

E-közigazgatás Európában: fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár

A tanulmány az Európai Unió tagállamainak az elektronikus közigazgatással kapcsolatos politikájában zajló paradigmaticus változásokat vizsgálja. Szerzője az e-közigazgatás fejlődésének rövid történeti bemutatását követően az irányváltás meghatározó elemeit tárgyalja, elsősorban „az állampolgár az első” (citizen first) jelszó érvényesülésére és a közigazgatás egész gépezetének racionalizálására összpontosítva a figyelmét, majd a lehetséges forgatókönyveket a környezet, a bizalmi tőke és a kormányzati hatáskör tényezői mentén határozza meg. A cikk a magyar modell sajátos jegyeinek feltérképezésével zárul.

Kulcsszavak: e-közigazgatás, racionalizálás, befogadó információs társadalom

Szerzői információ:

Juhász Lilla

Politológus, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán végzett 2003-ban. Jelenleg a Zsigmond Király Főiskolán külsős oktató. A Budapesti Műszaki Egyetem Információ- és Tudásmenedzsment Tanszékén a tanszék keretében működő ITOK titkára és az Információs Társadalom és Trendkutató Központ kutatója. Az Európai Unió szakmai műhelyének tagja. Az ELTE ÁJK Politológia Doktori Iskolájának hallgatója.

E-mail: juhasz.lilla@itk.hu

Így hivatkozzon erre a cikkre:

Juhász Lilla. „E-közigazgatás Európában: fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár”. *Információs Társadalom* VII, 1. szám (2007): 17–30.

<https://dx.doi.org/10.22503/inftars.VII.2007.1.2>

A folyóiratban közölt művek

a Creative Commons Nevezd meg! – Ne add el! – Így add tovább! 4.0

Nemzetközi Licenc feltételeinek megfelelően használhatók.

Juhász Lilla

E-közigazgatás Európában: fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár

2004 óta gyökeres, sőt paradigmaticus változás zajlik az Európai Unió tagállamainak az elektronikus közigazgatással kapcsolatos politikájában. Az irányváltás egyidejűleg öt dimenzióban megy végbe: az Unió (1) az átfogó fejlesztési politikai célok mellett és részben azok helyett konkrét akcióprogramokat határoz meg szupranacionális és tagállami szinten egyaránt; (2) az ügyfélbarát, felhasználó-központú stratégia alkalmazása mellett a közigazgatási szervek interoperabilitását hangsúlyozó modell irányában történő elmozdulást szorgalmazza; (3) a szolgáltató állam kialakítása felé vezető úton az e-közigazgatást a technológiai korszakváltás *sine qua non* feltételeként fogja fel; (4) „az állampolgár az első” (*citizen first*) jelszó jegyében a „befogadó” információs társadalom megteremtését határozza meg a fejlesztési programok céljaként; és (5) a siker elengedhetetlen feltételének tekinti a közigazgatás egész gépezetének racionalizálását.

E-közigazgatás szupranacionális szinten: realitás és vízió

Az Európai Unió elektronikus kormányzati politikájának megszületését a világel-sőség kivívására irányuló törekvések hívták életre. A Barroso-bizottság hivatalba lépésével paradigmaváltás indult meg mind az információs társadalom kiépítése, mind az e-kormányzat fejlesztése terén.

Európa új politikai elitje úgy ítéli meg, hogy irreálissá vált a lisszaboni célok elérése 2010-ig, ezért a 2004 novemberében elfogadott harmadik Kok-jelentés a világ legversenyképesebb tudásalapú társadalmának és gazdaságának víziója helyett már új célokat és prioritásokat fogalmazott meg, mindenekelőtt az elmaradt mélyreható strukturális reformok végrehajtását szorgalmazva. Az új, realisabb alapok megteremtése az „Európai Információs Társadalom 2010” program keretében indult meg.

Viviane Reding, az információs társadalom kialakításáért felelős biztos „3i” programjában három fő prioritás szerepel: a határok nélküli európai információs tér, az IKT-alapú innováció és beruházás, valamint a teljes körű társadalmi befogadás (*inclusion*) és a jobb életminőség megvalósítása. A versenyképes tudásalapú társadalom és gazdaság egyik alappillére az *online* közszolgáltatások kiépítése, ami – az új irányvonal szerint – a tagállamok együttműködését igényli.

Előttörténet: az Európai Unió e-közigazgatási törekvései 1995 és 2005 között

Az Európai Unió e-közigazgatási törekvései először 1995-ben, a különféle igazgatási szervek közötti adatáramlás fejlesztését célzó EU-kezdemenyezés (*Interchange of Data between Administrations, IDA*) keretében fogalmazódtak meg. Az IDA program kiterjed a legfontosabb e-kormányzati folyamatokra, a legmagasabb szinten koordinálva a szolgáltató oldali (*back-office*) folyamatokat, a standardizációt és a páneurópai szolgáltatásokat. Az e-kormányzat a szupranacionális szintű politikai tervezés, valamint az átfogó stratégiai dokumentumok szemszögéből nézve is az egyik legfontosabb területté emelkedett, azonban az e-kormányzati politika tervezésének új irányvonala már a Barroso- bizottság működéséhez köthető. Ez utóbbi a következő három pilléren nyugszik:

1. a közigazgatás modernizációja: a cél a nyitott és transzparens közigazgatás megteremtése, ami elősegíti a széles körű participációt a demokratikus folyamatokban;
2. innovatív kormányzati szolgáltatások: személyre szabott, a társadalmi inklúziót elősegítő és költségkímélő *online* szolgáltatások kialakítása;
3. páneurópai közigazgatási alkalmazások elterjesztése: a kormányzati hálózatok közötti kölcsönös együttműködés és a működőképes integrált rendszerek megteremtése feltételezi az e-kormányzati folyamatok páneurópai szintű összehangolását.

