

Pécsi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola

DR. BUDAI BALÁZS BENJÁMIN

# E-KÖZIGAZGATÁS

Axiomatikus megközelítésben

Ph.D. doktori értekezés

Témavezető:  
Dr. Balogh Zsolt György  
Tanszékvezető egyetemi docens

Pécs, 2008.

# Tartalom:

<b>BEVEZETÉS</b>	<b>9</b>
<b>Az e-közigazgatás elméletének „mind map”-je (gondolati térképe)</b>	<b>10</b>
<b>Az e-közigazgatás axiomatikus megközelítése</b>	<b>11</b>
A paradigma-diffúzió technológiai vonatkozása: a modernizáció platformjai	13
<b>Ez e-közigazgatás tudományos diskurzusa</b>	<b>14</b>
A tudomány manifesztációja	15
eGovRTD2020	17
Az e-közigazgatás fogalmának (fogalmainak) háttere	20
Paradigma-diffúziós elmélet	22
<b>Tézisek</b>	<b>23</b>
Megállapítások napjaink modern államának kihívásairól	23
Megállapítások az információs társadalom követelményeiről az e-közigazgatás tükrében	24
Megállapítások a tudásmenedzsment e-közigazgatási alkalmazásáról	27
Megállapítások a minőségbiztosítás e-közigazgatási alkalmazásáról	28
Megállapítások a közigazgatási szerkezetváltás szükségességéről	29
Megállapítások az e-közigazgatás jogi környezetéről	30
Megállapítások az e-közigazgatás back office-áról	32
Megállapítások az integrált e-közigazgatási front-office-ról	33
Megállapítások a csúcstechnológiák közigazgatási használatáról	34
Megállapítások az adaptálandó (vagy erősítendő) üzleti eredetű módszertanokról	36
Megállapítások az e-közigazgatási buktatóiról	37
<b>ÁLTALÁNOS RÉSZ</b>	<b>39</b>
<b>I. A MODERN, SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM ÉS AZ E-KÖZIGAZGATÁS</b>	<b>39</b>
<b>Az állam szerepének, feladatkörének hangsúlyváltozása</b>	<b>39</b>
<b>Az új közmenedzsmenten innen és túl</b>	<b>42</b>
Az NPM ihlette kormányzás értékrendje	43
Az NPM nehézségei	43
A fordított szemlélet	44
<b>A szolgáltató állam felé vezető út mérföldkövei</b>	<b>46</b>
Online közigazgatás – a megjelenés	46
Interaktív közigazgatás – a kibontakozás	47
Integrált közigazgatás – az összekapcsolódás	47
Szolgáltató állam – a bővülés	47
<b>A szolgáltató állam ismérvei</b>	<b>47</b>
Konceptió	48
Szervezeti kultúra	48
Működési modell	49
Technológiai infrastruktúra	50
Átalakítási menetrend	50
Távlatos gondolkodás	50
<b>A szolgáltató állam közigazgatásának funkciói, főbb szolgáltatásai és szolgáltatási elvei</b>	<b>51</b>
<b>A szolgáltató állam ügyfele</b>	<b>52</b>

Akadálymentes szolgáltató állam	52
Az ügyfél elégedettségének követelményei a szolgáltató államban	53
<b>Az e-közigazgatás kialakításának előnyei</b>	<b>54</b>
A kormányzás hatékonyságának javulása hosszútávon	54
Fogyasztó-orientált szolgáltatások kialakítása	55
Fokozottabb gazdasági fejlődés	55
A közigazgatási reform gyorsulása	55
Az állam és az állampolgárok kapcsolatrendszerének javulása, átfogó társadalmi célok könnyebb elérése	56
Hatékonyabb, nyitottabb helyi igazgatás	56
<b>Az e-közigazgatás kialakításának hátráltató tényezői</b>	<b>57</b>
<b>II. AZ E-KÖZIGAZGATÁS TÁRSADALMI „INDOKA”: AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM</b>	<b>60</b>
Közgazdasági megközelítések	61
Technológiai megközelítések	62
Szociológiai megközelítések	63
Politológiai megközelítések (a közvetlen demokrácia utópiái)	64
Történeti megközelítések	66
Szintetizáló megközelítések	68
<b>Az információs társadalom tényezői, jellemzői</b>	<b>70</b>
Az információs társadalom technológiai tényezői	70
Az információs társadalom szabályozási tényezői: a konvergencia szerepe	72
Az információs társadalom társadalmi tényezői	73
Az információs társadalom összetevőinek anomáliái	75
Digitális szakadék, digitális egyenlőtlenség	76
Korosztályi lejtő	77
Akadálytérkép	77
<b>Az információs társadalmi átalakulás mérése: indikátorok</b>	<b>78</b>
Az „átbillenési pont”	79
Infrastrukturális indexek	80
Szociológiai (kulturális) indexek	82
E-government indexek	84
Kombinált indexek	86
<b>KÜLÖNÖS RÉSZ</b>	<b>93</b>
<b>III. A TUDÁSMENEDZSMENT SZEREPE AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁSBAN</b>	<b>93</b>
<b>Miért foglalkozunk ezzel a témával?</b>	<b>93</b>
<b>Mi a tudás?</b>	<b>95</b>
Kommunikációs megközelítések	95
Szociálpszichológiai megközelítések	96
Közgazdasági megközelítések	99
<b>A tudásmenedzsment folyamata, kézenfekvő gyakorlati eszközei, megvalósítása</b>	<b>102</b>
A tudásmenedzsment folyamata	102
Tudásaudit (Knowledge audit)	103
A közigazgatási tudásmenedzsment legfontosabb feladatai	105
Kollektív szellemi alkotótechnikák	106
Tudáshálózatok, tudásterek, tudásközösségek	110
Crowdsourcing	111

A tudásmenedzsment hype-görbéje	111
<b>A közigazgatási tudásmenedzsment első lépései</b>	<b>113</b>
Bizalom és fokozatosság	115
Várható eredmények	115
<b>Hogyan mérhetjük a szervezeti tudást – indikátorok</b>	<b>116</b>
Tanulással összefüggő indikátorok	116
Produktív indikátorok	117
<b>Tudásbázisok a közigazgatásban</b>	<b>117</b>
<b>A közigazgatási adatvagyon tudásalapú újragondolása: a szemantikus web</b>	<b>118</b>
<b>IV. MINŐSÉGIRÁNYÍTÁS ÉS TELJESÍTMÉNYSZEMANTIKA AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁSBAN</b>	<b>120</b>
<b>Miért foglalkozunk a témával? Miért fontos a minőség?</b>	<b>120</b>
<b>Elégedett ügyfél?</b>	<b>121</b>
<b>Minőségellenőrzéstől a minőségirányításig</b>	<b>122</b>
<b>Benchmarking / Benchlearning és a Minőségi körök</b>	<b>123</b>
A benchlearning folyamat	123
A benchmarking fajtái	124
Minőségi körök	124
<b>Hat Sigma (Six Sigma) minőségfejlesztési rendszer</b>	<b>125</b>
<b>TQM</b>	<b>125</b>
<b>EFQM kiválóság modell</b>	<b>127</b>
<b>CAF modell</b>	<b>127</b>
A CAF célja	127
A CAF módszere	129
Kritériumok	130
A CAF bevezetésével járó eredmények	132
<b>ISO 9001</b>	<b>132</b>
<b>A versenyszférából adaptált megoldások kritikája és az arra adott válaszok</b>	<b>133</b>
<b>A közigazgatási minőségirányítás fejlődése</b>	<b>134</b>
<b>Közigazgatási minőségirányítás Magyarországon</b>	<b>135</b>
A kezdetektől a CAF-ig	135
Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta	135
KINCS: Tudásmenedzsment / benchlearning a minőségbiztosításban	136
A minőség elismerése – díjmodellek	136
<b>Teljesítményszemantika és az elektronikus közigazgatás</b>	<b>137</b>
Lehetséges indikátorok	138
A személyi állomány teljesítményértékelése	138
<b>BSc (Balanced Scorecard)- Kiegyensúlyozott stratégiai mutatószám-rendszer</b>	<b>139</b>

<b>Többet árthatunk, mint használhatunk?</b>	<b>140</b>
<b>V. ÚJ KÖZIGAZGATÁSI SZERKEZET: REGIONALIZMUS ÉS KISTÉRSÉGEK SZEREPE AZ E-KÖZIGAZGATÁS KIALAKÍTÁSÁNÁL</b>	<b>141</b>
<b>A közigazgatási struktúraváltás kényszere és kísérlete</b>	<b>142</b>
<b>Az új közigazgatási szerkezet kialakításának szükségessége</b>	<b>143</b>
A főhatóságok profiltisztítása	145
A megyék végjátéka	145
A régiók forradalma	146
A települési közigazgatás újraértelmezése - kistérségek	148
Helyi-kistérségi feladatkörök csoportosítása	150
<b>VI. AZ E-KÖZIGAZGATÁS JOGI KÖRNYEZETE</b>	<b>152</b>
<b>Miért foglalkozunk az e-közigazgatás jogi környezetével?</b>	<b>152</b>
Az „e-jog” mint a az e-közigazgatás megvalósulását is segítő jogterület, vagy keresztülfekvő jogág	154
<b>Dereguláció</b>	<b>156</b>
<b>Markáns EU stratégiák és kapcsolódó jogszabályaik</b>	<b>157</b>
A kezdetek – 1993-1999 – a remény évei	157
A tervezés időszaka 1999-2004 – Európa és az információs társadalom átértékelése	158
A kijózanodás és realitás időszaka – 2005 –	163
Két évtized stratégiáinak esszenciája	164
<b>Hazai „adaptációk” és infokommunikációs jogszabályok</b>	<b>166</b>
Hazai stratégiák	166
A stratégiák jogszabályi végtermékei	168
<b>Az e-közigazgatási stratégiaalkotás szerepe alsóbb szinteken</b>	<b>171</b>
<b>Az elektronikus közigazgatási eljárás hazai szabályozása</b>	<b>172</b>
Az eljárás megindítása	173
Az elektronikus űrlap	174
Az elektronikus aláírás	174
Az elektronikus beadvány érkeztetése	175
Elektronikus úton intézhető és nem intézhető cselekmények	175
A hatóság döntése	176
Iratokba való betekintés	177
Tájékoztatás	178
Az elektronikus ügyintézással és az elektronikus tájékoztatási szolgáltatással szemben támasztott követelmények	179
Hatósági szolgáltatás	179
Képviselő	179
Üzemzavar	180
Az elektronikus és hagyományos ügyintézés kapcsolata	181
<b>A Ket. módosítása</b>	<b>182</b>
Az új Ket. – elektronikus ügyintézés is befolyásoló – várható változásai	182
<b>Az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvényjavaslat</b>	<b>184</b>
<b>Az illetékfizetés a hazai közigazgatási elektronikus eljárásban</b>	<b>185</b>
<b>Az adatvédelmi kérdések szabályozása a hazai közigazgatási eljárásban</b>	<b>186</b>

<b>Az elektronikus aláírás törvényi háttere a hazai közigazgatási eljárásban</b>	<b>190</b>
<b>VII. BACK OFFICE (A HIVATALI MUNKA HÁTTERÉNEK HORIZONTÁLIS ÉS VERTIKÁLIS MEGKÖZELÍTÉSE)</b>	<b>195</b>
<b>A back office helye a (megoldástérkép)</b>	<b>197</b>
<b>Back office folyamatok</b>	<b>197</b>
0-dik kérdés: az ügymenet, vagy másnéven a workflow folyamatszemplétű megközelítése	197
Adatbáziskezelő rendszerek, nyilvántartások	199
VIR / OLAP rendszerek	200
Ügyviteli rendszerek (iktatórendszerek, dokumentumkezelő rendszerek, work-flow követés)	201
<b>A térinformatika szerepe az e-közigazgatásban</b>	<b>210</b>
A közigazgatási térinformatikáról előljáróban	210
Térinformációt felhasználó területi és települési rendszerek: az e-közigazgatás specifikus térinformatikai lehetőségei	211
Az egységes térinformatika kulcsa az EU-ban: Inspire direktíva	216
<b>Az e-közigazgatási szolgáltatási közmű</b>	<b>216</b>
<b>Interoperabilitás</b>	<b>218</b>
Az interoperabilitás jelentése, indokai	218
Az IDA(bc) program	222
EDI	225
Az interoperabilitás szintjei	227
<b>A nyílt forráskód szerepe a közigazgatásban</b>	<b>228</b>
A nyílt forráskód közigazgatási bevezetésének indokolása	230
Nemzetközi trendek, tendenciák	232
<b>A digitalizáció, mint az e-közigazgatási átállás feltétele</b>	<b>233</b>
Az iratrendezés, digitalizáció lebonyolításában rejlő (rugalmas munkavégzési formában végezhető) foglalkoztatási lehetőségek tartalma	233
A digitalizált iratok használata, felhasználási lehetőségei a közigazgatásban	235
A digitalizáció modellértékű példája Bányterenyei Adatrögzítő Központ (BAK)	236
<b>Azonosítás</b>	<b>237</b>
Azonosítás a közigazgatásban	237
Biometrikus azonosítás	238
A biometrikus azonosítás alkalmazási lehetőségei a közigazgatásban	239
E-kártyák az azonosítás szolgálatában	240
<b>Biztonsági kérdések</b>	<b>242</b>
<b>VIII. FRONT OFFICE MEGOLDÁSOK, AVAGY AZ ÚJ MÉDIA HASZNÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN</b>	<b>244</b>
<b>CRM</b>	<b>246</b>
Érvek a CRM mellett	247
Contact center – Call Center – IVR	248
<b>Portál</b>	<b>250</b>
Előtörténet – generációk a közigazgatás weboldalaknál	250
Alapkövetelmények	251
Elérhetőség, alapjellemzők	251
Általános alapfunkciók	252
Portál funkciók	252

Az áttekinthetőség biztosítása	253
Funkcióválasztás	253
Tartalom-prioritás	254
Ügyfélkapcsolat	255
W3C WAI ajánlások	256
KIETB 19. számú ajánlása	256
Települési funkciók, településmarketing	257
<b>Intézményi adatközzételi kötelezettségek és ezek megoldási lehetőségei az új média eszközeivel</b>	<b>258</b>
Rendelet nyilvánossága	259
Szervezeti, személyzeti adatok	259
Tevékenységre vonatkozó adatok	260
Gazdálkodási adatok	261
<b>E-ügyintézés, mint önálló tematikus egység a hivatali portáloknál</b>	<b>262</b>
<b>Portálszervezés</b>	<b>264</b>
Központi portálok szervezése és karbantartása	264
Helyi (kistérségi) portálok szervezése és karbantartása	268
<b>WAP – SMS</b>	<b>268</b>
<b>DiTV</b>	<b>269</b>
<b>IX. CSÚCSTECHNOLÓGIA A KÖZIGAZGATÁSBAN</b>	<b>270</b>
<b>Miért indokolt a csúcstechnológia alkalmazása a közigazgatásban?</b>	<b>270</b>
Stratégiai tényezők	271
<b>M-közigazgatás (M-gov)</b>	<b>272</b>
A mobil közigazgatás determinánsai	272
A mobil közigazgatás mobiltelefonos szolgáltatásainak jelene és fejlődési lehetőségei	279
<b>Helyzettudatosságra épülő technológiák és szolgáltatások a közigazgatásban</b>	<b>285</b>
GPS	286
MPS - LBS	287
Helyzettudatosságra épülő alkalmazások és hasznosítási lehetőségek a közigazgatásban	289
A helyzettudatosság jövője és lehetőségei	291
<b>T-közigazgatás (T-gov)</b>	<b>293</b>
A digitális televíziózásban rejlő közigazgatási lehetőségek	294
<b>X. ATIPIKUS MEGOLDÁSOK, ADAPTÁLANDÓ ÜZLETI MÓDSZERTANOK ÉS KÖZMENEDZSMENT ESZKÖZÖK AZ E-KÖZIGAZGATÁSBAN</b>	<b>295</b>
<b>WorkOut</b>	<b>296</b>
<b>BPR</b>	<b>296</b>
BPR-modell (szintézis)	297
<b>Outsourcing</b>	<b>298</b>
A kiszervezés előnyei egy konkrét alkalmazási területen keresztül	300
<b>ASP – Alkalmazásslolgáltató Központok</b>	<b>301</b>
ASP konstrukció	301
Az ASP kiépülése	302
Az ASP szolgáltatás előnyei	303
Az ASP szolgáltatás veszélyei	304

<b>Elektronikus piacterek</b>	<b>305</b>
Elektronikus közbeszerzés	306
<b>Atipikus foglalkoztatás az e-közigazgatásban</b>	<b>307</b>
A rugalmas munkavállalási formák rendszerezése	308
<b>Távmunka</b>	<b>310</b>
Az egyes rugalmas munkavállalási formák előnyei és hátrányai	313
A rugalmas munkavállalási formák alkalmazásának feltételei	315
A rugalmas munkavégzési formák jogszabályi háttere, különös tekintettel a távmunka szabályozására	316
Távmunkában végezhető e-közigazgatással összefüggő munkakörök	317
Csoportos távmunka végzés	318
<b>IT-mentorálás és ügysegédlet</b>	<b>321</b>
<b>XI. AZ E-KÖZIGAZGATÁS GYENGE PONTJAI</b>	<b>323</b>
<b>Information warfare</b>	<b>324</b>
<b>Adatbiztonsági és adatvédelemi kockázatok</b>	<b>326</b>
Adatvédelmi alapelvek	326
Adatbiztonsági alapelvek	329
Az információkezelés gyakorlati kérdései	331
<b>Redundancia</b>	<b>335</b>
<b>Finanszírozás problémák</b>	<b>335</b>
Immateriális, jövőben hasznosuló javak, katalizátorok – a materiális, jelenben hasznosulók helyett	335
Megszorítások	335
Alternatív finanszírozás	335
<b>A képviselő hiánya a végrehajtó hatalomban</b>	<b>336</b>
<b>Intézményrendszer vs. intézményrendszertelenség, politikai kultúra vs. politikai kultúrátlanság</b>	<b>337</b>
Intézményrendszer vs. Intézményrendszertelenség	337
Politikai kultúra vs. Politikai kultúrátlanság	338
<b>A jogszabályok szankcionátlansága – leges imperfectae</b>	<b>339</b>
<b>Humán faktor</b>	<b>340</b>
Ügyfél oldal: digitális szakadék, digitális írástudatlanság	340
Szolgáltató oldal: IKT-használat, műveltség és attitűd	341
<b>Bizalomhiány</b>	<b>344</b>
<b>ZÁRSZÓ</b>	<b>346</b>
<b>IRODALOMJEGYZÉK</b>	<b>347</b>
<b>ÁBRÁK JEGYZÉKE</b>	<b>357</b>
<b>TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE</b>	<b>359</b>



## Bevezetés

Jelen munka egy hét éves kutatási periódus és gyakorlati tapasztalatok alapján készült. Célja kettős: elsősorban az elektronikus közigazgatás horizontális kutatási területeinek feltérképezése és összefoglalása, alap biztosítása a későbbi kutatások számára, másodsorban annak bizonyítása, hogy egy új tudományterület alakult ki. Az új minőség a később ismertett paradigmá-diffundálás során jön létre napjainkban, új eszközrendszerrel, új kutatási területekkel, új szabályozási módszerrel, új feltételekkel a régi területek fokozatos átalakulásával.

Nem csupán azt kell itt megköszönnöm, hogy jelen íráshoz kik nyújtottak segítséget. Köszönetet kell mondanom azoknak is, akik az elmúlt hét év alatt mellettem voltak, és segítettek az e-közigazgatási kutatásokkal kapcsolatos munkámat. Hálával tartozom azoknak is, akik kritikát fogalmaztak meg írásaimmal, vagy azok részeivel kapcsolatban, így tökéletesítve egy-egy ötlet- vagy elmélet-kezdeményt. Külön tisztelet azoknak az elméleti és gyakorlati szakembereknek, akik eleinte elutasították az e-közigazgatás létjogosultságát, majd később revideálták nézeteiket és mellé álltak.

Az, hogy ez a munka jelen formában és tartalommal az olvasó elő került, a szerzőn kívül Dr. Balogh Zsolt György tanszékvezető egyetemi docens (Pécsi Tudományegyetem), Dr. Nemes Ferenc tanszékvezető egyetemi tanár (Szent István Egyetem), Dr. Tózsá István tanszékvezető főiskolai tanár (Budapesti Corvinus Egyetem) és Dr. Z. Karvalics László tanszékvezető egyetemi docens (Szegedi Tudományegyetem) bölcs tanácsainak köszönhető, melyekért nem lehetek elég hálás.

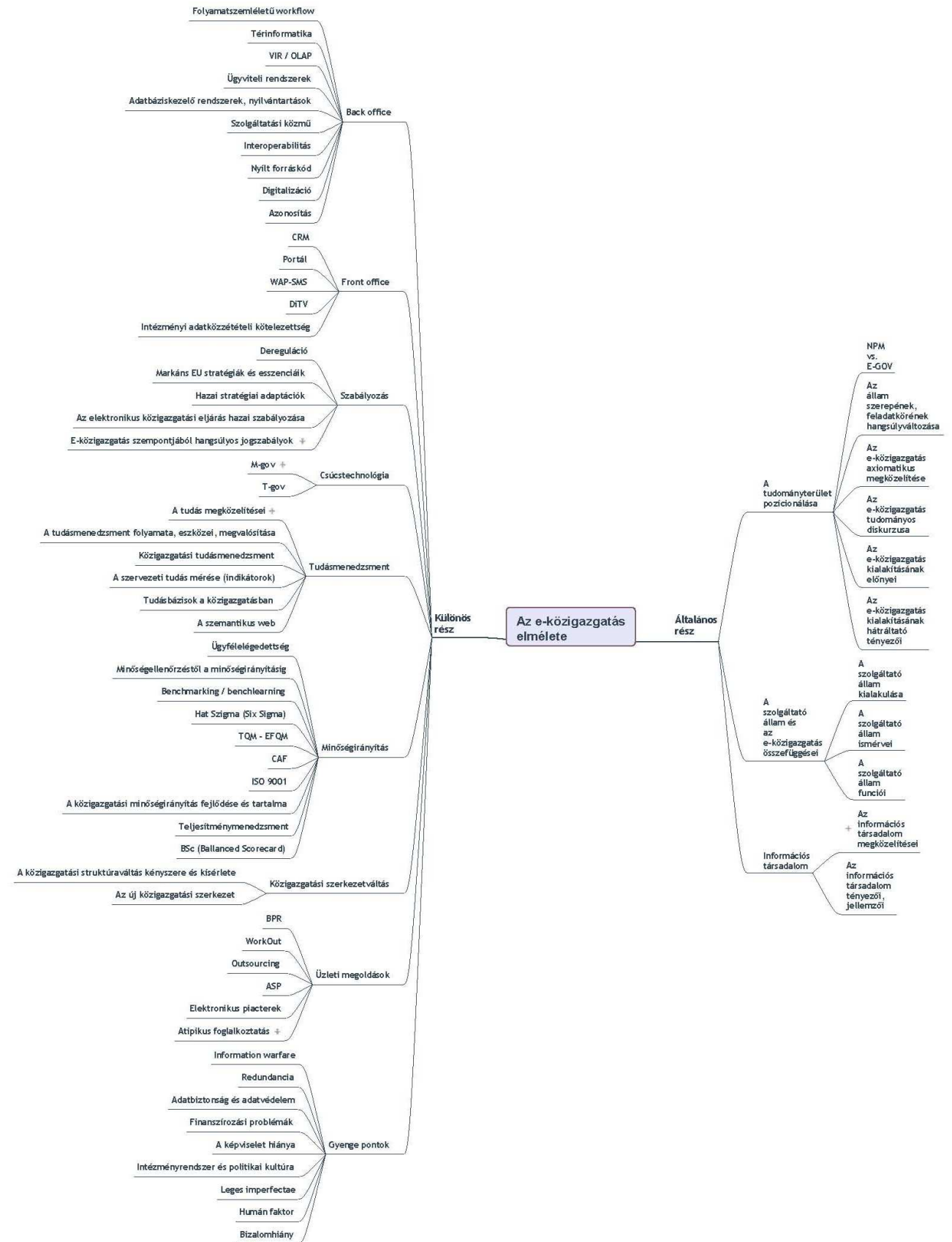
Ezt a munkát párom, Blaskó Anita (1977-2008) tiszteletére és emlékének ajánlom, aki e sorok megjelenése előtt, hosszantartó, súlyos betegségben húnyt el, fájdalmasan korán. Reménytelenül bízva abban, hogy megbocsát tévedéseimért, azért, hogy tőle is időt loptam a könyv írásáért...

Tévedéseimet belátva, egy korszak lezárásaképpen.

Budapest, 2008. november

a szerző

# Az e-közigazgatás elméletének „mind map”-je (gondolati térképe)



## **Az e-közigazgatás axiomatikus megközelítése**

Az e-közigazgatás (e-government, e-governance) jól csengő és egyre többet sejtető kifejezés napjainkban. Valódi tartalmát kevesen látják, hiszen több tudományterületet érintő valóban interdiszciplináris területről van szó, melynek egysége, saját módszertana, saját nyelve, saját kutatási forrásai egyelőre csak körvonalazódtak. Jelen írással arra teszek kísérletet, hogy összefoglaljam az e-közigazgatás „tudományának” fontosabb pilléreit, bemutassam a terület bejárásának egy lehetséges módját, ezáltal megértessem a közigazgatási modernizáció főirányát. Hiszen erről van szó: a közigazgatás - csak Európában évszázados, máshol évezredek - fejlődési történetének paradigmaváltásához (paradigma-diffúziójához<sup>1</sup>) jutottunk el a harmadik évezredben, ahol egészen új sarokpontok jelentkeztek.

Az e-közigazgatás hallatán van, aki előtt egy túlmisztifikált és megfoghatatlan feladathalmazként jelentkezik, melynek eredménye egy automatizált, tehát emberek nélkül működő hivatali rém, amire jól rímel napjaink közigazgatási állományának leépítése kényszere is. Van, aki előtt ez a hívó szó egyenértékű a szent Grállal, hiszen „az írások szerint” az e-kormányzati (rész)technikák bevezetése után tejjel-mézzel folyó Kánaánná változik a hivatal. Mások feneketlen zsákot látnak benne, amibe tömjük a pénzt, és nem történik semmi. Megint mások csupán szervezési kérdésként fogják fel, azaz a meglévő ügymenetek átszervezését, racionalizálását látják benne, az informatika háttérbe szorításával. Sőt, vannak, akik tagadják létezését. Mindezek csupán egy-egy apró mozzanatát csípi el az e-közigazgatás lényegének. Egy dologban azonban mindenki egyetért: az e-kormányzati térnyerése több irányból érkező kényszer, így napjaink legnagyobb problémája és lehetősége. Az pedig köztudott, hogy gondjaink nem a problémákból fakadnak, hanem azokból, ahogyan reagálunk rájuk...

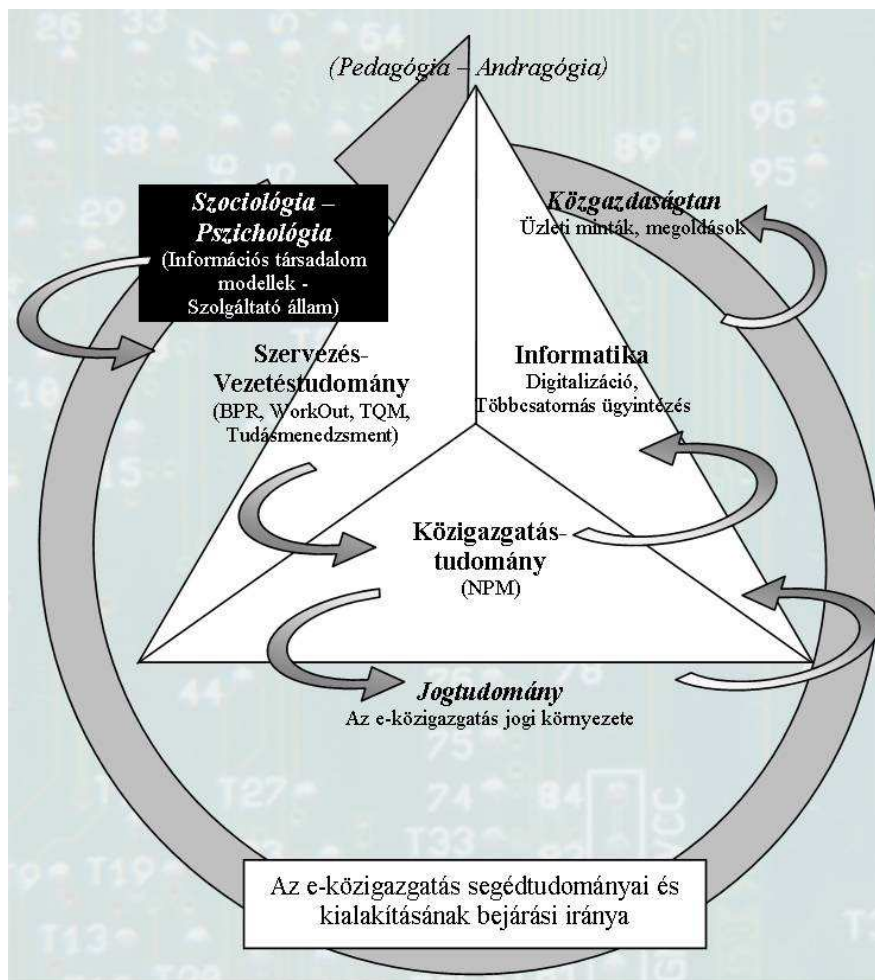
Az e-közigazgatást így sokféle képpen tudjuk megközelíteni. Közigazgatástudományi hagyományok alapján vertikális és horizontális megközelítést egyaránt használhatunk. Míg a vertikális megközelítés az egyes szakigazgatási területekhez és az ott található egyedi megoldásokhoz és módszertanokhoz vezetne, addig a horizontális megközelítések az egész közigazgatást átható jellemzőket veheti vizsgálat alá. Mi ez utóbbit választottuk, hiszen ez alkalmas arra, hogy az e-közigazgatás elméletét, annak minden területére vonatkozó törvényszerűségeit feltárjuk. Ha pedig törvényszerűségeket látunk, akkor magától értetődően adódik az axiomatikus megközelítés.

Ennek lényege, hogy a feltárt jellemzőket, törvényszerűségeket, törvényeket, megállapításokat (lehetőség szerint axiomákat) egymáshoz illesztve olyan rendszert kapunk, melyből az e-közigazgatás működése és karakterisztikája egyre inkább hézagmentesen leírható.

Az megállapítások jelentős része más tudományterületektől származik. Ezeket integrálva az e-közigazgatás tudományának feldolgozásához egy – minden fejezet elején látható - ábrát hívtam segítségül, mely a segédtudományokat és a terület bejárás irányát mutatja. Az ábrán jól látható, hogy az e-közigazgatás alapvetően három tudományterület határán jött létre: közigazgatás-tudomány – informatika – szervezés- vezetéstudomány. Mindhárom pillére egyformán stabil és nélkülözhetetlen, bármelyiket elhagyjuk másik interdiszciplináris területre tévedünk.

---

<sup>1</sup> A fogalom magyarázatát lásd később.



A háromszög köré muszáj felírunk más tudományterületeket is, mint közgazdaságtudomány (hiszen számos olyan módszer van, ami a közigazgatás számára hasznos üzleti modell, pl.: BPR, Workout, ASP megoldások, Reengineering stb., másrészt ma már minden igazgatási döntéshozónak tudnia kell, hogy pl.: mi az a TCO<sup>2</sup>). Meg kell emlékeznünk szociológia, pszichológia, szociálpszichológia területéről is (kezdve attól, hogy hogyan formálódik a társadalom, mi, hogyan és miért adja a keresleti oldat az e-közigazgatáshoz, egészen addig, hogy egy portálon hová és hogyan tegyünk szolgáltatásokat, kikre számíthatunk, kiből milyen reakciókat vált ki egy e-ügyintézési forma. Ne feledkezzünk el a jogról sem (tudjuk, hogy meddig nyújtozkodhatunk, illetve néha meddig kell elérnünk.). Végül, de korántsem utolsó sorban meg kell említeni a pedagógiát, illetve az andragógiát, hiszen az e-közigazgatáshoz (mind szolgáltatói, mind felhasználói oldalon) folyamatos és nagyon komoly oktatási, oktatás-módszertani háttér szükséges.

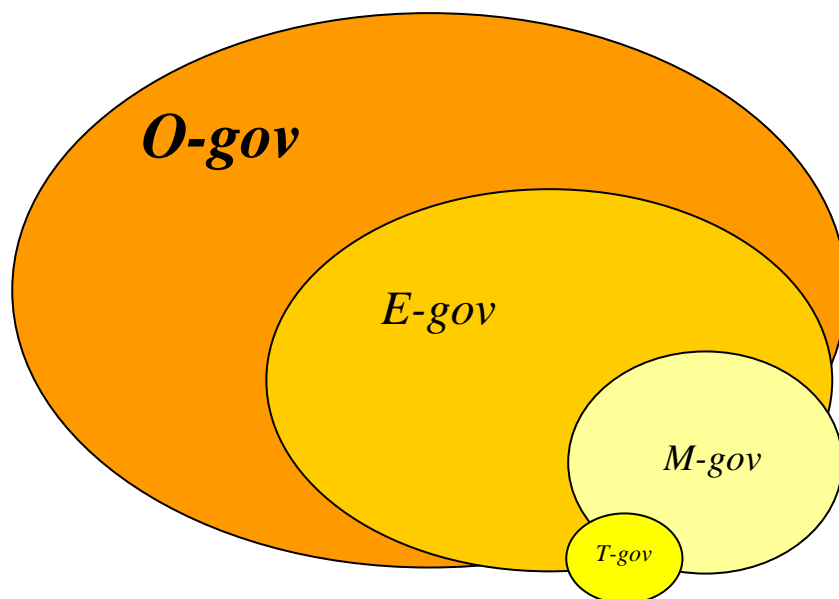
Érdekes tapasztalat, hogy az így kialakult háromszög és a köré írt területek bejárásának meghatározott iránya segíti a megértést. Rájöttünk arra is, hogy az e-közigazgatás egyes szolgáltatásainak kialakítása nagy ciklust követ, ahol a tudományterületek kölcsönhatásai ismétlődnek. Ezeket a hatásokat és kölcsönhatásokat jelölik az ábrán található nyilak. Ezt követjük mi is, minden fejezet elején sötét háttérrel hangsúlyozva, hogy melyik tudományterület ad domináns elméleti háttérrel az adott e-közigazgatási részterületet.

<sup>2</sup> TCO: Total Costs of Ownership, a tulajdonlás teljes költsége. Nem elég például egy szoftvert megvásárolni, kifejlesztetni, egyéb költségek is felmerülnek az üzemeltetés során: többek között karbantartás, felügyelet, szerviz, helpdesk stb. A költségvetés tervezésekor ezekkel is számolni kell, ezt azonban sok esetben elfelejtik.

Az ilyen interdiszciplináris tudományok sajátossága, hogy a határtudományok képviselői mindannyian értenek hozzá, így számtalan önjelölt informatikus, közigazgatász, jogász, vagy akár egyszerű vezető, tanácsadó érti, hogy mi az e-kormányzat. A fenti „látomások” többnyire a felvázolt háromszög egy-egy oldalának túlhangsúlyozásából, esetleg „kívülről bekiabálásokból” fakadnak, nem beszélve azokról, akik a háromszögnek háttal állnak és tagadják az e-kormányzat létezését. Az igazat megvallva, kevesen vannak, akik valóban értik és látják a lényegét. A lényeg holisztikus jellegű: központi eleme az ország bürokráciájának működéséhez szükséges feladatok minél hatékonyabb és eredményesebb ellátása úgy, hogy a gépezet fenntartói (azok, akik a közterhek révén fizetik a közszolgákat) minél kényelmesebben és gondtalanul tudják ügyeiket intézni. Ezt nevezik többhelyütt „szolgáltató jellegű” közigazgatásnak, néhol még New Public Management-nek.

## A paradigma-diffúzió technológiai vonatkozása: a modernizáció platformjai

A szolgáltató jelleg egyik legfőbb eleme napjainkban, hogy a közigazgatás (fizikailag is) menjen az ügyfél elé (nem pedig fordítva). A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy azokon a helyeken forduljon elő a közigazgatás, ahol az ügyfél. Az ügyfelek jelentős része már interneten intézi ügyeit (főként azért, mert a versenyszféra elkényeztette őket azzal, hogy



szolgáltatásai itt elérhetők). Az Internet csupán egy kommunikációs csatorna (bár kétség kívül az egyik legnépszerűbb). Azonban nem azonosítható az Internet az e-közigazgatással. Ehhez kapcsolhatjuk napjaink érdekességét, hogy az e-kormányzat – e-önkormányzat hajlamos a bújócskára. Egyszerűen láthatatlan. Főleg annak az 54%-nak<sup>3</sup>, aki még egész életében nem kapcsolta be a számítógépet. Mi lehet a megoldás? Hogyan

1.1. ábra: a közigazgatási technológiák viszonya

tehetjük láthatóvá? Meg kell keresnünk azokat a csatornákat, akár párhuzamosan is, amelyek kisebb-nagyobb foltokban fedik le a társadalmat. Az ilyen ügyintézési formák kanelizálásából alakultak-alakulnak ki az e-közigazgatás egyre népszerűbb irányai, melyek – a fentiek szellemében – nem alternatív, hanem konjunktív viszonyban kell, hogy álljanak, ha valóban szolgáltató közigazgatást szeretnénk kialakítani.

<sup>3</sup> Magyarországra vonatkozó adat, legalább havonta 1-szer internetezők aránya 46%-os, 2008. első felében. Forrás: TNS-NRC, 2008.

A szakma ma a következő területekben<sup>4</sup> gondolkodik:

- **E-government**, e-governance: Az elektronikus kormányzat gyűjtőneve, bár sokan redukálják az interneten keresztül történő ügyintézési, ügykezelési formákra.
- **M-government**, m-governance: Mobil technológián alapuló technikák és azok közigazgatási alkalmazásának gyűjtőneve.
- **T-government**, t-governance: Digitális Televízió alapuló technikák és azok közigazgatási alkalmazásának gyűjtőneve.
- **O-government**, o-governance: A hagyományos, papír alapú, offline ügyintézés. (Offline, original)

Ahogy az ábrán is látható, döntően és arányaiban offline kormányzati technikák érvényesülnek. Ezen funkciók jelentős része kerül elektronizálásra, az offline folyamatok napjainkban – többnyire - párhuzamos fenntartása mellett. Létrejönnek azonban olyan új funkciók is, melyek offline formában nem léteztek. Hasonlóan az e-government folyamatok jelentős része létezik mobil formában, viszont vannak kifejezetten mobiltechnológiára álmódott folyamatok is, melyek sem offline sem „e-„ formában nem léteztek eddig. A Digitális TV-n alapuló megoldások is számos esetben alkotnak metszetet az eddig alkalmazott technikákkal, de új funkciók kialakulása itt is várható. Az ábra további érdekessége, hogy a halmazok időben és térben változhatnak a technika és a közigazgatási affinitás változásával arányosan.

Ahhoz, hogy a fent említett 54%-ot redukáljuk az összes lehetséges formában el kell érniük az ügyfeleket. Erről szól az e-közigazgatás. A feladat nem csupán a szakértelem hiánya miatt nehéz, hanem amiatt is, hogy a döntéshozók között nagyon gyakori az ismerethiányból fakadó ellenállás és szkepticizmus. Így pedig nehezen érhető el valódi információs társadalom.

A fenti kifejezések sokak szerint csúsztak át a buzzword-ök kategóriájába, azonban kiemelendő, hogy minden fent ismertetett kifejezés más és más nézőpontból világít rá arra az elektronikus közigazgatásra, melynek tartalma korántsem üres, tartalmatlan, így az azt tükröző jelző sem lehet az.

### ***Ez e-közigazgatás tudományos diskurzusa***

A tudományterület alapjainak lerakásakor – ha teljességre törekszünk – felmerül a kérdés, hogy miért ezek a kérdések fontosak az e-közigazgatásban. Önkényes-e tanulmányunk tematikája? Mit vesz figyelembe és mit nem? Vajon a fejezetek pillérek-e, és ha igen, miért?

A válaszokat több oldalról kaphatjuk. A legegyszerűbb – bár önigazoló – válasz, hogy a modern közigazgatástudomány által érintett területeket integrálva nem nyúlhatunk mellé. A másik – relevánsabbnak tűnő – válasz, azoknak a tudományos diskurzusoknak az áttekintése, amelyek az elektronikus közigazgatás valamely aspektusával foglalkoznak, annak sikertényezőit vizsgálják. A harmadik az e-közigazgatáshoz fűződő joganyag (stratégiák, határozatok, törvények, rendeletek stb.) áttekintése, a főbb csomópontok kiemelésével. A három halmaz közös metszetet ad, ezt a közös metszetet veszi írásunk is alapul.

<sup>4</sup> A fogalmi háttérrel bővebben a következő fejezetben szólnunk.

Mint ahogy a jogi környezetet bemutató résznél látni fogjuk, az e-közigazgatási (információs társadalmi) stratégiák majd két évtizede négy csoportról szólnak, eltérő hangsúlyokkal. Elvárásokat fogalmaznak meg:

- infrastruktúráról (lásd back office fejezet)
- szabályozásról és intézményrendszerrel (lásd jogi környezetről szóló és jelen fejezet)
- tartalomról (lásd front office fejezet)
- felhasználókról (lásd információs társadalom fejezet)

Ezekhez illeszkedik egy a K+F-et érintő csoport, mely horizontálisan fut végig az imént említett csoportokon (lásd tudásmenedzsment fejezet).

Ha ezekhez hozzáillesztjük a tudományos diskurzusok témáit (pl.: közigazgatástechnológiai módszertanokat, melyek az e-világban érvényesülnek, társadalmi alapozást, új államelméleteket (pl.: szolgáltató állam) elméleti e-közigazgatási koncepciókat és akár rokon területek (pl.: e-gazdaság) hatásait is, kétség kívül teljes képet kapunk az e-közigazgatás mibenlétéről. Hogy mindhárom terület kellően képviselve legyen, el kell gondolkodnunk az egész e-közigazgatással kapcsolatos aggályainkról, mely szintén fejezetet kap (lásd az e-közigazgatás gyenge pontjai c. fejezet).

Jól látszik, hogy a fejezeteket két csoportba oszthatjuk. Az *e-közigazgatás általános része* foglalkozik a *makro-környezettel* (a tudományterület pozícionálásával, e-közigazgatási koncepciókkal, szolgáltató állammal, információs társadalmi kényszerekkel), míg különös része a *mikrokörnyezettel*, az e-közigazgatás eszközzel (front office-szal, back-office-szal, szabályozással, csúcstechnológiával, tudásmenedzsmenttel, minőségirányítással, adaptálandó üzleti megoldásokkal, és támadható, gyenge pontokkal;)

## A tudomány manifesztációja

Egy kialakuló tudományterület tudományos diskurzusának produktumait eleinte nehéz összegyűjteni. A tudományként való intézményesedés segítségére az alábbi források<sup>5</sup> állnak rendelkezésre:

- *Könyvek, szakirodalmi hagyomány:* A nyomtatott szakirodalom egyre terejedelmesebb. Míg a hazai szakirodalom néhány szerzőt (és leíró jellegű munkát) tud felsorakoztatni, addig a külföldi irodalom már számos szintézist, vitát tart számon (lásd az *irdalomjegyzéket*).
- *Szakfolyóiratok:* a szakfolyóiratok területén ortodox e-közigazgatási profilú folyóirat egyelőre nincs. Azonban mind a nyomtatott sajtó, mind az elektronikus sajtó (elsősorban web) teret szentel a területnek. Az e-közigazgatás elsősorban igazgatás-szervezési (pl.: *Localinfo*, *onkormanyzati.mindentudo.hu*), közigazgatási-informatikai (pl.: *Jegyző és Közigazgatás*), államigazgatási és jogelméleti folyóiratok (pl.: *Magyar Közigazgatás*), részeként jelenik meg. A webes sajtó már színesebb. Köszönhetően részben tematikus mellékleteknek (pl.: *Computerworld*, *Hwsw*, *Sg;*), hírleveleknek (pl.: *dgOnline* – *www.dgsociety.org*), gyűjtőportáloknak (pl.: *epractice.eu*, *magyarorszag.hu*, *e-kormanyzat.lap.hu*, *e-onkormanyzat.lap.hu*);
- *Konferenciák, workshopok:* Magyarországon havi 1-2 e-közigazgatással összefüggő nagyobb konferencia van, míg csupán az Európai Unió területén szinte folyamatosak az egymást váltó konferenciák. A hazai

<sup>5</sup> Könyvünk is ezeket hívta segítségül.

konferenciák – ritka kivételektől eltekintve – nem lépnek túl a match-making és lobbizás területén: elsősorban üzleti célzatúak. Valódi kérdések elvételre kerülnek elő. A hazai workshopoknál azonban számos érdemi szakmai vita terítékre kerül (pl.: *Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület, E-government Alapítvány, M-közigazgatási Információs Egyesület, ITTK, MTA-Filozófiai Kutatóintézet, Pécsi Tudományegyetem Informatikai és Kommunikációs Jogi Kutatóintézet, stb.*) A nemzetközi konferenciáknál a tudományos kérdések valódi diszkussziója sűrűn kerül terítékre (pl.: *International EGOV conference, eGov Day – DEXA, Hawaii International Conference on System Sciences – HICSS, Strategic Workshops - Shaping future EU-NSF collaborations in Information Technologies stb.*).

- *Egyetemi képzések, curriculumok, doktori programok:* az egyetemi képzések területén hazánk e-közigazgatási képzése fellendülőben van. Az igazgatásszervezési alap- és mesterképzések tematikájában kötelező tárgyként szerepel (pl.: *Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar*), míg közigazgatási és közszolgálati tárgyakat oktató felsőoktatási intézmények legalább ajánlott irodalomként illesztik az e-közigazgatásról szóló opuszokat (pl.: *Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi és Jogi Karai, Debreceni Egyetem Jogi Kar, Miskolci Egyetem Jogi-, Gépészmérnöki és Informatikai Karok, Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, Eszterházy Károly Főiskola Gazdasági és Menedzsment Szak, Károly Róbert Főiskola stb.*). A tudományt gazdagítják az időszakosan működő önképző egységek, TDK-k. A képzések során az üzleti szféra gyakorlati tapasztalatai (akár az cégek által delegált oktatók személyén keresztül is) is gyakran beépülnek a curriculumba. A tudomány így gyakorlati visszajelzést is kap. A képzés legmagasabb fokozatát, a doktori képzést szintén megérintette már hazánkban is az e-közigazgatás szelleme. Több egyetem jogi- és közigazgatási doktori iskolája (pl.: *Pécsi Tudományegyetem, Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar*) vett szárnyai alá e-közigazgatást (vagy annak egyes vetületeit) kutató doktoranduszokat. Kifejezetten e-közigazgatási profilú doktori iskola, alap- és mesterképzés<sup>6</sup> egyelőre azonban nincs Magyarországon. Nem úgy nemzetközi területeken, ahol mindháromból találunk jó példákat.
- *A gyakorlat visszajelzései:* Az elmélet gyakorlati alkalmazásának visszajelzései szintén idomítják a földtől néha elszakadó teóriákat. Mind a közigazgatási intézmények (pl.: *közigazgatási hivatalok*), pilot-ot gesztoráló hivatalok, mind nagyobb érdekképviseleti szervek (pl.: *ITOSZ, TOOSZ, MJVSZ stb.*) gyakran csatolják vissza a sokszor elméletből építkező szabályozások kritikáját.
- *Kutatási irányok:* Az e-közigazgatás tudományának profilját évekre meghatározza, hogy a tudomány mely vonatkozásának kutatását finanszírozzák meg a nemzeti és nemzetközi szervezetek. Két kiemelkedő forrás az NSF (*National Science Foundation*<sup>7</sup>), mely 1950-óta szabja meg az amerikai kutatások irányát, jelentős támogatásokkal, valamint az EU keretprogramjai által finanszírozott kutatások. A következő fejezetben ez utóbbi meghatározó kutatási projektet-keretet mutatjuk be.

<sup>6</sup> E-közigazgatási szakirány akkreditálása azonban folyamatban van.

<sup>7</sup> [www.nsf.gov](http://www.nsf.gov) – utolsó letöltés: 2008.10.01.

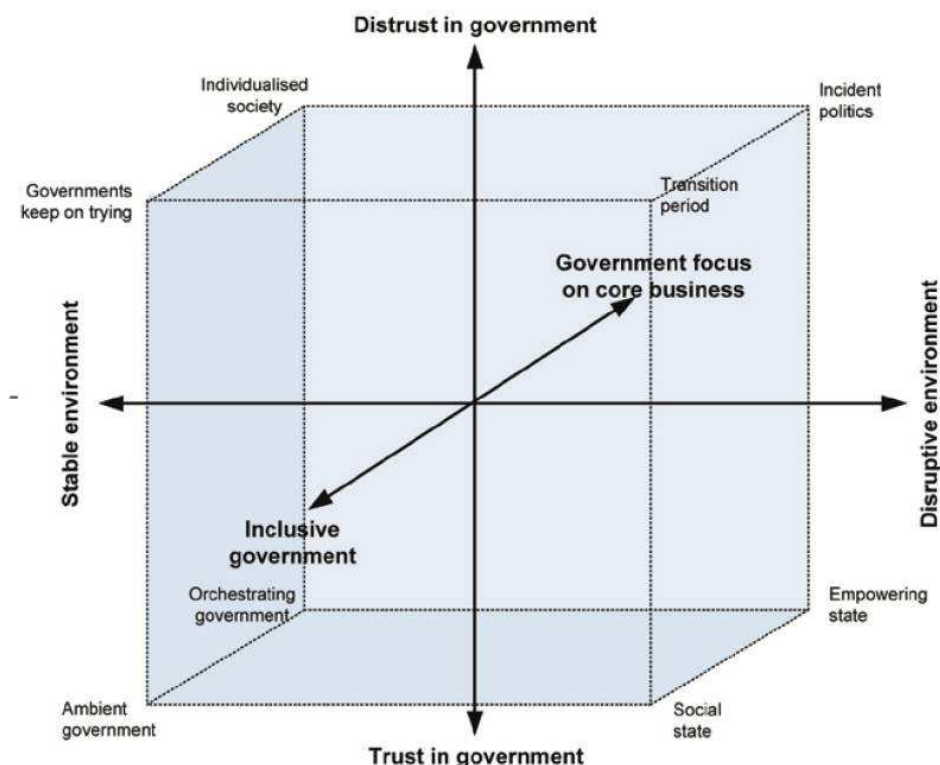


## eGovRTD2020<sup>8</sup>

Az európai tudományos diskurzus fővonalát 2007-óta egy szupranacionális löket adja. Az Európai Bizottság hatodik keretprogramja (FP6) közel fél millió eurós költségvetéssel indította útjára az eGovRTD2020 programot<sup>9</sup>, mely megpróbálja az e-közigazgatás aktuális kérdéseit és kutatási irányait körülhatárolni.

Céljai között szerepelt az e-közigazgatással összefüggő paradigmák konszolidációja, a multidiszciplináris megközelítéseket felváltó holisztikus e-közigazgatási megközelítés kialakítása, az elkövetkezendő évek lehetséges e-közigazgatási forgatókönyveinek, és az ehhez szükséges kutatások meghatározása.

A kutatás és az azt segítő nemzetközi workshopok legfőbb eredménye, hogy az e-közigazgatás kialakulásának kritikus tényezőit (forró pontjait) összegyűjtve, és azokat rendezve, három dimenzió (környezet, bizalmi tőke és a kormányzat beavatkozási politikája) mentén 8 forgatókönyvet dolgozott ki, melyekben a kutatás-fejlesztés más-más értelmet nyer.



1.2. ábra: dimenziók és forgatókönyvek az e-közigazgatás megvalósulásának vonatkozásában  
(Forrás: eGovRTD2020.org)

A tengelyek (dimenziók) szélsőértékei:

- A környezet esetében a gazdasági konjunktúra és a gazdasági recesszió.
- A bizalmi tőke esetében a bizalom, a kooperációs hajlandóság, a részvételi szándék megléte, vagy nemléte
- A kormányzat beavatkozási politikájánál a visszahúzódó, kizárólag a fő tevékenységekre (a core-business-re) fókuszáló kormányzattól, a minden tevékenységet ellátni kívánó (all-inclusive) kormányzatig.

<sup>8</sup> A fejezet Codagnone., C.–Wimmer, M.A., szerk.. *Roadmapping eGovernment Research – Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020*. eGovRTD2020 Project Consortium, 2007 munkája alapján készült.

<sup>9</sup> A kezdeményezés webhelye: <http://www.egovrd2020.org> – utolsó letöltés: 2008.10.01.

A három dimenzió szélsőértékeit kombinálva 8 e-közigazgatási forgatókönyvet kapunk

### I. A FINOMHANGOLÁSOK KORMÁNYZATA

Környezet:

Attitűd a kormányzat felé:

Fókusz:

**KONJUNKTÚRA**

**BIZALOM**

**CSAK A FŐ TEVÉKENYSÉGEKRE**

Jellemzők: A kormányzat minden állampolgárt felkaroló, segítő, transzparens, de bizonyos korlátok közé szorított politikát folytat, mely találkozik az állampolgárok támogatásával.

### II. INDIVIDUÁLIS TÁRSADALOM

Környezet:

Attitűd a kormányzat felé:

Fókusz:

**KONJUNKTÚRA**

**BIZALMATLANSÁG**

**CSAK A FŐ TEVÉKENYSÉGEKRE**

Jellemzők: Az egyre inkább atomizálódó társadalomban az emberek alapvetően önmagukra számíthatnak, saját lehetőségeiket kiteljesítésére és szociális biztonságuk maximalizálására törekednek. Miután a politika iránti érdeklődés alacsony, a személyes felelősség kerül előtérbe, az állam csak a legalapvetőbb szolgáltatásokat látja el. Mivel a gazdasági, piaci környezet nagyon stabil, a közigazgatástól csak minimális kompenzációt, kiegészítő szolgáltatásokat várnak el.

### III. MINDENT ÁTÖLELŐ KORMÁNYZAT

Környezet:

Attitűd a kormányzat felé:

Fókusz:

**KONJUNKTÚRA**

**BIZALOM**

**ALL INCLUSIVE**

Jellemzők: A kormányzati tevékenység széles területet ölel fel, ami az állampolgárok közigazgatással szembeni magas szintű bizalmának köszönhető. Az államapparátus elsősorban a hatékonyság jegyében cselekszik a közjóért. A fejlesztések az egyénre szabott szolgáltatásokat és a közösségi részvételt erősítő civil szolgáltatásokat támogatják.

**IV. PRÓBÁLKOZÓ (TECHNOKRATA) KORMÁNYZAT**

Környezet:

Attitűd a kormányzat felé:

Fókusz:

**KONJUNKTÚRA****BIZALMATLANSÁG****ALL INCLUSIVE**

Jellemzők: Az életminőség javítása irányában tett kormányzati lépések ellenére alacsony a bizalmi tőke a közigazgatással szemben. A technokrata kormányzat elképzelése és a társadalom akarata között mély szakadék húzódik, ami arra vezethető vissza, hogy elmaradt a részvételre ösztönző intézmények modernizációja.

**V. ÁTMENETI KORMÁNYZAT**

Környezet:

Attitűd a kormányzat felé:

Fókusz:

**RECESSZIÓ****BIZALMATLANSÁG****ALL INCLUSIVE**

Jellemzők: A nagymértékben polarizált világban, ahol az erőforrások feletti uralomért folyik a verseny, a kormányzat kiterjedt feladatellátással igyekszik megfelelni. A gazdasági-társadalmi tendenciák erősítik az egyéni felelősséget, a csökkenő bizalmi szint mellett a társadalom egyre inkább öngondoskodóvá válik. A legtöbb hagyományos közszolgáltatást üzleti szervezetek nyújtják erős kormányzati felügyelet alatt. A kormányzati bizalmatlanság az önkormányzati megoldásokat erősíti fel.

**VI. ESETLEGES POLITIKÁK**

Környezet:

Attitűd a kormányzat felé:

Fókusz:

**RECESSZIÓ****BIZALMATLANSÁG****CSAK A FŐ TEVÉKENYSÉGEKRE**

Jellemzők: Szűk cselekvési területtel rendelkező, a bizalmatlanság légkörében tevékenykedő kormányzat. Az individualizálódó társadalomra nagyfokú (kétpólusú) megosztottság jellemző az IKT-eszközök hasznának megítélésével kapcsolatban: míg a fiatal, magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők elfogadják, hogy ezek az eszközök segítik a hatékonyabb közigazgatás kialakítását, addig az idősebb generáció mindezt nem érti meg, mivel a gyorsan változó környezetben ők inkább a biztonságot igénylik. A kormányzat az infokommunikáció eszköztárát elsősorban a hatékonyság és eredményesség elérésére fordítja.

**VII. SZOCIÁLIS ÁLLAM**

Környezet:

Attitűd a kormányzat felé:

Fókusz:

**RECESSZIÓ****BIZALOM****ALL INCLUSIVE**

Jellemzők: A gyors demográfiai változások (bevándorlás, elöregedés, etnikai és vallási nyomás, jóléti egyenlőtlenségek) kihívásaira az új technológiai eszközöket magas szinten alkalmazó, gondoskodó állam válaszol. A kormányzat a szolgáltatások széles körével próbálja enyhíteni, ellenőrzése alatt tartani a kedvezőtlen környezeti hatásokat, magas szintű biztonsági követelményeket szem előtt tartva.

## VIII. FELHATALMAZÓ ÁLLAM

Környezet:

Attitűd a kormányzat felé:

Fókusz:

RECESSZIÓ

BIZALOM

CSAK A FŐ TEVÉKENYSÉGEKRE

Jellemzők: Az államot gyors változások (gazdasági-, társadalmi nyomások, folyamatos terrorizmus stb.) szorítják, hogy csak a fő tevékenységekre fókuszáljon. Az állam delegálja feladatait az állampolgároknak, így az öngondoskodás kerül egyre inkább előtérbe. Ennek következtében a közigazgatás már csak a legalapvetőbb feladatainak ellátására vállalkozik. A társadalomra nagyfokú megosztottság jellemző.

A fenti forgatókönyvek eltérő eszközöket és módszertant igényelnek. A megoldásokat nem is mindig látjuk, azonban a kérdések megfogalmazásával már közelebb jutunk a megoldásokhoz. (E sorok szerzője az eGovRTD2020 dokumentumát a kérdésfeltevésekért, a kutatási területek körvonalazásáért tartja igazán fontosnak.)

Szintén forgatókönyvekkel számol Z. Karvalics László, aki a konjunktúra és a politikai kultúra függvényében állapítja meg saját scenárióit. A két módszertan azonban eltérő célzattal készült. Míg a most bemutatott az eltérő környezetre eltérő eszköztárat javasol, addig Z. Karvalics elmélete veszélyeket jelez, egyúttal felhívja a figyelmet a politikai kultúra hiányának e-közigazgatást veszélyeztető hatására<sup>10</sup>.

## Az e-közigazgatás fogalmának (fogalmainak) háttere

A tudomány és a gyakorlati szakemberek számos elnevezéssel illetik a paradigma-diffúzió alatt és után álló közigazgatási ideált. Eltekintve a paradigma-diffúzió státuszától - annak átmeneti vagy befejezett jellegétől – a következő kifejezéseket ismerjük elektronikus közigazgatásra, vagy annak részterületére:

E-government	<p>Az elektronikus közigazgatás általános elnevezése. Tág értelemben alá értendő az egész államigazgatás eszközrendszere is, annak ellenére, hogy eredetileg csak a központi igazgatás eszközrendszerét takarta.</p> <p>Az OECD meghatározása szerint<sup>11</sup> az infokommunikációs technológia (IKT) csatasorba állítása a jobb kormányzat érdekében, ahol a hangsúly a közigazgatási modernizáción van. Az e-közigazgatás kialakításához a kormányzat valamennyi intézményének és szintjének együttes, összehangolt erőfeszítésére van szükség. Az eredményességhez az IKT csupán eszköz.</p> <p>Saját definíciónk szerint: <b>a közszféra kapcsolatrendszerének tudás alapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újraszervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások közműszerű használata révén.</b></p>
E-governance	„E-kormányzás” Az e-közigazgatás eszközrendszerének használatát jelenti.
A-government	Automatikus, automatizált kormányzat. Az informatikában rejlő

<sup>10</sup> Ismertetését ezért tesszük meg az e-közigazgatás gyenge pontjait enumeráló fejezetnél.

<sup>11</sup> Bogóné dr. Jehoda, R., Az OECD véleménye a magyar e-kormányzatról, *Jegyző és Közigazgatás*, 6(2006)

	<p>automatizmust – mint mindenben átvonuló közös jellegzetességet - kihasználó közigazgatás. A hangsúly e megközelítésben az automatizálhatóságon, humánerőforrás csökkentésén van.</p>
D-government, vagy DEG	<p>Patrick Dunleavy kifejezése és elmélete. Digital Area Governance: Digitális Kori Kormányzás, mely abból indul ki, hogy a DEG három ponton gyógyítja meg a közigazgatást. Ez a három pont: a szolgáltatások reintegrációja, az igény alapú holisztikus megközelítés, és az adminisztratív műveletek extenzív digitalizációja.</p>
I-government	<p>Intelligens, Inkluzív, Izokratikus közigazgatás. Az „I” mindhárom jellemző kifejezésére szolgál. Az intelligens kormányzat a (mesterséges és természetes) tudás alapú működést hangsúlyozza. Az inkluzív (ügyfelet bevonó) kormányzatban a központi elem, az ügyfél. Nem fogyasztó, hanem résztvevő, partner. Az izokratikus jelző a cselekvés és a döntés aktív jogát, az egyenértékűséget és egyenjogúságot jelenti az ügyfél szempontjából.</p>
M-government	<p>Az első – szűkebb – megközelítésben mobilkormányzat alatt a hagyományos vagy elektronikus (elektronikussá adaptált) közigazgatási feladatok nem fix adatátviteli – többnyire rádiószolgáltatáson alapuló – ellátását értjük. A második – tágabb – megközelítésben a mobilkormányzat fogalmához tartozik az így létrejövő mobilszolgáltatás üzemeltetése, a szolgáltatásokat megelőző és követő stratégiaalkotás, kutatás, fejlesztés és szakértői tevékenység, illetve a hozzájuk kapcsolódó szabályozási tevékenység, intézményrendszer, szokások és felhasználó kultúra is.</p>
T-government	<p>A digitális interaktív televíziós csatornán keresztül elérhető elektronikus kormányzati eszközrendszer gyűjtőneve<sup>12</sup>.</p>
U-government	<p>A mindenütt jelenlévő (Ubiquitous) kormányzat. Dél-Korea infostratégiájában először jelentkező fogalom, mely az ügyfelek idő és földrajzi korlától független kiszolgálását jelenti.</p>
<i>Mutációk</i>	
Government vs. Administration	<p>Az angolszász területek (főleg az USA) közigazgatás alatt inkább az administration kifejezést használja, míg government alatt inkább a kormányzáshoz kötődő tevékenységeket érti.</p>
Government vs. Governance	<p>Általános megkülönböztetés, hogy míg az e-governance (e-kormányzás) felületesen az infokommunikációs technológiák igazgatási alkalmazást jelenti, addig az e-government (e-kormányzat) ennek eszközrendszerét sejteti. Így e-government alatt a közigazgatás eszközrendszerét, míg governance alatt magát a használatot és annak különböző aspektusú jellemzőit tárgyaljuk. Ez a distinkció sajnos ritkán érvényesül a tudományos diskurzusban.</p>

<sup>12</sup> Néhányan – tévesen – a tudás alapú kormányzatot értik alatta, holott e minőség kifejezésére az intelligens közigazgatás I-government fogalma jóval korábban rendelkezésre állt.

A fenti kifejezések sokak szerint csúsztak át a buzzword-ök kategóriájába, azonban kiemelendő, hogy minden fent ismertett kifejezés más és más nézőpontból világít rá arra az elektronikus közigazgatásra, melynek tartalma korántsem üres, tartalmatlan, így az azt tükröző jelző sem lehet az.

## Paradigma-diffúziós elmélet

Felmerül a közigazgatástudomány és az e-közigazgatás tudományterületének elhatárolása gyakorlati szempontból. Hogyan lehetséges ez, amikor mindkét terület gyakorlati terepe napjaink működő közigazgatása?

Paradigmaváltásról beszélhetünk? Esetleg rétegződésről<sup>13</sup>? Vagy valami másról? Ezt az ismeretelméleti kérdést új fogalommal oldhatjuk meg megnyugtatóan.

A paradigmaváltás azt feltételezi, hogy egymás mellett fut egy centrális eszme (a hagyományos közigazgatási felfogás, annak offline jellegzetességével és módszertanával, az elektronikusságot, mint szükséges rossznak, de kizárólag eszköznek tüntetve fel), és több perifériális eszme (mint az e-közigazgatás, vagy akár a New Public Management). Az eszmék possibilitása és plauzibilitása függvényében változtatják pozícióikat így az NPM és az e-közigazgatás a centrális eszmék irányába megy, ahol végül az e-közigazgatás nyer. Ez a modell feltételezi, hogy az eszmék minimális kölcsönhatásban vannak, az új centrális eszme nem fertőződik régiekkel. Azaz az új centrális eszme szakít a régivel és újat teremt. Ettől váltás, a paradigmaváltás. Problémánk pont ebben fogható meg. Az e-közigazgatás a hagyományos közigazgatástudományi alapokon nyugszik, azok törvényszerűségeit felhasználja, sok esetben visszanyúl, felhasznál és kombinál. (És a kölcsönhatás bizony erőteljesen érezhető.)

Ha az eszmék „földtani rétegződéséről” beszélünk, ismét elégtelen képet kapunk. A rétegződés azt jelentené, hogy a két nem közvetlenül érintkező réteg már nincs egymásra hatással. Az egyes rétegek egyben záróréteggként is működnek. Azaz pl.: a New Public Management sok területen elzárna az érintkezést a hagyományos szemlélet és az e-közigazgatás között. (Holott tudjuk, hogy ez nincs így. Az e-közigazgatás számos esetben New Public Management előtti időkhöz tér vissza, cáfolva több NPM teóriát.)

Vezessük be a *paradigma-diffundálást*, mely plasztikus magyarázatot ad az e-közigazgatás helyzetére. A paradigma-diffundálás elveti a szigorú határokat, inkább vonzásoközpontokkal számol. Nem centrális eszméssel, hanem centrális eszmevonzásokörzetről beszélhetünk itt, ahol a vonzásokörzetek határa nem éles. Az eredetileg biokémiai fogalom (diffundálás) mentén haladva, annak szókincsével operálva mondhatjuk, hogy az eszméket *szemipermeábilis hárttyák* választják el egymástól, így elemeket engednek be, és a bejutott elemek megváltoztatják (megfertőzik) a meglévő eszme-állományt. Mindenki mindenkivel érintkezik, mindenki mindenkire hatással van. Ebben a rendszerben ritkán tűnik el elem, inkább megváltozik, torzul. Néha előnyére (lásd pl.: best practice-ek), néha hátrányára (lásd: worst practice-ek). A szinergia révén az eszmék összege (új tudások) magasabb lesz, mint az összeadandók értéke együtt.

Az eszmék találkozásainak eredménye az lesz, hogy valamennyi perifériális eszme átalakul és centrális jellegű lesz, míg a centrális eszme perifériális jellegű. Közben az eszmék kölcsönhatása, folyamatos idomulása figyelhető meg. A sok hasonló eszme a végén eggyé alakul. Azon eszmék, akik hárttyájának átteresztőképessége nem elég nagy, elsorvad, és teljesen szélsőségesé válik, majd a feledés homályába merül.

A következőkben áttekintjük, hogy mi e diffúzió tartalma, egyúttal igyekszünk lehatárolni az e-közigazgatás mai elméletét.

<sup>13</sup> Ingraham, P.–Joyce, P.K.–Donahue, A.K., *Government Performance: Why Management Matters*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2000

## Tézisek

A dolgozat kettős célja (a tudományterület körvonalazása, általános és különös részének körülhatárolása, valamint a közigazgatásban végbemenő paradigma-diffúzió jelenségének igazolása) számos tézissel, majd ezek kifejtésével, bizonyításával érhető el. Az alábbiakban az egyes témakörökre vonatkozóan, csoportokba szedve ismertetem az e-közigazgatás horizontális területeire vonatkozó megállapításaimat, majd ezt követően mutatom be az egyes területeket, tizenegy fejezetben.

### Megállapítások napjaink modern államának kihívásairól

- 1.) Az állam szerepe az éjjeliőr államtól a jóléti államon keresztül a dezetatizáló, szolgáltató államig alakult. Ebben a formációban az állam előtt tornyosuló kihívások között találhatjuk a költségvetési nyomást, az intézmények összehangoltságának követelményét, a biztonsági kockázatok fokozódását, a személyiségi jogok kérdését, a romló demográfiai mutatókat, az ügyfél-oldali várakozások folyamatos növekedését, valamint a fenntartható fejlődés követelményét.
- 2.) A szolgáltató állam e kihívásokra államtalanítással, liberalizációval és privatizációval, kiszervezéssel, deregulációval, szubszidiaritással és dekoncentrációval válaszol.
- 3.) A szolgáltató állam a '80-as években az új közmenedzsment (NPM) eszköztárában látta az üdvözítő kiutat, azonban ennek nehézségei már előre vetítették az NPM-en túlmutató – azt mégis integráló – e-közigazgatási szempontrendszert.
- 4.) A modern, szolgáltató állam fordított szemlélettel gondolkodik. Nem a hatékonyság és eredményesség kizárólagosságát hirdeti, hanem vizsgálja a szolgáltatások szükségességét, hatékonyságát is. Ennek keretében felülvizsgálják a közfeladatokat. Megvizsgálják, mely feladatok élveznek prioritást, melyeket érdemes indítani, majd az indított szolgáltatások finanszírozásának és szolgáltatásának módját elemzik.
- 5.) A szolgáltató állam minősíthető aszerint is, hogy milyen ismérvek mentén alakult ki. E vonatkozásban vizsgáljuk a közigazgatás koncepcióját, a szervezeti kultúrát, a működési modellt, a technológiai infrastruktúrát, az átalakítási menetrendet és a távlatos gondolkodást.
- 6.) A szolgáltató állam funkcionalitásai tisztulnak, jól megkülönböztethetővé válnak a sajátos karakterisztikával ellátott tevékenységek, így a törvény-előkészítés és jogalkotás, a jogalkalmazás, az irányítás és felügyelet, az ügyvitel és a vagyongazdálkodás.
- 7.) A szolgáltató állam középpontjában az ügyfél áll, aki előtt az állam minden akadályt, így távolsági-, fizikai-, kommunikációs-, elektronikus hozzáférési-, és digitális akadályokat is elhárítja. A szolgáltató állam az ügyfél elégedettségének érdekében a következő jelzőkkel illelhető entitás: elérhető, kiszámítható, rendeltetészerű, empatikus, személyes, szakszerű, törvényes, igazságos, egyszerű, gyors, hatékony, időszerű, segítőkész, pénzkímélő, kulturált, digitálisan kulturált;
- 8.) A közigazgatás és e-közigazgatás viszonyának megértéséhez a paradigma-diffúzió ismeretelméleti kategóriáját, eszközrendszerének feltáráshoz a

kapcsolódó tudományterületeket segítségül hívó axiomatikus felfogást használjuk.

- 9.) Az e-közigazgatás előnyeit (az ideálban szereplő jelzők teljesítésén túl) a kormányzás hatékonyságának hosszú távú javulásában, a fogyasztó-orientált szolgáltatások kialakításában, a fokozottabb gazdasági fejlődésben, a közigazgatási reform gyorsulásában, az ügyfelekkel ápoltságban, a közigazgatási reform gyorsulásában, az ügyfelekkel ápoltságban, a hatékonyabb és nyitottabb helyi igazgatás kialakításában látjuk.
- 10.) Az e-közigazgatás kialakítását számos tényező hátráltatja: külső akadályok, műszaki menedzsment problémák, szabványhiányok, adatvédelmi és adatbiztonsági aggályok, kooperációs problémák, tisztázatlan költség-haszon viszonyok, a fejlesztés felelősségi kérdései az intézmények között, legjobb megoldások hiánya vagy nem elégséges terjesztése, a szervezeti változásokkal szembeni ellenállás, a szakértelem hiánya, a politikai iránymutatás hiánya, az átgondolatlan bevezetések, valamint a kulturális tényezők és képességek terén mutatkozó hiányok.

### Megállapítások az információs társadalom követelményeiről az e-közigazgatás tükrében

- 11.) Infokommunikációs szokásainkat az akceleráció jellemzi. Egyre több információt akarunk, egyre gyorsabban, egyidejűleg akár több csatornán keresztül. (Érvényesül Moore, Gilder és Ruettgers törvénye<sup>14</sup> is, gyakran hatványozottan.) Multitaskingolunk<sup>15</sup> és pörgünk. A technológiákat újabb és újabbak követik, és az üzleti érdekek azt diktálják majd, hogy cserélnünk kell, haladnunk kell a korrallal, hogy nyertesek legyünk, azok maradjunk. Ahogy Szalay Tamás rendszergazda egy interjújában mondta: *„mondom megint a borotva példáját: volt régen a késes borotva, fenőszíj, szappan, generációkat kiszolgált, meg lehetett örökölni. Aztán jött a zsillett, aztán az egyszer használatos, majd az egy-két-hárompengés, néhány év múlva azt fogják neked a gyártók mantrázni, hogy komplett relaxációt huzigálj végig az arcodon, mert az sokkal jobb lesz, \*\*\*\*\*<sup>16</sup>, és ezt gyantával szőrtelenített arcú, gyanús fotómodell csávókkal fogják elhíttetni veled<sup>17</sup>.”* Az információ dominanciája azonban csak egy jellemzője az információs társadalmaknak. Túlhangsúlyozása tévutakra vihet<sup>18</sup>.
- 12.) A fejlődés az IKT eszközök integrációja felé mutat, azonban a történet végében senki sem biztos. A technológiák változása a szolgáltatások változását vonja maga után. A hazai és a nemzetközi trendek hasonlítanak egymásra, csupán fáziskésés különbözteti meg őket egymástól. A fáziskésés pedig néha technológiák kiesésére, elhagyására biztatja a követőket, vagy felzárkózókat.

<sup>14</sup> Moore az integrált áramkörök összetettségénél jóval másfél évenkénti duplázódást, Gilder a kommunikációs rendszerek sávszélességének évenkénti triplázódását jelezte előre, míg Ruettgers a memóriachipek kapacitásának egy-másfél évente történő megkétszereződéséről beszélt.

<sup>15</sup> Multitasking: Több folyamat fut egyszerre. Esetünkben internetezés közben hallgatunk zenét, olvasunk híreket és telefonálunk egyszerre, mialatt dolgozunk.

<sup>16</sup> Vulgáris köznyelvi kötőszó

<sup>17</sup> Interjú Szalai Tamással az index.hu-n - 2007. február - <http://index.hu/tech/hardver/tszalay4499/>

<sup>18</sup> Z. Karvalics László: Információs társadalom - a metakritika hiábalósága és gyötrelmessége. Információs Társadalom 2007/4 107-123.o.



- 13.) Kerülve a konkrét (leírásuk pillanatában avuló) számokat és értékeket, nézzük példálózó jelleggel, mely adatok tekinthetők relevánsnak az e-közigazgatás szempontjából<sup>19</sup>!
- egy háztartása eső számítógépek száma
  - egy háztartásra eső internet elérések száma (minősége: dial up, broadband, egyéb)
  - vállalkozások és oktatási intézmények felszereltsége, hálózatra kötöttsége
  - e-közigazgatási szolgáltatások száma, szolgáltatási szintje (lásd a szinteket később!), igénybevételük aránya a netpolgárok között
  - médiafogyasztás (és összetételének) alakulása
  - hátrányos helyzetűek hozzáférési aránya
  - távközlési – távkommunikációs szokások alakulása
  - e-kereskedelem alakulása
  - emergens technológiák és szolgáltatások terjedése (pl.: IPTV, VoIP, mpayment, m-banking stb.)
  - az internet használatának célja, a használat alakulása az egyes korosztályi decilisekben
  - a számítógép használatának célja, a használat alakulása az egyes korosztályi decilisekben

A kérdés tehát az, hogy mit és mire használunk, ezek a válaszok mutatnak irányt a közigazgatásnak, hogy merről közelíthető meg a potenciális felhasználó.

- 14.) Az információs társadalom nem csak és kizárólag pozitív konstrukció. Számos valós és vélt árnyoldalát hangsúlyozzák az identitásvesztéstől, a bizalmi kérdéseken és médiaabbúzon keresztül a deviáns tartalmak és avult tartalmak (*szemetek*) terjedéséig. Valódi problémáját mégis a társadalmi egyenlőtlenség újratermelésében láthatjuk, mely itt a digitális egyenlőtlenség (szakadék) formájában körvonalazódik.
- 15.) Egy állam irányításának feladata – ezek után –, hogy az itt vázolt gondolati szálat felkapva először felismerje, hogy országát más rendezőelvek szerint irányítsa, másrészt, hogy állampolgárait másképp szolgálja, de mindkét esetben hozzásegítse mindkettejüket ezen újfajta társadalmi viszonyok közötti érvényesüléshez. (Ha ezt mellőzi, akkor az automatizmusok révén a digitális szakadék mélyül, mely romló társadalmi-, gazdasági körülményekhez és akár politikai instabilitáshoz is vezethet.) Ezek a feladatok jelennek meg az információs társadalmi stratégiákban, melyek a nemzeti fejlődés részeként<sup>20</sup> határozzák meg a fejlesztési célokat és prioritásokat.

A stratégia önmagában azonban kevés. Érvényesüléséhez fontos, hogy a mindenkori kormány milyen erőket rendel végrehajtásához<sup>21</sup>, illetve hogyan és

<sup>19</sup> Konkrét számadatokért érdemes megtekinteni a Társi-WIP évente ismétlődő kutatását, a BellResearch mérését, a GKIeNET vizsgálatait, valamint a Szonda-Ipsos és a GfK Hungária közös felmérését! Ez utóbbi 31.000 fős reprezentatív mintán mér, így hazánk legnagyobb volumenű felmérésének tekinthető.

<sup>20</sup> Egészen újkeletű jelenségről van szó. Magyarország a legtöbb államhoz hasonlóan a kilencvenes évek közepétől foglalkozik a nemzeti fejlesztési programok keretén belül információs társadalmi stratégiákkal. Ezek a stratégiák egyre nagyobb sújt kapnak, így egyre több konkrét kapcsolódási pont fedezhető fel pl.: nemcsak a Nemzeti Fejlesztési Terv és a Magyar Információs Társadalmi Stratégia között, hanem annak végrehajtási programjai között is.

<sup>21</sup> Magyarország hullámzó intenzitást mutat, hiszen az előző ciklusban miniszteriális szintű irányítást biztosított, (jelenleg, illetve 2000 és 2002 között államtitkári szintűt) a stratégia érvényesítésének, míg vannak országok, ahol a miniszterelnök felügyeli a stratégia végrehajtását (pl.: Észtország, Szingapúr;), illetve ahol csupán

- milyen dinamikusan hárítja el a stratégia végrehajtása útjába álló akadályokat<sup>22</sup>.
- 16.) Az állam szerepvállalása mély és összetett. Összetettsége látható abban is, hogy az információs társadalomhoz szükséges reformfolyamatokat mely szektorokkal kooperálva kell elősegítenie: így a vállalkozói szférával, a civil társadalommal, valamint saját igazgatási intézményeivel. Minél fejlettebb a vállalkozói szféra és a civil társadalom, annál fejlettebb e-közigazgatás épülhet ki, minél fejlettebb az e-közigazgatás, annál jobban prosperálhat a gazdaság, annál fejlettebb civil társadalom működhet.
  - 17.) Az információs társadalom segíti a gazdaságot a fejlettség magasabb fokára jutni. A gazdaság janus-arcú és önmagában legalább olyan heterogén, mint maga az őt körülölelő társadalom. Kétarcúsága megmutatkozik abban, hogy bizonyos vonatkozásokban a közigazgatás előtt jár (például abban, hogy az információtechnológia legnagyobb felhasználói a vállalkozások), más vonatkozásokban pedig a közigazgatás szabályozó és támogató tevékenységére éheznek. Heterogenitása pedig szereplőinek versenyképességében látható. A közigazgatás feladata, hogy megteremtse a sikeres működés feltételeit, az e-business<sup>23</sup> szabályozási, szabványosítási és eszközhasználati hátterét, valamint az IT szektorban történő egyre nagyobb arányú megjelenést<sup>24</sup>, továbbá feladata saját tudásának és kapcsolatrendszerének visszaforgatása a gazdasági innováció élénkítésére.
  - 18.) A civil társadalomra azaz az NGO<sup>25</sup>-kra hárul az a megkerülhetetlen szerep, hogy artikulálják a társadalom valós igényeit, megfogalmazzák az elvárást egy szolgáltató állammal szemben. Az információs társadalomban a civil társadalomtól érkező információk felhasználása a működés hatékonyságához vezet<sup>26</sup>. Az államnak cserébe fel kell karolnia a digitális szakadék árnyékosabb oldalán rekedt hátrányos (vagy halmozottan hátrányos) helyzetűeket és rá kell őket vezetnie arra, hogy miért járnak jobban az e-citizenként<sup>27</sup>, mint az e-dolgozóktól elzárkózókként. A technológiához és a tudáshoz (ezáltal az információhoz) vezető utat állami szerepvállalással kell biztosítani a leszakadóknek<sup>28</sup>.
  - 19.) Az állam szerepvállalása saját közigazgatása területén – témánk szempontjából – a legfontosabb feladat. Az államnak magát is ösztökélnie kell arra, hogy a fenti fejlődésen végigmenjen. A kihívásokra adott válasz végeredménye az e-adminisztráció, majd az e-közigazgatás, azaz elsőként a belső ügyviteli folyamatok újraszervezése és ennek elektronizálása, később az elektronikus

politikai látszatfelügyelet valósul meg a stratégiák felett. Minél magassabb szintű a felügyelet, annál nagyobb a megvalósulás valószínűsége.

<sup>22</sup> Ilyen jogi jellegű akadály a telekommunikáció liberalizációjának esetleges hiánya, e-kereskedelmi törvény hiánya, a kibertérben elkövetett bűnözés szabályozatlansága, vagy alulszabályozása (azaz bűncselekményé nyilvánításának hiánya), az internetszolgáltatók útjában álló nehézkes licenszkövetelmények fennállása.

<sup>23</sup> Elektronikus kereskedelem – az internet közreműködésével lezajló áru- vagy szolgáltatáscsere

<sup>24</sup> Az ösztönzés eszközei közé tartozik pl. a technológiai parkok létrehozása, a kedvezményes hitelek biztosítása, a vissza nem térítendő támogatások nyújtása, valamint az adókedvezmények nyújtása

<sup>25</sup> Non-Governmental Organisations – Nem Kormányzati (tehát) civil szervezetek

<sup>26</sup> A civil társadalom azonban nem akar "átpolitizálódni", így általában különböző tanácsadó testületek és kerekasztalok működése során fejtik ki tevékenységüket, melyekkel általános jellegű – főként kritikai hangvételű - segítséget adnak.

<sup>27</sup> E-állampolgár, így jelölik azokat a felhasználókat, akik tudatosan keresik és alkalmazzák a rendelkezésre álló elektronikus szolgáltatásokat.

<sup>28</sup> Akár a közösségi hozzáférés támogatásával, mint amilyen a Teleház program, vagy monetáris beavatkozással, mint amilyen a Sulinet program keretében biztosított eszközvásárlás az adójóváírás terhére.

szolgáltatások egyre inkább teret nyerő üzemeltetése a hagyományos formák fokozatos lecserélésével<sup>29</sup>.

Az e-közigazgatás pedig – szemlélete és automatizmusai révén – elérheti azt az ideált, melyben a hivatalok kiszolgálják az állampolgárokat. Nem alá-fölé rendelt kapcsolatban, hanem mellérendelt (partneri) viszonyban gondolkodnak. Rávezetik az állampolgárt arra, hogy ha a korszerűbb technológiákat használják, akkor nemcsak a hivatalnak, hanem maguknak is rengeteg energiát és kényelmetlenséget megtakarítanak<sup>30</sup>.

- 20.) Az ideális e-közigazgatás ugyanolyan érték-prioritásokat kell hogy valljon, mint amelyet társadalmától elvár. Így az e-közigazgatás legfőbb értéke a tudás<sup>31</sup> és az innováció, valamint ennek kezelése, hiszen emlékezzünk: az információs társadalom, tudás alapú társadalom.

Bár sok definícióval találkoztunk, e sorok szerzője sem állhatja meg, hogy ne alkosson még egyet, mely a közigazgatás felől közelít. Bár az információs társadalmak korai definíciói közül (a jobbak) az infokommunikációs függőséget nem tartják szükségesnek, napjaink információs társadalmaira ez a függőség mégis jellemzőnek tűnik.

*Az információs társadalom olyan új társadalmi együttélési forma, melynek során – napjainkban – az infokommunikációs eszközök, az eszközökhöz rendelt tartalom, az ezeket működtetni képes ismeret olyan tudást, majd innovációt generál, mely katalizálja, és újraszervezi a gazdasági-társadalmi és kulturális folyamatokat (a társadalmi egyenlőtlenségek sajnálatos újratermelése mellett), s ezekhez új tartalmi és formai szabályozást és igazgatást (gyakori, dinamikus korrekcióval) követel. A valamennyi szférát érintő átalakulásban a közigazgatás elé támasztott kihívásokat az e-közigazgatás tágran értelmezett eszközrendszere (szervezési-vezetési módszerei, technológiai megoldásai, jogi szabályozása) oldja meg, új alapokra helyezve a közigazgatást. Ezáltal a társadalmi paradigma-váltást közigazgatási paradigma-diffundálás kíséri.*

## Megállapítások a tudásmenedzsment e-közigazgatási alkalmazásáról

Az e-közigazgatás, mint ezt már többször hangsúlyoztuk, szervesen felépülő, interdiszciplináris terület. A tudásmenedzsment közel két évtizedes területét ma nem lehet figyelmen kívül hagyni akkor, ha dinamikus közigazgatási szervezeti működést szeretnénk. Az okokat keresve összefoglalásként álljon itt néhány:

- 21.) A közigazgatásban akarva akaratlanul rengeteg tudás integrálódik. A tudás érték, így nem csak a tudás megszerzésére fordított költségek (képzés és továbbképzés), hanem ezen értékek elhanyagolása is effektív veszteségként jelentkezhet.
- 22.) A profitorientált és non-profit szervezetek sikere a XXI. században attól függ, hogy mennyire dinamikusak (avagy nem a nagy hal eszi meg a kis halat, hanem a gyors hal rágja körbe a lassú halat). A gyorsaság pedig itt a releváns

<sup>29</sup> A fokozatosság és a csúsztatott váltás kulcsfogalmak az e-közigazgatási technikák kialakításánál. Nem várható el mindenkitől, hogy könnyen adaptálja az e-szolgáltatásokat, így a hagyományos szolgáltatások fenntartása redundanciát követel meg a közigazgatástól.

<sup>30</sup> Számos példa hozható, hogy az elektronikus szolgáltatások igénybevevői kézzel fogható kedvezményekben részesülnek a hagyományos alkalmazások mellett kitaratókkal szemben.

<sup>31</sup> Az információs társadalom e-közigazgatásának egyik funkciója épp ezért a virtuális vagy valós tudásközponti funkció.

- információk beszerzésére, reagálására, nyilvántartására, eljuttatására, kezelésére, egyszóval menedzselésére vonatkozik.
- 23.) A mikroökonómia is egyre jobban felértékeli a szellemi tőkét, mint termelési faktort, valamint ennek menedzsmentjét sikertényezővé emeli.
  - 24.) A tudásmenedzsment technológiáinak támogatói egyre erőteljesebben jelen lesznek a közigazgatásban, így egyre több adatbányász, információbróker, egyre gyakoribb tudásalapú technológia, dinamikus szimuláció, vagy számítógéppel támogatott kollaboratív rendszer foglal teret.
  - 25.) A döntéstámogatás egyre inkább elképzelhetetlen tudásmenedzsment nélkül.
  - 26.) A közigazgatási szervezetek eltérő jellege gyakran ugyanúgy indokolja a tudásmenedzsment technikák alkalmazását, így a bizonytalanság (túl kevés információ) és a komplexitás (túl sok információ) egyaránt.
  - 27.) Peters és Waterman McKinsey 7S modellje<sup>32</sup> a képességek (skills) csoportját - értve ezalatt a tudást is - a menedzsment rendszerek lágy komponensei között sorolta fel.
  - 28.) A tudásmenedzsment számos funkciója ma már a közigazgatásban létező funkció, csak nincs nevesítve, sokszor nem tudatos, valamint rendszerbe illesztése is elmaradt.
  - 29.) A tudás és tudásmenedzsment tevékenységek, a szervezeti típus, a közszolgáltatások hatékonysága és szolgáltatás-orientáltsága között szoros összefüggés van<sup>33</sup>.
  - 30.) Az Európai Unió politikájának központi eleme az élethosszig tartó tanulás, mely megalapozza a tudásmenedzsment szerepének fontosságát, hiszen mind az agenda 2000, mind az 1995-ös fehérkönyv vallja, hogy az élethosszig tartó tanulás egyszerre eszköz, forma és cél a felnőtt társadalom és benne az egyén megújulásához<sup>34</sup>.

Az érvek példálózó jellegű felsorolása már önmagáért beszél. Az érvek száma és súlya, és az azokat alátámasztó egyre meggyőzőbb legjobb gyakorlatok a tudásmenedzsment e-közigazgatásban betöltött szerepét már nem kérdőjelezzik meg napjainkban.

### Megállapítások a minőségbiztosítás e-közigazgatási alkalmazásáról

- 31.) A közcélú feladatellátás középpontjában a vevő (állampolgár) áll. A minőségbiztosítással dolgozó szervezeteknél a közigazgatási termékek és szolgáltatások középpontjában a közösségi igények kielégítése áll, elégedettebb ügyfelekkel.
- 32.) A minőségbiztosítással dolgozó szervezetek működése szabályozottabbá, gazdaságosabbá válik. Gazdasági mutatói és teljesítőképessége is javul.
- 33.) A munkatársak munkája értékelhetővé, nyomon követhetővé válik.
- 34.) Minőségbiztosítással a felelősségi kérdések is tisztulnak. Az ügyfél biztos lehet abban, hogy esetleges minőségi kifogásait nem hagyják figyelmen kívül.
- 35.) Minőségbiztosítással csökken a szolgáltatások során elkövetett hibák aránya.
- 36.) A minőségbiztosított hivatalok befektetésvonzó (tőkeabszorpciós) képessége nő, mely magasabb hivatali büdzséhez, ezen keresztül lakossági életminőségjavuláshoz vezethet.

<sup>32</sup> Peters, T.J.– Waterman, R.H., *A siker nyomában*, Kossuth, Budapest, 1986, 36-46.

<sup>33</sup> Mark A. Powers: bevezető in. Köteles Bernadett: *Tudásmenedzsment és e-közigazgatás* c. könyvéből; E-government Alapítvány, Budapest, 2006, 7.

<sup>34</sup> *Lifelong Learning: the contribution of education systems in the Member States of the European Union*. Result of the EURYDICE Survey, 2000, 17.

- 37.) Az újfajta minőségbiztosítási rendszerek alkalmazása elképzelhetetlen elektronikus back-office nélkül, az offline világ e rendszereket nem tudja hatékonyan használni<sup>35</sup>. Ezért is mondjuk, hogy az e-közigazgatás teljesen más munkamódszereket használ, mint offline elődje. Ugyanakkor az e-közigazgatás is elképzelhetetlen minőségbiztosítás nélkül.
- 38.) Bár a jól működő és minőségi közigazgatás versenyképességi tényező a gazdaság számára, a minőségi közigazgatás etikai okok miatt is szükséges.
- 39.) A közigazgatás teljesítőképességének növelését elsősorban minőségfejlesztési eszközökkel lehet biztosítani. Az átalakítás hajtóerejét az EU integráció és a globalizáció<sup>36</sup> kényszere jelenti.

## Megállapítások a közigazgatási szerkezetváltás szükségességéről

Az elektronikus közigazgatás eszközzel a területi tagozódás kialakítása nem fizikai összevonásokat és átszervezéseket, hanem virtuális egységek kialakítását jelentheti. Ráadásul a létrejött egységek később tetszés szerint, dinamikusan újraszervezhetőek. Azaz centralizációval való decentralizáció érhető el.

Azonban ahhoz, hogy az elektronikus közigazgatás fejlődésnek induljon a lokális szinteken, tisztázni kell a szerepeket, felelősségi köröket, és a finanszírozási hátteret. Mindaddig az e-közigazgatás helyi szintjei oldalazva, sántikálva haladnak a lejtőn, néha felfelé, néha lefelé. Az e-közigazgatás sikeressége nagyban múlik azon, hogy mennyire stabil a közigazgatási struktúra.

A közigazgatási szerkezetváltás szükségességét az e-közigazgatás könnyebb fejlődése érdekében a következő tézisek indokolják:

- 40.) Az ingatag alap soha nem eredményez stabil felépítményt. A tisztázatlan szerkezeti (tagolás) viszonyok, pontatlan hatásköri és felelősségi viszonyok lebegő hierarchikus szinteket, és ezzel járó lebegő intézményrendszert eredményeznek, ahol nagyságrendekkel kevesebb e-közigazgatási projekt indul.
- 41.) A területi e-közigazgatás megteremtése a vertikális és horizontális szubszidiaritáson múlik. Míg a vertikális szubszidiaritásnál a központi szervek delegálnak feladatokat, addig a horizontális szubszidiaritásnál a helyi szervek szervezik ki az általuk nem optimálisan végezhető feladatokat. Mindkét delegálás eredménye a tiszta hatásköri és felelősségi viszony, ahol a hatékonyság, hatásosság és eredményesség jobban érvényesül. Amíg ez nem történik meg, addig a területi e-közigazgatási fejlesztések gazdátlanok.
- 42.) Egyre több a területi feladat, egyre inkább atomizálódik a településszerkezet, míg arányaiban is egyre kevesebb forrás jut a területi közigazgatás megszervezésére. A növekvő feladatokkal párosuló alacsonyabb költségvetés az e-közigazgatás eszközzel felé fordítja a figyelmet.
- 43.) A különböző típusú államigazgatási dekoncentrált szervek száma, hatásköre és illetékessége távolról sem egyezik. Az egymást gyakran átfedő dekók közötti szükséges koordináció gyakran hiányzik.

<sup>35</sup> Elég csak a Hat Szigma PPM (parts per million) mutatójára gondolni, ami egyértelműen az összes folyamat mérését feltételezi. E mutató számítása manuálisan aránytalanul nagy terhet hárítana a szervezetre, mellyel pont hatékonysága és minősége romlana le.

<sup>36</sup> A globalizáció esetünkben azt jelenti, hogy a közigazgatási szolgáltatások földrajzi, etnikai határai megszűnnek létezni.

- 44.) A növekvő terhek mellett számos követelmény érkezik. A közigazgatás legyen logikus, szolgáltató, ügyfélorientált, többcsatornás, proaktív, hatékony, hatásos, mellérendelt (alárendelt), rugalmas, jogkövető (indokolt esetben diszkrecionálisan megengedő és kedvezményező), átlátható, demokratikus, szakmai-tudományos alapú, professzionalista (*pártsemleges*), vállalkozó szemléletű, nemzetközileg kooperáló (interoperábilis, interkonnectív) stb. Ezek a követelmények csak elektronikus közigazgatással oldhatók meg.
- 45.) A középszint jelenleg még elméletileg sem foglalkozik e-közigazgatással, holott a virtuális térszervezés kulcsfontosságú megoldása lehet.
- 46.) Ördögi körben van az újfajta területi tagozódás kialakítása és az e-közigazgatás. E-közigazgatási eszközrendszerrel könnyebb az új területi tagozódás kialakítása és változtatása (lásd virtuális hivatalok), míg az e-közigazgatás kialakításának alapfeltétele a stabil szerkezetrendszer<sup>37</sup>.
- 47.) A stabil szerkezetrendszeren kialakított e-közigazgatási eszközökkel hozható létre az a virtuális szolgáltatásokból álló hivatal, mely kvázi centralizációval valódi decentralizációt ér el, a dinamikus újraszervezés lehetőségével. Hosszútávon csak a virtuális feladatszervezés és – kiosztás teszi lehetővé a társulási szabadság biztosítását.
- 48.) Az EU ajánlásai három szintű közigazgatást tesznek racionálissá Magyarországon:
- letisztult profilú főhatóságok és központi közigazgatási szervek,
  - kevés (3-7) számú, erős régiók,
  - dinamikus és erős kistérségek, székhelyvárosok, vonzáskörzeti központok;
- 49.) A településeken – a társadalmi, gazdasági folyamatoknak köszönhetően – a közigazgatási szintet, a lakosságot kiszolgáló közigazgatási szolgáltató irodák váltanak, melyek nem valódi szintként a lakosság első szinthez közelebb szállítását jelentenek.
- 50.) Az önkormányzati és államigazgatási feladatok egyre inkább összerosódnak. A kötelező és vállalt feladatok szintügy. A jövőben egy dinamikus alakítható katalógusból állítható össze a kistérségi feladatok listája. Ez az önkormányzatiság tartalmát is átalakítja, hiszen a települési szint lassú erodálódásával az érdekérvényesítési eszközök is a kistérségi szinthez csúsznak.

## Megállapítások az e-közigazgatás jogi környezetéről

A jogi környezet az e-közigazgatás egyik fő pillére. Sajátos működése, sajátos szabályai vannak. Optimális jogi környezet esetén az e-közigazgatás előtt álló akadályok fokozatosan lebomlanak, az e-ügyintézés terjedésének nemhogy nem lesznek normatív akadályai, hanem ellenkezőleg: normatív ösztönzőket kap.

A 10 legfontosabb megállapítás az e-közigazgatás jogi környezetéről:

- 51.) Az e-közigazgatás kialakításához építő, átalakító és romboló folyamatokra van szükség. Az e-közigazgatás feltételrendszerének kialakításakor a jogi

<sup>37</sup> Az olvasóban joggal merülhet fel a kérdés, hogy miért nem vállal fel mindent az állam? A megoldás a demokratikus államberendezkedésben és az önkormányzatiságban keresendő. Számos (egypártrendszerű) állam alkot alatt nagyokat (lásd Szingapúr), azonban hazánk lehetőséget biztosít a területi önkormányzásnak. Nekik könnyebb a területi tagozódást kialakítani (központi iniciatívák tömkelegével), azonban náluk az önkormányzatiság nem, vagy nem ilyen formában érvényesül, mint nálunk.

- szabályozás célja egyrészt a folyamatok jogi kereteinek meghatározása, másrészt bizonyos folyamatok előtt álló akadályok megszüntetése.
- 52.) A dereguláció a jogszabályok felülvizsgálatának, a felesleges jogi előírások és eljárások kiiktatásának, valamint a jogalkotás egyszerűsítésének, átláthatóvá tételének köszönhetően – hatékony végrehajtás mellett – megteremtheti az e-közigazgatás intézményeinek és jogintézményeinek hatékony működését.
- 53.) Az e-közigazgatási szabályok hierarchiáját egy ötrétegű információs piramis modellel szemléltethetjük. A szabályozás folyamatát – a stratégiaalkotáson keresztül – elsősorban az EU határozza meg, de erős hangsúlyt kapnak a koregulatív szabályok is.
- 54.) Hasonló eredményre jutunk, bár más megközelítésben, ha az informatikai prizma modelljét használjuk. Itt a prizma csúcsán lévő „Acquis” kvázi alaphalmaz-normaként nyomja rá bélyegét minden szabályozásra.
- 55.) Az EU információs társadalmi és e-közigazgatási stratégiái három csoportra oszthatók. A kezdetek óta e stratégiák érdemben nem sokat változtak, csupán szofisztikálódtak, esetenként korrekciót hajtottak rajtuk végre. E stratégiák nemcsak jogalkotási és végrehajtási iránymutatásként szolgálnak, hanem gyakorta indikátorokat is bevezetnek, melyekkel az e-közigazgatás fejlettsége mérhető.
- 56.) A stratégiák két évtizede szinte ugyanarról szólnak, más-más hangsúllyal. Üzenetük, hogy ha a négy csoportra (infrastruktúra, szabályozás és intézményrendszer, tartalom, felhasználók) odafigyelünk, és megoldjuk horizontális fejlesztésüket, akkor elérjük az információs társadalmi kánaánt, mely gazdasági prosperitáshoz vezet. Amennyiben nem, úgy vesztesek leszünk. Mind a négy csoportnak megvannak a visszatérő hívószavai, mely fogalmak a mindenkori politikai végrehajtás függvényében olykor kiüresednek.
- 57.) A hazai stratégiák első 10 éve nem tekinthető igazán információs társadalmi stratégiáknak, hiszen az ehhez szükséges három feltétel (társadalom egészét átfogó programozás, kormány szintű intézményi képviselő, elkülönített forrás a végrehajtásra) nem volt meg.
- 58.) A helyi jogszabályokhoz tisztában kell lenni a helyi viszonyokkal, valamint a jogszabályok célrendszerével. Rendelkezni kell egy e-közigazgatási stratégiával, ami tartalmazza azokat a célokat, melyeket mind a hivatali informatikai, mind a települési (kistérségi) informatikai, mind a helyi (kistérségi) közszolgáltatások modernizációja területén az adott település (kistérség) el szeretne érni. A stratégiák hiánya pedig előre vetíti a céltalan bolyongást, a fentről érkező támogatások áhított (el)várását, az ad-hoc normaalkotást vagy annak hiányát, és az ennek tükrében létrejövő véletlenszerű, szigetszerű, toldozó-foltozó fejlesztéseket.
- 59.) A közigazgatási elektronikus eljárást közvetlenül a Ket., (és három kapcsolódó rendelete 193-194-195/2005. (IX.22.) Korm rendelet) az Eitv, az Avtv, Eat., az Itv. Határozza meg. A Ket. bázisú szabályozás azonban a papír alapú ügyintézés tekintette bázisnak, így a Ket. módosítása megkerülhetetlen. A tervezett módosítás új karakterisztikát szabhat a közigazgatási elektronikus eljárásnak és felgyorsíthatja az elektronikus eljárások elterjedését.

A stratégiák és a jogi szabályozás adja meg az e-közigazgatási politikai diskurzust, kiegészítve a kapcsolódó tudományterületek megállapításaival, elméleteivel.

## Megállapítások az e-közigazgatás back office-áról

A back office tehát a hivatal háttere. Témáit vizsgálhatjuk vertikálisan (így kapjuk az adatbázis-kezelő rendszereket, nyilvántartásokat, VIR / OLAP rendszereket, felügyeleti és monitoring rendszereket, ügyviteli rendszereket), míg elemezhetjük horizontálisan is (így jutunk az interoperabilitás, a nyílt forráskód, a digitalizáció és az azonosítás kérdésköréhez).

Az alábbiakban 10 jellemző megállapítást teszünk az e-közigazgatási back office-ról.

- 60.) A back office az ügymenet (vagy más néven workflow) áttekintésével kezdődik. E közigazgatás-technológiai kérdés megoldása a feltétele annak, hogy ne konzerváljunk rossz és felesleges funkciókat. A közigazgatási workflow technikák mutathatnak rá arra, hogy mely területeken szükséges, hol indokolt és hol kerülhető el a fejlesztés.
- 61.) A back office egyik legnagyobb feladategyüttesét az adatbázis-kezelő rendszerek és nyilvántartások adják. Számuk és terjedelmük magas. Interoperabilitásuk biztosítása, valamint elmozdításuk a szemantikus web-alkalmazások felé (lásd tudásmenedzsment fejezet) a proaktív közigazgatás kulcsát jelentik.
- 62.) A dinamikus közigazgatáshoz dinamikus vezetők kellenek, akiket dinamikus eszköztárakkal szolgálunk ki. Döntéseikhez a legszükségesebb információk kellenek, a lehető leggyorsabban. Ebben segítenek a vezetői információs rendszerek, valamint azok döntéstámogató moduljai.
- 63.) Az ügyviteli rendszerek valamennyi eszköze az e-közigazgatás hatékonyságát szolgálják: az iktatórendszerek, a dokumentum-menedzsment rendszerek nem csupán a postaköltségek radikális csökkentését, hanem a küldés-fogadás megbízhatóságát, gyorsaságát, a rendszer hatékonyságát eredményezheti. Az online rendszerek mellett azonban nem szabad megfeledkezni az offline rendszerek fenntartásáról, azok egyidejű digitalizálásáról sem.
- 64.) Az adatok – szinte kivétel nélkül – rendelkeznek, vagy rendelkezhetnek térbeli tulajdonságokkal, melyek a döntéshozatal során felhasználhatók. A térinformatikai megoldások bár kétségtelenül drágábbak, felhasználásuktól jelentős hatékonyságnövekedés várható (elsősorban az ingatlan-nyilvántartás, vagyongazdálkodás, építéshatósági tevékenység, területrendezés, közlekedés, közüzemi szolgáltatások, rendvédelem, területi védelem, környezetvédelem, természetvédelem stb. területén).
- 65.) A központi közigazgatás back office-át gyakran állítják párhuzamba a „szolgáltatási közmű” koncepciójával. A fogalom egyre tágabb. Míg eredetileg csak a háttéralkalmazások gerincét jelentő gerinchálózatot értettük alatta, addig ma már az EKG-n futó alkalmazások is ide sorolhatók. A szolgáltatási közmű testesíti meg ma a központi közigazgatás gyakorlati alapját. Ez minden központi (és több helyi szolgáltatás) bázisa, és egyben kapcsolat az EU intézményei felé is.
- 66.) Az e-közigazgatás állampolgári gyakorlati hasznát a rendszerek összekötéséből lehet eredeztetni. Minél több intézmény áll kapcsolatban egymással, és az ügyfelek minél kevesebb pont érintésével intéznek el egy ügyet, annál jobb lesz a közigazgatás hatékonysága. Az együttműködéshez szükséges technikai és tartalmi követelmények alkotják az interoperabilitás kérdéskörét. Épp ezért készül / készült interoperabilitás keret nem csupán nemzetközi, de nemzeti szinten is. (Az interoperabilitás vonatkozásában is beszélhetünk horizontális és vertikális interoperabilitásról, melyet az IDAabc program kapcsán elemeztünk mélyebben.)



- 67.) Az e-közigazgatás jövőjét a nyílt forráskódú szoftverek elterjedése is erősen befolyásolja. A segítségükkel nyerhető olcsóbb és jobb fejlesztési szoftverkörnyezet kitörési pontként szolgálhat a szegényebb, vagy lemaradó országok számára. (Arról nem is beszélve, hogy az interoperabilitás is könnyebben megvalósul nyílt fejlesztési környezetben.)
- 68.) Az offline rendszerek fenntartásának kötelessége a jelenlegi infokommunikációs szokásokat és trendeket figyelve legalább 30 évig élni fog. Ehhez adódik az elmúlt évek, évtizedek offline iratanyaga, melyekre kezelési (megismerést biztosító) kötelezettségek ma is érvényesek. Az eddig felhalmozott és napjainkban is halmozódó iratanyag elektronikus térbe küldése a digitalizáció, mely a valódi e-közigazgatási működés egyik olyan feltétele, mellyel nem csupán közigazgatási, hanem (nemzet)gazdasági eredmény is elérhető.
- 69.) Az e-közigazgatási szolgáltatások megbízhatóságának kritikus tényezője az azonosítás, melyet e-kártyákkal kívánnak Európa vezetői megoldani. E többfunkciós kártyák nem csupán e-közigazgatási célokat, hanem kereskedelmi megoldásokkal ötvözve más tevékenységeket is képesek lehetnek kiszolgálni, új arculatot adva az amúgy hatósági jellegű kártyának. Mindez új megvilágításba helyezheti a jövő közigazgatását, annak jelenlegi és jövőbeli szolgáltatásait.

### **Megállapítások az integrált e-közigazgatási front-office-ról**

Jellemzők, melyek felvázolják az ideális elektronikus közigazgatási front-office rendszer ideáltípusát, melyek mindegyikének végpontjában az elégedett ügyfél áll.

- 70.) Az ideális közigazgatási portálok ügyfélcentrikus alapon szerveződnek: nem a hivatali funkciókat próbálják elektronikus formában bemutatni, hanem a leggyakoribb ügyfélkérdések szerint optimalizálják a szolgáltatás felépítését. Proaktívak, didaktívak, ügyfélbarát elemekkel bírnak.
- 71.) Az e-közigazgatási front office valamennyi csatornát használja. A közigazgatás nem tudhatja, hogy az ügyfél számára melyik a legideálisabb csatorna, azonban a szolgáltató jellegből következően valamennyi csatornát biztosítani kell, így a számítógéppel támogatott CRM rendszereket, a webes portálokat, a WAP tereket és SMS-t, valamint a DiTV tereket.
- 72.) Az e-közigazgatás ideális front office-át nem a jogszabályok motiválják, hanem az ügyfélkívánalmak tükrében fejlődnek, a jogszabályok követésével.
- 73.) A front-office információ-orientált. Az ügyfélmegkeresések túlnyomó része információért történik, így az információk minél kézenfekőbb, kényelmesebb szolgáltatása várható el az ideális front office-tól. Az információk (és válaszinformációk) helyes kezelése tudásmenedzsment módszerekkel, értékes információkat adhat az ügyfélszokásokról.
- 74.) Az e-közigazgatás front office részben, vagy egészben kiszervezett. A kiszervezés nem csak hatékonyabb, de gyakran olcsóbb is, nem is beszélve az ügyintézők érdemi munkavégző-képességének növekedéséről. A kiszervezés mellett a távmunkavégzés is alkalmas a hivatal ügyintézőinek tehermentesítésére.
- 75.) Az e-közigazgatási front office – automatizmusai révén – alacsonyabb működési és ügyintézési költségeket eredményez, hosszabb távon. Az intézmények (társszervek) együttműködésével a költségek tovább csökkennek.

- 76.) A szabályosan (szabványosan) működő front office jó alapot ad arra, hogy egy későbbi minőségbiztosítást könnyebben lehessen a szervezeten keresztül vezetni. Szabványokat kormány- és civil szervek is ajánlanak. (pl.: KIETB, vagy W3C WAI).
- 77.) Az e-közigazgatási, integrált és többszörös front office társadalmi hasznait hosszasan sorolhatjuk:
- a. Tértől és időtől független 0-24, 24/7 ügyintézés, mely a hivatal munkarendjétől függetleníthető.
  - b. Az ügyfélkapcsolatok átalakulnak, fejlődnek, több lesz az elégedett ügyfél.
  - c. Hibamentes, gyorsabb, dinamikusabb szolgáltatások, akár kritikus helyzetben is.
  - d. Az önkiszolgálás folyamatos lehetősége, az adatvédelmi és adatbiztonsági elvek betartásával.
  - e. Jobb információellátás, az információk jobb kezelhetősége, témakörtől függetlenül.
  - f. Egyablakos ügyintézés.
- 78.) Az e-közigazgatási front-office szolgáltató csatornáinak kombinációját úgy alakítja ki, hogy valamennyi hátrányos helyzetű állampolgárát elérhesse, ezzel megvalósítja az inkluzívitás eszméjét. (A hátrányos helyzetnél egyaránt tekintettel van szervi, vagy anyagi hátrányokra.)
- 79.) Az e-közigazgatási front office a hivatal arca. Tükrözi a hivatal működését, dolgozóit, tevékenységét, tudását, minőségét.

A hazai közigazgatás „arca” egyelőre gyermekképű, tele „horzsolással” és „kiütéssel”. Ezek a problémák – az ügyfél által egyelőre nehezen látható – „szervi okokra” vezethetők vissza. Azaz a back office és a front office egymással szorosan összefügg, a kettő egymás nélkül nem lehet meg. Minőségi front office back office nélkül nem lehet meg. Organikus hasonlatomat folytatva: Ma még egy jóképű gyermek elégedettséggel tölti el a naív ügyfelet<sup>38</sup>. Azonban e gyermekek túlélési esélye lényegesen romlik, ha komoly szervi problémáik vannak, netalán hiányzik, vagy nem működik egy-két létfontosságú szervük.

Jó elmozdulásnak tekinthető az Integrált Közigazgatási Ügyfélszolgálat (IKÜSZ) koncepciója, mely élethelyzet alapú szolgáltatásokkal próbálja a központi integrált ügyfélszolgálat ideálját megteremteni. (Egyelőre azonban csak elméletileg.)

## Megállapítások a csúcstechnológiák közigazgatási használatáról

Három csatornát tartunk számon, amelyek a leginkább segítik az ügyfelek alternatív elérését. Érvek, amiért a három csatornát infrastruktúraként kell kezelni:

- 80.) Az internet-penetráció értékei alacsonyok, a közigazgatás nem tud elérni (pláne nem egyenlően elérni) mindenkit, így az alternatív csatornák felé kell fordulnia.
- 81.) Az alternatív csatornákkal járó technológiák segítségével – hozzáadott értékű – prémiumszolgáltatások nyújthatók, így magasabb színvonalú szolgáltatásokat nyújthat a közigazgatás.

<sup>38</sup> Egy jobb hivatali portál azt sugallhatja, hogy a településen a közigazgatással minden rendben van. Nem véletlenül polírozzák fel a választások előtt a legtöbb települési oldalt, s teszik ugyanezt választások után is. Ez az az időszak, amikor az ügyfélszolgálatok elgondolkodnak azon, hogy hol is van az ügyfél, és valójában mit is akarhat.

- 82.) Az eEurope CLBPS-hez fűződő targetizált szolgáltatások jó része – mai ismereteink szerint – könnyebben érhetőek el alternatív csatornák segítségével.
- 83.) A csúcstechnológiák alkalmazását az EU támogatási politikája is segíti, többek között a Hetedik Kutatási Keretprogrammal (FP7), valamint CIP programmal, mely igazolja az EU csúcstechnológiákba vetett hitét abban, hogy ezáltal a hatékonyság, a nyitottság és a számonkérhetőség jobban biztosítható a közigazgatásban is.
- 84.) A mobil-közigazgatás indokoltsága mögött számos érvet sorakoztattunk fel, így – többek között – azt, hogy segítségével erősíthető a szolgáltató jelleg, automatizálható, emberközeli, mobilizálja a szolgáltatásokat, a kommunikációs infrastruktúrát, és magát az embert (társadalmat) is.
- 85.) Az internethez hasonlóan a vázolt csatornákon is egyre több kereskedelmi szolgáltatás jelenik meg. Az ügyfelek természetes igénye, hogy ha már szélsőséges vagy niche-piaci szolgáltatások találhatók egy adott csatornán, úgy a közigazgatásnak is jelen kell lennie.
- 86.) Az elektronikussá válás rövid- és középtávon redundáns hivatali működést feltételez, miután a papír alapú ügyintézés lehetőségének biztosítását a törvények (hazánkban pl.: a KET) is rögzítik. A papír alapú dokumentumok kezelését csúcstechnológiával (pl.: RFID) lehet online szolgáltatásokba integrálni.
- 87.) A földrajzi információkat hasznosító helyzettudatos szolgáltatások segítségével könnyebben valósul meg a méretgazdaságosság: nincs szükség minden településnek, kistérségnek, régióknak önálló szolgáltatásra adott esetben, ha a szolgáltatások alapja azonos, különbséget csak az eltérő földrajzi pozícióhoz köthető eltérő információk okoznak.
- 88.) Optimalizálható a hivatali kommunikáció. Egyrészt a szűk célcsoportok optimális elérése valósítható meg a niche-piacra alakított m-közigazgatási szolgáltatásokkal, másrészt a kommunikációs szokásokhoz leginkább illeszkedő szolgáltatások alakíthatók ki csúcstechnológiára épülő megoldásokkal (m-gov, t-gov). Nem megkerülhető tény, hogy a lakosság hivatalhoz fordulása okának túlnyomó része egyszerű tájékoztatással megoldható. Minél világosabb, egyszerűbb és több oldalról támogatott a tájékoztatás, annál jobb a hivatal-ügyfél viszony, annál hatékonyabb az ügyintézés, annál több idő marad érdemi feladatok ellátására.
- 89.) A valódi (teljesen online vagy tranzakciós) szolgáltatások nem nélkülözhetik a közhitelességet. A hitelesítés alternatív módjai is csúcstechnológiás megoldáshoz köthetők. Ráadásul lakossági elterjesztésük – a technológiák jelenléte folytán – nem okoz akkora nehézséget.

A csúcstechnológiák alkalmazása nem csupán elméleti elvárás, hanem olyan gyakorlatban érvényesülő megoldások halmaza, melyek segítik a közigazgatás munkáját az állampolgárok egyidejű elégedettségével. Az ilyen szolgáltatások számának emelkedése azonban nagyban függ a mindenkori kormányzat és önkormányzatok támogatásától.

## Megállapítások az adaptálandó (vagy erősítendő) üzleti eredetű módszertanokról

Az e-közigazgatásnak számos területen át kell vennie az üzleti (és néhol a civil-) szféra megoldásait, valamint ahol átvette, ott erősítenie kell ezeket. Az alább – összefoglalásként szereplő – 10 terület az e-közigazgatás sikeres működésének előfeltétele, gazdasági alapja.

- 90.) *WorkOut*: A szokásoktól eltérően a közigazgatásnak a hibás folyamatokat azonnal le kell állítani, és gyökeresen átalakítani. Ennek üzleti technikáját fejlettebb angolszász országoknál már látjuk sikeres működés közben.
- 91.) *BPR*: A BPR a fókuszot tévesztett, rossz irányba (vagy célrendszer nélkül) mozgó szervezetek radikális eszköze. A módszer segítségével a szervezet kulcsfolyamatait, folyamatainak struktúráját lehet újratervezni. Az e-közigazgatás kialakításánál gyakran kell a BPR módszeréhez nyúlni, hiszen az a közigazgatási funkciók elektronikus alapú újraszervezését feltételezi. Mind a workout, mind a BPR esetén célszerű konzulens céget alkalmazni.
- 92.) *Outsourcing*: A közigazgatásban nincs meg (nem is kell meglennie) valamennyi tudásformának. Ha az ésszerűség (gazdasági feltételek) úgy diktálja és a jogszabályok lehetővé teszik, delegálni kell a feladatot azokhoz, akik hatékonyabban és magasabb színvonalon képesek ellátni ezt a feladatot.
- 93.) *ASP*: A – döntően informatikai jellegű – feladatok valamennyi hivatal számára megterhelők. Nem csupán a fejlesztés, de a rendszerek fenntartása is egyre nagyobb erőforrásokat emésztnek fel. A költséghatékonyság az ASP-modellek irányába tereli a közigazgatási szervezetet. Itt az adott tevékenységre, tevékenységekre szakosodott szolgáltatók havidíj fejében teljes körű szolgáltatást nyújtanak azokon a területeken, melyre a hivatalnak szüksége van.
- 94.) *PPP*: Gyakori probléma, hogy a fejlesztésre szükség van, azonban annak fedezete hiányzik. Ilyenkor a versenyszféra partneri együttműködésével előteremthető a beruházáshoz szükséges erőforrás, melynek költségeit a hivatal hosszútávra elosztva a későbbiekben fizet meg. A hivatal a fejlesztéshez és annak üzemeltetéséhez jut, a beruházó pedig hosszútávú, állandó megrendelővel bíró tartós, profitábilis üzlethez.
- 95.) *Elektronikus piacterek (elektronikus közbeszerzés)*: A közigazgatásnak számos jószágot kell a piacról beszereznie. Ha a közigazgatási szervek összeállnak, akkor mint nagy piaci szereplők, lényegesen kedvezőbb anyagi és megbízhatósági szintet érhetnek el. Erre szolgálnak a piacterek, melyek a vevői igényeket és a szolgáltatói kínálatot aggregálják és hozzák össze egymással. Ennek speciálisan közigazgatási fajtája az EKR, ahol a közigazgatás számára akkreditált szállítók kínálják termékeiket és szolgáltatásaikat. A közigazgatás itt gyorsabban, olcsóbban és megbízhatóbban szerezheti be szükséges javait.
- 96.) *Atipikus foglalkoztatás (munkaerő kölcsönzés)*: Az elektronikus közigazgatás számára a klasszikus közszolgálat idejétmúlt megoldás. A gazdasági szerkezetváltáshoz a közigazgatásnak is alkalmazkodnia kell. Így jönnek előtérbe az atipikus formák. A munkaerő-kölcsönzés lényege egy humán erőforrás-probléma áthidalása azért, hogy a szervezet a főfolyamatokra tudjon koncentrálni. Ez az út vezet a professzionális hivatalok felé.
- 97.) *Atipikus foglalkoztatás (táv munka)*: Számos olyan funkció alakul, mely nem igényli a dolgozók fizikai jelenlétét. A funkcióbővülés így nem kell, hogy

feltétlenül a hivatal bővülésével járjon. Arról nem is beszélve, hogy az újonnan létrejövő funkciók nem minden esetben indokolnak teljes foglalkoztatást. A távmunkások gyakorta több helyről kapják megrendeléseiket, így több „részfoglalkozásból” adódik össze munkájuk. Ezt csak virtuális közegben lehet hatékonyan végezni, földrajzi kötődéstől függetlenül.

- 98.) *Közigazgatási távmunka szolgálat:* A részfunkciók elvégeztetésének másik formája, amikor a hivatalok a funkciók köré csoportosítják az atipikus munkavállalókat. A költséghatékonyság és méretgazdaságosság szempontjai itt is így érvényesülhetnek maradéktalanul.
- 99.) *IT-mentorálás és ügysegédlet:* Tekintettel arra, hogy hazánkban több a digitális analfabéta, mint a digitális írástudó szükség van olyan összekötőkre, tanítókra, akik a digitális kultúrával megismerkedtetik az embereket. Az e-közigazgatás szempontjából azért döntő ez, mert csak akkor beszélhetünk elektronikus ügyintézésről, ha az ügyfél is hajlandó az elektronikus út igénybevételére. A hajlandósághoz azonban motiváció és segítség kell. Ez utóbbit adják az IT-mentorok és ügysegédek.

E módszerek alkalmazásával lényegesen dinamikusabb (és egyben hatékonyabb) közigazgatás érhető el úgy, hogy közben a versenyszféra és a civilek teljesítménye is javul, hiszen a szolgáltatások nagyobb részében a közigazgatás megrendelő, passzív fél.

## Megállapítások az e-közigazgatási buktatóiról

Az e-közigazgatás – amúgy sikerre ítélt – világa hol lassabban, hol pillanatok alatt omolhat össze. Területek, melyre mindig tekintettel kell lennünk:

- 100.) *Information warfare:* Egy állam sebezhetősége egyenes arányban növekszik a számítógépesített információk arányával, valamint intézményeik és működésük hálózatba kötöttségének mértékével. Egy államot ma információs infrastruktúrájának támadásán keresztül térdre lehet kényszeríteni, hónapokkal, évekkel vissza lehet vetni. Ezért kiemelten fontos a kockázatok felmérése, és e terület fokozott (preventív) védelme.
- 101.) *Adatbiztonsági és adatvédelemi kockázatok:* az adatok kezelésénél az adatok és az azokhoz fűződ jogok sérülhetnek. E (fizikai vagy jogi) sérülések az e-közigazgatás működését leronthatják, az ilyen szolgáltatásokkal kapcsolatos bizalmat megkérdőjelezhetik. Ezért fontosak az adatbiztonságot és adatvédelmet szolgáló szervezési-, informatikai és jogi intézkedések.
- 102.) *Redundancia:* Amíg az ügyfeleknek biztosítani kell a választás szabadságát az elektronikus és offline út között, addig mindkét rendszer párhuzamos fenntartására van szükség. Ha e redundáns működést nem előzi meg hatékony ügymenet-racionalizáció, akkor az e-közigazgatás bevezetése ellenkező hatást érhet el.
- 103.) *Finanszírozási problémák:* A döntéshozók – politikai kívánalmaknak megfelelően – még mindig materiális, jelenben hasznosuló jószágokat preferálnak, immateriális, jövőben hasznosuló javakkal, katalizátorokkal szemben. A megszorítások is ezt a régi beidegződést tükrözik.
- 104.) *A képviselő hiánya a végrehajtó hatalomban:* Amíg nincs meg a megfelelő képviselő a végrehajtó hatalmon belül, addig adott e-közigazgatási részterületek sem kaphatnak kellő hangsúlyt. Minél magasabb szintű végrehajtói hatalmi

képviselő diszponál egy terület felett, annál valószínűbb az ott létrehozott programok végrehajtása.

- 105.) *Intézményrendszer vs. Intézményrendszertelenség*: A több tucat próbálkozás ellenére sem átlátható a közigazgatási intézményrendszer mögött rejlő folyamathalmaz. Az intézményrendszer alapja is ingatag, hiszen a kistérségi és regionális feladat kiosztás, felelősség és hatáskör nem tisztázott (sem szervezési, sem jogi szempontból). Ingatag alapra veszélyes házat építeni. Az intézményrendszer mögötti szakpolitikai irányok is sokszor nehezen látszanak, így a magukra utalt intézmények gyakran szaladnak bele a gyártófüggőség, azaz a *vendor lock-in* csapdába. Gyakran hiányzik a települések (pláne kistérségek) e-közigazgatási vagy azt részben pótló informatikai stratégiája. E hiány előre vetíti a céltalan bolyongást, a fentről érkező támogatások áhított (el)várását, az ad-hoc normaalkotást vagy annak hiányát, és az ennek tükrében létrejövő véletlenszerű, szigetszerű, toldozó-foltozó fejlesztéseket.
- 106.) *Politikai kultúra vs. Politikai kultúrátlanság*: Ha a politikai közélet tovább kriminalizálódik, a szembenálló felek nem kooperálnak egymással, hanem elvből negligálják, nem jön létre a valódi európai integráció, akkor még prosperáló gazdasági környezetben sem jöhet létre pozitív e-közigazgatási forgatókönyv.
- 107.) *A jogszabályok szankcionátlansága*: A közigazgatásra vonatkozó normák túlnyomó része szankcionátlatlan, a felügyeleti szervek nem látják el szerepüket (túlságosan diszkrecionális szemléletet tanúsítanak), a szakmai morál is elnéző, így semmi sem kényszeríti a jogszabály címzettjeit a jogkövetésre.
- 108.) *Humán faktor*: Mind a szolgáltatói, mind a felhasználói oldalon gondot jelent az infrastruktúrához történő hozzáférés, a digitális írástudás és a motiváció. Amíg ezek a feltételek nem javulnak, esély sincs arra, hogy az e-közigazgatás átütő társadalmi sikert érjen el. A humán faktorban rejlő anomáliák többszörösen összetettek, mely tovább mélyíti a problémát.
- 109.) *Bizalomhiány*: társadalom tagjai egymással, az ügyintézők és ügyfelek, valamint a közigazgatási kollektíva saját tagjaival szemben is bizalmatlanok. A bizalomhiány teljesítmény-visszaeséshez, elkötelezettséghez, a szervezet értékeinek és céljainak megkérdőjelezéséhez, végső soron az e-közigazgatási fejlesztésekkel szembeni ellenérzések felerősödéséhez vezet.

A fenti veszélycsoportok bármelyike képes lehet arra, hogy ledöntse a már felépült e-közigazgatási építményeket. A buktatók száma a technika és környezet fejlődésével nő, a problémák – azok szőnyeg alá söprésével – mélyülnek, megoldásuk egyre nehezebbé válik. E kockázati tényezők megoldása rövidtávon elkerülhetetlen, ezért kiemelten fontos a mindenkori kormányzatnak különös hangsúlyt fektetni a bemutatott problémák és veszélyek preventív kezelésére.

## ÁLTALÁNOS RÉSZ

### I. A modern, szolgáltató állam és az e-közigazgatás

Egyre nagyobb baj van a közigazgatással. Sokba kerül, óriási szervezetet és létszámot tart fent, nem hatékony, nem eredményes, nem hatásos. A közszolgák panaszkodnak az alacsony bérek, a zárt karriermodell szétesése, a bérek és a teljesítmény közötti összefüggés hiánya, a túl sok feladat, a túl sok ügyfél miatt. A vezetők panaszkodnak az alacsony munkamorál, a minőség miatt, az infrastrukturális feltételek hiánya, a pénztelenség miatt. Az állampolgárok panaszkodnak az adók, illetékek és járulékok magas aránya (melyek a bürokráciát tartják fent), a szolgáltatások gyakran indokolatlan „hatósági” jellege miatt, az átpolitizált szakigazgatási döntések miatt, a kényelmetlen, rossz és sokszor indokolatlan eljárások miatt. Ezekhez csatlakoznak azok az objektív körülmények, hogy a régi közigazgatás fenntartása az „új korban” egyre költségesebb. A kör ördögi, a jelenségek egymás okozói és következményei is egyben.

Ebben a fejezetben számba vesszük, hogy hogyan jutunk el az ideális, modern, szolgáltató államon keresztül az elektronikus közigazgatásig, valamint megvizsgáljuk, hogy ennek a szemlélete hogyan változott, és mivé vált, milyen jellemzőkkel bír.

#### ***Az állam szerepének, feladatkörének hangsúlyváltozása***

Az állam (és annak végrehajtó szerve) szerepéről végelethatatlan viták folynak. A diskurzus során kiemelhetők azonban olyan szakaszok, ahol a közigazgatás lényegi tevékenysége sajátos karakterisztikát mutat. Ennek alapján a demokratikus, vagy demokratikus jellegű államok vonatkozásában beszélhetünk:

- *éjjeliőr államról*
- *jóléti államról*
- *dezetatizáló, szolgáltató államról*

Az *éjjeliőr államban*<sup>39</sup> a közigazgatás lényegi tevékenysége a jogrend működésére, a rend fenntartására irányul (ezért hívják még a rendészeti igazgatás államának is). A rend fenntartásáért a külügyi és hadügyi, és igazságügyi igazgatás, valamint az ezt finanszírozni képes pénzügyi igazgatás (adóztatás) erős, gyakran a szükség határain túl. Ezen felül alapvetően liberális gondolatvilágot tükröz a rendszer: az állam (és annak közigazgatása) nem avatkozik az állampolgárok ügyeibe, „elidegenedik” a társadalomtól, azonban – mint ahogy a *Rerum novarum* enciklika is fogalmaz – a társadalmi igazságtalanságokat nem oldja fel. Jóléti funkciói közül csupán a nem az iskolák és kórházak, mint nem profitorientált társadalmi intézmények fenntartását vállalja fel. Tegyük hozzá, a nemzeti össztermékből az Egyesült Államok esetében az állam mintegy 7-8% felett diszponált. Az Első Világháború ezt az arányt valamennyi államban növelte, az állami beavatkozás mértéke fokozatosan

---

<sup>39</sup> Ferdinand Lassalle használta elsőként az éjjeliőr állam fogalmát a XIX. Század közepén. (Lassalle, F., *Alkotmány, szocializmus, demokrácia*, (szerk.: Kunfi Zsigmond), Révai, Budapest, 1914

növekedett. Ez vezetett (az amúgy extrém, különféle fasizmusok kitérőit leszámítva) a *keynes-i jóléti államhoz*<sup>40</sup>.

A *jóléti államok* eszközrendszere az Első Világháborút és a nagy gazdasági világválságot követően stabilizálta a gazdaságot: szociális kompenzációkkal és aktív foglalkoztatáspolitikával törekedett egy igazságosabb, egyenlőbb jövedelemelosztás végrehajtására, fokozódó gazdasági teljesítmény mellett. A jóléti államok előre meghatározott módon, politikai és igazgatási eszközökkel avatkoztak be a piac és a társadalom működésébe. Ennek nyomati láthatjuk a szociális transferek (segélyek, nyugdíjak stb.) elterjedésében, a szociális alapjogok kiteljesülésében, a közszolgáltatások biztosításában. A szolgáltatások nem csak a szegényeket, hanem az egész államot érintik, a társadalom, mint egész vált a jóléti állam tevékenységének alanyává. Ennek részeként, az oktatási és kulturális javakhoz is egyre szélesebb rétegek férhettek hozzá, miután e szolgáltatások ingyenesen, vagy államilag támogatott formába fejlődtek. A *nemzeti szolidaritás*, a *társadalmi felelősségvállalás* eszméi az államhatalom erősítésével jártak együtt.

A jóléti államok átalakulása (államonként néha jelentős csúszásokkal) a 80-as években újabb csomópontozatba érkezett. A jóléti államokat sikereik csúcspontján (az 1973-74-es olajárrobbanás és válság) szemléletváltásra kényszerített. Nyilvánvalóvá vált, hogy romló gazdasági teljesítmény (növekedő infláció és munkanélküliség, öregedő társadalom) mellett nem tartható fent egy alapvetően fél évszázaddal korábbi helyzethez igazodó államberendezkedés. A jóléti államok társadalomfilozófiai kritikái is a zsugorítás és profiltisztítás irányába hatottak. A gyakran – még napjainkban is – előkerülő vádak:

- a juttatások gyakori céltévesztése (nem az kap, aki szüksége van)
- korrupció és hatékonyságvesztés
- az állam túlburjánzása, túl sok szerep integrálása
- sok pénzért kevés és rossz minőségű szolgáltatás
- hivatalorientáció, ügyfél-orientáció helyett

A *dezetatizáció*, az állam visszahúzódnása, zsugorodása elkerülhetetlenné vált. A korszak – mely napjainkban is tart – kétarcú. Egyrészt zsugorító, másrészt építő.

Okait a következőkben<sup>41</sup> kereshetjük:

A *költségvetési nyomás* minden állam sajátossága. A költségvetési hiány mindig felszínre hozza a felesleges, vagy annak tűnő költségek, az állami feladatok, majd az államapparátus lefaragását. Ráadásul az új programok gyakran jövőbeni bevétel-növekedésre épülnek, melynek elmaradása esetén nem az új programról mondanak le, hanem az általános elvonás eszközét választják (fünyíró elv).

A közigazgatási *intézmények működése nem összehangolt*. Sokszor nem tudja a balkéz, hogy mit tesz a jobb. A tevékenységek összehangolatlansága a teljesítmények különbségével is súlyosbodhat. Jól teljesítő, hatékonyabb szervezetek munkáját annulálják rosszul teljesítő szervezetek. Ennek oka a szervezetrendszer áttekinthetlenségében, és a rossz kommunikációs csatornáknak keresendő.

Minél kiterjedtebb az állam, annál jobban ki van téve a támadásoknak. A *biztonsági kockázatok fokozódása* a virtuális térben még erősebb összefüggéseket mutat. Az információáramlás biztonsága ezért követeli meg a védett, zárt hálózatok használatát. A biztonsági felmérések a probléma okát belül látják: egyrészt a hálózatok belső

<sup>40</sup> Keynesian Welfare State – a Keynes-i gazdaságtanra alapozó jóléti állam, melyet a New Deal gazdaságpolitikája fémjelez. (John Maynard Keynes [1883-1946] a modern makroökonomia megteremtője, matematikus, közgazdász.)

<sup>41</sup> Ramsey, T., *On demand government, - continuing the e-government Journey*, IBM Press, Lewisville, 2004 Magyar kiadás: Ramsey, T., *A szolgáltató állam*, Századvég, Budapest, 2006, 41-47. – tematikája nyomán.



veszélyeztetettsége sokkal magasabb<sup>42</sup>, mint a külső, valamint a hivatalok egy része nem képes arra, hogy a birtokukban lévő információkat megfelelően tárolják, rendszerezék és megosszák a társintézményekkel.

A modern, szolgáltató államban a *személyiségi jogok kérdése* igen érzékenyé válik. Az állam egyre több adatot igényel, míg az ügyfelek egyre jobban vonakodnak ezeket elérhetővé tenni, az állami kontroll elhatalmasodásától tartva. Holott pontosan az ügyfeleket védendő igényli a közigazgatás az adatok és információk szabad áramlását. A technikai lehetőségek azonban mára már lehetővé teszik a kifejezetten célhoz kötött adatfelhasználást, azonban a biztonsági elvárások garantálása itt is fontos szerepet kap.

A *romló demográfiai mutatók* veszélyt jeleznek. A jóléti államok szociális transzfereit nem a folyamatosan előregedő lakosságra méretezték, így az állami költségvetések mozgástere egyre szűkül. A jóléti kiadások és az e mögött álló teherviselés átgondolásán túl a munkavégző képesség határának (nyugdíj) meghosszabbításán is gondolkodni kell. Ezt súlyosbítja az a kifejezetten közigazgatási probléma, hogy az új közigazgatási szervezetekben a szükséges kompetenciák átalakuló félben vannak. Egyre inkább szükségesek a versenyszféra kompetenciái is. A különbséget az adja, hogy a közigazgatáshoz szükséges államigazgatási-jogi kompetencia mellett egyre nagyobb a szükség a menedzsment, informatikai és nyelvismereti kompetenciák integrálására is. Azaz a legszélesebb körű ismereteket a közigazgatásnak kell felmutatnia. A szektor dolgozóinak kompetencia térképét ez annyiban változtatja, hogy egyre több generalista lesz, míg a specialistákat külső forrásból kell beszerezniük (outsourcing). A humán erőforrás problémái így nem csak a nyugdíjazás és kiszervezés, hanem a foglalkoztatás formáit, feltételrendszerét (új, atipikus munkaformákat) hoznak előtérbe.

Az *ügyféloldali várakozások folyamatosan növekednek*. A versenyszféra által diktált szolgáltatás-javulási tempót az ügyfelek a közigazgatástól is elvárják. Ez a közigazgatás dinamikus – szolgáltatás-orientált elvű – megújulásának kényszerét erősíti.

A *fenntartható fejlődés* biztosítása két kontextusban is előkerül az állam kihívásainál: egyrészt a gazdaság szereplőinek támogatása, az újraelosztás versenyképességet fokozó átalakításával (kevesebb adó – több és jobb szolgáltatás), másrészt a környezetvédelmi szempontok előtérbe helyezése a gazdaság növekedésével párhuzamosan, úgy, hogy a környezetvédelem élvezzen mindig elsőbbséget.

Napjaink társadalmi folyamatainak természete olyan, hogy a leszakadás, a hátrányos helyzetbe kerülés és ottrekedés könnyen előfordulhat. Ebben a környezetben a kormányoknak, a civil szférának, a versenyszférának és a tudományos életnek is újra kell gondolnia saját szerepét. Egy ország gazdasági teljesítményét, morális szintjét, boldogságát, igazságérzetét (és még sorolhatnánk) azzal lehet fokozni, ha azokat, akik valamilyen szempontból hátrányos helyzetbe kerültek, felemeljük, visszarántjuk őket a társadalomba. Nem engedjük, hogy perifériára kerüljenek.

Bhikhu Parekh politológus az „*izokratikus kormányzás*” fogalmának megalkotásakor, a szerepek újragondolásáról a következőket mondta: *"mi" nem tudjuk "őket" integrálni mindaddig, amíg "mi" "mi" maradunk; ezt a "mi"-t kell olyan módon fellazítani, hogy megszülessen egy olyan új, közös tér, amelyben "ők" is életképesek és részeseivé válnak egy újonnan kialakuló "mi"-nek. A közös kihívás az, hogy miképpen alkossuk újra a nemzeti - és európai - "mi"-t egy olyan közszféra részeként, mely egyszerre támogatja és ápolja mind a pluralizmust, mind pedig a polgárok tágabb közösségének együttes azonosságtudatát.* (Parekh izokratikus kormányzás fogalma az e-közigazgatás tudományos diskurzusának egyik sokszor idézett kulcsfogalmát alkotta meg.)

<sup>42</sup> A hálózatokkal szembeni támadások oka közel 70%-ban belső munkatársak hanyag, vagy szándékos hibájából származik.

A politikai lózungok hangoztatása azonban kevés. (Persze már az is eredmény, hogy a kormányzatok programjaikba fűzik a felzárkóztatás, beemelés, illetve az ezt támogató folyamatok támogatását, hiszen ez jelzi elkötelezettségüket.) Bár a társadalmi egyenlőtlenségek a kezdetek óta a mindenkori kormányzatok kihívásai közé tartoznak, proaktív megközelítés kell, mely végrehajtható programokkal próbálja megelőzni a további szegregációt. Az *inkluzív megközelítés* ezért kell, hogy kötelezően valamennyi szolgáltató arculatú állam vezérelvei közé tartozzon.

A korszakra – az említett okok következtében – jellemző:

- az *államtalanítás* (az állam kivonulása az önszabályozott, vagy önszabályozható területekről),
- A *liberalizáció* és *privatizáció* (egyre kevésbé korlátozott szabad verseny a piacgazdaságban)
- a *dereguláció* (a hatalmassá terebélyesedett, gyakran redundáns, néha ellentmondó jogszabályok ritkítása, homogénné, ellentmondás-mentessé, kongruenssé tétele. A jogi környezet felkészítése az új társadalmi jelenségek, folyamatok támogatására.<sup>43</sup>
- A *szubszidiaritás* és a *dekoncentráció* (a döntési kompetencia delegálása, a közigazgatás állampolgárhoz közelebb szállítása).
- Számos állami feladat *kiszervezése, üzletiesítése* (energetika, posta stb.)<sup>44</sup>

Így jött létre és (jön létre napjainkban) a *szolgáltató állam*, mely a fenti elveket tartva igyekszik fölérendelt pozícióból alárendelt, kooperatív viszonyba kerülni azokkal, akiknek a szolgáltatásait kínálja.

## **Az új közmenedzsmenten innen és túl**

Az új közmenedzsment<sup>45</sup> irányzata üzleti alpra helyezi a közigazgatási szervezetek működését, a társadalmpolitikai célok elérésében a versenyszféra eszközeit közvetlenül, vagy némi adaptáció után veszi át.

A új közmenedzsment felfogása szerint valójában az önkormányzatok tevékenysége is szolgáltatások nyújtására irányul, még ha ez gyakran nem is tudatosult a közigazgatás szereplőiben. Ez a megközelítés oly mértékig alkalmazható, hogy annak alapján például még a szankcionáló hatósági aktusok (pl. egy szabálysértési bírság kirovása) is egyfajta közszolgáltatásnak tekintendők; azzal, hogy a szolgáltatás alanya ilyen esetben nem az a személy, akit közigazgatási szankcióval sújtanak, hanem a helyi közösség, amelynek védelmében a szankciót kirótták.

Az NPM legfontosabb ismérvei, melyek napjainkban is beszivárognak a közigazgatási modernizáció során:

- Az állam csökkenő szerepe. A társadalmi funkciók redisztribúciója, ahol a magán- és a civil szféra térnyerése figyelhető meg (outsourcing, koncesszió, privatizáció stb.)
- Szolgáltatásorientáció: standardok meghatározása, benchmarking, benchlearning, minőségbiztosítás, teljesítményértékelés.

<sup>43</sup> A bürokrácia egyszerűbbé és átláthatóbbá tétele, az adminisztratív terhek csökkentése az Európai Unió politikájában is megjelenik. A 2012-ig szóló deregulációs terv 150 milliárd eurós megtakarítással, és ennek következtében előálló 1,5%-os gazdasági növekedéssel számol.

<sup>44</sup> Az állam egyre több szolgáltatást vizsgál felül és nyúl a közvetlen privatizáció, a kiszervezés, az állami szolgáltatások értékesítése stb. eszközehez. Erről bővebben az üzleti megoldásoknál szövegeztünk.

<sup>45</sup> A New Public Management (NPM) magyarított szóhasználata

- A versenyszféra eszközrendszerének átvétele (teljesítmény alapú finanszírozás, határozott idejű menedzsmentszerződések stb.)
- Az input (befektetett erőforrások) helyett az outputra (eredményekre és hosszabb távú hatásokra) történő koncentrálás, stratégiai szemléletű folyamat-átszervezések.
- A közszolgáltató és az ügyfél kapcsolatának szerződés szerinti rendezése, amely a fogyasztóvédelmet tartja szem előtt.
- A közfeladatok körén kívül eső alternatív szolgáltatások szerepének felértékelődése.

## Az NPM ihlette kormányzás értékrendje

David Osborne és Ted Gaebler<sup>46</sup> gyűjtötték össze azt a 10 ismérvet, amely (elsősorban az amerikai közigazgatás) értékrendjének célrendszerét tükrözte a '90-es évek elején. Az általuk akkor meghatározott értékek még ma is érvényesek. Az ideális kormányzat véleményük szerint:

- 1.) *Katalizáló:* nagyobb hangsúlyt fordít az irányításra, mint magára a teljesítmény fenntartására (inkább kormányoz, mint evez).
- 2.) *Közösségi tulajdonú:* felhatalmazó, ügyfélorientált, a szolgáltatások feletti kontrollt a valódi „tulajdonosok” az ügyfelek kezébe helyezi.
- 3.) *Versengő:* a szolgáltatások közötti verseny a minőség és hatékonyság javítását szolgálja függetlenül attól, hogy versenyszféráról vagy közszféráról van-e szó.
- 4.) *Küldetés-vezérelt:* nem előírás-vezérelt. A kormányzat a célt határozza meg, a célhoz vezető úton szabad kezet ad.
- 5.) *Eredményvezérelt:* a ráfordítások helyett az eredményeket finanszírozza. Ez szorítja vissza a bürokráciát az ésszerűség fényében.
- 6.) *Fogyasztóorientált:* az ügyfél „vásárolja meg” a szolgáltatást, a közigazgatás minősége mérésének egyetlen valódi outputja az ügyfél-elégedettség. Ezért csak az ügyfél igényei a fontosak, nem a hivatal igényei.
- 7.) *Vállalkozói:* a költségvetések zsugorodásával, sok hivatal arra kényszerített, hogy ne csak elköltse, hanem meg is keresse a szervezet működési fedezetének forrását.
- 8.) *Előretekintő:* Nyitottnak kell lenni a dinamikus változó környezet kihívásaira. Az új társadalmi jelenségek, trendek, szokások új – folyamatosan megújulni képes – közigazgatást igényelnek.
- 9.) *Decentralizált:* a hatékony közigazgatás az ügyfelekhez legközelebb álló, hierarchikusan felépülő, kellő mértékben delegáló szervezetrendszer.
- 10.) *Piacorientált:* a közigazgatás inkább közvetíti és szervezi a szolgáltatásokat a piaci változásokat követve, azokhoz rugalmasan alkalmazkodva.

## Az NPM nehézségei

Az új közmenedzsment alapvetően üzleti alapon közelít a közigazgatás felé, azonban nehézségekbe ütközik:

- Sem a belső hatékonyságról (ár / érték arány), sem a külső hatékonyságról (alternatív szolgáltatások) az ügyfelek nem (az ügyfelek sem) tudnak. Így gyakran

<sup>46</sup> Osborne, D.– Gaebler, T., *Új utak a közigazgatásban, Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*, Kossuth, 1994.

nem derül ki, hogy melyik szerv, hol és hogyan nyújt jó vagy rossz szolgáltatást, hol kell változtatni.

- Az ügyfelek visszacsatolása nem a közigazgatásban, hanem a politikai választásoknál csapódik le, az esetlegesen leváltott garnitúra pedig már nem tud változtatni (az új garnitúra pedig nem biztos, hogy tudja az elődei bukásának okát.)
- Ráadásul az ügyfelek elégedettségének mérése – általában – négyévente történik választással. Ez az idő elegendő arra, hogy az ügyfél elfelejtse, vagy módosítsa elégedetlenségét és torzuljon a visszacsatolás.
- Nagyon lassan alakul ki annak lehetősége, hogy az ügyfél piaci alapon válogasson a közigazgatási szolgáltatások között<sup>47</sup>. Az intézmények természetes szelekciójára ezért még várni kell.

Az új közmenedzsment elméletének bukásáról és átalakításáról Dunleavy és társai nyomán írt Z. Karvalics<sup>48</sup>. Három olyan fontos mozzanatot emelnek ki, amelyek diszfunkciói előre vetítették az NPM bukását és egy új paradigma térhódítását. Elsőként a *feladatok kisebb szervezeti egységekre telepítését* (dekoncentrációját és decentralizálását), másodsorban a *versenyszituáció* létrejöttét, harmadrészt az *új ösztönzési logika* (teljesítménymérés és ösztönzés) kialakítását. A szervezeti fragmentáció (ügynökségesítés, kht-k kialakítása) az intézményrendszer átláthatatlanságához vezet. A verseny a minőség rovására mehet, a költség-haszon elemzések túlhangsúlyozása a szolgáltatási színvonal csökkenéséhez vezethet. A teljesítménymérés és az ettől függő kompenzáció közigazgatási adaptálása pedig vitatható eredményeket hozott. (lásd.: TÉR<sup>49</sup> és MÉR<sup>50</sup> rendszerek bukását hazánkban.) Dunleavy ezért a reintegrációban, az igény alapú holizmusban és a digitalizációban látja a „digitális kori kormányzás” konkrét feladatait.

## A fordított szemlélet

A modern szolgáltató állam egy ideál, amely felé haladunk. A közigazgatási reform előtt / alatt álló közigazgatások ideáljait gyakran úgy kapjuk, hogy a jelenlegi állapotok inverzét vesszük. Azaz látjuk, hogy mi van, és ennek sokszor pont az ellentétére van szükség.

A fordított szemléletre máshol is szükség van. Ahogy azt a PSG<sup>51</sup> szakemberei jelezték a közigazgatás gyakran azt vizsgálja, hogy hogyan lehet zsugorítani az államot, hogy lehet leszorítani a kiadásokat. Holott a megoldás az, hogy a rendelkezésre álló forrásból hogyan lehet a legjobb eredményeket kihozni.

A PSG modernizációs folyamatában öt kérdést vizsgál:

- Azonosítják a problémát, annak időtávját, hiszen a probléma definiálása az első lépés annak megoldásához, eszköztárának feltérképezéséhez. A probléma kezelése más módszert igényel, függően attól, hogy az a bevételi, vagy a kiadási oldalon keletkezik.

<sup>47</sup> Az EU területén ilyen szabadság már több helyen fordul elő (pl.: cégalapítás), de hazánkban is választhatunk számos ügytípus esetén az okmányirodák között.

<sup>48</sup> Z. Karvalics, László, *Úton a digitális kori kormányzás felé*, Demos Magyarország, Budapest, 2008, 10-18.

<sup>49</sup> Teljesítmény-értékelési rendszer

<sup>50</sup> Munkakör-alapú értékelési rendszer

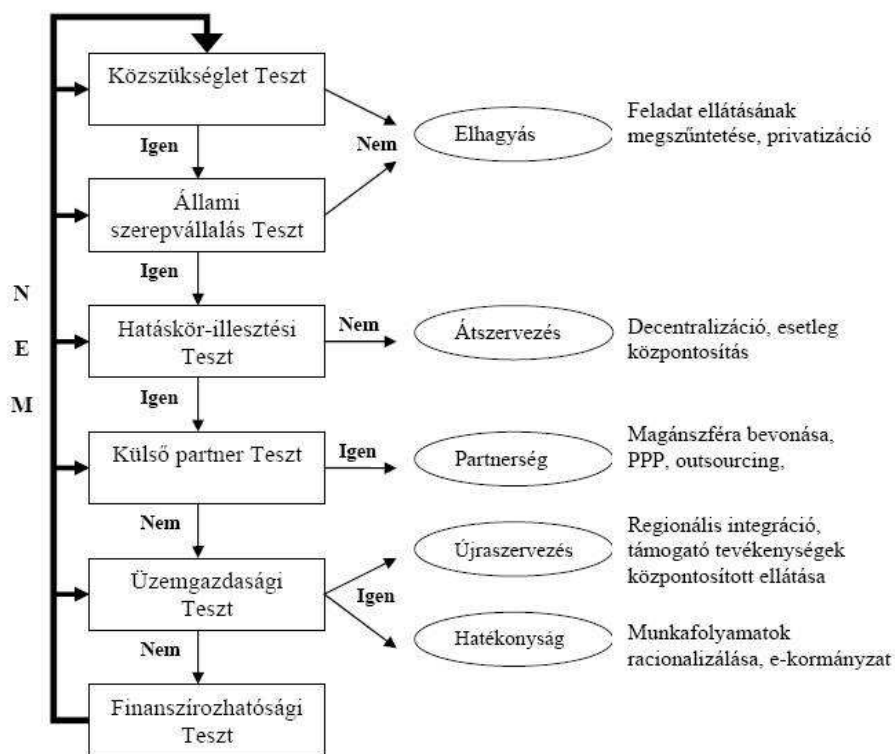
<sup>51</sup> Public Strategies Group. A módszert idézi: Osborne, D.–Hutchinson, P., *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*, Basic Books, 2004., Magyarul: Osborne, D.–Hutchinson, P., *A kormányzás ára*, Alinea, Budapest, 2006, 19-123.

- Meghatározzák a kormányzás árát, azt, hogy az ügyfelek mennyit szeretnének fizetni az adott szolgáltatásokért. (Az ügyfelek általában azonos áron szeretnének egyre jobb szolgáltatásokat.)
- Vizsgálják a prioritást, azaz hogy az ügyfelek milyen eredményeket várnak el a pénzükért. Melyek a legfontosabb ügyfél-kívánalmak, melyek a kevésbé fontos eredmények<sup>52</sup>.
- Körbejárják, hogy az állam mennyit fog költeni arra, az egyes eredményeket elérje
- Végül meghatározzák, hogyan lehetne a pénzt a lehető leghatékonyabban elkölteni ahhoz, hogy az alapvető eredmények mindegyikét elérjék.

A know-how lényegét az utolsó kérdés adja. Ennek során négy kérdést tettek fel a feladatkatasztert vizsgálva:

- Mely szolgáltatásokat élveznek prioritást, melyek az eddig vállalt és a jövőben vállalandó feladatok a jelenlegi költségvetés kereteiből kiindulva.
- Mely szolgáltatásokat indítanák el, ha nagyobb lenne a költségvetésük.
- Mely szolgáltatásokat szüntetnék meg, ha kevesebb forrásuk lenne.
- Mely szolgáltatásokat azok, amelyek – ha lehetőségük lenne – egyáltalán nem indítanának.

A közfeladatok felülvizsgálatának hazai módszertanában az egyes feladatok vonatkozásában hat kérdéscsoporton keresztül kezdték feltárni (és újragondolni) az állami szerepvállalás új lehetőségeit<sup>53</sup>.



1.3. ábra: a közfeladatok felülvizsgálatának hazai módszertana.

(Forrás: Államreform Bizottság: A közfeladatok felülvizsgálata, Budapest, 2007. január 31.)

<sup>52</sup> Az ügyfelek irányából érkező igények becslésére jó példa a [www.burostop.hu](http://www.burostop.hu) kezdeményezés, mely 2007. októbertől várja azokat a javaslatokat, melyek az ügyintézés hatékonyságának javítására vonatkoznak. – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>53</sup> Forrás: Államreform Bizottság: A közfeladatok felülvizsgálata, Budapest, 2007. január 31.

A kérdőív egymásra épülő kérdéssorai (tesztjei) közül az első kettő foglalkozott azzal, hogy milyen feladatokat lásson el az állam, míg az azt követő négy a feladatellátás módját kutatta. A kimeneteken összesen 8 olyan kombinációt kapunk, mely a döntés, az ellátás és a finanszírozás szempontjából vizsgálja szolgáltatásokat<sup>54</sup>.

- „Tiszta” állami szektor, állami finanszírozással, ellátással és döntéssel (pl. rendőrség, közúthálózat, hatósági egészségügy).
- Állami ellátás, ahol a szolgáltatóra vonatkozó döntést az állam hozza, ám a szolgáltatás (legalább részben) magánfinanszírozással működik - pl. közlekedési tranzitdíj, közjegyző, illetékköteles közigazgatási szolgáltatások.
- Magánfinanszírozásban működő, magán szolgáltatók által ellátott, de állami döntés alapján működő szolgáltatások - pl. gyermektartás, kötelező magán-nyugdíjpénztári járulékfizetés, szemétszállítás.
- Állam által finanszírozott és állam által meghatározott szolgáltatások magán szolgáltatóktól - pl. kórházi étkeztetés, kiszervezett önkormányzati szolgáltatások, privát építésű börtönök.
- Államilag finanszírozott és nyújtott szolgáltatás, ahol az igénybevételre vonatkozó döntést az egyén hozza - pl. oktatási utalvány (a jövőben).
- Állam által ellátott szolgáltatások, magánfinanszírozással és egyéni döntés alapján - pl. fizető ágyak az állami kórházakban, matricás autópályák, múzeumok nagy része.
- Állam által finanszírozott szolgáltatások egyéni döntés alapján kiválasztott magán szolgáltatóktól - pl. étkezési utalvány, tömegközlekedési kedvezmény, lakáshitel adókedvezménye.
- „Tiszta” magánszektor, magánfinanszírozással, magánellátással és egyéni döntéssel - pl. nyelviskolák, távközlés, fogorvosi kezelések.

Tudjuk, hogy a világ gyorsan változik, tudjuk, hogy gyors szervezetekre van szükség. A közigazgatás viszont lassú. Nehézkes bármilyen változtatást keresztülhajtani rajta. A nehézséget a lassú, óriás-szervezeteken kívül a politikai beágyazódottság és érdekhálózat is nehezíti. Az ideál azonban a gyorsreagálású, rugalmasan változó, független, dinamikus szervezetek hálózata, mely a fenti módszertant folyamatosan, költségvetési tervezéseket megelőzően hajtja végre.

(A szolgáltató – e-közigazgatáson alapuló – állam kialakításának vannak buktatói, melyeket az utolsó fejezetben veszünk számba.)

## **A szolgáltató állam felé vezető út mérföldkövei**

Todd Ramsey: A szolgáltató állam című munkájának<sup>55</sup> ide vonatkozó fejezetét alapul véve kerül bemutatásra a szolgáltató állam felé vezető út négy jelentős állomása.

### **Online közigazgatás<sup>56</sup> – a megjelenés**

<sup>54</sup> Hills, J., *Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban*, PM Kutatási füzetek, 8 (2004), 7-37. Szerkesztette Benedek Dóra.

<sup>55</sup> Ramsey, T., *On demand government, - continuing the e-government Journey*, IBM Press, Lewisville, 2004 Magyar kiadás: Ramsey, T., *A szolgáltató állam*, Századvég, Budapest, 2006, 49-56.

<sup>56</sup> Todd Ramsey a kormányzás szót használja, azonban hazai kontextusban közigazgatást kell értenünk alatta, így inkább ezt a kifejezést használjuk a továbbiakban.

Az online kormányzás a hozzáférésre és az internetes megjelenésre helyezi a hangsúlyt. Célja, hogy minél több információt és minél több szolgáltatást online el lehessen érni. Az online közigazgatás kialakítása egyszerű és látványos: különösebb hivatali erőfeszítés nélkül helyezzük el a hivatali „tartalmakat” a weben. A kapott kép azt sugallja, hogy az e-közigazgatás létrejött, hiszen az ügyfelek egy virtuálisnak ható hivattal szembesülnek (az azonban nem tudatosul bennük, hogy gyakorta patyomkin hivatalokkal...). Eredményét tekintve már az online közigazgatás kialakítása is hasznos, hiszen az állampolgárok túlnyomórészt információért fordulnak a közigazgatáshoz.

## **Interaktív közigazgatás – a kibontakozás**

A szolgáltató állam felé vezető út második mérföldkövénél az interakciók virtuális térbe helyezése az elsődleges cél, melynek érdekében az intelligens infrastruktúra és az online ügyintézés kialakítása dominál. Ehhez a háttéralkalmazások fejlesztése és a front office (lásd később) elemek felhasználóbaráttá alakítása is szükséges. Az interaktív közigazgatás strukturált rendszerekben gondolkodik, adatbázison nyugvó portálokkal operál. A szakasz célja, hogy minél több interakció történjen.

## **Integrált közigazgatás – az összekapcsolódás**

A harmadik szakaszban a hivatalok és azok háttéralkalmazásaink összekapcsolása történik meg. Ezt követően valósulhat meg a folyamatok integrációja, az ügyfél nézőpontjából az egyablakos ügyintézés létrejötte. A folyamatok integrációja szervezeti átalakítást is követelhet (sőt, egyes szervek megszűnésével, újak létrejöttével járhat). Az integrációval járó átalakítás gazdaságosabb, hatékonyabb, egységesebb arculatú, egyszerűbb struktúrájú közigazgatást eredményez. Az ügyfélorientált és értéknövelt szolgáltatásokat több csatornán teszi elérhetővé.

## **Szolgáltató állam – a bővülés**

A szolgáltató állam proaktív: ha felismeri az ügyfél elvárásait, akkor igény szerinti – az ügyfél által elvárt – szolgáltatást nyújt, amelyben gyakran támaszkodik partnerekre, beszállítókra. A fenti jellemzők integrálásával az előzőeken túlnöve a hálózatiság előnyeit kihasználva az értéknövelt szolgáltatások optimalizált értékláncait dolgozza ki, maximális szervezeten belüli és kívüli együttműködéssel.

## **A szolgáltató állam ismérvei**

A szolgáltató állam vonatkozásában Max Weber a kapitalizmus megjelenése és a bürokrácia között vont párhuzamot. A kapitalizmusnak tulajdonította azt az igényt, hogy a közigazgatás legyen állandó, megbízható, szilárd, hatékony, intenzív és racionálisan kiszámítható<sup>57</sup>. A kapitalizmus és a bürokrácia között egyúttal kölcsönhatást is feltételezett, hiszen a kapitalizmus legracionálisabb igazgatási hátterének a bürokratikus modellt gondolta.<sup>58</sup>

Gajdusчек György azonban Webertől levezetve bebizonyította, hogy a bürokratikus szervezetben a hatékonyság és a kiszámíthatóság egymással fordítottan arányosan van jelen a

<sup>57</sup> Weber, M., *Gazdaság és Társadalom*, KJK, Budapest, 1987

<sup>58</sup> Gajdusчек, Gy., *A bürokrácia jelentései*; in *Közigazgatás szorítóban*, szerk. Horváth M. Tamás, Unió, Budapest, 1998, 9-80.

bürokratikus szervezetben, és a közigazgatás számára a kiszámíthatóság fontosabb tényező, mint a hatékonyság. Ez Gajdushek szerint valamennyi formális-rationális szervezetre érvényes.

Az i-re a pontot Lőrincz Lajos<sup>59</sup> tette fel, aki bölcs távolságtartással amellet érvelt, hogy a hatékonyság túlhangsúlyozása helyett az eredményességet és hatásosságot is szem előtt kell tartani. Felesleges olyan folyamatokat optimalizálni, amire lehet, hogy nincs is szükség<sup>60</sup>.

Todd Ramsey idézett művében másképp közelít: nem általános cél-jellemzők szerint állapítja meg a szolgáltató államot, hanem aszerint minősít szolgáltató állammá, hogy a közigazgatási modernizáció milyen ismérvek mentén zajlik. Hat, szorosan összefüggő ismérvét tartotta fontosnak:

- a koncepciót,
- a szervezeti kultúrát,
- a működési modellt,
- a technológiai infrastruktúrát,
- az átalakítási menetrendet,
- és a távlatos gondolkodást;

## Koncepció

A *koncepció* az az eszköz, amely segít a célok megértésében, és elfogadásában az érintettek számára. Olyan vezérelv, amely az intézmény(ek) átalakítását hihető értelemmel látja el, s így lojálissá teszi az ott dolgozókat, elkötelezetté formálja őket az új célok eléréseért. A koncepció jelentheti a sikerhez vezető út leírását, ha az kellően konkrét és végrehajtható. (Mindezek ellenére a közigazgatás átalakításánál gyakran a koncepció hiányzik, vagy nem kellően tisztázott, átlátható.) A szolgáltató állam létrehozásához nem elég az intézményi koncepciók megvalósulása, azon túlmutató, intézmények feletti, egységes és koordinált koncepciókra (valós helyzetben alakuló stratégiákra) van szükség. Ezért van jelentősége azoknak az információs társadalmi és azon belüli (vagy ahhoz igazodó) e-közigazgatási stratégiáknak, amelyek a fősodort határozzák meg.

A koncepció központi elemének a szolgáltatás mikéntjét kell tekinteni, s így hozzáadott értéket adni a szolgáltatásokhoz. A koncepciók kimunkálásakor minél szélesebb egyeztetés történik a leendő ügyfelekkel, annál hatásosabbak lesznek a koncepció generálta szolgáltatások.

## Szervezeti kultúra

A szolgáltató állam eléréséhez olyan – innovatív – szervezeti kultúrára van szükség, mely támogatja a változást, hatékonyan küzd a változással szembeni ellenállás felszámolásáért.

A közigazgatás merev, konzervatív struktúráiban ráadásul felerősítve találkozhatunk a változásokkal szembeni ellenállással<sup>61</sup>, melynek okai:

- *az egyéni érdekek és pozíciók védelme*: a változások veszélyeztethetik a status quot, a megszerzett kompetencia és rendelkezés az erőforrások felett eltűnik, a

<sup>59</sup> Lőrincz, L., *A hatékony állam*, Magyar közigazgatás, 8(2005) 449-453.

<sup>60</sup> Ennek gyakorlati alkalmazását tükrözi – többek között – az a feladatkataszter, amit 2007-ben állítottak fel a magyar közigazgatás számára. A feladatok számbavételének eredménye 2797 állami feladat, amelyhez közel 7300 tevékenység tartozik. A projekt e tevékenységek és feladatok ésszerűségét, értelmét azonban nem vizsgálta. [http://www.allamreform.hu/letoltes\\_feladatkataszter.html](http://www.allamreform.hu/letoltes_feladatkataszter.html) – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>61</sup> Forrás: Oakley, E.–Krug D., *Enlightened leadership: Getting to the Heart of Change*, First Fireside Edition, New York, 1991



kapcsolatrendszernek kényelmes rendje felborul. Az új állapot – rövidtávon – biztosan kényelmetlenebbé válik, míg rutinszerűvé nem alakul.

- *értetlenség, bizalomhiány*: a legtöbb változás előtt álló szervezetnél a dolgozók informálása és bevonása az átalakító folyamatba hiányos. E nélkül azonban az érintettek nem fogják érteni a változás okát, amely szkeptikussá és ellenállóvá fogja őket tenni a „feleslegesnek” tartott beavatkozás miatt. A változás ezért mindig bevonó folyamat kell, hogy legyen.
- *eltérő érdekek*: az eltérő szinten, eltérő felelősségi körben tevékenykedők eltérően látnak egy problémát, így a megoldási javaslattal kapcsolatban összeütközhetnek. Az így kialakuló konfliktust megelőzni, kialakulása esetén kezelni kell.
- *alacsony toleranciaszint*: a változtatás frusztrálhatja a dolgozókat, akik nehezen szokhatnak bele az új munkastílusba, emellett azt tudatosítják sokszor, hogy a változásra az ő rossz teljesítményük miatt volt szükség.

Az okokat erősíti a változás környékén – a fenti okoknak betudható – bizonytalanság, ami félelemmé alakul, majd ellenállássá válik.

Az átalakításban így nagy szerepe van a felsővezetésnek, hiszen az irányítás (koordinálás) mint vezetési funkció meghatározza a folyamat sikerességét. Ennek során a vezetőktől érkező tájékoztatás, valamint az új helyzetekre vonatkozó oktatás kulcsfontosságú. A vertikális információáramlás jelentősen csökkenti az esetleges dezinformációs (pletykaszintű) folyamatokat, és az ebből fakadó bizonytalanságot, félelmet. Ugyancsak sikerkritérium a dolgozók bevonása az átalakítási folyamatokba. Ha véleménycsere nem csupán szimbolikus, akkor a kollektív szellemi alkotótechnikák<sup>62</sup> segítségével valódi fejlődés érhető el, a dolgozói lojalitás párhuzamos növekedésével. A következetes és megbízható kommunikációhoz szükséges a felsővezetés maradéktalan egyetértése is, amit a közigazgatásban felsővezetői egyeztetésekkel érdemes elérni.

A változásban meghatározó a kollektíva hozzáállása is. Akkor érhető el siker, ha az egész kollektív nyitott a változásra, a korábbi jó tapasztalatok hihetővé teszik számukra a következő sikert, a lehetőségeket kutatják. A megszokottól eltérő szituációk inspirálják őket, így teljesítmény javul, nem romlik. Jövőorientáltak (azonban tanulnak a múlt hibáiból) és az elérendő eredményre fókuszálnak.

## Működési modell

A szervezet által létrehozott értékeket a *működési folyamatok* adják. A szervezet átalakítása így nem csupán a személyzetre és technológiára, hanem az eljárásokra is koncentrálnak.

Egy szolgáltató típusú szervezetben a tevékenységek és folyamatok az ügyfél elégedettség elérésére optimalizáltak. A teljesítmény értékmérője (és a szolgáltató államok legfőbb indikátora) így az ügyfelek elégedettsége.

Az „*elégedett ügyfélhez*” a szervezet – folyamatai – átalakításának számos módszerét ismerjük<sup>63</sup>. Napjaink politikai csapdája azonban, hogy nem a lényegi (core) folyamatok és alaptevékenységek modernizációja történik, ahol jelentős források rövidtávon kis hasznot hoznak, hanem a kevésbé lényeges, kiegészítő- vagy melléktevékenységek (non-core) folyamatai, ahol a kis ráfordítással látványos eredményt lehet elérni rövidtávon. Ezért állhat elő az a csalóka állapot, miszerint a látszólag fejlett hivatalban közel állnak a szervezet ellehetetlenüléséhez, s mindezért a közigazgatási modernizációt okolják. A szolgáltató állam az alaptevékenységek modernizációjával kezdi az átalakítást, s innen halad felfelé a kiegészítő (mellék)tevékenységek irányába. A sorrend már csak azért is fontos, mert az

<sup>62</sup> Erről bővebben lásd a tudásmenedzsment c. fejezetet.

<sup>63</sup> Erről bővebben szólnak az atipikus és adaptálandó üzleti módszerek c. fejezetben.

alaptevékenységek vizsgálata (hatékonyság, ésszerűség és hatásosság) kiderülhet, hogy a melléktevékenységek nem is a közigazgatás feladatát képezik, vagy azok kiszervezése nagyobb hatékonyságot és hatásosságot eredményezhet.

## Technológiai infrastruktúra

A *technológia* mindig a működési modell kidolgozását követi. (Nem véletlenül hangsúlyozzuk, hogy előzetes racionalizálás nélkül az informatika ráültetése a hagyományos közigazgatási folyamatokra, konzerválja, bebetonozza a meghaladni kívánt folyamatokat.)

A technológia kiválasztásánál számos szempontot figyelembe kell venni a fejlesztés időtávjára tekintettel. Sok egyéb között ilyen elvárás a rendszerek méretének alakíthatósága (*skálázhatóság*), a *szabványosság* és *kompatibilitás* követelménye, a rendszerek *fejleszthetőségének lehetősége* (hozzáférés a forráskódhoz) stb. Ez utóbbi teszi állandó napirendi kérdéssé a nyílt szabványokat, hiszen ezek a szabványok képesek úgy támogatni az új funkciók megvalósítását, hogy a régiek működését ne tegyék lehetetlenné, ne veszélyeztessék.

## Átalakítási menetrend

A szolgáltató állam elérése csupán tervekkel nem lehetséges. A *menetrendek* teszik egészen életszerűvé, megvalósíthatóvá a célok elérését. Ehhez szükséges a *vezetők aktív támogatása, figyelme*, a végrehajtás *ellenőrzése* (szükség esetén szanckionálása). Az átalakítási menetrend programokból, a programok projektekből állnak, melyek akár egyéni projektmozzanatokra is bonthatók. Mindegyik szintben közös a célmegvalósítás felé mutató irány, a célok szolgálata.

Az átalakítási menetrendek fő célja azonban az átmeneti állapotok okozta problémák áthidalása. Bár a közigazgatási modernizáció gyakran követi a MALEV<sup>64</sup> elvet, mégis akkor beszélhetünk szolgáltató államról, hogy az átmenet minőségi követelményei legalább az átalakítandó szolgáltatási követelményeivel egyeznek.

## Távlatos gondolkodás

A távlatos gondolkodás alapeleme a visszacsatolások figyelése, és a mérés. A teljesítménymutatók folyamatos mérése, összehasonlítása jelzést ad a fejlesztett szolgáltatások életképességéről, hatékonyságáról, az esetleges további beavatkozások szükségességéről, valamint igazolják (vagy cáfolják) a beavatkozás szükségességét.

Tekintettel arra, hogy az ügyfelek igényei gyorsan változnak, a teljesítménymutatókat, valamint az ügyféloldali elvárásokat folyamatosan a szolgáltatások bővítésének, átalakításának szolgálatába kell állítani.

A jó – távlatos – gondolkodás proaktív is, hiszen a visszacsatolási mechanizmusokat új szolgáltatások kialakításához, korábbiak fejlesztéséhez is használják.

Ha a hat ismérv érvényesül, akkor az állam karakterisztikája a szolgáltató állam felé mutathat.

---

<sup>64</sup> MALEV: MAJd LEsz Valahogy: az adhoc gondolkodás gúnyszava

## **A szolgáltató állam közigazgatásának funkciói, főbb szolgáltatásai és szolgáltatási elvei**

A közigazgatási feladatok tartalma és mennyisége, az azokat meghatározó tényezők változása miatt folyamatosan változáson mennek keresztül. A tevékenységek mindegyikét (horizontális megközelítés) átható, a tevékenységek irányultsága alapján elkülöníthető funkciók<sup>65</sup>:

- *törvény-előkészítés és jogalkotás*
- *jogalkalmazás*
- *irányítás, felügyelet*
- *ügyvitel*
- *vagyongazdálkodás*

A *törvény-előkészítés és jogalkotás* során a jogszabályok teljes spektruma a közigazgatáshoz csúszott. A törvények megalkotása, szövegezése és változtatása a közigazgatásban látszódik, míg a Parlamentre egyre inkább csupán a normaszöveg elfogadása hárul. A funkció tartalma a végrehajtó hatalom akaratának formába öntése, az akarat tükrözése a jogszabályi rendelkezésekben. Ehhez döntés-előkészítő intézkedésként szükséges a széleskörű információgyűjtés, a kapcsolódó jogszabályok vizsgálata, a jogszabályi kompatibilitás (ellentmondás-mentesség) kialakítása, a széleskörű társadalmi egyeztetés, valamint – törvény esetén – a kapcsolódó végrehajtási rendeletek előkészítése, majd megalkotása.

A *jogalkalmazás* a közigazgatást leginkább jellemző funkció. A lakosság felé is e funkció látszik a legjobban, azon belül is a hatósági jogalkalmazói funkció. Ennek részeként a tényállás tisztázása, a tényállás jogszabály alá helyezése (*szubsumálása*), a döntési variánsok kidolgozása, majd a döntés, végül a döntés végrehajtásának ellenőrzése és szükséges esetén további cselekmények kilátásba helyezése.

Az *irányítás és felügyelet* – mely a közigazgatásba vonatkozhat szervezetrendszerre és azon kívülre egyaránt – olyan meghatározó befolyásgyakorlás, mely az irányító akaratát tükrözi. A közigazgatásban az irányítás eszközeit a jogszabályok adják<sup>66</sup>. Míg az irányítás egy aktív és megelőző tevékenység, mely az irányítás jogi eszközeit használja, addig a felügyelet a passzív, követő tevékenység, mely csak indokolt esetben él a befolyásgyakorlással.

Az *ügyviteli funkciók* a közigazgatás outputjainak háttérét biztosítják. E funkciók két részre oszthatók. Az *iratkezelési cselekmények* (érkeztetés, iktatás, továbbítás, irattározás, archiválás, rovincsolás) a döntés technikai előfeltételeit biztosítják, míg az *érdelemi*, vagy *ügyintézési cselekmények* (információgyűjtés, határozattervezet, határozathozatal, végrehajtás, ellenőrzés) a döntést érdemben szolgálják. Az ügyvitelhez sorolják még a hivatalok fenntartásával összefüggő cselekményeket is, mint a tervezés, a pénzügyi és számviteli műveletek, értekezletek, személyzeti tevékenység.

A *vagyongazdálkodás* során a hivatalok tulajdonosi minőségben lépnek fel. E funkcióik alatt társaságokat alapíthatnak, vagy szerezhetnek részesedést, beruházásokat indíthatnak, kooperálhatnak a civil- és versenyszférával, vagy értékesíthetnek állami tulajdont (a megadott keretek között). A vagyongazdálkodáshoz csak közvetve tartozik, de napjainkban logikailag kapcsolható a környezetvédelmi és természetvédelmi funkció. Itt a közigazgatás – jó gazda módjára – köteles védeni a környezetet és a természetet. Gyakorta a piaci elveket háttérbe szorítva, üzleti érdekeivel ellentétesen kell fellépnie, hogy a természetes és épített környezet védelmét biztosítani tudja.

<sup>65</sup> Torma, A., *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*, Virtuóz kiadó, Budapest, 2002, 30-92.

<sup>66</sup> Az irányítás jellemző jogi eszközei: utasítási jog, szabályozási jog, egyedi döntés megváltoztatásának joga, aktus-felülvizsgálati jog, ellenőrzési jog;

## A szolgáltató állam ügyfele <sup>67</sup>

Hol korábban, hol később (hazánkban a '70-es évek elejétől, majd az új évezred elejétől) az ügyfél a közigazgatási modernizációs folyamatok gyújtópontjába került. Ennek oka, hogy a közigazgatás dolgozói munkaidejének közel felét vitte el az, hogy ügyfelekkel foglalkozzanak, azaz csupán munkaidejük felében tudtak foglalkozni az érdemi ügyintézésessel. (Ráadásul az ügyintézés minősége szervezeten belül is erős különbségeket mutatott az ügyintéző emberi tulajdonságai és szakmai kompetenciája alapján.)

Az ügyfelekkel kialakuló interakció az ügyintézés outputjának alfája és omegája, hiszen itt dől el az ügyintézés sikeressége, az ügyfél elégedettsége vagy elégedetlensége. (Ezért is hívja ezt a pontot Gáspár Mátyás – Jan Carlzon után – az „igazság pillanatának”). Ez indokolja a frontoffice rendszerek (ezen belül az ügyfélszolgálat) egyre nagyobb hangsúlyát, ahol az ügyfél számára kedvező képet lehet alkotni a közigazgatásról.

A szolgáltató állam az ügyfél nézőpontjából akadálymentes és az ügyfél elégedettségére hajt.

## Akadálymentes szolgáltató állam

A szolgáltató állam arra összpontosít, hogy megtalálja az ügyfelet (elébe menjen) és ott minőségi szolgáltatásokat nyújtson. Felismeri az ügyfelek esetleges – fizikai és a digitális egyenlőtlenségből fakadó – akadályait és tesz azért, hogy ezeket áthidalja.

A szolgáltató állam ügyfele előtt nincsenek:

- *távolsági akadályok*: a szolgáltató közigazgatás a távolsági akadályok leküzdését szállítási szolgálattal (pl.: falugondnok), utazási támogatással, hivatali kirendeltségekkel, közvetítéssel (mentorálás), elektronikus szolgáltatásokkal, ügyfélszolgálatlaltal (contact center) segíti.
- *fizikai akadályok*: bár a szolgáltató közigazgatás végső célja, hogy az ügyfél ne kerüljön a hivatalba, hanem távolról intézzen, azonban ha mégis személyesen intézi ügyeit, biztosítani kell a valamilyen testi fogyatékkal bíró ügyfelek akadálytalan mozgását. Ennek keretében a következő eszközöket használja: rámpás feljáró, fotocellás ajtó, lift, kerekesszékből elérhető nyomógombok, akadálymentesített mosdók, jól látható jelzések gyengénlátóknak, irányító jelzések vakok számára, pultok megfelelő magassága.
- *kommunikációs akadályok*: a szolgáltató közigazgatás ügyintézői felkészültek az ügyfelek kommunikációs problémáira: megtanulták a nehezen kommunikálók speciális helyzetének kezelését, eredjen ez akár fogyatékból, vagy a kifejezőképesség alacsony fokából. Az írásbeli kommunikációnál nagy hangsúlyt fordítanak az egyszerűsége, a közérthető formanyomtatványokra. Az írott anyag didaktikáját világos szerkesztéssel, kiemelésekkel, illusztrációkkal segítik.
- *elektronikus hozzáférési akadályok*: a digitális egyenlőtlenség<sup>68</sup> közvetlen és közvetett hatásait a hozzáférés legmesszemenőbb (egyéni és közösségi) támogatásával, a magabiztos felhasználói gyakorlat kialakulásának segítségével teszik az e-ügyintézés a hétköznapi megszokott rutinjai közé.

<sup>67</sup> Gáspár, M., *Közigazgatási Közönségszolgálat*, E-government tanulmányok XIII, E-government Alapítvány, Budapest, 2007, 48-52.

<sup>68</sup> A digitális egyenlőtlenségről az információs társadalomról szóló részben szólunk bővebben.

- *digitális akadályok*: a vakok és gyengénlátók számára biztosított akadálymentesítés (a W3C WAI követelmények teljesítése<sup>69</sup>, a felolvasó programok és fülhallgató biztosítása) a szolgáltató közigazgatás természetes jellemzője.

## Az ügyfél elégedettségének követelményei a szolgáltató államban

A szolgáltató állam egyetlen mérhető outputja – mint azt már több helyütt jeleztük – az elégedett<sup>70</sup> ügyfél<sup>71</sup>. Az elégedettséghez szükséges, hogy a hivatal legyen<sup>72</sup>:

- *elérhető*: mely egyaránt jelenti a hivatal többcsatornás elérését (offline és online egyaránt), valamint az ügyintézők és az ügyintézéshez szükséges tartalmak könnyű elérhetőségét.
- *kiszámítható*: a „játékszabályok” kiszámíthatósága és kölcsönös elfogadása. Az ügyfél tudja, hogy mire számíthat és ezért mit kell tennie. Az ügyintéző is tudja, hogy mit kell tennie az elégedett ügyfélért úgy, hogy az előírásokat betartsa. A hivatal ettől megbízhatóvá, váratlan helyzetektől mentessé válik.
- *rendeltetésszerű*: a hivatal azt és pontosan azt nyújtja, amire az ügyfélnek szüksége van.
- *empatikus*: a hivatal az ügyfél helyzetéhez igyekszik igazodni, csak a legszükségesebb esetekben szólítja fel adatszolgáltatásra, megjelenésre. A hivatal tudomásul veszi, hogy az ügyfél számára nem életcél, hanem teher a közigazgatási ügyintézés.
- *személyes*: minden ügyfélnek a saját ügye a legfontosabb. A szolgáltató hivatal ennek megfelelően minden ügyfél ügyét „kiemelt ügyként” kezeli.
- *szakszerű*: az ügyekkel mindig az adott ügyben kompetens ügyintéző jár el, aki az ügygel kapcsolatos jogszabályokkal, körülményekkel és problémákkal tisztában van.
- *törvényes*: a törvény mindenkire érvényes. Nem alakulnak ki félreérthető helyzetek, érdemtelenül kedvezőbb pozíciók, nincs korrupció<sup>73</sup>.
- *igazságos*: A törvényt az igazságosság szellemében értelmezik, a hivatal amennyiben az indokolt és van rá törvényes lehetőség, diszkrecionális hatáskörben jár el az ügyfél érdekében.
- *egyszerű*: a közigazgatás nem misztifikál, hanem segíti megérteni az ügyféllel az eljárás valamennyi lépését és a lépések közötti összefüggéseket. Az egyszerűség jegyében a lehető legkevesebb tevékenységet várják el az ügyféltől.
- *gyors, hatékony, időszzerű*: a hivatal dinamikus, jól, időben reagál az ügyfél-elvárásokra.

<sup>69</sup> Erről bővebben a front office-ről szóló részben szólunk bővebben.

<sup>70</sup> A GVOP 4.4.3. intézkedés keretében megvalósult projektek eredményvizsgálata során is kiderült, hogy az önkormányzatok, akik komoly fejlesztési forrást nyertek önkormányzati e-ügyintézés fejlesztésére, sem a lakossági használatot, sem az ügyfél-elégedettséget nem mérik. Ebből és az informatikai stratégiák megalapozatlanságából is kitűnik, hogy a fejlesztések mozgatórugója nem a szolgáltató önkormányzat koncepciójának történő megfelelés. (Forrás: MEK-EKK, 2008.)

<sup>71</sup> Az ügyfél-elégedettségéről részletesen a minőségbiztosításról szóló részben szólunk bővebben.

<sup>72</sup> Gáspár, M., *Közigazgatási Közönységsszolgálat*, E-government tanulmányok XIII, E-government Alapítvány, Budapest, 2007, 50-51.

<sup>73</sup> Ezt szimbolizálja a 2007. novemberében hazánkban elindított [www.anti-lop.hu](http://www.anti-lop.hu) webhely, mely az uniós források felhasználásának átláthatóságát igyekszik biztosítani. Itt bárkinek lehetősége nyílik arra, hogy a tudomására jutott visszaéléseket vagy törvénytelenéseket bejelentsen. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

- *segítő*: a hivatali szolgáltatások igénybevételét akadályozó tényezők (lásd korábban) elbontását, áthidalását rendelkezésre bocsátja. Segítő szándékát készségességgel is támogatja<sup>74</sup>.
- *pénzkímélő*: a hivatali folyamatok egyszerűsítésével párhuzamosan, alacsonyan tartja az ügyintézés költségeit. Csak a legindokoltabb költségeket hárítja az ügyfélre. Mindent megtesz azért, hogy „pénzért értéket” adjon. A prémium-jellegű (jelentős hozzáadott értéket képviselő) szolgáltatások esetében térhet el ettől, azonban a költségek forrását, és ennek arányát a szolgáltatás tartalmához itt is világosan érzékelteti.
- *kulturált*: a kiszolgálás kényelmes, az ügyfél nem alárendelt, hanem mellérendelt pozícióban érzi magát. Nem a bürokrácia bábjaként éli meg az ügyintézt, hanem a közigazgatás és önmaga számára kölcsönösen hasznos eseményként<sup>75</sup>.
- *digitálisan kulturált*: a szolgáltató hivatal legalább olyan szinten van az elektronikus infrastruktúra használatára területén, mint az ügyfelei. Olyan szolgáltatásokat kínál, amelyek a kényelmi és hatékonysági funkciókat javítják az infokommunikációs technikák felhasználásával.

### **Az e-közigazgatás kialakításának előnyei**

Az e-közigazgatás kialakítása több oldalról jövő *kényszer*. Egyrészt egy felülről jövő nyomás kényszere, az Európai Unió által megfogalmazott követelmények szerint, másrészt egy alulról jövő nyomás kényszere, az információs társadalmi jelenségeknek való megfelelés miatt. Belülről ható feszítő erő a közigazgatás megújulásának kényszere, hiszen jelenlegi formában a közigazgatás – hosszú távon – nem tartható fent.

A kényszeresség azonban nem azt jelenti, hogy az e-közigazgatás szükséges rossz (bár kétség kívül sokan így élik meg a szervezeti átalakítások és új eljárásrendek kialakításának hatásait.) Az e-közigazgatás mellett szóló érvek lényegesen fajsúlyosabbak és számosságukban is nagyobbak, mint az ellenérvek.

Az előnyöket hat nagyobb területen látjuk<sup>76</sup>.

### **A kormányzás hatékonyságának javulása hosszútávon**

Az IKT alkalmazása a nagy mennyiségű ügyintézt, az ipari méreteket teszi hatékonyá. Az adatátvitel olcsóbb és gyorsabb lesz, mely az ügyintézés dinamikáját is fokozza. Az adatbázisok megosztása az intézmények között költségsökkentéshez, a komplexitás és bonyolultság csökkenéséhez és a feleslegesen redundáns megoldások kikerüléséhez vezet. Az archiválás és visszakereshetőség egyszerűbbé és olcsóbbá válik, az ügyek és ügytípusok előtörténete könnyebben követhető.

A hatékonyságról azonban csak hosszútávon beszélhetünk, hiszen az elektronikus és offline szolgáltatásokat addig egymás mellett – párhuzamosan – kell fenntartani, amíg azt az

<sup>74</sup> 2007-ben Megion város (Szibéria) polgármestere az ügyfelekkel való érintkezés során betiltott 27 kifejezést, mellyel az ügyintézők eddig az ügyfelek elhárítására törekedtek. Például nem mondhatják a hivatal dolgozói, hogy "nem tudom", "éppen most készültem", "nincs rá pénz", "ezzel nem hozzám tartozik", "ebédidő van", "most hallom először", "ez még az én időm előtt volt", vagy "vége a munkaidőnek".

<sup>75</sup> Ennek elérésére 2007-ben alapított díjat egy budapesti cég. Az „Ország legundokabb ügyintézőjének” évente kétszer történő kiválasztásával a cél az ügyintézők hozzáállásának javítása, és az évek óta fellendülőben lévő bérügyintézők számának csökkentése. A felmérések szerint a lakosság több, mint 50%-ának rossz a megítélése az ügyintézőkkel kapcsolatban Magyarországon. A legundokabb ügyintézőre vonatkozó ajánlatot az [undok@elintezzuk.hu](mailto:undok@elintezzuk.hu) címre lehet elküldeni. (A nyertes egy fityiszit mutató kispasztikát, és egy üdülést nyer.)

<sup>76</sup> Bogóné dr. Jehoda, R., Az OECD véleménye a magyar e-kormányzatról, *Jegyző és Közigazgatás*, 6(2006), és Budai, B.– Szakolyi, A., *Interaktív Önkormányzat*, Magyar Mediprint, Budapest, 2005, 73-82. munkái alapján.

ügyfelek igénylik. Egészen addig tehát többször beszélünk alternatív megoldásról, mint meglévő funkciók kiváltásáról. Az arány az évek során fokozatosan billen majd át az e-közigazgatás oldalára, az offline funkciók végérvényű kiváltására.

Az állam kiadásainak csökkenése mellett bevételei is nőhetnek, hiszen az IKT-re épülő alkalmazások számos olyan prémium szolgáltatást tesznek lehetővé, amelyekért az ügyfél hajlandó fizetni is.

A hatékonyságot a kivitelezés is befolyásolja, hiszen míg a *közvetlen megvalósítási modellben* egy központilag meghatározott, fejlesztett és üzemeltetett közigazgatási informatika jön létre, addig a *közvetett megvalósítási modellben* megmarad az egyes szervek e-közigazgatási infrastruktúrájának önállósága, az egységesítést az állam indirekt módon (jogszabályokkal, szabványokkal, minőségi kritériumokkal foglalja keretbe, pénzügyi és szakmai támogatással segíti.)

## **Fogyasztó-orientált szolgáltatások kialakítása**

Az „egyablakos” ügyintézés kialakításával az ügyfél csupán egy felülettel (ablakkal) találkozik, ahol tetszőleges szolgáltatást vesz igénybe. A rendszerek integrálásának eredménye, hogy az ügyfélnek nem kell foglalkoznia a háttér folyamatokkal, előtte a kormányzat egységes szervezetként jelenik meg.

Az ügyfél elégedettségét eredményezi, ha ezt az egységes felületet bármelyik csatornán (internet, mobiltelefon, digitális tv stb.) egyaránt megkapja. Mindezek persze egységes és inoperabilis backoffice-t feltételeznek. Az ügyfelek ezen kívül kényelmet és időt is nyernek, mert az információkat gyorsabban, időkorlát nélkül (non-stop, 24/7), önkiszolgálva, gyorsabban és egyszerűbben érik el.

## **Fokozottabb gazdasági fejlődés**

A közigazgatás hatékonysága, mely a hatékonyabb munkaszervezésen, egyszerűsödő adminisztráción, kisebb kollektíván keresztül vezet egyre mérséklődő államgépezeti kiadást eredményez. A kisebb és olcsóbb állam makrogazdasági sikereket is elkönnyelhet: egyre kisebb adminisztrációs kötelezettséget, kisebb adóterheket, hatékonyabb újraelosztási rendszert, élhetőbb államot hoz létre.

Az automatizált és követhető folyamatok okozta átláthatóság és elszámolhatóság erősödésével a kormányzat szavahihetősége nő, csökken a korrupció, mely folyamatok így stabilizálóan hatnak a gazdaságra.

Az egyre több és egyre jobb szolgáltatás húzóerőt jelent az ügyfelek számára az infokommunikációs technológiák használatához szükséges ismeretek elsajátítására. Az információs írástudás, műveltség növekedése kedvezően hat az e-gazdaságra is. Az egyre kedvezőbb felhasználói attitűd növeli az IKT-fogyasztás mértékét, mely az IKT ipart pozitívan befolyásolja.

## **A közigazgatási reform gyorsulása**

Az e-közigazgatás eszköztára hozzásegíti a közigazgatást a reformfolyamatok végrehajtásához, új reformok indításához, a inkonzisztens belső folyamatok feltárásához. Olyan tervezési-, döntési-, szervezési- irányítási- és ellenőrzési mechanizmusok bevezetését teszi lehetővé, melyek révén a közigazgatás lépést tud tartani a gazdasági-társadalmi modernizációs folyamatokkal.

## Az állam és az állampolgárok kapcsolatrendszerének javulása, átfogó társadalmi célok könnyebb elérése

Az infokommunikációs technológiák, hálózatok alkalmazásával az információáramlás, így a szakpolitikákkal kapcsolatos (pl.: egészségügyi, oktatási, környezetvédelmi stb.) konzultáció is hatékonyabbá válik.

A jobb kommunikációval a bizalom is magasabb szintre ér fel, így a célok elérése iránti elkötelezettség javul az állampolgárok részéről. Ez erősítheti a részvételi szándékot, a vélemények kinyilvánításának hajlandóságát, a párbeszédet.

## Hatékonyabb, nyitottabb helyi igazgatás

A közigazgatási modernizációt kétféle nézőpontból szokták vizsgálni: egyrészt a technikák (ez a gyakoribb), másrészt a folyamatok szempontjából.

Általános vélekedés, hogy a közigazgatás működésében az informatika alkalmazása alapvető változást hozhat. Egyrésztől megteremtheti az elektronikus ügyintézés lehetőségét, másrésztől megvalósíthatja az állampolgárok az önkormányzat működésébe való nagyobb beleszólását. Jelenleg ugyanakkor még rendkívül végtelen az e-demokrácia lehetőségeinek megítélése; sokan minden problémára megoldást jelentő csodaszernek tekintik, megint sokan pedig - a közigazgatási döntéshozók jelentős része ide tartozik - utopisztikus és távoli dolognak tartják, amelybe jelenleg még szükségtelen energiát és pénzt fektetni. Az igazság a két megközelítés között van; a hazai és külföldi példák sora bizonyítja, hogy az internet segítségével számos olyan lehetőség adódik amely körültekintő végrehajtással nagymértékű minőségi javulást jelenthet az önkormányzat lakossággal való kapcsolatában. (E sorok szerzőjének meggyőződése, hogy az e-közigazgatás és az e-demokrácia célrendszerét és indokoltságát nem szabad összemenni. Az e-közigazgatás és az e-demokrácia nem szükségszerűen összefüggő területek.)

Összetett feladatköréből adódóan a közigazgatás működésének velejárója a hatalmas mennyiségű információáramlás, amelyben egyaránt részt vesz az önkormányzat, a hivatal, a lakosság, továbbá más közigazgatási szervek is. Ezen információk természetüket tekintve rendkívül sokrétűek, többféle személelmód egyidejű alkalmazását követelik meg. A leginkább a figyelem középpontjában lévő kérdés az ügyfél és a hivatal között bonyolódó információcsere, azaz a tág értelemben vett ügyintézés, amelynek kommunikációjára a felek közötti alá-fölérendelt jellegű viszony a jellemző. Ezzel szemben az állampolgár-önkormányzat közötti viszonyt alapvetően az, az alkotmányban is megfogalmazott törekvés határozza meg, hogy az önkormányzatnak a helyi közösség akaratának megfelelően kell működnie, a helyi közösség öngazgatását kell megvalósítania. Mindennek feltétele a hatékony információáramlás a lakosság felé, amely a közigazgatás működésének transzparenciájában nyilvánul meg. Itt már korántsem a hatósági ügyekben megszokott alá-fölérendeltségi viszonyról beszélhetünk, hanem az állampolgár, mint egyenrangú fél jogaira helyeződik át a hangsúly.

Az infokommunikációs technológiák fejlődése a hivatalok működését ez idáig soha nem látott mértékben teheti jobbá, hatékonyabbá, demokratikusabbá. Segítségükkel lehetővé válhat:

- *a hivatalok működésének transzparensé tétele,*
- *a közigazgatási szolgáltatások térbeli és időbeli korlátainak csökkentése,*
- *a hatékonyság növelése,*
- *egységes közigazgatás képének megteremtése az ügyfelek felé,*



- a közigazgatás átláthatóságának elősegítése,
- az esélyegyenlős megteremtése a közigazgatási szolgáltatások vonatkozásában
- a hatékonyabb lakossági részvétel az önkormányzat döntéshozatali mechanizmusában, új véleménynyilvánítási lehetőségek adódnak,
- a vezetőkkel való közvetlen kapcsolatteremtés, az internetes lakossági fórumok segítségével,
- az állampolgár kiszolgáltatottságának csökkentése, a helyi kezdeményezések, javaslatok, indítványok eddigénél hatékonyabb kezelése,
- a közvetlen demokrácia kiszélesítésének lehetősége, a helyi népszavazás gyakoriságának fokozása.

Ezen eszközök többsége nem igényel számottevő anyagi ráfordítást. Az hogy a közigazgatás él-e velük, elősorban vezetői elhatározás kérdése. Sok esetben azonban a jegyzők, polgármesterek nincsenek tisztában azokkal a lehetőségekkel amelyeket az internet nyújt az önkormányzat működésének nyitottabbá tételében. Előfordul továbbá, hogy az önkormányzat működésének átláthatóbbá tétele politikai okokból, a "támadási felület" csökkentése érdekében nem érdeke a vezetésnek. Ezeket az akadályokat csak az oszlathatja el, ha a vezetők megismerkednek az e-közigazgatás lehetőségeivel, technikai, jogi igazgatási és szervezési kérdéseivel, valamint az alkalmazásukkal kapcsolatos pozitív kommunikációs lehetőségekkel. Fontos továbbá, hogy a lakosság is megismerje ezen lehetőségeket, hogy kialakuljon az állampolgárokban az önkormányzat átlátható működése és véleménynyilvánítási lehetőségek iránti elvárás, igény.

### **Az e-közigazgatás kialakításának hátráltató tényezői**

Sok ország (köztük hazánk is) az e-közigazgatásra informatikai fejlesztésként, jobb esetben szolgáltatások informatizálásaként tekint. Ezt tükrözi, hogy az e-közigazgatás fejlesztését informatikusokra bízva a legtöbb intézmény. Hiányzik az a (szolgáltatói) szemlélet, mely jobb és minőségi szolgáltatásokat kíván nyújtani egy előbb-utóbb versengő piacon.

Az e-közigazgatási átalakulásnak számos hátráltató tényezőjét ismerjük. Az OECD 2005 önkormányzati körben készített felmérése<sup>77</sup> alapján – fontossági sorrendben – ezek a következők:

- *Külső akadályok:* A jogi feltételrendszer nem elégséges volta, számos végrehajtási rendelet (és helyi szabályzat) megalkotásának elmaradása, késése, melynek következtében jogi függő helyzet áll be. A fejlesztést lehetővé tevő költségvetési keret rendelkezésre állásának hiánya, az üzembentartás fedezetének hiánya.
- *Műszaki menedzsment problémák:* a műszaki megvalósítás módszertanának rendezetlensége, az alkalmazott műszaki megoldások egységesítésének hiánya, melyet súlyosbít a helyi szervek magukra hagyatottsága.
- *Szabványok hiánya:* Bár a szabványok (elsősorban ajánlások formájában) egyre elterjedtebbek az e-közigazgatás világában, még mindig vannak olyan területek, ahol a szabványok rendezetlensége (hiánya) miatt vagy a rendszerek interoperabilitása, vagy az ügyfelek felhasználói rutinjának<sup>78</sup> kialakítása nem megoldott.

<sup>77</sup> Bogóné dr. Jehoda, R., Az OECD véleménye a magyar e-kormányzatról, *Jegyző és Közigazgatás*, 6(2006)

<sup>78</sup> A felhasználói rutin akkor alakul ki, ha pl. két különböző hivatalnál egy azonos típusú ügy technikai és formai intézése hasonló.

- *Adatvédelmi és adatbiztonsági aggályok:* a hivatal „nyitásának” gondolata, a falak nélküli hivatal víziója a biztonsági aggályokat felerősíti, mely a kialakítást gyakran halasztja, rosszabb esetben meg is akadályozza.
- *Kooperációs problémák:* Sok (gyakran egymástól függő) intézmény közötti együttműködés együttműködése az offline világban sem megoldott. Ez alapvetően rontja az elektronikus együttműködés esélyeit.
- *Tisztázatlan költség-haszon viszonyok:* A költségvetésből gazdálkodó intézmények elsődleges szempontja valamiféle megtérülés vizsgálata egy költségvetést terhelő döntés meghozatala előtt. Az e-közigazgatás kialakításánál számos olyan intézkedés szükséges, ahol a költség-haszon elemzés nem, vagy csak többszörös áttétellel végezhető el. Problémát jelent az is, hogy a hasznosulás nem mindig és feltétlenül a beruházó intézménynél jelentkezik, és a költségviselés ezt nem tükrözi.
- *Az intézmények e-közigazgatási felelőssége tisztázásának hiánya:* Az e-közigazgatás kialakítása még mindig inkább ajánlás, mint kötelezés. A kialakított rendszerek, együttműködések során – a kvázi önkéntesség miatt – a felelősségi kérdések sem tisztázottak sok esetben.
- *Legjobb megoldások hiánya:* Számtalan területen nincs legjobb megoldás (best practice), sok helyen pedig van, azonban a tapasztalatok megosztása (disszemináció) nem megoldott<sup>79</sup>.
- *Szervezeti változásokkal szembeni ellenállás:* Egy új eljárásrend és rendszer kialakítása a dolgozókat kizökkenti egy megszokott, kényelmes pozícióból. Sokuknál ez többletmunkát igényel, néhol pozíciók megszűnését eredményezi. A hagyományok és rutinszerű kötések feloldása az informális hatalmi központokat is átrendezheti, így nem véletlenül nagy az ellenállás a változással szemben<sup>80</sup>.
- *Szakértelem hiánya:* A szakértelem hiánya nem csupán a kialakításnál, hanem az üzemeltetésnél is gátló, veszélyeztető tényező. (Részletes tárgyalását ezért az e-közigazgatás gyenge pontjai c. résznél tesszük meg.)
- *A politikai iránymutatás hiánya:* Bár a központi kormányzat elvárásokat gyakran megfogalmaz, konkrét iránymutatást a kialakításhoz nem mindig tesz.
- *Átgondolatlan bevezetések:* Nem gátló, csupán visszavető tényező, ha az e-közigazgatási fejlesztések eredményeinek bevezetésénél nincsenek tekintettel a felhasználókra, azok ismeretében (humán), és infrastruktúrájában (műszaki) jelentkező hiányosságokra. Ezek a hiányosságok a szolgáltatás pozitív visszacsatolásának, és terjedésének legnagyobb gátjaivá válhatnak.<sup>81</sup>
- Végül, önálló csoportban kell szólni a *kulturális tényezők és képességek* területén mutatkozó hiányok okozta gátakról.

<sup>79</sup> Erről bővebben, lásd a tudásmenedzsmentről szóló fejezetet.

<sup>80</sup> Erről bővebben lásd, az atipikus üzleti módszertanokról szóló fejezetet.

<sup>81</sup> Ilyen átgondolatlan bevezetés számos esetben látható: pl. az elektronikus adózás kiterjesztése a teljes vállalkozói körre, holott sem a technikai, sem a humán infrastruktúra nem állt erre készen az ügyféloldalon.

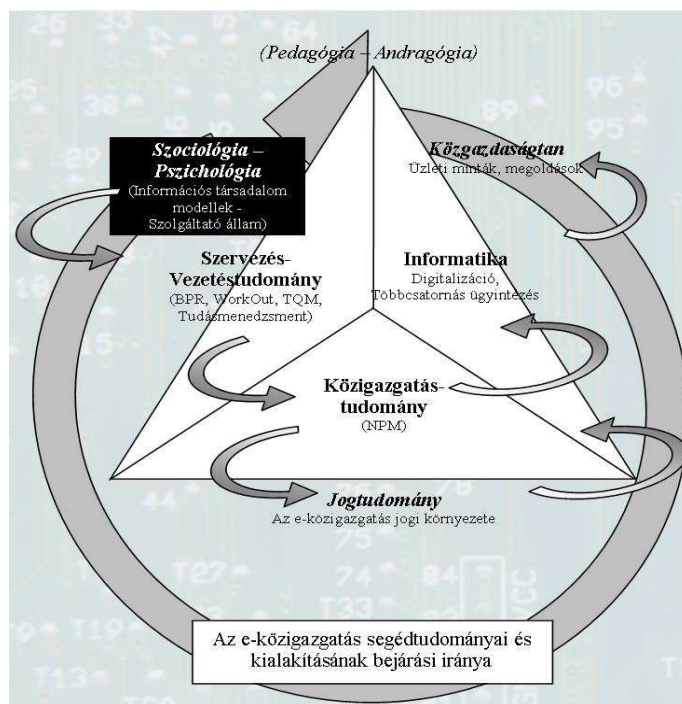
	Közigazgatás	Társadalom
Kultúra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ügyfélközpontú gondolkodás</li> <li>• Proaktivitás</li> <li>• Megoldás orientált megközelítés</li> <li>• Együttműködés, információ-megosztás</li> <li>• Hatalomféltség</li> <li>• Vezetői példamutatás</li> <li>• Politikai elkötelezettség</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikai kultúra</li> <li>• Történelmi múlt (autoriter vs. demokratikus)</li> <li>• Emberek technológia iránti fogékonysága</li> <li>• Állampolgári részvétel</li> <li>• Állami kommunikáció</li> </ul>
Képességek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitális írástudás</li> <li>• ICT technológiák használata</li> <li>• Képzés</li> <li>• eLearning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitális írástudás</li> <li>• ICT technológiák használata</li> <li>• Képzés</li> <li>• eLearning</li> <li>• Hátrányos helyzetű csoportok esély-egyenlőségének növelése</li> </ul>

1.1. táblázat: Kultúra és képességek hatása az e-közigazgatás kialakítására  
(Forrás: Miniszterelnöki Hivatal, Elektronikus Kormányzat Központ: eKormányzat 2005 stratégiai)

Fentiek szellemében kulcsfontosságú a közigazgatási dolgozók gondolkodásának megváltoztatása, az intézményeken felül (azoktól függetlenül) áramló tudás és információ megosztásának erősítése, a politikai vezetők elkötelezettsége és példamutatása. A képességek vonatkozásában a digitális írástudás fejlesztése, az infokommunikációs eszközhasználat rutinszerű használatának kialakítása mind a lakosság, mind a közigazgatási ügyintézők vonatkozásában.

A kulturális tényező alatt található társadalmi gátak: politikai kulturális örökségek, társadalmi bizalmatlanság, technológiával kapcsolatos attitűd, részvételi hajlandóság stb. alakítása a mindenkori kormányzat aktív cselekvését igényli. Annak változatlanul hagyása még a legkorszerűbb infrastrukturális hátteret is feleslegessé, eredménytelenné teheti.

Ezekon felül számolnunk kell a már kialakított, vagy átalakulás alatt álló közigazgatás (e-közigazgatás) buktató tényezőivel is, melyet önálló fejezetben tárgyalunk.



## II. Az e-közigazgatás társadalmi „indoka”: az Információs társadalom

Az *információs társadalom* igen összetett fogalom. Összetettsége annak köszönhető, hogy a jelenség, amely háttérben van, nem egyértelműen elemzett és bemutatott a tudományos diskurzusban. A társadalmi jelenséget is több néven illetik, hívják *tudás alapú társadalomnak (tudástársadalomnak)*, *hálózati társadalomnak*, *intelligens társadalomnak*, *elektronikus társadalomnak*<sup>82</sup> stb. E fogalmak és a rájuk húzott definíció épp ettől nem teljes: valamilyen szempont túlsúlyát tükrözik. A szempontok pedig a legkülönbözőbbek. Napjainkban a leggyakoribbak a politikai – magyarázatként szolgáló – megközelítések, de gyakoriak a szociológiai-, a technológiai-, a gazdasági megközelítések, de nem ritkák a kommunikáció felől közelítők, vagy a jogi, szabályozási szempontokat alapul vevők sem. Nyilván egy jó definíció ezeket szintetizálja, így fejezetünk szempontjából didaktikusnak az tűnik, ha a „mi az információs társadalom?” kérdést, egy definíció formájában a fejezet végén összegezzük.

A definíció fontosságán azonban túlmutat az információs társadalom, mint jelenség köze az elektronikus közigazgatáshoz. Nem véletlen, hogy valamennyi e-közigazgatással foglalkozó könyv, információs társadalmi összefüggésekkel indít. Ennek oka, hogy az információs társadalom egyik következménye az elektronikus közigazgatás, vagy másként az e-közigazgatás oka az információs társadalomból eredeztethető kényszer.

Fejezetünk célja bemutatni, hogy az e-közigazgatás nem szabadon választható lehetőség, amivel kényelmi szolgáltatásokat tudunk nyújtani az állampolgároknak. Az e-közigazgatás kialakítása olyan kényszer, amelyet az *információs társadalom egymást feltételező összetevői* (társadalmi-, technológiai-, szociális-, politológiai-, jogi- stb.;) diktálnak.

<sup>82</sup> Z. Karvalics eszmefuttatását alapul véve ragaszkodunk az információs társadalom kifejezéshez, hiszen ez lefedi valamennyi szinonimnak tűnő, hasonló szókapcsolatot.

A fogalom vizsgálatánál az egyes irányzatokon túl annak történetiségét is vizsgálunk<sup>83</sup> kell, nevezetesen azt, hogy az információs társadalom fogalma hogyan dúsult az elmúlt években, és lett divat-kifejezésből, egyre bővebb tartalommal bíró valódi kifejezés, ahol az összetevők közötti ok-okozati összefüggések egyre markánsabb kirajzolódása magyarázza, hogy miért ez a jelenség az e-közigazgatás miértjének alfája és omegája.

## Közgazdasági megközelítések

A közgazdasági elméletek az információs társadalom alapjára, az információra, mint sajátos jószágra tekintenek. Ez a jószág, mint társadalomszervező erő, határozza meg a gazdaságot. Az információnak értéke van, melyet pénzben ki tudunk fejezni. A jószág sajátossága, hogy az valamilyen hordozóhoz kapcsolódik, magáért a hordozóért, vagy annak szolgáltatásáért kell fizetni. Ennek eredménye, hogy az információ-áramláshoz, mint üzleti folyamathoz mindig *értéklánc* (value-chain) tartozik. Az értékláncban ráadásul az információ feldolgozás és továbbítás során gyakran *hozzáadott érték* is keletkezik (value added services – hozzáadott értékű szolgáltatások).

Ezekhez az értékláncokhoz a gazdaság egyre nagyobb hányada csatlakozik, s így alakul ki az információs társadalom. Az irányzat egyik úttörője *Fritz Machlup*<sup>84</sup> a '60-as évekre olyan módszertant dolgozott ki, melyben megvizsgálta az árukra és szolgáltatásokra fordított kiadások az egész nemzetgazdaságra vetítve, majd ezen belül kiemelte, hogy mekkora kiadások függenek össze a tudással (K+F, oktatás, ismeretterjesztés stb.) és információáramlással kapcsolatos tevékenységekkel. Machlup<sup>85</sup> kutatása alapján az '50-es évek Amerikai Egyesült Államában a nemzetgazdaság 30%-a származott információs iparból, a foglalkoztatottak 40%-a dolgozott ebben az ágazatban.

*Marc U. Porat*<sup>86</sup> felülvizsgálta és továbbfejlesztette Machlup elméletét. Porat – korábban radikálisnak számító tézisei – szerint értelmesebb a gazdaságot információ vezérelt (vagy információs) gazdaságnak tekinteni, valamint az információs ágazatot érdemes a gazdaság negyedik szektorának kinevezni. Téziseit alátámasztották, hogy a '70-es évekre már az USA dolgozóinak közel 50%-a dolgozott az információs ágazatban. Porat nevéhez fűződik az a felosztás, mely az információs ágazaton belül elsődleges és másodlagos ágazatot, valamint az alábbi tevékenységi köröket különböztet meg:

- az információ termelése
- az információ elosztása
- az információs tranzakciók kezelése
- az információs hardverek
- az információs szoftverek
- a kiegészítő támogató eszközök

Napjaink egyik érdekes gazdasági megközelítését *Szabó Katalin és Hámori Balázs* adja<sup>87</sup>. Az információs társadalmat, mint közgazdasági jelenséget vizsgálva megállapították, hogy míg a közgazdaságtan tárgykörébe a szűkösen rendelkezésre álló, kisajátítható javak tartoznak, addig a tudás nem ilyen: korlátlan, kisajátíthatatlan. (A korlátot mesterségesen, jogi

<sup>83</sup> A vizsgálatnál segítségül hívva John Feather professzor írását: Feather, J. P., Theoretical perspectives on the information society. in Challenge and change in the information society, Eds Hornby, S.,–Clarke, Z., London: Facet, 2003, 3–17.

<sup>84</sup> Fritz Machlup: The Production and Distribution of Knowledge in the United States. Princeton, John Wiley and Sons, 1962.

<sup>85</sup> Machlup nevéhez fűződik a knowledge industry (tudásipar) fogalma.

<sup>86</sup> Porat, M. U., *The Information Sector: Definition and Measurement*, Washington, DC: U.S. Department of Commerce, Office of Telecommunications, 1976.

<sup>87</sup> Szabó, K.,–Hámori, B., *Információgazdaság – Digitális kapitalizmus vagy új gazdasági rendszer*, Akadémiai, Budapest, 2006

intézményekkel próbálják biztosítani.) Azaz a közgazdaságtan hagyományos eszköztára nem alkalmas az immateriális javak vizsgálatára. Nincsenek meg a megfelelő elméletek és modellek. Az általuk képviselt új *institucionalista irányzat* a hagyományos tőkeelemek helyett az emberi tudásra és a digitális térben lévő információkra épít. Véleményük szerint ma már majdnem minden termék részben tudásjóság: a termék értékét a benne tárgyiasult tudás adja meg.

## Technológiai megközelítések

A technológiai megközelítések az információs társadalom kiépülését a technológia fejlődésével állítják párhuzamba. (Egyre több, egyre sokfélébb, egyre komplexebb eszközök, egyre gyorsabb fejlődése). A technológiai fejlődés (az információ tárolás és kezelés fejlődése, a kommunikáció globálissá válása) következtében az információs társadalmakban olyan feladatok végezhetőek el, amelyek korábban lehetetlenek lettek volna. Ez – valamint az alkalmazkodás kényszere<sup>88</sup> – gyökeres társadalmi átrendeződéssel jár.

A Machlup-ot és Porat-t követők azonban már élénk vitát folytatnak arról, hogy vajon technológia változása (fejlődése) irányítja-e a társadalmat, vagy a társadalmi igények vezérlik-e a technológiai fejlesztéseket<sup>89</sup>. E vitát a technológia fejlődése döntötte el. Számos olyan találmány született, amelyre nem volt társadalmi kereslet, vagy csak időben késett, így bátran megerősíthetjük *Yoneji Masuda*<sup>90</sup> gondolatát, miszerint a társadalmi változás alapvető mozgatórugója a technológiai fejlődés, az információs társadalom az információs technológia által formált gazdaság. Azonban a felhasználók azok, akik egy adott technológia sikere felett pálcát törnek, így a technológiai fejlődés csak a lehetőséget szabja meg, a felhasználókon múlik, hogy élnek-e ezzel a lehetőséggel, és ha igen, mikor.

Van azonban a fejlődésnek egy szintén gazdasági eredetű fékje. Az infokommunikációs fejlesztésben érdekelt cégek ugyanúgy életciklusokban gondolkodnak, így egy termék vagy szolgáltatás fejlesztésénél is szeretnék, ha megtérülnének a K+F költségek. Ennek is köszönhető, hogy nagyon sok alternatív innováció azért nem kerül a piacra, mert még az azokat megelőző „kifutó” termékek, fejőstehénként fungálva épp az új termékek kutatás-fejlesztési költségeit termelik ki, a hozzá kötelezően kapcsolható profittal.

Az igazság tehát az, hogy a technológiák adta lehetőségek között az ügyfelek választanak, azonban a fejlődés ütemét a technológiákban érdekelt cégek diktálják.

*Herbert Marshall McLuhan*<sup>91</sup> *globális falu* elméletében fejti ki a média, mint új társadalomszervező erő szerepét, történeti változását<sup>92</sup>. Nézete szerint az elektronikus média globális faluvá alakítja a világot, ahol a lakók párbeszédet kezdeményezhetnek egymással, és proaktív módon viselkedhetnek, ha úgy gondolják. Ez és az információ széles körű hozzáférése olyan hatalmi szerkezetet eredményez, amelynek „mindenütt központja van, perifériái pedig sehol sincsenek”. Az információkhoz fűződő „kapuőri funkciók” az idő előrehaladtával fokozatosan megszűnnek. Megközelítése technológiailag is determinált<sup>93</sup>,

<sup>88</sup> A legújabb technológiák elmulasztása gyakran az egyének frusztrációjához vezet. Ezt hívják FOMO jelenségnek (Fear of missing out – lemaradástól való félelem.) Az alkalmazkodás így gyakran kényszerből történik.

<sup>89</sup> A technológiai megközelítések két csoportra oszthatók, technofill és technofób irányzatokra. Míg előző a technológiának pozitív szerepet szán, addig utóbbi minden káros tényezőt a technológiának tulajdonít.

<sup>90</sup> Masuda, Y., *Az információs társadalom*, Budapest, OMMIK, 1988.

<sup>91</sup> McLuhan, M., *The Gutenberg Galaxy*, University of Toronto Press, 1962

<sup>92</sup> *Understanding Media* c. könyvét 1964-ben adta ki, mintegy előre látva az Internet későbbi hatását. Holott korábban még csak a televíziózás és rádiózás mutatott tüneteket. (McLuhan, M., *Understanding Media*, McGraw-Hill, New York, 1964.)

<sup>93</sup> Technológiai determinizmus elméletként is ismert.

mert elmélete szerint a médiatechnológiának sokkal nagyobb hatása van a társadalomra, mint a média tartalmának.

## Szociológiai megközelítések

A szociológiai megközelítések a közgazdasági és technológiai megközelítéseken alapulnak. Az irányzat legnagyobb enciklopédistája *Manuel Castells* három kötetes művében<sup>94</sup> fektette le az irányzat (*hálózati társadalom*) alapjait. Machlup és Porat elméletein elindulva Castells eljutott odáig, hogy a kommunikáció és az információtechnológia végül mindent meg fog határozni. Nem csupán emberi tevékenységeket (munkát és szabadidőt), hanem emberek közötti viszonyokat, politikai berendezkedést, és természetesen gazdasági viszonyokat is. Castells tárja fel elsőként a digitális megosztottságból eredő anomáliákat, először beszél nyertes-vesztes csoportokról az információkhoz való hozzáférés alapján. Elmélete napjainkba látszik igazolódni: nem csupán nemzeteken belül, hanem nemzetek között is erőteljes határvonal alakul ki, mely a nemzetgazdaságra, a nemzetközi gazdaságra és valamennyi társadalmi alrendszerre hatással van<sup>95</sup>.

E gondolati hullámhoz kapcsolódik *Daniel Bell*<sup>96</sup> is, aki a *posztindusztriális társadalomról* szóló elméletével a gazdaság átalakulását a tudás (intellektuális és pénzügyi tőke felhalmozásának) függvényévé tette. A gazdasági átalakulásban a képzetlen munkaerő iránti igény csökken, míg a képzett tudás-munkások iránti igény nő. Az igény nincs tekintettel az országhatárookra sem, a tőke oda megy, ahol a tudás van. A posztindusztriális társadalmak e jellegzetessége szolgálta az alapot a globalizáció későbbi fogalmának irodalmához. (Az infokommunikációs eszközök szerepét csökkentette *Anthony Giddens* brit szociológus, aki az infokommunikációs technológiákat eszközként és nem okként minősítette, a hajtóerőt magát a globalizációban látta.)

*Alvin Toffler*<sup>97</sup> az emberi civilizáció „harmadik hullámának” titulálta az információs társadalmat, a mezőgazdasági- és az ipari (füst)korszak után. Véleménye szerint az 1955 utáni évektől kezdve a számítógépek, vagy a sugárhajtású utasszállító, vagy akár az értelmiségi dolgozók többsége a fizikai dolgozókkal szemben nem okoznak kevesebbet, mint globális forradalmat, kvantumugrást. Az új civilizáció jellemvonása a decentralizált termelés, a megújítható energia, a dezurbanizáció, az otthoni munka és a saját használatra való termelés magas szintje. Ugyanakkor olyan fenyegetéseket is hoz, mint az ökológiai katasztrófa, vagy olyan jelenségekkel is számol, mint a többségi vélemények széthullása, a kibővülő elitek, vagy akár a magánhadseregek.<sup>98</sup> Hatalomváltás c. opuszában<sup>99</sup> a tudás szerepét emeli ki. Rámutat, hogy a tudás az, amely megváltoztatja a hatalmi viszonyokat, s így a történelem

<sup>94</sup> Castells, M., *End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture* (Vol. III.), Blackwell, Cambridge, MA; Oxford, 1998

Castells, M., *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture* (Vol. II.), Blackwell, Cambridge, MA; Oxford, 1997

Castells, M., *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture* (Vol. I.) Blackwell, Cambridge, MA; Oxford, 1996. A trilógiában mélyreható elemzést ad az információs társadalom tendenciáiról. Az első kötet az új társadalmi struktúrákkal foglalkozik (hálózati társadalom), a második ennek szociális és politikai folyamataival, míg a harmadik rész integráló jellegű.

<sup>95</sup> A digitális szakadék kérdésével az információs társadalom jellemzői c. résznél foglalkozunk.

<sup>96</sup> Bell, D., *The Coming of Post-Industrial Society, A Venture in Social Forecasting*. Basic Books, New York, 1976

<sup>97</sup> Toffler, A., *A harmadik hullám*, Typotex, Budapest, 2001

<sup>98</sup> Forrás. Kivonat Járdán Tamás: *Az információs Társadalomról – gondolkodók, elméletek, nézetek, könyvek, cikkek*; (előadás) 2008.03.01.

<sup>99</sup> Toffler, A., *Hatalomváltás: Tudás, gazdagság és erőszak a XXI. század küszöbén*, Európa, 1993 (Eredeti megjelenés: Powershift, Bantam Books, 1990)

legdrámaibb változásait, az emberi viszonyok egész rendszerének átalakulását okozza. (Toffler trilógiájának fajsúlyos megállapításai érezhetőek napjaink információs társadalomkutatói írásain.)

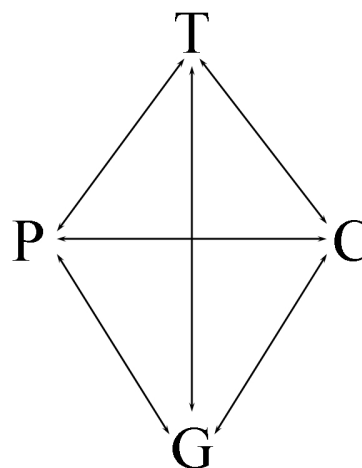
Jürgen Habermas<sup>100</sup> német szociológus az emberek közötti kapcsolatok változása felől közelíti az információs társadalom kérdéskörét. Elmélete szerint a tömegkommunikáció XX. századi formái egyre inkább átalakítják, megszüntetik a közösségi eszmecserék fizikai térben megvalósuló nyilvános tereit. Az emberek közötti érintkezés egyre inkább kommunikációs eszközökkel történik. Habermas-t gondolatát a gyakorlatban látjuk igazoltnak: a kommunikációk tartalma és formája, a kommunikáló felek közötti viszony is megváltozott. A technológiai akceleráció egyre inkább alakítja a kommunikációs formákat. Egyre többet információt akarunk cserélni, egyre több emberrel, egyre gyorsabban<sup>101</sup>.

Ernest J. Wilson<sup>102</sup> az információs társadalom felé tartó országok társadalmának modernizációs sikerkritériumait kutatva alkotta meg „gyémánt-modelljét”.

A gyémánt csúcsai a Tudomány, a Politika, a Gazdaság és a Civil szféra található. A társadalmi modernizáció iránya és sikere pedig nem a négy aktor önálló teljesítményén, hanem kapcsolatuk minőségén, és az így létrejövő szinergián múlik.

Ehhez természetesen szükséges, hogy az egyes aktorok tisztában legyenek saját magukkal, illetve saját szerepükkel<sup>103</sup>. A gyémánt-elmélet jelentősége, hogy az egyes pólusoknál mutatkozó hangsúlyeltolódásokra, kapcsolati nehézségekre figyelemmel kell lenni minden tervezési (stratégia-alkotási) folyamatnál.

Wilson megközelítése alapján leképezhető a három kormányzatból induló közszolgáltatási csoport<sup>104</sup> (lásd később 10.1. ábra). Így a tengelyek erősségét (fejlettségét) az itt található szolgáltatások mennyiségi és minőségi mutatóin keresztül is mérhetjük.



2.1. ábra: Wilson „gyémántja”

## Politológiai megközelítések (a közvetlen demokrácia utópiái)

Az információs társadalmat sokan olyan utópiaként látták, amely megoldást jelent számos társadalmi-politikai egyenlőtlenségre. Ezt részben alá is támasztja Kis Balázs tanulmánya<sup>105</sup>, amely az Internet okozta átalakulásban számos pozitívumot vél felfedezni, így az emberek közelebb kerülését egymáshoz az Internet révén, a jól tájékozott állampolgár kialakulását az Internet nyitottsága miatt, ennek révén fokozódó állampolgári aktivitást, az ezt követő politikai aktivitást, illetve az egymásra hatás miatt kialakuló interaktivitást, a kapcsolat szervessé válását, a bizalom fokozódását.

Kiss ugyanakkor a veszélyekkel is számol. Említést tesz a közösség beleszólásának veszélyéről, hogy a képzetlenek is beleszólhatnak, torzíthatnak, az információ túladozásából származó tájékozatlanságról, az egyéni információs környezet kialakulásáról, azaz arról, hogy

<sup>100</sup> Jürgen Habermas: *Communication and the Evolution of Society*, Beacon Press, Boston, 1976.

<sup>101</sup> Elég csak a Nemzeti Hírközlési Hatóság statisztikáira tekinteni, melyek megmutatják, hogy egyre több hívást kezdeményezünk mobiltelefonunkon, (üzleti célú hívás esetén) egyre rövidebb híváshosszokkal.

<sup>102</sup> Wilson, E. J., *The information revolutions and developing countries*, Cambridge, MIT Press, 2004

<sup>103</sup> Magyarországon a civil szféra önmagát nehezen tudja definiálni, identifikálni. A politika sincs feltétlenül tisztában saját határaival, a tudomány pedig gyakran folyik össze a civil szférával, és a gazdasággal.

<sup>104</sup> G2G, G2B, G2C a közigazgatás saját magának, az üzleti szférának és a civil szférának nyújtott szolgáltatásai.

<sup>105</sup> Kiss, B., *Az internet politikatudományi diskurzusai. Információs Társadalom*, 1(2004) ITTK, Budapest, 2004



az állampolgár csak az őt közvetlenül érintő témákkal és nézőponttal találkozik, a nézőpontja beszűkül, a magánszférát érintő veszélyekről, visszaélésekről.

Az empirikus irodalom az információs társadalom politikai vetületénél néhány témát érintenek: vizsgálják a politikai intézmények jelenlétét az interneten, a hálózaton folytatott választási kampányokat, az állampolgárok internetes politikai részvételét (azok deliberatív vagy egyelőre döntően kinyilatkoztató jellegét) és azok tereit<sup>106</sup>.

Tom Stoiner 1983-ban írt *The Wealth of Information: A Profile of the Post-Industrial Economy* című művében kifejti, hogy az információs társadalommal megvalósulhat Plátón régi álma: (Athen-modell) mindenki király és filozófus lehet<sup>107</sup>.

Az emberi jólét és a technológiai háttértámogatás „digitális agórához” vezethet, ahogy *Pintér Róbert* 2003-mas cikkében írta<sup>108</sup>.

Ezek az elméletek, mint kezdetleges gondolati játékok érdekesek. Azonban sok politológiai jelenséggel nem számolnak, így legfőképp a racionális távolmaradás elméletével sem: az embereknek nem éri meg részt venni számos politikai folyamatban, mert a befektetett munka (energia, idő, pénz), nem térül meg. A közvetlen demokrácia a napi politika operativitását veszélyeztetné, megtörné annak dinamizmusát, az elkerülhetetlen társadalmi megszorítások kivitelezhetetlenségét jelentené<sup>109</sup>.

Ezzel szemben *Van Deth*<sup>110</sup> óvatosabban közelít, és a politikai tevékenységek bővülésének folyamatáról ír. Jelzi, hogy míg a '40-es években csupán szavazásból állt az állampolgárok politikai részvétele, addig ma már közel 70-féle állampolgári tevékenység van. E bővülés oka, hogy az egyre növekvő állam egyre inkább az állampolgárok kontrolljával és nyomásával jár. A nyomásgyakorlás formái<sup>111</sup> pedig egyre változatosabbak. Ezt segítette az Internet, mely az ilyen véleményadó és nyomásgyakorló eszközök tárházát tette elérhetővé.

*Pippa Norris* az információs társadalom média-hátterének vizsgálata során alkotta meg paradigma-elméletét, az ördögi (angyali) kört<sup>112</sup>. Norris nem a részvételre helyezi a hangsúlyt. Megállapítása szerint a politika és az állampolgárok attitűdje is követi a tömegkommunikáció logikáját, így egyre inkább, szórakoztató, bulvárjellegű tevékenységgé válik, ahol az állampolgárok igazán egyre kevesebbet várnak el. A tömegkommunikáció kiszolgálja ezt az igényt és felerősíti ezt az ördögi kört. (Ezt hívja Norris médiakörnek.) Miután egyre nagyobb a hírforrások versenye, egyre több a közvetítő csatorna, így a mennyiségi növekedés a jellemző, a részvétel relatív csökkenésével.

<sup>106</sup> Kiss Balázs i.m.

<sup>107</sup> Stonier, T., *The Wealth of Information: A Profile of the Post-Industrial Economy*, Methuen, London, 1983

<sup>108</sup> Pintér, R., *Információs társadalom – az vajon mi?*, *INFINIT Hírlevél*, Budapest, BMGE, 2003.

<sup>109</sup> A szerző arra a hipotézisére épít, hogy a mai „fejlett” társadalmak az egyéni érdeket nem tudják a közösségi érdek alá rendelni. Amíg ez így marad, addig megvalósíthatatlannak tűnik arról szavazást nyitni, ami az egyéni érdek ellen a közösségi érdeket támogatná (pl.: szavazás a nyugdíjkorhatár emeléséről). Arról nem is beszélve, hogy hazánkban hangjukat hallatók a felszínes és parttalan, destruktív opponáláson túl, érdemi javaslatokkal ritkán állnak elő. A digitális agórához a konstruktivitás elengedhetetlen lenne. (Valamilyen digitális agóra csupán lokális kontextusban képzelhető el, ott is komoly tartalmi korlátozással.)

<sup>110</sup> Van Deth, Jan W. „Studying Political Participation: Towards a Theory of Everything?” Paper prepared for the workshop of ECPR, Edinburgh 2001. (In. Kiss Balázs i.m.)

<sup>111</sup> Napjaink egyik legegységibb hazai megközelítése *Szekfű Balázsé*, aki „Metapárt” modelljével egy közvetlen demokrácia-felé mutató megoldással, web 2.0-ás technológiákat használva alakítana politikaformáló erőt. Modellje átmenet a közvetlen és a képviseleti demokrácia között. Rendszerében közösségi hálókat aktivizál, azokon indít önkéntes politikai tevékenységeket. A közvetlen demokrácia operativitását „törzsi” alapon szerveződő „klánokkal” és azt vezető „szénátorokkal” oldja meg, akik képviselik a választókat, becsatornázzák az azt megelőzően online egyeztetett érdekeiket. Rendszerét két évente történő újraválasztással dinamizálja. (Forrás: Balázs László *Szekfű: Direct Democracy Online: First Steps Toward Democratic Global Governance – kézirat*, Budapest, 2008.)

<sup>112</sup> Norris, Pippa: „Angyali kör? A politikai kommunikáció hatása a poszt-indusztrialis demokráciákra”. *Médiakutató*, 4. szám (Idézi: Kiss Balázs i.m.)

Az eredmény azonban a civil társadalom mobilizálása, a kormányzati szervek és a politikai élet átláthatósága, a döntéshozatali folyamatok egyre nyíltabbá válása, az intézmények és képviselők jobb elázmoltathatósága. Összességében a képviseleti demokrácia javulása.

Az érdekesség kedvéért említeni kell *George Orwell* alapvetően technofób megközelítését is. *Orwell és követői* szerint az új technológia az emberek teljes ellenőrzését, megfigyelhetőségét teszi lehetővé<sup>113</sup>. Ehhez kapcsolódik *Anthony Giddens*<sup>114</sup> is, aki az „új rabszolgaság” kialakulásáról írt. Elmélete szerint a magánszféra szerepe csak látszólag nő, valójában egyre növekvő kontroll alatt élünk, egyre több nyilvántartás tartalmaz rólunk információkat.

## Történeti megközelítések

„Az információs társadalom történeti diskurzusa arról szól, hogy hol, hogyan, milyen lépésekben, mikor, milyen időmintázatokkal születik meg az információs társadalom, majd ezt követően milyen változásokkal és dinamikával lehet leírni a történetét<sup>115</sup>.”

A történeti megközelítések<sup>116</sup> általában tompítják az információ korszakformáló szerepét. Vallják, hogy a szervezett emberi társadalmak mindig is információ-vezéreltek, információ függőek voltak. Az információhoz való viszony, igény, hozzáférés, használat stb. változott. Az információs társadalom fogalmát *Tadao Umesao* használta először 1961-ben. Történeti megközelítésében a fogalom alatt a társadalomtörténet egy olyan új szakaszát értette, ahol az információ, a tudás és a kommunikáció központi szerepet játszik.

*Feather*<sup>117</sup>, mint e megközelítések egyik képviselője egyenesen azt állítja, hogy széleskörű történeti kontextusban értelmezhető csak a digitális technológiák, és a kapcsolódó gazdasági –társadalmi hatásaik valódi hatása. Feather ugyanakkor számos hibát elkövet, köztük azt, hogy az információs társadalmat nem önálló szakaszként, hanem korábbi folyamatok folytatásaként (kontinuitás-elmélet) írja le. A ló másik felére esnek azok a szerzők, akik viszont a szakaszolást, periodizálást hajszolják túl, így számolatlanul állapítják meg a második, harmadik, negyedik, sokadik információs korszakokat (*Drucker, Brock, Bimber, Hart, Sherdoff* stb.)<sup>118</sup>

*Christine Borgman*<sup>119</sup> a Globális Információs Infrastruktúrát állítja elmélete középpontjába, mely infokommunikációs technológiák, szolgáltatások, tartalmak és emberek

<sup>113</sup> Érdekes következtetéseket szülhet összevetni Orwell és követői félelmét azzal, hogy a social networking közösségi szoftvereiben mi magunk szolgáltatjuk ki a legtöbb paraméterünket. Fényképeket, videókat, blogokat, személyes adatokat teszünk közzé, anélkül, hogy ezt bárki kérné tőlünk. Egy érdekes hasonlattal: a szituáció olyan, mintha a strandon monokiniző, napozó hölgy nehezményezné, hogy mindenki a mellét bámulja. Napjainkban a felhasználók ráadásul „nudisták” ebben a kérdésben.

<sup>114</sup> Giddens, A., *The Nation State and Violence. Vol. 2. A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Polity Press, Cambridge, 1985.

<sup>115</sup> Z. Karvalics, L., Az információs társadalom történetisége, *Információs Társadalom* 3(2007), Gondolat Kiadó, 2007.

<sup>116</sup> A történeti megközelítés nem csupán az információ történeti kontextusban elfoglalt helyével, hanem az információ (ezen belül adott információk) történelmével is foglalkozik. Tágabb értelemben vizsgálja azt is, hogy hogyan jött létre, alakult, hogyan tárolták, és hogyan tették hozzáférhetővé az információt. E kutatások már a könyvtártudományi területekkel konvergálnak.

<sup>117</sup> Feather, J. P., Theoretical perspectives on the information society. in *Challenge and change in the information society*, Eds Hornby, S.,–Clarke, Z., London: Facet, 2003, 3–17.

<sup>118</sup> Forrás: Z. Karvalics László i.m.

<sup>119</sup> Borgman, C., Digital libraries and the continuum of scholarly communication, *Journal of Documentation*, 4(2000). 412–430. És Borgman, C., *From Gutenberg to the global information infrastructure. Access to information in the networked world*, Cambridge, MIT Press, MA, London, 2000

között fennálló, előre nem kiszámítható keretrendszer. Történelmi aspektusban vizsgálva viszont az látszik, hogy az új technológiák csupán kiegészítették, nem pedig szükségtelenné tették korábbi eszközeinket, s ezt a történelemben számos esetben láthatjuk. A történelmi dimenzió mellett az egyes narratívák feltérképezésekor a túlhangsúlyozott technológiai és politikai kérdéseken túl az emberi viselkedést is figyelembe kell venni, hiszen ez felülírhatja az összes többi faktort is.

A kérdés, hogy a történet mikor kezdődik, most hogy áll és hová tart. Valamint maga a történetiség hogyan jelentkezik. Z. Karvalics László tanulmányában<sup>120</sup> a dramaturgiai tengely elemzésekor tér ki ennek vizsgálatára. Z. Karvalics által idézett James Beniger 1986-os munkája (*The Control Revolution*) a retrospektív áttekintést (mely a történelmi megközelítések közös alapja) az 1830-as évektől indítja, s az információs társadalom technológiai és gazdasági gyökereit erre, a mintegy 150 éves periódusra vezeti vissza.

Beniger az információs társadalmat az ipari forradalomtól indítja, hiszen a mai „termelés” és „fogyasztás” (illetve ezek struktúrája) itt vette fel mai arculatát. Ekkor született meg a modern közoktatás és felsőoktatás, ekkor kezdett el kifeszülni a szociális háló, a parlamenti demokrácia, vagy a tudás tömegtermelése felé elmozduló tudomány. Az újonnan létrejövő grandiózus alrendszerek működtethetőségéhez, szervezhetőségéhez és finanszírozhatóságához új menedzsment módszerekre (*kontrollmechanizmusokra*) volt szükség. A Beniger által elnevezett *kontrollforradalom* lendítette meg az információs társadalmak felé történő átalakulást és magától értetődően alakította át a nagyobb társadalmi alrendszereket (így a közigazgatást is). Az új irányítási mechanizmusok új közigazgatási funkciókat és szerepeket hoztak létre. A bürokrácia hatékonyabbá válását akkoriban még a kor modern információ-technológiái, (az írógéptől a telefonig) segítették. Így lett a pre-modernből, modern. Azonban – ahogy arra Z. Karvalics is rámutat – az itt kialakult szerkezetek és a társadalom mai elvárásai anakronisztikus szituációt teremtenek. Elavult intézményekben botorkáló és kitörésre vágyó modern elmék és azok gondolatai raboskodnak. A jelen azonban e – korábban modern, már avult és visszatartó – struktúrák cseréjéről, alternatív kontrollstruktúrákról szól. Az új kontrollstruktúrák „agytorzván”, „okos tömegek bevonásán” és „tudásközösségeken” alapulnak. A kapcsolatok végeláthatatlanul horizonttálissá alakulnak, így a 21. század net-állampolgárai (*netiezenk*) egyre egyenrangúbb félként jelennek meg a társadalom bármely aktora mellett, legyenek akár a politikai téren, oktatásban, tudományban, vagy kultúrában. Ezek a kihívások az állampolgárok személyes felelősségének hirtelen növekedésében, és az állam saját szerepének és feladatának újradefiniálásában jelentkeznek napjainkban<sup>121</sup>.

Z. Karvalics említést tesz azokról a jelent formálni próbáló szerzőkről és újságírókról, akik az információs társadalom egyes „frontjait” kívánják megragadni, és szakcikkeiből olvasztanak köteteket. Azonban ezek pusztán leíró alkotások. A történelmi megközelítések ezen alkotások retrospektív feldolgozását vállalják fel, feldolgozva a jelenségeket, feltárva a jelenségek alakulásának háttérében álló erőket, folyamatokat.

A jövőt vizsgálva a szakirodalmat Z. Karvalics csekélynek látja. A helyzetet súlyosbítja, hogy az akadémiai körök egyelőre tudománytalannak találják, mégha *Toffler*, *Naisbitt* és *Gerken* szakmai sztemderdek mentén gyűjtik és elemzik a jövőre vonatkozó prognózisokat, elemzéseket. Z. Karvalics problémának látja, hogy az információs társadalom diskurzusa jövő-túlsúlyos. Ennek okát hét tényezőben fedezi fel:

<sup>120</sup> Z. Karvalics, L., Bevezető az információs társadalom tudománytörténetéhez, *Információs társadalom folyóirat*, Infónia Alapítvány, Budapest 2005, 34-39.

<sup>121</sup> A bekezdés Z. Karvalics László: Az X-világ visszavág – a velünk élő ipari korszak ([www.index.hu](http://www.index.hu) – 2008. március 2.) írásának főbb gondolatait felhasználva készült.

- *Száguldó technológiai innovációk.* (A '60-es évek végétől a technológiai innovációk gyors egymásutániság gazdasági, politikai és kulturális hatásainak vizsgálata izgalmas és vízionálásra laklmas.)

- *Szoros összekapcsolódás a kezdetekkor ébredő jövőkutatással.* (Az információs társadalom diskurzusa eleinte a jövőkutatás első eredményeivel volt szoros összefüggésben).

- *Hangos utópiák és anti-utópiák.* (Az egyes víziók egyre távolibb jövőbe tolják a diskurzus időtengelyét. Minél messzebb megyünk, annál kevesebb a konkrétum és annál nehezebben megfoghatók a jövődönt elemek.)

- *A piac nyomása.* (A témában írók kiugrási lehetőségét az egyre meghökkentőbb, figyelemfelkeltőbb írások megjelentetése adja. Az „új keresése” olyan kényszer, mely a publikálók számára a további megrendelések, meghívások jutalmát adja. Ezért a jutalomért olykor semmi sem drága. A múlt feltérképezésében – ennek tükrében – szinte alig van üzlet.)

- *Elméleti-fogalmi bizonytalanság.* (Az információs társadalomhoz számos fogalmi és definíciós zavar fűződik. Az e körül kialakult viták elkerülése érdekében kevesen foglalnak állást, és a modalitásokat jövő időbe teszik.)

- *A politikai tervezés jövő-retorikája.* (Az információs társadalommal foglalkozó stratégiai dokumentumok azt sugallják, hogy valami jövőben eléendő célt kell elérni<sup>122</sup>.)

- *Az információs társadalom inherens jövőre irányultsága.* Az információs társadalom egyik jellemzője, hogy a társadalom előrejelezhetőség képesség és a jövő alakíthatóságának tudata, valamint a beavatkozási képesség volumene is nagyságrendekkel erősebb, mint a korábbi társadalmakban.

E tényzők ellenére (vagy éppen e tényezőik miatt) a múlt és a jelen vizsgálata sarkalatos kérdés.

## Szintetizáló megközelítések

A technológiai és szociológiai megközelítések között helyezkedik el *Everett M. Rogers* elmélete, mely *Gabriel Tarde*, valamint *Pitirim Sorokin* ezt részben támadó diffúzió elméletére alapul. *Általános diffúzióelméletében*<sup>123</sup> szintetizálta a klasszikus elmélet-alkotók véleményét, és az újítások elterjedésének folyamatát kommunikációs folyamatként állította be.

Úgy találta, hogy a diffúziós folyamat alapvető összetevői: *az innováció jellegzetességei; a kommunikációs csatornák; az innováció elterjedéséhez szükséges idő; az innovációt átélő társadalmi rendszer.*

**Az innováció jellegzetességei.** Az adaptálás ütemét szabják meg. Összetevői közül az alábbi tényezők említendők:

- Mennyiben jelent többet az innováció, mint a már meglévő eljárás, amit helyettesíthet, azaz mekkora az újítás *relatív előnye*?
- Mennyiben összeegyeztethető (*kompatibilis*) az innováció a potenciális alkalmazók értékeivel, szükségleteivel, múltbéli tapasztalataival?
- Mennyire *közérthető* az újítás?

<sup>122</sup> Pontosabban Z. Karvalics szerint nem foglalnak állást abban a kérdésben, hogy „valamikor eléendő célt”, vagy „továbbfejlesztendő állapotot” kell-e információs társadalom címszó alatt érteni.

<sup>30</sup> Rogers, E. M., *Diffusion of Innovations*, Free Press, New York, 1995. Idézi Dessewffy, T.,–Galács, A., *Mobilkommunikáció és társadalmi diffúzió*, in *Mobilközösség – Mobilmegismerés* szerk. Nyíri Kristóf, Budapest, 2002, 233-249. (Eredeti megjelenés: *Diffusion of Innovations*, 1962.)

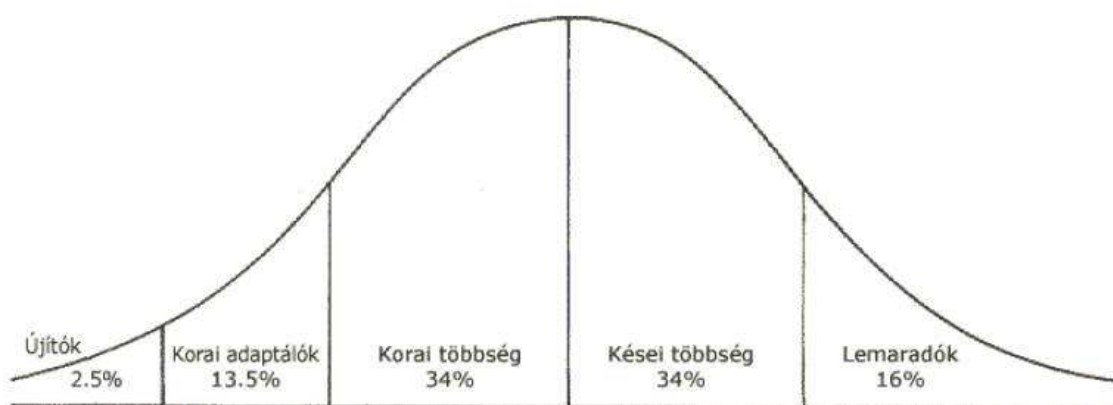
- Az adott innováció a szélesebb körű alkalmazás előtt milyen kisebb környezetben alkalmazható kísérletképpen, azaz milyen a *kipróbálhatóság* mértéke?
- Mennyire átláthatóak, nyilvánvalóak (*kommenzurábilisak*) az innováció eredményei?

**Kommunikációs csatornák.** Azért fontosak, mert a felhasználó a kezdeti, az újítást érintő információkkal való találkozást követően alakítja ki alapvető attitűdjét, ami aztán az innováció elfogadásához vagy elvetéséhez vezet. Ezek a kommunikációs csatornák több szempont szerint tipizálhatók.

Az innováció kezdetben a vizsgált egyén közösségein túlnyúló (*kozmpolita*), majd később a helyi kommunikációs csatornákon keresztül hat az attitűdre. A személyközi kapcsolatokból a homofil típusúak vezetnek az elfogadáshoz, mintakövetéshez. (*Homofil közösségről* akkor beszélünk, amikor a közösség tagjai hasonlóak egymáshoz társadalmi a státusz, az iskolai végzettség és az attitűdök tekintetében. E jellegzetességek eltérései esetén *heterofil közösségről* van szó.)

**Az innováció elterjedéséhez szükséges idő.** Az empirikus kutatások az idő „hatásgörbéjét” (az újítások terjedésének dinamikáját ábrázoló görbét) S-alakúnak írják le. E szerint: egy innováció bevezetésének kezdeti szakaszában a csatlakozók száma alacsony, majd hirtelen növekedésnek indul, s végül csökkenni kezd. Az adaptáció gyorsasága szerint öt csoport különböztethető meg:

- *Újítók.* Az összes alkalmazó kb. 2,5%-át jelentik. Ők azok, akik hajlamosak a kockázatvállalásra, a legfogékonyabbak az újítások iránt. Széles körű kapcsolati hálózattal rendelkeznek, „behozzák” az innovációt a közösségekbe.
- *Korai adaptálók.* Az összes felhasználó 13,5%-át teszik ki; többnyire az adott társadalmi többség véleményformáló, tekintélyes tagjai. Ők adják a mintát a lehetséges későbbi adaptálók számára.
- *Korai többség.* A felhasználók mintegy 34%-a. Az ide sorolhatók alaposan megfontolva döntenek, ezért az adaptációs folyamat lényegesen több időt vesz igénybe. Az ő szerepük is fontos, hiszen széles réteget alkotnak, s átmenetet képeznek a korán és a viszonylag későn adaptálók között.
- *Kései többség.* Az e típusba sorolható, szintén 34%-nyi felhasználó már gazdasági és szociális szükségességéből adaptál. Ezek az emberek inkább szkeptikusak és óvatosak, forrásaik sokszor szerények.
- *Lemaradók.* A sort záró csoport (16%). Ők konzervatív szemléletű, gyanakvó, sokszor a társadalom peremén élő emberek, akik többnyire meg sem engedhetik maguknak az adaptációt. (Rogers *paradoxona*: azok profitálhatnának a legtöbbet az innovációból, akik általában az utolsók között csatlakoznak.)



2.2. ábra: Rogers görbéje

A korai és a késői adaptálók között szignifikáns eltérések is kimutathatók. Tetteen érhető a gazdasági-társadalmi státusbéli; a személyes jellemzők terén megmutatkozó; valamint a kommunikációs viselkedésben jelentkező eltérések.

**Az innovációt átélő társadalmi rendszer.** Valamennyi innováció terjedési folyamata a konkrét struktúrával és jellemző normahalmazzal rendelkező társadalmi rendszerben zajlik. Az innovációk elfogadása tehát egyaránt értelmezhető az individuum és a közösség szintjén.

*Az információs társadalom kommunikáció-tudományi megközelítését a tudásmenedzsmentről szóló részben mutatjuk be részletesen.*

## ***Az információs társadalom tényezői, jellemzői***

Az információs társadalom egy ideológiákkal telített fogalomrendszer, amely függően attól, hogy melyik tudományág vizsgálja, az adott tudomány szerint súlyozottan ábrázol egy idealizált állapotot. Az azonban egyértelmű, hogy a fogalom mögött technológiai és társadalmi összetevők egyaránt vannak. A következőkben az összetevőket, valamint ezek hatásait, végül anomáliáit vizsgáljuk.

## **Az információs társadalom technológiai tényezői**

A fenti elméleti megközelítések szinte mindegyike technológiailag érintett volt. Függetlenül technofil, vagy technofób hozzáállástól, kétségtelen, hogy az információs társadalom jellegzetességei infokommunikációs technológia nélkül elképzelhetetlenek. Az IKT azonban több mint pusztán vas, hiszen a technológia önmagában mit sem ér.

Ezért fontos, hogy a technológiai tényezőt négy részre osszuk:

- *eszköz:* érteve ez alatt a felhasználói készülékeket, az azokat összekötő hálózatot, a szoftvereket és ezek fenntartásának szolgáltatásait.
- *tartalom:* olyan releváns információk, szolgáltatások, amelyek indokolják az eszközök használatát.
- *ismeret:* az eszközök használatát, kezelését célzó műveltség, mely lehetővé teszi az információ megszerzését.

- *innováció*: a fenti három részt feltételező, majd generáló negyedik, a katalizátor, mely az eszközök, a tartalom és az ismeret megújulásához vezet.

Számos összefüggés állapítható meg a négy rész között. Hogy csak egy párat említsünk: a jelenlegi trendeket figyelve megállapítható, hogy a kommunikációs lehetőségek megkönnyebbülésével (a hálózatok sávzélességének növekedésével, gyorsulásával, a technológia konvergenciájával, az infrastruktúrához való hozzáférés egyre elérhetőbbé válásával stb.) egyre több szolgáltatás (tartalom) érhető el. A valamilyen gyakorlati jártasságot szerzők pedig egyre könnyebben tanulják meg a kezelést, így egyre több használó párosul az egyre változatosabb, személyre szabott szolgáltatások mellé.

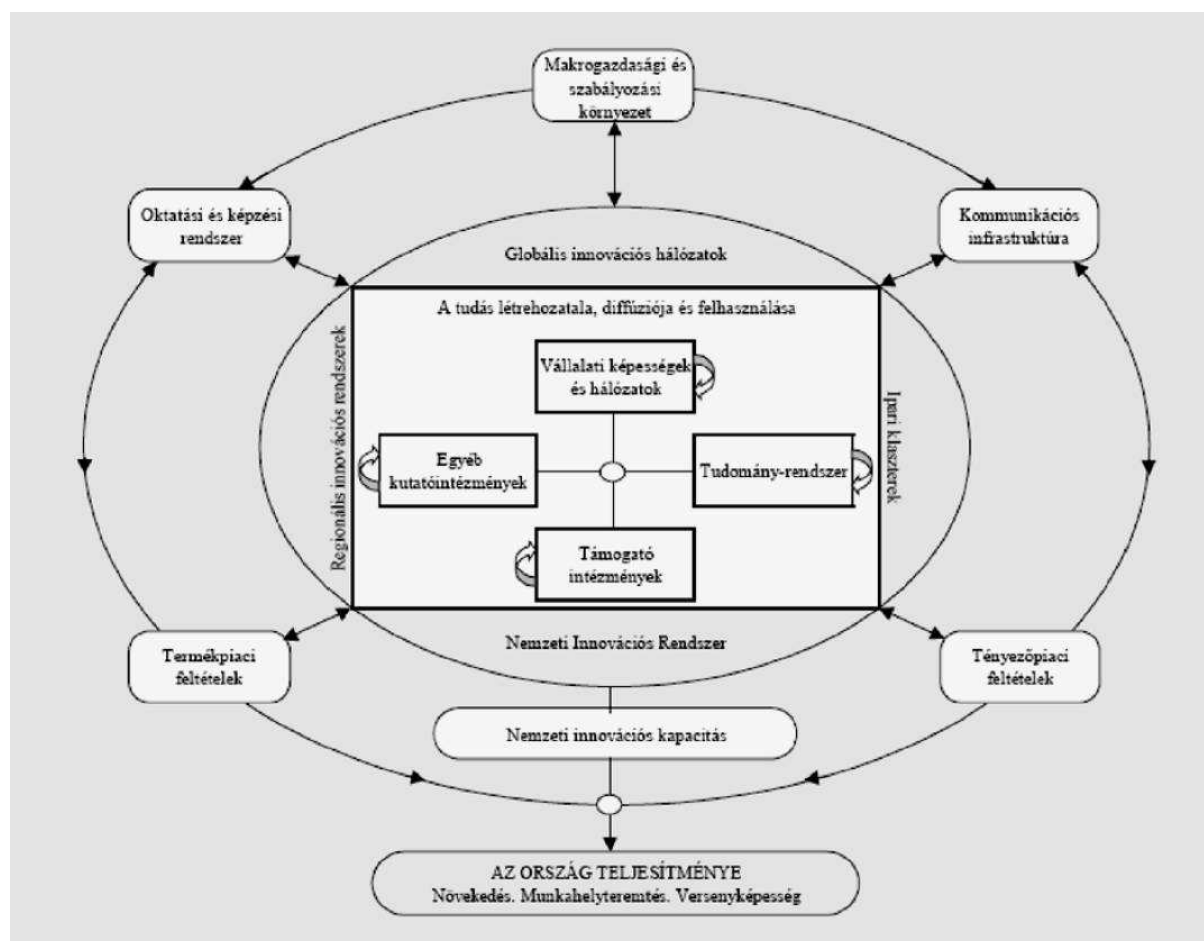
Az infokommunikációs eszközök jelentős mértékben növelik a gazdasági és más típusú szervezetek képességét új tudások létrehozására és feldolgozására, melyek gyorsítják az innovációs folyamatot. Az innováció megjelenése a szervezetben azonban nem csak technológiai, hanem szervezés-vezetési kérdés is. A hazai és a nemzetközi tapasztalatok egyaránt a technológiai fejlesztések komplex szervezeti-kulturális változásokba való beágyazottságára és az attól elválaszthatatlan egyéni és kollektív tanulási folyamatok kölcsönhatására hívják fel a figyelmet<sup>124</sup>.

Az innováció, mint a gazdaság motorja különösen fontos tényező az információs társadalom megvalósításában. Az innováció finanszírozása – a kutatás-fejlesztési, K+F tevékenység – ezért minden jelentősebb stratégiában szerepel. A lisszaboni célok a GDP 3%-át kívánták kutatás-fejlesztésre fordítani. (Ennek megvalósítása azonban nem sikerült, így az EU átlagosan a 1,5%-ot sem, Magyarország az 1%<sup>125</sup>-ot sem éri el. Ezzel magyarázható országunk leszakadása az EU-tól, valamint térségünk leszakadása az USA és a Japán-Szingapúr tengelytől.)

Az innovációs teljesítmény összetettségét és az ország teljesítményében mutatott meghatározó szerepét az OECD 1998-as tanulmánya plasztikusan szemlélteti.

<sup>124</sup> Az innováció e kettősségét – termelési nézőpontból – a termék- és folyamat-innováció fogalmaival is illetni szokták.

<sup>125</sup> 0,89% a GDP-hez képest. Forrás: KSH (2005)



2.3. ábra: Kapcsolatok a nemzeti innovációs rendszerekben (Forrás: OECD: Technology, productivity and job creation. Best policy practices (OECD Publishing, Paris, 1998. Idézi: Holczer Márton: Innovációs verseny az információs társadalomban.)

Az ábrából is jól látható, hogy az innovációs tényezők mindegyike függ a többi tényezőtől.

### Az információs társadalom szabályozási tényezői: a konvergencia szerepe

A konvergencia jelensége a technológiai folyamatokon látványosan megjelenik. A digitális technológia nem csak a tradicionális, hanem az újabb kommunikációs szolgáltatásokat is képes kiszolgálni, akár egy korábbi infrastruktúra felhasználásával. Nem arról van tehát szó, hogy új dolgok alakulnak csak ki, melyek új szabályozást követelnek, hanem elsősorban arról, hogy új megközelítéseknek, technológiai innovációnak köszönhetően meglévő keretrendszerbe integrálódnak régi és új szolgáltatások egyaránt. Ezekhez tehát gyakran nem új szabályozásra van szükség, hanem a meglévő szabályozások átdolgozására, újragondolására.

A globális mértékben zajló folyamatok sokszor technológiai eredetűek, azonban hatásuk nem csak a technológiáról szól, sokkal inkább a gazdasági teljesítőképességről, a társadalmi kommunikáció változásáról, az emberi életminőségről.

Az integráció egyik színhelye az internet, mely minden számára – így az EU számára is nyitott – mint a globális jelenlét olcsó színhelye, azonban ha az ilyen és ehhez hasonló területeket nem tudjuk felismerni, vagy nem elég gyorsan tesszük, akkor a fejlődés „külső,



lassú sávjára” kerülünk és az információs forradalom vesztesei leszünk azokkal szemben, akik ezt az előnyt felismerik.

A kedvező környezethez azonban a kormányok szabályozási keretrendszerét kell elsőként megteremteni. A “Telekommunikáció, a media és az információtechnológia közös fejlődési tendenciái, konvergenciája” c. Zöld könyv<sup>126</sup> megállapítása szerint új szolgáltatások fejlődését, egy egész sor akadály gátolhatja, melyek közül a szabályozási akadályok a legjelentősebbek. Új termékek és szolgáltatások fejlődésére nemcsak a szabályok hiánya, vagy elavult szabályok meglete hathat hátrányosan, hanem a szabályozási bizonytalanság is, esetünkben az, hogy a szabályok elsősorban nemzeti körben, analóg technológián, különálló médiákra vonatkozik, nem pedig földrajzi határokat átívelően, több platformon és digitális technológián (és integráltan) szolgáltatják<sup>127</sup>.

A Zöld könyv alapvetően problémafelvető (vitaindító) jellegű. A Könyv III. Fejezete foglalkozik azokkal a potenciális akadályokkal, melyek a technológiai és piaci fejleményeket gátolhatják. Bár ezek jelentős része szabályozási megközelítések eredménye, de a Könyv jelzi, hogy többhelyütt már történt kezdeményezés, így többek között a szellemi tulajdonjog, a média tulajdonlása, az elektronikus kereskedelem vagy akár a digitális aláírások területein, így ezeket a területeket csak felülvizsgálni és /vagy jóváhagyni szükséges, míg más helyeken akár teljes korrekcióra is szükség lehet.

A problematikus szabályozási területek a Könyv a következőkben határozza meg:

- meghatározások
- piacralépés és engedélyezés
- hozzáférés a hálózatokhoz, a feltételes hozzáférésű rendszerekhez és a tartalomhoz
- hozzáférés a frekvencia-tartományokhoz
- szabványok
- árképzés
- egyéni fogyasztói érdekek

Ebben a fejezetben kapott helyet a néhány szabályozási modell-szenárió és ahhoz kapcsolódó problémafelvetés.

A Zöld Könyv - vitaindító jellegéből fakadóan – 5 hónapos nyilvános széleskörű konzultációt generált, aminek eredménye egy olyan adekvát szabályozási környezet, mely lehetővé tette az információs társadalmi fejlődés eredményezte lehetőségek – elméleti - teljes körű kihasználását.

## **Az információs társadalom társadalmi tényezői**

Az információs társadalom fejlődésében kulcsszerep jut az emberek tudatos felkészítésének és képzésének. Az oktatáson kívül a tudás és információ szerepét támogató „tudásintenzív ágazatok” is felértékelődnek. Az értékrendszerek átalakulnak. Az információs társadalmat támogató képzési és jóléti szolgáltató rendszerek is kiterjedtebbé válnak. A társadalmi törvényszerűségek új logika alapján szerveződnek újra, a társadalmi együttélés megszokott logikája változik meg.

Az új társadalmi formációban az eddig egymás mellett élő kultúrák, értékrendszerek egymásra hatnak és új értékek jönnek létre. Az új tudásorientált társadalmi formáció így erősen értékteremtő, értékközvetítő, értékötöző és értékmegőrző. Ez utóbbi funkcióját

<sup>126</sup> [COM (97) 623 final] - 1997

<sup>127</sup> Ennek némileg ellentmond egy másik álláspont, miszerint az elkülönül szektorok annyira specifikusak, hogy ezek a specifikumok korlátozzák az integráció terjedelmét, így jogi rendezésüket sem egységesen kell kezelni, hanem egyrészt a gazdasági feltételeken, másrészt a információs szolgáltatások nyújtására vonatkozó szabályokon keresztüli rostán.

tekintve látványos, hogy hány projekt indult a kulturális tartalmak digitális archiválására, annak megőrzése végett<sup>128</sup>.

Az egyik legkiemelkedőbb új érték az inkluzivitás, azaz a befogadó társadalom létrehozása. A befogadás alatt értenünk kell technológiai, jogi, oktatáspolitikai, esélyegyenlőségi kérdéseket is. A befogadás nem cél, hanem az információs társadalom feltétele. Mint látni fogjuk később, az információs társadalom anomáliáinak egyik gyógyszere a befogadó, felzárkóztató politika. A befogadás célja kettős: egyrészt a hozzáférés biztosítása az infokommunikációs infrastruktúrához, másrészt az ehhez szükséges ismeretek birtoklásának biztosítása. Az ismeretek birtoklását az írástudás új fogalmával is jelzik.

Carvin<sup>129</sup> az írástudás fogalmának bővülését jelezte azzal, hogy annak hat fajtáját különböztette meg:

<i>Alap írástudás</i>	Az olvasás és írás képessége. Az internetes böngészés és navigálás is szövegalapú. Az olvasás és írás alapképessége nélkül a világháló használata gyakorlatilag lehetetlen.
<i>Funkcionális írástudás</i>	Az olvasott szöveg megértése. A funkcionális analfabétizmus elsősorban a felhasználó anyanyelvével kapcsolatban merül fel (nem azt értelmezi, amit olvas). Újabban az idegen nyelvek ismeretének egyik mérőszámaként is használják.
<i>Foglalkozási írástudás</i>	A munkahelyzetekben való részvételhez szükséges tudás, az adott feladatok elvégzéséhez szükséges szakmai, kommunikációs ismeretekkel.
<i>Technológiai vagy digitális írástudás</i>	Az infokommunikációs eszközök és szoftverek használatának képessége, mely alkalmassá teszi a felhasználókat arra, hogy valamilyen szinten kezeljék az információs társadalom infrastruktúráját, eszköztárát.
<i>Információs írástudás</i>	A megtalált információk kontextusba helyezésének, értékelésének és feldolgozásának összességét takarja.
<i>Alkalmazkodás írástudás</i>	A felhasználók azon képessége, mellyel folyamatosan követik a technológiai innovációkat, kihasználják az újítások adta lehetőségeket.

Az információs társadalom „írástudója” mind a hatféle írástudás birtokában van.

Az információs társadalomban a munka és foglalkoztatás képe is alapvetően változik. A foglalkoztatási szerkezet változása, a technológia-orientált tudásintenzív iparágakban jelentkezik először, majd onnan terjed tovább. (Ennek is köszönhető a struktúraváltás, hiszen a tudást igénylő tevékenységek gyorsabban növekednek, mint a többi tevékenység.) Általános jellemzőjük, hogy az igényelt munkaköröket és munkavégzési formákat is jelentősen átalakítják. Azaz sok munka válik – technológia által kiváltva – feleslegessé, sok munka pedig átalakított formában végzendő.

Végül az információs társadalom szabályozási környezetének specifikumai is arra világítanak rá, hogy az információs társadalom a társadalmi együttélés szabályait jelentősen átalakítja. Az információs társadalom számos szabályozási kihívást is támaszt, melyek közjogi és magánjogi vonatkozásokat egyaránt érintenek. Az információs társadalom joga így

<sup>128</sup> Hazánkban – a nagyobb projektek közül – a Nemzeti Audiovizuális Archívum, és a Nemzeti Digitális Adattár fémjelzi e kezdeményezéseket. ([www.nava.hu](http://www.nava.hu) és [www.nda.hu](http://www.nda.hu)) (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>129</sup> Carvin, A., More than just access. Fitting literacy and content into the Digital Divide Equation, *Educause Review*, 11-12(2000) 15–27.; idézi Vajkai, A., *Az információs társadalom területi és módszertani vizsgálata Baranya megye példáján* (doktori értekezés), Pécs, 2007, 50-62.

egyaránt horizontálisan átszövi a polgári jogi (pl.: digitális aláírás, szerzői jog, e-business, médiajog, versenyjog), büntetőjog (pl.: elektronikus rendszerekkel és tartalmakkal kapcsolatos bűncselekmények, szerzői jog megsértéséből fakadó bűncselekmények), a közigazgatási jog<sup>130</sup> (pl.: az e-közigazgatás anyagi és eljárási joga, elektronikus cégeljárás, elektronikus közbeszerzés;), valamint az alkotmányjog (pl.: személyes adatok védelme, sajtó és szólásszabadság, elektronikus információszabadság;) területeit.

## Az információs társadalom összetevőinek anomáliái

Az információs társadalom számos anomáliáját ismerjük, melyet nem csupán a technofób megközelítések emelnek ki. Az IKT társadalomtól elidegenítő hatásától kezdve, a digitális szakadékon keresztül Sükösd Miklós ökocídium elméletéig<sup>131</sup>.

Krajcsi Attila nyomán<sup>132</sup> az anomáliákat az internethez kötve a következőkben látjuk

- A virtuális tér *nem teljesen megbízható*: sokszor nem tudhatjuk, hogy valójában kivel kommunikálunk.
- A virtuális tér *nem tökéletesen hiteles*: nincs mindig garancia arra, hogy az interneten talált tartalmak a valóságnak megfelelnek.
- A virtuális térben a *valóságérzék elveszhet, függőség alakulhat ki*: aki túl sok időt tölt a neten, elveszítheti a valósággal való kapcsolatát. A túlzott fogyasztás pedig függőséget okozhat.
- *Elidegenedés és identitásvesztés*: az IKT rabjai a valós kapcsolataikat elveszítik, esetleg virtuális kapcsolatokra cserélik. Saját személyiségüket elveszíthetik, azt egy virtuális identitásra cserélhetik. (Az interneten az lehetsz, aki akarsz lenni.)
- *Agresszió*: Részben a számítógépes játékok, részben a valódi identitás felfedhetlenségéből fakadó felbátorodás agressziót szül.
- *Deviáns lelkületű emberek tartalmainak terjedése*: szintén az identitásnélküliség és utolérhetetlenség teret enged számos „káros” tartalomnak, melyek az épp szocializálódók számára rossz irányt jelölhetnek ki<sup>133</sup>.
- *Kommunikációs silányulás*: az új kommunikációs formák erodálják a nyelvet, a személyes kommunikáció sokszínűsége elvész.
- *Datasmog, médiaabúzus, információs elhízás*: a médiumokból egyre többet fogyasztunk, az onnan kapott adatok, információk túltelítettséget és értékválságot idézhetnek elő a fogyasztóknál.

Ezek a félelmek nem mindig, és nem mindenkinél jönnek elő<sup>134</sup>. Az újtól, ismeretlentől való félelem mindig felerősíti az aggályos hangokat. E félelmeknél lényegesen kézzelfoghatóbb és problematikusabb az a társadalmi megosztottság, amit az IKT használata okoz.

<sup>130</sup> A jogi környezetről az e-közigazgatás jogi környezete c. rész szól részletesen.

<sup>131</sup> Sükösd párhuzamot vont a médiaabúzus és a természet pusztulása között: minél több médiát fogyasztunk, annál kevesebb időzünk a valós térben, természetben, így idézve elő annak pusztulását.

<sup>132</sup> Krajcsi, A., Az internettel kapcsolatos régi problémák in *Jel-Kép*, 3(2000) 3–10.

<sup>133</sup> A témáról és annak kezeléséről lásd részletesebben a Safer Internet Programról szóló részt.

<sup>134</sup> A Center for the Digital Future 2004-es, Amerikai lakosságra kiterjedő reprezentatív felmérése szerint a fenti aggályok (vagy trendek) nagyobb része tompult, esetenként eltűnt. (<http://www.digitalcenter.org/> – utolsó letöltés: 2008.10.01.)

## Digitális szakadék, digitális egyenlőtlenség

Azt még a legtechnofilebb elméletek is elismerik, hogy a technológia nem fog minden társadalmi, gazdasági ellentmondást feloldani a jövőben, a társadalmi egyenlőtlensége valamilyen formában, de újratermelődnek. Az információs társadalom nyertesei azok, akik az infokommunikációs technikákat napi rutinnal használják és hasznosítják, képesek olyan új készségeket elsajátítani, mint az az új információs és kommunikációs készség, vagy akár a tanulás elsajátításának készsége. Ebből fakadóan vesztesei lesznek azok, akik ezeket a technológiákat nem érik el, a készségeket nem alakítják ki. A két réteg közötti szakadékot pedig digitális szakadéknak (e-Gap! Digital divide, stb.) hívjuk. Ez a törés, majd szakadék számos dimenzió mentén kialakulhat, például:

- **Életkori sík:** lásd lejjebb, korosztályi lejtő a fiatal és idősebb felhasználók között.
- **Földrajzi sík:** az eszközök terjedésének törvényszerűségi sorrendje: főváros, megyeszékhelyek, nagyobb települések, kisebb települések, szórványok. Ez utóbbiak néha teljesen kiszorulnak, vagy csak jelentős fáziskéséssel kapcsolódnak be. (Az információs társadalmak és az urbanizálódási folyamat későbbi fázisai pl.: szuburbanizáció, dezurbanizáció, végül a reurbanizáció átalakíthatják a földrajzi törés képét.)
- **Anyagi-egzisztenciális sík:** törés azok között, akik megengedhetik maguknak, és akik nem.
- **Végzettségi sík:** törés a magasabb végzettségű és az alacsonyabb végzettségűek között.
- **Ismereti sík:** törés az írástudó és az írástudás valamely formájának hiányával küzdők között.
- **Családi háttérben mutatózó sík:** mintakövetés: nagyságrendekkel nagyobb a használati arány a használó szülők gyermekeinél, mint a nem használókénál.
- **Nyelvismereti sík:** az IKT eszközökön futó tartalmak sok esetben idegen (angol) nyelvismeretet feltételeznek. Ennek hiánya elzárja a tartalmat a felhasználó elől.
- **Munkahelyi sík:** törés azok között, akiknek a munkához feltétlenül szükséges, és akiknek nem szükséges az IKT.
- **Tájékozottsági (igényhiányból fakadó) sík:** szakadék azoknak, akik bár a fenti kategóriákba nem feltétlenül esnek, de nem ismerik fel a használatból származó előnyöket.
- **Fogyatékkal élők síkja:** a fogyatékek jellegétől és mértékétől függően esélytelenné válhat az IKT használat.
- **Etnikai sík:** a roma népesség iskolázottságát, munkaerő-piaci helyzetét és más társadalmi státuszát tekintve is a leghátrányosabb helyzetű magyarországi kisebbség<sup>135</sup>. A számukra elérhető infokommunikációs infrastruktúra a közösségi helyekre, kisebbségi önkormányzati irodákra és iskolákra korlátozódik.

<sup>135</sup> A roma populáció pontos méretét nehéz meghatározni. A szakmai konszenzus fél millió főről beszél, azonban tekintettel arra, hogy 100 évesületéből 15 gyermek roma származású, a teljes lakosságon belüli arányuk 2030-ra elérheti a 10%-ot. (Forrás: Interjú Kemény Istvánnal:

<http://www.geographic.hu/index.php/fotopalyazat/fotopalyazat/nyomtathato.php?act=napi&id=794> – utolsó letöltés: 2008.10.01.). Jelenlegi és jövőbeli arányukat tekintve is akkora kritikus tömeget képviselnek, melyek speciális felzárkóztatása, beemelése és befogadása elkerülhetetlen az információs társadalom megvalósításához.

Egy-egy hátrányos helyzetű csoport és a teljes populáció információs eszközökhöz való hozzáférést és arányát a Digital Divide Index (DIDIX<sup>136</sup>) mutatja. (A mutatót az indexeknél részletesen bemutatjuk.)

Napjaink tudományos diskurzusában a mennyiségi és alapvetően dichotóm megközelítést (hozzáfér / nem fér hozzá), kezdi felváltani a minőségi vizsgálat. Ezzel párhuzamosan a digitális szakadék helyett az árnyaltabb képalkotásra alkalmas *digitális egyenlőtlenség* kifejezést kezdik használni.

Véleményünk szerint mindenkori kormányzati feladat a leszakadó csoportok visszaemlése a „nyertesek” közé, melyet stratégia eszközökkel lehet (és kell) végrehajtani.

## Korosztályi lejtő

Az e-közigazgatási szolgáltatások tervezésekor eleinte leginkább a társadalmat korban megosztó korosztályi lejtő hatásaival kell számolnunk. A korosztályi lejtő lényege, hogy míg egyes korcsoportok már „bele születnek” adott infokommunikációs eszközök rutinszerű használatába, úgy idősebb generációknak ezt el kell sajátítaniuk. Minél idősebbek, annál rosszabb az elsajátítás iránti hajlandóság. A legújabb infokommunikációs eszközök pedig spirál-szerűen kapcsolódva követik egymást, így aki valahol lemaradt, egyre nehezebben veszi fel a lépést. (Ez okozza az életkori törés dimenzióját a digitális szakadékban.)

A korosztályi lejtő időben elnyúló folyamat. Napjainkban, Magyarországon a lejtő alját a 65 év felettek jelentik, akik 2-3%-os netpenetrációs értékükkel gyakorlatilag láthatatlanok az e-közigazgatási szolgáltatók számára. Míg azok, akik az általános iskolából kerülnek ki, gyakorlatilag IKT eszközökhöz kényszerítették, így magabiztos felhasználásuk alakul ki. Minél fiatalabb korcsoportokkal számolunk, annál nagyobb az e-közigazgatási szolgáltatást igénybevevők potenciális száma.

Az egyes deciliseket összekötve a fiatal korcsoportoktól az idősebbekig folyamatosan csökkenő tendenciájú grafikon-vonalat kapunk, ez a korosztályi lejtő.

## Akadálytérkép

A digitális megosztottság halmozza azokat az akadályokat, amelyek az elektronikus szolgáltatások igénybevételét nehezítik meg. Ezek<sup>137</sup>:

- Ismeretek a lehetőségekről, tájékozottság: nem tudja, hogy van, nem ismeri a lehetőséget.
- Az IT jelentőségének megértése: nem látja át, nem érti, hogy ez számára miért fontos.
- Hozzáférés a hálózathoz, internethez: nincs a közelben, nem jut hozzá.
- Hozzáférés a hálózati szolgáltatásokhoz: nincs megfelelő, nem jut hozzá.
- Motiváltság, ösztönzés, bátorítás a használathoz, a félelemek leküzdéséhez: nincs minta, segítség, fél tőle, nincs lelkerő.
- A lehetőségek közötti tájékozódás képessége: nincs meg a készség az eligazodáshoz.
- Speciális élethelyzetekhez igazodó szolgáltatások és eszközök: nem érhető el a személyre, helyzetre, problémára szabott szolgáltatás.
- Az informatikai eszközök, alkalmazások, szolgáltatások használatának, kihasználásának képessége: nem rendelkezik a használathoz szükséges készségekkel.
- Az életkörülményekhez megfelelően illeszkedő használat lehetősége, képessége: nem tudja az életvitelével összeegyeztetni.

<sup>136</sup> SIBIS New eEurope Indicator Handbook; 2003 és Selhofer, H.,–Hüsing, T., *The Digital Divide Index – A Measure of social inequalities in adoption of ICT*, 2001. Idézi: Magyar Információs Társadalom Éves Jelentés 2006, 42. szerk.Pintér Róbert, BME-ITTK.

<sup>137</sup> Gáspár, M., *Közigazgatási Közönségsgolgalat – E-government tanulmányok XIII*, E-government Alapítvány, Budapest, 2007, 48-52.

- Megfelelő életfelfogás, -szemlélet: ideológiai meggyőződések akadályozzák az IT-vel való ismerkedést, használatot.

## **Az információs társadalmi átalakulás mérése: indikátorok**

Az információs társadalom – a fentiekből láthatóan – nehezen megfogható, közgazdasági, szociológiai, politikai, történeti, technológiai stb. megközelítésű folyamat. Azonban – mint minden folyamatot – valamilyen sztenderdizált eszközzel érdemes mérni. Ez nyújthat kapaszkodót ahhoz, hogy követni tudjuk társadalmunk átalakulásának dinamikáját, diverzifikáltságát, vertikumát, vagy hogy akár a döntéshozók igazolva lássák stratégiáik helyességét, beavatkozásaik jogosságát.

A mérések és összehasonlítások viszont számos problémát felvetnek. Az egyszerű infrastrukturális indexek még könnyen mérhetők, azonban minél több változóval dolgozunk, minél több mérhetőségi kérdést felvető (pl. hajlandósági, lehetőségi mutatók) faktorral kombinálunk, annál nehezebbé, megfoghatatlanabbá válik a mérés, így az összehasonlítás is.

A következőkben bemutatásra kerülő indexek az információs társadalom különböző szegmenseinek mérései, összehasonlítási módszerei. E mutatók tükrözik a különböző országok információs társadalommal kapcsolatos állapotát, valamint az országok fejlettségi rangsorát. Az index számításának megbízhatóságát nehezíti, hogy általában már rendelkezésre álló adatok másodelemzésével készülnek, az alapadatok felvételének módszere (hibaszázaléka) pedig országonként eltérő lehet.

Az, hogy az adott indexekben milyen faktorok mekkora súllyal szerepelnek, tükrözik az adott kormányok, kormányközi szervezetek, tudományos műhelyek állásfoglalását is, hogy véleményük szerint mely faktorok szükségesek az információs társadalom kialakításához.

Az indexeket vizsgálati céljaik és indikátorrendszerük alapján Vajkai András<sup>138</sup> két csoportra osztotta:

### *E-gazdasági megközelítések:*

- *WITSA E-Commerce Survey*
- *APEC's E-Commerce Assessment*
- *McConnell International's E-Readiness Report*
- *Mosaic's Global Diffusion of the Internet Framework*
- *Crenshaw & Robinson's Cross-National Analysis of Internet Development*
- *USAID's Case Studies*
- *EIU's e-business readiness rankings*
- *Metric-Net's Worldwide IT Benchmarking Report*
- *Pyramid Research/ infoDev's Information Infrastructure Indicators (III)*
- *Kenny's Prioritizing Countries for Assistance to Overcome the Digital Divide*

### *E-társadalmi megközelítések:*

- *CID's E-Readiness Assessment Guide*
- *CSPP's E-Readiness Assessment Guide*
- *CIDCM's Negotiating the Net Model*
- *SIDA's Case Studies*
- *SIBIS – Statistical Indicators Benchmarking the Information Society*
- *ASEAN Readiness Assessment*
- *World Bank's Knowledge Assessment Methodology (KAM)*

<sup>138</sup> Vajkai András: *Az információs társadalom területi és módszertani vizsgálata Baranya megye példáján* (doktori értekezés), Pécs, 2007, 71-102.

- *World Times/IDC Information Society Index (ISI)*
- *WEF's Networked Readiness Index (NRI)*
- *AT Kearney/ Foreign Policy Magazine's Globalization Index*
- *infoDev's Country Development Gateway country case studies*
- *Orbicom's report*
- *The various models for evaluating e-readiness from "digital divide" reports*
- *ITU's Digital Access Index*

Terjedelmi korlátok miatt az alábbiakban csak a főbb alapmodelleket mutatjuk be.

## Az „átbillenési pont”

Az indexek ismertetése előtt érdemes foglalkozni az átbillenési ponttal.

Z. Karvalics László, az információs társadalom egyik legnagyobb hazai teoretikusa fogalmazta meg 2007-ben azokat a szempontokat<sup>139</sup>, amelyek segítségével megállapítható, hogy mitől számít egy társadalom „információs”nak”. Milyen kategóriákat érdemes egyáltalán vizsgálni, ezeken belül hol van az „átbillenési pont” (tipping point), ahonnan információs jegyeket mutat a vizsgált társadalom, valamint az adott kategóriákhoz milyen információs társadalom alá tartozó hívószavak kapcsolhatók.

<i>Alap kategória</i>	<i>Mérés és átbillenési pont</i>	<i>Metafora</i>
Termelés (Gyártás)	Az információs szektorhoz tartozó, információ- és tudásterméket gyártó vállalkozások aránya a többi szektorhoz képest (relatív dominancia: amikor ez a legnagyobb szektor; abszolút dominancia: amikor ez a szektor egymaga 50% felett produkál, tehát egyedül nagyobb, mint az összes többi).	<i>Információipar, tudásipar, információ- és tudásipar, információgazdaság, tudásgazdaság, tudásalapú gazdaság</i>
Foglalkoztatás	Az információs és tudásszektorban foglalkoztatottak száma és aránya a többi szektorhoz képest (relatív dominancia: amikor ez a legnagyobb szektor; abszolút dominancia: amikor ez a szektor egymaga 50% felett produkál, tehát egyedül nagyobb, mint az összes többi).	<i>Fehérgallérosok, információ- és tudásmunkások, immateriális dolgozók, tudásosztály</i>
Munka	A végzett tevékenység jellege szerint hányan és milyen mélységben foglalkoznak „hivatásszerűen” információs tevékenységgel (lélektani határ: 50%).	<i>Szimbólumfeldolgozók, intelligencia, agymunkás (brainworker, mind worker)</i>
Erőforrás és technológia	Az információ és a tudás belép a hagyományos erőforrások és tőkeformák mellé (a növekedés elmélete és a számvitel törekszik a matematizálásra, de egyelőre nincsenek elfogadott algoritmusok). (Azt azonban már mérik, hogy az információ- és tudástechnológia milyen mértékben járul hozzá a növekedéshez.)	<i>Szellemi tőke, humán tőke, információs tőke (information capital), vállalati információs és tudásvagyon</i>

<sup>139</sup> Z. Karvalics László: Információs társadalom – mi az? Egy kifejezés jelentése, története és fogalomkörnyezete. In: *Az információs társadalom* (szerk.: Pintér Róbert) – Az elméletől a politikai gyakorlatig. Gondolat, Új mandátum, Budapest, 2007, 29-46.

Jövedelem és vagyon	Nemzetállami szinten a GNP, az egyén szintjén a havi kereset mértéke. (Elfogadott mérések arra vonatkozóan, hogy mekkora összegekről van szó, nincsenek – ráadásul ez az információs társadalomba való belépés időfüggvényével változik is. Az USA-ban az 1960-as évek fordulóján 5000 dollár/fő/hó jövedelem volt a lélektani határ.)	<i>Jóléti társadalom (affluence), jóléti állam (welfare state)</i>
Fogyasztás	A vásárolt információs és kulturális javak, eszközök és szolgáltatások aránya a fogyasztói kosárban, különös tekintettel a médiatartalmakra (lélektani határ: 33%).	<i>Consumer society, prosumers, mediatizált társadalom</i>
Végzettség (iskolázottság)	A felsőfokú végzettségűek (diplomások) aránya a társadalmon belül. Lélektani határ: 50%.	<i>Tanuló társadalom, meritokrácia</i>
Megismerés	A megismerés mérhető dimenzióiban (mikroszkopikus nagyságrendek, csillagászati távolságok és méretek, felderített genomkombinációk, jelfeldolgozás stb.) elért eredmények és nagyságrendek. (Ennek a „skálája” még kidolgozásra vár.)	<i>Élethosszig tartó tanulás, tudományos forradalom, nanoskála, petaskála</i>
Konfliktuskezelési mód és hatalomtechnika	A hagyományos hadviselési formák felcserélése, a gazdasági érdekütközések információs síkra terelése (üzleti hírszerzés, innovációs verseny). A társadalom „demokráciaállapota”, a kontroll típusai és közvetítői. (A demokrácia „fokának” mérésére több módszer is elterjedt.)	<i>Információs hadviselés, cyberháborúk, üzleti intelligencia, bürokrácia, kontrollválság és forradalom, kockázattársadalom</i>
Interkonnektivitás	A kölcsönös összekapcsoltság mértéke (telefonhálózatnál: 50% feletti ellátottság elérése).	<i>Telematikai társadalom, „behuzalozott társadalom”</i>
Világkép és logikai keret	A statikus, illetve energaközpontú világképet felváltotta-e már az információközpontú világkép? Elemzési-értelmezési keret-e már a globális rendszerszint és az „űrkorszak”? Jellemző-e a jövőre orientáltság?	<i>Globális falu, technokultúra, információs civilizáció</i>

2.1. táblázat: az információs társadalom szintetikus alapkategóriái, ezek mérhetősége és metaforái (forrás: Z. Karvalics László I. m.)

## Infrastrukturális indexek

Az infrastrukturális indexek a legegyszerűbb – objektivitásuknál fogva – leggyakrabban használt mutatószámok. Már a fentiekben bemutatuk, hogy az infrastruktúra (vagy információs közmű) az információs társadalmi szolgáltatások alapja, így ezek felmérése és összehasonlítása a társadalmak fejlettségének kézenfekvő mutatói lehetnek. Ebben fogalmazható meg előnyük is, amiért eleinte szinte kizárólagosan ezeket használták, ezekre hivatkoztak: segítségükkel kimutatható, hogy a lakosság infokommunikációs eszközökkel mennyire ellátott, azaz a lehetőségek indexe. Hátrányuk, hogy az intenzív (minőségi) növekedést kevésbé, inkább az extenzív (mennyiségi) növekedést tudják kimutatni.



## Hozzáférési / behuzalozottsági index

Ez a mutató a háztartások IKT eszközökkel való ellátottságát mutatják. Értékét általában területre, meghatározott életkori decilisekre, vagy életkori korlátokkal (leggyakoribb a 16-60 év közöttiek vizsgálata) adják meg. Aggregált formában megmutatják, hogy a lakosság hány százaléka rendelkezik az információs közmű eléréséhez szükséges eszközparkkal.

Az index kiszámításához több *belső (endogén) változót* használnak, melyek az idő előrehaladtával (a technológia fejlődésével) cserélődnek. A Tárki WIP<sup>140</sup> kutatásai a vezetékes telefont, a kábeltévét / parabola-antennát, videomagnót, személyi számítógépet, internet hozzáférést és a mobiltelefon jelenlétét vizsgálták. E változók a kutatás első évtizede alatt is cserére érettek<sup>141</sup>.

Az endogén változókat több *külső (exogén) változó*, vagy más néven *háttérváltozó* is befolyásolhatja. A hozzáféréssel vagy behuzalozottsággal kapcsolatos háttérváltozók:

- *társadalmi-demográfiai változók*: Nem és kor összefüggései. (A nemeknél általában egyenlőség, míg a korosztálynál a már korábban ismertett korosztályi lejtő jelensége figyelhető meg a legtöbb társadalomban.)
- *társadalmi-strukturális változók*: az iskolázottságnak, a társadalmi aktivitás egyes formáinak (aktív, passzív, munkanélküli, eltartott;), valamint a különböző foglalkozási szektorokban, foglalkozási formákban dolgozók indexre gyakorolt hatásait vizsgálják.
- *anyagi-, jövedelmi változók*: részben a társadalmi-strukturális változókkal korrelál a háztartásoknál.
- *területi változók*: a települések nagyságával összefüggő változó, mely majdnem minden államban kimagasló szélsőértékeket képes mutatni.

A hozzáférési index több mutatóját is önállóan szokták használni egy-egy részterület alaposabb vizsgálatára, így pl.: *a személyi számítógép index, az internet host index, telefon ellátottság index, tv-index*;

## Infokommunikációs használati index

Az internet használatának nagyságát, gyakoriságát, helyszínét és felhasználói célját mutató viszonyszám. A használati index azzal is számol, hogy az internet használat helyszíne gyakran nem saját háztartásban történik, valamint igyekszik különbséget tenni vállalati és magánhasználat között.

Az előző indexhez hasonlóan itt is megkülönböztetünk endogén és exogén változókat. Előbbihez soroljuk a személyi számítógépek, az Internet használatát, az elektronikus levelezést, az online vásárlást, a mobiltelefon használatot és a wap-os készülék használatát.

<sup>140</sup> World Internet Project –nemzetközi kutatási program, amelyet a Kaliforniai Egyetem (UCLA) Center for Communications Policy és a szingapúri NTU School of Communications Studies kezdeményezett 1999-ben. A program hazai koordinációját a TÁRKI és a BME-ITTK közösen végzi, 2001-óta az ELTE-ITHAKA-val együtt.

<sup>141</sup> Elég arra gondolni, hogy a videomagnó helyett DVD és a memóriával ellátott televíziók nyertek teret. A vezetékes telefonnak egyre kevesebb köze van az információs társadalomhoz, hiszen immár több alternatív technológia váltja ki (függetlenül hang-, vagy adatátviteltől). A PC és a mobiltelefon integrációja új kategóriát teremt(het), míg a web 2.0-es szolgáltatásokat támogató IKT-eszközök (beépített – kép és hangfelvételt rögzítő és továbbító - multimédiás eszközök és alkalmazások) akár új változócsoporthoz is képviselhetnek, mert az információs társadalmi fejlődés egyértelmű jegyeit hordozzák.

A háttérváltozóknál hasonló megállapításokra juthatunk, mint a huzalozottsági index esetében.

Az infokommunikációs használati index túlságosan technológia-függő. E sorok szerzője szerint jelentős fáziskéséssel tudja csak tükrözni a valós viszonyokat. Nem számol más, multimédiás tartalmak fogyasztásával, így sántikáló következtetéseket lehet segítségével levonni. Az elgondolás azonban nem rossz, csupán az endogén változókat kellene körültekintőbben és elvontabban meghatározni.

### **DOI - Digitális lehetőség index (Digital Opportunity Index)**

A DOI az első olyan nemzetközileg is elfogadott index, mely az országok infokommunikációs technológiáinak használati és hozzáférési adatairól ad összemérhető kimutatást évről évre. 11 indikátora 3 csoportba rendezhető, így a kevésbé komplex indexek közé tartozik. Az infrastruktúrán túl vizsgálja a használatot és a lehetőséget is a következők szerint:

*Infrastruktúra (1/5-ös súlyozással):*

- a háztartások ellátottsága vezetékes telefonnal
- a háztartások ellátottsága számítógéppel
- az otthoni Internet-hozzáférések aránya
- 100 lakosra jutó mobil-előfizetések száma
- 100 lakosra jutó mobilinternet-hozzáférések száma

*Használat (1/3-os súlyozással):*

- azok aránya, akik használták már az Internetet
- a fix szélessávú előfizetők aránya az összes internetező között
- a mobil szélessávú előfizetők aránya az összes internetező között

*Lehetőség (1/3-os súlyozással):*

- a mobil telefon-hozzáféréssel lefedett lakosság aránya
- az Internet-hozzáférés költsége az egy főre jutó jövedelemhez
- viszonyítva
- a mobiltarifák viszonya az egy főre jutó jövedelemhez

Moduláris szerkezete lehetőséget nyújt más mutatókhoz való illesztéshez is.

### **Szociológiai (kulturális) indexek**

Az információs társadalom tényezői között a társadalmi hatások, így ezek mérései is hangsúlyosak. Ezek az infrastruktúra meglétén túlmutató, az adott társadalmak (e-)kulturális hátterét mutatják, melyek egyben behatárolják az információs társadalmi fejlődés lehetőségét is. Arra adnak választ, hogy a digitális kultúrához tartozó fogyasztási cikkek és szolgáltatások mennyire gyakoriak a fogyasztók mindennapjaiban. A felmérések SIBIS<sup>142</sup> által kialakított, vagy tisztázott statisztikai indikátorait, annak módszertana alapján mutatjuk be.

<sup>142</sup> Statistical Indicators Benchmarking the Information Society. Az EU tagállamainak Információs Társadalom Programjában (IST) helyet kapó konzorcium, mely egységes, az információs társadalmi fejlődés mérésére alkalmas mutatószámokat munkált ki 2001 és 2003 között. ([www.sibis-eu.org](http://www.sibis-eu.org) – utolsó letöltés: 2008.10.01.)

## DIDIX – Digitális megosztottság index (Digital Divide Index)

Az információs társadalom anomáliái közé tartozik a technológia használók és technológiától elzártak csoportjai között kialakuló különbség. Mint ahogy az információs társadalmi jellegzetességeknél bemutattuk, e különbség, mely sokszor kizáródásig fajulhat, több dimenzió mentén alakulhat ki.

A szakadék „mélységének” mutatószáma a digitális megosztottság indikátor (digital divide index – DIDIX), mely négy kockázati faktor (jövedelem, képzettség, kor, nem) tükrében mutatja meg Internet-hozzáférési és használati eltéréseket a társadalom átlagához képest. A mutatószám a vizsgált (veszélyeztetett) csoportok arányát viszonyítja a teljes populációhoz képest. A 0 és 100 közötti értéket felvevő mutatószám minél alacsonyabb, annál nagyobb szakadékról beszélünk.

Az infokommunikációs technológiák használati típusainak súlyozott összegzése adja az egyes dimenziókon belüli megosztottság mértékét. Egy adott országra jellemző *aggregált megosztottsági indexet* pedig a négy veszélyeztetett csoport (nők, legfeljebb 8 osztályt végzettek, 50 évesnél idősebbek, az egy főre jutó nettó háztartási jövedelem alapján az alsó jövedelmi ötödbe (*kvintilisbe*) tartozók) indexének átlaga adja meg.

Az index hátránya, hogy relativitása miatt nem alkalmas az információs társadalmak eltérő fejlettségének kimutatására.

*Magyarországon az iskolázottsági vetületben a legnagyobb a digitális szakadék. Bár az EU átlagában is hasonló a tendencia, de hazánkban ez az érték kimagasló. A második legmélyebb szakadékot az életkor (szintén az EU átlagát meghaladóan), míg a harmadikat a jövedelem adja.*

### Digitális írástudás index

A digitális írástudás index egy komplex, négy készséget felhasználó mutatószám. Megmutatja, hogy egy adott ország állampolgárai milyen szinten kezelik az infokommunikációs eszközöket, milyen magabiztosan tudnak műveleteket végrehajtani a számítógépen, illetve a virtuális térben. Az alábbi készségeket vizsgálják:

- *online kommunikáció*: miután az Internet kommunikációra épül, így alapvető készség az online információcsere képessége.
- *szoftverletöltés, installálás*: a számítógép használatához, fejlesztéséhez, upgradeléséhez szükséges, hogy a számítógépes programokkal a felhasználó magabiztosan boldoguljon.
- *internetes információk forrásának azonosítása*: egy információ felhasználhatóságánál figyelemmel kell lenni annak megbízhatóságára, így alapvető készség az eligazodás képessége az információk végtelenében.
- *információkeresés keresőprogramokkal*: a felhasználó számára szükséges tartalmak és információk elérésének képessége.

A digitális írástudás szintén relatív index, hiszen a magabiztosság valaminek a függvényében értékelhető. A digitális írástudás index így beszédes, azonban csak viszonyítási rendszerként használható, abszolút értéként nem.

## e-Learning Index

Eltekintve az e-learning fogalmának szakmai vitájától<sup>143</sup> abban megnyugtató a szakmai egyetértés, hogy az e-learning (értsünk alatta akár nem tisztán elektronikus, csak elektronikus technológiák által támogatott tanulást is) jelentősége dinamikusan nő.

Ennek okai között találhatjuk az e-learning módszerek nyitottságát és hatékonyságát, az oktatás és oktatási anyagok fajlagos költségének csökkenését, az innováció általános igényét, valamint a folyamatos oktatás, továbbképzés igényét (life-long learning). Az tehát, hogy egy ország mennyiben használ e-learning megoldásokat, tükrözi információs társadalmi felkészültségét, képzési potenciálját, végül innovativitását, így versenyképességét is.

Az e-learning indexet először az infokommunikációs technológiák oktatásra gyakorolt hatását mérő EU L-change és l-change + programja alkotta meg és használta. A mutató kiszámításához empirikus (primer) mintavételen és (szekunder) adatelemzésen vezetett az út. A kutatás során az egyes országok oktatási piacainak, oktatáspolitikájának, oktatási stratégiáinak, valamint az alkalmazott oktatási gyakorlatainak mélyreható elemzésén keresztül jutottak el az indexhez.

A kutatás számos visszasságot feltárt: bár elméletileg valamennyi országnak fontos a terület, mégis hiányosságokat tártak fel a piac átláthatóságával, a termékek minősítésével, a piaci szereplők közötti együttműködéssel, így az egységesen megállapított kritériumok, szabványok hiányával kapcsolatban. A tagállamok piaci így jellemzően nem kereslet-, hanem technológia-orientáltak, a rendszereket kiszolgáló infrastruktúra is hiányzik, az európai oktatási rendszerben heterogén, szigetszerű oktatási részrendszerek sokasága található, az e-learning teljesítmény így várakozáson aluli az Unió vizsgált tagországaiban.

## E-government indexek

Az e-government indexek az egyes országok (többnyire központi) közigazgatásának infokommunikációs felkészültségét mutatják. A mutatószámok módszertanát és megbízhatóságát éles hangú viták kísérik a kezdetek óta.

Az e-government indexek nem csupán a közigazgatásról árulkodnak, a közigazgatás fejlettsége egész sor jelenségről ad képet a gazdaság versenyképességétől kezdve a társadalmi szokásokig.

Az indikátorok (az információs társadalom kialakulásával, fejlődésével párhuzamosan) fejlődnek. Három hullámuk figyelhető meg<sup>144</sup>:

- A felkészültséget, elsősorban az infrastruktúrát és képességeket vizsgáló (ún. readiness) kutatások
- Az intenzív fejlődést nyomon követő, a szolgáltatások elterjedtségét és használatát vizsgáló kutatások
- A hatásokra fókuszáló, a produktivitást, az elégedettséget, a bizalmat, az innováció mértékét vizsgáló (ún. benchmarking) kutatások

<sup>143</sup> Elfogadva a nemrég – fájdalmasan korán – elhunyt Hutter Ottó definícióját, miszerint e-learning alatt értjük azt a tanulási folyamatot, ahol a tananyag és az oktató (vagy mentor, vagy tutor) és a hallgató kapcsolata informatikai eszközök segítségével valósul meg.

<sup>144</sup> Werner B. Korte előadása alapján Molnár Szilárd: E-közigazgatás az Európai Unióban. In: Az információs társadalom – az elmélettől a politikai gyakorlatig. Szerk.: Pintér Róbert, Gondolat – Új mandátum, Budapest, 2007, 146-170.

## ASPA-UNDEPEPA E-government index

Az American Society for Public Administration (ASPA) és az United Nation Division for Public Economics and Public Administration (UNDPEPA) 2002-ben alkotta meg az ENSZ megbízásából azt a kormányzati felkészültségi indexet, melyet valamennyi ENSZ tagországra kiterjesztettek.

A mutatószám nívója, hogy nem csupán az ország teljesítményét, hanem fejlődési potenciálját is méri egy viszonylag tágabb kontextusban. Az index három alindex segítségével számítható ki:

- *a kormányzati internetes jelenlét mutatója*: többnyire a kormányzat, de esetenként a helyi közigazgatás interneten történő mennyiségi és minőségi jelenlétét vizsgálja az informativitás és interaktivitás tükrében.
- *telekommunikációs infrastruktúra mutató*: a hozzáférési indexek kormányzati részének elkülönítéséből állítják össze.
- *humántőke mutató*: az alkalmazottak képzettségét és az információhoz való hozzáférés alapján számolják. (A számítás során a városi lakosság arányát is figyelembe veszik, mert módszertanuk alapján a városi térségekben az infrastruktúra, a használati hajlandóság és a használati tudás is nagyobb arányban van jelen.)

Az e-government index öt szintet érhet el a fentiek alapján.

- 1.) *Kezdő*: A kormányzat statikus információkkal jelenik meg a weben.
- 2.) *Haladó*: A kormányzat már kiterjedtebben jelenik meg, immár dinamikus frissülő információkkal.
- 3.) *Interaktív*: Az információk mellett űrlap letöltésre, és e-mailes kommunikációra is lehetőség nyílik.
- 4.) *Tranzakcionális*: A felhasználók online fizethetnek a szolgáltatásokért és egyéb pénzügyi műveleteket is végezhetnek.
- 5.) *Integrált*: A közigazgatási felületek valamennyi online funkciót integrálják, szervtől függetlenül (egyablakos ügyintézés).

## CLBPS E-government index

Az eEurope – később részletesen ismertetett – követelményjegyzéke szolgál ma az Európai Unió tagállamai fejlettségének összehasonlítására. A lisszaboni célokként is megfogalmazott szolgáltatási jegyzék teljes körű elektronizálása, mint stratégiai cél, mutatószámává vált ez az index. Célja jelezni, hogy az országok hogy állnak a célhoz, mint abszolút értékhez, az EU-átlagához és egymáshoz képest.

Kvalitatív mutatóival (így az online közszolgáltatások igénybevételével, vagy az online elérhető közbeszerzési eljárások arányának alakulásával) kevésbé foglalkoznak, holott ez is legalább annyira lényeges, mint a 20 (12+8) kvantitatív mutató.

A 12 állampolgároknak és 8 vállalkozásoknak szóló szolgáltatás négy (öt, néha hat) szintjét különböztetik meg (Erről bővebben az eEurope stratégiánál szólunk). Minél magasabb fejlettségi szinten találhatók e szolgáltatások, annál fejlettebbnek minősíthető az ország elektronikus közigazgatása.

A módszer hátránya az esetenként hiányzó objektivitás. A CLBPS E-government indexe gyakran a kormányzatok önbevallására támaszkodik, mely erőteljesen szubjektív. (Több alkalommal volt megfigyelhető a külső audit által megállapított érték (pl.: Capgami) és az önbevallás közötti jelentős különbség.)

## BEGIX – Balanced e-Government Scorecard Index

A CLBPS indexével szemben a BEGIX objektívebb és a helyi aránytalanságok feltérképezésére is vállalkozott. Hat alapfeltevésből indul ki:

- A hatékony és eredményes e-közigazgatás az elérhető szolgáltatások mennyiségén és minőségén túl a potenciális felhasználók preferenciájának figyelembevételét is jelenti. (Ez utóbbiról a kormányzatok gyakran megfedkeznek.)
- Az infokommunikációs technológiák használata elmosza a földrajzi korlátokat, így az ettől független önszerveződések és hálózatok előtt teret enged. (E folyamatot a kormányzat szereplői csak részben tekintik mérvadónak.)
- Az e-kormányzás stratégiai kérdése az e-demokrácia megvalósulása. (E folyamatot a szolgáltatások fejlesztésére történő koncentráció gyakran háttérbe szorítja.)
- Az e-kormányzat fejlődése jelentősen növeli a társadalmi kontrollt és az interakciós lehetőségek szintjét. (Ez nem csupán technológiai, hanem szervezési kérdés. Sok esetben ez újraszervezést, változásmenedzsment technikák alkalmazását igényli a közigazgatásban.)
- Az e-közigazgatási technikák bevezetése a vállalkozások és a háztartások járulékos költségcsökkenésével jár. (Alaposabb vizsgálat után azonban az látszik, hogy a rövidtávú költségcsökkenés csak a háztartások esetében figyelhető meg.)
- Nincs egy nemzetközileg egységesen elfogadott és alkalmazott mérési módszertan a kormányzatok felkészültségének mérésére. (Ez nehézséget okoz az egyes országok rövid- és hosszú távú stratégiáinak megalkotásánál, hiszen nehéz objektív viszonyítási pontokat találni.)

A BEGIX lényege, hogy a hagyományosan mért mérőszámokat szisztematikusan foglalják egy új rendszerbe, mely külön mutatja az e-kormányzati szolgáltatások hasznosságát, hatékonyságát, átláthatóságát és a szolgáltatásokban való részvétel arányát.

## Kombinált indexek

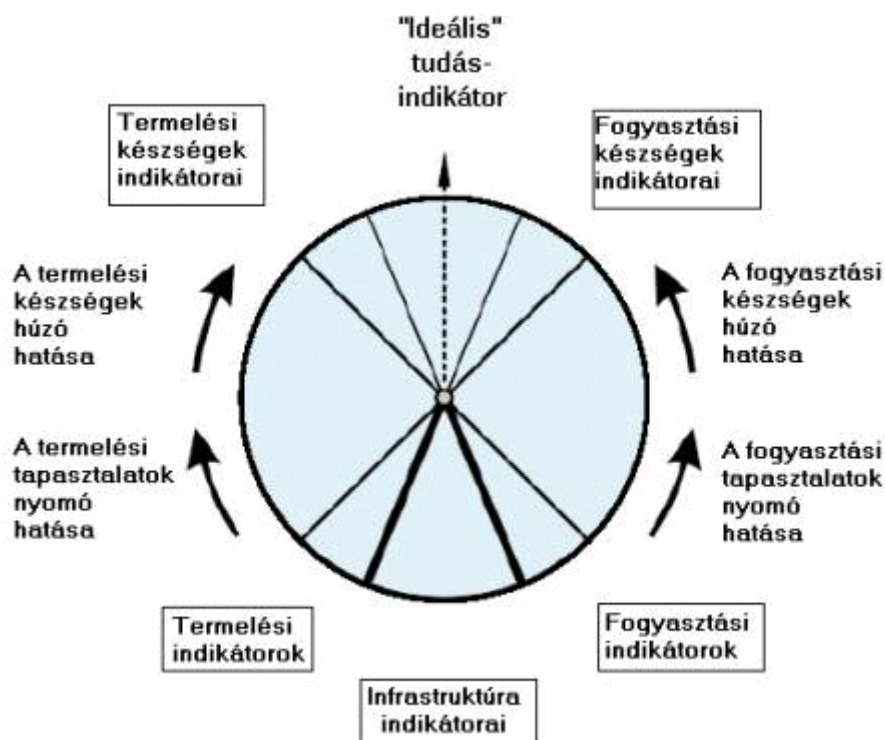
A kombinált indexek hivatottak arra, hogy több nézőpont egyesítésével egyszerre több kérdésre, összefüggésekre adjanak választ.

## INEXSK módszer

A Robin Mansell és Uta Wehn<sup>145</sup> nevéhez fűződő módszertan nevének rövidítése az *infrastruktúra, tapasztalat, készségek és tudás*<sup>146</sup> együttes hatásának vizsgálatát takarja. Az összetett eljárás egy szerkezeti képet ad. Célja annak bemutatása, hogy az infrastruktúra, a tapasztalatok, a készségek és a tudás miként járul hozzá a tudásalapú gazdaság fejlődéséhez. A grafikus formában megjelenő dinamikus vázlat a vizsgálati tényezőket logikai rendszerben ábrázolja.

<sup>145</sup> Mansell, R.–Wehn, U. eds., *Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

<sup>146</sup> Infrastructure, EXperience, Skills, Knowledge;



2.4. ábra: Az INEXSK felépítésének dinamikus vázlata (Mansell, R – Wehn, U. 1998.) Idézi: Kiss Csaba: Az információs társadalom mérésének, vizsgálatának nehézségei; A magyar régiók „információs lábnyoma” - [www.otk.hu/cd04/2szek](http://www.otk.hu/cd04/2szek) - 2002

Ez a modell is elismeri, hogy az infrastrukturális tényezők határolják be a készségek és tapasztalatok fejlődésének lehetőségeit. Amilyen az infrastrukturális ellátottság színvonala, annyira fejlődhet egy adott társadalom a készségek és tapasztalatok terén. Ezen a logikai szálon továbbmenve: a termelési és fogyasztási *tapasztalati* indikátorok szintén a tudás és tapasztalat felhalmozásához vezetnek. A harmadik lépésben a termelési- és fogyasztási *készségek* indikátorait vesszük vizsgálat alá, ugyanis ezek erősítik a tapasztalati összetevőket. Az INEXSK egy „*ideális tudás indikátor*”-ban végződik, mely szimbolikus mutatóként a tudás alkalmazását jelöli a vizsgált társadalomban.

A nyíllal jelzett irány azt mutatja, hogy az alsó indikátorok teszik lehetővé (és erősítik) a felső indikátorokat. Egyfajta nyomó hatást gyakorolnak. Ugyanakkor a felső indikátorok húzó hatását is érezhetjük, hiszen nem elég a termelés és fogyasztás növelése, az ezekhez kapcsolódó készségek növekedése is szükséges az információs társadalom fejlődéséhez.

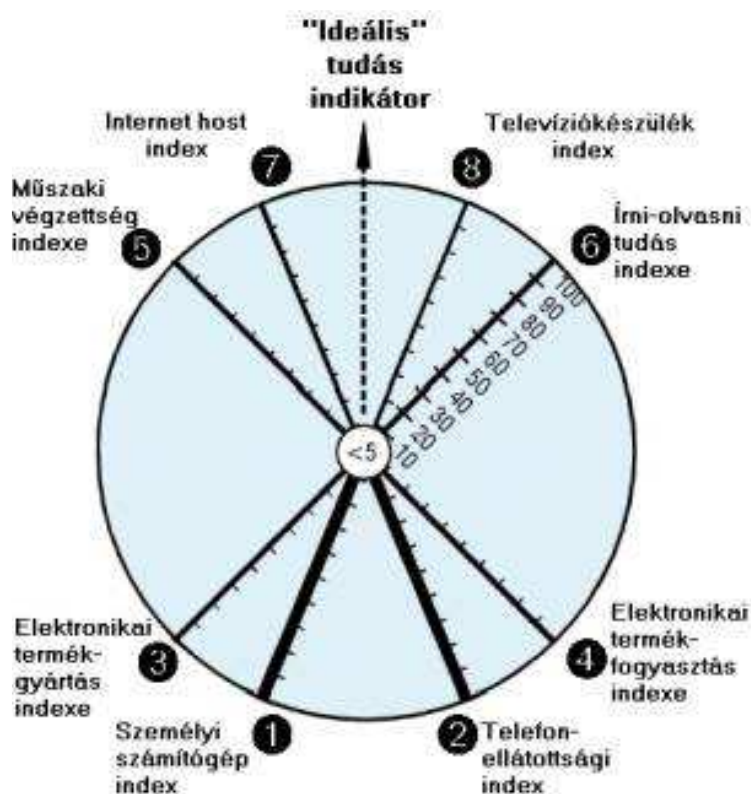
Az infrastrukturális összetevőt általában a telekommunikációs hálózat alakulásával, a tapasztalatai összetevőt az elektronikai termékek gyártásával és keresletével, a készségek mutatóit a (digitális) írástudás mérésével, az infokommunikációs technológiák adaptálásának készségével (akár a műszaki, matematikai végzettségűek számának mérésével) lehet. Így alkotható meg az ICT-footprint, azaz információs társadalmi fejlettségi lábnyom, mely országok közötti és országokon belüli aránytalanságok kimutatására jól használható.

Mansell és Wehn az IKT lábnyom megalkotásához nyolc indikátort javasol, melyeket népszerűségi arányosan, vagy fajlagosan vizsgálnak, majd grafikus formában ábrázolnak. Alapvetően 0-100 közötti skálán mozognak a mutatók, ahol a 100-as értéket egy-egy ország képviseli (lásd a táblázatot). Az egyes mutatóknál ettől eltérő értékek is lehetnek, azaz az etalon országnál lehet jobb is.

Az index elnevezése	Alkalmazott mutató	100-as értéket képviselő ország
Személyi számítógép – index	PC/fő	Új-Zéland
Telefon-ellátottsági – index	Telefon fővonal/fő	Svédország
Elektronikai termékgyártás indexe	Elektronikai termékgyártás részesedése a GDP-ből	Írország
Elektronikai termékfogyasztás indexe	Egy főre jutó elektronikai termékfogyasztás / egy főre jutó GDP	Írország
Műszaki végzettség indexe	Diplomázók számítástudományból, matematikából és műszaki tudományokból / 1000 fő	Hollandia
Írni-olvasni tudás indexe	Írni-olvasni tudó népesség aránya	Nincs 100%=100
Internet host – index	Internet hostok száma / 1000 fő	Dánia
Televíziókészülék – index	Televíziókészülékek száma / 100 fő	Egyesült Királyság

2.2 táblázat: Az összehasonlító IKT-szerkezeti vizsgálatokhoz alkalmazott mutatók (Mansell, R – Wehn, U. 1998.) Idézi: Kiss Csaba: Az információs társadalom mérésének, vizsgálatának nehézségei; A magyar régiók „információs lábnyoma” - www.otk.hu/cd04/2szek - 2002

A mutatókat a fenti ábrába helyezve kapjuk meg a „lábnyomot”, melyek összehasonlíthatók, egymásra helyezhetők, összehasonlíthatók. Ennek segítségével deríthetők ki jelentős különbségek, hangsúlyeltolódások.



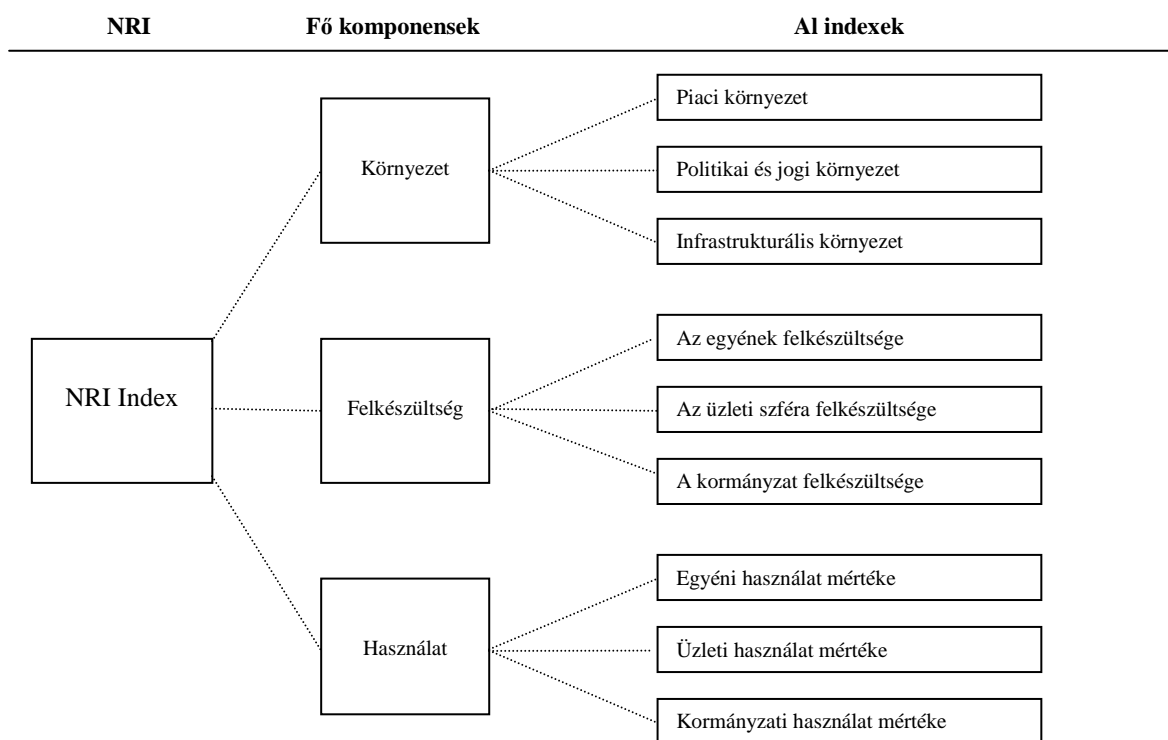


2.5. ábra: Az INEXSK IKT-lábnyom ábrájának megalkotásához szükséges sablon (Mansell, R – Wehn, U. 1998.) Idézi: Kiss Csaba: Az információs társadalom mérésének, vizsgálatának nehézségei; A magyar régiók „információs lábnyoma” - www.otk.hu/cd04/2szek - 2002

Meg kell jegyeznünk, hogy a módszer nem rossz, de vannak hiányosságai, melyek torz képet alkothatnak. A lábnyomhoz rendelt mutatók sok esetben anakronisztikusnak tűnnek: ma már – mint azt korábban jeleztük – az információcserének nem feltétele a telefon-ellátottság, a műszaki végzettség nem feltétele a magabiztos IKT-használatnak, a termékfogyasztás pedig – az alsó jövedelmi ötdobben található felhasználóknál – nem feltétlenül tükrözik a használatot (lásd: közösségi hozzáférés). A technológiai konvergencia ugyancsak feleslegessé teszi a TV-index figyelembevételét (lásd: DiTV, IPTV stb.).

### NRI - Hálózati Felkészültség Index (Networked Readiness Index)

Az NRI azt méri, hogy az egyes országok mennyire tudják kihasználni az infokommunikációs technológiák fejlődésével járó gazdasági-társadalmi előnyöket. Az előző indexekkel ellentétben itt a módszert viszonylag gyakran frissítik, elkerülve az avult technológiák mérését. A vizsgált faktorok egyre inkább társadalmi kapcsolatokat és hatásokat definiálnak az alábbi módszerrel:



2.6. ábra: A Hálózati Felkészültségi Index (NRI) felépítése, 2002-2003. (Forrás: Dutta, S. - Jain, A.: The Networked Readiness of Nations, In: The Global Competitiveness Report 2003, INSEAD, Singapore. 2004. Idézi: Vajkai András: Az információs társadalom területi és módszertani vizsgálata Baranya megye példáján - doktori értekezés, Pécs, 2007.)

Az NRI segítséget nyújt az infokommunikációs technológiák és az egyes országok versenyképessége összefüggéseinek megértésében. Ehhez három prekonceptiót használ fel:

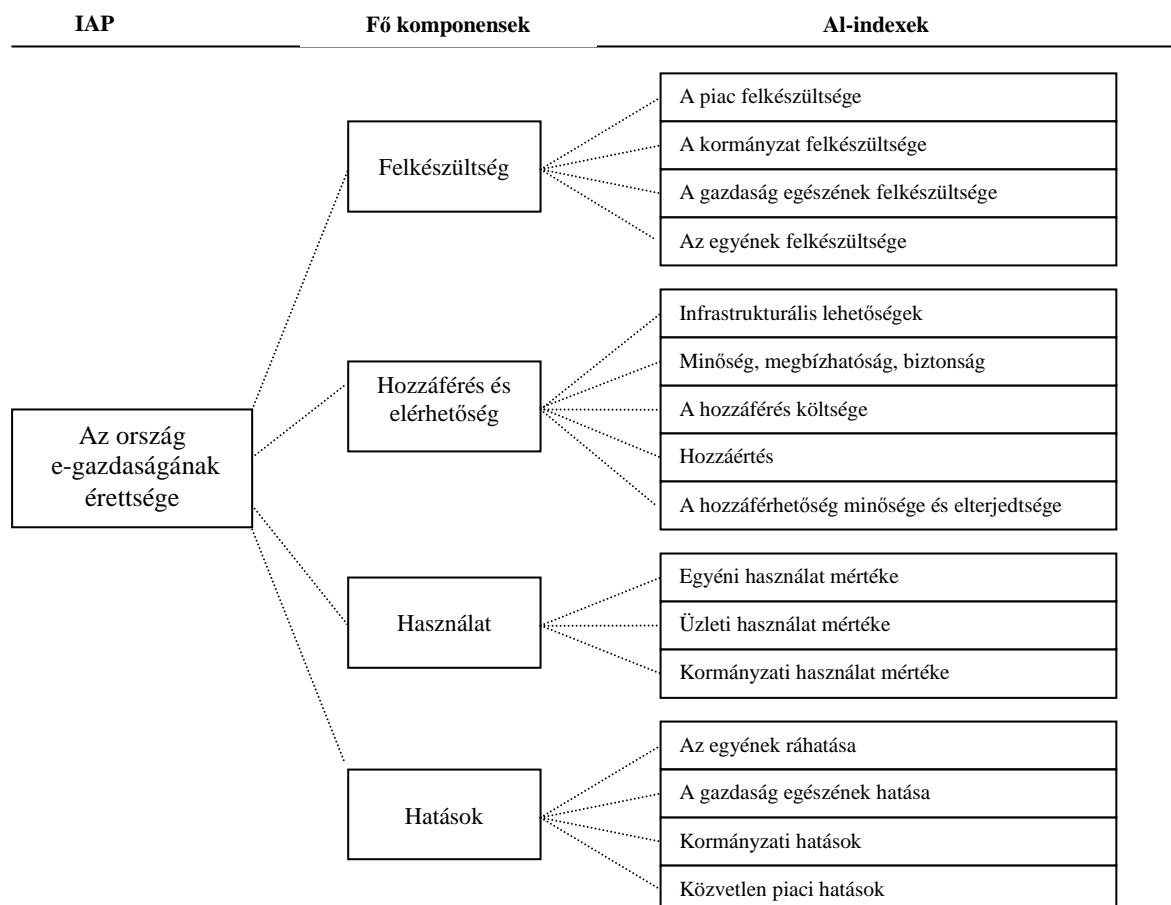
- A társadalom valamennyi szférája (állampolgárok, civil szervezetek, vállalkozások, kormányzat) egyaránt érdekelt az IKT használatában és fejlesztésében.
- Minden ország rendelkezik IKT-ra vonatkozó szabályozással, a szabályozásban valamennyi szféra részt vesz.

- Az egyes szférák részvételének oka kapcsolatban van a használatból származó előnyökkel és hasznossággal, melyet nagyban befolyásol a használatra vonatkozó felkészültség és képesség.

Az NRI alindexeinek kiszámítása másodlagos adatelemzéssel történik. Az egyes komponenseket külön is vizsgálják, gyakran külön komponens-rangsorokat is felállítanak<sup>147</sup>.

### IAP – Information Age Partnership

Az NRI-hez képest további tényezőket vesz figyelembe az IAP módszer. Az elsősorban a piac felől közelítő módszer egyik fő újdonsága, hogy magát a piacot is bevonja külön egységként az elemzésbe, az egyének, a gazdaság és a kormányzat mellett. Másik nívója, hogy az infrastrukturális, használati és felkészültségi mutatók mellett azokat az egyéb hatásokat is figyelembe veszi, melyek az adott gazdaság információs társadalmi érettségét közvetlenül befolyásolják.



2.7. ábra: Az IAP módszer. (Forrás: Dutta, S. - Jain, A.: The Networked Readiness of Nations, In: The Global Competitiveness Report 2003, INSEAD, Singapore. 2004. Idézi: Vajkai András: Az információs társadalom területi és módszertani vizsgálata Baranya megye példáján - doktori értekezés, Pécs, 2007, 71-102.)

<sup>147</sup> A Világgaazdasági Fórum minden évben elkészíti az NRI indexeket és alindexeket, ezen hazánk a 40. hely környékén szokott helyet foglalni.

## ISI – Információs Társadalom Index (Information Society Index)

Az IDC (International Data Corporation) cég indexe egy jó évtizede vizsgálja 66 ország hozzáállását az infokommunikációs technológiák elfogadásával, használatával kapcsolatban. Az index négy alindexbe tömörít 15 változót.

1. *Számítógépes infrastruktúra:*
  - személyi számítógépek száma,
  - számítástechnikai eszközökre fordított összegek a GDP arányában kifejezve
  - az IT és IKT szolgáltatások aránya a GDP-ben
  - szoftverkereskedelmi adatok
2. *Telekommunikációs infrastruktúra:*
  - mobiltelefon előfizetők száma
  - vezetékes telefonvonallal rendelkező háztartások száma
  - IKT eszközök kereskedelmének összértéke
3. *Internet infrastruktúra:*
  - Internet felhasználók száma összesen
  - otthoni Internet felhasználók száma a háztartásokra vetítve
  - mobil Internetet használók száma
  - egy Internet használóra eső elektronikus kereskedelmi kiadások költsége
4. *Társadalmi infrastruktúra:*
  - szabadságjogok érvényesülése
  - a korrupció mértéke
  - középiskolai végzettségűek aránya
  - felsőfokú végzettségűek aránya

Az index változóit itt is cserélték (így került be 2003-óta a mobilinternet-használat, a szoftverfejlődés, a vezetékek nélküli telefon-előfizetés), azonban a társadalom szektorait aggregáltan kezeli, így nem derül ki, például, hogy az infrastrukturális használati értékén belül a háztartások, a vállalatok, vagy a közszféra milyen arányban járul az eredményhez. További gyengesége, hogy nagy hangsúly fektet a mennyiségi, és kis hangsúlyt a minőségi mutatókra.

Ennek következménye, hogy ez a mutató nyugat-európára optimalizált, azok társadalmi berendezkedését tartja követendőnek, így a fejlődő országokat az ISI indexet használó rangsorokban általában hátra helyezi.