A stratégiai irányvonal meghatározásán és az általános iránymutatáson túl, aminek a kidolgozásában többek között az *eEurope* programok tanácsadó testületének e-kormányzati alcsoportja (*eEurope Advisory Group's eGovernment Subgroup*) is közreműködött, a 2006-tól 2010-ig terjedő időszakra az Európai Unió konkrét akcióprogramokat és egységes politikai állásfoglalásokat is igyekszik megfogalmazni. A 2004 szeptemberében elfogadott *CoBrA* ajánlások (*CoBrA recommendations*) – Viviane Reding és a *Capgemini* javaslataival¹ egybecsengően – az alábbi mérhető és konkrétan meghatározott lépések megtételével reálisan elérhető célokat határozta meg ugyanerre az időszakra:

- 25 százalékkal csökkenteni kell az állampolgárokkal és az üzleti szektorral szemben alkalmazott adminisztratív korlátokat,
- a páneurópai szolgáltatások bevezetése során 2010-ig ki kell alakítani a felhasználók felkészítésének (*enabling*) és azonosításának hatékony módszereit,
- valóra kell váltani a papír nélküli közigazgatást,
- ösztönözni kell az e-kormányzati szolgáltatások igénybevételét.

Az átfogó fejlesztési politika változásai és a konkrét akcióprogramok annak a fontos elvnek az érvényre jutását jelzik, hogy a közigazgatáson belül és a rajta keresztül elérhető hatékonyság záloga a *push* és a *pull* modell egyidejű alkalmazása.

Az e-kormányzati fejlesztési programok koncepciójának még napjainkban is zajló átértékelődését az alábbiakkal lehet talán a legérzékletesebben szemléltetni: a közép-

¹ A *Capgemini* jelentés részletesebb elemzésére később térek ki.

pontban az állampolgár áll (*citizen first*), míg az államigazgatás – az üzleti szektorral együttműködve – felhasználóbarát alkalmazások formájában szolgáltatásokat nyújt számára (*pull* modell). Ez természetesen elképzelhetetlen a közigazgatási szervek interoperabilitásának megvalósítása nélkül (*push* modell). A szolgáltatások felhasználó-központú kialakításának prioritássá válása összefügg az információs stratégia társadalmásításának programjával, ami az *i2010* kezdeményezés előtt hatályban volt *eEurope2005* dokumentumaiban fogalmazódott meg először.

Az Európai Unió e-kormányzati törekvései 2006-ban

Az Európai Unió döntéshozói mára úgy tekintenek az információs társadalomra, melynek forradalmi hulláma elsősorban nem az *online*, hanem az *offline* világon söpör végig. Az információs és kommunikációs technológiák a növekedés, a versenyképesség és a foglalkoztatottság kulcstényezőivé váltak, és újfajta működési módot követelnek meg a társadalom valamennyi alrendszerétől. Napjainkban az eurokraták szeme előtt már a szélessávú internet-hozzáféréssel rendelkező hálózati társadalom képe sejlik fel, melynek megteremtésében kulcsfontosságú szerepet játszik az elektronikus közigazgatás. Ennek szellemében készült el – az „i2010 Munkahelyteremtés és Növekedés az Információs Társadalomban” kezdeményezés részeként – az „i2010 E-Kormányzati Akcióterv” is.

Mely tényezők tették szükségessé az új stratégia kidolgozását? Az e-közigazgatás első, megalapozó fázisa 2006-ra lezárult. Sikerként könyvelhető el, hogy a szolgáltatások kialakításához és működtetéséhez szükséges alap-infrastruktúra az Unió valamennyi tagállamában kiépült. A *Capgemini* 2006. évi felmérése szerint, melynek során valamennyi uniós tagállamban összesen mintegy 14 ezer közigazgatási portált vontak górcső alá, nem pusztán az *online* elérhető ügyintézési lehetőségek köre bővült (az interneten keresztül igénybe vehető közszolgáltatások aránya elérte az 50 százalékot), hanem maguk a szolgáltatások is kifinomultabbá és egyúttal interaktívabbá váltak. Kialakultak az e-közigazgatás jogi alapjai is: Magyarországon például a KET (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény) az *online* ügyintézést egyenrangúvá tette a hagyományos ügyintézéssel, törvény született továbbá az elektronikus információ szabadságáról, és immár lehetőség nyílik az elektronikus aláírásnak a közigazgatásban való használatára is.

A fejlődést azonban számos tényező akadályozza, melyeknek a detektálását az oxfordi *Internet Institute* végezte el. Az oxfordi intézet megállapításai szerint az Unió tagállamaiban fellelhető leggyakoribb kockázati elemek a következők: (1) nem valósul meg a szervezeti beágyazottság, (2) az elektronikus kommunikációs hálózathoz, a közhasznú információkhoz és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés még mindig nem biztosított minden állampolgár számára, (3) az inadekvát biztonsági tényezők miatt a felhasználókban nem alakult ki kellő mértékű bizalom a szolgáltatások iránt, (4) nem megfelelő a projektmenedzsment, (5) a finanszírozás szétaprózódott, (6) hiányzik a koncentrált stratégiai tervezés, valamint (7) sok helyen technikai akadályok is felmerülnek.

Az i2010 E-kormányzati Akcióterv

Az i2010 E-Kormányzati Akcióterv a fenti kockázati tényezők leküzdését tűzte ki célul. Az új stratégia világos és egyértelmű üzenete az, hogy az e-közigazgatás fejlesztése új szakaszba lépett, melynek megvalósítása elképzelhetetlen a közigazgatás gyökeres átalakítása és modernizációja, a társadalmi hatások vizsgálata, valamint a felhasználói igények figyelembevétele nélkül.