### Melyik indexnek hihetünk ezek után?

A Bridges.org<sup>148</sup>, mely a digitális megosztottságot vizsgálja, ajánlást fogalmazott meg. Kimutatásuk szerint közel 70 (fejlettebb) országban több, mint 10 e-felkészültségi vizsgálat zajlott, melyek módszertana korántsem volt egységes. A különböző – eltérő – felmérések miatt egyre nagyobb egy egységes módszertan kimunkálására. A Bridges olyan lépcsőzetes vizsgálatot tartana elfogadhatónak, ahol a következő indexek súlyozva szereplnének:

- Hozzáférés, technológiai penetráció (hozzáférési index)
- Használat gyakorisága és használati cél (használati index)

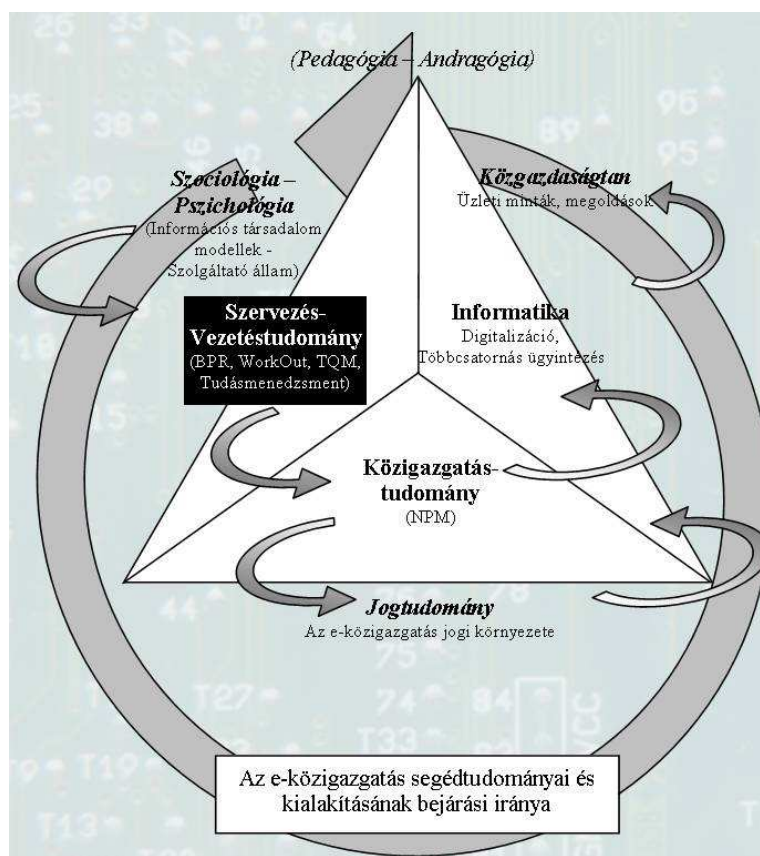
<sup>148</sup> Bridges.org (2006): E-readiness Assessment: Who is Doing What and Where? [www.bridges.org](http://www.bridges.org) – utolsó letöltés: 2008.10.01.. Idézi Vajkai András: Az információs társadalom területi és módszertani vizsgálata Baranya megye példáján (doktori értekezés), Pécs, 2007, 71-102.

- Gazdasági versenyképesség és szaktudás (INEXSK módszer)
- Társadalmi és politikai tudatosság alakulása, szabályozás (E-government index, e-learning index, DIDIX)

Az így kimunkált szisztematikus felméréssel a felmért államok kormányai és a nemzetközi döntéshozók is könnyebb helyzetbe kerülnének.

Félreértés ne essék: majdnem mindegyik index alkalmas legalább az országok közötti összevetésre – ha azonos módszertan szerint mérték.

Arra azonban különösen figyelni kell, hogy az indexek és alindexek módszertanát folyamatosan frissítsük, mert pár év alatt könnyen anakronisztikussá válhat egy-egy index és nem fejlettséget, hanem fejletlenséget mutathat.



## KÜLÖNÖS RÉSZ

### III. A tudásmenedzsment szerepe az elektronikus közigazgatásban

#### **Miért foglalkozunk ezzel a témával?**

Az e-közigazgatás paradigma-diffúziója olyan infrastrukturális átalakulást hoz, mely hatással van a szervezetre, az alkalmazott technológiákra, az ügymenetekre és a tartalmakra egyaránt. Az átalakulás annyira komplex, hogy azt egy tudás-alapú működés nélkül el sem tudjuk képzelni. Az új szolgáltatások tartalmi menedzselése, az egyablakos szolgáltatások kialakítása hatékony adat-, információ- és tudásmegosztás, valamint kollaboratív megoldások nélkül nem működhet, hiszen *a tudásmenedzsment gyakorlati szempontból nem más, mint a megfelelő információ vagy tudás eljuttatása a megfelelő személynek, a megfelelő pillanatban és formában*<sup>149</sup>.

Márpedig a közigazgatás jellegéből és funkcióiból fakadóan főként adat-, információs és tudástárakkal foglalkozik. Tevékenységük outputja is többnyire információ és tudás

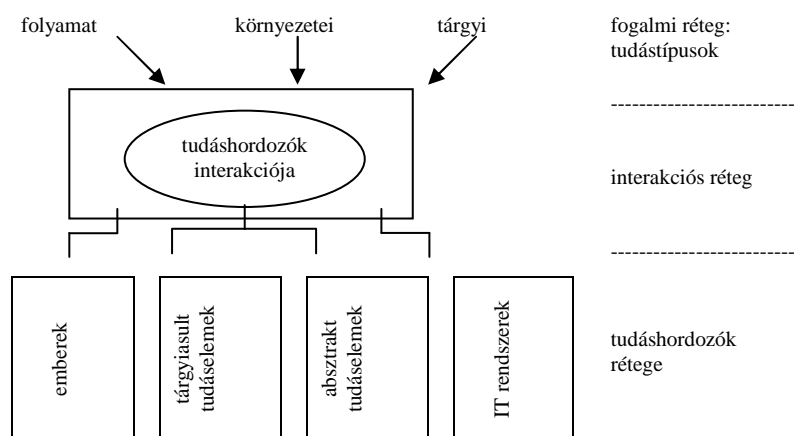
<sup>149</sup> Géro, K., Tudásmenedzsment a közigazgatási munkában, *Információs Társadalom* 2(2004) ITTK. Budapest, 2004

formájában kerül nyilvánosságra. (Ebben a modellben a közigazgatás nem csupán használója, de tulajdonosa is ezeknek az adatoknak és információknak<sup>150</sup>.)

Az elektronikus közigazgatásban jelen lévő tudástípusok és –hordozók tipizálását, kezelésük fontosságát hangsúlyozza Traummüller és Wimmer. Munkájukban<sup>151</sup> az elemzéshez hármas nézőpont alkalmazását javasolja:

- 1.) a már létező adat, információs és tudástárak fizikai megvalósulása és a bennük tárolt információk alapján (személyi adatok, gazdasági adatok, cégszűk adatok, földrajzi adatok nyilvántartásai; jogi adatbázisok, törvénytárak; kontrolling és vezetési információk),
- 2.) a kormányzati alaptevékenységek alapján (stratégiai/politikaformáló tevékenység, szabályozási és irányítási tevékenység, végrehajtó tevékenység), illetve
- 3.) a közigazgatás saját tevékenységén belüli tudástartalmak alapján (pl. szabályozási tevékenység, állampolgári jogok és érdekek védelme, saját működési adatok, egyes intézkedések hatása, stb.).

Az egyes tudástípusok azonosítására ugyancsak a fenti szerzőpáros dolgozott ki egy három-rétegű rendszerező modellt, amelynek felső, fogalmi rétege tartalmazza a három alapvető tudástípust (folyamat, környezeti és tárgyi tudás), alsó rétege pedig a különböző tudáshordozókat veszi számba (információs rendszerek – emberek tacit tudása; tárgyiasult – absztrakt tudáselemek). A kettő között húzódik az ún. interakciós réteg, ahol a tudástípusok és megjelenési formáik kapcsolatba kerülnek egymással. Ezeknek a kapcsolatoknak a modellezésével tulajdonképpen valamennyi tevékenység és szolgáltatás lefedhető.



3.1. ábra: A tudástípusok azonosításának modellje

Ráadásul a közigazgatás számára is egyre jobban felértékelődik az oktatás és képzés, látják (méri) a tudást, azonban keveset tesznek a tudás kezeléséért. Tudják, hogy a közigazgatás megújításához, versenyképességéhez folyamatos (rendszeres) képzésre, továbbképzésre van szükség<sup>152</sup>, azonban nem elég megszerezni a tudást, meg is kell tartani, rendszerezni, megosztani, majd kombináció révén új tudásokat létrehozni. Fejezetünk a

<sup>150</sup> Ez rávilágít az adatok értékére, ezen keresztül azok üzleti háttérére, mellyel később foglalkozunk.

<sup>151</sup> Traummüller R.,–Wimmer, M., *Knowledge Management for Government: Enhancing the Quality of Public Service*. (Expert Background Paper), Expanding Public Space for the Development of the Knowledge Society: Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting on Knowledge Systems for Development, 4-5 September 2003, Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management, United Nations, New York, 128-163. (Idézi: Géro Katalin i. m.)

<sup>152</sup> Lifelong learning-koncepció – élethosszig tartó tanulás, melyet az 1995-ös fehér könyv is megfogalmazott és érvényben tart.

tudást, annak – a közigazgatás szempontjából releváns – domináns megközelítéseit és annak kezelését mutatja be, néhány gyakorlati technika segítségével.

A közigazgatási tudástárak jelentősége azért is növekedett az elmúlt években, mert míg a csupán információközlő (*első szintű*) szolgáltatások nem követelték meg a szervezetek átalakítását, addig a magasabb szintű szolgáltatások már komolyabb szervezeti átalakítást, újabb folyamatdefiníciókat és többszereplős folyamatmodelleket feltételeznek, melyek gyakorlati bevezetéséhez nagyon jól jönnek más szervezetek tapasztalatai, javaslatai<sup>153</sup>.

A közigazgatás tudásmenedzsment-deficités szervezetrendszer. Legtöbbször azoknál a szervezeteknél fedezhető fel néhány tudásmenedzsment technika, ahol a vezető a versenyszférából érkezett. Napjaink átalakulásában pedig fontos lenne a tudásmenedzsment vezérelt újraszervezés szempontjait keresztülvinni.

## Mi a tudás?

Tudásmenedzsment összetett szavunk első fele a tudás. A látszólag egyértelmű szó egyre több szóhoz csapódik mely tudományterületünk szempontjából releváns: beszélünk tudástőkéről, tudásgazdaságról, tudástranszferről, tudástársadalomról.

Jó négy évszázada mondta Francis Bacon, hogy „A tudás: hatalom<sup>154</sup>”. De mi a tudás? (Vagy mi a tudatlanság?) Miért leszünk tőle jobb pozícióban, mint azok, akik nem tudnak? Ezt egy egyszerű példával megérthetjük: ha A pontból B pontba szeretnénk eljutni és tudjuk az utat, információnk van az igénybe vehető közlekedési eszközökről, esetleg azok menetrendjéről, vagy egyenesen tapasztalattal bírunk az útvonal különböző bejárásairól, gyorsabban és könnyebben jutunk el, mint azok, aki nem tudják. Napjaink nyelvére ezt úgy fordíthatjuk le, hogy minél többet tudunk, annál versenyképesebbek vagyunk. A tudás tehát nem cél, hanem eszköz, melynek szervezési megoldása a *tudásmenedzsment*, azaz az egyéni és szervezeti tudás kezelésének és gazdálkodásának tudatosan tervezett és szervezett változata.

A tudás fogalmának megértését több irányból kezdhethetjük.

## Kommunikációs megközelítések

A tudás nem kulcsrakész termék, hanem egy végtelenül összetett és egyénfüggő ismerethalmaz, melyet az ember saját kognitív képességei révén épít fel ehhez. A kommunikációs megközelítések közül a Shannon és Weaver<sup>155</sup> modellje nyújthat alapot, hiszen ez az elmélet a 70-es évek vége óta meghatározó kiindulópont a kommunikáció általános modelljének leírásakor.

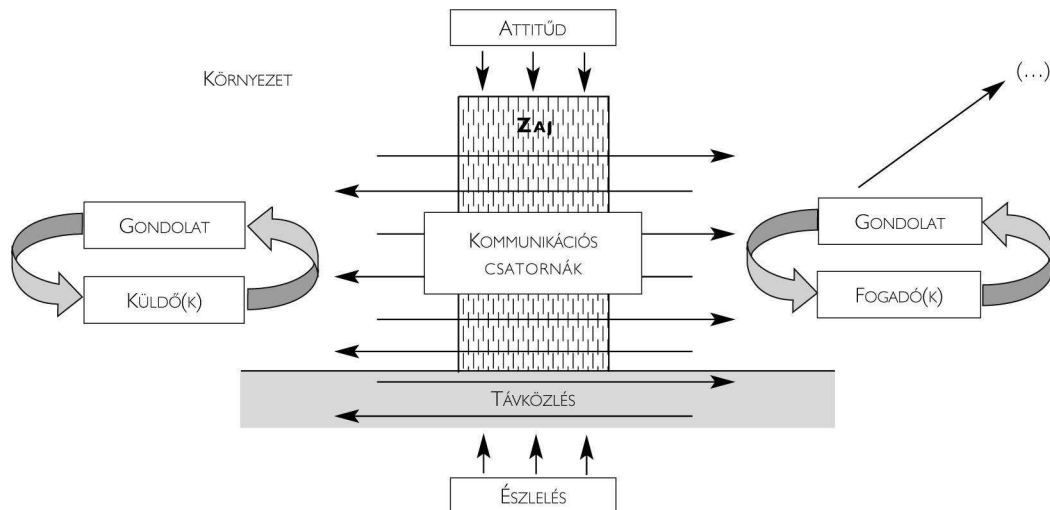
Kommunikációs folyamatainkban impulzusokat kapunk, melyek egy része értelmezhetetlen jelsorozat, másrésze *adat*, mely valamilyen tényről, vagy részletről ad önmagában az egyén számára értelemmel bíró jelentést. Legalább két „szereplő<sup>156</sup>” szükséges hozzá, egy *küldő* és egy *fogadó*, s elengedhetetlen elem a *kommunikáció tárgya* (kommunikátum), valamint a *csatorna*, melyen át az üzenetet közvetítik.

<sup>153</sup> Itt egy újabb érvet találhatunk amellel, hogy az e-közigazgatás nem csupán egy eszköz a közigazgatásban, hanem egy kvázi új közigazgatás rendszer.

<sup>154</sup> Knowledge is power. In.: Francis Bacon: Meditationes sacrae, 1598.

<sup>155</sup> Weaver, W.,–Shanon, C. E., *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, 1963

<sup>156</sup> A szereplő kifejezés élt feltételez, holott gépi kommunikációra mutatis mutandis (az affektív, percepció elemeket teljesen, míg a kognitív elemeket részben leszámítva) is érvényes a megállapítás



3.2. sz. ábra A kommunikáció általános modellje Shannon és Weaver alapján

Az az adat, amely valamilyen újdonságértékkel bír az egyén számára, már *információnak* tekinthető. *Bögel György*<sup>157</sup> – tudásmenedzsmenttel foglalkozó hazai szaktekintély – szerint akkor válik az adatból információ, ha valamilyen ítélet alkotható az adat birtokában, s így meghatározott cselekvés indítható el.

*Tudásról* pedig akkor beszélünk, ha ismereti hálónkba építettük az információt (Vö: Kognitív-disszonancia-redukció elmélet<sup>158</sup>), azaz interiorizáltuk, ismeretté gyúrtuk az információkat. *Davenport és Prusak*<sup>159</sup> szerint a „A tudás körülhatárolt tapasztalatok, értékek és kontextuális információk heterogén és folyton változó keveréke; szakértelem, amely keretet ad új tapasztalatok, információk elbírálásához és elsajátításához, s a tudással rendelkező elméjében keletkezik és hasznosul”. *Bögel* továbbmegy, és kiegészíti a tudás jelentését: tapasztalat, szakértelem, az áttekintés és az elemzés képessége, intelligencia, értékrend, döntés és cselekvési minta, intuíció, reflex stb. (Az, ami a tudáson túl található, pedig már a filozófiai vizsgálódások tárgyát képezi.)

## Szociálpszichológiai megközelítések

A tudás nem egyformán fontos *szükséglet* és nem ugyanúgy alakul mindenkinél. *Maslow* sokszor említett, kiegészített és támadott szükséglet-hierarchia-elméletében is a legmagasabb rendű szükségletek közé soroltuk a tudás és megismerés iránti vágyat<sup>160</sup>. Egy másik vonatkozásban – *Maslow* egyfajta kritikájaként – említett az *Aldelfer-i* elmélet<sup>161</sup>, ahol a hierarchia többnyire mennyiségi eltérést jelent, nem csupán kielégítési sorrendet. A Létezés-Kapcsolat-Fejlődés (Existence, Relatedness, Growth – *ERG-modell*) szükségletei között a tudás iránti vágyat a fejlődési szükségletek között találhatjuk, azaz szintén a legmagasabb rendű szükségletek között, mely a fejlődéshez vezet minket.

<sup>157</sup> Bögel, Gy., Tudásmenedzsment, in *Verseny az elektronikus üzletben*, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2000. 120–130.

<sup>158</sup> Leon Festinger 1957-es iskolateremtő szociálpszichológiai elmélete. Magyarul: Festinger, L., *A kognitív disszonancia elmélete*, Osiris, Budapest, 2000.

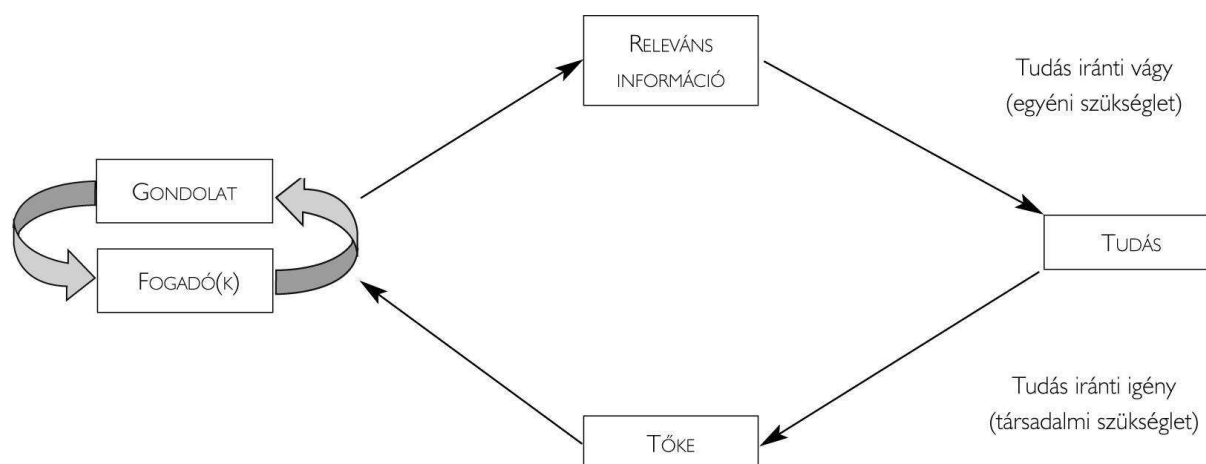
<sup>159</sup> Davenport, T. H.–Prusak, L.: *Tudásmenedzsment*, Kossuth, Budapest 2001

<sup>160</sup> Maslow, A., *A lét pszichológiája felé*, Ursus Libris, Budapest, 2003

<sup>161</sup> Aldelfer, C.P., ERG Theory: An Empirical Test of a New Theory of Human Need, *Psychological Review*, 1969



A tudástőke fogalmához be kell kapcsolnunk az adott tudás iránti igény társadalmi szükségletét, hiszen ha az egyéni tudás iránti szükségleten túl ez is bekapcsolható, akkor a tudás értéket képvisel. Így jutunk el a tudás alapú társadalom fogalmáig.



3.3. ábra. Gondolatból tőke

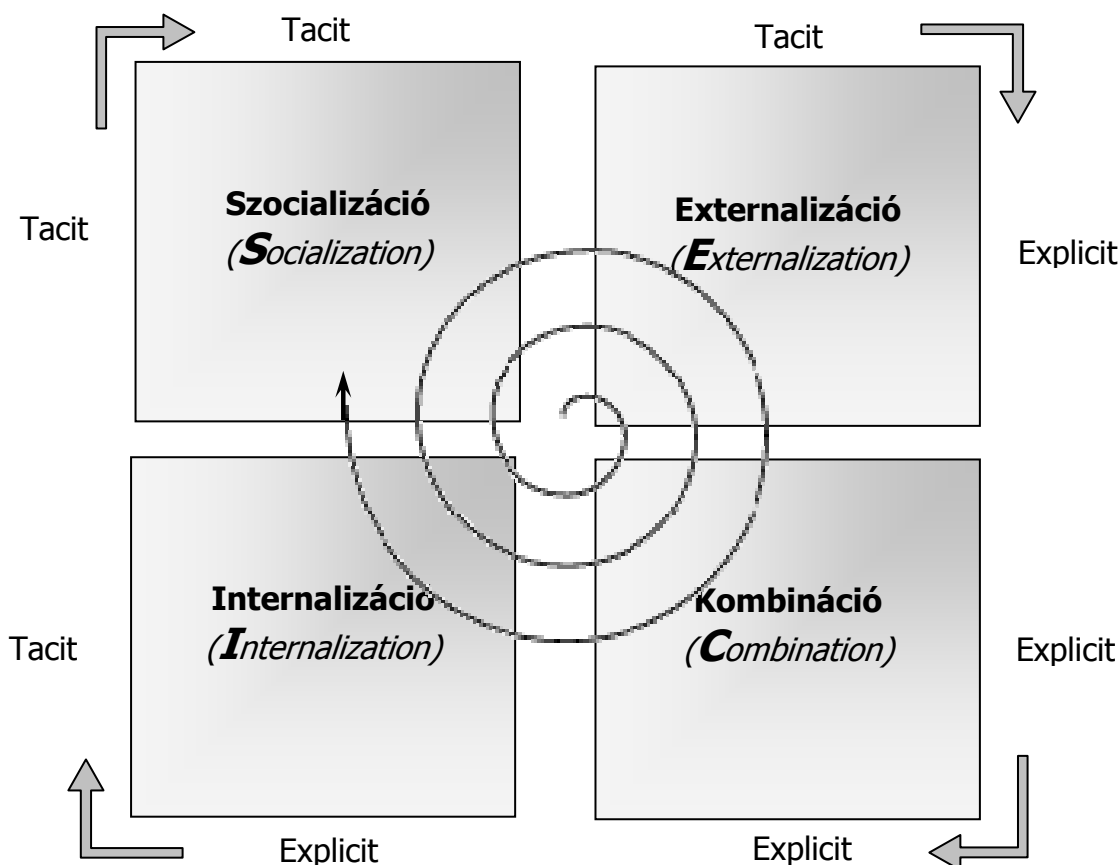
A tudás azonban részekre bontható. Polányi Mihály<sup>162</sup> már a '60-as évek elején megkülönböztetett *tacit* és *explicit* tudást. Előbbin az egyének fejében lévő, kimondatlan tudást<sup>163</sup>, míg utóbbin a szavakba öntött, már kimondott tudást értjük. A kimondatlan tudás – mely egyes kutatások szerint a tudásunk túlnyomó többségét teszi ki - meghatározó szerepet játszik a döntéseknél. Gyakorta ezt a fajta tacit tudást azonosítják az ösztönnel, amelynek jogos magyarázata lehet, hogy személyes tapasztalataink mögött gyakran ez rejtőzik. Az explicit tudás azonban már formába öntött ismerethalmaz, mely egy másik befogadó számára érthető és elsajátítható. Polányi a jéghegyhez hasonlította a tudást, melynek felszín feletti része szimbolizálja az explicit, artikulálható részt, míg a nagyjá rejtett, tacit tudást mutat.

Az explicit információk menedzselése a tudásmenedzsment könnyebb, ám még egyáltalán nem megoldott része. A tacit tudás előcsalogatása, azaz a személyiségbe burkolt tudás rögzítése, externalizációja az igazi kihívás.

Az is bizonyos, hogy a tudás tudást teremt. Azaz minél több van egy helyen, annál több képződik. De miért és hogyan lehet ez így? A magyarázat a tudás halmozódásában, az ún. *tudáspirálban* található.

<sup>162</sup> Tudományfilozófus, szociológus, fizikus, kémikus. 1964-ben jelent meg *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy* című írása, melyben a fenti elméletet mutatja be. Magyarul: Polányi, M., *Személyes tudás I-II*, Atlantisz, Budapest, 1994

<sup>163</sup> Polányi egyik leghíresebb és leggyakrabban idézett mondata: „Az ember többet tud annál, mint amit elmondani képes.” (Magyarul: Polányi Mihály: *Személyes tudás I-II*, Atlantisz, 1994. )



3.4. sz. ábra. Tudáspirál – Nonaka és Takeuchi SECI modellje

Nonaka és Takeuchi négyfázisú SECI modellje<sup>164</sup> Polányi felosztására épül. A modell azonban a tudás-kialakulás és halmozódás dinamikáját vázolja fel. Ezek szerint az emberi tudás hallgatólagos és explicit tudáselemek egymásba átváltozásával, átalakulásával keletkezik permanens folyamatként, meghatározott kapcsolati térben<sup>165</sup>. A létrejött új (kombinált) tudás mindig magasabb szintre helyezhető (több és jobb tudás), ráadásul azzal egyre több ember rendelkezik.

- 1.) A *szocializáció* során hallgatólagos (tacit) tudásból tacit tudás keletkezik. Ez a fajta tudásszerzés nem igényel feltétlen tudatos oktatást, csupán mintaadást és mintakövetést.
- 2.) Az *externalizáció* az új tudás alkotásának legfontosabb (és mint látni fogjuk a szervezet szempontjából legnehezebb) lépése, hiszen a hallgatólagos ismeretekből kell lehetővé tenni az átadás-átvételt. Itt a tudás megosztása mindkét félnek (oktatónak és oktatottnak) is nagy élmény lehet. Az oktató saját tudásának letisztulását és rendszerezettségét tapasztalja meg, míg az oktatott új ismeretekkel bővítheti meglévő tudását.
- 3.) A *kombináció* fázisában explicit tudások rendszerezésével, összefüggéseinek feltárásával új egész, explicit tudás jön létre.

<sup>164</sup> Nonaka, I.–Takeuchi, H.: *The knowledge-creating company*, Oxford University Press, Oxford, 1995. (SECI a cselekmények kezdőbetűiből alkotott mozaikszó.)

<sup>165</sup> Nonaka itt a „Ba” kifejezést használja, értve ez alatt azt a környezetet, ahol a leírt tudásteremtési folyamatok ideálisan mennek végbe.

- 4.) A tudásalkotási folyamat végén az explicit tudás átalakul az egyén hallgatólagos tudásává. Újabb szocializációs folyamat csak az *internalizáció* sikeres teljesítése után kezdődik.

*Hogy néz ez ki a gyakorlatban: Hazánk ifjú, gyakornok közigazgatásza ösztöndíjat nyer Gifu tartományba (Japán), ahol a közigazgatás valóban jól működik. Ott észreveszi, hogy az ügyfél tiszteletével, segítőkészséggel és jelentős proaktivitással elégedettebb ügyfél, gyorsabb ügyintézés érhető el (szocializáció). Ezen tapasztalatait hazahozza és itteni szervezetének is megpróbálja elmondani<sup>166</sup> (!), azaz artikulálja, externalizálja a tudást (externalizáció). Az itthoniak megpróbálják a tudást adaptálni, a meglévő rendszerhez illeszteni, új módszertant kimunkálni és ezt akár rögzíteni (kombináció). A kombináció vége egy új – adaptáción és kombináción alapuló – eljárás, új szolgáltatás lesz, mely a hazaiak fejében új alapot képezett a jövőben újonnan érkező információk feldolgozásához (internalizáció).*

A tudáspirál akkor tűnik kiegyensúlyozottnak mind egyéni, mind szervezeti szempontból, ha a tacit és explicit tudáselemekből történő építkezés nem billen el az egyik oldalra. Ezt fogalmazza meg Pléh Csaba 2002-es tanulmánya<sup>167</sup> is, amikor az iskolarendszer hátrányaként az explicit tudásszerzés túlhangsúlyozását nevezi meg. És valóban: napjaink tudásszerzésében a hatékonyabb formák az interaktív formák felé mutatnak. Nem elég csupán könyveket olvasnunk, hanem minél interaktívabb feladatokat kell megoldanunk, ahol kommunikációs képességeinket felhasználva osztjuk meg és kombináljuk egymással hallgatólagos tudásunkat is. Nem véletlen, hogy az interaktivitás mértéke és a tudás internalizálásának sikeressége korrelál.

## Közgazdasági megközelítések

A közgazdaságtan, a tudásra, mint jószágra tekint. Itt a tudás olyan tőkeelem, amit a szervezetnek profitábilis működése érdekében menedzselnie kell, mert ha ezt elmulasztja, pazarol. A tudásmenedzsment fogalmának meghatározása a legtöbb esetben ezért közgazdasági irányultságú.

A tudás irányultsága alapján beszélhetünk<sup>168</sup>:

- *Know-how*-ról (tudni, hogyan) – tapasztalati, gyakorlati tapasztalathoz fűződő használati tudás
- *Know-what*-ról (tudni, mit) – tárgyi tudás, ismeretek, tájékozottság és műveltség halmaza
- *Know-why*-ről (tudni, miért) – ok-okozati viszonyok, összefüggések feltárására irányuló rendszerező tudás, a már meglévő ismeretanyag megértésére
- *Know-who* (tudni, ki) – a kapcsolati tőke területe, a megfelelő személy ismerete.
- *Care-why*-ről (gondozni, miért) tudásunk folyamatos és tudatos fejlesztése, tudásalkotás, motivált kreativitás

Minél nagyobb egy szervezet, annál több információt állít elő, melyek eredeti formájukban általában strukturálatlanok, rendezetlen információ-halmazként tűnnek fel előttünk. Első közelítésben a tudásmenedzsment lényege, hogy ebből az információ és

<sup>166</sup> Jól látható, hogy a folyamat sikeressége függ a szervezet fogadókészségétől, mely jelen esetben a tapasztalatok elvárásától a megosztás engedélyezéséig terjedhet.

<sup>167</sup> Pléh, Cs., Agy és tudat; in *Kognitív szeminárium*, Vízi E. Szilveszter et al. Budapest, BIP, 2002

<sup>168</sup> Quinn, J.B.,–Anderson P., –Finkelstein, S., *Managing Intellect*, in: Tushman, M. L.–Anderson, P., eds. *Managing Strategic Innovation and Change*, Oxford University Press, New York, 1997 alapján.

ismerethalmazból pontosan azokat az elemeket működtetjük – az igényeinknek megfelelő formában – amelyek döntéseink támogatásához a leginkább szükségesek, annak érdekében, hogy a szervezeti szellemi tőke fokozatosan növekedjék. Ezek a szervezési szempontok informatikai megoldásokkal párosulnak és a kereső, rendszerező, archiváló, work-flow stb. rendszerek közreműködésével tudásmenedzsment rendszereket alkotnak. Azonban a tudásmenedzsment eredendően nem informatikai probléma, így nem csak informatikai eszközökkel valósul meg. A legfontosabb az, hogy a tudásmegosztás és – átadás kultúráját el kell terjeszteni a szervezeti kultúrán belül, és ez a nehezebb feladat.

Az intellektuális (tudás) tőke egy szervezet szempontjából három részre osztható:

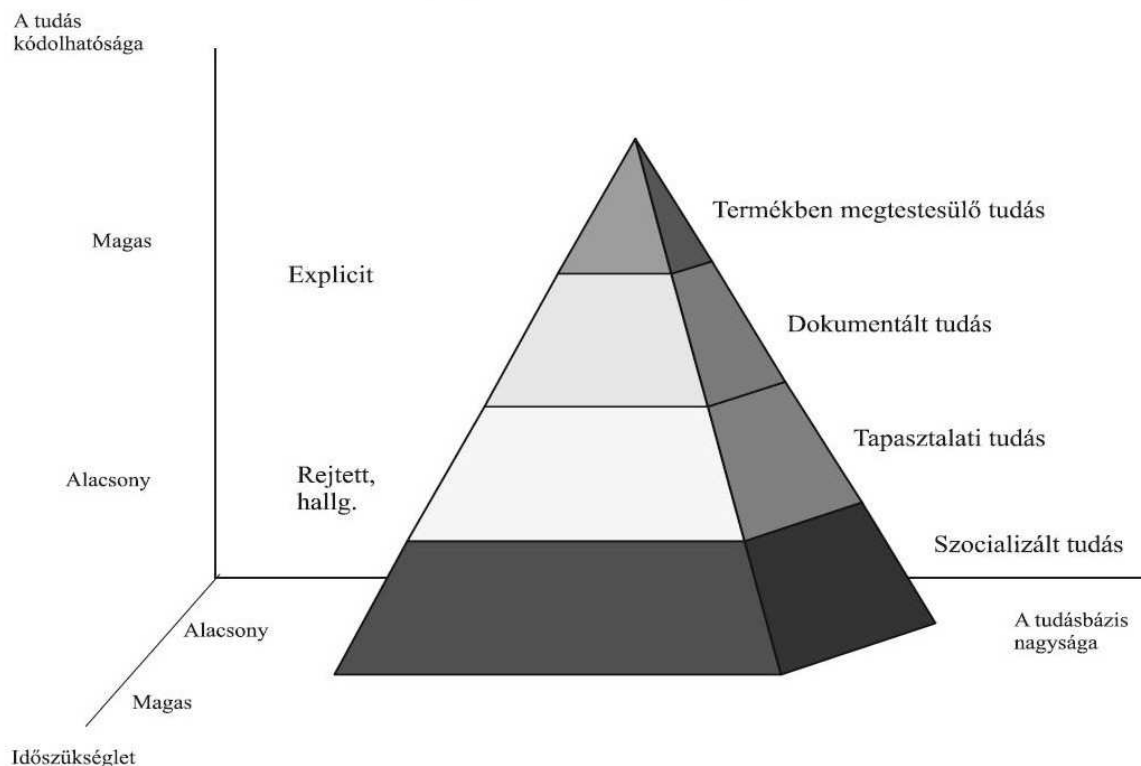
- 1.) *Humán – alkalmazotti – tudástőke*: az az ismeret, amit a dolgozók „kölcsonadnak” a vállalatnak, amikor ott dolgoznak. Munkájuk során hasznosítják az iskolarendszerben és a korábbi munkahelyeken megszerzett tudást, és jelen szervezetnél kamatoztatják.
- 2.) *Strukturális tudástőke*: dolgozóktól független tőkejavak, pl.: módszertanok, ügymenetmodellek, K+F (kutatás-fejlesztési) anyagok stb.
- 3.) *Ügyfél – piaci – tudástőke*: olyan ismeretek, melyeket a szervezet működése során halmoz fel az őt körülvevő környezetről, intézményekről, partnerekről, ügyfelekről stb.

Az intellektuális tőke fogalmának tisztázása után látható, hogy a strukturális tudástőke menedzselése a legkevésbé problematikus. A nehézségi sorrendben őt az ügyfél – vagy piaci tudástőke követi, de a legtöbb gondot az alkalmazotti tudástőkével való gazdálkodás jelenti. Nehezen megfogható, hogy hogyan lehet hasznosítani azt a tudást, ami az „alkalmazottakban van”, és esetleges távozásuk után hogyan őrizhető meg az általuk addig képviselt tudás.

Boutellier és társai<sup>169</sup> egymásra épülő tudástípusokból építenek piramist, mely a szervezet tudásbázisát alkotja.

---

<sup>169</sup> Boutellier, R. - Gassman, O.- von Zedtwitz, M., *Managing Global Innovation*. Springer, Heidelberg. 2000. idézi: Lengyel, B., *Tudásmenedzsment in Innováció Menedzsment Kézikönyv*, szerk. Pakucs J.,-Papanek, G., Magyar Innovációs Szövetség, 2004, 117-118.



3.5. ábra: a versenyképes szervezet tudáspiramisa (Boutellier-Gassmann-Zedwitz alapján Lengyel)

- A tudáspiramis alján a szövet tagjainak kapcsolataira épülő *szocializált tudás* található. Ezek a tudások (magatartási minták, szerepek) nagyban befolyásolják a szervezet innovációs képességét, együttműködési készségét. Ezekre az alapvetően tacit elemekre példa a munkafegyelem, az értékrendek torzulása, a teljesítmény-orientáltság vagy akár a csapathangulat;
- A *tapasztalati tudás* olyan személyhez kötődő hallgatólagos tudás, mely a szakértők készségeiből és képességeiből, személyhez kötődő informális reflexeiből, rutinjaiból áll.
- A *dokumentált tudás* már a szervezeten belül könnyen hozzáférhető és megosztható explicit forma, amelyben írásba foglaltak arra érdemes tudáselemeket. Ilyenek a kézikönyvek, projekt-leírások, vizsgálati eredmények.
- Végül a *termékekben és szolgáltatásokban megtestesülő tudás* mindezen tudások visszaforgatott és kombinált változata. A tudás outputja a termék vagy szolgáltatás, mely minden szervezet fő céljaként jelenik meg.

Érdekes még vizsgálni a szervezeti képzési politika és a tudásmegosztás közötti kapcsolatot<sup>170</sup>, mely lehet:

- *Tudásprofitot maximáló*: ahol a képzési politika és a tudásmenedzsment között erős, szignifikáns kapcsolat van.
- *Tudáspazarló*: ahol a képzési politika markáns, a tudásmegosztás azonban elhanyagolt

<sup>170</sup> A felosztás és a terminológia forrása: Garaj, E., *A képzési politika és a tudásmegosztás szerepe a versenyképesség alakulásában* – Doktori értekezés, Pécs, 2007

- *Kétszeresen tudáshiányos*: amikor a szervezetnél gyenge a képzési politika és nincs tudásmegosztás sem.
- *Kiszolgáltatott spontaneitás*: amikor a képzési politika gyér, de a szervezet munkatársainak kezdeményezésére kialakul valamiféle tudásmegosztás.

A makroökonómia a *tudás alapú gazdaság* fogalmával operál. Azon túl, hogy a beszédes elnevezés hangsúlyozza a tudás-központúságot, a tudást, mint legfontosabb erőforrást, általános törvényszerűségeket is kiemel, mint:

- az információáramlás felgyorsulása, az információ értékének gyors inflálódása;
- az akceleratív gazdasági-technológiai fejlődés eredményeként létrejövő egyre rövidebb, és egymást egyre inkább átfedő termék-életciklus görbék;
- a harmadik és negyedik szektor egyre erősebb részesedése a nemzetgazdasági teljesítményben;
- határokon átívelő, egyre erősebb nemzetközi verseny, *világfalu* jelenség<sup>171</sup>.

Tudjuk, hogy ma azok a könnyen manőverező szervezetek tudják hosszú távon fenntartani versenyelőnyüket, akikre a dinamizmus mellett ráillik a „tudásteremtő” jelző. Ezek a szervezetek az intellektuális erőforrásokkal hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak, hozzáadják termékükhöz és szolgáltatásukhoz, ezáltal képezve *értéknövelt szolgáltatást*<sup>172</sup>.

## **A tudásmenedzsment folyamata, kézenfekvő gyakorlati eszközei, megvalósítása**

### **A tudásmenedzsment folyamata**

Beijers 2000-ben publikált integrált modellje<sup>173</sup> szerint a tudásmenedzselés 9 lépésből áll.

1. *A szükséges tudás meghatározása*: Elsőként a szervezetnek céljai eléréséhez tisztázni kell a szükséges kompetenciákat és az ezekhez szükséges tudást.
2. *A saját tudás felmérése*: Vizsgálni kell a szervezeti tudást, a tudás formáit, mennyiségét és minőségét, megújulási képességét.
3. *A tudásrés meghatározása*: A két lépés eredményének pontos különbségéből derül ki, hogy mi az a rés, amit ki kell tölteni.
4. *Tudásfejlesztés*: számos technikával valósulhat meg (a mentorálástól a közös munkáig, a képzéstől, a tréningeken keresztül a szimulációkig;)
5. *A tudás megszerzése*: mely történhet a szükséges tudás megvásárlásával, vagy belső fejlesztéssel, tudáshálózatok létrehozásával.
6. *Tudásrögzítés*: A tudás olyan formába hozása, hogy az mások számára is hozzáférhetővé váljon.
7. *Tudásmegosztás*: Mind a tudás átadójának, mind átvevőjének képességeit növelő fázis.
8. *Tudáshasznosítás*: A tudást tartalmak feldolgozása azért, hogy a felhasználók mindig azt a tudást érhék el, amelyre szükségük van.

<sup>171</sup> Global Village, Marshall McLuhan fogalma (in.: Gutenberg Galaxy, University of Toronto Press, 1962), melyet Jonas Ridderstrale és Kjell A. Nordstrom: Funky Business, A tehetség táncolatja a tőkét c. könyvében (JKK-Kerszöv, Budapest, 2001).bővítette. A fogalom a kommunikációs hálózatok által kialakult határtalan szolgáltatásokra és viselkedésekre utal.

<sup>172</sup> VAS-at, Value Added Services. A szakzsargon egyre elterjedtebb rövidítése az értéknövelt szolgáltatásokra.

<sup>173</sup> Beijerse R. P., Knowledge Management in Small and Medium-Sized Companies: Knowledge Management for Entrepreneurs, *Journal of Knowledge Management*, 4(2000) 162-179.

9. *Tudásértékelés*: A tudás a szervezeti tőke részét képezi, így fontos, hogy értékeljük a szervezetben fellelhető tudást.

A következőkben néhány lépéssel kiemelten foglalkozunk.

### Tudásaudit (Knowledge audit)

A tudásmenedzsment folyamata a szükséges kompetenciák meghatározása után a szervezetben lévő tudás felmérésével kezdődik. Vizsgálni kell a tudás jelenlétét, áramlásának és termelésének feltételrendszerét is. A tudásaudit célja ezen felül olyan megoldások kimunkálása, melyek a vizsgált területek hatékonyságát javítják. A *tudásaudit* jól rávilágít arra, hogy a szervezetben hol keletkezik, hol van, és hol nincs (vagy netán hol szivárog) a tudás. A tudásauditra számos módszertant dolgoztak ki, melyek közül az egyik legnépszerűbb Marr-Schiuma<sup>174</sup> modell (Knowledge Audit Cycles), ahol a szervezeti képességek tudás dimenziót (mutató számok alapján) vizsgálják egy ciklikusan ismétlődő folyamatban. Ennek lépései: a tudástőke elemeinek meghatározása, a kulcsmutatók azonosítása, a tudásfolyamatokra ható akciók tervezése, a tervek implementálása és a következmények monitorozása. Ezután újra indul a ciklus a folyamatos javítás érdekében. A modell a teljesítményértékelés és irányítás eszközeül szolgál.

A tudásaudit résztechnikája, de gyakran egyetlen célja a *tudástérkép* elkészítése, mely a szervezeti tudáselemek és tudásáramlás grafikus megjelenítése. Alapja az egyén tudás felmérése, mely történhet mélyinterjúval vagy kérdőívvel. Vizsgálni kell a meglévő tudást, valamint azt, hogy probléma esetén ki kihez fordul.

Robertson tudástérképet alkotó kérdéssora<sup>175</sup> a következő kérdésekből áll:

- Mióta dolgozik a szervezetben?
- Melyek azok a fő tevékenységek, amik a munkáját alkotják?
- Kivel kommunikál leggyakrabban a munkájával kapcsolatos témakörben?
- Vannak-e iránymutatások a munkájához? Ezekhez hogyan jut hozzá?
- Milyen információkra van szüksége egy átlagos munkanap során? Honnan szerzi be ezeket az információkat?
- Amennyiben kérdése van a munkájával kapcsolatban, kihez fordul válaszáért?
- Milyen képzésben volt része, amikor a céghez érkezett?
- Milyen képzést szokott Ön kapni egy év alatt a cégnél?
- Honnan értesül arról, ami a szervezeten belül történik?
- Milyen hírforrásokat olvas, figyel rendszeresen?
- Milyen hírek, események érdeklik elsősorban?

Az egyéni térképekből áll össze a szervezeti térkép. A térkép átláthatóságához tisztázni kell a kompetencia-területeket. A grafikus megjelenítés lehet térkép-szerű, vagy telefonkönyv szerű. A közigazgatás-szervezése szempontjából a telefonkönyvszerű tűnik praktikusabbnak, hiszen ezzel könnyen átlátható, hogy adott projektre mely embereket (mely tudásokat) kell felhasználni.

A telefonkönyv szerű elrendezés a közigazgatásban „*közigazgatási kompetencia mátrix*” néven kezdett teret hódítani. Ahány szervezeti egység, annyiféle kompetencia-mátrix

<sup>174</sup> Marr B., Gray D., Schiuma G., Measuring intellectual capital – what, why, and how, in szerk Bourne, M., *Handbook of performance measurement*, GEE Publishing, London 2004

<sup>175</sup> Lavis, J.N., Robertson, D., Woodside, J. M., McLeod, C. B., Abelson, J., How Can Research Organizations More Effectively Transfer Research Knowledge to Decision Makers?, *The Knowledge Transfer Study Group The Milbank Quarterly*, 2(2003) 221-248.

készíthető. Az alábbi példa egy teljesen általános – ámbár az e-közigazgatás szempontjából releváns – tudásokat felmérő kompetencia-mátrix.

A mátrix vízszintes sorai megmutatják, hogy az adott dolgozó milyen széles ismeretterületről építkezik, milyen tapasztalatai vannak. A függőleges oszlopok pedig az egyes területek szakemberrel való ellátottságát mutatják. Ha összegezzük a sorokat, a humán erőforrásunk átlagos műveltségét kapjuk, míg az oszlopok összegzése az egyes területek egymáshoz viszonyított arányát és az ezzel járó szélsőségeket mutatja.

A mátrix azonban nem statikus eszköz, hanem dinamikus adatbázis. Használata pedig úgy történik, hogy bizonyos problémák megoldásához megadjuk a szükséges ismeret-elvárásokat, melyre akár prioritást is megállapítva választható ki a legmegfelelőbb szakember, illetve kompetencia-hiány esetén szakértő alkalmazható.

Az általános tudásfelméréstől egészen konkrét kompetencia-felmérésekig is el lehet jutni a vizsgált személyek számától függően. Ha már a felmérések hevében vagyunk, nem árt, ha tudjuk, hogy tudásunkkal mire vagyunk képesek és mire lehetünk képesek (pl.: havi teljesíthető emberórák száma, ügýtípusok emberóra igénye, vállalható feladat-nagyság<sup>176</sup>, stb.

	Közigazgatási (jogi) végzettség	Informatikai végzettség	Műszaki végzettség	Gazdasági végzettség	Közigazgatási (jogi) tapasztalat	Informatikai gyakorlat	Műszaki tapasztalat	Gazdasági (vállalkozói) gyakorlat	Egyéb ismeretek, kompetencia területe	Nyelvtudás	Projektvezetés
<b>AAAAA A LA DÁR</b>											
Szervezetnél eltöltött idő (év):											
Munkaterület											
Életkor											
<b>BBBBB BÉ LA</b>											
Szervezetnél eltöltött idő (év):											
Munkaterület											
Életkor											
<b>CCCCC CÉ CIL</b>											
Szervezetnél eltöltött idő (év):											
Munkaterület											
Életkor											
<b>DDDDD DÉ NES</b>											
Szervezetnél eltöltött idő (év):											
Munkaterület											
Életkor											
<b>EEEE ELEMÉR</b>											
Szervezetnél eltöltött idő (év):											
Munkaterület											
Életkor											

3.6. ábra: Közigazgatási kompetenciamátrix

A különböző táblázatokkal és térképekkel megjelenített tudásfelmérést mindenki számára elérhetővé kell tenni, hogy tudjuk, bizonyos kérdésekben kihez fordulhatunk. (Magát a tudástérkép kialakítását elősegíthetjük azzal, ha a munkatársak elárulják, hogy bizonyos kérdésekben kihez fordultak az eddigiekben<sup>177</sup>.) A kompetencia-mátrix megosztásánál azonban lényegesen fontosabb magának a tudásnak a megosztása minden munkatárssal.

Ezért meghatározó, hogy az informatikailag szükséges redundancián felül központi, mindenhol elérhető adattárolók legyenek, ahol az ismereteket a szervezetben mindenki szabadon elérheti. (Az effajta tudásmegosztás kézenfekvő eszköze a valamennyi gépet integráló belső hálózat.) Ugyanakkor gondoskodnunk kell a megfelelő adatvédelmi és adatbiztonsági elvek betartásáról is, hiszen a tudást az illetéktelenekkel szemben védeni kell.

Ilyen infrastrukturális háttérrel követően nincs más dolgunk, mint a tacit tudás felszínre hozásának, az új tudásnak az elősegítése, ösztönzése.

<sup>176</sup> Egy önkormányzatnak számos adatszolgáltatási kötelezettsége van központi közigazgatási szervek felé (leginkább ÖTM, IRM és KSH felé), amelyet többnyire – szolgai módon – felesleges plusz feladatként értelmezhetnek. A postára adás (elektronikus küldés) előtt azonban érdemes tanulmányozni ezeket az adatokat, mert az önkormányzat működéséről beszédes ismereteket lehet szerezni belőlük.

<sup>177</sup> A legegyszerűbb tudástérkép a szervezeti felépítés, azonban a szervezeti felépítés a valóságos helyzettől eltér.



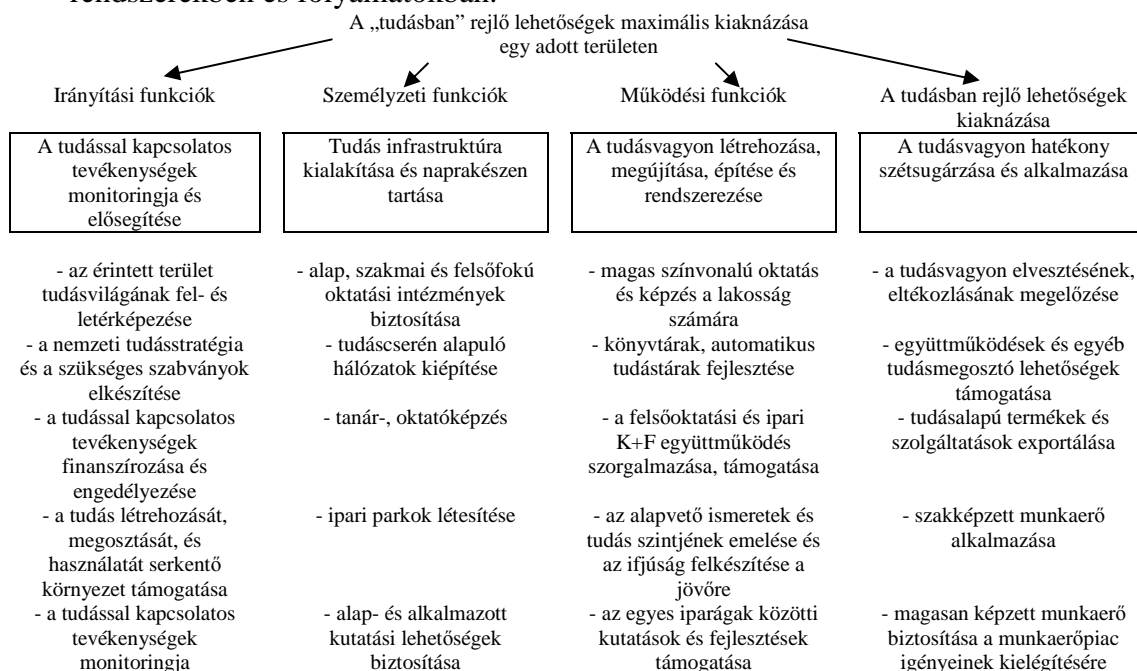
## A közigazgatási tudásmenedzsment legfontosabb feladatai

Géro Katalin jól sikerült munkájában<sup>178</sup> Harmant és Brelade-t idézve sorolja fel a tudásmenedzsment legfontosabb feladatait, mely tényezőknél egyaránt aláhúzza a monitoring és a visszacsatolás feladatait. Ezek:

- az közigazgatási információs források és szolgáltatások feltérképezése;
- a kormányzati információs politika és az információhoz való hozzáférés rendszerének kidolgozása;
- a közigazgatásban dolgozók információs kultúrájának kialakításához szükséges képzési- és követelményrendszer kidolgozása,
- a kormányzati és közigazgatási tudásbázis filozófiájának és szerkezetének elméleti kidolgozása, majd megvalósításának koordinálása,
- a közigazgatás jelenlegi technológiai hátterének áttekintése, majd az eredmények alapján a fejlesztések további irányainak meghatározása és koordinálása,
- kapcsolattartás a nemzetközi világ és a hazai közigazgatási szervek tudásmenedzsmentért felelős intézményeivel, részlegeivel.

Wiig-et<sup>179</sup> segítségül hívva a tudásmenedzsment szerteágazó feladatait egy funkcionális felosztáson keresztül ismerteti.

- *Irányítási funkciók:* a tudással kapcsolatos tevékenységek monitoringja és elősegítése.
- *Személyzeti funkciók:* a tudással kapcsolatos személyi feltételek és infrastruktúra kialakítása, támogatása és naprakészen tartása.
- *Működési funkciók:* a tudásvagyon létrehozása, megújítása, építése, rendszerezése és felhasználása.
- *A „tudásban” rejlő lehetőségek kiaknázása:* a tudásvagyon hatékony szétsugárzása és alkalmazása a termékekben, szolgáltatásokban, szabványokban, technológiában, egyéb rendszerekben és folyamatokban.



3.7. sz. ábra.: Példák a tudásmenedzsment tevékenységekre a négy tárgyalt területen

<sup>178</sup> Géro, K., Tudásmenedzsment a közigazgatási munkában, *Információs Társadalom* 2(2004) ITTK. Budapest, 2004

<sup>179</sup> Wiig, K. M., Application of Knowledge Management in Public Administration. *Proceedings of the International Symposium Building Policy Coherence*, Taipei, 2000 (in Géro Katalin i.m.)

Wiig valamennyi nagy tudásmenedzsment feladatkört ebben a négyes felosztásban tárgyal, legyen szó a közigazgatási szolgáltatások megtervezéséről, a köztisztviselők képzéséről, a partnerek felkészítéséről, az intellektuális tőke építéséről a közigazgatásban, vagy a tudásmenedzsment gyakorlatának széleskörű elterjesztéséről. Ő is hangsúlyozza a közigazgatási tudásmenedzsment tervezésének és kivitelezésének átfogó jellegét (közös megértés és jövőkép, tudástérkép, megvalósíthatósági elemzések, tudásstratégia, erőforrások, irányítás). Ennek alapvető feltétele az együttműködést, adatcserét, kommunikációt, szolgáltatások kidolgozását lehetővé tevő és koordináló szabályozási környezet megteremtése a szükséges normák, szabványok, technológiai architektúrák kidolgozásával. Egyrészt gondoskodni kell az egységes és kompatibilis technológiáról, másrészt egységesíteni kell a közigazgatási folyamatokról és elképzelésekről való nézeteket és a használt terminológiát.

## Kollektív szellemi alkotótechnikák

A kollektív szellemi alkotótechnikák a tudáspirál végén található, tudás-kombinációra ösztönző megoldások, ahol a szervezetben és azok tagjaiban felhalmozott – tacit és explicit – tudást valamilyen törvényszerűségek és módszerek felhasználásával, módszerek kombinálásával (vagy azok akár teljes elhagyásával) kombinálják egy adott cél elérése érdekében, az új tudásért. Közös jellemzőjük, hogy a résztvevőkben meglévő tudás kinyerésén, és azok új értelmet nyerő rendezésén, kombinálásán alapszik.

Ahogy Nahlik Gábor<sup>180</sup> írja egy másik megközelítésből, jó negyedszázada: a kollektív szellemi alkotótechnikák kettős követelménye, hogy

- „- tegyék lehetővé az elrugaszkodást a megszokottól, ha ez szükséges,
- tegyék lehetővé minden memorizált ismeret felidézését, ha ez szükséges.”

Azaz elsősorban nem szellemi rutinmunkára, hanem szellemi alkotómunkára van ilyenkor szükség.

A csoportos szellemi alkotótechnikák alkalmazásának előnye, hogy több résztvevő többféle eltérő perspektívából, többféle ismerettel (részismerettel), több jó gondolatot fog létrehozni együtt, mint külön-külön (lásd szinergia hatás<sup>181</sup>), gyakran születnek jobb megoldások és könnyebb lesz azonosulni a megoldással, a szervezet tagjai részéről.

A pozitívumok mellett elhanyagolható, de a tisztánlátás érdekében megemlítenünk a csoportos módszerek hátrányait is, mint azok időigényessége, a domináns résztvevők felől fennálló elnyomás veszélye<sup>182</sup>, a csoportszellem veszélye (a tagok érdekének túlsúlyozása a szervezeti érdekekkel szemben), veszélyt jelent végül a technikák kompromisszum orientáltsága, mely kizárhat egy elméletileg legmegfelelőbb végeredményt.

Az alábbiakban áttekintünk néhány – közigazgatásban is előszeretettel alkalmazott – csoportos szellemi alkotótechnikát.

<sup>180</sup> Bálint, S.–Erdősi, Gy.–Nahlik, G., *Csoportos szellemi alkotó technikák*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.

<sup>181</sup> 2+2=5 törvényszerűsége, azaz a részek együttműködésével magasabb eredmény érhető el, mint azok elszigetelt teljesítményével.

<sup>182</sup> „Csoportmunka az, amikor sokan teszik azt, amit mondanak” – Graffiti, Budapest.

## Brainstorming<sup>183</sup>

Bár a brainstorming eredeti változatának vannak szabályai<sup>184</sup>, napjaink torzult változatában már csak az a törvényszerűség figyelhető meg, hogy az „önjelölt” értekezletvezető az adott – vitára előre bocsátott - kérdéskörrel kapcsolatban valamennyi résztvevő gondolatait várja a kritika határozott, előzetes tiltásával. (Ennek oka, hogy a kritika megöli a további gondolatok jelentős részét, míg a tiltás deklarálásával egy földtől elrugaszkodott ötlet, akár reális megoldást eredményezhet egy másik résztvevő fejében.) A javaslatokat felírják egy táblára<sup>185</sup> egészen addig, amíg ötletek érkeznek. Az összetartozó ötleteket csoportosítják (*affinitás diagram*<sup>186</sup>, vagy *SWOT*<sup>187</sup> elemzés), majd értelmezik. A munka végeredménye nem feltétlenül egyértelmű válasz, viszont egy potenciálisan gazdag ötlettár a lehetséges megoldásokból.

A brainstorming kötetlen, informális körülmények között zajlik. A csoportban résztvevők száma 5-12 fő között mozoghat. E létszám alatt és felett nem hatékony a technika. Néha célszerűnek tűnik laikusok meghívása is csoportba, mert javaslataik olyan gondolatokat ébreszthetnek, melyek a szakértők számára fel sem merültek volna. A brainstorming időtartama a csoporttagok monotonitástűrésétől függ, de hatékonysága 60 percen túl már erőteljesen csökken.

Fontos szempont ezeken felül, hogy a munka zavartalansága biztosított legyen, azaz senki ne zavarhassa meg a folyamatot (ezt biztosíthatja például a telefonok kikapcsolása, az ajtók bezárása, kényelmes ülések biztosítása stb.)

## Philips 66<sup>188</sup> módszer

A brainstorming keretek közé szorított változata, ahol hat fős csoportok, hat percig beszélnek meg a moderátor által felvetett javaslatokat. Az ötleteket a brainstorming deklaráltan kritikamentes módszerével beszélnek meg. A hat perces fordulók között szünetet tartanak.

## Delphi módszer

A Delphi módszer olyan írásos, hosszabb átfutási idejű technika, ahol a csoport tagjai egymástól földrajzilag elkülönülten végzik alkotó tevékenységüket.

Elsőként a szervezést irányító csoport deklarálja az elérni kívánt célt (azaz megfogalmazzák a problémát), majd kiválasztják a résztvevő szakembereket, akiktől a

<sup>183</sup> Ötletroham, agyviharzás, ötlettársítás, szabad ötletfeltárás – Alex Osborne alkalmazta először 1938-ban.

<sup>184</sup> A brainstorming eredeti lépései: 1.) Probléma felvetése 2.) Moderátor megbízása 3.) Csoport tagjainak kijelölése és felkérése 4.) Csoport tagok előzetes írásbeli tájékoztatása 5.) Csoportmunka szabályainak ismertetése 6.) Brainstorming lefolytatása;

<sup>185</sup> Fontos a javaslatok vizuális megjelenítése, mely nem csak a további gondolatok kialakítását segíti, hanem a csoport egyre gazdagodó teljesítményét is tükrözi.

<sup>186</sup> A Kawakita Jiro-ról elnevezett Affinitás (KJ) diagramm résztechnika a brainstorming módszer gyakran alkalmazott résztechnikája, mikor a gondolatokat papíron rögzítik és meghatározott csoportokat képezve mágnestáblán gyűjtik össze. Így strukturált megoldási csoportokkal találkozhatunk. A strukturált javaslat csoportokat később pontozásos módszerrel is prioritizálhatják.

<sup>187</sup> Strength = erősségek, Weaknesses = gyenge pontok, Opportuniites = lehetőségek, Threats = fenyegetések. A módszerrel egy szervezet saját helyzetének kritikus értékelését és kitörési pontjainak meghatározását végezheti el.

<sup>188</sup> A dinamikus csoportmunka módszer a Philips cégről kapta nevét. Itt használták először műszaki problémák megoldására.

problémával kapcsolatban részletes, indokolt választ kérnek, adott határidőn belül. A beérkezett szakértői véleményeket az értékelő csoport elemzi, az eltérő vélemények kiemelésével, a pro- és kontra érvek hangsúlyozásával. Az értékelő csoport az elkészült összefoglaló elemzést újra kiküldi a szakértőknek, akik a megállapítások fényében újabb javaslatokat tesznek. Ezt újabb értékelő csoportmunka követi az előzőhöz hasonlóan. A körök addig folytatódnak, amíg a csoport valamennyi tagja egyet nem ért az elkészült javaslat valamennyi pontjában.

A folyamat végén alapos, részletekre kiterjedő koncepció nyerhető, bár időigényessége jelentős, tekintettel arra, hogy az egyes körök között akár két hét is eltelhet a résztvevők tevékenységétől, a feladat szofisztikáltságától és a résztvevők számától függően.

### **635 módszer**

6 fős csoportok, 3 megoldási javaslatot 5-ször fejlesztenek tovább. Ezek a számok adták a módszer elnevezését. A csoportmunka végterméke így – ideális esetben – 18 darab ötször áttekintett, elemzett és véleményezett megoldási javaslat, melyek között természetesen lehet átfedés. A 2-3 óra alatt elvégezhető<sup>189</sup> foglalkozás során a csoport tagjai három megoldási javaslatot dolgoznak ki, majd átadják baloldali szomszédjuknak, akik tanulmányozzák, ötletekkel és megjegyzésekkel gazdagítják azt. A módszer eredményessége nagyban függ a moderátortól, és a csoport minél heterogénebb összetételétől. Az előzőektől eltérően ez a módszer főleg koncepcióvariánsok kidolgozására

### **Szinektika módszer**

Innovációs módszer, mely eltérő területek ismereteinek és problémáinak kombinálásából új ismereteket, megoldásokat hozhat létre. A csoportba eltérő szakismeretű résztvevőket kell hívni, vázolni röviden a probléma lényegét, annak általános vonatkozásait. Majd a konkrét kérdéseket messze elkerülve analógiák segítségével egyre messzebb kell kerülni az adott problémától, így keresve egyre mélyebb és mélyebb összefüggéseket. A beszélgetés végén szabad csak konkretizálni a kérdéseket, mellyel a konkrét probléma feltárható, s talán az új összefüggésekkel a megoldás is könnyebben megtalálható.

### **NCM - nominális csoport módszer, NGT - Nominál Csoporttechnika**

Az NCM (vagy az angol rövidítés után NGT<sup>190</sup>) olyan hibrid technika, mely a brainstorming és a Delphi módszer elemeit kapcsolta sorba. A módszer elején a tagok megismerkednek a szabályokkal, majd megkapják a rögzített és írásba fektetett kérdéseket. Ezután önálló alkotó munka következik, ahol a résztvevők írásban dolgozzák ki a problémára adott válaszaikat. A folyamat addig tart, amíg a tagok legalább 90%-a már befejezte az ötletek rögzítését. Ezt követően a résztvevők egymás után szóban prezentálják írásos megoldásukat, melyet a többiek – értékelés nélkül – kiegészíthetnek, továbbfejleszhetnek. Az ötleteket falitáblán rögzítik. Amikor már mindenki kifogyott az ötletekből, az ötleteket megbeszélik, és az abc egy betűjét rendelik az elfogadott javaslat mellé.

A módszer szavazással zárul, ahol szavazókártyákra írják fel az ötlet jelét és a hozzárendelt súlyt. A súlyozásnál a legnagyobb szám megegyezik a javaslatok számával (10 javaslat esetén a legfontosabb javaslat a 10-es számot kapja.). A szavazás kiértékelésnél, a

<sup>189</sup> Gyorsított változata a Rohrbach-féle brainwriting, mely az ötleteknek egy sort engedélyez, így a lebonyolítási idő is 10-12 percen korlátozható.

<sup>190</sup> Nominal Group Technique

javaslatokhoz rendelt súlyok összeadása alapján felálló prioritás, strukturált ötletjegyzéket eredményez.

### SCM – Sajátos csoportmunka módszer

Az SCM olyan írásos interakciókon alapuló csoportmunka módszer, mely a gondolatok előcsalogatásán túl alkalmas a résztvevők problémaérzékenységének mérésére is. A résztvevők előre elkészített munkalapokon írásban, tömören válaszolnak, majd továbbadják a papírt. A következő résztvevő új gondolatokkal egészíti ki, majd továbbadja, egészen addig amíg a teremben van feltáratlan gondolat<sup>191</sup>.

Az SCM gyakran gondolati képekkel (pl.: emlékképek, fantáziaképek, fogalmak stb.) is operál, melyek alkalmasak arra, hogy a felvetett problémára teljesebb válaszok érkezzenek. A gondolati kép az SCM kérdést követi, így irányítja az asszociációt.

A munkalapok tartalmát az arra adott szavazatokkal együtt a falitáblára diktálják, majd megvitatják azokat a résztvevők. A leglényegesebb 20-30 gondolatot pedig a végén a rangsorolják.

### Metaplan módszer

A metaplan módszer központi eleme az a vizuális rendszerező tábla, ahol az ötletek javasolt előzetes struktúrájának megadása után a szervezet tagjai felől érkező ötletek, javaslatok már logikai rend szerint kerülnek fel, de szükség esetén könnyen át is lehet őket csoportosítani, ha a feltárt ismeretek új rendszerű megközelítést igényelnek.

### Innográf technika

Gyakran nem elegendő a problémák feltárása, rangsorolás, hanem az elemek közötti összefüggésekre ok-okozatok feltárására is szükség van.

A gondolatok brainstorminggal, vagy brainstorming alapú technikával történő feltárását követően a legfontosabbakat választják ki a résztvevők, majd ezek között – gráftechnika segítségével – az összefüggéseket egyénileg grafikusán ábrázolják. Az így elkészült innográf munkalapokat a résztvevők körbeadják, hogy a többiek azokat kiegészítsék. Így annyi innográfot kapunk, ahány résztvevő van. A kör végén a részgráfokat és az ellentétes véleményeket megbeszéljük, hogy konszenzust nyerjenek. A részgráfokat összesítjük, melyek „kiolvasásával” már különböző elemzésekre alkalmas, a teljes problémát lefedő gráf is nyerhető. Minél több ok-okozati összefüggés van (minél több irányított kapcsolat a gondolatok között), annál összetettebb a probléma, ugyanakkor ha túl sok a feltárt összefüggés, akkor a problémák hasonlíthatnak egymásra, így összevonhatóak.

A folyamat végén kapott problémakörökre összetartozó megoldásokat kínálhatunk.

### Vita és elemző módszerek: PCI (Pro-Kontra Interakciók módszere) - Ördög ügyvédje<sup>192</sup> stratégia

Kész, vagy részleges megoldási javaslatok tökéletesítésére használt megoldások. A PCI módszernél a csoport méretét 20 főben maximálják. A csoport 2-2 főt választ a javaslat mellett (pro) és ellen (contra) érvelőnek, majd a kiválasztottak előadják érveiket. Ezt követően

<sup>191</sup> A foglalkozás ideje itt is limitálható.

<sup>192</sup> A módszer eredeti forrása a "Diabolus advocatus" tisztsége a Vatikánban a szentté és boldoggá avatási "bírósi eljárásra" hivatalból kinevezett egyházi személy, akinek ellenérveket kell sorakoztatnia a javaslat ellen.

szerepet cserélnek, végül a harmadik körben kiértékelik az elhangzott érveket és beépítik a javaslatba. Az ördög ügyvédje stratégia kisebb csoportoknál alkalmazott módszer, ahol egy szereplő vállalja fel a javaslat összes támadási felületének reprezentálását.

### Kombinált módszerek

A fent jelölt kollektív szellemi alkotótechnikák megvalósulásuk során gyakran vesznek át egymástól – az adott szituációban használható – elemeket. Olykor kiegészítik, ötvözik egymást (pl.: a funkcióelemzésben). Így nem feltétlenül jönnek létre új módszertanok, csupán kombinációk, adaptációk, torzulások.

### Tudáshálózatok, tudásterek, tudásközösségek

A *Tudáshálózat* (knowledge network) olyan tudásaggregáló és egyben közösségépítő modell, melynek során elméleti és gyakorlati tudást halmoznak fel. A tudáshálózat lehet kézzelfogható, mely például egy online felületről elérhető az érdekeltek számára., de lehet csupán személyek közötti kapcsolatok formális vagy informális hálózata.

Előbbi esetben bánhatunk jobban a IT-menedzsment eszköztárakkal, hiszen itt az explicit formában megjelenő tudáselemek (tanulmányok, elemzések, szakértői anyagok, szakmai hozzászólások) bővülnek a tagok aktivitása nyomán, valamint lehetőség van a gyakorlati tapasztalatok megosztására, közös önképzésre is a különböző tematikus fórumfunkciók beépítése nyomán. Így jutunk el a *virtuális közösségépítésig*, melynek során a kialakult tudásközösségek óriási szinergikus hasznot termelnek tagjaiknak<sup>193, 194</sup>.

Utóbbi esetben az interperszonális dinamikákat kell jobban vezérelni<sup>195</sup>. Biztosítani kell a magas fokú szervezeten belüli bizalmat, az információhoz jutás lehetőségét, a diszfunkcionális folyosói hírközlés minimalizálását az információs csatornák megnyitásával.

Tudáshálózatok és tudásterek létrehozásának számos informatikai eszköze van. Az e-mailek helyes kezelésétől a dokumentummenedzsmenten keresztül a különböző tematikus fórumokig.

A tudás átadása ilyen formában azon felül, hogy látványosan növeli a szervezet szellemi kapacitását (ezáltal gyorsaságát), könnyíti a szervezetben újonnan elhelyezkedők szocializációját, hiszen például könnyebb e-mailben vagy fórumon megszólítani egy embert és tanácsot kérni, mint egy vadidegen embertől a folyosón. A felhasznált ismeretek kombinációja pedig - mint tudjuk - új ismereteket eredményezhet.

Egészen eddig nem tudtunk különbséget tenni információmenedzsment és tudásmenedzsment között. (A két fogalom közel áll egymáshoz, azonban nem ugyanaz.) Tudásmenedzsmentbe a kombináció és az ebből eredő innováció révén jut el az ember, azaz az információk kezelése szükséges, de nem elégséges. Ez a fajta kombináció és innováció pedig kifejezetten emberi, így gépekkel nem helyettesíthető, csak segíthető. A tudásmenedzsment folyamata ismétlődő, ciklikus jellegű, azonban minden egyes ciklus végén több ismeret keletkezik, mint amennyi volt, ezért is beszélünk tudáspirálról, nem csupán tudáskörről. Ezen tudás birtokában pedig már bátran állíthatjuk, hogy a tudásmenedzsment a tudáspirálok számának és emelkedésének (hozzáadott érték-arányának) növelése irányába ható folyamat. Ennyivel több a tudásmenedzsment az információmenedzsmentnél.

<sup>193</sup> Ilyen kimagasló tudásközösség áll a wikipedia mögött is, melynek virtuális tudáshálózatát egyre több hivatkozásban találhatjuk. Az önszerveződő enciklopédia az információs társadalom adekvát válasza az ismeretek naprakész karbantartására. (<http://hu.wikipedia.org>, <http://wikipedia.org>) Utolsó látogatás: 2008.10.01.

<sup>194</sup> A virtuális közösségépítés ezeken túl egy olyan eszköz, mely segít a visszacsatolások erősítésében. Egy innovatívításra nyitott felhasználói törzsközönsséggel számos szolgáltatás előtesztelhető, tökéletesíthető.

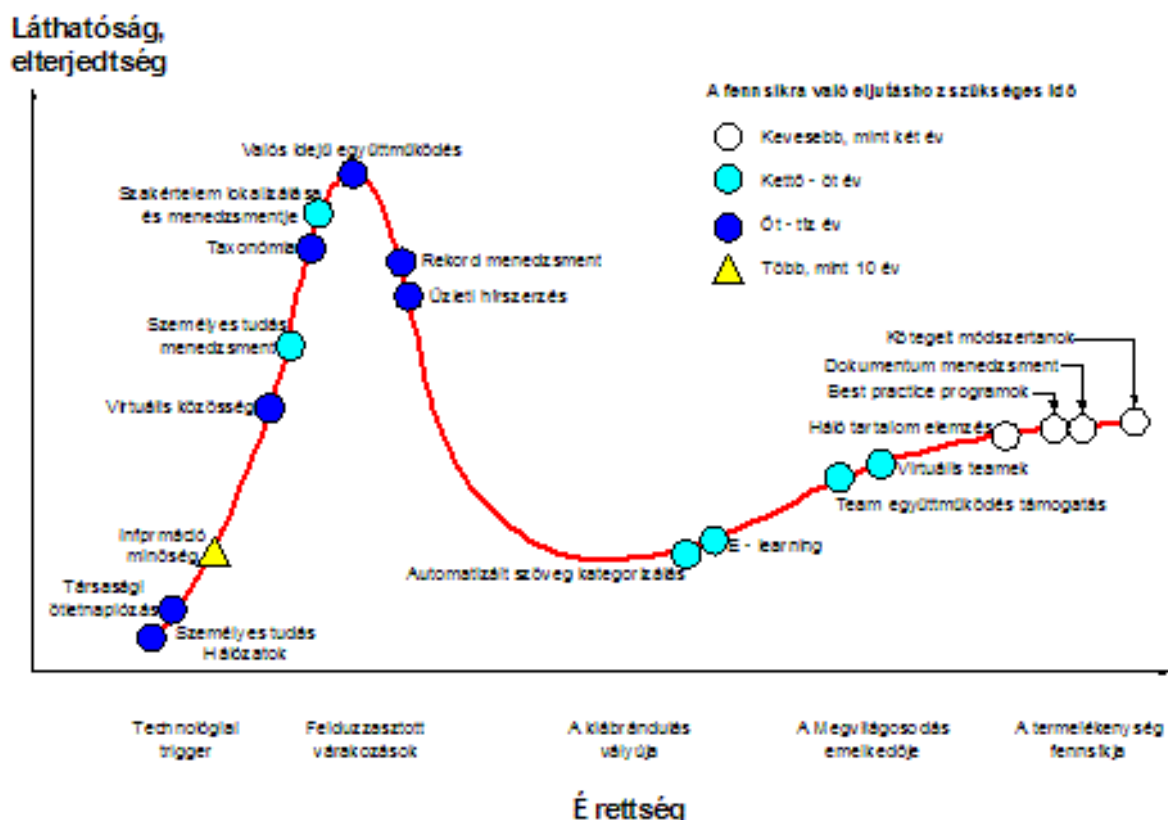
<sup>195</sup> Minél nagyobb a szervezet, ez annál nehezebb feladatot jelent.

## Crowdsourcing

A kollektív intelligencia alkalmazását, a kooperatív kreativitás hálózati mozgósítását illetik a *crowdsourcing* szóval. Azaz egy ügy érdekében összeáll a kritikus tömeg, hogy kreativitásukkal és tenni akarásukkal helyettesítsenek valamilyen funkciót, mely egy adott szervezet funkciójaként kevésbé működne hatékonyan. Közigazgatási jelenléte sem ismeretlen. (Elegendő csak a [www.muemlekiem.hu](http://www.muemlekiem.hu) oldalra gondolni, ahol a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal egyik nagy funkcióját „engedi át” az önkéntes tömegnek, hogy a műemlékekről kvázi állapotfelmérést készítsenek, és arról naprakész adatbázist ápoljanak. Az outputhoz képest minimális ösztönzéssel – játék, kis nyereménnyel - éri el mindezt.) A crowdsourcing az izokratikus kormányzat irányába mutató jelenség.

## A tudásmenedzsment hype-görbéje

A hype-görbék a Gartner tanácsadó vállalathoz fűződnek. Elsőként ők találták ki a globális folyamatokra vonatkozó elméletet, melyet sok – elsősorban technológiai – folyamatra alkalmaztak a későbbiekben.



3.8. ábra: Tudásmenedzsment technikák a hype-görbén

(forrás: Stocker Miklós: A tudásmenedzsment hype-görbe. [www.menedzsmentforum.hu](http://www.menedzsmentforum.hu) – 2004. 01. 20.)

A hype-görbe egyes szakaszai mentén egy technológiát (esetünkben a tudásmenedzsment technikákat) az érettség és a felhasználás elterjedtségének függvényében elemezzük<sup>196</sup>. Ezek:

1. *Technológiai trigger*: Triggert idéz elő minden olyan áttörő felfedezés, találmány, termék bevezetése, amely megbolygatja a piacot és jelentős hírverést és ipari érdeklődést vált ki. Ebben a szakaszban találhatóak jelenleg a *személyes tudáshálózatok*, a *szervezeti blogging* (ötletnaplózás), az *ötletmenedzsment* és az *információ kinyerő eszközök*.
2. *Felduzzasztott várakozások csúcsa*: A forradalmi bejelentéseket általában a túllelkésedés és irreális elvárások fázisa követi. A technológiához kapcsolódó propaganda tökéletesnek és támadhatatlannak tünteti fel a technológiát, azonban a technológia határai előbb-utóbb kiderülnek. A *virtuális közösségek*, az *egyéni tudásmenedzsment*, a szemantikus web és a *Smart Enterprise Suite* már elindult a várakozások csúcsa felé vezető úton. A csúcshoz igen közel helyezkednek el a *taxonómiák* és a *szakértői rendszerek*, míg a *valós idejű együttműködést támogató termékek* épp a felduzzasztott várakozások csúcán találhatóak.
3. *A kiábrándulás völgye*: A felfokozott várakozások csúcsát követő csalódottság után az ipar (és az ipari sajtó) elfordulhat az adott technológiától, „leírhatja” azt. A Gartner elemzés alapján az *üzleti intelligencia* éppen ebben a fázisban van, míg az *e-learning* és az *automatizált értékelő rendszerek* épp kilábalni készülnek a kátyúból.
4. *A megvilágosodás emelkedője*: amikor a szervezet megtapasztalja a technológia valódi alkalmazhatóságát, tisztába kerül annak előnyeivel és hátrányaival, veszélyeivel és hasznával, megkezdődhet a technológia letisztult módszertanának és alkalmazásainak használata. A *csoporthoz tartozó együttműködés-támogatás*, a *virtuális csoportok*, valamint az *információ-kereső és -visszanyerő szoftverek* már a megvilágosodás emelkedőjén járnak.
5. *A termelékenység fennsíkja*: ahol a technológia valószínűleg megjelenik, és elfogadottá válik. Az eszközök és a módszerek egyre stabilabbá válnak, ahogy a második, illetve harmadik generációba érnek. A fennsík végső magassága attól függ, hogy a technológia széles körben alkalmazható-e, vagy csak *niche piacot*<sup>197</sup> szolgálhat. A fennsíkot elérő technikák: a *tartalom-menedzsment*, a *legjobb-gyakorlat programok*, a *dokumentum menedzsment*, valamint néhány csomagban kapható módszer.

A Gartner elemzés leginkább a tudásmenedzsment IT eszközeire, valamint a tudásmenedzsment IT támogatására koncentrál. A Gartner kutatásában azonban a megkérdezettek (döntően IT vezetők) tudásmenedzsment célokat is megfogalmaztak. Többek között az *üzleti folyamatok javítását* a jobb tudásfelhasználás által, a *jobb koordinációt és együttműködést* a szervezeti egységek és a partnerek között, a *tudásmegosztó kultúra bátorítását* és megerősítését, a *beruházás-megtérülés bizonyítását* valamint az üzleti folyamatok, vagy akár a szervezet *átstrukturizálását* is.

<sup>196</sup> Stocker Miklós: A tudásmenedzsment hype-görbe. [www.menedzsmentforum.hu](http://www.menedzsmentforum.hu) – 2004. 01. 20. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>197</sup> Niche piac = szűk célcsoportot tömörítő, rendkívül homogén viselkedéskultúrával bíró piaci szegmens. (A csúcstechnológiával foglalkozó részben foglalkozunk szerepével bővebben.)



## A közigazgatási tudásmenedzsment első lépései

A tudás – fentiekben ismertetett – felmérését követően tudnunk kell, hogy a szervezet hogyan bánik a tudással. A felmérés azonban csak ahhoz segít hozzá minket, hogy megfogalmazzuk azokat a területeket, ahol (és ahogyan) a fejlődést el kell érünk. A felmérés vonatkozik az infrastruktúrára és a tudás anyagi forrásaira is.

A felmérést, majd problémafeltárást követi a célok meghatározása. A célokat olyan konkrétan kell megfogalmazni, hogy egyrészt realizálhatóvá, másrészt ellenőrizhetővé váljanak. Itt nem papírgyártásról van szó, nem hangzatos célok megfogalmazásáról, hanem konkrét – mérhető – célok kitűzéséről.<sup>198</sup>

Az önkormányzatok gyakorta konzervatív, bürokratikus felépítését figyelembe véve ott érdemes először változtatni (és ez igaz az e-kormányzat más területeire is), ahol a legkisebb ellenállás tapasztalható. Ez többnyire ott van, ahol a munkatársak már érzik a korszerűsítés és munkamódszer változtatás elkerülhetetlenségét. (Csak a népszerű célok elérése után tűzhetők ki a népszerűtlen célok.)

A probléma gyakran nem oldható meg kizárólag házon belül, „házon kívüli” információk is szükségesek. Egy közigazgatási szervezet nem foglalkoztathat minden területről állandó szakértőket, így nem árt tudni, hogy ez a szakértelem hol szerezhető be. A közigazgatási kompetencia-mátrix tehát szervezeten kívülre is kibővíthető.

Végül ahhoz, hogy az eredmények eléréséről legyen visszajelzésünk, a tudást és annak felhasználását – lehetőleg rendszeresen – ellenőrizni kell. Vizsgálunk kell a változás hatásait, az információk használatának dinamikáját<sup>199</sup>, a hatékonyság növekedését, illetve a további javítási lehetőségeket.

A fenti folyamatokat stratégiába szervezve hajtják végre a jobb, tudásmenedzsment technikák felhasználó szervezetek a következő képpen.

Géro Katalin többször hivatkozott művét idézve a tudásmenedzsment stratégiák megközelítése több nézőpontból lehetséges:

- 1.) A tudásmenedzsment tevékenységek középpontjában leginkább a *módszertanok fejlesztése és egy átfogó elektronikus dokumentumkezelő rendszer kiépítése* áll. Az adott szervezet információs és tudásfolyamatainak elemzése után meghatározza a szervezet működésére jellemző tudáselemek körét, és olyan számítógépes hálózat és rendszer kiépítésére törekszik, amely elősegíti ezeknek a tudáselemeknek a rendszerezését, visszakereshetőségét, megosztását és többszöri felhasználását.
- 2.) Ezzel szemben, a *kapcsolati stratégia* inkább az emberekre, személyes tudásukra és kapcsolatrendszerükre koncentrál. A technológiai fejlesztések nem annyira a dokumentumkezelésre, mint inkább a kommunikáció támogatására irányulnak. A cél egy olyan szervezeti kultúra kialakítása, ahol szabadon áramolhat az információ és a tudás az alkalmazottak személyes érintkezése nyomán. Míg a kodifikáló szemlélet a tudásbázis használatát, addig a kapcsolati stratégia a közvetlen tudásmegosztást szorgalmazza. Mindkét esetben megtaláljuk mindkét stratégia elemeit, de az egyiknél az ember-dokumentum, míg a másiknál az ember-ember kapcsolaton van a hangsúly. Az elektronikus kormányzat, de a hagyományos közigazgatási munka támogatásánál is mindkét stratégia alkalmazásának van létjogosultsága attól függően, hogy melyik cselekvési terület

<sup>198</sup> Ennek technikáiról lásd a minőségbiztosításról szóló részt, indikátorairól rövid példálózó felsorolást ad a fejezet vége.

<sup>199</sup> Már számos dokumentáció-kezelő és csoportmunka szoftver rendelkezik olyan funkcióval, mely adott állományok megnyitási gyakoriságát mutatja. Ebből kideríthető, hogy melyek a szervezet számára valóban értékes információk.

tudásrendszeréről van szó (pl. a törvényhozást, jogalkotást, ország-, régió-, szakterület stratégia készítést inkább a kapcsolati, míg az adatnyilvántartást, ügyintézés, egészségügyet a kodifikáló stratégia támogatja).

- 3.) Harmadik szemléletként említhető a környezeti (*context-based*) stratégia, amely az ún. produktív tudásra és a szervezet változási képességének fejlesztésére koncentrál. Elsősorban, a szervezeti struktúrában azonos szinten elhelyezkedő vezetők tudáscseréjét, a hozzáadott, értéknövelt tudást jutalmazza, és az igények oldaláról, a pull-technikák alkalmazásával közelíti meg és építi fel a tudásrendszert. (A rendszerező stratégiát inkább a push-technikák alkalmazása, míg a kapcsolati a két módszer vegyítése jellemzi.)

A stratégia megvalósítása tulajdonképpen a szervezet tudásmenedzsment rendszerének kiépítése, amely a privát szektor területén már bevált metodológia alapján az alábbi fő alkotórészekből áll: emberek, folyamatok, technológia és a vezetés, azaz a menedzsment<sup>200</sup>.

	Emberek	Folyamatok	Vezetés	Technológia
Alapelv	A TM beépül a szervezeti kultúrába, a tudás és teljesítmény gondolata pedig szorosan összefonódik.	A TM a munkafolyamatok szerves részét képezi, nem pedig önálló célként, tevékenységként jelenik meg.	A TM elvek jelen vannak a szervezet stratégiai tervében, és támogatással bírnak a felső vezetésben.	A szervezet jól átgondolt és megtervezett információs rendszere megfelelő módon működik, és lefedi az emberek, folyamatok és események teljes hálózatát.
Cél	Olyan új viselkedési kultúra meghonosítása, amely lehetővé teszi a tudástermelésen, -megosztáson és újrafelhasználáson alapuló szervezeti kultúra kialakítását.	Az emberek és a szervezet tevékenységeit koordináló struktúra, ill. azon rendszerek megvalósítása, amelyek révén a tudás megszerzése, megosztása, létrehozása megvalósul.	Egyértelmű és következetes stratégia létrehozása.	Megvalósít, ill. támogat egy tudásmegosztáson alapuló környezetet.
Feladatok, feltételek	- a tudásmegosztásra való ösztönző-rendszer - eredmények, sikerek folyamatos publikálása, hangsúlyozása - bizalmon alapuló szervezeti kultúra - gyakorlatközösségek támogatása	- a tudás összegyűjtése - a tudásvagyon felmérése és értékelése - a tudás „terítése” (szerkesztés, tárolás, rendszerezés, megosztás) - tudásbázis folyamatos fejlesztése - tudás- és adatvédelem - tudásbázis alkalmaztatása - új tudás létrehozása	- vezetés elkötelezettsége és támogatása - a TM-et koordináló, irányító szervezeti egység létrehozása - tudásigazgató kinevezése (Chief Knowledge Officer)	- számítógépes eszközök, szoftverek és hálózati infrastruktúra - szervezeti intranet - tudásportál - folyamatok automatizálása - hatékony, gyors, egységes hozzáférést biztosító adattároló rendszer - kommunikáció támogatása

3.1. táblázat: A tudásmenedzsment rendszer fő alkotórészei (KPMG alapján)  
TM=tudásmenedzsment<sup>201</sup>

<sup>200</sup> Forrás: Géro Katalin i.m.

<sup>201</sup> Forrás: Géro Katalin i.m.

E stratégiák megalkotását követően került sor a tudásmenedzsment technológiai háttérét megvalósító rendszer felállítására, illetve továbbfejlesztésére. E rendszerek a Lotus/IBM felfogása szerint öt nagy csoportba sorolhatók:

- *üzleti intelligencia* - támogató eszközök: a stratégiai alapinformációk tudássá konvertálása (adattárházak, adatbányászat, OLAP, etc.)
- *együttműködést támogató eszközök*: a csoportmunka, spontán munkaközösségek kialakulása, külső-belső kommunikáció támogatása (groupware, e-mail, videokonferencia)
- *tudástranszfert támogató eszközök*: a megfelelő tudás eljuttatása a megfelelő személyhez (számítógép alapú oktatás, e-learning,)
- *tudásfeltáró rendszerek*: a strukturálatlan adatok feltárása, rendszerezése és visszakeresése (kereső, navigációs, dokumentumkezelő, adatelemző eszközök)
- *szakértő-lokalizáló rendszerek*: „ki mit tud”-rendszer.

## Bizalom és fokozatosság

A tudásmenedzsment, ezen belül a közvetett és közvetlen tudástranszfer sikertényezői között mindig ott szerepel a bűvös „szervezeti kultúra” (az ember és a technológia mellett), melynek központi eleme a bizalom. Bizalomhiányos környezetben nehezen érhető el az, hogy a tudást megosszuk egymással. Ott, ahol az ismeretek privilegizált birtoklását hatalmi ügyeskedésekre használják, ahol információkat azért tartanak vissza, hogy azzal saját pozíciójukat erősítsék, nem lesz tudásmenedzsment. A történelem nincs meg „ügyeskedők nélkül”, ám a jövő ügyeskedői nem az információk eltitkolásából, hanem azok kombinálásából fognak megélni, és ezzel akarva-akaratlanul is elősegítik majd szervezetük hatékony és eredményes működését.

A tudásmenedzsment vezetésére érdemes *CIO*<sup>202</sup>-t vagy *CKO*<sup>203</sup>-t, alkalmazni, aki a tudásmenedzsment funkciókat összefogja és a back- és front-office folyamatokba integrálja.

Az átállás nem rövid és zökkenőmentes, nagyfokú vezetői támogatásra és ösztönzésre van hozzá szükség. Az ösztönzés egészen addig elmehet, hogy a tudásukat megosztókat akár jutalmakban is lehet részesíteni, látszólagos privilégiumvesztésük kompenzálásaképp.

## Várható eredmények

A tudásmenedzsment irányába elmozdulni nem kis kihívás, de számos látványos eredmény kecsegtet minket. Nézzük címszavakban az eredmények tárházának egy szeletét:

- A munkatársak felkészültebbek és nyitottabbak lesznek az új megoldásokra, új ismeretekre.
- Növekszik a szervezeti intellektuális tőke, így a hatékonyság-javulás következtében kevesebb időt igényel a problémamegoldás.
- Szabadabban áramlik az információ, gyorsul a szervezet.
- Nem kell mindent újra kitalálni, felfedezni.

<sup>202</sup> Chief Information Officer- Információs / informatikai Vezető

<sup>203</sup> Chief Knowledge Officer – Tudásmenedzsment Vezető: Ha nem is konkrétan ezt, de ehhez hasonló funkciót ír elő az adatgazda személyében a 2005. évi XC. Törvény, hiszen az információk frissen tartásához szükséges egy erre kinevezett személy.

- A szervezet lassan tudatába kerül annak, hogy milyen információkat, milyen struktúrában birtokol, ahhoz hogyan férhet hozzá. A munkatársak fogják tudni, hogy mit, hol keressenek.
- A szervezet tagjai különbséget tudnak tenni fontos és kevésbé fontos információk között, így nem fognak szenvedni az információk hiányától vagy bőségétől.
- Megfelelő információtechnikai eszközök alkalmazásával a nyilvántartások nehézsége is megoldódik.
- A humántőke nem válik semmivé a dolgozó munkahelyváltásakor, hanem a szervezetnél marad.
- A fentiek egyenes következménye a pénz- és időmegtakarítás.
- Az ügyféloldali elégedettség is nő, a szervezet és annak szolgáltatásai átláthatóságából ők is profitálnak.
- Könnyebbé, és mindenki számára elérhetővé válik a szervezeti tanulás.

Látható, hogy a tudásmenedzsment elkerülhetetlen, hasznos, de nem egyszerű és nem is tökéletesen megvalósítható feladat a magyar közigazgatásban. Érdekes azonban megszívlelni Clive Holtham<sup>204</sup> tanácsát, aki azt mondta, hogy bármennyire is szeretnénk elérni a tökéletes állapotot, ez abban a korban, ahol még magával az adatkezeléssel is problémák vannak, lehetetlen. Ezért a bonyolult elméleti modellek követése helyett inkább némi javulásra, szemléletváltásra fordítsunk hangsúlyt a rendelkezésre álló források figyelembevételével. Így elérhető, hogy tudásunk nem csökken, hanem elkezd gyarapodni és ez az, ami az információs – tudás alapú – társadalom kialakulása felé mutat.

Távoli cél, hogy tudásalapú közigazgatási szervezetek működjenek, azonban rövidtávú cél, hogy a tudás szerepét mindenki felismerje. Ezen a területen kell elsőként felzárkózni.

### ***Hogyan mérhetjük a szervezeti tudást – indikátorok***

A közigazgatási szervezeti tudás méréséhez felsorolás-szerűen álljon itt néhány indikátor, melynek értékeit tetszőleges időközönként lehet mérni és elemezni. A jobb átláthatóság érdekében érdemes csoportosítani az indikátorokat tanulással összefüggő és produktív kategóriákra:

#### **Tanulással összefüggő indikátorok**

- A szervezet tagjainak belső és külső továbbképzésen eltöltött ideje
- Konferenciákon történő részvétel, részvételi embernapok száma
- Témafigyelések mennyisége
- Hírlevelek előfizetettsége, olvasása
- Informálódásra fordított összeg
- Magasabb iskolai végzettséget, tudományos fokozatot szerzett munkatársak száma

<sup>204</sup> A londoni Cass Business School Információ-menedzsment Karának professzora

## Produktív indikátorok

- Szervezet (illetve annak tagjai) által publikált cikkek, tanulmányok száma
- A szervezet (illetve annak tagjai) által írt publikációkra történő hivatkozások száma
- Belső tanulmányok, projekt-ötletek, program-tervek stb. száma
- A szervezet külső előadásainak száma
- Tudástérképek megléte, felhasználásának intenzitása
- Szabadalmak, új eljárások száma
- Új – innovatív – közszolgáltatások száma
- Disszeminációs tevékenységek (best practice továbbadás) óraszám
- K+F kiadások mennyisége, aránya a teljes intézményi költségvetéshez
- Virtuális közösségi tagok száma, aránya a potenciális tagok számához
- Tapasztalati úton képzett adatbázisok száma

## Tudásbázisok a közigazgatásban

A közigazgatási reform nem lenne annyira bonyolult, és hosszasan elhúzódó folyamat, ha a közigazgatás szereplői látnák a reform lépéseit, megoszthatnák gyakorlati tapasztalataikat. Tudást generálnának, és tudást osztanának meg.

Európában évek óta működik tudásmegosztás, nem csupán az integrációval kapcsolatban, hanem az egyes országok közigazgatási megoldásait bemutató <sup>205</sup>, míg Magyarországon nagyon lassúak az átláthatóságot / átvehetőséget biztosító folyamatok. Holott a közigazgatási tudásbázisok segítségével nemcsak egyszerűbbé, átláthatóbbá és gyorsabbá válik a közigazgatási reform, hanem e szinergikus hatások miatt a közigazgatás lakossági megítélése is javul.

Több jó megoldást ismerünk már, melyek főként a közigazgatási jogalkotás területén mutatnak fel eredményeket: NIR Projekt <sup>206</sup> Olaszországban, a POWER program <sup>207</sup> – Hollandiában, az osztrák jogi információs rendszer, a RIS <sup>208</sup>, vagy az EU által finanszírozott LOIS <sup>209</sup> projekt.

<sup>205</sup> [www.epractice.eu](http://www.epractice.eu) – legjobb gyakorlatokat, híreket, eseményeket, stratégiákat és tanulmányokat megosztó e-közigazgatási közösségi portál. Hasonló kezdeményezést az eGovernment Good Practice Framework (e-kormányzati helyes gyakorlat keretrendszer). A portálon (<http://www.egov-goodpractice.org>) online fórumokat hoztak létre, amelyeken a workshopok résztvevői és az érdekelt felek megvitathatták a tanulmányokat, és észrevételeket tehettek. Konkrétan, minden egyes helyi és minden egyes formális workshop után és a tanulmány minden egyes verziójának megjelenését követően vitafórumok indultak a GPF portálon. (– utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>206</sup> Norme in Rete (NIR) projekt Olaszországban, egy online jogszabály publikáló és nyilvántartó rendszer a közigazgatás valamennyi résztvevője számára.

<sup>207</sup> Program for an Ontology-based Working Environment (POWER) program – Hollandia. Szabályozást és jogalkotást segítő, ontológia-alapú munkakörnyezet létrehozását célzó program, melyben tudásmenedzsment eszközök és módszertan létrehozása segíti a jogalkotás minőségének növelését, valamint az eredményesebb jogalkalmazást. A program honlapja: <http://www.lri.jur.uva.nl/epower/> – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>208</sup> A '80-as években hozták létre alapjait, mint kvázi nemhivatalos elektronikus jogszabály-gyűjteményt. 1997-től már interneten is elérhetővé tették. 2004-től hivatalossá emelték, köszönhetően annak a fejlesztésnek, melynek eredményeképp a jogszabályok publikálását megelőzően a jogszabályokat elektronikus aláírással látja el a rendszer, weboldala elérhető: <http://www.ris2.bka.gv.at/> – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>209</sup> Lexical Ontologies for Legal Information Sharing projekt célja többnyelvű információ keresése a különböző (olasz, angol, osztrák, cseh, portugál és holland) jogi adatbázisokból. A projekt során hozták létre az Inter-

E rendszerek előnyei között találhatjuk a könnyebb jogalkalmazást, a hibamentesebb jogalkotást (helybenforgó, vagy homályos definíciók kizárása, nem létező, vagy megszüntetett hivatkozások kiküszöbölése, élő hivatkozások stb.), nagyobb megismerhetőséget, megalapozottabb, gyorsabb és uniformizált jogszabályalkotást.

Jól látszik, hogy a közigazgatási tudásbázisban több terület integrációja szükséges.

- Az említett *legiszlációs (jogalkotási) tudásbázis*
- *Szolgáltatási tudásbázis*: mely definiálja a konkrét informatikai szolgáltatásokat, módszertanokat, platformokat, megoldásokat.
- *Élethelyzet tudásbázis*: az egyes élethelyzeteket, az ezekhez való kapcsolódás tapasztalatait, valamint a kapcsolódó összefüggéseket tartalmazza.
- *Szakértői tudásbázis*: a terület szakértőinek és alkalmazóinak formális és informális hálózati kezdeménye, mely további hálózatosodást indít el.
- *Szabvány tudásbázis*: mely tartalmazza a formalizált közigazgatási sablon dokumentumokat, az eljárási rendeket, architektúrákat, valamint az egyes fogalmakat (és azok jelentését).

Csak egy ilyen kombinált tudástár segítségével képzelhető el hatékony és gyors reform a közigazgatásban.

### **A közigazgatási adatvagyon tudásalapú újragondolása: a szemantikus web**

Mint a korábbiakban is írtuk, a közigazgatás rendkívül gazdag – kihasználatlan – információkban. Az információk és adatok azonban jelenleg többnyire elszigeteltek, nehezen és nem mindenki számára elérhetők. E kijelentés persze sokak szemét bánthatja, hiszen a közigazgatási reformok élharcosai (vagy csupán látszólagos élharcosai) a közigazgatás „átláthatóságát” hirdetik. Ezért szükséges a jelenség mögé látni.

A közigazgatási adatbázisok, mint értékkel bíró entitások felhasználhatósága az Internet megjelenésével hatványozottan kezdett nőni. A web első generációját (web 1.0) az adatok hálózati megjelenése jelentette. Elég csak a nyilvántartásokra gondolni, egy hálózaton keresztül elérhető közigazgatási nyilvántartás nagyságrendekkel gyorsítja a közigazgatást. A folyamat tovább gyorsul, ha létrejön egy olyan közösségi tér, ahol közösségi tartalom jön létre és a folyamatok és a folyamatokhoz fűződő tapasztalat közösséggé formálja az érintetteket. Ez a web 2.0., napjaink internetes tere. Itt már közösségi cselekvés történik. Különböző szervezetek hoznak létre közös tartalmakat, közösen alakítják, közösen teszik elérhetővé. Ezzel jutunk el napjaink kihívásához, a web 3.0-hoz, avagy a *szemantikus webhez*.

A szemantikus web kifejezés a szemantikából, a jelentésből indul ki. A szemantikus web lényege, hogy az interneten található információkat a keresőrendszerek ne csupán sekélyesen, hanem mélyen, valódi tartalomként kezeljék. Vagy ahogy Vámos Tibor írja a problémáról: *A hálón keresgélve vagy lemondóan legyintünk, vagy a hajunkat tépjük, amikor megkapjuk a várt választ: erre a szóra egymillióégyháromezeröttszázhuszonhat idézet érkezett tizenkét másodperc alatt. Ilyenkor imádkoznánk, hogy bár lenne ott egy olyan álmökönyvtáros, mint egy ezerarcú, ezerkezű Vekerdi László az Akadémiai Könyvtárból, aki eligazítana, először segítene tisztázni, mit is kérdezzünk, hol sejtjük, elmagyarázná, hogy mire gondolhatunk, majd arról is felvilágosítana, hogy hol találunk friss és hiteles forrást, mit*

kezeljünk óvatosan, mert tele van hamis információval.<sup>210</sup> A szemantikus web ezeket a problémákat hivatott megoldani.

A Tim Berners-Lee nevéhez fűződő koncepció lényege egy olyan egységes hálózat, ahol az adatokat nem csak az ember, hanem a számítógépek is képesek egymással megosztani és feldolgozni. Ehhez szükséges, hogy az elérhető információkról ne csak indexelni (kulcsszavakat kivonatolni) tudjon egy kereső (mint napjainkban a keresők általában), hanem elérhesse annak metaadatait is (adatokat leíró adatait). Az így létrejövő rendszerben a számítógépek nem csupán megjeleníteni tudnak adatokat a hálózaton, hanem a különféle web 3.0-ás alkalmazások segítségével újrastrukturálni, új egységbe rendezni, újra-felhasználni. A web 3.0 eléréséhez egyelőre szabványok, ontológiák (fogalmi rendszerek, osztályozások) és ajánlások segítenek hozzá minket<sup>211</sup>.

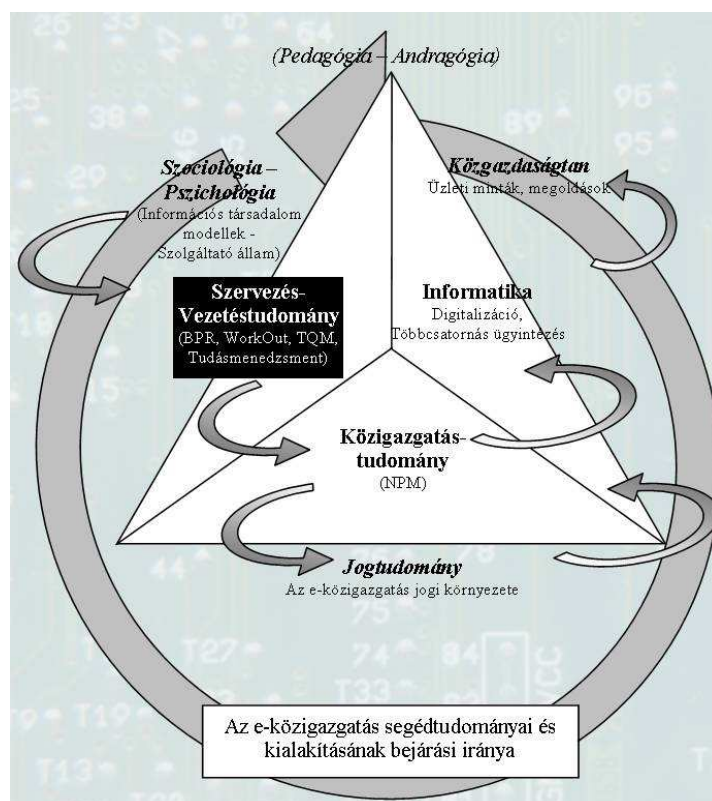
De hogy mi is ennek a futurisztikus kutatási iránynak a közigazgatási relevanciája? A válasz egyszerű: az átlagos felhasználónak jelenleg problémát jelent eligazodni a közigazgatás végtelenjében. (Csak halkan tesszük hozzá, hogy a közszolgáknak is problémát jelent ez.) A szemantikus web segítségével az emberi intelligencia részben mesterséges intelligenciával helyettesítődik, így az ember helyett a számítógépek találják meg a keresett, összetett információt, ún. *mély tartalmat*<sup>212</sup>. A szemantikus web tehát kiterjeszti a web jelenlegi lehetőségeit, így segítségével közelebb kerülhetünk a proaktív, ügyféli gondolatokat megelőző közigazgatás felé.

---

<sup>210</sup> Vámos Tibor könyvismertetése: Gottdank Tibor: Szemantikus web c. könyvről (ComputerBooks Kiadó, Budapest, 2005.)

<sup>211</sup> Az ajánlások a World Wide Web Konzorcium oldalairól elérhetők. [www.w3c.org](http://www.w3c.org). – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>212</sup> A mély tartalom és a sekély tartalom között a dimenziók száma jelentheti a különbséget. A mai keresők nagy valószínűséggel adnak ki egy-két feltételnek megfelelő keresési találatot. De több szempont szerinti kereséseknél a keresők legtöbbször csődöt mondanak. A metaadatokat felhasználó keresők viszont adatbázis-szerűen folyamatosan szűrik a keresési találatokat metaadatok alapján, hogy a legmegfelelőbb eredményt adják.



#### IV. Minőségirányítás és Teljesítménymenedzsment az elektronikus közigazgatásban

##### **Miért foglalkozunk a témával? Miért fontos a minőség?**

Az e-közigazgatásban emberek dolgoznak, akik embereket szolgálnak ki (elég csak a közszolgálat kifejezésre gondolni). Ezek az emberek információtechnológiát hívnak segítségül a *köz hatékony szolgálatához*. Innen már látható, hogy ha a szolgáltatások minőségét szeretnénk garantálni, az emberi és a számítástechnikai teljesítményeket kell figyelniük, valamint gondoskodni arról, hogy ezek a teljesítmények folyamatosan javuljanak. Ebből adódóan a minőség menedzselését elsősorban az emberierőforrás-gazdálkodás és a műszaki menedzsment területén kell vizsgálni az e-közigazgatásban (nem elhanyagolva természetesen a menedzsment más területeit sem).

Mint ahogy a Szolgáltató állam c. fejezetből is kiderült, a közigazgatási szolgáltatások egyre inkább versenyeznek egymással. A közigazgatás fokozatosan elveszíti monopol jellegét, hiszen az állampolgár már választhat (pl.: okmányirodák között), sőt, dönthet úgy, hogy példának okáért vállalkozását egy olyan uniós országban alapítja és üzemelteti, ahol az alapítás és üzemeltetés feltételei számára kedvezőbbek. Így az államnak a hatósági fölérendelt pozícióját egyre inkább át kell alakítania *mellérendelt, proaktív-szolgáltató* pozícióvá, ahol a szolgáltatás minőségének színvonalát garantálnia kell. Ellenkező esetben a közigazgatás ügyfél nélkül marad, funkciói feleslegessé válnak, létjogosultsága számos funkció esetén megkérdőjeleződik. Arról nem is beszélve, hogy az állampolgár közvetlenül (pl.: eljárási díjak, illetékek) és közvetett módon (pl.: adók, járulékok formájában) fizet a szolgáltatásokért,



melyért joggal várhat el minőségi ellenszolgáltatást. A minőség-menedzsment az üzleti hatások eredménye, mely rávilágít arra, hogy a közigazgatási „fogyasztók” ugyanolyan védelemben kell, hogy részesüljenek, mint más fogyasztók. Az állam pénzét úgy kell elkölteni, hogy az meghatározott szakmai-minőségi követelményeknek megfeleljen<sup>213</sup>.

A piacosodó közigazgatásban a döntés az állampolgár kezébe kerül: ha minőségi szolgáltatást kap és elégedett, igénybeveszi azt, ha nem, úgy odébbáll, és azt választja, aki az elvárt minőséget számára garantálni tudja.

A kihívás óriási: egyrészt az eddig elkényelmesedett közigazgatással és annak dolgozóival meg kell értetni, hogy teljesítményük visszahat rájuk, azt mérni kell, a mérési eredményeket pedig az emberierőforrás-gazdálkodás kompenzációs fázisában következményekkel kell ellátni (teljesítmény alapú bérezés). Másrészt ki kell alakítani egy olyan egységes mérési szempontrendszert, mely átlátható és kiszámítható, valamint racionális. Szemben a még jelen lévő, tervgazdaságon szocializálódott szellemiséggel, nem elsősorban kvantitatív, hanem főként kvalitatív mutatók kidolgozását jelenti ez. A közigazgatásban a mennyiség nem az ügyintéző sikerességét mutatja, hanem objektív kritérium. (Megjegyzendő persze, hogy a jó szolgáltatók egyre több ügyet nyernek meg maguknak).

*A közigazgatás minőségfejlesztésénél: nem az a cél, hogy egy ügyintéző minél több ügyet intézzen el, hanem az, hogy egy ügyintéző minél hatékonyabban és eredményesebben, az ügyfél lehető legnagyobb elégedettségével intézze el az ügyet, függetlenül annak ügyfélre nézve onerosus, vagy favorabilis jellegétől, a jogszabályok adta kereteken belül.*

Fejezetünkben áttekintjük a minőségbiztosítás indokait, valamint megismerkedünk néhány – közigazgatásban is használt<sup>214</sup> – minőségbiztosítási rendszerrel, technikával, résztechnikával.

## **Elégedett ügyfél?**

Mit jelent az ügyfél megelégedettsége, mi a közigazgatási szolgáltató rendszerek elsőszámú célja? A megelégedettség, az igények kielégítését jelenti, de igényből (ezáltal megelégedettségéből) is többfélét ismerünk:

- *Kimondatlan igények:* Maguktól értetődő, természetesnek vett elvárások, melyek kielégítése nem elégedettséggel, hanem az elégedetlenség hiányával jár együtt. Ha a kimondatlan igények nem teljesülnek, akkor azt az ügyfél katasztrófaként éli meg, mely sok esetben visszafordíthatatlan lemondást jelent a szolgáltatásról. (pl.: Ha egy hivatal ügyfélfogadási időben nem fogad ügyfelet, mert dolgozói diszkrecionális hatáskörben bővítik az ebédszünet időtartamát.)
- *Kimondott igények:* Olyan igények, melyeket az ügyfelek külön jeleznek. (pl.: Ha az ügyfél jelzi, hogy a gépjárműadót két részletben kívánja megfizetni.)
- *Látens igények:* Olyan igények, melyek az ügyfélben nem tudatosulnak eleinte, azt gyakran nem is várják el, de ha mégis teljesülnek, akkor meglepő elragadottságban lesz részük (a hivatalnokoknak is). A látens igények azonban „veszélyesek”, mert könnyen kimondott, majd kimondatlan igényekké transzformálódhatnak. (pl.: Ha olyan új kényelmi szolgáltatást kínálunk fel, mely az ügyfélnek időt és pénzt takarít meg. Esetünkben az ügyfél számára felkínálják, hogy a parkolási matricát postai úton is átveheti, nem kell befáradnia az okmányirodába.)

<sup>213</sup> Ezt hívják „pénzért értéket” elvnek.

<sup>214</sup> A fejezetben ismertetettnél lényegesen több minőségbiztosítási szabvány van. Köztük néhány nagyobb is pl.: Comenius 2000, QS 9000, HACCP stb.), de ezeket a közigazgatás nem, vagy csak elenyésző mértékben használja, így bemutatásuktól eltekintünk.

A fenti igények esetében az ügyfél lehet

- *elégedetlen*: Ha kimondatlan, vagy kimondott igényei nem teljesülnek<sup>215</sup>.
- *minimálisan elégedett*: a kimondatlan és kimondott igényei egyaránt teljesülnek.
- *maradéktalanul elégedett*: ha az általa megjelölt igényeken túl valamilyen többletet is nyújtunk, akár csak gesztus szintjén.

Az ügyfél lojalitását a látens igények tartós kielégítésével lehet megőrizni. A folyamatos megerősítésekkel pedig egyre magasabb elkötelezettséget érhetünk el. A folyamatos pozitív visszacsatolásokkal az ügyfél már önként kelti jóhírünket, megosztja tapasztalatait másokkal, és helyettünk kampányol.

### **Minőségellenőrzéstől a minőségirányításig**

A minőség ellenőrzése már az árucserék kezdeti szakaszában megfigyelhető volt, szervezett és szervezetlen formában egyaránt. Az ókori Rómában 97 különböző szabványt használtak az „elfogadhatóság” mérésére. (Így készült az egész birodalmat átfogó szabványos úthálózat.) Később a céhek minőségi kritériumai, majd az ipari világ egyre szövevényesebb elvárásai (lásd.: Henry Ford<sup>216</sup> minőségügyi szervezetét) jelentek meg. A XX. század akkeleratívása egyre specifikáltabb termékek és szolgáltatások kialakításához vezetett. A társadalmi bizalom ezzel fordítottan arányosan csökkent, így szükségessé vált olyan harmadik felek szerepvállalása, akik részrehajlás-mentesen tudták garantálni azt, hogy amit az egyik fél elvár, azt nyújtsa a másik fél. Ezért nyertek teret a minőséget tanúsító szervezetek.

Függetlenül kortól és fejlettségtől, néhány dolog közös volt valamennyi minőségi követelményben: konszenzuson alapult, rögzítve volt, és mindenki által megismerhetővé vált. A személet időközben azonban változott: A *minőség-ellenőrzés* az output-ot (árut vagy szolgáltatást, mint végterméket) vizsgálta. A *minőségbiztosítás* már a folyamatokra fókuszál, azaz nem csupán az output, hanem az input és a tranzackió folyamatát is szemmel tartja, szűri az adott fázisok nem megfelelőségét. A *minőségirányítás* azonban már a működés egészére, a teljes szervezetirányításra kihat.



4.1. ábra: Az ügyfélelégedettség lajtorjája  
(Forrás: Dévai Zoltán blogja, <http://devai.hu/firka> )

<sup>215</sup> Az ügyfél csak akkor panaszkodik, ha nagyon nagy a baj. Sőt, sokszor még akkor sem. Az, hogy egy bordélyházban üres a „panaszkönyv”, nem jelenti azt, hogy minden a legnagyobb rendben van. Lehet, hogy csak a kidobók végzik jól a munkájukat.

<sup>216</sup> Tőle származik a méltán híres idézet: „Quality means doing it right when no one is looking - A minőség azt jelenti, hogy akkor is jól csinálod, ha senki sem figyel”

## Benchmarking / Benchlearning és a Minőségi körök

Minden közigazgatási szervnek az a célja, hogy ügyfeleik részére olyan szolgáltatást nyújtson, amelyek lényegesen fogékonyabbak az ügyfelek valós igényeire, új kreatív elgondolások megvalósításához vezetnek, végül több hajlandóságot mutatnak helytelen beidegződések átvizsgálására.

Ezért kell törekedni az egységesített ügyintézés gátló tényezők megszüntetésére, rugalmas fejlesztésekben, *körültekintően* és *csapatmunkában* kell a fejlesztést irányítani. Az itt említett két kifejezés három fogalom ismertetését követeli meg tőlünk.

Ha körültekintésről beszélünk, nem hagyhatjuk ki a *benchmarking/benchlearning* fogalmát, csapatmunkát érintve a *minőségi körök* létrehozását, valamint a *TQM*-et, melyben a lehető legszélesebb részvétel az egyik fő cél.

*A benchmarking/benchlearning közigazgatási nézőpontból az egyes ügyviteli folyamatok javítását jelentheti úgy, hogy közben más szervezetek gyakorlatait vesszük alapul. Az ún. best practices átvétele természetesen csak a saját szervezet vizsgálatát követheti. A legjobb gyakorlatok feltérképezését és adaptálását követően tudunk kell azt is, hogy az átvenni kívánt megoldás és a saját – eddigi megoldás – eltérő teljesítményét mi magyarázza. Csak ez a magyarázat segít megoldani a problémát.*

Napjainkban a benchlearning egyre inkább előtérbe kerül a klasszikus benchmarkinghoz képest, hiszen előbbi nem az egzakt méréseket, a különböző összehasonlítás-alapú értékeléseket, hanem a *másoktól tanulást* helyezi előtérbe. A lényeg, hogy tanuljunk mások erősségeiből, ötleteket vegyünk, továbbgondoljunk, valamint elkerüljük azokat a buktatókat, amiket mások elszenvettek. A benchlearning – talán épp ezért – nem feltétlenül a hasonló szervezetekhez fordul mintáért, hanem gyakran más szektorból választ, hogy az innovációt jobban segítse elő.

### A benchlearning folyamat

A benchlearning során alkalmazott adaptációs folyamat öt részre osztható:

1. *Tervezés:* Szükséges feltérképeznünk a folyamat gyenge pontjait, majd azok javításának lehetséges (kontingencia-alapú) forgatókönyveit. A megfelelő minőségű és mennyiségű (kettő vagy több) partnerek kiválasztása után rögzíteni kell a folyamat szabályait.
2. *Gyűjtés, mérés és összehasonlítás:* Össze kell gyűjtenünk a legjobb gyakorlatokat<sup>217</sup>, javaslatokat és eredményeket (ezeket kategorizálnunk és azonosítanunk kell). A szakma ajánlásait érdemes megfogadni (ám soha sem kritika nélkül).
3. *Analizálás:* A résztvevő szervezetek bemutatják az izolált problémákat és az arra adott jó válaszokat, valamint eldöntik, hogy melyik megoldást érdemes legjobbként kiválasztani. A kiválasztott megoldás teljesítményét össze kell hasonlítanunk a javítandó területtel.
4. *Adaptáció:* A kiválasztott megoldást át kell ültetni a saját szervezetre, folyamatos kontroll alatt. Fontos rögzíteni a jó gyakorlatokról készült jegyzéket, és az alkalmazásuktól várt eredményeket.

<sup>217</sup> A best practices a hatékony tudásmenedzsment-rendszereknél már (legalább részben) rendelkezésre áll.

5. *Értékelés, visszacsatolás és ismétlés*: Ciklikus folyamat lévén a benchlearning is olyan dinamikus folyamat, ahol állandóan figyelemmel kell kísérni a fejlődést, mérni kell a véghezvitt fejlesztéseket. Ezért ajánlott a benchlearning végén újabb önértékelés.

## A benchmarking fajtái

Alább bemutatjuk a benchmarking négy fő típusát. A megkülönböztetés alapja az, hogy a más vállalatokkal való összehasonlítás milyen területekre terjed ki.

- *Folyamati vagy általános benchmarking*: Feltétele, hogy a szervezet tevékenységét izolált folyamatokra bontsuk le. Össze lehet hasonlítani az inputhoz kapcsolódó folyamatokat, a transzformációt, valamint az outputot, de vizsgálhatjuk magát az integrált irányítási folyamatot is. A folyamati benchmarking az a terület, melyet „szervezeti reformok” idején elővesznek és az újjászervezést gyakran itt kezdik.
- *Funkcionális vagy területi benchmarking*: Adott területen vezető funkcióban lévők összehasonlító elemzése, értékelése<sup>218</sup>. Lehetőségeit szűkíti, hogy a jó mintául szolgáló funkcionáriusok számára megterhelő lehet, hogy folyamatosan hozzájuk mérik magukat. (Ez időt és energiát von el tőlük.)
- *Verseny-benchmarking*: A közvetlen versenytársak benchmarkolását jelenti. A szervezet módszereit, munkafolyamatait hasonlítja össze a versenytársakéval. Ezáltal kvázi piackutatás is történik, hiszen a szervezet el tudja helyezni magát a piacon, értékeln tudja saját versenyképességét, stratégiát építhet gyengeségeire, veszélyeire, erősségeire és lehetőségeire. A közigazgatás területén a verseny-benchmarking nemzetközi viszonylatban értelmezhető. (Az EU állampolgárok számára bármely országban igénybevezető szolgáltatásokat nyújtó szervezetek összehasonlításával.)
- *Belső benchmarking*: Házon belüli tevékenységek, folyamatok benchmarkolását jelenti. Vagyis azon teljesítmények és mutatók azonosítása és mérése, melyek jó például szolgálhatnak más területek, részlegek javításához. Eredménye nem csupán a belső folyamatok optimalizálása, hanem a belső kommunikáció megindulása, ezáltal a szervezet dinamizálása. Általános gyakorlat, hogy belső benchmarking előzi meg a külső benchmarkolást.

## Minőségi körök

A minőségi változtatások hatékony megvalósításhoz a csapatmunka nélkülözhetetlen. A minőségi körök ebben segítenek. A minőségi körök az azonos szakterületen dolgozó szakemberek olyan önkéntes szerveződésai, ahol együtt tárják fel a szervezet problémáit és igyekeznek rá közösen megoldást találni. *A minőségi körök a szervezet minőségi működésének alapvető egységei, a minőség iránti elkötelezettség kezdeti alakzatai.*

A minőségi körök akkor működnek optimálisan, ha a szervezet minden funkcionális területét lefedik. A közigazgatásra vetítve ez azt jelenti, hogy minden egyes minőségi kört egy-egy önkormányzat vezető köztisztviselője felügyel. Mindegyik minőségi kör egy meghatározott területre koncentrál, mint például egészségügy, szociális ellátás, városfejlesztés, pénzügy,

<sup>218</sup> Például legalább két különböző szervezet személyzeti osztályának vezetőjét, illetve azok teljesítményét hasonlítják össze.

oktatás stb. A kiválasztott területek felosztását – az önszerveződés ellenére – a hivatal vezetőjének kell koordinálni, hogy a szükségtelen redundancia elkerülhető legyen.

## **Hat Szigma (Six Sigma) minőségfejlesztési rendszer**

1987-ben<sup>219</sup> indította útjára a Motorola a Hat Szigma minőségügyi rendszert, mely a minőségirányításon belül a szolgáltatás minőségének számszerűsítésére helyezte a hangsúlyt. A Hat Szigma olyan statisztikai szemléletű vállalatirányítási módszer és minőségjavító program, mely öt nagyobb lépésben (meghatározás, mérés, elemzés, fejlesztés, ellenőrzés) javítja és fejleszti a vállalati folyamatokat.

A folyamat annál jobb, minél kisebb a selejtes szolgáltatások és termékek száma, azaz a szigma<sup>220</sup> értéke. (A hatos szám pedig onnan jön, hogy 10 millió termék / szolgáltatásból maximum 34 lehet a hibás termékek száma.) Minél nagyobb a szigma értéke, annál hibamentesebb a folyamat. A terméknek / szolgáltatásnak legalább 99,99966%-ban hibamentesnek kell lennie. A célértéket rendszeres ellenőrzéssel, folyamatos képzéssel biztosítják.

A rendszer célja az ügyfélre eső költségek és veszteségek csökkentése, pénzben mérhető eredmények elérése (és természetesen az ügyfél elégedettségének elnyerése).

A módszertan alkalmazását elsősorban műszaki és pénzügyi szakértőkre bízák, akik tapasztaltságuktól és tudásuktól függően – a dzsúdó fokozatai szerint – idővel zöld öves, fekete öves és mester kategóriás hatszigmás tanácsadókká, vezetőkké válnak.

A Hat Szigma számos ponton mutat kapcsolódást a TQM-mel, és az ISO szabványvilággal (pl.: vevőközpontúság, vezetői felelősség, munkatársak teljes körű bevonása), azonban úgy kell rá tekinteni, mint a TQM felé vezető út fontos mérföldkövére. Kiemelkedő előnye, hogy az oktatásra (mely újszerűségét annak köszönheti, hogy ötvözi más minőségirányítási rendszerek számos résztechnikáját pl.: Pareto-elemzés, brainstorming, a problémamegoldás hét lépése) helyezi a hangsúlyt.

## **TQM**

Az MSZ EN ISO 8402:1996 szabvány meghatározása szerint a TQM „A szervezet olyan irányítási koncepciója, amelynek központjában a minőség áll; amely összes tagjának részvételén alapszik; amely azt célozza, hogy hosszú távon sikert érjen el a vevő megelégedettsége révén és hasznára legyen a szervezet összes tagjának és a társadalomnak.”

A TQM, vagy más néven teljes körű minőségirányítás olyan menedzsmentfolyamat, melynek célja a vevők és a dolgozók teljes mértékű elégedettsége és bizalma a termék vagy szolgáltatás használata során. A bizalom a szervezet minden szintjére és funkciójára kiterjedő minőség folyamatos javításával és (ebből fakadóan) a dolgozók egyre erősebb elkötelezettségéből fakad.

A TQM központi eleme a minőség. Alapelvei szerint a minőség meghatározása az egyik legfontosabb feladat, melyet az ügyfelek elvárásai, valamint a tényadatokra alapozott statisztikai oknyomozás eredményei mutatnak. A minőség „tudásához” a szervezet minden szintjén kötelező a folyamatos tanulás és továbbképzés<sup>221</sup>. A minőség ismerete után a megvalósítást a vezetőktől kiindulva, lefelé, majd multifunkcionális munkacsoportok (teamek) bevonásával kell végrehajtani a lehető legtöbb munkatárs részvételével<sup>222</sup>.

<sup>219</sup> Az ISO 9000-es szabványcsalád megjelenésével azonos évben.

<sup>220</sup> A szigma a matematikai statisztikában a szórás jele.

<sup>221</sup> Ezért is mondják, hogy a TQM szervezete „tanulószervezet”.

<sup>222</sup> Ezért szerepel a rövidítés elején a Total szó, mely itt a teljes körűt, mindenkire kiterjedőt jelenti.

A TQM üzleti modell. A közigazgatásba azonban számos eleme adaptálható, így az ügyfél elégedettsége, mint kiindulási pont, a tényadatokra alapozott statisztikai oknyomozás és folyamatos problémakeresés, mint minőségjavító eszköz, a folyamatos képzés és továbbképzés (*Life-long learning* – élethosszig tartó tanulás, LLL;), vezetők által irányított minőségjavítás, valamint a szervezeten és annak tagjain átható filozófia, mely a szervezet és a minőség iránti elkötelezettség miatt valóban olyan produktumokat eredményeznek, melyek visszahatnak az ügyfél elégedettségére és lassan a hivatalon kívüli életre (háztartásra, családra, kulturális környezetre, egyént körülvevő atmoszférára stb.) is kihatnak és a szervezeti célokat összhangba hozzák az egyéni célokkal, ezzel eredményezve valódi alkalmazotti megbízhatóságot. A TQM dinamikussága indokolja, hogy az ISO szabványok 2000. évi frissítésekor számos TQM elvet (vevőközpontúság, folyamatszemplélet) az ISO minősítés elemei közé emeltek.

<i>Időtáv:</i>	<i>Hosszútávú</i>
<i>Hatókör:</i>	<i>Valamennyi munkatársra kiterjed</i>
<i>Szabályozott terület:</i>	<i>A szervezet egésze</i>
<i>Követelmény:</i>	<i>Minőségi szemlélet, hibamentes<sup>223</sup> tevékenység</i>
<i>Cél:</i>	<i>Állandó javítás, állandó fejlődés: hosszútávú- fenntartható - siker a fogyasztó elégedettségével</i>
<i>Filozófia:</i>	<i>Hibaokok megelőzése</i>
<i>Módszer:</i>	<i>A vezetés aktív stratégiai irányítása</i>
<i>Képzés:</i>	<i>Folyamatos (LLL)</i>
<i>Jutalmazás:</i>	<i>Jutalmazási és elismerési rendszerrel</i>
<i>Kommunikáció:</i>	<i>Belső és külső kommunikáció fejlesztése</i>

4.1. táblázat: TQM alapelvek

A régi (MSZ EN ISO 9001:1996) szabvány alapján tanúsított, illetve az ISO minőségirányítási rendszerrel nem rendelkező szervezetek számára a CAF kiváló helyzetfelmérő eszköz az új rendszerre való áttéréshez, ill. az új rendszer (MSZ EN ISO 9001:2001) kiépítésének megkezdéséhez. Épp ezért mondható bátran, hogy a CAF az EU integráció fényében kiemelt szerepet játszhat a magyar közigazgatás fejlesztésében.

Ezt felismerve már számos önkormányzat (pl.: Százhalombatta, Kaposvár, Marcali, Tatabánya) és közigazgatási intézmény (pl.: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal) konzulens céggel hajtotta végre a CAF vizsgálatot.

Fontos azonban felhívni a figyelmet arra, hogy a CAF – miután nem önálló minőségirányítási rendszer, csupán helyzet- és önértékelő rendszer – nem garantálja a minőséget, csak segít elérni azt. A CAF tehát pl.: az új ISO audit előszobája.

Az auditált minőség pedig a közigazgatásban nem feltétlenül váltja ki az állampolgári elégedettséget, hiszen a folyamatos fejlődés az ügymenetek modernizálását várja el. Legyen tehát bármennyire is szabványba illő egy ügyintézés, ha az nehézkes. A minőségbiztosítás ezek alapján egy nélkülözhetetlen, de szigorúan kiegészítő eszköz, mely – ideális esetben – az eredmények minőségének megőrzését és folyamatos javítását szolgálja, és nem a túlbürokratizált eljárások konzerválását. A megoldás tehát a teljes körű minőségirányítás szempontjait szem előtt tartó minőségi közigazgatási szervezetvezetés irányába mutat.

<sup>223</sup> „Nulla hiba elfogadás elve”: „Hibák előfordulhatnak, de nem megengedettek!”

## **EFQM kiválóság modell**

Az EFQM kiválóság modell a CAF alapja, így említését nem kerülhetjük meg.

Az EFQM (European Foundation for Quality Management - Európai Alapítvány a Minőségirányításért<sup>224</sup>) az EK és az EOQ (European Organisation For Quality – Európai Minőségügyi Szervezet) közös szervezeteként, 1988. szeptemberében jött létre. Megalakulásának egyik célja volt egy olyan módszertan kidolgozása, mely az azt alkalmazó szervezeteknek lehetővé teszi, hogy tevékenységüket mérjék és összehasonlítsák más, hasonló, ideális szervezetekkel, és az eredmény fényében fejlesszék a kiválósághoz szükséges területeket. Így alakult ki ez a „kiváló üzleti tevékenység komplex modellje”, mely egy olyan általános szervezeti működési rendszermodell és menedzsment eszköz, amelynek segítségével objektíven és átfogóan feltárhatjuk bármely szervezet hiányosságait, összehasonlíthatjuk a különböző szervezetek működésének színvonalát, szinte minden területen. Az EFQM kifejezetten üzleti alapú (ezért kellett közigazgatási adaptációját elkészíteni, s ebből lett a CAF).

Az EFQM modell – mint ahogy azt a CAF-nál látni fogjuk - kilenc kritériumot és további 32 alkritériumot foglal magában. A vizsgált intézményeknek azt kell kideríteniük, hogy az alkritériumokhoz tartozó tevékenységeket hogyan végzik, hogy fejlesztik, illetve milyen eredményeket értek el magukhoz és másokhoz (vagy valamilyen statisztikai átlaghoz) képest az utóbbi 3-5 évben.

## **CAF modell**

A módszertan ismertetése előtt fontos megjegyezni, hogy a nemzetközi CAF tanúsítvány megszerzése nem végcél, csupán egy alap ahhoz, hogy a minőségügyi rendszer bevezetését követően egyre közelebb kerüljön a közigazgatás az intézményi kiválóság és a teljes körű minőségirányítás (TQM) megvalósításához.

## **A CAF célja**

A CAF az EFQM modell alapelveinek megismerésén és megértésén keresztül segít a közigazgatási szerveknek, hogy teljesítményüket mérve (és összehasonlítva korábbi eredményeikkel és más szervezetek jelen eredményeivel) hatékonyságukat és eredményességüket javítsák.

---

<sup>224</sup> <http://www.efqm.org/> – utolsó letöltés: 2008.10.01.

A CAF négy alapvető célja:

- 1.) A TQM elveinek elterjesztése a közigazgatásban, hogy az önértékelési folyamatot követően az eddig kétfázisú „tervezés-megvalósítás” folyamatok négyfázisúvá „tervezés-megvalósítás-ellenőrzés-beavatkozás” váljanak (lásd: PDCA elmélet ill. Deming Ciklus)<sup>225</sup>.

Fázis	Adottságok Értékelési tábla 1	Értékszám	CAF 2002
	Nem vagyunk aktívak ezen a területen; Nem rendelkezünk információval.	0 – 10	0
Tervezés (P)	Rendelkezünk a megfelelő intézkedésekre vonatkozó tervvel.	11 – 30	1
Megvalósítás (D)	A megfelelő intézkedéseket végrehajtjuk/tesszük.	31-50	2
Ellenőrzés (C)	Ellenőrizzük/felülvizsgáljuk, hogy a megfelelő dolgokat tesszük-e a megfelelő módon.	51-70	3
Beavatkozás (A)	Az ellenőrzés/felülvizsgálat alapján végrehajtjuk a szükséges kiigazításokat.	71-90	4
PDCA	Minden, amit teszünk, rendszeresen megtervezünk, végrehajtjuk, és kiigazítjuk, továbbá alkalmazzuk az egymástól tanulás elvét. Folyamatos fejlesztési ciklus jellemzi a szervezetet.	91-100	5

4.2. táblázat: Részlet a CAF 2006 nemzeti változatának értékelő táblázatából, melyből a PDCA elmélet hatása jó látható.

- 2.) A szervezeti hatékonyság javításához szükséges – minél objektívebb – önértékelés és diagnózis felállítása.

Eredmény tábla 1	Értékszám	CAF 2002
Nincsenek mérhető eredmények és/vagy nincs hozzáférhető információ.	0 – 10	0
Az eredmények mérhetőek és csökkenő tendenciákat mutatnak és/vagy az eredmények nem felelnek meg a kitűzött céloknak.	11 – 30	1
Az eredmények stagnálnak és/vagy néhány kitűzött cél teljesül.	31-50	2
Az eredmények javuló tendenciát mutatnak és/vagy a legtöbb kitűzött cél teljesül.	51-70	3
Az eredmények lényeges javulást mutatnak, és/vagy minden kitűzött cél teljesül.	71-90	4
Az eredmények kiválóak és folyamatosan szinten tartottak. Minden kitűzött cél teljesül. A fontos eredmények tekintetében a más szervezetekkel történő összehasonlítás is pozitív képet mutat.	91-100	5

4.3. táblázat: CAF 2006 nemzeti változatának eredménykritériumait értékelő tábla

- 3.) A közigazgatás szervezetei közötti „benchlearning” támogatása.
- 4.) Az eltérő minőségirányítási modellek között híd szerep betöltése.

<sup>225</sup> PDCA – Walter Shewhart 1930-ban körvonalazódott ciklusa, mely a tervezés (Plan), megvalósítás (Do), ellenőrzés (Check) és beavatkozás (Act) szavak kezdőbetűiből kapta elnevezését. Ennek ellenére Deming ciklusként terjedt el a szakirodalomban, Dr. W. Edwards Deming előadásai és publikációi hatására.



Célja továbbá, hogy a közigazgatásban javuljon:

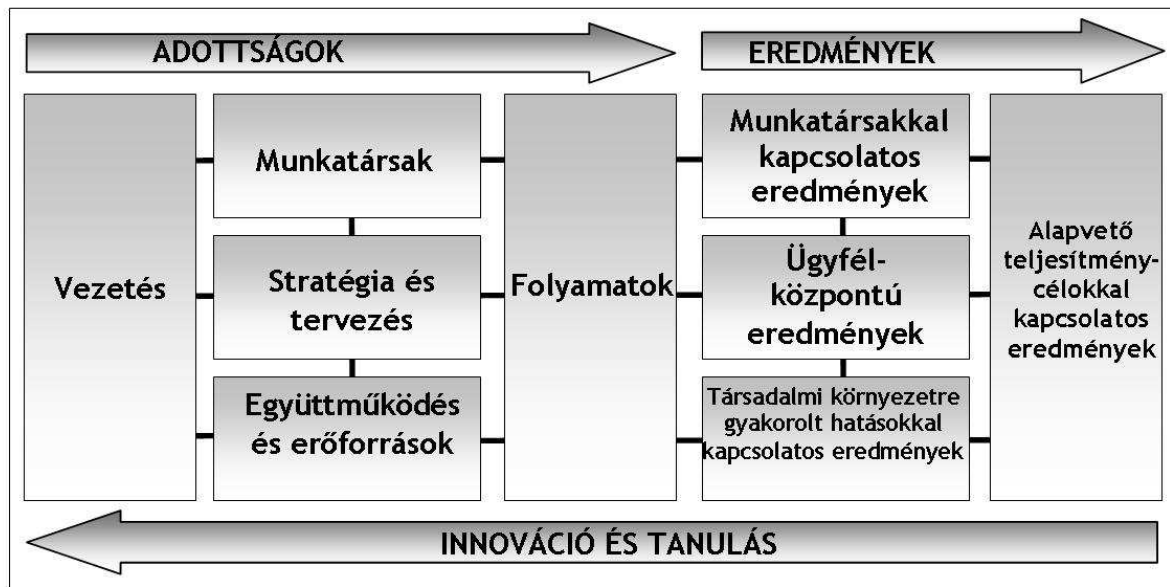
- a demokrácia iránti fogékonyság /elszámoltathatóság;
- a törvényhozói, jogi és szabályozási keretek közötti működés;
- a politikai szinttel történő kommunikáció;
- az érdekeltek bevonása és az érdekeltek igényeinek kiegyensúlyozása;
- a kiválóság a szolgáltatások nyújtása terén;
- a jó ár-érték arány;
- a célkitűzések megvalósítása;
- a korszerűsítés, az innováció és a változás menedzselése<sup>226</sup>.

A CAF ezért jól használható bármelyik közigazgatási szint, bármely szervezési fázisában. Így lehet kiindulási pont, de akár továbbfejlesztési eszköz is.

## A CAF módszere

A CAF 9 kritérium és 28 alkritérium vizsgálatával a szervezet tevékenységében rejlő teljesítményt befolyásoló problémákat határozza meg és értékeli a beavatkozás szükségességét.

A CAF önértékelés, ezért egy kérdőív kitöltésével indul, az önkormányzati vezetők és munkatársaik részéről. A feltett kérdésekre – az érintett terület probléma-megoldásának megvalósulásától függően - lehet megjelölni a választ és értékelni, attól függően, hogy az adott kérdés válasza az adott szervezetnél jellemző (magasabb érték), vagy nem jellemző (alacsonyabb érték).



4.2. Ábra: A CAF Modell<sup>227</sup>

A kérdőív a fentebb felvázolt EFQM Kiválóság modell csoportjainak témaköreiben vizsgálja azokat a fő szempontokat, melyeket figyelembe kell venni a szervezi elemzés vagy átvilágítás során.

A szervezet adottságait vizsgáló kritériumok határozzák meg, hogy mit és hogyan tesz a szervezet az adott célelés érdekében. Itt vizsgálják:

- a vezetést,

<sup>226</sup> Forrás: CAF 2006. évi nemzeti változata (Miniszterelnöki Hivatal, Bp. 2006.)

<sup>227</sup> Forrás: [www.otm.gov.hu](http://www.otm.gov.hu) – utolsó letöltés: 2008.10.01.

- a stratégiát, a hosszú távú tervezést, a költségvetés készítését,
- a munkatársakkal való bánásmódot,
- az erőforrásgazdálkodást,
- a folyamatok működtetését, a változtatások kezelését.

A szervezet eredményeit vizsgáló kritériumokban érzékelési mérésekkel és belső mutatókkal értékelik:

- a vevői elégedettség (ügyfelek, állampolgárok elégedettsége) terén elért eredményeket,
- a munkatársak elégedettségét,
- a társadalomra gyakorolt hatást,
- a működésre jellemző mutatók alakulását.

A táblázat két része (adottságok és eredmények) ok-okozati viszonyban állnak egymással. Ezen kívül fontosak az adottságok oldalán lévő kritériumok és alkritériumok közötti átfedések is, azaz az eredmények minőségét jelentősen befolyásolja az adottságok közötti viszonyok típusa és intenzitása.

A válaszadások eredményeit százalékos értékelés követi, mely arra világít rá, hogy mely területeken tapasztalható a legnagyobb elmaradás a minőségügy szempontjából, hol kell a legsürgősebben és legintenzívebben fejleszteni a szervezeten belül ahhoz, hogy látványos eredmény legyen elérhető. A felzárkózás leggyorsabban valamilyen minőségirányítási rendszer kialakításával oldható meg.

A teszt eredménye nagyban függ a kitöltők számától és tájékozottságától. A kérdések érdemi megválaszolásához ugyanis szükséges a szervezet teljes körű ismerete, az EFQM Kiválósági Modell és a TQM szemléletének ismerete. Ezek (legalább felszínes) ismeretének hiányában a kérdések könnyen félreértelmezhetők, így a válaszok is csalóka képet adhatnak.

Mint minden szervezeti átvilágításnál, a hatékonyság itt is fokozható, ha az értékeléskor a kitöltőkkel egyénileg foglalkoznak, a mögöttes információkat átadják és a problémák feltárására egy független személlyel közösen vállalkoznak. (Ez már az auditálás irányába mutató forma.)

Az önértékelési folyamat eredményeként leírást kapunk a szervezetről (adottságairól és eredményeiről), erősségeiről, fejlesztendő és hangsúlyozottan fontos területeiről. Fontos momentum, hogy számszerűsített értékeket kapunk az átvilágítás végén, ily módon ez a módszer alkalmas lesz a későbbi évekkel történő összehasonlításra is.

A végső cél az, hogy az önértékelést végző szervezet ne csak ma, hanem holnap is kiváló legyen partnerei, ügyfelei, munkatársai és a társadalom megelégedettségére.

## Kritériumok

### Adottságok

#### 1.) Vezetés

Négy alkritériuma arra keresi a választ, hogy a közigazgatási intézmény vezetői hogyan határozzák meg a hosszú távú célokat, alakítják ki a szervezet jövőképét és értékrendjét. Ezt követően hogyan határozzák meg a minőségirányítás paramétereinek figyelembevételével a szervezet működési rendjét. Hogyan ösztönzik és támogatják a szervezet munkatársait, végül hogyan tartják a kapcsolatot a külső partnerekkel és ügyfelekkel, kiváltképp a politikusokkal.

## 2.) Stratégia és tervezés

A szervezet tervezését és működését vizsgálja. Alkritériumai rávilágítanak az információkezelésre és az információk használatára a tervezés (leghangsúlyosabban a költségvetési tervezés) folyamatánál, valamint a folyamatba bevont munkatársak számának és a bevonás mélységének kérdéseire. A vizsgálat kitér a tervek fejlesztésére, felülvizsgálatára, aktualizálására, majd a tervek végrehajtására.

## 3.) Munkatársak

A humán erőforrás-menedzsment hatékonyságát vizsgálja abból a szempontból, hogy rendelkezésre áll-e a működési tevékenység folyamatos fejlesztéséhez szükséges erőforrás alapanyag. A legfontosabb képességek fejlesztésén és a folyamatos és tervszerű erőforrás-utánpótláson (új munkaerő felvétele) túl a csapatmunka (team-munka, teamwork) elterjedtségét, az önszerveződés lehetőségét és a munkatársak általános részvételét is vizsgálja a döntéshozatalban, valamint – nem utolsósorban – a felhatalmazást és a felelősségvállalás szabadságát.

## 4.) Együttműködés és erőforrások

Feltárja a szervezet partner- és erőforráskezelési gyakorlatát. Megmutatja, hogy hogyan alakítják ki, irányítják, hasznosítják és fejlesztik a kölcsönösen előnyös partnerkapcsolatokat, van-e és milyen szintű a szervezeti tudásmenedzsment, valamint hogyan gazdálkodnak a rendelkezésre álló pénzügyi, információs (informatikai) és fizikai erőforrásokkal (pl.: önkormányzati kezelésű ingatlangazdálkodás).

## 5.) Folyamatok

Az itt található alkritériumok a folyamat és változásmenedzsment eszköztárát vizsgálják. Hogyan kezeli a szervezet (azonosítja, tervezi, irányítja, követi, fejleszti stb.) a folyamatait. Milyen visszacsatolásokat használnak (és hogyan) a folyamatok későbbi fejlesztéséhez. Figyelembe veszik-e az ügyfelet, és ha igen, milyen mértékben. Végül, hogyan változtatják meg a folyamatokat, hogyan történik a modernizáció tervezése és végrehajtása.

## Eredmények:

### 6.) Állampolgár / ügyfél-központú eredmények

E terület felmérése megmutatja, hogy az ügyfélorientáció mennyire valósul meg elméleti és mennyire gyakorlati szinten. A kérdések arra vonatkoznak, hogy a szervezet által nyújtott szolgáltatások milyen felhasználói (állampolgári) megítélésel párosulnak, mennyire homogén az egyes területek megítélése. Milyen eszközöket vesz igénybe a szervezet az ügyfél-elégedettség vizsgálatakor, milyen eszközökkel fejleszti, és milyenekkel kívánja a későbbiekben fejleszteni a szervezetet a különböző ügyfél-csoportok megelégedettségét.

### 7.) Munkatársakkal kapcsolatos eredmények

Ez a kritérium az intézményben dolgozó munkatársak elégedettségét, valamint ennek mérésére szolgáló vélemény és egyéb belső mutatók meglétét és javítását vizsgálja a különböző motivációs lehetőségek ellenőrzésekor.

### 8.) Társadalmi környezetre gyakorolt hatásokkal kapcsolatos eredmények

A társadalmi környezettel folytatott kapcsolat jellegzetességeire világít rá ez a vizsgálat. Az intézmény és az azt körülvevő kisebb közösség, valamint a társadalom kölcsönhatásait vizsgálja. Megmutatja, hogy a közvetlen környezet életének és környezetének minősége hogyan alakul a szervezet működésének következtében.

### 9.) Alapvető teljesítménycélokkal kapcsolatos eredmények

A hatékonyságot és eredményességet feltáró terület. Bemutatja, hogy milyen pénzügyi és nem pénzügyi eredményeket tud felmutatni a szervezet, mennyiben van ez szinkronban a szervezet céljaival.

#### A CAF bevezetésével járó eredmények

A Keretrendszer alkalmazásával számos eredmény elérhető, mely a folyamatos modernizációs kényszerre jó választ adhat a közigazgatás számára.

- Létrejön egy, az EU országok közsférájában széleskörűen elfogadott kritériumkészleten, bizonyítékokon alapuló értékelés.
- Létrejön egy viszonyítási rendszer, mely méri az előrehaladás és a teljesítmény szintjét. Az időszakos önértékelések révén a haladás időbeni dimenziót is kaphat.
- Következetessé válik az irányítás, valamint a szervezetfejlesztéshez szükséges konszenzus a dolgozói aktív részvétel miatt is könnyebben alakul ki.
- A konszenzus mellett a dolgozói lelkesedés is erősebb lesz a fejlesztési folyamatba történő bevonásuk révén.
- Nő a szervezeti tudástőke a jó gyakorlati megoldások terjesztésével, az itt kialakult tudások kombinálásával. A szervezet jó megoldásainak terjesztésével morális többletet is kap.
- A minőségügyi személet továbbterjedhet a hétköznapi munkafolyamatokba.

Ennek is köszönhető, hogy 2000 és 2006 között több, mint 1000 európai közigazgatási szerv kezdte el használni a CAF-ot intézményi hatékonyságának javítására.

### ISO 9001

Az ISO<sup>228</sup>9000-es szabvány egy olyan széles körben elterjedt nemzetközi szabványrendszer, mely egységes iránymutatást jelent a termékek és szolgáltatások kifogástalan minőségének eléréséhez, a folyamatos fejlesztéshez, a vevői elégedettség növeléséhez. Eleinte a gazdasági szervezetekre méretezték, de később a közigazgatásra is alkalmazhatóvá vált.

Az ISO követelményei nagyon sok helyen találkoznak a TQM alapelveivel (azonban a TQM-nek nincs nemzetközi szabványa), így az ISO 9001:2000-es szabványt alapelvei nem hoznak sok újdonságot a korábban olvasott alapelvekhez képest:

- *külső – harmadik fél (tanúsító szervezet) adja a tanúsítást,*
- *folyamatszempléletű megközelítés,*
- *rendszerzemplélet az irányításban,*
- *tényeken alapuló döntéshozatal,*
- *vezetői elkötelezettség,*
- *vevőorientált szervezet,*
- *folyamatos fejlesztés,*

<sup>228</sup> International Organization for Standardization – Nemzetközi Szabványügyi Szervezet – több mint 100 nemzet szabványainak nemzetközi szövetsége. Központja Genfben (Svájc) található. Az első ISO 9000-es szabványsorozat 1987-ben jelent meg, majd a következő generációja 1994-ben EN ISO 9000 néven. Ezt az egyes országok átvették, és a nemzeti nyelvre fordítást követően nemzeti szabványként is tartják nyilván.

- *munkatársak bevonása,*
- *kölcsönösen előnyös kapcsolatok a szállítókkal.*

Az ISO 9001-es szabvány nem kötelező érvényű, hanem csak útmutatást ad a folyamatok végrehajtására. Általános követelményeket fogalmaz meg, azonban a rendszert minden szervezet magának alakítja ki. Rendszerelőírásokat tartalmaz, amely garantálja a megbízható és reprodukálható termék / szolgáltatás színvonalát.

Minden minőséget befolyásoló tevékenységtől elvárja a tervezést, ellenőrzést és dokumentálást.

Az ISO 9001 összefoglalja a szervezet szabványos működésének minőségügyi követelményeit és rögzíti az ezekhez rendelt mutatókat<sup>229</sup>. Rögzíti a képzéssel és továbbképzéssel kapcsolatos kötelezettségeket, meghatározza annak rendszerét, előírja tervszerűségét. A sikeres audit így garantálja, hogy a szervezet a törvényi előírásoknak megfelelő, szervezett és teljes körűen dokumentált.

## **A versenyszférából adaptált megoldások kritikája és az arra adott válaszok**

Már Nagy-Britannia BS5750-es szabványának közigazgatási telepítésekor több közigazgatási „szakértő” jelezte, hogy az alapvetően ipari termelő szervezetekre kidolgozott szabványvilág, annak módszere, logikája, fogalmi rendszere idegen a közigazgatástól. Később az említett szabvánnyal sokban egyező ISO 9000-es szabványvilág közigazgatási bevezetésekor e hangok újra megszólaltak. A következőkben nézzük a kritikákat és az erre adandó válaszokat:

- 1.) *A szabványokat gazdasági társaságok számára fejlesztették ki. A közigazgatás pedig ettől eltérő, nem profitorientált termelő-szolgáltató, nincsenek vevői, nincsenek termékei.*

A szabványokról elmondható, hogy kellően tágran értelmezik a termék és a szolgáltatás kategóriáit. Alapvetően azon szervezetek tudják így alkalmazni, melyeknek meghatározott céljai és a cél eléréséhez szükséges erőforrásai megvannak<sup>230</sup>. A vevőkre vonatkozó megállapítás sem helytálló, hiszen a közcélú feladatellátás középpontjában is a vevő áll (akit hívhatnak állampolgárnak, vagy ügyfélnek, de ez mit sem változtat a helyzeten). Azaz, a közigazgatási termékek és szolgáltatások középpontjában a közösségi igények kielégítése kell, hogy álljon.

- 2.) *A közigazgatás tevékenysége jogszabályok által szabályozott, kötött, így nem marad alkalmas szabályozási terület a minőségügyi rendszer folyamatszabályozásai számára.* A jogi szabályozás nagymértékben feladat- és hatáskör telepítő, kötelező feladatokat állapít meg, valamint az eljárások során az ügyfelek és a hivatal jogait és köteleseit tárgyalja. A minőségügyi előírások – ezzel szemben – a munkaszervezés olyan folyamatait, technikáit szabályozzák, melyeket jogszabályi szinten nem írnak (nem írhatnak) le. Ráadásul a hivatalok számos belső szabályzata (iratkezelés, kiadmányozás stb.) beilleszthető a minőségügyi rendszerbe, miután a szervezeti belső működés ideális állapotát írják le (jobb esetben). A minőségirányítás tehát kiegészítő és hatékonyságjavító szerepet lát el. A kiegészítés mértéke és a jogi normák között valóban

<sup>229</sup> Fő részei: (1) Bevezetés, (2) Tárgy, (3) Rendelkező hivatkozások, (4) Meghatározások, (5) A minőségügyi rendszer követelményei, (6) A vezetés felelőssége, (7) Erőforrások biztosítása, (8) Folyamatmenedzsment, (9) Mérés, elemzés és javítás;

<sup>230</sup> A szervezéstudomány definícióit vizsgálva ezek szerint ez mindenkire érvényes.

látszik összefüggés, hiszen a gyakorlat alapján például egy erőteljesen szabályozott adóügyi igazgatási csoport kevesebb minőségügyi részletszabályt igényel, mint egy nehezebben definiálható kabinetiroda, vagy kulturális csoport.

3.) *A minőségügyi rendszer bevezetése fokozza az amúgy is magas iratmennyiséget, így jelentős többletmunkát eredményez, fokozza a bürokrácia terheit.*

Természetesen minden új rendszer bevezetése rövidtávon megterhelő a szervezet számára. Az új, rendszeres feladatokkal új, kapcsolódó dokumentáció keletkezik, azonban ezek ellátása rutinszerűvé alakítható, összhangba hozható más adatszolgáltatási (jelentési) kötelezettségekkel. Végül, előnyei mindenképp meghaladják a bevezetéssel, majd működtetéssel járó terheket.

## A közigazgatási minőségirányítás fejlődése

A közigazgatási minőségbiztosítás mai szemléletének gyökereit a '80-as évek Amerikájában és Nagy-Britanniájában kell keresnünk, hiszen innen terjedtek el Nyugat-Európa több országába. Az itt megfogalmazott reformok a közigazgatási intézmények külső eredményességét, társadalmi hatékonyságának növelését, az ügyfelek elégedettségét tűzték ki célul. A közgazdaságtanból átvett *3E* (*efficiency = hatékonyság, effectivity = hatásosság, és economy = gazdaságosság*) követelményét tartotta szem előtt a '90-es évek legtöbb jelentős, reformprogramja. Ezekben (a később említésre kerülő) Karta-mozgalom hatásai is érezhetők. Ilyenek voltak:

- Service Declaration 1988 (Finnország)
- Public Service Charter (Franciaország)
- Citizen's Charter (Nagy-Britannia)
- Customer Service Standards (USA)
- Public Services Users' Charter (Belgium)
- Public Service 2000 (Kanada)

A minőségbiztosításnak ekkor már nem csupán az volt a célja, hogy a fenti célokat elérje, hanem az is, hogy a hivatalok teljes szervezeti struktúrája egymással kompatibilis elemekből épüljön fel, ezáltal könnyítve meg a szervek közötti kapcsolatokat.

A minőségbiztosítás fellendülésének jót tett, az új közmenedzsment (*NPM*<sup>231</sup>) teljesítményelvű szemlélete, majd a további üzleties szemléletű modellek (*TQM, EFQM, ISO* szabványok) térhódítása.

Az EU-15-ök ekkortájt jutottak arra az elhatározásra, hogy egy olyan közös minőségügyi rendszert dolgoznak ki, mely egyrészt a minőségügyben használt általános *EFQM kiválóságmodellre* épül, másrészt alkalmas arra, hogy a közigazgatásban is elvárt minőségi entitások érvényesüljenek és továbbfejlődésük előtt perspektíva nyíljk. A döntést követően az *EIPA* (European Institute of Public Administration - Európai Közigazgatási Intézet) az *EFQM Kiválóság Modell* felhasználásával (és a Speyer Közigazgatástudományi Egyetem közreműködésével) dolgozta ki az önkormányzatok nyelvére lefordított (adaptált) és *CAF*-nak elnevezett értékelési rendszert<sup>232</sup>. A *CAF* szempontrendszerét olyan tágra szabták, hogy a helyi sajátosságok és az intézményi (szervezeti) különbözőségek ellenére egységesen

<sup>231</sup> Lásd a Szolgáltató Állam c. fejezet New Public Management-ről szóló részét.

<sup>232</sup> A *CAF* (Common Assessment Framework – Közös Értékelési Keretrendszer) követelményrendszerét a 2000. májusi liszaboni konferencián fogadtál el a tagállamok közigazgatásért felelős tisztségviselői. Ma érvényes változatát 2006-ban mutatták be a IV. Európai Minőség Konferencián, Tamperében.

legyen alkalmazható a szervezetek minőségfejlesztésében. Az Európai Unió közigazgatásának minőségirányítási irányelvei a CAF minél szélesebb elterjesztését tűzték ki célul, így lett a CAF a közigazgatási minőségirányítás meghatározó módszertana. A CAF második változatát 2006-ban már hazai szakértők is segítették.

A kihívást napjainkban a minőségi szemléletet tartalmazó szemléletváltás jelenti, mely egyben kultúraváltást is jelent a közigazgatási dolgozók nagyobb részének.

## **Közigazgatási minőségirányítás Magyarországon**

### **A kezdetektől a CAF-ig**

A '90-es évektől Magyarország is kacérkodott a minőségbiztosítás közigazgatási átültetésével. Mint sok helyütt, itt is nehéz volt a továbblépés a koncepciókon és stratégiákon.

Már 1992-ben Kormányhatározat<sup>233</sup> írta elő a „teljesítménymérő és hatékonyságot értékelő új módszerek” bevezetését, azonban gyakorlati következménye nem volt számottevő. 1996-ban ismét<sup>234</sup> szerepelt a reform főirányok között. Majd 1999-ben ugyancsak<sup>235</sup>. Mégis az első tetteket a 2001-től lehetett látni. Ekkor a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre meghatározott irányáról rendelkező 1057/2001. (VI. 21.) Kormány Határozat feladatterve nevesítette a CAF adaptációját:

*"...A közigazgatás egészére érvényesíthető egységes minőségbiztosítási, - fejlesztési rendszer bevezetése érdekében el kell készíteni az Európai Unióban kidolgozott CAF rendszer (Common Assessment Framework) hazai adaptációját, és meg kell kezdeni alkalmazását az országos programban rögzítendő ütemezés szerint...."*

A CAF online változata az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium oldalán keresztül érhető el. A CAF-Online segítségével a közigazgatási szervek számára nyílik lehetőség a CAF kérdőívek online kitöltésére, önértékelésre. Az online jelleg ellenére a kérdőíveket akár több részletben is ki lehet tölteni.

Az így létrejött adatbázis valósidejű információkat ad az adott szervekről, de visszakereshetők korábbi válaszok is, így egy szervezet minőségi fejlődése is nyomon követhető.

### **Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta**

A *Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta*<sup>236</sup> azokat a szolgáltatási általános alapkövetelményeket fogalmazza meg, melyek vállalásával a közigazgatási szervek javíthatják szolgáltatásuk színvonalát. A Karta-hoz csatlakozás önkéntes, feltétele a Karta követelményrendszerének elfogadása, érvényesítése az elfogadó szervezet részéről. A Karta rendelkezésein túl a vállalások köre szabadon bővíthető. A Karta kiemelt célja, hogy az azt elfogadó szervezeteknél az ügyfelek jobban megismerhessék a hivatal működését, az ügyintézés minőségi követelményeit. A helyi karták érvényesülésének garanciáját a

<sup>233</sup> A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V.12.) Korm. Határozat.

<sup>234</sup> A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. Határozat

<sup>235</sup> A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V.21.) Korm. Határozat.

<sup>236</sup> A Karta-mozgalom őse az Egyesült Királyságban (Citizen's Charter) fejlődött ki a '80-as évek végén. Deklarált célja az volt, hogy az önkormányzati hatósági, igazgatási és egyéb közszolgáltatási feladatokat magasabb színvonalon, a lakossági igényeket maximálisan figyelembe véve lássa el. York városa 1989-ben vállalt először önkéntes kötelezettséget arra, hogy a magasabb színvonalat erősebb lakossági tájékoztatással, intenzívebb párbeszéddel kívánják elérni. Angliát számos ország követte, s az ilyen kvázi közigazgatási fogyasztói szerződések a New Public Management irány egyik sarokkövét jelentik azóta is. A hazai első modellkísérlet Bács-Kiskun megyében történt 2004-ben.

nyilvánosság és a számonkérhetőség jelenti, melyet a közigazgatási szervnél működő *ügyfélvédnök* segít.

## KINCS: Tudásmenedzsment / benchlearning a minőségbiztosításban

Az előző fejezetre utalva különösen fontos, hogy a legjobb közigazgatási innovációkból, melyeket sikerrel valósítottak meg, mindenki tanulhasson. Az Önkormányzati és Terülefejlesztési Minisztérium Közigazgatás-szervezési és Közszolgálati Hivatala ezért üzemelteti a *Közigazgatási Innovációs Csomópontot* (KINCS), melyet a közigazgatási hivatalok vezetőinek delegáltjaiból álló *Innovációs Szakértői Hálózat* segít.

A KINCS egy olyan adatbázis, mely a máshol is hasznosíthatónak ítélt szervezet- és működéskorszerűsítési, minőségfejlesztési eredmények disszeminációját segíti<sup>237</sup>. A program keretén belül készítik el a *Magyar Közigazgatási Innovációs Térképet*<sup>238</sup>, mely 1990-től napjainkig veszi sorra valamennyi intézmény szervezési és működés-korszerűsítési innovációját. A térkép segítségével az országban tapasztalható innovációs egyenlőtlenségek kiküszöbölhetők.



4.3. ábra: Közigazgatási Innovációs Térkép

Hasonló célt szolgál a Miniszterelnöki Hivatal Bevált Gyakorlatok Műhelye is, mely gyűjti és díjazza a legjobb hazai és külföldi gyakorlatokat<sup>239</sup>.

## A minőség elismerése – díjmodellek

A minőséget nem csupán az elégedett ügyfelek díjazzák, hanem több díj nyerhető a minőség iránt elkötelezett szervezetek számára Magyarországon.

- Az *IIASA-Shiba* díj azon szervezetek, csoportok és egyének számára pályázható érdem, akik a folyamatos minőségfejlesztésben érnek el kiemelkedő eredményt.
- Az *Európai Minőségi Díj* az EFQM szervezet azonos nevű kiválóság modellje nyomán ad díjat, pályázat alapján.
- A Nemzeti Minőségdíjak az európai modellt követve termelő és (köz)szolgáltató szervezeteknek nyújt elismerést. Magyarországon 1996-óta adja át a miniszterelnök a *Magyar Nemzeti Minőségi Díjat*.
- 2003-óta adják át a *Magyar Közigazgatási Minőségi Díjat*. A díj elnyerésére valamennyi közigazgatási szerv nyújthat be pályázatot, melyek a folyamatos stratégiai jellegű minőségfejlesztés területén értek el eredményt.

<sup>237</sup> Az egyes jó megoldások megtalálhatók a következő címen: <http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kincs.nsf/szervnev> – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>238</sup> Forrás: <http://www.b-m.hu/karta/fomenu.htm> – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>239</sup> A KINCS és a Bevált Gyakorlatok Műhelye között átfedés tapasztalható. A BGYM és a KINCS működése hektikus. Adatbázisaik töltöttsége hagy némi kívánnivalót maga után.



## Teljesítménymenedzsment és az elektronikus közigazgatás

Fejezetünk bevezetőjében kerültek említésre azok az okok, amiért a szolgáltatások minőségén javítani kell. A javítás a korábban ismertetett minőségbiztosítási rendszerekkel, valamint teljesítménymenedzsment megoldásokkal érhető el.

Azért nehéz a teljesítménymenedzsment bevezetése a közigazgatásba, mert az itt található folyamatok alapvetően *inputvezéreltek* (tudjuk mennyi pénzt emésztenek fel, tudjuk hány embert foglalkoztatnak, hány négyzetmétert foglalnak el stb.), de azt nem tudjuk, hogy a végtermék (output) mennyiségileg és minőségileg hogyan alakul. Sok program és projekt utókövetése hiányzik, így pont az elvárt hatásról nem szerzünk tudomást<sup>240</sup>.

Nem vitás, hogy a közigazgatási reform sikeres végrehajtásának feltétele, hogy kialakítsák és folyamatosan alkalmazzák a teljesítménymenedzsment eszközöket, azaz konkrét és mérhető teljesítményelvárásokat fogalmazzanak meg, amelyeket rendszeresen mérnek, és a mérés alapján megteszik a szükséges lépéseket a korrekcióra (szükség esetén irányváltásra a személyi konzekvenciák levonásával).

A teljesítmény jellemzője azonban a mérhetőség, így ahhoz, hogy a végrehajtás számosságáról, a felhasznált erőforrásokról és a felhasználás hatékonyságáról visszajelzést nyerjünk, definiálni kell a teljesítmény-elvárásokat, ezt követően mérni, majd a teljesülésről visszajelzést adni.

A teljesítménymenedzsment már több mint mérés: a szervezet dolgozóinak kompromisszuma abban, hogy mit kell tenni ahhoz, hogy a szervezet céljai megvalósuljanak. Ezek a folyamatok a szervezet felelőségén túl az egyének felelőségére is rávilágítanak, azaz az egyéni teljesítményértékelés becsatornázható (becsatornázandó) a szervezeti teljesítményértékelés rendszerébe.

A teljesítménymenedzsment az MBO<sup>241</sup> (célközpontú vezetés) elveinek továbbfejlesztett változata, ahol az alapelvek kiegészülnek az emberek támogató, motiváló, felhatalmazó vezetésének eszköztárával, és redukálódik a hagyományos értékelési rendszer merevnek látszó, leszabályozott számközpontúsága.

A teljesítménymenedzsment rendszerek két alapfeltevésen nyugszanak:

- az egyiket még Jan Carlzon<sup>242</sup> fogalmazta meg: az emberek mindent megtesznek a célok elérése érdekében, ha a célokat közösen tűzték ki, tudják és értik, hogy mi miért történik, tisztában vannak az elvárásokkal;
- a másik szerint a célok elérése az egyének képességei, kooperációi, a vezetői támogatás, a szervezeti folyamatok, az erőforrások és rendszerek minőségén múlik.

A teljesítménymenedzsment rendszerek a fentiek alapján a következő működési jellemzőkkel bírnak:

- A dolgozókkal együtt határozzák meg rendszeresen a szervezet egészére vonatkozó, mérhető célkitűzéseket, melyekből az egyéni célokat származtatják.
- Az értékelés az ösztönzést is célozza.
- A dolgozók fizetésének egy részét a teljesítményhez kapcsolják.

<sup>240</sup> A helyzetet súlyosbítja, hogy napjaink erőteljesen átpolitizált közigazgatásában sok esetben direkt nem esik szó a nem hatékonyan működő szervezetekről hiszen mind a szervezetek átalakítása (létszámleépítés), mind azok régi formában meghagyása (költségvetési hiánygenerálás) mérhető szavazatvesztést eredményez az éppen regnáló hatalomnak.

<sup>241</sup> Management by Objectives

<sup>242</sup> Jan Carlzon: *Lapítsd le a piramist*. Zrínyi, Budapest, 1988.

- A teljesítményt folyamatosan tervezik és nyomon követik (nincsenek éves periódusok).
- A célok elérését formális értékelő megbeszéléssel (is) segítik..
- Az értékelési folyamatot is értékeli, szükség esetén módosítják.

A teljesítménymenedzsment mércéinek rendszerét többféleképpen tehetjük szemléletessé. A közigazgatásban az EFQM<sup>243</sup> és a Balanced Scorecard módszerek terjedtek el.

## Lehetséges indikátorok

Mégis mit mérhetünk a vizsgált folyamatokon belül?

- *Minőség*: megbízhatóság, pontosság, konzisztencia, hibaszám - ppm<sup>244</sup> (vö: Hat Sigma),
- *Mennyiség*: volumen, ügyszám;
- *Idő*: gyorsaság, reagálási sebesség, rendelkezésre állás;
- *Használat*: egyszerűség, felhasználó-barátság, rugalmasság, kényelem, átláthatóság, hozzáférés;
- *Pénz*: ár, költség, érték.

## A személyi állomány teljesítményértékelése<sup>245</sup>

Hazánk közigazgatási reformfolyamatainak gyakran hangoztatott (és sok vitát eredményező) területe a személyi állomány teljesítményértékelése. Jelenlegi rendszerünk – elméletileg – a valódi teljesítményt, a kézzelfogható eredményeket értékeli. Ezek alapján állapít meg eltérő díjazást (a törvény keretein belül lehetséges -20% és +30% között), rangot, címet, karriert<sup>246</sup>. Napjainkban a kredit alapú értékelés bevezetésén fáradoznak az EU szakemberei, ezzel növelve az objektivitás lehetőségét. Ennek bevezetésével megszűnik a teljesítményértékelés és a minősítés közötti párhuzamosság.

Az értékelés – szempontunkból - új eleme az elektronikus értékelőlap alkalmazása, melyet a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Képzési Központ elektronikus formában tárol a kitöltést követő 5 évig.

Az amúgy zárt karrierrendszer egyik defektusa szűnhet meg azzal, hogy a teljesítményértékelés szakmai alkalmatlanságot is megalapozhat. Ha a köztisztviselő teljesítménye két egymást követő évben nem éri el a központilag meghatározott minimális értéket, akkor továbbképzésre kötelezik. Ha ez nem jár eredménnyel, úgy végzettsége és képesítése alapján más munkakörbe helyezik, s ha ez sem jár eredménnyel, akkor szakmai alkalmatlanság miatt felmentik.

Az ilyen jellegű teljesítményértékelés több országban megbukott már (többnyire a Keleti tömb országaiból), a bérek túl nagy eltérése és az ebből származó konfliktusok miatt. Ugyanakkor ahol megmaradt, egyértelmű szelekciót eredményezett a teljesítményelvű dolgozók javára.

<sup>243</sup> Az EFQM-CAF mutatószámrendszer ismertetését lásd korábban.

<sup>244</sup> Parts per million – hibás termékek / szolgáltatások száma milliónként.

<sup>245</sup> 301/2006. (XII. 23.) Korm. Rendelet alapján.

<sup>246</sup> A szabály hatályosulása még nem történt meg, feltételei sem adóttak egyelőre.

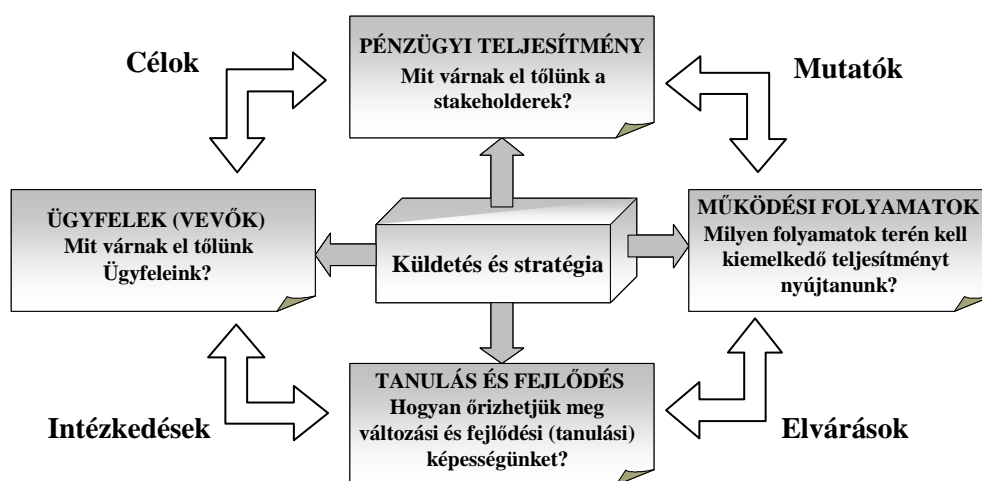
## BSc (Balanced Scorecard)- Kiegyensúlyozott stratégiai mutatószám-rendszer

A BSc olyan stratégia-alkotási és végrehajtási eszköz, mellyel mérhető és megvalósítható célrendszerrel lehet bontani a szervezeti stratégiát, függetlenül annak méretétől<sup>247</sup>. Segítségével kiderül, hogy miként teremthető érték, milyen területeken kell javítani a képességeket, valamint milyen befektetésekre van szükség – az emberek, a rendszerek és az eljárások terén – a jövőbeli teljesítményjavítás érdekében. Bár a pénzügyi célok elérésére helyezi a hangsúlyt, mégis azokra a teljesítményokozó tényezőkre is figyelmet fordít, amelyek a pénzügyi célok eléréséhez vezetnek. A közigazgatási szervezeteknél a pénzügyi hangsúly inkább az állampolgárok kiszolgálásának költség-hatékonyságán van.

A BSc alkalmazásával csökkenthető a komplexitás, átláthatóvá válik a szervezet eredménye és teljesítményfokozói, a stratégiát (szervezeti, csoport, és egyéni) mutatószámokban láthatjuk, összefüggéseket fedezhetünk fel az egyes mutatószámok és azok hatásai között.

A BSc rendszere négy különböző nézőpont köré szerveződik:

- Pénzügyi teljesítmény
- Ügyfelek (vevők)
- Működési folyamatok
- Innovációs és tanulás



4.4. ábra: a BSc modellje<sup>248</sup>

A BSc két fázisból áll: a felépítésből és a bevezetésből. A két fázis alatt kilenc szakasz különböztethető meg.

A folyamat a szervezet alapjainak, adottságainak felméréssel kezdődik. A SWOT-szerű felméréstől alakul ki az átfogó stratégia, ahol az általános stratégiai célokat, sémákat rögzítik. Később ezeket a kisebb komponensekre bontják le, amelyeket célkitűzésként fogalmaznak meg. Ezután készül el a szervezet átfogó stratégiájának térképe, melyben összekapcsolják a stratégiai komponenseket és meghatározzák az ezeket dinamizáló kulcs teljesítménymutatókat. Ezt követően kialakítják azokat a teljesítmény mérőszámokat,

<sup>247</sup> Kisebb szervezetek a szervezet egészére, nagyobb szervezetek akár önálló egységeként külön-külön is alkothatnak BSc-t.

<sup>248</sup> Gyökér, I.–Finna, H., Teljesítménymenedzsment, E-jegyzet, BME, 2009 alapján

melyekkel nyomonkövethető lesz a stratégia és a működési folyamatok. Végül meghatározzák azokat a kezdő lépéseket, amelyeket meg kell tenni a stratégia sikere érdekében.

A „scorecard”-ra minden egyes mutatószám esetén felkerülnek:

- A stratégiai cél kvalitatív megfogalmazása
- Az ehhez szükséges mutató definiálása
- Az elvárás számszerűsített értéke 3-5 évre
- A céleléréshez szükséges intézkedések (lehetőség szerint felelőssel és határidővel)

A rendszer használatának részletes bemutatására (terjedelmi kötöttségeink miatt) nem vállalkozhatunk, csupán jelezzük, hogy a BSc, mint elméleti kapaszkodó jól szolgálhat a vállalati teljesítményértékelésnél, szervezeterányításnál. A siker kulcsa azonban itt is a dolgozók hozzáállása, hiszen akkor lehet e módszereket sikeresen használni, ha az alkalmazók azonosulni tudnak velük.

### ***Többet árthatunk, mint használhatunk?***

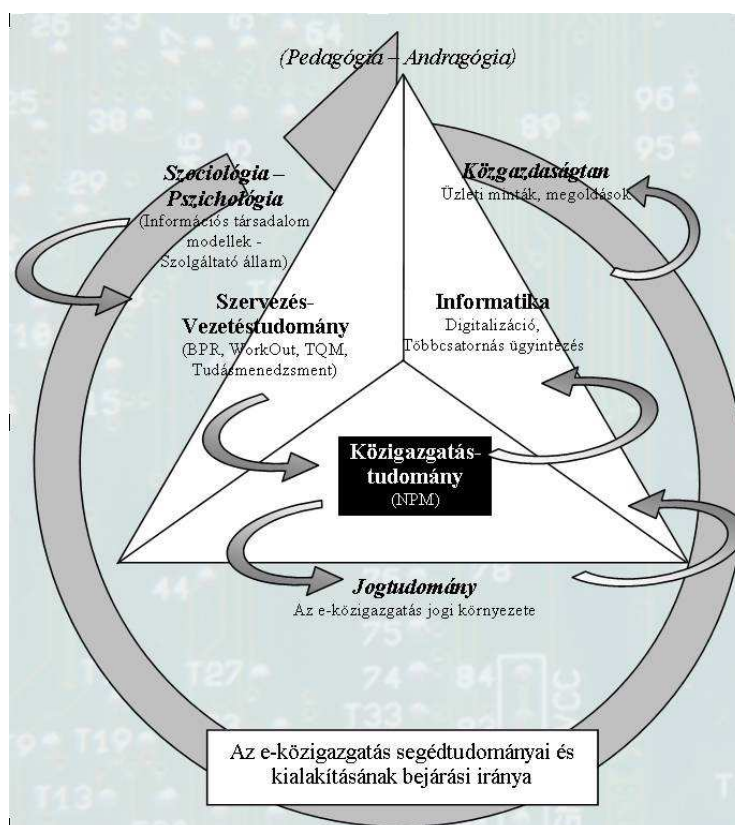
Gondolatébresztőnek álljon itt két megállapítás, mely természetesen nem ad igazat a címben jelölt provokatív kérdésnek, de elgondolkodtat:

- A minőségbiztosítási és teljesítményértékelési megoldások önmagukban még nem feltétlenül biztosítanak hatékony működést. Sok esetben a sztenderdizált folyamatok konzerválnak rossz megoldásokat, melyeket csak a BPR-jellegű technikák<sup>249</sup> orvosolhatnak.
- A ló másik oldalára sem szabad azonban átesni: nem csupán arra kell figyelni, hogy jól nyújtsuk a közigazgatási szolgáltatásokat, azt kell szem előtt tartani, hogy jó szolgáltatásokat nyújtunk! Azaz mikor egy folyamatot megvizsgálunk, nem csupán a szabványossági és hatékonysági mutatókat kell figyelnünk, hanem azt is, hogy arra a folyamatra szükség van-e egyáltalán<sup>250</sup>, és ha igen, akkor olyan formában, ahogy azt nyújtottuk, vagy nyújtani kívánjuk.

---

<sup>249</sup> Újraszervezés v. reengineering: Az adaptálandó üzleti megoldások c. részben kerül részletesen ismertetésre.

<sup>250</sup> Ezek a szövegek a napjainkban tartó deregulációs folyamatok kedvelt fordulatjai.



## V. Új közigazgatási szerkezet: regionalizmus és kistérségek szerepe az e-közigazgatás kialakításánál

*A tér társadalmi értelmezése meghatározza az igazgatás jellegét is. (Elég csak a „járás”-ra, mint korábbi közigazgatási egységre gondolni.) A civilizációval és a technikai fejlődéssel a tér értelmezése folyamatosan tágult. Napjaink „harmadik hulláma” sok egyéb mellett azt is eredményezi, hogy megjelenik a virtuális tér, valamint a földrajzi távolságoknak korlátsincs akkora jelentősége, mint akár évekkel korábban volt. Ez a társadalmi igényekben tükröződik, és a közigazgatás átalakításánál elvárásként csapódik le.*

Magyarország közigazgatási felépítése napjainkban bizonytalan. Bár mutatkozik jogalkotói és tudományos szándék a megyerendszer felváltására, a régiók és kistérségek egyelőre nem kaptak olyan intézményi eszközöket, melyekkel önmagukat egyre valósabb funkciókkal ruháznák fel. (Így valós regionális és kistérségi intézményrendszerrel, vagy jogalkotásról aligha beszélhetünk.) Az aktuálpolitikai vívások eredményeként néha önkéntesen, néha fentről irányítva jönnek létre alternatív területi tagozódások, azonban az ingatag alap soha nem tesz jót egy stabil építmény (mint amilyen az e-közigazgatás lehetne) kialakításánál.

A megyék stratégiái nem foglalkoznak elektronikus közigazgatással, ahol pedig ezt a címkét felragasztják, ott kizárólag a back-office folyamatokat garantáló informatikai fejlesztésekre korlátozódik a téma tárgyalása. A „szolgáltató megye”, vagy „szolgáltató régió” egyáltalán nem, míg a „szolgáltató kistérség” fogalmak csak ritka kivételes projektek elméleti scope-jában szerepelnek.

A területi elektronikus közigazgatás egyik sikerkritériuma a vertikális és horizontális szubsziaritás<sup>251</sup> megteremtésén múlik. A *vertikális szubsziaritás* keretén belül a központi közigazgatás decentralizál: delegálja feladatait és a hozzá kapcsolódó forrásokat a területi szervek felé. A *horizontális szubsziaritás* keretén belül olyan profiltisztítás folyhat le, ahol a közhatalmi és közszolgálati feladatok közül csak azokat tartja meg a hatóság, amelyet a legoptimálisabban tud kiszolgálni. A többit kiszervezi, átadja.

Tekintettel arra, hogy egyre több az igazgatási feladat, ezen is múlik a közösségi követelményeknek való megfelelés, ezen keresztül a közigazgatás dinamizmusa, dinamizmusán keresztül tőkeabszorpciós készsége, végül a hazánk általános állapota.

A közigazgatási tagozódás tisztázatlansága<sup>252</sup> miatt késnek azok a fejlesztések, amellyel a virtuális hivatalok létrehozhatók, és amelyekkel pontosan áthidalható lenne az összes terület-felosztási vita. Márpedig az elektronikus közigazgatás eszközrendszerével a területi tagozódás kialakítása nem fizikai összevonásokat és átszervezéseket, hanem virtuális egységek kialakítását jelentheti. Ráadásul a létrejött egységek később tetszés szerint, dinamikusán újraszervezhetők. Azaz *kvázi centralizációval való decentralizáció érhető el*.

Ebben a fejezetben arra vállalkozunk, hogy rövid áttekintést adunk a hazai közigazgatás struktúraváltásának körülményeiről<sup>253</sup>.

### **A közigazgatási struktúraváltás kényszere és kísérlete<sup>254</sup>**

Az 1990-ben bekövetkezett rendszerváltás az egész állami működés – addig természetes - alapvető törvényszerűségeit borította fel. A pártállami berendezkedés megszűntével számos funkció, ezen keresztül számos intézmény feleslegessé vált. Ezt tetézte az Európai Unió felé történő orientáció, mely arra kényszerítette hazánkat, hogy az államszervezet részét képező közigazgatást is gyökeresen átalakítsa.

Európa nyugati felén a demokratikus piacgazdaság és jogállamiság jegyében többnyire olyan közigazgatási rendszerek alakultak ki, melyek:

- az állam területével, népességével, költségvetésével arányosak,
- logikus, áttekinthető és kiszámítható struktúrában helyezkednek el,
- a feladatok és hatáskörök megosztása egyértelmű, nincsenek átfedések,
- a centralizáció és decentralizáció harmonikusan érvényesül a központi és a területi szervek között,
- az önkormányzatiság elve érvényesül az alsóbb szinteken, az államigazgatás felügyelete mellett,
- a jogerős közigazgatási határozatok közigazgatási bíróság előtt támadhatók
- a közigazgatás szolgáltató, ügyfélorientált, többszoros, proaktív, hatékony, hatásos, mellérendelt (alárendelt), rugalmas, jogkövető (indokolt esetben diszkrecionálisan megengedő és kedvezményező), átlátható, demokratikus,

<sup>251</sup> A szubsziaritás elvét kimondta – többek között – az 1996. évi Isztambuli ENSZ Habitat II. Konferencia, az 1998. évi Athéni Charta, valamint a 2002. évi Johannesburgi Fenntartható Fejlődés Világkonferenciája is.

<sup>252</sup> 2008-ban például annak veszélye fenyegetett, hogy évi 80-90.000 hivatali döntés válik semmissé. Az Országgyűlés mulasztásos alkotmányvédelmet követett el, mert a Kormány kétharmados törvény helyett rendelettel próbálta szabályozni a Közigazgatási Hivatalok működési feltételeit. A nem megfelelő szintű jogi szabályozás eredménye azonban a regionális szervek által hozott döntések semmissége.

<sup>253</sup> A területspecifikus e-közigazgatási eszközök bemutatására a Back-office-ről szóló részben vállalkozunk.

<sup>254</sup> Torma, A., Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon, *Magyar Közigazgatás*, (12)2004 713-725. nyomán.

szakmai-tudományos alapú, professzionista (*pártsemleges*<sup>255</sup>), vállalkozó szemléletű, nemzetközileg kooperáló (interoperabilis, interkonnektív) stb.

- a közigazgatás számos funkcióját kiszervezi az üzleti és civil szférába, ezzel kifejezetten tisztítva az igazgatási, igazgatás-szervezési profilt.

Ezek az elvek<sup>256</sup> már önmagukban indokolták (és továbbra is indokolják) a pártállami rendszerben berozsdásodott közigazgatás újragondolását. Ráadásul az Európai Unióhoz történő 2004. május 1-i csatlakozás további (európaizáló) kihívásokat támaszt. Bár nincs a közigazgatási struktúrára és működésre előírt közösségi szabály (közigazgatási, és közigazgatási szervezeti *acquis*), nincs közvetlen uniós hatalomgyakorlás a tagállamok közigazgatása felett, mégis az EK szerződésben *expressis verbis* látható három elv – *megbízhatóság, átláthatóság, demokratikusság* – óriási hatást fejt ki, funkcionális és értékracionális kényszert indukál.

A kényszer következtében a tagállamok – mint nemzetállamok kettős támadásnak lettek kitéve:

- agyrészt alulról (*szubnacionális átalakító erő*): az önkormányzati középszint elkezdett erősödni, a középszintű közigazgatási egységek száma többnyire csökkent, de erősödött, és nagyobb lakosságot szolgált ki.
- másrészt felülről (*szupranacionális átalakító erő*): az EU-integráció a nemzetállam szuverenitását faragja azzal, hogy szuverenitása egyre nagyobb részét adja át közösségi szerveknek, másrészt decentralizáljon és a régiók részére is adjon le feladatokat.

Mindezek eredményeképp Európában megindult a közigazgatás átfogó modernizációja, nemzetenként változó intenzitással és eredménnyel.

## **Az új közigazgatási szerkezet kialakításának szükségessége**

Magyarország az előzőekben említett elvekből elméletileg mindent, gyakorlatilag alig valamit ültetett át. Bár deklarációkban sokszor fejtet hajtottunk a harmonizáció diktálta értékszintézis előtt, a gyakorlatban mégsem találkoztak az értékek.

Kétségtelen, hogy a tanácsokat, ma már önkormányzatoknak hívják, a tanácselnök helyett a polgármester a település első embere. Vitathatatlan, hogy a minisztériumi rendszer átalakult (és gyakori politikai felhanggal) folyamatosan átalakul. Mégis azt kell mondanunk, hogy a közigazgatási rendszer (leszámítva a Közigazgatási Hivatalok megjelenését, a Dekoncentrált szervek kialakítását, a rendőrség profiltisztítását – okmányintézésről mentesítését, az okmányirodai rendszer kiépülését –, valamint a néhány kiszervezést) vajmi keveset lépett előre, ahhoz képest, amennyit kellett volna.

A dekoncentrált szervek struktúrája (illetékességi területük, jogállások és kapcsolati rendszerük) heterogén képet mutat. Ez az állampolgárok számára sem követhető. Van olyan dekoncentrált szerv, amelynek szervezete egészen települési szintig lemegy, míg van, ami megreked a megyei szintnél. Az államigazgatási struktúra heterogenitását jelzik a következő szervek előfordulási értékei:

<sup>255</sup> A pártsemlegesség hiú ábránd. Mindaddig, amíg egy intézmény vezetése politikai jutalom, valamint a kinevezett, vagy (pártpreferencia alapján) választott vezetők hivatalukra is úgy tekintenek, mint klientúrájuk legalizálásának egy lehetséges terepére, amíg a döntések mögött nem a hatékonyság és hatásosság, hanem a szavazatok maximalizálása lebeg, addig a pártsemlegesség céljának kitűzése önmagában (tragi)komikus.

<sup>256</sup> Az elvek nagyrésze visszaköszön az 1997-es Amszterdami szerződésben, mely jelentős lépést tett a homogén Európai Közigazgatási Térség (European Administrative Space) kialakítása felé.

Intézmény	db
<i>Polgármesterek kivételes államigazgatási hatáskörrel</i>	3173
<i>Jegyzők</i>	1582
<i>Körjegyzőségek<sup>257</sup></i>	669
<i>Önkormányzati hatósági társulások</i>	303
<i>Okmányirodák</i>	279
<i>Városi rendőrkapitányságok</i>	251
<i>Munkügyi kirendeltségek</i>	172
<i>ÁNTSZ városi intézetek</i>	136
<i>Közzeti földhivatalok és kirendeltségek</i>	116
<i>APEH kirendeltségek és ügyfélszolgálatok</i>	128
<i>Polgári védelmi irodák</i>	82
<i>Polgári védelmi kirendeltségek</i>	73

5.1. táblázat: Az államigazgatási dekoncentrált szervek száma

Az egymást gyakran átfedő dekoncentrált szervek között nincs meg a szükséges koordináció. Azonos életviszonyokkal több, különböző deko-szerv foglalkozik. Az időközi átszervezéseknél a feladat delegálását nem követte a létszám és forrás delegálása.<sup>258</sup> Ennek okát a legtöbben abban látják, hogy magának az államigazgatási szervezetrendszernek a törvényi szintű szabályozása hiányzik. Nincsenek nevesítve az alapvető szervtípusok, hiányzik létrehozásuk szabályozása, struktúrájuk, egymáshoz való viszonyuk, aláfölrendeltségi kérdéseik tisztázatlanok.

Az elgyengült, kiürült önkormányzati középszint, a még üres és *lebegő kistérségi*<sup>259, 260</sup> szint, valamint az állami feladatokkal egyre inkább agyonterhelt (forrásokkal azt nem kompenzáló) települési önkormányzati szint véstesen hajt a szakadék felé. Radikálisan be kell avatkozni, mielőtt a rendszer eléri teljesítőképessége határát. Ez a beavatkozás napjaink kihívása.

A kistérség kifejezés üresedését a fogalom tisztázatlansága is okozza. Kistérség alatt értették korábban (a közigazgatási és területfejlesztési megközelítéseket figyelmen kívül hagyva) a KSH 150 kistérségét, a 205 önkormányzati területfejlesztési társulást, a 194 vidékfejlesztési (közismertebb nevén SAPARD) kistérséget, valamint a 168 többcélú kistérségi – az elvárthoz leginkább hasonlító – társulást. Napjainkban (2004-óra) kistérség alatt – többnyire – a területfejlesztési-statisztikai kistérséget értjük kistérség alatt. Ennek élén a kistérségi fejlesztési tanács, mint önkormányzatokból delegált személyek alkotta testület áll.

A rendezetlenség jogi hátterét az Ötv. adja, hiszen jelenleg a társulás szabadságát<sup>261</sup> biztosítja a helyi képviselőtestületek számára. Formakényszer nélkül, négy társulás formát nevesít:

<sup>257</sup> 1709 önkormányzatot foglalnak magukba (Forrás: KSH, 2007.) De ez mindig csak a községek 63%-át fedí le.

<sup>258</sup> Forrás: Dudás, F., A nemzeti közigazgatás versenyképességének néhány aspektusa a legújabb (európai uniós) kihívások tükrében, *Európai Tükör* 3(2006)

<sup>259</sup> A lebegő megye fogalmának első említése Zongor Gábor nevéhez fűződik. Érdemei előtti meghajlásaként a lebegő kistérség fogalmát is tulajdonítsuk neki.

<sup>260</sup> A kistérségek napjainkban önkéntes formában létrejött, majd a KSH körzeteihez igazított, tetszőleges tartalmú önkormányzati tömörülések, elsősorban forrásszerzésre hangolódva.

<sup>261</sup> A társulásban való részvétel önkéntes és szabad. A túlzott liberalizmussal viszont nem lehet egységes közigazgatási szerkezetet kialakítani.



- körjegyzőség
- hatósági igazgatási társulás
- intézményi társulás
- társult képviselő testület

A társulások működéséhez nem szükséges jogi személy<sup>262</sup>. Ennek ellenére a képviselő testületek társulásra is átruházhatnak feladat- és hatásköröket. Némelyikükre az intézményalapítás jogát is delegálhatják, valamint a társulások saját vagyonnal is rendelkezhetnek.

## A főhatóságok profiltisztítása

Gyors, dinamikus és költség-hatékony államra van szükség. Ehhez elengedhetetlen, hogy a „vízfejű” közigazgatás „agyvizeit” elvezessük: delegáljunk. Ennek első lépése, hogy a feladatok és erőforrások jelentős részét decentralizálni kell a régiók részére, kvázi „mini kormányokat” létrehozva úgy, hogy a főhatóságoknak teljesen tiszta profilja maradjon.

Az új, tiszta profilú főhatóságoknak (hívják őket bárhog<sup>263</sup>), három feladatcsoport maradna:

- az ágazatpolitika stratégiai és taktikai irányának meghatározása, végrehajtása és ellenőrzése
- jogszabályalkotás, társadalmi és szakmai párbeszédet tükröző jogszabályi előkészítés, jogszabály-módosítás;
- képviselet és kapcsolattartás az Unió intézményeivel, nemzeti érdekek érvényesítése;

Csak az ilyen kisebb és gyorsabb reagálású szervek lennének képesek arra, hogy az érdekek kijáráásával lehívják az EU forrásait, hatékonyan irányítsák ágazatukat, és annak jogi feltételrendszerét is megfelelően irányítsák.

## A megyék végjátéka

A rendszerváltás egyik sarkalatos törvénye, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXV. Törvény bár elindította a politikai decentralizációt, de az ország közigazgatási beosztását, így a megyerendszert is érintetlenül hagyta. A megyerendszer léte, vagy nem léte így lassan két évtizedes vita tárgyát képezi.

A megyék azonban folyamatosan kiüresednek. S bár a rendszerváltás előtt az államhatalom egységes szerveiként fungáltak, mára már politikai intézményrendszerük megrendült, így politikai testületeik egyre kevésbé rendelkeznek valóságos hatalommal<sup>264</sup>.

A harmadik tanácstörvény óta a megyék funkciócsoportjaiból mára egyre kevesebb feladat valós:

- 1.) A megyei tanácsok, mint *a központi* (gyakorta politikai) *célkitűzések közvetítői* egyre inkább szimbolikussá váltak, így a rendszerváltást követően ez a funkció eltűnt.

<sup>262</sup> A többcélú kistérségi társulás például jogi személyiséggel rendelkezik.

<sup>263</sup> Az utóbbi kormányzatok – populista megfontolásból, valódi szakmai érveket figyelmen kívül hagyva – gyakran vontak össze, választottak szét, vagy neveztek át főhatóságokat. Ezzel kívánták jelezni a változást, a modernizációt.

<sup>264</sup> További adalék, hogy, a települési önkormányzatok felügyeletét ellátó közigazgatási hivatalok is regionális alapon jöttek létre.

- 2.) A megyék *térségfejlesztő és pénzelosztó* szerepe az Ötv.-ig még erős volt, azt követően azonban ez is teljesen redukálódott.
- 3.) A megyei tanácsok *érdekképviselési funkciója* mára szintén névleges, hiszen a települések érdekképviselési szerveinek érdekkijáró képessége lényegesen megerősödött, az Ötv. szavazásakor az érdekképviselési funkció már eleve meg sem kapta a szükséges kétharmados többséget.
- 4.) Egyedül az *ellátási felelősségből* fakadó (körzeti közép fokú) feladatok elvégzése, mely indokolja a megyék fennmaradását. A feladatok körét alapvetően az határozta meg, hogy melyek azok a területek, amelyeket a települések már nem tudnak gazdaságosan megoldani, vagy célszerűnek tűnt megyei kezelésbe adni őket. (E feladatok regionális szervezése azonban a jobb méretgazdaságosságot, kisebb apparátust igényelne.)

Rinaldo Locatelli Európa tanácsi szakértő jelentésében<sup>265</sup> ráadásul rá is világított arra, hogy a 19 megye, a 22 megyei jogú város és Budapest, összesen 42 regionális típusú entitást jelent. Ez az ország méretéhez és lakosság számához képest nem tudja teljesíteni az európai regionális politika szükségleteit, túlságosan szétaprózott, gazdasági ereje jelentéktelen.

A funkciókkal egyre kevésbé bíró, csupán történelmi hagyományok miatt megtartott, szervezési korszerűtlenségeket konzerváló megyerendszer fenntartása – véleményem szerint – nem indokolt.

## A régiók forradalma

Magyarország olyan unitárius berendezkedésű állam, ahol eleddig nem volt divat a nyugat-európára jellemző regionalizmus, így nem is alakulhattak ki történelmi régiók.

Ma a régió fogalma is vita tárgyát képezi, hiszen a politológia, a közgazdaságtan, a szociológia, a közigazgatás stb, más és más definíciót alkotott. Ráadásul a régióról szóló diskurzusban gyakran keveredik a közigazgatási-politikai és a területfejlesztési-gazdasági nézőpont (az etnikai nézőpont hazánkban eleve nem érvényesül.). Az 1991-ben Szegeden rendezett Regionalitás konferencia<sup>266</sup> megpróbálta a különböző tudományterületek definícióinak szintézisét. Ezek szerint

*„a jellegzetes természetföldrajzi adottságok bázisán a közös történelmi múlt, a gazdálkodási mód és szerkezet, az ezekre épülő erős összetartozás, az infrastruktúra többé-kevésbé egységes rendszere, a népesség tudatában is meglévő régiótudat hoznak létre egy regionális egységet.”*

Ehhez a definícióhoz adható a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája, mely szerint a régió közvetlenül a központi igazgatási szint alatt elhelyezkedő, önálló politikai felelősséggel felruházott egység, melyet választott, vagy a helyi szervek által delegált tagokból álló testülettel irányít<sup>267</sup>. A 3. cikkelyének 1. pontja pontosan így szól:

<sup>265</sup> Locatelli, R., A helyi önkormányzatok tíz éve Magyarországon, *Magyar Közigazgatás*, 9(2000)

<sup>266</sup> Idézi: Agg, Z., A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban c. doktori értekezésében (Budapest, 2006).

<sup>267</sup> Napjainkban is van egy regionális fejlesztésért felelős jogi személy. Ezt Regionális Fejlesztési Tanácsnak (RFT) hívják. Ez az intézmény elsősorban területfejlesztési feladatokra jött létre. Az RFT-k munkáját – non-profit szervként – a Regionális Fejlesztési Ügynökségek (RFÜ) segítik.

„Regionális önkormányzat... az egyes államokon belül, adminisztratív módon a központi vezetés és a helyi önkormányzatok közé helyezett, választott testülettel és az önszerveződés jogával, vagy annak a központi kormányzatra jellemző típusával rendelkező legnagyobb területi közhatalóság jogát és képességét jelenti arra, hogy saját felelősségi körén belül a lakosság érdekében irányítsa a közügyek jelentős részét a szubszidiaritás alapján.”

A régiók kialakításának kényszere az európai integrációval gyorsult fel. Szükség volt egy olyan objektív összemérési rendszerre, mely alapján összemérhetők a tagállamok egyes térségei. Ekkor alkották meg a NUTS<sup>268</sup> rendszert. Bár a NUTS rendszert nem támasztja alá tételesjogi rendelkezés, a Tanács Strukturális Alapokról szóló 2052/88. sz. rendelete a NUTS rendszer alapján dönt a célterületek támogatásáról<sup>269</sup>, valamint a statisztikák is ez alapján készülnek.

A nemzetközi gyakorlatban a regionális felosztások többnyire illeszkednek a helyi-területi felosztások rendszeréhez. Hazánkban 1999-ben, az 1999. évi XCII. Törvényben<sup>270</sup> alakították ki a jelenleg érvényes 7 tervezési-statisztikai régiót, mely mint majdnem mindegyik a terület- és gazdaságfejlesztési feladatok bázisán épült. Azonban ez a felosztás sem a belső, sem az uniós követelményeknek nem fog tudni megfelelni hosszútávon. A tudomány képviselői a Magyarországon hatékonyan működő régiók számát 3 és 13<sup>271</sup> közé teszi. (A különbség igen nagy, mely mutatja azt is, hogy a nincs konszenzus, bár a régiók számának csökkentése mellett egyre több szakértő teszi le a voksát.)

Véleményem szerint a gazdaság- és területfejlesztési szempontokat, a természeti tagozódást, valamint az tagállamok NUTS-2-es régióinak jellegzetességeit figyelembe véve, a közigazgatási törvényszerűségek megtartásával *hat régió* szolgálná ki legjobban az ország érdekeit, erősítené esélyét a kohéziós és strukturális alapokból történő támogatás-lehívásnál:

- 1.) *Közép-magyarországi Régió:* Pest megye és Budapest. (Az egyik legkevésbé vitatott, homogén régió. A jelenleg érvényes rendszerben is él.)
- 2.) *Észak-magyarországi Régió:* Nógrád, Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye. (A legelmaradottabb megyék, melyeket több szempontból érdemese együtt kezelni.)
- 3.) *Alföldi Régió:* Jász-Nagykun Szolnok, Hajdú-Bihar, Bács-Kiskun, Csongrád, Békés megye. (Az alföldi társadalmi kohézió, és a gazdasági hasonlóság is indokolja az egység kialakítását.)
- 4.) *Balatoni-Bakonyi Régió:* Megyéken átnyúló megoldás, mely a Balaton vonzáskörzetét, és az idegenforgalmi szempontból hasonlóan kezelendő Bakony, Somló és Sümege térségét foglalná magában. (A Balaton-környékén élők identitástudata, életfelfogása, valamint az idegenforgalom szerepe indokolja önálló régióként történő kezelésüket<sup>272</sup>.)

<sup>268</sup> Nomenclature des unités territoriales statistiques – Egységes Területi Statisztikai Osztályozási Rendszer, mely öt szintre osztja az államot. Regionális szintek: országos szint (NUTS 1), régió (NUTS 2), megye (NUTS 3), Lokális szintek: kistérség (NUTS 4), település (NUTS 5). A lokális szint a legrészletesebb térinformatikai rendszer (térkép és adatszint) alapját is képezi. A NUTS rendszert 2003-ban átdolgozták és a helyi közigazgatási egységekre új kategóriát alkottak LAU (Local administrative units) néven. LAU 1-nek nevezték a korábbi NUTS 4-et, LAU 2-nek pedig a korábbi NUTS 5-öt.

<sup>269</sup> A pénzügyi források odaítélésénél többnyire a NUTS 2 szintet veszik figyelembe. A legnagyobb verseny a közösségi költségvetési transzferek megszerzése érdekében tapasztalható.

<sup>270</sup> Az 1996. évi XXI. Törvény módosításával.

<sup>271</sup> Mindkét szélsőség a NUTS küszöbértékeivel ütközik. A NUTS 1 szintet 3-7 millió közötti, a NUTS 2 szintet 800.000 – 3 millió közötti, míg a NUTS 3 szintet 150.000 – 800.000 közötti lakosságszámhoz kötik. Az egyébként Verebélyi Imre nevéhez köthető 13 régiót tartalmazó felosztást nem véletlenül hívják „nagymegyés rendszernek”. A regionalizmus elveit és követelményeit ez azonban nem szolgálja ki.

<sup>272</sup> A Balatoni-Bakonyi Régió elleni érveként az alacsony lakosságszámot szokták felhozni. E hangok megszólaltatói azonban nem számolnak azzal, hogy turisztikai főszezonban e régiók a többi régiót meghaladó turistát is ellátnak, így a (köz)szolgáltatások szervezésénél erre is tekintettel kell(ene) lenni.

- 5.) *Dél-dunántúli Régió:* Zala, Somogy, Tolna, Baranya megye, a balatoni régió érintett részeinek kivételével.
- 6.) *Észak-dunántúli Régió:* Vas, Győr-Moson-Sopron, Veszprém, Komárom-Esztergom, Fehér megye, a balatoni régió érintett részeinek kivételével.

Amíg nincs konszenzus a régiókról, és a rá épülő regionális intézmények feladat- és hatásköréről, addig az e-közigazgatás szerelvénye behúzott kézifékkal halad.

## A települési közigazgatás újraértelmezése - kistérségek

Az Ötv. a rendszerváltás időszakára jellemző demokratikus eufóriában minden településnek biztosította az önkormányzás jogát, önkormányzat létrehozását. Ezzel sikerült mára 3173 települési önkormányzatot létrehozni. Az önkormányzatok egyharmada olyan, ahol 500-nál alacsonyabb a lakosság száma, és 700 olyan ahol nem éri el az 1000-et, de meghaladja az 500-at. 2379 település (az összes település 76 %-a) népessége nem éri el a 2000 főt<sup>273</sup>,<sup>274</sup>. Ez az atomizált szerkezet jelentős visszalépés az 1985-ös utolsó tanácsi választásnál fennálló állapothoz képest, amikor 703 nagyközségi és községi közös tanács a teljes településállomány háromnegyedét felelte, valamint az 1000 főnél kisebb 1600 település közül már csak 50-nél működött önálló tanács<sup>275</sup>.

A települési- és önkormányzat-aprózódási folyamatot az Ötv. mellett pénzügyi-gazdasági indokok is segítették. Valamennyi község – felhasználási kötöttség nélkül – általánosan jogosult meghatározott költségvetési támogatásra. A helyi adózásból fakadóan szintén az önállóság (vagy adott esetben kiválás) mellett szólt, hogy a területen található ipari üzem, vagy idegenforgalmi létesítmény által fizetett helyi adók is az önálló önkormányzatot illetik. Már az első kormányzati ciklusban 61 új község jött létre annak ellenére, hogy már akkor tudható volt, hogy a településhálózat *atomizálódása* pontosan a racionális irányokkal ellentétes.

Számos szakértő egyetértett abban, hogy a *városiasodás küszöbértéke*<sup>276</sup> 10,000 fő<sup>277</sup>, csakúgy, mint a teljes körű szolgáltatással bíró önkormányzatok létrehozásának indokolt minimuma. (A lélekszám napjainkban 141 településen haladja meg a 10.000 főt.)

Problémát jelent az is, hogy a sok önkormányzat, rendkívül sok rendeletet bocsát ki, ami így átláthatatlan. Ha csak minden önkormányzat 10 rendeletet tart hatályban, az is közel 32.000 rendelet, mely azon kívül, hogy óriási bürokratikus teher, a jogszabályok alkotmányosságát (ellenőrizhetőségét) és a követését is veszélyezteti.

Az alacsony lélekszámú településeknél (kis-, aprófalvak, törpefalvak) ráadásul számolni kell a népességfogyással is, amely a népességmegtartó képesség csökkenéséből, az életlehetőségek romlásával együtt járó növekvő migrációból, az elöregedésből, a születési arányszám és a természetes szaporodás csökkenéséből adódik. Ezt tetézi, hogy e falvak

<sup>273</sup> Ezeknél az önkormányzatoknál az éves költségvetés közel harmadát az adminisztrációs költségek, a hivatal pusztá léte jelenti.

<sup>274</sup> Forrás: KSH Éves jelentés (2005.)

<sup>275</sup> Forrás: Szigeti, E., Az aprófalvasodás és az önkormányzatok, in szerk. Horváth, M. T., *Közigazgatás – szorítóban: Átalakulási tanulmányok a századvégen*, Unió Kiadó, Budapest, 1998, 131-160.

<sup>276</sup> A küszöbérték számításánál több tényezőt vesznek figyelembe. Többek között a hivatal fenntartásának költségei a bevételeihez mérten, vagy az ezer lakosra jutó ügyintéző számot. Ez utóbbi törpefalvak esetén 30 fő, 200-500 fős településeknél 17 fő, az 500-1000 fős településeknél 14 fő. (Az 1000 főnél kisebb lakosságszámú falvak 12200 önkormányzati dolgozót tartanak el.)

<sup>277</sup> Az EU (LEADER program) és Magyarország vidékfejlesztési programjai (pl.: ÚMVP) is a 10.000 fős lélekszám (illetve a 120 fő/km<sup>2</sup> népsűrűség) alatti településeket illeti a „falusias jellegű” jelzővel.

esetében az infrastrukturális és intézményi ellátottság mindig is alacsony volt. Az így létrejövő – több évtizede tartó – *népességérózió* többnyire<sup>278</sup> nem állítható meg.

Végül meg kell említeni, hogy a települések között nem csak a lakosság szám adja a különbséget, hanem azok társadalmi és gazdasági adottságai is. Ez – szempontunkból – a feladatellátás minőségében okoz óriási különbségeket. Márpedig a differenciálás nélküli feladatellátás az önkormányzatok egyenlőtlen terheléséhez vezet. Mára a kisebb településeken nem csak az önkormányzati feladatok elégséges szintű ellátását nehéz megszervezni, hanem a delegált államigazgatási feladatok szakszerű és jogszerű ellátását is.

Önmagában véve a sok (és gyenge) önkormányzat nem jelentene működésképtelenséget, ha erős középszint, vagy erős társulás kedv biztosítaná összefogásukat (mint a Franciáknál). Hazánkban a középszint – a korábbiakban említetteknek megfelelően – harmatgyenge, így csak erős önkormányzatokkal lenne elképzelhető az ideális önkormányzás (mint a Svédoknál)<sup>279</sup>.

Erős önkormányzatok – a korábban említett 10.000-es küszöbszám teljesítésével előre vetítik a kistérségi alapú önkormányzást. Ez a gyakorlatban városközponti vagy vonzáskörzeti (székhelyvárosi) teljes funkciós igazgatási egységeket jelenthetne. (Napjainkban amúgy is lassan csak elméletileg választható szét egy kistérség az öt „uraló” kistérségi központtól. Így egy-egy kistérségi jó megoldásnál nincs másról szó, mint a központi település megoldásának kiterjesztéséről, azaz kvázi települési önkormányzati megoldásról, melynek illetékessége „kitolódik” a kistérség többi településére.)

A kistelepülési önkormányzatokat – főleg a 2000 fős lélekszámú alattiak – az ügysegédi és IT-mentori hálózat<sup>280</sup> segítségével működő közigazgatási szolgáltatási iroda<sup>281</sup> váltaná fel. Itt a korábbi hivatalok, vagy teleházak bázisán szolgálnák ki a lakosságot. A helyi érdekeket pedig városközpontba referáló településmenedzserrel, vagy ahol a létszám indokolja, településmenedzserrel lehetne képviselni.

Létrejöhetnének tehát az *integrált közigazgatási és közszolgáltató egységek*<sup>282</sup>, melyek egy helyen (egy ablakon keresztül) nyújtják azokat a szolgáltatásokat, melyek az ügyfél személyes megjelenését (jelenlétét) igénylik. Itt azonos metodikával maximálni lehet az elintézendő ügyek számát, a hozzájuk kapcsolódó ügyfélfogadással és tájékoztatással.

<sup>278</sup> A dezurbanizáció, a városból menekülés esetében néha pont a kistelepülések nyerhetnek új, valódi funkciót. A városból visszaáramlás feltétele azonban az élhetőség és a modern társadalom infrastruktúrájának biztosítása. Pl.: a távmunka-lehetőséggel, az információs infrastruktúra biztosításával, a közlekedési infrastruktúra fejlesztésével stb. Egyelőre ezzel magyarázható, hogy az agglomerációkban, valamint az üdülőtérsegekben nem jelentkeznek az aprófalvasodásra jellemző karakterisztikus jegyek a kistelepüléseknél.

<sup>279</sup> Torma András I.m.

<sup>280</sup> Erről bővebben a Front office fejezetben lesz szó.

<sup>281</sup> Melynek vicces rövidítése lehetne a KÖSZI, reflektálva az ügyintézési segítségre.

<sup>282</sup> Dudás Ferenc i.m.

Az okmányirodák kialakítása is ebbe az irányba mutat.

Az okmány- irodához tartozó települések száma	Okmányirodák		Az okmány- irodához tartozó polgárok száma	Okmányirodák	
	száma	megoszlása %-ban		száma	megoszlása %-ban
1 – 9	161	57,7	19 000 és kevesebb	109	39,0
10 – 19	67	24,0	20 000-49 999	114	40,9
20 – 39	43	15,4	50 000-69 999	19	6,8
40 -	8	2,9	70 000-99 999	22	7,9
			100 000 és több	15	5,4
<b>Összesen</b>	<b>279</b>	<b>100,0</b>	<b>Összesen</b>	<b>279</b>	<b>100,0</b>

5.2. táblázat: Az okmányirodák száma és a hozzájuk tartozó települések, illetve polgárok számának nagyságkategóriái szerint. (Forrás: KSH, 2007.)

Az egy okmányirodához tartozó települések száma a település-szerkezetbeli aránytalanságokat is tükrözi, hiszen míg az alföldi térségben átlagosan 4-8, addig pl.: a Zalaegerszegi Okmányiroda 71 települést lát el. A lakosságban nem ekkora, bár ott is számottevő különbség figyelhető meg a budapesti átlagosan 72.000 főt kiszolgáló és a kisebb megyék 30.000 főt kiszolgáló irodái között. A szórás azonban a 36.425-ös átlaghoz képest nem akkora.

## Helyi-kistérségi feladatkörök csoportosítása

A kistérségi (helyi) feladatok – vállalásuk önkéntessége szerint – három csoportra oszthatók:

- jogszabály által *kötelezően vállalt*<sup>283</sup> feladatok:
  - Igazgatási-hatósági ügyvitel
  - Önkormányzati-testületi szervek kiszolgálása
  - Pénzügyek, gazdálkodás, beruházás
  - Közszolgáltatások szervezése, nyújtása, felügyeletükben közreműködés
  - Belső szervei működés (pl. humánpolitika, logisztika)
- *önként vállalt* feladatok
  - Pályázatkezelés
  - Közbeszerzés (járulékos)
  - Kistérségi társulási, avagy munkaszervezeti teendők
  - Marketing, nemzetközi kapcsolatok, idegenforgalom szervezése
  - Ügyvitel-fejlesztés
- *EU tagságból fakadó* (többnyire a jegyző felelősségi körébe rendelt) *többletfeladatok*:
  - Európai uniós jogharmonizáció, jogalkalmazás
  - Európai uniós pályázatkezelés
  - Európai uniós közbeszerzés
  - „Magyar” közigazgatási reformintézkedések követelményei (teljesítmény- és minőségügyi rendszer, kistérségi együttműködés, új közigazgatási eljárási, valamint más törvények)
  - Belső ellenőrzés

<sup>283</sup> A JOSZ 2006-2010 közötti informatikai-ügyviteli stratégia ajánlásának tematikája alapján.

Egy másik megközelítésben<sup>284</sup> a kistérségi (helyi) feladatokat funkciók szerint csoportosíthatjuk. Így három funkciócsoportba jutunk:

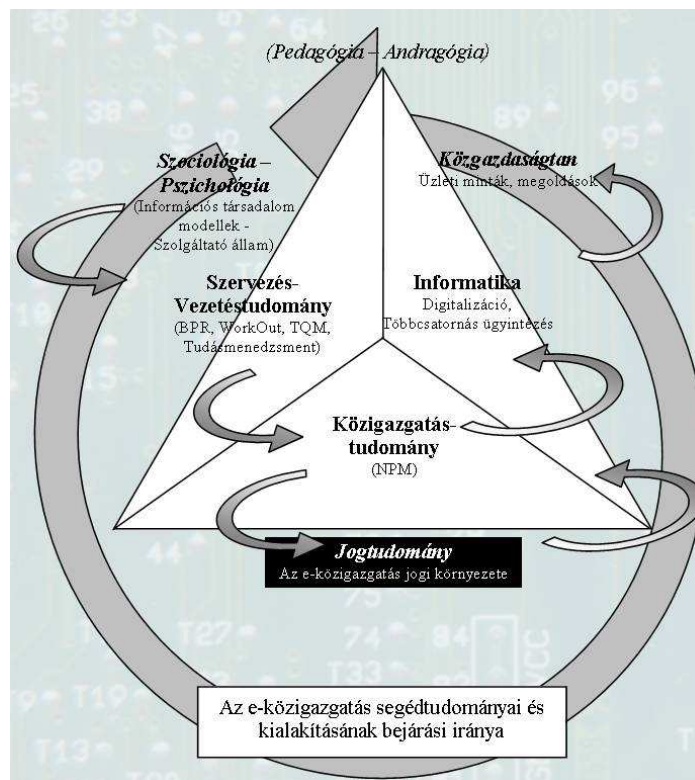
- *önkormányzati, közszolgáltatási funkció:*
  - *Törvény által telepített hatáskörök*
  - *Kistérségi szinten a megyétől átvehető feladatok*
  - *Városi vonzáskörzeti szerepek*
- *területfejlesztési funkció*
- *államigazgatási funkció*

A jövő – véleményem szerint – át fogja szabni valamennyi felosztást. Nem az lesz a lényeg, hogy mennyire fakultatív és valójában milyen funkció az, amit el kell látni. A „*fakultatív feladatok*” kategóriája lassan bemosódik a kötelező csoportba. Az államigazgatási és önkormányzati feladatok pedig összemosódnak. A követelmény egy olyan közös minimum nyújtása lesz, amelyet valamennyi integrált közigazgatási és közszolgáltató egységnek el kell látnia.

Ugyanígy az önkormányzatiság tartalma települési szinten átalakul: a helyi érdekek érvényesítése (a politikai funkcionáriusokkal együtt) a települési szintről először redukálódik, hosszútávon pedig eltűnik. Az érdekérvényesítés színtere a kistérségi szint lesz, majd onnan a regionális szintre csatornázódik. Legalábbis a fentiekben ismertetett racionális megfontolások ezt diktálják.

---

<sup>284</sup> Forrás: Józai, A., *Regionális politika I. A hazai területfejlesztés és intézményrendszere*, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2007.



## VI. Az e-közigazgatás jogi környezete

A következőkben elsősorban az elektronikus közigazgatási eljárást, valamint a jogszabályok mögött húzódó stratégiai elveket ismertetjük. Látni fogjuk, hogy a 90-es évek eleje óta a célok tárgyát illetően nincs sok újdonság. Finomhangolás történik: a Bangemann-i elvek még most is érezhetőek valamennyi stratégiai dokumentumon. Jogszabályi hivatkozások nélkül nem ússzuk meg, hiszen a markáns elvek konkrét előfordulását és egzakt megnyilvánulását érdemes tanulmányozni. A fejezet szinte önálló része az hazai közigazgatási eljárás főbb szabályainak áttekintése. Ezért ejtünk szót a közigazgatási elektronikus eljárást közvetlenül meghatározó szabályozásokról. Így nyer majd valódi tartalmat a következő néhány betűszó: a Ket., (és három kapcsolódó rendelete 193-194-195<sup>285</sup>/2005. (IX.22.) Korm rendelet) az Eitv, az Avtv, Eat., az Itv., és nyer jelentőséget szabályozásuk tartalma is.

### ***Miért foglalkozunk az e-közigazgatás jogi környezetével?***

A jog kontextusunkban olyan eszköz, mely az ügyletek szabályosságát, kiszámíthatóságát, hivatkozhatóságát szolgálja. Ennek az eszköznek napjaink információs társadalmához - illetve ennek kiépítéséhez - három - különböző karakterisztikájú - területet kell szolgálnia:

- elektronikus kereskedelem → polgári jogi jellegű ügyletek
- elektronikus kormányzat → közigazgatási jellegű ügyletek
- a két terület büntető jogi oltalmazása

<sup>285</sup> A biztonsági szabályokat tartalmazó 195/2005. Korm. Rendeletet a back office-ről szóló részben elemezzük. Tárgyalása ott indokoltabb.



Az elektronikus közigazgatás rendszere nem csupán kapcsolódik kereskedelmi megoldásokhoz (például Elektronikus Közbeszerzési Rendszer, PPP-kooperációk), hanem sok esetben kereskedelmi gyakorlatok (legjobb gyakorlatok) mintaként vezetnek közigazgatási megoldásokhoz.

A szabályozás funkciója az újfajta életviszonyok jogi feltételrendszerének kialakítása. Ez kétféleképpen történhet: egyrészt az avult és nem hatékony jogi rendelkezések eltörlésével, vagy meglévők átalakításával, bővítésével, tágításával, másrészt új jogszabályok kialakításával, új intézmények létrehozásával. Ezek után elmondhatjuk, hogy

A szabályozás célja egyrészt a folyamatok **jogi kereteinek meghatározása**, másrészt bizonyos folyamatok előtt álló **akadályok megszüntetése**.

Az e-közigazgatás megvalósulásánál – feltételrendszerénél – ezért nem is mindig az a fontos, hogy van-e adott e-közigazgatási jogintézményt szabályozó jogi norma, hanem van-e valami, ami megakadályozza új jogintézmény létrehozását, meglévő átalakítását. Ezért hangsúlyos a napjainkban zajló deregulációs folyamat.

5.	A nemzeti joghoz képest elsőbbséget élvező EU-s szabályok	Azt, hogy milyen folyamatokra van szükség, elsősorban az EU határozza meg, majd innen, fentről lefelé építkezve egészen rendeleti - közvetlen végrehajtási - szintig történő szabályozásra van szükség. Ha az így felépülő jogszabályi hierarchiát akarjuk első pillantásra áttekinteni, azt mondhatjuk, hogy az információs társadalom viszonyaira vonatkozó jogi szabályozás öt rétegű <sup>286</sup> :
4.	Koregulatív jellegű, de gyakran nem törvényileg rögzített kódexek	
3.	A hagyományos jogintézményeket elektronikusra cserélő jogszabályok	
2.	Információs társadalmi alaptörvények és kapcsolódó rendeleteik	
1.	Minden életviszonyra vonatkozó jogszabályok	

6.1. ábra: Jogi piramis (Forrás: Verebics János i.m.)

1. Az első – legrészletesebb – réteget azok a területek alkotják, melyek minden életviszonyra kiterjednek, de nem kifejezetten az információs társadalmat / elektronikus kormányzást szabályozzák.
2. A második szint az információs társadalom alaptörvényeit és végrehajtási rendeleteit tartalmazza, melyek speciálisan az információs társadalom működésének sajátosságait<sup>287</sup> szabályozzák.
3. Ezt követik azok a dinamikus fejlődő normák, melyek a hagyományos (papír alapú) ügyvitelt és az azokhoz kapcsolódó jogintézményeket váltják fel.
4. A negyedik szinten helyezkednek a koregulatív normák: az ipari önszabályozás olyan termékei, melyeknél a címzettek körében jelentkező önkéntes elfogadottságuk nem indokolja a törvényi erőt.
5. Végül az EU joga zárja a sort, melynek jellemzője, hogy a tagországok mindegyikére kötelező, az egyes nemzeti jogok felett áll<sup>288</sup>.

<sup>286</sup> Dr. Verebics János tematikáját követve (Verebics, J., *Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás – az akadályok elbontása*, vezetői összefoglaló, kézirat)

<sup>287</sup> pl.: Az adatátvitel és a kommunikáció lehetőségeit, az elektronikus eljárási lehetőségeket, az elektronikus fizetés lehetőségeit stb.

A törvényi szabályozást sok helyütt kiegészítő rendeleti szabályozás területén napjainkban egyre nagyobb lemaradás tapasztalható, mely további törvények megalkotását is hátráltatja. Gondot jelent az is, hogy az információs társadalmi működés feltételrendszerének biztosításához a felsőszintű szabályozás önmagában kevés. A jogalkotásnak alsóbb szinten főleg önkormányzati rendeletalkotásban<sup>289</sup> is meg kell nyilvánulnia. Ezt akár hatodik szintként is jelölhetnénk, hiszen ez a szint, ahol a központi törekvések akadhatnak el<sup>290</sup>.

### **Az „e-jog” mint a az e-közigazgatás megvalósulását is segítő jogterület, vagy keresztülfekvő jogág**

Eleddig sem gyakorlati, sem jogtudományi megfontolás nem indokolta, hogy önálló rendszerként kezeljük az „e-jogokat”, hiszen ezek a jogszabályok csupán megváltoztatják a „hagyományos” joganyagokat, alkalmassá teszik azokat arra, hogy napjaink információs társadalmában hasznosítani tudjuk őket. Amiért specifikusak, az pont ebben a képességükben rejlik. E képesség frissességgel, újszerűséggel, technológiai szakzsargonnal, virtualitással és számos további egyedi jellemzővel párosul.

Kísérletként azonban elgondolkodtató, hogy ha egy jogterületet általában a szabályozás tárgya és módszere alapján tudunk kialakítani, akkor vajon van-e olyan – az „e-jogokon” átívelő közös szabályozási módszertan és tárgy, amit ki tudunk ragadni? A válasz korántsem egyértelmű, hiszen ha a tárgyat vizsgáljuk, elmondható, hogy az e- jogviszonyok közös jellemzője, hogy pl.:

- valamilyen immateriális elem szerepel bennük,
- a felelősségi kérdéseket valamilyen – akár végrehajtási jellegű jogszabályban rögzített - technológiai követelményjegyzék figyelembevételével állapítják meg,
- a jogviszonyok kialakításához mindkét félnek valamilyen elektronikus eszközt (interfészt) kell használnia.

Ezek a jellemzők egyik jogágra, vagy jogterületre sem jellemzőek. A módszertani unikalitását még ennél is erőszakosabban tudjuk csak kiemelni, említve a már imént említett támaszkodást a végrehajtási jellegű rendeleti támaszkodásra a technológiai feltételek területén. Ez a szabályozási megoldás ennél a „jogterületnél” a legindokoltabb, tekintettel a technológia rendkívül gyors változására. Ezzel együtt jár az is, hogy a törvényi szabályozás kellően tág, kvázi kereteket szab meg.

A fenti gondolat-kezdemény mellett nem árt egy szélesebb körben elismert megközelítés szerint nagyjából körülhatárolni a területet. Látható, hogy az Európai Közösség Alapító Szerződéséből négy nagy szabályozási terület képezi az információs társadalom elsődleges joganyagát:

- Távközlési politikai szabályozás
- Infokommunikációs technológiák technológiai fejlődésének támogatásáról szóló szabályozás

<sup>288</sup> Magyarország EU-tagországi lévén az IDA, majd az IDA bc program keretén belül számos olyan területtel találkozunk majd, melyet 2006. január 1-ig összeurópai szinten szabályoznak. Ez részben szerencsés, hiszen az EU-kompatibilitási problémák nem jelentkeznek, részben pedig figyelmeztető jel, hiszen az EU-szintű szabályozáshoz fel kell készíteni a hazai közigazgatást.

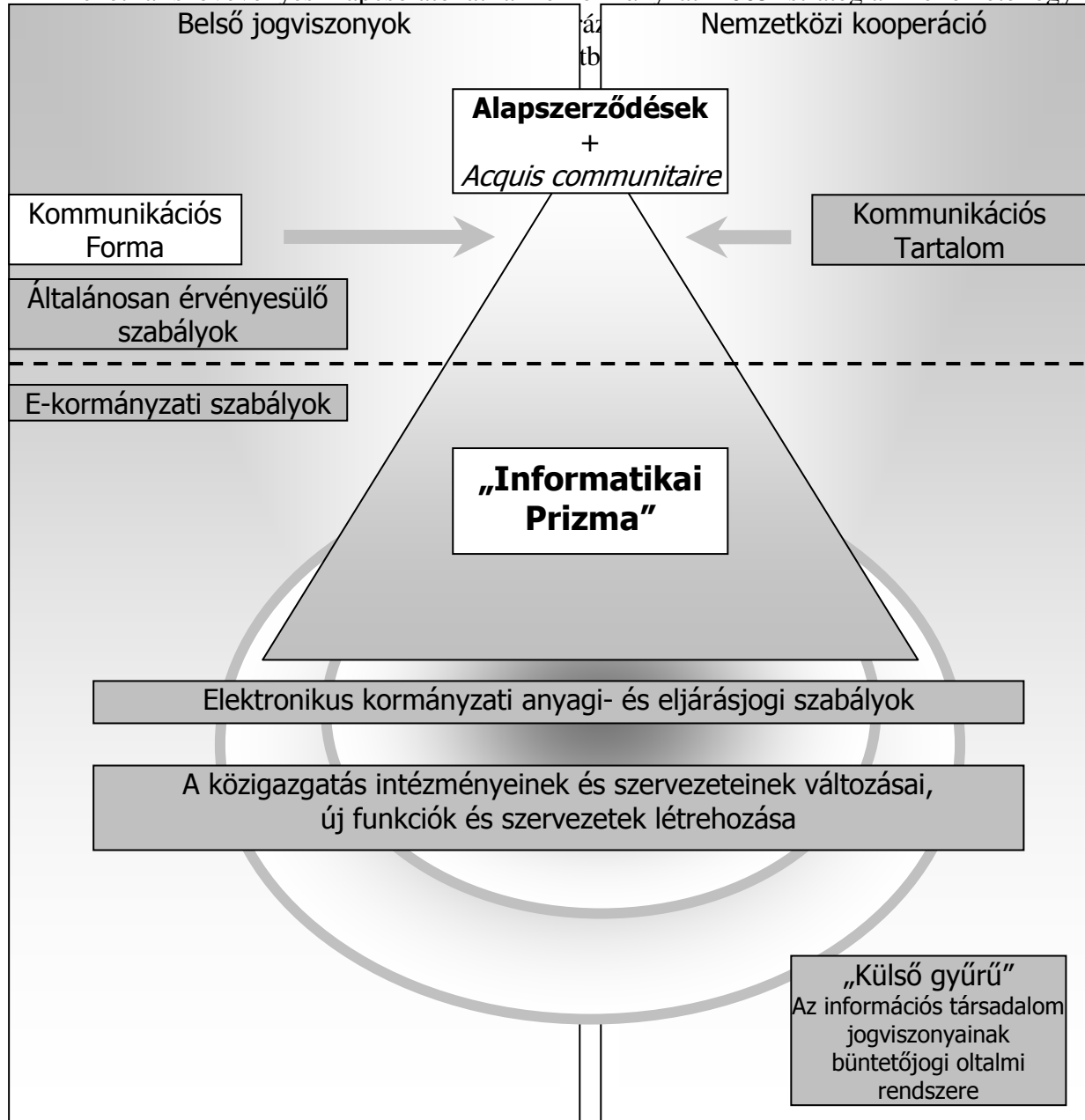
<sup>289</sup> Tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendeletalkotása a törvényekhez képest lényegesen gyorsabb és rugalmasabb forma, több tekintetben itt mutatkoznak olyan lehetőségek, melyekből az úttörő e-kormányzati megoldások kialakíthatók.

<sup>290</sup> Elég csak a KET azon rendelkezéseire gondolni, miszerint a helyi önkormányzat képviselőtestülete korlátozhatja a hivatalban elektronikusan intézhető ügyek körét. (Melyet a képviselőtestületek többsége meg is tett regnálásuk kezdetén...)

- Az európai ipar versenyképességének fokozását segítő szabályozás
- Transzeurópai hálózatokra vonatkozó szabályozás

A másodlagos joganyag ezekhez kapcsolódóan szerteágazó, és számos területet érint. Ez az összefonódás adja a választ a terület a pillanatnyi elkülöníthetlenségére. Ezen másodlagos joganyagok gyakorta már nem is „információs társadalmi tartalmúak”, hanem például csupán más elektronikus szabályozó jogszabályok alkalmazhatóságáról szólnak. Ugyanide tartoznak azok a szervezeti normák, melyek infokommunikációs vonatkozású jogintézmények közösségi és tagállami viszonylatú szervezeti-működési alkalmazhatóságáról szólnak.

Ezeket a szövevényes kapcsolatokat az e-kormányzat 2005 stratégia melléklete egy



6.2. ábra: Informatikai jogi prizma

<sup>291</sup> Miniszterelnöki Hivatal, Elektronikus Kormányzati Központ, *Az e-kormányzat 2005 stratégia melléklete*, Budapest, 2005.

A prizma csúcsán az Acquis áll, mely kvázi „alpnorma-halmazként” nyomja rá bélyegét minden szabályozásra. A prizma egyik oldala a kommunikációs forma szerinti szűr. Ide tartoznak azok a közösségi normák, melyek az elektronikus kommunikáció feltételrendszerére vonatkozóan szabályoznak. Ide sorolhatjuk elsősorban az adatvédelem, az adat- és információs biztonság, az adatátvitel, a hírközlés, számítógépes technológiák használata, digitális aláírás stb. kérdéseinek szabályozását. A prizma másik oldalát az így elérhető tartalmakra vonatkozó szabályozás adja. Többek között ilyen a fogyasztóvédelem, az elektronikus kereskedelem (gazdasági jog, társasági jog), a reklámjog, a szerzői jog.

A normák külső gyűrűjét az információs társadalmi életviszonyok megsértőit szankcionáló büntetőjogi normák rendszere alkotja, mely az így kialakított életviszonyokat hivatott védeni.

Persze nem felejthetjük el, hogy minden szabályozás háttérében a belső jogszabályi környezet és nemzetközi kooperáció működik.

Az e-kormányzatra vonatkozó joganyag mindezen szabályok releváns összessége, mely két nagy részre (sávra) osztható:

- anyagi és eljárásjogi normákra
- szervezeti normákra

Érezhető, hogy az egyes jogszabályok érvényességi ideje eltérő, így az intézményeket létrehozó, átalakító, feladatkiosztó stb. (összefoglalóan: szervezeti) normák a legrövidebb időtartamúak, míg az anyagi és eljárásjogi normák hosszabb élettartamúak. Ugyancsak eltérő a jogszabályok élettartama és jelentősége, ha a jogforrásokat tekintjük. A nemzetileg közvetlenül érvényesülő kógens jogszabályok hosszabb, míg az irányelvek, melyeknek nemzeti implementációja meghatározott, általában rövidebb várható élettartammal és jelentőséggel számolhatnak.

## **Dereguláció**

Ahogy fejezetünk elején említettük, az e-közigazgatás jogszabályi feltételrendszerének kialakításánál nem csak alkotás és átalakítás, hanem megszüntetés: az e-ügyintézés és e-működés előtt álló jogszabályi akadályok lebontása is szerepel.

A rendszerváltás óta folyamatosan keletkeznek újabb és újabb jogszabályok, amelyek különféle adminisztratív kötelezettséget is támasztanak az ügyfelek felé. Az adminisztratív terheket egyre nagyobb államgépezet szolgálja ki, köszönhetően a fragmentált és többszörösen átfedő struktúráknak. Az egyre nagyobb állam egyre lassabb és egyre bürokratikusabb. Ennek is köszönhető, hogy hazánk adminisztrációra fordított költségvetése a GDP-hez képest közel kétszerese, az EU átlagának<sup>292</sup>.

A dereguláció áll a jogszabályok (és kapcsolódó jogintézményeik és intézményeik) felülvizsgálatából, a felesleges jogi előírások és eljárások kiiktatásából, valamint a jogalkotás egyszerűsítéséből, átláthatóvá tételéből, a jogszabály jövőbeli címzettjeinek fokozottabb bevonásából.

A dereguláció eredménye előremutató lehet, attól függően, hogy a vizsgálatok eredményeinek feladatait a végrehajtó hatalom mennyire következetesen hajtja végre<sup>293</sup>.

<sup>292</sup> Magyarország a GDP 6,7%-át fordítja adminisztrációra, míg az EU 25-ök átlaga 3,5%. Forrás: [www.gkm.hu](http://www.gkm.hu) – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>293</sup> 2008 tavaszáig a deregulációs folyamat eredményeként 1500 formailag hatályos kormányrendelet és 2000 miniszteri rendelet veszítette hatályát és került ki a jogrendből, mert megváltozott az a társadalmi-gazdasági környezet, ami korábbi létüket igazolta.

## Markáns EU stratégiák és kapcsolódó jogszabályaik

Az EU témánkba illő stratégia-alkotási tevékenységét három korszakra oszthatjuk:

### A kezdetek – 1993-1999 – a remény éve

Az EU információs társadalom építése a kezdetektől fogva reaktív jellegű, egyfajta válasz az USA és a Japán – Szingapúr tengely kezdeményezésire<sup>294</sup>. Az EU ebben a versenyben gyakorta a harmadik helyet szerzi meg, holott mindig az élre kívánt törni. A verseny tétje nem csupán presztizs-értékű, a győztes itt a legnagyobb versenyképességű szereplővé, azaz a legdinamikusabb gazdasággá nőheti ki magát. A fejlődés első – látható – lökését az internet (és a kezdeti internetes szolgáltatások) adták 1992-ben<sup>295</sup>.

Főbb dokumentumai:

- *Fehér könyv a növekedésről, versenyképességről és foglalkoztatásról [COM (93) 700 final] - 1993*
- *Bangemann jelentés*
- *Korfui európai csúcsértekezlet határozata*
- *Európa útja az információs társadalomba” akcióterv – [CO (94) 347 final] és az Európai Tanács esseni nyilatkozata - 1994*
- *Bled-i közép-európai miniszteri tanácskozás*
- *Negyedik keretprogram (FP4 – 1994-1998)*
- *G7 konferencia az Információs Társadalomról - 1995*
- *IDA (468/1995/EC határozat) - 1995*
- *“Élet és munka az Információs társadalomban: az ember az első helyen” c. Zöld könyv [COM (96) 389 final] - 1996*
- *“Korfutól Dublinig – Kibontakozó, új prioritások” közlemény [COM (96) 395 final] - 1996*
- *“Telekommunikáció, a media és az információtechnológia közös fejlődési tendenciái, konvergenciája” c. Zöld könyv [COM (97) 623 final] - 1997*
- *eTEN – TEN-TELECOM program*
- *A Felső Szintű Szakértői Csoport végső jelentése az információs társadalomról*
- *Ötödik keretprogram (FP5 – 1998-2002) - IST*
- *A Tanács 253/1998/EK döntése az Információs Társadalom Promóciójáról: PROMISE program – 1998*

Az időszak tétje a versenyképesség és a gazdasági prosperitás, azonban a lelkesedés túlzott optimizmusba hajlik. A korszak jelentősége, hogy azon felül, hogy számos kormányzati és kormányközi szervezet hitet tett az információs társadalom kiépítése mellett, megfogalmazódtak azok a problémák és arra választ adó programjavaslatok, melyek – túlnyomórészt – még ma is érvényesek, vagy alapként szolgálnak későbbi programokhoz. Bangemann óta tudjuk, hogy az információs társadalom építőkockáinak (hálózatok, alapszolgáltatások, alkalmazások, interkonnektivitás és interoperabilitás ) fejlesztése teszi az Unió gazdaságát egy gyorsabb növekedési pályára.

<sup>294</sup> A Bangemann jelentés is kvázi válasz az 1992-es szingapúri „Intelligens sziget” koncepcióra.

<sup>295</sup> Szempontunkból ezért is irreleváns foglalkozni a '80-as években indult francia Minitel-rendszerrel, valamint az 1978-as első kísérleti programmal, mely már említi az információs társadalom néhány témáját.

Ezeket alátámasztva kap helyet a Keretprogramokban<sup>296</sup> (Framework Programme - FP) az információs társadalom (majd később ezen belül az elektronikus közigazgatás) területe, azt hangsúlyozva, hogy a kutatás-fejlesztés egyre nagyobb mértékű támogatása az információs társadalmak sikerkritériuma.

Nem csak az Európai Unió tett hitet az információs társadalom kiépítése mellett, hanem a világ legfejlettebb országait tömörítő G7<sup>297</sup>-ek is alapelveket fektettek le a beruházások ösztönzésére. 11 konkrét kísérleti programot indítottak – eltérő országfelelősökkel – melyek a világ jobbra téételét célozták. (Ezek a programok is a túlzott lelkesedést tükrözték, hiszen számos program nagyobbra sikerült, mint amit a végrehajthatóság lehetővé tett volna.)

Ugyancsak ezen évek „terméke” az azóta is folytatódó IDA program, mely a közigazgatás elektronikus működéséhez szükséges infrastruktúra és információcsere szabványosítását tartalmazta.

Az időszak vége felé egyre nagyobb figyelmet fordítottak a tartalomfejlesztésre az infrastruktúrafejlesztés kritika nélkül fejlesztésén túl.

## A tervezés időszaka 1999-2004 – Európa és az információs társadalom átértékelése

Az időszak jellegzetessége, hogy a „jelszógyár” teljesítménye visszaesett, a politikusok elkezdtek nyitni a társadalom felé és jelszavak helyett valódi (és végrehajtható) tervek irányába mozdultak el. Az eEurope stratégiával új információs társadalmi politikai megközelítés vette kezdetét.

Főbb dokumentumai:

- *“Állami szektorból származó információk – kulcsfontosságú erőforrás Európa számára” c. Zöld könyv [COM(98) 0585 final] -1999*
- *Safer Internet Action Plan (SIAP) 276/1999/EC rendelet - 1999*
- *IDA II. (1719/1999/EK határozat – 1720/1999/EC határozat) -1999*
- *Fehér Könyv az európai kormányzásról – [COM (2000) 11 final]*
- *eEurope 2002 – akcióterv [COM (2000) 330 final] - 2000*
- *IST a Hatodik keretprogramban (FP6 – 2002-2006)*
- *eContent*
- *eEurope 2003+*
- *eEurope 2005 [COM (2002) 263 final] - 2002*
- *The Role of E-government for Europe's Future – Az eKormányzat szerepe Európa jövőjében – Európai Bizottsági közlemény [COM (2003) 567 final] – 2003*
- *IDAbc (387/2004/EC határozat) - 2004*
- *Safer Internet plus program [COM(2004) 91 final] -2004*
- *Galileo program [COM (2003) 17 és 673 final] és [COM (2004) 112 final]*

Egyre konkrétabb elképzelések, tervek, majd ebből eredő programok és projektek láttak napvilágot. A programok között egyre nagyobb lett a kohézió, a horizontális programok egyre jobban kapcsolódtak a prioritásokhoz.

A tartalomfejlesztés mellett egyre erősebb fókusz került az információs társadalmi anomáliák kiküszöbölésére, így a Biztonságosabb Internet Akcióterv végrehajtására, valamint a hátrányos helyzetű országok, hátrányos helyzetű társadalmi rétegek, hátrányos helyzetű

<sup>296</sup> A negyedik keretprogram (FP4) allokál önálló forrást először a tématerületnek 1994-1998 között, majd ezt követően egyre nagyobb mértékben kap támogatást az információs társadalom és ezen belül az e-közigazgatás területe.

<sup>297</sup> Oroszország csatlakozása (1998) után G8-nak hívják őket. Napjaink politikai tendenciája – grúzai agresszió – felvetette Oroszország kizárását, így lehet, hogy ismét G7-ként fognak majd.

csoportok felzárkóztatására. Ez utóbbi kezdeményezés „Inkluzív Európa” néven napjainkban ismét hangsúlyossá vált.

Kiemelkedő stratégiaként megszületett az eEurope stratégia-„sorozat”, mely azóta is valamennyi EU-tagország nemzeti stratégiájának magvát alkotja.

A 2000. márciusi lisszaboni csúcson, és a 2000. júniusi feira-i csúcson történt változtatások után alakult ki a Bizottság 2001. március 23-24-i stockholmi ülésén eEurope 2002 stratégiai jelentés, melyben az elektronikus kormányzati terület önálló programot kapott, melynek célja a közszolgáltatások elérhetővé tétele az üzleti szféra és a polgárok számára. A kiemelt célok között helyett kapott

- 1.) a már korábban prioritásként kezelt közszolgálati információk elérésének biztosítása, információszabadság és elektronikus átláthatóság
- 2.) a közigazgatási szervek nemzeti és nemzetközi (uniós) adatszéréjének biztosítása
- 3.) a nyílt forráskódú szoftverek bevezetésének támogatása
- 4.) az elektronikus aláírás bevezetése a hatósági ügyintézésben
- 5.) az elektronikus hatósági ügyintézési formák meghonosítása;

Az e-közigazgatás megvalósításának „végterméke” az online közigazgatási szolgáltatás. Tekintettel arra, hogy több ezer közigazgatási ügytípust ismerünk ezek egyidejű e-közigazgatási ügymenetté alakítása – annak erőforrásigénye miatt – képtelenség. Ezért határozott úgy az EU, hogy az ügyek gyakorisága alapján felállít egy sorrendet, amely mentén a tagállamoknak haladni ajánlott. A leggyakoribb ügyeket az alábbiak szerint csoportosítatjuk:

- Okmánykiállítással kapcsolatos szolgáltatások
- Adó, járulék és vámszolgáltatások
- Egészségügyi és szociális szolgáltatások
- Oktatási szolgáltatások
- Munkavállalással kapcsolatos szolgáltatások
- Elektronikus fizetéssel járó szolgáltatások
- Állampolgári azonosítást biztosító (kapcsolódó) szolgáltatások
- Egyéb szolgáltatások

Ennek tükrében készült el az azóta is hivatkozott 20-as lista<sup>298</sup>, mely az állampolgárok (12) és vállalkozások (8) számára kínálja a leginkább igényelt, legalapvetőbb közszolgáltatásokat. A szolgáltatások nyújtásának négy szintjét különbözteti meg, a hagyományos és az ügyfél jelenlétét egyáltalán nem igénylő – teljesen elektronizált – eljárások között<sup>299</sup>:

1. szint: információ – on-line információk nyújtása a közigazgatási szolgáltatásokról. A legalapvetőbb funkció, hogy a hivatali információk a hivatal működésétől függetlenül elérhető legyenek. Erre a média fejlődésével egyre több mód nyílik. A leginkább alkalmazott médium az internet, de felmerül a wap-oldalak, illetve a DiTV (digitális televízió) mint közeg

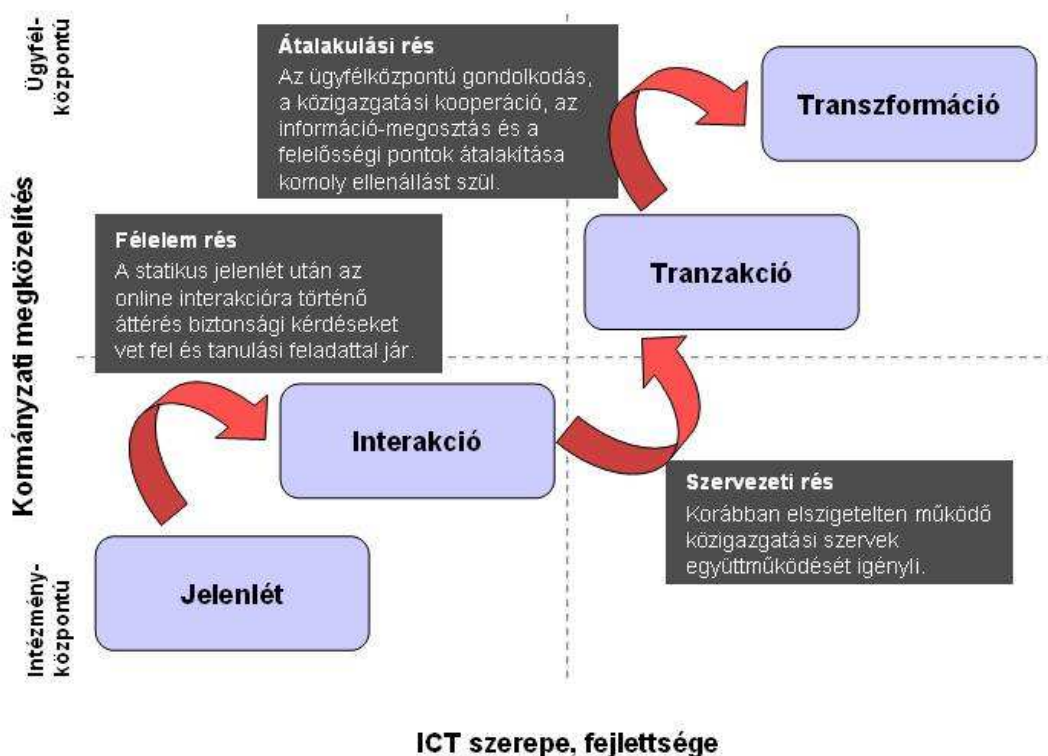
<sup>298</sup> Common list of Basic Public Services követelményjegyzék, vagy másként 12+8-as lista. (Nálunk ez 27 ügytípust jelent, mert az EU-s csoportosítás hazánk ügycsoportjaival nem egyezik. Pl.: Okmányoknál külön csoportot jelent a gépjárművel és az útlevelemmel kapcsolatos ügyintézés.) Azaz hazánkban a 12+8=27.

<sup>299</sup> Forrás: Budai, B.B.–Sükösd, M., *M-kormányzat – M-demokrácia*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005, 136-137.

alkalmazásának a lehetősége is. Ezzel a hivatal terhelése csökken, valamint az információ-nyújtó kapacitás is felszabadul.

2. szint: egyirányú kapcsolat – nyomtatványok, űrlapok, adatlapok letöltésének, kinyomtatásának lehetősége, azaz csökken az ügyintézésre fordítandó idő. A „nyomtatvány” szó a formalizáltságot, a „letöltése” az elektronizáltságot mutatja, így ez a szint jelenti az előszobát a valódi e-közigazgatási szolgáltatások felé.
3. szint: interaktivitás – nyomtatványok, űrlapok, adatlapok on-line úton történő kitöltése, beleértve a hitelesítést. Itt már majdnem megvalósul a távügyintézés lehetősége, azonban az illetékek lerovása ezen a szinten nem megoldott, így az ügyfélnek úgymint egyszer még meg kell jelennie.
4. szint: tranzakció – a teljes ügymenet elektronizálása: döntés, kézbesítés, illetékek lerovása. Ez a szint már az e-igazgatás „megtestesülése”, amikor az ügyfél egyáltalán nincs jelen fizikailag és az ügymenet is nyomon követhető; viszonylag magas szintű automatizáltságot, ennek révén nagy időmegtakarítást eredményez.<sup>300</sup>

Az egyes szofisztikációs szintek közötti átlépést „rések”, kihívások övezik.



6.3. ábra: a CLBPS szofisztikációs szintjei és részei

(Forrás: Miniszterelnöki Hivatal, Elektronikus Kormányzat Központ: eKormányzat 2005 stratégia.)

A CLBPS közszolgáltatásai az alábbi ügytípusokat (és azok felelős háttérintézményeit) takarják Magyarországon.

<sup>300</sup> Napjainkban – a CapGemini 2007-es benchmarking módszertana nyomán – egyre többet beszélünk a targetizációról, mely kvázi ötödik szintként olyan proaktív, automatizált szolgáltatásokat takar, mely célirányosan elégíti ki az ügyfél oldali elvárásokat. Érdemes említeni a 0-dik szintet is, mely a teljes offline világ állapota. (Ezen a szinten e sorok írásakor még vannak intézmények.) Valódi értelmet azonban egy „kvázi offline vagy kvázi nulladik” szint kaphatna, mikor bár látszólag van weboldala az adott intézménynek, azon érdemi tartalom nem található. Így már nem egy valóságtól elrugaszzkodó kategóriát nyernénk.



Szolgáltatás	Intézmény	Leírás
<i>Üzleti (BUS) szolgáltatások</i>		
<b>BUS 1/a</b>	FMM	Munkavállalók és foglalkoztatók számára nyújtott szolgáltatások (munkáltatók bejelentési kötelezettségének elősegítése, munkavállalók számára betekintési lehetőség a róluk benyújtott információkba)
<b>BUS 1/b</b>	ONYF	Munkáltatók bejelentése nyugdíjbiztosítási adatokról
<b>BUS 2</b>	PM	Társasági adóbevallás, értesítés
<b>BUS 3</b>	PM	ÁFA: bevallás, értesítés
<b>BUS 4</b>	IRM	Korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok bejegyzése, változásbejegyzése
<b>BUS 5</b>	KSH	Adatközlés a statisztikai hivataloknak
<b>BUS 6</b>	PM	Vámáru-nyilatkozatok benyújtása, kezelése
<b>BUS 7</b>	KVM	Környezetvédelemmel összefüggő engedélyek szerzése
<b>BUS 8</b>	MEH	Közbeszerzési eljárás
<i>Állampolgári (CIT) szolgáltatások</i>		
<b>CIT 1</b>	PM	Jövedelemadó bevallás, értesítés a kivetett adóról
<b>CIT 2/a</b>	FMM	Álláskeresés interneten keresztül az ÁFSZ állásajánlataiban
<b>CIT 2/b</b>	FMM	Állásbejelentés interneten keresztül az ÁFSZ állásadatbázisába
<b>CIT 3/a</b>	FMM	Munkanélküli járadék igénylése
<b>CIT 3/b</b>	MAK	Munkavállalók gyermekei után járó pótlékok igénylése
<b>CIT 3/c</b>	OEP	Kötelező egészségbiztosítás ellátásai
<b>CIT 3/d</b>	OM	Tanulói ösztöndíj megpályázása
<b>CIT 4/a</b>	KEKKH	Útlevigénylés és útlevéllel kapcsolatos egyéb ügyintézés
<b>CIT 4/b</b>	KEKKH	Gépjárművezetői engedély ügyintézés, illetőleg vezetési jogosultság megszerzése
<b>CIT 5</b>	KEKKH	Járművek nyilvántartásával kapcsolatos ügyintézés, járműigazgatás (új, használt és importált gépjármű forgalomba helyezése, műszaki vizsgáztatása, járműigazgatási ügyek)
<b>CIT 6</b>	MEH	Építési engedély iránti kérelem
<b>CIT 7</b>	IRM	Rendőrségi on-line bejelentések, feljelentések
<b>CIT 8</b>	NKOM	Közkönyvtári katalógusok hozzáférhetősége, keresési lehetőségek elérése 1954-ig
<b>CIT 9/a</b>	KEKKH	Születési anyakönyvi kivonat ügyintézése: kérvényezés, kiadás
<b>CIT 9/b</b>	KEKKH	Házassági anyakönyvi kivonat ügyintézése: kérvényezés, kiadás
<b>CIT 10</b>	OM	Felvételi jelentkezés (középiskolákba, felsőoktatási intézményekbe)

<b>CIT 11</b>	<b>KEKKH</b>	Lakcímváltozás bejelentése (lakcímgazolvány pótlás, csere)
<b>CIT 12</b>	<b>EUM</b>	Egészségüggyel összefüggő szolgáltatások (pl. interaktív tanácsadás kórházi szolgáltatások elérhetőségéről, kórházi bejelentkezések)

6.1. táblázat: CLBPS 12+8-as lista

A gyakran citált „20-as” vagy „12+8-as lista” a leggyakoribb ügyeket takarja, melyeket kormányportálon keresztül ajánlott elérhetővé tenni.

		Állampolgári szolgáltatások	Üzleti szolgáltatások
Költségvetési bevételt eredményező e-szolgáltatás		CIT 1 – Jövedelemadó	BUS 1 – Munkavállalók társadalombiztosítási járuléka BUS 2 – Társasági adó BUS 3 – ÁFA BUS 6 – Vámkezelés
Nyilvántartások		CIT 5 – Gépjármű nyilvántartás CIT 9/a – Születési anyakönyv CIT 9/b – Házassági anyakönyv CIT 11 – Lakcímváltozás	BUS 4 – Új cégek bejegyzése BUS 5 – Statisztikai adatközlés
Közvetlen segítséget nyújtó e-szolgáltatások	pénzügyi	CIT 2 – Álláskereső CIT 3/a – Munkanélküli járadék CIT 3/b – Családtámogatások CIT 3/c – Egészségbiztosítás CIT 3/d – Tanulói ösztöndíj	BUS 8 – Közbeszerzés
	természetbeni	CIT 8 – Közkönyvtárak CIT 7 – Rendőrségi bejelentés CIT 12 – Egészségügyi szolgáltatások	
Igazolványok és engedélyek		CIT 4/a – Útlevél CIT 4/b – Gépjárművezetői engedély CIT 6 – Építési engedély CIT 10 – Felsőoktatási felvétel	BUS 7 – Környezetvédelmi engedélyek

6.2. táblázat: a CLBPS listájának csoportosítása, a fő szolgáltatáscsoportok mentén.  
(Forrás: e-közigazgatás fejlesztése, EKOP stratégiai koncepciója 2007-2013)

A *költségvetési bevételt eredményező szolgáltatások* a legösszetettebb, legnagyobb infrastrukturális igényű (vas- és adatigényű) szolgáltatások. Eredményük azonban az automatizált ügymenet, mely jelentős erőforrás-megtakarítást, valamint az e-közigazgatás ügyfél oldali elfogadottságának növekedését éri el.

A *nyilvántartások* célja az ügyfelekkel összefüggő adatok, események tárolása, és azok elérésének biztosítása. Ez adatbázisokat feltételez. Az adatbázis alapú szolgáltatásoknál a papír alapú igazolásokat a közhiteles adatbázis naprakész elérése váltja fel.

A *közvetlen segítséget nyújtó e-szolgáltatások* pénzügyi és természetbeni – életminőségite javító – segítséget (információt és online ügyintézési lehetőséget) biztosítanak. Az életminőséget javító, természetbeni szolgáltatások nagyobb problémák megoldásához nyújtanak teljes, vagy rész-segítséget. A pénzügyi segítséget nyújtó szolgáltatások információt és igénybevételei segítséget nyújtanak automatikus munkafolyamataik révén.

Az *igazolványok és engedélyek* kiadását támogató szolgáltatások állampolgári státuszokat, és ezek feltételeinek meglétét vizsgálják. Az ügyfelek e szolgáltatásokat meghatározott időközönként (ritkán) veszik igénybe, így az ellenőrzésre csak az igazolványok megújításakor kerül sor. Az elektronikus megoldások lehetőséget biztosítanak egy frekvenciátalabb, folyamatos ellenőrzésre is.

E clusterek közös jellegzetessége, hogy mindegyik csoport infrastrukturális erőforrásigénye nagy, magas szintű titkosítási és azonosítási igényt támasztanak, azonban

jelentős elektronizálási és automatizálási lehetőséget biztosítanak, melynek folyamányaként jelentősen értéknövelt szolgáltatásokat képesek létrehozni.

Az akcióterv rendelkezett arról is, hogy jelentés formájában 2002-ben történjék meg az eEurope 2002 terv eredményeinek értékelése is<sup>301</sup>.

Az eEurope 2002 akcióterv elfogadásával egyidőben született döntés az akkor még csatlakozó országok számára kidolgozandó program (eEurope+) megalkotásáról. A lista és a szolgáltatási szintek napjaink olyan indikátorai, melyekkel az EU saját tagországainak felkészültségét méri (az ún. rediness reportokban).

## A kijózanodás és realitás időszaka – 2005 –

A lisszaboni csúcson meghatározott 3%-os kutatás-fejlesztési ráfordítást csak néhány ország tudta teljesíteni. A keretprogramok költségvetése is elenyésző a szükséges mértékhez képest. Ennek eredménye, hogy a meghatározott célok sem tudtak olyan mértékben teljesülni, ahogy az az akciótervben elvártként szerepelt. A lisszaboni kiábrándultság a nagy ívű terveket a józanabb, az EU jelenlegi teljesítménymutatóihoz rendelt tervekre cserélte.

Főbb dokumentumai:

- „i2010: Európai Információs Társadalom a növekedésért és foglalkoztatásért” Stratégia [COM(2005) 229 final]
- „i2010: E-government cselekvési terv: az elektronikus kormányzat létrehozásának felgyorsítása a társadalom egészének javára [COM(2006) 173]
- Hetedik keretprogram – (FP7 -2007-2013)

Az i2010 és az azután készülő stratégiák szintetizálják a korábbiakat, célokban azonban jóval kimértebbek korábbi társaiknál.

Az i2010 három „itársadalmi prioritást” határoz meg:

- 1.) *Egységes Európai Információs Tér létrehozása, mely elősegíti az információs társadalom és média nyílt és versenyképes piacának működését.* Ez a követelmény magába foglalja a
  - a. szélessávú internet terjedését, mely
  - b. egyre növekvő tartalommal,
  - c. biztonságos
  - d. és interoperábilis működést ér el.

Támogatandó ezért minden új és hasznos európai tartalom létrehozása és terjesztése, interoperabilitással, digitális jogkezeléssel és biztonsági kérdéssel foglalkozó program és projekt.

- 2.) *Infokommunikációs kutatás-fejlesztési beruházások növelése.* A lisszaboni célokat bár követték jó kutatási eredmények, azonban az innovációk gazdasági megtérülése már gyakran elmaradt.
- 3.) *Befogadó (inkluzív) európai információs társadalom megteremtése.* Az „eEuropa: Információs Társadalmat Mindenkinnek” c. stratégia óta visszatérő kérdés a digitális szakadék (digital divide – e-gap!) áthidalása. A kérdés napjainkban is olyannyira jelentős, hogy az EU-s állampolgárok csaknem fele még mindig nem fér hozzá az e-kormányzati szolgáltatásokhoz. Ennek oka az internet-elérés árában és akadálymentesítésének elmaradásában keresendő. (A helyzetet árnyalja, hogy

<sup>301</sup> Ez meg is történt az „eEurope Benchmarking Report, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 5. 2. 2002, COM(2002) 62 final.” C. dokumentumban.

az újonnan csatlakozóknál ez az arány lényegesen magasabb.) A program tehát az akadálymentesítést és a hálózati elérés árcsökkentését kívánja meg.

Az *i2010 e-közigazgatási programterve* pedig – kummulálva és közigazgatás-orientáltra szabva az eddigi általános információs-társadalmi kívánalmakat - az alábbi átfogó célokat tűzte ki:

- a kormányzás eszközrendszerének – kiváltképp a jogalkotás módszertanának – megújítása (integrált központi infrastruktúra továbbfejlesztésével)
- a civil társadalom részvételének erősítése (e-demokrácia)
- a közigazgatás szolgáltatóvá tétele (integrált közigazgatási ügyfélszolgálatokkal, ügyfélközpontú megközelítéssel, többcsatornás elérés biztosításával);
- a közigazgatási intézmények költséghatékonyabb működése (a bürokrácia csökkentésével, elektronikus alapú működési rendszer kialakításával)
- a humánerőforrás felkészültségének javítása
- a kistérségi és területi döntési szint megerősítése

E célok érvényessége – azok általános jellege miatt – az elkövetkezendő pár évre garantálható.

## Két évtized stratégiáinak esszenciája

Az információs társadalom és e-közigazgatási stratégiák majd két évtizede szinte ugyanazt mondják, bár eltérő hangsúlyokkal. A stratégiák szólnak:

- 1.) *infrastruktúráról (újabbban működésről)*
- 2.) *szabályozásról és intézményrendszerről (a jogi keretek felállításáról, módosításáról, lebontásáról);*
- 3.) *tartalomról (szolgáltatások)*
- 4.) *felhasználókról (képzések, mentorálás, elterjesztés, inkluzívitás, e-demokrácia);*
- +1.) *horizontálisan fejlesztésről és kutatásról (K+F)*

Úgy tűnik, ebből a négy komponensből áll, és ezek folyamatos fejlesztéséről szól az e-közigazgatási programalkotás. A stratégiák üzenete is nagyjából ugyanaz: ha a négy csoportra odafigyelünk, és megoldjuk horizontális fejlesztésüket, akkor elérjük az információs társadalmi kánaánt, mely gazdasági prosperitáshoz vezet. Amennyiben nem, úgy vesztesek leszünk. A stratégiák tehát Bangemann óta nem hoznak sok újat, legfeljebb szofisztikáltságukban.

Tekintsük át az egyes csoportok hívószavait:

1.) **Infrastruktúra:** Az első stratégiák hangsúlyos területe az Infokommunikációs eszközök *infrastruktúrájának fejlesztése* volt, mely alatt először *egyetemi és kutatói hálózatokat*, majd egy idő után a közigazgatás és a versenyszféra számára is elérhető (*transz európai*) *hálózatok* és hírközlő rendszerek fejlesztését értették. Ez utóbbira később konkrét programok vonatkoztak (TESTA, CIRCA, PKICUG, AG). Egyúttal ide értették az *elektronikus légi utak*, *egészségügyi hálózatok* és *városi információs hálózatok* fejlesztését is. A hálózatok kiegészítéseként a penetráció nem elégséges bővülése miatt egyre gyakoribb követelmény lett a *nyilvános internetelérési pontok (PIAP)* biztosítása is.

A hálózatok fejlesztésénél idővel megjelent az *interkonnektivitás* (összeilleszhetőség, összekapcsolhatóság) és *interoperabilitás* (hálózatok egyidejű alkalmazhatósága, kompatibilitása), követelménye (IDA, IDA<sub>bc</sub> programok).

Az infrastrukturális beruházások gyorsítására a *magánberuházások támogatását* és a *PPP konstrukciók* kialakítását - akár *alternatív eléréssel* is - szorgalmazta az EU.

Üde színfolt ebben a körben a *GALILEO*, mely az ezredfordulótól egyre hangsúlyosabban mutatja az űrszegmens stratégiai jelenlétét.

2.) **Szabályozás és intézményrendszer:** A szabályozás eleinte négy nagy prioritást kezelt. Elsőként a távközlési ágazat liberalizációját, valamint az ehhez tartozó európai szintű szabályozó és felügyeleti hatóságot. (Ez alapozta meg a későbbi infrastrukturális fejlődést). Másodikként az elektronikus térben zajló ügyletek jogi relevanciáját garantáló elektronikus aláírás szabályozását. Harmadikként az elektronikus kereskedelem szabályozását, míg végül a szerzői jogok (szellemi tulajdonjog védelme, digitális jogkezelés) oltalmazását. A kiemelt szabályozási területek közül ehhez csatlakozott még az adatbiztonság és adatvédelem szabályozása, a versenyszabályok átgondolása, az egyszerűsített cégeljárások szabályozása, és nem utolsósorban az e-közigazgatási ügyintézés feltételrendszerének kodifikálása.

A korregulatív szabályalkotások közül kiemelendők azok az egyetértési nyilatkozatok (MoU<sup>302</sup>), melyek adott piacok technológiai fejlődését gyorsították. Végül egyre hangsúlyosabbá vált az e-közigazgatást biztosító jogszabályok büntetőjogi oltalmazása, szankciórendszerének kimunkálása.

3.) **Tartalom:** A tartalmi követelmények eleinte a backoffice támogatására és a (mutli)kulturális örökség digitalizált védelmére fókuszáltak. Prioritásként szerepelt az elektronikus közbeszerzés, az elektronikus piactér, valamint számos információs rendszer és közigazgatási adatbázis kiépítése. Később fogalmazódott meg itt is az interoperabilitás kérdése (IDA, IDA<sub>bc</sub> és EIF programok). A tudásmenedzsment, mint technika alkalmazási követelménye később<sup>303</sup>, a *front office szolgáltatások* pedig az eEurope stratégia CLBPS követelményjegyzékének 12+8-as listája óta a szerepelnek intenzíven.

A nyílt forráskódú szoftverek terjesztése a Microsoft épp aktuális lobbitevékenységétől függően hol erősebben, hol gyengébben szerepelt a stratégiákban.

4.) **Felhasználók:** A digitális írástudás elterjesztése régi és visszatérő lózung az európai információs társadalmi stratégiákban. Ehhez csatlakozik az ismeretterjesztő tevékenységek támogatása, az inkluzívitás fokozása (akár a hátrányos helyzetűek felzárkóztatásával). Az információs társadalom sajátos kategóriáiként jelenik meg gyakran a távtanulás és a távmunkavégzés.

A (fiatal) felhasználók védelme (SIAP) és az ügyfélmentorálás is egyre többet szerepel napjaink stratégiáiban<sup>304</sup>.

<sup>302</sup> Memorandum of understanding – Egyetértési nyilatkozat

<sup>303</sup> Forrás: Communication from the Commission concerning the evaluation of the IDA programme and a second phase of the IDA Programme/Proposal for a European Parliament and Council Decision on a series of guidelines, including the identification of projects of common interests, for trans-European networks for the electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA)/Proposal for a Council Decision adopting a series of actions and measures in order to ensure interoperability of and access to trans-European networks for the electronic Interchange of Data Between Administrations (IDA), COM (97) 661 final (Közismertebb nevén: IDA Proposal)

<sup>304</sup> Izraelben 2009-től csak azok számára biztosítanak hozzáférést az erőszakos, pornográf és szerencsejátékkal foglalkozó tartalmakhoz, akik igazolták 18. életévük betöltését. A tartalmak előzetes minősítését a Nemzeti Gyermekvédelmi Tanács végzi el. A kérdés érzékeny, hiszen a szólásszabadság korlátozásával lehet csak elérni a fiatalok védelmét. Azaz két alkotmányos alapjog ütközése történik meg.

+1) **K+F**: A kutatás-fejlesztés (illetve az említett négy terület átfogó fejlesztése) minden stratégia kötelező eleme. Eleinte az egyetemi és kutatói hálózatok kialakítása, a kutatók képzésének és mobilitásának támogatása (az emberi potenciál fejlesztése) az Európai Kutatási Térség integrálása és erősítése, valamint a Kiválósági hálózatok (NOE<sup>305</sup>) kialakítása volt napirenden. Később ez bővült az együttműködéssel a versenyszféra és az egyetemek között. Egyre gyakoribbak a K+F eredmények elterjesztésére, a specifikus célzott kutatási projektekre, és a jövőbeni és meghatározó új technológiák fejlesztésére<sup>306</sup> (FET program) vonatkozó programok

## Hazai „adaptációk” és infokommunikációs jogszabályok

Bár számos jogszabály és stratégiai dokumentum készült, évtizedünk e-közigazgatását Magyarországon csupán néhány stratégia és markáns törvény határozza meg. Ezzel és ennek okaival foglalkozunk a következőkben.

### Hazai stratégiák

Az informatika már az 1960-as években jelen volt a közigazgatásban, akkoriban ágazati szervezési és számítástechnikai intézetek formájában. Feladatuk többnyire információ- és adatfeldolgozás volt.

1971-1985 között Számítástechnikai Központi Fejlesztési Program, majd 1990-ig Elektronizációs Gazdaságfejlesztési Program (EGP) segítette az igazgatási munka informatikai háttérét. Ezek eredménye az a számtalan alapnyilvántartás, melyek mai nyilvántartásaink alapjai (népesség, gépjármű, bűnügyi, ingatlan, stb.)

A rendszerváltást követő 5 évben a fejlesztések gyakorlatilag hibernálódtak, ami ebben a műfajban értéktelenedéssel is együtt járt. Az első átfogó programot az 1995-ös NIS jelentette.

Az információs társadalmi törekvések és az ezekhez kapcsolódó stratégiaalkotási folyamatok tehát már 1995-óta jellemzik hazánkat<sup>307</sup>. A kezdeti – ad hoc jellegű – egyéni kezdeményezéseken, pillanatnyi trendeken alapuló dokumentumokat folyamatosan váltották fel az egyre inkább tudatos tervezés eredményeképpen megvalósuló tanulmányok. Ebben természetesen ritkán kaptak szerepet egyéni elgondolások, inkább a nemzetközi (EU-s) stratégiák áttemeléséről, adaptálásáról beszélhetünk. Az adaptáció az eEurope óta „szolgai” jellegű.

Az adaptáció azonban problematikus, a probléma gyökere pedig kétoldalú: az egyik, az adaptáció fáziskésése, a másik a stratégiák végrehajtásának eredményessége. Az eredményesség hiányának okait eleinte számos benchmark-indikátor<sup>308</sup> hiányának tudhattuk be, később annak, hogy az információs társadalom kérdésköre nem emelkedett kormányzati

<sup>305</sup> [http://europa.eu.int/comm/research/fp6/pdf/noe\\_120503final.pdf](http://europa.eu.int/comm/research/fp6/pdf/noe_120503final.pdf)

<sup>306</sup> <http://www.cordis.lu/ist/fet/home.html> – utolsó letöltés: 2008.10.01.- FET - Future and Emerging Technologies

<sup>307</sup> Joggal mondhatnánk, hogy a tudástársadalom Mária Terézia műveltség-minimumát megfogalmazó Ratio Educationis-ával kezdődött. Vagy ha még durvábbak vagyunk az első info-stratégia Szent Istváné volt, hiszen kormányzati célkitűzése a Római Szentszék műveltségének elterjesztése, de ezek a kitérők indokolatlanul elhúznák a kérdés tárgyalását.

<sup>308</sup> Olyan számszerűsíthető, hatékonyan mérhető jelzőszám, érték, számszerűsíthető állapot, melyhez egy-egy operacionalizált feladat, cél teljesítése egyértelműen hozzákapcsolható (pl.: elektronikus szolgáltatások területén az eEurope 2005 által megfogalmazott)

szintre. Mindkét tényező késlelteti az információs társadalom és az azt kiszolgáló elektronikus közigazgatás megvalósulását.

Az információs társadalmi stratégiának három ismérve állapítható meg:

- az egyik a teljes nemzetgazdaságra kiható – a társadalom egészét átfogó – programozás és egy ezt lefektető alapidokumentum,
- a másik az informatikai fejlesztések és programok gondozását ellátó kormány szintű (intézményi) képviselője,
- a harmadik pedig a kivitelezést biztosító, lehetőség szerint elkülönített forrás.

Ezek fényében a Központi államigazgatás informatikai stratégiáját (1995-1997) és a NIS-t is csupán korai előfutárnak (esetleg részleges infostratégiának) tekinthetjük. 1999-től van értékelhető stratégiánk, de ha konzekvensen gondolkodunk, akkor csupán a MEH Informatikai Kormánybiztosságának felállítását követő *Nemzeti Információs Társadalom Stratégia* (NITS) tekinthető az első kormányzati szintű stratégiának.

Napjainkban érezhető a *MITS* – Magyar Információs Társadalom Stratégia [1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozata<sup>309</sup>], valamint az annak részeként elkészülő *eKormányzat 2005* hatása.

Előbbi beavatkozási területei (tartalom – infrastruktúra – tudás és ismeret – jogi és társadalmi környezet – kutatás és fejlesztés – esélyegyenlőség) majdnem azokat a kategóriákat adják vissza, melyeket a stratégiák esszenciáiként soroltunk fel. Utóbbi örököse az E-közigazgatás 2010 Stratégia.



6.4. ábra: Az e-közigazgatás 2010 stratégia hangsúlyos területei<sup>310</sup>

E stratégia az e-közigazgatással szemben támasztott kívánalmak (interoperabilitás, átláthatóság, hatékonyság, integráltság, elektronizáltság, ügyfélközpontúság, inkluzivitás;) és a fejlesztések területeinek (front office, back office, infokommunikációs technológia, tudás;) metszetéből vezeti le a hangsúlyos területeket. A kapott területek kísértetiesen hasonlítanak az eu-s stratégiák kívánalmaira.

Látjuk, hogy mely területek képezik ma az e-közigazgatási politikai diskurzust. (A csoportokba tartozó konkrét intézkedések ismertetése esetünkben lényegtelen, a költségvetés függvényében ezek tartalma, és a tartalom mélysége az, ami a megvalósuló elemeket meghatározza.) E területek adják ma az e-közigazgatás területeit, kiegészítve a kapcsolódó tudományterületek megállapításaival, elméleteivel.

<sup>309</sup> A Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról. Kapcsolódó rendelkezés [2124/2003. (VI.6.) Korm. Határozat] mely a stratégiák koordinációját biztosítandó E-kormányzat Operatív Bizottságot hozott létre.

<sup>310</sup> Forrás: E-közigazgatás 2010 Stratégia, belső munkaanyag, Consero Consulting.

## A stratégiák jogszabályi végtermékei

A stratégiák által megfogalmazott célok előbb-utóbb jogszabályi formát öltenek, így érvén el azt a hatást, hogy annak címzettjei az abban foglaltakat végre is hajtják. (Persze ez még korántsem garantálja érvényesülésüket<sup>311</sup>.)

A hazai infokommunikációs jogszabályi környezeti fejlődés két – ciklikus jellegű - erő hatására alakul: az egyik az EU Acquis nagyobb stratégiáinak hatása, a másik a kormányzati ciklusok váltakozása.

Ezen erők hatása azonban csak az 1990-es évektől kezdve éreztette hatását. Előtte sem érdemi belső, sem érdemi külső hatásról nem beszélhetünk. 1990-es évek a „feleszmélésről” szóltak.

A közigazgatás informatizálásának igénye a jogszabályok szintjén 1993-ban jelent meg, azonban kezdetben csak a központi államigazgatási szervek fejlesztésére összpontosított. Ilyen jogszabály volt a központi államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1039/1993. (V. 21.) valamint a 1106/1995 (IX.9.) Korm. Határozat. E szűk látókörnek a bővítése csak 1999-ben történt meg (Az államigazgatási informatika koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1066/1999. (VI. 11.) Korm. Határozattal. Itt már meghatározták, hogy az informatikai fejlesztésekhez a költségvetési tervezéskor a forrásokat és felelősöket is hozzá kell rendelni.

2000-ben új lendületet kapott a terület, mert a kormányzati informatika intézményi háttere is átalakult. A 2000-es kormányzati stratégiában a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez került a terület felügyelete, aki létrehozta közvetlen felügyelete alá tartozó Informatikai Kormánybiztosságot. Ez az intézmény alakította ki a stratégiai tervezés, irányítás és jogalkotás egy központú modelljét.

Az Európai Unió és Magyarország közötti felzárkózási forgatókönyv kijelölte az információs társadalom kialakításához szükséges jogszabály-alkotási menetrendet is. 1998 és 2003 között születtek meg azok az alapvető jogszabályok, melyek rendezték az adatvédelem, az elektronikus fizetések, a fogyasztóvédelem és a szerzői jog körébe eső területeket. A jogszabályi kultúrát gazdagította, hogy hazánk ezidőtájt számos nemzetközi egyezményhez csatlakozott, így több esetben már nem volt szükség nemzeti rendezésre, nemzetközi egységjogi megoldás született.

Az előző évekhez viszonyítva amúgy sem lassú folyamat, 2001-ben tovább gyorsult. Ekkor fogadták el a következő törvényeket: Elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. Törvény, Hírközlésről szóló 2001. évi XL. Törvény, Elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. Törvény. Az elektronikus aláírásról szóló törvény elfogadását követően a miniszterek felhatalmazást kaptak arra, hogy a hatáskörükkel érintett ágazatokban szabályozzák azokat a jogviszonyokat, amelyekkel kapcsolatban az államigazgatási eljárásokban mód van elektronikus dokumentumok, illetve elektronikus aláírás használatára. (Ez azonban kicsit korai volt, mert az elektronikus ügyiratkezelést és ügyintézését szabályozó jogszabály még nem készült el, e nélkül pedig gyakorlatilag használhatatlanok voltak a fenti rendelkezések. Gondot jelentett az is, hogy sok esetben a fejlődést a kormányhatározatok hiánya akadályozta, így a végrehajtási és felelősségi területek szabályozásának elmaradása késleltette a már kialakított jogintézmények érvényesülését<sup>312</sup>.)

<sup>311</sup> Bővebben lásd az e-közigazgatás gyenge pontjairól szóló részt.

<sup>312</sup> Bár ebben az időszakban számos kormányhatározat született, például pl. A közigazgatási adatnyilvántartásról szóló 1113/2000. /XII. 27./ Korm. határozat, Az elektronikus aláírásról szóló törvény szabályozási alapelveiről és az ezzel kapcsolatban szükséges intézkedésekről szóló 1075/2000. (IX. 13.) Korm. határozat módosításáról rendelkező 1014/2001. (III. 5.) Korm. határozat, A hírközlési törvényjavaslattal



A kormányzati ciklus lejárta és a választási kampányok a jogalkotási folyamatban is éreztették hatásukat. Fontos állomás az informatikai tárca létrehozása, mely a jogalkotással kapcsolatos feladatok döntő többségét megkapta. (Kivéve a Kormányzati Informatika területeit, mely továbbra is a MEH miniszterénél maradt.)

A „jogszabálygyár” 2003-ben indult újra, részben a közeli EU-csatlakozás hatására, részben a működésképtelen jogszabályok rendeleti háttérének végrehajtására, részben a hiányzó jogintézmények pótlására. Ekkor fogadták el az új egységes hírközlési törvényt, mely innentől kezdve integrálta a távközlési jogot és a postajogot és 2003. évi C. törvény számon, 2004. január 1-től lépett hatályba. Megszületett továbbá az egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények módosításáról szóló 2003. évi CII. törvény, Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XCVII. Törvény. (Ez utóbbi változtatásra a 2000/31/EK irányelvvel való kompatibilitás miatt volt szükség.) Kiemelkedő jelentőségű a 2003. évi LXXXI. Törvény, mely az első olyan hazai törvény volt, mely teljes körű elektronikus eljárási lehetőséget tudott biztosítani az elektronikus cégeljárás és a cégiratok elektronikus úton történő megismerésének körében. Ezt követte a 2003. évi CXXIX. Törvény a közbeszerzésről, megteremtve az elektronikus közbeszerzés mai igényeknek megfelelő szabályozását. A 2004-es év két okból is meghatározó, egyrészt a nemzeti kulturális örökség fontos részét képező digitális adatvagyon is szabályozó 2004. évi CCCVII. Törvény elfogadása miatt (a Nemzeti Audiovizuális Archívumról), másrészt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. Törvény (KET) megszavazása miatt is, hiszen ez utóbbi váltotta le a majd fél évszázadot szolgált 1957. évi IV.-es törvényt az (Államigazgatási Eljárás általános szabályairól – ÁE.).

A KET a szolgáltató állam egyik alaptörvénye. A kodifikálási program indulásakor tekintettel kellett lenni egyrészt az ügyfélközpontú szolgáltató állam, mint társadalmi-politikai célkitűzés teljesítésére, másrészt az új elektronikus eljárásrend feltételeinek (elektronikus ügyintézés, elektronikus fizetés, elektronikus aláírás) kialakítására. A törvény fő üzenete, hogy főszabály szerint az elektronikus ügyintézés a hagyományossal egyenrangú, bár kivételek akadnak.

A KET végrehajtását három rendelet segíti:

- 193/2005. (IX.22.) Korm. Rendelet az *elektronikus ügyintézés részletes szabályairól*;
- 194/2005. (IX.22.) Korm. Rendelet a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált *elektronikus aláírásokra* és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a *tanúsítványokat kibocsátó hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozó követelményekről*;
- 195/2005. (IX.22.) Korm. Rendelet az elektronikus ügyintézés lehetővé tevő *informatikai rendszerek biztonságáról*, együttműködési képességéről és egységes használatáról.

A szolgáltató állam másik sarkalatos törvénye az állami működés átláthatóbbá tételét, a jogbiztonság és a civil kontrol növelését, a ügyintézés egyszerűsítését célzó 2005. évi (több hullámban hatályosuló) XC. Törvény<sup>313</sup>, mely a 2003/98/EK irányelvnek való megfelelést szolgálja.

---

összefüggő intézkedésekről szóló 2050/2001. /III. 14./ Korm. Határozat, Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint egyéb információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvény végrehajtása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 2271/2001. (IX. 26.) Korm. Határozat stb.

<sup>313</sup> A törvényt 2005. július 4-i ülésén fogadta el a Parlament.

Az elektronikus információszabadságról szóló szabály elsődleges célja az átlátható állam megteremtéséhez szükséges jogi feltételek kialakítása, melyet úgy kíván elérni, hogy a közérdekű adatok interneten történő közzétételét írja elő. Ilyenek a jogszabálytervezetek, a jogszabályok<sup>314</sup> és részben a bírósági ítéletek<sup>315</sup> anonimizált változatai, a szervezeti és személyi adatok, a tevékenységre vonatkozó adatok, valamint a gazdálkodási adatok.

A közzétételen túl a törvény előírja az adatok kereshetőségét, fellelhetőségét egy erre a célra létrehozott, az informatikai és hírközlési miniszter által működtetett központi elektronikus közadatkereső rendszer kialakításával, mely internetes felületről elérhető. A rendszerben minden intézmény – adatfelelősein keresztül – frissíti a rá vonatkozó adatokat, ugyanakkor ezeket az adatokat saját honlapjain is kötelesek közzétenni.

A jogszabály arra is kötelezi a minisztériumokat és önkormányzatokat, hogy az internetre feltett jogszabálytervezeteiket a felhasználók véleményezhessék, illetve a hozzászólásokra összefoglaló választ adjanak. Azaz jogszabályalkotás civil kontrolljának erősödése várható.

A törvény rendelkezik a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye felállításáról, amely az adott naptári napon hatályos valamennyi jogszabály hatályos szövegét egységes szerkezetben tartalmazza<sup>316</sup>.

Napjaink szabályozása az okmányirodai szolgáltatásokat dinamizáló, (valódi e-ügyintéztést lehetővé tevő), a törvények végrehajtását szolgáló ágazati rendeletek és ügyleírások elkészítéséről szól, hiszen ágazati szabályozás hiányában az online szolgáltatások kiépítése érdekellentétekbe ütközik<sup>317</sup>.

<sup>314</sup> A törvény 9.§. (3) és (4) bekezdése kivételt enged: az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján országos népszavazásra nem bocsátható tartalmú, fizetési kötelezettségekről, az ármegállapításról, az állami támogatásról, valamint a szervezetalapításról szóló jogszabályok tervezeteit nem kell közzétenni. Ugyancsak nem kell közzétenni a tervezetet, ha az a Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné, vagy ha a jogszabály különösen gyors elfogadásához kiemelkedő társadalmi érdek fűződik.

<sup>315</sup> A 17.§. (4) és (5) bekezdése pontosít: A gyűjteményben közzé kell tenni a jogegységi határozatokat, az elvi bírósági határozatokat, kollégiumi véleményeket, elvi döntéseket és kollégiumi állásfoglalásokat. Nem kell közzétenni a gyűjteményben a fizetési meghagyásos, a végrehajtási, a cégbírósági, a csőd- és felszámolási, valamint a bíróságon vezetett névjegyzékekkel kapcsolatos eljárásban hozott bírósági határozatokat. (A szakasz az érintett fél engedélyéhez köt további közzétételeket a (7) és (8) bekezdésben.)

<sup>316</sup> A Magyar Közlöny internetre tétele önmagában nem lenne elégséges, hiszen egy-egy jogszabály sokszor számos más rendelkezést is módosít, így egy offline megoldás internetre emelése itt kevés. Számos fizetős szolgáltatás tartalmazza már hatályos jogszabálygyűjteményt, a törvény azonban ingyenes szolgáltatásként kívánja állampolgárai elé tárni hatályos jogszabályait.

<sup>317</sup> Az okmányirodai szolgáltatások tapasztalata mutatja, hogy bár az informatikai rendszer egyes ügyekben a teljes folyamat online elintézésére alkalmas lenne, az okmányirodák érdekeltségének hiányában minden esetben személyesen kell megjelenni az ügyintézés befejezéséhez. (Forrás: E-közigazgatás 2010 stratégia, munkaanyag-Consero Consulting)

## **Az e-közigazgatási stratégiaalkotás szerepe alsóbb szinteken**

Mint a fentiekben látható volt, a stratégiák és törvények, de még a rendeletek is viszonylag tág szabályozást, iránymutatást adnak. Településenként (kistérségenként) eltérően: ki tág mozgástérnek, ki elhanyagolásnak értékeli ezt. Mindenesetre az alsóbb szintek számára kötelezettségként jelentkezik a központi elvárások adaptálása a helyi viszonyokhoz.

Az elvárásoknak a települések – ideális esetben<sup>318</sup> - informatikai stratégiával igyekeznek megfelelni. A stratégiát a képviselőtestület fogadja el. Ezek a stratégiák, azon kívül, hogy a fejlesztési területeket és néha azok ütemezését is meghatározzák, jó esetben szólnak a technikai, pénzügyi és humán erőforrások felhasználásának szervezeti kereteiről is. (Valamint – amikor a kistérségi szervezettség kellően erős – jelzik a kapcsolódási pontokat a kistérségi stratégiához, meghatározzák azokat a szolgáltatásokat amelyeket kistérségi szinten látnak el, illetve kijelöli a vonatkozó kompetencia szinteket.)

Az informatikai stratégia, illetve egyes elemeinek végrehajtása többnyire rendeletekhez fűződik. A rendeleteket az Ötv. alapján kizárólag a képviselőtestület fogadhatja el. Ezek a jogszabályok vagy törvény felhatalmazása alapján helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására, vagy magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére irányulnak<sup>319</sup>. Hatályuk a jogalkotási törvény (1987. évi XI. Tv.) 11.§. (2) alapján az önkormányzat illetékességi területére terjed ki.

A helyi jogszabályokhoz tisztában kell lenni a helyi viszonyokkal, valamint a jogszabályok célrendszerével. Azaz rendelkezni kell egy e-közigazgatási stratégiával, ami tartalmazza azokat a célokat, melyeket mind a hivatali informatikai, mind a települési informatikai, mind a helyi közszolgáltatások modernizációja területén az adott település el szeretne érni. A helyi - vagy ahol a méretgazdaságosság csak azt indokolja - kistérségi stratégiáknál a gördülő tervezés módszerét tanácsos követni, a stratégia végrehajtás közbeni (illetve az egyes operatív tervek lezárását követően) rendszeres felülvizsgálatával<sup>320</sup>, kiegészítésével.

E stratégiák megléte nem jellemző a magyarországi viszonylatok között<sup>321</sup>. A stratégiák hiánya pedig előre vetíti a céltalan bolyongást, a fentről érkező támogatások áhított (el)várását, az ad-hoc normaalkotást vagy annak hiányát, és az ennek tükrében létrejövő véletlenszerű, szigetszerű, toldozó-foltozó fejlesztéseket.

Talán ezért is jár Magyarországon az informatikai témájú helyi rendeletalkotás még gyerekcipőben, bár a jogi keretek és ajánlások adta lehetőség elég jó mozgásteret biztosíthat kísérleti jellegű e-közigazgatási szolgáltatások bevezetésére. Olyan helyi jogszabállyal, mely a központi szabályozásnál több elektronikus ügyintézési lehetőséget biztosítana, egyelőre nem találkoztunk, holott nagyon sok esetben az ügyintézés formai kereteit szabadon lehetne változtatni.

<sup>318</sup> Sajnos Magyarországon rengeteg település elmulasztotta informatikai stratégiájának megalkotását.

<sup>319</sup> 1987. évi XI. Tv. 10.§.

<sup>320</sup> Nem tekinthetünk el mellett, hogy a stratégiák és az azokból származtatott operatív tervek is civil kontroll mellett jobban alakíthatók a társadalmi elvárásokhoz. (Mellesleg – amint önkormányzati képviselőtestület elé kerül – máris nyilvánossá kell tenni a 2005. évi XC. Törvény alapján.)

<sup>321</sup> A GKIEt 2004-es felmérési adatai alapján az Önkormányzatok 8%-a rendelkezett informatikai stratégiával, 3% információs társadalmi stratégiával. A nagyvárosok tekintetében az informatikai vonatkozású stratégiák már 51%-os aránnyal vannak jelen.

Az ilyen – egyelőre hiányzó – helyi szabályozások lehetőséget biztosítanak egy-egy jó megoldás kifejlesztéséhez, melyet később más települések, vagy igazgatási szintek, végső soron pedig a központi közigazgatás is áttemelhet<sup>322</sup>.

## **Az elektronikus közigazgatási eljárás hazai szabályozása**

Az közigazgatási ügyintézés jogszabályi háttere bár korábban is lehetővé tette az elektronikus út használatát bizonyos mozzanatokban, az első valódi elektronikus ügyintézés (és nem csak mozzanatok) átfogóan lehetővé tevő rendeletet 2004 nyarán kodifikálta a Kormány. Az *elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról* szóló 184/2004. (VI.3.) kormányrendelet fektette le az elektronikus ügyintézés néhány alapintézményét, mint az azóta is meghatározó Ügyfélkapu, a Kormányzati Portál, az elektronikus űrlap, az elektronikus kérelem, vagy a biztonságos elektronikus közigazgatási ügyintézés pontos processzusa.

Ezt helyezte hatályon kívül az *Elektronikus ügyintézés részletes szabályairól* szóló 193/2005. (IX. 22.) kormányrendelet, mely pontosította az eljárást, – többek között – kiterve a regisztrációs eljárás lefolytatására jogosult szervekre (BM-KANYH, Okmányiroda).

A következő lépést az Államigazgatási Eljárásról szóló 1957. évi IV. Törvény korszerűsítése jelentette a 2004. évi CXL. Törvénnyel (Ket), mely 2005. november 1-jén lépett hatályba. A törvény, mely érintette a közigazgatás szinte teljes vertikumát, a közigazgatási hatósági eljárás új szabályait tartalmazza. A törvény és a rendelet biztosítja a hatósági ügyek elektronikus intézését, azonban defektusa, hogy a hivatalok részére mentességet biztosít az elektronikus út alól, amennyiben engedi az ezzel ellentétes rendeleti szabályozást (pl.: önkormányzatoknak), kizárva akár az elektronikus utat<sup>323</sup>.

Az alábbiakban az elektronikus közigazgatási eljárás szabályait vesszük nagyító alá, a fenti szabályozás fényében<sup>324</sup>.

A vonatkozó hazai hatályos szabályok *elektronikus ügyintézés* alatt értik, hogy az eljárás résztvevői az eljárás során valamilyen informatikai eszközt vesznek igénybe az eljárás feltételül szolgáló, vagy az alatt keletkező adatok feldolgozásához, tárolásához és továbbításához<sup>325</sup>.

Az informatikai eszközök jellege nem meghatározó. (A törvény is megengedő és kellően tágan sorol: elektronikus, rádiótechnikai, optikai, vagy más elektromágneses eszközöket említ. Nem kimondottan, de ezen eszközöknél főkövetelményként feltételezik az alkalmasságot a feldolgozáshoz, tároláshoz és továbbításhoz.)

A következőkben az elektronikus ügyintézés 2008. nyarán hatályos szabályozását tekintjük át.

<sup>322</sup> Ennek egyik úttörője lehet a Budaörsi Önkormányzat, mely helyi rendelettel kívánta szabályozni a helyi és kistérségi hatósági ügyintézés néhány kijelölt ügymenetének mobiltelefonon keresztül történő kezdeményezését, illetve teljes ügyintézését.

<sup>323</sup> Ennek köszönhető, hogy az önkormányzatok meg is alkották az ilyen tárgyú és tartalmú rendeleteiket, s így a helyi önkormányzatok több mint 80%-ánál nem volt kötelező az elektronikus ügyintézés a törvény hatályba lépését követő években.

<sup>324</sup> A napjainkban hatályos anyag átalakítására irányuló törekvéseket és azok lehetséges tartalmát a következő alfejezetben tárgyaljuk.

<sup>325</sup> A Ket 168.§-a szól a továbbítás eszközeiről. Nevesíti a távbeszélőt, a telefaxot, valamint a szöveges üzenetküldő szolgáltatást (mely többnyire az SMS-t takarja).

Elsőként a Ket. és a kapcsolódó rendeleteit, majd a Ket. tervezett változtatásait vizsgáljuk. Ezt követően az illetéktörvény elektronikus eljárásra vonatkozó rendelkezéseit, az adatvédelmi törvény és az elektronikus aláírás közigazgatási eljárási vonatkozásait vizsgáljuk.

## Az eljárás megindítása

Főszabály szerint az ügyfél döntésén múlik<sup>326</sup>, hogy elektronikus úton nyújtja-e be dokumentumát, mellyel az eljárást indítja. Amennyiben igen, úgy elektronikus eljárásról beszélünk, és innentől érvényesek az elektronikus eljárásra vonatkozó szabályok.

Az elektronikus eljárási cselekmények lehetnek

- *párbeszédre épülő* (hatóság és ügyfél közötti kölcsönös és összefüggő adatcserét feltételező) és
- *nem párbeszédre épülő* (hatóság és ügyfél között kölcsönös és összefüggő adatcsere nélküli)

eljárások.

Az elektronikus útról bármikor letérhet, mely ponttól kezdve ismét a nem elektronikus eljárás szabályai érvényesülnek<sup>327</sup>. Az elektronikus út első feltétele egy működő e-mail postafiók melynek címét az ügyfél közli a hivatallal, valamint garantálja annak rendeltetészerű működését. Az érdemi ügyintézés feltétele az azonosítás, melyet az ügyfél jelenleg kétféle képen tehet meg: fokozott biztonságú vagy minősített aláírással<sup>328</sup>, valamint ennek hiánya esetén a magyar kormányzat elektronikus ügyfélbeléptető rendszerén, az Ügyfélkapun keresztül. Ez utóbbi a regisztrációs szerv előtti egyszeri megjelenést és személyazonosítást feltételez, majd az akkor generált felhasználónév + jelszó kombináció után az Ügyfélkapu távolról is elérhető, alakítható<sup>329</sup>.

Ha a feltételek adottak, úgy a beadvány megérkezéséről a hatóság automatikus értesítést (kvázi beérkeztetési visszajelzés) küld a feladónak amellyel a beadáshoz fűződő jogkövetkezmények azonnal beállnak. (Azzal a kivétellel, hogy ha az elektronikus dokumentum előterjesztési, illetve kézbesítési ideje nem munkanapra esik, a határidő a következő munkanapon kezdődik.) A beadványt egyúttal három napon belül elbírálja, hogy az megfelel-e a jogszabályban támasztott követelményeknek. Nem megfelelés esetén az ímént

<sup>326</sup> Ebben a döntésben gyakran a közigazgatás is „segít”, amikor előírja az elektronikus út használatát. Elsőként az APEH Kiemelt Adózók Igazgatóságánál adózók adóbevallása esetében, majd ezt kiterjesztve a többi vállalkozásra is. Ennek elvi háttérével (igazságosságával, védhetőségével) a III. fejezetben foglalkoztunk részletesen.) A Ket. 8.§. (1). bek a következőképpen szabályoz: „A közigazgatási hatósági eljárásban az egyes eljárási cselekmények törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában, jogszabályban meghatározott módon, elektronikus úton is gyakorolhatók. Törvény az elektronikus ügyintézés az ügyek vagy egyes eljárási cselekmények meghatározott körében kötelezővé teheti vagy megtilthatja” A Ket. 34.§. (3). bek. pedig szintén az ügyfél választását a hivatal döntésére cseréli: „Jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített nyomtatványon, vagy elektronikus ügyintézés esetén, elektronikus úrlapon nyújtja be.”

<sup>327</sup> Itt is vannak kivételek. Többek között, ha az adózó áttért a havi elektronikus bevallásra, már nem térhet vissza a papír alapú ügyintézésre.

<sup>328</sup> Sem ügyfél, sem hivatali oldali felhasználás esetében nem kellően tisztázottak a két elektronikus aláírási szint használatának szabályai jelenleg. Ügyfél oldalon az sokszor a drágább (minősített) aláírás indokolatlan követelésével jár, hivatali oldalon pedig fejtelenséghez és pazarláshoz vezet. Hivatali oldalon megoldást jelenthet ha a kiadmányozási joghoz rendeljük a fokozott biztonságú aláírást.

<sup>329</sup> Az okmányiroda vagy Ügyfélközpont előtti személyes megjelenést csak minősített aláírás használata váltja ki. Az ügyfélkapu lehetőséget biztosít ideiglenes regisztrációra, ez azonban csak a szolgáltatások korlátozott körét teszi elérhetővé, azt is – főszabály szerint – 30 napig. Ezt követően ezekben az esetekben is személyes jelenlétet és azonosítást várnak el, ellenkező esetben az ideiglenes regisztrációt törlik. A regisztrációhoz kötött jelszót (aktiválási kód) – biztonsági okokból – a regisztrációt követően is, és 5 év elteltével is meg kell újítani, ami személyesen és elektronikus úton is egyaránt történhet.

említett jogkövetkezmények nem állnak be, a hatóság hiánypótlásra szólít fel elektronikus úton.

Ha a küldött beadvány a Ket. 161.§-ának (2) bekezdése szerint értelmezhető, de

- az elektronikus aláírás nem érvényes, vagy
- nem felel meg a Ket. 161. §. (2) bekezdésben foglalt feltételeknek, vagy
- az elektronikus aláírással hitelesített azonosító adatok nem egyeznek meg az elektronikus beadványban foglalt adatokkal, vagy
- az elektronikus beadvány az azonosításhoz szükséges adatokat nem tartalmazza

úgy a hatóság *tájékoztatja az ügyfelet*, valamint *hiánypótlásra hívja fel*.

Megfelelőség esetén felszólítják az ügyfelet, hogy 8 napon belül fizesse meg az illetéket, vagy igazgatási szolgáltatási díjat (amennyiben ez szükséges). Egyúttal tájékoztatják (vö. a hatóság kitanítási kötelezettsége):

- a fizetés mértékéről, módjáról, határidejéről és a mulasztással járó jogkövetkezményekről,
- az ügy tárgyról, iktatási számáról,
- az eljárás megindításának napjáról, az adott ügyre vonatkozó ügyintézési határidőkről,
- az ügyintéző nevééről és hivatali elérhetőségéről,
- az iratokba történő betekintés és nyilatkozattétel lehetőségéről;

A hatóság elektronikus tájékoztatását az ügyfélnek 5 napon belül vissza kell igazolnia, ellenkező esetben a hatóság postai úton tájékoztatja az ügyfelet.

## Az elektronikus űrlap

A hatóság meghatározott eljárási cselekményekhez elektronikus űrlap kitöltését is rendszeresítheti. Az űrlap használatakor azonban a hivatalnak meg kell kérdeznie az ügyfelet, hogy kéri-e:

- kérelmére indult eljárásban a Ket. 29. §-ának (9) bekezdésében meghatározott tájékoztatást;
- a hatóság döntésének hagyományos úton történő kézbesítését,
- azt, hogy a hatóság a döntés tényéről csak elektronikus értesítést küldjön, és a döntését ideiglenes tárolóhelyre továbbítsa; és
- a beküldött elektronikus űrlap hivatal által elektronikusan felülhitelesített visszaküldését.

Ha az elektronikus űrlap használata esetén az ügyfél azonosítása a legalább fokozott biztonságú, a közigazgatásban használható elektronikus aláírása alapján történik, az aláírandó elektronikus űrlapot olyan egyedi űrlap azonosítóval (sorszámmal, időjelzéssel stb.) kell ellátni, amely kizárja az elektronikus aláírással ellátott űrlap ismételt felhasználását.

## Az elektronikus aláírás

A közigazgatási hatósági eljárásban ügyfél és hatóság közötti elektronikus aláírás használatát a 194/2005.(IX. 22.) kormányrendelet szabályozza. (A *közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről*.) Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. Tv. szabályozásához képest, a közigazgatásra vonatkozó részletszabályok a következők:

- A fokozott biztonságú aláírásokat viszontazonosítja a közigazgatás gyökérhitelesítő központ<sup>330</sup> (minősített aláírásnál ez nem szükséges).
- A hivatali aláírásoknak tartalmaznia kell
  - időbélyegzőt, vagy időjelzést,
  - a közigazgatási szerv nevét,
  - kiadmányozást igénylő ügyeknél a feljogosított személy minősített aláírását,
  - kiadmányozást nem igénylő ügyeknél a hatóság elektronikus aláírását;

## Az elektronikus beadvány érkeztetése

A hatóság az elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentum fogadását követően az elektronikus aláírás érvényességének ellenőrzéséig *megvizsgálja*, hogy az *elektronikus aláírás tartalmaz-e időbélyegzőt* annak alátámasztására, hogy az az időbélyegzőben rögzített időpont előtt készült.

Ha az elektronikus beadványon elhelyezett elektronikus aláírás érvényes és a 193/2005. korm. rendelet. 18. § (2) bekezdésben foglalt követelményeknek megfelel, a hatóság az ügyfél elektronikus aláírását időbélyegzővel vagy elektronikus aláírással hitelesített *saját időjelzésével látja el*.

Az ügyfél a kérelem beadásával egyidejűleg *kérheti*, hogy a hatóság az ügyfél által megadott elektronikus levélcímre *szervezeti aláírással ellátva visszaküldje* a hatósághoz beérkezett kérelmet.

A hivatal az alábbi jellemzők alapján egy 27 számjegyű *érkeztető számot*<sup>331</sup> generál:

Karakterek száma	Karakterek tartalmaz
1-9	A költségvetési szervnek a Magyar Államkincstár által közzétett azonosítója
10-17	Az érkezés dátuma
18-21	Az érkezés időpontja (óópp)
22-27	A hatóság által meghatározott, az érkeztetett beadványt azonosító sorszám

6.3. táblázat: az érkeztető szám generálása

## Elektronikus úton intézhető és nem intézhető cselekmények

A jogszabály 162. §-a példálózó jellegű felsorolást tartalmaz azon eljárási cselekmények körére, melyek – törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet kifejezett tiltása hiányában – elektronikus formában elvégezhető, ezek:

- kérelem, fellebbezési kérelem, az újrafelvételi kérelem, a méltányossági kérelem és a jogszabályban előírt mellékleteinek benyújtása;
- a jogsegély iránti kérelem és annak teljesítése;

<sup>330</sup> Közigazgatási gyökértanúsítványt állít ki.

<sup>331</sup> Ennek jelentősége például az ügyhöz kötődő fizetési kötelezettség elektronikus teljesítésekor látszik. A banki átutalás „közlemény” rovatában, illetve a készpénz-átutalási megbízás befizetőazonosító rovatában fel kell tüntetni az eljáró szerv által adott ügyazonosító számot az eljárási illeték előzetes megfizetésének esetét kivéve. Lehetőség van az eljárási illeték előzetes - az eljárás megindítását (kérelem előterjesztését) megelőzően történő - megfizetésére készpénz-átutalási megbízással. Az ügyazonosító szám az eljárási illeték esetében a Magyar Államkincstár által kiadott, az eljáró szervet azonosító intézményazonosító számból és az eljáró szerv által megadott ügyszámból áll a Magyar Államkincstár által meghatározott formátum szerint. Az ügyazonosító az igazgatási szolgáltatási díj esetében az eljáró szerv által megadott szám.

- a hiánypótlási felhívás és a hiánypótlás;
- az eljárás irataiba való betekintés;
- az idézés;
- az igazolási kérelem előterjesztése;
- az ügyfél nyilatkozata; bejelentése; a hatósághoz intézett bármely beadványa;
- a bizonyítékok ügyfél elé tárásának határnapját tartalmazó felhívás;
- a felügyeleti szerv eljárásához szükséges iratok felterjesztésére szóló felhívás;
- az ügyfél tájékoztatására, értesítésére és felhívására vonatkozó egyéb hatósági közléseknek az ügyfél tudomására hozása;
- a döntés közzélése.

A 162.§. meghatározza azon eljárások körét is, melyben – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – az elektronikus út kizárt. Ezek:

- ügyfélnek az eljárás lefolytatására illetékes hatóság kijelölésére vonatkozó bírósági határozat meghozatalára irányuló kérelme;
- a kérelem hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz történő áttétel esetében, kivéve, ha a kérelem és az ügyben keletkezett valamennyi irat elektronikus formában is rendelkezésre áll;
- a nem elektronikus formában érkezett kérelem érdem vizsgálat nélkül elutasítása és az eljárás megszüntetése tárgyában hozott végzés esetében;
- a hatósági szerződések vonatkozásában;
- a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos eljárásban;
- a végrehajtási eljárásra vonatkozó VIII. fejezet rendelkezései vonatkozásában, az elrendelt fizetési kötelezettség elektronikus úton való teljesíthetőségéről szóló tájékoztatás kivételével.

Azon ügyek esetében, amelyek az ügyfél személyes megjelenéséhez kötöttek, a Ket. lehetőséget teremt előzetes időpontfoglalásra. Ennek keretében az ügyfél kérelmének benyújtásával egy időben az elektronikus úton elérhető ügyintézői naptárban megjelölheti, hogy melyik időpontban kíván megjelenni. Az időpont módosítását az ügyfél legkésőbb három órával, a hatóság legkésőbb egy munkanappal korábban kezdeményezheti.

## A hatóság döntése

Elektronikus út használata esetén a hatóság döntését, a szakhatósági állásfoglalást, a hatósági bizonyítványt és a hatósági igazolványt minősített elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentum formájában kell az ügyfél számára elküldeni. Az elektronikus dokumentum esetében a jogszabály időbélyegző alkalmazását is előírhatja.

Ha a végzés fizetési kötelezettséget is megállapít (vagy fellebbezési illetéket említ), úgy döntésnek tartalmaznia kell a kötelezettség elektronikus úton történő teljesíthetőségéről szóló tájékoztatást is.

A döntés kézbesítése – elektronikus út esetén – az a nap, amelyen azt elektronikus úton közölték. Hirdetményi úton történő kézbesítésnél (a hirdetőtáblához hasonlóan) a központi elektronikus szolgáltató rendszeren és a hatóság internetes honlapján is közzé kell tenni. A Ket. előírja a különböző felületek egy időpontban történő használatát. (Az ilyen hirdetmények visszakereshetőségét, archiválását a hivatalnak kell megoldania.)

Az elektronikus dokumentum közzölt, ha azt a hatóság:

- az ügyfélkapuban megadott címre elektronikusan megküldte,



- a beadványban megjelölt címre megküldte,
- párbeszédre épülő eljárásnál, külön értesítési szolgálat révén közölte,
- ideiglenes tárolóhelyet igénybe vevő ügyfél számára a tárolóhelyen elhelyezte.

Az elektronikus dokumentum fogadását az ügyfélnek vissza kell igazolnia, a dokumentum megnyitásával, vagy elektronikusan, a hatóság feltételei szerint. Ellenkező esetben a hatóság azt papíron megküldi.

### Iratokba való betekintés<sup>332</sup>

Az elektronikus ügyiratba történő betekintés szabályai megegyeznek a betekintés általános szabályaival, melyet a Ket. 68-69.§§ szabályoznak. Ennek alapján a Ket részletesen megjelöli az ügyféllel azonos jogosultsággal rendelkezők körét, taxatív felsorolja a meg nem tekinthető iratok listáját, pontosan rögzíti az ellenérdekű ügyfél irat-betekintési jogának kizárását az ügyfél kérelmére, valamint harmadik személyekre vonatkozóan részletes szabályozást tartalmaz az irat-betekintési jogosultsággal kapcsolatban. Végül felsorolásszerűen rendelkezik a hatóság által bárki számára hozzáférhetővé tett döntések köréről. Garanciális jelentőségű az ügyfélnek azon joga, hogy az eljárás irataiba személyesen vagy írásban meghatalmazott képviselője útján betekinthesse, másolatot vagy kivonatot kérhet és készíthet. Ez a jog az ügyfelet akkor is megilleti, ha korábban nem vett részt az eljárásban. Joga van az ügyfélnek az ellenérdekű ügyfél irat-betekintési jogának kizárását kérnie személyes adatainak, valamint üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. Jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező ügyfél az irat-betekintési jog kizárását csak üzleti érdekei védelmében kérheti. Nem tekinthet be az ügyfél:

- a határozat tervezetébe;
- a zárt tanácskozásról készült jegyzőkönyvbe;
- a tanú vagy bejelentő természetes személy adatait tartalmazó jegyzőkönyvbe, ha a hatóság zártan kezeli;
- betekintési vagy megismerési engedély hiányában államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmazó iratba;
- a törvény által védett egyéb adatot tartalmazó iratba.

Új megoldást jelent a törvényi szabályozásban a közérdekű hatósági határozatok körének meghatározása, amelyek így bárki által megismerhetők. E körbe tartoznak azon ügyek, amelyeket közérdekű keresetindítással meg lehet támadni, vagy azok amelyek a hatásterületen élő lakosság jelentős részét érintik, amelyek az épített és természeti környezet állapotát jelentősen befolyásoló tevékenységgel kapcsolatba hoztak. Amennyiben az ügyfél előzetes értesítését mellőzték, akkor a hatóság a határozat meghozatala előtt és a bizonyítási eljárás befejezését követő 5 napon belül értesíti az ügyfelet, hogy az iratokba való betekintés szabályait figyelembe véve megismerhesse a bizonyítékokat, 5 napon belül észrevételt tehessen, nyilatkozatot vagy bizonyítási indítványt terjeszthessen elő. Ez az értesítés csak akkor mellőzhető, ha az ügyfél az eljárás során már megismert minden bizonyítékot és gyakorolhatta az előbb megjelölt jogait, vagy ha nincs ellenérdekű ügyfél és az ügyfél kérelme teljesül. A hatóság felhívásának teljesítése nem kötelező, ez egy lehetőség, ha az ügyfél nem él vele, e nélkül fogja a hatóság az eljárást befejezni.

<sup>332</sup> Forrás: Budai, B.B.–Szentkirályi, H.SZ., *Az elektronikus közigazgatás jogi környezete*, EgovA, Budapest, 2005, 110-111.

## Tájékoztatás

A törvény a szolgáltatások nyújtásának feltételrendszerét két szempontból határozza meg: egyrészt a minden szolgáltatásra, illetve hatóságra irányadó általános jogi és technológiai feltételrendszer egységességét biztosítani kívánó szabályozási és ellenőrzési rend rögzítésével, másrészt az egyes informálódási mozzanatokra, illetve a szolgáltatásnyújtókra vonatkozó sajátos követelmények előírásával. Az elektronikus tájékoztató szolgáltatások jelentős része nem kívánja meg az ügyfél azonosítását: ezeket bárki igénybe veheti. Az általános tájékoztatási kötelezettség keretei között a törvény – az eInformációs szabadságról szóló törvénnyel párhuzamosan<sup>333</sup> – olyan kötelező tartalmi elemeket határoz meg, melyeknek akkor is meg kell jelenniük, ha a szerv elektronikus közigazgatási szolgáltatást nem tesz elérhetővé, s az így közzétett információkkal az ügyfeleknek csak ügyeik hagyományos úton történő intézésében kíván segítséget nyújtani vagy a közérdekű információkhoz való hozzáférés lehetőségét biztosítja.

A Ket. az államigazgatási szervek felé a hatáskörükbe tartozó ügyek intézéséről külön elektronikus tájékoztatási kötelezettséget ír elő, mely a központi rendszeren és az internetes honlapjukon teljesíthető. A közigazgatási hatósági eljárások körébe tartozó elektronikus szolgáltatást a szolgáltató csak abban az esetben teheti az ügyfelek számára elérhetővé, ha a hatósági ügy intézésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik. A tájékoztató magában foglalja a hatóság neve, hatásköre és illetékessége mellett annak postai és elektronikus elérhetőségét, az egyes ügyek intézésére illetékes ügyintézők nevét, az ügyfélfogadás rendjét, továbbá az ügyek intézéséhez kapcsolódó útmutatókat, a hatályos jogszabályokon alapuló ügymenetre vonatkozó tájékoztatást és az ügyintézéshez szükséges formanyomtatványokat – letölthető formában.

Azon szervezet, amely ezen túlmenően elektronikus közigazgatási ügyintézés vagy interaktív tájékoztatási szolgáltatást is végez, tájékoztatást ad:

- az elektronikusán végezhető cselekményekről, így különösen a központi rendszer igénybevételeinek feltételeiről, valamint az azokhoz kapcsolódó, ügyfelet érintő jogokról és kötelezettségekről,
- az ügyintézés során alkalmazott, hatályos jogszabályokról és annak határidejéről,
- az ügyintézés során elektronikus úton végezhető cselekményekről,
- az adatkezelésről és az ügyfél adatvédelmi jogairól,
- az egyedi azonosító használatáról és a hozzájutás módjáról;
- az elektronikus ügyintézés technikai szabályairól,
- az eljárás megindításához szükséges kérelem (beadvány) elérhetőségéről, kitöltésének módjáról, továbbításáról,
- az eljárási illetékről vagy igazgatási szolgáltatási díjról és lerovásának, befizetésének módjáról,

A hatóságnak biztosítani kell az ily módon közzétett információk hitelességét, pontosságát, naprakész voltát és a folyamatos hozzáférést az interneten keresztül.

<sup>333</sup> A 2005. évi CXL. X. fejezete és a 2005. évi XC. Törvény számos esetben ugyanazt a tárgyat szabályozza. Azaz több azonos körű adatközzételi kötelezettséget, két törvény is előír. Bár két törvény is kötelez, a szankciók természetesen elmaradnak. (Azaz egy szakasz negligálását duplán nem követi hátrányos jogkövetkezmény.) A kétféle szabályozás közötti érdemi különbség rávilágít a „hogyan” kérdésre. Amennyiben a 2005. évi XC. Tv. Szerint az adatokat digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozásoktól mentesen, „ingyenesen” kell nyújtani.

Ha a hatóság a szolgáltatását nem csak a központi rendszeren keresztül biztosítja, úgy az igénybevétele lehetőségéről tájékoztatást ad.

A jogszabályban meghatározott egyéb közigazgatási hatóságok (helyi önkormányzatok képviselő-testülete és annak szervei, a főjegyző, jegyző, képviselő-testület hivatalának ügyintézője, kerületi hivatal vezetője, a hatósági igazgatási társulás, törvény alapján közigazgatási hatósági jogkör ellátására feljogosított egyéb szervezet) az elektronikus tájékoztató szolgáltatást önkéntesen vagy törvény kötelező rendelkezése alapján látják el. Eljárásukra ez esetben a fenti rendelkezések irányadóak.

## **Az elektronikus ügyintézés és az elektronikus tájékoztatói szolgáltatással szemben támasztott követelmények**

A hatóság eljárása során biztosítja:

- az elektronikus ügyirat sérthetlenségét, megváltoztathatatlanágát;
- az olyan informatikai megoldások igénybevétele, mellyel lehetővé válik a hatóság és az ügyfél közötti, a személyes adatok védelmének és a megismerhető adatokhoz való hozzáférés követelményeinek megfelelő kommunikáció;
- az ügyiratba való betekintést, arról hiteles másolat készítését, visszakereshetőségét és jogszabály szerinti megőrzését.
- Ügyfélszolgálatot, ahol az ügyfél az ügyintézés elektronikus jellegéből fakadó problémák (üzemzavar, adatsérülés, adatvesztés, adatértelmezhetetlenség stb.) miatt bejelentést tehet. (A bejelentést a hivatal 15 napon belül köteles kivizsgálni és a vizsgálat eredményéről az ügyfelet írásban tájékoztatni.)

Az ügyfél kérheti az ügyintézés folyamán, hogy a hatóság küldje meg részére elektronikus formában az által beküldött információkat, melynek – eltérés esetén történő – kijavítását a megküldéstől számított 3 napon belül kérheti. Garanciális jelentőségű a Ket. azon szabályozása, mely a hatóság elektronikus ügyintézése és szolgáltatásának teljesítése során használt, olyan informatikai rendszer igénybevétele teszi lehetővé, mely biztosítja a hatóságok egymás közötti, valamint az ügyfelekkel való biztonságos kapcsolatát, az adatvédelmi szabályoknak megfelelő adatkezelést és a hiteles dokumentumcserét, továbbá az elektronikus iratoknak jogszabály szerinti archiválását.

## **Hatósági szolgáltatás**

Jogszabály feljogosíthatja a hatóságot arra, hogy az ügyfél számára hatósági szolgáltatást nyújtson. Ennek keretében az ügyfélnek más hatóságok elektronikus tájékoztató szolgáltatásához, illetve elektronikus ügyintézési rendszeréhez történő hozzáférést biztosít, az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő, az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiadását kérheti, illetve az ügyfél azonosítását követően egyedi hatósági ügye intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújt.

## **Képviselő**

Az elektronikus ügyintézés során, a meghatalmazáson alapuló képviselői jogot, a hagyományos úton történő eljárásra és az elektronikus dokumentumokra irányadó általános szabályok szerint okirattal, valamint a hatóság által e célból biztosított külön elektronikus módon lehet igazolni. Ennek feltétele, hogy magából a meghatalmazásból ki kell tűnnie

- a jogi képviselő elektronikus aláíráshoz használt tanúsítványa azonosítójának, vagy
- ügyfélkapu használata esetén az ügyfél és a jogi képviselő neve és elektronikus levélcímének is.

A jogi személy vagy jogi személyiség nélküli más szervezet képviselőre vonatkozó jogosultságot nem kell külön igazolni, ha a képviselői jogosultság a jogi személyre vagy jogi személyiség nélküli más szervezetre vonatkozó közhiteles, elektronikus úton elérhető nyilvántartásból megállapítható. Ebben az esetben a természetes személy képviselőnek meg kell adnia a nyilvántartás megjelölését és a jogi személy vagy jogi személyiség nélküli más szervezet nyilvántartásbeli azonosítására szolgáló adatot.

A hatóság a rendelkezésére álló adatok alapján ellenőrzi a természetes személy képviselői jogának fennállását. Ha a képviselői jog a megjelölt nyilvántartásból, vagy meghatalmazásból nem állapítható meg, a hatóság erről a természetes személy képviselőt tájékoztatja, és - határidő tűzésével - felhívja az ügyfelet a képviselői jog igazolására.

A jogi személy vagy jogi személyiség nélküli más szervezet képviselővel összefüggésben a hatóságnak biztosítania kell a több azonosított természetes személy általi együttes képviselői lehetőséget.

## Üzemzavar

Bár a hatóság az elektronikus ügyintézéshez csak olyan rendszert használhat, mely garantálja a biztonsági (adatvédelmi és adatbiztonsági) követelményeket, mégis előfordulhat, hogy a hatóság informatikai rendszerében, vagy annak közvetlen környezetében, olyan üzemzavar következik be, mely akadályozza az elektronikus ügyintézését.

Tekintettel arra, hogy az üzemzavar akár meg is hiúsíthatja az elektronikus ügyintézését, így az *(átmeneti) üzemzavar* tényéről, annak kezdő és befejező időpontjáról az elhárítást követő 24 órán belül elektronikus tájékoztatást kell küldeni azoknak az ügyfeleknek, akiknek folyamatban lévő ügyükhöz elektronikus utat vettek igénybe. Ha az üzemzavar az 5 napot meghaladja (*tartós üzemzavar*), az ötödik napot követő első munkanapon az üzemzavar tényéről és kezdő időpontjáról postai küldeményben kell értesítést küldeni. Egyúttal jelezni kell az ügyfélnek, hogy ilyenkor az ügyével kapcsolatos kommunikációt a hagyományos módon folytathatja.

Ha az üzemzavar folytán a hatóság nem tudja fogadni az ügyfél elektronikus dokumentumát, úgy a fenti tájékoztatás mellett egyidejűleg felhívja az eljárási cselekmény megismétlésére.

Üzemzavar esetén az érintett *eljárási cselekmények határidői nyugszanak*, azaz átmeneti üzemzavarnál a teljes időtartamot, tartós üzemzavar esetén az üzemzavar kezdő időpontja és az értesítés között eltelt időt a határidő számításánál nem veszik figyelembe, ezzel az időszakkal bővül a határidő. Ha az üzemzavar az ügyfél oldalán keletkezett, de az ő gépétől függetlenül (például az ügyfél szolgáltatójánál), és erről igazolást kér, úgy az üzemzavar időszaka itt is kitolja a határidőt. Az Ügyfélkapu működésében felmerülő hibákról az Ügyfélkapu üzemeltetője ad igazolást<sup>334</sup>.

<sup>334</sup> Az üzemzavarral kapcsolatos kommunikáció (bejelentések, igazolások kérése) az [uzemzavar@kr.gov.hu](mailto:uzemzavar@kr.gov.hu) címen keresztül folytatható le.

## Az elektronikus és hagyományos ügyintézés kapcsolata

A hagyományos és elektronikus ügyintézés összekapcsolását biztosító eljárásokat az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól rendelkező 193/2005. (IX.22.) Korm. Rendelet 24-27.§§-ai sorolják fel:

- papíralapú dokumentumról elektronikus másolat - külön jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő - készítése;
- elektronikus dokumentumról papíralapú másolat;
- elektronikus adathordozón nem elektronikus úton benyújtott elektronikus dokumentumról elektronikus másolat készítése.

Itt rögzítik az elektronikus eljárás egyik legfontosabb – papíralapú és elektronikus ügyintézés ekvivalenciáját szimbolizáló – tételmondatát, miszerint az *elektronikus dokumentum joghatása a másolatok joghatásával megegyezik*, mely

A papír alapú másolatban – ha annak műszaki feltételei adottak – rögzíteni kell:

- az elektronikus dokumentum szöveges és ábrázolt tartalmát;
- a kiadmányozó személy, valamint a hatóság nevének és az aláírás időpontjának szöveges megjelenítését, szervezeti aláírással ellátott elektronikus dokumentum esetén a szervezeti aláíráshoz tartozó tanúsítvány szerint az aláíró meghatározó adatokat;
- záradékban az elektronikus dokumentum azonosítására vagy a másolat készítésére vonatkozó azon adatokat (metaadatokat), amelyek az elektronikus dokumentum tartalmából egyébként nem állapíthatóak meg, de a másolatot kérő szempontjából jelentőséggel bírnak, és azoknak a másolatot kérő tudomására jutása az eljárás eredményességét nem veszélyezteti;
- „az elektronikus dokumentumban foglaltakkal egyező tartalmú irat” záradék szöveget.

Papír alapú másolatot kell készíteni, ha az ügyet olyan hatósághoz (szakhatósághoz) teszik át, amelynél az elektronikus ügyintézés feltételei nem áll fent. A másolatoknál a záradékban kell feltüntetni, ha másolat az eredeti dokumentumot csak részben tartalmazza.

Átmeneti megoldást jelent, amikor az ügyfél *elektronikus adathordozón nyújtja be* beadványát. Ebben az esetben – ha a hatóság ilyen beadványt is fogad – a benyújtó személy jelenlétében olyan elektronikus másolatot készít, amelyben az adathordozón rögzített elektronikus beadványon túl a hatóság nyilatkozik a másolat és az adathordozón található beadvány azonosságáról, megadja az elektronikus adathordozó azonosításához szükséges adatokat, valamint a másolatot elektronikus aláírással igazolja.

### Zárt kezelés

A tanú személyazonosító adatainak zárt kezelése esetén a Ket. 54. §-ának (5) bekezdésében meghatározott lezárt és lepecsételt borítékkal egyenértékű megoldásnak kell tekinteni az olyan informatikai megoldást, amely csak a törvényben meghatározott személyek részére teszi megismerhetővé a zárt kezelésű adatokat.

### Rávezetés, feljegyzés, kijavítás, záradékolás, felülhitelesítés

Abban az esetben, ha a hatóság valamely jog, döntés, tény, vagy más adat iratra feljegyzését, rávezetését rendeli el, vagy valamely irat záradékolásáról, vagy kijavításáról intézkedik, úgy a feljegyzéssel érintett dokumentumnál látszódnia kell:

- az eredeti elektronikus dokumentum teljes tartalmának,
- a feljegyzés tényének,
- a feljegyzés tartalmának,
- a hivatal saját elektronikus aláírásának.

## A Ket. módosítása

Az Államigazgatási Eljárásról szóló 1957. évi IV. törvényt a joghoz értő, jogtudósok állították össze, a nemzetközi jó megoldások figyelembevételével. Ezért is állhatta ki az idő próbáját, és majd fél évszázadon keresztül megfelelően szolgálta a közigazgatási eljárást. Az időközben bekövetkezett jogállami forradalom (és információs társadalmi robbanás) azonban új törvényt követelt. (A jogállami fordulat ellenére a jól megkonstruált Áe. számos passzusát szó szerint, vagy minimális változtatással lehetett átmenni a Ket.-be.)