Az új stratégia részletes kidolgozása a 2005 novemberében megrendezett manchesteri e-kormányzati konferencián kezdődött meg. Az akcióterv – az olcsó állam és a „*citizen first*” mottó jegyében – konkrétan meghatározott lépéssorozattal és határidőkhöz kötött intézkedésekkel kívánja megvalósítani a transzparens elektronikus kormányzati szolgáltatási rendszert. A közérdek szolgálata mellett tehát elsősorban a megtakarításokra került a hangsúly: az elvégzett számítások szerint az e-kormányzati szolgáltatások használatával az Európai Unióban mintegy 300 milliárd eurót lehetne évente megtakarítani, főként a közigazgatási feladatok terén. Az „i2010” kezdeményezés keretében illeszkedő új stratégia kidolgozásának előkészítését a szupranacionális politikai gépezet voltaképpen már 2005. szeptember 21-én elindította a brüsszeli *e-Government Policy Stakeholders Meeting* megrendezésével. Az elfogadott akcióterv öt célterületet jelöl meg, amelyeken a kijelölt feladatokat 2010-ig kell teljesíteniük a tagállamoknak. Ezek a következők:

1. Befogadó e-kormányzat: 2010-ig az Unió valamennyi állampolgára számára – korra, nemre, nemzetiségre és vagyoni helyzetre való tekintet nélkül – biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy a technológiai platformok széles skálájának felhasználásával hozzáférhessen az elektronikus közszolgáltatásokhoz (ideértve a digitális televízió, a személyi számítógép és a mobiltelefon használatát is).
2. Hatékonyság és eredményesség: a közszolgálati apparátus hagyományos bürokratikus elemeitől megfosztott, transzparens, szolgáltatási szemléletű, ügyfélközpontú és elszámoltatható kormányzatra van szükség. A hatékonyság növelésében óriási szerepe lehet az információs és kommunikációs technológiákban rejlő lehetőségek kihasználásának. Kulcsfontosságú szolgáltatások az állampolgárok és a cégek számára: mivel a kormányzati közbeszerzések a GDP mintegy 15 százalékát teszik ki, a tagállamok – ahol erre a szabályozási környezet lehetőséget kínál – valamennyi közbeszerzési eljárás elektronikusá tételét és az eljárások legalább felének az interneten keresztül történő lebonyolítását írnyozzák elő.
3. Biztonságos szolgáltatások: az állampolgárok számára – pillanatnyi tartózkodási helyüktől függetlenül – biztonságosan és kényelmesen igénybe vehető, megbízható, könnyen hozzáférhető és egymással együttműködő közszolgáltatásokat kell nyújtani. A Bizottság ezért prioritásként kezeli az elektronikus ID-menedzsment területét és az elektronikus aláírás használatának szabályozását.
4. Az állampolgári részvétel és az elektronikus demokrácia erősítése: a demokratikus deficit leküzdésének hatékony eszköze lehet az állampolgárok bevonása a döntéshozatali folyamatokba. Ezért az akcióterv az állam és az állampolgárok viszonyrendszerének átalakításában nagy jelentőséget tulajdonít az információs és kommunikációs technológiáknak.

Befogadó és határok nélküli információs társadalom: fókuszban az állampolgár

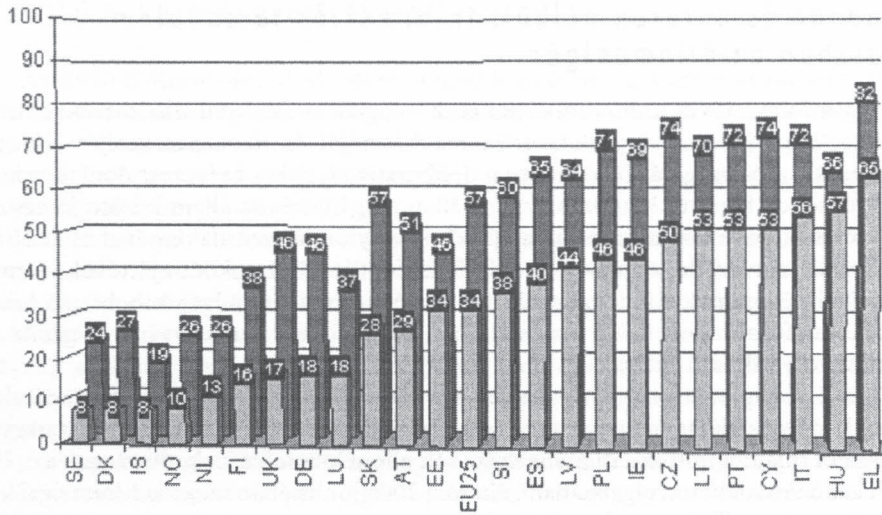
Az információs és kommunikációs technológiák széles körű alkalmazása és különösen az állami intézményrendszer racionalizációját és transzparenciáját elősegítő elektronikus közigazgatás bevezetése a deliberatív alapokra helyezett demokrácia kiteljesedésének ígéretét hordozza, ami az állampolgárok és az állam közötti kapcsolatrendszer kétirányú kommunikációra épülő viszonyrendszerre alakításával és az állampolgárok önszerveződése révén alulról felfelé kiépülő hálózatok létrejöttével, valamint a politikai névtelenek és a közügyek iránt érzéketlen állampolgárok helyett a lokális szinten megfogalmazott közjó biztosításában aktívan részt venni kívánó polgárok „kinevelésével” váltható valóra.