Ahogy Kilényi professzor fogalmazott<sup>335</sup>, a Ket. megalkotásakor felálló kodifikációs bizottság jó kondíciókkal és jó módszertannal indult, de a tárcaközi egyeztetések sok helyen lyukassá, értelmetlenné tették a törvényalkotók eredeti szándékát. A főbb problémák a következőkben látszódtak:

- A szaktárcák számos esetben igyekeztek az általános szabályok alól kivenni az őket érintő eljárásokat, s még olyan jogintézmények esetében is privilegizálást értek el, amelyek esetében amúgy teljesen közömbös lett volna, hogy milyen eljárásról van szó, egységes szabályozásra kellett volna törekedni (pl.: idézés, határidő számítás, eljárási bírság, iratbetekintés, ügyfelek alapvető jogai stb.)
- Ugyancsak a szaktárcák káros tevékenységének köszönhető, hogy 1957-óta üzemelő 30 napos szubszidiárius határidőt és a hozzá kapcsolódó rendszert nemhogy javítani, inkább rontani, elhúzni sikerült.
- A kodifikációs bizottság a hazai realitásokból és nem az elérendő célból indult ki, így a papír alapú ügyintézt tekintette a közigazgatási eljárás bázisának, az ezzel kapcsolatos követelményeket határozta meg. Emellett természetesen kimondta az elektronikus út használatának lehetőségét is, de azt nem tette kötelezővé, csak ajánlottá. Óvatosságukat azzal magyaráztok, hogy sem a hivatali, sem az ügyféloldali felkészültséget nem találták elégségesnek a kötelező elektronikus út kialakításához.

A Ket. 2005. november 1-jén történt hatálybaléptetése óta a gyakorlatban is lehetett szembesülni a törvény jó és rossz megoldásaival. Az előre jelezhető negatív hatások tudatában a Belügyminisztérium, majd később helyét átvéve az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium monitoring rendszert hívott életre, mely a végrehajtás helyzetéről, esetleges nehézségeiről adott tájékoztatást. A monitoring rendszer mellett Szakértői Bizottságot is létrehoztak, mely a nagyobb jelentőségű kérdésekben foglalt állást, valamint jogszabály-módosítási javaslatokat készített elő. Az így létrejött változtatási anyagot az igazságügyi és rendészeti miniszter átdolgozta és közigazgatási egyeztetésre bocsátotta.

## Az új Ket. – elektronikus ügyintézt is befolyásoló – várható változásai

### Egyszerűbb eljárás – szolgáltató közigazgatás

Az új Ket. úgy kívánja gyorsabbá és egyszerűbbé alakítani a közigazgatási eljárást, hogy csökkentse az eljárási határidőket, az ügyfelek terheit és kötelezettségeit, a jelenleginél szélesebb körben lehetővé teszi az egyablakos ügyintézt, és kötelezővé teszi számos helyen az elektronikus eljárást. Mindezt – a gyakorlati kivitelezhetőség kedvéért – több lépcsőben

<sup>335</sup> Dr. Kilényi Géza (PPKE-JÁK tanszékvezető, egyetemi tanár, a Ket. Kodifikációs bizottságának elnöke): A Ket.-ről a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1(2006) 1-16.

hatályosítaná. Míg a legtöbb módosítást 2009. március 1-jén léptetné hatályba, addig például a 30 napos általános ügyintézési határidő 15 napra csökkentését, vagy a szakhatósági állásfoglalás elkészítésére, belföldi jogsegély teljesítésére nyitva álló határidő beszámítását az ügyintézési határidőbe 2014-ig érné el.

Azonnal hatályosuló szakasz lenne az, amely a hatóságokat kötelezné, hogy az ügyfeleknek 8 napon belüli időpontra biztosítsa az időpontfoglalást.

Az ügyfelek terheit csökkentené az a 2011<sup>336</sup>-tól hatályosuló szabály, miszerint mellékletként nem lehet az ügyféltől szakhatósági állásfoglalást csatolását, vagy olyan adat, tény igazolását, hatósági határozat vagy irat csatolását kérni, amely valamely hatóságnál, bíróságnál vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamaránál van, vagy azoktól megszerezhető.

További kedvezmény, hogy a hatóság az általa nyilvántartott üzemzavar esetén igazolási kérelem benyújtása nélkül is figyelembe venné az üzemzavar időtartamát a határidők számításánál.

### **Elektronikus ügyintézés (új kommunikációs fejezet)**

Az új Ket. egyik legnagyobb hiányosságát próbálja meg kiküszöbölni azzal, hogy az elektronikus eljárás kizárásának lehetőségét megszünteti, egyenesen kötelezővé teszi. Az átállást természetesen itt is több lépcsőben képzelel el. A hivatalok informatikai ellátottságára való tekintettel 2011-ben léptetné hatályba az elektronikus eljárást kizáró lehetőség törlését, azaz innentől lenne kötelező az elektronikus út<sup>337</sup>. (A szabályozás ettől az időponttól kezdve nem engedne eltérést a főszabálytól.)

A módosítás egy új II/A. fejezetet tesz a Ket-be, amely az ügyfél és hatóság, valamint a hatóságok közötti kapcsolattartást szabályozza. Itt a kapcsolattartás négy formáját nevesíti:

- írásbeli (papír, vagy telefax segítségével),
- szóbeli (jelenlévők között vagy telefon segítségével),
- elektronikus (elektronikus dokumentum, elektronikus levél, vagy ügyfélkapu segítségével,) valamint
- a rövid szöveges üzenet (sms) útján történő kapcsolattartást.

A törvény – bölcsen – továbbra is lemond az elektronikus kapcsolattartás részletes szabályainak megalkotásától, tekintettel arra, hogy a technológia gyors fejlődése a törvény időállóságát veszélyeztetné. Így ezeket a szabályokat továbbra is a rendeleti szabályozás körében hagyná. Előírja viszont a szükséges biztonsági feltételek jogszabályi rendezését.

A költségtakarékosság és hatékonyság elvének szem előtt tartásával az új javaslat megpróbálja a papír alapú ügyintézés a lehető leginkább kiszorítani. A korábbi szabályozáshoz képest tehát pontosan megfordulni látszik a szabályozási elv: papír alapú kapcsolattartásra – a jövőben, eltérő rendelkezések hiányában – csak akkor van lehetőség, ha az elektronikus, telefonos, sms-alapú kapcsolattartásnak nincs helye, nem költséghatékony, ideértve azt az állapotot, amikor az ilyen kommunikációs formák infrastrukturális feltételei hiányoznak.

### **Elektronikus tájékoztatás**

Az új szabályozás összehangolná az amúgy redundáns Eitv. és Ket. azonos szabályozását. A Ket. csupán azokat a tárgyköröket szabályozná, melyet az Eitv. nem.

<sup>336</sup> A három éves türelmi idő annak köszönhető, hogy a hatóságok közötti elektronikus adatcsere még nem valósult meg teljesen, valamint az államigazgatási eljárási illetékek, és igazgatási szolgáltatási díjak teljes rendszerét át kell gondolni e szabály életbelépése előtt.

<sup>337</sup> E szabály számos ágazati rendelkezés felülvizsgálatának szükségességét veti fel.

Új intézmény lenne az hatóság teljesítményét és hatékonyságát (pontosan és számszerűen) mérő ügyfélforgalmi statisztika, mely tartalmazza az összes ügy számát, ezen belül:

- az első fokon jogerőre emelkedett döntések számát,
- a jogorvoslat során megváltoztatott döntések számát,
- a határidőn túl intézett ügyek számát,
- az ügyintézési határidő túllépésének idejét,
- a hatósággal szemben benyújtott kártérítési igények számát, valamint
- a felügyeleti intézkedések számát.

### **Automatizált döntés**

Az ügyintézését dinamizálандó számos esetben nincs szükség a döntések előtti mérlegelésre. Ezekben az esetekben automatizált döntésre van lehetőség. Az új Ket. tervezete szerint ha a hatóság közhiteles nyilvántartásból, egyértelműen, mérlegelés nélkül megállapítható tényeket igazol, akkor azt az elektronikus ügyintézés keretében *automatizált eljárással* is igazolhatja.

*A Ket. X. fejezetének átdolgozásának szabályozási módszere és tárgya még (e sorok írásakor) egyeztetés alatt áll. Nem végleges még a Ket-hez kötődő kormányrendeletek szövegezése (sok esetben előkészítése) sem, így a szabályozás megnyugtató rögzülésére és a gyakorlatban mutatkozó rutinszerű jogkövetésre – ennél fogva az elektronikus közigazgatás jogszabályokon nyugvó hazai felívelésére – még várni kell.*

### **Az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvényjavaslat<sup>338</sup>**

Az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvény a központi közmű és az alá tartozó szolgáltatások szabályozását hivatott rendezni. Az elektronikus gerinchálózatról (EKG) szóló részben bemutatásra kerülő modellt érintő törvénytervezet definiálja az ügynet fogalmát, alkotóelemeit, igénybevételének módját az állampolgárok, a vállalkozások és a közigazgatási szervek számára.

A törvény rögzíti az ügynet alkotóelemeit<sup>339</sup>:

- az elektronikus kormányzati gerinchálózat,
- a kormányzati portál,
- az ügyfélkapu,
- a hivatali kapu,
- a szervezeti postafiók,
- az ügyféltár és az ügynet cím,
- a központi archiválási szolgáltatás,
- az elektronikus fizetéseket és elszámolás lehetőségét biztosító rendszer,
- valamint az ügyintézés, ügyindítást lehetővé tevő, illetve az ügynet működéséhez kapcsolódó telefonos ügyfélszolgálat<sup>340</sup>.

Az ügynet szabályozási tervezete nem hoz sok újat, csupán az eddig elérhető és tervezett szolgáltatások igénybevételének feltételrendszerét egységesen próbálja szabályozni.

<sup>338</sup> Az alfejezet a 2008. szeptember 15-i állapotot vette figyelembe.

<sup>339</sup> Az alkotóelemeket a törvénytervezet 16.§-a, majd az egyes elemeket a további §§-ok, valamint később megalkotandó rendeleti részletszabályok rendezik.



Valójában az eddig szétszórt, heterogén szabályozással bíró rendszereket próbálják technikai és jogi úton egységgé kovácsolni<sup>341</sup>, ezzel növelve a rendszer és az alrendszerek közötti együttműködés megbízhatóságát, valamint rendezve a megbízható működésért való felelősség kérdéseit.

A törvénytervezet gyengesége, hogy a KET. szabályait több helyütt érinti, így a KET. módosításától teszi függővé saját hatályosulását. (E sorok szerzője szerint a KET X. fejezetét és e törvénytervezetet egységbe foglalva, külön törvényként kellene megalkotni, tekintettel a szabályozás tartalmára és céljára.)

Az ügynet elemei front- és back office modulokat egyaránt érintenek, így lényeges elemeinek tárgyalását ezeknél a helyeknél tesszük meg.

## Az illetékfizetés a hazai közigazgatási elektronikus eljárásban

Az 1990. évi XCIII. Tv. (illetéktörvény) IX. fejezete szabályozza az illeték, ezen belül (a törvény 73.§-a) az államigazgatási eljárási illeték megfizetésének módját. S bár napjainkban az illetékbélyegen történő lerovás szerepel elsődlegesen a szabályozásban, a gyakorlat mégis az elektronikus eljárási szempontok figyelembevételét szorgalmazza.

Az államigazgatási ügyek okmányirodai összpontosulása tette lehetővé azt a szabályozást, miszerint az okmányirodánál már lehetőség nyílik az eljárás megindítását megelőzően készpénz-átutalással, (illetve néhány okmányirodánál) bankkártyával vagy házipénztári befizetéssel is teljesíteni az illetékkötelezettséget.

Az elektronikus eljárást a 73.§. (4). bekezdése szabályozza a következőképpen: Elektronikus úton kezdeményezett államigazgatási eljárás esetén az eljárási illetéket az eljárás megindítását megelőzően készpénzátutalási megbízás vagy azt követően az eljáró szerv által az ügyfél rendelkezésére bocsátott ügyiratszámra hivatkozással átutalási megbízás útján kell megfizetni az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendelet<sup>342</sup> szerint.

Az illetékek megfizetésére vonatkozó passzus három esetet részletez:

- 1.) **Előzetes megfizetés** esetén a feladóvevényen szereplő azonosító számot, a megfizetett eljárási illeték összegét, valamint a befizetés időpontját kell közölni az eljáró hatósággal. (Ha az ügyfél eljárás megindítása nélkül fizetett illetéket, úgy ezt visszaigényelheti a Magyar Államkincstárnál, ha igazolja a befizetést a feladóvevényvel. A MÁK vagy visszatéríti, vagy jogosulatlanság esetén határozatot hoz a visszatérítés megtagadásáról. Az adóhatóság illetékbeszedési számlájára fizetett illeték esetében az adó-visszatérítésre vonatkozó rendelkezések szerint kell eljárni.)

Elektronikus eljárás során az ügyazonosító szám az eljárási illeték esetében a Magyar Államkincstár által kiadott, az eljáró szervet azonosító intézményazonosító számból és az eljáró szerv által megadott ügyszámból áll a Magyar Államkincstár által meghatározott formátum szerint. A készpénzátutalásnál ezt a számot kell feltüntetni.

<sup>341</sup> A törvénytervezet indoklása a későbbiekre helyezi azokat a terveket, amelyek minden ügyfélkapuval rendelkező számára, majd 2012-től valamennyi újszülött számára önálló ügynet címet és hozzá tartozó tárhelyet biztosítanak. (Tekintettel több önkormányzat ilyen kísérletére és annak bukására, a törvényi indoklásban szereplő ígéretnek nem tekinthetők szentírásnak.)

<sup>342</sup> Ezt a rendeletet váltotta a 193/2005-ös, az ide vonatkozó szabályozás azonban egyezik.

**2.) Eljárás indítását közvetlenül követő megfizetés**

Amennyiben az elektronikusan kezdeményezett államigazgatási eljárásban azt megelőzően az illetéket előzetesen nem fizették meg, legkésőbb az ügyazonosító ügyfél általi megismerését követő munkanapon kell megfizetni.

**3.) Hiánypótlás**

Amennyiben az ügyfél az illetékfizetést az ügyazonosító megismerését követő munkanapig nem rendezi, úgy a hatóság elektronikus és postai úton<sup>343</sup> egyaránt figyelmezteti az illeték megfizetésére. Felhívja figyelmét, hogy amennyiben 8 napon belül nem fizeti meg az illetéket, úgy mulasztási bírsággal is terhelik. (A fizetési határidőt a hiánypótlási felhívás kézhezvételétől számítják.)

A figyelmeztetés megtörténtét, illetőleg a felhívás elküldését az iraton fel kell jegyezni, illetőleg igazoltatni kell az ügyféllel.

**Az adatvédelmi kérdések szabályozása a hazai közigazgatási eljárásban<sup>344</sup>**

Az 1992. LXIII. évi (törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról) adatvédelmi törvény (Avtv.) az Alkotmány 59.§-ának fényében készült, mely kimondja a személyes adatok védelméhez való jogot<sup>345</sup>.

Már az első generációs e-kormányzat folyamán, azaz a polgárok, ügyfelek tájékoztatásának, tájékozódásának elektronikus eszközökkel, digitális információs és kommunikációs technológiák alkalmazásával történő elősegítésében, a közérdekű adatok egyszerűbb, gyorsabb, rendszerezettebb formában történő hozzáférhetővé tételében is lényeges szerep jutott az adatvédelemnek.

Ez a szerepe az igazgatási feladatok, az ügyintézés interaktív, elektronikus formában történő ellátásának megjelenésével, majd a polgári részvétel lehetőségeit bővítő, szélesebb interaktív nyilvánosságot teremtő médiumok bekapcsolásával felerősödött és kiszélesedett: nem csupán a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségének, hanem a személyes adatok védelméhez fűződő jogok érvényesítése is alapvető fontosságúvá válik e tekintetben. Már a közigazgatási eljárás megindításakor, de az eljárás későbbi szakaszaiban is az eljáró szerv folyamatosan, hivatalból köteles vizsgálni illetékességét. Az illetékesség megállapítása a felhasználó egyes, esetenként személyes adatainak (lakóhely, ingatlan fekvésének helye, tevékenység gyakorlásának helye) a hatósággal történő közlését követően történik. Az illetékesség megállapítása tehát minden esetben személyes adatok kezelésén alapul. Tehát az adatvédelemhez fűződő szabályok érvényesülésére már az elektronikus formában előterjesztett a kérelem benyújtásakor – amennyiben arra van jogszabályi lehetőség – kerül sor. Bár az iktatásról kimondottan nincs szó az Avtv.-ben, a jogszabály azon rendelkezéséből, mely az érintett személyes adatának kezelésre vonatkozó tájékoztatói jogát rögzíti<sup>346</sup> levezethető az adatkezelő arra vonatkozó kötelezettsége, hogy a személyes adatok útját dokumentálja és szükség esetén visszakereshesse.

<sup>343</sup> Ez esetben az ügyfélnek a felhívás postaköltségét – 200 forintot – is meg kell fizetnie.

<sup>344</sup> Forrás: Budai, B.B.–Szentkirályi, H.SZ., *Az elektronikus közigazgatás jogi környezete*, EgovA, Budapest, 2005, 116-120. (Szentkirályi-Holota Szabolcs bevezető gondolataival) valamint az Avtv.

<sup>345</sup> Hogy ez a jog mennyire élő és érintett, mi sem bizonyítja jobban, minthogy az Alkotmánybíróság közel félszáz olyan határozatot hozott, mely hivatkozik az adatvédelmi törvényi szabályozásra. (Forrás: Dósa-Polyák: *Informatikai jogi kézikönyv*, KJK-2003.)

<sup>346</sup> Avtv. 11.§ (1) bek. a) pontja.

## A személyes adat védelme

A jogszabály az adat fogalmára több kategóriát állapít meg. Így megkülönbözteti a személyes<sup>347</sup>, különleges<sup>348</sup>, bűnügyi személyes<sup>349</sup>, közérdekű<sup>350</sup> és közérdekből nyilvános<sup>351</sup> adat fogalmát az adat tartalma, kezelő személye, illetve az adat-nyilvánosság szintje szerint.

Adatkezelésen – az alkalmazott eljárástól függetlenül – a személyes adatokon végzett bármely műveletet vagy a műveletek összességét – így például azok *gyűjtését, felvételét, rögzítését, rendszerezését, tárolását, megváltoztatását, felhasználását, továbbítását, nyilvánosságra hozatalát, összehangolását vagy összekapcsolását, zárolását, törlését és megsemmisítését*, valamint az adatok *további felhasználásának megakadályozását* – értjük.

Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is<sup>352</sup>.

Jogszabály szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az *érintett hozzájárul*, vagy azt *törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete kifejezetten lehetővé teszi*. Kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg<sup>353</sup>. A személyes adatok kezelését tehát csak az érintett hozzájárulása – különleges adat esetén írásbeli hozzájárulása – vagy törvény, illetve önkormányzati rendelet alapozhatja meg. A jogszabály említi az adatkezelés célhoz kötöttségének kötelezettségét, kimondva, hogy személyes adatot csak célzottan, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet kezelni, és az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie ennek a célnak. Emellett csak olyan személyes adat kezelhető, amely a cél megvalósulásához elengedhetetlen, annak elérésére alkalmas és az adatkezelés

<sup>347</sup> Az Avtv. 2.§ 1. pontj szerint személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt - közvetlenül vagy közvetve - név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet;

<sup>348</sup> Az Avtv. 2. § 2. pontja szerint különleges adat:

a) a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra,

b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre vonatkozó adat, valamint a bűnügyi személyes adat;

<sup>349</sup> Bűnügyi személyes adat a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetőleg a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat;

<sup>350</sup> Közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.

<sup>351</sup> Közérdekből nyilvános adat: minden olyan, természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kezelésében lévő vagy rá vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

<sup>352</sup> Avtv. 2.§ 9.pont.

<sup>353</sup> Avtv. 3.§ (3) bek.

csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig<sup>354</sup> történhet. Az Avtv. nem tartalmazza azon célok körét, mely megalapozza az adatkezelést, csupán példálózó jelleggel említi azokat (közérdekű feladat, az adatkezelő törvényi kötelezettségének teljesítése, az adatkezelő vagy az adatátvevő harmadik személy hivatalos feladatának gyakorlása, az érintett létfontosságú érdekeinek védelme, az érintett és az adatkezelő között létrejött szerződés teljesítése, az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítése, társadalmi szervezetek jogszerű működése)<sup>355</sup>.

Az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell, de erre az érintett figyelmét fel kell hívni<sup>356</sup>. Kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti az állam bűnüldözési és bűnmegelőzési, valamint közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából kezelt bűnügyi személyes adatokat, illetve a szabálysértési, a polgári peres és nemperes ügyekre vonatkozó adatokat tartalmazó adatállományokat<sup>357</sup>.

Törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Minden egyéb esetben a nyilvánosságra hozatal az érintett hozzájárulásához köti. E tárgykörben a jogszabály vélelmet állít fel a hozzájárulás hiánya mellett<sup>358</sup>, azaz kétség esetén a nyilvánosságra hozatal engedélyezésének tényét, az engedély megadását kell bizonyítani. Törvény eltérő rendelkezése hiányában a közérdekű adatok nyilvánosságához és az adatkezeléshez fűződő más érdekek a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait nem sérthetik<sup>359</sup>.

Az adatok továbbítására – azaz az adat meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé tételére –, valamint a különböző adatkezelések – ideértve az ugyanazon adatkezelő, valamint az állami és az önkormányzati szervek által kezelt adatokat is – összekapcsolására az érintett hozzájárulása vagy törvény engedélye alapján és abban az esetben kerülhet sor, ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek<sup>360</sup>. A külföldre irányuló adattovábbításra az Avtv. speciális szabályokat tartalmaz. Ez esetben ugyanis az adattovábbítás akkor lehetséges, ha – a fent említettek mellett – arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve, hogy a harmadik ország joga megfelelő védelmet biztosít az átadott adatok kezelése során<sup>361</sup>.

A jogszabály 9/A. §-ában szabályozott „Automatizált egyedi döntés” alapján a kizárólag számítástechnikai eszközzel végrehajtott automatizált adatfeldolgozással<sup>362</sup> az érintett személyes jellemzőinek értékelésére csak akkor kerülhet sor, ha ahhoz kifejezetten hozzájárult, vagy azt törvény lehetővé teszi. Az érintettnek álláspontja kifejtésére lehetőséget kell biztosítani. Az automatizált adatfeldolgozás esetén az érintettet – kérelmére – tájékoztatni kell az alkalmazott matematikai módszerről és annak lényegéről.

<sup>354</sup> Avtv. 5.§(1) és (2) bek.

<sup>355</sup> Avtv. 5.§ (4) bek.

<sup>356</sup> Avtv. 3.§ (6) bek.

<sup>357</sup> Avtv. 5.§ (4) bek.

<sup>358</sup> Avtv. 3. § (4) bek.

<sup>359</sup> Avtv. 4.§.

<sup>360</sup> Avtv. 8.§ (1) és (2) bek.

<sup>361</sup> Avtv. 9. §. (1) bek.

<sup>362</sup> Avtv. 2.§ 15. pontja alapján adatfeldolgozás: az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzése, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől;

## A közérdekű adatok nyilvánossága

Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, illetve a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ezen ügyek körét a jogszabály példálózó jelleggel említi, ide sorolva az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és – személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozó feladatokat<sup>363</sup>.

A fent megjelölt szervek kötelesek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tenni a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb adatokat (egyebek mellett a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozóan). Ezen szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A tájékoztatás módjára vonatkozó adatokat külön jogszabály is megállapíthatja<sup>364</sup>.

A kötelezett szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse kivéve, ha

- az adat állam- vagy szolgálati titok;
- nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá;
- a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot törvény
  - a.) honvédelmi;
  - b.) nemzetbiztonsági;
  - c.) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;
  - d.) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
  - e.) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;
  - f.) bírósági eljárásra tekintettel korlátozza<sup>365</sup>.
- az Európai Unió jogszabálya az Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel korlátozza<sup>366</sup>.

A belső használatra készült és a döntés-előkészítéssel összefüggő adat – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre a szerv vezetője az adatok megismerését e határidőn belül is engedélyezheti<sup>367</sup>.

<sup>363</sup> Avtv. 19.§ (1) bek.

Az Eitv, valamint az üvegzséb törvény is rendelkezik ezen adatok nyilvánosságra hozásáról.

<sup>364</sup> Avtv. 19.§ (2) bek.

Mint ahogy az Eitv és az üvegzséb törvény ezt kötelezővé is teszi.

<sup>365</sup> Avtv. 19. § (3) bek.

<sup>366</sup> Avtv. 19. § (7) bek.

<sup>367</sup> Avtv. 19. § (5) bek.

## Az elektronikus aláírás törvényi háttere a hazai közigazgatási eljárásban<sup>368</sup>

Az elektronikus aláírást a közigazgatási eljárásban elsősorban a 2001. évi XXXV. Törvény (az elektronikus aláírásról), másrészt a 194/2005. (IX.22) sz. kormányrendelet szabályozza.

A törvény célja, hogy megteremtse a hiteles elektronikus nyilatkozattétel, illetőleg adattovábbítás jogszabályi feltételeit az üzleti életben, a közigazgatásban és az információs társadalom által érintett más életviszonyokban. A jogszabály a meghatározott biztonsági garanciák megléte esetén lényegében a hagyományos aláírással és dokumentummal azonos jogkövetkezményeket fűz az elektronikus iratokhoz és alkalmazhatóvá teszi az ügyek elektronikus úton történő elintézését, a Ptk. Ötödik részében foglalt szabályozás<sup>369</sup>, valamint a Csjt.-ben<sup>370</sup> szabályozott jogviszonyok esetében azonban nem engedi, hogy az elektronikus formán kívüli dokumentumok mellőzésével, csak az elektronikus aláírás felhasználását, illetve elektronikus irat vagy dokumentum készítését<sup>371</sup>. Ezzel kiveszi az öröklési jogi, és családjogi jogviszonyok talaján álló eljárások tekintetében az elektronikus dokumentum és elektronikus aláírás alkalmazhatóságát. Amennyiben a vonatkozó jogszabály írásos formát ír elő, ezen követelményeknek elektronikus irat használatával is eleget lehet tenni<sup>372</sup>.

Egyoldalú kötelezést tartalmaz az Eat. a közigazgatási szerv oldaláról a minősített tanúsítvány, azaz a törvény mellékletében foglalt követelményeknek megfelelő<sup>373</sup>, minősített szolgáltató által kibocsátott tanúsítvány felhasználásával kapcsolatosan. A tanúsítvány fogalmát az Eat. 2. § 21. pontja határozza meg.

E szerint tanúsítvány a hitelesítés-szolgáltató által kibocsátott olyan igazolás, amely az aláírás-ellenőrző adatot saját elektronikus aláírásával ellátva – az igénylő személyazonosságának azonosítása után – hitelesíti az igénylő elektronikus aláírását, kérelemre a tanúsítványban feltüntetve saját álnévét is<sup>374</sup>.

<sup>368</sup> Forrás: Budai, B.B.–Szentkirályi, H.SZ., *Az elektronikus közigazgatás jogi környezete*, EgovA, Budapest, 2005, 121-128. (Szentkirályi-Holota Szabolcs bevezető gondolataival) valamint az Avtv.

<sup>369</sup> A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény 598-684.§-ai.

<sup>370</sup> A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény.

<sup>371</sup> Eat. 3. § (2) bek.

<sup>372</sup> Eat. 3.§ (5) bek.

<sup>373</sup> Az Eat. 2. számú mellékletében foglaltak szerint a tanúsítványoknak tartalmazniuk kell az alábbiakat:

- a) annak megjelölését, hogy a tanúsítvány minősített vagy fokozott biztonságú tanúsítvány,
- b) a hitelesítés-szolgáltató és székhelyének (ország-) azonosítóját,
- c) az aláíró nevét vagy egy álnévet, ennek jelzésével,
- d) az aláírónak külön jogszabályban, illetve a szolgáltatási szabályzatban, illetőleg az általános szerződési feltételekben meghatározott speciális jellemzőit, a tanúsítvány szándékolt felhasználásától függően,
- e) azt az aláírás-ellenőrző adatot, amely az aláíró által birtokolt aláírást készítő adatnak felel meg,
- f) a tanúsítvány érvényességi idejének kezdetét és végét, valamint azt az időtartamot, ameddig a hitelesítés-szolgáltató a 9. § (7) bekezdés szerinti feladatot a tanúsítvány vonatkozásában ellátja,
- g) a tanúsítvány azonosító kódját,
- h) az adott tanúsítványt kibocsátó hitelesítés-szolgáltató fokozott biztonságú elektronikus aláírását,
- i) a tanúsítvány használhatósági körére vonatkozó esetleges korlátozásokat,
- j) a tanúsítvány felhasználásának korlátait,
- k) más személy (szervezet) képviselőjére jogosító elektronikus aláírás tanúsítványa esetén a tanúsítvány ezen minőségét és a képviselt személy (szervezet) adatait.

<sup>374</sup> Eat. 9. § (3) és (4) bek.

A jogszabály a minősített tanúsítvány kapcsán kimondja, hogy azt, amennyiben – a fent részletezettek szerint – a jogszabály 3. § (4) bekezdésében foglaltak érvényesülnek, *bármely államigazgatási eljárásban el kell fogadni*<sup>375</sup>.

Az Eat. alapvetően a hiteles elektronikus nyilatkozattétel, illetve adattovábbítás jogszabályi feltételeinek megteremtését célozza – egyebek mellett – a közigazgatás területén, mintegy alternatívaként megteremtve annak lehetőségét, hogy az ügyintézés ezen módja az ügyfél részéről a hagyományos eljárási struktúrába integrálódhasson. Kimondja ugyanis, hogy jogszabály – az adókötelezettség teljesítésének módját megállapító törvény kivételével, – az elektronikus aláírás felhasználását<sup>376</sup> az ügyfél részére nem teheti kötelezővé<sup>377</sup>.

Az Eat. az elektronikus úton közölt adatot több kategóriába sorolja aszerint, hogy az milyen tartalommal bír, illetve *milyen joghatás kiváltására képes*. Ennek megfelelően a jogszabály említi az *elektronikus dokumentum* fogalmát, majd lényegében ebből vezeti le az *elektronikus irat* és *elektronikus okirat* definícióját.

Ennek megfelelően elektronikus dokumentum az elektronikus eszköz útján értelmezhető (minden) adat, mely elektronikus aláírással van ellátva<sup>378</sup>. Elektronikus aláíráson az elektronikus dokumentumhoz azonosítás céljából logikailag hozzárendelt és azzal elválaszthatatlanul összekapcsolt elektronikus adatot, illetve dokumentumot értjük<sup>379</sup>.

Az elektronikus irat olyan elektronikus dokumentum, melynek funkciója szöveg betűkkel való közlése, és a szövegen kívül az olvasó számára érzékelhetően kizárólag olyan egyéb adatokat foglal magában, melyek a szöveggel szorosan összefüggenek, annak azonosítását (pl. fejléc), illetve könnyebb megértését (pl. ábra) szolgálják<sup>380</sup>. Az elektronikus irat egyik – kifejezetten jognyilatkozat kiváltására szolgáló típusát – az Eat. elektronikus okiratként nevesíti, ami olyan elektronikus irat, mely nyilatkozattételt, illetőleg nyilatkozat elfogadását, vagy nyilatkozat kötelezőnek elismerését foglalja magában<sup>381</sup>.

Lényeges kérdés, hogy az egyes elektronikus dokumentum-típusokhoz kapcsolódó elektronikus aláírásként aposztrofált adat vagy dokumentum milyen biztonsággal képes igazolni az elektronikus úton előállított adat valódiságát és hitelességét. Maga az elektronikus aláírás fogalmi meghatározása – annak jogszabályi megfogalmazásából kiindulva – önmagában nem ad iránymutatást erre a kérdésre, hiszen annak alapján minden elektronikus adat és dokumentum beletartozik az elektronikus aláírás fogalmi körébe, melyet az elektronikus dokumentumhoz azonosítás céljából logikailag hozzá van rendelve és azzal elválaszthatatlanul összekapcsolódott. Nyilvánvaló, hogy az egyszerű elektronikus aláírással ellátott dokumentumokhoz nem fűzhető olyan jogkövetkezmény, amelynek alapja a dokumentum szerzőjének kétségtelenül valódi és hamisítatlan akarat-elhatározása és annak kinyilatkoztatása. *Nem teszi az ugyanis lehetővé az akaratnyilatkozat megtételének és tartalmi sértetlenségének kétséget kizáró bizonyítását*. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az egyszerű elektronikus aláírással ellátott dokumentum ne lenne alkalmas szerzője akaratának kifejezésére, csupán *a kétséget kizáró bizonyító erő nem áll meg a valódiság és az eredetiség kérdésében*.

<sup>375</sup> Eat. 3.§ (8) bek.

<sup>376</sup> Elektronikus aláírás felhasználása: elektronikus adat elektronikus aláírással történő ellátása, illetve elektronikus aláírás ellenőrzése. (Eat. 2.§ 7. pontja)

<sup>377</sup> Eat. 3.§ (8) bek.

<sup>378</sup> Eat. 2.§ 13. pont.

<sup>379</sup> Eat. 2.§ 6. pont.

<sup>380</sup> Eat. 2.§ 13. pont.

<sup>381</sup> Eat. 2. § 14. pont.

Ezt támasztja alá az Eat azon rendelkezése, mely kimondja, hogy az elektronikus aláírás, elektronikus dokumentum vagy elektronikus irat elfogadását – ideértve annak bizonyítási eszközként történő alkalmazását – megtagadni, jognyilatkozat tételére, illetve joghatás kiváltására való alkalmasságát kétségbe vonni nem lehet csupán amiatt, hogy az aláírás, illetve az irat vagy dokumentum elektronikus formában létezik<sup>382</sup>.

Az Áe. 28. § (3) bekezdését módosító Eat. szabályozás az előzőekben meghatározott, az elektronikus irat és az elektronikus okirat fogalmi körével kapcsolatosan úgy rendelkezik, hogy azokat az államigazgatási eljárás fogalomkörébe tartozó iratként kell kezelni, mint elektronikus dokumentumot. Az elektronikus dokumentum (elektronikus irat, elektronikus okirat) alkalmazásáról tehát úgy rendelkezik, hogy annak adott esetben bizonyítási eszközként történő elfogadását megtagadni, joghatás kiváltására alkalmas voltát kétségbe vonni – csak azért, mert elektronikus formában létezik – nem lehet. Természetesen a közigazgatási szervnek az eljárás során vizsgálnia kell a dokumentum hitelességét abból a szempontból, hogy azt jogszabály (önkormányzati rendelet) nem zárta-e ki. Az Áe. 26. § (4) bekezdésében foglaltak szerint a közigazgatási szerv a bizonyítékokat – közöttük az elektronikus dokumentumokat – először egyenként, majd a többi bizonyítékkal együttesen értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

A nyilatkozat aláírótól származó voltának és tartalma sértetlenségének egyértelmű igazolására vonatkozó kritériumokat a fentekkel szemben csupán a fokozott biztonságú elektronikus aláírás képes kielégíteni.

A *fokozott biztonságú aláírás* olyan elektronikus aláírást takar, amely egyrészt alkalmas az aláíró azonosítására és egyedülállóan hozzá köthető, másrészt olyan eszközzel hozták létre, mely kizárólag az aláíró befolyása alatt áll és a dokumentum tartalmához olyan egyedülálló módon kapcsolódik, hogy minden – az aláírás elhelyezését követően az iraton, illetve dokumentumon tett – módosítás érzékelhető<sup>383</sup>.

Az Eat. meghatározza a *minősített elektronikus aláírás* fogalmát, mely olyan fokozott biztonságú elektronikus aláírás(1), amely biztonságos aláírás-létrehozó eszközzel készült(2), és amelynek hitelesítése céljából minősített tanúsítványt<sup>384</sup> bocsátottak ki<sup>385</sup>(3).

Biztonságos aláírás-létrehozó eszköz alatt az Eat. olyan aláírás-létrehozó eszközt – azaz olyan hardvert, vagy szoftvert, melynek segítségével az aláíró az aláírás-létrehozó adatok felhasználásával az aláírást létrehozta<sup>386</sup> – ért, mely a jogszabály 1. számú mellékletében meghatározott<sup>387</sup>, a többihez képest lényegesen szigorúbb technikai, eljárási, szervezeti és

<sup>382</sup> Eat. 3.§ (1) bek.

<sup>383</sup> Eat. 2. § 15. pont.

<sup>384</sup> Eat. 2.§ 19 pontja szerint Minősített tanúsítvány a jogszabály 2. számú mellékletében foglalt követelményeknek megfelelő olyan tanúsítvány, melyet minősített szolgáltató bocsátott ki.

<sup>385</sup> Eat. 2. § 17. pont.

<sup>386</sup> Eat. 2. § 3. pont.

<sup>387</sup> Az Eat. 1. számú melléklete meghatározza a biztonságos aláírás-létrehozó eszközökre vonatkozó követelményeket:

1. A biztonságos aláírás-létrehozó eszközöknek megfelelő technikai és eljárási eszközökkel biztosítaniuk kell legalább a következőket:

a) az aláírás készítéséhez használt aláírás-létrehozó adat aláírónként biztosan mindig különbözik, s titkossága kellően biztosított,

b) az aktuálisan elérhető technológiával kellő bizonyossággal garantálható, hogy az aláírás készítéséhez használt aláírás-létrehozó adat nem rekonstruálható, megvalósítható annak a jogosulatlan felhasználókkal szembeni védelme, illetve az aláírás nem hamisítható.



személyi feltételeknek felel meg. Lényeges körülmény ennek a hármas feltételnek<sup>388</sup> az együttes megvalósulása, vagyis azok bármelyikének hiánya megfosztja az okiratot annak teljes bizonyító erejétől.

A minősített elektronikus aláírással ellátott elektronikus okirat – az azon elhelyezett elektronikus aláírás valóságát és sértetlenségét igazoló biztonsági garanciák révén – bizonyító ereje nagymértékben megnövekszik, az úgynevezett teljes bizonyító erejű magánokirat kategóriájába kerül és azonos elbírálás alá esik a hagyományos módon kiállított hasonló bizonyító erejű materiális iratokkal<sup>389</sup>. A Pp. hivatkozott rendelkezésének szóhasználatából következően azonban csakis az elektronikus okiratot minősíti a rajta elhelyezett fokozott biztonságú elektronikus aláírás teljes bizonyító erejűvé, az elektronikus úton kiállítható más iratot, vagy dokumentumot még minősített elektronikus aláírás esetén sem ismeri el teljes bizonyító erejű magánokiratnak. A különbség oka – amint az a fentiekből is kitűnik – az aláírás biztonsági garanciáiból, nem pedig annak funkciójából erednek.

Az Eat. módosító szabályozása<sup>390</sup> alapján a Pp. az ügyvéd (jogtanácsos) által készített, elektronikus úton létrejött okiratot is teljes bizonyító erővel ruhazza fel, ha az ügyvéd szabályszerű ellenjegyzésével azt bizonyítja, hogy a kiállító minősített elektronikus aláírásával aláírt okirat tartalma megegyezik az ügyvéd által készített elektronikus okirattal. Ilyen esetben az ügyvédnek az ellenjegyzést minősített elektronikus aláírással kell megtennie.

A fokozott biztonságú elektronikus aláíráshoz kapcsolódó szigorúbb biztonsági feltételek anyagi jogi oldalát vizsgálva az Eat. további jogkövetkezményeket keletkeztet<sup>391</sup>.

2. A biztonságos aláírás-létrehozó, illetve -ellenőrző eszközöknek nem szabad az aláírandó elektronikus dokumentumot módosítaniuk, illetőleg az aláírás folyamatában lehetővé kell tenniük ezen dokumentum megjelenítését az aláíró számára.

<sup>388</sup> Az egyes feltételek alatt tehát a következőket kell érteni:

Fokozott biztonságúnak akkor minősül az elektronikus aláírás, ha az megfelel az alábbi követelményeknek:

- alkalmas az aláíró azonosítására és egyedülállóan hozzá köthető,
- olyan eszközzel hozták létre, amely kizárólag az aláíró befolyása alatt áll, és
- a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódik, hogy az aláírás elhelyezését követően az iraton, illetve dokumentumon tett minden módosítás érzékelhető.

Az aláírást létrehozó eszköz akkor biztonságos, ha

- az aláírás készítéséhez használt aláírás-létrehozó adat (ami jellemzően egyedi kriptográfiai magánkulcs, amit a dokumentumot, elektronikus iratot megismerő személy az elektronikus aláírás ellenőrzésére használ) aláíróként biztosan mindig különbözik, és titkossága kellően biztosított,
- az aktuálisan elérhető technológiával kellő bizonyossággal garantálható, hogy az aláírás készítéséhez használt aláírás-létrehozó adat nem rekonstruálható, megvalósítható annak a jogosulatlan felhasználókkal szembeni védelme, illetve az aláírás nem hamisítható.

A létrehozó-, illetve ellenőrző eszközöknek nem szabad az aláírandó elektronikus dokumentumot módosítaniuk, illetőleg az aláírás folyamatában lehetővé kell tenniük ezen dokumentum megjelenítését az aláíró számára.

Minősített tanúsítványt csak a törvény szerinti minősített szolgáltató bocsáthat ki, és annak tartalmaznia kell:

- annak megjelölését, hogy a tanúsítvány minősített tanúsítvány,
- a hitelesítés-szolgáltató és székhelyének (ország-) azonosítóját,
- az aláíró nevét, vagy egy álnevet, ennek jelzésével,
- az aláírónak külön jogszabályban, illetve a szolgáltatási szabályzatban, illetőleg az általános szerződési feltételekben meghatározott speciális jellemzőit, a tanúsítvány szándékolt felhasználásától függően,
- azt az aláírás-ellenőrző adatot, amely az aláíró által birtokolt aláírást készítő adatnak felel meg,
- a tanúsítvány érvényességi idejének kezdetét és végét,
- a tanúsítvány azonosító kódját,
- az adott minősített tanúsítványt kibocsátó hitelesítés-szolgáltató fokozott biztonságú elektronikus aláírását,
- a tanúsítvány használhatósági körére vonatkozó esetleges korlátozásokat,
- a tanúsítvány felhasználásának korlátait,
- más személy (szervezet) képviselőjére jogosító elektronikus aláírás tanúsítványa esetén a tanúsítvány ezen minőségét és a képviselt személy (szervezet) adatait.

<sup>389</sup> A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 196. § (1) bek. e) és f) pontjai.

<sup>390</sup> Eat. 29. § (1) bek.

<sup>391</sup> Eat. 4. § (1) bek.

Ezáltal ugyanis az elektronikus formában – a fenti feltételek mellett – készült irat az írásbeli alakban létrejött irattal esik egy megítélés alá. A jogszabály lényegében olyan, a szerződések írásbeli alakjára vonatkozó módosító szabályozást tartalmaz, mely a fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott okiratokat is ebbe a körbe vonja<sup>392</sup> megteremtve annak a lehetőségét, hogy az írásbeliséghez kötött jognyilatkozatok, szerződések, kapcsolatok elektronikus úton is lebonyolíthatóak legyenek.

A szigorú biztonsági feltételek jelentősen megnövelik az elektronikus aláírás bizonyító erejét. A minősített elektronikus aláíráshoz fűzött legfontosabb eljárásjogi jogkövetkezmény ezért az, hogy azzal kapcsolatban az Eat. felállítja a valódiság és a hamisítatlanság vélelmét. A jogszabályban meghatározott, garanciális jellegű személyi és szervezeti feltételek érvényesülésével kibocsátott elektronikus aláírás esetében az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell, hogy az aláírás kizárólag az aláíró rendelkezése alatt áll<sup>393</sup> és hogy a dokumentum tartalma az aláírás óta nem változott<sup>394</sup>. *A minősített elektronikus aláírással ellátott okirat polgári ügyben teljes bizonyító erejű magánokirat.*

A Pp. a fenti kritériumoknak megfelelően kiállított elektronikus okiratokhoz pedig a következő joghatást fűzi: Ha a magánokiraton levő aláírás valódisága nem vitás, vagy bizonyított, illetve a fokozott biztonságú elektronikus aláírás ellenőrzésének eredményéből más nem következik, az aláírást megelőző szöveget – elektronikus okirat esetén az aláírt adatokat – az ellenkező bizonyításáig meg nem hamisítottaknak kell tekinteni<sup>395</sup>.

Az államigazgatási eljárásban eljárási cselekményeket akkor lehet – az elektronikus formán kívüli dokumentumokat mellőzve – csak elektronikus irat, dokumentum illetve elektronikus aláírás használatával foganatosítani, ha ezt az eljárástípusra, illetve az ágazatra vonatkozó jogszabály nem zárja ki. Az Eat. ezzel összhangban felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben szabályozza a központi közigazgatási szervek és a helyi önkormányzati szervek által készített elektronikus dokumentumokkal, valamint az ezekhez felhasznált elektronikus aláírásokkal és hozzájuk tartozó tanúsítványokkal, illetve az azokat hitelesítő szolgáltatókkal kapcsolatos sajátos követelményeket. Felhatalmazza a minisztereket arra, hogy rendelettel szabályozzák azoknak a jogviszonyoknak a körét, melyekkel kapcsolatos államigazgatási eljárásokban mód van kizárólag elektronikus iratok, illetve dokumentumok használatára; valamint az elektronikus iratok, elektronikus dokumentumok és elektronikus aláírás alkalmazásával történő ügyintézés sajátos szabályait. A helyi önkormányzatok felhatalmazást kapnak arra, hogy rendeletben szabályozzák azoknak a lakossági szolgáltatásoknak a körét, illetve azoknak az államigazgatási eljárásoknak a körét, amelyekben – az eljárásra irányadó magasabb szintű jogszabályban foglaltak figyelembevételével – illetékességi körükben lehetőséget adnak a kizárólag elektronikus iratokkal, illetve dokumentumokkal történő ügyintézésre<sup>396</sup>.

A központi közigazgatási szervek és a helyi önkormányzati közigazgatási szervek által készített elektronikus dokumentumok, valamint az ehhez felhasznált elektronikus aláírások és hozzájuk tartozó tanúsítványok, illetve az azokat hitelesítő szolgáltatók tekintetében a Kormány rendeletben külön követelményeket írhat elő<sup>397</sup>.

<sup>392</sup> 1960. évi 11. tvr. 38.§ (2) bek.

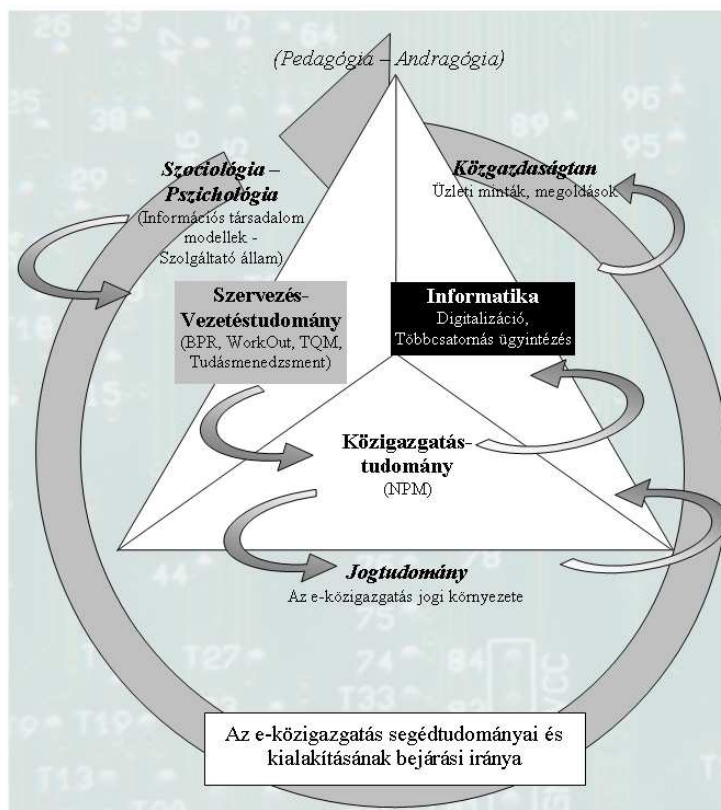
<sup>393</sup> Eat. 4. § (5) bek. kimondja, hogy amennyiben az aláírás-létrehozó adatot olyan szolgáltató helyezte el az aláírás-létrehozó eszközön, amely az adat elhelyezésekor e szolgáltatás tekintetében szerepelt a minősített szolgáltatók nyilvántartásában, az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell, hogy az aláírás létrehozó adat kizárólag a szolgáltatást igénybe vevő birtokában van.

<sup>394</sup> Eat. 4. §(2). Bek.

<sup>395</sup> Pp. 197. § (2) bek.

<sup>396</sup> Eat. 27. § (1) bek. b) pont, (2) bek. a) és b) pont, valamint az (5) bek.

<sup>397</sup> Eat. 3.§ (6) bek.



## VII. Back office (A hivatali munka háttérének horizontális és vertikális megközelítése)

Back-office-nak tekinthető minden olyan rendszer mely az ügyfél szempontjából a „háttérben” fut, azaz mellyel az ügyfél közvetlenül nem érintkezik. Megkülönböztethetjük a back-office-t úgy is, mint a front-office feltételét, háttérét, alapját. Sőt, mondhatjuk azt is, hogy a front office közvetíti a back-office által feldolgozott, kezelt adatokat. Azaz, még egyszerűbben: a back office az adatok feldolgozásáért, míg a front office az adatok közvetítéséért felel. Ebben a fejezetben a back-office folyamatokról írunk. A téma vaskos, így igyekszünk valamennyi részterületet érinteni a rendszerek interoperabilitásától kezdve a nyílt forráskódú szoftverekben rejlő lehetőségekig.

A back office folyamatok a hivatali információk kezelését, feldolgozását látják el. Az információkezelés szempontjából az alábbi rendszereket, részrendszereket különböztetjük meg<sup>398</sup>:

- *Adatbáziskezelő rendszerek, nyilvántartások:* meghatározott szempontok szerint gyűjtött, gondozott és menedzselt adategyüttesek, melyekből az érdemi ügyintézés

<sup>398</sup> Técsy Zoltán könyvében (Técsy Zoltán: Közigazgatási portológia – E-government Tanulmányok. EgovA, Budapest, 2005.) ezért is fókuszál inkább a folyamatokra. Técsy felosztása is – hasonlóan a miénkhez – nem teljesen körülhatárolható kategóriákkal operál, hiszen a vezetői folyamatok és a döntéstámogató folyamatok mind funkcióikban, mind megjelenésükben lassan szétválaszthatatlanok.

során a közigazgatás kinyeri a döntéshez szükséges adatokat. Logikailag a nyilvántartásokhoz sorolhatjuk az e-közigazgatásban oly fontos azonosítással összefüggő modulokat is.

- *Vezetői információs rendszerek (VIR).* A vezetői információs rendszerek (MIS – Management Information System) olyan integrált megoldások, melyek egy szervezet vezetési funkcióinak gyakorlásához (tervezés és döntéshozatal, szervezés, közvetlen irányítás és ellenőrzés) nyújtanak információs segítséget. *OLAP rendszerek:* Az OLAP (OnLine Analytical Processing – Valós idejű elemzés és irányítás) egy olyan szoftver-technológia, melyet napjaink VIR-jeinek felépítésére használnak. Segítségével különböző vizsgálati szempontok és azon belül különböző aggregáltságú adatok alapján elemezhetjük a szervezet működése során keletkező alapadatokat.
- *Az integrált programrészek közül kiemelkedő (a gyakorlatban önállóan is előforduló) a döntéstámogatási modul,* mely egy szervezet operatív tervei közt szereplő állandó elemeket (politikák, szabványok, szabályok) vetíti rá az adatokra és így próbálja modellezni a lehetséges kontingencia-kimeneteket. Ezekre a kimenetekre a felhasználó is hatással lehet, hiszen módosíthat a szabályokon<sup>399</sup>.
- *Felügyeleti és monitoring rendszerek,* a működőképesség és a biztonság garantálásáért<sup>400</sup>.
- *Ügyviteli rendszerek:* Az érdemi munkavégzés – ügyintézés – támogatásáért.

A rendszerek gyakorta nem választhatók szét ennyire vegytisztán, hiszen gondoljunk bele, a VIR-ek is gyakorta adatbázis alapúak, kapcsolódhatnak, vagy integrálhatják az ügyviteli rendszereket és döntéstámogatási modullal is el vannak látva (jobb esetben)! A back office – egyre inkább – egy olyan integrált rendszer, melynek részrendszerei egyre szövevényesebben és egyre sűrűbb hálózattal kapcsolódnak egymáshoz. Az összekapcsolódást pedig az interoperabilitás fogja szorosabbra.

A fenti, *vertikális* területeken kívül – jelentőségük miatt – foglalkozunk még a következő *horizontális* területekkel: nyílt forráskódú szoftverekkel, az interoperabilitással, az e-közigazgatási szolgáltatási közművel és annak elemeivel, a téradatok felhasználásával (a térinformatikával), valamint a digitalizációval.

<sup>399</sup> Nem szabad szó nélkül elmenni a csoportos döntéstámogató megoldások mellett sem. Az ún. GDSS (Group Decision Support System) rendszerek olyan csoportmunka szoftverek, melyek a csoporttagok közötti kooperációt is lehetővé teszik, ezzel elérve a döntések jobb megalapozását, a probléma hatékonyabb körbejárását.

<sup>400</sup> E rendszerekkel részletesen nem foglalkozunk, azonban a rendszerek által kiszolgált funkciókat érinti a biztonsági kérdésekkel foglalkozó alfejezet.

## A back office helye a (megoldástérkép)

E-ügyintézés (elektronikus ügyintézési szolgáltatások)	On-line információk a közigazgatási szolgáltatásokról (ügyleírások)	Nyomatványok, úrlapok letöltése (az ügyintézéshez)	Nyomatványok, úrlapok on-line kitöltése, hitelesítése, továbbítása	Teljes elektronizált ügyintézés, (döntés, kézbesítés, illeték stb.)	Függőben lévő ügyek elektronikus követése				
E-ügyfélkezelés	Call Center	„Önkiszolgáló” alkalmazások interneten keresztül (partnerek részére)		CRM					
Közérdekű, közhasznú információk; település-marketing	Közérdekű, közhasznú információk megjelenítése	Ügyfélforum, ügyfélvezetés	Településmarketing	Elektronikus közbeszerzés					
<b>E-önkormányzás</b>	A képviselő-testület és a bizottságok üléseinek támogatása			A helyi elektronikus népszavazás infrastruktúrájának biztosítása					
<b>Belső „ügyfelek” kezelése</b>	On-line információk (intraneten, ill. extraneten keresztül)			Önkiszolgáló alkalmazások (intraneten, ill. extraneten keresztül)					
<b>Közigazgatási alkalmazások</b>	Adók és egyéb bevételek	Vagyonkezelés és, vagyongazdálkodás	Település-fejlesztés, beruházások	Település-üzemeltetés	Közügykezelés	Ipari, kereskedelmi igazgatási feladatok	Művelődési, oktatási, sport feladatok	Szociális- és egészségügyek	Egyéb önkormányzati feladatok
	Önkormányzati feladatok (üzemeltetés)	Gyámhivatali feladatok	Anyakönyvi hivatali feladatok	Építéshatósági feladatok	Egyéb területi igazgatási feladatok	Közigazgatási térinformatika			
<b>Adminisztratív (kötségvetési) alkalmazások</b>	Számvitel, pénzügy, kontrolling	Humánpolitika, humán erőforrás-gazdálkodás	Anyag-, tárgyeszköz-gazdálkodás	Projekt és programok (beruházások, fejlesztések)	Elektronikus iratadás, ügyirat-, dokumentum-, munkafolyamat – kezelés	Jogszabályi információk szolgáltatása (jogtárak)			
<b>Irodautomazálás, kommunikáció</b>	Szövegszerkesztés, dokumentációkészítés	Táblázatos és grafikus kimutatás-készítés	Elektronikus levelezés (belső, külső)	Prezentáció-készítés	Feladatkezelés, -ütemezés stb.				
<b>Vezetői információk és döntés-támogatás. Tudásmenedzsment</b>	Stratégiai tervezés és kontroll	Önkormányzati intelligencia (döntéstámogatás, adattárház, adatbányászat)	Dokumentáció-menedzsment	Csoportmunkaszoftverek (groupware),	Internet, intranet, extranet (mint információforrás)	Mesterséges intelligencia			

7.1. ábra: MITS-EÖR megoldástérkép a back office hangsúlyozásával  
(Forrás: Magyar Információs Társadalom Stratégia [1126/2003. (XII. 12.)] Korm. Határozat)

A megoldástérkép egy önkormányzati hivatal front- és back office-ának moduljait mutatja. Jól látszik, hogy az e-közigazgatási folyamatokban a back office az inputokhoz, míg a front office az output köré csoportosítható. A megoldástérkép nem tökéletes, hiszen némileg keveri az egyes vertikális (igazgatási) feladatokat a horizontális (módszertani) megoldásokkal (pl.: ügyvitel a szakigazgatási feladatoknál is van, vagy pl.: a településüzemeltetés és a közigazgatási térinformatika sem biztos, hogy egymástól független „alkalmazás”). Arra azonban alkalmas a térkép, hogy számbavegyük egy hivatal elektronikus közigazgatásának moduljait, és a két modulcsoport egymáshoz való viszonyát.

Látszik, hogy a back office nagyobb falat, mint a front office, azaz a háttéralkalmazások sokkal összetettebbek, szerteágzóbbak, mint az ügyfelek felé mutató felületek megoldásai. (Az e-közigazgatási fejlesztések paradoxona mégis az, hogy a front office fejlesztésekre jut több forrás. Ennek okaival és következményeivel több helyen foglalkozunk.)

## Back office folyamatok

### 0-dik kérdés: az ügymenet, vagy másnéven a workflow folyamatszempléletű megközelítése

Bár a back office informatikai jellegű problémák gyűjtőhelye, mégis látnunk kell, hogy az informatika csupán a modernizáció egy szükséges eszköze, infrastruktúrája. A valódi e-közigazgatás kialakításához szervezési, közigazgatás-technológiai kérdéseket kell előre vennünk.

Rengeteg hivatal esik abba a hibába, hogy anélkül kezd informatikai fejlesztésbe, hogy tisztában lenne saját erőforrásaival: vagy nincs tisztában a rendelkezésre álló kerettel, vagy

hiányzó informatikai stratégiája miatt nem tudja, hogy az elkövetkezendő években nagyságrendileg mekkora forrást és milyen formában használhat fel.

A fejlesztés legfontosabb céljait csak akkor határozhatjuk meg, ha ismerjük azt az állapotot, amit fejleszteni szeretnénk. Tudnunk kell például, hogy a hivatal mennyi ügyet intéz, hol kezdődik egy ügy, és hol végződik, melyek a „leghosszabb” és a „legrövidebb” ügyek, melyek a legproblematicusabb ügyek, mekkora az ügyintézők átlagos leterheltsége stb.

Ezek kiderítésére több *közigazgatás-technológiai eszköz* áll a rendelkezésünkre. A leggyakoribb technikák az *ügymenet-modellezés*, az *ügyfélforgalmi vizsgálat*, a *funkciógyakorosság-elemzés* és a *munkakörelemzés*, melyeket gyakran egészítenek ki *mélyinterjúkkal* (vagy kérdőívekkel), *dokumentumelemzéssel* vagy akár *munkanap-fényképezéssel*<sup>401</sup>.

A felmérések rámutathatnak arra, hogy mely területeken szükséges, hol indokolt, és hol kerülhető el a fejlesztés. A preferált területek tovább pontosíthatóak az elektronikus fejlesztés szempontjaival.

A kiválasztott területeken készíthető el az ún. ügymenetvizsgálat, mely a kiválasztott ügymeneteket grafikusán jeleníti meg, így segítve a rendszerszervezők és -fejlesztők racionalizáló munkáját. (A módszertant Fluck András dolgozta ki, azonban munkáját a második világháború félbeszakította. A 70-es években Berkes József, majd a 90-es évektől Csuth Sándor nevéhez fűződik az ügymenetvizsgálat metodikájának továbbfejlesztése.)

Mit vizsgálunk egy átvilágításnál:

- vizsgáljuk a szervezet rendszerét
  - feladatmegosztást, delegálást
  - hatásköri rendszert
  - szervezeti struktúrát
  - a szervezet küldetését, fő tevékenységeit
  - a szervezet adottságait (humán, tárgyi, környezeti stb.)
- folyamatokat, eljárásokat
  - első megközelítésben: az inputokat, a tranzakciót és az outputokat
  - később: az erőforrásokat, azok felhasználásának hatékonyságát és eredményességét
  - másik megközelítésben: az alap / működési folyamatokat és a háttér- / támogató folyamatokat
  - irányítási folyamatokat, utasítási rendet
  - ügyviteli folyamatokat
  - adatkezelést
  - a feladat-végrehajtás logikáját, az együttműködést
- jogi kereteket
  - az intézmény kötelező és vállalt feladatait
  - ennek jogi feltételrendszerét
  - esetleges jogszabályi rést, amelyet rendeleti úton lehet pótolni

Ha ezeket a kérdéseket sikerült tisztázni, valószínűleg kiütköznek azok a visszasságok, amelyeket még az informatikai fejlesztés műszaki specifikációját megelőző logikai tervezésnél figyelembe kell venni<sup>402</sup>.

<sup>401</sup> A BCE E-government Kutatócsoportja ezeket a vizsgálatok végezte 2003-2004-ben Zircen és Hajdúszoboszlón Dr. Csuth Sándor – főiskolai docens, a hivatali átvilágítás szakértője – vezetésével.

<sup>402</sup> A közigazgatás-fejlesztők egy része szerint ez az igazi Back office, hiszen a háttérfolyamatoknak csupán eszköze az informatika. Azaz az informatika csak kiszolgálja ezeket a folyamatokat. Azonban tekintettel

Az átvilágítással és racionalizálással a *közigazgatási workflow menedzsment* foglalkozik. Célja, hogy a kialakítandó e-közigazgatási folyamatoknál:

- a folyamatokhoz igazodják az információs rendszer.
- Az egyébként nehezen (vagy egyáltalán nem) konvertálható folyamatokat is valahogyan integrálják.
- A folyamatokban végbemenő változások a rendszerben is monitorozhatók legyenek.
- A felelősségi és hatásköri szintek, elemek egyértelmű definíciót nyerjenek.

A folyamatszemplétű megközelítés a leíráson felül segít elemezni, majd újratervezni a hivatali feladatköröket. A hivatal lakosággal, vállalkozásokkal, valamint más közigazgatási szervekkel történő kapcsolódási pontjait is feltárja. Az feltárt információ áramlása alapján készített kapcsolati rendszer diagramok alapján érthetőek meg a valódi működési folyamatok.

Természetesen nem árt, ha a hivatal tiszta jövőképpel, küldetéssel, szervezeti és működési politikával rendelkezik, hiszen ebből vezethetők le az ezt támogató (végrehajtó) back office folyamatok.

## Adatbáziskezelő rendszerek, nyilvántartások

Mint az előbb definiáltuk, a nyilvántartások meghatározott szempontok szerint gyűjtött, gondozott és menedzselt adategyüttesek, melyekből az érdemi ügyintézés során a közigazgatás kinyeri a döntéshez szükséges adatokat. Az adatok nyilvántartása – azok típusától, jellegétől függően – sokszor korlátozó szabályokhoz kötöttek<sup>403</sup>.

Az adatok, információk nyilvántartása a közigazgatás egyik legnagyobb feladatát jelentik, tekintve, hogy a közigazgatási feladatok végrehajtása elképzelhetetlen az állampolgárok, szervezetek, a természeti és épített infrastruktúra stb. precíz nyilvántartása nélkül. A nyilvántartások száma és terjedelme igen magas. A jobb átláthatóság érdekében ezért érdemes tipizálni őket. Torma András<sup>404</sup> a következő felosztások között tesz különbséget:

*Jogi hatás* alapján:

- *Konstitutív hatályú* nyilvántartások: ahol valamely jog a nyilvántartásba vétellel jön létre, módosul, vagy szűnik meg (pl.: ingatlan nyilvántartás).
- *Deklaratív hatályú* nyilvántartások: ahol a bejegyzés nem keletkeztet vagy változtat jogot, hanem csupán kinyilvánítja azt (pl.: anyakönyvi kivonat).

*A nyilvántartás tárgya* szerint:

- *Személyi* nyilvántartások (pl.: a polgárok személyi adatainak nyilvántartása)
- *Dologi* nyilvántartások (pl.: ingatlan, gépjármű, közmű stb.)
- *Szellemi javak* nyilvántartásai (pl.: szabadalmak, találmányok stb.)
- *Jogszabályok* nyilvántartásai (pl.: hatályos jogszabályok nyilvántartása, jogszabály tervezetek nyilvántartása,)

---

axiomatikus megközelítésünkre, túl kell lépniünk ezen. Az e-közigazgatás back office-sza olyan informatikai alapú rendszer, mely elismeri az offline folyamatok fontosságát, azonban vallja, hogy az informatika egészen más arculatot, szervezési szempontrendszert, jogi környezetet satöbbit igényel. Az offline közigazgatás back office-a valóban egyenértékű a folyamatokkal, szervezetrendszerrel és jogi környezettel. Az online közigazgatás, vagy e-közigazgatás azonban integráns egész, melyet a részrendszerek szimbiózisa révén új entitást alkot, új működési törvényszerűségekkel.

<sup>403</sup> Az adatvédelem kérdéskörével több helyütt foglalkozunk.

<sup>404</sup> Torma, A., *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*, Virtuóz Kiadó, 2002, 30-36.

A nyilvántartás vezető szerv jellege szerint:

- *Államigazgatási* nyilvántartások (pl.: Kincstári Vagyoni Igazgatóság ingatlan-nyilvántartása)
  - *Országos nyilvántartások*
  - *Ágazati- és funkcionális információs rendszerek*
  - *Állami statisztikai információs rendszer*
- *Önkormányzati* nyilvántartások (pl.: az önkormányzati vagyon nyilvántartása)
- *Vegyes* nyilvántartások (pl.: polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása)
- *Bírósági* nyilvántartások (pl.: cégnyilvántartás)

Közhitelesség szempontjából:

- *Közhitelű nyilvántartások*: jogszabály által elrendelt nyilvántartás, melynek adatait – ellenkező bizonyításáig – mindenkinek igaznak kell elfogadnia. (pl.: ingatlan nyilvántartás).
- *Nem közhitelű nyilvántartások*: olyan nyilvántartás, melyet az adott szerv döntően saját elhatározásból vezet, munkája megkönnyítése érdekében.

A nyilvántartások célja, hogy

- áttekintést biztosítsanak a nyilvántartott entitások (személyek, dolgok) fölött
- döntéstámogatási eszközként szolgáljanak
- rögzítsék a nyilvántartott entitások tényleges jogi helyzetét
- valamint az adatok elemzését, statisztikai célú felhasználását lehetővé tegyék.

Ezek az adatbázisok informatikai alapúak (bár néhány esetben még kartotékos, redundáns háttérrel.) Tekintettel arra, hogy hányféle adatbázis fut hazánkban és az Európai Közigazgatási Térben, az adatok egységes kezelésének (migrációjának, archiválásának, feldolgozásának, egyesítésének stb.) feltétele az interoperábilis közigazgatás, melyről a későbbiekben lesz szó.

## VIR / OLAP rendszerek

A szervezetek irányítása – optimális esetben – a szervezet által adott visszacsatolások tükrében történik. A szervezet vezetőjének tisztában kell lennie a szervezet valamennyi folyamatával, a folyamatok alakulásával. A vezető feladata a döntés, mely a döntéshez szükséges információk rendelkezésre állásával arányosan könnyebbül, válik megbízhatóbbá. Azonban minél nagyobb a szervezet, annál kevésbé lenne átlátható az összes folyamat, pláne a folyamatok összefüggése. Ezért jöttek létre a '60-as évektől kezdve a különböző vezetői információs rendszerek, melyek fő technológiai háttere az OLAP (Online Analytical Processing – Valós idejű elemzés és irányítás.)

Ezek integráltsága<sup>405</sup> az évek előrehaladtával egyre erősebb lett, azonban közigazgatási felhasználásuk – hazánkban, a legtöbb helyen – gyermekbetegségekként szenved. (Nem kellően széles a merítés, korlátozott a gyűjtendő információk köre, korlátozott a felhasználók köre.)

Az OLAP technológia elsődleges rendeltetése az elemzéshez, tervezéshez szükséges információk lehető leggyorsabb és legegyszerűbb elérésének biztosítása. Erre a hagyományos relációs adatbázis kezelő technológiával megvalósított rendszerek nem minden esetben

<sup>405</sup> A VIR alapvetően kettő, formális és informális alrendszerből épül fel. Annak ellenére, hogy az informális alrendszer (pl.: folyosói hírközlés) jelentősége óriási, a vezetők ezt gyakran nem veszik kelleően komolyan.



megfelelők, szemben az OLAP-pal, mely egy olyan ún. többdimenziós adatbáziskezelőt használ, mely lehetővé teszi az adatok több elemzési dimenzió szerinti vizsgálatát, így biztosítva a döntéstámogatás optimalizáltságát. A rendszer látszólagos bonyolultsága ellenére – akár adatbáziskezelői ismeretek nélkül is – az elemzési szempontok szabadon beállíthatók, a lekérdezések eredményei exportálhatók más szoftverekbe, az adatok idősorosan és hierarchikusan egyaránt megjeleníthetők. Az adatokat dimenziók (kvázi adatkategóriák, a működés szempontjából fontos ismérvek) szerint tárolják, így a dimenziók tetszőleges kombinálásával könnyen állítható elő bármilyen elemzés, szimulálható bármilyen modell.

Az OLAP technológia annyival több, mint egy vállalatirányítási rendszer, hogy míg a vállalatirányítási rendszer csak a napi tranzakciók során keletkezett adatokból tud – automatizmusai révén – kezelhető információt szolgáltatni (és ad hoc lekérdezésekre nem ad lehetőséget), addig az OLAP technológiával épült VIR-ek több órát igénylő feladatokat tudnak pillanatok alatt megoldani. Egyúttal lehetőséget biztosít a „lefűrésra”, azaz a dimenziók hierarchikus felépítésének köszönhetően egyaránt lehet szétbontani és összegezni adatokat. (pl.: ügycsoportról ügyekre, havi bontásból negyedévre és vice versa)

Ennek teljesülése azonban gyors és egyszerű adathozzáférést kíván meg. Ezt biztosítandó, az alaprendszerekből az elemzés szempontjából fontos adatokat napi, heti vagy havi rendszerességgel át kell emelni egy többdimenziós adatbázisba. Ezután a többdimenziós adatbázis gondoskodik arról, hogy kiszolgálja az elemzők igényeit.

Az OLAP fő célja a vezetői döntéstámogatás, melyet listákkal, riportokkal, grafikonokkal vagy csak ad-hoc keresésekkel támogat.

A közigazgatási vezetői információs rendszerek olyan döntéstámogató és elemző rendszerek, melyek átfogó képet adnak a hivatal működéséről. Összetevője sokféle lehet, azonban általánosságban alkalmas:

- tetszőleges adatok (grafikus, alfanumerikus) gyűjtésére, lekérdezésére, megjelenítésére;
- statisztikai elemzések elvégzésére: átlagok, trendek, szórások, eloszlások előállítására;
- információk aggregálására, azok megjelenítésére;
- szöveges lekérdezésekre;
- jogi információk biztosítására;
- az elért és létrehozott adatok exportálására;
- határidők figyelésére, figyelmeztetésére.

A VIR megalkotása előtt fontos, hogy a rendszerrel szembeni elvárásokat rögzítsük. A VIR hatékonysága nagyban múlik azon, hogy az igényfelmérés mennyire volt precíz, a feladatokat helyesen rangsorolták-e, volt-e helyzetfelmérés az adatok rendelkezésre állásával kapcsolatban, ezeket a visszajelzéseket beépítették-e a fejlesztésbe, és végül volt-e tesztelés és oktatás.

A VIR sikerességének másik feltétele az adatbázis architektúrák megtervezéséhez, testreszabásához és kivitelezéséhez szükséges szakirányú tudás és tapasztalat. Ma már kifejezetten közigazgatásra szakosodott megoldásokkal (és megoldásszállítókkal) is találkozhatunk a hazai piacon.

## **Ügyviteli rendszerek (iktatórendszerek, dokumentumkezelő rendszerek, work-flow követés)**

A közigazgatás olyan szervezetekből áll, ahol a dokumentumok és azzal kapcsolatos műveletek száma kimagaslóan nagy. További gondot jelent, hogy noha a közigazgatás folyamatosan áll át a manuálisról az elektronikus iktatásra és dokumentumkezelésre, de ez az átmeneti állapot sok helyütt (sokáig) elhúzódik. Ez azt eredményezi, hogy egyrészt

szervezetten belül, másrészt igazgatási szervek között is párhuzamosan kell futtatni a hagyományos manuális és az elektronikus megoldásokat.

Ebben a redundáns időszakban egyre indokoltabb az ún. imaging rendszerek használata, melyek képesek digitalizálni a papír-iratokat, és az így előálló, immár elektronikus adatokat a szervezet igényeinek megfelelően eltárolni. Az ilyen dokumentáció-menedzsment szoftverek (digitalizáltságuk révén), a hagyományos irattárak keresési idejénél nagyságrendekkel rövidebb idő alatt tudják előkeresni és megjeleníteni a kívánt dokumentumokat. A mai imaging rendszerekkel bővített dokumentáció-menedzsment szoftverek már kellően rugalmasak ahhoz, hogy illeszkedjenek a bonyolult és változó közigazgatási ügyviteli szabályzatokhoz<sup>406</sup>.

Számos példát találhatunk arra, hogy az ilyen dokumentáció-menedzsmentet alkalmazó szervezetek csak a beérkezéskor és a kiküldéskor foglalkoznak papír alapú dokumentummal, a házon belüli dokumentáció-áramlás kizárólag elektronikus alapokon nyugszik.

A dokumentáció-menedzsment és work-flow rendszerek egymást kiegészítve (többnyire) az alábbi funkciókat nyújtják, a ma, hazánkban rendelkezésre álló termékek alapján:

- Egységes dokumentum és iratkezelés, az érkező dokumentum formájától függetlenül (e-mail, papír, fax stb.). Papíralapú dokumentumok szkennelése és azonosítása (*OCR*<sup>407</sup>).
- Könnyű kapcsolódás a levelezőrendszerhez (vagy önálló levelező modul), így a dokumentumok kiküldése biztosított.
- Esemény-nyilvántartás és csoportmunka-ütemezés, esetenként erőforrás-kezelés.
- Dokumentumokat identifikáló információs lapok készítése és csatolása az eredeti dokumentumokhoz, indexelés, keresési (és visszakereshetőségi) lehetőség kulcsszavak alapján.
- A dokumentumok érkeztetése, iktatása, követése a keletkezéstől (vagy beérkezéstől), az archiválásig (postázásig).
- Összetartozó iratok egy csoportban történő kezelése, elektronikus dossziék használata, iratkapcsolatok alkalmazása.
- Az iratkezelés szervezethez és munkafolyamatokhoz igazítása: fizikai irattározás elektronikus segítése, rendszeres archiválása, selejtezése.
- Rendszerfelügyelet biztosítása, jogosultsági szintek beállítása, rendszerbeli tevékenységek szabályozásának lehetősége.

A munkafolyamat kezelő szoftverek (work-flow szoftverek) automatikusan dolgoznak fel- és elirányítanak tetszőleges típusú információkat a korábban meghatározott tevékenységi szabályok (pl.: iratkezelési szabályzat) alapján. A felhasználó-barátság jegyében (leggyakrabban) grafikus felületen biztosítják a munkafolyamatok modellezésének, karbantartásának és nyomomonkövethetőségének lehetőségét. Az ilyen alkalmazások célja, hogy a munkafolyamatban résztvevő alkalmazottak és vezetők hozzáférjenek a válaszlépések megtételéhez szükséges információkhoz. A rugalmasság már az ilyen rendszerektől megköveteli az Interneten keresztül történő elérést, akár távoli helyről is.

Olyan alkalmazott folyamatszerkezési eszközöket biztosítanak, mint a ciklus-, illetve elágazó / összekapcsolódó párhuzamos ágak, alfolyamatok, stb. valamint tevékenység típusokat, mint az elektronikus értesítések, jóváhagyás és hitelesítés stb. Ezekre vonatkozóan a módosíthatóságot (testreszabhatóságot) és új elemek definiálását általában lehetővé teszik.

<sup>406</sup> Lásd a digitalizációról szóló részt!

<sup>407</sup> Optical Character Recognition – Optikai Karakterfelismerés.

Többnyire hierarchikus felépítésűek, így egy folyamatot alfolyamatokra bonthatunk, és a szükséges mélységig vizsgálódhatunk. Ha az adott részletek nem szükségesek, a megjelenített modell szűkíthető vagy akár ki is terjeszthető. Az almunkafolyamatok a hierarchikus tagolás mellett könnyebb karbantarthatóságot is biztosíthatnak a munkafolyamat készítőik számára.

A work-flow rendszerek bizonyos mozzanatokot – a felhasználó igényeinek megfelelően – automatizálhatnak, azaz kezdeményezhetik folyamatrészek végrehajtását, ugyanakkor ezek az automatizmusok ki is iktathatók, ha minden esetben egyéni mérlegelésre van szükség.

### **Az elektronikus ügyvitel indokoltsága<sup>408</sup>**

A közigazgatás jellemzője a nagyon összetett és bonyolult csoportmunka, amely többféle eltérő szemléletmód egyidejű alkalmazását követeli meg, ráadásul közvetve vagy közvetlenül kihat a lakosság életének szinte minden mozzanatára. Ahogyan a magánszférában és néhány önkormányzatnál, közigazgatási szervnél már rég bebizonyosodott, a papír alapú belső ügymenethez képest az elektronikus belső ügyvitel nagyságrendekkel hatékonyabb munkavégzést eredményez.

Jelenleg az hivatali munka egyik legjelentősebb problémája a hatalmas adminisztrációs teher és a rendkívül merev, szigorú szabályok által behatárolt működés. Emellett a munka hatékonysága sem jó, sok esetben előfordul elévült ügy, behajtatlan követelés, elveszett irat, elmulasztott határidő. A hivatali apparátus<sup>409</sup> állandó bővítése mellett is a nagyobb hivatalokban, sok esetben növekszik az ügyhátralék. A szűkös anyagi helyzetben lévő hivatalok az informatika lehetőségeinek kihasználásával a belső ügyvitel támogatásában, a hatékonyság, a munka minőségének és az ügyfelek elégedettségének javulása mellett hatékonyabb gazdálkodást is megvalósíthatnának.

A papír alapú ügymenettel kapcsolatos problémák egyértelműek. A hivatalok információs rendszereinek problémái nagyrészt abból adódnak, hogy rendkívül szerteágazó tevékenységet végző, nagy és összetett szervezetekről van szó. Ennek az alapvetően csoportmunka jellegű tevékenységnek a minőségét meghatározza az adatgazdálkodás és információáramlás hatékonysága. A külső információszolgáltatás mellett egyre fontosabb a belső információszolgáltatás. Befelé történő információszolgáltatáson azoknak a nyilvántartásoknak a kezelését értjük, amelyeket a hivatal saját vagy valamely felettes szerv részére készít és továbbít rendszeresen. Ezen nyilvántartások száma a törekvések ellenére nemhogy nem csökken, hanem növekszik. Nehezíti a helyzetet, hogy a különböző nyilvántartásokat nem fogja össze egy egységes információs rendszer, ráadásul gyakran találkozunk párhuzamos – papír alapú és elektronikus – nyilvántartásokkal is.

A közigazgatási szervek között az adatok áramlása legtöbbször alulról fölfelé történik, viszont a központi szint számára szolgáltatott adatmennyiségnek csupán a töredéke jut vissza az önkormányzati szintre. Ez persze önmagában még keveset mond, hiszen lehet, hogy éppen csak ennyire van szükség. A visszajuttatott információnak azonban csak egy része kerül időben vissza a döntések megalapozásához, a többi már későn fut be. Éppen ezért a vezetésnek az információs rendszerekkel szembeni megváltozott követelményeit az informálás időszerűsége és rugalmassága iránti igények növekedése jellemzi.

A csak papír alapú nyilvántartásoknál problémát jelent a papírtömegek kezelésével járó nehézkesség, lassúság, nem is beszélve a használathoz szükséges infrastruktúra (növekvő

<sup>408</sup> Forrás: Budai, B.– Szakolyi, A., *Interaktív Önkormányzat*, Magyar Mediprint, Budapest, 2005, 54-62.

<sup>409</sup> Egyes tisztviselők túlterheltsége mellett ugyanabban a hivatalban mások munkaereje kihasználatlan vagy fölösleges tevékenységet, könnyen automatizálható munkát végez.

irattárak, személyzet) magas fenntartási költségéről. Ezek a problémák mind a befelé, mind pedig a kifelé történő információszolgáltatásnál jelentkeznek, hiszen a lakosság ma már ugyanazt a szolgáltatási színvonalat várja el egy hivataltól, mint egy gazdasági alapokon működő vállalkozástól. Ezek alapján egyértelmű, hogy a közigazgatásban is egyre inkább előtérbe kerül a teljesítmény és a hatékonyság, azaz a minőség kérdése. Napjainkban – mint már arra korábban utaltunk – elértük azt, hogy az ügyfelek az önkormányzattól is egyre inkább igénylik a gyors információszolgáltatást, az adatok megfelelő sebességű kiadását és visszakereshetőségét. Emellett azonban megjelentek a minőségre vonatkozó igények is: a hivatalok tevékenysége legyen átlátható, számon kérhető, legyenek olyan egységesített folyamatok, amelyek alapján az ügyfelek mindig elvárhatják az azonos színvonalú ügyintézés, a pontos és gyors adatszolgáltatást. Mindezen kihívásoknak a jelenlegi informatikai ellátottsággal és az ügyviteli struktúrával a hivatalok egyre kevésbé képesek megfelelni.

Egyértelműen látható tendencia, hogy a megnövekedett hatékonysági és minőségi követelményeknek az önkormányzatok csak az elektronikus ügyviteli rendszerek alkalmazásával tudnak eleget tenni. Indokolják az elektronikus alapú rendszerek bevezetését az Európai Unió ilyen tárgyú ajánlásai, illetve a bevezetés támogatásában erősödő állami szerepvállalás. Az ilyen rendszerek bevezetése viszont óhatatlanul maga után vonja a szervezet egyes elemeinek és a tevékenység ellátásához szükséges munkafolyamatoknak az átszervezését, racionalizálását. A technológizálásra, racionalizálásra legalkalmasabb területet a hatósági ügyintézés nagy gyakorisággal ismétlődő munkafolyamatai kínálják, ezért az ügyfélszolgálat professzionális kiterjesztése szükségszerűen elvezet az ügyvitelnek és az információ-ellátásnak az egész szervezetre kiterjedő, professzionális megszerzéséhez.

### **Az elektronikus dokumentumkezelés előnyei és problémái**

Amennyiben a papír alapú belső ügymenetet felváltja egy korszerű és átfogó, a munkafolyamatokat teljes körűen lefedni képes elektronikus dokumentumkezelő és workflow rendszer, lényeges minőségi változás tapasztalható<sup>410</sup> majd a hivatali működésben:

- megszűnik az elveszett irat fogalma, az elektronikus iratarchiválásnak köszönhetően minden bejövő és kimenő, illetve a hivatalban belső használatra keletkezett dokumentum visszakereshető;
- nagymértékben csökkennek az adatrögzítéssel, postázással, iktatással, irat-előállítással járó adminisztratív terhek;
- megszűnnek az állandó hibaforrást jelentő redundáns adatbázisok, nyilvántartások, egy adatnak csak egyszer szükséges bekerülnie a rendszerbe, így a többszörös adatrögzítés terhétől megszabadul a hivatal;
- az ügyintézők érdemi munkája könnyebb lesz, mivel az ügyhöz szükséges információk, belső adatbázisok utánajárás nélkül, azonnal rendelkezésre állnak;
- mérhetővé válik az egyéni munkateljesítmény és a korábbiakhoz képest pontosabban definiálható az egyéni felelősség kérdése, csökkennek a visszaélési lehetőségek;
- csökken a határidőből való kicsúszás esélye, a rendszer jelzi a határidők lejártát vagy annak közeledtét;
- lényegesen felgyorsul a belső hivatalos kommunikáció, nő az ügyek elintézésének sebessége;
- áttekinthetőbbé, pontosabbá tehető az önkormányzat költségvetésével való gazdálkodás;

<sup>410</sup>Mindezen előnyök természetesen csak teljes körű, vagy a hivatali munka túlnyomó részét lefedő rendszer esetében jelentkeznek igazán látványosan.

- a vezetők lényegesen több információ birtokában hatékonyabb, megalapozottabb döntéseket hozhatnak.

Mindazonáltal nem lebecsülendők egy workflow rendszer bevezetésének nehézségei sem. Egy ilyen rendszer tízmillió nagyságrendű költségei egy nagyobb önkormányzat számára sem könnyen előteremthetők. Az elsődleges probléma azonban nem anyagi jellegű, sőt nem is technikai. Az önkormányzati elektronikus ügyvitel informatikailag nem tekinthető komoly problémának, hiszen például egy-egy nagy integrált vállalatirányítási rendszer jóval bonyolultabb feladatokat lát el. Az önkormányzati munkafolyamatok általában, az aprólékos jogi szabályozás ellenére is rosszul dokumentáltak, igaz ez az ISO minősítést szerzett önkormányzatokra is. Az önkormányzati ügyvitel folyamatainak felmérése nagy kihívást jelent, de megfelelő szakértelem birtokában ez csak az időigényessége miatt jelenthet problémát.

A legnagyobb nehézség az önkormányzatok sajátosságaiból adódik. A szerteágazó bürokratikus szervezeten rendkívül nehéz bármilyen változást végrehajtani, egy ilyen workflow rendszer azonban alapjaiban szervezi át a hivatal működését. Fokozza a nehézségeket a hivatali munkatársakkal való elkerülhetetlen konfliktus. A legtöbb helyen – a bürokratikus szervezet sajátosságaiból adódóan – a hivatali munkaerő terhelése rendkívül egyenetlenül oszlik el: a sokszor túlterhelt munkatársak mellett számos kihasználatlan munkaidejű, hatékonyabb szervezéssel, automatizációval egyszerűen kiváltható munkát végző munkatárs található. Egy teljes körű workflow rendszer amellett, hogy mérhetővé teszi az egyéni munkateljesítményt számos adminisztrációs munkafolyamatot leegyszerűsít, ezáltal jelentős mértékben csökkentheti a hivatal munkaerő szükségletét. További „hátránya”, hogy egy ilyen rendszerben minden tevékenységnek nyoma és egyértelműen megállapítható felelőse van, így nincs lehetőség bizonyos ügyek „kedvezményes elbírálásra”, mulasztások utólagos pótlására, visszadátumozásra stb. Pl. egyértelműen megállapítható egy elmulasztott határidő miatti felelősség. Ezen hatásoktól az hivatali munkatársak egy része eleinte rendkívüli módon tart. A felelősségtől való ódzkodás miatt a köztisztviselők egy része (akár osztályvezetői szinten is) mereven ellenáll minden ilyen jellegű változtatásnak.

A hivatali ügymenet egészét vagy jelentős részét lefedő workflow rendszer bevezetése tehát csak teljes vezetői elkötelezettség mellett lehetséges. A tapasztalatok szerint középvezetők és a hivatali munkatársak sokszor csak néhány hetes, hónapos „éles” működés után, munkájuk könnyebbé válását látva fogadják el egy ilyen rendszer bevezetését, és hagynak fel annak ellenzésével.

Az elektronikus dokumentumkezelő rendszerek bevezetésénél problémát jelenthet a papír alapú előzmények kérdése, ennek megoldására kétféle módszer alkalmazható. Az első esetben 1-2 évben párhuzamos iratkezelés történik, ezalatt a papír alapú előzmények „kikopnak” a használatból, a másik módszernél az előzmények folyamatos archiválása, az aktához kapcsolódó korábbi iratok szkenneléssel digitális formában kerülnek be a rendszerbe.

### **Az elektronikus dokumentumkezelés lehetőségei és korlátai**

Napjainkra az elektronikus kommunikáció, az e-mail és a kizárólag elektronikus formában létező dokumentumok áramlása az üzleti élet számos területén nagymértékben kiszorította a papír alapú dokumentumokat. Sok esetben csak akkor használnak hagyományos okiratokat, ha ezt a jogszabályi előírások kötelezővé teszik - ez a kör azonban az elektronikus aláírás jogi relevanciájának megteremtődésével egyre szűkül. Ami a hatékonyságot szem előtt tartó magánszférában természetes, az a jogilag szigorúan behatárolt keretek között mozgó és a változásoknak igencsak ellenálló közigazgatásban nem feltétlenül az. Pedig éppen a közszférára érvényes fokozottan az a kijelentés, hogy a hiteles elektronikus kommunikáción alapuló elektronikus dokumentumkezelés és ügyintézés hatalmas előrelépést jelenthet, mind a hatékonyság, mind az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatás színvonala tekintetében.

Az elektronikus kommunikáció hivatali használatának alacsony mértéke elsősorban a jogi feltételek hiányára volt visszavezethető. A jogi akadályok azonban lassan elhárultak. Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. tv. megalkotásával, valamint a hozzá kapcsolódó államigazgatási eljárási (1957. évi IV. tv. Az államigazgatási eljárásról, majd a 2004. évi CXL. Tv. - KET) és polgári eljárásjogi (1952. évi III. tv. A polgári perrendtartásról) és egyéb jogszabály-módosításokkal az elektronikus dokumentumok a papír alapúval azonos jogi relevanciát kaptak. Bizonyos feltételek fennállása esetén a bíróságok akár közokiratként vagy teljes bizonyító erejű magánokiratként kötelesek elfogadni azokat. Azonban ahhoz, hogy a polgármesteri hivataloknál történő ügyintézés, valamint a belső ügyvitel során teljes mértékben azonos értéküként használhatók legyenek, szükséges még néhány jogszabály-módosítás.

Jellemző viszont, hogy a hivatalok a meglévő feltételek (az eszközpark jelenlegi fejlettsége) által nyújtott lehetőségeket sem használják ki. Ennek elsősorban a motiváció és a lehetőségek ismeretének hiánya az oka, nem pedig a technikai feltételek elégtelensége.

A közigazgatási ügymenet és ügyiratkezelés rendszere és jogi környezete hosszú idő alatt, papír alapú okiratokra épülve alakult ki. Látszólag hosszú utat kell tehát bejárni az elektronikus dokumentumkezelés meghonosodásáig. A kézenfekvő előnyöknek köszönhetően a folyamat azonban a megfelelő feltételek megvalósulása esetén a vártnál jóval kevesebb nehézséget és buktatót rejt magában.

A mai hivatali munkafolyamatoknak a papír alapú okiratok képezik az alapját. A munka alapegysége az akta, amely az egyes ügyek folyamatos követhetőségét és folyamatosságát hivatott biztosítani. A hivatalos kommunikáció a papír alapú okiratok különböző személyek közötti fizikai (postai vagy kézbesítő útján történő) mozgását jelenti.

<b>Papír alapú dokumentumkezelés</b>	
<b>Előnyei</b>	<b>Hátrányai</b>
A papír alapú feljegyzések többé-kevésbé időtállóak.	Adott szempont szerinti keresés lehetősége korlátozott.
Az utólagos módosítások felfedhetők (közepes hatékonysággal).	Több részből álló dokumentumegyüttesből történő információszerzés nehézkes és időrabló.
A fontos kiegészítő információk az ügyintézés folyamán könnyen hozzáfűzhetőek.	Egyes dokumentumok könnyen elveszhetnek, elkeveredhetnek.
A dokumentumokhoz történő hozzáférések egyszerűen kontrollálhatók.	A dokumentumokhoz történő hozzáférés azokra korlátozódik, akik rendelkeznek eredeti vagy másolati példánnyal.
Nagy dokumentummennyiség őrizhető meg hosszú időn keresztül.	A tárolás rengeteg helyet igényel, a nagy térfogat miatt nehézkes a szállítás.
A dokumentumok olvashatók maradnak különleges segédeszközök igénybevétele nélkül.	Bizonyos papírok megsérülhetnek, kifakulhatnak, és olvashatatlaná válhatnak az évek folyamán.
Az idők folyamán kialakított, jól körülírt szabályok vonatkoznak az okiratok eredetiségére, érvényességére és megbízhatóságára, valamint az ügykezelés rendjére.	Bizonyos visszaélési formák (visszadátumozás, akták, iratok eltüntetése, elfektetése, kiszivároztatása stb.) a szabályrendszer ellenére sem, vagy csak nagy nehézségek árán, rossz hatékonysággal szűrhetőek ki.
	Mivel szükséges az iratok fizikai mozgatása, a postázási iktatási, stb. időnek köszönhetően papír alapú iratokkal való kommunikáció nagyon idő- és erőforrásigényes.

7.1. táblázat: A papír alapú dokumentumkezelés előnyei és hátrányai

(Forrás: Budai-Szakolyi: Interaktív Önkormányzat, Magyar Mediprint Szakkiadó, Budapest, 2005, 54-62.)

Kezdetben az adattárolás is kizárólag papír alapon történt. Ezen a téren az informatika jelentős változásokat hozott, napjainkra már számos nagy állami adatbázis elektronikus formában létezik. Az informatika széles körű hivatali használatával és az elektronikus kommunikáció általánossá válásával egyre szembeűnőbbé váltak előnyei, kézenfekvő volt tehát ezen eszközök igénybevétele a közigazgatás működésének hatékonyabbá tételére. Az elektronikus dokumentumokra épülő ügymenet és dokumentumkezelés számos területen jelentős könnyebbséget jelent, mindazonáltal nem elhanyagolható veszélyeket is hordoz magában.

<b>Elektronikus dokumentumkezelés</b>	
<b>Előnyei</b>	<b>Hátrányai</b>
Az elektronikus dokumentumokra alapozott kommunikáció rendkívül gyors és hatékony. Önmagában azzal, hogy nem kell fizikailag mozgatni az iratokat, jelentősen felgyorsul az ügymenet.	Jelenleg még nincsenek kormányzati iratszabványok, ez még a megfelelő jogszabályi feltételek megléte esetén is nagyon nehézkessé és bizonytalaná teszi a más közigazgatási szervekkel való elektronikus kapcsolattartást. Számos, az elektronikus dokumentumok fogadására még nem felkészült intézménynél problémát jelenthet a hivatalos kommunikáció.
Számos munkafolyamat automatizálható, jelentősen csökkenthető az adminisztrációra és az iratokkal kapcsolatos műveletekre fordítandó munkaidő.	Az eddigieknél pontosabban szükséges definiálni a munkafolyamatokat és jogosultságokat.
Az iratok előállítása az esetek 98%-ában elektronikusan történik, az elektronikus ügymenetbe való bekapcsolásuk nem jelent többletmunkát..	A biztonsági intézkedések hiánya vagy be nem tartása esetén akár a teljes adatállomány elveszhet.
Az elektronikus iratok szinte korlátlan tömege biztonságosan, gyakorlatilag elhanyagolható helyigénnyel tárolható .	A digitális archiváló eszközök, technológiák gyors ütemben fejlődnek, ennek következtében kellő körültekintés hiányában könnyen előfordulhat, hogy az adott információ nem állítható vissza.
Kizárható az elveszett irat vagy akta.	Nem megfelelő biztonsági intézkedések esetén számos visszaélési lehetőségre (illegális törlés, módosítás, hamis adatok bevitele, adatok törlése stb.) nyílik alkalom, amelyek akár tömegesen, nagy hatékonysággal végrehajthatóak.
Szabadon paraméterezhető, teljes körű keresési lehetőség.	Megfelelő informatikai infrastruktúrára van szükség, amelynek kialakítása nagy szakértelmet és anyagi erőforrást igényel.
A betekintési lehetőség lehet rendkívül széles körű vagy akár teljesen személyre szabott.	
Megfelelő biztonsági feltételek esetén a visszaélési lehetőségek jelentősen csökkennek.	

7.2. táblázat: Az elektronikus dokumentumkezelés előnyei és hátrányai

(Forrás: Budai-Szakolyi: Interaktív Önkormányzat, Magyar Mediprint Szakkiadó, Budapest, 2005, 54-62.)

Amint a fenti táblázatból is kitűnik az elektronikus dokumentumok előnyei vitathatatlanok. Alkalmazásuk nagyságrendekkel növelheti a hivatali munka hatékonyságát. Nem szabad ugyanakkor lebecsülni alkalmazásuk veszélyeit sem, hiszen a kellő biztonsági intézkedések hiányában a visszaélési- és hibalehetőségek száma ugrásszerűen megnövekszik. A megfelelő biztonsági környezet kialakítása és fenntartása költséges és nagy szakértelmet igényel. A vírus- és behatolás-védelem mellett szükség van megfelelő mentési rendszerre és

az illetéktelen hozzáférések megakadályozására is. A közepes és nagyobb szervezeteknek ki kell alakítaniuk saját informatikai biztonsági szabályzatukat.

Az elektronikus iratok hivatali alkalmazása esetén biztosítani kell hogy:

- az elektronikus iratok előállítása és tárolása megfeleljen a hatályos jogszabályi követelményeknek, és az azok alapján elkészülő belső szabályzatoknak;
- az illetéktelen hozzáférés és beavatkozás érdekében rendelkezésre álljon kellő biztonsági és mentési rendszer;
- a hivatalos ügyintézésrel kapcsolatos valamennyi releváns információ rögzítve legyen.

Lényeges az elektronikus formában tárolt dokumentumoktól elvárt hitelességi szint definiálása. Tévhit, hogy csak a legmagasabb fokozatú, ügynevezett minősített elektronikus aláírás használatával lehetséges a hivatali ügymenet elektronizálása. A hivatalon belüli ügyiratkezelésre vonatkozó jogszabályok a legtöbb esetben még az írásbeliséget sem teszik kötelezővé, így egy megfelelő azonosítási rendszer megléte esetén az elektronikus iratforgalom akár elektronikus aláírás alkalmazása nélkül is megvalósítható. A jelenlegi gyakorlat szerint a legtöbb dokumentum, így többek között az ügyfelek által beadott, kitöltött, és aláírt nyomtatványok csupán az írásba foglalás követelményeinek tesznek eleget, így a fokozott biztonságú aláírással hitelesíthetőek. Az egyes államigazgatási hatósági ügyek teljes egészében elektronikus módon történő intézésének szabályozását a törvény<sup>411</sup> az önkormányzatok hatáskörébe utalja, felhatalmazást adva azok önkormányzati rendeletben való szabályozására. Előírja azonban, hogy ez a rendelet az ügytípusra vonatkozó ágazati ügyintézés szabályzó kormányrendelet alapján, a jogforrási hierarchia logikája alapján azzal harmonizálva, ellent nem mondvá születhet meg.

### Az elektronikus iratkezelés általános folyamata

A következőkben áttekintjük az elektronikus iratkezelés 10 fő részterületét.

- 1.) *Elektronikus iktatás:* Az iktatás egy szoftveres iktatókönyvbe kerül, mely minden eseményt, és a hozzá rendelt felhasználót rögzíti. (Kivételt képeznek a visszaigazolások, a fizetési azonosítóról és az iktatószámáról szóló tájékoztatások, melyeket nem kell iktatni<sup>412</sup>). Az iratkezelési szoftverek iktatáskor felajánlják az érkeztetés adatait (küldő neve, dátum, tárgy stb.). Az érkeztetés gyorsul akkor, ha már meglévő partner vagy tárgy ügyében érkezett a levél, hiszen ekkor egy intelligens legördülő menü segít kiválasztani az adatot.

Ha a hivatal csak fogadni tudja az elektronikus iratot, továbbítani nem, akkor az elektronikus beadványokat papír alapúvá kell transzformálni (kinyomtatni).

Ha a beadvány elektronikus aláírással rendelkezik, akkor annak érvényességét hivatalból vizsgálni kell. Ellenőrizni kell, hogy tartalmaz-e időbélyegzőt, és amennyiben nem, úgy ki kell egészíteni, és szervezeti aláírással ellátni.

Az ügyfeleket azonban minden esetben három napon belül tájékoztatni kell az iktatás eredményéről, az iktatószámáról, az ügyintézőről és az ügyintézési határidőről.

<sup>411</sup> 2001. évi XXXV. Törvény az elektronikus aláírásról, 27.§ (1) b., (4).

<sup>412</sup> 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet.



- 2.) *Előzménykutató*: Minden érkezett iratnál vizsgálni kell, hogy volt-e az iratnak előzménye, azaz már meglévő irathoz kell-e kapcsolni, vagy főszámon új iratként kell létrehozni. A vizsgálat irányulhat az ügy tárgyára, az ügyben érintettek nevére, címére, tárgyszavakra.  
Ha van előzmény, úgy azt *szerelessel* (ügyirathoz tartozó dokumentumok végleges összekapcsolásával), vagy *csatolással* (ügyiratok átmeneti jellegű összekapcsolásával) lehet megoldani.
- 3.) *Szignálás, továbbítás*: A szignálás során az ügyintéző rögzíti a vezetői utasításokat az iraton, majd továbbítja az ügyintézőhöz az átadás-átvétel szigorú rögzítésével. (A szoftverek többsége az átadás-átvétel alapján igazoló lapot, vagy előadói ívet is képes előállítani.)
- 4.) *Ügyintézés, döntés, kiadmányozás*: Az ügyintéző érdemi vizsgálat után – annak valamennyi releváns körülményét mérlegelve – eldönti az ügyet. A döntést az iktatási főszámhoz tartozó következő alszámon iktatják, majd a belső hálózaton a hivatali kiadmányozóhoz küldik.
- 5.) *Expediálás, elektronikus továbbítás*: A kiadmányozó szervezeti aláírással (szükség esetén időbélyegzővel) látja el a dokumentumot. Az aláírt dokumentumot az ügyfél által olvasható (a küldöttel megegyező) formátumban kell visszaküldeni.
- 6.) *Iratok továbbküldése társhatóságnak, szakhatóságnak*: Az iratok továbbküldhetők, ha ennek interoperabilitási (kompatibilitási) feltételei fennállnak. A hatóságok közötti elektronikus információcsere többnyire online kapcsolatot jelent napjainkban.
- 7.) *Másolatkészítés*: Az ügyintéző személyes felelőssége mellett – ha jogszabály másként nem rendel – valamennyi elektronikus iratról készíthető másolat. A másolat záradékában fel kell tüntetni, hogy az elektronikus dokumentumban foglaltakkal megegyezik, valamint az elektronikus dokumentumra jellemző metaadatokat. Papír alapú dokumentum elektronikus másolatánál is rögzíteni kell a metaadatokat (dokumentum megnevezése, fizikai méretei, másolatkészítő neve, másolatkészítő rendszer megnevezése, verziószáma, másolat érvényességi ideje, készítés ideje stb.) Záradékban itt is fel kell tüntetni, hogy az eredeti papír alapú változattal megegyezik.
- 8.) *Iráttározás*: Az irattári tervnek megfelelően meghatározott ideig biztosítani kell a megőrzési idő szerinti visszakereshetőséget. Az iratkezelő / iktató szoftverek ezt biztosítják. Az érdemi ügyintézés már nem igénylő, tételszámozott iratok nyilvántartása és tárolása az átmeneti (ideiglenes) irattárba kerülnek. Míg az azonos iktatóhelyhez és lezárt évkörhöz tartozó elektronikus iratok a központi irattárba kerülnek. Az iratokat az elektronikus irattárból ki lehet kérni, vagy kikölcsönözni (a kölcsönző neve és a kölcsönzés időpontjának rögzítésével).
- 9.) *Selejtezés, megsemmisítés, levéltárba adás*: Az elektronikus iratokat azok valamennyi elektronikus segédletével együtt levéltári feldolgozás céljából kell levéltárba adni. Az elektronikus iratokat későbbi feldolgozhatósága érdekében folyamatosan törekedni kell a rendszerek közötti kompatibilitás elérésére, szükség esetén az adatmigrációra.
- 10.) *Mentés, archiválás*: Az elektronikus iratokat el kell menteni az irattári szabályzatban meghatározott módon és ideig. Törekedni kell az utólagos módosítás lehetőségének elkerülésére, a hozzáférés biztosítására kizárólag a jogosultak számára, az irat olvashatóságára, értelmezhetőségére (adatmigráció). Védni kell az módosítás, törlés vagy bármilyen más támadás

ellen. Az elektronikus iratkezelő rendszerekbe ezért építenek biztonsági mentő rutinokat.

Persze ahány iktatórendszer, annyi féle, azonban fent ismertetett főbb karakterisztikájukban megegyeznek. Az egységességet az ajánlások, szabványok és központi fejlesztések garantálják. A versenyszférából érkezett szoftverek szabványosításáért, akkreditálásáért a Kormányzati Iratkezelési Felügyelet felel.

## A térinformatika szerepe az e-közigazgatásban

Az alábbiakban bemutatjuk, hogy a térinformatika közigazgatási alkalmazásaival, az alkalmazások integrációjával, az alfanumerikus adatok térbeni összefüggéseinek kiemelésével lényegesen hatékonyabb közigazgatás képzelhető el.

## A közigazgatási térinformatikáról előljáróban

A közigazgatási adatok egy jelentős része rendelkezik térbeli tulajdonsággal, ahol a különböző objektumok térbeli elhelyezkedése több szempontból nem közömbös. A térbeli és a hozzájuk kapcsolódó numerikus adatok kezelését (térképek digitalizálása, bináris formában történő tárolása, a bináris adatállományok összekapcsolása, integrálása „hagyományos” adatbázisokkal), elemzését, adatok szolgáltatását a térinformatikai rendszerekben végzi el. Mint ahogy a MITS szövege is kiemeli, a hagyományos (pl.: településüzemeltetési, településfejlesztési, gyámügyi, szociális, gazdálkodási stb.) adatbázisokat térinformatikai megoldásokhoz kapcsolva újabb, plasztikusabb információhalmazhoz jutunk. A térinformatikai megoldásoknál nem történik más, mint az objektumok leíró adatainak és az adott terület (település, kistérség, régió) digitalizált térképállományának számítástechnikai úton történő összerendelése.

Az így kapott alkalmazási területek Tózsza István tematikája alapján az alábbiak szerint csoportosíthatók:

Nyilvántartás orientált	Eszköz orientált	Döntés orientált
népesség	rendezési tervezés	terület minősítés
infrastruktúra	Navigáció	helykiválasztás
ingatlan	területhasznosítás	területi statisztikák

7.3. táblázat: A közigazgatási térinformatikai alkalmazások területei  
(Forrás: Tózsza István: Vizuális közszolgáltatás, EgovA, Bp. 2008.)

A *nyilvántartás-orientált GIS*<sup>413</sup> (mint amilyenek az állami digitális térképek) széles körben használt az önkormányzatoknál és az államigazgatásban egyaránt. Leggyakoribb alkalmazási területe a népességhez, és a vonalas infrastruktúra nyilvántartásához kötődik. E nyilvántartások célja a hatósági nyilvántartás- és ellenőrzés, a felügyeleti tevékenység, a karbantartás, a tájékoztatás, az engedélyezés és más igazgatási tevékenységek gyakorlása.

Az *eszköz-orientált GIS* (mint amilyenek a terület- és településrendezési tervek alapjait nyújtó digitális térképek, vagy a GPS alapú megoldások) nem csupán ábrázolják az adott területet, hanem egyéb azonosító adatokkal (pl.: helyrajzi szám) el is látják azokat. A GPS (melyről a csúcstechnológiáról szóló részben ejtünk részletesen szót) logisztikai

<sup>413</sup> Geographical Information System – Földrajzi Információs Rendszer.

megoldásai a közigazgatás számára is nélkülözhetetlenek. Az eszközorientált GIS megoldások közigazgatási alkalmazásai – többek között - ábrázolják a vonalas műszaki infrastruktúrát, a vízrajzot és a területhasznosítási kategóriákat. Ezek alapján épülnek fel a települési szabályozási tervek, melyek a településeket (vagy azok részeit) övezetekre osztva ábrázolják. (Az eszközorientált GIS hazai közigazgatási alkalmazásai közül az egyik legismertebb példája a TAKAROS<sup>414</sup> rendszer, valamint ennek weben keresztül elérhető – földhivatali ügyintézésben használt - változata, a TAKARNET<sup>415</sup>.)

A közszolgáltatási rendszerek hatékonyságát növelik az eszköz-orientált rendszerek. A térbeli információkat felhasználó rendszerek (forgalomirányítás, közlekedés, bűnüldözés, katasztrófavédelem, stratégiai tervezés stb.) munkáját ma már térképi alapú, gyakran diszpécser célú alkalmazások segítik.

A legösszetettebb alkalmazásokat a *döntés-orientált GIS* alkalmazások képezik. A döntés-előkészítés érdekében itt már értékelési szempontok szerint súlyozva jeleníthetők meg a szükséges információk. Az ilyen rendszerekben arra is lehetőség nyílik, hogy térképeket és hozzájuk tartozó adatsorokat összehasonlítsunk (akár térben, akár időben). Azaz korábban megadott szempontok alapján mutathatjuk ki a kívánt kimeneteket. Például a hol vannak a leginkább kriminalizálódott településrészek, mi az összefüggés a településrész adóerő-képessége és a bűnözés között, van-e korrelálás a népességfogyás és a bűnözés növekedés között az adott településen stb. Az így kapott összefüggések már valódi döntés-előkészítési információt adnak. A legmodernebb döntés-orientált alkalmazások segítségével már modellezhető a városfejlődés üteme, iránya különböző kontingenciák figyelembevételével. Ezzel előre vetíthető, hogy adott döntések miként befolyásolnak, milyen következményekkel kísérnek egy-egy döntést.

Ha végiggondoljuk, valamennyi közigazgatási nyilvántartást érdemes térinformatikai irányban bővíteni, hiszen hozzáadott értéket képvisel a térbeli adat, mely sok esetben kiválóan hasznosítható, segítségével hatékonyabb döntés hozható. Az, hogy a közigazgatásban mégsem gyakran találkozunk térinformatikai megoldásokkal, több oknak tudható be.

- *költségigényesség*: a térinformatikai megoldások a hagyományos megoldások árának többszöröse, ráadásul a térinformatikai szoftverek avulása is gyors, frissességük fenntartása így költséges;
- *attitűd és képességhiány*: a téradatok nélküli szoftverhasználat is kellően bonyolult sok közszolgának, pláne a téradatokkal kombináltak. A negatív hozzáállást rontja az is, hogy nem látják a hozzáadott többletet a térinformatikai megoldásokban.

A következőkben azokat a szakigazgatási területeket mutatjuk be, melyeknél a regionális- vagy kistérségi alapú térinformatikai nyilvántartás célszerűbbnek, hatékonyabbnak mutatkozik.

## **Térinformációt felhasználó területi és települési rendszerek: az e-közigazgatás specifikus térinformatikai lehetőségei**

### **Földügy, vagyongazdálkodás, ingatlan-nyilvántartás**

A földnyilvántartás a földhivatalok (mint dekoncentrált szervek) olyan térinformatikai megoldása, mely a régióigazgatás részeként segítséget nyújt a vagyonkezeléshez és gazdálkodáshoz, a pályázati források lehívásához, és a földekre vonatkozó statisztikai adatok elkészítéséhez.

<sup>414</sup> Térkép Alapú Kataszter Országos Számítógépesítése, melynek megyei szintjét META-nak, Megyei Takarosnak hívnak.

<sup>415</sup> [www.takarnet.hu](http://www.takarnet.hu) – utolsó letöltés: 2008.10.01.

Az első (és ma leggyakoribb) közigazgatási térinformatikai nyilvántartások ezen a területen találhatóak. A rendszerek általában a digitális földmérési alaptérképet használják és képesek a telekkönyvi adatokat grafikusán megjeleníteni, azokhoz különböző leírásokat, bejegyzéseket csatolni.

A földnyilvántartásban a mezőgazdaságiak mellett az építési célú földingatlanok is szerepelnek, így átfogó segítséget adnak a területrendezési tervekhez. A térinformatikai megoldások fejlődésével a földügyi nyilvántartásokat – a minél hitelesebb ábrázolás érdekében – egyre inkább műholdfelvételes alapokra ültetik<sup>416</sup>.

### **Építhetőség**

Az építmények pontos dimenzióinak ismerete az engedélyezési és nyilvántartási, valamint a kapcsolódó és járulékos közigazgatási feladatok (pl.: építményadózási) miatt fontosak. Az építhetőségi térinformatikai nyilvántartások információkat tartalmazhatnak az épülettömbökről, az ezekre vonatkozó építési engedélyekről, a beépítés típusáról, az építmények műszaki állapotáról, értékéről. Ezeket az adatokat kombinálva más tér-alapú adatokkal, komoly döntés-támogató rendszert nyerünk. A döntés-támogatást már különböző virtuális modellező megoldások is segítik, így előzetesen tesztelhető, hogy miként változik a műszaki és szociális infrastruktúra, egy-egy fejlesztés eredményeképp.

### **Területrendezés**

A térinformatika azon jellemzőjét, hogy meglévő adatokat valós térbeli helyzetükhöz rendelik, itt lehet a legjobban kihasználni. Az adatokat csoportosítva övezetek alakíthatók ki. Másik dimenzióban pedig adott témakörű adatokból szintén rétegek képezhetők. Az integrált területrendezési tervező rendszerek még további rétegeket (layereket) tudnak az alaptérképre tenni, így egy képen látható egy adott terület műszaki-, humán-, közlekedési- stb infrastruktúrája<sup>417</sup>. A térinformatikai rendszerek alapján egyre inkább képezik műholdfelvételek<sup>418</sup>.

### **Közlekedés**

A közlekedés is a vonalas infrastruktúrára épül, azonban fontos változója a forgalmi terhelés, valamint az időszaki lezárások, terelések, forgalmi körülmények változásai. Ehhez kapcsolódóan rendkívüli adatokra, mérésekre van szükség. Fő szolgáltatásként merül fel például a járművek útvonalkövetése, az elektronikus útdíjfizetés, a dinamikus útvonaltervezés lehetősége, az utas- és járműforgalom mérése, valamint az ezekhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások. A dinamikus útvonaltervezéshez és a mozgó elemek mérésének eszközeként GPS / MPS eszközöket (LBS) alkalmaznak<sup>419</sup>.

### **Közüzem (energia, víz, távközlés)**

A műszaki vonalas infrastruktúra nyilvántartása a hivatalok és a szolgáltatók számára egyaránt fontos. A pontos meghatározás segítségével nyílik lehetőségek engedélyezésre, fogyasztókkal kapcsolatos információk szerzésére, statisztikák készítésére, fejlesztések, átalakítások kivitelezésére.

<sup>416</sup> Ennek szabad felhasználású példája látható pl.: a Google Earth alkalmazáson.

<sup>417</sup> A városi beépítettség, a városi területhasználat térbeli és időbeli változásának, és a változás környezeti és társadalmi hatásainak elemzésével tudományosan foglalkozik a városökológia.

<sup>418</sup> A területi és környezeti információs rendszerek kiszolgálására hozta létre az EU a CORINE (Coordination of Information on the Environment). A CORINE a következő hat alrendszerből áll: földrajzi háttér adatok, levegő minőségi adatok, földfelszíni adatok, természetvédelmi adatok, vízadatok, társadalmi-gazdasági adatok.

<sup>419</sup> Erről részletesebben a csúcstechnológiáról szóló részben lesz szó.

A lehető legpontosabb, digitális és naprakész meghatározásra azért van szükség, mert közterületi közüzemből 12-fél főszakágat, és ezen belül megközelítőleg 160-fél vezetéktypust különböztetünk meg<sup>420</sup>. Egy település adott területén – ennek következtében – több rétegben, többféle különböző vezeték fut, melyeket bármilyen – földterületet érintő - hatósági tevékenységnél figyelembe kell venni. E nyilvántartások tartalmazzák (tartalmazhatják) a vezetékek pontos helyét és helyzetét, műszaki jellemzőiket, állapotukat, anyagukat, korukat (meghibásodási valószínűségüket), egyéb paramétereit.

A közüzemi térinformatikát hét területen alkalmazzák<sup>421</sup>:

- közmű / közüzem tervezés
- üzemeltetés, hibaelhárítás
- kiépítés közbeni állapot-felmérés
- lakossági tájékoztatás
- vezetői tájékoztatás
- meglévő vezetékekhez és más rendszerekhez csatlakozás
- régebbi közmű hálózatok felmérése és digitalizálása

A közművek nyilvántartását a 3/1979. éVM utasítás indította el, mely az összes közművet üzemeltető szervezetet nyilvántartásra kötelezte<sup>422</sup>. A rendelet a nyilvántartási kötelezettség négy nagy területét írja elő<sup>423</sup>:

1. A *közmű alaptérképen* a közterületi burkolat, árkok, fasorok, parkok, szobrok, közművezeték-tartozékok (pl. tűzcsap, aknafedél) szerepel. Elkészítése az építési hatóság feladata.
2. A *szakági helyszínrajz* – szakterületenként – a közüzem egyes területeire specializálódik: erősáram, távközlés és közösségi vevők, vezetékes vízellátás, szennyvíz és csapadékvíz elvezetés, gázvezeték, távhő ellátás. A vezeték nyomvonala mellett a magassági-mélységi adatok, az építés éve és a tartozékok feltüntetése szerepel a nyilvántartásban, amely elkészítése az üzemeltető feladata.
3. *Egyesített közmű – közüzemi térkép*: digitális közműtérkép, amely mindenképpen része kell, hogy legyen a komplex településirányítási térinformációs rendszernek.
4. A *digitális közmű alaptérkép* alkalmas egyéb felhasználási lehetőségek biztosítására, pl. a már említett önkormányzati ingatlan-nyilvántartásra, a tulajdonviszonyok ábrázolására, bizonyos létesítmények körüli védőzónák kijelölésére, közúti jelzőtáblák és útburkolati jelek rögzítésére.

## Rendvédelem

A bűnügyi statisztikák térképi megjelenítése beszédes. Az elkövetési gyakoriság szerint kialakult „forró pontok” (hot-spot) okait és összefüggéseit lehet feltárni térinformatikai módszerekkel. Kideríthető például, hogy mely bűncselekményi típusok és alakzatok fordulnak elő egy adott területen leggyakrabban, mely intézmények, mely társadalmi rétegek, milyen szociális helyzetek „vonzzák” az adott bűncselekményi formákat. Az idősorok összehasonlításával pedig lehetővé válik, hogy egy-egy intézkedés közvetlen (és közvetett) hatásait igazoljuk.

<sup>420</sup> Forrás: Tózsá, I., *Vizuális közszolgáltatás*, EgovA, Budapest, 2008, 19-149.

<sup>421</sup> Karácsony, A., A közmű-térinformatika helyzete és gyakorlata, *Térinformatika 2*(2006) in Tózsá, I., *Vizuális közszolgáltatás*, EgovA, Budapest, 2008

<sup>422</sup> E nyilvántartások még nem kompatibilisek egymással, azonban közelítésük és kölcsönös felhasználásuk folyamata már elkezdődött.

<sup>423</sup> Szűcs, K., Mezőtúr közmű-nyilvántartási rendszere, *Jegyző és közigazgatás 2*(2007) in Tózsá, I., *Vizuális közszolgáltatás*, EgovA, Budapest, 2008

### Területi védelem (katasztrófavédelem, honvédelem)

A digitális felszín modell (Digital Terrain Modell – DTM) olyan nagy pontosságú geodéziai, grafikus megjelenítésű nyilvántartás, mely polgári védelmi és katasztrófavédelmi információkkal kombinálva alkalmas a területi védelem tervezésére, irányítására (pl.: evakuálás, ellátás stb.). Ilyen információk – többek között – lehetnek természeti katasztrófák esetén meteorológiai adatok, dinamikus infrastruktúrális adatok (úthálózat, energiahálózat, hírközlési hálózat), hol található és milyen kapacitással bírnak az egészségügyi intézmények stb.. Azaz minden olyan információ, mely egy polgári védelmi, vagy katasztrófavédelmi logisztikai művelethez szükséges lehet.

A honvédelem is hasznosítja a térinformatikát. A nyilvántartásból fakadó logisztikai, készlet-optimalizálási feladatokon túl a harcászat eszközeit is ide értjük. A jelenséget részletesebben a csúcstechnológia c. fejezet érinti.

### Humán infrastruktúra

A humán infrastruktúra, vagy más néven a közösségi szolgáltatások körébe tartozik az egészségügyi, az oktatási és a szociális ellátás. A GIS ebben az esetben segítséget nyújthat a szolgáltatás optimalizálására. Választ ad arra, hogy vajon valóban a legjobb helyen található az egészségügyi intézmények (a társadalmi és környezetterhelési adatok tükrében), valóban ott van közösségi szolgáltatás, ahol az indokolt. De humán-szolgáltatási alkalmazások keretében jelölik ki az ún. türelmi zónákat<sup>424</sup>.

### A környezetvédelem, település-egészségügy, rekreációs szolgáltatások

Az ilyen szolgáltatások célja az élhetőbb települési környezet megteremtése.

A levegő szennyezettségének mértéke, a zajterhelés, a fényterhelés, a köztisztaság állapota, a zöldterület-gazdálkodás, a kikapcsolódási, szórakozási lehetőségek stb., mind-mind olyan tényezők, melyek információt nyújtanak a lakosság és a település döntéshozói számára. Az adatok térinformatikai, szintetizált rendszerben történő megjelenítésével jobb minőségű döntést lehet hozni.

### TEIR

A közigazgatási térinformatikai megoldások országos szintjét a *TEIR*, az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer jelenti elsősorban. A *területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés rendjéről* szóló 112/1997 (VI. 27.) kormányrendelet határozta meg a TEIR céljait, feladatait<sup>425</sup>.

A TEIR<sup>426</sup> egy olyan webes felületen elérhető, adatbázis háttérű, digitalizált térképeket felhasználó megoldás, mely az adatszolgáltatási kötelezettségeknek megfelelően folyamatosan próbál frissen maradni. A rendszeren keresztül területi vonatkozású adatok, ezekből képzett mutatók, diagramok, kartogramok, grafikonok érhetők el.

A TEIR nem csupán utólagos elemző, hanem monitoring feladatokra is alkalmas. A társadalmi, gazdasági, infrastruktúrális, területhasználati, környezeti állapotok, illetve azok változását lehet folyamatosan figyelemmel kísérni, megelőzve a konfliktushelyzeteket, kiemelve a problematikus területeket. Már meghozott döntések hatásai (mellékhatásai) is nyomon követhetők, elég csak egy adatsor paramétereit beállítani.

<sup>424</sup> Ugyanis itt az elsődleges szempont az iskoláktól való távolság.

<sup>425</sup> Napjainkban a 31/2007. (II. 28.) Korm. Rendelet.

<sup>426</sup> A TEIR-t az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium megbízásából fejleszti és üzemelteti a VÁTI Kht. A TEIR webes felülete – regisztráció után teljeskörűen - elérhető a <https://teir.vati.hu> oldalon.

A TEIR tehát a teljes igazgatási folyamatot támogatja: a tervezési folyamatot megelőző prognózisalkotástól kezdve a döntés előkészítésén, a döntési folyamaton és a közvetlen irányításon keresztül az értékelésig, hatáselemzésig.

A TEIR a jogszabályi kötelezettségekből fakadóan olyan adattárház, mely gyűjti és rendezi a számára kötelezően adatot szolgáltató ágazati intézmények adatait. A TEIR – többek között - az alábbi alfanumerikus adatbázisokat használja.

<i>Adat típusa</i>	<i>Honnan</i>	<i>Melyik évtől</i>
Népszámlálás adatok	KSH	1960
Területi statisztikai adatok	KSH	1990
Munkanélküliség adatok, negyedéves bontásban	Foglalkoztatási Hivatal	1993
Személyi jövedelemadó adatok	APEH	1992
Területfejlesztési alap pályázat és szerződés adatok	Magyar Államkincstár	1995
Önkormányzati beruházás és mérleg adatok	Területi Államháztartási hivatal	1991
Társasági adóbevallás kiemelt adatok	APEH	1992
Agrárfejlesztés támogatás adatok	FVM	1996
EUROSTAT	EUROSTAT	1990
Veszélyes hulladékok (VEHUR) adatbázisa	KVVM	1990
Levegőtisztasági adatok	KVVM	1990
Vízminőségi adatok	KVVM	1990
Zajszennyezési adatok	KVVM	1990

7.4. táblázat: A TEIR adatbázis-forrásai, partnerei

Az így összegyűjtött EU-komform adatok alkalmasak a hazai és az Európai Uniósz feldolgozásra is. Az adatokon felül a TEIR metaadatbázissal is rendelkezik. Valamennyi adatgazda szervezetéről, gyűjtéséről információval szolgál. Külön található egy fogalmi adatbázis, az adatbázis szakzsargonjának helyes értelmezéséhez. Ezen kívül megtalálhatók azok a területfejlesztési és területrendezési dokumentumok (szöveges típusú adatok), melyek a vizsgált adatbázisokhoz szorosan kapcsolódva területfejlesztéssel, terület- és településrendezéssel, vidékfejlesztéssel, építésüggyel, munkavédelemmel, vagy akár a kulturális örökség védelmével foglalkoznak.

### **Regionális Interaktív Térinformatikai Rendszer**

A TEIR-hez hasonló kezdeményezés a Regionális Interaktív Térinformatikai Rendszer<sup>427</sup>, melyet a MEH Kisebbség- és Nemzetpolitikáért felelős Szakállamtitkársága hozott létre. Célja, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek létszámáról, térbeli megoszlásáról, az ország gazdasági, infrastrukturális és demográfiai adatairól képet adjon a Kárpát-medence magyarságának.

A rendszer rendeltetése ennél fogva a kisebbségpolitikával kapcsolatos szakmai döntések meghozatalának segítése.

<sup>427</sup> A rendszer webes felületen – előzetes regisztráció után – elérhető a [www.regions.hu](http://www.regions.hu) oldalon. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

## Az egységes térinformatika kulcsa az EU-ban: Inspire direktíva

Az EU abból a felismerésből, hogy az unió országai között (sőt, gyakran országokon belül) a térbeli adatokkal operáló, térinformatikai rendszerek közötti átjárhatatlanság aránytalanul megnehezíti mélyebb összefüggések levonását, ok-okozati hatások, kölcsönhatások felismerését, egy egységes szabályozott elvárás-halmazt határozott meg.

Az INSPIRE<sup>428</sup> célja egy egységes, könnyű hozzáférésű, a különféle méretarányokat kezelni tudó, megfelelő adatrésztelenségű, párhuzamosságokat kiküszöbölő rendszer megalkotása (elsőként a környezetvédelemmel összefüggő adatrendszerek területén), mely 2009-től legalább a szabályozás területén a direktíva által meghatározott szempontok betartására törekszik.

Az INSPIRE eredménye lehet a térinformációkat tartalmazó adatbázisok jobb kompatibilitása, könnyebb elérhetősége és felhasználhatósága, így a közigazgatás előtt is egyre szélesebb körű alkalmazása a nyilvántartásoktól az integrált döntéstámogatási megoldásokig.

## Az e-közigazgatási szolgáltatási közmű

E-közigazgatási szolgáltatási közmű alatt alapvetően több dolgot (valójában csak egy eszköz több oldalát) értünk: beszélünk gerinchálózatról és kapcsolódó szolgáltatásairól, valamint ügyféloldali megoldásokról<sup>429</sup>. (Ez utóbbi Magyarországon „ügynet-modellként” ismert.<sup>430</sup>)

A Magyarországon 2000-óta kormányhatározat formájában előírt, majd működtetett gerinchálózat (Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat – EKG) alapvető feladata kormányzati és közigazgatási adatbázisok, hálózatok és informatikai rendszerek összekapcsolása az épp hatályos rendeletben meghatározott közigazgatási kör számára<sup>431</sup>. A gerinchálózat feladata – ezen felül – az így létrejövő szolgáltatások elérhetővé tétele a civil szféra számára is.

Konkrét rendeltetése:

- Kormányzati szintű, több felhasználós alkalmazások (IP, DNS, Mail Gateway, VoIP stb.) hatékony működtetése.
- Az elektronikus ügyvitel és ügyintézés feltételeinek megteremtése egy nagy sebességű, magas üzembiztoságú és biztonsági követelményeknek megfelelő, egységes architektúrájú hálózati infrastruktúra segítségével. Ezen keresztül az állami intézmények által nyújtott szolgáltatások elérésének biztosítása (Front-Office feladatok).
- Az eddig elszigetelt (sziget-szerű) közigazgatási háttérszolgáltatások elérhetővé tétele a jogosult felhasználók számára (Back-Office feladatok).

<sup>428</sup> Infrastructure for Spatial Information in Europe: Az Európai Bizottság által 2004. júliusában elfogadott direktíva 2007. május 15-én lépett hatályba. <http://www.ec-gis.org/inspire/> – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>429</sup> Néhányan a kormányzati közmű fogalmába tartozónak tekintik a jogi és műszaki szabályozási környezetet (módszertani útmutatókat) és eljárásrendet is. Azonban az e-közigazgatás jogi környezete lényegesen összetettebb, minthogy kifejezetten a közmű alá soroljuk ennek akár részhalmozát is. A 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet központi elektronikus szolgáltató rendszernek hívja ezt a halmazt, rövidítve Központi Rendszerként említi.

<sup>430</sup> Az ügynet törvényi háttere e sorok írásakor törvény-tervezet formájában áll. Forrásként a 2008. szeptember 15-i egyeztetés előtti, 29.§-ből áll javaslati anyagot vettük figyelembe.

<sup>431</sup> 2008-ban megközelítőleg 1300 intézményi telephely közel 65.000 felhasználója csatlakozik az EKG-hoz.



- A kétirányú kormányzati kapcsolatok biztosítása az uniós adminisztráció rendszereihez (TESTA).
- Védett szolgáltatások (pl.: biztonságos dokumentumküldés<sup>432</sup>) biztosítása, elsősorban a minisztériumok és a központi intézmények részére.
- A kormányzati szervek közötti kommunikáció, az adatátvitel költségeinek csökkentése (a méretgazdaságosságból fakadóan), minőségi szintjének emelése<sup>433</sup>.

Az EKG intézményi hálózatok összessége, így a modularitásból eredő biztonsági szint tovább növekszik. Ez teszi lehetővé, hogy napjainkban az EKG megyei szintekre történő elterjesztése valósulhasson meg, a futó szolgáltatások bővítésével egyidejűleg.

A 2329/2003. (XII.16.) Kormányhatározat alapján az EKG infrastruktúráján alakították ki a teljesen szeparált (kívülről illetéktelenek számára nem hozzáférhető) magánhálózatot, melyen keresztül 9 érintett intézmény kezel minősített, EU-s dokumentumokat. A *HSNet* néven futó rendszer (Hungarian Security Network) mögötti dokumentum-adatbázist a Külügyminisztérium hozta létre, és gondozza.

Az EKG már az uniós csatlakozást megelőzően (a csatlakozási folyamatot segítve) 2004. februárjában kapcsolódott a TESTA-hoz. A *TESTA*<sup>434</sup> az EKG-hoz hasonlóan egy zárt, internettől független gerinchálózat, amely ugyanúgy nemzeti magánhálózatokból áll össze. Célja az EU adminisztrációjának kiszolgálása, a tagországok közötti adatcsere támogatása.

Az e-közigazgatás ügyféloldalát lehetővé tevő közműhátér hazai koncepcióját – napjainkban – az „Ügynet” modell jelenti. Az ügynet modell lényeges alrendszerei (közmű háttérrendszerek):

- elektronikus azonosítás
- elektronikus hitelesítés
- elektronikus archívum
- elektronikus fizetés (a hazai stratégiákban *EFER*<sup>435</sup> projektként fut).

Az alrendszerek az egységes közigazgatási szolgáltatási sínen (EKG) keresztül érintkeznek. Az ügynet egy olyan virtuális tér, ahol az ügyfél a Kormányzati Portálon (ügyfélkapu) keresztül eléri saját ügyintézési portálját, ahol az ügynet által biztosított e-mail kliensen keresztül intézi ügyeit, iratait tárolja az ügyféltárban, majd a tartós tárbán. Ügyintézéséhez asszisztenciát is elérhet az ügyfélvonalon, az ügynet pontokon és az ügysegéd hálózaton keresztül. (Az ügynet e sorok írásakor elméleti modell, megvalósítása a stratégiák programozási részén már túl van. Jogi környezetét tekintve a közigazgatási központi rendszer biztonsági követelményeire adták ki a 84/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet, valamint a központi rendszer szolgáltatásainak szabályozására a 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendeletet. (A törvényi háttér előkészítése államtitkári egyeztetés alatt áll e sorok írásakor.)

<sup>432</sup> A magyar Központi Rendszer ilyen szolgáltatása a BEDSZ (Biztonságos Elektronikus Dokumentum-továbbító Szolgáltatás), mely lehetővé teszi a rendszerhez csatlakozott szervezetek és felhasználók számára a biztonságos, deokumentum-alapú kommunikációt.

<sup>433</sup> Már csupán azzal jelentős költséget lehetett megtakarítani, hogy 2006-ban az EKG-n keresztül vált lehetővé számos hang alapú szolgáltatás (hívás), így a helyi hívások díjtalanná, a távolsági hívások helyi tarifájúvá váltak. Ezzel a (központi) közigazgatási szektor távközlési költségei jelentősen csökkentek.

<sup>434</sup> A TESTA számos alkalmazását használja a hazai adminisztráció is. Így többek között:

A menedéjogi kérelmek elbírálására illetékes hatóságok közötti információcserét biztosító kapcsolattartó rendszert (DUBLINET); Az export/import engedélyek kezelésének integrált rendszerét (SIGL); A menedékkérők és illegális emigránsok ujjlenyomatának nyilvántartását és összehasonlítását végző rendszert (EURODAC); A polgári védelmi és környezeti katasztrófa-helyzetek európai hálózata(i)t (PROCIV-NET); Az újfajta élelmiszerek és élelmiszer-összetevők hálózatát (NF-NET); Az Európai Közúti Balesetek Adatbázist (CARE2).

<sup>435</sup> Elektronikus Fizetési és Elszámolási Rendszer.

## Interoperabilitás

„Isten csak azért tudta hét nap alatt összehozni a világot, mert nem kellett kompatibilisnek lennie az előző verzióval.” (Grafiti)

### Az interoperabilitás jelentése, indokai

Ha két rendszert összekapcsolunk, elkerülhetetlen annak vizsgálata, hogy a két rendszer együtt tud-e működni, és ha igen, akkor milyen mértékben, milyen szinten. Hogy miért? Azért, mert a rendszerek közötti együttműködés a hatékonyság kulcsa. Az együttműködést tartalmi és formai szempontból vizsgálhatjuk.

Az interoperabilitás tehát az együttműködés feltétele. Az együttműködést pedig a leghatékonyabban a minél magasabb szinten történő együttműködési feltételek rögzítésével, szabványok alkotásával lehet elérni.

*Az interoperabilitás kiemelt prioritású terület, hiszen ez garantálja a szabványosságot és az átjárhatóságot mind államon belül, mind tagállamok adminisztrációi és szolgáltatásai között.* Ha nem lennének közös szabványok, az intézmények közötti adatcsere lehetetlen lenne. Az eEurope 2005-ben fogalmazódik meg először az *Európai Interoperabilitási Keret (EIF)* felállítása, mely ajánlásokat és irányelveket rögzít az e-kormányzati alkalmazásokhoz.

A 2004. januárjában közzétett European Interoperability Framework for Pan-European e-Government Services (Interoperabilitási Keretrendszer) a kormányzati intézmények, vállalkozások és a civil szféra szolgáltatásainak interoperabilitási kérdéseivel foglalkozik.

A közigazgatás hatékonyságának, rugalmasságának és átláthatóságának javítását célzó modell a műszaki szabványosítás és a jogharmonizáció terén kíván eredményeket elérni. Általános ajánlásai közül figyelemre méltó:

- Az elérhetőség, többnyelvűség, biztonság, titoktartás, szubszidiaritás elveinek figyelembe vétele.
- Nyílt szabványok, nyílt forráskód használata.
- Bevált szabványok, bevált gyakorlatok disszeminációja, felhasználása.
- Az adminisztrációs folyamat technológiafüggetlen, hatékony újraszervezése (reengineering).
- Az információbiztonság megőrzése úgy, hogy minél szélesebb rétegek nyerjenek hozzáférést.
- Központilag egyeztetett XML<sup>436</sup> séma.

A fenti elvek kimondása azonban önmagában kevés. Több szakma, többféle megközelítésre van szükség, hiszen gondoljuk végig:

A különböző szervek közötti adatcsere legfőbb akadálya az, hogy a jogi keretek nem állnak, azaz lehet, hogy nincsenek olyan jogszabályok, amelyek kötelezővé tennék az adatcserét. Ha ezek megvannak, akkor a munkafolyamat (workflow) megszervezése jelenti a következő problémát. Ha e két feltétel fennáll, lehet, hogy a szervek nem értenek egyet a

<sup>436</sup> Extensible Markup Language – Kiterjesztett jelölő nyelv. A W3C konzorcium (lásd korábban) által ajánlott általános célú leíró nyelv. Elsődleges célja strukturált szöveg és információ megosztása az interneten keresztül. Az XML formátum mind ember, mind gép számára olvasható, értelmezhető formátum. A hazai Ügyfélkapú is XML-t támogat. A [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu) oldalon a fejlesztők számára elérhető egy XML validációs oldal, ahol tesztelhetők az egyes helyi fejlesztések. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

cserélt adatokra vonatkozóan. Csupán az egyetértés után lehet elmélyedni a technológiai mélységekben. A fentiek tükrében

az interoperabilitás négy területe emelhető ki:

- a.) *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 mindenkire érvényes többoldalú megoldásokat preferálja.
- b.) *Funkcionális interoperabilitás* alatt a rendszerek azon képességét értjük, hogy egymással adatot tudnak cserélni, és a fogadó oldal legalább ember számára értelmezhető adatot ad ki.
- c.) *A szemantikai interoperabilitás* teszi lehetővé, hogy az adatok formátumának azonossága révén más célra használt adatok is feldolgozhatóvá váljanak mindenhol. Itt már a számítógépes rendszer is értelmezni tudja az adatokat, azaz számára is feldolgozható, értelemmel bíró információt kap. Az e területre megfogalmazott ajánlások<sup>437</sup> kiterjednek az adatelemek interoperabilitásá tételére adat-szótárak és multilaterális funkció táblázat használatával.

A szemantikai interoperabilitás tovább bontható séma szerinti és adatok szintjén jelentkező konfliktusok megoldására. A séma szerinti konfliktusok a logikai struktúrák eltéréseiből fakadnak:

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

Cb.) *Általánosításhoz kapcsolódó konfliktusok*: amikor az egyik adatbázisban egy reprezentáció van az „Állampolgárra”, a másik viszont két külön reprezentációt tartalmaz „férifakra” és „nőkre”.

Az adatok szintjén jelentkező konfliktusok sokszor nehezebben megoldhatóak, hiszen nem a kategóriákat, hanem magát az adatot kell változtatni, ha egységességre akarunk törekedni.

Cc.) *Adatérték konfliktusok*: amikor egy kategóriának más a jelentése az egyik országban és más a másikon. (Például „külföldi”.)

Cd.) *Adatrepresentációs konfliktusok* eklatáns példája a dátumok többféle eltérő írásmódja: 01-05-08, 2008-05-01, 01-may-2008. egyaránt 2008. május 1-jét takarhatja.

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

Cf.) *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 egyik feltétlenül.

<sup>437</sup> Az EIF 4.2. verziójának ajánlásai 7-9. pont.

Cg.) *Adatok nyelvi konfliktusa*: Az információ tárolása különböző nyelveken történhet, mely egy esetleges integrációnál nehézséget okozhat.

- d.) A *technikai interoperabilitás* biztosítja a szolgáltatások közötti átjárások infrastrukturális (technológiák, szabványok, házirendek) részeit. Az itt található ajánlások a legrészletesebbek<sup>438</sup>:
- A front office-szal kapcsolatos ajánlások vonatkoznak az adat prezentálására és cseréjére, a karakterkészletekre, a közös programszerkesztésre, a fájlok típusaira és dokumentumformátumokra, fájlok tömörítésére;
  - A back office adatintegrációs ajánlásai preferálják az XML-alapú és EDI-t végrehajtó szabványokat, a nyílt forráskódot, a webes szolgáltatásokat és a szétosztott alkalmazás architektúrát, míg a kölcsönös kapcsolódási szolgáltatásai formalizálni kívánják a fájl- és üzenet-átviteli protokollt, az üzenetközvetítés és biztonság, valamint az üzenettárolás szolgáltatásait, a mailbox hozzáférést, a könyvtár és domainnév szolgáltatásokat, és a hálózati szolgáltatásokat.
  - A biztonsági vonatkozások tekintetében általános biztonsági szolgáltatásokat, programozott kártevők elleni védelmet és tűzfalak alkalmazását ajánlja.
  - Az ajánlás – a korábban bemutatott - IDA irányelvek frissítését és a kutatás-fejlesztési programok eredményének folyamatos integrálását fogalmazza meg, melyeket, nyílt szabványok formájában, közös útmutatásokban kell deklarálni.
  - Ajánlás vonatkozik a többnyelvű ügyintézés lehetőségére is, a gépi fordítási szoftvereknek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a programmal dolgozók megértsék és érdemben intézhessék az ügyet, még akkor is, ha a fordítás nem tökéletes. Ugyancsak a többnyelvűség vonatkozása az a követelmény, mely az EU-portálok interfészeinek megjelenését<sup>439</sup> minden tagország nyelvén kötelezővé teszi. A nemzeti weboldalakon pedig a külső linkek és kapcsolódó oldalakat a saját nemzeti nyelven kívül legalább egy nyelven – elsősorban angolul – elérhetővé kell tenni.

A funkcionális interoperabilitást *adatmodellekkel*, a szemantikus interoperabilitást *referencia modellekkel* és azok elemeire vonatkozó *megállapodásokkal* biztosítják. Míg a szervezeti és funkcionális interoperabilitás igazgatásszervezés és rendszerszervezési bázisú kérdés, addig a szemantikai és technikai interoperabilitás többnyire informatikai központú probléma.

Az interoperabilitásnak a jól (együtt)működő rendszerek önösnek tűnő célján kívül számos közigazgatás-technológiai érve van:

- Fontos, hogy a közigazgatási szervek az ügyfelek felé egységes képet mutassanak. Ezt nem csupán a felszínen, hanem a háttérben is biztosítani kell. Az átlátható és kiszámítható közigazgatásban az azonos funkciójú ügymenetek azonosan folynak le.
- Számos jogszabály kimondja, hogy az állampolgárt nem szabad terhelni indokolatlan adatbekérésekkel. Ha a hatóság számára valamilyen formában

<sup>438</sup> Az EIF 4.2. verziójának ajánlásai 10-17. pont.

<sup>439</sup> Különös hangsúllyal a bevezető szövegekre és a linkek leírására.

rendelkezésre állnak az adatok (számára elérhető és érthető módon), úgy ezt fel kell használnia, és tehermentesítenie az ügyfelet.

- A központi interoperabilitási szabványok leveszik a terhet az intézmények válláról, hiszen így nem minden egyes intézménynek kell megállapodást kötnie az adatcserében érdekelt másik intézményekkel, hanem csupán be kell tartania egy központi előírást, vagy ajánlást.
- Az együttműködő rendszerek az adatmigrálás kérdését is megkönnyítik.
- Az interoperábilis rendszerek dinamikusabban fejlődnek (a rendszer elemeit egymáshoz igazodó fejlesztési kényszer nyomja), gyorsabbak, ennél fogva üzemeltetésük és fejlesztésük is olcsóbb.
- Az államigazgatásból egyre több feladat kerül át önkormányzati szintre. A feladatdelegálás infrastrukturális háttéréhez az interoperabilitás biztosítása nélkülözhetetlen.

Nem véletlen, hogy Európában számos önálló kezdeményezés<sup>440</sup>, majd később az EU IDA egyezménye is zászlajára tűzte az interoperabilitási követelményeket, melyet Magyarország is adaptált a Magyar E-közigazgatás Interoperabilitási Keretrendszerének (MEKIK / HeGIF) kidolgozásával<sup>441</sup>.

A végül *Magyar Nemzeti Interoperabilitási Keretrendszer* nevet elnyerő projekt arra törekedett, hogy magában egyesítse a szakmai, technológiai és módszertani tudásháttérrel és kompetenciával, melyek segítségével egységes e-közigazgatási szolgáltatások hozhatók létre. A projekt az alábbi fő kérdéseket tárgyalja:

- *Folyamatleíró módszertan és eszközrendszer kidolgozása*: nem csupán a folyamatok formális rögzítését, hanem azok (az esetleges átfedések, ellentmondások kiszűrésével) korszerűsítését, támogató eszközkészletét is tárgyalja e fejezet.
- *Tecnikai és szemantikai interoperabilitási követelmények meghatározása*: a valódi interoperabilitáshoz szükséges, hogy a fejlesztésben érdekelt szakemberek megismerhessék a technikai és szemantikai interoperabilitási követelményeket (specifikációkat, előírásokat, tervezési és fejlesztési irányelveket) azokhoz útmutatót, oktatási segédanyagokat kaphassanak.
- *Alkalmazásfüggő IT-biztonsági követelmények meghatározása*: minden fejlesztési projektben a tervezési, kivitelezési és üzemeltetési fázisban egyaránt szerepet kap az IT-biztonság, mely eltérő környezetben eltérő követelményeket támaszt. Ezért indokolt a biztonsági követelményrendszer kidolgozása.

<sup>440</sup> Az EU-s ajánlás alapján készülnek el a nemzeti interoperabilitási ajánlások. Ilyen jó megoldások többek között:

- Német interopeabilitási keretrendszer (SAGA)
- Egyesült Királyság interoperabilitási keretrendszere (E-GIF)
- Francia interoperabilitási keretrendszer (PRESTO protokoll, RE / SO program)
- Új-Zélandi interoperabilitási keretrendszer (NZ e-GIF)
- Ausztrál interoperabilitási keretrendszer (AGITF)
- Belga interoperabilitási keretrendszer (BELGIF)
- Dán interoperabilitási keretrendszer (DeGIF)
- Svéd interoperabilitási keretrendszer (SHS)

<sup>441</sup> Az IDOM 2000 Konzulens Rt. Vezetett konzorcium 2004 végén készült el a tanulmánnyal, amely három nyilvántartás (Személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, cégnyilvántartás, ingatlan nyilvántartás) együttműködési vizsgálatát követően, 9 közigazgatási eljárásához 16 eseménykezelési szabványt készített. Ezekhez 6 fogalomcsoportban több mint száz adatelemet definiált. A projekt javaslatokat fogalmazott meg az interoperabilitási keretrendszer kiépítésére is.

- *Fejlesztési módszertan és alkalmazásfejlesztési keretrendszer*: olyan fejlesztési eszközrendszer és módszertan, amely igazodik a szolgáltatás-orientált működési módhoz és rendszerarchitektúrához.
- *Szabványtár működtetési és gondozási rendszerének kialakítása*: az e-közigazgatási keretrendszer számára lényeges dokumentumokat (szabványok, követelmények, előírások, ajánlások, egyéb információs anyagok) nyilvántartó rendszer és azt működtető szervezet létrehozását értjük ez alatt.
- *Projektmenedzsment módszertan és szakmai monitoring kialakítása*: olyan egységes személetű menedzsment módszertan és felügyelet kialakítása, ahol a projektek megszervezésének és lebonyolításának szervezeti, szabályozási vonatkozásait emelik ki.

## Az IDA(bc) program

Az uniós interoperabilitás szabályozása 1994-ben kezdődött. Első jelentős dokumentuma az 1995-ös Tanácsi Határozat, valamint az 1999-es AG (Architecture Guidelines – Rendszerépítési Útmutató) és Interoperabilitási Határozat. Ezek alapján indult az IDA (Interchange of Data between Administrations<sup>442</sup>) program, melyek az interoperabilitás jogi hátterét is biztosították már.

Az idő múlásával az interoperabilitást számos program és projekt segítette. Ilyen az IDA II. mely a már említett Európai Interoperabilitási Keret követelményeinek integrálásán kívül csatlakozott az EU horizontális programjaihoz.

Végül az üzleti és civil szféra felölelésével indult az IDA<sup>443</sup> program az IDA programok folytatásaként. Ez a „Project of Common Interest” néven futó vertikális programok, és a „Horizontal Actions and Measures” néven futó horizontális programokra osztható.

Az előbbi az egyes „közérdekű” területek konkrét együttműködéseit szolgálja. Az egészségügyi együttműködésektől (ADNS, EUDAMED, EUPHIN, PHYSAN, IMP stb.) a statisztikai együttműködések keresztül (DSIS), a közlekedési kooperációs eszközökig (CARE, SAFESEANET, TACHONET stb.)

Számunka azonban a horizontális – minden szakágazatra kiterjedő – megoldások fontosak. Az IDA horizontális pilléreit a három *generikus szolgáltatás*<sup>444</sup>, valamint a keretet adó Rendszerépítési Útmutató alkotja. Ezek a programok azóta is meghatározzák a közigazgatás jelenét:

- *TESTA (Trans-European Service of Telematics between Administrations)*: az európai közigazgatási szervek összekapcsolódását segítő infrastrukturális program. Célja, hogy EuroDomain néven olyan – európai kommunikációs szolgáltatók által üzemeltetett – európai gerinchálózat jöjjön létre és üzemeljen, melyek a nemzeti, regionális és lokális (Local Domains) hálózatok végpontjaival gond nélkül tudjanak kapcsolódni. Így egy olyan európai kormányközi IP hálózat jön létre, mely összekapcsolja egész Európa

<sup>442</sup> Intézmények közötti adatcsere program – a tagállami közigazgatási szervek egymás közötti, valamint ezek és az EU intézményei közötti információcsere elősegítő információtechnológiai program.

<sup>443</sup> Interoperable Delivery of pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens. Az IDABC program EU szintű irányító bizottságában (PEGSCO: Pan-European E-Government Services Committee) hazánkat a MEH-EKK képviseli.

<sup>444</sup> Valamennyi közigazgatásban felmerülő információcsere a rendszer ki tud szolgálni, az intézmények feladatkörétől függetlenül.

közigazgatását, de mégis biztosítja az alhálózatok önálló, független működését is.

A technológia bár IP alapú, mégis a publikus internettől független. Sebessége valósídejű (online) alkalmazások futtatását teszi lehetővé, biztonsági követelményei (magas redundancia, titkosítási mechanizmusok stb.) Az EuroDomain hálózathoz az *Eurogate* elnevezésű tűzfalként is fungáló kapun lehet csatlakozni.

- *CIRCA (Communication and Information Resource Centre for Administration*<sup>445</sup>): Olyan szoftverplatform, mely sztenderdizált, web alapú, közös ügyiratkezelést, biztonságos virtuális munkateret hoz létre. A klasszikus csoportmunka szoftverkörnyezet valamennyi jellemzőjével bír a szoftver, így dinamikusan lehet csoportokat alkotni, azokat alakítani. Minden felhasználó számára elérhető (különböző jogosultságokkal) egy dokumentumtár, egy címtár, valamint naptár, hirdetőtáblák, valamint keresési funkció is.
- *PKICUG*<sup>446</sup>: az IDA programban résztvevők közötti elektronikus azonosítást garantáló program. Ennek segítségével a projektben résztvevő tagállamok egymás között biztonságosabban tudnak elektronikus adatcserét végrehajtani.
- *AG*<sup>447</sup>: a korábban már említett technológiai egységesítést szolgáló hálózati irányelvekre vonatkozó program, Rendszerépítési útmutató, mely az elektronikus hálózati infrastruktúrák konvergenciáját hivatott elősegíteni. Arra ad iránymutatást, hogy miként hasznosíthatók a közös eszközök, amelyeket az IDA bocsát a felhasználó közösség rendelkezésére.

A fenti alapok képezik a legegyszerűbben szabványosítható részeket. A generikus szolgáltatásokra alapozva az IDA a közös eljárásokat és eszközöket tovább fejleszti (napjainkban is). Ezek az eszközök egyre inkább segítik és biztosítják az Egységes Európai Közigazgatási Tér infrastrukturális eszközrendszerét. A következő programok futnak az interoperabilitásért:

- *Workflow*: A Workflow a bizottsági munkákat támogató eszköz.
- *IDA-MT (IDA Machine Translation – IDA Gépi Fordítás)*: Az Európai Bizottság gépi fordítási rendszerének kiterjesztése az IDA hálózatra.
- *E-procurement*: Az elektronikus közbeszerzés európai szintű kezelésére szolgáló mechanizmus.
- *Global search*: A teljes eu.int domainre kiterjedő, az összes európai lap tartalmát vizsgáló keresőmotor.
- *Nat-Lex*: A tagállamok online jogi információs rendszereit elérő felület és kereső.
- *IPM*<sup>448</sup> (*Interactice Policy Making – Interaktív Stratégiai Döntéstámogatás*): A web alapú eszköz segítséget nyújt ahhoz, hogy a helyi, regionális, nemzeti és EU szintű döntéseket megelőzően piaci reakciókat gyűjtsenek, valamint a polgárokkal és az üzleti szférával konzultációt folytassanak le. A kapcsolódó adatbázisban többnyelvű online kérdőívek állnak rendelkezésre.
- *IDA-QA (IDA Quality Assurance – IDA minőségbiztosítás)*: Ez a valóságban sablonok (template) és jegyzékek (checklist) gyűjteménye, amelyeket a minőségbiztosítási elvek figyelembevételével készítették az IDA számára.

<sup>445</sup> Az üzleti és a civil szféra integrálása miatt nevét CIRCABC-re változtatta, ezzel is szimbolikusan jelezve a két célcsoport fontosságát.

<sup>446</sup> Public Key Infrastructure for Closed User Groups – PKI-Zárt felhasználói csoportoknak. A TESTA-n futó elektronikus tanúsítvány szolgáltatás.

<sup>447</sup> Architecture Guidelines – Rendszerépítési útmutató.

<sup>448</sup> [www.ipmmarkt.homestead.com](http://www.ipmmarkt.homestead.com) – utolsó letöltés: 2008.10.01.

- *RAPEX (Rapid Alert System – Gyors Riasztási Rendszer)*: Olyan általános keretrendszer, melyre riasztási rendszerek építhetők.
- *MoReq (Model Requirements for the management of electronic records – követelmény modell az elektronikus adatok kezelésére)*: Ez az átfogó funkcionális követelményrendszer egy olyan általános és moduláris specifikáció, ami bár önmagában nem specifikál dokumentumkezelő rendszert, azonban az igények tükrében bővíteni és szűkíteni lehet azért, hogy egy MoReq-nek megfelelő rendszert kapjunk.
- *MIREG (Managing Information Resources for eGovernment – e-Kormányzati információs Erőforrások Kezelése)*. Az európai szintű e-kormányzati metaadatok szabványosítására szolgáló kezdeményezés.
- *STATEL<sup>449</sup>*: a kétirányú állománytovábbítás platform-független, transzparens eszköze, mely bármely szoftverbe beépíthető a fejlesztők részéről.
- *E-link*: Közigazgatási szervek közötti biztonságos kommunikációra szolgáló megoldás, mely képes illesztési felületet teremteni a különböző nemzeti és intézményi információs rendszerek (illetve a lakosság és az üzleti szféra) között.
- *Directory services*: Az interfészeket, eszközöket és szolgáltatásokat, valamint az IDA címtárát egységesítő szolgáltatások.
- *Open Source*: A nyílt forráskódú szoftverekre vonatkozó konkrét útmutatások, az alkalmazások egyre szélesebb körű elterjedéséért.
- *Portal Toolkit (Portál eszköztár)*: Nyílt forráskódú szoftvereken alapuló eszköz portálok karbantartására. Olyan eszközrendszer, mely segítséget nyújt a portálok készítőinek úgy, hogy az általános eszközöket és a testreszabhatóságot mind tartalmilag mind formailag biztosítja. Tartalmaz – többek között – link-gyűjteményt hírek és bejelentések tárát, stílus lapokat, gyakran ismételt kérdéseket.

Az IDA projektek összehangolását a Bizottság Vállalkozási Főigazgatóságán működő IDA egység, valamint a tagállami delegáltakból álló Közigazgatások Közti Telematikai Bizottság<sup>450</sup> (TAC) végzi. Mindezt úgy, hogy nem kényszeríti az egyes tagállamokat a kvázi szabványok elfogadására, hanem inkább konzultációt hirdet, és ajánlásokat fogalmaz meg. A közös megbeszélések, folyamatos közös tapasztalatcserek viszont automatikusan az egy irányba mutató természetes evolúciót eredményezik.

Az interoperabilitás azonban nem értelmezhető szűken a közigazgatásra. Az elektronikus kormányzati projektek nem csupán a közigazgatás öncélú javításáról szólnak. A stratégiákból is egyre inkább üzenetként kívánják átadni, hogy az e-közigazgatás az állampolgári jólét, a gazdasági prosperitás és versenyképesség fejlesztésének eszköze. Mint a bürokrácia modernizálásának eszköze, forrásokat szabadít fel az igazgatásból, így az adófizetők pénze hatékonyabban költhető el.

A 2003. július 7-8-án Como-ban (Olaszország) megrendezett második e-kormányzati konferencia nyilatkozatban fogadta el ezt az üzenetet. Nyilvánvalóvá vált azonban, hogy az IDA program kereteit kezdi kinőni, és ahhoz, hogy valóban hatékony közigazgatás alakuljon ki, az eddig részben zárt rendszert (illetve annak bizonyos szolgáltatásait) meg kell nyitni az üzleti szféra és a polgárok részére. Csak az ilyen kooperáció képes az eddig eredmények továbbvitelére, fejlesztésére.

<sup>449</sup> [www.statel.com](http://www.statel.com) – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>450</sup> Telematics between Administrations Committee



Így született meg az IDA<sub>bc</sub> program (Interoperable Delivery of pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens), melynél a kiterjesztés a program nevének végében is tükröződik.

Az IDA<sub>bc</sub> program 2005. január 1-jén indult. Számos projektje találkozik az eEurope irányvonalakkal. Elősegíti a közösségi jog nemzeti implementációs folyamatát és bővíti a szervezeti-intézményi együttműködés eszköztárát.

## EDI

*Az EDI<sup>451</sup> a nagytömegű adatok informatikai rendszerek közti (tehát nem személyek és számítógépek közötti), gyakori cseréjének eszköze, széles körű partnerkapcsolati rendszerben. EDI alatt a közigazgatásban ma az ún. UN/EDIFACT szabvány szerinti adatátviteli megoldásokat értjük.*

Az államigazgatásban tehát az EDI-nek az államhivatalok egymás közötti kapcsolatrendszerében (G2G), valamint a gazdasági élet szereplői (elsősorban nagyvállalatok) és az állami intézmények közötti adatcserében van meghatározó szerepe (G2B). Az EDI alkalmazása ott eredményez számottevő megtakarításokat, ahol több száz, esetleg több ezer résztvevős partneri körben azonos eljárások szerinti adat-továbbításra van szükség a dokumentum továbbítás biztonsági igényeivel, és ahol a partnerek mindegyike rendelkezik a saját feladatait segítő informatikai rendszerrel. A gazdálkodó szervezetek és az államigazgatás közti kapcsolatrendszer tipikusan ilyen modell, ahol az egyes résztvevők különböző számítógépeken futó, eltérő alkalmazási rendszerekkel oldják meg feladataikat, és ezeket a rendszereket kell valamilyen egységes, szabványos úton, a manuális munka minimálisra csökkentésével, lehetőleg automatikusan összekapcsolni.

Ha szigorú definíciót szeretnénk felállítani, akkor az EDI: *Strukturált adatok szabványos elektronikus cseréje kettő vagy több, előzetesen egyeztetett üzenet-továbbító szabványt használó számítógéprendszer között.* Az EDI elsősorban elektronikus ügyviteli és nem technológiai szabvány a számítógépes ügyviteli alkalmazások között. Mivel alkalmazások közötti kommunikációról van szó, az EDI-hez kommunikációs alkalmazások (pl.: üzenet-továbbítás) és protokollok kapcsolódnak a megfelelő kommunikációs szinteken. Az EDI az esetek többségében, olyan kommunikációs protokollokon futó alkalmazás, ami ügyviteli rendszerek között teremt szabványos kapcsolatot.

Az EDI a strukturált adatok két számítógép közötti cseréjének technikája; a módszer lehetővé teszi, hogy az információt fogadó számítógép felhasználói programja az információ ismételt beírásának vagy a manuális beavatkozás minden egyéb formáinak mellőzésével feldolgozza a kapott információt. Ennek köszönhetően az EDI, az üzletmenet és az ügyviteli folyamatok hatékonyabbá tételének egyik fontos eszközévé vált. A meglévő ügyviteli folyamatok gépesítése során az EDI elkészíti az egyes forgalomban levő dokumentumok adatainak elektronikus változatát, és ehhez egy olyan struktúrát használ, amelyet a feladó és a címzett ügyviteli alkalmazásai egyaránt fel tudnak ismerni. A feladó alkalmazása automatikusan hozza létre ezt a strukturált dokumentumot, amelyet a címzett ügyviteli alkalmazása automatikusan fel tud dolgozni. (Ebben az összefüggésben az "ügyviteli alkalmazás" egy szervezeten belül a belső folyamatok működtetéséhez vagy gépesítéséhez használt számítástechnikai alkalmazás.)

Strukturálatlan elektronikus dokumentumok számítógépek közötti cseréje esetén ki lehet használni az információ gyors átvitelének előnyeit, általában azonban nem lehet kikerülni a dokumentumok ismételt leírását és a manuális beavatkozást.

Az EDI különösen hatékony ott, ahol egynél több szervezettel azonos jellegű adatokat kell kicserélni; erre van szükség többek között akkor, ha egy kereskedő több különböző

<sup>451</sup> Electronic Data Interchange – Elektronikus adatcsere

szállítótól szerzi be az árut, vagy ha egy szállító több különböző kereskedőnek értékesíti portékáját. Mindegyik esetben számos ügyviteli jellegű dokumentum keletkezik a megrendelésektől a számlákon keresztül a kifizetési bizonylatokig; ezeket a dokumentumokat különböző szervezeteknek kell megküldeni, és ezek mindegyike a dokumentumok bármelyikének átvételét követően alapvetően azonos tevékenységeket végez. A dokumentumok struktúrája azonos és – ami talán még ennél is fontosabb – az egyes szervezetektől befolyt információk is egy előzetesen egyeztetett, egységes struktúrában érkeznek. Mindez azt jelenti, hogy az érkező bizonylatok feldolgozásának gépesítése az összes meglévő és új EDI partner számára előnyös.

Az EDI az adatátvitel költségeit tekintve akkor a leghatékonyabb, ha nagy és ismétlődő adatállományok kicserélésére van szükség, és ehhez meghatározott adatfeldolgozó műveleteket használnak, ami lehetővé teszi a teljes gépesítést.

Az alkalmazott folyamatok gépesítése az elektronikus adatcsere helyett elektronikus dokumentumcsereként értelmezhető; a folyamatok ilyen értelmezése már önmagában is számos előnnyel jár. Az EDI azonban olyan indítómechanizmus lehet, amely lehetővé teszi a már alkalmazott folyamatok felülvizsgálatát; esetenként sokkal hatékonyabb megoldás új adatcserek tervezése úgy, hogy az új adatcserek nem szükségszerűen a meglévő bizonylatmozgások alapján jönnek létre.

Az ún. EDI réteg<sup>452</sup> összeköti a különböző szervezeteket és lehetővé teszi a szervezetek közötti EDI kapcsolatot. Az EDI határa eléri a szervezetek belső folyamatait; az EDI definiálja az információ kicserélésének módját. A folyamatok túlléphetnek a szervezeti határokon, és ezt az EDI teszi lehetővé. Az egyes szervezetek számítástechnikai rendszerei és alkalmazásai akár teljesen eltérőek is lehetnek, az EDI akkor is képes meghatározni a rendszerek közötti kommunikáció módját. Új szervezetek is csatlakozhatnak az "EDI közösséghez" úgy, hogy ez a körülmény semmilyen módon nem érinti a meglévő szervezetek implementációit, feltéve, hogy a szervezetek egységes EDI szabványokkal dolgoznak. Ez az EDI egyik legjelentősebb erőssége. Miután egy folyamatra vagy kereskedelmi partnerre tervezett implementáció elkészült, ez az infrastruktúra további ráfordítások nélkül vagy minimális ráfordítással minden más kereskedelmi partnerrel is használható.