Az EU szupranacionális szintű vezető testületei a legversenyképesebb tudásalapú társadalom és gazdaság megteremtésének ábrándját kergetve már korábban is nagy jelentőséget tulajdonítottak a digitális szakadék elleni küzdelemnek, de az csak az „IKT a befogadó társadalom szolgálatában” címmel 2006 júniusában megrendezett rigai konferencián vált a politikai napirend részévé.

A konferencia legfontosabb üzenete a következő: az Uniónak olyan befogadó „digitális politikát” (*eInclusion*) kell folytatnia, ami egyrészt csökkenti az elektronikus eszközök hasznélvezői és az ilyen eszközöket nem használó csoportok közötti szakadékot, másrészt mindenkit ösztönöz az információs és kommunikációs technológiák használatára, elősegítve a társadalmi kohézió megvalósulását. A konferencián konkrét célként többek között az alábbiakat fogalmazták meg: (1) a szélessávú lefedettség 90 százalékos szintre emelése az Unió területén, (2) valamennyi közszolgáltatás elérhetővé tétele a kormányzati portálokon 2010-re, (3) az internethasználat növelése a hátrányos helyzetű csoportok, különösen az idősek, a fogyatékkal élők és a munkanélküliek körében és (4) a digitális írástudás elterjesztését célzó akciók kidolgozása 2008-ig.

Mivel a „befogadó információs társadalom” megteremtése a szupranacionális szintű politikai napirend részévé vált, többé egyetlen tagállam sem elégedhet meg az- zal, hogy pusztán az infrastruktúrát biztosítja, vagy elhárítja a szolgáltatók előtt álló jogi akadályokat, ezáltal permanenssé téve a versenyt, hanem tennie kell konkrét lépéseket is a digitális szakadék leküzdésére, a hátrányos helyzetű csoportok bevonására, valamint az IKT-eszközök használatát elutasító csoportok motivációjának erősítésére. A társadalmi kohézió megteremtéséhez azonban nemcsak felülről lefelé, hanem alulról felfelé irányuló kezdeményezésekre is szükség van. (Andalúziában például hálózatba szerveződött „digitális önkéntesek” segítenek – mintegy mentorként – bevezetni a virtuális világ rejtelseibe az „információs analfabéták” tömegeit.)

Számunkra különösen fontosak a rigai konferencián megfogalmazott ajánlások. Az Unió többi országához képest Magyarország viszonylagos elmaradottságát jól szemlélteti az alábbi ábra, amely azoknak az állampolgároknak a százalékos arányát mutatja a lakosságban, akik még sohasem használtak számítógépet, valamint azokat, akik az internetet csak néha (nem rendszeresen) használják



1. ábra.² Számítógép- és internethasználat az Európai Unióban

A hátrányos helyzetű csoportok bevonása mellett az Unió nagy hangsúlyt fordít arra is, hogy összegyűjtse az állampolgárok elvárásait az elektronikus közszolgáltatásokkal kapcsolatban. 2006-ban a szupranacionális szinten finanszírozott *eUser* program keretében reprezentatív mintavételi módszerekkel felmérték egész Európában az e-kormányzati és egyéb *online* közszolgáltatások iránt felmerülő állampolgári igényeket.

A vizsgálat egyik pozitív megállapítása, hogy az e-kormányzati szolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok 55 százaléka elégedett velük. A kedvező képet némiképp árnyalja, hogy az *online* közszolgáltatások igénybevétele során a felhasználók egyharmad része legalább egyszer már beleütközött valamilyen akadályba. A megkérdezettek többsége – bár üdvözli az *online* szolgáltatásokat és nyitott használatukra – az ügyintézés személyes vagy telefonos formáival összehasonlítva kevesebb olyan kézzelfogható előnyt tud megemlíteni, ami az előbbieket mellett szól.

Az *eUser* projekt legfontosabb eredménye, hogy segítségével sikerült detektálni azokat a tényezőket, melyek az állampolgárok szerint gátolják az e-kormányzati szolgáltatások széles körű elterjedését. Ezek a következők: (1) a személyes kommunikáción alapuló ügyintézés igénye, (2) a bizalom és a biztonság problémái, vagyis az attól való félelem, hogy a személyes adatok illetéktelen kezekbe jutnak, és (3) az *online* szolgáltatások rugalmatlansága, minek folytán ezek a szolgáltatások képtelenek kielégíteni az egyéni kívánságokat.

A felmérés során sikerült azonosítani egy olyan társadalmi gyakorlatot is, amely nagymértékben elősegítheti az e-kormányzati megoldások diffúzióját a társadalom egészében: az e-közigazgatási szolgáltatások felhasználóinak közel a fele társadalmi közvetítőként is tevékenykedik, oly módon, hogy segít eligazodni az *online* szolgáltatások vilá-

² Forrás: Official EU statistics on e-inclusion.

europa.eu.int/information_society/events/ict_riga_2006/doc/presentations/ps9-dcmunter.pdf

gában azoknak a családtagjainak, rokonainak és ismerőseinek, akik még nem tartoznak a felhasználók közé. A társadalmi közvetítők nemcsak az e-kormányzati szolgáltatásokra vonatkozó ismeretek terjesztése terén végeznek fontos munkát, hanem a szolgáltatásokkal kapcsolatos állampolgári igények pontosabb azonosításában is kulcsszerepet játszhatnak.

A felhasználói igények kanalizálása, az e-kormányzati szolgáltatások útjában álló akadályok detektálása, valamint a felhasználók egy részének társadalmi közvetítőként való azonosítása alapján a kutatási jelentés összeállítói az alábbi feladatok megoldására buzdítják mind szupranacionális szinten, mind a tagállamokban a döntéshozókat:

- növekvő állami szerepvállalás olyan ösztönzők kialakításában, amelyek az „információs írástudás” (*computer literacy*) elsajátítására sarkallnak,
- többféle csatornán keresztül egyaránt igénybe vehető szolgáltatások bevezetése,
- lehetőségek biztosítása az *online* közszolgáltatások kipróbálására az ügyintézés hagyományos szinterein (például a polgármesteri hivatalokban),
- az állampolgárokkal közösen meghatározott valós problémákra reflektáló, interaktív e-kormányzati megoldások kialakítása,
- koncepciók kidolgozása a professzionális társadalmi közvetítők tevékenységének szervezett módon történő felhasználására az információs írástudás elterjesztésének érdekében.

Az e-kormányzati szolgáltatások értékelése az Unióban

Az Európai Unió a *Capgemini* nemzetközi konzultációs céget bízta meg az e-kormányzat fejlesztésére irányuló törekvések megvalósításának rendszeres monitorozásával. Az egyes területeken elért fejlődés értékelését folyamatos *benchmarking* segíti. A 2005. évi felmérés szerint a tagállamok körében az e-közigazgatás valósággá vált: az elektronikusan elérhető szolgáltatások aránya 90 százalékra nőtt, teljes körű *online* ügyintézésre a kormányzati portálok 40 százalékában nyílik mód. A frissen csatlakozott tagállamokban a közszolgáltatások interaktivitása és *online* hozzáférhetősége 2005-ben elérte azt a szintet, ahol a régi tagállamok két évvel korábban álltak.

A 2006 áprilisában nyilvánosságra hozott legfrissebb *Capgemini* jelentés szerint tovább nőtt a hálózati portálok interaktivitása és kidolgozottsága: a teljes körű *online* ügyintézés aránya elérte az 50 százalékot. Továbbra is érvényes azonban az a trend, hogy az üzleti szektor számára kínált szolgáltatások kifinomultabbak, s ezeknek az általános fejlettségi szintje jóval magasabb, mint az „egyszerű állampolgárok” által igénybe vehető e-közigazgatási szolgáltatásoké. A *Capgemini* minden évben rangsorolja a vizsgált országokat az elérhető szolgáltatások mennyisége és minősége alapján. Ausztria például csak 2003-ban zárkózott fel a vezető északi régióhoz, felívelése azonban töretlenül bizonyult, és 2006-ra listavezetővé lépett elő. Az úgynevezett „kifinomultsági mutató” (*sophistication index*) az új tagállamok e-közigazgatási fejlesztésének lendületét tükrözi: ennek értéke a vizsgált időszakban (2003 és 2006 között) itt 16 százalékponttal nőtt, míg a régi tagállamokban mindössze 6 százalékpontos növekedést regisztráltak.

Bár a közép-kelet-európai országok előretörése mind 2004-ben, mind 2005-ben jelentős mértékűnek bizonyult, az ENSZ Global E-government Readiness Report 2005 című jelentésében foglalt megállapítások még mindig érvényesnek látszanak. Az

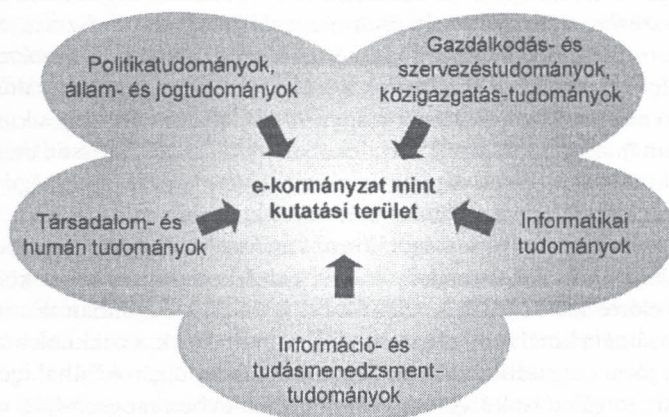
e-közigazgatás fejlesztése érdekében eddig végrehajtott és a következő évekre tervezett beruházások volumene alapján a tanulmány készítői arra számítanak, hogy az északi és a nyugati országok előnye tartós marad a közép- és kelet-európai államokkal szemben.

Az e-kormányzati beruházások volumene Közép- és Kelet-Európában 2004 és 2010 között³

	USA dollár
Európai uniós beruházások	36 milliárd
Állami és NGO beruházások	24 milliárd
Összesen:	60 milliárd

Új irányok: fókuszban a közigazgatás racionalizálása

Az i2010 E-Kormányzati Akciótervvel a szupranacionális szinten folyó e-közigazgatási fejlesztési programok is új szakaszba léptek. Az új stratégia implementációja valamennyi tagállamtól megkívánja a szolgáltató oldali folyamatok, valamint a szervezetek átalakítását. A szemléletváltás mindent áthat, így az e-közigazgatási kutatások fókuszát is megváltoztatta: az Európai Bizottság a Hatodik Keretprogram (*Sixth Framework Programme for Research and Technological Development, FP6*) keretében elindította az *eGovRTD2020* jelzetű programot, melynek középpontjában az úgynevezett „közösségi kormányzati modell” megvalósítása áll.