### ***Hol célszerű EDI-t alkalmazni?***

Az EDI-t általános értelemben ott érdemes használni az elektronikus dokumentumkezelésben, ahol több résztvevő között nagy mennyiségű kritikus adat rendszeres, szabványos és automatikus továbbításáról illetve cseréjéről van szó.

A szabványosság főleg akkor kap jelentőséget, ha a kritikus adatok cseréjében számos szereplő vesz részt, a rendszer szereplői alkalomszerűen változhatnak és más és más informatikai rendszerrel rendelkezhetnek.

A biztonságos (kritikus) adatkezelés akkor jelentős, ha szükség van az elektronikus dokumentumok továbbításainak, konverzióinak nyomon követésére, a dokumentumok különböző megjelenési formáinak archiválására, titkosítására.

Az EDI rendszer szabványos és biztonságos kialakítása lehetővé teszi a rendszerben résztvevők számának egyszerű bővítését. Ezért érdemes EDI-t használni ott, ahol nagyszámú és igény esetén bővülő közösség akar adatbiztos ügyviteli kapcsolatot teremteni.

Szintén általános sajátosság, hogy az EDI használata alapvetően offline környezetben javasolt, vagyis az alkalmazások a strukturált adatok halmazát továbbítják egymást között, így tárol és továbbít offline és nem interaktív online környezetről van szó. A kritikus dokumentumok jelentős része, ilyen környezetben keletkezik, illetve továbbítódik (pl.:

<sup>452</sup> Az EDI implementáció elméleti határa

szereződések, nyilatkozatok, jelentések, statisztikák, adóbevallások, vámárú nyilatkozatok, cégkivonatok, nyilvántartási lapok stb.). Vannak sajátos online területek, mint például információszolgáltatás, regisztrációs rendszerek stb., ahol nem érdemes EDI-t alkalmazni.

További általános sajátossága az EDI alkalmazást igénylő környezetnek a tömeges és automatikus dokumentumkezelés és -feldolgozás. Az EDI automatizmusai, nagy kapacitású adat konverziós és adat be- és kiviteli tulajdonságai az EDI alkalmazásának egyik legfontosabb előnye.

A rendszeres adatcsere szintén jellemző az EDI-t igénylő környezetekre. A rendszeres adatcserehez általában rendszeres adatfeldolgozás is kapcsolódik legalább az egyik oldalon, ami automatizmusokat igényel az adatbevitelben a hatékony feldolgozás érdekében.

## Az interoperabilitás szintjei

Az interoperabilitás mértékének mérését számos interoperabilitással foglalkozó módszertan megkísérelte. A különböző skálákban közös, hogy azok általában lineáris skálán mozognak. Minél nagyobb fokú a rendszerek közötti együttműködés, annál magasabb helyet foglalnak el az együttműködő rendszerek a skálán. Nézzünk ebből néhány meghatározó osztályozást!

A Levels of Information System Interoperability (LISI) nevű képességi modell<sup>453</sup>, öt interoperabilitási érettségi szintet tartalmaz és négy interoperabilitási jellemzőt (eljárások, alkalmazások, infrastruktúra és adatok) használ. A LISI által bevezetett szintek az alábbiak:

- *Elszigetelt rendszerek*: Nincs fizikai kapcsolat (manuális).
- *Összekapcsolt rendszerek*: Elektronikus kapcsolat; szeparált adatalkalmazások; az egységes termékcsere lehetséges (peer-to-peer –P2P).
- *Osztott rendszerek*: Minimális közös funkciók; szeparált adatok és alkalmazás; heterogén adatcsere lehetséges (funkcionális).
- *Domain rendszerek*: Osztott adatok, de szeparált alkalmazások; kifinomult együttműködés (integrált).
- *Vállalati rendszerek*: Vállalati méretű osztott rendszerek, fejlett együttműködés; az osztott adatok és alkalmazások interaktív kezelése (univerzális).

A NATO C3 Technical Architecture (NC3TA)<sup>454</sup> kontextusában az NC3TA Reference Model for Interoperability-t (NMI) használják, mely az alábbi kategóriákat használja:

1. *Nincs adatcsere*: Nincs fizikai kapcsolat.
2. *Strukturálatlan adatcsere*: Emberi értelmezést kívánó, nem strukturált adatok cseréje (szabad szöveg).
3. *Strukturált adatcsere*: Emberi értelmezést kívánó, strukturált, manuális, illetve automatizált kezelésre szánt, de manuális összegyűjtést, fogadást, illetve üzenetküldést igénylő adatok cseréje.

<sup>453</sup> C4ISR Architektúra Munkacsoport (1998). Az információs rendszerek interoperabilitási szintjei (LISI).

<sup>454</sup> NATO Allied Data Publication, 34, (ADatP-34) (2003). NATO C3 Technical Architecture (NC3TA), Version 4.0.

4. „Seamless” (átmenet nélküli) kölcsönös adatszere: automatizált kölcsönös adatszere közös csere-modellen alapuló rendszerekben.
5. „Seamless” (átmenet nélküli) kölcsönös információcsere: univerzális információértelmezés együttműködő adatfeldolgozás útján.

Brutzman és Tolk<sup>455</sup> a rendszer interoperabilitásának öt szintjét különböztette meg:

1. *Technikai szint*: technikai kapcsolat;
2. *Szintaktikus szint*: ugyanazon adatszereelő protokoll használata;
3. *Szemantikai szint*: az adatok kontextusának ismerete entitások, attribútumok és relációk világos definíciói formájában;
4. *Pragmatikus szint*: az információ használatának ismerete egy komponenshez történő átadásakor ;
5. *Tartalmi szint*: a komponensnek a világról alkotott közös tartalmi képen belüli funkcionalitásának ismerete annak biztosítására, hogy a feltételezések, illetve a korlátok figyelembevételre kerüljenek.

Clark és Jones<sup>456</sup> a szervezeti interoperabilitás érettségi modelljét írja le. A modell meghatározza a szervezeti érettség szintjeit, amelyek a szervezet interoperációra való képességét írják le. Öt szint került azonosításra, amelyek összhangban állnak a LISI modell leírásaival.

1. *Egységesített*: az egységesített szervezet céljain, értékrendszereiben, parancs-struktúráján, illetve stílusán és tudásán az egész rendszer osztozik.
2. *Integrált*: A szervezeti interoperabilitás integrált szintjén osztott értékrendszerek és osztott célok vannak, megtalálható a kollektív tudás és a kölcsönös együttműködésre való felkészültség, például részletes doktrínával rendelkeznek és jelentős tapasztalatokra tettek szert ennek használatában.
3. *Együttműködő*: Az együttműködő szervezeti interoperabilitási szint az, ahol az interoperabilitást elismert keretrendszerek támogatják. Elismerik a közös célokat, és a szerepeket és felelősségeket a folyamatos felelősségek részének tekintik, azonban a szervezetek továbbra is elkülöníthetők.
4. *Ad hoc*: Ezen az interoperabilitási szinten csak igen korlátozott mértékben léteznek szervezeti keretrendszerek, amelyek az ad hoc megállapodásokat támogathatják.
5. *Független*: Ez a szint a független szervezetek közötti interakciót írja le.

## **A nyílt forráskód szerepe a közigazgatásban<sup>457</sup>**

<sup>455</sup> U.S Air Force és Don Brutzman and Tolk A. (2003). Report on JSB Composability and Web Services Interoperability via Extensible Modeling & Simulation Framework (XMSF), Model Driven Architecture (MDA), Component Repositories, and Web-based Visualization (Jelentés a JSB választhatóságáról és a webszolgáltatások interoperabilitásáról XMSF útján, a modell alapú architektúráról (MDA), a komponensárakról és a web-alapú megjelenítésről).

<sup>456</sup> Clark, T.–Jones R., *Organisational Interoperability Maturity Model for C2* (Szervezeti interoperabilitási érettségi modell a C2-höz).

<sup>457</sup> Forrás: Budai, B.– Szakolyi, A., *Interaktív Önkormányzat*, Magyar Mediprint, Budapest, 2005, 161-167.

A nyílt forráskód lényege a *megismerhetőség*. A nyílt forráskódú szoftverek felhasználhatóak ugyan kereskedelmi forgalmú termékek kifejlesztéséhez, de az így keletkezett termékek forráskódját is közkinccsé kell tennie a fejlesztőnek.

Hogy miért foglalkozunk ezzel a kérdéssel? A közigazgatási használat mellett – későbbiekben – felsorakoztatott okok mellett azért, mert ez a biztonságos, hosszútávú, olcsóbb és jobb fejlesztési szoftverkörnyezet, mely kitörési pontként szolgálhat a lemaradott térségek, valamint az egész EU számára. A fejlesztésen kívül az interoperabilitás is könnyebben megvalósul nyílt platformon.

Az egymásra épülő fejlesztések lehetőségének, valamint a fejlesztés nyíltságának köszönhetően bármely szervezet (beleértve a legnagyobbakat is) lehetőségeit meghaladó számú szakember részvétele a hagyományos szoftver-fejlesztéshez képest jóval gyorsabb fejlődést tesz lehetővé.

A nyílt, vagy más néven szabad szoftverek<sup>458</sup> szabadsága négy dolgot jelent:

- 1.) Jogot arra, hogy a programot bármilyen céllal, bárki *futtassa*.
- 2.) Jogot arra, hogy a programot bárki *tanulmányozza, átalakítsa*, ennek érdekében, annak forráskódját elérje.
- 3.) Jogot arra, hogy bárki *másolatot tegyen közzé* a többi felhasználó segítése érdekében.
- 4.) Jogot arra, hogy a programot bárki *tökéletesítse*, a tovább fejlesztett változatot *közzétegye*, annak forráskódjával együtt.

Talán ennek is köszönhető, hogy ezeknél a szoftvereknél nem hagyományos szerzői jogon alapuló licenzek, hanem megengedő (de emellett a szerzők személyét és jogait tiszteletben tartó) ún. *copyleft licenzekkel* látják el ezeket a szellemi termékeket.

A *GPL (General Public Licence)* licenzen alapuló nyílt forráskódú szoftverek térhódítása az 1990-es évek eleje óta egyre nagyobb mértékű. Mára a Linux operációs rendszer különböző disztribúciói révén a második legelterjedtebb a Windows után, néhány területen, pl. a webserverek alkalmazásában jelentősen meg is előzi riválisait.

Napjainkra a nyílt forráskódú szoftverek legismertebbike, a Linux operációs rendszer az összes (egy, monopolhelyzetre törekvő óriáscég kivételével) vezető szoftvercég üzleti modelljébe belekerült, teljes szoftver-palettájuk egyre inkább elérhető ezen platformon is, az alkalmazások száma elérte azt a szintet, ami bármely feladat megoldására kiválóan alkalmassá teszi.

Otthoni felhasználásánál sokáig ellenérvnek számított az, hogy használata viszonylagos számítástechnikai képzettséget igényelt. Néhány éve, a felhasználóbarát grafikus kezelőfelületek megjelenésével ez az akadály is elhárult, napjainkban egy Linux disztribúció használata nem haladja meg a Windows kezelésének nehézségét<sup>459</sup>. Az, hogy az otthoni felhasználók esetében nem vált vezető platformmá, visszavezethető egy bizonyos szoftveróriás monopolisztikus törekvéseire és kiterjedt lobbitevékenységére,<sup>460</sup> valamint arra,

<sup>458</sup> A két fogalom (és a fogalmak mögött álló két mozgalom) gyakorlatilag ugyanazt takarja, azonban elvi hátterük más. A szabad szoftverek a szabadságot helyezik előtérbe. A nyílt forráskódú megnevezés viszont a nyílt forrású szoftverfejlesztés technológiai előnyeit hangsúlyozza. A szabad szoftver nem feltétlenül ingyenes, csupán szabadon hozzáférhető.

<sup>459</sup> Mindez nem jelenti azt, hogy az átállás automatikusan menne, bizonyos megoldások és a filozófia különbözősége miatt a Windows-ról való átállás nem automatikus, némi tanulást és gyakorlást igényel. Tesztek kimutatták azonban, hogy egy kezdő felhasználó számára nincs különbség egy Linux disztribúció és a Windows használatának elsajátításában. Egy közkezdelt humoros példa a Windows és a Linux használatában fennálló differenciát a McDonald's-ban és egy étteremben való vacsora közötti különbséghez hasonlítja (a műanyag dobozból történő, illetve a terített asztal mellett való étkezés "nehézsége" közti különbség).

<sup>460</sup> A cég csak az USA-ban bevallottan többet költ lobbitevékenységre, mint a teljes magyar költségvetés. Gyakori, hogy elhibázott, az információs társadalom fejlesztését célzó, de szakszerűtlen intézkedésekkel (mint

hogyan az oktatásban a felhasználók kizárólag a Windows-os monokultúrával találkoznak, így megszerzett felemás tudásuk miatt függésbe kerülnek a legdrágább szoftvermegoldástól.

A kompatibilitási problémák egyre kevésbé állnak fenn, a Linux teljeskörűen integrálható Windows-os gépekkel, használhatja azok erőforrásait és viszont. A széles körben használt fájlformátumokat (\*.doc, \*.xls, \*.pdf, \*.mp3, \*.ppt, \*.mpeg, stb.) kezelik a Linuxos megoldások is. Sőt, az emulációs szoftverek (Wine, CrossoverOffice) segítségével hagyományos Windows-os alkalmazások (akár az MsOffice, vagy az Internet Explorer) széles skálájára futtatható Linux alatt is. De lehetőség van akár arra is, hogy virtuális gép-alkalmazásokkal Windowst (akár még Microsoft Server 2003-at is) virtuálisan telepítsünk, és a két operációs rendszert egyidejűleg alkalmazzuk<sup>461</sup>. Mindemellett akár több operációs rendszer is telepíthető egy PC-re, amelyek közül a felhasználó bekapcsoláskor kiválasztja azt, amelyet elindítani kíván.

Az egyre növekvő felhasználó-barátság mellett az illegális szoftverhasználat visszaszorulása is jelentős lendületet ad a nyílt forráskódú szoftverek terjedésének (jelenleg az otthoni felhasználók és kis-és középvállalatoknál az illegális vagy féllegális szoftverhasználat aránya becslések szerint meghaladhatja az 50%-ot). A felhasználók jelentős része nem engedheti meg magának a licenz-vásárlással járó tetemes kiadásokat, ezért olcsóbb alternatívát keres majd.

## A nyílt forráskód közigazgatási bevezetésének indokolása

A nyílt forráskódú szoftverek egyik legkézenfekvőbb felhasználási területe a kormányzati szektor. A kézenfekvő előnyökből álljon itt néhány:

- A nyílt forráskódú szoftverekre alapuló fejlesztések költségei és az ilyen rendszerek üzemeltetése a zárt forráskódú szoftverek kizárólagos használata költségeinek töredékét teszik ki<sup>462</sup>.
- Alkalmazásuk ösztönzően hat a hazai szoftveriparra, a nagy összegű licenz díjak külföldre utalása helyett a hazai vállalkozások számára teremt megrendeléseket és know-how-t, ezáltal nem elhanyagolható gazdaságélénkítő hatást elérve.
- A nyílt forráskódnak köszönhetően jóval magasabb biztonsági szint érhető el, teljes körűek a teszteszközök lehetőségei, a hibák és biztonsági rések azonnal kijavíthatók, a vírusok és külső támadások veszélye is jóval kisebb.
- Kizárható a gyártó vagy bárki más (a gyártóval kiegészítő külföldi kormányzati szervek) általi illetéktelen hozzáférés és beavatkozás veszélye.
- A nyílt forráskódú szoftvereken – az nyílt fejlesztői közösség miatt – sokkal több ember, sokkal több munkaórán dolgozik, mint a zárt kódúakon. Miután a különbség gyakran nagyságrendi, így akár a különböző verziók közötti javítások, fejlesztések is látványosabbak.
- A szerényebb hardverigény miatt csökkenthető a rendkívül költséges, folyamatos hardverbővítés kényszere. A nagy szoftvergyártók jól felfogott piaci érdekből rövid életciklusú és egyre nagyobb erőforrás-igényű

pl. a hazai Campus program) a kormányzatok is sokszor jelentős és célszerűtlen költségvetési kiadásokkal járulnak hozzá a függőség fenntartásához.

<sup>461</sup>Legismertebb PC emulátorok a Wmware, Lin4Win, Bochs

<sup>462</sup>A Netproject TCO (total cost of ownership - teljes fenntartási költség) számításai szerint a nyílt forráskódú szoftverekre alapozott modell teljes fenntartási költsége (amelyben minden járulékos kiadás, a felhasználók oktatása, karbantartási költség stb. benne foglalt) 6 éves összehasonlításban a hagyományos modell 35%-a. ([www.netproject.com](http://www.netproject.com) – utolsó letöltés: 2008.10.01.)

termékeket jelentenek meg, a hardverállomány cseréjére kényszerítve ez által a felhasználót. A nyílt forráskódú szoftverek átgondolt alkalmazásával mindez kiküszöbölhető, illetve jelentősen csökkenthető.

- Redundálható (akár teljesen el is tüntethető) a *vendor-lock* in jelenség, azaz a szállítóktól való függőség, hiszen egy nyílt környezetben nem kell feltétlenül elkötelezni magunkat egyetlen cég, vagy zárt fejlesztési környezet mellett. Azaz a szabad szoftverek nem kényszerítik hardver és szoftverspirálba a hivatalokat, mert régebbi hardveren is jól használhatók a szoftverek, valamint frissítésük (*upgrade-jük*) sem megkövetelt.

A nyílt forráskódú szoftverek és a Linux operációs rendszer közigazgatási használatával szemben támasztott leggyakoribb ellenérvek (és az ellenérvek ellenérvei) a következők:

- nem felhasználóbarát – használatát nem tudnák elsajátítani a közigazgatásban dolgozó tisztviselők,

*a szükséges ismeretek elsajátításának nehézségi foka megegyezik a Windows-éval, az amúgy is többnyire elégtelen felhasználói ismeretekkel rendelkező köztisztviselők mindenképpen képzésre szorulnak, nem jelent tehát számottevő többletterhet az átképzés.*

- minden eddig használt szoftver Windows alatt működik, mindenképpen szükséges tehát annak kizárólagos alkalmazása

*a hazai és külföldi szoftvergyártók túlnyomó többsége megjelenteti termékei Linux-kompatibilis változatát. Kialakítható továbbá olyan struktúra, ahol a meglévő, Windows-os, DOS-os alkalmazások is működtethetők Linux-os környezetben, illetve vegyes rendszerben.*

- lehetetlenné válna a Windows-t használó partnerekkel való kommunikáció

*a mai Linux-os alkalmazások széleskörű Microsoft kompatibilitással rendelkeznek, a Microsoft-os fájlok, dokumentumok szinte teljes körének használatára képesek.*

- a közigazgatásban dolgozó informatikusok átképzése megoldhatatlan feladat

*tény, hogy a közigazgatásban dolgozó informatikusok egy része sok esetben nem rendelkezik kellő végzettséggel és szakmai ismeretekkel csak a Windows-os rendszerek üzemeltetését ismeri (mindamelllett, számos felkészült, a Linux-hoz is értő szakemberrel is találkozhatunk). A biztonságos és megbízható üzemeltetés az alkalmazott megoldásoktól függetlenül mindenképpen megköveteli a szakemberállomány további képzését, felkészültségének javítását. Még a teljes közigazgatási szakembergárda átképzésének költségei is eltörpülnek azonban a nyílt forráskódú szoftverek segítségével elérhető anyagi és egyéb előnyök mellett.*

Mindazonáltal a nyílt forráskódú szoftverek sem jelentenek univerzálisan alkalmazható, “minden bajra gyógyírt jelentő” megoldást. A piaci szoftverek sem fognak eltűnni, a trendek egy vegyes struktúra kialakulására utalnak, ahol a Linux-os kiszolgálók (és a későbbiekben Linux-os munkaállomások) mellett a “hagyományos” szoftverek is megtalálják a helyüket.

## Nemzetközi trendek, tendenciák

Pillanatnyilag a világ több országában számos kormányzati kezdeményezés irányul a nyílt forráskódú szoftverek támogatására, sikeres projektek bizonyítják a konstrukció előnyeit. Az európai uniós szintű kezdeményezések mellett számos országban szervezik újra nyílt forráskódú szoftverekre alapozva a közintézményi infrastruktúrát. Németországban a Bundestag mellett számos minisztérium, önkormányzat<sup>463</sup> cserélte le infrastruktúráját Linux-alapúra, a francia kormány az információs társadalom és az e-közigazgatás fejlesztését célzó törvényjavaslatban egyenesen csak ott engedélyezné a kormányzati intézmények számára zárt forrású szoftverek használatát, ahol nincs szabad alternatíva. Spanyolországban egy teljes tartomány tért át a Linux használatára, Izraelben a Knesszet egy olyan rendelkezést hozott, amely szerint biztonsági és költségtakarékossági okokból a kormányzati szervek csak különleges esetben, a pénzügyminisztérium felhatalmazásával térhetnek el a szabad szoftverek használatától. Az ausztrál kormánytól kezdve, a saját "hivatalos" Linux disztribúciót kifejlesztő Kínán, Dél-Koreán át (ahol a tapasztalatok szerint a Linux teljes körű kormányzati és oktatási alkalmazása 80%-os megtakarítást eredményezett) Japánig, Indiáig, és a skandináv országokig bezárólag számos további példát sorolhatnánk.

Hazánkban, napjainkban bár van szabad szoftverek terjesztésére vonatkozó stratégia (Nemzeti Szabad Szoftver Stratégia), azonban ennek megvalósulása problematikus<sup>464</sup>. Az európai kormányok többségéhez hasonlóan a magyar kormánynak is fel kell ismernie (nem csak stratégiák szintjén) azt, hogy a közigazgatásban alkalmazott szoftverek, szoftverrendszerek nem alapulhatnak kizárólagosan egyetlen, monopolhelyzetben lévő világcég termékeire. Különösen, ha sorozatosak az azokkal kapcsolatos biztonsági problémák, és az adatok védelme több szempontból is meglehetősen aggályos, túl a hatalmas költségeken. A központi kormánynak támogatnia kell a nyílt forráskódú szoftverek használatát a közigazgatás minden területén, az önkormányzatokat is beleértve, szem előtt kell tartania az egyes fejlesztéseknél a platformfüggetlenséget. Nyílt forráskódú szoftverekre épülő központi fejlesztési programokat kell kialakítani, és a pályázatokból, központi támogatásból megvalósuló önkormányzati fejlesztéseknél a nyílt forráskódú szoftvereket kell előnyben részesíteni.

Arra is szükség van, hogy az informatikai képzés rendszere ne egyetlen világcég termékei használatának elsajátítását jelentse. Az állami informatikai képzés terén szűnjön meg a Microsoft termékek oktatásának kizárólagossága, és kapjanak azonos teret a rivális termékek, valamint a nyílt forráskódú szoftverek. A képzés ilyen irányú átalakításában jelentős szerepe lehet az önkormányzatoknak is, a településen lévő iskolák számítástechnikai oktatásának céltudatos támogatása során.

Gondolatserkentőnek álljon itt egy záró gondolatsor: A nyílt szoftverek mögött álló fejlesztő közösségek olyan innovációt gerjesztenek, amelyet a zárt szoftverek soha sem hoznának létre. Az innováció nem csupán az informatikai szférát, hanem a gazdaságot, a társadalmat, és a közigazgatást is pörgeti. Ez is oka, hogy az EU teljes vállszélességgel kiáll a szabad szoftverek minél szélesebb körű alkalmazása mellett.

<sup>463</sup> Pl. München városa, amely teljes IT infrastruktúráját – beleértve a 14 ezer darab munkaállomást – is Linux alapú szoftverekre építette.

<sup>464</sup> Például a microsoftos környezetre optimalizált elektronikus adóbevalló felület (eBev) 2008-ig nem volt elérhető nyílt forráskódot preferálók számára.



## **A digitalizáció, mint az e-közigazgatási átállás feltétele**

Napjainkban a digitalizáció mellett nem különösebben szükséges érvelni, de ennek ellenére nézzük meg melyek azok a tényezők, melyek a digitalizáció mellett szólnak:

- *Véges tárolókapacitások:* a manuális kezelés olyan fizikai tárolóhelyiségeket és személyzetet igényel, melyek néhol már elérték, néhol közelítik kapacitásuk maximumát. Ezen tárolókapacitások fenntartása is rendkívül költséges. (2008-ban 240.000 folyóméternyi közigazgatási irat digitalizálása lenne szükséges, ezek közel negyede kiemelkedően fontos. Az elmúlt évek ütemében haladva – a körülményeket változatlanul hagyva – 10 év múlva a jelenlegi tárolókapacitás duplájára lenne szükség).
- *Modernizációs akadály:* A manuális kezelés fordítva kezeli az ügyeket. Itt az irat nem végtermék, hanem kiindulópont. Az ügymenet az iratok köré szervezett, azaz az átvétel, iktatás, nyilvántartás, ügykezelés, kiadmányozás, irattározás, követés szempontjait helyezi előtérbe, a folyamat működtetése helyett. (Bár kétségtelen, hogy a jelenlegi ügyiratkezelésre vonatkozó szabályhalmaz is ezt támogatja.)
- *Véges költségvetési források:* a közigazgatási modernizáció, a kisebb és hatékonyabb állam elve csökkentett költségvetéssel számol, így az egyre monumentálisabb rendszer fenntartása egyre nehezebbé válik.
- *Új munkahelyek:* A digitalizációval új munkahelyek jönnek létre (bár kétségtelen, hogy régiak is megszűnnek, de az új munkahelyek száma lényegesen magasabb.). A közigazgatási munkahelyteremtés a mai modernizációs folyamat kedvező – kiegyensúlyozó - ellenhatása lehet.
- *Megbízási lehetőségek a versenyszférától:* A digitalizáció adott méret felett – 2-3000 fő – a hazai és nemzetközi versenyszférának is kínálhat olyan szolgáltatási lehetőségeket, melyek nyereségessé tehetik az adott digitalizációs központok munkáját.

## **Az iratrendezés, digitalizáció lebonyolításában rejlő (rugalmas munkavégzési formában végezhető) foglalkoztatási lehetőségek tartalma**

A digitalizáció lebonyolításában 5 tevékenységi kört különböztetünk meg. A következőkben ezeket tekintjük át.

**Rovancsolás:** kifejezetten a közigazgatásra jellemző tevékenység. Egy adott ügy dokumentációja többnyire iratból és iratot kísérő információkból áll. Az iratot kíséri az iratkísérő lap (az irat története és kiegészítő információi), az előadói ív (a kísérő adatokat tartalmazó kísérő lap), a kódok kifejezések és ezek jelentéseit tartalmazó kódszótár, a formális dokumentumok létrehozását segítő sablonok és egyéb iratok.

A digitalizálandó iratok első körben az adott intézmények operatív táraiban található iratok. Ezek többnyire három éven belüli iratok, melyek még nem kerültek át a központi irattárba, vagy a levéltárba. Az operatív tárban azonban vannak olyan iratok is, melyeket egyből selejteznek, vagy egyből a levéltárba küldik őket. Atipikus kezelést igényelnek a titkos ügykezelést igénylő iratok irattárai is. Azt, hogy egy adott ügyben keletkezett iratok közül melyik dokumentumot kell archiválni csak közigazgatási elméleti és gyakorlati ismeretekkel bíró dolgozó tudja eldönteni az intézmény iratkezelési szabályzatának fényében.

Tekintettel arra, hogy a levéltárakban és központi tárákban régebbi (történeti-kulturális értékkel bíró) iratok találhatóak, ezek rovincsolására csak történeti és levéltárosi szakértelemmel bíró szakértők kérhetők fel. A közigazgatás így az operatív tárákra kell, hogy fókuszáljon.

**Szkennelés:** A papír alapú dokumentumok képi reprezentációjának létrehozását nevezzük szkennelésnek. digitálissá alakításának első lépése a szkennelés. A szkennelés folyamata az egyetlen, mely fizikailag kötődik az eredeti iratokhoz, ezért célszerű az átvétel helyén végezni (kivéve, ha utólagos, nagymennyiségű szkennelést hajtunk végre, például egy operatív tár teljes digitalizálását, egy digitalizáló központban.) Az elektronikus ügyintézés szem előtt tartva az új iratkezelési folyamatnak azonban tartalmaznia kell egy digitalizáló folyamatot, így célszerű az irat átvételét, az iktatást és a digitalizálást fizikailag egy helyre tenni.

A digitalizálást csak egyéni távmunkahely esetén érdemes síkágyas szkennelével végeztetni, bár ott sem kifejezetten indokolt. Célszerűbbnek mutatkozik olyan lapadagolóval ellátott automatikus lapolvasókat, vagy nagy felbontású digitális kamerát használni, melyek képesek az iratok automatikus olvasására, állományba mentésére. (A választás elsősorban anyagi megfontolásokon alapul.)

Szükséges lehet a kép utólagos finomítására, mely felhasználási célra történő előkészítést szolgálja. Ez jelentheti a kontraszt, a fényerősség, a fekvés, a színmélység stb. változtatását. Erre csak akkor kerül sor, amikor a szoftver nem tudja ezeket automatikusan beállítani.

**Kép-szöveg transzformáció:** A már elkészült képi reprezentáció feldolgozása nem kötődik fizikailag a szkennelés helyszínéhez, így bárhol megtehető. Ekkor történik a szöveg értelmezése, valamint a hibajavítás. A karakterfelismerésre optikai karakterfelismerő (OCR) programok használhatók. Szükség esetén (rossz minőségű, sérült, kopott irat) a dokumentum újragépelésére kerülhet sor.

Problémát jelenthet, hogy a karakterfelismerő programok legalább 600dpi-s nyomtatás esetén működnek megbízhatóan, így ennél rosszabb felbontás esetén a hibák száma a minőség romlásával arányosan nő. Ezt lehet kiküszöbölni olyan szó és szövegelemző szotverekkel, melyek a szótárban található szavakkal, mondatrészekkel hasonlítják össze a beolvasott karaktereket.

A piac gyakorlatilag monopol, hiszen a szakma által elfogadott egyetlen jóminőségű szoftver a kezdetben magyar fejlesztésű – így magyar karaktereket is jól ismerő – ma már a ScanSoft Ltd. tulajdonában álló Recognita OmniPage. Az így beolvasott és felismert iratokban azonban maradnak hibák, melyeket kétféle módon (vagy ezek ötvözésével) küszöbölhetünk ki. Vagy szövegszerkesztő automatikus nyelvi helyesírás-ellenőrzőjével, vagy a digitalizáló keretrendszer ellenőrzőjével (vagy a kettővel együtt).

A transzformáció az állomány elmentésével zárul.

**Meta-adatok hozzárendelése:** a szkennelt, értelmezett és hibajavított dokumentum jellemzőinek megállapítása és elektronikus elrendezése, valamint azonosíthatóságának és visszakereshetőségének biztosítása (indexelés) után (amennyiben új ügyről van szó) az ügy ügykezelési fázisba léphet és az ügyintézőhöz (előadó) kerülhet.

**Ellenőrzés:** a transzformáció és a meta-adatok helyességének ellenőrzése, mely azonnali korrekcióval, vagy az eljárás újraindításával is járhat. Ezt követően indulhat meg az ügyintézés, majd a teljes akta archívumba küldése.

A felsorolt tevékenységek részben, vagy egészben összevonhatók. A részbeni összevonás három területet különít el:

- A fizikailag az eredeti irathoz kötődő hivatali **előkészítést** (mely áll az iratok előkészítéséből, a digitális leképezésből és továbbításból).

- A távoli *feldolgozást*, mely áll a képi útoszerkesztésből, szövegértelmezésből, minőségelemzésből és javításból, a kísérőinformációk (metaadatok) hozzáadásából, és az ügyintéző felé történő továbbításból.
- Végül az *ügyintézés* szakasza, mely véglegesítéssel, lezárással és archiválással zárul.

## A digitalizált iratok használata, felhasználási lehetőségei a közigazgatásban

A digitalizáció a közigazgatás majd'minden területére vonatkozóan kínál olyan megoldásokat, mellyel elérhető a hatékonyabb, gyorsabb, olcsóbb, ügyfélbarát ügyintézés. A felhasználási lehetőségeket érdemes kormányzati és önkormányzati területekre osztani. Elsőként a kormányzati ügyek:

- *Dokumentum előkészítés – dokumentum-menedzsment*: Bár egyre több helyen készül elektronikus formában egy véleményeztetésre szánt beadvány, mégis sok esetben papír alapú dokumentáció és iktatás történik. Amennyiben sikerülne integrálni a papír alapú dokumentumokat valamilyen dokumentum-menedzsment szoftverbe, úgy hatékonyabban lenne követhető a dokumentum állapota, tartalma, változásai. A dokumentum-menedzsment szoftverek az ügymenetek folyamatait is képesek követni, így a folyamatok is definiáltabbá, átláthatóbbá válhatnak.
- *Adatszolgáltatások*: Az adatszolgáltatások nagyobb részét ma még papír alapon kell benyújtani. Ezek feldolgozása általában adatrögzítő munkaerővel történik, holott a digitalizáció segítségével méretgazdaságosabb üzemeltetés érhető el, egészen addig, míg meg nem történik a teljes elektronikus átállás.
- *Támogatási pályázatok és elszámolások kezelése*: A nemzeti és európai uniós pályázatok jelentős dokumentációkkal bírnak. A napjaikban tapasztalható bírálati, kiértékelési, és ügyintézési késlekedések a feldolgozások időigényességéből fakadnak. Bár maga a pályázás egyre inkább elektronikus térben történik, még így is jelentős az az iratmennyiség (igazolások, cégpapírok), amit papíron kell benyújtani. Ezt az adminisztratív terhet dinamizálhatja az érdemi ügyintézés megelőző digitalizálás.
- *Lakossági kapcsolattartás*: Bár az országos hatáskörű szervek – szinte – kivétel nélkül honlapot és elektronikus kapcsolattartási lehetőséget kínálnak az ügyfeleknek, mégis – tekintettel a lakosság Internet-használatának alacsony értékére – sokan papír alapon leveleznek. A klasszikus távmunka feladat ebből adódóan ezen levelek digitalizálása, hibajavítása, értelmezése, iktatása, indexelése, metaadatokkal történő ellátása, elektronikus ügyintézésben történő indítása.
- *Egyeztetések, elemzések, véleményezések*: a közigazgatásban jellemzően nyomtatott anyagokat bocsátanak az egyeztetések vagy szakmai véleményezések lebonyolításához. (Tisztelet a ritka kivételeknek: pl.: ÁSZ elnöki értekezlet, államtitkári értekezletek stb.) Ehelyett hatékony megoldást kínálnak azok a belső intranetes dokumentum-menedzsment rendszerek, melyek hozzáférést engedélyeznek a megvitandó dokumentumokhoz. Azokhoz vélemény, módosító javaslat, csatolható, határidő vagy egyéb paraméter is megállapítható. Látható és differenciáltnan hozzáférhető az összes kapcsolódó dokumentum és vitaelőzmény, mellyel már lejátszódott viták kiújulása elkerülhető. Az ilyen megoldásokkal a jobb információ-áramláson kívül az is elérhető, hogy minden érintett fél tisztában legyen a dokumentum jelenlegi állásával, és a további teendőkkel.

Az önkormányzati területeken, a fenti megoldásokon túl azok az ügyek kapnak különösen nagy hangsúlyt, ahol a lakossággal történő kapcsolattartás, a lakossági ügyintézés történik.

- *Lakosság felől érkező megkeresések:* A lakosság döntően papír alapú iratok formájában küld beadványokat, kérvényeket, szolgálat adatokat. Az így keletkezett papírok feldolgozása történhet távmunkások alkalmazásával.
- *Önkormányzati kezelésű intézmények irányítása:* Az oktatási-kulturális, egészségügyi és szociális, sport, vagy közművet irányító intézmények kezelésénél elsősorban a kommunikáció és az együttműködés szempontjából lehet fontos a digitalizáció.
- *Képviselő-testületi működés:* a képviselőtestület munkáját nagyságrenddel fokozhatja, ha a testületi ülések előkészítő anyaga digitálisan érkezik, azokhoz elektronikus formában fűzhetnek megjegyzést, melyet mindenki lát (az előbb említett államtitkári értekezlet analógiáján elindulva).
- *Ügyfelek befizetéseinek kezelése:* Az elektronikus bankolás és a kártyás fizetés még nem annyira elterjedt, hogy ne lenne szükség a postai utalások nyilvántartására és iktatására, valamint ennek integrálására a hivatal pénzügyi rendszerébe. Az ilyen nyilvántartások kezelése, valamint az ehhez tartozó ügyfélszolgálat távmunkával megoldható.

### **A digitalizáció modellértékű példája Bányterenyei Adatrögzítő Központ (BAK)**

*A roma és alacsony iskolai végzettségű nők számára munkalehetőséget teremtő közigazgatási iratanyag digitalizálás projektet a FreeSoft NYrt. egy 2003 elején elnyert távmunka pályázat keretében indította el.*

*Az Informatikai és a Munkaügyi Minisztérium támogatásával, valamint a helyi családsegítő szolgálat közreműködésével kialakított Bányterenyei Adatrögzítő Központ (BAK) 15 roma származású alkalmazottnak jelent megélhetést, akik biztosítók és közigazgatási szervek számára végeznek professzionális színvonalú munkát. Az országos átlagot többszörösen meghaladó munkanélküliségi rátával küszködő, Nógrád megyei városban működő BAK így amellet, hogy hozzájárult a térség problémáinak enyhítéséhez, olyan modellt valósított meg, amely országszerte segíthet a hátrányos helyzetűek felzárkóztatásában, a digitális szakadék szűkítésében és a távmunkában rejlő lehetőségek kiaknázásában.*

*A munkavállalók néhány év alatt valóságos „kulturális sokkon” mentek keresztül. A sokszoknyás, fegyelmezetlen, minden vezetői döntést hangosan vitató, olvasni alig tudó roma lányok és asszonyok csapata a kisvárosi értelmiségi lét külső jegyeit is hordozó öntudatos, magabiztos, jól kommunikáló és nem utolsósorban fölényes szakértelmű csapattá vált. A családokban is érzékelhető a kulturális váltás. A felvételnél egyetlen jelentkezőnek sem volt otthon számítógépe, egy év után „került” az első házi gép, ma a foglalkoztatottak 70%-nál már van otthon számítógép. Kezdetben a családok nehezen reagáltak le a változásokat, a megnövekedett női és munkavállalói öntudat sok, olykor komoly családi vitát okozott. Mára a roma férfiak beletörődtek a női szerep ártékelődésébe. A fluktuáció kicsi: három év alatt öt munkavállaló cserélődött, hárman családi ok miatt más településre költöztek és kiléptek, (számítástechnikai képzettségüknek köszönhetően mindhárman találtak munkát új lakóhelyükön) kettőt a vezetés küldött el, fegyelmi problémák miatt.*

*A központ az első három évben félmillió katon nagy pontosságú, különleges indexelését, valamint 750.000 floppy tartalmának beolvasását végezte el az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság részére. Az ÁB-AEGON megbízásából 550.000 oldal*

szkennelését és indexelését vitelezték ki az életbiztosítási szerződések feldolgozásának részeként, az Informatikai és Hírközlési Minisztérium pedig 14 000 adatlap teljes körű rögzítésével bízta meg őket.

## Azonosítás

### Azonosítás a közigazgatásban

Az offline világ közigazgatásában az azonosítás nem tűnt annyira fontos tényezőnek, hiszen az ügyfél többnyire személyesen jelent meg, vagy meghatalmazott mást. A meghatalmazásnál – ekkor még – a bizalmi faktor magas volt. Napjainkban egy érdekes, átmeneti helyzetet tapasztalhatunk, ahol korántsem logikus módon él egymás mellett az offline világ hagyományos és az e-közigazgatás jövőbe mutató világa.

Miben áll ez az „érdekesség”? Abban, hogy a hagyományos utat választóknál megelégednek az azonosítás gyengébb formáival, míg az elektronikus utat választóknál komolyabb, összetettebb formát írnak elő. Azaz pl.: az adómat magánszemélyként bevallhatok kézzel aláírt papíron és postázhatom, míg elektronikus formában már különböző elektronikus autentikációs módszereket (ügyfélkaput, vagy elektronikus aláírást) kell használnom. De ilyen paradox helyzet az is, hogy írásban, kézzel aláírt postai küldeményben érkező beadványomat iktatják és érdemben intézik, míg e-mailben küldött egyszerű elektronikus aláírással (azaz a levél végén nevem feltüntetésével) érkezett levelet lehet, hogy meg sem válaszolják<sup>465</sup>.

Ami biztos, hogy a személyes megjelenés mellőzése az e-közigazgatás érvrendszerének egyik kimagasló pillére. Azaz szükség van olyan megoldásokra, amelyek tükrözik és garantálják a felhasználó identitását, valódiságát. Bizalmatlan világunkban a jövőben csak így lehet elérni, hogy az ügyfél hatályos jognyilatkozatot tegyen. Arról nem is beszélve, hogy a napjainkban legfontosabb e-közigazgatási stratégiai dokumentum (i2010) egyik legfőbb prioritásaként az azonosítás-menedzsment területét emelte ki, annak érdekében, hogy elektronikus személyazonosítással, bárholonnan és bármikor, könnyen hozzáférhető szolgáltatások álljanak az ügyfelek rendelkezésére.

A személyazonosítás ennél fogva az e-közigazgatás egyik (egyre hangsúlyosabb) alapkérdése, melynek három alapvető típusát ismerjük:

- *eszköz alapú személyazonosítás* (kulcs, igazolvány, kártya, chip, jelvény stb.)
- *tudás alapú személyazonosítás* (név, jelszó, PIN-kód)<sup>466</sup>
- *biológiai adottság alapú (biometrikus)<sup>467</sup> személyazonosítás* (ujjlenyomat, írisz, arcforma, hang, szag, haj, tenyérlenymat stb.)

Más kategóriákat képezve:

- Érvényességét tekintve az azonosítás szólhat *élethosszig, meghatározott időre*, vagy *meghatározott tranzakció(k)ra*.
- A felhasználó tevélegességét tekintve lehet *aktív azonosítás* (aláírás, kártya, kód, biológiai minták felhasználása), és *passzív azonosítás* (fénykép, IP cím alapján, MPS-szel, RFID chippel, arc- és alakfelismeréssel).

<sup>465</sup> Többek között ezek azok a tényezők, amelyek nem teszik vonzóvá az e-közigazgatást, hátráltatják széles társadalmi elterjedését. A bizalomhiányról az e-közigazgatás gyenge pontjai c. résznel beszélünk részletesebben.

<sup>466</sup> Ezek a legkönnyebben törhető megoldások. Ennek eklatáns példája a Süsü a sárkány c. bábfilm, ahol az örök világítanak rá a tudás alapú személyazonosítás visszasságaira: „tudod a jelszót? – tudom. – Akkor mehatsz.”

<sup>467</sup> Olyan automatizálható technika, mely méri és rögzíti a személyek egyedi fizikai, testi jellemzőit és ezeket használja fel azonosításra, hitelesítésre, (valamint előzetes mintával történő összevetés során) ellenőrzésre.

- Megbízhatóságát tekintve lehet *gyenge*, ha csupán egyféle eljárást alkalmaz és *erős*, ha több eljárást kombinál. (A megbízható rendszerek ezért a három alapvető típus egy-egy elemét kombinálják: például egy tudás alapú azonosítást egy biometrikus azonosítóval.)

Napjainkban a fizikai kulcsok, mágneskártyák és chipkártyák sokszor nem tesznek eleget a biztonságos személyazonosítás követelményeinek: elveszíthetők, lemásolhatók, a jelszavakat pedig el lehet lesni, meg lehet fejteni vagy el lehet felejteni. Az ilyen eszközök használatakor egyébként sem személyt, hanem valamilyen tárgyat vagy technológiai információt azonosít a rendszer. Ezekon túlmutató eljárás a biometrikus azonosítás, amely a valós személyt azonosítja, annak valamilyen személyes adottsága alapján.

## Biometrikus azonosítás

A *biometrikus azonosítás* sok szempontból ideális és közel tökéletes azonosítást lehet végezni segítségével, ha teljesíti a következő követelményeket:

- *Univerzális*: azaz minden felhasználó rendelkezik azzal az adott, mért jellemzővel.
- *Egyedi*: azaz minden felhasználónak különbözik a mért jellemzője.
- *Tartós*: azaz a felhasználók mért paramétere az idők során nem változik.
- *Mérhető*: azaz a felhasználók jellemzőjét könnyen lehessen mérni.
- *Gyors*: azaz a jellemző mérését a felhasználó a legkevésbé tartsa fel.
- *Kényelmes*: azaz a jellemző mérése a felhasználót ne hozza kényelmetlen helyzetbe.
- *Olcsó*: azaz a jellemző mérésének költségei legyenek elfogadhatók.

Szakértők a biometrikus azonosítás több válfaját tökéletesítik. Az *íriszdiagnosztikán* és *retinetafogatáson* alapuló megoldás azonban egyelőre drága<sup>468</sup>. Problémát okoz az is, hogy a szemüveg vagy a kontaktlencse megzavarja a készülék helyes működését. A *hangelemzésen* alapuló fejlesztés eredményei egyelőre nem biztatóak. Gondot okozhat a háttérzaj, a pszichés és a fizikai hatások által kiváltott hangszínváltozás, valamint az eltárolható és kezelhető hangminták száma is egyelőre korlátozott stb. A többi módszer (*arcfelismerés*, *ajakmotorika*) pedig nehézkes. Így maradt a "jó öreg" *ujjlenyomat*.

Az *ujjlenyomat-azonosítást* először a bűnüldözésben alkalmazták. A kriminalisztikai módszer képezi alapját az elektronikus azonosításnak is. Itt az ujj lenyomatáról kb. 40–60 specifikus pontot rögzítenek; az ezek alapján nyert adathalmaz könnyen tárolható és kereshető bármely adatbázisban<sup>469</sup>. Az *ujjlenyomat azonosítás* technológiája többféle lehet. Ezek adottságai, alkalmazhatósági körük, megbízhatóságuk és áruk eltérő.

A *kapacitív szenzorral* működő azonosítók<sup>470</sup> (ahol az elektródák a bőr távolságát mérik lokálisan) olcsók, azonban irodai használaton kívül másra nem alkalmasak. Az *optikai szenzorral* működő megoldások már nagyobb szkennelési felülettel dolgoznak (méretük is nagyobb, kültéri alkalmazhatóságuk is megoldott), azonban már drágábbak. Az *ultrahangos szenzorok* viszont az előző két megoldással szemben bőrsérülésekre és koszra már alig

<sup>468</sup> Az íriszdiagnosztika ezen felül olyan járulékos információkat is elárul, mint a drogfüggőség, alkoholfüggőség, idegrendszeri zavarok, fáradtság, melyek sok szempontból aggályosak, hiszen a mérésből privát, érzékeny adatok is kinyerhetők.

<sup>469</sup> E módszert alkalmazza például a spanyol társadalombiztosítás, vagy a japán rendőrség nyilvántartó rendszere.

<sup>470</sup> Az ujjlenyomatot felhasználó készülékek már több asztali és mobileszköznel is megtalálhatók. A klasszikus ujjlenyomattal működő azonosító eszköz az ún. „U are U (te vagy te) készülék”. Ez USB porton keresztül csatlakoztatható a számítógéphez. Kis szoftvere képes az azonosítás megbízható végrehajtására.

érzékenyek, áruk azonban ezt tükrözi is. Ezen kívül ismerünk még *termoelektromos* és *nyomásérzékelővel* ellátott felismerőket is, valamint *kombinatív* rendszereket<sup>471</sup>.

## A biometrikus azonosítás alkalmazási lehetőségei a közigazgatásban<sup>472</sup>

A lakosságot is érintő – külföldi (jórészt tervezett, vagy bevezetés alatt álló) – közigazgatási megoldások többnyire adatnyilvántartással összefüggő feladatokhoz kapcsolódnak. A biometrikus azonosítás számos helyzetben alkalmazható:

- *Az útlevel kiállításánál.* A szükséges fénykép biometrikus azonosítói alapján állapítják meg, hogy az a beküldő szerepel-e az adatbázisban, illetve igényelt-e már útlevelet. Az azonosítás lényegében megfelel az egyedi jellemzőkkel bíró ujjlenyomat vizsgálatának, itt azonban a fényképen szereplő igénylő arcáról kerülnek azonosító adatok az adatbázisba. (A rendszert az elsők között használták az Egyesült Államokban, Svédországban, Franciaországban, Ausztráliában, majd Nagy-Britanniában, Németországban, Spanyolországban, Olaszországban<sup>473</sup>. Magyarországon 2006. október 31-től állítanak ki biometrikus útlevelet. Ez egyelőre az igazolványon belül található chipen tárolja az okmány személyazonosító adatait, így az arcképet is. Az ujjlenyomatokat az EU rendeletének megfelelően 2009. június 30-tól tartalmazza.)
- *A gépjármű-vezetői engedélyek kiadásánál* (főként a kamionsofőrök visszaéléseit megelőzendő) az ujjlenyomat azonosításával kívánják elérni, hogy egy állampolgár birtokában csak egy gépjármű-vezetői engedélyt legyen, valamint azt, hogy más engedélyt senki ne használhassa.
- *Intelligens chipkártyára épülő személyi igazolvány kiadásánál.* (pl.:a Brunei Szultánság állampolgárainak személyi igazolványa tartalmazza ujjlenyomatuk adatait is.)
- *Határátlépésnél.* E területen kiemelkedik az amerikai Inspass eljárás, mely során az országba érkezőket olyan kártyával látták el, amely lehetővé tette számukra, hogy a beléptető helyeken elhelyezett biometrikus terminálokat használják, és elkerüljék a hosszadalmas sorban állást a bevándorlási hivatalnokoknál.
- *Büntetés-végrehajtási intézetekben,* a fogvatartottak és a látogatók „keveredésének” elkerülése érdekében.
- *Szavazási eljárások során.*
- *Internetes ügyintézésnél.*
- *Szociális támogatások és segélyek folyósításánál.*

A biometrikus azonosító rendszerek természetesen igen komoly adatvédelmi aggályokat is felszínre hoznak. A jelenlegi szabályozás szerint Magyarországon minden, a személy azonosítására alkalmas adat adatvédelem alatt áll. Így az azonosítást lehetővé tevő eszközök használatára is vonatkoznak az adatvédelmi előírások. Ezek fényében sejthető, hogy a biometrikus azonosításon alapuló készülékek használata a jövőben külön szabályozás tárgyát fogja képezni.

<sup>471</sup> Forrás: Gulyás Ernő előadása: Biometrikus technológiák; BCE-KIK, 2007. május 12.

<sup>472</sup> Forrás: Budai, B.–Sükösd, M., *M-kormányzat, m-demokrácia*, Akadémiai, Budapest, 2005, 121-123.

<sup>473</sup> Az országok gyors bővülését az USA szigorítása is siettetette, miután az USA vízumkényszert vezetett be azon országok számára, amelyek állampolgárai nem rendelkeznek személyazonosság megállapítására alkalmas biometrikus útlevelel.

A személyiségi, adatvédelmi és információk önrendelkezési jogokat védők hangsúlyozottan nehezményeznek mindenfajta nyilvántartást, amelyben a személyre nézve olyan azonosítási jellegzetességet tartanak számon, mely élete során nem változik, hiszen ezek fokozottan módot adhatnak visszaélésekre. Az azonosítási szakértők ezzel szemben érvként hozzák fel, hogy a biometrikus azonosítás olyannyira algoritmizálható, hogy az gyakorlatilag nem fordítható vissza, azaz egy algoritmizált bitfolyamból az ujjlenyomat eredeti képe nem rekonstruálható.

Az információk társadalmi trendek két, témánkba vágó jelenséget jeleznek előre:

- egyrészt, hogy a biztonsági kockázatok egyre nőnek, így várhatóan az alacsonyabb biztonsági szintű technológiák helyét a magasabb biztonsági szintet garantáló technológiák, technológia-keverékek veszik át. A biometrikus alapú azonosítást (annak érzékeny személyiségi kérdései miatt) valószínűsíthetően az állami azonosításokhoz rendelik.<sup>474</sup>
- másrészt, hogy kialakul egy létminimum környékén (mély szegénységben) élő réteg, melynek tagjai csak az államilag biztosított alap és személyi azonosítókkal rendelkeznek (azaz infokommunikációs eszközökkel nem rendelkeznek, azzal nem elérhetők), sokszor hiányzik az állandó lakhelyük. Igazolványaikra nem tudnak vigyázni, ezért néha tudatlanságból, néha anyagi haszonszerzés végett azokat ezzel visszaélőknek engedik át.

A biometrikus azonosítás így kétség kívül a jövő e-közigazgatási műveleteinek alapja lesz. Ezt a társadalom növekvő állami, igazgatási kontrollként fogja átélni, mely rövid távon ellenállást, tiltakozást is indíthat a civil szférából. Hosszútávú pozitív hatása és elkerülhetetlensége azonban vitathatatlan. Ne felejtsük: a biztonságunk ára van!

## E-kártyák az azonosítás szolgálatában

A közigazgatási szolgáltatások igénybevételéhez szükség van egy olyan egységes és integrált azonosító eszközre, mely a szolgáltatáshoz kapcsolódó személyeket, szerepeket, dokumentumokat, eljárásokat és tranzakciókat képes hitelesíteni és ezek elektronikus lenyomatait tárolni.

A nemzetközi e-közigazgatási trendek abba az irányba mutatnak, hogy bármilyen típusú azonosítást is választunk, ha a biztonsági kritériumokat is figyelembe kívánjuk venni, úgy a fókusz az elektronikus ügyfél-azonosító kártyákra terelődik.

E kártyák nem csupán ügyfél-azonosításra (biometrikus vagy más adatok alapján) alkalmasak, hanem hordozhatnak elektronikus aláírást, vagy bármilyen más olyan azonosítót, amellyel szolgáltatás igénybe vehető. Integrálhatnak elektronikus fizetési lehetőséget és / vagy virtuális számlavezetést, kiválthatnak bármilyen (hatósági) igazolványt. (Tekintettel a méretgazdaságosságra, valamint a kártyák kapacitására a közigazgatási és üzleti szolgáltatások szereptanúsítványai egyaránt megférnek egy azonosító kártyán, így az e-kártyának nem kell feltétlenül kizárólag közigazgatási célokat szolgálnia<sup>475</sup>.)

<sup>474</sup> Az adatvédelmi aggályokat részben kivédi a német elektronikus személyi igazolványok álnév funkciója. A személyi igazolványok RFID chipjeiben lehetőség van álnév használatára, melyet kizárólag internetes azonosításra lehet használni. Az álnévet az okmány számából és az online szolgáltatót jelölő számból hozza létre a Szövetségi Információtechnikai Biztonsági Hivatal (BSI). Az alkalmazás segítségével felgyorsulhat az azonosítás az online banki szolgáltatásoknál, az internetes szerződéseknél, de természetesen az elektronikus közigazgatási szolgáltatásoknál is.

<sup>475</sup> Így a kártya finanszírozásának és fenntartásának költségei is megoszlanak, és még előnyösebb pénzügyi konstrukciók alakíthatók ki.



Összefoglalva a kártya segítheti hozzá az ügyfeleket ahhoz, hogy a legmagasabb szintű e-közigazgatási szolgáltatásokat vegyék igénybe.

Az e-kártyáktól elvárt közigazgatási folyamatok és funkciók:

- *Személyazonosítás*: a személyek egyértelmű azonosítása, az adott rendszerbe történő belépés engedélyezése, távoli hozzáférés biztosítása bármilyen rendszerhez, kiváltképp az Ügyfélkapuhoz.
- *Jogosultság-igazolás*: olyan megfelelő tanúsítványok igazolása, melyek az adatvédelmi szabályok betartásának garantálásával védi a felhasználókat, biztosítja a jogosultságok illetéktelenek általi megismerhetetlenségét, megváltoztathatatlanágát.
- *Szerepazonosítás*: annak biztosítása, hogy ha valaki nem mint magánszemély, hanem mint hivatását ellátó személy vegyen részt az eljárásban. Így pl.: orvos, köztisztviselő, szervezet képviselője stb.).
- *Kedvezmény-igazolás*: a kedvezményre való jogosultság tényének igazolása.
- *Személyhez kötődő további információk tárolása*: oly módon, hogy az illetéktelenek számára ne legyen kiolvasható, lemásolható, értelmezhető, lehallgatható, összevonható.
- *Információs önrendelkezés*: az állampolgár azon jogának biztosítása, hogy a rá vonatkozó – kártyán található – információkat megismerje, módosítsa (az eltérő rendszerekben harmonizálja), vagy akár titkossá tehesse (ha ennek feltételei adottak).
- *Adatbiztonság*: a kártya feleljen meg a nemzetközi adatvédelmi és adatbiztonsági előírásoknak.
- *Fizetés*: a kártya legyen alkalmas elektronikus fizetések (illetékek, adók, díjak stb.) megfizetésére, és az ezzel kapcsolatos információk továbbítására.

Mindezt a kártyák *kibocsátó-függetlenségével*, *gyártófüggetlenségével*, *platformfüggetlenségével* és *alkalmazásfüggetlenségével* kell elérni. Tekintettel arra, hogy a kártyán eltérő szolgáltatások kaphatnak helyet, biztosítani kell a kártya és a kártyaalkalmazások eltérő életciklus-kezelésének lehetőségét.

Formailag a kártyán helyet kell kapnia a nemzeti jelképeken és a biztonsági jeleken kívül a fényképeknek és néhány személyazonosító adatnak is<sup>476</sup>.

<sup>476</sup> Több európai ország koncepciója szerint a kártya másik oldalán pedig a társadalombiztosítási igazolvány kapna helyet, míg a chip-en ennek elektronikus vonzata (iTAJ kártya). Ennek jogszabályi feltételei Magyarországon egyelőre rendezetlenek.

## Biztonsági kérdések

Kardinális kérdés, hogy az elektronikus rendszerek folyamatosan és megbízhatóan rendelkezésre álljanak. E meghatározó feladatkört a 195/2005. (IX. 22.) számú „az elektronikus ügyintézés lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról” szülő kormányrendelet, valamint a 84/2007. (IV. 25.) számú „a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a kapcsolódó rendszerek biztonsági követelményeiről” szabályozza. A következőkben e két rendeletből eredő – a hazai közigazgatás back office-át meghatározó – szabályokat tekintjük át. (Zárójelben jegyezzük meg, hogy az itt ismertetett követelmények a nemzetközi követelményekkel nagyjából megegyeznek, így a jelenleg érvényes nemzetközi biztonsági trendek követelményeivel megfeleltethetők.)

Mindkét jogszabály szubszidiárius és általános jellegű, azaz az általa meghatározott követelményeken túl más jogszabályok tartalmazhatnak informatikai biztonságra vonatkozó követelményeket, melyeket az érintett szerveknek be kell tartaniuk.

A jogszabályok ugyancsak általános elvi élel deklarálják, hogy az informatikai célrendszerek eljárási és biztonsági követelményeinek betartásáért a felelősség az eredeti szervet illeti, függetlenül attól, hogy az üzemeltetést saját maguk, vagy egy kiszervezett harmadik személy végzi-e, azaz a felelősség nem átszármaztatható.

Elektronikus szolgáltatást nyújtó szervezeteknél a *minőségirányítás* meghatározó a biztonság területén is. Az összes részterület (rendszerleírások, modellek, tárolási szerkezet és szintaktikai feldolgozási szabályok, adatokhoz történő hozzáférési rendje, működésre vonatkozó utasítások és előírások) tekintetében a teljes körű dokumentáció vezetése kötelező, melyeket –valamennyi dokumentáció esetében – két évente felül kell vizsgálni, elrendel.

Valamennyi szerv számára kötelező ugyanakkor az *informatikai biztonsági terv* készítése, mely tartalmazza:

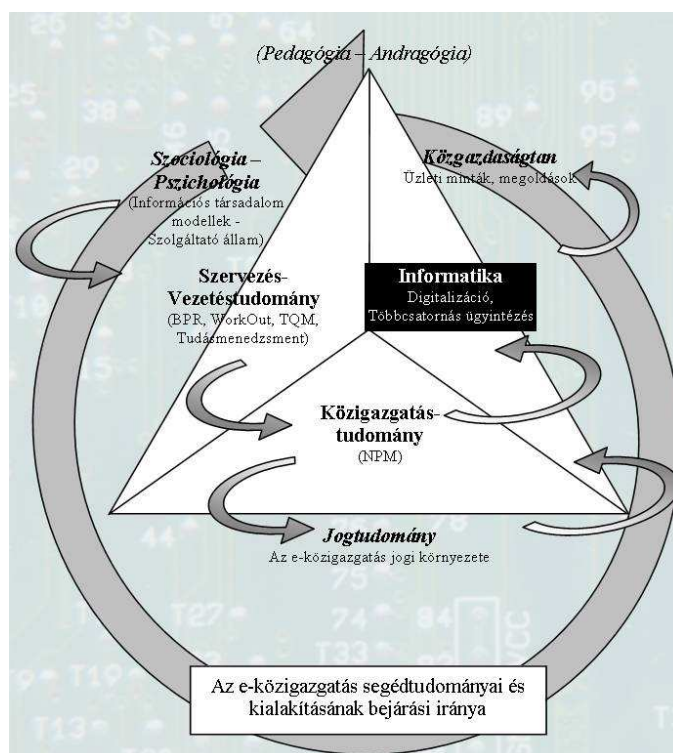
- Az informatikai célrendszer rendszerszintű biztonsági problémáinak meghatározását.
- A biztonsági célokat.
- A fejlesztésre vonatkozó funkcionális és garanciális biztonsági követelményeket.
- Az üzemeltetésre vonatkozó funkcionális és garanciális biztonsági követelményeket.
- Az informatikai célrendszer segítségével elektronikus úton végezhető egyes eljárási cselekmények biztonsági osztályba sorolását és az egyes biztonsági osztályokhoz tartozó biztonsági követelményeket.

A rendszerek üzemeltetésénél (függetlenül saját vagy kiszervezett üzemeltetéstől) gondoskodni kell:

- a megbízható és a folyamatos üzemeltetésről;
- rendkívül üzemeltetési helyzetekre kidolgozott eljárásokról (összhangban a KET üzemzavarra vonatkozó rendelkezéseivel);
- valamennyi cselekmény rekonstruálhatóságáról (naplózással, a későbbi hibaelemzés érdekében);
- valamennyi dokumentum rekonstruálhatóságáról (egységes mentési és archiválási renddel, elkülönített, természeti katasztrófáknak ellenálló módon);
- védekezésről a programozott kártevők, és a tömeges kéretlen üzenetek (dos, ddos, spam) ellen.;
- hogy minden ügyintéző minden esetben (még helyettesítés esetén is ) saját azonosítóval és aláírással léphessen be munkaterébe;

- a helyiségek és adattárolók fizikai védelméről;
- a nem elektronikus ügyintézésre használt rendszerelemek elkülönítéséről;
- a kompatibilitásról (a kommunikáció, az adatcsere, az adatelérés, az alkalmazás integráció biztosításáról, az egységes arculati és felhasználói felületi elemek használatáról);
- végül – a kiszervezés bármely formája esetén – a szerződéses formában létrejött átadás-átvételtől, és a szolgáltatás visszavételéről is.

Ezek az általános feladatok, részletszabályokat – ezekkel összhangban – bárki, bármilyen jogszabályi formában hozhat.



## VIII. Front office megoldások, avagy az új média használata a közigazgatásban

Az e-közigazgatás a halandók (vagy ha úgy tetszik: ügyfelek<sup>477</sup>) számára a front office-nál kezdődik, és ott is fejeződik be. Ez az az interfész (érintkező felület), ahol az ügyfél egy elektronikus közegen keresztül érintkezik a hivatallal, annak elektronikus ügyintézésével. Az a terület (vagy kapu), amelyen keresztül az ügyfél elérheti a számára nyújtott elektronikus szolgáltatásokat. Ez a hivatal arca, tükré. Mindezért különösen fontos, hogy a hivatal front office-a rendben legyen<sup>478</sup>. Az e-közigazgatási front office alatt valamennyi elektronikus<sup>479</sup> kommunikációs csatornát értjük, amelyen a hivatal és az ügyfél adatot cserél az ügyfél fizikai jelenlétét nélkülözve, lehetőség szerint szolgáltatási időkorlát nélkül (24/7 szolgáltatások). Így ide értjük:

- a számítógéppel támogatott CRM-rendszereket (Call és Contact centereket),
- a hivatali portálokat, kapcsolódó szolgáltatásaikkal,
- WAP tereket és SMS-t,
- DiTV tereket.

<sup>477</sup> Fejezetünk az ügyfélszolgálat és közönségszolgálat elvi alapvetésével nem foglalkozik. Ezt a III. szolgáltató államról szóló fejezetben tárgyaljuk. Jelen fejezet elsősorban a front office elektronikus megoldásait, lehetőségeit mutatja be.

<sup>478</sup> A front office elemek a választási időszakban nagy hangsúlyt kapnak. Ha egy hivatal a szolgáltató jelleget a modernitással ötvözve szeretné vetíteni a dinamikus változás látszatát, front office elemekhez nyúl. Ez olyasmiről, mint amikor egy házat próbálunk eladni. Eladás előtt kitakarítjuk, felújítjuk, vonzóvá tesszük. Az ideális front office-szok mindig készen állnak arra, hogy „eladjanak”, eladják a hivatalt és annak vonzó e-közigazgatási szolgáltatásait.

<sup>479</sup> Az offline megoldásoknál is vannak olyan törekvések melyek a közigazgatás reformfolyamataihoz tartoznak: például az akadálymentesítés fizikai megjelenési formái, az egyablakos ügyintézés, a fizikai akadályok szemmel látható lebontása az ügyfél és az ügyintéző között (pl.: alacsonyabb vagy vékonyabb pultok, ügyintéző és ügyfél közötti proxemika tudatos csökkentése.)

A szolgáltató jelleg megköveteli, hogy a hivatal az ügyfeleknek a hozzájuk legközelebb álló és egyben legpraktikusabb utakon biztosítson kommunikációs felületet. A kommunikáció alább ismertett területei alkalmasak leginkább arra, hogy a hivatal a kiszervezés (outsourcing) lehetőségét kihasználja.

A többszörös ügyintézés és a csatornák közötti választás elvét több jogszabályban érhetjük utol:

- A 2006/123/EK irányelv az egyablakos ügyintézésről. Ebben Magyarország 2009. december 28-ig vállalta azon törvényi és rendeleti szabályok megalkotását, melyek az egyablakos ügyintézés lehetőségét teszik.
- A 2004. évi CXL. Törvény (KET), 162.§ és 168.§-a szól a szabad csatornaválasztásról.
- A 160/2006. (VII. 28.) Korm. Rendelet az egyablakos ügyfélközpontú közigazgatási szolgáltatásokról rendelkezik.
- 1044/2005 (V. 11) Korm. Határozat, mely előírja a Kormányzati Ügyfélértékelő Központ felállítását.

A kommunikáció fejlesztése több okból indokolt, a legfajszúlyosabb indok azonban az, hogy a közigazgatáshoz (kiváltképp az önkormányzatokhoz) az esetek túlnyomó részében információért fordulnak az ügyfelek<sup>480</sup>. Ez az információigény nagy kihívás elé állítja az ügyintézőket, hiszen gyakorta az ügyek érdemi intézése helyett olyan információkat nyújtanak, amelyek egyébként könnyen automatizálhatók lennének. Az információnyújtás alatt ráadásul foglalják a vonalat, így mások (akik szintén információt kérnének) nem jutnak céljukhoz. Azaz, az ügyintézés kényelmetlen és nem hatékony.

Ha végigtekintünk a Magyar Információs Társadalom E-önkormányzati Stratégiájának megoldástérképén, akkor – igaz, csak önkormányzati vonatkozásban – láthatjuk, hogy mely területek képezik a front office-t egy hivatalon belül<sup>481</sup>.

<b>E-ügyintézés (elektronikus ügyintézési szolgáltatások)</b>	On-line információk a közigazgatási szolgáltatásokról (ügyleírások)	Nyomtatványok, űrlapok letöltése (az ügyintézéshez)	Nyomtatványok, űrlapok on-line kitöltése, hitelesítése, továbbítása	Teljes elektronizált ügyintézés, (döntés, kézbesítés, illeték stb.)	Függőben lévő ügyek elektronikus követése				
<b>E-ügyfélkezelés</b>	Call Center	„Önkiszolgáló” alkalmazások interneten keresztül (partnerek részére)		CRM					
<b>Közérdekű, közhasznú információk; település-marketing</b>	Közérdekű, közhasznú információk megjelenítése	Ügyfél fórum, ügyféllevezés	Településmarketing	Elektronikus közbeszerzés					
<i>E-önkormányzat</i>	A képviselő-testület és a bizottságok ülésének támogatása		A helyi elektronikus népszavazás infrastruktúrájának biztosítása						
<i>Belső „ügyfelek” kezelése</i>	On-line információk (intraneten, ill. extraneten keresztül)		Önkiszolgáló alkalmazások (intraneten, ill. extraneten keresztül)						
<b>Közigazgatási alkalmazások</b>	Adók és egyéb bevételek	Vagyongkezelés és, vagyon-gazdálkodás	Település-fejlesztés, beruházások	Település-üzemeltetés	Közterület felügyelet	Ipari, kereskedelmi igazgatási feladatok	Művelődési, oktatási, sport feladatok	Szociális- és egészség ügyek	Egyéb önkormányzati feladatok
	Okmányiroda feladatok (üzemeltetés)	Gyámhivatali feladatok	Anyag-nyelvi hivatali feladatok	Építészeti feladatok	Egyéb területi igazgatási feladatok	Közigazgatási térinformatika			
<i>Admínisztratív (költségvetési) alkalmazások</i>	Számvitel, pénzügy, kontrolling	Humánpolitikai humánerőforrás-gazdálkodás,	Anyag-, tárgyszerkezet-gazdálkodás,	Projekt és programok (beruházások, fejlesztések)	Elektronikus iktatás, újrat., dokumentum-, munkafolyamat –kezelés	Jogszabályi információk szolgáltatása (jogtárak)			
<i>Irodautomatizálás, kommunikáció</i>	Szövegszerkesztés, dokumentációkészítés,	Táblázatos és grafikus kimutatás-készítés,	Elektronikus levelezés (belső, külső),	Prezentáció-készítés	Feladatkezelés, -ütemezés stb.				
<i>Vezetői információk és döntés-támogatás. Tudásmenedzsment</i>	Stratégiai tervezés és kontroll	Önkorm. intelligencia (döntéstámogatás, adattárház, adatbányászat)	Dokumentáció-menedzsment	Csoportmunkaszoftverek (group-ware),	Internet, intranet, extranet (mint információforrás)	Mesterséges intelligencia			

<sup>480</sup> Egyes felmérések szerint az információkérések aránya az összes ügyintézés körében a 80%-ot közelíti.

<sup>481</sup> A megoldástérkép mutatis mutandis használható a közigazgatás más hivatalaira is. Nyilván ott a településmarketinget a hivatal PR funkciói váltják fel.

8.1. ábra: MITS-EÖR megoldástérkép a front office hangsúlyozásával

(Forrás: Magyar Információs Társadalom Stratégia [1126/2003. (XII. 12.)] Korm. Határozat)

A közigazgatási kommunikáció területét vizsgálva 5 nagy kommunikációs irányt tudunk megkülönböztetni, melyből az első három tipikusan front-office csatorna:

- Állampolgárok (G2C<sup>482</sup>: Government to Citizens)
- Gazdaság szereplői (G2B: Government to Businesses)
- Civil szervezetek (G2NGO: Government to Non-Governmental Organizations)
- *Közigazgatási szervezetek (G2G: Government to Government)*
- *Közszolgálatban dolgozók (G3E: Government to Employees)*

A eEurope CLBPS-e ezen megfontolásból a legfontosabb 20 szolgáltatását az állampolgári, civil és üzleti területre helyezte.

## CRM

Napjainkban a kommunikáció és az informatika egybefonódó fogalmak. Így alakultak ki az ún. CRM rendszerek (Customer Relationship Management – Ügyfélkapcsolatmenedzselő rendszerek), ahol front office feladatokat a back office kellő szintű integrálásával komplett módon lehet kezelni.

A CRM egy olyan stratégia megvalósulása, mely az ügyfelet helyezi középpontba és a folyamatokat innen indítja. A CRM tehát egy olyan intelligens adatbank, mely a szervezet ügyfélkörének lehető legsokrétűbb nyilvántartását vezeti, és ebből olyan következtetéseket enged levonni, mely az ügyfelek jelenlegi és későbbi igényeire fókuszál<sup>483</sup>. Természetesen ez az adatbázis nem érne semmit, ha a hozzáférés és az adathasznosítás nem történne meg. A rendszer feladata tehát az információk konszolidálása, majd eljuttatása az ügyintézőkhöz, végül az ügyintézőktől kapott válasz ismételt elemzése, feldolgozása.

A CRM-et hagyományosan az analitikus, az operatív és a kollaboratív CRM-re szokták osztani. A közigazgatás nézőpontjából ez a három típus a következő jellemzőkkel bír.

- Az *analitikus CRM* az ügyfelekről a szervezetnél keletkező külső és belső adatok szisztematikus gyűjtése, elemzése és konszolidálása egy közös adatbázisban, annak érdekében, hogy az ügyfélkapcsolatok hatékonyabban és eredményesebben (gazdaságosabban) működjenek. Ide kapcsolódik még az itt keletkezett információk továbbítása és felhasználása azoknál a folyamatoknál, melyek az ügyfeleket érintik. A kapott információk alapján jól szegmentálható az ügyfélkör, mely így a szolgáltató jelleg erősítéséhez segítheti a szervezetet.
- Az *operatív CRM* olyan integrált és automatizált megoldás, ahol a különböző ügyfélkapcsolati pontokat, valamint a front- és back office rendszereket integrálják. Így például egy jól működő kistérség közös operatív CRM megoldásokkal az ügyféltől érkező adatokkal gazdálkodva (az adatvédelmi szabályozásoknak megfelelően) újrahasznosíthat több személyes paramétert, illetve csak az időközi változások kijavítására hívná fel az ügyfelet, és az így

<sup>482</sup> A szakirodalomban találkozhatunk olyan jelölésekkel is, amikor a Government szót az Administration szóval helyettesítik, így a jelölés is A2B, A2C, A2NGO stb.

<sup>483</sup> Nem véletlen, hogy a CRM rendszerek elsőként a vállalkozói szférában jelentek meg, ahol a legszűkebb értelemben vett kereslet a vállalat profitabilitásával van összefüggésben. Nem csupán a felhasználói szokásokat mérik, hanem gyűjtik a felhasználói véleményeket is. Ezeket az adatokat forgatják vissza a későbbi szolgáltatásfejlesztési elképzelésekbe.

kapott adatokat az ügymenet minden fázisában rendelkezésre bocsáthatja az ügy előadója számára.

Többnyire olyan megoldások tartoznak ide, amelyek közvetve vagy közvetlenül segítik az ügyfelekkel való kapcsolattartást. Ez lehet például egy olyan egyszerű ügyfélnyilvántartó program, mely nyilvántartja és menedzseli az ügyféllel eddig kapcsolatos történéseket (contact history), lehet egy projekt és munkafolyamat (workflow) menedzsment szoftver, melynek segítségével bármikor naprakész információkat lehet nyújtani az ügyfeleknek egy adott ügymenet pillanatnyi állásáról. Optimális esetben az operatív CRM egy jól működő, integrált szervezeterányítási rendszer, mely természetesen az ügyfelet és az ügyfélkapcsolatokat helyezi a folyamatok középpontjába.

- Végül, a *kollaboratív CRM* a szervezet és az ügyfelek közötti kommunikációs csatornák és interakciók támogatásának területe, majd az itt keletkezett hasznosítható információk visszajuttatása a szervezet számára. A kollaboratív CRM eklatáns példája egy jól működő call center vagy contact center.

## Érvek a CRM mellett

Amikor CRM rendszerről vagy CRM megoldásról beszélünk, akkor általában azt az informatikai rendszert értjük alatta, amely a szervezeti folyamatokat és a szervezet dolgozóit abban segíti, hogy az ügyfél-központúság megvalósulhasson. Az informatikai rendszer kiépítése viszont pénzbe kerül, így a fejlesztés prioritása indoklást érdemel.

Egy CRM fontos és gazdaságilag is indokolt beruházás lehet minden olyan szervezet számára, amely valamilyen módon kiterjedt ügyfélkörrel áll kapcsolatban. Filozófiája alkalmas nagymennyiségű ügyfélforgalom bonyolítására és kezelésére, információs rendszer kiépítésére, vagy más – ebből eredő – szolgáltatás nyújtására. A CRM rendszerek azonban nemcsak passzív (ügyféltől érkező megkeresések) hanem aktív megoldásokra (pl.: szavazásra felhívás) is alkalmazható. Egyre inkább használt funkciója, hogy fax-, SMS és e-mail kampányok irányítására használják<sup>484</sup>. De nézzük a további érveket címszavakban:

- Gyorsan és egyszerűen telepíthető, üzembe helyezhető, működtethető. (Általában integrálható a már működő informatikai és telefonrendszerekkel.)
- Modulárisan építhető és fejleszthető, így a szervezet méretétől (annak változásától) függően testreszabható. (A méretgazdaságosság az önkormányzatok esetében itt is a kistérségi együttműködések irányába mutat.)
- Az ügyfelek számára a gyorsabb, pontosabb és szélesebb körű kiszolgálás, a szolgáltatás színvonalának minőségi emelkedése egyértelmű elégedettséget szül. (0-24 óráig tartó IVR rendelkezésre állás, több ügyfél kiszolgálása stb.)
- A CRM moduljaiból származó információk hozzásegítik a szervezetet a hatékonyabb erőforrás-allokációhoz.
- Javul a külső és a belső kommunikáció, így az ügyfelek mindig azt a segítséget veszik igénybe, amelyik a leginkább testhezálló számukra, azaz ahol a kérdéses kompetencia megtalálható. (A call centerek szakértelem szerinti bejövő hívásirányítása lehetővé teszi, hogy az adott ügy paramétereit összehasonlítva a

<sup>484</sup> Ilyen CRM rendszer az EU egészét lefedő Citizen Signpost Service”, valamint a Kormányzati Ügyféltájékoztató Központ, mely e-mailen [189@ugyfelvonalt.hu](mailto:189@ugyfelvonalt.hu), valamint 189-es kék számon fogadja az ügyfelek megkeresését e-mailen, telefonon, sms-ben. Feladatát a 2004. évi CXL. Törvény (KET) 172.§. j.) pontja alapján a központi elektronikus szolgáltatórendszer részeként – látja el. A KÜK kiszervezett szolgáltatás, háromévente közbeszerzés keretében pályázható a versenyszféra konzorciumainak. Az Ügyfélvonal amennyiben nem tud kimerítő tájékoztatást nyújtani, akkor az ügyfelet az illetékes szakhatósághoz irányítja.

- szervezetnél korábban felállított kompetencia-mátrixszal<sup>485</sup> mindig az az ügyintéző kapja meg az ügyfelet, aki a kérdéses területen a leginkább gyakorlott.)
- Az üzemeltetés költségei csökkennek, az automatizálással az ügyintézők érdemi ügyintézésre fordítható ideje nő, így az ügymenetek gyorsulnak.
  - Az érdemi ügyintézés biztosításával (és a mechanikus munkák eltüntetésével) a dolgozói elégedettség is nő.
  - A minősített (auditált) CRM rendszert bevezető intézmény lényegesen könnyebben nyer maga is minőségi tanúsítványt (pl.: ISO minősítést), hiszen folyamatai szabványosan (gépi támogatással) végzi.
  - Jelentős költségmegtakarítást eredményez (olcsón üzemeltethető), a beruházás gyorsan megtérül, valamint járulékos bevétel generálható (lásd az üzleti lehetőségek c. részt).

## Contact center – Call Center – IVR

A contact center egy olyan (CRM) megoldás, amely egy közös platformon képes kezelni az összes hivatalhoz beérkező telefonhívást, SMS-t, e-mailt, faxot, egyéb kommunikátumot. A contact centernek része a call center, mely a hívások menedzseléséért felel. Az ügyfél valamely paramétere alapján (e-mail cím vagy telefonszám) a rendszer azonosítja az ügyfelet és a hozzá tartozó (alkotmányos jogokat nem sértő) információkat rendelkezésre bocsátja.

A call centerek az automata telefonalközpontok *ACD* (Automatic Call Distributor – Automata híváselosztás, a szakzsargonban „hívássoroló”) szolgáltatásának kialakulása után jelentek meg. Ezek a funkciók már alkalmasak voltak arra, hogy az ügyintézők hívás-terhelését optimalizálják. Teljes foglaltság esetén a várakozókat sorba állította és a sort kezelte.

A call center azonban valójában egy filozófia, mely a szervezetet hívó ügyfelek legteljesebb mértékű kiszolgálását biztosítja a hívó igényei szerint, úgy, hogy a humánerőforrásokat nem növeli hozzá. Kiindulópontja az a feltételezés, hogy egyáltalán nem biztos, hogy az ügyfélnek mindenképp az ügyintézővel való párbeszédre van szüksége, ebben az esetben tehát a folyamat automatizálható és az *IVR* rendszer teljes egészében át tudja venni az ügyfél kiszolgálását.

Az *IVR* (Interactive Voice Response – Interaktív Hang Válasz) olyan telefonos információs rendszer, ahol egy automata „élőhangú” hierarchikus információs szolgáltatásokat nyújthat. (Ilyenek az automata telefonos ügyfélszolgálatok, ahol a készülék billentyűinek lenyomásával választjuk ki az igényelt információt, szolgáltatást. Pl.: Telebankok)

Minden *IVR* rendszer alapja egy e célra alkalmas hangkártyával felszerelt számítógép, melynek segítségével valósul meg a beszéd alapú kommunikáció ember és gép között. Az *IVR* rendszer kérdéseit hangüzenet formájában teszi fel, mire az ügyfél a telefon nyomógombjainak megnyomásával válaszol (ún. *DTMF* technológia). Ezzel a technikával tud a felhasználó navigálni és a kívánt információhoz hozzájutni.

A rendszer könnyen programozható, így egy barátságos kezelőfelületen akár a hivatali alkalmazott is képes lehet új információkkal feltölteni. Az ún. *text-to-speech* technológia<sup>486</sup> segítségével könnyen elérhető, hogy a számítógép billentyűzetéről beírt információ egy

<sup>485</sup> A tudástérképekről és a kompetencia-mátrixról lásd bővebben a tudásmenedzsmentről szóló fejezetet.

<sup>486</sup> A technológia óriási távlatokat nyújt a vakok és gyengénlátók előtt is.



korábbi hangszintetizálás segítségével hanggá, azaz értelmes szöveggé legyen alakítható. Így a hangmenübox mindenféle stúdiótechnika nélkül változtatható.

Az IVR rendszerek felhasználási területei egyre szélesebb körből kerülnek ki. Általában információs, valamint adatbázishoz illeszkedő megoldások jönnek szóba. Pl.: ügyfélszolgálat, hang- és fax-információk adása, rögzített tájékoztatók, helyi hírek, automatizált értesítések, közérdekű információk, ügykövetés, emlékeztetők, stb.

Az IVR rendszerek ugyanúgy képesek fogadni is információt. Rögzített hangüzenetet is, melyet a megfelelő iktatórendszerrel történő összekötés után az ügy irataihoz lehet csatolni elektronikus formátumban.

A rendszer annyiban „élővé” alakítható, hogy (lehetőségekhez mérten legalább) egy operátor a rendszeren átnyúlva rendelkezésre áll, így ha valaki elveszíti a struktúra adta fonalat, visszatérhet az élőhangú emberek közötti kommunikációhoz. Ráadásul, ha akinek bonyolult a rendszer felépítése, az általában faxon is lekérheti a menüterképet.

A számítógépes háttérnek köszönhetően a hívások különböző paraméterei alapján könnyen készíthető statisztika (pl.: a felhasználókról, a leggyakoribb vagy legproblematisabb ügyekről), mely az erőforrások hatékony eloszlását segítheti a későbbiekben. További előny, hogy az IVR platformok általában modulárisak (azaz az alkalmazás volumenétől függően tetszőlegesen növelhetők<sup>487</sup> vagy csökkenthetők), valamint nem igényelnek önálló infrastruktúrát, így más rendszerekkel megosztva is könnyen működnek.

A közigazgatás számára azért ideális az IVR rendszerek használata, mert segítségével 0-24 óráig tartó folyamatos ügyfélszolgálatot tarthat, ahol egyaránt küldhet és fogadhat információt. Hivatali időn belül az IVR rendszerek a hagyományos ügyintézői vonalakhoz kötöttek, így munkaidőben – indokolt esetben – az ügyintéző is elérhetővé válik.

A közigazgatásban felmerülő kérdések nagyobbik része már régóta jelenlévő – általános – kérdés, így az ezekre adott válaszok könnyen adaptálhatók a helyi viszonyokhoz. A menü - kialakítását követően - tehát nem igényel folyamatos és markáns átalakítást, hanem csak apróbb, az aktualitásoknak megfelelő változtatásokat.

Az IVR rendszerek – fizetős szolgáltatásként – is indíthatók. (E megfontolás előtt érdemes megvizsgálni, hogy valóban prémium szolgáltatásról beszélünk-e, és az ügyfelek számára valóban hordoz-e annyi hozzáadott értéket az információ, amennyit el szeretnénk tőle kérni ellenérték formájában.) Két fizetős IVR forma gyakori a kereskedelmi szférában:

- *IVR Audiofix*: Az IVR rendszerek olyan változata, ahol a szervezet általában valamilyen információt (vagy tartalmat) szolgáltat az ügyfél számára és a használat időtartamától függetlenül egy fix összeget terhelnek az ügyfél számlájára (a telefonszámhasználaton keresztül). Az Audiofix megoldások hazánkban leggyakoribb példája az adományvonalak működése. (Bár ott szolgáltatott tartalomról nem beszélhetünk.) Ez a megoldás ajánlott pl.: olyan közigazgatáson kívüli információk szolgáltatásáért, ahol az információ csak egészében kezelhető és nem cél az ügyfél vonalban tartása.
- *IVR Audiotex*: Olyan IVR megoldás, ahol a kívánt információért (tartalomért) az ügyfél telefonszámlájára másodpercenként terhelnek egy meghatározott összeget. A megoldás az előzővel szemben az ügyfél vonalban tartását, és minél magasabb számla generálását kívánja. (Ezért a szórakoztatóiparban inkább elterjedtebb.)

Tekintettel arra, hogy a közigazgatás elsősorban az ügyfél kiszolgálására és nem bevételszerzésre törekszik, az alapszolgáltatásoknál elsődleges célja a tarifacsökkentés nem a

<sup>487</sup> A változtatás jelenthet csupán mennyiségi, de jelenthet funkcionális átalakítást (növelést) is.

tarifa növelése. (Teheti ezt kék, helyi tarifával hívható és zöld, ingyenes számokkal.) Az emeldíjas megoldások kizárólag prémiumszolgáltatásoknál jöhetnek szóba.

## Portál

### Előttörténet – generációk a közigazgatás weboldalainál

Az internet hazai születésénél a közigazgatás még csak statisztált. Bár vannak olyan oldalak, melyek domainjét már 1995-ben regisztrálták<sup>488</sup>, a közigazgatás lassú felelzmélése 1996 és 2000 között kezdődött. Ezidőtájt a honlapok megléte jelentette a kihívást a közigazgatás számára, a honlap tartalma kevésbé volt fontos. Az oldalakra, mint – a közigazgatás szempontjából – céltalan, vagy homályos célokkal rendelkező online brosúrákra tekintettek. Ennek eredménye – többnyire - egy gyakorta avult, interneten is elérhető tájékoztató füzet lett, melyet a kor weboldalnak, mi innen, *első generációs webhelynek* nevezünk. Ezen oldalak bár tükröztek valami struktúrát, de az információk elhelyezésének különösebb célját nehéz volt kivenni.

Az igazi lökést azonban a Kormányportál 2001-es indulása jelentette. A központi kormányzat webes megjelenése azt is sugallta, hogy a kormány elkötelezett abban, hogy a közigazgatás egésze kövesse példáját, hiszen ez a csatorna az ügyfélszolgálatban nagy támaszt jelenthet. Ekkortól indult meg a „közigazgatási honlaposdi”, melyet a kormány is támogatott számos projekttel. Az itt létrejött oldalak már figyelembe vették azt, hogy az oldal egy szervezet oldala, mely funkcióit szeretné kiterjeszteni a virtuális világba. Ennek megfelelően *könnyen bővíthető, skálázható, adatbázison nyugvó* oldalak kezdtek létrejönni. A prospektus-jelleget kezdte felváltani egy *folyamatosan megújuló tájékoztató felület*, amelynek háttérében felismerték azt az állampolgári igényt, hogy a hivatal naprakész információkat nyújtva kerülhet közelebb a szolgáltató hivatal eszményképéhez. Az oldala célja is homályosan felsejlett: valamilyen kép adása a hivatalról, információk és letölthető formanyomtatványok formájában. Esetenként interaktív (fél-online) tájékoztatás a honlap funkcióin keresztül. A cél háttérében azok a felmérések álltak, melyek értelmében az állampolgári megkeresések nagy része információszerezésre irányul. Ezek csökkentésével, vagy tompításával az ügyintéző az érdemi munkavégzésre több időt tud fordítani, a hivatali ügyintézés gyorsul, és hatékonyabbá válik.

A közigazgatási honlapok valós funkciójukat és valódi küldetésüket mostanában kezdik elérni. E kezdeményeket hívjuk *harmadik generációs<sup>489</sup> közigazgatási oldalaknak*. Ezek a honlapok már az elektronikus ügyintézés megvalósulását tekintik alapfeladatuknak, valamint az ehhez szükséges proaktív ügyfélkiszolgálást. Ezen oldalak jellemzőit a következő alfejezet alatt ismerhetjük meg.

<sup>488</sup> Pl. a korábbi Belügyminisztérium domainje is ilyen.

<sup>489</sup> Látható már települési vonatkozásban a *negyedik generációs közigazgatási honlapok* köre is, mint célként kitűzött ideál. Ez az elméleti kategória, a harmadik generáción továbblépve a valós élet virtuális leképezését jelenti. Azaz a település valamennyi funkcióját (a közösség-szervezéstől az e-közigazgatáson keresztül az e-businessig) létre tudja hozni virtuális térben, a felhasználó korábbi rutinját kihasználva, visszacsatolásai nyomán folyamatosan a felhasználóra alakítva az oldalt, vele együtt építve azt, úgy, hogy közben minden egyes felhasználóra perszonalizálja az oldalt. (Egyedi beállítások mentése minden egyes felhasználónál.)

## Alapkövetelmények

A közigazgatás tehát tematikus portálokat<sup>490</sup> hoz létre. A portálokkal szemben a következő alapkövetelményeket<sup>491</sup> fogalmazhatjuk meg:

- Könnyű elérhetőség.
- Ügyfélcentrikus, felhasználóbarát felület, áttekinthetőség, egyszerűség.
- Tematikusan rendszerezett funkciók, megbízható, aktualizált információk, szolgáltatások (*települési portálok esetén alapvetően négy fő témakörben*):
  - *Információk a településről, településmarketing;*
  - *A hivatal működéséhez kapcsolódó intézményi információk (bővebben: a 2005. évi XC. Tv. kapcsán);*
  - *(e-)közigazgatási szolgáltatások;*
  - *üzleti, kereskedelmi (és civil) jellegű, valamint egyéb információk;*
- Hibamentes működés, gyors kommunikáció.
- A tartalmak érték szerinti rendezése a felhasználói szokások függvényében
- Adatbiztonság, a személyes adatok védelme.
- Lehetőség szerint többnyelvűség (tekintettel a turizmusra, a nemzeti etnikai kisebbségek jelenlétére, valamint a testvérvárosi szövetségekre).
- W3C WAI ajánlások<sup>492</sup> betartása az inkluzivitás jegyében.
- A KIETB ajánlásai az egységesség és szabványosság jegyében.

A továbbiakban azokat a jellemzőket vesszük sorra, amelyek meghatározzák a fenti követelmények teljesülését.

## Elérhetőség, alapjellemzők

Az internet, mint tudjuk világméretű számítógép hálózat. Az interneten megjelenő weboldalnak figyelembe kell vennie, hogy a felhasználók igen különböző konfigurációk előtt ülhetnek (nagyraoszt sokéves régebbi PC-k), különböző böngészőket (browsereket) használnak (90%-ban Internet Explorert és Firefoxot), különböző sebességű (ma még gyakran meglehetősen lassú) hálózati eléréssel rendelkeznek. Hasonlóan fontos gyakorlati szempont az egyszerű elérhetőség. A több millió honlap közül a keresett oldal megtalálása sokszor nem könnyű feladat, így nem árt, ha a portál címe (URL) kitalálható, magáért beszél – vagy egy feltételezhetően ismert portálról (kormányzati vagy más népszerű helyekről) a keresett portál néhány lépésben kiválasztható. Mindezek miatt egy portáltól elvárható alapjellemzők minimálisan a következők:

<sup>490</sup> A portál megjelölés általában egy olyan internetes honlapot, Web-oldalak összekapcsolt rendszerét jelenti, amely széles körű érdeklődést kielégítő szolgáltatásokat kínál. A tematikus portál ezen belül egy témakörhöz tartozó információk, szolgáltatások, lehetőségek csomópontja. A közigazgatási, települési portál ebben az értelmezésben, ideális esetben egy olyan tematikus portál, amely az önkormányzat alapfunkcióin túlmenően, az ügyfél szélesebb körű érdeklődésére is számot tartó, szolgáltatásokat is biztosít. Egy hivatali portál esetében számos ilyen lehetőség van, ezekről, és a portál megjelenésével kapcsolatos elvárásokról, a következőkben adunk rövid áttekintést.

<sup>491</sup> Magyarországon a települési honlapok minősítését a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) verseny formájában minden évben meghirdeti. A minősítési szempontok és a kategória helyezettjei elérhetők a [www.e-go2004.hu](http://www.e-go2004.hu), valamint a [www.e-go2007.hu](http://www.e-go2007.hu) oldalon. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>492</sup> World Wide Web Consortium International, Web Accessibility Initiative. (A W3C konzorcium internethozzáférési kezdeményezése: <http://www.w3.org/WAI/> – utolsó letöltés: 2008.10.01.) Az ajánlás elsősorban a fogyatékkal élők és hátrányos helyzetűek számára kívánja lehetővé tenni a webes szolgáltatásokat.

- Egyszerű, logikus, nemzetközileg elfogadott Web-cím (URL) a [www.<településnév>.hu](http://www.<településnév>.hu) formának megfelelően. Itt a település nevét ékezetek nélkül<sup>493</sup> írjuk, a „.hu” ország-jelzés mellett előfordul a „.com” is (pl. egy város turisztikai, üzleti vagy más tematikus portáljánál<sup>494</sup>).
- Gyors letöltés, amelyhez alapfeltétel az egyszerű felépítésű weblap (animációk, képek, háttérkép, reklám elemek mellőzése, minimalizálása).
- A képernyőtervezés 800x600-as felbontást (256 szín) vegyen alapul, amivel a leggyakoribb, régebbi konfigurációk is rendelkeznek.
- Legalább Internet Explorer 4.x, Netscape 4.x, valamint Firefox 1.x. kompatibilitás.

### Általános alapfunkciók

Minden honlapnak biztosítani kell bizonyos alapvető funkciókat, amelyek köre természetesen változhat a méretétől, összetettségétől, a felhasználói csoportok jellegétől, az alapfeladatoktól függően. A közintézmények rendszerint sok funkciót ellátó összetett szervezetek, emellett a felhasználói kör is változatos összetételű lehet (civil, üzleti, közalkalmazotti, kutatói szféra, turisták, külföldiek, diákok, idősek stb<sup>495</sup>), akik nagyon különböző internetes tapasztalattal rendelkeznek. Ezért a következő funkciók az intézményi alapcéltól függetlenül feltétlenül szükségesek:

- Keresés az elérhető szolgáltatásokra, dokumentumokra.
- A visszacsatolás, kapcsolatfelvétel lehetősége, e-mail cím(ek), vendégkönyv.
- Segítség a portál használatához – help (súgó), site-map (honlaptérkép), tutorial (oktató) stb.
- Nyelvválasztás: a hivatalos nyelv(ek)en kívül – számítva a turisztikai és üzleti célok miatt rendkívül fontos külföldi érdeklődőkre – gyakorlatilag kötelezően jelen kellene lennie az angolnak, mint a nemzetközi kommunikáció alapnyelvének (ami különösen igaz az internet használók körére). Ezen kívül a nemzeti kötöttségektől, a jellemző kapcsolatoktól függően valamilyen további világnyelv(ek) – német, francia, spanyol, orosz, kínai – választási lehetősége is indokolt lehet.

### Portál funkciók

A portál jelölést – mint ahogy azt már említettük - az általános célú, széleskörű szolgáltatásokat (hírek, tematikus keresési lehetőségek általános témakörökben, linkek, programletöltés, játékok, „hasznos” információk, e-kereskedelem, e-mail, levelező listák, fórum, reklámok, kiterjedt Web keresés, stb.) biztosító weboldalakra használják. Az önkormányzatok oldalain számos esetben megfigyelhető a közigazgatási funkciókon túlmenő, portál szintű szolgáltatások kínálata, hiszen ezeket az oldalakat konkrét cél nélküli, általános érdeklődésű internetezők is felkereshetik, és ezzel lehetővé válik, hogy a portál a település virtuális találkozóhelyévé, virtuális központjává, „főterévé” váljon. Ilyen portál jellegű funkciók leggyakrabban a következők:

<sup>493</sup> 2004. tavaszától lehetőség nyílt ékezetes domáinek bejegyzésére, azonban ezek használata a felhasználtól idegen. Az ékezetes domáinek bejegyzésének lehetősége minden bizonnyal nem fogja meghozni az áttörést, és nem lesz több ékezetes, mint ékezet nélküli domain név. Ennek oka lehet a nemzetközi használat ékezetmentessége és a felhasználók internet-használati rutinja.

<sup>494</sup> Napjainkban az Internet Szolgáltatók Tanácsa (ISZT) csak a településeknek engedi bejegyezni a [www.telepulesnev.hu](http://www.telepulesnev.hu) domáineket. (Korábban az illetéktelenek kereskedelmi célú előfoglalása gondot okozhatott.)

<sup>495</sup> Az ügyfélkör szofisztikálódására a hivatalnak is reagálnia kell. A hivatal akkor jár el helyesen, ha a különböző célcsoportokat már formai szempontból is elkülöníti, és eltérően szólítja meg, eltérő tematikus egységeket rendelve akár az adott célcsoportokhoz.

- Általános hatókörű keresőgép.
- „Hasznos” linkek tematikus csoportosításban.
- Hírek, események, sajtótájékoztatók – főként az önkormányzat tevékenységével kapcsolatos, az országot-, települést érintő legfontosabb hírek, események, soron következő rendezvények.
- Közérdekű információk, menetredek, műsorok, kulturális rendezvények.
- Alapinformációk: helyi idő, dátum, időjárás, látogatók száma stb.
- Fórum, levelezőlista, chat.

### Az áttekinthetőség biztosítása

Amint az már az előzőekben hangsúlyt kapott, a Web-oldalak megjelenése, áttekinthetősége, a funkciók egyszerű azonosítása és használatba vétele alapvető fontosságú az oldal sikeréhez. Az előző kívánalmakat támogató formai szempontok közül néhány:

- A hivatalos jelleget kifejező, egyértelmű cím.
- A szolgáltatások menü-vezérelt elérhetősége.
- Felesleges szövegek mellőzése.
- A menüpontoknál megjelenő legördülő almenük, amelyek segítik a továbblépést.

### Funkcióválasztás

A legtöbb felhasználó meghatározott, a közigazgatással kapcsolatos, céllal nyit meg egy települési portált. Ezért a portálok elsődleges feladata, hogy már a főlapon egyértelműen, áttekinthetően eligazítsa a látogatót a keresett céllal kapcsolatban. Tartalmi szempontból a honlapon rendszerint három fő irányban kínálnak továbblépési lehetőséget a keresett funkció elérése érdekében:

- A megfelelő szakintézmény/szervezeti egység kiválasztásával (intézményeknél link az intézményi honlapra).
- Témakörök közötti választással (esetleg ugrás egy tematikus – turisztikai, természetvédelmi, gazdasági – honlapra).
- Keresőfelület biztosításával (ez rendszerint dokumentumkeresést jelent a fejlettebb megoldásoknál a témához kapcsolódó linkekkel, esetleg tematikus-szűkítési lehetőséggel).

Az első két esetben a választás menü-rendszerben történik, ahol a megvalósítási lehetőségek széles skálája áll rendelkezésre. Ügyfélcentrikusnak tekintjük azokat a megoldásokat, ahol a szolgáltatások nem a szervezeti rendszerhez, hanem az ügyfél által ismert témakörökhöz kötöttek.

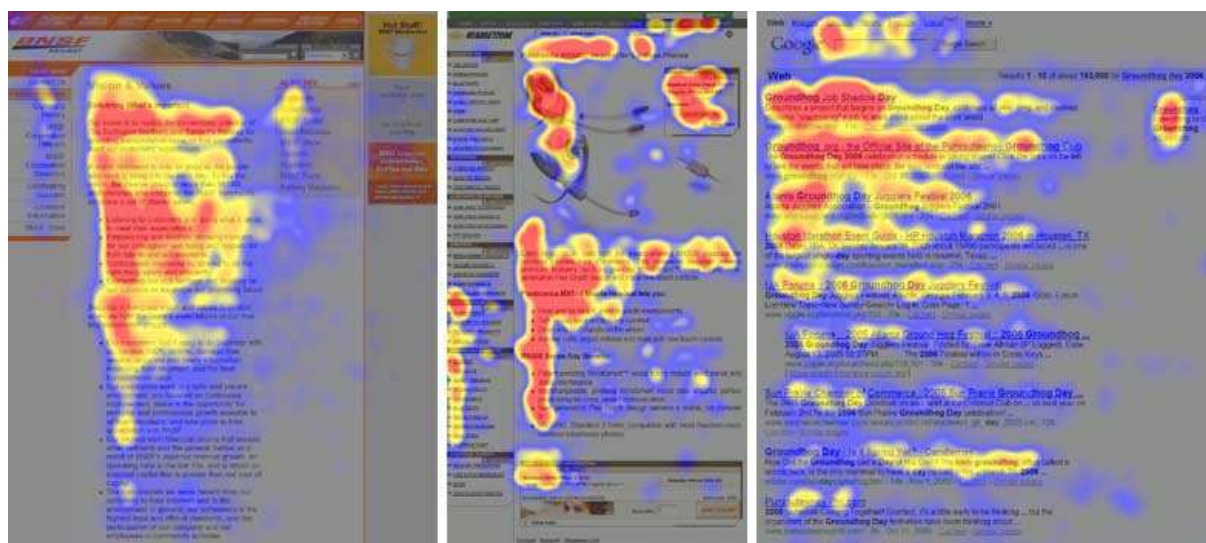
A konkrét funkció elérése szinte minden esetben csak több lépésen, több Web-lapon, több szinten keresztül lehetséges. Itt a portál szerkesztőinek nehéz ellentmondást kell feloldaniuk: egyrészt minden oldalon jól érthető, lehetőleg magyarázattal ellátott lehetőségeket kell felvázolni, másrészt minél kevesebb lépésben kell eljuttatni a felhasználót a konkrét szolgáltatásokig. Ezért az optimális lépésszám biztosítása érdekében az inkább csak protokoll jellegű címlapok rendszerint elmaradnak, a főlapok egyszerű megjelenésűek és már itt részletes, tematikusan csoportosított funkciókat találunk. A témaköröket gyakran egy magasabb szinten, a legfontosabb felhasználói típusok szerint is csoportosítják (pl. élethelyzetek, helyi lakosok, üzlet, látogatók).

## Tartalom-prioritás

Az ügyfél türelmetlen. Információját azonnal akarja, ezért gyorsan olvas, szkennel a szemével. Szeme pedig rutinosan működik: a rengeteg információ közül arra figyel, ahol eddigi tapasztalatai alapján várható a keresett információ.

A szakma mai napig vitatkozik azon, hogy milyen bejárési utat tesz meg a szem egy weboldalon.

Jacob Nielsen 2006. áprilisában publikált tanulmánya<sup>496</sup> alapján egyértelműen F, vagy E alakban olvasunk. Azaz először egy vízszintes sort ír le a szemünk, majd rövid függőlegest, végül újra rövidebb vízszintest, esetleg ezt ismételve további vízszinteseket.



8.2. ábra: Nielsen szemmozgást követő térképe (Forrás: [www.useit.com/alertbox](http://www.useit.com/alertbox)).

Vannak elérések, felhasználótól és tartalomtól<sup>497</sup> függően. (Hallható fordított Z elmélet is, mely jobbról balra, majd átlósan, végül balról jobbra történő szemmozgást feltételez.)

Mi ennek a jelentősége?

A jó oldalak ezeket a forró pontokat (területeket) felhasználják, és a valóban fontos információkat oda teszik, ahol azt az ügyfél (szeme) várhatóan keresni fogja. Ha a fenti törvényszerűséget figyelmen kívül hagyjuk, úgy az ügyfél bonyolultnak, nehezen kezelhetőnek fogja találni az oldalt.

Hazánkban Herendy Csilla<sup>498</sup> foglalkozik a weboldalak ergonómiai szempontból helyes felépítésével, az online felületek tesztelési módjaival, többek között az eyetracking módszer felhasználási lehetőségeivel. 2007. májusában kiscsoportos pilot kutatást készített az ELTE Társadalomtudományi Karának laboratóriumában, amelyet online fókuszcsoportos kutatással egészített ki. Vizsgálatának tárgya a magyarország.hu oldal funkcionalitása, ergonómiai szempontból optimális felépítése volt.

<sup>496</sup> Nielsen és munkatársai 232 felhasználó szemmozgását monitorozták.

<sup>497</sup> Maga Nielsen is már különbséget tett kereső oldalak látogatása, kereskedelmi (termék) oldalak látogatása és egy cikk olvasgatása között.

<sup>498</sup> A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Kommunikációs Tanszékének oktatója.



8.3. ábra: Eyetracking a magyarorszag.hu oldalon (Forrás: www.herendy.hu).

A kislétszámú pilot-kutatás célja annak vizsgálata volt, hogy az oldal felépítése mennyiben felel meg az általános „felhasználói észjárásnak”, valamint annak feltárása, hogy a kutatás résztvevői milyen érzelmi attitűdökkel viszonyulnak a magyarorszag.hu oldalhoz.

*A szemkamerás vizsgálat, majd az online fókuszcsoportos beszélgetés a magyarorszag.hu oldalt túl bonyolultnak, a felhasználói logikával több helyen ellentétesnek találta. Legfőbb indokként a rendkívül sok menüpontot, és az ebből eredő áttekinthetetlenséget jelölték meg a tesztalanyok<sup>499</sup>. A kutatás eredményének üzenete, hogy bármennyire is jónak minősíthető szakmailag egy oldal, nem a készítő logikáját, hanem a felhasználók szokásait kell követni.*

## Ügyfélkapcsolat

A felhasználók elégedettségét nagymértékben befolyásolhatják viszonylag kisebb fejlesztést igénylő portálfunkciók, programozási megoldások:

- A rendszer megőrzi-e az ügyfél előző látogatásával kapcsolatos információkat, beállításokat. Ezt általában egy formális regisztrációval oldják meg.
- Az ügyfél felkészültségéhez alkalmazkodó segítő funkciók minősége, választéka. A tájékozódást könnyítő menük, legördülő, választható almenük.

<sup>499</sup> Herendy, Cs., Tekintetkövetéses vizsgálat és online fókuszcsoportos pilot-kutatás a magyarorszag.hu oldalon, kutatási beszámoló; *Jel-Kép*, 2008. nyár.

- Személyes kapcsolatfelvétel (telefon, e-mail) lehetősége, a visszajelzések, észrevételek nyugtázása 1-2 napon belül annak érdekében, hogy az ügyfél érezze, hogy a kapcsolat kétirányú, számít a véleménye, foglalkoznak a problémáival.
- Témakörökhöz kötött levelezőlisták, fórumok közül lehet választani.
- Integrált dokumentumkereső rendszer, amely képes a hálózatba kötött intézményi szerverek mindegyikén lefuttatni a keresést. A választott témakörhöz, dokumentumhoz kapcsolódó dokumentumok, témák felajánlása.
- Aktuális, fontos témák (pl. legújabb törvénymódosítások, rendeletek, pályázati lehetőségek stb.) kiemelése.
- Élethelyzetek, felhasználói csoportok szerint rendszerezett funkciók, szolgáltatások.
- A választható funkciók, szolgáltatások rövid leírása.
- A szolgáltatások lépésenkénti végrehajtása, visszalépés, javítás lehetősége.
- Interaktív nyomtatvány kitöltésnél az adatbevitel ellenőrzése minden lehetséges belső összefüggés felhasználásával.
- Személyes adatok védelme, adatbiztonság, titkosság, jogosultság ellenőrzése, hitelesítés. Hitelesítés után kitölthető nyomtatványok a központi adatbázis-hálózatban meglévő adatok automatikus letöltésével.

### W3C WAI ajánlások

A W3C WAI ajánlásai<sup>500</sup> azokat a felhasználói elvárásokat fogalmazzák meg, amelyeket a fogyatékos, vagy hátrányos helyzetű felhasználókra tekintettel a közigazgatási honlapnak feltétlenül figyelembe kell vennie. Az előző listákon kívül ide sorolandó:

- Fejletlen infrastruktúra esetén: platformfüggetlen megjelenítés, szöveg-üzemmód (text verzió), minimalizált letöltés.
- Gyengén látók számára: felolvasó rendszerek (felolvasható megjelenés), braille interfész, változtatható betűméret, szöveg-üzemmód (text verzió).
- Olvasási problémák: felolvasó rendszer, ikonos, vagy hang vezérlés.
- Mozgássérültek, koordinációs problémákkal küzdőknek: egér kiváltása, hang vezérlő interfész, tetszőleges várakozási idő az interakciók során.

### KIETB 19. számú ajánlása

Elsősorban a központi közigazgatási portálokra, de településeknek is ajánlottan dolgozta ki a Kormányzati Informatikai Egyeztető Tárcaközi Bizottság ajánlását, 2004-ben. Az ajánlás célja tartalmi és formai szabvány kimunkálása annak érdekében, hogy az ügyfél könnyebben eligazodjon – intézménytől függetlenül – a közigazgatás webes terében.

- A honlap harmonizációs projektben résztvevő 46 intézményi honlapot a gov.hu domain alá rendezték, ezzel biztosítva az URL-szerinti könnyebb kereshetőséget<sup>501</sup>. (Interneten keresztül történő hivatali ügyintézés során közhivatal nem használhat magán, vagy freewebe domain nevet, csak kincstári vagy önkormányzati tulajdonút.)
- XML alapú kommunikációs csatorna, mely lehetővé teszi, hogy az aggregált tartalmak a Kormányzati Portál szerkesztőségi rendszerébe automatikusan bekerüljenek.

<sup>500</sup> Técsy, Z., *Közigazgatási portológia*, EgovA, Budapest, 2005, valamint, a W3C ajánlásai a <http://www.w3.org/WAI/about-links.html> oldalon.. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>501</sup> Véget vetve a heterogén domainkezelésnek: kötőjeles (b-m.hu, p-m.hu), kötőjel nélküli (ihm.hu, om.hu, fvm.hu), régi elnevezést tükröző (eum.hu, gm.hu, ism.hu), egyedi (honvedelem.hu), kormányzat jellegét tükröző (fmm.gov.hu).



- A hivatal vezetőjének felelőssége a portálon található tartalmak aktualitásának, frissességének megőrzése. Lehetőség szerint szerkesztőségi funkciókat kell kialakítani és delegálni a frissítési és adat-közzételti kötelezettségeket. Az archivált tartalmak esetében is lehetővé kell tenni az interneten keresztüli elérhetőséget, kereshetőséget.
- Az e-mail címeknél egyaránt biztosítani kell a funkciót jelző e-mail címet (pl.: [sajtoosztaly@hivatal.gov.hu](mailto:sajtoosztaly@hivatal.gov.hu), valamint a funkció mögött álló ember e-mail címét is [vezetknev.keresztnev@hivatal.gov.hu](mailto:vezetknev.keresztnev@hivatal.gov.hu) és [keresztnev.vezeteknev@hivatal.gov.hu](mailto:keresztnev.vezeteknev@hivatal.gov.hu) formában is. Az e-mail címek egymáshoz rendelése ajánlott. A funkciók átadás-átvételekor a hozzáférési jogosultságok átadás-átvételéről és az e-mailek átirányításáról is gondoskodni kell.
- Javasolt állományformátumok: html, xml, (letölthető dokumentumoknál: pdf), (módosítható dokumentumoknál: rtf). Képeknél png, jpg, gif, táblázatkezelőknél a platform független csv. A honlapon megjelenő információk nyomtathatók, letölthetők és továbbküldhetők legyenek.
- Ajánlott a nem közigazgatási honlapokra mutató linkekre kattintás után felugró, vagy átvető elköszönő és figyelmeztető ablak. (Ez azért fontos, mert ha az ügyfél belépett a „közigazgatási térbe”, és ott azonosította magát, akkor a kilépést követően, esetleges visszatérése esetén újra azonosítania kell magát. Azonban, ha nem lép ki, akkor az egyablakos ügyintézésnek megfelelően elegendő egyszer azonosítania magát.)
- Ajánlott a kapcsolatfelvételi oldal, ahol az ügyfél megírhatja észrevételeit, javaslatait, vagy felteheti kérdéseit.
- A központi államigazgatási szervezetek által készített, illetve fenntartott honlapok tartalomszolgáltatására vonatkozóan is érvényesnek tekintendők a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete által kiadott működési, eljárási és etikai szabályzatban (Tartalomszolgáltatási kódex) lefektetett elvek<sup>502</sup>.

## Települési funkciók, településmarketing

Ez ma a települési portálok leginkább fejlesztett, leghangsúlyosabb funkcióköre, amely mind a helyi lakosok, mind az idegen (belföldi és idegen nyelvű változat megléte esetén a külföldi) érdeklődők számára kis költséggel előállított hasznos funkciókat kínálhat. Az elsődleges cél természetesen a település iránti figyelem felkeltése, a település és környékének bemutatása (történet, földrajz, népesség, nevezetességek, gazdaság, kultúra, statisztikák, képtár). A településmarketing feladata az idegenforgalmi és gazdasági vonzerő növelése, az erősségek hangsúlyozása. Ennek részeként a településre látogatókat el kell látni minden szükséges, „hasznos” információval (térkép, megközelítés, szálláshelyek, látnivalók, éttermek, programajánlat stb.).

Azok számára, akik tájékozódni akarnak a város gazdasági, társadalmi helyzetéről aktuális, részletes adatok álljanak rendelkezésre a legkülönbözőbb témakörökben. A potenciális befektetőknek a helyi vállalkozási lehetőségek, a beruházási környezetet jelentő rendeletek, üzleti-, pénzügyi szolgáltatások, az ingatlanpiac, cégjegyzék, projektek, városfejlesztési elképzelések, környezetvédelmi előírások stb. lehetnek fontosak. A hosszabb tartózkodásra érkező üzletemberek, leteleplők számára hasznos lehet, ha utánanézhettek az életlehetőségeknek, oktatási-, egészségügyi ellátásnak, kulturális életnek. Mindennek természetesen akkor van igazán értelme – ezt újra és újra hangsúlyozni kell – ha felsorolt információk és szolgáltatások legalább angolul is megjeleníthetők (teljes értékűen, nemcsak

<sup>502</sup> [http://www.mte.hu/dokumentumok/etikai\\_kodex/](http://www.mte.hu/dokumentumok/etikai_kodex/) – utolsó letöltés: 2008.10.01.

kivonatos fordításban), hiszen Magyarországon közismerten mind a turisták, mind a befektetők jelentős része külföldi.

A települési funkciókör a helyi polgárok számára is számos hasznos szolgáltatást biztosíthat – műsorok, programajánlat, menetredek, ügyelekek, helyi hírek, hasznos linkek, véleménynyilvánítási lehetőség aktuális helyi ügyekben stb.

Kistelepülések számára az előzőekben felsorolt települési funkciók különösen fontosak, a településmarketing portálon keresztüli megvalósítása mással nem helyettesíthető lehetőség a viszonylag alacsony – akár aprófalvak számára is vállalható – költségek, a széleskörű funkcionalitás, a potenciális megszólítottak szinte korlátlan köre, és az interaktivitás lehetősége miatt.

### **Intézményi adatközzételi kötelezettségek és ezek megoldási lehetőségei az új média eszközeivel**

A 2003/98/EK irányelvnek való megfelelést szolgáló 2005. évi XC. törvényt 2005. július 4-i ülésén fogadta el a Parlament. Elsődleges célja az átlátható állam megteremtéséhez szükséges jogi feltételek kialakítása, melyet úgy kíván elérni, hogy a közérdekű adatok interneten történő közzétételét írja elő. Ilyenek a jogszabálytervezetek, a jogszabályok<sup>503</sup> és részben a bírósági ítéletek anonimizált változatai.

A közzétételen túl a törvény előírja az adatok kereshetőségét, fellelhetőségét egy erre a célra létrehozott, a szakminiszter által működtetett *központi elektronikus közadatkereső rendszer* kialakításával, mely internetes felületről elérhető. A rendszerben minden intézmény – *adatfelelősein* keresztül – frissíti a rá vonatkozó adatokat, ugyanakkor ezeket az adatokat saját honlapjain is kötelesek közzétenni.

A jogszabály több lépcsőben lépett hatályba, teljes körű érvényesülése 2008. júliusában történt meg. 2006. elejétől működik a *Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye*, ettől kezdve hatályos a főbb közigazgatási szervek elektronikus közzétételi kötelezettsége, s ugyancsak ekkorra kellett megvalósítani a jogszabálytervezetek és jogszabályok interneten való közzétételét is.

2007. január 1-től kötelesek adataikat közzétenni a megyei önkormányzatok, és az ötvenezer főnél nagyobb városok önkormányzatai. A táblabíróságoknak és a Legfelsőbb Bíróságnak 2007. július 1-től kell nyilvánosságra hozniuk anonimizált ítéleteiket. Az ötvenezer főnél kisebb települések önkormányzatai, illetve az egyéb közfeladatokat ellátó szervek 2008. július 1-től kötelezettek az adatközlésre.

A törvény hatása – elméletileg<sup>504</sup> –, hogy az állami működés átláthatóbbá válik, növekszik a jogbiztonság, a civil kontroll, valamint egyszerűsödik az ügyintézés a közigazgatásban.

A feladatok a „közzétételt” jelentik, valamint a közzétételhez szükséges szervezési lépéseket. Közzététel alatt pedig ***többnyire az önkormányzat honlapján, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélküli, korlátozásoktól mentes, ingyenes letöltési lehetőséget*** értünk.

<sup>503</sup> A törvény 9.§. (3) és (4) bekezdése kivételt enged: az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján országos népszavazásra nem bocsátható tartalmú, fizetési kötelezettségekről, az ármegállapításról, az állami támogatásról, valamint a szervezetalapításról szóló jogszabályok tervezeteit nem kell közzétenni. Ugyancsak nem kell közzétenni a tervezetet, ha az a Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné, vagy ha a jogszabály különösen gyors elfogadásához kiemelkedő társadalmi érdek fűződik.

<sup>504</sup> A szankciók nélküli jogszabályok veszélyeiről lásd az „e-közigazgatás gyenge pontjai” c. fejezetet!

A törvényi kötelezettségeket négy csoportra oszthatjuk, melyek közül (az első) kettő viszonylag kevés új feladatot jelent az önkormányzatok számára.

## Rendeletek nyilvánossága

Első csoportot a helyi jogszabályok (rendeletek) nyilvánosságra hozatala jelenti. A jogszabály 15. § (1) szakasza a helyi önkormányzat jegyzőjének rendeli feladatul, hogy az önkormányzat rendeletét a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyv megküldésével egyidejűleg elektronikusan a regionális közigazgatási hivatal vezetőjén keresztül a belügyminiszternek küldje meg. (Ezt követően a belügyminiszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.) A rendeleti nyilvánosságra vonatkozó feladat külön emberi erőforrást és intézkedést nem igényel, a jegyző feladatkörének bővülésével jár.

## Szervezeti, személyzeti adatok

A törvény melléklete 10 feladatcsoportot nevesít.

1. A közfeladatot ellátó szerv hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapja, ügyfélszolgálatának elérhetőségei.
2. A közfeladatot ellátó szerv szervezeti felépítése szervezeti egységek megjelölésével, az egyes szervezeti egységek feladatai.
3. A közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetőinek neve, beosztása, elérhetősége (telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcím).
4. A szervezeten belül illetékes ügyfélkapcsolati vezető neve és az ügyfélfogadási rend.
5. Testületi szerv esetén a testület létszáma, összetétele, tagjainak neve, beosztása, elérhetősége.
6. A közfeladatot ellátó szerv irányítása, felügyelete vagy ellenőrzése alatt álló, vagy alárendeltségében működő más közfeladatot ellátó szervek megnevezése, és az 1. pontban meghatározott adatai.
7. A közfeladatot ellátó szerv többségi tulajdonában álló, illetve részvételével működő gazdálkodó szervezet [ <a href="#">685 §</a> c) pont] neve, székhelye, elérhetősége, tevékenységi köre, képviselőjének neve, a közfeladatot ellátó szerv részesedésének mértéke.
8. A közfeladatot ellátó szerv által alapított közalapítványok neve, székhelye, alapító okirata, kezelő szervének tagjai.
9. A közfeladatot ellátó szerv által alapított lapok neve, a szerkesztőség és kiadó neve és címe, valamint a főszerkesztő neve.
10. A közfeladatot ellátó szerv felettes, illetve felügyeleti szervének, ennek hiányában a közfeladatot ellátó szerv felett törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv 1. pontban meghatározott adatai.

A törvény a változásokat követő azonnali frissítést rendeli el, így szükséges kijelölni egy olyan személyt, aki az ilyen természetű adatok frissességéért szavatol. Ugyanezen személy feladatául kell jelölni a cserélt adatok archiválását, mely az első öt feladatcsoport esetében a nyilvánosság számára elérhetetlenséget, a második öt feladatcsoport esetében a nyilvánosság számára további egy évig történő elérhetőséget (archívum kialakítását) jelenti.

## Tevékenységre vonatkozó adatok

A törvény melléklete itt 18 feladatcsoportot nevesít.

1. A közfeladatot ellátó szerv feladatát, hatáskörét és alaptevékenységét meghatározó, a szervezetre vonatkozó alapvető jogszabályok, állami irányítás egyéb jogi eszközei, valamint a szervezeti és működési szabályzat vagy ügyrend hatályos és teljes szövege.
2. Az országos illetékességű szervek, valamint a regionális közigazgatási hivatalok esetében a közfeladatot ellátó szerv feladatáról, tevékenységéről szóló tájékoztató magyar és angol nyelven.
3. A helyi önkormányzat önként vállalt feladatai.
4. Államigazgatási, önkormányzati, és egyéb hatósági ügyekben ügycsoportonként (ügytípusonként) és eljárástípusonként a hatáskörrel rendelkező szerv megnevezése, hatáskör gyakorlásának átruházása esetén a ténylegesen eljáró szerv megnevezése, illetékességi területe, az ügyintézéshez szükséges dokumentumok, okmányok, eljárási illetékek (igazgatási szolgáltatási díjak) meghatározása, alapvető eljárási szabályok, az eljárást megindító irat benyújtásának módja (helye, ideje), ügyfelfogadás ideje, az ügyek intézését segítő útmutatók, az ügymenetre vonatkozó tájékoztatás és az ügyintézéshez használt letölthető formanyomtatványok.
5. A közfeladatot ellátó szerv által nyújtott vagy költségvetéséből finanszírozott közszolgáltatások megnevezése, tartalma, a közszolgáltatások igénybevételének rendje, a közszolgáltatásért fizetendő díj mértéke, az abból adott kedvezmények.
6. A közfeladatot ellátó szerv által fenntartott adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzéke, az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentendő nyilvántartásoknak az Avtv. 28. §-a szerinti azonosító adatai; a közfeladatot ellátó szerv által – alaptevékenysége keretében – gyűjtött és feldolgozott adatok fajtái, a hozzáférés módja, a másolatkészítés költségei.
7. A közfeladatot ellátó szerv nyilvános kiadványainak címe, témája, a hozzáférés módja, a kiadvány ingyenessége, illetve a költségtérítés mértéke.
8. A testületi szerv döntései előkészítésének rendje, az állampolgári közreműködés (véleményezés) módja, eljárási szabályai, a testületi szerv üléseinek helye, ideje, továbbá nyilvánossága, döntései, ülésének jegyzőkönyvei, illetve összefoglalói; a testületi szerv szavazásának adatai, ha ezt jogszabály nem korlátozza.
9. Az e törvény alapján közzéteendő jogszabálytervezetek és kapcsolódó dokumentumok; a helyi önkormányzat képviselőtestületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztések a benyújtás időpontjától.
10. A közfeladatot ellátó szerv által kiírt pályázatok szakmai leírása, azok eredményei és indoklásuk.
11. A közfeladatot ellátó szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításai.
12. A közfeladatot ellátó szerv feladatellátásának teljesítményére, kapacitásának jellemzésére, hatékonyságának és teljesítményének mérésére szolgáló mutatók és értékük, időbeli változásuk.
13. A közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendje, az illetékes szervezeti egység neve, elérhetősége, s ahol kijelölésre kerül, az adatvédelmi felelős, vagy az információs jogokkal foglalkozó személy neve.
14. A közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó, jogszabályon alapuló statisztikai adatgyűjtés eredményei, időbeli változásuk.
15. A közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatás adott szervezetre vonatkozó adatai.
16. Azon közérdekű adatok hasznosítására irányuló szerződések listája, amelyekben a

közfeladatot ellátó szerv az egyik szerződő fél.
17. A közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű adatok felhasználására, hasznosítására vonatkozó általános szerződési feltételek.
18. A közfeladatot ellátó szervre vonatkozó különös és egyedi közzétételi lista.

Ez a blokk jelenti a legnagyobb kihívást az egész törvény tükrében, hiszen itt olyan offline anyagokat is el kell készíteni, mely nem áll rendelkezésre mindig az önkormányzat működéséből kifolyólag.

A hiányzó adatokat célszerű „tevékenységre vonatkozó adatok” néven önálló részben szerepeltetni.

### Gazdálkodási adatok

A törvény melléklete 6 feladatot nevesít.

1. A közfeladatot ellátó szerv éves (elemi) költségvetése, számviteli törvény szerinti beszámolója; a költségvetés végrehajtásáról – a külön jogszabályban meghatározott módon és gyakorisággal – készített beszámolók.
2. A közfeladatot ellátó szervnél foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó összesített adatok, illetve összesítve a vezetők és vezető tisztségviselők illetménye, munkabére, és rendszeres juttatásai, valamint költségtérítése, az egyéb alkalmazottaknak nyújtott juttatások fajtája és mértéke összesítve.
3. A közfeladatot ellátó szerv költségvetéséből nyújtott, nem normatív, céljellegű, fejlesztési támogatások kedvezményezettjeinek nevére, a támogatás céljára, összegére, továbbá a támogatási program megvalósítási helyére vonatkozó adatok.
4. Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő – a külön jogszabályban meghatározott értékű – árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama.
5. A koncesszióról szóló törvényben meghatározott nyilvános adatok (pályázati kiírások, pályázók adatai, az elbírálásról készített emlékeztetők, pályázat eredménye).
6. A közfeladatot ellátó szerv által nem alapfeladatai ellátására (így különösen társadalmi szervezet támogatására, foglalkoztatottjai szakmai és munkavállalói érdek-képviselői szervei számára, foglalkoztatottjai, ellátottjai oktatási, kulturális, szociális és sporttevékenységet segítő szervezet támogatására, alapítványok által ellátott feladatokkal összefüggő kifizetésre) fordított, ötmillió forintot meghaladó kifizetések.

Az információs szabadságról szóló törvény „üvegseb” része sok önkormányzatnak teljesen új feladatcsoportot jelent. A gazdálkodási adatok nyilvánosságra hozatala azonban szintén nem igényel különösen nagy erőforrást. A közzétételt érdemes egy önálló blokkban (menüpontban, oldalrészben stb.) kezelni, akár „gazdálkodási adatok” néven. Ezen adatok nagyobb része rendelkezésre áll, így az érintett irodák és csoportok adatait kell csupán összegyűjteni és publikálni a weben. Az adatok nagyobb részét 1 évig archiválni és visszakereshetővé kell tenni, az első feladatcsoport kivételével, melyet öt évig hasonló módon kell kezelni. Az adatokat általában negyedévente kell frissíteni, kivétel az első feladatcsoport, melyet a változásokat követően azonnal frissíteni kell.

## E-ügyintézés, mint önálló tematikus egység a hivatali portáloknál

A fejezet elején már jeleztük, hogy az ügyintézési funkciókat önálló tematikus egységbe kell szervezni, valamint az ügyintézésrel összefüggő információkat a 2005. évi XC. Törvény rendelkezéseinek megfelelően kell közzétenni.

A fenti szempontokon túl a kiindulópontot a szolgáltató jelleg kell, hogy jelentse. Esetünkben ez azt jelenti, hogy az állampolgárnak nem kell ismernie a közigazgatást. Nem szabad feltételeznünk, hogy közigazgatási műveltséggel (végzettséggel, vagy akár tapasztalattal) rendelkezik. Sőt, a legrosszabból kell kiindulnunk ahhoz, hogy ideális portált alkossunk.

A legrosszabb ügyfél ideáltípusát a következőkben lehet összefoglalni:

- Nem lépett még kapcsolatba a közigazgatással sem helyi, sem központi szinten.
- Élete első látogatását teszi az interneten, más portálokat még nem látogatott, nincs felhasználói rutinja.
- Nincs semmiféle elképzelése a közigazgatásról, az ügymenetekről, eljárási formákról.
- Funkcionális analfabéta, nem biztos, hogy azt látja, ami oda van írva, többszörös didaktikus visszacsatolásra van szüksége.
- Alapvetően türelmetlen, „három egérkattintáson túl<sup>505</sup>” feladja.
- Keskeny sáv szélességgel rendelkezik, „betárcsázós internetet használ”.

Az alábbiakban ismertetett struktúra alkalmas mind a szolgáltató jelleg, mind a törvényi kötelezettség logikus és átlátható teljesítésére.

0. dik szint	
Keresőablak:	Irodák <span style="float: right;">magyar / english</span>
Ügytípusok (Alfabetikus felsorolása)	Adóügyi iroda (...) Párosgazdálkodási iroda
Adóigazolási kérelem	
(...)	
Vezetői engedély	

Az adott ügytípusra kattintáskor megjelenik az adott irodához tartozó menürendszer.

8.4. ábra: Ügyintéző felület struktúra – 0-dik szint

(Forrás: Budai, B.B., Település.hu – *Jegyző és közigazgatás*; 2007. jan-febr. )

Az ügyfél az ügyintéző felületre lépéskor a vízszintes menüsorban látja az összes ügytípust alfabetikus sorrendben, ahol görgetéssel eléri a kívánt ügytípust, problémát. Ha nem találja, még mindig használhatja a kereső ablakot. Amennyiben azon kevesek közé tartozik, aki iroda szerint keresi az ügyet, még mindig használhatja a vízszintes menüsört, ahol az irodák helyezkednek el, alfabetikus sorrendben. (Esetleg betűcsoportonkénti rövidítéssel, kattintás utáni kibontással.)

<sup>505</sup> A három egérkattintás szabálya azt jelenti, hogy az ügyfél – általában – a harmadik hierarchikus szintig jut el, majd ha ott sem találja meg a keresett információt, akkor továbbáll, csalódottan távozik az oldalról. Ezért van arra szükség, hogy a szolgáltató oldalak lapos hierarchiában gondolkodjanak, sok ügyfélbarát kapaszkodóval.

Első kattintás:

Keresőablak:	Irodák			magyar / english
Ügytípusok (Alfabetikus felsorolása)	Adóügyi iroda	(...)	Városgazdálkodási iroda	
	Ügymenet	Ügyintéző	Elektronikus ügyintézés	Ügyfelfogadási rend
Adóigazolási kérelem	Ügyintézéshez szükséges lesz	Letölthető formanyomtatványok	Kiadványok, egyéb információk	
(...)	Hírek	Felettes szervek, panasz		
Vezetői engedély				

8.5. ábra: Ügyintéző felület struktúra – Első kattintás  
(Forrás: Budai, B.B., Település.hu – *Jegyző és közigazgatás*; 2007. jan-febr. )

Az ügytípus megtalálását követően az ügyfél klikkelését követően az ügyet intéző iroda ablaka jön fel, ahol az almenük között lehet választani, attól függően, hogy az ügyfélnek milyen információra van szüksége. Így elérhető általános információ az ügymenetről (az ügy intézésének folyamatáról), az ügyintéző(k) személyéről, az egyéb kapcsolattartás lehetőségeiről. Fontos szempont, hogy legyen átfedés az egyes almenükben található információk között. Ez a fajta redundancia az ügyfélbarátságot segíti (pl.: az ügyintéző e-mail címe, a szükséges iratok, az ügyintézés helyszíne, időpontja stb. akár több almenüben is feltüntetésre kerülhet).

Az elektronikus ügyintézés CLBPS<sup>506</sup> szerinti magasabb szintjeinek helyét az elektronikus ügyintézés menüelem mutatja, melyet minden esetben biztosítani kell. Amennyiben még nincs mögötte valós funkció, úgy passzív módban kell hagyni. Amennyiben lehetőség nyílik elektronikus ügyintézésre, úgy ott ezt meg kell nyitni. Napjainkban alsóbb szintűként ide sorolható az időpontfoglalás, illetve ügyelőképzítés, amennyiben ezt az adott iroda lehetővé teszi. (Ezek kvázi elektronikus (rész)szolgáltatások, melyek hitelesítést nem igényelnek minden esetben.)

Az ügyfelfogadási rend a személyes ügyintézés időbeli korlátját mutatja. Az „ügyintézéshez szükséges lesz” menüelem alatt a szükséges dokumentumok, igazolások, illetékbecsítési kötelezettség stb. kerül kigyűjtésre, didaktikusan, emlékeztető jelleggel. A letölthető formanyomtatványok menüelem az eddig elérhető, és a jövőben elérhető formanyomtatványok letöltését teszi lehetővé. A kiadványoknál elérhetők az iroda által kiadott tájékoztató füzetek, kiadványok. A hírek alatt publikálhatja az iroda az aktuális – ügyintézésrel kapcsolatos – híreket.

A felettes szervek menüelem takarja azokat az információkat, melyek az ügyfél előtt állnak nyitva abban az esetben, ha vélt vagy valós sérelmüket felettes szervnél akarják orvosolni. A jogszabályi háttér menüelem az ügyintézés jogszabályi háttérére tanítja ki az ügyfelet.

<sup>506</sup> EU – eEurope Akcióterv, Common List of Basic Public Services, melynek magasabb hitelesítést igénylő szintjei a harmadik szint, azaz a kétirányú interakció, valamint a negyedik szint, a teljes interaktív ügyintézés illetékbecsítéssel.

Második kattintás				magyar / english
Keresőablak:	Irodák			
Ügytípusok (Alfabetikus felsorolása)	Adóügyi iroda	(...)	Városgazdálkodási iroda	
	Ügymenet	Ügyintéző	Elektronikus ügyintézés	Ügyfelfogadási rend
Adóigazolási kérelem	Ügyintézéshez szükséges lesz	Letölthető formanyomtatványok	Kiadványok, egyéb információk	
(...)	Hírek	Felettes szervek, panasz		Jogszabályi háttér
Vezetői engedély	Ügyintéző(k) neve: Ügyintéző(k) beosztása: Szervezeti egysége vezetőjének, valamint közvetlen felettesének neve: Ügyintéző(k) e-mail címe: Ügyintéző(k) telefonszáma: Ügyintéző(k) fax száma:			

Harmadik kattintással érhető el:

- e-mail cím, illetve az arra előugró kapcsolt levelező
- dokumentum letöltés
- hírek, jogszabályok, egyéb információk, egyéb letölthető anyagok
- továbbugrás, más felületekre

8.6. ábra: Ügyintéző felület struktúra – Második kattintás  
(Forrás: Budai, B.B., Település.hu – *Jegyző és közigazgatás*; 2007. jan-febr. )

Fontos szempont, hogy a kritikus „harmadik kattintás” (sőt, gyakorta már a második) garantáltan érdemi információhoz juttatja az ügyfelet.

*Lehetőség van arra is, hogy az önkormányzatok az Ügyfélkapun keresztül nyújtsák szolgáltatásaikat. Ha a csatlakozni kívánó szervezet szolgáltatása megfelel a csatlakozási dokumentumban<sup>507</sup> rögzített feltételeknek, és a csatlakozás technikai feltételei is biztosítottak, akkor az ügyfelek beléptetése és hiteles azonosítása az Ügyfélkapu rendszerén keresztül is történhet.*

## Portálszervezés

### Központi portálok szervezése és karbantartása

Az előzőekben vázolt területi szintű követelmények könnyen adaptálhatók a központi szintre, azonban a megközelítésünk kicsit eltérő. A központi portálnál nincsenek szabadon választható feladatok, hanem egy komoly és kimerítő elvárással találkozunk az állampolgárok felől, illetve egy fentről jövő kötelezettséggel az Európai Unió részéről, mely az állampolgári elvárások követelménye fogalmazását jelenti.

Központi portál alatt érthetjük a minisztériumok és országos hatáskörű, dekoncentrált szervek oldalait, de jellegzetessége miatt most vizsgálatunk a központi kormányzati portálra szorítkozik, mely a nyelvhasználatban a „kormányportál” néven terjedt el. Ez a jellegzetesség pedig az, hogy a kormányportál nem egy intézményt, hivatalt testesít meg, hanem egy intézményrendszert.

A kormányportál egyik legnagyobb kihívása, hogy rengeteg információt kell viszonylag kis helyen, tömören, de mégis érhetően, logikusan és didaktikusan közölni. Ahány kormányportált látunk, annyiféle megoldással találkozhatunk ezzel kapcsolatban, de mégis meg lehet figyelni közös rendezőelveket, melyet az ITTK kutatása<sup>508</sup> alapján mutatunk be.

<sup>507</sup> Bővebben lásd: a KIETB 21. számú ajánlását.

<sup>508</sup> Kiss Aranka és Borovitz Tamás vezetésével 2001. február 28 és március 26 között végzett felmérés, melynek során 30 kormányzati portált vizsgáltak meg.



A *Filozófia*, mely köré szerveződik a weboldal meghatározza a site minőségét. Miután már több helyütt kiderült, hogy a kormányportálok a kereskedelmi portálokra kell, hogy hasonlítsanak (főként azért, mert az alapszituáció hasonló, csak az eladó-vevő viszonyt a hivatal-ügyfél viszonyra kell cserélni). A tematikus linkgyűjteménnyel és adatbázissal, keresővel, hírrovattal rendelkező, a főoldalra szinte csak linkeket elhelyező megoldások tűnnek a legáttekinthetőbbnek, leghasználhatóbbnak. Ezek a site-ok valóban kiindulópontok kívánnak lenni, így ebben a kormányzat csak egy menüpont-halmaz.

Tartalmi filozófiát illetően léteznek megoldások, melyek életút-modellt követnek, azaz az ügyintézésrel kapcsolatos menüpontok az élet egy-egy fontos szakaszához kapcsolódnak. Többek között a német kormányra jellemző a magazinszerű felépítés, mely egy újság on-line változatára emlékeztet. Ugyanakkor megtalálható a tárca-modell is, mely minisztériumok szerint rendezi az információkat. Ezzel rokon a személyeket előtérbe helyező tematika, ahol a kabinet tagjai szerint csoportosul az információ.

A *Szerkezet és a tartalom* nagyban függ a rendezési elvtől. A leggyakoribb esetben vagy egy központi portál van (a legtöbb információ helyben elérhető, és innen belső linkek segítségével juthatunk el a számunkra fontos információkhoz), vagy csak egy gyűjtőhely a kormányportál, és az összes tárca és szervezet csak mint link, menüpont szerepel. Egy ország berendezkedését, államformáját jellemezheti, hogy mely szervezetek kapnak hangsúlyos helyet a site-on, (pl. a bíróság vagy a rendőrség).

A *Célcsoport* tekintetében általában nincs kiemelt csoport (hacsak nem az egész állam), azonban az idegen nyelvet beszélők számára eltérő tartalmakat tehetnek közzé. Vannak olyan portálok, ahol célcsoport szerint rendezik a tartalmakat<sup>509</sup> Ha mégis kiemelnek csoportokat, azok többnyire a gyerekek (pl. Egyesült Királyság, Mexikó, USA/Whitehouse.gov), de gyakran külön menüpontot kapnak az idősek, a fiatalok (diákság), és a fogyatékosok.

**Megjelenés:** Általánosságban elmondható, hogy a használhatóság, információmennyiség, stb. szempontjából kiemelkedő általános portálok mintájára készített site-ok "adtak arra" is, hogy a rengeteg – és jól elrendezett – információ valóban esztétikus formában – kerüljön a felhasználók elé. Az ilyen site-okon (Észtország, Izrael, Szingapúr, USA/firstgov.gov) a főoldal rendkívül igényes és áttekinthető, de még a nagy információmennyiséget kezelő (al)oldalak is – bár természetesen visszafogottabbak, egyszerűbbek – igényesek, esztétikusak. Annak ellenére, hogy a tartalom hivatalos, gyakran követett modellt a fiatalos, dinamikus megjelenés. A nemzeti jelképek – vagy legalább a színek – szinte mindenhol megjelennek, de nem erőltetetten, nem túl hangsúlyosan.

Fontos elvként jelentkezik, hogy a portálok egyre nagyobb hányadában a valós szolgáltatások központi helyet foglalnak el.

A *Tranzakciók* valamint az *online ügyintézés* területe az, amiért a kormányportált látogatják az állampolgárok, vállalkozások és a civil szféra, így ezek könnyű elérésével a felhasználóknak kedveznek. Érdekes megfigyelni, hogy az interaktivitás növekedésével egyre inkább előtérbe kerülnek az interaktívabb szolgáltatások, míg a kevésbé interaktív (pl.: ügymenet leírások, modellek stb.) hátrébb sorolódnak. E prioritás-változások az oldalak fokozatos alakítását követelik meg, hiszen mindig azt kell az ügyfél elé tálalni, amire kéri.

**Online szövegek:** a tárcák, miniszterek bemutatása-bemutakozása – természetesen – minden kormányzati site-on megtalálható, e tekintetben jelentős különbségek nincsenek. Itt az egyetlen "változó" az, hogy a személyen (miniszteren) keresztül lehet elérni a minisztériumot vagy fordítva. Stratégiai tervek, beszámolók, törvények még a legegyszerűbb site-okon is

<sup>509</sup> Kanada külön al-portált tart fenn a kanadaiaknak, az országban élő külföldieknek, és az üzletembereknek.

fellelhetők, csak abban lehetnek eltérések, hogy a központi oldalon vagy az egyes tárcák oldalain kapnak helyet. A hírek minden kormányzati site-on kiemelt szerepet töltenek be, az általános portál mintájára megalkotott weboldalakon a kezdőlapon, a kisebb "léptékű" site-okon pedig általában egy külön oldalon, sajtóközleményekkel, jelentésekkel együtt. Ismeretterjesztés szempontjából elmondható, hogy számos téma (Információs Társadalom, EU, Euro, országok jelképei és történelme, "idegenvezetés" kormányzati épületekben, elnöki palotákban stb.) népszerűsítésével, bemutatásával találkoztunk a site-okon, változó terjedelemben és elrendezésben (külön menüpont, csak külső link stb.)

**Visszacsatolás:** Egy ország berendezkedésére utalhat, demokráciájának fokmérője lehet, hogy kinek és milyen formában küldhetjük el véleményünket. Rossz érzést válthat ki, ha pl. azt látjuk, hogy csak a webmester kíváncsi a véleményünkre, egyedül neki címezhetünk e-mailt<sup>510</sup>. Több site kínálja a vendégkönyvbe írás lehetőségét, a fórum, chat műfajai viszont - egyelőre(?) – nem honosodtak meg a kormányzati site-okon.

**Felhasználóbarátság, eligazodást segítő opciók:** A nagy információmennyiséget kínáló portálok mindig van vagy *site map* vagy *kereső*, de leggyakrabban: mindkettő. Ilyen téren elmondhatjuk, hogy jól ellátottak a kormány-site-ok, még a legkisebb, egyéni honlaponál semmiben sem különb site-ok is kínálják a két opció valamelyikét. (Érdekes eset a 2000-es évek elején kialakított holland site, amely kizárólag keresőkkel operált.) Gyakran külön keresőportálon találhatjuk meg a (tematikus, összetett) keresőket, sőt, ezekhez sokszor társulnak a szintén eligazodást megkönnyítő "help" menüpontok, a Gyakran Ismételt Kérdések, és nagyon hasznos segítséget nyújthatnak a betűrendes tárgymutatók is<sup>511</sup>. A felhasználó-barátság egyik alapvető kritériuma, hogy a felhasználó el legyen látva az adott portál böngészéséhez szükséges optimális beállításokra, letöltésekre, nyomtatásra stb. vonatkozó technikai információkkal. Ilyen szempontból szinte valamennyi kormányzati site nagyon "készlegesnek" bizonyult.

**Látogatottság, előtörténet, frissítés:** Itt is azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a mintának tekinthető portálok a legtöbbször van utalás a látogatottságra, előtörténetre, míg a szegényesebb site-oknál ez már nem fért bele a site alkotóinak, fenntartóinak kapacitásába. A site-ok tematikája (politikai élet változásai, protokollesemények sűrűsége stb.) miatt az oldalak legnagyobb része napi frissítésű.

**Nyelv:** a felhasználó-barátság és a megcélzott célcsoport tekintetében is elsőrangú fontosságú kérdés. Érthető, ha egy, csak egy bizonyos állampolgári rétegre vonatkozó ügyintézés, tudnivaló stb. csak egy nyelven tekinthető meg, de sajnos, sok esetben előfordul, hogy az alapvető információkhoz is csak a nemzeti nyelvet beszélők férhetnek hozzá<sup>512</sup>.

**Domainnév / URL:** a logikus internetcím is a felhasználó-barátsághoz tartozik. Amennyiben könnyű "kitalálni", sokkal többen látogatják az oldalt, mintha külön keresgélni kellene az elérhetőséget. Általában az adott ország nyelvén a "kormány" szó szerepel a címben<sup>513</sup>.

<sup>510</sup> A negatív példa ilyen téren Mexikó, Dél-Korea, Portugália és Hollandia, ahol csak a webmesternek írhatunk, vagy egyáltalán nincs lehetőségünk vélemény nyilvánítására. Az etalon pedig az amerikai firstgov.gov, ahol háromféle visszajelzési kategória – téma szerint, szervezet szerint és a firstgov munkatársainak – számtalan feedback-lehetőségével élhetünk. Az észt honlapon is külön menüpont tartalmazza az összes kormányzati e-mail címet; az Egyesült Királyság portálján pedig lehetőség van e-petíció benyújtására, van külön politikai fórum és ún. "speakers corner" is.

<sup>511</sup> A linkgyűjtemény terén etalonnak tekinthető a dél-afrikai portál, ahol 19 kategóriába rendezve található a linkek. A már sokszor említett Dél-Korea, Izrael, Észtország, Szingapúr portálján és az USA firstgov.gov site-ján is hatalmas linkgyűjtemény található.

<sup>512</sup> Portugália és Olaszország oldalain minden információ csak az adott nyelven érhető el. Az etalon pedig Norvégia (5 nyelv) és Németország (4), valamint a többnyelvű országok (Svájc, Belgium).

<sup>513</sup> Érdekes a brit és az (egyik) amerikai portál esete, ahol a fogalomként használt épületnevek szerepelnek az URL-ben. ([www.number10.gov.uk](http://www.number10.gov.uk) – a Downing str. 10 kapcsán; ill.: az amerikai [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov).) Az

A magyar kormányzati portál (elérhető a [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu) címen) a már említett eEurope stratégiában megfogalmazott követelményeket vezérelvként használva úgy épül fel, hogy a lehető legtöbb úton biztosítsa az információkat a felhasználó számára. Tematizálja az elérhető tartalmakat témák, szolgáltatások (alfabetikus sorrendben) és ügyek szerint. Szelektálja a célcsoportokat, logikai és didaktikai megoldásai is figyelemre méltók. Látogatottságát a felhasználói testreszabással, valamint az új szolgáltatások ajánlásával tudja folyamatosan növelni<sup>514</sup>. A nemzetközi mezőnyben is erősnek mondható oldal hiányosságai napjainkban az idegennyelvi változatok területén, és a portál működésének megbízhatóságában mutatkoznak.

Az egyablakos ügyintézés kritériumának megfelelően a kormányportálon érhető el az Ügyfélkapu<sup>515</sup>, mely a magyar kormányzat elektronikus ügyfél-beléptető és azonosító rendszere. Célja, hogy kényelmes körülmények között biztosítsa az ügyfél számára az elektronikus közigazgatási ügyintézés, egyedileg azonosított módon, biztonságosan léphessen kapcsolatba – a központi rendszeren keresztül – az ügyintézés, vagy más szolgáltatást nyújtó szervekkel. Az elektronikus ügyintézéshez valamennyi ügyfélnek egyéni ügyfélkaput kell nyitnia, mely történhet személyesen, valamint – elektronikus aláíró eszközzel rendelkezőknek – távoli regisztrációval. A regisztráció<sup>516</sup> mindkét esetben azonosítással jár, így ezt követően lehetővé válik az e-kormányzati szolgáltatások igénybevétele.

*Napjaink Ügyfélkapujának három gyenge pontja van:*

- *Ha az ügyfélkapu valamilyen ok folytán nem elérhető (például egy adóbevallási határidő közeli nagy terhelés idején), akkor a kapcsolódó szolgáltatások sem elérhetők.*
- *Az ügyfélkapu nem szavatolja az elküldött dokumentum integritását. Azaz csupán az igazolható, hogy a kapún az ügyfél (vagy nevében valaki) belépett, és ott valamit csinált. Az, hogy csatolt-e valamit (pl.: adóbevallást), és ha igen, akkor abban a formában-e, ahogy szerette, azt nem tudjuk meg.*
- *A harmadik probléma, hogy az ügyfélkapu felhasználók túlnyomó többsége egylépcsős (felhasználónév + jelszó) hitelesítést használ. Ez azt eredményezi, hogy a felhasználónév és jelszó birtokában a birtokos bármit tehet az ügyfél nevében. Ebből következik, hogy ha nem szigorodik ez a biztonsági szint, úgy egy kritikus méretet követően<sup>517</sup> a felhasználók szembesülhetnek egy adathalász (dataphising) támadással<sup>518</sup>, mely jelentős anyagi és presztizsvesztéssel sújthatja az üzemeltető szervezetet.*

---

amerikai cím esetében felmerül a "szinonimák" levédésének kérdése is, ugyanis a szintén szervezetre utaló .org végződést egy magánszemély használja ([www.whitehouse.org](http://www.whitehouse.org)), paródia-oldal gyanánt. (– utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>514</sup> A portál 2005-ben megkapta a Magyar Marketing Szövetség díját is.

<sup>515</sup> Az ügyfélkapu jogszabályi feltételeit a KET és a 184/2004. (IV.3.) kormányrendelet „az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról” biztosítják. Ez utóbbit váltotta az Elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX.22.) Kormányrendelet.

<sup>516</sup> A személyes regisztráció az okmányirodánál történik, és öt évre érvényes, meghosszabbítható azonosító-generálást eredményez.

<sup>517</sup> 2008. tavaszán 600.000 regisztrált felhasználót tartottak számon. A kritikus szintet 1,5-2 millióra becsülik. Ekkortól „éri meg” a büntetőjogi kockázatokat is felvállalva az adathalász támadás.

<sup>518</sup> Az ilyen támadások legvalószínűbb forgatókönyve, hogy Ügyfélkapus fejlécű elektronikus levélben közlik a felhasználóval, hogy egy kísértetiesen hasonló domainen (pl.: [www.magyarorszag.hn](http://www.magyarorszag.hn)) keresztül adják meg felhasználói nevüket és passwordjeiket újra. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

## Helyi (kistérségi) portálok szervezése és karbantartása

A települési portálok központi jelentőséget fognak kapni a megújuló közigazgatásban, az e-kormányzat megvalósításában. A sikert nagymértékben meg fogja határozni a portálokon üzemeltetett funkciók, szolgáltatások megjelenése, használhatósága – vagyis a portálok minősége. A portológia e-kormányzattal foglalkozó egyik legfontosabb területe ma éppen ezért a különböző szintű (kormányzati-központi, intézményi, regionális, települési) portálok összehasonlító minősítése, elemzése.

Feltétlenül szólnunk kell arról, hogy egy portált nem elég kifejleszteni, üzembe helyezni, hanem *gondoskodni kell a folyamatos karbantartásáról, az információk aktualizálásáról*, ehhez pedig meg kell teremteni a polgármesteri hivatalon belül a szükséges szervezeti, személyi feltételeket.

Természetesen a portál üzemeltetésének szervesen illeszkednie kell a település fejlesztési terveihez, e-kormányzati céljaihoz is. Attól függően, hogy a portálokon milyen szintű e-szolgáltatásokat kívánnak megvalósítani, a feladatok nagyságrendekkel változhatnak.

Az előzők szerint tehát a következő feltételekről kell gondoskodni:

- A településfejlesztési és az esetleges ágazati stratégiákban (informatikai, marketing, szervezetfejlesztés, e-kormányzati stb.) ki kell térni az e-kormányzati célkitűzésekre és ezen belül a portálok üzemeltetésével, funkcióival kapcsolatos kérdésekre.
- Nagyobb városokban, amelyek strukturáltabb polgármesteri hivattal rendelkeznek, célszerű a portálok üzemeltetésére, karbantartására állandó, központi szervezeti egységből és szervezeti egységenkénti referensekből álló hálózatot kialakítani, hogy a szolgáltatások folyamatosan fejleszthetők legyenek a környezetben, a rendszerben bekövetkezett változásoknak megfelelően, a tapasztalatok, az ügyfelek véleményének feldolgozásával, felhasználva más portálok sikeres megoldásait.
- Az ügyrend fontos részeként kell a folyamatos karbantartással, információfrissítéssel kapcsolatos feladatokat megfogalmazni, az egyes szervezeti egységek ilyen irányú tevékenységét összehangolni.

Az előző feltételekhez kapcsolható a szükséges finanszírozási háttér megteremtése is. Amíg egy informatív, települési funkciókra koncentráló portál kialakítása megoldható saját erőből a helyi vállalkozói szféra támogatásával, addig a *magasabb szintű e-szolgáltatásokhoz szükséges hivatali átvilágítás, az integrált információs rendszer kialakítása*, a szükséges korszerű hardver és alapszoftverek beszerzése már elképzelhetetlen alternatív vagy központi finanszírozás nélkül.

## WAP – SMS

A mobiltelefon alapú kommunikációs felületek – a lakossági penetráció tükrében – egyre inkább előtérbe kerülnek. A csatorna – jellegénél fogva – rövid, tömör információközlésre alkalmas. A mobiltechnológiában rejlő lehetőségek részletes bemutatásával a csúcstechnológia a közigazgatásban c. fejezet foglalkozik.

## DiTV

A Digitális Televízió alapuló közigazgatás<sup>519</sup> közvetlen célja, hogy az állampolgárok egy meglévő – korábban egyoldalú – kommunikációs csatornán tájékozódhassanak. A DiTV adások egyszerű kommunikációs szolgáltatásait kereskedelmi forgalomban kapható dekóderrel is elérhetővé lehet tenni, míg az interaktivitást lehetővé tevő alkalmazások igénybeviteléhez, külön e célra kifejlesztett *set top boxot* kell majd az ügyfeleknek használni.

A TV-t nem csak nézni, hanem használni is lehet majd, abban az esetben, ha a mindenkori kormányok felismerik az ebben rejlő lehetőségeket. Az EU 2012. január 1-től kötelezően átáll a digitális adásokra, így az egyszerű tájékoztató szolgáltatások már ebben az időpontban is elérhetők, abban az esetben, ha a szolgáltatást a mindenkori kormányok kifejlesztik, illetve meglévő elektronikus tájékoztató szolgáltatásaikat adaptálják DiTV-s környezetre.

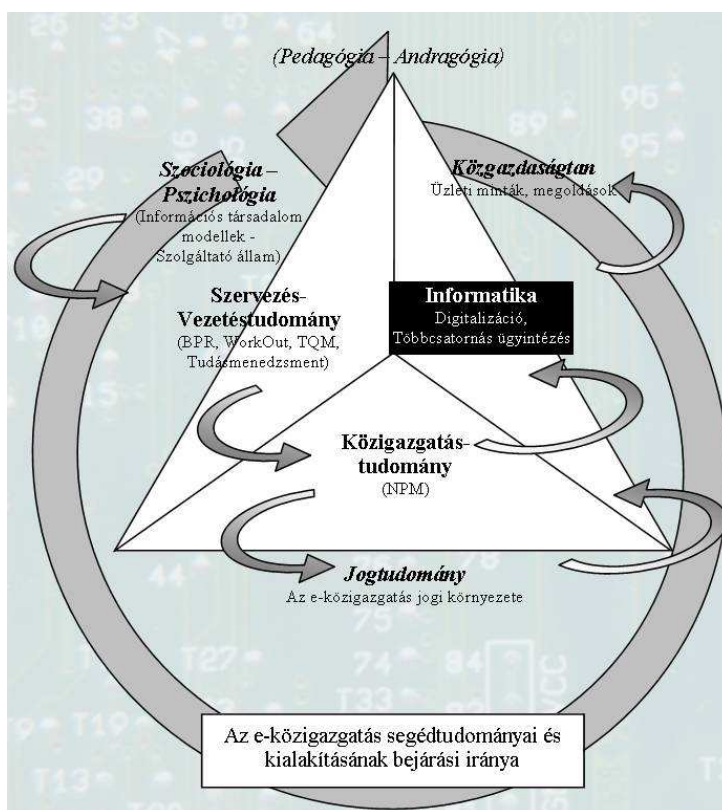


8.7. ábra: Az olasz RAI Utile közszolgálati csatorna képernyőképe  
(Forrás: Jenei, Á., *Elektronikus média és közigazgatás*, EgovA, Budapest, 2007)

A DiTV potenciálja abban rejlik, hogy a televízió felhasználói mutatói nagyon kedvezőek (közel telítettek). Az erre épülő közigazgatási megoldások használatához minimális betanulásra van szükség, így a digitális szakadék csökkenthetővé válik<sup>520</sup>.

<sup>519</sup> A T-gov valamennyi funkcióját lásd a Csúcstechnológia a közigazgatásban c. fejezetnél.

<sup>520</sup> A kép persze némileg árnyaltabb. A szolgáltatásokhoz set-top-box szükséges, melynek ára 5-800 euro között mozog. Ezt az összeget azonban sok, televízióval rendelkező ügyfél nem fogja tudni megengedni magának, így az állami szerepvállalás kérdése markáns sikerkritérium.



## IX. Csúcstechnológia a közigazgatásban

### ***Miért indokolt a csúcstechnológia alkalmazása a közigazgatásban?***

Az információs társadalom bemutatásánál sok szó esett arról, hogy napjaink ICT-orientált társadalmában ami kényelmes, olcsó és jó, valamint hozzásegít minket megszokott rutinaink gyorsításához, elterjed. A csúcstechnológiák<sup>521</sup> jó része ilyen.

Az internetre épülőkhöz kívül három alternatív technológiával és a ráépülő szolgáltatásokkal érdemes foglalkoznunk az új évezred első évtizedének közigazgatásában. Ma már meg sem tudunk lenni mobiltelefon nélkül, holott egy bő évtizeddel ezelőtt még luxusjóságként tekintettünk rá. Felismertük azon funkcióit, amelyekkel életünk könnyebbé válhat. Fejezetünk első része erről szól. Második része a helyzettudatosságra épülő technológiákkal és szolgáltatásokkal foglalkozik, melyek már jelen vannak, de a hétköznapokba épülésük folyamatban van. Végül, a digitális televíziózáshoz kapcsolódó közigazgatási lehetőségeket vizsgáljuk. A digitális televíziózás egy olyan perspektíva, mely 2012-től kötelezően váltja fel az analóg műsorszórást, teremtve egyúttal lehetőséget egy új – kétirányú – kommunikációra.

A három technológia tulajdonképp három csatorna, mellyel az állampolgárok és vállalkozások elérhetők. A közigazgatás választhatna különböző szempontok (technológia

<sup>521</sup> A csúcstechnológia kifejezés, mint kategória, nem időtálló: mindig egy adott időbeli kontextusban érvényes. Az alábbiakban a 2008-ban csúcstechnológiának számító megoldások kerülnek bemutatásra, melyek – az akcelerációnak köszönhetően – akár egy-két évtized múlva inkább archaikus technológiáknak fognak tűnni. Hogy egy kicsi filozófiát is vigyünk a sorok közé, az információs társadalomban a tudományos megállapítások érvényességének élettartama a társadalmi akcelerációval egyenes arányban csökken.

fejlettsége, penetrációs érték, benne rejlő kifutási lehetőségek stb.) alapján, de a közigazgatás nem gondolkodhat az ügyfél fejével. A közigazgatás nem tudhatja, hogy az ügyfélnek adott ügytípus esetén melyik a kényelmesebb (olykor ezt még az ügyfél maga sem tudja, pillanatnyi körülményeitől, korábbi tapasztalataitól, vagy bármi mástól is változhat.). Ezért ha valóban szolgáltató államban gondolkodunk, kénytelenek vagyunk valamennyi csatornát elérhetővé tenni és rendelkezésre bocsátani, hogy az ügyfél válasszon. *A jó utakat az ügyfelek tapossák ki*<sup>522</sup>. Az idő majd eldönti, hogy melyik csatorna életképes, azonban az ügyfél választásának szabadságát a szolgáltató állam nem veszi el, sőt, propagálja és segíti azt.

## Stratégiai tényezők

A csúcstechnológiák alkalmazását az EU támogatási politikája és preferálja, így programjai is támogatják. Kiemelkedő az FP7 (Hetedik Kutatási Keretprogram) és a CIP (Versenyképességi és innovációs keretprogram).

A 2007-2013 évekre szóló CIP (Competitiveness and Innovation) program<sup>523</sup> céljai között szerepel a fenntartható, versenyképes, innovatív és integrált információs társadalom fejlődésének felgyorsítása. Önálló részprogramja az infokommunikációs technológiák politikai támogatási programja, mely rendelkezik:

- egységes európai információs tér kialakításáról IKT eszközök segítségével;
- innováció ösztönzéséről, az IKT alapú beruházások segítségével, az IKT szélesebb körű bevezetésén keresztül;
- integrált információs társadalom és a közérdekű szolgáltatások területén hatékonyabb és hatásosabb szolgáltatások kialakításáról, az életminőség javításáról.

A Hetedik Kutatási Keretprogram 10 témája között szintén megtalálható az információs és kommunikációs technológiák (IKT) területe. Az Unió célja ezzel az európai ipar versenyképességének és az információs társadalom szintjének javítása. Az IKT területén végzett tevékenységek megerősítik Európa tudományos és technológiai bázisát, így segítik az IKT alapú termékek és szolgáltatások megjelenését. Az új – alternatív – technológiákban látja az EU a digitális szakadék csökkentését, a társadalmi kirekesztettség tompítását.

A keretprogram nevesíti is, hogy az IKT fejlődésétől a közszolgáltatások korszerűsödését (a kormányzás és a politikai döntéshozatali folyamatok hozzáférhetőségének és átláthatóságának javulását) is várja. A program erre való tekintettel támogatja a technológiák korlátainak tágítását, az innovatív, nagy értéket képviselő IKT-alapú termékek és szolgáltatások kifejlesztését. A „többet kevesebért” elvárás jegyében így minden olyan funkcionalitás támogatandó, ahol felszínre hozzák a funkcionalitást: a technológiákat funkcionálissá, egyszerűen használhatóvá, elérhetővé és megfizethetővé teszik. Az ilyen új szolgáltatások megbízhatóak, hibamentesek és alkalmazkodnak a felhasználók egyéni igényeihez, elvárásaihoz.

Ugyancsak nevesíti a keretprogram a hangsúlyos alkalmazott kutatások közül a közigazgatásra vonatkozókat: *„a kormányok számára valamennyi szinten: hatékonyság, nyitottság és számonkérhetőség, világszínvonalú közigazgatás biztosítása és a polgárokkal és*

<sup>522</sup> Olyan ez, mint az újabb kori lakótelepi gyalogosutak kialakítása. Első időkben a tervezők találták ki, hogy a lakók merre menjenek. A lakók azonban nem feltétlenül azonos rendezőelvek mentén határozták meg a számukra leghatékonyabb utakat. Ezt figyelembe véve az újabb lakótelepek gyalogos útjait sokszor nem határozzák meg. Hagyják, hogy a lakók maguk tapossák ki a számukra kedvező utat, majd a legkedveltebb ösvényekből csinálnak később rendes utakat.

<sup>523</sup> A CIP az eTEN, a Modinis, az e-Content programokra, valamint az i2010-es stratégiára épül.

*a vállalkozásokkal fenntartott kapcsolat kialakítása, a demokrácia támogatása, az információkhoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára.”*

A Hetedik Keretprogramban új elemként jelentkezett az űrkutatás stratégiai jelentőségének megfogalmazása. Az európai űrpolitikához ezúttal egy hangsúlyos űrprogram is csatlakozott, melynek központi elemei között megtalálhatjuk:

- A GALILEO projekt továbbfejlesztését űrkutatási és navigációs területen;
- a GMES projekt továbbgondolását a környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés területén;
- valamint a műholdas távközlés fejlesztését.

A programok által fejlesztett helyzet tudatosságra épülő szolgáltatások nem csupán az európai gazdaságnak, hanem a közigazgatási szervek és döntéshozók számára is óriási lehetőségeket tartogatnak.

### **M-közigazgatás (M-gov)**

Mint ahogy azt már több oldalról vizsgáltuk a közigazgatásnak csatornákat kell kiépítenie, hogy minél több szálon biztosítsa szolgáltatásainak elérhetőségét. A rádióhullámon alapuló csatornák gyűjtőneve lesz az m-közigazgatás, vagy mobil közigazgatás (m-government, m-governance). Az m-gov elektronikus megoldás, ha úgy vesszük az e-gov része, azonban önállóságot, önálló gyűjtőnevet azzal érdemelt ki, hogy önálló karakterisztikával bír, melyet a következőkben mutatunk be.

Fogalmának definíciója körülhatárolja azokat a kérdéseket, melyekkel az m-közigazgatás, mint részterület foglalkozik:

*Az első – szűkebb – megközelítésben mobilkormányzat alatt a hagyományos vagy elektronikus (elektronikussá adaptált) közigazgatási feladatok nem fix adatátviteli – többnyire rádiószolgáltatáson alapuló – ellátását értjük. A második – tágabb – megközelítésben a mobilkormányzat fogalmához tartozik az így létrejövő mobilszolgáltatás üzemeltetése, a szolgáltatásokat megelőző és követő **stratégiaalkotás, kutatás, fejlesztés** és **szakértői tevékenység**, illetve a hozzájuk kapcsolódó szabályozási tevékenység, **intézményrendszer, szokások** és **felhasználó kultúra** is.*

### **A mobil közigazgatás determinánsai**

A mobil közigazgatás friss terület. Mint közigazgatási ügyintézésre alkalmas állampolgári csatorna 2002-óta ismert hazánkban. Világviszonylatban is ezredfordulós jelenség. Az eltelt idő viszont nem sikerkritérium, a hatékony cselekvés annál inkább. A csúcstechnológiák sikerének sajátossága a közigazgatási (mindenkori kormányzati és önkormányzati) reagálás minősége. A politikai döntéshozókon múlik, hogy egy-egy technológia adta lehetőséget ki tudnak-e használni, vagy sem. Az alább bemutatott tényezőknél minél több területet alakított jól a mindenkori kormányzat, annál jobb az m-közigazgatás jelene, és annál nagyobb perspektívák alakulhatnak a jövőre nézve.

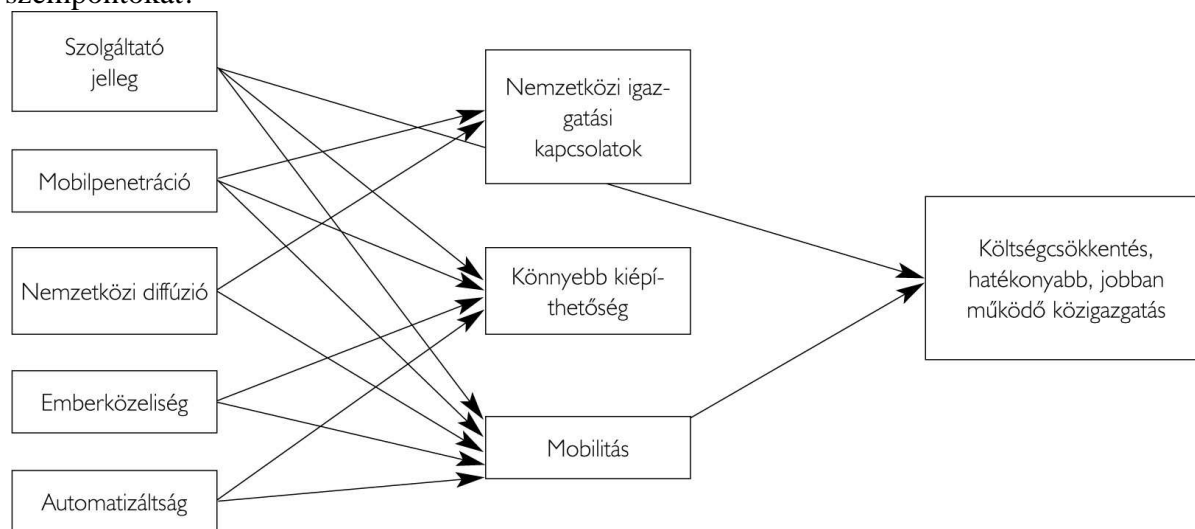
A meghatározó tényezők a döntéshozókon kívül: a technológiában rejlő lehetőség, a társadalmi attitűd, valamint a piaci trend, az alpinfrastruktúrával (frekvencia) történő gazdálkodás, a jogi szabályozás, szabványok és a piaci jellemzők, a legjobb gyakorlatok, mint



szervezők, valamint a fogadó oldali hozzáállás, azaz a közigazgatási dolgozók attitűdje, technológiai affinitása. Érdemes még szólni az ún. „technológiai sötét lovakról”, amelyek megjelenésükkel átszabhatják egy-egy technológia jövőképét.

### A technológia indokltsága

A mobiltechnológia több szempontból érdekes a közigazgatás számára. Itt a kormányzás *szolgáltató jellegét*, az *emberközelséget*, az *automatizálhatóságot*, a *mobilitást* és nem utolsósorban a *mobilpenetrációt* hazai helyzetét, valamint a környező országokban tapasztalható hasonló tendenciákat (*térségi helyzet*) kell kiemelnünk. Vegyük sorra ezeket a szempontokat!



9.1. ábra: A mobiltechnológia indokltsága

(Forrás: Budai, B.–Sükösd, M., *M-kormányzat - M-demokrácia*, Akadémiai, Budapest, 2005, 34.)

**Szolgáltató jelleg.** Bár a szolgáltató állam keretén belül már foglalkoztunk a kérdéssel itt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy ez a közigazgatás átalakításának (és folyamatos átalakulásának) vezéreleme. E szolgáltatás alanya és fenntartója az *ügyfél*: ő az, akiért a szolgáltatás létrejön, és ő az, aki „eltartja” a szolgáltatást. A részvétel tehát nem kiváltság, hanem a közigazgatás elemi érdeke. Kiváltképp fontos ez az olyan technológiák esetén, ahol az igénybevétel általános költségsökkentést is eredményez. Márpedig az elektronikus technológiák napjainkban ilyenek.

**Emberközelség.** Egyrészt azt jelenti hogy *a mobil eszközök az ember közvetlen közelében találhatók az élet mindennapi – akár legextrémebb – körülményei között*<sup>524</sup> is. Másrészt a *technológia közelségét* is jelenti, hiszen a „technikai antitalentumok” is könnyűszerrel küldenek rövid szöveges üzeneteket, hallgatják meg hangpostafiókjuk üzeneteit stb. A számítógép ugyanakkor eddig még nem fért be oly mértékben az ember hétköznapi életébe, mint a mobiltelefon.

<sup>524</sup> Érdekes felmérést készített ezzel kapcsolatban Kovács Kristóf, Krajcsi Attila és Pléh Csaba: Mobilhasználat, időgazdálkodás és extravenzió (in: Nyíri Kristóf (szerk.), *Mobilközösség – mobilmegismerés*, Budapest: MTA Filozófiai Kutatóintézete, 2002.) c. munkájában. A vizsgálat rávilágított arra, hogy az egyetemisták körében mit jelent a „bárhon és bármikor” való elérhetőség. A felmérésből kiderült, hogy a megkérdezettek 38,8%-a általában nem, 19,4%-a pedig soha nem kapcsolja ki mobiltelefonját. Fürdés vagy zuhanyozás előtt 19,4%-uk sohasem, 38,8%-uk általában nem kapcsolja ki mobilkészülékét, míg a szexuális együttlét idejére 3,2%-uk soha, 9,7%-uk általában nem kapcsolja ki készülékét.

**Automatizálhatóság.** Minden elektronikus technika sajátossága lehet, ha kellő (közigazgatási, ügymenet-racionalizálási és informatikai) szakértelem áll a háttérben, így a *költségcsökkentés* ismét szemponttá válik.

**Mobilitás.** Első megközelítésben a holtidő kihasználásának lehetőségét jelenti: a felhasználó az idejét gazdaságosabban használhatja föl, produktivitása a gazdaság szempontjából és saját szféráját tekintve is megnő. A mobilitás lehetősége miatt már azért is magunknál tartjuk a telefonunkat, mert ügyeket tudunk intézni vele. A mobilitás egy másik dimenziója az is, hogy magát a kommunikációs infrastruktúrát el lehet juttatni olyan helyre, ahová a vezetékes infrastruktúrákat nem mindig. Ezzel a digitális szakadék földrajzi dimenziója csökkenthető. Végül, a mobilitás harmadik dimenziója a társadalmi mobilitás, ahol a kommunikációs lehetőség elérésének hiánya miatt nem zárkozunk el egy terület előtt, a kommunikáció ekkor csak a kommunikációs hajlandóságtól, nem pedig a lehetőségektől függ.

**Mobilpenetráció.** Míg az európai országok többségében a mobiltelefonok elterjedtsége telített, addig az egy főre eső számítógépek aránya, valamint az internethasználat közel sem az. A közigazgatásnak – legalább kommunikációra – figyelembe kell vennie egy olyan csatornát, ahol a penetrációs érték telített. Napjaink elektronikus kommunikációjának legszélesebb keresztmetszetét a mobilkommunikáció jelenti.

**Térségi helyzet.** Kelet-Közép-Európában a mobilpenetráció a magyarországihoz hasonló. Ez azt is jelenti, az EU-ba integrálódó országokban lehetővé kell tenni az adatok elérésének és feldolgozásának lehetőségét a közigazgatás számára, erre pedig kézenfekvő lehetőségnek tűnik egy *azonos szabványokon alapuló* (interoperabilitáson nyugvó) *mobilkommunikációs felület*.

### A felhasználók száma: piaci trendek.

A mobiltelefonia hazai elterjedésére érvényes az első fejezetben említett rogersi S-alakú görbe. Az eleinte lassú, majd fokozatosan gyorsuló bővülést hirtelen nagy tömegek csatlakozása követte (elsősorban 1999–2002 között), majd ismét szerényebb mértékű gyarapodás következett. Az S-görbe 2002 után egyre kevésbé meredek<sup>525</sup>: a bővülés dinamizmusa – a piac telítődésének megfelelően – lassan mérséklődni kezd. Ebben a fázisban az attitűdbeli változónak van nagy szerepe, hiszen a szolgáltatások igénybevételének dinamikáját ez determinálja.

Magyarországon tehát telített mobilkommunikációs piac van, amely immár az *intenzív fejlődés* jellegzetességeit mutatja. Azok a távközlési szolgáltatók (és alvállalkozóik) nyernek ma a legtöbbet, akik a már meglévő eszközökön a lehető legtöbb speciális (prémiumjellegű) szolgáltatást tudják nyújtani. Ebben lehet fontos partner a közigazgatás, amely sok, a mobilkommunikáció számára elérhető értékes információval rendelkezik. A közigazgatás így *információ-elosztó, tartalomszolgáltató* szerepbe kerülhet a mobilkormányzati piacon.

### Közigazgatás és mobilkommunikáció.

*A közigazgatás öröksége – általában és a mobilkormányzati szolgáltatások bevezetése szempontjából különösen – a korszerűtlenség és majd minden tekintetben a lemaradás. Sajnos ezt bizonyítják kutatócsoportunk néhány magyarországi városban (Győr 2001–2002, Miskolc*

<sup>525</sup> Újabb felívelési fázis indulhat a M2M (machine-to-machine) alkalmazások erősödésével. Ezen alkalmazások jellegzetessége, hogy különböző eszközöket látnak el SIM kártyával, így azok emberi beavatkozás nélkül lesznek képesek kommunikációra.

2001–2002, Kaposvár 2002, Zirc 2003–2004) végzett vizsgálatainak eredményei. A képzettség és az informatikai eszközökkel való ellátottság alacsony szintje majd mindenhol jellemző. Amiben azonban nagyon gyors változást lehetett tapasztalni az eszközhasználat területén, az a mobiltelefon használata, s ez „alulról”, a dolgozók magánéletéből, otthonából szivárgott be a közigazgatásba. A közigazgatási dolgozók felismerték, hogy a mobiltelefonban rejlő előnyöket (testközeleli, életközeleli, felhasználóbarát) érdemes kihasználni.

Problémát jelent a köztisztviselők körében (főként az EU-csatlakozás után) az informatikai ismeretek és a nyelvtudás egyaránt megdöbbentően alacsony szintje. Az egy főre eső beszélt idegen nyelvek száma a vizsgált városok köztisztviselői körében átlagosan 0,35–0,6 közötti volt az EU-ban elvárt 2-vel szemben. Az e tényezők miatt kialakuló idegenkedés az internettől, a mobiltelefonnal rendelkezés, valamint az a tény, hogy az ügymenet vizsgálatok az ügyfélkezelés körüli feladatok gyakoriságát mutatják, a mobiltechnológiákra irányítja a figyelmet. Úgy tűnik – egyelőre – ez az egyetlen könnyen alkalmazható, elérhető technológia, mely a közigazgatásban dolgozók számára nem okoz problémát.

E szempontok miatt előtérbe kerülnek a call centerek és contact centerek, az integrált ügyfélkapcsolati megoldások, valamint az egyéb IP-alapú kapcsolattartási lehetőségek akár mobiltelefonon is. Eközben a hagyományos megoldásokat párhuzamosan – a lakossági igényeknek megfelelően – fenn kell tartani. A fokozatosság és a csúsztatott váltás az e- és az m-kormányzati technikák kialakításának kulcsfogalmai. Nem várható el mindenkitől, hogy könnyen adaptálja a technológiai újításokat, így az e-/m-szolgáltatások és a hagyományos szolgáltatások párhuzamos fenntartása – a törvényi kötelezettség meglétéén túl - joggal követelhető meg a közigazgatástól.

A korábban említett örökség nemcsak a személyi állomány tudásában, beállítódásában és az eszközeiben jelentkezik, hanem az *ügymenetekben* is, amelyek sokszor nehézkesek, bürokratikusak, indokolatlanul komplikáltak. Ugyanakkor hazánk közigazgatása – részben az EU közigazgatás korszerűsítési elvárásai miatt – jelenleg alakul át kistérségi és regionális tagozódásúvá. Az új struktúra új – a mostanitól akár egészen eltérő – lehetőségeket teremthet, és már meglévő közigazgatási megoldások életképességét szüntetheti meg. A közigazgatás korszerűsítése ezért az ügymenet-racionalizálástól a kistérségi együttműködés kialakításáig számos területen halaszthatatlan fejlesztést tesz szükségessé. Az e- és az m-kormányzati technikák alkalmazása ezekhez a feltétlenül szükséges fejlesztésekhez illeszkedhet.

Magyarország önkormányzati rendszere – mai formájában – nem felel meg az ország, az EU és a kor kihívásainak. Számos területen, és úgyszólván minden településen szükség van a szervezet-átvillágításra, a gátló tényezők megszüntetésére, a korszerűsítésre, a hatékonyság javítására – röviden: az ügymenet-racionalizálásra – természetesen szem előtt tartva a jogszabályi, technológiai, gazdasági és politikai szabályozókat. Az m-kormányzati megoldások jelene és jövője függ attól, hogy milyen lesz az a közigazgatás, melyet ki kell szolgálnia.

### **A frekvenciagazdálkodás politikája**

A hasznosítható frekvencia – jelenlegi tudományos és műszaki tudásunk szerint – nem korlátlan erőforrás. Az erőforrásokról az állam, illetve az állam részéről az NHH (Nemzeti Hírközlési Hatóság) rendelkezik. A frekvenciasávok felosztása, illetve a Frekvenciasávok Nemzeti Felosztási Táblázata rendszerébe való belefoglalás határozza meg a rádiószolgálatok (így a mobilkommunikációs szolgálatok) működési kereteit nemzetközi és nemzeti környezetben.

Korlátokat jelent a frekvenciák szűkös volta, ezért kénytelen minden állam e frekvenciákat pénzzé tenni, azaz koncesszióba adni. A gazdasági és társadalmi tényezők mellett a frekvenciasávok (illetve frekvenciatartományok) kihasználtsága és technikai

lehetőségei határozzák meg a szolgáltatás színvonalát és az azt igénybe venni kívánók számát. Az újabb mobilkészülékek egyre precízebben tudják a rendelkezésre álló frekvenciákat használni, így a jelenlegi szabályozás alá kerülő 9 KHz-től egészen 100, illetve 275 GHz-ig terjedő tartomány egyre nagyobb lehetőségeket nyújt.

A frekvenciagazdálkodás a technika fejlődésétől függően megnyíló frekvenciasávok felhasználását teszi lehetővé az állam politikai (funkcionális és gazdaságossági) szempontjait figyelembe véve. A koncessziós tevékenység gyakorlására a mobilszolgáltatókkal kötött szerződés<sup>526</sup> meghatározott földrajzi-közigazgatási egységet jelöl ki (esetünkben ez a Magyar Köztársaság területe), azonban lehetővé teszi a külföldi pontok felé, illetve az onnan végzett szolgáltatást is. A koncessziós társaságok tevékenységüket a NHH által előzetesen jóváhagyott (hatályos jogszabályoknak megfelelő) üzletszabályzat alapján nyújtják. Az üzletszabályzatot az előfizetők számára hozzáférhetővé kell tenni. Ennek tartalmaznia kell a nyújtott szolgáltatások felsorolását, az előfizetési díjak megállapításának módját, és meg kell felelnie a hatályos jogszabályoknak.

A koncessziók kiadásával kapcsolatban két modellt különböztethetünk meg:

- *Skandináv gazdálkodó modell:* A Skandináv modell hosszútávon gondolkodik. A koncessziók árát alacsonyan tartja, így a piacra lépést megkönnyíti, egyúttal nem zsigereli ki a távközlési szolgáltatókat, hogy azoknak maradjon kerete szolgáltatásokat fejleszteni. A jó szolgáltatások forgalmi adóbevételt generálnak, így hosszú távon akár jobban is járhat az állam bevételeit tekintve. Szolgáltatásai pedig hamarabb indulnak be, technológiája gyorsabban fejlődik, gazdasága gyorsabban pörög. Hátránya, hogy a költségvetés rövidtávon viszonylag nagy bevételről mond le, valamint az állam kockázatot vállal, hogy a technológia sikertelensége esetén jelentős bevételtől eshet el.
- *Kontinentális gazdálkodó modell:* A kontinentális (hazánkra is jellemző) modell lényege az egyszeri – nagyobb összegű – koncessziós díj fizetése. Ez megnehezíti a piacra jutást, azonban ez a szűrés olykor jól is jöhet, hiszen országos szolgáltatásra csak jelentős tőkeerővel bíró cégek vállalkozhatnak. Az egyszeri díj azonnal jelentkezik, a kormányzat nem kockáztat. Hátránya azonban, hogy a távközlési szolgáltatóknak nem feltétlenül marad további pénze szolgáltatásfejlesztésre, így a hálózati beruházás megtérülése elhúzódhat, vagy akár el is maradhat<sup>527</sup>. A szolgáltatások ebben a modellben általában lassabban fejlődnek, a piac kevésbé dinamikus.

A két modell közül – bár mindkettőnek vannak előnyei és hátrányai – a skandináv modellt igazolta vissza többször az élet. Ennek ellenére a választást gyakorta aktuálpolitikai szempontok vezérlik, és a költségvetési lyukak foltozása térségünkben gyakoribb vezérlőelv, mint a skandináv államokban. Ezek azonban a mobil-szolgáltatások, így a mobil-közigazgatási szolgáltatások lehetőségeit is erőteljesen korlátozzák.

### **Mobilgenerációk és technikai szabványok: a helymeghatározás felé.**

A technikai szabályozottság vagy annak hiánya jelentősen átrajzolhatja a fejlődés útvonalát. Elég az USA-ra gondolni, ahol a mobilkommunikáció szabályozásának mellőzése több, egymással nem kompatibilis hálózat létrejöttéhez vezetett. A későbbi összehangolásig a közönség nagy része nem érezte a mobilhasználat szükségességét, a mobil amerikai terjedése

<sup>526</sup> Az első koncessziós engedélyt 1990-ben adta ki az ágazati miniszter a Westel 450 MHz-es, majd 1993-ban a Westel és a Pannon 900 MHz-es szolgáltatásaira. 1999-ben, a Vodafone-nal kötöttek szerződést a GSM 900/DCS 1800 MHz-es integrált szolgáltatásra. A nemrég lezárult UMTS-pályázat a piacon lévő szolgáltatók számánál eggyel több szereplőt várt "befutó"-ként, azonban a három meglévő szolgáltató nyert koncessziót.

<sup>527</sup> Több távközlési cég csődjét is az okozta, hogy egy nagyobb koncesszió megvásárlását követően nem tudták helyrebillenteni a nyereségüket.

így évekig elmaradt az EU-ban tapasztalhatótól, ezért az erre épülő közigazgatási szolgáltatások sem jöhettek létre.

A frekvenciaosztás szabályozottságáról az előbbieken már esett szó. Kérdés azonban, hogy a szolgáltatások államok feletti technikai szabványosítása mennyire fontos befolyásoló tényező. Abszolút az, hiszen ez az egyik legfontosabb követelmény. Nem véletlen, hogy a fejlesztők és a gyártók hatalmas iparági konzorciumokba és érdekszervezetekbe tömörülnek, hogy a közösen alkalmazott technológiákról megállapodjanak.

Ez a lecke az állami szektornak is fontos. A közigazgatás is csak akkor képes hatékony és eredményes e- és m-kormányzati szolgáltatásokat nyújtani, ha összes felhasználója számára ugyanolyan feltételekkel áll rendelkezésre.

A szabványosítás másik oldala a *közigazgatás-technológia*. Hazánkban a jövő szempontjából meghatározó, hogy az európai adminisztrációs adatsere programot (IDA: Interchange of Data between Administrations<sup>528</sup>) szem előtt tartva úgy építse ki adatkezelési formáit és az erre épülő platformokat, hogy elkerülje az országon belül és kívül lehetséges inkompatibilitást. A – már korábbiakban bemutatott – *IDA program* célja annak a kommunikációs infrastruktúrának a létrehozása és működtetése, amely az európai adminisztrációk számára lehetővé teszi a biztonságos adatszerét. Az *egységes és biztonságos platform* biztosítja az adatsere lehetőségét a helyi, a regionális és a nemzeti kormányzatok számára. Magyarországon jelenleg még adatkezelési problémák is jelentkeznek, amelyek a szigetszerű alkalmazásokból, az egymástól független helyi vagy intézményi fejlesztésekből származnak. A *szigetszerű fejlesztéseket* megfelelő szabványosítással (amely gyakran sértheti az önkormányzatok rövid távú, vélt vagy valós érdekeit) fel lehet számolni, a jövőben pedig el kell kerülni.

### Jogi szabályozás és piaci jellemzők

A jogi szabályozás átfogó jellege miatt minden eddig tárgyalt témához kapcsolódik. Az államfelfogás, az állam szabályozó szerepének *konzervatív* vagy *liberális* volta rányomja pecsétjét az iparág fejlődésének egészére, s részterületeire egyaránt. Látunk néhány "sikerállam"-ot, ahol a szigorú – konzervatív – központi szabályozás sikerre vezetett (pl.: Szingapúr). Ugyanakkor a liberális szellemű szabályozások között óriási különbségek mutatkoznak. Dániában a liberális szabályozás olyan erős, hogy a szabad verseny, illetve a könnyű piacra lépés (ún. diszkonzultáló) drasztikusan letörte az árakat. A „távközlési piac pokla”-ként aposztrofált Dániában a percdíjak – a diszkonzultáló megjelenése után - hat hónap alatt 0,17 euróról 0,09 euróra zuhantak; az sms ára 0,07 euróról 0,03 euróra csökkent; a számlás előfizetések díja 6,7 euróról 0 euróra apadt. (Az ilyen mértékű áresés a gyakori használat mellett kötelezheti el a használatától addig idegenkedőket is.)

A jogi szabályozás terén Magyarországon az *adatbiztonság* és az *adatvédelem* problémái vethetik vissza a használatot. A magyar adatvédelem ezen a területen általában – a mobilkommunikáció területén pedig különösen – egyelőre kiforratlan, a jogszabályalkotás európai felzárkózása folyamatban van.

### A mobilkormányzat példái (best practices)

Van tehát frekvenciánk és vannak felhasználóink, de a mobilkormányzat konkrét szolgáltatásait "ki kell találni". Az ötletforrások két területen törhetnek fel. Az *első lehetőség*: meglévő (nem feltétlenül elektronikus és nem feltétlenül közigazgatási) szolgáltatást ültetünk át mobilügymenetre. A *második lehetőség*: nemzetközi példákat keresünk a mobilkormányzati megoldásokat már alkalmazó országokban. (Ez utóbbit az adaptáció többszörös, szigorú kontrolljával lehet csak megtenni.) Az egyes országok közigazgatása,

<sup>528</sup> A témáról bővebben lásd az erről szóló VII. fejezetet.

adminisztrációja, dolgozói, felhasználói, jogszabályi és gazdasági környezet stb. ugyanis más-más szituációt teremtenek, s e különbségek alapvetően meghatározzák az egyes szolgáltatások életképességét. Érdemes megjegyezni: az ötletelés és a szolgáltatások létrehozása akceleratív folyamat: az ötletek és megvalósulásuk új ötleteket szülnék<sup>529</sup>.

Különösen az EU vezető technológiai hatalmai mutatnak fontos szabályozási és technológiai mintákat számunkra. Körükből is kiemelkedik Finnország, amely nemzeti vállalatával (Nokia) a globális telekommunikáció egyik éllovasa lett, így az általa kidolgozott szolgáltatások és technológiák több helyütt szolgálnak mintául. Ilyen minta a Finnországból származó, ún. "drótnélküli személyazonosítást alkalmazó" *Wireless-PKI technológia*, melyet az akkori Belügyminisztérium is a zászlajára tűzött. Így korántsem elképzelhetetlen, hogy az eddig nehézkesen terjedő elektronikus aláírás egyik kézenfekvő formája hirtelen népszerűségi hullámot indít meg, ezzel gerjesztve a hitelesítésen alapuló szolgáltatások tömkelegét.

### "Sötét lovak"

Mint minden technológia elterjedésénél, itt is számolni kell olyan jelenségekkel, melyek a technológia elterjedésének mikéntjét befolyásolják, sőt, akár feleslegessé is tehetik. Napjainkban ilyenek lehetnek a helyzettudatosságra épülő szolgáltatások, valamint a 4G-s távközlés „idő előtti” megjelenése. Nem tudjuk, hogy ezek a szolgáltatások változtatnak, vagy eltörölnek, de hatásuk már most érezhető.

Egyre több olyan kereskedelmi szolgáltatással találkozhatunk Európában, mely a mobiltelefonok azon funkciójára épít, mely szerint – akár méternyi pontossággal – megállapítható a telefont használó pillanatnyi pozíciója. (A pozíció a környező bázisállomások általi reakciókból számítható ki<sup>530</sup>.) Márpedig számos olyan szituáció van, ahol ez az információ akár életmentő is lehet. Ezt igazolja az EU több országában tesztelt és bevezetés előtt álló *E-merge* szolgáltatás, ahol ezt a funkciót kihasználva – vész esetén - sms-alapú automatikus segélykérés indul a fogadó szervek felé.

Gondoljunk bele: mennyire *felhasználóbarát* az a *szolgáltatás*, amely azt is figyelembe véve ad a kérdésünkre választ, hogy éppen hol vagyunk. Nemcsak arra kapunk választ, hogy milyen iratokat vigyünk magunkkal az éppen aktuális ügyintézéshez, hanem arra is, hogy a közelben hol tudnak velünk érdemben foglalkozni, mettől meddig, és netán személyesen kit érdemes keresnünk.

A földrajzi paraméterek jelentősége a regionális m-kormányzati elképzelésekben és az *RFID*<sup>531</sup> - (rádiófrekvenciás azonosítás) *alapú szolgáltatásokban* észlelhető. Az ehhez hasonló lehetőségekkel a közigazgatásnak nagy körültekintéssel és óvatosan kell bánnia, hiszen az állampolgárok egyre féltőbben vigyáznak arra, hogy ne sérüljenek személyiségi jogaik<sup>532</sup>.

<sup>529</sup> A témáról bővebben lásd a tudásmenedzsmentről szóló III. fejezetet.

<sup>530</sup> Lásd: LBS (Local Based Services – Helyzetfüggő szolgáltatások) – MPS (Mobile Positioning System – Mobil helyzetmeghatározás).

<sup>531</sup> Radio Frequency Identification Devices – rádiófrekvenciás azonosító berendezések. A 2446–2454 MHz frekvenciasávban működő technológia alapja egy közel fél dollár értékű microchip, melynek segítségével az azonosítás és a földrajzi helyzet meghatározása elérhetővé válik. A chip – tárolóegység révén – más információkat is tárolni tud. Ezt használták ki – többek között – Csehországban, ahol az útlevél is RFID chippel van ellátva, mely részben védi az adatokat az illetéktelen hozzáférésektől, valamint tárolják az állampolgárok biometrikus azonosítóit (egyelőre az ujjlenyomatokat). Az RFID trónkövetelőjeként már megjelent a „memory spot”, mely nagyobb tárolókapacitással bír, azonban csak 1,5 milliméterről olvasható. Alkalmazási lehetőséget azonban meg kell találni.

<sup>532</sup> A félelem abból fakad, hogy míg háziállatainknál elfogadjuk, hogy RFID chipet lövünk a bőrük alá, ezzel segítve elveszett kedvenceink azonosítását, addig más vonatkozásban már gondot okozhat az ilyen azonosítás. Ha minden RFID chippel van ellátva, akkor mások is könnyen tudhatják, hogy mi van a birtokunkban, mely visszaélésre adhat okot. És még ezen is túlmutat az a felvetés, miszerint Alzheimer kórban szenvedő betegeket is RFID chippekkel látnának el...

Felhasználásuk a kereskedelmi szférában azonban előremutató a közigazgatás számára is. Az eredetileg áruk azonosítására, földrajzi pozíciójának ellenőrzésére és folyamatos követésére kifejlesztett technológia jó eszköz lehet a papír alapú közigazgatás (O-gov) aktáinak követésére, így az állampolgár online választ kaphat a leggyakoribb „hol tart az ügyem?” jellegű kérdésére. Tekintettel a térségben mutatózó ICT penetrációs értékekre és azok változására, az offline világ digitalizált térbe helyezését segítő technológiák még jó három évtizedig létjogosultak lesznek, így a papírok pozíciójának meghatározása megkerülhetetlen lesz.

Érezhető, hogy a harmadik generációs szolgáltatások által nyitott sávszélesedés az adatforgalomra és a ráépülő szolgáltatásokra is jótékony hatással lesz. Azonban az, hogy ez milyen új típusú mobilszolgáltatások létrejöttét eredményezi, a fenti tényezők változásától is nagymértékben függ.

## A mobil közigazgatás mobiltelefonos szolgáltatásainak jelene és fejlődési lehetőségei

A mobil közigazgatás definíciójából adódóan ki kell emelni, hogy nem csupán sms-ből és wap-szolgáltatásokból áll. Ezek csupán a mobil közigazgatás látványos (mobiltelefonra épülő) részei, melyeket az állampolgárok is érzékelhetnek. A mobil közigazgatás nem azonosítható kizárólag az SMS-sel és a WAP-pal<sup>533</sup>.

Ma már számos működő példát találhatunk a mobil közigazgatás sms és wap-alapú szolgáltatásaira.<sup>534</sup> A kiépülő szolgáltatások alapján a mobiltelefon közigazgatási használatát négy markáns részre oszthatjuk:

- **Információs szolgáltatások**
- **Egymenetes egyszerű ügyek intézése, ügyelőkészítés, részmozzanatok intézése;**
- **Mobilfizetés (micropayment szolgáltatások)**
- **Hitelesítés (m-signo, w-pki)**

A települések eddig elsősorban m-demokratikus eszköznek és egyirányú interakciós csatornának kezelték a mobilt (szavazások, információ-lekérés), míg a központi közigazgatásban ezeken túl megtalálható már a kétirányú interakció (egyeztetések, m-aláírás kísérleti használata), valamint a teljes interakció is (m-adózás), igaz, hazánkban még csak „pilot” formájában. Említésre érdemes még a politikai felhasználás, mely helyi és központi szinten is szerepelt, funkciója Magyarországon a 2006-os választási kampányban kiemelkedő volt.

Megállapítható, hogy a mobil közigazgatás mobiltelefonos szolgáltatásai két irányba mozdulnak el, egyrészt a wapos alkalmazások területén (pl.: Budaörs, Békéscsaba, Dunavarsány, Érd stb.);, másrészt az ügyelőkészítések területén, részmozzanatok alkalmazására (pl.: II. kerület, Hajdúszoboszló). A mobil tehát ügymenetgyorsító szerepet kap egyre inkább, míg a korábban áhított e-aláírást kiváltó és jogilag releváns teljes ügyeket intéző szerepe egyelőre még várat magára.

A piac aktuális tendenciáit figyelve egyelőre semmi nem utal a szöveges üzenet eltűnésére, éppen ellenkezőleg, egyre inkább része életünk civil, politikai és személyes

<sup>533</sup> A mobil közigazgatás részei például a készenléti rendszerek, melyek állampolgárokkal nem is érintkeznek. Szerepük azonban korántsem elhanyagolható.

<sup>534</sup> Elsőként az M-kormányzat – M-demokrácia c. könyv gyűjtötte össze az addig elérhető – úttörő - szolgáltatások nagy részét (Budai, B.–Sükösd, M., *M-kormányzat - M-demokrácia*, Akadémiai, Budapest, 2005, 197-232.), később az mmsg.org is számos példát sorol fel.

terének egyaránt<sup>535</sup>. A kommunikáció stratégiai szemlélete ezért azt kívánja, hogy az üzleti szektor mellett a két másik nagy társadalmi terület, a közszféra és a nonprofit szektor szervezetei is tudatosan szöjék mobilkommunikációs hálójukat. (Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az sms- és wap-alapú szolgáltatások fizetős szolgáltatások is lehetnek<sup>536</sup>, azaz a közigazgatás bevételeire is szert tehet.)

Ennek eszköze lehet az sms-tartalomszolgáltatás alkalmazása az állami és a nonprofit szektor számos területén. Itt egyfelől az m-marketing-módszerek átvételére és a másik két szektor sajátosságaihoz való átdolgozására gondolhatunk. Az ügyfélkör-építés, a lojalitáserősítés, a márkaépítés a másik két szektor számára is felhasználható, értelmes és hasznos közösségépítési módszerek. Ugyanígy, az sms-ben nyújtott rendszeres vagy alkalmi hír- és információszolgáltatás is számos módon válhat az állami és a nonprofit szektor hasznára.

### **Információs szolgáltatások és egymenetes egyszerű ügyek, ügyelőkészítés, részmozzanatok intézése**

Jelenleg a következő hivatali területeken képzelhető el (olykor áll fejlesztés alatt) mobil ügyintézés-támogatás:

- Emelt díjas sms a hivatal szolgáltatásban.
  - *Információlekérés, információadás feliratkozás alapján* (Mikor lesz? Mi a határide? Mennyibe fog kerülni?),
  - *Véleménynyilvánítás* (bármely megadott kérdésben, rögzített vagy nyílt válaszok alapján).
  - *Nyomtatványigénylés* (e-mailre vagy postai címre).
  - *Hivatali fizetős hírlevél* (szerkesztett, specifikusabb hírlevél).
- Normáldíjas ipari sms-működtetés.
  - Itt a struktúra az előző fordítottja, azaz az önkormányzat működtet olyan ipari méretű, sms alapú egységet, mely klubszerűen, a feliratkozott felhasználók számára küldi ki az önkormányzat aktuális híreit. Ebben az esetben a lakosságot csak a regisztráció normál sms díja terheli, az önkormányzatot viszont minden egyes válasz-sms ipari költsége.
  - Ide sorolható mindazon korábban említett hivatali szolgáltatás, melyek esetében az önkormányzatnak kiemelt érdeke, hogy a szolgáltatást népszerűsítse, bevezesse, illetve a szavazatok számát növelje.
  - Hivatali nem specifikus hírlevél.



9.2. ábra: wap-os ügyintézési felület Érden

<sup>535</sup> Ferencz Sándor: *A mobil informatikai eszközök hatása információs habitusunkra*. [http://21st.century.phil-inst.hu/2001\\_marc/brosura\\_htm/ferencz.htm](http://21st.century.phil-inst.hu/2001_marc/brosura_htm/ferencz.htm) - Utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>536</sup> Erről bővebben a X. fejezetben lesz szó az ASP modell ismertetésekor.



Azt, hogy milyen jellegű adatok szolgáltatásán kell gondolkodnunk, az eddigi ügyek témáinak gyakorisága alapján több kutatásból is megtudhatjuk, de a korábbi hivatkozásnak megfelelően a Vajda-féle tematika a következő:

*Az állampolgárok által igényelt adatok:*

- személyes jellegű adatok,
- iskolai végzettséggel, képzéssel kapcsolatos adatok,
- tulajdonnal kapcsolatos adatok,
- munkahellyel kapcsolatos adatok,
- lakóhellyel kapcsolatos adatok,
- egészségügyi adatok,
- közlekedési adatok,
- távközlési adatok,
- kulturális adatok,
- turizmussal kapcsolatos adatok,
- szociális, humanitárius tevékenységekkel kapcsolatos adatok,
- az állam és az önkormányzatok működésével kapcsolatos adatok.

*Vállalkozások:*

- az egyes országok gazdasági helyzetéről szóló adatok,
- potenciális vevőkre, felhasználókra vonatkozó adatok,
- konkurensekre vonatkozó adatok,
- beszállítókra vonatkozó adatok,
- közlekedéssel, infrastruktúrával, hírközléssel kapcsolatos adatok,
- környezeti és természeti erőforrások adatai,
- törvényi környezetre, szabványokra és előírásokra vonatkozó adatok.

Más megközelítésben – mely már a kész szolgáltatásokat tekinti célnak, nem a forrásokat – a következő felsoroláshoz jutunk:

- sorszámgénylés (pl. okmányirodai ügyintézéshez),
- információkérés (pl. önkormányzati fogadóórák idejének lekérése),
- nyomtatványigénylés,
- ebek bejelentése és nyilvántartásba vétele,
- véleménykutatás (pl. a mobiltelefonos ügyintézéshez való kedv felmérése),
- közterület-foglalási engedélyezési eljárás,
- lakossági véleménynyilvánítás,
- közérdekű bejelentések<sup>537</sup>,
- önkormányzati hírlevél,
- figyelmeztető üzenetek (pl. a méhészek értesítése permetezéskor),
- népszerűsítő üzenetek (pl. az új sms alapú szolgáltatások bevezetésekor),
- tájékoztatás határozat meghozataláról,
- önkormányzati üzenetek – a lakosság tájékoztatása (pl. közüzemi szünetek bejelentése, választási programok ismertetése, fórumok idejének közlése).

Persze felmerül a kérdés, hogy ebből mi valósul meg a gyakorlatban. A 2002-óta tartó közigazgatási sms- és wap-alkalmazásfejlesztést az akkori Belügyminisztérium, majd Hajdúszoboszló és Bp. XVIII. Kerülete<sup>538</sup> indította útjára. Azóta kiderült, hogy ennek a

<sup>537</sup> E bejelentések egyik legjobb gyakorlata a Budavári önkormányzatnál (Budapest I. kerület) működik, ahol MMS üzenetben lehet jelezni a közérdekű problémákat, melyek befogadásáról a bejelentő SMS-választ kap 24 órán belül.

<sup>538</sup> A XVIII. Kerületi sms szolgáltatást a telefonos üzenetrögzítő funkcióval együtt indították. A versenyből az SMS került ki fölényes győztesként (átlagosan havi 1500 darab SMS érkezik a hivatlaba.). A „panaszládába”

csatornának nem csupán hatékonysági mutatói jobbak, hanem olcsóbbak<sup>539</sup> is, a hagyományos útnál.

Az imént felsorolt feladatok integrált kiszolgálására fejlesztették ki a *Broadcasting Szolgáltató Központ (BSZK) koncepcióját*.

Az BSZK egy olyan – az önkormányzati közigazgatási informatikai rendszerek és adatforrások – szolgáltató, amely az állampolgárok, vállalkozók, társintézmények, települési képviselők, önkormányzat szerveinek és intézményeinek alkalmazottai és az adatgazda önkormányzat között helyezkedik el összekötő kapcsként. A szolgáltatás keretében, egy ICT architektúra alkalmazása elvégzi a megfelelő azonosítást, megteremti az egységes formátumú üzenetkezelést. Ezzel párhuzamosan az üzeneteket mobil alapú kapcsolatra helyezi, - szükség szerint - szolgáltatásokhoz kapcsolódó fizetési folyamatokat kezel. Ugyanakkor, az önkormányzati folyamatokból, adatforrásokból információkat gyűjt, illetve továbbítja, közvetíti ezeket a felhasználók felé. Ellentétes irányban pedig a felhasználóktól kapott interakciókat dolgozza fel és továbbítja az adatgazda önkormányzat adattárházai felé.

Ez a notifikációs és információs szolgáltatás jellegénél fogva rövid, tömör, friss információt közöl, amely felhívhatja a figyelmet eseményre, időpontra, helyszínre és a további, bővebb információszerzés egyéb módjára, helyére, és lehetőséget ad az adott információval kapcsolatos felhasználói vélemény, jelzés visszacsatolására.

### Hitelesítés (m-signo, w-pki)

Az e-tranzakciók hitelesítésére az elektronikus aláírás hivatott, azonban mind a hazai, mind a nemzetközi bevezetése körül gondok adódtak. Ezek elsősorban az eszközterjedés értékére, a szolgáltatás magas árára és bonyolult használatára voltak visszavezethetők. A mobiltelefon látványos elterjedése azonban kijelölte azt az utat, ahol az elektronikus aláírás és a megbízható felhasználó-azonosítás mobiltelefonnal történik, így az elektronikus aláírás elterjesztése kevesebb akadályba ütközik.

A mobilkommunikáció hitelesítési eljárásához először a vezetékes változatot, azaz a PKI-t (Public Key Infrastructure) kell megismernünk. Ez egyszerűsítve „nyilvános kulcsú infrastruktúra”: olyan komponensek és szabályok összessége, melyekkel kiadhatók, kezelhetők és visszavonhatók a digitális tanúsítványok. A PKI globálisan elfogadott rendszer, amely *aszimmetrikus* (azaz nyilvános) *titkosítást* és *digitális igazolást* használ a biztonságos elektronikus dokumentumok és tranzakciók hitelesítése céljából. A PKI megfelel a fizikai személyazonosság igazolására (például személyi igazolvány), hiszen az egyénre jellemző; és pártatlan, megbízható harmadik fél bocsátja ki.

A PKI négy elemre épül:

- *Tanúsító hatóság.* Olyan – a társadalom által elfogadott – szervezet, amely a felhasználó részére kiadja a kulcspárt, majd ennek nyilvános részét egy adatbázisban közzéteszi.
- *Nyilvános adatbázis.*
- *Felhasználó.* Privát kulcs segítségével elektronikusan aláírja az általa küldendő iratot.
- *Alkalmazás-szolgáltatók* (bankok, webszolgáltatók stb.). Az adatbázisból kinyert nyilvános kulccsal ellenőrzik a felhasználó által küldött irat eredetiségét és hitelességét.

---

lakossági panaszokat és észrevételeket lehet továbbítani, melyre 24 órán belül érdemi válasz, vagy az illetékes ügyintézőhöz történő átadás történik.

<sup>539</sup> Egy 20.000 fős településen a kiváltható kézbesítési költségeket SMS-sel pótolva, évi 12-14 millió forintot spórolhat az adott hivatal.

A PKI működési elve egy *kulcspár*ra épül. A titkos *privát kulcs* a felhasználó birtokában van, a *nyilvános kulcs* bárki számára elérhető. A kulcspár felhasználása lehetővé teszi digitális aláírás létrehozását és elektronikus dokumentumok hitelességének megállapítását. A PKI szabvány. Így ennek vezetékmentes (wireless vagyis W) változata a digitális aláírások közül elsősorban a minősített fajtát szolgáltatja, de a W-PKI technológiával minősített és fokozott biztonságú aláírás egyaránt adható.

A PKI-technológiák állnak az olyan tranzakció hátterében, ahol a tranzakció mögötti szándék hitelesítése az aktus fontosságára való tekintettel elengedhetetlen.

A PKI (és a W-PKI is) a következő tulajdonságokkal rendelkezik:

- *Autentikáció.* Biztosítja, hogy a felhasználó valóban az, akinek mondja magát.
- *Letagadhatatlanság.* Az irat eredetét igazolja, így a felhasználó nem tagadhatja le, hogy az üzenet általa került kibocsátásra.
- *Bizalom.* Titkosítás útján (külön kulcspárral) biztosítja, hogy a kommunikáló feleken kívül más számára az üzenet ne legyen értelmezhető.
- *Integritás.* Azt fejezi ki, hogy az információt nem változtatták, másították meg a továbbítás során.

A *W-PKI-technológia* lényege, hogy a PKI imént ismertett követelményeinek teljesítésére a mobiltelefonokat és a mögöttük felépített GSM- (illetve UMTS-) infrastruktúrát használja. A szolgáltatások elterjedését a magas megtérülési ráta is garantálja, hiszen már meglévő infrastruktúrán (GSM) kell üzemeltetni.

A W-PKI lehetőséget teremtő technológia, azaz egységes és szabványos módon biztosítja funkcióit. Így ezekre az alapszolgáltatásokra számos, hozzáadott értékű szolgáltatás építhető fel hagyományos, webes és mobilos környezetben egyaránt.

A mobilaláírás ebben az esetben a telefonban lévő chipkártyában jön létre, amely tartalmaz egy kriptoprocesszort. Ez a megoldás nem igényel semmilyen jelentős újítást, hiszen erre alkalmas a GSM-ben alkalmazott SIM kártya, illetve az UMTS-ben (az Európában bevezetés alatt álló harmadik generációs mobiltávközlési rendszerben) alkalmazott UICC (Universal Integrated Circuit Card) kártya is. A SIM és UICC kártyák használata ebben az üzleti modellben a mobil-távközlési szolgáltatókat chipkártya-kibocsátó szerepbe helyezi.

A mobil-végberendezés által fogadott aláíráskérés elindítja az aláírás alkalmazást a chipkártyán. Az alkalmazás megjeleníti a mobilkészítők kijelzőjén az aláírandó szöveget, és lehetővé teszi az *aláíró PIN kód* beírását. Ha a felhasználó beírja az aláíró PIN kódját, akkor az alkalmazás elkészíti az elektronikus aláírást, és visszajuttatja az aláírást kérőnek. A felhasználó az aláíró PIN kódja beírásával kifejezte szándékát a kijelzőjén megjelenített tranzakció végrehajtására.

A legszigorúbb adatvédelmi elvek teljesülését garantálja, hogy a szolgáltatási szerepek szétválasztottak, így az identitásmenedzsment, a tranzakciómenedzsment és az ezekre támaszkodó elektronikus szolgáltatások menedzselése teljesen elkülönítve valósul meg a W-PKI struktúrában.

Ebben a struktúrában kiemelkedő szerepe van a mobilszolgáltatóknak, hiszen ők látják el a tranzakció menedzsmentjét. Az on-line szolgáltatásokat beindító szervezetek (állami szervek, bankszektor stb.), szabványos és nyílt felületen keresztül, egységes módon képesek elektronikus aláírást integrálni az ezt igénylő alkalmazásaikba, annak tudatában, hogy a felhasználók mobiltelefonjaikkal képesek ezeket a szolgáltatásokat hitelesen, biztonságosan és egyszerűen igénybe venni.

A szolgáltatásokat kiépítő szervezeteknek természetesen nem kell megérteni az elektronikus aláírások alkalmazásának bonyolult technikai részleteit és a hiteles elektronikus dokumentumok kezelésének mikéntjét. A W-PKI szolgáltatási infrastruktúra ugyanis egységes alkalmazói felületeken biztosítja a szolgáltatást.

## Mobilfizetés (micropayment szolgáltatások)

A mobil micropayment<sup>540</sup> szolgáltatások több ok miatt jöttek létre:

- egyrészt a készpénzkímélő elektronikus fizetés egyre több helyen (így a közigazgatásban is) követelmény. Ennek segítségével eleve nyoma van a fizetéseknek és a bizonylatolásnak is. Az elektronikus művelethez szükséges eszköz a mobiltelefon is lehet;
- másrészt az embereknél gyakorta nincs készpénz, viszont fizetést helyettesítő eszköz igen;
- harmadrészt elektronikus fizetéseknél nincs sorban állás és várakozás a megvásárolt termékért. A tranzakciók (értékesítések és fizetések) így gyorsulnak, kényelmesebbé válnak;
- negyedrészt a nem mi megyünk a szolgáltatásért, hanem a szolgáltatás jön el hozzánk.

Megvalósulása napjainkban két irányba fejlődik: bankkártyára történő terheléssel, valamint mobiltelefonszámlára történő terheléssel. Előbbi esetén a mobiltelefonos fizetés közvetlenül a bankszámlát terheli, utóbbi esetén vagy a mobiltelefonszámlát terheli (*postpaid*), vagy előre fel kell töltenünk egyenlegünket (*prepaid*) és abból fogyasztunk.

A mobil fizetések létjogosultsága valamennyi kisösszegű kifizetésnél látszik (pl.: okmányirodai eljárási díjak, illetékek<sup>541</sup>), valamint olyan szituációkban amikor gyorsabbnak és kényelmesebbnek tűnik a vásárlás, mint készpénzzel (pl.: m-parking, autópálya matrica stb.)

## Jövőkép

A mobil közigazgatás jövőjét tekintve azonban kritikusan azt is meg kell állapítanunk, hogy számos kérdés nyitva maradt. A nemzetközi mintakövetésben kifejezetten elszalasztottunk olyan – erőforrásokat alig igénylő – lehetőségeket, melyek felpörgetnék az m-közigazgatás ügyét. Nem jött létre m-közigazgatási fejlesztéseket átfogó portál, tudásbázis (mint például Máltán). Nem épült be kellőképpen sem a nemzeti, sem az intézményi informatikai stratégiákba a mobil-lehetőségek kihasználása (mint például Dél-Afrikában). Nincs az m-kormányzat ügyének közigazgatási – bármilyen szintű – képviselője (mint például az Egyesült Királyságban). Elpuskázott lehetőségeinket számba véve érezhető, hogy a perspektívák is jelentősen szűkültek, szűkülnek.

Márpedig a beszűkült perspektívák tágítása nehézkes. Az újonnan csatlakozottak között a vezető pozíció ezen a téren már vitathatatlanul Észtországé, azonban az „eEurope” által meghatározott feladatokat továbbra is teljesíteni kell. A lehetőség immár kötelességgé alakult. A teljesítéshez pedig a leginkább zökkenőmentes utat kell választani. De bármelyik utat választjuk, elkerülhetetlenek a következő feladatok.

- *Meg kell szilárdítani a kistérségi és regionális közigazgatást, annak egyes intézményeit, mert ingoványos alapon nehezen hozható létre tartós közigazgatási szolgáltatás. Az m-megoldások nagy része nem településre optimalizált, így több település együttműködése esetén lehet gazdaságos. A települési együttműködések kistérségi jellege egyre erősebb, azonban a kistérségek jelenleg nem kaptak*

<sup>540</sup> Mobiltelefon segítségével teljesíthető kisösszegű kifizetések.

<sup>541</sup> Az első nemzetközi micropayment-tel foglalkozó szervezet a magyar SEMOPS volt. [www.semops.hu](http://www.semops.hu), napjainkban már több hazai és nemzetközi szervezet foglalkozik mobil-fizetéssel. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

*szigorú keretet, így intézményrendszerük sem állhatott fel. E nélkül a kistérségi fejlesztések motorja is alapjáraton megy.*

- *Az önkormányzati autonómiát tiszteletben tartva, ösztönözni kell a közigazgatás valamennyi intézményét egy átfogó szervezet-átvilágításra, mely az ügymenet-racionalizálás munkamódszereinek felhasználásával felkészültté tenné őket az elektronizálható, mobilizálható ügymenetekre.*
- *A kormánynak reális alternatívaként kell tekintenie az m-közigazgatásra, ezt a nemzeti és intézményi stratégiákba egyaránt mielőbb be kell építeni. Fontos, hogy az új megoldásoknak legalább kormánybiztosi (vagy államtitkári) szintű, önálló képviselője legyen. A közigazgatási hierarchiában a képviselő hiánya egyenértékű az „ügy elvesztésével”.*
- *A mindenkori kormánynak és önkormányzatoknak propagálniuk kell az említett csatornákat. Magyarország az innovatív országok között sereghajtó (Csehország és Lengyelország előtt) a távközlési technológia (hálózatok, mobiltelefon, számítógépek) hasznosításának fokát illetően<sup>542</sup>. Azaz a lehetőség ott van, azt csak ki kell használni!*

## **Helyzettudatosságra épülő technológiák és szolgáltatások a közigazgatásban**

Kézenfekvő lenne definícióval indítani a „helyzettudatosságra épülő technológiák és szolgáltatások” fejezetét, azonban így a fogalom rejtve maradna. Érezhető, hogy a helyzetudatos szolgáltatások helyhez kötött információkkal operálnak.

A helyhez kötött információ – mint az információ általában – mennyiségileg és minőségileg is növekszik, és a technika fejlődésének köszönhetően egyre könnyebben elérhetővé válik. Így az élet egyre több területén – kiváltképp a közigazgatásban – a stratégiai döntéshozatal egyre fajsúlyosabb eszközévé válik<sup>543</sup>. Napjaink alkalmazásai közül nem véletlenül a vezetékes infrastruktúrával, környezetvédelemmel, településkommunikációval (Kommunikáló önkormányzatok) és településmenedzsmenttel összefüggő projektek a legnagyobbak.

A *helyzettudatosság*, helyhez kötött információktól függ. A helyzetudatosságra épülő szolgáltatások felhasználják a helyi információkat, azonban a helyzetudatosság annyival több, mint a térinformáció, hogy előbbi szolgáltatásai tudják, hogy hol van annak igénybevevője, így automatikusan azokat az információkat nyújtja, amire – feltételezhetően – az igénybevevőnek szüksége van.

Így olyan - helységekre aktualizált – tartalomszolgáltatást lehet kialakítani ezek segítségével, melyek központosítottak illetve centralizálhatók, így méretgazdaságosak, valamint nem utolsó sorban felhasználják a területre vonatkozó, vagy azzal összefüggő információkat, adatokat.

A helyzetudatosságra épülő szolgáltatások alapvetően két technológia bázisán jöhetnek létre: GPS és MPS segítségével.

<sup>542</sup> A London Business School kutatása alapján (2007), mely azt vizsgálta 30 ismérv alapján, hogy az egyes országok milyen mértékben építettek a távközlési technológiákra a társadalmi, gazdasági fejlődés érdekében.

<sup>543</sup> Detrekői, Á.-Szabó, Gy.: *Térinformatika*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002, 15-43.

## GPS

A GPS (*Global Positioning System*) - az Internethez hasonlóan<sup>544</sup> - az Amerikai Egyesült Államok katonai eszközének indult 1973-ban egyelőre csak elméleti síkon. Az első műholdat 1978-ban lőtték fel, a rendszerszolgáltatások hivatalos indulására pedig 1995-ben került sor. A GPS a felhasználó helyzetét távolságmérés alapján határozza meg, melynek alapfeltétele az idő nagyon pontos mérése<sup>545</sup> és a *geostacionárius*<sup>546</sup> pályán mozgó műholdak helyzetének pontos ismerete. A technológia fejlődése a 80-as években tette lehetővé, hogy e két feltétel egyszerre teljesüljön.

Magyarországon 1981-ben merült fel először a GPS alkalmazásának lehetősége egy tudományos előadás keretében. Az első próbamérések azonban csak 1989-ben történtek meg Hollandiából kölcsönzött vevőberendezésekkel. 1991-ben a Magyar Honvédség kettő majd a FÖMI<sup>547</sup> három vevőt vásárolt. Ezek segítségével készült el a mintegy 1200 pontból álló *Országos GPS Hálózat (OGPSH)*. Fontos eredmény, hogy a kárpótlási terepi munkák már e technika segítségével történtek. Ezt követően az alkalmazások a döntően informatikai és navigációs jellegűvé váltak. Napjainkban Magyarország a nyugat-európai országokkal azonos fejlettségi szinten alkalmazza a GPS technikát és kapcsolódó alkalmazásait. Bár közel 15 éve van jelen a technológia, tömeges, személyes használatra nemrég kezdődött meg a közlekedés területén, az elérhető árú navigációs berendezések megjelenésével.

### A GPS működése

A GPS rendszerben keringő műholdak jeleket sugároznak a Föld felszíne felé. Ezek a jelek tartalmazzák a műhold aktuális helyzetét és a műholdon mérhető pontos időt. Miután a rendszer minden műholdja szinkronizált, így jeleiket is pontosan azonos időben küldik a vevők felé, ezért a földi – passzív – vevőkészülékek a jelek feldolgozásából származó mérési adatokból képesek meghatározni saját helyzetüket. A mérés viszonylag egyszerű, hiszen a vevő méri a jel érkezési idejét, és – ismerve a jel indításának időpontját, valamint a jelterjedési sebességet és a fénysebességet – könnyen kiszámítható a műhold és a vevőkészülék távolsága. Tekintettel azonban arra, hogy több műholdról egyidőben érkező jelek feldolgozása egy vevőkészülék számára lehetetlen lenne, így az ún. kódosztásos többszörös hozzáférés technikáját alkalmazzák. Ezzel a párhuzamosan érkező jeleket alkalmasan megválasztott kódokkal különböztetik meg egymástól.

A működéshez feltétlenül szükséges, hogy a vevőkészülék antennája és a műhold között ne legyen akadály. (Ez az adottság teszi több esetben alkalmatlanná a GPS-t beltéri helymeghatározásra<sup>548</sup>.)

A GPS rendszer három alrendszerből áll:

- az *űrszegmensből*: 24 műhold<sup>549</sup>, melyek az egyenlítő síkjával 55 fokos szöget bezáró pályákon keringenek. A pályákat kelet nyugati irányban 60 fokos szögek

<sup>544</sup> A USDOD – az USA Védelmi Minisztériuma a projekt gazdája, csakúgy, mint az ARPANET esetében.

<sup>545</sup> Ezért használnak ezeken a műholdakon rendkívül pontos atomórákat (döntően cézium és rubídium órák).

<sup>546</sup> Föld körüli pálya.

<sup>547</sup> Földmérési és Távérzékelési Intézet – [www.fomi.hu](http://www.fomi.hu) – utolsó letöltés: 2008.10.01.

<sup>548</sup> Persze számos kiegészítő fejlesztés született már ennek a problémának az áthidalására is.

<sup>549</sup> Ezek a műholdak napelemmel működő, 2 tonnás szerkezetek, melyek tervezett élettartama 15 év. Helyet kap rajtuk az adóberendezés és a hozzá tartozó antennák és modulátorok, az atomi órák, a tápegységek és napelemek, a navigációs egységek és a fedélzeti számítógép, a helyzetstabilizáló elemek, a műholdköz- és a földi kommunikációs egységek.

választják el egymástól. Ezzel a konstellációval érhető el, hogy egy felhasználó négynél kevesebb műholdat ne lásson<sup>550</sup>.

- a *felhasználói rendszerből* (vevőkészülékek és szolgáltatások<sup>551</sup>) és
- a *vezérlőrendszerből*: mely áll egy központi vezérlő állomásból, monitorállomásból és földi antennákból. A földi vezérlőegység feladata a műholdak működésének folyamatos figyelése, pályadatainak mérése, a műholdak állapotának ellenőrzése, a műholdon tárolt adatok frissítése, a műhold fedélzeti óráinak szinkronizálása, a navigációs üzenettár frissítése, a helymeghatározáshoz szükséges korrekciós adatok<sup>552</sup> gyűjtése és továbbítása a műhold felé.

Fontos megjegyezni, hogy a GPS rendszerek kétféle kódot használnak. A *C/A kód* a döntően civil standard helymeghatározó szolgáltatást támogatja. Az ezzel a kóddal támogatott szolgáltatások helymeghatározási pontosságát szándékosan – például az időzítés eltolásával vagy a kóddal együtt közölt pályaadatok hibás megadásával – csökkentik, hogy a legprecízebb helymeghatározás lehetőségével csak az arra jogosult felhasználók élhessenek. A *P(Y) kód* ezzel szemben nagyságrenddel precízebb helymeghatározást tesz lehetővé. Ez a kód azonban civil felhasználásra nem elérhető.

A mérési pontosság mindeztől függetlenül növelhető a földi vezérlő és monitorállomások számával, a mérési frekvenciák számának növelésével (több frekvencián történő különböző mérések), valamint differenciális helymeghatározással.

A mérési módszereknél több szempontot különböztethetünk meg, melyek közül most a három legjelentősebbet soroljuk fel:

- *Abszolút mérés – Relatív mérés*: A térbeli koordináták kiszámításához egy vevő méréseit használjuk fel, vagy pedig két vagy több vevő egyidejű mérésének felhasználásával az egyik vevő ismert helyzetéhez képest a másik vevő térbeli helyzetét határozzuk-e meg? (lásd DGPS mérés!)
- *Statikus mérés – Kinematikus mérés*: A vevőberendezések a mérés során a térbeli koordináta rendszerben fix helyen vannak és mozdulatlanok, vagy a műszerek közül egy, vagy több az észlelés alatt mozog?
- *Valós idejű mérés – Utófeldolgozásos mérés*: Hol születik meg a mérési végeredmény? A terepen, vagy csak egy későbbi, feldolgozási fázist követően, akár a méréstől távol?

## MPS - LBS

A helyfüggő szolgáltatások célja, hogy különböző infokommunikációs technológiák segítségével a felhasználó számára tartózkodási helyétől függő információkat nyújtson. Az előzőekben mindezeket GNSS<sup>553</sup> típusú rendszerekkel és készülékekkel oldottuk meg. Van azonban egy másik megoldás, mely a meglévő infrastruktúrát – apró kiegészítésekkel – használja. Ebben láttak egyre nagyobb lehetőséget a mobilszolgáltatók. Kézenfekvő, hogy ha egy technológiában benne rejlik egy külön – prémium – szolgáltatás lehetősége, akkor azt a szolgáltatás színvonalának (és az ARPU<sup>554</sup>) növelése érdekében ki kell aknázni. Így jöttek

<sup>550</sup> Ennek esélye 0,01%, azaz minden 10.000-dik felhasználóval fordulhat elő. Ők is pár perces várakozás után képesek lesznek venni legalább négy műhold jelét (a föld és a műholdak mozgásának köszönhetően).

<sup>551</sup> A vevőkészülékek bemutatásától eltekintünk, a szolgáltatások és szolgáltatási lehetőségek ismertetésére később kerül sor.

<sup>552</sup> Időjárási adatok, a légkör és az ionoszféra állapotjellemzői stb.

<sup>553</sup> GNSS = Global Navigation Satellite Systems – Globális Műholdas Navigációs Rendszerek

<sup>554</sup> ARPU = Average Revenue Per User – Egy főre eső átlagos bevétel. Ennek növelésével lehet intenzív növekedést elérni egy amúgy telített piacon, mint amilyen a mobiltávközlés piaca.

létre a *mobiltelefon alapú helymeghatározó* (MPS – Mobile Positioning System<sup>555</sup>) rendszerek, és az azon működő helyzetfüggő, vagy *helyinformációs* (LBS – Location Based Services) szolgáltatások.

A Helyinformáció szolgáltatás Előfizetője képes meghatározni a saját tulajdonában álló GSM számok földrajzi pozícióját az előfizetések Felhasználóinak hozzájárulása esetén, illetve képes harmadik Előfizető tulajdonában álló GSM számok pozíciójának meghatározására, ha az Előfizető, illetve az előfizetések Felhasználói ehhez hozzájárulásukat adták.

A Helyinformáció szolgáltatás során az Előfizető, számítógépéről webes felületen keresztül (adott technikai feltételek mellett) indít helymeghatározásra irányuló lekérdezéseket a mobil operátor felé, a cella alapú helymeghatározást megvalósító rendszerhez (*Location Server*).

A *Location Server* képes a GSM hálózathoz kinyert adatok alapján meghatározni, hogy az ügyfél mobilkészüléke melyik cellában tartózkodik, és ezt átfordítja koordinátákká. A cellák adatait kör vagy poligon formátumban képes visszaadni, EOVS<sup>556</sup> vagy WGS84<sup>557</sup> vetületi rendszerben. A helymeghatározás pontossága a cellamérettől függ, amely 50 métertől (legkisebb cellaméret) 30km sugarú körig terjedhet (GSM rendszerben az a távolság, ahol az időzítések szinkronizációs feltételei még teljesülnek), így ez vidéki környezetben több km-is lehet. A szolgáltatás csak belföldön használható, mivel a Location Server csak a saját GSM szolgáltatónál regisztrált telefonszámokhoz rendelt cellainformációt képesek biztosítani.

Tehát a mobil operátor interfész hozzáférést biztosít, ezen túl egyéb informatikai támogatást a szolgáltatással nem nyújt. Az Előfizető gondoskodik arról, hogy a lekérdezések indításához illetve a visszakapott koordináták megjelenítéséhez szükséges alkalmazást megvalósítsa, vagy beszerezze. Egy GSM szám földrajzi pozíciója, csak egy Helymeghatározó számára kérdezhető le.

A helymeghatározás három fő igényét különböztethetjük meg:

- *Minden helyváltoztatást érzékelünk (triggering)*: ez a megoldás egyelőre a jelenlegi hálózati elemekkel nem valósítható meg költséghatékonyan. A helyváltoztatás esetén ilyenkor az adott GSM cella méretének megfelelő változást értjük. Változás csak új cellába történő belépés esetén valósul meg.
- *Periodikus lekérdezés*: a location servert adott időközönként lekérdezi az alkalmazás, a mobilkészülék pozíciójának megszerzése érdekében. Abban az esetben, ha a mobilkészülék alkalmas a helyinformáció hálózathoz történő adatkinyerésre, akkor ezt SMS-ben is képes továbbítani. (Ekkor nincs szükség a location server lekérdezésére, a mobiltelefon automatikusan küldi az SMS-t.)
- *Eseti lekérdezés*: a helyfüggő információs szolgáltatásoknál (pl.: Navigátor) használt megoldás.

<sup>555</sup> 2003 óta üzemel a WPS (WIFI Positioning System) nevű alternatív mobiltelefonos helymeghatározás. A WIFI, majd később más W-LAN hálózatokhoz történő kapcsolódás alapján állapítható meg a felhasználó pontos földrajzi pozíciója.

<sup>556</sup> EOVS = Egységes Országos Vetületi rendszer. A földmérési térképek vetületi rendszere, ami 1976-ban került bevezetésre. Ferdetengelyű, szögtartó, ún. süllyesztett hengervetület.

<sup>557</sup> Geodéziai Referenciarendszer (koordináta-rendszer), melyet a GPS rendszerek használnak. (1984-ben hozták létre.)



## Helyzettudatosságra épülő alkalmazások és hasznosítási lehetőségek a közigazgatásban

Számos stratégiai dokumentum jelzi az alkalmazás lehetséges, vagy elvárt területeit. Az első, jelentősebb – és napjainkban is még hatásait éreztető – dokumentum az EU által 1995-ben kiadott „GI 2000” Útban egy Európai Földrajzi Információs Infrastruktúra felé (Towards European Geographical Information Infrastructure) című szakmai összeállítása volt.

Az anyag kilenc jelenlegi és jövőbeli hangsúlyos területet emelt ki<sup>558</sup>, így:

- kormányzati információs rendszerek (például regionális tervezés, honvédelem, ingatlan-nyilvántartás, útnyilvántartás stb.);
- ellenőrző és irányító rendszerek (pl.: katasztrófa-elhárítás);
- környezetvédelem (pl.: monitoring);
- természeti erőforrás-feltárás és -gazdálkodás;
- városi és községi területek irányítása, tervezése, gazdasági fejlesztése;
- közművek (beleértve a telekommunikációt is);
- közlekedéstervezés és irányítás;
- üzleti tevékenység (a marketingtől az idegenforgalomig);
- oktatás és kutatás.

A Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) hat helyen tesz említést térinformatikai jellegű közigazgatási feladatokról<sup>559</sup>:

- Az infrastrukturális szolgáltatások főiránynál követelményként szabja, hogy a különböző fejlesztési és felhasználási igényeknek és az európai térinformatikai szabványoknak megfelelő alaptérképek jöjjenek létre, melyek az ország egész területét lefedik.
- Az ágazati stratégiákon belül a belügyi szakfeladatoknál a katasztrófavédelem vonatkozásában a bevetések koordinálását (településszintű adatokkal) komplex térinformatikai rendszereknek kell támogatni.
- Szintén belügyi feladatként (államhatár őrizet és határforgalom ellenőrzés) a schengeni előírásoknak megfelelő határőrizeti eszközöket és alkalmazásokat rendel el kialakítani, így – többek között – GPS-en nyugvó hálózatot is<sup>560, 561</sup>.
- A MITS-ből kimaradt, de a lábjegyzetben jelzett Rendészeti stratégiában szerepel a bűnözés mindenkori aktuális helyzetét követő, térinformatikai eszközökkel támogatott bűnözés-földrajzi információs-rendszer létrehozása.
- Ugyancsak az ágazati feladatoknál a környezetvédelmi szaktárca feladataként jelöli meg egy olyan, a nagyközönség számára egységes és aktív térinformatikai

<sup>558</sup> Idézi Detrekői, Á.-Szabó, Gy., Térinformatika, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2002, 19.

<sup>559</sup> Tegyük hozzá, nem elsőként, hiszen a Magyar Válasz c. stratégiai dokumentum, vagy akár a Tézisek az információs társadalomról c. dokumentum is említ ilyen feladatokat általában a következő megfogalmazással: *Az infrastruktúra-adatvagyron digitalizálása részeként el kell készíteni a hivatalos digitális alaptérképet, valamint szabályozni az ehhez történő hozzáférést.*

<sup>560</sup> Itt rendel el új, lakossági szolgáltatásként azt a határinformációs rendszert, mely a határállomások nyilvántartási rendjéről, forgalmáról, a várható átlagos határátkelési időhosszról nyújt tájékoztatást, valamint – zsúfoltság esetén – alternatív átkelőhely ajánlásával segíti a ki- illetve beutazni kívánókat.

<sup>561</sup> Az akkori Belügyminisztérium 2003-2006-os (ún. közigazgatási és rendészeti) stratégiája ezen felül említést tesz a GPS technológia lehetőségeit kiaknázó, a terepen történő adatgyűjtést, illetve adatfrissítést alkalmazó megoldásokról, kiemelve a veszélyes áruk fuvarozásának katasztrófavédelmi szempontú informatikai támogatását.

felület biztosítását, ahol a publikus és közcélú, környezetvédelmi és vízügyi objektumok elérhetők, azonosíthatók, a legfontosabb kapcsolódó adataik lekérdezhetők és megjeleníthetők.

- Hasonlóan a környezetvédelmi tárcához rendelve térinformatikai alapon nyugvó egységes természetvédelmi információs rendszert vár el a stratégia.
- Közlekedési feladatként<sup>562</sup> jelöli meg a vasúti GPS bázisú járműkövetési lehetőségek megteremtését (legalább a nemzetközi forgalmú törzshálózaton), valamint a belvízi hajózási elektronikus járműkövető és azonosító, továbbá segélyhívó és kommunikációs rendszer fokozatos kiépítését a főbb (nemzetközi forgalmú belvízi hajózási) folyam-szakaszokon.

A települési elektronikus közigazgatásra vonatkozó MITS e-önkormányzat Ágazati Informatikai Stratégia miközben megfesti az ideális – 2012 és 2015 közé prognosztizált – önkormányzat vízióját, külön alfejezetet rendel a közigazgatási térinformatikai alkalmazásoknak. Itt kiemeli, hogy a közigazgatási adatok jelentős része rendelkezik térbeli tulajdonsággal, megemlíti példálózó jelleggel pár lehetséges alkalmazást: ingatlanvagyon-kataszter, településrendezés, építészet, városfejlesztés, környezetgazdálkodás, közművekkel, természeti erőforrásokkal, mezőgazdasággal, erdőgazdálkodással, kereskedelemmel, iparral, távoli és helyi közlekedéssel kapcsolatos és további feladatokat.

A részstratégia nagy eredménye, hogy a térinformatikai alkalmazások nem csupán önálló területet képeznek, hanem rávilágít annak jelentőségére, hogy a hagyományos (pl.: településüzemeltetési, településfejlesztési, gyámügyi, szociális, gazdálkodási stb.) adatbázisokat térinformatikai megoldásokhoz kapcsolva újabb, plasztikusabb információhalmazhoz jutunk.

Ezek a hazai követelmények persze EU szintű dokumentumokban is megjelennek (bár nem minden esetben ennyire körvonalazottan). Magyarország is részt vett már helyzetfüggő közigazgatási EU projektben (pl.: PHYSAN projekt<sup>563</sup>). Az eddigi stratégiák és a témafelmerülések végtelen sorának hosszadalmas ecsetelése helyett azonban térjünk rá arra a stratégiára, mely a terület jövőjét határozza majd meg, ez pedig a Fehér könyv az európai úrpolitikáról<sup>564</sup>.

A Fehér könyv olyan kulcs-területeket fogalmaz meg, amelyeknek a jövőben kiemelkedő szerepe lesz az EU politikák sikerének megvalósításában. Ezek a területek a következők:

- Az úrkutatáson alapuló szolgáltatások egyrészt csökkenthetik a társadalmon belüli és a fejlett és frissen csatlakozott államok közötti digitális szakadékot<sup>565</sup>, így juttatva el a társadalmat tudásalapú gazdaságba, tudásalapú társadalomba. Az úrkutatás által elérhető technológiák gazdasági növekedést, munkahelyteremtést, ipari versenyképesség növekedést, mindezeket keresztül gazdasági növekedést eredményezhetnek. (Ez a terület nem csak lehetőségként, hanem ajánlasként is szerepelt az eEurope 2005-ös akciótervben. A digitális szakadék új technológiával történő áthidalása konkrét ajánlások formájában már elérhető.)

<sup>562</sup> Megfigyelhető, hogy a civil szervezetek és vállalkozói szféra is ezt a területet kiemelten fontosnak tartja. Erre jó példa az INFÓRUM 2005. februári Iparpolitikai ajánlása, melyben az intelligens közlekedésfejlesztést GPS alapon, térinformatikai megoldásokkal képzeleli el.

<sup>563</sup> A PHYSAN projekt olyan növény-egészségügyi információs rendszert takar, melyben a karantén-károsítók megjelenési helyének pontos megjelöléséhez GPS-t használnak. A projekt az IDA – IDA bc program keretén belül működik.

<sup>564</sup> (Com)2003 673 final

<sup>565</sup> digital divide – e-gap(!)

- A második kulcsterület a Kyotó-i egyezményben is megfogalmazott fenntartható fejlődés. A földmegfigyelési eszközök a környezetvédelmi menedzsment részeként biztosíthatják a növénytakaró és az állatpopulációk védelmét, elősegíthetik környezetbarát mezőgazdasági modellek megvalósítását.
- A harmadik kulcsterület a biztonság és védelem szegmense. Az EU pilléreként sarjadó biztonságpolitika elképzelhetetlen az űrkutatási kapacitások felhasználása nélkül.
- Végül negyedikként a szegénység elleni küzdelem és a segélypolitika területe szerepel. Az űrtechnológiával (földmegfigyelés és navigáció) hatékonyabbá tehető a termőföld védelme, a víz felhasználása, a termésbecslés, az árvíz-előrejelzés és tűzvész megfigyelés.

Ezen stratégiai célok mellett a már létező programok (pl. GALILEO) megvalósítása központi elemei az európai űrkutatási stratégiának. A Galileo biztosíthatja Európa számára az önálló, civil és védelmi – biztonságpolitikai célokat egyaránt szolgáló – navigációs kapacitást. A GMES<sup>566</sup> a környezetvédelmi alkalmazásai mellett szintén rendelkezik védelem és biztonságpolitikai aspektussal: a határok megfigyelése, illegális migráció megakadályozása és humanitárius krízisek előrejelzése és monitorozása is az alkalmazási területek közé tartozik.

## A helyzettudatosság jövője és lehetőségei

A helyzettudatosságra épülő alkalmazásokat a szakma „technológiai sötét lovaknak” tartja, hiszen potenciáljuk óriási. Az viszont, hogy valós hatásuk mekkora lesz nagyon sok tényező függvénye. A legfontosabb a nemzetközi technológiai fejlődési trend alakulása.

Jelenleg – úgy tűnik – a GNSS rendszerek között valódi verseny jöhet létre (főként a GPS III és a Galileo között), mely jó hatással lehet a fejlesztés gyorsaságára, a szolgáltatások számára és színvonalára. A kérdés ezek után az, hogy a Galileo<sup>567</sup> mikor nyújt szolgáltatást.

A mobil technológiák és GNSS technológiák is konvergálnak, ami jó jel az erre épülő (LBS) szolgáltatások vonatkozásában. Az igazi kérdés tehát az lehet, hogy a technológiai lehetőségekkel hogyan él Európa, illetve Európához mennyire flexibilisen illeszkedik Magyarország.

Az Európai Unió – mai állás szerint – 2010-re tudja indítani a Galileo-n alapuló szolgáltatásait, mely időtáv kellően nagy ahhoz, hogy valódi hatásait ki tudjuk számítani. De az ESA<sup>568</sup> tagországok már gőzerővel készülnek a szolgáltatások hasznainak learatására. Hazánknak azonban e téren még lemaradásban van.

<sup>566</sup> Global Monitoring for Environment and Security – Globális Környezetvédelmi és Biztonsági Megfigyelés

<sup>567</sup> A Galileo az EU és az ESA közös (GJU- Galileo Joint Undertaking)) vállalkozása, mely egyben Európa jelenleg legnagyobb infrastrukturális beruházása. Célja, hogy legyen egy olyan – elsősorban civil célra tervezett – rádió-navigációs és helymeghatározási rendszer, mely pontosabb, mint a meglévő rendszerek (a műholdak elhelyezkedésének, valamint a földi irányító-, támogató és ellenőrző rendszernek köszönhetően); jelentős gazdasági hasznot termel (tehát a befektetés megtérül); kifejezetten civil felhasználásra fejlesztik, figyelembe véve az üzleti felhasználási területek folyamatos rendelkezésre állás igényét is, valamint a biztonsági és védelmi feladatokat; EU kontroll és irányítás alatt működik.

A Galileo rendszert 30 (27 rendes és 3 tartalék) műhold felhasználásával tervezik. A műholdak 23.000 km magasan, geostacionárius pályán találhatóak. A tervezett üzembeállítás 2010 után várható, azonban már most is kísérleti üzemben áll néhány műhold az EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service) részeként. Ezek a műholdak a NAVSTAR és a GLONASS rendszerekhez kapcsolódva adnak korrekciós jeleket Európa számára, mintegy a Galileo előfutáraként. 2006. nyarán merült fel, hogy 30 műhold helyett 24-25 műhold is elegendő lenne, tekintettel arra, hogy a rendszer költségeit alábecsülték. Ennek ellentmond, hogy kevesebb műhoddal nem lehet garantálni azt a technikai színvonalat, amit a definíciós fázisban megjelöltek.

<sup>568</sup> ESA – European Space Agency – Európai Űrügynökség

Amit biztosan tudunk, hogy a helyzettudatosságra épülő szolgáltatásokat munkajellegű felhasználásként a következő területeken használják már jelenleg Magyarországon:

- vízi közlekedés;
- polgári védelem;
- rendszerintegráció;
- vasúti közlekedés;
- olaj- és gázkutató, ill. szállító;
- vezetékes és vezeték nélküli hírközlés;
- flottairányítás, flottamenedzsment;
- távérzékelés, távmenedzsment;
- mezőgazdaság;
- természetvédelem;
- geológia és geofizika;
- közúti közlekedés;
- vízügyi alkalmazások;
- építés, építéstudomány, bányászat;
- környezetvédelem;
- vezetékes közmű;
- térképészet;
- térinformatika;
- földmérés.

Ezek a felhasználók mindenképp használják e technológiákat, függetlenül attól, hogy megkönnyítjük-e helyzetüket, vagy sem. Állami támogatással és az alább felsorolt feladatok teljesítésével a felhasználói körök bővülnének, és a PWC által előre jelzett nemzetgazdasági és szociális közvetlen és közvetett hatások fokozottan érvényesülnének. Bemutatva az üzleti és lakossági alkalmazásokat, látható, hogy a lehetőség valóban benne rejlik a technológiában.

Felmerül viszont a mindenkori kormányzat felelőssége. Finnországban – mint a legjobb megoldások is mutatják – jó inkubációs környezetben fejlődnek a technológiára épülő vállalkozások. Magyarországnak hasonló hozzáállással a következő feladatokra kellene összpontosítani:

- *Fel kell állítani egy olyan szervezetet, mely koordinálja a helyzettudatosságra épülő technológiai fejlesztéseket, vállalkozásokat, aktív kapcsolatot tart fent és export-import lehetőséget biztosít.*
- *Biztosítani kell, hogy a valós tudományos párbeszéd a tématerületen meginduljon itthon és nemzetközi szinten egyaránt (pl.: GIG felélénkítésével).*
- *Folyamatosan kutatni kell a felhasználási lehetőségeket, gyűjteni kell a legjobb megoldásokat és ezeket online elérhetővé kell tenni.*
- *Az Internethez, és az internetes szolgáltatásokhoz hasonlóan népszerűsíteni kell a helyzettudatosságra épülő szolgáltatásokat a lakosság körében, kiemelve az ezekben rejlő lehetőségeket, előnyöket.*
- *Támogatást kell biztosítani a kistérségeknek és régióknak ahhoz, hogy saját helyzettudatosságra épülő szolgáltatásokat hozzanak létre.*
- *Pilot projektek létrehozását kellene ösztökélni elsősorban a közcélú alkalmazások területén.*
- *Garantálni kell, hogy a jogszabályi akadályok (illetve szabályozatlanság) elhárulnak az alkalmazások útjából, a törvényi háttérrel a jogalkotóknak kell biztosítani.*

- *Végül garantálni kell a létrehozott és a területen már működő szervek intézmények financiális működését (személyi és anyagi feltételeit)*<sup>569</sup>.

Ha ezek a feltételek létrejönnek, szép reményekkel állhatunk a helyzettudatosságra épülő szolgáltatások elé.

## **T-közigazgatás (T-gov)**

Fejezetünk harmadik felében egy olyan csatornát vizsgálunk<sup>570</sup> röviden, mely Magyarországon e sorok írásának pillanatában még nem létezik, azonban Európában 2012. január 1-jétől (*digitális átállás*) mindenki számára megnyílik. Ez a digitális televíziózás alapuló közigazgatási ügyintézés, a t-közigazgatás.

A néhány éve tartó előkészítő folyamat, a jelenleg is folyó kísérleti adások fokozatos bővítése mellett zajlik a nemzetközi frekvencia-elosztó koordináció, melynek eredményeképp 2010-től országosan elérhető hálózatok épülnek ki az Európai Unió területén, melyek 2012. január 1-jétől kizárólagosak lesznek, eltüntetve az analóg hálózatokat.

Annak ellenére, hogy még sokhelyütt nincs jelen a technológia, hamarosan mégis teljesen telített penetrációs értékekkel találkozunk. Ebben rejlik a csatorna ereje, hiszen a digitális szakadék, mely a közigazgatási ügyintézt is árnyékolja, itt hamar tűnhet el. Anglia és Olaszország példája<sup>571</sup> igazolja, hogy azok a rétegek, amelyek ódzkodnak a személyi számítógéptől, a mobiltefontól, a televízióval szemben mégis elnézőek, még akkor is, ha a megszokott funkciókon túlmutató szolgáltatásokkal (jelesül interaktív ügyintézésel) találkoznak.

Az interaktív digitális kábeltelvíziózás úttörői<sup>572</sup> szerint a t-közigazgatás 2003-ban megfogalmazott *hármás célja*, hogy

<sup>569</sup> Kétségtelenül ez a legnehezebb feladat, hiszen a források elkülönítésén túl gondot jelenthet a megfelelő szakembergárda megtartása, az európai és tengerentúli agyelszívás megakadályozása ezen a területen.

<sup>570</sup> A fejezetnél alapul vettem István Tózsza – Balázs B. Budai: M-government – T-government, The latest technological trends in public administration, MGSG, Budapest, 2006. c szakkönyvének Tózsza professzor által írt t-közigazgatási részeit.

<sup>571</sup> Az Unióban, bár Anglia az élvonalas a DTV műsorszórás arányában, az olaszok harcolták ki maguknak azt a pozíciót, amelyben a t-közigazgatás európai referencia területévé válhatnak, annál is inkább, mert több mint félmillió megvásárolt set top box-szal Itália – és ezen belül Milánó – az Unióban élenjáró. A telekommunikációra költött éves összeg Lombardiában a regionális GDP 3,9 %-a, ami magasabb, mint az EU 15-öké (3,7 %) vagy az USA-é (3,4 %), s amellyel Észak-Olaszország napjainkban a legdinamikusabb infokommunikációs technológiai fejlesztésre képes ([www.innovazione.gov.it/eng/communicati/2005\\_02\\_22](http://www.innovazione.gov.it/eng/communicati/2005_02_22)). – utolsó letöltés: 2008.10.01. Az olasz Innovációs és Technológiai Minisztérium jelenleg 10 millió eurós fejlesztés keretében dolgozik azon, hogy a jelenleg az Internetről ([www.italia.gov.it](http://www.italia.gov.it)) letölthető 1000 nyomtatvány 160 ügyleírás és 126 ügymenet, valamint 8000 közszolgáltatási link a DTV csatornákon is elérhető legyen. Olaszországban a háztartások 95 %-a rendelkezik televízióval és több, mint a fele már digitális kábel TV rendszerhez is tartozik. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

Az olaszok és angolok mellett Európán kívül az amerikaiak és a dél-koreaiak járnak élen (Austin, Szöul, Peking és Frankfurt hálózatában rendelkezik K+F kapacitással a texasi Alticast ([www.alticast.com](http://www.alticast.com))) a DTV és a DTT (Földfelszíni Digitális Televíziózás) kormányzati alkalmazásának K+F-jében. Ennek során a koreai SkyLife a digitális TV-hez nélkülözhetetlen STB olyan interaktív, intelligens vagy „smart” változatát fejlesztette ki, amellyel pl. a képzés, oktatás (*education*) és a szórakoztatás (*entertainment*) szavak formai és tartalmi összevonásával (*edutainment*) az iskoláskor előtti képzés keretében állampolgári ismereteket is közvetít, szórakoztató formában ([www.skylife.kr](http://www.skylife.kr)). (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>572</sup> Forrás: [www.willsearch.co.kr](http://www.willsearch.co.kr) (T-Government Era are Coming – Digital-Times) (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

- a társadalom egésze rendelkezék kényelmes otthoni eléréssel a kormányzati szolgáltatások tekintetében;
- magas színvonalú de egyszerűen kezelhető elektronikus kormányzati eszközt jelentsen az állampolgároknak;
- javítsa, tegye mindennapivá kapcsolatukat a helyi igazgatással (t-demokrácia).

## A digitális televízióban rejlő közigazgatási lehetőségek

A t-közigazgatási funkciók közül legfontosabbnak említik:

- a helyi igazgatás információt és közérdekű, aktuális híreit tartalmazó portál elérhetőségét;
- a helyi vélemény-nyilvánításra (szavazásra) alkalmas felületet és szolgáltatást;
- az állampolgári azonosítás lehetőségét;
- az on-line televíziós ügyintézéslehetőségét,
- a közüzemi számlák, díjak, adók befizetésének a lehetőségét.

A t-közigazgatás alapját jelentő DTV fejlesztések két fő területe:

- a tartalomszolgáltatás, melynek lényegi részei a t-közigazgatás, a t-kereskedelem, a t-online játékok és a t-posta<sup>573</sup>;
- a frekvencia-gazdálkodás, a hálózatok közötti frekvencia elosztás tervezése, kivitelezése és működtetése.<sup>574</sup>

A helyi t-önkormányzat (on-line ügyintézés) megalapozásának, kifejlesztésének legfontosabb feladatai: a személyazonosítás garantálása a digitális jelvényt lehetővé tevő Set-top Boxba épített digitális azonosítóval (intelligens kártyával, chippel, melyet TV kártyának neveznek); az adatvédelem érdekében a helyhatóságnak szüksége van az ügyféltől származó felhatalmazásra is, mielőtt alkalmazza a t-ügyintézt a gyakorlatban. (Ugyanilyen felhatalmazás szükséges egyébként a mobiltelefonos ügyintézés esetén is.)

Végül, elengedhetetlen feladat a fizetések megoldása – szintén az m-kormányzatban kifejlesztés alatt álló minta alapján –, vagy a TV számlán rendelkezésre álló hitelezési keret, vagy egy külön ilyen célra nyitott banki keretből történő átutalás (t-banking) formájában lehetséges<sup>575</sup>

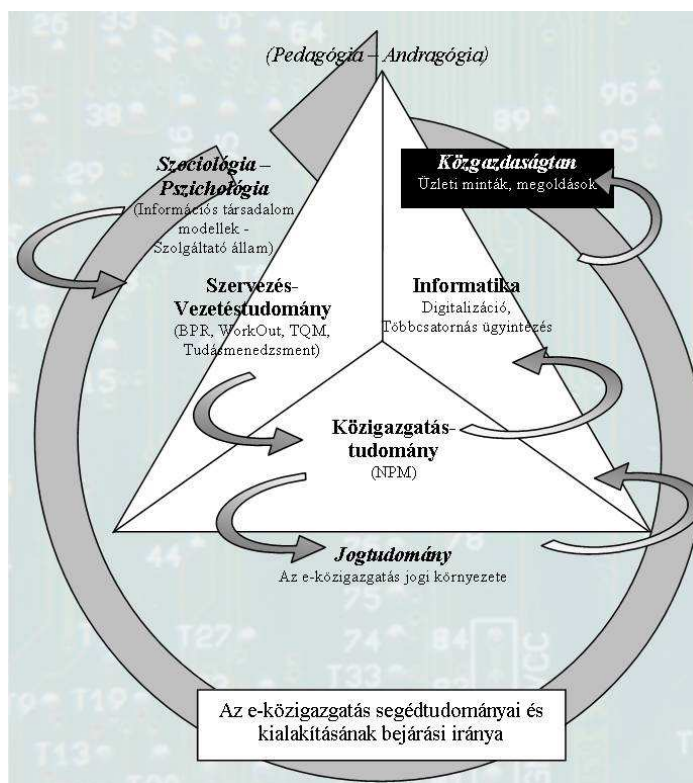
Azaz a T-közigazgatás esetünkben annyiban mutat önálló karakterisztikát, hogy az interaktivitás újabb – egyedi – formáját tudja megvalósítani. Nagyrészt – back-office-át tekintve – sok egyezőséget mutat az internet alapú megoldásokkal. Ennek fényében látható, hogy mindazon funkciókat meg tudja valósítani, mint az internet.

Problémát csak a médiafogyasztás jellege és összetétele okozhat. Az IPTV megoldások egyelőre nem hozzák térségünkben azt a kívánt hatást, melyet jósoltak. A DTV járulékos funkcióinak (így a t-közigazgatásnak) is nagy kihívással kell számolnia. A tudatosabb médiafogyasztás iránti gondolatébresztés itt is a mindenkori kormányzat és önkormányzatok feladata lesz.

<sup>573</sup> Forrás: [www.willsearch.co.kr](http://www.willsearch.co.kr) (T-Government Era are Coming – Digital-Times 2003.08.25.) (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>574</sup> Olaszország pl. már 2006-ra megvalósította a teljes analóg-digitális váltást, amelyen belül a t-közigazgatás a már említett igazgatási feladatok mellett kiemelt szerephez jut a nyugdíj és adóügyintézésben is. Forrás: [www.digitag.org/dttmaps/countries/italy/htm](http://www.digitag.org/dttmaps/countries/italy/htm) (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>575</sup> Részletesebben: T-Government and DDT ([www.satexpo.it/en/news](http://www.satexpo.it/en/news)) (utolsó letöltés: 2008.10.01.)



## X. Atipikus megoldások, adaptálandó üzleti módszertanok és közmenedzsment eszközök az e-közigazgatásban

Napjainkban az államigazgatás fejlesztésében megjelenő tendenciák több kíváncsi hatására alakulnak. Az egyik ilyen hatás a magánszférában sikeresen alkalmazott menedzsment módszerek közigazgatási adaptációja. Természetesen a magánszféra módszerei kritika nélkül nem vehetők át, azonban a vállalkozói szemlélet és a szolgáltatói jelleg – mely két fogalom egyre inkább hangoztatott követelmény – azt diktálja, hogy a jó megoldásokért a minőségi vállalkozások (vagy a civil szféra) felé kell a közigazgatásnak fordulnia.

A közigazgatás – bármilyen téren – megkísérelt megreformálása lassú és nehézkes folyamat lenne, azonban az európai integráció és a gazdasági versenyképesség gyorsított fejlesztése eddig nem látott rugalmasságot vár el. A közigazgatással szemben kialakuló követelmények (szolgáltató, átlátható, ügyfélbarát, etikus, vállalkozói, jogszabályszerű, és még sorolhatnánk) komplex feladatként jelentkeznek, amely feladat lépésenként valósítható meg. A keretrendszer, melyben a közigazgatási fejlesztés megvalósul, nyugodtan mutathat (így átvehet) vállalkozásoknál működő elemeket.

Az eddigiekben már olvashattunk üzleti szférából átvett módszertanokról. Most azok kerülnek sorra, melyek még nem, vagy nem kellően terjedtek el a közigazgatásban, holott jelenlétük indokolt lenne. Mindegyik itt bemutatott módszertan célja: felkavarni az állóvizet, javítani a teljesítményen, a hatékonyságon, hatásosságon és eredményességen. Az eszközök egy része a közmenedzsment irodalom szerves részét képezi.

<i>Igénybe vevő</i>	<i>G</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
<i>Szolgáltatást nyújtó</i>			
<i>G (Government – kormányzat)</i>	<i>G2G</i>	<i>G2B</i>	<i>G2C</i>
<i>B (Businesses – üzleti szféra)</i>	<b>B2G</b>	<b>B2B</b>	<i>B2C</i>
<i>C (Citizens – civil szféra)</i>	<b>C2G</b>	<b>C2B</b>	<i>C2C</i>

10.1. ábra: a szolgáltatások nyújtóinak és igénybevevőinek kapcsolata alapján létrejövő rövidítések.

Fejezetünk elsősorban azokkal a módszertanokkal foglalkozik, melyben a közigazgatás többnyire passzív fél (azaz a módszereket „elszenvedi”). Az aktív szereplők döntően az üzleti szféra és kis részben a civilek.

## **WorkOut<sup>576</sup>**

A WorkOut, folyamatok<sup>577</sup> intenzív (néhány nap alatti) újraszervezését takarja, a meglévő folyamatok gátló tényezőinek kiiktatásával. Olyan szellemi alkotótechnika, mely a probléma nagyságára való tekintettel akár több napig is eltarthat. A lényeg itt is – hasonlóan pár kollektív alkotótechnikához – a különböző tudások (ismeretek és tapasztalatok) ötvözése, és ezáltal új nézőpont kialakítása, valamint a probléma megoldása, a szervezeti folyamat optimalizálása (újra kigondolása) végett.

A WorkOut során mindenki szembesül a rossz hatékonyság okaival, felszínre kerülnek a konfliktusok (gyakori egymásra mutogatások), melyek megoldása nyíltsággal és őszinteséggel (nemeg persze egy független, szakértő-moderátorral) megoldható. A problémák háttérben álló okok kiemelését követően, kreatív és kellően elvonatkoztatott megoldások alakíthatók ki. A kialakított új folyamatokkal történő azonosulás már a létrehozáskor szinte biztosított.

A korábbi alkotótechnikákhoz képest újdonság, hogy a WorkOut a problémás folyamat azonnali leállításával jár együtt. *(Egy defektes kerékkel nemhogy lassul, de balesetveszélyessé is válik a közlekedés. Ahelyett, hogy gyilkoljuk az abroncsot, érdemes megállni, és kereket cserélni...)*

## **BPR**

A BPR<sup>578</sup> (a WorkOut mellett) az átalakítások radikális eszközei. Akkor szokás bevetni őket, amikor gyökeres átalakításra, irányváltásra van szükség. A minőségjavítás – korábban ismertetett – eszközeihez képest a BPR és a WorkOut képezik az átalakítás mélyre ható, alapokat is átszabó nehéztüzérségét.

*A BPR és a WorkOut közötti különbség ott fogható meg, hogy míg a WorkOut csupán egyes folyamatokat gondol újra, addig a BPR több folyamatot, többnyire az egész szervezet kulcsfolyamatait, folyamatainak struktúráját is újratervezi.*

<sup>576</sup> Számos jelentése ismert: kidolgozás, kialakítás, megvalósítás, kivívás, megfejtés, megoldás. (Az angol szakzsargon egybe írja, azonban nyelvtanilag a különírt „Work out” forma lenne a helyes.)

<sup>577</sup> A módszertant a General Electricnél fejlesztették ki a ’80-as évek végén.

<sup>578</sup> A rövidítés elsődleges kibontása: Business Process Reengineering – az üzleti folyamatok újjászervezése. De BPR alatt értjük a Business Process Restructuring – üzleti folyamatok újrastrukturálását, valamint a Business Process Redesign – üzleti folyamatok újratervezését is. Michael Hammer írta körbe először a jelenséget 1990-ben, majd ezután indult meg a témával foglalkozó diskurzus, melynek eredményeképp alakul napjainkban is a kapcsolódó módszertan.



A BPR radikális eszköz, mely megvizsgálja a szervezet küldetését, elérendő céljait és az ehhez szükséges legoptimálisabb – többnyire informatikailag támogatott - folyamatokat alakítja ki, akár a korábbiak teljes annullálásával. A BPR nincs tekintettel struktúrára, szokásokra, személyzetre. Célja a költséghatékonyság javítása, a minőség fokozása a dinamizmus javításával, mindezt azért, hogy az ügyfél olcsóbb, és jobb szolgáltatást kapjon. Radikáltságának köszönhetően a hatás sem fokozatos, hanem ugrásszerű lesz.

A BPR tehát ideális az e-közigazgatás kialakítására, hiszen az e-közigazgatás nem a meglévő rendszerek informatikai háttértámogatását jelenti<sup>579</sup>, hanem a közigazgatási funkciók elektronikus alapú újraszervezését.

## BPR-modell (szintézis)

A BPR-t többféleképpen oszthatjuk szakaszokra<sup>580</sup>. Hogy bővítsük a sokféle metodológiai elképzelést, megpróbálunk szintézist alkotni a következőkben, egy öt szakaszból álló modellel:

- 0.) **Előkészületi fázis:** a BPR-ben résztvevő belső- és külső szakértők (és vezető), elérhető és felhasználni kívánt technikák, technológiák számbavétele. A BPR ciklus időtávjának és forgatókönyvének behatárolása.
- 1.) **Analízis fázis:** a meglévő folyamatok elemzése, kritikus pontok és hibák feltárása<sup>581</sup>, jogszabályi kötelezettségek vizsgálata (a kötelező és vállalt funkciók számbavétele).
- 2.) **Missziós fázis:** szervezet céljainak és küldetésének feltárása, megfogalmazása. Ezek után kell megtalálni, hogy melyek azok a folyamatok és funkciók, amelyeket ki kell alakítani az elérendő szervezeti cél érdekében. (Ez lefedheti a meglévő folyamatokat, de attól akár teljesen el is térhetnek.)
- 3.) **Újraszervezés és dokumentálás fázisa:**
  - Új folyamatok lefutásának meghatározása (hatáskör és feladatmegoszlás deklarációja), akár többféle forgatókönyvvel. (Azonban a szakasz végén ki kell választani a legoptimálisabb scenáriót.)
  - Az egymással összefüggő folyamatok összefüggéseinek feltárása.
  - Az új folyamatok üzemeltetésére történő átállás megtervezése.
- 4.) **Megvalósítási fázis:**
  - Közreadás: oktatás és felkészítés.
  - Előzetes tesztelés: idő-, minőség- és költség- alapú indikátorok mérésével.
  - A változtatások kiterjesztése (szigorú forgatókönyv szerint).
  - Visszacsatolás (értékelés és jutalmazás) és korrekció.

<sup>579</sup> Ahogy korábban jeleztük, a meglévő folyamatok digitalizálása a kevésbé hatékony beidegződéseket konzerválja.

<sup>580</sup> A felosztások a következő irodalmakra építkeznek: David Osborne – Peter Hutchinson: *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*. Basic Books, 2004.; IBM LOVEM/CABE módszertan [www.ibm.com](http://www.ibm.com); (utolsó letöltés: 2008.10.01.) Csetényi Arthur: *Vállalati folyamatok újraszervezésének informatikai kérdései*. BKE, Budapest, 1999. ; Michael Hammer: *Reengineering work: don't automate, obliterate*. Harvard Business Review, 68 (1990)

<sup>581</sup> Több változat nagy hangsúlyt fordít a meglévő folyamatok elemzésére. Véleményünk szerint az ilyen elemzések elvonják a figyelmet a cél elől, és akarva akaratlanul kötődést alakítanak ki a régi megoldásokhoz. A BPR lényege egy teljesen új entitás létrehozása, a fejlődés ebben az esetben többnyire szerves, így nem kell törekedni a szerves kötődéshez, így az első fázis első fele el is hagyható.

A BPR nehéz, költséges és (hatásának elfogadását tekintve) igen kockázatos technika. (Független külső szakértő nélkül ezért nem érdemes belevágni.) A folyamatokra gyakorolt hatása azonban vitathatatlan.

## Outsourcing

A kiszervezés (outsourcing) egy lehetséges definíciója szerint: „A kiszervezés, az erőforrás kihelyezése hosszú távú megállapodás keretében egy külső szállítóval, szolgáltatóval olyan feladatok elvégzésére, amelyeket hagyományosan a szervezet végzett, vagy végeznie kellene.” Az első kérdés magától adódik miért kell kiszervezni?

A kiszervezés célja a hatékonyabb működés. Ha kisebb és dinamikusabb bürokráciát szeretnénk specialista bürokratákkal, akkor azokat a tevékenységeket, amelyeknél a jogszabály lehetővé teszi, valamint az ésszerűség úgy diktálja, valamilyen formában ki kell szervezni, le kell választani a hivatali közvetlen működésről. Az ésszerűség kérdésénél azt kell mérlegelni, hogy vajon egy nyereségorientált szervezet el tudja-e látni jobban a kiszervezendő feladatokat úgy, hogy közben a feladatellátás színvonala is garanciákat kap<sup>582</sup>.

A közszolgáltatások kiszervezésénél (outsourcing) két további kérdésbe ütközünk:

- mely szolgáltatások szervezhetők ki?
- mely szolgáltatásokat érdemes kiszervezni?

Míg az első egy jogi-, szabályozási-, addig a második egy gazdasági kérdés. Azaz az elsónél azt kell mérlegelnünk, hogy a jogszabályok mit tesznek lehetővé, a másodiknál pedig azt, hogy rendelkezésre áll-e a szolgáltatáshoz szükséges tudás és kapacitás, illetve a kiszervezés nem biztosít-e jobb hatékonyságot, optimálisabb méretgazdaságot.

A jogszabályok adta lehetőségek időben és térben változnak. A közigazgatás szerepvállalása minden történeti korszakban (sőt, minden rezsimben) más és más. A központi és helyi szintek közötti munkamegosztás is gyakran változik<sup>583</sup>. (Néhol ideológiai alapon, néhol közigazgatás-technológiai alapon.) Ennek eredményeképp egy folyamatosan változó halmazról beszélünk.

A következőkben bemutatott kiszervezési formák közötti legfontosabb különbség az közigazgatás kontrolljának mértéke (vagy ahogy a köznyelv mondja: a póráz hosszúsága). Az első kategória nem tekinthető kiszervezésnek, míg a 2-4. kategóriák pszeudó-kiszervezésnek tekinthetők. A valódi formák az 5-10. pontokban található

- 1.) **„Inhouse” megoldás**<sup>584</sup>: Az a szélsőérték, amikor a tevékenységet nem szervezik ki, hanem intézményen belül oldják meg a feladat ellátását. Ez gyakorta indokolatlan létszámnövekedéssel, vagy az átszervezések okozta leterheltséggel jár.
- 2.) **Saját feladatkörben**: új, önállóan gazdálkodó szervezet formájában működő szervezet. Azaz a feladatot tulajdonképp nem szervezik ki, csupán leválasztják. A feladatellátás még mindig saját költségvetésből történik, azonban a munkaszervezet már lehet külsős.

<sup>582</sup> Sárközy Tamás szerint a kiszervezés az apparátus leértékelését jelenti (MKIK reformműhely rendezvény, 2008. április 2.). Véleményével részben egyet is értek, hiszen a kiszervezéssel elismerjük, hogy a hivatal kevésbé hatékonyan oldaná meg a feladatot. Azonban nem is kell, hogy a hivatal mindent megoldjon. Meg kell találni azokat a feladatokat, amelyekben látszik a közigazgatás (legalább komparatív) előnye.

<sup>583</sup> A feladatvállalást befolyásolja a helyi szervek teljesítőképesége, a társulási feladatvállalások és lehetőségek, valamint törvény vagy kormányrendelet eltérő előírása. Ezt maga az 1990. évi LXV. Tv. (Ötv.) is kimondja 6. §-ában.

<sup>584</sup> Házon belüli

- 3.) **Közalapítvány:** Kizárólag állami és önkormányzati feladatok ellátására létrehozott forma. Alapítója csak és kizárólag az Országgyűlés, a kormány, valamint települési önkormányzat lehet.
- 4.) **Qaungo**<sup>585</sup>: angolszász eredetű forma, mely félúton található a hivatalok és a vállalatok között. Olyan tevékenységek alapítására hozzák létre őket, melyeknél a természetes monopóliumok védelmének biztosítása a cél. Ezeket a fél-közigazgatási szervezeteket részben az államháztartás keretein belül kezelik, azonban a civil szférának is teret biztosítanak. (pl.: Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa)
- 5.) **Közhasznú társaság (Nonprofit Kft.):** Üzletszerű gazdasági tevékenységet folytató szervezet, amely társadalmi közös szükségletet elégít ki. A profitot azonban nem lehet a tagok között szétosztani, azt a társaság céljainak teljesítéséhez vissza kell forgatni. Állam és önkormányzat gyakran alapít Kht-kat, tevékenységük üzleti alapra helyezésekor.
- 6.) **Önkormányzati / állami érdekeltségű magántársaság:** Kötelező feladatkörben nem szereplő tevékenységekre létrehozható bármilyen magántársaság, melyben az önkormányzat / állam meghatározott részesedéssel bír. A részesedés egyfajta kontrollt jelent, hiszen a részesedés jelenti a garanciát a társaság irányvonalának meghatározásakor.
- 7.) **Koncesszió:** Közfeladat ellátásának teljes átadása visszerthes szerződésben. A közmű létrehozása és az üzemeltetés kockázata a vállalkozóé, csak úgy, mint a hasznok szedése. (Az állam / önkormányzat ezért koncessziós díjat kér.) A koncessziónál a feladatellátásból<sup>586</sup> teljesen kivonul az állam / önkormányzat, azonban felügyeletet (gyakorta hatósági tevékenységet) gyakorol, szolgáltatási követelményeket előír. A koncessziós szerződés monopóliumot biztosít, ezért meghatározott időre kötik.
- 8.) **PPP:** Public-Private Partnership ( $\approx$  partnerség a köz- és magánszféra közötti feladatellátásban). A gazdasági fejlődést segítő feladatok elvégzésének olyan kooperációs megoldása, ahol a hagyományosan állami vagy önkormányzati feladatnak számító – főként infrastrukturális – beruházásokat magántőke bevonásával valósítják meg. A konstrukcióban a beruházást a magántőke finanszírozza, de ezzel kizárólagos szolgáltatási jogot nyer. Az állam / önkormányzat pedig kötelezi magát a szolgáltatás meghatározott ideig történő használatára. (Néhány konstrukció biztosítja a visszavásárlás vagy lízing lehetőségét is.) Egyszerűbben: a versenyszféra meghitelezni a beruházás költségeit, melyet hosszútávon az államnak / önkormányzatnak vissza kell fizetnie. Előnye, hogy nem kell megvárnia azt az időpontot, amíg a beruházáshoz szükséges összeg összegyűlik, így a beruházás társadalmi hasznai korábban élvezhetők<sup>587</sup>.
- 9.) **Kiszereződés, (alkalmazás)-szolgáltatásvásárlás / bérlés (OSP<sup>588</sup>-ASP<sup>589</sup>SSC<sup>590</sup>):** A kiszereződés során a feladatot nem a hivatal, hanem egy

<sup>585</sup> Quasi-autonomus Non-Governmental Organisations: Kváziautonóm nem kormányzati szervek

<sup>586</sup> Klasszikus koncessziós területek: közutak, csatornák, bányászati kutatás és kitermelés, közforgalmú vasúti személyszállítás stb.

<sup>587</sup> A PPP konstrukció egyik eklatáns példája a Tiszalökön épült, 700 fő befogadására alkalmas börtön. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP) börtönszerű szolgáltatást vesz igénybe, azaz a fegyőrökön kívül mindent (épületüzemeltetés, étkeztetés, ruházat, gyógyszerek, berendezések, számítógépek stb.) az üzemeltető cég biztosít. Az üzemeltetés joga – első körben – 15 évig az építetőé.

<sup>588</sup> Out-Sourcing Provider - kiszereződéses szolgáltató

<sup>589</sup> Application Service Provider – alkalmazásvásárló. A fogalom jelentőségére való tekintettel önálló alfejezetben foglalkozunk az ASP-kkel.

vállalkozás végzi, amellyel szerződést kötnek a közfeladat ellátására. Az e-közigazgatás területének leggyakoribb kiszervezési formája.

- 10.) **Privatizáció:** Az a szélsőérték, ahol az állam / önkormányzat teljesen kivonul a feladatellátásból. A privatizációnál a közigazgatás úgy ítéli meg, hogy a feladat ellátása nem képezi feladatát, így azt a versenyszféra önszabályozó mechanizmusaira bízta. Privatizáció esetében többnyire nincs későbbi kontroll, azonban előfordulhat olyan forma is, ahol a szolgáltatásmenedzsment állami / önkormányzati kezelésben marad.

## A kiszervezés előnyei egy konkrét alkalmazási területen keresztül

*Az alábbiakban a call-centerek kiszervezésének előnyeit vesszük sorra<sup>591</sup>.*

*A hagyományos közigazgatási ügyfélszolgálatok nyitvatartási ideje a közszolgák munkaidejéhez igazodóan általában 8 órás (vagy annál kevesebb). A potenciális ügyfelek azonban általában ebben az időpontban dolgoznak, így az offline ügyfélszolgálattal csak a szabadságon lévők, a rugalmasan dolgozók, vagy a munkahellyel nem rendelkezők tudnak kapcsolatba kerülni. Erre nyújthat megoldást egy kiszervezett 0-24-es call center.*

*A közigazgatási ügyfélszolgálattal szemben az üzleti call centerek<sup>592</sup> – megfelelő hívásvolumen előrejelzés birtokában – könnyen tudják növelni saját kapacitásukat. A skálázás jelentősége akkor nő meg, amikor egy új szolgáltatás bevezetését követően várhatóan növekszik az ügyfélszolgálatok terhelése.*

*A közigazgatási ügyfélszolgálatoknál a munkavégzés az ügyintézőkre hárul. Ez – szakmai felkészültségüket tekintve – előnyös, azonban kommunikációs készségük változó. A kiszervezett ügyfélszolgálatoknál a kommunikációs készség színvonala alapvető tényező, hiszen egy konfliktuskezelés és problémamegoldás alapfeltétele a jó kommunikáció. A szakmai felkészültséget az ügyfélszolgálati dolgozók szakosodása biztosítja, melyet rendszeresen frissített tudásbázis és továbbképzés támaszt alá.*

*A kiszervezett ügyfélszolgálatoknál minőségi és mennyiségi szempontok alapján mérik az operátorok teljesítményét (hívások száma, beszélgetési idő, háttérmunkában töltött idő, problémakezelés színvonala, szakmai felkészültség, szolgáltatási színvonal - SLA<sup>593</sup> stb.). A teljesítménymérést gyakran kötik fizetéshez, vagy prémiumhoz. A mérések által statisztikák nyerhetők, melyek visszaforgathatók a szolgáltatás szervezéséhez.*

*A közigazgatási ügyfélszolgálatok dolgozóinak nyelvi felkészültsége eléggé lesújtó. Az üzleti call centereknél az összes beszélt nyelvek száma akár 15-20 is lehet. A nyelvismeret a szakismerettel (a netes tudásbázis segítségével) könnyen párosítható.*

<sup>590</sup> Shared Service Center – osztott szolgáltató központ. Olyan központi egység, mely egy vagy több szervezet azonos tevékenységét fogja össze, így a költséghatékonyság megnő.

<sup>591</sup> Forrás: Dr. Daróczy István: Front-office ügyfélszolgálatok a közigazgatásban. Szakdolgozat, PTE-ÁJK infokommunikációs-szakjogász képzés, Pécs, 2008.

<sup>592</sup> Az integrált call centerek képesek a nagymennyiségű e-mail, instant messenger, sms, fax egyidejű kezelésére is, akár több nyelven is.

<sup>593</sup> SLA – Service Level Agreement: szolgáltatási szint szerződés. A call centerek általános standard-je az ún. 80/30-as, azaz a hívások 80%-ának 30 másodpercen belül a kezelőhöz kell kerülnie. Ugyanígy mérhető a elvesztett hívások arányának maximálása, vagy az e-mail válaszadási ideje. Az SLA jól mérhető indikátorokat rejt magában, melynek alapján a megrendelő hivatal jelentős kártérítésre tarthat igényt, ha a szolgáltatás mutatói a megegyezett szint alá esnek.

## ASP – Alkalmazásslolgáltató Központok

Több uniós stratégia, és annak hazai adaptációja (pl: az e-Közigazgatás 2010) is egyre élesebben körvonalazza a megosztott szolgáltatási kultúra kiterjesztésének követelményét. Ennek oka, hogy a különböző területi szervek által indított egyedi fejlesztések heterogén (nem kompatibilis és nem operábilis) szolgáltatási halmazt eredményeztek<sup>594</sup>. Az állapot tarthatatlan, hiszen így nem, vagy indokolatlanul nehezen és költségesen valósíthatók meg a lisszaboni célok (így a szolgáltató állam kiépítése is). Ezért erősödnek meg a standardizációra, egyszerűsítésre és a funkcionális feladatok megosztására és integrációjára vonatkozó elképzelések.

A közszolgáltatások jelentős része a helyhatóságoknál koncentrálódik, csak úgy, mint az államigazgatási feladatok polgárközei részei. Az önkormányzatok feladataik egy részét „kiadhatják”, olyan szakosodott vállalkozóknak (ASP-cégeknek), akik átvállalják a feladatkör<sup>595</sup> informatikai hátterének teljes üzemeltetését. A havi díjak fejében az ASP-k teljes körű szolgáltatást nyújtanak, mely az üzleti informatika minden elemét magában foglalhatja.

### ASP konstrukció

A klasszikus ASP-nél az alkalmazás szolgáltatás során az ügyfél az általa használt alkalmazást szolgáltatásként veszi igénybe, amelyért egyszeri (vagy alkalmankénti) installációs, majd havi díjat fizet a szolgáltatónak. Ebben a formában az alkalmazásslolgáltató interneten keresztül biztosít hozzáférést a saját szerveréhez, valamint az azon elérhető szoftverekhez, szolgáltatásokhoz.

A közigazgatásnál azonban az ASP-k kialakítása ettől eltérő lehet. A közigazgatási ASP hazai koncepciója<sup>596</sup> egy olyan tulajdonosi modellben gondolkodik, ahol *önkormányzatok társulása* hozza létre az alkalmazásslolgáltató központot. Az alkalmazások használati és szolgáltatási jogát, az ehhez szükséges hardver és szoftvertermékeket (és azok forráskódját) 100%-ban tulajdonolja. E jogokat adja át a szolgáltatóközpontot működtető szervezetnek, aki a vagyont birtokolja (használhatja és hasznosíthatja), de azt nem idegenítheti el. (A kiépítés költségeit az állam – az operatív programokon keresztül – támogatja.)

A *szolgáltatóközpontot működtető szervezet* a vagyonkezelési szerződésben meghatározott díjat fizet a vagyon hasznosítása fejében az önkormányzatok társulásának. Azonban fix szolgáltatási díjat, listaáras változáskezelési díjat, és egyedi áras változáskezelési díjat is felszámít az *ügyfél önkormányzatoknak*. Az alkalmazásslolgáltatás igénybevételéhez (az ún. kliens oldalhoz) szükséges infrastruktúráról és annak rendelkezésre állásáról az ügyfél önkormányzatoknak kell gondoskodniuk.

<sup>594</sup> A képet árnyalja, hogy azok a szervek fejlesztettek, akik saját, vagy alternatív (többnyire pályázati) forrásból tudtak erre keretet fordítani. A nyertes-vesztes pozíciók így kerültek egyre messzebb egymástól.

<sup>595</sup> ASP-nél megkülönböztetünk vertikális és horizontális ASP. Vertikális ASP-ről beszélünk, ha a szolgáltató tipikusan egy piaci szegmenst céloz meg, az igényelt alkalmazások teljes körével (pl.: az önkormányzati működést próbálja meg teljesen kiszolgálni), míg horizontális ASP esetén több piaci szegmenst megpróbálja lefedni, néhány azonos célú alkalmazással (dokumentumkezelő rendszereket próbál meg szolgáltatni valamennyi szegmensnek). A közigazgatásnál a vertikális ASP tűnik indokoltnak, hiszen a közigazgatási működés sajátosságainak köszönhetően egy üzleti modellt nem lehet kritika nélkül adaptálni egy hivatali működésre.

<sup>596</sup> Forrás: *Az ASP működési modell és részletes szakértői tanulmány*. (Verzió: v200, végleges verzió) Stratis, 2008.

Az alkalmazásokat *alkalmazásfejlesztő szervezetek* fejlesztik. (E szervek lehetnek különálló<sup>597</sup>, de lehetnek a szolgáltatóközpontot működtető szervezet részei is.)

Az együttműködési modellben szerepel még az *irányító hatóság*, mely elsősorban szakmai koordinációval, a követelmények támasztásával (döntések jóváhagyásával), valamint a monitoring és ellenőrzési funkciókkal veszi ki részét a folyamatból.

## Az ASP kiépülése

A kiszervezés ASP konstrukcióban akkor lehet sikeres, ha előre rögzített forgatókönyv szerint történik. A kiszervezés során először gyakorta a standardizált tevékenységeket szervezik ki (hálózat, desktop környezet, adatközpont, ügyfélszolgálat). Azokra az operatív rutinfeladatokra célszerű itt koncentrálni, amelyek nem igényelnek döntéshozatalt, tiszta profilú, jól definiált kapcsolatokkal leírhatók. Ezt követően szervezhető ki a különböző (specifikus) alkalmazási területek.

A standardizálható feladatok azok, amelyek pl.: a kistérségi önkormányzati társulásoknál minden hivatal számára közösen biztosíthatók. Ezen továbbhaladva kell vizsgálni, hogy melyek azok az alkalmazások, amelyek a legtöbb hivatalnál elérhetőek és egységes alapra helyezhetőek.

A Stratis önkormányzati igényfelmérése alapján az önkormányzatok a következő alkalmazásszolgáltatásokat részesítik előnyben:

- *önkormányzati portál alkalmazás,*
- *ügyfél oldali elektronikus ügyintézés alkalmazás,*
- *iratkezelési és workflow alkalmazás,*
- *építéshatósági alkalmazás,*
- *környezetvédelmi igazgatási alkalmazás,*
- *ipari és kereskedelmi igazgatási alkalmazás,*
- *szociális igazgatási alkalmazás,*
- *adóügyi alkalmazás,*
- *területi munkát támogató alkalmazás,*
- *pénzügyi, gazdálkodási alkalmazás,*
- *ingatlan vagyont nyilvántartási alkalmazás,*
- *személyügyi alkalmazás,*
- *térinformatikai alkalmazás,*
- *gyámügyi alkalmazás,*
- *szabálysértési alkalmazás;*

Az ASP-k kiépülése tehát várhatóan ezeken a horizontális területeken várható.

A hivatal átvilágítását követően szerződik az megrendelő és az alkalmazásszolgáltató. Ebben rögzítik a szolgáltatás területeit, valamint a szolgáltatás minőségi paramétereit (SLA). Ezt követően indul meg a folyamatszervezés, törzsadatgyűjtés és adatfeltöltés. Integrálják a hivatali rendszert és biztosítják az adatmigráció lehetőségét.

Az üzemképes rendszert az oktatás és az elektronikus tájékoztató dokumentumok elkészítése követi.

Az üzemeltetés próbaüzemmel kezdődik, mely során még finomhangolások történhetnek.

<sup>597</sup> Mint ahogy az említett működési modell is tanácsolja. Az üzleti szférában azonban ettől teljesen eltérő megoldásokkal találkozhatunk.

A kiszervezést követően a hivatalok nem dőlhetnek hátra, mert a tervezésben és fejlesztésben való részvétel, a megrendelő-oldali közreműködők koordinálása és az átalakítások jóváhagyása általában a megrendelő feladata marad.

## Az ASP szolgáltatás előnyei

Az ASP szolgáltatás előnyeit a közigazgatás területén jelenleg csak elméletben, illetve gyakorlatban az üzleti szférában ismerjük. A sorok írásakor még heves vita folyik a közigazgatási ASP konstrukciók végső struktúrájáról.

Az azonban már látszik, hogy lényegesen több előnnyel, mint hátránnyal (veszéllyel) számolhatunk. Ezeket az előnyöket több fogalom köré gyűjthetjük:

### Költségkímélő :

- Az ASP-nél a költségek a felhasználással *arányosak*. Pontosan annyit kell fizetni, amennyi felhasználót a hivatal ad, azaz nincs a hivatal rákényszerítve indokolatlanul nagy és költséges fejlesztésekre. A hivatal tehát mindig annyi kliens után fizet, amennyi a szolgáltatásokat használja.
- A költségek *jól tervezhetők*, előre *kiszámíthatók*.
- A centralizált beruházások és a beruházások fenntartása (TCO<sup>598</sup>) is *fajlagosan* (az üzleti szférában pl.: 15-20%-kal) *olcsóbbak*. A fejlesztési költségek több hivatal között oszlanak meg.
- A hivatalok – együtt – mint *nagyfogyasztók* lépnek fel az alkalmazásfejlesztők előtt, így alkupozíciójuk is jobb, kedvezőbb árat, testreszabottabb megoldást érhetnek el.

### Méretgazdaságos és skálázható:

- Miután több hivatal áll össze, így egy nagy rendszer jön létre, mely *osztható*, így a beruházások *jobban tervezhetők*, a *megtérülés is jobb hatékonyságú*. Szükség esetén – a kliensek számának változásához – könnyen lehet alkalmazkodni.

### Hatékony:

- Több hivatal kerülhet egységesen *magas infrastrukturális színvonalra egy időben* úgy, hogy egy hivatal kisebb befektetéssel éri el ezt a színvonalat, valamint a szint tartását. Az ügyintézés *formalizálódik*, *kiszámítható* és jobb színvonalú lesz. Az ügyfélkapcsolatok *minősége* javul.
- Nincs szükség központi szerver-környezet kialakítására és üzemeltetésre. csak egy informatikai központot, egy hálózatot, egy szakszemélyzetet kell fenntartani, ezért kevesebb lesz a rendszeresen jelentkező informatikára fordítandó kiadás a hivatalok költségvetésében.

### Naprakész:

- Az alkalmazásszolgáltató gondoskodik a legújabb frissítésekről, így mindig a *legkorszerűbb* (frissített) verziók érhetők el.

### Távolról is elérhető:

- A hálózatok napjainkban már kellően széles sávú adatátvitelt tesznek lehetővé, így sokszor nem érezhető a különbség egy helyi belső hálózat és egy távoli elérés

<sup>598</sup> Total Costs of Ownership – a birtoklás teljes költsége.

között. Ez lehetővé teszi az egészen *távoli* szolgáltatókhoz történő csatlakozást, sőt, akár a rugalmas munkavégzési formákat is.

#### **Eredményes:**

- **Összehangoltta** válik a hivatali-intézményi ügyintézés és ügyvitel, valamint a kommunikáció;
- a hivatalok és az intézmények informatikai infrastruktúrájának *egységessége* (azonos technológiai környezet, azonos színvonal, egységes kommunikációs felület) nem csak költségmegtakarítást, hanem nagyobb műszaki *biztonságot* is jelent;
- Közös, területi szintű információs rendszer, illetve hálózat alakul ki, melyhez könnyen és kiszámíthatóan csatlakozhatnak új belépők.

#### **Kényelmes:**

- Csak a helyi informatikai feladatokat kell ellátni. A hivatalok a közigazgatási dolgozók munkahelye marad (nem kerülnek túlsúlyba az informatikusok).

## **Az ASP szolgáltatás veszélyei**

Az ASP veszélyeinél két területre kell kitérnünk. Az *információbiztonság* és a *szolgáltatási megbízhatóság* (SLA) kérdésére.

Az információbiztonságnál figyelemmel kell lenni *adatbiztonsági* és *adatvédelmi* szempontokra. Míg előbbinél kiemelt fontosságú az *incidenskezelés*, *problémakezelés* és *katasztrófakezelés* pontos szabályozása, utóbbinál arra kell tekintettel lenni, hogy ASP szolgáltató szerverén lévő adatokat nem a szolgáltató kezeli, azok az általa üzemeltetett szerveren csak tárolásra kerülnek. Az adatok bevitelére, feldolgozására a szolgáltatást igénybe vevő felhasználó hivatal helyi számítógépein kerül sor. Szerencsés, ha a szolgáltató a szerveren tárolt adatokból az eredeti adattartalmat semmilyen formában nem képes előállítani, ugyanakkor a tárolásnál mégis redundáns archiválás történik.

Fontos szempont még, hogy a hivatal és az ASP szervere közötti adatforgalom magas biztonsági szintű legyen.

A szolgáltatás színvonalát a már említett SLA szerződés biztosítja. Az ASP-k által biztosított szolgáltatások körében pontosan meg kell állapodni például:

- *a szolgáltatás mennyiségi (pl.: rendelkezésre állás) és minőségi (pl.: frissítés, változás-követés) mutatóiban,*
- *hibaelhárítás határértékeiben,*
- *a rendszerintegráció és rendszerbevezetés határidejében,*
- *az igazgatásszervezés paramétereiben,*
- *az oktatás indikátoraiban,*
- *a migráció indikátoraiban,*
- *a szolgáltatáskatalógus összeállításában,*

valamint valamennyi határérték megszegésének kötbérezési részleteiben.

*Az indikátorok meghatározásánál a SMART<sup>599</sup> kritériumrendszert szokás figyelembe venni, azaz az indikátor legyenek*

<sup>599</sup> Az ideális indikátorokkal szemben elvárások másik népszerű fajtája a RACER. (Relevant – releváns, Accepted – elfogadott, Credible – hiteles, Easy – egyszerű, Robust – meghatározó;)



- **Specifikusak (Specific):** elsősorban arra a jellemzőre vonatkoznak, amelyhez hozzárendeljük őket és az adott jellemzőről kellő mélységben, és részletességgel szolgáltatassanak információt.
- **Mérhetőek (Measurable):** az indikátorok mérhető formában legyenek meghatározva, mivel a nem számszerűsíthetők gyakorlati felhasználhatósága korlátozott.
- **Elérhetőek, rendelkezésre állnak (Available, Achievable):** az információhoz hozzá lehessen férni, létezzon, vagy létre lehessen hozni egy olyan információs rendszert, melyből az adott indikátorra vonatkozó információ kinyerhető
- **Relevánsak (Relevant, Realistic):** az indikátornak a felhasználás szempontjából fontos és hasznos információt kell hordoznia, közvetlenül kötődjön ahhoz a célhoz, amelyet mérünk vele, valamint a tényleges állapotokat kell tükrözniük.
- **Aktuálisak (Timely, Time-Based):** egyrészt egyértelmű kell legyen az az időpont vagy időhorizont, amire egy adott mutató vonatkozik, másrészt azoknak időszereűeknek kell lenniük, időben valósághű állapotot kell ábrázolniuk.

## Elektronikus piacterek

Az állam / önkormányzat gyakran fordul a piaci szereplőkhöz termékekért, szolgáltatásokért. Ez azonban sokszor (tekintettel az üzletek nagyságára és biztonságára) a korrupció kialakulásával is járhat. S bár a kötelező versenyeztetés régóta jelenlévő közmenedzsment követelmény, gyakorlati érvényesülésük pont a korrupció miatt nehezen valósul meg.

Az üzleti szféra gyakorlatából is látható, hogy az elektronikus értékláncok, az elektronikus hálózati folyamatok nagyságrendekkel nagyobb hatékonyságot és kedvezőbb feltételeket biztosítanak. A kondíciók a résztvevők számának növekedésével egyenesen arányosan javulnak.

Optimális esetben a versenyeztetés mellett két érv szól: a költségkímélés és az átláthatóság. E két érv valódi érvényesülését biztosítják az elektronikus piacterek, valamint az ehhez kapcsolható elektronikus közbeszerzés, hiszen a rendszer minél nyitottabb, úgy csökken a szolgáltatók profitja, és úgy fejlődik az átláthatóság.

Az elektronikus piactér „*a piaci interakciók és kapcsolatok hálózata, ahol információ, termék, szolgáltatás és pénz cserél gazdát*”<sup>600</sup>. A piacterek számos fajtáját ismerjük, a szereplők koncentrációja, a piacon forgalmazott termékek és szolgáltatások típusa és homogenitása, vagy a vevők beszerzésének rendszeressége alapján.

A közigazgatás piactere sajátos. Egy olyan *horizontális elektronikus piactér*, ahol a közigazgatás *market maker*<sup>601</sup> funkciójából fakadóan számos feltételt (jogszabály útján) diktál.

A piacterek közigazgatás számára nyújtott előnyei között említhetjük, hogy a földrajzi korlátok korlátozó hatása megszűnik, így a piacon széles választék alakul ki. Az átlátható piac miatt az ár-összehasonlítások lehetősége növeli a versenyt, csökkenti az extraprofit

<sup>600</sup> Kápolnai, A.–Nemeslaki, A.–Pataki, R., *E-business, stratégia felsővezetőknek*, Aula kiadó, Budapest 2002, 99-110.

<sup>601</sup> A piac létrehozója (piac-alkotó), első szabályainak megalkotója.

lehetőségét az eladóknál. A beszerzésre fordított adminisztrációs és tranzakciós költségek csökkennek, a piac likviddé válik.

Persze a szállítóknak sem előnytelenek az elektronikus piacterek. A piacterekkel pontosabb megrendelés, megrendelés-aggregálás, menet közben történő alakítás válik lehetővé. A gyorsuló reakcióidő, az új marketinglehetőségek és a szinte korlátlan földrajzi hatókör dinamizálja a piacot. A szállítók kvázi új – éjjel-nappali – piacot nyernek.

## Elektronikus közbeszerzés

A közbeszerzés – bár közvetlen elméleti elődei már a XIX. Században fellelhetők – viszonylag újkeletű intézmény. Magyarországon is 1995-ben foglalták jogszabályba (1995. évi XL. Tv.). A közbeszerzés célja meghatározott értékhatár feletti közigazgatási beszerzések versenyeztetése nyílt eljárással. Elektronikus változata a XXI. Századhoz köthető. A napjainkban hatályos Kbt-ben<sup>602</sup>. – értékhatártól függetlenül – érvényesülnek az (elektronikus) közbeszerzés elvei:

- *Nyilvánosság elve*, mely a közbeszerzési eljárás alatt tett valamennyi nyilatkozat és magatartás átláthatóságát biztosítja.
- *Verseny tisztaságának elve*, mely a tisztességes piaci magatartást feltételezi valamennyi résztvevőtől.
- *Esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód elve*, mely a piaci szereplők azonos feltételrendszerét hirdeti.
- *Nemzeti elbánás elve*, mely az előző elve kiterjesztése, országokon túli vonatkozásban. Senkit nem érhet diszkrimináció külföldi státusza miatt.

Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) egy olyan – üzleti mintára létrejött – virtuális piactér, ahol a közbeszerzéshez akkreditált szállítók és a vevők találkoznak. E találkozás alapja egy adatbázis, mely a szereplőket, termékeket és szabályokat tartalmazza<sup>603</sup>.

*A közigazgatásban leginkább közbeszerzéstett termékkategóriái a gépjárművek és gépjármű üzemanyagok, az információtechnológiai rendszerek, az irodatechnikai berendezések, a kommunikációs eszközök és szolgáltatások, a papíripari termékek és irodaszerek, valamint az egészségügyi termékek.*

<sup>602</sup> A Közbeszerzési Törvény (Kbt.) 2002-ban EU-s jogharmonizáción ment keresztül. Így született a 2003. évi CXXIX. Tv., melyet a 2005. évi CLXXII. Törvény módosított, kialakítva jelenlegi formáját. Értékhatártól függően különböző eljárásokra van szükség. Megkülönböztetünk közösségi értékhatárt elérő értékű (ahol az EU normák teszik kötelezővé a közbeszerzést), nemzeti értékhatárt elérő értékű (ahol a nemzeti jog teszi kötelezővé az eljárást), nemzeti értékhatár alatti értékű (ahol egyszerű közbeszerzési eljárás folytatható, tekintettel az összeg alacsony voltára) közbeszerzési eljárások között. Ezek értékét évente rendeleti úton határozzák meg.

<sup>603</sup> Ez piactér Magyarországon a <http://www.kozbeszerzes.gov.hu> címen érhető el. (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

**Központosított közbeszerzés**

A Kormány a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 404. §-a (1) bekezdésének c) és d) pontjában kapott felhatalmazás alapján - az állami ráfordítások csökkentése, a költségvetési előirányzatok tervszerű felhasználása, valamint a központi beszerzési rendszerben rejlő előnyök közigazgatási célú hasznosítása érdekében és a 168/2004. (V.25) Korm. rendeletben újra szabályozta a központosított közbeszerzések rendszerét, valamint a központi beszerző szervezet feladat és hatáskörét.

A rendeletben foglaltak végrehajtására a kormány a Központi Szolgáltatási Főigazgatóságot jelölte ki (11 § 1. bekezdés), mely kijelölésnek megfelelően:

A központi beszerző szervezet ellátja a központosított közbeszerzési rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokat, valamint lebonyolítja a központosított közbeszerzési rendszer keretén belül megvalósítandó közbeszerzéseket kiemelve különösen az alábbiakat:

- összeíti és adatbázisba rendszerezi az igénybejelentéseket;
- megtervezi és előkészíti a központosított közbeszerzési rendszer keretén belüli megvalósítandó közbeszerzéseket és a lefolytatandó közbeszerzési eljárásokat;
- a megfelelő tervezés és előkészítés érdekében összeíti és nyilvántartja a kiemelt termékekre vonatkozó, a központi költségvetés tervezése keretében jóváhagyott, intézményi előirányzatokra vonatkozó adatokat;
- előkészíti a központosított közbeszerzési rendszer hatálya alá tartozó kiemelt termékekre vonatkozó állami normatívákat;
- lefolytatja közbeszerzési eljárásokat;
- működteti a központosított közbeszerzési portált (amely a [www.kozbeszerzes.gov.hu](http://www.kozbeszerzes.gov.hu) és a [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu) weboldalon keresztül érhető el)

Weboldalunk segítségével megismerkedhetnek a központosított közbeszerzés jogalkotási környezetével, a hatályban lévő szerződésekkel, akciókkal, a jogalkalmazás és a jogorvoslati eljárások tapasztalataival, az önkéntes csatlakozás lehetőségeivel és feltételeivel. Elérhetővé tesszük az elektronikus szállítói és intézményi regisztrációt is.

A központosított közbeszerzés kapcsán felvetődött kérdésekre mindenkor szívesen válaszolunk.

**Portál információ**

Felhasználó adatok	
Aktív felhasználók:	259
Bejelentkezett felhasználók:	0
KSZF felhasználók:	0
Szállítói felhasználók:	0
Intézményi felhasználók:	0
Vendég:	259

2003 óta, elektronikusan regisztrált, aggregált forgalmi adatok	
Összes rendelés összege:	203 447 770 048 Ft
Összes rendelés száma:	298 183
Átlagos rendelés összeg:	682 292 Ft
Rendelhető termékek száma:	2 635 367

10.2.ábra: A KSZF<sup>604</sup> közbeszerzési portálja

A portálon lehetőség nyílik közbeszerzési hirdetmények megküldésére (az immár elektronikus) Közbeszerzési Értesítőnek, rendelkezésre bocsáthatók elektronikus dokumentációk, küldhetők értesítések, és megfelelő azonosítás és hitelesítés esetén szerződések is köthetők. Mindennek köszönhetően az interakciók gyorsulnak, így az eljárási határidők rövidíthetők.

Az ilyen eljárások adminisztratív háttere részben automatizált, így az adminisztrációs költségek csökkennek, az eljárás hatékonysága nő. Az online aukciókon (*fordított aukciók*) megvalósuló *elektronikus árlejtéssel*<sup>605</sup> a legjobb árakat érheti el a megrendelő, a már akkreditált (tehát feltételezhetően megbízható minőséget garantáló) szállítóktól<sup>606</sup>. A későbbiekben az elektronikus megrendelések formalizálhatók (*e-ordering*), a számlák is elektronikussá alakíthatók (*e-invoicing*). Ugyancsak lehetőség nyílik a *dinamikus beszerzésre*, mely egy önálló, teljes mértékben elektronizált – a keret-megállapodásos eljáráshoz hasonló – beszerzési technika.

## Atipikus foglalkoztatás az e-közigazgatásban

A gazdasági környezet változásával új típusú munkaerő-piaci problémák jelentkeznek, melyek kezelése újszerű foglalkoztatási megoldásokat igényel. A társadalom egyes leszakadó

<sup>604</sup> Miniszterelnöki Hivatal Központi Szolgáltatási Főigazgatósága

<sup>605</sup> Az árlejtést a törvény a következőképp szabályozza: „a közbeszerzési eljárás részét képező olyan ismétlődő folyamat, amely az ajánlatoknak a 81. § (4) bekezdése szerinti értékelését követően új, az ellenszolgáltatás mértékére, illetőleg az ajánlatnak a bírálati részszempontok szerinti egyes tartalmi elemeire vonatkozó kedvezőbb ajánlat megtételét, és az ajánlatok rangsorolását elektronikus eszköz segítségével, automatizáltan teszi lehetővé”

<sup>606</sup> Ennek mértéke a „257/2008. Kormányrendelet az elektronikus árlejtés szabályozásáról” hatására átlagosan 18% beszerzési árcsökkenést eredményezhet.

rétegeit a munkanélküliség és az inaktivitás az átlagosnál lényegesen nagyobb mértékben érinti, melynek hátterében a szocio-kulturális gyökerek mellett elsősorban a képzettség hiánya, a mobilitás alacsony foka, valamint a munkaadói bizalmatlanság áll.

A gazdaság strukturális átalakulásával egyre nagyobb hangsúlyt kap a minőségi munkavégzés. Míg korábban egy termék legalább kétharmadát az alapanyag és a munkaerő ára tett ki, addig ma ugyan-ilyen arányban a tudás értéke látszik.

Ez a hangsúly növekvő, és gátjává válhat a technológiai megújulásnak és a versenyképesség növekedésének. Nem formális képzettség-szintnövekedésre, hanem a képzés relevanciájának és minőségének javítására van szükség. A probléma az alapoktatásban gyökeredzik, hiszen az önálló tanulásra való képesség hiánya - mely a későbbi általános kompetenciák és gyakorlati szakmai készségek alapja - ott keletkezik<sup>607</sup>.

A tudásalapú gazdaság munkavállalója bármikor képes rövid időn belül új szakmát tanulni, mert a piac erre kényszeríti. Folyamatosan fejleszti képességeit, és tanul (Life Long Learning – Élethosszig tartó tanulás<sup>608</sup>.) Mindez az e-gazdaságban persze relativizálja a 40 órás munkahetet, hiszen egyrészt csökken a heti munkaidő, másrészt a munkavállaló akkor dolgozik, amikor szükség van a tudására, kreativitására. Ráadásul a munkáltató-munkavállaló klasszikus 1:1 típusú kapcsolatai is felbomlani látszanak, hiszen a munkavégzési szerkezet változása miatt egy-egy munkavállaló egyszerre több helyről is kaphat bért.

Ebben az új gazdaságban különösen fontos a hátrányos helyzetű csoportok munkaerő-piaci reintegrációja, valamint a demográfiai tendenciák illetve a közszféra reformja miatt várható létszámleépítések által érintett közalkalmazottak és köztisztviselők továbbfoglalkoztatásának megoldása.

Ehhez nyújtanak segítséget a rugalmas munkavállalási formák, az atipikus foglalkoztatási modellek, valamint szűkebb értelemben a távmunka.

## A rugalmas munkavállalási formák rendszerezése

A munkavégzési formák rendszerében két alapvető típus különböztethető meg:

- *Tipikus* (szokásos) munkavégzési forma, amelyre jellemző a munkáltató és munkavállaló közötti, a foglalkoztatás feltételeit az alkalmazási szokványok és jogszabályok szerint rendező, határozatlan időre kötött munkaszerződés, melyből a munkavállalót törvényben meg-határozott jogok és kötelezettségek illetik meg – fizetett szabadság, betegszabadság, fizetett ünnepnapok, stb.
- *Atipikus vagy rugalmas* munkáról beszélünk, ha nem érvényesülnek a hagyományos munkaviszony főbb jellemzői, azaz a munkavállaló határozott időre szóló munkaszerződésben, részmunkaidőben, polgári jogviszonyon alapuló szerződéssel végez olyan új elgondoláson (távmunka, bedolgozás, otthon végzett munka stb.) alapuló munkát, ahol a munkaidő eloszlása a felek igényei szerint alakul.

A rugalmas munkavállalási formákat oszthatjuk aszerint, hogy részmunkaidős, határozott időtartamú, illetve önfoglalkoztató rugalmas munkavégzési formákról, vagy ezek keverékéről van-e szó. Egy másik szempont szerint különböztethetünk meg munkaerő-

<sup>607</sup> Lásd PISA felmérések.

<sup>608</sup> A tanulást nem csak iskolarendszerben kell elképzelni. A *formális tanulás* mellett megkülönböztetünk *nem formális tanulást* is, mely iskolarendszeren kívüli, gyakran nem is bizonyítvánnyal elismert, de mégis szervezett oktatási forma (tréning, szakmai továbbképzés, tanfolyam). A tanulás alatt azonban azt az *informális tanulást* is értjük, amikor a tanulási folyamat valamilyen önkéntes (autodidakta) módon, vagy akár melléktevékenységgel együtt történik. Az így létrejövő kompetenciát néha észre sem veszi a *tanuló*.

gyorskölcsönzést, hosszú távú kölcsönzést, outsourcing-ot és távmunkát. Végül vizsgálhatjuk azt is, hogy a munka valós vagy virtuális térben, szervezeti formák között jön-e létre.

### Munkaerő-kölcsönzés

Időtartam	Oka	Megoldás	Jellege
Rövid távú	Szabadság Betegségek Rövid projektek	Gyorskölcsönzés	Nem tervezhető
Hosszú távú	Szülési szabadság Táppénz Hosszú távú projekt Létszámstop	Hosszú távú kölcsönzés	Tervezhető
Hosszú távú	Rugalmasság megtartása Szezonális jelleg a munkában	Outsourcing	Stratégiai fontosságú

10.1. táblázat: Kölcsönzési formák időtartam szerint<sup>609</sup>

A néhány naptól több hónapig (évig) terjedő kölcsönzési formák más-más indokoltságú és karakterisztikájú munkavállalási forma. A legkevésbé tervezhető, sok esetben ad-hoc jellegű kölcsönzési forma a gyorskölcsönzés, ahol akár napi 1-2 órára is kereshetnek főként fizikai, vagy adminisztratív jellegű munkavállalót, döntően órabérben. Speciális szakértelemmel rendelkező adminisztratív munkakörökre már inkább 1-2 hónaptól több hónapig (évig) terjedő kölcsönzést szoktak alkalmazni, míg outsourcing-nál a munkaerőt teljesen és tartósan kiszervezik egy külső céghez.

Hazánkban egyre több vállalkozás végez multinacionális (transznacionális) vállalat számára funkcionális (döntően adminisztratív jellegű) outsourcingot (kihelyezést). Outsourcing alatt tágabb értelemben azon funkciók kihelyezését értjük, ahol a vállalat számára kevésbé fontos – versenylőnyt nem biztosító – funkciókat külső szolgáltatókkal végeztetik el, hogy a főfolyamatra tudjanak fókuszálni. Szűkebb értelemben a már meglévő, korábban szervezeten belüli feladatok, funkciók és az ezekhez kapcsolódó eszközök és kapacitások kihelyezését értjük alatta<sup>610</sup>. Az outsourcing az első lépés a virtuális vállalattá váláshoz.

Megjelenési formái a kihelyezés jellege szerint:

- *Egyszerű (bér)üzemeltetés*: feladat, vagy feladatcsoportok kiszervezése. Szerződéses vállalkozókkal munkavégeztetés, berendezések, erőforrások kihelyezése nélkül.
- *Outsourcing*: funkciók és hozzá tartozó erőforrások kiszervezése külső szolgáltatónak.
- *Insourcing*: Külső szolgáltató betagozása a szervezetbe.
- *Co-Sourcing*: valamely közös üzleti cél megvalósítása érdekében, munkavállalók és a menedzsment kihelyezése egy fővállalkozóhoz.
- *Haszonbázisú kapcsolatok*, közös befektetés, előnyök és kockázat megosztása előre meghatározott szerződés keretében.

<sup>609</sup> Forrás: Gere, I., A munkaerő-kölcsönző cégek szerepe az atipikus foglalkoztatásban, *Munkaügyi Szemle*, 5(1999) 6–9.

<sup>610</sup> Leggyakrabban kihelyezett területek: személyügy, IT, fogyasztókkal kapcsolatos szolgáltatások, szerviz, marketing, piackutatás, pénzügy, logisztika;

## Távmunka

A hazai és nemzetközi szakirodalom elég sokféle definíciót ismer, melyek gyakran nem tesznek különbséget e-work, telework és telecommuting között. Mindhárom kifejezést távmunkának fordítjuk, holott halvány megkülönböztetés tehető.

*Telework*-ről beszélünk, ha a munkavállaló infokommunikációs eszközök és technológiák segítségével dolgozik. *Telecommuting*ről, ha a munkavállaló helyett csak a munkája utazik, az is többnyire kommunikációs hálózaton. (A lényeg, hogy a távmunkás kevesebbet, vagy egyáltalán nem jár be (to commute=ingázik) a munkahelyére és vissza.<sup>611</sup>) Míg az *e-work* kifejezést e kettő gyűjtőneveként emlegetik.

A szakminisztérium definíciója:

- „a távmunka az információs és tudásalapú társadalom infokommunikációs eszközökkel támogatott munkavégzési formája. Nem csodaszer, nem nyújt mindenre megoldást, de a fejlett világ tapasztalatai azt jelzik, hogy alkalmazása egyaránt kedvező lehet a munkavállalóknak, vállalkozásoknak, a közösségi szektor szervezeteinek, az állami szerveknek, önkormányzatoknak és a civil szervezeteknek.”
- „a távmunka személyi számítógépen végzett olyan szellemi tevékenység, amelyben a munkavállaló otthon, vagy egy közelébe kihelyezett munkahelyen (például teleházakban, vagy telecenterekben), önállóan old meg feladatokat a távolban lévő munkáltató megbízásából. Munkája eredményét (amely valamilyen elektronikus formában továbbítható dokumentum) valamilyen távközlési módszerrel (interneten, intraneten, E-mail-en vagy valamilyen elektronikus levelező rendszeren, stb.) továbbítja, s többnyire a feladatokat is ugyanígy kapja. Munkáltatójával, főnökével és munkatársaival így elsősorban elektronikus úton, tele-kommunikáció révén tartja a kapcsolatot. Személyes megjelenésére a munkáltató központjában csak esetenként van szükség.”

Első tankönyvem 2001-ben adott definíciója<sup>612</sup> a társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi szempontokat is hangsúlyozza:

„A távmunka olyan társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi érdekeket szolgáló munka-végzés, amikor a munkavállaló nem munkaadója székhelyén, vagy más, kijelölt helyen, hanem attól távol, saját prioritásainak megfelelő, alternatív helyen dolgozik, s munkája eredményét információtechnikai úton továbbítja munkaadójának.”

A távmunka-végzés a fentiekből leszűrve tehát öt konjunktív dimenziót feltételez

1. *Munkavégzés helye*: többnyire alternatív munkahelyen történik. Ez a hely lehet otthon, teleház, teleiroda, távmunka-központ, szatellit iroda, hotspot, azaz a munkát ott végzi a dolgozó, ahol az számára a legkényelmesebb, ahol a munka környezete legideálisabb.

<sup>611</sup> Nilles, J.M., *Managing Telework: Strategies for Managing the Virtual Workforce*, Wiley Publishing House, 1998

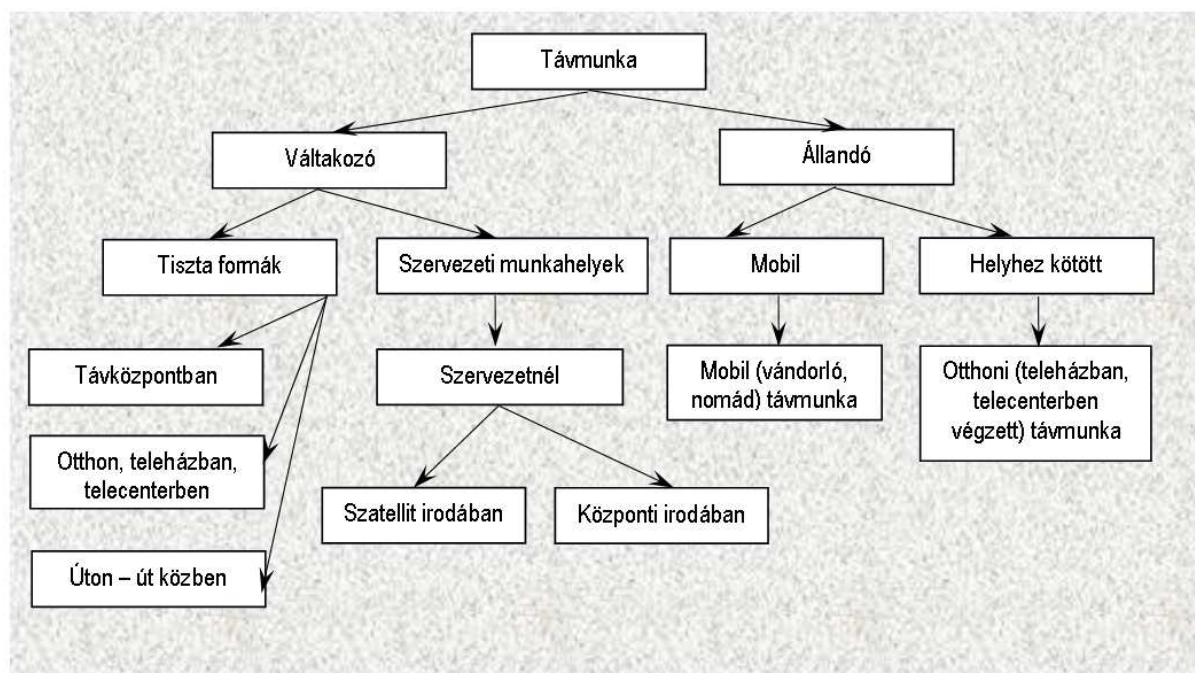
<sup>612</sup> Budai, B.B., *E-government, avagy kormányzati és önkormányzati kihívások az online demokrácia korában*, Aula, Budapest, 2002, 322.

2. *Munkavégzés eszköze*: többnyire saját vagy bérelt infokommunikációs eszközön.
3. *Munkavégzés jellege*: Önállóan és rendszeresen, azaz heti egy-két vagy minden nap végzi munkáját a munkahelyétől távol a dolgozó.
4. *Felek közötti kommunikáció*: miután döntően számítógéphez kötött tevékenységről van szó, az eredmény továbbítása is elektronikus formában történik.
5. *Munkavégzés ideje*: Az esetek nagyobb részében rendszeres, állandó, tervezhető (vagy ad hoc), de egyben rugalmas időbeosztást tesz lehetővé.

A távmunka formákat több szempont szerint különböztethetjük meg. Ahány forma, annyiféle karakterisztika jellemző. Minden szempontot figyelembe véve megkülönböztetünk:

- *A munkavégzés helye szerint*: otthon, teleházban, teleirodában, szatellit irodában, virtuális irodában végzett, illetve mobil munkavégzést.
- *A munkavégzés ideje szerint*: alkalmi, eseti, elsődleges (teljes), állandó, részleges távmunkát.
- *Munkajogi forma szerint*: munkaviszonyban – alkalmazottként végzett, vállalkozóként végzett, eseti megbízás alapján végzett távmunkát. (ez utóbbira a nagyobb kockázat, nagyobb jövedelem jellemző;)
- *Földrajzi kiterjedés alapján*: helyben, agglomerációban, regionális keretek között, ha-tárokra átnyúlva, virtuális térben végzett távmunkát.
- *A tevékenység jellege szerint*: mobil szakmákat (alkotó munka), manuális tevékenységeket, kreatív munkákat;
- *Iparág szerint*: kisszámú távmunka lehetőséget az ipari szektorban, Informatikai, kommunikációs, banki, befektetési, biztosítási, idegenforgalmi, könyvvizsgálói, fordítói, hírügynökségi, szerkesztőségi, kiadói szegmensekben jelentkező tevékenységeket;
- *Kollektív vagy egyéni munkavégzési jelleg szerinti* formákat.

Távmunka vonatkozásában azonban a szakzsargon csak 5-6 formát ismer el. Ezek kapcsolatát az alábbi ábra mutatja. A távmunka állandóságának függvényében különböztethetünk meg váltakozó és állandó munkavégzési formát, így az otthon, a szervezetnél vagy ügyfélnél rendszeresen felváltva végzett munkát. (Váltakozó formának tekinthető az is, mikor a szervezet szatellit-irodákat hoz létre a vevők igényeinek jobb kielégítése érdekében, és ezekben „shared-desk” vagy „hot desks” módszeren alapuló munkavégzést végez a munkavállaló.) Állandó változatként az otthon végzett- és a mobil távmunka ismert.



10.3. ábra: A távmunkaformák kapcsolata  
(Forrás: Tóthné Sikora Gizella, 2002. Frodl alapján;)

*Otthoni távmunka* esetén a munkavállaló legalább egyszer végez otthonából (vagy otthonához közel eső helyen teleházban, vagy telecenterben) munkát, melynek infrastrukturális (ICT) feltételei adottak. Tiszta formájáról akkor beszélhetünk – az EcaTT<sup>613</sup> definíciója szerint - , ha az otthoni munka a teljes foglalkoztatottság legalább 80%-át eléri.

*Mobil (nomád) távmunka* esetén a munkavégzés helyszíne a munkavégzés tartalmától függően változik. Az EcaTT 10 órában minimalizálja ennél a típusnál az úton töltött időt, vagy legalább ennyi időt tölt el a vevőknél, a beszállítóknál, vagy otthonában dolgozik.

*Szatellit irodában végzett munkánál* a munkai igény felmerülésének helyszínéhez közel decentralizált központban teremtenek lehetőséget a távmunka végzésre. Ehhez kötődik a „shared-desk” vagy „hot desks” koncepció, melynek lényege, hogy egy távmunka végzésére alkalmas helyet több személy időben felváltva használ.

*Kiegészítő, vagy alkalmi távmunkáról* beszélünk, ha a távmunkás nem rendszeresen, hanem az igényektől függően esténként vagy hétvégén végez otthoni munkát.

*Osztott távmunkáról* beszélünk, ha a munka egy részét otthonában, másik részét pedig munkahelye telephelyén, vagy annak központjában végzi.

A távmunka változó formája a távingázás, ahol az irodai, az otthoni és az út közben történő munkavállalási formák rendszeresen váltakoznak.

<sup>613</sup> Electronic Commerce and Telework Trends – Elektronikus Kereskedelmi és a Telemunka Fejlődésének Iránya. A további-akban ezeket a definíciókat vesszük alapul.



## Az egyes rugalmas munkavállalási formák előnyei és hátrányai

### Előnyök

Előjáróban meg kell jegyezni, hogy az alább felsorolt előnyök és hátrányok nem minden távmunkavégzési forma esetében jelentkeznek, valamint hatásuk és realizálódásuk is eltérő a munka-adó, a munkavállaló és a társadalom szempontjából.

6. Teljesítménynövekedés: az elszigetelt (otthoni) munkavégzés ideális esetben nem rejti magában azokat a diszfunkciókat, melyek egy közösségi munkavégzéssel együtt járnak. Elmaradnak az informális beszélgetések, a munkába álláskor és a munka befejezésekor jelentkező „átállási idő”. A jobb koncentráció nagyobb és jobb teljesítményt eredményez. A nagyobb dolgozói produktivitás növeli a cég versenyképességét.
7. Növekvő motiváltság, növekvő szabadságérzet, mobilitás, növekvő elégedettség, jobb életérzés: A munkahely szabad megválasztása lakhelytől – annak feltételeitől – függetlenül, akár külföldön is. A munkaidő szabad meghatározása és beosztása magasabb elégedettségi szintet és szabadságérzetet generál. Létrejöhet az „élethosszig tartó nyaralás”<sup>614</sup> elve .
8. Egészség és biztonság<sup>615</sup>: a távmunkások egészségesebben és nagyobb biztonságban élnek, mert:
  - a. A stressz és az ezzel összefüggő betegségek és kockázati tényezők csökkennek. A formális szabályok betartásának (kötelező munkába járás, időre való érkezés, megfelelési kényszer több oldalra, „szerepkövetelmények”), a vállalati belső konfliktusok és ezek kezelésével járó stressz megszűnése, a családi és munkahelyi státuszok összeegyeztethetősége erőteljesebben engedi a távmunkásnak, hogy csak a feladatára összpontosítson.
  - b. Csökken a levegőszennyezés hatása – kevesebb lesz a légúti és allergiás megbetegedés.
  - c. Kevesebb közlekedési baleset, hiszen kevesebben járnak munkába.
  - d. Kisebb járványveszély
  - e. Tartósan beteg, vagy mozgássérült dolgozók az otthoni munka mellett fokozottabban figyelhetnek egészségük védelmére, megoldható a folyamatos gyógykezelés.
  - f. Beteg gyermekét ápolhatja, a teljes meggyógyulásig otthon maradhat vele a szülő.
9. Ergonómia: Az otthon dolgozó ember abszolút kényelmet élvez, mert önmaga választja meg dolgozóhelyét, szobáját, irodabútorát, eszközeit. Igénye szerint állíthatja be a világítást, szellőzést, háttérzenét stb. A vállalati munkahely komfortja az otthoni munka komfortjával gyakorlatilag versenyképtelen.
10. Költségmegtakarítás: Főként az otthon végzett távmunka esetében csökken a munkahelyre utazás költsége és időigénye. (Egy évre vetítve akár 30 munkanapot is elérhet ez a megtakarítás.) A shared-desk koncepció esetén csökkennek az irodai költségek. (A munkahelyek állásidejének minimalizálásával csökkentik az egységnyi termékre eső holtmunka terhet,

<sup>614</sup> Jó példa erre a Crete Tework Network, ahol shared-desk alapon biztosítják a távmunkavégzés feltételeit, úgy, hogy közben a munkavállaló rendes nyaralását tölti.

(<http://www.flexibility.co.uk/flexwork/general/teleworkcrete.htm>) (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>615</sup> Rick Johnson tematikája alapján - [http://www.workaholics4hire.com/pr\\_benefits.htm](http://www.workaholics4hire.com/pr_benefits.htm) (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

- kisebb a berendezésekre fordítandó költség, méret-gazdaságosabb az infrastruktúra.)
11. Optimalizált erőforrás-kihasználtság, Eredményorientált, hatékony kommunikáció: A kommunikáció a szervezés eszközévé válik. Nem a munkavégzés mikéntje, hanem eredménye és a végrehajtandó cél lesz a kommunikáció tárgya. A munkavállaló és a munkáltató nem munkakörben, hanem elvégzendő feladatban, projektben és határ-időben gondolkodik.
  12. Szakmai és társadalmi megítélés javulása: A távmunkásokat alkalmazó vállalatokról pozitív kép alakul ki innovativitásukkal és nyitottságukkal összefüggésben.
  13. Jobb humán erőforrás gazdálkodás: mely jelent egyrészt csökkenő betegállományt (felmérések szerint évi 4-5 nappal kevesebb betegállomány), másrészt nagyobb számú jelölt toborzását a meghirdetett állásra, hiszen a térben távol eső munkapiac-okhoz is hozzáférés nyílik. Végül csökken a munkaerő fluktuációja, a családi és személyes okok összeférhetősége kezelhetőbbé válik. A tudás és tapasztalat a szervezetnél marad.
  14. Váratlan eseményektől, természeti csapásoktól való függetlenség (hacsak a természeti katasztrófa nem jár együtt infrastrukturális katasztrófával.)
  15. Reintegrálható célcsoportok integrálása: A távmunka lehetővé teszi a beteg, csök-kent munkaképességű, hátrányos helyzetű, munkanélküli stb. csoportok reintegrálását a munka világába.
  16. Megszűnnek az életkori kötöttségek: Elmosódnak az életkori korlátok. Mindenki a képzettségének és képességének megfelelő munkát választhat.
  17. Hátrányos vidéki települések felzárkóztatása: kisebb falvak elnéptelenedési folyamata megállhat, a kistelepülésekre jellemző magasabb munkanélküliségi arányok csökkenhetnek.
  18. Csökkenő energiafogyasztás és környezetszennyezés: az ingázás csökkenése első-sorban a jelentősen szennyezett és zsúfolt városokban csökken.