2. ábra.⁴ Az e-közigazgatás háttérbázisát jelentő tudományterületek

Az *eGovRTD2020* programban megjelölt feladatok közé tartozik a jelenleg futó e-közigazgatási kutatások összehangolása, a „forró területek” azonosítása, valamint az

³ Forrás: British Publishers. <http://www.britishpublishers.com/news/index.htm>

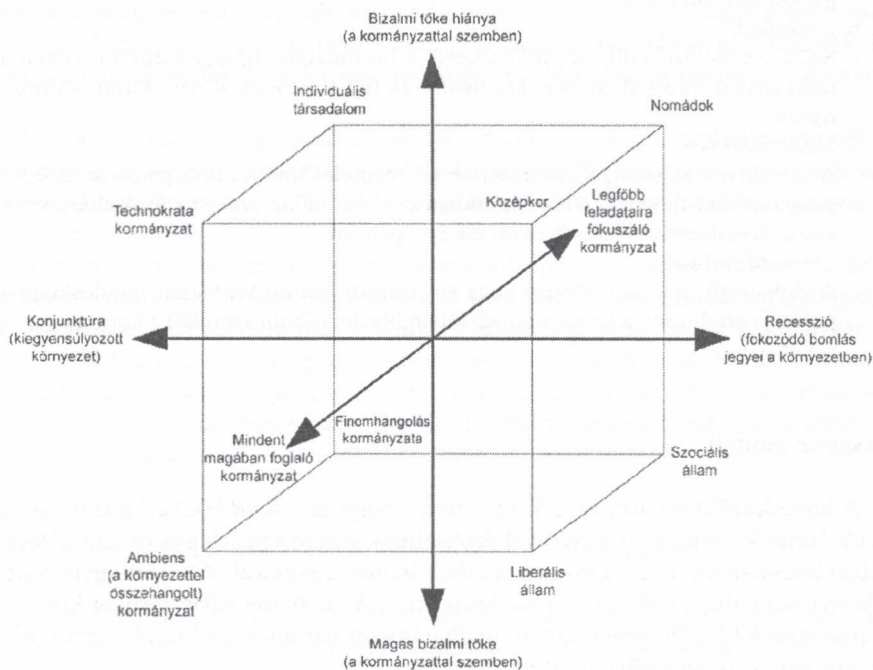
⁴ Forrás: Second draft of roadmap: visions, scenarios and measures – draft version of 8 August 2006. <http://www.egovrtd2020.org/>

e-közigazgatási fejlesztés tágabb környezetét meghatározó elemek feltérképezése, továbbá – mindezek alapján – alternatív jövőforgatókönyvek felvázolása is.

Az ilyenfajta, *benchmarking* funkciót is betöltő vizsgálódás, ami a társadalomban, a közigazgatásban és a gazdaságban lezajló változások komplex elemzésére irányul, multidiszciplináris szemlélettel viszonyul az e-közigazgatáshoz mint kutatási témához is. A program éppen ezért az alábbi tudományterületeket tekinti az „eKormányzat 2020” holisztikus vízió háttérbázisának.

A jövőforgatókönyveket az alábbi három dimenzió mentén állították össze:

1. *Környezet*: ez lehet kiegyensúlyozott, amennyiben gazdasági növekedés (konjunktúra) jellemzi, de lehet romboló is, ha gazdasági visszaesés (recesszió) jellemzi, és krízishelyzetek tartkítják.
2. *Bizalmi tőke*: a társadalmi tőke egyik indikátora, amely a kormányzattal kapcsolatos állampolgári attitűdöket, a bizalmot, a kölcsönösséget, az együttműködést és a részvétel meglétét vagy hiányát mutatja.
3. *Kormányzati hatáskör*: a kormányzat beavatkozási politikája alapján ez a problématerület a kizárólag a legfőbb feladataira fókuszáló (*core-business*) kormányzattól a mindent magában foglaló (*all-inclusive*) kormányzatig terjed.



3. ábra.⁵ E-közigazgatási forgatókönyvek

⁵ Forrás: Second draft of roadmap: visions, scenarios and measures – draft version of 8 August 2006. <http://www.egovrtd2020.org/>

A három egymást metsző tengely mentén nyolc lehetséges e-közigazgatási forgatókönyv jött létre, amelyek a közeljövő e-közigazgatási kutatási irányait is kijelölik:

1. „*A finomhangolások kormányzata*”
A kormányzat segítő, minden állampolgárt involváló, transzparens, de bizonyos korlátok közé szorított politikát folytat, ami találkozik az állampolgárok igénylésével.
2. „*Individuális társadalom*”
A kizárólag az alapvető állami feladatok ellátására szorítkozó kormányzati apparátus nem képes megfelelni az atomjaira hullott társadalom elvárásainak.
3. „*Ambiens (a környezettel összehangolt) kormányzat*”
Az államapparátus a hatékonyság jegyében, az állampolgárok bizalmát élvezve cselekszik, a közjó érdekében.
4. „*Technokrata kormányzat*”
A kormányzati apparátussal szemben az életminőség javítására tett lépések ellenére is alacsony a bizalmi tőke. A technokrata kormányzat elképzelése és a társadalom akarata között mély szakadék húzódik, ami arra vezethető vissza, hogy elmaradt a részvételre ösztönző intézmények modernizációja.
5. „*Középkor*”
Polarizált világ, ahol a kormányzat kizárólag az alapvető állami feladatokat látja el. A politika önmozgása az önmagáért felelősséget vállalni tudó, demokratikusan érett állampolgár képét vetíti előre.
6. „*Nomádok*”
Szűk cselekvési területtel rendelkező, a bizalmatlanság légkörében tevékenykedő kormányzat, individualizált társadalom és folyamatosan, dinamikusan változó környezet.
7. „*Liberális állam*”
A kormányzat a demográfiai változásoknak megfelelő innovatív és polgárbarát fejlesztési programokat hajt végre. A középpontban az elektronikus szolgáltatások elterjesztése áll, ami a társadalomban magas bizalmi tőkével párosul.
8. „*Szociális állam*”
A globalizált, gyorsan változó világ sokszor kegyetlen kihívásait gondoskodó állam próbálja enyhíteni, a társadalom azonban bizalmatlanul szemléli a kormányzati lépéseket.

A magyar modell

A következőkben arra teszek kísérletet, hogy az *eGovRTD2020* jelzetű program célkitűzéseinek szem előtt tartásával értékeljem, merre tart Magyarország. Előre kell azonban bocsátanom, hogy a magyar modell sajátos jegyekkel bír, ezért egyik fenti forgatókönyv sem alkalmazható rá maradéktalanul. A 2006. évi választásokat követő időszakot az *eGovRTD2020* programban meghatározott három tengely (környezet, bizalmi tőke, kormányzati hatáskör) mentén vizsgálom.

A környezetben a recesszió jegyei mutatkoznak, a szervezületlen termelési struktúra és a gazdálkodó szervezetek alacsony innovációs készsége egyre nehezebben egyeztethető össze a globalizált gazdaság elvárásaival. A kormányzat – a versenyképesség és a modernizáció jelszavát hangoztatva – az intézményrendszer racionalizálásának

elkerülhetetlenségét igyekszik tudatosítani a lakosságban. A hatalmon lévő politikai elit a szolgáltató állam vízióját is igyekszik magáévá tenni, de ennek a megvalósítását még számos tényező akadályozza. A kormányzat lépéseket tesz annak érdekében, hogy a szolgáltató állam alapját jelentő, feltétlenül szükséges szabályozási, fejlesztési és gazdaságpolitikai környezetet megteremtse: igyekszik szembeszállni a magyar közigazgatás inherens logikájával, ami a bürokratikus állam fenntartásában érdekelt. A kormányzat magáévá tette azt a célt, hogy az államigazgatás egészét az információs társadalom építésének szemlélete hassa át. Ugyanakkor a *laissez faire* típusú liberalizmus politikáját követi, ami az állami szerepvállalás háttérbe szorításában, a piac logikájának mindenhatóságába vetett hitben és a verseny permanenssé tételében érhető tetten. Ez a fajta politikai mentalitás azonban a túlzottan individualista állampolgár képét vetíti előre, és nem segíti sem az alulról jövő kezdeményezések és törekvések, sem a lokális szintű demokratikus folyamatok kibontakozását.

A kormányzatnak mint fékezőerővel kell számolnia a politikai színtér egyes szereplőinek folyamatos támadásaival és a bizalmi tőke teljes hiányával is. A szükséges fejlesztési lépések és az intézmények átalakítására irányuló kísérletek atavisztikus reflexiókat váltanak ki, és az állampolgárok egy része továbbra is a gondoskodó, paternalista állam konzerválását kívánja. Mindez az információs kultúra iránt tanúsított elutasító attitűddel vagy legalábbis passzív rezisztenciával párosul a lakosság körében, s így egyre kisebb az esélye annak, hogy a közösségi megoldást igénylő problémák valóban összefogáshoz vezetnek, továbbá az sem látszik rövid távon elérhetőnek, hogy az állam és az állampolgárok kapcsolata újradefiniálódjék, és partneri viszonyrendszeré alakuljon át.

Míg a politikai elit egy szűk csoportjának célja – a fenti modell terminológiáját használva – a „középkor” forgatókönyvének megfelelő kormányzat megvalósítása, addig a társadalom egyes rétegei és bizonyos politikusok a „szociális állam” megvalósításában hisznek.

A megoldást a két modell közötti arany középut választása jelentené, melynek esetében az alulról felfelé és a felülről lefelé ható törekvések egyaránt működnek. Ez olyan ideáltipikus társadalom megvalósulását jelentené, amelyben a kormányzat aktív szerepet vállalna a digitális megosztottság és a tudásszakadék leküzdésében, valamint a deliberatív demokrácia megteremtésében, a társadalom pedig a kohézió erősítésében lenne érdekelt, és az önmagukért felelősséget vállalni képes állampolgárok közösségeként nem igényelné többé a gondoskodó állam nyújtotta biztonságot.

Paradigmaváltás előtt a magyar e-kormányzat

Az e-közigazgatási „közmmű” kialakítása, az elektronikus ügyintézés megvalósulása és a szolgáltató állam modellje felé való elmozdulás fontos állomása a 2005 novemberében hatályba lépett 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (KET), amely az elektronikus ügyintézés követelményeit és szabályait is rögzíti.

A törvény bevezetésével – a tájékoztatási, illetve tájékozódási célú, egy- vagy kétirányú *online* interakciók körén túllépve – mód nyílik a teljes körű *online* tranzakci-

ók lebonyolítására is. Ezzel az elektronikus ügyintézés egyenrangúvá válik a személyes jelenlétet igénylő és papíralapú eljárásokkal: az állampolgárok szabadon választhatják meg, hogy hagyományos vagy *online* adminisztrációt kívánnak-e igénybe venni. Szintén fontos nívuma az új törvénynek az az ügyfélbarát, felhasználó-központú rendelkezés, miszerint a más állami szervek adatbázisában lévő és az adott ügy megoldásához szükséges igazolásokat nem az állampolgároknak, hanem a hatóságoknak kell beszerezniük: ez komoly kihívásként megkívánja a *back-office* folyamatok országos szintű összehangolását, s a szolgáltatói oldalon jogi és adatvédelmi kérdéseket egyaránt felvet.