## Hátrányok

1. Izoláció: a távmunka jellemzője az egyedüllét, mely nem csak a társas kapcsolatok iránti igénytől fosztja meg a munkavállalót, hanem az informális szakmai fejlődéstől is, melyet egy-egy tapasztaltabb munkatárs nyújthat. A leépülő kapcsolatok, az el-sorvadó közösségi szálak és a kollektívához tartozás tudatának tompulása frusztrációt, depressziót okozhat – főleg a monoton munkát végzőknél. (Ezek ellenszerei: e-mail, on-line kommunikáció, virtuális közösségek, fórumok, levelezőlisták, telefonbeszélgetések, távmunkaszervezetek, klubok, teleházak, távmunka központok, teleirodák stb.)
2. Jogi és munkaügyi bizonytalanság: számos kiskapu jogbizonytalanságba helyezi a munkavállalót (hiányzó mintaszerződések, beépített biztosítékokkal.)
3. Karrierkilátások csökkenése (out of sight – out of mind effektus) a szervezeti előrelépés szintjén is... Aki nincs a látótérben, kisebb eséllyel számíthat előléptetésre.
4. Juttatások csökkenése - Hátsó udvar szindróma: alacsonyabb bért kínálnak néha a távmunkáért, pedig az „csak otthon” történik, nem a hátsó udvarban. (Ez ellen lépnek fel a távmunka-szervezetek.) Ezt gyakran erősíti, hogy egyúttal a háztartási költségek nőnek.

5. Csökkenő szinergia-hatás: a térben is időben különböző helyeken dolgozók kevésbé tekinthetők csoportnak, összehangolásuk több szervezőmunkát igényel, a szinergia hatás csökken.
6. A magán- és a munkaszféra elválasztásának nehézségei, munkaalkoholizmus: a környezet értetlensége (szkepszis, zavarás, feltartás) jellemző az új munkaformával kapcsolatban. Problémát jelent itt az is, hogy elmosódhatnak a különbségek a munkahely és a magánélet között. (A munkás hazaviszi a munkahelyét, eluralkodhatnak rajta a munkájával kapcsolatos kérdések megoldásának problémái, melyek háttérbe szoríthatják a családi problémáit.
7. Bizalomhiány: a bizalom elnyeréséhez (munkaadói és munkavállalói oldalról egyaránt) bizonyos idejű személyes érintkezésre, vagy legalább több sikeres tranzakcióra van szükség.
8. Veszélyeztetett személyi biztonság: a távmunkához szükséges eszközök (notebook, mobiltelefon, gépkocsi stb.) jelentős értéket képviselnek, így a vagyon elleni támadások célpontjaivá válhatnak a távmunkások.
9. A távmunkaforma kényes jellege: csak az válik alkalmassá, aki megfelelő önállósággal és felelősségtudattal bír, és elkötelezett, alkalmanként monotonitástűrő és kellően kreatív.
10. A hagyományos szervezeti formák megszűnése megzavarhatja a szervezet működését.
11. A kollektíva, belső vállalati kultúra sérülhet, megszűnhet.
12. A vezetői szemléletváltás sikertelensége révén a projekt megbukhat.
13. Nem megfelelő távmunkások kiválasztása esetén a motivációvesztés, izoláció, elégedetlenség alakulhat ki.
14. A távmunkások feletti kontroll elvesztése: az egyéni teljesítmény nehezen mérhető tényét vonja maga után.
15. Fennáll az adatvesztés, a vírusok, a bizalmas dokumentumok közzétételének kockázata.
16. Magas „indulási” költség és időigény: A távmunkahelyek kialakítása egyszeri beruházást igényel, melynek költség és időterhe helyenként magas lehet.
17. Eltűnhet a szervezettel szemben mutatkozó lojalitás, a céggel, annak politikájával történő azonosulás.

## A rugalmas munkavállalási formák alkalmazásának feltételei

A távmunka nem minden körülmények között, és nem mindenkire alkalmazható munkavégzési forma. A következőkben a távmunka feltételrendszerét tekintjük át.

### *Személyi feltételek*

A munkavállaló nem elsősorban végzettsége, tapasztalata és vagy korábbi munkássága alapján válhat távmunkássá, hanem egyéni jellemzői és hozzáállása alapján. Olyan pszichológiai tényezők vizsgálata ad választ az alkalmasságra, mint a rugalmasság, megbízhatóság, alkalmazkodóképesség, koncentrációképesség, önfegyelem, kreativitás, szervezőkészség, problémamegoldó-készség, önállóság, együttműködési készség.

### *Infrastrukturális feltételek*

Az infrastrukturális feltételek a rugalmas munkavégzés formájától függően eltérőek. A fizikai elvárások általában a kommunikációs oldalról jelentkeznek. Az infrastruktúra kialakításánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a felek közötti kommunikáció ne legyen gyengébb, mint ha tipikus munkavégzés történne. Így ICT alkalmazás esetén figyelemmel

kell lenni ezen eszközök gyorsaságára, megbízhatóságára, jogtisztaságára, az adatátvitel minőségére (Internet-kapcsolat), az adatbiztonság és adatvédelem szavatolására.

#### *Szervezeti feltételek*

A távmunkához (az otthoni távmunkát leszámítva) korszerű szervezeti keretek kialakítása és megfelelő tartalommal történő feltöltése szükséges. A rugalmas munkavégzési formák valamennyi fontosabb szervezeti formába (lineáris-funkcionális, divizionális, mátrix) beilleszthetők, bár kétségtelen, hogy a horizontális szervezeti formák kedvezőbbek. A távmunkásokkal azonban másképp kell kapcsolatot tartani, feladataikat megszervezni, irányítani, végrehajtani, ellenőrizni, majd értékelni. Ezt különbséget a vezetőknek kell beilleszteni a hagyományos struktúrába.

A távmunkavégzési formák bevezetésének esélye a szervezeti innováció egyéb ismertetőjegyeinek jelenlétével arányos. Ezek az ismertetőjegyek a következők:

- A szervezeti projekt munka fejlettsége.
- Külső tanácsadók igénybevétele mértéke a szervezetnél.
- Rugalmas munkaidő és bérezés.
- Munkáltatói felügyelet és feladat-meghatározás jellemzői.

#### *Kulturális feltételek*

A fizikai feltételek másik oldalát jelentik a – többnyire szubjektív - kulturális feltételek, mely nem a jelenlétre, hanem a teljesítményre helyezi a hangsúlyt. Az új szemléletre olyan pragmatikus, demokratikus vezetés jellemző, melynél az objektív eredményt számít, így a visszacsatolási formák (ellenőrzések, beszámolók) nem a munkavégzés módjára, hanem az eredményre koncentrálnak. Az ehhez leginkább illeszkedő vezetési módszer az *MBO* (*management by objectives* – célközpontos vezetés).

#### *Általános társadalmi és gazdasági feltételek*

A távmunka meghatározott műszaki fejlettségi színvonal alatt elképzelhetetlen. (Ennek köszönhető egyre nagyobb térhódítása.) A gazdaság szerkezeti összetétele a szolgáltatások felé tolódik el, mely szintén kedvező az atipikus munkaformáknak. A terciér és kvaterner szektor önmaga is újabb és újabb szolgáltatásokat generál, így egyre több munkahely jön létre. A növekedés így nem csak extenzív, hanem intenzív is. Fontos szempont, hogy az atipikus munkavégzés infrastrukturális feltételeinek biztosítását a kormányzat is segítse (például a kommunikációs költségek támogatása révén). Tekintettel arra, hogy munkáltatók – elsősorban ismerethiányukból fakadóan – nem hoznak létre, nem támogatnak rugalmas munkavégzési formákat, állami támogatással kell az ilyen munkavállalók számát növelni.

A rugalmas munkavégzési formák iránt nagy a gazdasági igény. Szívóhatás érezhető a munkavállalók felől, aki szívesen választaná ezt a munkavégzési formát, ha lehetőségük lenne a választásra. Tolóhatás érezhető az Európai Unió felől, ahol a lisszaboni célok a jelenlegi értékek többszörösét írták elő célként a gazdasági versenyképesség megőrzése, javítása végett.

### **A rugalmas munkavégzési formák jogszabályi háttere, különös tekintettel a távmunka szabályozására**

A távmunkavégzés jogi kereteit az EU-ban egyedül hazánkban törvénybe iktatott keretmegállapodás (2004. évi XXVIII. Törvény a foglalkoztatással összefüggő egyes törvények

módosításáról), és az ehhez kapcsolódó jogszabály-változások jelentik, melyek a távmunkavégzés fogalmát és alapintézményeit elterjesztették az összes érintett jogszabályban.

- A Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény új X/A. fejezettel bővült, mely a távmunkavégzés munkajogi feltételeit járja körbe.
- Módosította e törvény az személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. Törvényt is. Így a munkavállaló SZJA bevallásában elszámolhatja a távmunkavégzéshez szükséges anyagi és nem anyagi eszközök beszerzésének költségét, ezen eszközök amortizációs költségét, kommunikációs csatornák használati díját, bérleti díjat, infrastrukturális költségeket.
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításakor a munkavédelmi előírásokat a távmunkahelyekre is kiterjesztették. Az előírások betartását különböző minősítési szempontok, ellenőrzések és formális eljárások garantálják.
- Ennek megfelelően módosult a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény is.
- Végül módosításra került a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény és a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény is.

Bár a fenti törvényt módosítások rendelkeznek a távmunka kérdéséről (költségek fedezése, bérezés, teljesítménykövetelmények, munkaidő kérdése, munkáltató munkavédelmi felelőssége, adatvédelmi rendelkezések;) mégsem sikerült teljesen a Keretegyezmény jogalkotói szándékának átültetése.

A legnagyobb hiba a távmunka önkéntességéről és megfordíthatóságról szóló részek átvétele, ahol a Keretegyezmény szavainak tompítva puha eljárási kötelezettség keletkezett az új normaszövegben. Hiszen ha a munkavállaló kezdeményezi a munkaszerződés módosítását, úgy a munkaadó a kérdés érdemi megvizsgálását követően 15 napon belül dönt, és tájékoztatja a munkavállalót.

Problémát jelent az is, hogy a törvény az Mt. alatti munkaviszonyok egy speciális fajtájaként azonosítja a távmunkát, így terelve a leendő távmunkást a munkaviszony-jellegű alkalmazási forma felé. (Ez a megoldás az európai gyakorlattal és az ott gyakorlatos távmunka-jogi formákkal ellentétes...) A szabályozás pragmatikus oldalát tekintve ez eszköz lehet a fekete és szürke gazdaság kifehérítésének, azonban lehet, hogy hatását tekintve ellentétes eredményeket ér el.

## Távmunkában végezhető e-közigazgatással összefüggő munkakörök

Korábban adott távmunka definícióknak megfelelően a tevékenységi kör megállapításához olyan tevékenységeket kell keresnünk, mely nem igényli a személyes jelenlétet, valamint valamilyen infokommunikációs eszközzel végzendő. Így a következő tevékenységek esnek vizsgálatunk fókuszába:

- **Vezetői-koordinatív feladatok:** tervező, elemző, irányító és ellenőrző feladatok, valamennyi munkakör vezetői pozíciói;
- **Adminisztratív / irodai feladatok:** számvitel, adminisztráció, távügyintézés, adatgyűjtés és feldolgozás, adatkezelés, digitalizáció;
- **Informatikai feladatok:** honlap készítés, honlap karbantartás, superwiseri feladatok, alkalmazás- és / vagy rendszerfejlesztés, tesztelés, rendszeradminisztráció, IT help-desk;
- **Ügyfélszolgálati feladatok:** információs v. diszpécser feladatok, szolgáltatási (kereskedelmi) képviselői feladatok;

- *Szellemi közhasznú feladatok*: moderálás, tartalom-menedzsment és -szerkesztés, fordítás;
- *Kreatív munkát igénylő feladatok*: tanácsadás, kutatás, adatbányászat, adatbrókerkedés, újságírás, tervezés;
- *Oktató-tanácsadó feladatok*: e-learning tutori és mentori feladatok, konzultáció, tananyagkészítés, egyéb mentori feladatok;

## Csoportos távmunka végzés

Sok esetben indokolt a távmunkásokat, vagy a távmunkát csoportosítani, elsősorban célszerűségi, méretgazdaságossági szempontokból. Az ilyen jellegű igényekkel rímel a kistérségi tagozódás kötelezettsége is.

### *Call- és contact- centerek:*

A közigazgatási ügyfélszolgálat olyan terület, ahol a dolgozó fizikai jelenléte a hivatalban teljesen indokolatlan, hiszen az általuk nyújtott információk távolról is rendelkezésre állhatnak. A funkció munka-erőforrás mennyiségét tekintve jelentős, hiszen az ügyfelek az ügyeket megelőzően tele vannak kérdésekkel.

A látszat ellenére a call-centerekben komplex munkavégzés folyik, hiszen az operátornak adott szakterület valamennyi apró szegmensét ismernie kell. Az ideális call-center munkatárs azon felül, hogy a területére vonatkozó összes ismeretet birtokolja, jó monotonitástűrővel, kommunikációs és képviseleti készségekkel kell, hogy bírjon. A munka elvégzését a versenyszférában – nem véletlenül - pszichológiai alkalmassághoz kötik. A gyakorlati szakemberek tapasztalatai szerint diplomás munkanélküliek, diákok, átmeneti állásnélküliek próbálnak operátorként elhelyezkedni, ezzel is mutatva, hogy a státuszt átmenetinek kezelik. Ennek megfelelően döntően 1-3 évig maradnak ebben a munkakörben. Túlnyomó többségük 20-30 éves.

A call-centerek rugalmas munkavégzési formát biztosítanak, hiszen távmunka-központból, vagy akár otthonról is végezhető munkát tesznek lehetővé (ACD = Automatic Call Distribution). A trendek a kisebb, regionális, vagy házi call centerek növekedését jelzik. A gyakran több műszakos munkarend, az időszakonként változó kapacitás-igény lehetővé teszi, hogy a munkavállalók annyi munkát végezzenek és olyan időbeosztásban, ami számukra a legkedvezőbb. Így a heti 40 órás munkahét lehet ennél több is, kevesebb is a munkavállalótól függően.

A funkcionális munkamegosztás is érvényesül a call- és contact centerekben. Az eltérő képzettségű, tapasztalatú munkatársak más-más feladatkört kapnak. Pl.: a magasabb stressztűrésűek, jobb konfliktusmegoldók a „problémás” ügyfeleket kapják, a legfelkészültebbek a kiemelt ügyfeleket, a gyors- és gépírók az adatrögzítéssel is járó feladatokat, a szakmai háttérismeretekkel is rendelkezők, akár szakmai tájékoztatást is végezhetnek megfelelő felkészítés és tudás birtokában.

A call-centerekben dolgozók teljesítményét meghatározott és jól bejártott indikátorokkal mérhetjük, így fizetésüket bonus-malus szorzókkal is korrigálhatjuk.

### *Közigazgatási távmunka szolgálat<sup>616</sup>:*

<sup>616</sup> Gáspár Mátyás koncepciója alapján

A közigazgatásban számos olyan funkció van, mely teljes státuszokat nem szolgál ki, azonban több intézmény összehangolt feladatelosztása esetén nagyon magas munkaerőigényt eredményez. E feladatok nagy része jelenleg ellátatlan, gazdátlan. Az így létrejövő koncentrált munkaerőközvetítő-elosztó hálózat üzemeltetése újabb távmunkahelyeket hoz létre, melyek célja a távmunka-szolgálat koordinációja.

A közhasznú távmunka két típusát különböztethetjük meg. Beszélhetünk egyrészt arról, amikor a távoli ügyfelet helyileg szolgálják ki. Azaz maga a távmunkás mobil, aki akár minden nap más településre megy, és ott látja el a közhasznú tevékenységet. (Ez egybevág azzal a folyamattal, ami a backoffice integrálódásával és a front office decentralizálásával jár, hiszen ez egy előretolt front office. Egybevág az ügysegédi és IT mentori programokkal is, melyeket most már kormányrendelet segít.) A közhasznú távmunkás nem csak az ügyfelet szolgálja ki, hanem a hivatalt is. Munkaviszonyát szerződéssel végzi, így akár a hitelesítés problematikáját is meg lehet oldani. (M megbízással jár el egyik vagy másik oldal nevében.) Ez a fajta közhasznú távmunkás teljesítményfüggő (hány ügyfelet szolgál ki, hány ügyet indít el stb.), így teljesítménybérezés is megállapítható nála. (Jogi környezete rendezés alatt van.) A közigazgatás mellett közüzemi feladatok és más közhasznú feladatok is elláthatók egy időben. (Pl.: a közhasznú távmunkás egy lendülettel olvassa le a mérőállásokat, segíti az ügyek intézésben, esetleg postai feladatokat is átvesz.)

A közhasznú távmunka lehetőségének másik csoportját azok a tevékenységek alkotják, amelyeket az intézmények jelenleg nem látnak el, holott szükséges lenne, hogy ellássák (nota bene sok esetben törvény kötelezi őket). Néhány lehetséges példa:

<i><b>Munkakör lehetséges megnevezése</b></i>	<i><b>Tevékenység</b></i>
<i>Tartalomszerkesztő</i>	Tartalomszerkesztés, információbányászat, hírlevelek (specifikus hírlevelek) készítése
<i>eLektor</i>	Olvasótesztelés, olvasószerkesztés, lektori tevékenységek, hibajavítás;
<i>Pályázati távmunkatárs</i>	Pályázatfigyelés, pályázati előkészítés
<i>Jogi távmunkatárs</i>	Jogszabályfigyelés, jogszabáylelemzés
<i>Közvéleménykutató</i>	Közvéleménykutatói információk gyűjtése, kiértékelése, elemzése;
<i>Honlapszerkesztő</i>	Intézményi honlap-karbantartás (szerkesztőségi rendszerrel működőknél kifejezetten), újságírás, fordítói tevékenységek;
<i>Ügyfélszolgálati távmunkatárs</i>	Panaszkezelés, ügyintézés hálózati közvetítése, segítése, ügysegédlet, ügyfélkapcsolatok, Lakossági tájékoztatás, virtuális ügyfélszolgálat, online levelezés;
<i>Adatgazda</i>	közhasznú, közcélú adattárak karbantartása honlapok, nyilvántartások számára (helyi, területi, országos), Adatrögzítés, nyilvántartások adatellenőrzése
<i>Közszolgálati mentor</i> <sup>617</sup>	szakmentori szolgálatok szakterületek, célközönségek szerint (adott közigazgatási szakterület szolgáltatásainak közvetítése, helyi szervezése a hálózat támogatásával), közhasznú tájékoztatás, (szak)tanácsadás közvetítés,
<i>Táv-szervező</i>	szakmai programok, kampányok szervezése,
<i>Instruktor</i>	közigazgatási távmunka szervezés, diszpécser és instruktori szolgálat,

<sup>617</sup> Különös tekintettel az adott szakterület esélyegyenlőségi céljaira és feladataira.

<i>Távmunka-szervező</i>	távoktatás szervezés, közvetítés, távmunkások képzése.
<i>Ellenőr</i>	Ellenőri funkciók (a legtöbb funkcióhoz kapcsolható)

10.2. táblázat: Lehetséges közhasznú távmunkakörök

Ezek fényében megállapítható, hogy ezek a közhasznú távmunka formák a leépített közigazgatási dolgozók számára optimálisak is lehetnek, hiszen intézménnyel összefüggő ismereteket követelnek meg. (Azaz a leépített végül visszatér a hivatalhoz, távmunkásként.)

### ***Sikerkritériumok:***

Egy adott szervezetnél alkalmazható közhasznú távmunkahely létrehozásának feltételei a következők:

- Jó (szakmailag kompetens), nyitott hivatalvezető, akinek tekintélye van a politikával szemben (pl.: egy független jegyző esetében valódi függetlenség).
- Szervezetre irányuló nyomás (eredményesnek kell lennie a szervezetnek)
- Kemény pénzügyi kontroll (value for money)
- Erős szakmai irányítás
- Jó modell (azaz egy már működő, meglévő pilot, ami mintaként alkalmazható, hiszen a megoldás rendkívül kockázatos) pl.: <http://www.ecitizen.gov.sg/eCitHelp/eclub.html>
- Innovatív vezető.
- Fel kell kínálni valamilyen előnyt, amelyet közhasznú távmunkás alkalmazásával érhetünk el. (Adókönyvítés, TB könnyítés stb.)

A fent említett lehetséges munkakörök kialakításához szükséges a feladatok egzakt körülhatárolása, a szakmákhoz tartozó képzési program kimunkálása, az oktatói kar megállapítása, a folyamatos képzés és továbbképzés biztosítása, majd a szakmák OKJ szerinti akkreditációja.

### ***A Teleház mozgalom szerepe***

A teleházak, közösségi hozzáférési helyek biztosítják a távmunkahelyeket, ahol a távmunkások folyamatosan kaphatnak segítséget, támogatást tevékenységükhöz, a rendszer feltételezi az egységes, összehangolt, meghatározott kritériumoknak megfelelő technikai, hálózati infrastruktúrát.

Jelenleg Magyarországon közel 500 teleház, nagyjából 850 embert foglalkoztat, ez a szám növelhető, hiszen a települések közel 1/5-ében van teleház, másrészt a teleházak kapacitás 5-6 fő távmunka-helyet tesz lehetővé, így ez a szám elvben 3-4000<sup>618</sup>-re tehető.

A Mozgalom működő hálózat, így az fizikailag itt futó munkáltatás szinergikus pozitív hatása észlelhető a technológiai támogatástól, kiszolgálástól kezdve a tartalmi tanácsadó jellegű tevékenységekig. További előny, hogy úgy hozható létre összehangolt foglalkoztatói hálózat, hogy szükségszerűen nem jön létre új szervezet, csupán egy szigorú együttműködési keretszabályzat, mely a közreműködők kapcsolatát rögzíti.

A munkaerőigény valós megállapításához, valamint a hivatalok átszervezése utáni anyagi teherbírás megállapításához szervezeti átvilágítás után juthatunk.

<sup>618</sup> Forrás: Gáspár Mátyás személyes interjúja – 2007. május



## IT-mentorálás és ügysegédlet

A lisszaboni stratégia olyan célt tűzött ki az EU tagállamai számára, mely nem csak az államigazgatás felkészítését tartalmazza az e-közigazgatás kialakításához, hanem az állampolgárok felkészítését, támogatását. Az elektronikus front office szolgáltatások egyre szövevényesebbek és szerteágazóak. Ezt egy informatikai környezetben szocializálódott ügyfél követni tudja, de a lakosság nagy része hirtelen csöppen ebbe a világba és tanácstalan. Ráadásul azok számára, akik csak közösségi hozzáférési ponton keresztül tudnak ismerkedni az infokommunikációs eszközökkel, a hétköznapi felhasználói rutin még nehezebben alakul ki. Már ekkor körvonalazódott, de csak néhány éve jelent meg hazánkban az IT-mentor, mint szakma.

Az IT-mentor a közösségi hozzáférési pontok olyan szakértője, aki segíti az állampolgár eligazodását az elektronikus ügyek intézésében. Olyan személyes kultúra-közvetítők, akik átjárást biztosítanak a hagyományos és az információs társadalom kultúrái között. Infokommunikációs eszközök és az azzal elérhető megoldások használatára tanítanak.

Gáspár Mátyás meghatározása szerint az IT-mentor a szociális segítő, a népművelő és az informatika oktató sajátos keveréke. Az IT-mentor a kisközösségi igényeket és problémákat, valamint a hálózati tartalmakat is ismeri, így rávezeti a kezdő ügyfeleket a megoldásokra, betanítja őket a szolgáltatások használatára. Az IT-menterek a közösségi hozzáférési pontok (teleházak, telekuckók) közelében tevékenykednek<sup>619</sup>.

Az IT-menterek orientációja a következő szakterületekre összpontosul: egészségügy, eÜzlet és vállalkozás, foglalkoztatás és távmunka, oktatás /eLearning/, projekt és pályázat, eÜgyintézés és ügysegédlet, segítséggel élők és hátrányos helyzetű csoportok támogatása. Az IT-menterek 400 órás OKJ-s képzés során szerezhetik meg a szakmai ismereteket.

Az ügysegédlet az IT-mentorálás<sup>620</sup> egy speciális területe, mely tájékoztatást és betanítást, technikai segítségnyújtást, szolgáltatás közvetítést, valamint hagyományos segítő tevékenységeket tartalmaz. Lényege, hogy az ügysegéd segít az ügyfélnek eligazodni az ügyintézésben, a megfelelő hivatal megtalálásában, az ügyfél tájékoztatásában, vagy akár egy beadvány elkészítésében<sup>621</sup>.

Számos olyan közszolgáltatási ügyintézésben kerülhetnek kulcsszerepbe az ügysegéd IT-menterek, ahol az elektronikus ügyvitelt az állampolgárok maguktól nem tudnák választani, bármennyire is érdeke a közigazgatásnak az elektronikus út igénybevétele. Az ügysegédlet ezekben az esetekben olyan közvetítőt tevékenység, ahol a megfelelő jogi felhatalmazásokkal az ügysegéd az állampolgár helyett, érdekeit képviselve jár el.

A következő szolgáltatások képzelhetők el ügysegédi IT-menterek hatékony közreműködésével<sup>622</sup>:

- **Tájékoztatás:** Közhasznú és közérdekű, szóban és írásban is adható információközlés az ügyintézéshez kapcsolódó tudnivalókról.

<sup>619</sup> A civil szférában a teleház mozgalom összefonódik az IT-mentorálással, köszönhetően annak, hogy innen nőttek ki az IT-menterek. Az első menterek teleházas munkatársak voltak. Persze vannak állami mintahelyek is, ahol a menterek gyakorlati munkáját követhetjük nyomon (ilyen az Andrássey úti Ügyfélközpont).

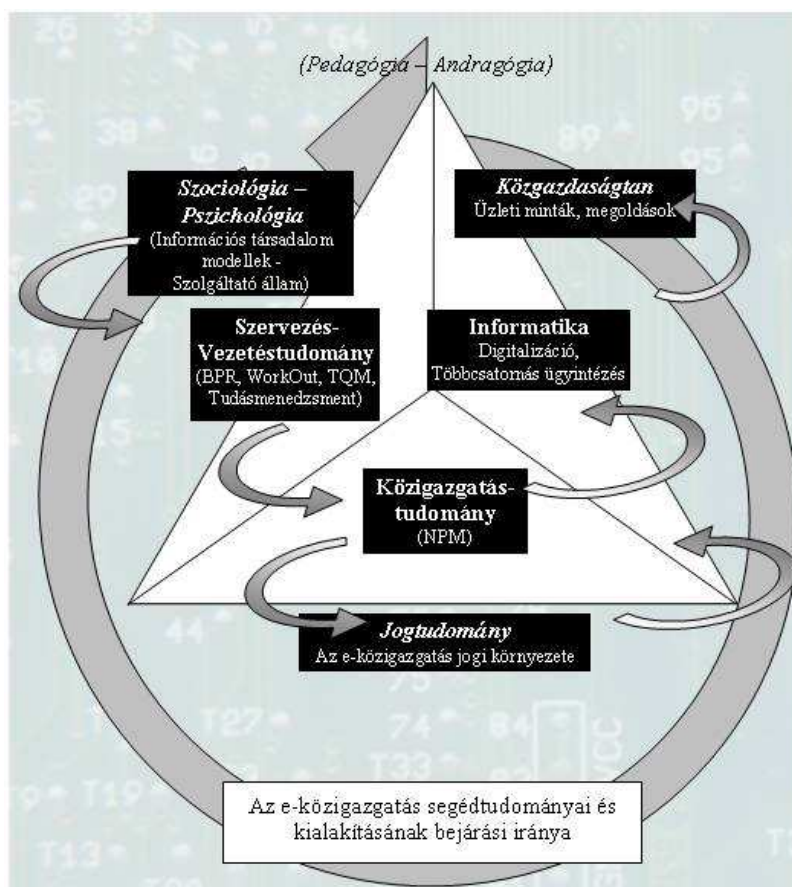
<sup>620</sup> Az IT mentorálás és ügysegédlet hazai atyja, Gáspár Mátyás bábáskodott és koordinálta e szakma kezdeti lépéseit. A mindenkori kormányzat sokszor hangot ad e terület fontosságának, azonban a támogatás az elvi megerősítésen gyakran nem megy túl. Az Országos Képzési Jegyzék által is elismert szakmáról, az IT mentorálásról lásd: <http://www.itmentor.hu> (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>621</sup> Gáspár, M., *Közigazgatási közönségszolgálat*, E-government tanulmányok XIII, EgovA, Budapest, 2007, 150-154.

<sup>622</sup> Gáspár, M., *Képességet mindenkinek, Információs társadalom mentorok a digitális szolidaritás szolgálatában*, Közigkonzult, 2008.

- **Tanácsadás:** Jogvédelem, jogi és fogyasztóvédelmi tanácsadás, gyermekjogi, betegjogi, ellátott- stb. jogi jogsegély. Közvetítés a hivatal és / vagy más tanácsadók és az ügyfelek között.
- **Ügyintézés segítés:** Hagyományos közreműködés az ügyintézésben, a kérvények megfogalmazásától, nyomtatványok beszerzésén, kitöltésén, elküldésén keresztül, az időpontfoglalásig.
- **Távügyintézés segítés:** Oktatás a hálózaton elérhető szolgáltatások használatára, valamint közreműködés a használathoz szükséges feltételek kialakításában (pl.: ügyfélkapu kialakítása, elektronikus aláírás megszerzése stb.)
- **Iratok kiadása:** A hivatalok által elektronikus küldött (és hitelesített) iratok kiadása az ügyfelek felé (megfelelő felhatalmazásokkal, ellenőrzési biztosítékokkal.)
- **Ügykövetés:** Tájékozódás az elhúzódó ügyekben, az ügyfél nevében és érdekében.
- **Hivatali megbízások:** Közvetítés a hivatalok és az ügyfelek között a hivatal érdekében. (adatbeszerzés, egyeztetés, irat kiadás, megkeresések stb.)
- **Pénzforgalmi tevékenységek:** Pénz be- és kifizetéssel járó tevékenységek, értékcikkek árusítása hagyományos és elektronikus módon.
- **Technikai segítség:** Az ügyintézés segítő technikai szolgáltatások (az infrastruktúra biztosításától az iratok gépelésén, továbbításán, tárolásán keresztül a tanácsadásig).
- **Panasz, vélemény, javaslat közvetítés:** Panaszok, vélemények és javaslatok, bejelentésének fogadása és közvetítése a megfelelő helyekre.
- **Racionalizálás:** Az indokolatlanul bürokratikus ügyek eseteinek és helyzeteinek gyűjtése és továbbítása a fejlesztésért felelős személyeknek.
- **Szervezési, koordinációs és közvetítő szolgáltatások** programok lebonyolításához.
- **Hirdetmények** továbbítása, közzététele és terjesztése.
- **Egyéb** ügyfélszolgálatot segítő tevékenységek.

Az IT-mentorálás nem csak a közszférában, hanem a versenyszférában is indokolt, hiszen azon potenciális távmunkások felkészítése, akik digitálisan írástudatlanok egyébként kiszorulnának a csak számítógépekkel végezhető munkakörökből. (Arról nem is beszélve, hogy az IT-mentorok másodállásban is felléphetnek, mint versenyszférában elhelyezkedő távmunkások.)



## XI. Az e-közigazgatás gyenge pontjai

Az e-közigazgatás területe fiatal, ennél fogva esendő. A fejlődő országokban, az Egyesült Államokban és Európában elindított e-közigazgatási projektek átlagosan 85%-a elbukik<sup>623</sup>. A kezdeményezések 35%-a egyáltalán nem, közel fele csak részlegesen valósul meg, teljes sikerrel csupán 15%-uk zárul.

Az e-közigazgatás számos ponton támadható, ezeket vesszük sorra röviden.

Elsőként vizsgáljuk a hálózati jellegből adódó információtechnológiához kötődő veszélyeket az önjelölt hacker / cracker károkozótól az információs hadviselésig. Ezt követően az adatbiztonság és adatvédelem területét vesszük nagyító alá.

Támadási felület – a gyakorlatban sok esetben – dolgozói szabotálást és költségnövekedést okoz a redundancia, azaz az offline és az elektronikus közigazgatás párhuzamos fenntartása.

Gyengeséget jelenthet, ha a politikában (stratégiákban és intézményi szinten) nincs képviselve az e-közigazgatás kérdésköre, ha nem tisztázott a finanszírozási prioritások, de ugyancsak problémát jelenthet ha az e-közigazgatás alapját adó, reformálásra szoruló intézményrendszer átláthatatlan és a kódosításához az aktuálpolitika is partner.

A jogszabályok szankcionálatlansága az összes reformtörekvést elvághatja abban az esetben, ha nem alakult még ki érdekazonosulás a szabályozó és a kötelezettek között.

A fejezet végén foglalkozunk a közigazgatás és a felhasználók közötti felhasználói attitűddel és a jelentős gazdasági hatású bizalomhiánnyal is.

<sup>623</sup> Forrás: a Világbank 2004-es éves jelentése.

## Information warfare

Az elektronikus közigazgatás információs társadalmi térben mozog, azaz az információ központi helyet foglal el működésében. Ahol információval dolgoznak és az információnak értéke van, ott felmerül az információk védelme. Az információ védelmével kapcsolatban három jelenséget kell vizsgálnunk: adatbiztonság, adatvédelem és végül az információs hadviselés. Kezdjük ez utóbbival!

Az „*information warfare*” (a fogalmat fordításban nehéz visszaadni, ti. többről van szó, mint *információs hadviselésről*) csatáit nem katonák, hanem képzett hackerek és crackerek vívják az internetes csatamezőkön. Bármennyire is utópisztikusan hangzik mindez, a jelenről beszélünk. Ha egy állam azon területeit vizsgáljuk meg, amelyek „hálózaton” működnek, nyilvánvalóvá válik, hogy szinte bármi lehet potenciális célpont. Márpedig a hálózatokhoz bárki hozzáférhet, aki kellő ismeretekkel rendelkezik a kódok megfejtése vagy feltörése terén. Nem csupán a hálózaton keresztül kommunikáló hadászati eszközök, (pl. tankok, automata vadászpülők, védelmi rendszerek stb.) hanem a polgári célú eszközök (erőművek, közművek, közigazgatás) is könnyen kicsúszhatnak így az ellenőrzésből.

Ebből pedig megállapítható, hogy egy ország sebezhetősége egyenes arányban növekszik a számítógépesített információk arányával, valamint intézményeik és működésük hálózatba kötöttségének mértékével. Az információ, illetve az információs rendszerek tehát veszélyben vannak. A veszély az egész állam működését érinti. Ezért fontos a kritikus infrastruktúrák kiemelt védelme (CIP<sup>624</sup>), valamint a kritikus információs infrastruktúrák kiemelt védelme (CIIP<sup>625</sup>).

A közigazgatást az IW<sup>626</sup> néhány részterülete<sup>627</sup> közvetlenül érinti. A támadások a hálózatok biztonsági réseinek kihasználására irányulhatnak, üzleti-, társadalmi-, vagy politikai haszonszerzés, fenyegetés céljából. A helyzet súlyosbodását eredményezi, hogy a hálózaton a hackerek tudása összeadódik (tudástér), így összehangolt támadások (pl.: DoS, DDos<sup>628</sup>, zombik<sup>629</sup>, botnetek<sup>630</sup>,<sup>631</sup> stb.) is bekövetkeznek. Műveleteit tekintve céljai lehetnek:

- számítógépes rendszerek **megbénítása**, működésképtelenné tétele (pl.: DoS, DDos);
- hibás, vagy **megbízhatatlan működés, szemantikai támadás**, (pl.: az inputok rongálásával, téves inputok bevitelével);
- **adatlopás** (majd a lopott adatok értékesítése);

<sup>624</sup> Critical Infrastructure Protection – Kritikus infrastruktúrák kiemelt védelme (pl.: közművek, energetika, energiaellátás stb.).

<sup>625</sup> Critical Informations Infrastructure Protection – Kiemelt információs infrastruktúrák védelme (pl.: ICT hálózatok és csomópontjaik, bank, pénzügy, biztonság, rendszerek);

<sup>626</sup> IW: Information Warfare rövidítése.

<sup>627</sup> Martin C. Libicki felosztása szerint: Vezetési hadviselés, hírszerzés alapú hadviselés, elektronikus hadviselés, pszichológiai hadviselés, hacker hadviselés, gazdasági információs hadviselés és kibernetikai hadviselés sorolható az IW területei közé. A közigazgatás nyilván nem mindegyik terület fókuszába kerülhet be.

<sup>628</sup> Denial of Services, Distributed Denial of Service: (Megosztott) szolgáltatás-megtagadással járó támadás: egy informatikai szolgáltatás teljes vagy részleges megbénítása, túl nagy mennyiségű kérés kiszolgáltatást kényszerítve a szolgáltatás szerverére.

<sup>629</sup> Keresőprogramok a neten pásztázva keresik a sebezhető számítógépeket. Ha ilyet találnak, azt megfertőzik és rejtett támadóprogramot helyeznek el rajtuk. Így ezek a gépek – akarat nélküli zombiként – képesek DoS, és DDos támadásokban részt venni. 2007-ben naponta kb. 50.000 gép vált zombivá, ezek 29 százaléka Kínában (Pekingben). (Symantec – 2007)

<sup>630</sup> Együttműködő, csoportosan távvezérelhető botok (önálló működésre képes szoftverek, appletek) hálózata.

<sup>631</sup> A Symantec 2007-es felmérése szerint Magyarország (illetve Budapest) a világon a hetedik legfertőzöttebb a botnetek tekintetében.

- **jogosulatlan használat**, vagy ehhez szükséges **adatgyűjtés, adathalászat** (phishing<sup>632</sup>);
- **információgyűjtés**, lehallgatással<sup>633</sup> vagy működés megfigyelésével.

Egy államot ma már könnyebb egy pár jól képzett hackerrel megbénítani, mint több hadosztály katonával és költséges bevetésekkel<sup>634</sup>. Az USA elnöke által 1999-ben létrehozott bizottság – mely az elektronikus hadviselés veszélyeit igyekezett feltárni – megállapította, hogy az így folytatott háborúk elsődleges célpontjai a katonai létesítmények, a bankok, a rendőrség, valamint a közlekedés. Ezt követik az energiaellátást biztosító közművek, a távközlés, majd a többi közmű. Azaz a teljes állami infrastruktúra veszélybe kerül, ami destabilizálja, majd lehetetlenné teszi az állam működését.

Ezt felismerve már több ország is (Izrael, Franciaország, Észak-Korea, Kína, az USA) dolgozik ún. *Cyberwar programon*, mely a kibertérben vívott csatákra készíti fel a katonákat (akik inkább hasonlítanak programozókra, mint katonákra). Az ilyen programokban nemcsak az ellenséges elektronika megsemmisítését, hanem az információk manipulálását, a hatékony dezinformálást is tanítják<sup>635</sup>.

Az informatikai háborúskodás kívülálló számára is észlelhető jele – a *DoS* támadás hadászati célú alkalmazása – több esetben látszódt. Friss<sup>636</sup> példája az eddig ismert legnyíltabb szájberháború, melyet Oroszország és Észtország vívott 2007 tavaszán. A megközelítőleg két hétig tartó szájberháború Észtországot évekkkel vetette vissza a kormányzati informatika területén<sup>637</sup>. Oroszország Grúzia ellen is indított támadást 2008 nyarán. A támadás célja a kibertér befolyásolása, annak érdekében, hogy más országok és a békefenntartó erők ne kaphassanak megbízható információkat a térségről. Oroszország támadása mellett katonai agressziót is alkalmazott.

<sup>632</sup> Napjaink legdivatosabb (és legegyszerűbb) adathalászati területe a közösségi oldalakon történő adathalászat, az ún. social phishing.

<sup>633</sup> Lehallgatásra, adatforgalom bénítására alkalmas az Anton "Tony" Kapela és Alex Pilosov által reflektorfénybe vont BGP (Border Gateway Protocol) protokoll, amelyet még a hetvenes években, az internet kialakításának hőskorában fejlesztettek ki. Mindenki, akinek BGP routere van, képes elfogni egy adott IP címre, vagy címcsoportra érkező adatcsomagot (e-mailt). Egyelőre ilyen BGP routere csak az internetszolgáltatóknak van, akik egymással precízen megállapodnak, azonban a visszaélés lehetőségét Kapela és Pilosov közelinek jelezte. (Az ilyen lehallgatás ellen a titkosítás még mindig megfelelő védekezés lehet.)

<sup>634</sup> Ezt nevezik negyedik generációs, vagy Gibson hadviselésnek (William Gibson: *Neuromancer* c. munkája után). Jellemzői, hogy informatikai térben nem államok, és nem katonai erők állnak egymással szemben, eltűnnek a hagyományos hadviselési formák, a teljes társadalomra, kultúrára, gazdaságra hatással van a háború, és a háborús jog mai kategóriái szerint nehezen szabályozható.

<sup>635</sup> Fontos szót ejtenünk arról, hogy a hadászati értelemben vett IW nemcsak államok szintjén, hanem ennél alacsonyabb hierarchikus szinten is – pl.: multinacionális cégek egymás között – felfedezhető konfliktuskezelési eszköz. A különböző kémprogramok (spyware-ek), trójai programok idegen rendszerekbe történő jogosulatlan bejutását teszik lehetővé, és ott illetéktelenek számára adat- és kapacitás-felhasználást, változtatást, törlést, vagy mások akadályozását az adatokhoz történő hozzáférésben.

<sup>636</sup> Legelső példája a szintén Oroszországnak tulajdonítható Moonlight Maze (holdfénylabirintus) hadművelet, ahol az amerikai védelmi minisztérium rendszerét törték fel 1999-ben. A behatolók titkos haditengerészeti kódokat és rakétavédelmi specifikációkat szereztek meg. Jelentős támadás volt még – a Kínának tulajdonított – Titan Rain (titáneső) 2005-ben, ahol a NASA, a Lockheed Martin, egy katonai bázis, valamint a Sandia nukleáris kutatóintézet számítógépeihez fértek hozzá. Az okozott kár nagyságát egyik esetben sem ismerhettük meg.

<sup>637</sup> A háborút egy 2007. április 27-i tallini incidens váltotta ki. Tallinban, egy szovjet hősi emlékmű eltávolítása miatt tüntetéseket szerveztek. A halálos áldozatokkal is járó tüntetéseket Oroszország fenyegetései követték. A tüntetéseket túlterheléses DDoS támadások követték az észt parlament, a kormányhivatalok, minisztériumok, bankok, távközlési és médiacégek ellen. A precíz támadás a „zombiknak” köszönhetően a világ összes pontjáról érkezett. A háború két intenzív hetében 128 támadás történt, melyek nagyjából egy óráig tartottak, de volt 15 olyan akció, melyek öt óránál hosszabb idejűek voltak. Némelyik adatforgalma elérte a 100 Mbps feletti sávszélességet, az adatforgalom olykor a szokásos átlag ezerszerese volt. A támadások elérték céljukat, mert az észt gazdaság és telekommunikáció megbénult.

Az informatikai és a hagyományos hadviselés ötvözése szintén új dimenziókat nyitott. Erre kiváló példa a koszovói háború, ahol vírusok és titkos belépési kódok segítségével megfertőzték az ellenséges infrastruktúrát. Az amerikaiaknak így sikerült álrepülőgépeket „szimulálni” a szerb légvédelem számítógépes rendszerébe. A szerb légvédelmi rakéták ezeket az álgépeket „találták el”. Valójában nem történt más, mint a légvédelem zavarása és fantomgépekre való ugrasztása, ami lehetőséget adott az igazi gépek működésére.

A kockázat abban rejlik, hogy a közigazgatás felkészült-e CIP / CIIP programokkal, mennyire van tisztában az informatikai katasztrófák hatásaival, milyen forgatókönyvek állnak rendelkezésre támadás esetén, van-e olyan (gyakorlott hackelőkől is álló) stáb, aki megelőzési célzattal és vész esetén is rendelkezésre áll, vannak-e nemzetközi együttműködések (és azok hatásossága és hatékonysága milyen). A válasz az esetek többségében nemleges mind központi, mind települési szinten. Ez pedig az egyre inkább elektronikus alapra helyezkedő közigazgatást – annak minden állami szervét, amely információval kapcsolatos tevékenységet fejt ki – alapjaiban veszélyezteti.

## **Adatbiztonsági és adatvédelmi kockázatok**

### **Adatvédelmi alapelvek**

Az internet jellemzője, hogy az egyébként korábban zárt rendszereket több oldalról nyitottá teszi, és ez a szokatlan helyzet sok buktatót rejt magában. Egy informatikai rendszer összeomlása egyenlő az azt használó intézmény megbénulásával, de még kisebb rendszerhibák is okozhatnak nagyobb gondokat.

A közérdekű adatokat és az állam titkait más-más módon kell védeni. Az Alkotmány szerint az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ebből következően a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátait is csak törvényben lehet szabályozni.

Az adatvédelem szabályozásakor általában két – szögesen ellentétes – elv áll egymással szemben. Egyrészt a polgárok azon jogosítványa, hogy megismerhetik az őket érintő közügyekre vonatkozó információkat, másfelől a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. A helyzetet csak bonyolítja az internet nyitottsága<sup>638</sup>.

Az állami szabályozás szükségessége többször felmerült, de mivel a nemzeti polgárjogi egyezmények nem bizonyultak elégségesnek a kérdés érdemi szabályozásához, ezért a nemzetközi megoldásokon a sor. A nemzetközi ajánlások közös jellemzője, hogy törekednek az említett határvonalak egyensúlyára, az elvek érvényesülésére a nemzeti törvényhozásban, valamint kiemelik az állami és magánszektor azonos szabályozását.

Az adatvédelem nemzetközi közös alapelvei a következők:

- Az adatgyűjtés szigorúan specifikált célját meg kell ismertetni az adatszolgáltatóval.
- A specifikálásból eredően meg kell húzni a gyűjtendő adatok határát.
- Az adatvédelmi rendszert az adatok meghatározott csoportjához mérten kell felépíteni.

<sup>638</sup> Ennek gyakorlati jelentőségét a Világkereskedelmi Központ és a Pentagon ellen intézett támadások helyezték ismét előtérbe. A történetek alapvetően átrajzolták a kérdésben eddig kialakult álláspontokat.

- Ismertetni kell az állampolgárral, hogy kik juthatnak hozzá a szolgáltatott adataihoz.
- Biztosítani kell, hogy mindenki a róla szóló adatokhoz hozzáférjen, valamint hogy az esetleges hibák kijavítása megtörténjen.
- Meg kell határozni a kizárólag az érintett külön engedélyével tárolható adatszoportokat.
- Köteles az adatkezelő az általa tárolt adatok védelmét biztosítani.
- Az adatvédelemre vonatkozó előírások betartásának ellenőrzéséről gondoskodni kell.

A fentiek fényében megadhatjuk az *adatvédelem* definícióját, mely ezek szerint *az adatok kezelése során, azok meghatározott csoportjára vonatkozó jogszabályi előírások érvényesítése*.

Az interneten zajló információáramlás kezdeti (e-business előtti) szakaszában még elegendő volt a Netikett (Netiquette) szabályozása, mely a tisztességes hálózati viselkedések legkisebb közös többszörösét adták. Azonban az ajánlás szintjén megfogalmazott elvek és az önszabályozás az anyagi hasznot sejtető információk kereskedelmének beindulásával elégtelennek bizonyultak. Így alakult ki a nemzetközi internetes bűnözés, mely ellen csak a nemzetközi fellépés lehet eredményes.

A napjainkban teljessé váló szabályozási folyamat 1981-ben kezdődött, mikor is a számítástechnikai rendszerek titok-, és tűzvédelméről szóló I/1981. (I. 27.) BM. sz. rendelet előírta az intézmények számára a Számítástechnikai Védelmi Szabályzat (SzVSz) elkészítését, valamint az adatvédelmi felelősök megbízását. Ennek törvényi – kiegészített – változatát Sólyom László készítette el, majd ennek elveit a kormány 1989 januárjában hagyta jóvá, azonban a személyes adatok kezeléséről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényt nem emelték törvényerőre.

A kelet-közép-európai országok közül alkotmányos szinten hazánk nyilvánította ki elsőként a személyes adatok védelmét és az információszabadságot az 1989-ben módosított Alkotmány révén. Az Alkotmánybíróság 1991. április 13-án hirdette ki a 15/1991 AB határozatát, mely a személyi szám alkotmányellenes használatáról, valamint a népszerűnyilvántartás egész jogi rendszerének hatályon kívül helyezéséről szólt<sup>639</sup>.

Az adóazonosító jerről és a TAJ számról rendelkezik, valamint azok használatáról és képzési módjáról is szól a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény. Ugyancsak ez a törvény szabályozza a személyazonosító jel használatát<sup>640</sup>.

Az 1992. évi LXIII. törvény szól a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról, valamint az adatvédelmi biztos és az adatvédelmi nyilvántartás intézményéről. Többek között ennek köszönhető, hogy az EU a tagjelölt országok közül elsőként hazánk nyerte el az adatvédelmi szempontból megfelelő országoknak szóló elismerést.

<sup>639</sup> A nagy vitát kiváltó határozat elsőként mondta ki, hogy a meghatározott cél nélküli adatgyűjtés és -felhasználás, valamint a korlátozás nélkül használható személyi szám alkotmányellenes, hiszen a nem pontosan meghatározott adatgyűjtésből (illetve a személyi számból összeálló „személyiségprofilból”) természetesen adódik, hogy egyes személyekre vonatkozó adatokat összefüggésükben ismerhet meg az adatfeldolgozó. A vita azért alakult ki, mert a személyi szám technikailag tökéletes volt egy személy egyedi azonosítására, viszont általános használatának eltörlése után mindenki azonosítók tömkelegét kénytelen cipelni (TB kártya, személyi igazolvány, lakcímnnyilvántartó, jogosítvány, egyéb igazolvány). Miután az emberek ezen igazolványokat egy helyen tartják, így (egyszerre veszítik el, valamint) ha illetéktelen felhasználóhoz jut, akkor az így egészében meg fogja ismerni a „személyiségprofil”.

<sup>640</sup> Melyet a közhiedelemmel ellentétben még több nyilvántartás (lakcím-, választási-, lőfegyver-, katonai-, ingatlan-nyilvántartások, stb.) is használ.

Az 1992. évi LXIII. törvényen kívül más törvényeknek is van a különböző titokfajtákkal, a nyilvántartható és kiadható adatokkal foglalkozó része. Ilyen az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, mely az adatok fajtáit, az ezen adatokkal való rendelkezés módját, valamint a minősítést végző szervek körét.

Az állam titkainak nálunk három típusa (államtitok, szolgálati titok, belső használatra készült ill. döntés-előkészítéssel összefüggő adat) létezik<sup>641</sup>:

- Az **államtitok** az az adat, amely törvény által felsorolt államtitokkörben meghatározott adatfajta körébe tartozik, és a minősítési eljárás alapján a minősítő kétséget kizáróan megállapította, hogy az adat érvényességi idő lejárt előtti illetéktelen felhasználása, nyilvánosságra hozatala, a jogosult számára hozzáférhetetlenné tétele a Magyar Köztársaság érdekeit valamilyen szempontból sértené. Az államtitok érvényességi ideje 90 év is lehet.
- A **szolgálati titok** olyan adat, melynek az érvényességi idő lejárt előtti megszerzése vagy felhasználása, nyilvánosságra hozatala sérti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza feladat- és hatáskörének befolyástól mentes gyakorlását. A szolgálati titok érvényességi ideje legfeljebb 20 év lehet.
- A **belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat** a nem nyilvános közérdekű adatok harmadik típusa. Méltányolható igény, hogy a hivatal szakmailag kimunkálatlan első tervezetei ne legyenek kitéve a nyilvánosság kritikájának. A döntés-előkészítés fázisában az egymásnak ellentmondó variánsok azonnali napvilágra kerülése aláásná az adott szerv tekintélyét, kikezdené a közigazgatási szerv egységét. A döntés előkészítő iratok kezelésének jelenlegi szabályozása azonban fontos ponton eltér a hivatali titokétól, nevezetesen: nincs minősítés és időhatára 30 év. Mindkettővel szemben jogos aggály fogalmazható meg, hiszen egyrészt az ilyen esetekben az adatkezelő többé-kevésbé szubjektív megítélése a „minősítés” alapja, másrészt a 30 éves időhatár – összevetve a szolgálati titokéval – indokolatlanul hosszú.

Az országos hatáskörű szervek vezetői saját hatáskörükben jogosultak az adatok minősítésére. A minősítési kérelmet a titokkör és az érvényességi idő megjelölésével kell indokolni. Az államtitkot képező adat hordozóján a „Szigorúan titkos!”, a szolgálati titkot képező adat hordozóján a „Titkos!” feliratot, az érvényességi időt, a minősítő nevét és beosztását kell feltüntetni. A minősítést 3 évente felül kell vizsgálni, szükséges esetén megfelelő indokkal meg lehet változtatni.

Szintén 1995-ben született meg a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény, melynek elsődleges feladata a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása. A törvény szabályozza a közfeladatokat ellátó szerv, a részben vagy egészben állami tulajdonú gazdasági társaságok, a köz- és nyilvános magánlevéltárakban őrzött iratok kezelését és védelmét.

Az állami szektorból kikerülve szembetalálhatjuk magunkat az **üzleti- és banktitok** fogalmával. Ezt a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény a következőképpen definiálja: „Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldási mód vagy adat, amelynek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fűződik. A törvény kimondja, hogy tisztességtelen módon ilyen üzleti titkot megszerezni, vagy felhasználni, valamint jogosulatlanul mással közölni illetve nyilvánosságra hozni tilos<sup>642</sup>.”

<sup>641</sup> Ezek közül kettőt az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, egyet pedig az Adatvédelmi tv. szabályoz.

<sup>642</sup> Tisztességtelen megszerzésnek minősül az is, ha azt a jogosult hozzájárulása nélkül, a vele bizalmi viszonyban vagy üzleti kapcsolatban álló személy közreműködésével szerezték meg.



A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény foglalkozik a banktitokkal. Eszerint: „banktitok az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldási mód, vagy adat, amely az ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik”. A törvény szabályozza a kiadhatóság körét, azok körét, akikre a titoktartás kötelezettsége nem áll fenn, valamint azok körét is, akiknek megkeresésére a pénzügyi intézmény köteles adatokat szolgáltatni.

Az 1995. évi CXIX. törvény a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szabályozza az adatok átvételének, felhasználásának, valamint az ezekhez kapcsolódó jogok és köteleességek kérdését<sup>643</sup>. A törvény szerint az adatkezelőnek az alábbi három fő szempont szerint kell biztosítania adatvédelmet:

- Az érintettet a kapcsolatfelvételkor kell tájékoztatni arról, hogy a megkereső az adatokat milyen forrásból szerezte meg (hivatalosan csak saját korábbi adatait felhasználva, nyilvános adatállományból, más hasonló tevékenységet végző szerv adatállományából, vagy központi személyi adat és lakcímnnyilvántartóból szerezhette).
- Biztosítani kell a jogot, hogy az illető bármikor megtilthassa adatainak további használatát.
- Azokról az állampolgárokról, akik adataik felhasználását megtiltották, tilalmi listát kell összeállítani, hogy a további használat is megíjósuljon.

Az adatkezelés szabályainak megsértését a Btk. szabályozza. A 177.§. szabályozása a sértés fokától függően pénzbüntetéstől a szabadságvesztésig szankcionál.

## Adatbiztonsági alapelvek

Azt, hogy *hogyan* kell megteremteni az adatkezeléshez szükséges biztonságos környezetet, az *adatbiztonság* címszóval jelölhetjük. Az adatbiztonság – az adatok jogosulatlan megszerzése, módosítása és tönkretétele elleni műszaki és szervezési intézkedések és eljárások együttes rendszere.

Az adatbiztonság főbb motívumait a következő fogalmakkal ragadhatjuk meg:

- *rendelkezésre állás*: az adatoknak megfelelő helyen és időben rendelkezésre kell állni a jogosultak számára;
- *sértetlenség*: az adatokat csak a tulajdonos engedélyével, vagy közreműködésével lehet megváltoztatni;
- *bizalmas kezelés*: az adatokat bizalmasan kell kezelni, amennyiben az adat természete ezt szükségessé teszi;
- *hitelesség*: az adatokat egyértelmű azonosítókkal kell ellátni;
- *működőképesség*: az adatok feldolgozásának zavartalannak kell lennie, vagyis az információs rendszer működőképes állapotát meg kell őrizni<sup>644</sup>.

<sup>643</sup> Az Európa Tanács 108-as ajánlásának megfelelően.

<sup>644</sup> A WTC ellen elkövetett merénylet világított rá a backup (biztonsági mentés) fontosságára, hiszen csak azok a cégek tudták megőrizni pozíciójukat, melyek távoli biztonsági adatmentést végeztek, vagy végeztek. A közigazgatás szervezeteit is érheti katasztrófa, mely akár teljes adatmegsemmisítéssel járhat. Ez egy országos hatáskörű szervnél – egy adatnyilvántartást figyelembevéve – akár végzetes is lehet. A távoli archiválás azonban csaknem 100%-os védettséget jelent.

A hálózatra kapcsolt számítógépek biztonsági kikezdehetlenségét szabályozó egységes elveket és eljárásokat különböző szabványok támogatják. (Ezek ismertetésétől eltekintünk.)

Ha szeretnénk megteremteni az adatbiztonság feltételeit, informatikai biztonsági rendszert kell terveznünk<sup>645</sup>. Az ***informatikai biztonság alatt a szervezeti tevékenységek informatikai összetevőinek a célok eléréséhez szükséges megfelelő állapotban tartását értjük.***

A biztonsági rendszer tervezését négy szakaszra lehet bontani:

1. A *védelmi igények feltárásának* szakaszában kell kiválasztani azokat az informatikai alkalmazásokat, amelyek a szervezet szempontjából a legfontosabbak, és később már csak ezekkel kell foglalkozni.
2. A *fenyegetettség elemzésekor* keressük meg az informatikai rendszer gyenge pontjait<sup>646</sup> és azokat a fenyegetettségeket, amelyek a kiválasztott alkalmazásokra veszélyt jelenthetnek.
3. A *kockázatelemzés* szakaszában kell megvizsgálni, hogy az informatikai rendszerre milyen káros hatása lehet a fenyegető tényezőknek. Itt határozzuk meg a lehetséges kár gyakoriságát és a kárértéket.
4. Végül a *kockázat-menedzselés* szakaszában választjuk ki a fenyegető tényezők elleni intézkedéseket és azok hatásait értékeljük. Megnézzük, hogy az egyes intézkedések milyen költségekkel járnak és milyen hasznot hoznak.

Az utolsó – kockázatmenedzselési szakasz – után több eszköz áll rendelkezésünkre. Az adatbiztonság egyik közvetlen eszköze a *kriptográfia*, melynek alapvető feladata, hogy algoritmikus eszközökkel biztosítsa, hogy a védett adatok csak azok felhasználására kijelölt körben legyenek elérhetők.

A másik ilyen az *elektronikus aláírás*, melynek fő funkciója, hogy tanúsítsa az aláíró személyazonosságát, vagyis azt, hogy az üzenet tőle és nem mástól származik, valamint hogy az üzenet tartalma időközben más által nem módosult.

A harmadik eszköz a *tűzfal* (firewall), mely egy olyan kiszolgáló számítógép, vagy program, amelyet a lokális és a külső hálózat közé, a csatlakozási pontra telepítenek, hogy a jogosulatlan behatolásokat megakadályozzák, ugyanakkor ellenőrizzék a kifelé menő forgalmat.

Emellett érdemes említést tenni a jelszavas védelemről, mely egy felhasználónévhez kapcsolt jelszóval oldja meg a védelmet az illetéktelen hozzáférőktől. A jelszógenerálás szabályai a teljesség igénye nélkül: a betű-szám kombinációja, a megjegyezhető, de értelmetlen szavak alkalmazása, a gyakori csere, a rögzítetlenség, minél hosszabb karaktermennyiség. A jelszavas védelemnél fejlettebb szintet képvisel (az egyébként adatvédelmi aggályok miatt sok vitát kiváltott) biometrikus azonosításon alapuló<sup>647</sup> berendezések csoportja.

<sup>645</sup> A biztonsági rendszernek összhangban kell lennie az informatikai stratégiával, mely a szervezeti stratégia része. Látható tehát, hogy a szervezet céljainak egyik kiszolgálója és alátámasztója a biztonsági rendszer.

<sup>646</sup> Az NFO WorldGroup által készített felmérés az egyik leggyengébb pontként az elektronikus levelezés helytelen használatát jelölte meg. A vállalatok bizalmas adatait és információit egyre több e-mailbe teszik bele, melynek nyilvánosságra kerülése komoly hátrányokat okozhat. Az ilyen információk kikerülésének aránya 1999-ben 40% körüli volt.

<sup>647</sup> Az emberek egyediségét garantáló jellegzetességekre épülő azonosítók: pl.: a szem íriszének vizsgálatára alapuló rendszer, digitális arcfelismerő rendszer, ujjlenyomat-felismerő rendszer, hanganalizátor stb.;

## Az információkezelés gyakorlati kérdései

A közigazgatási szerveknek (természetesen ezen a téren is vannak pozitív kivételek) talán a legégetőbb informatikai problémája az *informatikai rendszerek biztonságának jellemzően rendkívül alacsony szintje*, amelynek emelése nélkül az elektronikus dokumentumkezelési, e-ügyintézési szolgáltatások bevezetése hatalmas veszélyforrást jelenthet.

A vezetők sok esetben belátják, hogy szükség lenne intézkedésekre vagy szabályozásra ebben a kérdésben, de *nem látják át a kérdés súlyát*<sup>648</sup> és az *informatikai biztonság szükségességét*. Általában kizárólag az informatikai vezetőn/rendszergazdán múlik, hogy milyen biztonsági intézkedéseket alkalmaznak, illetve alkalmaznak-e egyáltalán ilyesmit. Sok esetben az informatikai biztonsági intézkedések által okozott kényelmetlenségek miatt kifejezett vezetői ellenállásba ütköznek.

Végigtekintve a leggyakoribb kockázati tényezőket, hiányosságokat az önkormányzatok többségénél igen alacsony az informatikai biztonság szintje.

Általában *nincs megfelelő titokvédelmi/adatvédelmi osztályozás*, nincs meghatározva a védendő és mentendő adatok köre és biztonsági szintje. Gyakori, hogy biztonsági alapidokumentumok (informatikai szabályzat, katasztrófaterv, biztonsági szabályzat, belső ellenőrzési szabályzat, mentési napló stb.) hiányoznak, illetve nem naprakészek. *Munkaviszony létesítésnél/megszüntetésnél* a biztonsági követelmények meghatározása és érvényesítési színvonala gyenge. Ennek következtében, pl. a rendszergazdák (akik szabályozás és a szabályzat kikényszerítésének hiányában sok esetben gyakorlatilag teljhatalommal rendelkeznek egy-egy rendszer felett), tetszőleges és ellenőrzés nélküli tevékenységet végezhetnek a rájuk bízott eszközökkel és eszközökön. Jóval nagyobb *probléma a ki- és belépő munkatársak körüli adminisztráció* kérdése. Gyakori, hogy egy kilépett munkatárs jogosultságai nem kerülnek törlésre, az illető kilépése után is hosszú időn keresztül hozzáférhet az adatokhoz, a rendszerekhez, valamint a kilépett munkatárs jogosultságait használva követhetetlen a felhasználók tevékenysége, így számos *visszaélésre nyílik lehetőség*.

Gyakori, hogy a szerverszobák, a számítógépterem *fizikai veszélyforrások* elleni védettsége is rendkívül gyenge. Sok esetben elégtelen a szerverszobák védelme tűzvédelmi szempontból, vagy egyéb elemi tényezők (nedvesség, vízzel működő tűzoltó-berendezés, por) veszélyeztetik az adatok biztonságát. A *hiányos be- és kilépés ellenőrzés* következtében bárki be- és kivihet bármilyen adathordozót (CD, DVD, merevlemez). Jelentős *veszélyforrást* jelentenek továbbá az íróasztalon hagyott papírok, dokumentumok, lemezek, amelyek könnyen hozzáférhetőek a látogatók, a takarító személyzet és persze a munkatársak számára is, amivel igencsak megnő az adat (véletlen, vagy szándékos) kijuttatásának veszélye.

A *rendelkezésre állás biztosítása* redundancia nélkül<sup>649</sup> nehezen képzelhető el. Az adatok rendelkezésre állását általában a *mentések* biztosítják. Találkozhatunk nem mentett éles rendszerekkel, nem kielégítő rendszerességgel mentett rendszerekkel, valamint nem megfelelő módon mentett (visszaállíthatatlan) rendszerekkel. Az már csak hab a tortán, hogy a mentéseket általában a gépek mellett szokás tárolni, így a fenyegetettség bekövetkezte

<sup>648</sup> „Mit veszíthetünk?” – merül fel a kérdés. Az informatikai rendszerek szerepének növekedésével a kockázat is növekszik. Az éles rendszerekben, nyilvántartásokban végzett illegális beavatkozásnak komoly jogi következményei lehetnek. Egy adatbázis sérülése, megsemmisülése esetén pótolhatatlan hivatalos adatok veszhetnek el, amelyek sokszor egyáltalán nem vagy csak hatalmas munkával állíthatók helyre.

<sup>649</sup> Ebben az értelemben: biztonsági okokból történő többszörözés, pót-tárolóegységek beiktatása, dokumentumok biztonsági másolatainak tárolása.

esetén mindkettő egyszerre semmisül meg. Kritikus tényező az *emberi erőforrások redundanciájának hiánya* is. Betegség, baleset, vagy egyszerűen csak szabadság idején a kieső informatikus szakértelmének pótlása a rosszul dokumentált munkafolyamatok miatt általában rendkívül nehézkes, egy együttműködni nem szándékozó kilépő rendszergazda hatalmas károkat és működéskiesést okozhat.

A közepes és nagyobb méretű hivatalokban súlyos problémák okozója lehet a *hiányos hardver-dokumentáció*. Van olyan eset, hogy az üzemeltetőnek fogalma sincs róla, hogy milyen rendszereket üzemeltet, a hivatalban elhelyezett eszközökről nem tudja megmondani, hogy melyiket ki rakta le oda, és kinek a megbízásából. Egy ennyire dokumentálatlan hardver-parkban egyrészt megjelenhetnek *nem engedélyezett eszközök* úgy, hogy az üzemeltetőnek fel sem tűnik – főként, ha különböző szekrényekben vannak elrejtve. Másrészt az esetlegesen kiesett szolgáltatások újraindítási folyamata is nagyon nehezen végezhető el, az eszközök eltűnésének veszélyéről nem is beszélve.

*Az adathordozók megsemmisítése általában egyáltalán nem szabályozott.* Papíralapú iratok esetében jobban szabályozott a megsemmisítés – bár ott sem tökéletes. Míg az elektronikus adathordozók kezelése nincsen mindenhol kellőképpen szabályozva. Gondoljunk csak a szeméttárolókból előkerült számlakivonatokra, de az is előfordult, hogy az eladott számítógép winchesterén fennmaradt egy olyan adatbázis, mely az ügyfelek személyes és üzleti adatait tartalmazta.

*A jelszókezelés szinte mindenhol központi probléma.* Néhol szabályozatlan, van, ahol tökéletesen le van szabályozva, de a betartással problémák vannak. *Gyakoriak a "közismert jelszavak", ahol egy jelszóval többen férnek hozzá a rendszerhez – ily módon a felelősség nem állapítható meg.* A néhány évvel ezelőtti Elender-feltörés kapcsán készült statisztikai elemzések kimutatták, hogy a *felhasználók döntő többségének igen régi, üres (esetleg egy-két karakteres), felhasználói névvel megegyező vagy szótár-alapú jelszava* volt, amelyet egy jelszó-törésre specializált crack-program néhány másodperc alatt feltör. Technikailag a legtöbb rendszerben lehetőség van arra, hogy a rendszer csak megfelelő jelszavat fogadjon el a felhasználóktól. A probléma ezzel az, hogy a nehezebben feltörhető jelszavak nehezebben is jegyezhetőek meg, így megnő a jelszavak felírásának veszélye, ezáltal a helyzetet nem könnyítettük, hanem súlyosbítottuk. (Ezen segíthet a központi jelszó menedzsment rendszer kialakítása.) A központi jelszó-menedzsment lehetővé teszi a felhasználó egy jelszóval történő azonosítását, amely után felveszi a rendszerekhez a megfelelő jogosultságait, és ennek birtokában történik meg a hozzáférés ellenőrzése.

Amennyiben a *vírusvédelmi rendszer* nem terjed ki az információ-rendszer egészére, vírusfertőzés következhet be a védtelen pontokon, és a fertőzés továbbterjedhet a vírusvédelem résein. A központi rendszer védelmének megoldottsága például nem garantálja a csomópontok vagy a végpontok védelmét – és igaz ez fordítva is. A vírusfertőzés globális, ha a fertőzés kiterjed az információ-rendszer egészére, azaz érinti a hálózati végpontokat, a csomópontokat és a központi szolgáltatásokat is. Globális fertőzések esetén részleges vírusvédelmi módszerek alkalmazásával pusztán átmeneti és látszólagos eredmények érhetőek el, és a fertőzés hosszabb távú következményei akár még súlyosabbak is lehetnek. A *vírusvédelmi koncepció* leggyakrabban a vírus-ellenőrzők használatának előírását jelenti. A vírusvédelem fő területei:

- a fájl- és adatbázisszerverek vírusvédelme,
- a levelezőrendszer vírusvédelme,
- a munkaállomások vírusvédelme,
- az internet forgalom vírusvédelmi szűrése.

Tény, hogy a teljes körű megoldás költségei rendkívül tetemesek. Megfelelő infrastruktúra kialakulásával mindezen költségek csökkenthetők, és kialakítható egy megfelelő biztonságú, de költséghatékony megoldás: a szerverek vírusvédelme semmi esetre sem mellőzhető, (a Novell és linuxos szervereké sem) ennek hiányában a vírusok rendkívül könnyen terjednek szét a hálózaton, és ennél is nagyobb probléma a kritikus fontosságú szerverekben bekövetkező adatvesztés és üzemkiesés eshetősége. A levelezőszerver (a belső levelezésre is kiterjedő) vírusvédelme szintén létfontosságú, ennek hiányában fennáll a tömeges vírushatás lehetőség. A munkaállomások fertőzésének kockázatát nagyban csökkenti a külső adattárolók (floppy, pendrive, cd, dvd stb.) meghajtó használatának korlátozása, illetve az internet hozzáférések hierarchiájának kialakítása<sup>650</sup>.

A hivatalok jelentős részében böngészőprogramként a Windows részét képező Internet Explorer, levelezőprogramként pedig az Ms Outlook vagy Outlook Express használatos. A vírusok és trójai programok jelentős része ezen programok biztonsági réseit kihasználva tudja a számítógépet megfertőzni. Mindenképpen célszerű tehát valamely más, biztonságosabb levelező kliens és böngészőprogram használata. E téren az ingyenes és rendkívül kiforrott, nagy tudású programok széles választéka áll rendelkezésre. A leginkább kézenfekvő a levelezőklienst is tartalmazó, magyar nyelvű és az IE-hez nagyon hasonló kezelőfelületű, de annál sokkal több szolgáltatást nyújtó *Mozilla* (<http://mozilla.fsf.hu>) használata, de természetesen számos más megoldás<sup>651</sup> is szóba jöhet. A böngészőprogram cseréjének más költsége nincs, csak a telepítéshez szükséges munkaidő-ráfordítás<sup>652</sup>, és a biztonsági veszélyforrások egy jelentős része kiküszöbölhető általa.

*A mentési rendszer az adatok rendelkezésre állásának alapja.* Több különböző veszélyforrás is található ezen a területen. Például a mentések adathordozóra írása után a sikerességet – a visszatölthetőséget – nem ellenőrzik, vagyis a mentés rendelkezésre állásáról nem győződnek meg. Ennek következtében gyakran előfordul, hogy ha szükség van a mentésre, csak fél évvel korábbi állapotra sikerül a visszaállítás. Általában a mentés egypéldányos, és az is a gép-környezetében van, így magas az együttes megsemmisülés veszélye. Ha a mentés sok adathordozóra történik, a megfelelő címkézés hiányában a mentést nem lehet – vagy csak igen időigényesen – visszakeresni. A magas őrzési időtartamú mentések visszaolvasásához szükséges hardver- és szoftver-architektúra megőrzéséről általában nem történik rendelkezés.

Nagy biztonsági kockázatot jelentenek a *különböző alkalmazásokat fejlesztő külső cégek*. Esetükben a fejlesztés, vagy a telepítés megkezdésekor általában nem határoznak meg biztonsági követelményeket. Gyakran utólag szokott kiderülni, hogy a rendszer milyen szinten felel meg a biztonsági elvárásoknak, és ekkor kezdik igényelni a biztonsági kiegészítőket is. Így a rendszer teljes költsége – az utólagos kiadásokkal együtt – jóval meghaladja a tervezettet, ha egyáltalán a kívánt szolgáltatás utólag beilleszthető a rendszerbe. Gyakori veszély továbbá, hogy a *fejlesztők az éles környezetben fejlesztenek*, vagy akár az éles rendszerben is történik fejlesztés (ez olyan eset, amikor a rendszer még nem került átadásra,

<sup>650</sup> A felhasználók többsége számára nem célszerű engedélyezni a külső meghajtó elérését adatbiztonsági és vírusvédelmi okokból, nincs is rá szükség: a belső anyagok nem hivatalos forgalmára a hálózaton belüli email a leghatékonyabb megoldás. Az internet-hozzáférések esetében a vírusvédelem és a sávszélességgel való gazdálkodás miatt célszerű különböző felhasználói csoportokat kialakítani:

a) alapszintű hozzáférés: fájlok letöltésének és szex-, chat-, mp3-weboldalak, irc, icq, msn messenger tiltása (a legtöbb felhasználó esetén javasolt);

b) általános hozzáférés: szex-, mp3-, warez, stb. oldalak tiltottak, a letöltés (kivéve az exe fájlok) engedélyezett (csak ahol indokolt);

c) korlátlan hozzáférés: csak kivételesen indokolt esetben, vezetők, informatikus, sajtós stb. esetében javasolt.

<sup>651</sup> A legismertebb böngészők: Mozilla (<http://mozilla.fsf.hu>, [www.mozilla.org](http://www.mozilla.org)), Opera ([www.opera.com](http://www.opera.com)), a Konqueror ([www.konqueror.org](http://www.konqueror.org)); (utolsó letöltések: 2008.10.01.)

<sup>652</sup> Ennek nagysága gyakorlatilag nulla.

de már üzemeltetni kell). Ennek eredményeképpen a fejlesztők nem teljesen ellenőrzött formában is hozzáférhetnek éles adatokhoz, sőt, program-könyvtárakhoz is. A teljes körű tesztelés hiányában az éles rendszerre töltött kódok nem várt rendszerhibákat okozhatnak, ezért az előre meghatározott igényeknek való megfelelésük sem garantált. A gyors fejlesztési ciklus, a szoros határidők nem kedveznek a teszteknek, általában a teszt marad el, vagy a végrehajtása a fejlesztés utolsó fázisaira korlátozódik.

Gyakori eset, hogy olyan jogosultságok maradnak meg az üzemeltetésre átadott rendszerekben, amelyeket a rendszer automatikusan generál, vagy tudatosan maradnak meg a fejlesztő számára, az üzemeltetésbe történő besegítése érdekében. Általános szemlélet volt – az elmúlt évek programfejlesztési szokásai alakították ezt ki – hogy a programozó üzemeltette az általa fejlesztett programot, hiszen ő értett hozzá a legjobban. Ebben a helyzetben a programfejlesztők a személyes szabadságuk csorbításának érzik, amikor a fejlesztett rendszert át kell adniuk – a megfelelő dokumentációkkal természetesen – az üzemeltető szakembereknek.

A biztonsági intézkedések tervezésénél érdemes szem előtt tartani, hogy a tipikus veszélyforrások okozta fenyegetettség valódi csökkentése csak rendszerszemléletben képzelhető el, azaz az összes területen egyformán erős védelmet kell biztosítani ahhoz, hogy a támadó minden ponton ugyanolyan magas fallal találja szembe magát. Legelőször fel kell tárnunk a biztonság jelenlegi szintjét minden területen, ahol szerepelnek a szervezési, a fizikai, a logikai és az IR élettípusra vonatkozó veszélyforrások.

*Az informatikai biztonság kérdése tehát nem kizárólag informatikai kérdés. Amint a helyzetképből ez látszik, a lehetséges veszélyforrások alapvetően négy típusba sorolhatóak:*

- IR életciklus veszélyforrásai
- Logikai veszélyforrások
- Fizikai veszélyforrások
- Szervezési veszélyforrások

Ha csak egyetlen veszélyforrás képezte fenyegetettség ellen védekezünk, egyáltalán nem biztos, hogy az információ-rendszerünk összesített biztonsági szintjét emeltük. *Mint közismert, egy rendszer biztonsági szintjét a leggyengébb láncszemének biztonsága határozza meg*, tehát összességében véve a teljes rendszerünk biztonsági szintjét mégsem sikerül emelni. Csak akkor tudjuk a megfelelő szintet elérni, ha minden területen azonos biztonsági szint elérését tűzzük ki célul, s ezt valósítjuk meg. Mindemelllett elmondható, *hogy a biztonság nem egy állapot, hanem folyamat. Nem elég egy alkalommal megtenni a szükséges intézkedéseket, a szervezet belső folyamataiban be kell tartani és rendszeresen felülvizsgálni a biztonsági előírásokat.*

Tekintetbe véve, hogy a lehetséges veszélyforrásoknak csak egy része tartozik az informatikusok kompetenciájába, a kellő felső vezetői elkötelezettség és a hivatali szervezeti folyamatok egészének vizsgálata, helyenként átalakítása nélkül elképzelhetetlen a jogszerű és hatékony hivatali működés IT biztonsági feltételeinek megteremtése.

## **Redundancia**

A KET az ügyfél számára mindig biztosítja a választás szabadságát az egész közigazgatási eljárás során<sup>653</sup>. Azaz addig, amíg ez a jogszabály érvényes, kötelező lesz a papír alapú ügyintézés biztosítása.

A papír és az elektronikus folyamatok párhuzamos fenntartása nemcsak költséges, de többletmunkát is ró az ügyintézőkre. A redundancia miatt nehezen értethető meg az ügyintézőkkel, hogy miért előnyösebb az e-közigazgatás, mint a hagyományos. A redundáns működés fenntartása hatékonyra tehető<sup>654</sup>, azonban átszervezést, újraszervezést igényel. Ezek nélkül azonban még hosszútávon is korszerűtlen és óriási forrásokat emésztő monstrummá nőhet a közigazgatás.

A megoldás persze nem az elektronikus út kötelezővé tétele, hanem az elektronikus út igénybevételének, infrastrukturális és képzettségi feltételének biztosítása, majd az ügyfél ráterelése az elektronikus útra, a papíralapú ügyintézés egyidejű hanyagolásával, illetve a keletkező irattállomány digitalizálásával.

## **Finanszírozás problémák**

### **Immateriális, jövőben hasznosuló javak, katalizátorok – a materiális, jelenben hasznosulók helyett**

Tudjuk, hogy ha egy kistelepülés polgárát megkérdezzük, hogy minek örülne jobban, kommunális hálózatnak és új járdáknak vagy szélessávú internetnek nagy valószínűséggel előbbire voksol (pláne a hazai internetpenetráció mutatóinak tükrében). Az első számú probléma tehát az amúgy is szűk költségvetésekben annak megindoklása, hogy miért fontosabb a hálózati technológia és az azon futó alkalmazás, mint akár egy járda<sup>655</sup>.

### **Megszorítások**

A másik problémát az jelenti, hogy ha sikerült forrást csoportosítani az e-közigazgatás fejlesztésére egy esetleges megszorítás idején, az általános megvonás, általános takarékosági (fűnyíró) elvek miatt a programra fordítható összeg is csökken, így a fejlesztés nem éri el eredeti célját. Költségvetési problémák pedig folyamatosan lesznek mindaddig, míg a hivatal nem tudja pontosan (és nem optimistán) előre tervezni bevételeit és kiadásait. (Erre lehet gyógyír egy üzleti szolgáltatásokkal jól felvértezett hivatal, melynek saját bevételei vannak. Adott területen elért eredményeit deklaráltnan fordítja akár az e-közigazgatás fejlesztésére.)

### **Alternatív finanszírozás**

A harmadik problémát azonban az jelenti, hogy a költségvetések általában egyre szigorúbbak, a mozgástér egyre csökken. Ilyen környezetben új programok indítása csak

<sup>653</sup> Ennek ellenére pl.: a vállalkozások adóbevallása kizárólag elektronikus úton történhet, holott ezt rendelet szabályozza.

<sup>654</sup> Lásd a digitalizációról szóló részt!

<sup>655</sup> Az e-közigazgatás gazdaságélénkítő hatásáról meggyőzni egy IT világtól függetlenül szocializálódott, 40 évet mezőgazdaságban becsülettel ledolgozott állampolgárt olyan, mint szeretkezni egy elefánttal. Esélytelen, de ha mégis összejön, akkor abból közel két év múlva lesz valami kézzelfogható eredmény.

külső segítséggel (például PPP<sup>656</sup>, hazai- és nemzetközi pályázatok, nemzetközi kooperációk stb.) lehetséges. Az állam által eltartott hivatalok korszakának vége. Azok a hivatalok, melyek nem nyitottak az alternatív finanszírozási formákra és pénztelenséget hangsúlyoznak, elzárják az utat a fejlesztési lehetőségek előtt.

E három probléma mind mikro-, mind makroszinten<sup>657</sup> érvényes.

## **A képviselő hiánya a végrehajtó hatalomban**

Mint ahogy az előző fejezetben is látható volt, napjainkra minden fejlettebb, vagy feltörekvő állam felismerte a szolgáltató állam jelentőségét, ezen belül az e-közigazgatás fejlesztésének fontosságát. Szinte kivétel nélkül ezt valamennyi kormányprogram deklarálja. Azonban a tervezés<sup>658</sup> önmagában a vezetési funkciók egyike, szervezés, irányítás és ellenőrzés nélkül mit sem ér.

Sok állam – köztük időszakonként Magyarország is – ontotta az e-közigazgatás megvalósítására vonatkozó terveket, azonban végrehajtásuk nem, vagy csak részben sikerült. Ennek oka a végrehajtó szervezetben és a politikai képviselőben rejlik.

A végrehajtói hatalomban jelenlévő szakmai képviselő szerint négy szintet különböztethetünk meg:

- 0.szint: *Nincs képviselő.* Hány olyan területet ismerünk, mely kormányzati programokban szerepel, azonban nincs mögötte legalább egy olyan erős személy, aki képviselné annak ügyét a kormányon belül. E területek végrehajtása ab ovo elsikkad az esetek többségében.
- 1. szint: *kormánybiztos, államtitkár, miniszterhelyettes felel az e-közigazgatásért.* Itt már minimális stábot is találhatunk a terület „élharcosa” mögött. A végrehajtó szervezet és élén a vezető már jelenthet egyfajta garanciát, de költségvetési megszorítás idején az érdekképviselő ezen a szinten még kevésnek bizonyulhat, a terület értékes pozíciókat veszíthet<sup>659</sup>. Jelentősége azonban, hogy a kormányzat nem csak beszél, hanem cselekszik is, és a cselekvés mellé általában forrást is elkülönít. *(Kiváló példa ezen a téren Málta. Málta nem csak hangsúlyozta a mobil közigazgatásban rejlő lehetőségeket. Nem elégedett meg azzal, hogy elvi szinten deklarálna kormányprogramjaiban az m-government szerepét. Ezen túlment és kialakított egy kisebb szakmai stábot, államtitkári rangú vezetővel. Az amúgy minimális ráfordítás eredménye az lett, hogy az addig nemzetközileg nem jegyzett Máltai m-kormányzati megoldások a világ figyelmének középpontjába kerültek, és azóta is Máltát vezető m-kormányzati hatalomként tartjuk számon.)*
- 2. szint: *szakminiszter az e-közigazgatás ügyéért: a képviselő magas szintje, de a politikai csatározások áldozatául eshet egy-egy tárca*<sup>660</sup>.
- 3. szint: *a miniszterelnök személyesen felel az e-közigazgatás fejlesztéséért: a képviselő legmagasabb szintje, mikor az e-közigazgatás olyan prioritást élvez, mely*

<sup>656</sup> Public Private Partnership – A gazdasági fejlődést segítő feladatok elvégzésének olyan kooperációs megoldása, ahol a hagyományosan állami vagy önkormányzati feladatnak számító – főként infrastrukturális – beruházásokat magántőke bevonásával valósítják meg.

<sup>657</sup> Makroszintű érvényesülését erősíti, hogy a közigazgatásban top-down innovációk vannak, azaz fentről lefelé terjednek.

<sup>658</sup> Mely hazánkban erőteljesen átpolitizált, és szerves fejlődés helyett a mindenkori kormány regnálásának kezdetén újrafogalmazza a prioritásokat.

<sup>659</sup> Ilyen volt Magyarországon 2000-2002-ig a Miniszterelnöki Hivatal alá rendelt Informatikai Kormánybiztosság, élén az Informatikai Kormánybiztossal.

<sup>660</sup> Ilyen volt például Magyarországon az Informatikai és Hírközlési Minisztérium 2002 és 2006 között.



lehetővé teszi, hogy egy viszonylag jelentős költségvetési szigorítás esetén sem szenved nagy veszteséget a terület<sup>661</sup>.

Második és harmadik szintű képvisellel lehet elérni átütő eredményeket. Azonban a képviselő ezen szintjei szükségesek, de nem elégséges feltételek. Lássuk a többi buktatót!

## ***Intézményrendszer vs. intézményrendszertelenség, politikai kultúra vs. politikai kultúrátlanság***

### **Intézményrendszer vs. Intézményrendszertelenség**

Bár számos kísérlet történt, de a mai napig nem átláthatók a közigazgatási intézményrendszer mögött rejlő valós folyamatok. Azaz bár formálisan tudjuk, hogy minek hol kell történnie, a gyakorlat ettől eltér. Tudjuk, hogy közel 3000 közigazgatási intézmény (melynek kétharmada önkormányzati) dolgozik a közigazgatásért. Tudjuk, hogy a 2797 állami feladatot, 7300 körüli tevékenységgel<sup>662</sup> lehet elvégezni. Azonban a szakkérdések átpolitizálódása a rendszerváltás óta eltelt időszakban tárcaalakítások, összevonások és szétválasztások idegölő körforgását eredményezik<sup>663</sup>. Ráadásul a különböző leépítések, feladatátadások gyakorta alakítanak ki párhuzamos struktúrákat. (Külön érdekes színt játszik a hazai közigazgatásnak, hogy a beharangozott leépítések sokszor csupán strukturális átalakítást jelentenek. A versenyszférában gyökeret eresztetni nem képesek dolgozók visszazivárognak a közigazgatásba.)

Sokszor jelentkező probléma, hogy miután a reformokhoz szükséges forrás általában hiányzik, átmeneti félmegoldásokkal intézik el ideiglenesen egy-egy állami feladat sorsát.

Problémát jelent az is, hogy a kormányzati intézmények közötti együttműködés gyakran elégtelen mértékű.

Az irracionalitás az önkormányzati eszmére is visszavezethető. Az önkormányzati akaratot és önrendelkezést tiszteletben tartva nem mondja meg senki, hogy egy önkormányzat milyen szoftvert vásároljon, csupán ajánlásokat fogalmaz meg szerencsés esetben. Gondot jelent a hazai közigazgatás gyártófüggősége (vendor lock-in), mely adott fejlesztések mögött álló cégekhez és esetleg rossz megoldásokhoz köti a megrendelő hivatalt. Részben ennek köszönhető, hogy a kistérségi szint valós funkciói nem alakultak ki<sup>664</sup>. Ingatag alapra pedig nem lehet építkezni.

Gyakran hiányzik a települések (pláne kistérségek) e-közigazgatási vagy azt részben pótló informatikai stratégiája. E hiány előre vetíti a céltalan bolyongást, a fentről érkező támogatások áhított (el)várását, az ad-hoc normaalkotást vagy annak hiányát, és az ennek tükrében létrejövő véletlenszerű, szigetszerű, toldozó-foltozó fejlesztéseket.

A szervezeti reformokat nehezíti, hogy a térség (így a hazánk) közigazgatási kultúrája formalizált, hierarchikus jellegű. A korszerű, dinamikus szervezeti elvárásokhoz képest stabilitásra törekszik, formalizált vertikális információ-áramlást biztosít (szolgálati út), a

<sup>661</sup> Ilyen példa Észtország, ahol az e-közigazgatás fejlesztése kiemelt kormányzati program.

<sup>662</sup> A KPMG felmérési eredménye.

<sup>663</sup> A politikai diskurzusok pedig szemtelenül felszínesek. Gyakrabban folyik vita egy intézmény nevééről és vezetőjéről, mint valós tevékenységéről, célrendszeréről. A kétpólusú politikai váltógazdálkodás eredménye a kormányváltás utáni boszorkányüldözés és tiszta lappal indulás politikája. Amit az elődök tesznek, soha nem lehet jó, más néven, más keretek között alakítják újra, lehetetlenné téve a szerves fejlődést, vagy legalább szinten tartást.

<sup>664</sup> Egyelőre kiforratlan kistérségi és regionális intézményrendszer, együttműködések és vállalások, feladatok és hatáskörök, jogok és kötelezettségek tisztázatlansága jellemző. Erről a jelenségről lásd a közigazgatási szerkezetéről szóló részt.

horizontális koordináció igen ritka. Az egyének közötti bizalom szintje alacsony, pláne az elkerülhetetlen leépítés okozta félelem miatt (lásd Bizalomhiányról szóló alfejezet.).

A szervezeti kultúrától idegen a teljesítménymenedzsment és a minőségbiztosítás. (Talán ennek köszönhető, hogy eddig egyik teljesítményértékelési rendszer sem tudott megtapadni a hazai közigazgatásban.)

Ebben az adhoc intézmény-átalakítási és működési rendszerben igen nehéz kiigazodni, még nehezebb e-közigazgatásban gondolkodni. Az e-közigazgatás feladatorientált, nem pedig intézményorientált. Egy olyan rendszerben, ahol az intézmények közötti horizontális koordináció hiányzik nehéz feladatorientált fejlesztéseket indítani. Az intézménytől függő fejlesztések pedig hosszútávon zsákutcába, vagy párhuzamos fejlesztésekbe torkollnak.

## Politikai kultúra vs. Politikai kultúrátlanság

Z. Karvalics László<sup>665</sup> a hazai e-közigazgatás jövőjét meghatározó tényezőket két tengely mentén helyezte el:

- belső (politikai) feltételek: avagy milyen irányba megy el a politikai közélet? Kriminálizálódik a közélet, erősödnek a konfliktusok, fokozódik-e a pártmegosztottság, vagy kooperatívabb, európai együttműködés alakul ki a rivális erők mögött? Lassul és korrumpálódik a kormányzati modernizáció, vagy dinamizálódik és szakmai alapokra helyeződik? Megvalósul a hatékony és valódi EU integráció, vagy elhúzódik és torzul? E három kérdés egymást erősíti, mindhárom kérdésre azonos válasz születhet: azaz politikailag depresszált időszak vagy ígéretes kibontakozás történik.

- külső (gazdasági-technológiai) feltételek: gazdasági recesszió, vagy gazdasági konjunktúra következik? Az e-közigazgatásra fordított források csökkennek, vagy nőnek? A technológia nehezíti a szinten tartást, vagy épp ellenkezőleg, segíti a folyamatok újratervezését, hatékonyabbá tételét? Azaz gazdasági-technológiai recesszió következik, vagy konjunktúra-közegben telnek következő éveink.

A két tengelyt keresztezve Z. Karvalics négy e-közigazgatási scenáriót vázol fel:

- 1.) *Banán köztársaság*: ha valamennyi esetben a kedvezőtlenebb választ kapjuk, úgy létrejön a gazdasági recesszióval párosuló politikai depresszió, mely atavisztikus államigazgatási reflexek reneszánszát hozza. Visszaszorul a civil kontroll, romlik a nyilvánosság és átláthatóság, nem indulnak új fejlesztések és a régiak is elhalnak. A szakértők kiszorulnak, helyüket politikusok és bürokraták veszik át. Az eddig hangoztatott lózungok üres retorikává silányulnak.
- 2.) *Dzsentrivilág*: Ha a politikai a depresszált állapot felé tart, de a gazdasági-technológiai közeg kedvező, akkor marad pénz a politikai diszfunkciók (pl.: korrupció) fenntartására a fejlesztések indítása mellett. A nyilvánosság itt is visszaszorul, de az egyre érettebb társadalom és a kiéleződő politikai ellentétek gyakori botrányokat, kormányválságokat és választásokat eredményezhetnek, mely az ország működésképtelenségét eredményezheti.
- 3.) *Hét krajcár*: amikor pozitívan korrelál a gazdasági recesszió a politikai kultúra fejlődésével. A kevés forrást szakmai szempontok alapján osztják szét, így a

<sup>665</sup> Z. Karvalics, L., *Úton a digitális kormányzás felé*, Demos Magyarország, Budapest, 2008, 68-77. – E scenáriókat korábban Z. Karvalics az e-Kormányzat 2005. c. stratégiai dokumentum számára is kölcsönadta, már 2003-ban.

források elosztása egyre nagyobb nyilvánosságot kap. Az ésszerűsítés és olcsóbb állam jegyében egyre gyakoribbak a kiszervezések és a PPP megoldások. Az ínséges időkben kialakult reflexek később jó alapot szolgáltathatnak a konjunktúrába fordulásakor.

- 4.) *Rakétával Európába*: a politikai kibontakozás és a konjunktúraközeg szerencsés együttállása esetén nagyon gyors felzárkózás kezdődhet(ne) meg. Közigazgatás és ügyfél közel kerülhet egymáshoz, megnő a bizalom, tisztábbá, átláthatóbbá válik a kormányzás. A tervezési távlatok is megnőnek, a fejlesztések ciklusokon túl mutatnak. Az állami működés racionalizálódik, a közigazgatás zsugorodik (az ésszerűség keretein belül), a közterhek csökkennek.

Z. Karvalics scenárióiból jól látszik, hogy pozitív forgatókönyvet csak egészséges politikai közélettel, átlátható intézményrendszerrel és működéssel lehet elérni. A gazdasági recesszió ebből a szempontból nem is annyira meghatározó, hiszen ínséges időkben is lehet csodákat tenni, melyek hatása a későbbiekben sokkal pozitívabb is lehet, mint a folyamatos konjunktúra esetén.

## ***A jogszabályok szankcionálatlansága – leges imperfectae***

Minden jogszabály értékét (hatásosságát) érvényesülése mutatja. A hazai e-közigazgatásra vonatkozó normák túlnyomó része szankcionálatlan<sup>666</sup>. Azaz több törvényünk előír közigazgatási szervezetekre, azok működésére vonatkozó parancsokat, azonban ezek teljesülésének elmaradása esetén nem helyez kilátásba szankciót.

Ez önmagában akkor nem lenne probléma, ha a közigazgatási morál „jogszabály-félő, vagy felügyeleti-szerv-félő” lenne, vagy akár a szakma mélyen elítélné, ha valaki nem követi a jogszabályokat. Azonban nem így van, sőt. A jogszabályok nem követése kvázi „polgári engedetlenséghez hasonlóan”, néha tiltakozás pl.: az alacsony források ellen, vagy más ésszerűtlen intézkedések ellen. A jogkövetési morál pedig folyamatosan romlik, hiszen ha „A” önkormányzat megengedhette, akkor „B” is megengedheti.

A felügyeleti szervek – kiknek feladata lenne a jogsértés megállapítása, felhívás a jogsértés abbahagyására, jogkövetésre kötelezés – gyakran szembesülnek azzal, hogy valamennyi, a normában megcélzott szerv nem követi a jogszabályt, így felszólításuk eredménytelen lenne. (Olyakor a felügyeleti szerv azért tekint el a számonkéréstől, mert látja a normakövetés méltányolható akadályait. De az is előfordulhat, hogy a felügyeleti szerv sem követ olyan jogszabályt, aminek betartására fel kellene szólítania felügyelete alatt álló szerveket.)

Azaz nincs olyan ösztönző tényező, amely a jogszabályok címzettjeit a jogszabályok betartására kényszerítené. Így bármennyire is vannak jogszabályok, azok csupán formális irányok, amelyeket vagy követnek, vagy nem. Ezeket az intézmények, illetve azok felelős vezetőinek szankcionálásával lehetne korrigálni.

<sup>666</sup> A közigazgatási normák szerkezetének sajátossága, hogy hipotézist és (gyakrabban kógens, ritkábban diszpozitív) diszpozíciót tartalmaznak. Sőt, olykor még feltételt sem, csak rendelkezést tartalmaznak, meghatározott cselekvés tanúsítását írják elő.

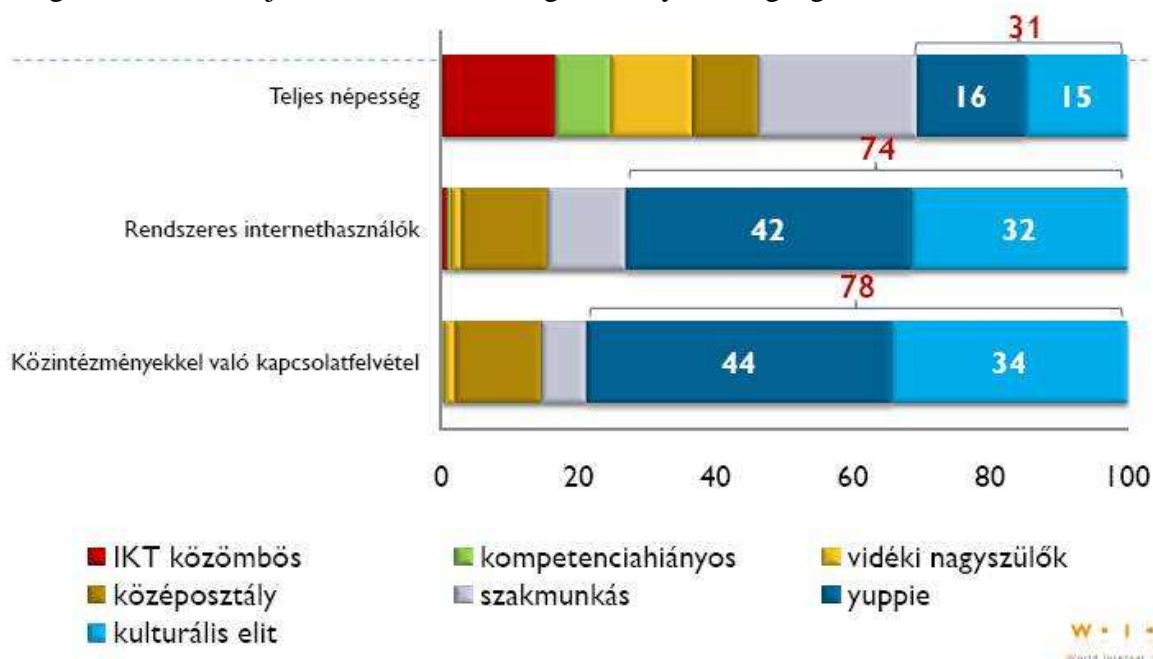
## Humán faktor

Az e-közigazgatás működéséhez infrastruktúrán kívül emberek is kellenek. Az itt jelentkező felhasználói kockázatot két részre oszthatjuk, ügyfél oldali és szolgáltató oldali kockázatra.

### Ügyfél oldal: digitális szakadék, digitális írástudatlanság

Nehéz elektronikus közigazgatásról beszélni, amikor a társadalomban többségben vannak azok a rétegek, akik nagyon távol állnak a digitális állampolgár ideáltípusától, holott ők az e-közigazgatás ügyfelei. Ehhez az ideáltípushoz három dolog szükséges: hozzáférés (infrastruktúra, eszköz), felkészültség (digitális írástudás), motiváció. Az NRC, az euser<sup>667</sup> és a WIP 2008-as felmérése e tényezőket is figyelembe véve jobban szofisztikálta az eddig duális (használó / nemhasználó) rétegeket.

Az elektronikus közigazgatás szempontjából az látszik, hogy az IKT eszközökkel nem élők (a társadalom közel 60%-ának) nagy része felzárkózás szempontjából is esélytelen. Jelenleg a teljes lakosság 8%-ára teszik a kompetenciahiányos, nem érdeklődő alsó osztályból származókat, és 17%-ára a TV és rádiócentrikus IKT közömbös alsó osztályt. 12%-nyit tesznek ki a médiafogyasztás szerint középosztályba sorolt „vidéki nagyszülők”, akiknek csupán 4%-a online<sup>668</sup>. Másik oldalon, az internethasználók kemény magját a tipikusan fiatal, magas státuszú, nagyvárosban élő férfiak alkotják, azaz az e-közigazgatás egyelőre a „kevesek kiváltsága”. Probléma abban látszik, hogy mindazon pozitív hatásokat, melyeket az eddigiekben bemutatunk csak a minél nagyobb társadalmi bevonással lehet elérni. Amennyiben nincsenek bevonásra építő (inkluzív) programok, a természetes társadalmi mozgások<sup>669</sup> a távoli jövőbe teszik a költséghatékony e-közigazgatási működést.



11.1. ábra: Az e-ügyintézés, mint a „kevesek kiváltsága”?

<sup>667</sup> A felmérésről bővebben: [www.nrc.hu/hirek](http://www.nrc.hu/hirek), valamint [www.euser-eu.org](http://www.euser-eu.org) (utolsó letöltés: 2008.10.01.)

<sup>668</sup> ELTE-ITHAKA – WIP felmérése 2007. Közli Ságvári Bence.

<sup>669</sup> A természetes mozgások alatt a probléma „kihalással történő megoldását” érthetjük. Azaz az esélytelen rétegek kihalását követően a felnövekvő generációk már a szakadék kedvezőbb oldalán állnak.

(Forrás: Ságvári Bence: Megalapozó tanulmány a digitális írástudás elterjesztésére szolgáló akciótervhez, ELTE-ITHAKA, 2007.)

Ezek az aránytalanságok a legtöbb szolgáltatás-használati statisztikán már most is jól kimutathatók<sup>670</sup>.

## Szolgáltató oldal: IKT-használat, műveltség és attitűd

A közigazgatás majd fél évszázadon keresztül olyan „állami karakter”-t vett magára, melytől idegen volt a menedzserszemlélet, tudásmenedzsment deficit, nélkülözötte az informatikát mint közművet, és kooperáló partnerség helyett rendelkezett az ügyfelek fölött. Mindez az állami szervek presztízsének látványos csökkenését okozta. Egy ilyen környezetben szocializálódott a ma is aktív közigazgatási személyi állomány nagy része. Márpedig a közigazgatás működését nagyban befolyásolja, hogy az ott dolgozók mennyire értenek ahhoz, amit csinálnak, mennyire nyitottak az új technológiák iránt, mennyire használják rutinszerűen a tudásmenedzsment eszköztárát és mennyire rugalmasak<sup>671</sup>. Ezeket a jellemzőket, az IKT-használat és műveltség paramétereit indikátorokkal jelölhetjük. Az indikátorokat több helyi empirikus kutatás nyomán sikerült adatokkal feltölteni.<sup>672</sup>

**Első indikátorcsoport: a hivatali állomány életkori összetétele.** A közigazgatási életpálya 1980-as években kezdődött presztízscsökkenése nem tette vonzóvá a pályát, így az újonnan belépők száma lepadt. Ez eredményezte, hogy egy korosztályi sáv hiányzik a közigazgatásból: a közigazgatás dolgozóinak összesített korfája foghíjas. A dolgozók életkora 18–58 év közötti, azonban az átlagéletkor 37–38 év felé közelít, ami az előbb említett generáció hiányát jelzi, másrészt rámutat arra is, hogy a nyugdíj utáni munkavégzés a közigazgatásban nem jellemző. Ennek köszönhetően 2007 és 2013 között a nyugállományba vonulók száma mintegy 40%-kal lesz nagyobb az ideális korfából eredő nyugdíjazási számhoz képest. Ez egyrészt a „szakértelem” nehezen pótolható kiesését okozza, másrészt a gyakorlatlan pályakezdők nagyarányú beáramlását. Ez utóbbi azért veszélyes, mert a közszféra korántsem annyira vonzó, mint a versenyszféra, hiszen utóbbi jóval magasabb bérszínvonalat és karrierlehetőséget biztosíthat. Fennáll annak a veszélye, hogy a nagyarányú, pályakezdőként bekerülő új belépők pár év után elhagyják a közigazgatást, így a közigazgatási munkaerő fluktuációja felgyorsul, mely további kompetencia-gondokhoz vezethet.

**Második indikátorcsoport: a hivatali állomány nemek szerinti összetétele.** A közigazgatás folyamatosan „nőiesedik”. A szleng korábban az „állambácsi” kifejezést használta. Az utóbbi tíz év azonban indokolja a váltást: „államnéni”-re. A női dolgozók túlsúlya hivatalonként változó, de általában a teljes létszám kétharmadát majd mindenhol eléri. Mivel a műszaki tudományokban a nők alulreprezentáltsága figyelhető meg, és az IKT-eszközhasználat területén a nők – a statisztikák szerint – fáziskéséssel zárkóznak fel férfitársaik mellé, az

<sup>670</sup> Pl.: az XR rendszer használatának mutatóin keresztül vizsgálható, mely csoportok kimagaslóan felülreprezentáltak.

<sup>671</sup> Annak ellenére, hogy a köztisztviselőknek nem csak kötelezettsége, hanem joga is a továbbképzés, kevés azok száma, akik egyéni elhatározás miatt képzik tovább magukat.

<sup>672</sup> A BKÁE Államigazgatási Kar E-government Kutatócsoportjának felmérései: 2000–2002: Győr–Miskolc, 2002: Kaposvár, 2003–2004: Zirc, 2004: Hajdúszoboszló.

informatikai fejlesztés és az azt követő kísérleti üzem során a képzésnek nagy hangsúlyt kell kapnia.

**Harmadik indikátorcsoport: a hivatali állomány képzettségi összetétele.** Tekintettel a közigazgatás presztízscsökkenésére, a területen egyre alacsonyabban kvalifikált dolgozók jelentek meg. A kvalifikáltság alapján az alábbi al-indikátorcsoportokat jelölhetjük ki:

*Iskolai végzettség.* A közigazgatás nagyon sok területen nem teszi magasra a léceket. Ennek is köszönhető, hogy a felsőfokú végzettségűek aránya általában 50% alatt marad. A felsőfokú végzettségűek is közel fele nem szakirányú (közigazgatási) végzettségű. Ráadásul a felsőfokú végzettségűek aránya is döntően a fővárosi intézményekben, államigazgatási szerveknél magas. Ennek jelentősége például a képzés területén mutatkozik meg: nem várható el egy autodidakta jellegű képzés egy középfokú végzettségű dolgozótól, számukra sokkal inkább „kézenfogós” konzultatív tréningek, képzések szervezése indokolt.

*A szakismereti végzettségűek aránya.* Megközelítőleg minden negyedik közigazgatási dolgozó bír szakirányú végzettséggel. Ezen némileg változtatnak azok a képzések, melyek a legszükségesebb ismereteket adják át a közigazgatás vezetőinek (közigazgatási alapvizsga és közigazgatási szakvizsga). Látható tehát, hogy ügyeinket jelentős részben olyanok intézik, akik „belecsöppentek” az államigazgatásba: nem erre a pályára készültek (sokan korábbi pályaelhagyók), és nem a köz szolgálata életük eredeti célja.

*Nyelvismeret.* Az EU-integráció következményei közül a legégetőbb problémát jelenti ez a terület, ti. számos – nemzetközi adatcsereprogramra – épülő közös ügymenet alakul majd ki. A közigazgatás erre nem készült fel. Ezt mutatja az a lehangoló szám, mely az egy főre eső beszélt nyelvek arányát jelzi. Bár a szám itt is településenként eltérő, de értékei 0,3-0,7 között szóródnak, azaz jobb esetben 10 emberből három nem beszél idegen nyelvet, viszont rosszabb esetben (és ez a gyakoribb) csak három tud megszólalni egy másik ország nyelvén<sup>673</sup>. A problémát súlyosbítja, hogy a nyelvismeret szintjének megítélésénél a kutatások egy kategóriába sorolták a társalgási szintet a „konyhanyelv” ismeretével.

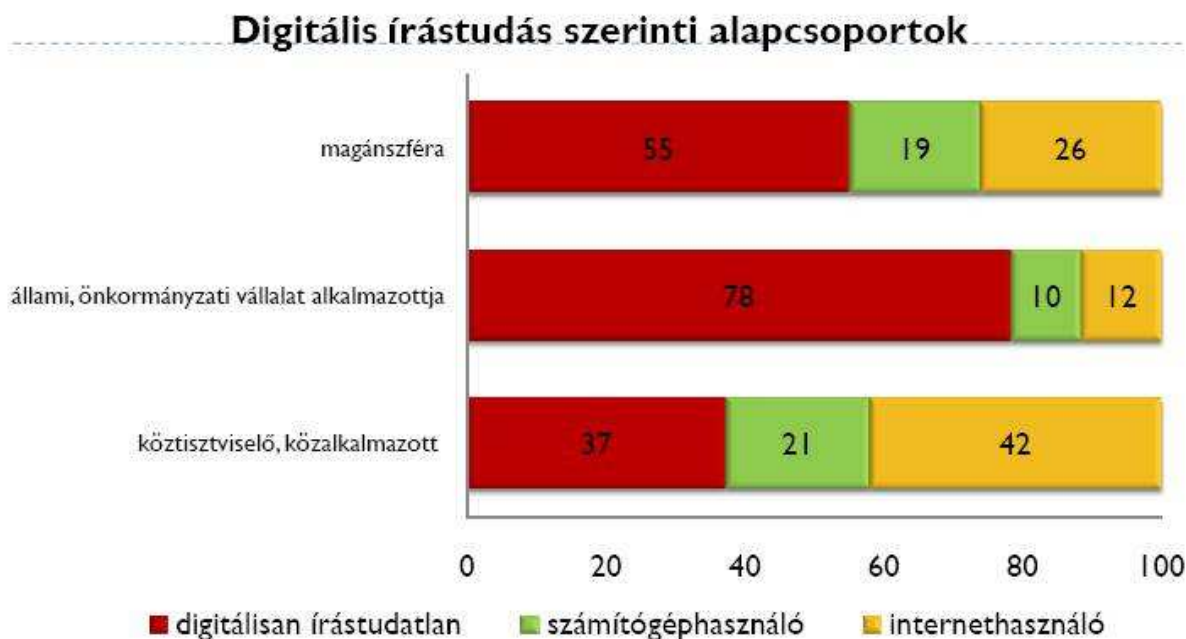
*Informatikai ismeretek.* Az informatika térhódításának második évtizedére elértük, hogy azok, akiknek munkájához nélkülözhetetlen a számítógép, alapszinten használni tudják azt. Azonban jelentős létszámot foglalkoztat a közigazgatás pusztán azért, hogy olyan funkciókat pótoljon, melyek képzéssel helyettesíthetők lennének, pl. gépirók, szövegszerkesztők. (A felmérések eredményeiből azonban az is kiderül, hogy a kezelés ellenére a hivatali dolgozók nagy része szívesen továbbképezné magát.)

A szoftverismeret viszont a tipikus ügyviteli (MS Office-jellegű) és az adott munkakör ellátásához szükséges szakigazgatási szoftverek ismeretére korlátozódik. Ez a fajta beidegződés jelentősen ronthatja egy nyílt forráskódú szoftver bevezetésének lehetőségét, legalábbis e szoftverek használatának oktatását is szükségessé tenné.

*Informatikai tanfolyami végzettség.* A közigazgatásban dolgozók az ott eltöltött idővel arányosan egyre nagyobb számban végeznek el valamilyen alapfokú informatikai tanfolyamot. Az ismeretek karbantartása azonban nem megoldott, így könnyen

<sup>673</sup> Egy 2006-os MKI-felmérés szerint a közigazgatásban nyelvvizsgával bírók aránya közel 30%. Ez azonban nem garantálja az éles helyzetben történő megszólalás hatékonyságát. A nyelvvizsgák közel fele angol nyelven történt.

előfordulhat, hogy egy 5 évvel korábban elvégzett tanfolyam a használhatatlanságig avul, devalválódik.



11.2. ábra: Közalkalmazottak és köztisztviselők szegmentációja  
(Forrás: Ságvári Bence: Megalapozó tanulmány a digitális írástudás elterjesztésére szolgáló akciótervhez, ELTE-ITHAKA, 2007.)

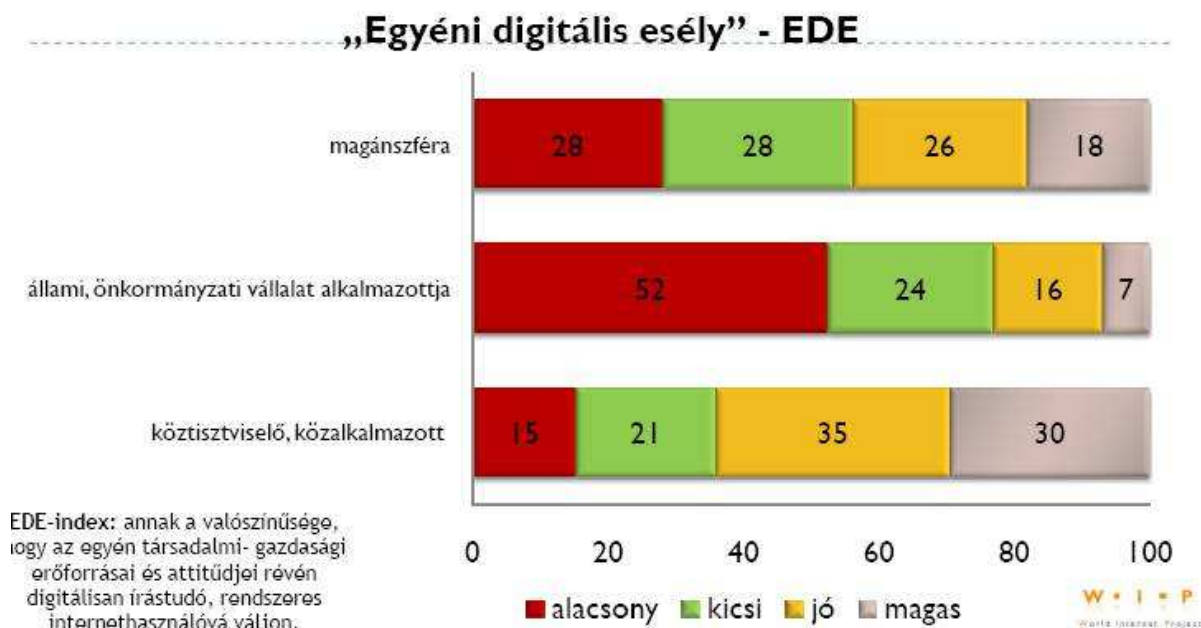
**Negyedik indikátorcsoport: hivatali eszközhasználat.** Az ismeretek mélyítését segíti a megfelelő eszközpark és az ehhez biztosított rendszeres hozzáférés. A közigazgatás még heterogén képet mutat ezen a területen. Az elmaradott régiók közigazgatása azért lassú, mert a géphez való hozzáférés sorban állással oldható meg, így az ügyintézőknek várnia kell az érdemi ügyintézésre. A fejlettebb régióknál a PC-t feltételező munkaköröknél már biztosítva van a gép, azonban annak teljesítménye szintén kérdéses. Ezek a gépek csak a szükséges perifériákkal vannak ellátva, a hálózati hozzáférés nem mindenhol elterjedt. Egyfelől indokolatlan takarékoskodás, másfelől pazarló redundancia figyelhető meg. A problémát fokozza, hogy az eszközök értékcsökkenése nagyon gyors (33%), így az avulás (ami esetünkben nemcsak pénzügyi) hamar utolérhet egy fejlett gépparkot is. (A megoldást a vékonykliens-szerver architektúra jelentheti, ahol egy intelligens szervert több kevésbé intelligens munkaállomás vesz körül.) A hozzáférés és az eszközismeret általában egyenes arányos<sup>674</sup>.

**Ötödik indikátorcsoport: otthoni eszközhasználat.** A hivatali munka során rendszeresen gépet használók több mint fele otthon is rendelkezik már számítógéppel. Ennek a távmunkavégzésben lehet jelentősége. A közigazgatás számos olyan munkakörrel bír, amely távmunka-

<sup>674</sup> A mobiltelefon használatában ezzel szemben felülreprezentáltak a közigazgatási dolgozók. Az ismeretek ezen a területen is fokozatosan gyarapodnak („hála” a kereskedelmi-szórakoztató szolgáltatásoknak). A mobiltechnológia tehát itt is a már meglévő háttérre támaszkodva nyerhet egyre nagyobb teret magának. Nehéz ugyanis meghúzni a határvonalat a magánhasználat és a hivatali használat között – legalábbis a szerzett készségek szempontjából.

végzés valamely formájára alkalmas. Az otthon gépet használók ismeretei lényegesen mélyebbek, s ez szintén a közigazgatási távmunkahelyek alkalmazotti körét körvonalazza.

**Hatodik indikátorcsoport: a technológia szeretete.** Mindazok, akik használják az elektronikus technológiákat, túlnyomó többségükben szeretik a számítógépet, és belátják munkagyorsító hatását. Az idegenkedés a nem használók és az ismereteket eddig el nem sajátítók körében tapasztalható. Ez a fajta megosztottság a leszakadókát vészesen a „munkaképtelenek” táborába sorolhatja, hiszen az ICT-eszközök a közigazgatás infrastruktúráját képezik.



11.3. ábra: Közalkalmazottak és köztisztviselők felzárkózási esélyei  
(Forrás: Ságvári Bence: Megalapozó tanulmány a digitális írástudás elterjesztésére szolgáló akciótervhez, ELTE-ITHAKA, 2007.)

Jól látszik, hogy a hivatali dolgozók esélyei jók lehetnek, viszont ha a finanszírozás (HR), valamint a képzés nem megfelelő (nem kap kellő súlyt az informatika és a nyelvismeret fejlesztése), akkor a közigazgatási állományon bukik el az e-közigazgatás sikere.

## Bizalomhiány

Fukuyama<sup>675</sup> óta hangoztatjuk, hogy Magyarország bizalomhiányos, valamint a bizalom, a közös értékek becsben tartása, a kulturális és társadalmi azonosság elfogadása és interiorizálása nagyfokú társadalmi kohéziót eredményez.

A bizalomhiány több vonatkozásban is fontos az e-közigazgatás szempontjából:

- A közigazgatási apparátusban, abban az esetben, ha bizonytalan, céltalan, vagy csak túlélésre játszó környezet van, könnyen alakul ki bizalomhiány. Ez többek között teljesítmény-visszaesésben, elkötelezettségben, a szervezet értékeinek és céljának megkérdőjelezésében csúcspontot ér el. Azaz az e-közigazgatással szembeni hangok felerősödéséhez vezethet egy határozatlan vezető, vagy céltalan szervezet. Az amúgy is érzékeny környezetet napjaink leépítési hulláma is tovább

<sup>675</sup> Fukuyama, Y.F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York, 1995



rontja. A szabályokhoz való görcsös ragaszkodás oka a munkahelyek féltése, a dolgozó saját személyével szembeni támadási felületek nagyságának csökkentése.

- A társadalmon belül megjelenő bizalomhiány a demokratikus jogállam alapjait veszélyezteti, a gazdasági és társadalmi integráció és fejlődés gátjává is válik<sup>676</sup>. Ez az ország és a közigazgatás teljesítményét erőteljesen befolyásolja. Minél nagyobb a bizalmatlanság, annál ellenségesebb az állampolgár, annál kevésbé kooperatív, így az államgépezet annál jobban fog dőcögni.
- A közigazgatás és az ügyfél közötti bizalomhiány a hitelesség kérdését teszi terítékre. Az, hogy a közigazgatási szolgáltatások a CLBPS szerinti III. fejlettségi szint előtt megállnak, a (köz)hitelesség hiányára vezethetők vissza. Ha a hitelesség nem követelné meg azokat a szigorú feltételeket, melyeket ma megkövetel, könnyebben lehetne valódi és teljes elektronikus tranzakciókat indítani. (A közigazgatás jelenleg komolyabb logikai okfejtést nélkülözve dönti el, hogy mihez kér fokozott biztonságú és mihez minősített aláírást. A magasabb aláírási szint – mint követelmény – megnehezíti a szolgáltatás elterjedését. (Főleg egy olyan környezetben, ahol még a hitelesítés nélküli kommunikáció is gyermekcipőben jár.) Számos olyan ügy van, ahol az ügyfél jóhiszeműségéből kiindulva elegendő lenne egyszerű elektronikus aláírás alkalmazása<sup>677</sup>, és csak a hivatal járna el fokozott biztonságú aláírással (pl.: engedélyezések, bejelentések stb.)

Egészen addig, amíg a közigazgatás saját önvédelmét helyezi előtérbe, nehéz lesz nyitni, és bizalmat szerezni az ügyfeleknél. Ez a zárkózottság a fejlesztések dinamikáját is visszaveti.

---

<sup>676</sup> Gambetta, D., *The Sicilian Maffia, The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge, 1993

<sup>677</sup> Néhol a jogszabályok lehetővé teszik az egyszerű írásbeli ügyintézés, ugyanakkor az elektronikus ügyintézésnél már szigorúbb követelményeket – akár fokozott biztonságú elektronikus aláírást – kérnek. Azaz ha egy papíron aláírom a nevem és postázom, azt a közigazgatás elfogadja. Ugyanezt elektronikusan már nem. Ez még a bizalmatlanságon is túlmutat, ez egyszerűen ésszerűtlen.

## Zárszó

Dolgozatomban arra vállalkoztam, hogy körvonalazzam az e-közigazgatást, mint új, emergens tudományterületet, körülhatároljam általános és különös részét, valamint a közigazgatásban végbemenő paradigma-diffúzió jelenségét leírom és igazolom.

Ennek alátámasztását számos tézissel, majd ezek kifejtésével, bizonyításával kívántam elérni.

A téziseket követően az egyes általános és különös részi területeket vettem vizsgálat alá XI nagyobb fejezetben.

Nagy kihívást jelentett annak behatárolása, hogy milyen jellegű megközelítést válasszak. Tekintettel a kutatási célra, az „elmélet” és a „tudomány” megalkotásának igényére, a horizontális megközelítést alkalmaztam, azaz a minden területre érvényes jelenségeket igyekeztem feltárni.

A vertikális megközelítéssel szándékosan adós maradtam. Az egyes szakigazgatási részek tudományos vizsgálata egy-egy önálló disszertáció témáját képezhetik, irodalmuk annyira számos és szerteágazó. E területek feldolgozása – jelen munkám módszertanát követve – már nem légius térben, hanem az itt ismertetett elméleti fogódzók segítségével valósulhat meg.

## Irodalomjegyzék

1. “Telekommunikáció, a media és az információtechnológia közös fejlődési tendenciái, konvergenciája” c. Zöld könyv [COM (97) 623 final] 1997
2. 2005. évi XC. Törvény az elektronikus információszabadságról.
3. 2006/123/EK irányelv az egyablakos ügyintézésről.
4. A magyarországi CAF 3.0. rendszer leírásai: <http://caf.meh.hu>
5. A Tanács 1999. január 25-i - 1999/168/EK - határozata egy kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs specifikus program elfogadásáról a felhasználóbarát információs társadalom terén (1998-2002) – Európai Közösségek Hivatalos Lapja, L 64. szám, 1999.03.12.
6. Agg, Z., *A megerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban*, doktori értekezés, Budapest, 2006, <http://www.socio.mta.hu/beszamolok/Agg%20Zoltan%20PHD.pdf>
7. Aldelfer, C.P., ERG Theory: An Empirical Test of a New Theory of Human Need, *Psychological Review*, 1969
8. Aspinall, S. –Langer, A. J., szerk., *Connected Workforce* (essays form innovators in business mobility); Premium Publishig, London, 2005.
9. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a „Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra az internet és az új online technológiák biztonságosabb használatának előmozdítását célzó többéves közösségi program létrehozásáról” COM(2004) 91 final– 2004/0023 (COD) Official Journal C 157 , 28/06/2005 P. 0136 – 0140
10. Az Európai Parlament és a Tanács 1998. december 22-i 182/1999/EK határozata az Európai Közösség kutatással, technológiafejlesztéssel és demonstrációs tevékenységekkel kapcsolatos ötödik (az 1998-2002 közötti időszakra szóló) keretprogramjáról – Európai Közösségek Hivatalos Lapja, L 26 szám, 1999.02.01.
11. Az Európai Parlament és a Tanács 2002. június 27-i 1513/2002/EK határozata a hatodik keretprogramról (2002-2006) Official Journal of the European Communities – L 232/1., 2002. 08.29
12. Bakacsi, Gy., és tsai, *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*, KJK, Budapest. 2000.
13. Balázs, I., *A kistérségi államigazgatási feladatellátás rendszere*, (kézirat) Budapest, 2004
14. Bálint Julianna: *Minőség? Tanuljunk, tanítsuk és valósítsuk meg* – Terc Kft. Kiadó, Budapest, 2001.
15. Bálint, S.–Erdősi, Gy.–Nahlik, G., *Csoportos szellemi alkotó technikák*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.
16. Balogh, Zs.Gy., *Az adatvédelmi törvény fejlesztésének kérdései. Adatvédelmi szabályok Magyarországon és az Európai Unióban*, *Jogtudományi Közöny* 6(1997) 269-276.
17. Balogh, Zs.Gy., *Jogi informatika*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998
18. Bari., M., *Emberek nincsenek, adatfelhők vannak*, [www.hvg.hu/tudomany](http://www.hvg.hu/tudomany); 2008.május 16.

19. Beijerse R. P., Knowledge Management in Small and Medium-Sized Companies: Knowledge Management for Entrepreneurs, *Journal of Knowledge Management*, 4(2000) 162-179.
20. Bell, D., *The Coming of Post-Industrial Society, A Venture in Social Forecasting*. Basic Books, New York, 1976
21. Belügyminisztérium Közszolgálati Főosztály, *A magyar közigazgatás minőségfejlesztési eredményei*, Budapest, 2006.
22. Bíró Nagy, A., *Túl a magyar ugaron – Az integrált vidékfejlesztés lehetőségei Magyarországon*, Demos Magyarország, Budapest, 2007.
23. Black, D.K., *Portal security: Managing Identities and Relationships in a Competitive Economy*, Accenture, 2003.
24. Bognár – Dessewfy – Galács – Pintye – Rét – Ságvári – Sülyi: *Digitális szakadék monitor*, ELTE-ITHAKA – Budapest, 2004.
25. Bokor, I.–Papp, I.–Várhegyi, I., *Elektronikus hadviselés*, Műszaki, Budapest, 1992
26. Borgman, C., Digital libraries and the continuum of scholarly communication, *Journal of Documentation*, 4(2000). 412–430.
27. Borgman, C., *From Gutenberg to the global information infrastructure. Access to information in the networked world*, Cambridge, MIT Press, MA, London, 2000
28. Bógel, Gy., Tudásmenedzsment, in *Verseny az elektronikus üzletben*, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2000. 120–130.
29. Breyfogle, F. W., *Implementing Six Sigma*, John Wiley and Sons Inc., 1999
30. Budai, B.– Szakolyi, A., *Interaktív Önkormányzat*, Magyar Mediprint, Budapest, 2005
31. Budai, B.B., *E-government, avagy kormányzati és önkormányzati kihívások az online demokrácia korában*, Aula, Budapest, 2002
32. Budai, B.B., *Helyzettudatosságra épülő technológiák és szolgáltatások a közigazgatásban*, E-government Alapítvány, Budapest, 2007
33. Budai, B.B., *Település.hu – Jegyző és közigazgatás; 2007. jan-febr.*
34. Budai, B.B.–Sükösd, M., *M-kormányzat, M-demokrácia*, Akadémiai, Budapest, 2005
35. Budai, B.B.–Szentkirályi, H.SZ., *Az elektronikus közigazgatás jogi környezete*, EgovA, Budapest, 2005
36. Busics, Gy., *A háromdimenziós pontmeghatározás – Alappontmeghatározás GPS technikával*, Segédlet; Nyugat-Magyarországi Egyetem Földmérési és Földrendezői Főiskolai Kar;
37. Carvin, A., More than just access. Fitting literacy and content into the Digital Divide Equatio, *Educause Review*, 11-12(2000) 15–27.; idézi Vajkai, A., *Az információs társadalom területi és módszertani vizsgálata Baranya megye példáján* (doktori értekezés), Pécs, 2007.
38. Castells, M., *End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture* (Vol. III.), Blackwell, Cambridge, MA; Oxford, 1998
39. Castells, M., *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture* (Vol. II.), Blackwell, Cambridge, MA; Oxford, 1997
40. Castells, M., *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture* (Vol. I.) Blackwell, Cambridge, MA; Oxford, 1996
41. Codagnone, C.–Wimmer, M.A., szerk., *Roadmapping eGovernment Research – Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020*. eGovRTD2020 Project Consortium, 2007

42. Crouch, C., *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999
43. Csath, M., *Stratégiai tervezés és szervezés a XXI. Században*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 2004.
44. Csetényi, A., *Vállalati folyamatok újraszervezésének informatikai kérdései*, BKE, Budapest, 1999;
45. Csuth, S.,–Almásy, Gy., *A közigazgatási szervezéstan és technológia alapjai* (kézirat), Főiskolai jegyzet, Budapest, 2001.
46. Daróczi, I., *Front-office ügyfélszolgálatok a közigazgatásban*, Szakdolgozat, PTE-ÁJK infokommunikációs-szakjogász képzés, Pécs, 2008.
47. Davenport, T. H.–Prusak, L.: *Tudásmenedzsment*, Kossuth, Budapest 2001
48. Davenport, T., *Process Innovation: Reengineering work through information technology*, Harvard Business School Press, Boston 1993
49. Dávid, P., *A közigazgatás-szervezés időszerű feladatai*, (<http://www.otk.hu/cd02/plenaris/davidpeter.htm>)
50. Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007-2013) / Az Európai Parlament és a Tanács 1982/2006/EK Határozata (2006. december 18.) az Európai Közösség kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogramjáról (2007–2013)
51. Deterekői, Á.-Szabó, Gy., *Térinformatika*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002
52. Dévai, Z., *Dévai Zoltán blogja: Ügyfélszolgálati gondolatok – az ügyfelek kiszolgálásáról*, <http://devai.hu/firka/>
53. *Digitális Szakadék Monitor: Nemzetközi Példák és magyarországi alkalmazás; ELTE-ITHAKA, 2004. április*
54. Dombi, G.,–Molnár, Sz., *eInclusion jelentés 2007*, [www.einclusion.hu](http://www.einclusion.hu)
55. Douglas, D. J. A., *The restructuring of local government in rural regions: A rural development perspective*, <http://www.sciencedirect.com> 2005
56. Dubik, J. M.–Sullivan, G.R., *War in the Information Age*, AUSA Institute of Land Warfare, *Landpower Essay Series* 4(1994)
57. Dudás, F., *A nemzeti közigazgatás versenyképességének néhány aspektusa a legújabb (európai uniós) kihívások tükrében*, *Európai tükrök*, 3(2006) 10-27.
58. Dudás, F., *Mit kell tudni a CAF 2006. évi új verziójáról? Jegyző és Közigazgatás*, 2(2007)
59. Erényi, I.–Kelemen, Cs., *A Magyar informatikai-kommunikációs szektor és az EU*; <http://evilagonline.hu>
60. *E-szamárpadban ül Magyarország*, [www.napi.hu](http://www.napi.hu) – 2007. december 25.
61. EU-Directorate-General, Joint Research Centre, *Developing the Information Society in the New EU Member States and Candidate Countries*, Bursels, 2005.
62. Eurobarometer: *E-Communications Household Survey*, Eurobarometer, 2007, Apryl.
63. Európa, 1993 (Eredeti megjelenés: Powershift, Bantam Books, 1990)
64. European Commission, Enterprise Directorate General, *Interchange of Data between Administrations Programme, A catalogue of services*, 2001.

65. European Commission, Enterprise Directorate General, Interchange of Data between Administrations Programme, *CIRCA: The Collaborative Software for Public Administrations*. 2003
66. European Commission, Enterprise Directorate General, Interchange of Data between Administrations Programme, IDA – Interchange of Data between Administrations to Pan-European eGovernment Services: the way forward. 2004.
67. European Commission, Enterprise Directorate General, Interchange of Data between Administrations Programme, IDA II – *A practical guide to participation*. 2002.
68. European Commission, Enterprise Directorate General, Interchange of Data between Administrations Programme, *Linking up Europe: the Importance of Interoperability for eGovernment Services*, Commission Staff Working Paper. 2003.
69. European Commission, Enterprise Directorate General, Interchange of Data between Administrations Programme, *The IDA Catalogue of Common Tools and techniques*. 2002.
70. European Commission: *e-Inclusion – Creating a more inclusive Europe with technology*, [http://ec.europa.eu/information\\_society/events/ict\\_riga\\_2006/doc/e\\_inclusion\\_folder\\_lo.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/e_inclusion_folder_lo.pdf)
71. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007) “Flexicurity”, <http://www.eurofound.eu.int/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXICURITY.htm>.
72. European Telecommunications Standards Institute; *ETSI 2003 Mobile Signatures*. Technical Report of ETSI TR 102 203 V.1.1.1. www.etsi.org (2003.05)
73. Farkas, F.,–Kühnel, Á., A tudásmenedzselés sajátosságai In. *Tudásmenedzsmet – a PTE Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Karának periodikája* (<http://www.feek.pte.hu/tudasmenedzsmet>)
74. Farkas, F.–Kurucz, Zs.–Rappai, G., A vezetés szerepe a tudásmenedzsmetben. - *Vezetéstudomány*, 11(2002)
75. Feather, J. P., Theoretical perspectives on the information society. in *Challenge and change in the information society*, Eds Hornby, S.,–Clarke, Z., London: Facet, 2003, 3–17.
76. Festinger, L., *A kognitív disszonancia elmélete*, Osiris, Budapest, 2000
77. Ficsor, M., *Az Internet jogi kérdései - Segédanyag a vizsgához való felkészüléshez*, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 1999
78. *From e-Inclusion to Social Inclusion* (workshop): <http://www.easpd.eu>
79. Fukuyama, Y.F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York, 1995.
80. Gajduschek, Gy., a bürokrácia jelentése, in *Közigazgatás Szorítóban – átalakulási tanulmányok a századvégen.*, Szerk. Horváth, M. T., Unió, Budapest, 1998.
81. Gambetta, D., *The Sicilian Mafia, The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge, 1993
82. Garaj, E., *A képzési politika és a tudásmegosztás szerepe a versenyképesség alakulásában – Doktori értekezés*, Pécs, 2007
83. Gáspár, M., *Helyi önkormányzati menedzsmet – lépések a teljesítményelvű és polgárközeli közigazgatás felé.*, Erdei Iskola, Csákberény, 1995
84. Gáspár, M., *Képességet mindenkinek, Információs társadalom mentorok a digitális szolidaritás szolgálatában*, Közigazgatás, 2008.

85. Gáspár, M., *Közigazgatási Közönségszolgálat – E-government tanulmányok XIII.*, E-government Alapítvány, Budapest, 2007
86. Gáspár, M., szerk. *Digitális esély, változtassuk meg a világot*, Teleház Szövetségek Európai Uniója, Budapest, 2006.
87. Gáspár, P., *Factors and Impacts in the Information Society: A Prospective Analysis in the New Member States and Candidate Countries in the EU – Synthesis Report*; EU-Directorate-General, Joint Research Centre, 2004.
88. Gere, I., A munkaerő-kölcsönző cégek szerepe az atipikus foglalkoztatásban, *Munkaügyi Szemle*, 5(1999) 6–9.
89. Géro, K., Tudásmenedzsment a közigazgatási munkában, *Információs Társadalom* 2(2004) ITTK. Budapest, 2004
90. Géro, P., Megosztott szolgáltatások, összefogott tudás, *Számítástechnika*, E-government melléklet, 2007. október
91. Gibson, W., *Neuromancer*, Ace Books, Canada, 1984.
92. Giddens, A., *The Nation State and Violence. Vol. 2. A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Polity Press, Cambridge, 1985.
93. Gottdank, T., *Szemantikus web: Bevezetés a tudásalapú Internet világába*, ComputerBooks, Budapest, 2005.
94. Gregóczki, E., *Elektronikus közbeszerzés Magyarországon*, E-government tanulmányok VIII. E-govA, Budapest, 2006.
95. Gyökér, I.–Finna, H., *Teljesítménymenedzsment*, E-jegyzet, BME, 2009
96. Habermas, J., *Communication and the Evolution of Society*, Beacon Press, Boston, 1976
97. Hammer, M., *Reengineering work: don't automate, obliterate*, Harvard Business Review, 68(1990)
98. Hammer, M.–Champy, J., *Reengineering the Corporation*, A Manifesto for Business Revolution, Harper Business 1993.
99. Herendy, Cs., Tekintetkövetéses vizsgálat és online fókuszcsoportos pilot-kutatás a magyarorszag.hu oldalon, kutatási beszámoló; *Jel-Kép*, 2008. nyár.
100. Herendy, Cs., *Web 3.0 – a szemantikus web* (kézirat), ([www.herendy.hu](http://www.herendy.hu))
101. Herman, I., *A szemantikus web* (bevezető); <http://www.w3.org/2002/Talks/2409-Budapest-IH/OverviewPrint.html>
102. Hills, J., *Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban*, PM Kutatási Füzetek, 8 (2004). Szerkesztette Benedek Dóra.
103. Himanen, P.–Torvalds, L.–Castells, M., *The Hacker Ethic*, Secker & Warburg, 2001.
104. Horváth, M. T., *Közigazgatás – szorítóban: Átalakulási tanulmányok a századvégen*, Unió Kiadó, Budapest, 1998
105. Horváth, M. T., *Közmenedzsment.*, Dialóg-Kampus, Pécs, 2005
106. Horváth, T., Az információ fogalma, in *Könyvtárosok kézikönyve*, szerk. Horváth, T.,–Papp, I., Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 68–71.
107. Hóltzl, P., Hasznos vagy káros a szociális háló? *CIO – Adatbiztonság*, 2008. július 17.
108. I2010: COM(2007) 146 final, Brussels, 30.3.2007.
109. IBM LOVEM/CABE módszertan [www.ibm.com](http://www.ibm.com);
110. ICEG: *Competitiveness in the New Member States: the Case of Hungary* (Presentations and Background Studies; CD-ROM, Brussels, 2005.

111. IDA E-Government News, *The state of e-government in the candidate countries*. 6(2003),
112. IDA Report 20(2003), <http://europa.eu.int/ISPO/ida/jsps>
113. IDA Report, 19(2003) (New IDA program to deliver interoperable pan-European e-government services; New IDA strategy paper released on the future of the EU administration portal.)
114. IDABC – EIF: European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services, Version 1.0., European Communities, 2004.
115. IDOM 2000 Konzulens Rt., *Közigazgatási informatikai rendszerek együttműködéséhez szükséges adatmodellek és adatkommunikációs sémák specifikációja és az ehhez szükséges módszertan. 4.2. verzió*, Budapest, 2004. október 26.
116. IFUA Horváth & Partners, *A közigazgatási reform megvalósítás Magyarországon*, (tanulmány); IFUA Budapest, 2004.
117. Információs társadalom: az EU politikáinak és jogalkotásának fejlődése, *Cég és jog*, 7-8(2001) 56-64.
118. Jenei, Á., *Elektronikus média és közigazgatás*, EgovA, Budapest, 2007
119. Jenei, Gy., *Közigazgatás-menedzsment*, Századvég, Budapest, 2005
120. Jószai, A., *Regionális politika I. A hazai területfejlesztés és intézményrendszere*, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2007
121. Kápolnai, A.,–Nemeslaki, A.,–Pataki, R., *E-business Stratégia vállalati felsővezetőknek*, Aula, Budapest, 2002
122. Kilényi, G., A Ket.-ről a jogalkalmazás tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 1(2006) 1-16.
123. Kis-Hutkai-Tóth-Dobos: *A felsőfokú közigazgatási szakemberképzés szerkezeti és tartalmi megújítása*, zárótanulmány, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2008
124. Kiss, B., Az internet politikatudományi diskurzusai. *Információs Társadalom*, 1(2004) ITTK, Budapest, 2004
125. Kiss, Cs., *Az információs társadalom mérésének, vizsgálatának nehézségei; A magyar régiók „információs lábnyoma”*, [www.otk.hu/cd04/2szek](http://www.otk.hu/cd04/2szek), 2002
126. Kósa, Zs., *Személyi azonosítási technikák: IT3 Tanulmány*, Második kötet, 2005. december.
127. Kő, A., *Az információtechnológia szerepe és lehetőségei a tudásmenedzsmentben* – PhD értekezés, BCE-GTK PhD program, Budapest, 2004
128. Köteles, B., *Tudásmenedzsment és e-közigazgatás* –E-government tanulmányok X, E-government Alapítvány, Budapest, 2006
129. Krajcsi, A., Az internettel kapcsolatos régi problémák in *Jel-Kép*, 3(2000) 3–10.
130. Kreft, H., Cashing Up with Mobile Money, in. *Proceedings of the EURO mGOV 2005* (The First European Mobile Government Conference) University of Sussex, Brighton, UK, 2003.
131. Krisztián, B., Tudástranszfer az emberi erőforrásokkal összefüggő feladatok eredményes megoldásáért. *Humánpolitikai Szemle*. 6(2000) 29-42.
132. Lengyel, B., Tudásmenedzsment in *Innováció Menedzsment Kézikönyv*, szerk. Pakucs J.,–Papanek, G., Magyar Innovációs Szövetség, 2004
133. Leonhard, W., *The Underground Guide to Telecommuting*, Addison-Wesley, 1995
134. Libicki, M.C., *What is Information Warfare?* National Defense University Press, Washington, 1995



135. *Linking up Europe: the importance of interoperability for eGovernment Services*  
[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/doc/interoperability.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/doc/interoperability.pdf)
136. Locatelli, R., A helyi önkormányzatok tíz éve Magyarországon, *Magyar Közigazgatás*, 9(2000)
137. Lőrincz, L., A hatékony állam, . *Magyar közigazgatás*, 8(2005)/8.
138. Lyon, C.N., *The State Secrets Privilege: Expanding Its Scope Through Government Misuse*, *The Lewis & Clark Law Review*, Lewis & Clark Law School, 1(2007)
139. Machlup, F., *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*, Princeton, John Wiley and Sons, 1962
140. Madsen, W., *Handbook of Personal Data Protection*, Grove's Dictionaries, London, 1992
141. Magyar Információs Társadalom Stratégia [1126/2003. (XII. 12.)] Korm. Határozata.
142. Malhotra, Y., Business Process Redesign, An Overview, *IEEE Engineering Management Review*, 3(1998)
143. Malotaux, M.–van der Harst, G.–Achtsivassillis, J.–Hahndiek, F.,: *Preparation for Update European Interoperability Framework 2.0*, Final Report, Gartner, 2007.
144. Margetts, H.–Escher, T., *Understanding Government and Citizens On-Line: Learning from E-commerce*, Oxford Internet Institute, Oxford University, 2007. szeptember.
145. Market Trends, Technology Trends; in *Handbook on E-marketing*; World Tourism Organization, Madrid, 2008.
146. Marr B., Gray D., Schiuma G., Measuring intellectual capital – what, why, and how, in szerk Bourne, M., *Handbook of performance measurement*, GEE Publishing, London 2004
147. Maslow, A., *A lét pszichológiája felé*, Ursus Libris, Budapest, 2003
148. Masuda, Y., *Az információs társadalom*, Budapest, OMMIK, 1988
149. Mayo, E.–Steinberg, T., *The Power of Information: an Independent Review*,  
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/publications>
150. McLuhan, M., *The Gutenberg Galaxy*, University of Toronto Press, 1962
151. Miniszterelnöki Hivatal Elektronikus Kormányzat Központ, KIETB 19. számú ajánlás: A központi államigazgatás szervezetei által működtetett honlapok tartalmi és formai követelményeire, Verzió: 2.0; Budapest 2004.
152. Miniszterelnöki Hivatal Elektronikus Közigazgatás-Központ (Varga Péter és tsai.): Közigazgatási tudásmenedzsment programra vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány, Budapest, 2007
153. Miniszterelnöki Hivatal, Elektronikus Kormányzati Központ, *Az e-kormányzat 2005 stratégia melléklete*, Budapest, 2005.
154. Miniszterelnöki Hivatal: *A Digitális Átállás Stratégiája*, MEH, Budapest, 2007. január.
155. Miniszterelnöki Hivatal: *A helyi és regionális szintű interoperabilitás vizsgálata – interoperabilitási tanulmány*, végleges változat, 2007. április 20.
156. Minőségbiztosítás az önkormányzati közigazgatásban, *Menedzsmentforum* ([www.mfor.hu](http://www.mfor.hu)), 2004. június 10.
157. Molnár, Sz., 23 „e-felhasználói” típus Nagy-Britanniában, [www.ittk.hu](http://www.ittk.hu), *INFINIT hírlevél*, 2006. szeptember.
158. Molnár, Sz., A Tisza papucstól a World Wide Socialig; [www.ittk.hu](http://www.ittk.hu), *INFINIT hírlevél*, 2008. január.
159. Molnár, Sz., Felhasználói tipológiák. *INFINIT hírlevél*, ITTK, 3(2008)

160. Morphet, J., *Understanding e-government: A guide to principles and practice*, Chadwick House Group Ltd., 2003.
161. Mozsik, T., *Sok a lehetséges buktató, interjú Berky Szabolccsal*, Számítástechnika, 2008. január 16.
162. Mozsik, T., *Új elektronikus közigazgatási stratégia készül, interjú Lakatos Andrással*, Számítástechnika, 2007. október 16.
163. National Audit Office: *Delivering Efficiently: Strengthening the link in public service delivery chains* – National Audit Office and Audit Commission, London, 2006
164. Nemes, F., *Vezetési ismeretek és módszerek*, Magánkiadás, Budapest, 2004
165. Németh, B., A lifelong learning koncepció történeti gyökerei, *Tudásmenedzsment – a PTE Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Karának periodikája* (<http://www.feek.pte.hu/tudasmenedzsment>)
166. Nielsen, J., *F-Shaped Pattern For Reading Web Content*. Nielsen Norman Group, 2006. [http://www.useit.com/alertbox/reading\\_pattern.html](http://www.useit.com/alertbox/reading_pattern.html)
167. Nilles, J.M., *Managing Telework: Options for Managing the Virtual Workforce*, John Wiley & Sons 1998.
168. Nonaka, I.–Takeuchi, H., A Theory of the Firm's Knowledge-Creation Dynamics, in Chandler, A.D.–Hagström, P.–Sölvell, Ö., eds, *The Dynamic Firm*, Oxford University Press, Oxford, 1998
169. Nonaka, I.–Takeuchi, H.: *The knowledge-creating company*, Oxford University Press, Oxford, 1995
170. Office of the e-Envoy (OeE), *Digital Television - A policy framework for accessing e-government services*, UK, 2003.
171. OMFb, *Európa és a Globális Információs Társadalom – A Cordis Focus 1994. július 15-i melléklete alapján készített összeállítás – [www.mek.iif.hu](http://www.mek.iif.hu)*
172. Országos Piackutató Intézet, *A közigazgatási ügyintézés társadalmi megítélése* (tanulmány), OPI, Budapest, 2005
173. Osborne, D.–Gaebler, T., *Új utak a közigazgatásban, Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*, Kossuth, 1994
174. Osborne, D.–Hutchinson, P., *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*, Basic Books, 2004.;
175. Önkormányzati alkalmazások minősítési rendszerének kialakítása (tervezet), TÖOSZ, Budapest, 2004
176. ÖTM – Közigazgatás-szervezési és Közszolgálati Hivatal, *A közös értékelési keretrendszer (CAF) 2006. évi nemzeti változata*, [www.otm.gov.hu/bmkkh](http://www.otm.gov.hu/bmkkh)
177. ÖTM Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatal, *Minősegbiztosítás*, <http://www.otm.gov.hu/bmkkh>
178. Pakucs, J.,–Papanek G., szerk., *Innováció menedzsment kézikönyv*, Magyar Innovációs Szövetség, Budapest, 2006
179. Pálné, K. I., *Regionális politika és közigazgatás*, Dialóg Campus, Budapest - Pécs, 2001
180. Peters, T.J.–Waterman, R.H., *A siker nyomában*, Kossuth, Budapest, 1986
181. Pintér, R., (et al), *Information Society (coursebook)*; Gondolat, Új mandátum, Budapest, 2007

182. Pintér, R., Információs társadalom – az vajon mi?, *INFINIT Hírlevél*, Budapest, BMGE, 2003.
183. Pléh, Cs., Agy és tudat; in *Kognitív szeminárium*, Vízi E. Szilveszter et al. Budapest, BIP, 2002.
184. Polányi, M., Személyes tudás I-II, Atlantisz, Budapest, 1994
185. Popper, K. D., *The Logic of Scientific Discovery*, Hutchinson, London, 1959
186. Porat, M. U., *The Information Sector: Definition and Measurement*, 1976 in <http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/>
187. Price Waterhouse Coopers: *Hatástanulmány Magyarország Galileo programban történő részvételéről*, tanulmány, Budapest, 2005. június 30.
188. Quinn, J.B.,–Anderson P., –Finkelstein, S., *Managing Intellect*, in: Tushman, M. L.–Anderson, P., eds. *Managing Strategic Innovation and Change*, Oxford University Press, New York, 1997
189. Ramsey, T., : *On demand government, - continuing the e-government Journey*, . IBM Press, Lewisville, 2004
190. Restructuring – the Role of Dynamic Regions, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/news/200701-restruc\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/news/200701-restruc_en.cfm) 2007. január.
191. Rogers, E. M., *Diffusion of Innovations*, Free Press, New York, 1995. Idézi Dessewffy, T.,–Galács, A., Mobilkommunikáció és társadalmi diffúzió, in *Mobilközösség – Mobilmegismerés* szerk. Nyíri Kristóf, Budapest, 2002.
192. Royal Statistical Society: Performance indicators: good, bad and ugly. Royal Statistical Society, 168( 2005), . nr. 168, Part 1, pp. 1–27.
193. Ságvári, B., *Megalapozó tanulmány a digitális írástudás elterjesztésére szolgáló akciótervhez*, ELTE-ITHAKA, 2007
194. Ságvári, B., *Médiafogyasztás és életstílus szegmensek a magyar társadalomban*, DEMOS konferencia – előadás, 2008. március 20.
195. Sándori, Zs., *Mi a tudásmenedzsment?*  
<http://www.mek.iif.hu/porta/szint/tarsad/konyvtar/vezetes/tudasmen>
196. Scouts Canada: The Millenium Structure, (draft), 1998. <http://www.scoutscan.com>
197. Service Design and Delivery Guide; UK Cabinet Office eGovernment Unit, UK, 2004.
198. Spackman, P.M., *Public-private partnerships: lessons from the British approach*, Economic Systems, 2002.
199. *Státuszjelentés az Európai Bizottság IDABC programjának közérdekű projektjeiben való magyar részvételről*, 2005. január 31.
200. Steen, T., van den Berg, C., van der Meer, F., Overeem, P., and Toonen, T., *Modernising Governments in other countries* – University of Leiden, Department of Public Administration, Leiden, 2005
201. Stocker, M., *A tudásmenedzsment hype-görbe*, [www.menedzsmentforum.hu](http://www.menedzsmentforum.hu) , 2004. 01. 20.
202. Stonier, T., *The Wealth of Information: A Profile of the Post-Industrial Economy*, Methuen, London, 1983
203. Stratis, *Az ASP működési modell és részletes szakértői tanulmány*, Verzió: v200, végleges verzió, Stratis, 2008.
204. Synergy – The IDABC Quaterly, *IDABC and Beyond, avoiding digital barriers*, 10(2008)
205. Szabó, K.,–Hámori, B., *Információgazdaság – Digitális kapitalizmus vagy új gazdasági rendszer*, Akadémiai, Budapest, 2006

206. Szekfű, B. L., *Direct Democracy Online: First Steps Toward Democratic Global Governance* – kézirat, Budapest, 2008
207. Szigeti, E., Az aprófalvasodás és az önkormányzatok, in szerk. Horváth, M. T., *Közigazgatás – szorítóban: Átalakulási tanulmányok a századvégen*, Unió Kiadó, Budapest, 1998
208. Szigeti, P. : *A valóság vonzásában – Jogelméleti és politikaelméleti tanulmányok*, . ELTE-SZIF ÁJK, 2001
209. Técsy, Z., *Közigazgatási portalógia – E-government Tanulmányok*. EgoVA, Budapest, 2005
210. Tenner, A.R.–Detoro, I.J., *Teljes körű minőségmenedzsment (TQM)*, Műszaki, Budapest, 1997.
211. Tervezet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Budapest, 2008. március 28.
212. Toffler, A., *A harmadik hullám*, Typotex, Budapest, 2001
213. Toffler, A., *Hatalomváltás: Tudás, gazdagság és erőszak a XXI. század küszöbén*,
214. Torma, A., : *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*, . Virtuóz, Budapest, 2002
215. Torma, A., *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*, Virtuóz Kiadó, 2001.
216. Torma, A., Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon, *Magyar Közigazgatás*, (12)2004 713-725.
217. Tóthné S. G., *Munkaerőpiaci Ismeretek*, oktatási segédlet; Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Humán erőforrás Tanszék, Miskolc, 2002
218. Tózsá, I., *A hátrányos helyzetű kistérségek lehetősége az e-governmentben*, „Intelligens Települések Somogyban” szakmai fórum, Somogy Megyei Önkormányzat, Kaposvár, 2007. október 18-án.
219. Tózsá, I., *A térinformatika alkalmazása a természeti és humán erőforrás-gazdálkodásban*, AULA Budapest, 2001.
220. Tózsá, I., Regionális E-Government, avagy elektronikus kormányzat a térségi igazgatási feladatellátásban, *Tér és Társadalom* 17(2003) 59-85.
221. Tózsá, I., *Vizuális közszolgáltatás: Térinformatika és e-Government*, eGovA, Budapest, 2008
222. Tózsá, I.,–Budai, B.B., *M-government – T-government, The latest technological trends in public administration*, MGSZ, Budapest, 2006
223. Tózsá, I., The Penetration of Information Communication Technologies into Regional Public Administration, in. *The Region Regional Development, Policy, Administration and E-Government – Transition, Competitiveness and Economic Growth*, szerk. Enyedi, Gy.–Tózsá, I., Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 373 – 394.
224. Ugrin, E.–Varga, Cs., *Új állam- és demokrácielmélet*, Századvég, Budapest, 2007
225. UK Government websites criticised,  
<http://www.epractice.eu/index.php?page=document.intro&type=news>
226. Vadál, I., *A közigazgatási reformhoz kapcsolódó önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciálása*, (kézirat) Pécs, 2004.
227. Vajkai, A., *Az információs társadalom területi és módszertani vizsgálata Baranya megye példáján* (doktori értekezés), Pécs, 2007
228. Van der Graaf, T., *Necessity and difficulty of government reform* – Keynote Speech, European Group for Public Administration Annual Conference, . 2005, Bern, Switzerland.

229. Verbics, J., *Szellemi tulajdon az információs társadalomban* ([www.mek.iif.hu](http://www.mek.iif.hu))
230. Verbics, J., *A tér, a szabadság és a normák* ([www.mek.iif.hu](http://www.mek.iif.hu))
231. Verbics, J., *Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás – az akadályok elbontása, vezetői összefoglaló, kézirat*
232. Verbics, J., *Internet a jog határán* ([www.mek.iif.hu](http://www.mek.iif.hu))
233. Weaver, W.,–Shanon, C. E., *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, 1963
234. Web Content Accessibility Guidelines, W3C, <http://www.w3c.org>
235. West, D.M., *Global E-government*, Brown University, USA, 2004. <http://www.insidepolitics.org>
236. White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century, COM(93) 700 final, Brussels, 5 December 1993
237. Wiig, K. M., *Application of Knowledge Management in Public Administration. Proceedings of the International Symposium Building Policy Coherence*, Taipei, 2000
238. Wilson, E. J., *The information revolutions and developing countries*, Cambridge, MIT Press, 2004.
239. Wilthagen, T.–Tros F., “The Concept of ‘Flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets” in ‘Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe’ *Tanfer, European Review of labour and research*, 2(2004)
240. Winkler, Gy.–Jószai, A., *Kistérség menedzsment és regionális elektronikus kormányzat, eGovA*, Budapest, 2005.
241. Z. Karvalics László: *Az információs társadalom történetisége. Információs Társadalom* (2007/3.), Gondolat Kiadó.
242. Z. Karvalics, L., *Adalékok és szempontok az Internet előtörténetének vizsgálatához*, [www.ittk.hu](http://www.ittk.hu), 2002
243. Z. Karvalics, L., *Az információs társadalom gazdasági, technológiai, politikai és kulturális gyökerei; habilitációs előadás*, ELTE Bölcsészettudományi Kar, 2005. május 17.
244. Z. Karvalics, L., *Az információs társadalom történetisége, Információs Társadalom* 3(2007), Gondolat Kiadó, 2007.
245. Z. Karvalics, L., *Az információstratégiák kialakulás és jellemzői. Magyarország esélyei és lehetőségei különös tekintettel az EU-integrációra. Kézirat*, Budapesti Műszaki Egyetem Társadalmi Informatika Osztály, 1997. március.
246. Z. Karvalics, L., *Bevezető az információs társadalom tudománytörténetéhez, Információs társadalom folyóirat*, Infónia Alapítvány, Budapest 2005.
247. Z. Karvalics, L., *Információ, tudás, társadalom gazdaság, technológia: Egy egységes terminológia felé; gyűjtés az ITTK 10. születésnapja alkalmából*; <http://www.ittk.hu/web/docs/10eves/ZKLCikk.pdf>
248. Z. Karvalics, L., *Információs társadalom - a metakritika hiábavalósága és gyötrelmessége, Információs Társadalom* 4(2007) 107-123
249. Z. Karvalics, L., *Úton a digitális kori kormányzás felé*, Demos Magyarország, Budapest, 2008

## Ábrák jegyzéke

1.1. ábra	A közfeladatok felülvizsgálatának hazai módszertana .....
1.2. ábra	A közigazgatási technológiák viszonya .....
1.3. ábra	Dimenziók és forgatókönyvek az e-közigazgatás megvalósulásának vonatkozásában .....
2.1. ábra	Wilson „gyémántja”.....
2.2. ábra	Rogers görbéje .....
2.3. ábra	Kapcsolatok a nemzeti innovációs rendszerekben.....
3.1. ábra	A tudástípusok azonosításának modellje .....
3.2. ábra	A kommunikáció általános modellje .....
3.3. ábra	Gondolatból tőke.....
3.4. ábra	Tudáspirál – Nonaka és Takeuchi SECI modellje.....
3.5. ábra	A versenyképes szervezet tudáspiramisa .....
3.6. ábra	Közigazgatási kompetenciamátrix .....
3.7. ábra	Példák a tudásmenedzsment tevékenységekre a négy tárgyalt területen .....
3.8. ábra	A tudásmenedzsment hype-görbe .....
4.1. ábra	Az ügyfélelégedettség latorjája.....
4.2. ábra	A CAF Modell .....
4.3. ábra	Közigazgatási Innovációs Térkép .....
4.4. ábra	A BSc modellje .....
6.1. ábra	Informatikai jogi piramis .....
6.2. ábra	Informatikai jogi prizma .....
6.3. ábra	A CLBPS szofisztikációs szintjei és rései .....
6.4. ábra	Az e-közigazgatás 2010 stratégia hangsúlyos területei .....
8.1. ábra	MITS-EÖR megoldástérkép a front office hangsúlyozásával .....
8.2. ábra	Nielsen szemmozgást követő térképe .....
8.3. ábra	Eyetracking a magyarorszag.hu weboldalon .....
8.4. ábra	Ügyintéző felület struktúra – 0-dik szint .....
8.5. ábra	Ügyintéző felület struktúra – Első kattintás.....
8.6. ábra	Ügyintéző felület struktúra – Második kattintás.....
8.7. ábra	az olasz RAI Utile közszolgálati csatorna képernyőképe .....
9.1. ábra	A mobiltechnológia indokoltsága .....
9.2. ábra	Wapos ügyintéző felület Érden.....
10.1. ábra	A szolgáltatások nyújtóinak és igénybevevőinek kapcsolata alapján létrejövő rövidítések.....
10.2. ábra	A KSZF közbeszerzési portálja.....
10.3. ábra	A távmunkaformák kapcsolata .....
11.1. ábra	Az e-ügyintézés, mint a „kevesek kiváltsága?” .....
11.2. ábra	Közalkalmazottak és köztisztviselők szegmentációja .....
11.3. ábra	Közalkalmazottak és köztisztviselők felzárkózási esélyei.....
12.4. ábra	Az INEXSK felépítésének dinamikus vázlata .....
12.5. ábra	Az INEXSK IKT-lábnyom ábrájának megalkotásához szükséges sablon .....
12.6. ábra	A Hálózati Felkészültségi Index (NRI) felépítése, 2002-2003.....
12.7. ábra	Az IAP módszer.....

## Táblázatok jegyzéke

1.1. táblázat	Kultúra és képességek hatása az e-közigazgatás kialakítására .....
3.1. táblázat	A tudásmenedzsment rendszer fő alkotórészei (KPMG alapján) .....
4.1. táblázat	TQM alapelvek .....
4.2. táblázat	Részlet a CAF 2006 nemzeti változatának értékelő táblázatából .....
4.3. táblázat	A CAF 2006 nemzeti változatának eredménykritériumait értékelő tábla.....
5.1. táblázat	Az államigazgatási dekontenctrált szervek száma
5.2. táblázat:	Az okmányirodák száma és a hozzájuk tartozó települések, illetve polgárok számának nagyságkategóriái szerint. ....
6.1. táblázat	A CLBPS 12+8-as lista.....
6.2. táblázat	a CLBPS listájának csoportosítása, a fő szolgáltatáscsoportok mentén. ....
6.3. táblázat	Az érkeztető szám generálása .....
7.1. táblázat	A papír alapú dokumentumkezelés előnyei és hátrányai .....
7.2. táblázat	Az elektronikus dokumentumkezelés előnyei és hátrányai .....
7.3. táblázat	A közigazgatási térinformatikai alkalmazások területei .....
7.4. táblázat	A TEIR adatbázis-forrásai, partnerei .....
10.2. táblázat	Lehetséges közhasznú távmunkakörök.....
12.1. táblázat	Az információs társadalom szintetikus alapkategóriái, ezek mérhetősége és metaforái .....
12.2. táblázat	Az összehasonlító IKT-szerkezeti vizsgálatokhoz alkalmazott mutatók.....