Az elektronikus ügykezelés megvalósítása érdekében tett lépésként az Elektronikus Kormányzati Központ (EKK) már 2005 áprilisában kezdeményezte a kormányzati portál átalakítását, a www.magyarország.hu/ugyfelkapu címen elérhető hálózati kikötő felállítását és újfajta *front-office* felület kialakítását. Az elektronikus ügyintézés széles körű elterjesztését a 2006-tól a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium által támogatott IT-mentori hálózat fogja segíteni, melynek felállítását a korábbi Informatikai és Hírközlési Minisztérium indította el. Az IT-mentorok feladata a hátrányos helyzetű állampolgároknak történő segítségnyújtás az elektronikus ügyintézés terén. Kérdés azonban, hogy a várhatóan 2007-től bevezetendő új állampolgári személyazonosító eszköz (csipkártya), amely a kiépülő „közmmű” igénybevételének alapjaként fog szolgálni, lehetővé téve a közigazgatási szervek központi ügyintéző részlegéhez való kapcsolódást, kiváltja-e az IT-mentori hálózatot.

Magyarország a *Capgemini* 2006 áprilisában megjelent felmérése szerint jól teljesített: a kifinomultsági index alapján a 13., míg a teljes körű *online* ügyintézési lehetőséget nyújtó kormányzati portálok mennyiségi és minőségi mutatóinak tekintetében a 16. helyre lépett előre. Bizakodásra ad okot továbbá az a tény is, hogy a magyar társadalom nyitott az e-közigazgatási szolgáltatások használata iránt.

A fejlődés lendületét azonban könnyen megtörheti, hogy a kormányzat nem törekszik kellő mértékben az állampolgári felhasználói igények kanalizálására, és a fejlesztési programokkal párhuzamosan nem történik elegendő erőfeszítés a társadalmi tudatosság növelésére. A közigazgatás racionalizálását egyelőre még meg-megbicsakló próbálkozások jellemzik (még mindig nem sikerült összehangolni például a központi és az önkormányzati közigazgatás elektronizációs programját). Az „információs írástudás” szintje továbbra is rendkívül alacsony: a *World Internet Project* felmérése szerint a magyar lakosság 53 százaléka még sohasem használt számítógépet, és az állampolgárok 64 százaléka nem internetezik. Magyarország tartós lemaradását még fokozhatja is, hogy míg az Európai Unió döntéshozói már felismerték, hogy az e-kormányzati szolgáltatások fejlesztésének követnie kell az interneten zajló és a *Web 2.0*-ban testet öltő forradalmi jelentőségű átalakulást, melynek során a felhasználó egyre inkább tartalomszolgáltatóvá lép elő, addig hazánkban nem játszik központi szerepet a felhasználói igények kielégítése. Úgy tűnik, az információs társadalom kiépítése mellett elkötelezett politikai elit lemondott arról, hogy a magyar társadalom többségét sikerül bevezetnie az információs írástudás világába, s ezért nem is követi az Uniónak a „befogadó információs társadalom” megteremtésére irányuló politikáját, hanem kizárólag a *back-office* folyamatok átalakítására koncentrálja a figyelmét.

Irodalom

- Bloomsday Recommendations to the eEurope Advisory Group. http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/bloomsday_recommendations.pdf
CapGemini, Belgium, 2005.
http://europa.eu.int/information_society/soccul/egov/egov_benchmarking_2005.pdf
- CapGemini: Online availability of public service: How is Europe progressing, 2006. június.
<http://www.capgemini.com/news/2003/0206egov.shtml>
- Challenges for the European Information Society Beyond 2005, Brussels, 19.11.2004, COM (2004) 757 final
- CoBrA Recommendations to the eEurope Advisory Group eGovernment Beyond 2005 – Modern and Innovative Public Administrations in the 2010 Horizon.
http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/cobra_recommendations_for_eGovernment_beyond2005.pdf
- eGovernment: Commission calls for ambitious objectives in the EU for 2010.
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/523&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>
- Working Paper on eGovernment Beyond 2005 – An overview of policy issues, 2004. augusztus.
http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/working_paper_beyond_2005.pdf
- ENSZ: Global E-government Readiness Report, 2004. <http://www.unpan.org/egovment4.asp>
- Europeans want easy-to-find, useful and accessible public online services – but supply is short.
<http://www.euser-eu.org/ShowDocument.asp?FocusAnalysisDocumentID=31>
- Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Jelentés, High Level Group, Wim Kok vezetésével, 2004. november.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf
i2010: az új stratégia. <http://www.ittk.hu/infinit/2005/0609/>
- Molnár Szilárd (2006): Mit akar az ügyfél? *Piac & Profit*, 11.
- Ramsey, Todd és mtsai (2006): *A szolgáltató állam. E-kormányzati kézikönyv*. Bev. Kleinheinz Gábor – Stumpf István. Budapest: Századvég.
- Reding, Viviane (Member of the European Commission, responsible for Information Society and Media) (2005a): „Citizens first – the next wave of government services online”. Videóra felvett beszéd. Párizs, 2005. december 13–14.
http://ec.europa.eu/comm/commission_barroso/reding/docs/speeches/paris_20051213.pdf
- Reding, Viviane (Member of the European Commission, responsible for Information Society and Media) (2005b): i2010: The European Commission's new programme to boost competitiveness in the ICT sector, Microsoft's Government Leaders Forum, Prague, 31 January 2005. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/61&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Reding, Viviane (Member of the European Commission, responsible for Information Society and Media) (2006): Strengthening the European Information Society: From Talk to Action i2010 Conference „Towards a ubiquitous European Information Society”. Helsinki, 28 September 2006. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/542&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Rethinking the European ICT agenda. Ten ICT-breakthroughs for reaching Lisbon goals*. Hága: Ministry of Economic Affairs, 2004. augusztus
- Scenario Session Report – eGovernment Beyond 2005. http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/scenario_session_report.pdf

Second draft of roadmap: visions, scenarios and measures – draft version of 8 August 2006.
<http://www.egovrtd2020.org/>

Working paper on eGovernment beyond 2005 – an overview of policy issues.
http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/working_paper_beyond_2005.pdf