

Z. Karvalics László – Molnár Szilárd – Pintér Róbert  
Leszakadóban? Kormányzati reform  
és információs társadalom Magyarországon

Bogóné Jehoda Rozália  
E-kormányzatunk a nemzetközi megítélés tükrében  
Egy OECD országjelentés tanulságai

Krasznai Zsófia – Szakolyi András  
Hogyan teljesítik az önkormányzatok  
az e-ügyintézésre vonatkozó törvényi előírásokat?  
– A GVOP pályázatok hatása

BME-UNESCO ITTK  
Elektronikus közigazgatás – éves jelentés 2006

# Információs Társadalom

---

e-közigazgatás

---

Szerkesztette: Molnár Szilárd

2007. VII. évfolyam 1. szám

# Információs Társadalom

TÁRSADALOMTUDOMÁNYI FOLYÓIRAT  
Alapítva 2001-ben

Szerkeszti: Pintér Róbert – főszerkesztő

Horváth Andrea

Rohonyi András

A lapszám felkért szerkesztője: Molnár Szilárd

A Kutatási Jelentés című rovat szerkesztője: Molnár Szilárd

A Konferenciabeszámoló rovat szerkesztője: Székely Levente

A Szemle című rovat szerkesztői: Kollányi Bence –

Rab Árpád

Lapterv: Szépkilátás Stúdió

Kiadja:

Az INFONIA (Információs Társadalomért,  
Információs Kultúráért) Alapítvány – Gondolat Kiadó a  
Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács  
együttműködésével

Szerkesztőbizottság: Nyíri Kristóf – elnök

Adam Tolnay

Alföldi István

Berényi Gábor

Demeter Tamás

Kolin Péter

Lajtha György

Mimi Larsson

Molnár Szilárd

Patrizia Bertini

Pintér Róbert

Prazsák Gergő

Székely Iván

A szám megjelenését az NJSZT támogatta



Szerkesztőség: 1111 Budapest, Stoczek u. 2-4. I. em. 108.

Tél.: 463-2526, fax: 463-2547

E-mail: [infarsfolyoirat@infonia.hu](mailto:infarsfolyoirat@infonia.hu)

Megrendelhető a Gondolat Kiadónál

Tél.: 486-1527

E-mail: [gondolat@gondolat.axclero.net](mailto:gondolat@gondolat.axclero.net)

Éves előfizetési díj: 3000 Ft

Készült az Erfo Kht. nyomdaüzemében

Felélős vezető: Horváth László

ISSN 1587-8694

**Bevezető**

6

**E-KÖZIGAZGATÁS****Z. Karvalics László – Molnár Szilárd – Pintér Róbert****Leszakadóban? Kormányzati reform és információs társadalom****Magyarországon**

Foglalkoztatottsági, termelési és fogyasztási szerkezetét tekintve Magyarország az ezredforduló óta információs társadalomnak tekinthető, ám minden nemzetközi összehasonlító vizsgálat szerint folyamatos a tévesztése. Az alapmutatók – az internet- és számítógép-használat, az információs írástudás, az élethosszigan tartó tanulás, az idegennyelv-tudás, a kutatás-fejlesztés aránya és teljesítménye – tekintetében rendre a sereghajtók között szerepelünk, az ország periferizálódik az információs társadalmi térképen. A kormányzati és közigazgatási reform végrehajtása jelentős mértékben segítheti az országot és a társadalom versenyképességének növelését, ám mindez elsősorban nem technológiai, hanem szemléleti és szervezeti kihívás, és nemcsak a folyamatok átalakítását kívánja meg, hanem a mögöttük álló tudás-infrastruktúráét is. Nem az informatizálás a cél, hanem a rendszer működési folyamatainak racionalizálása, ami döntő mértékben inkább attitűdbeli, kulturális, munkaszervezési változásokat igényel.

*Kulcsszavak:* kormányzati reform, e-közigazgatás, Magyarország, versenyképesség, szolgáltató oldali (back office) reformok

8

**Juhász Lilla****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 forogatókönyveket 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

17

**Z. Karvalics László****A horizontális kormányzás imperatívusza – új Hoover-bizottságok felé**

A gyors és szakszerű reakciót igénylő kérdések összetettsége és természete egyre több ponton vár makroszintű kezelésre, miközben a kormányzatok mind a mai napig csak „a mikromenedszmentre” szakosodtak. A kormányzati munkát a 21. század követelményeihez a folyamatok és az intézmények radikális átalakításával és megújításával lehet igazítani, s Robert S. Walker nyomán az egyik lehetőséget a horizontális szerveződés irányába való elmozdulás jelentheti. A magyar közigazgatásban egyelőre szinte reménytelennek tűnik még az is, hogy párbeszéd induljon erről, pedig a kormányzati negyed tervezését egy minden fízében korszerű és újragondolt államgépezet szervezeti és funkcionális követelményeihez kellene igazítani.

*Kulcsszavak:* komplexitás, mátrixszervezet, horizontalitás, közigazgatás, kormányzati negyed

31

Bogóné Jehoda Rozália

## E-kormányzatunk a nemzetközi megítélés tükrében

Egy OECD-országjelentés tanulságai

2005 nyarán a magyar kormány felkérte az OECD-t a magyarországi e-kormányzat átfogó vizsgálatára. A kutatás, amelyben az OECD alkalmazottjaként a szerző is részt vett, 2006 októberében zárult le. A cikk először az e-kormányzat OECD által használt értelmezését tisztázza és ismerteti, hogy az OECD szerint miért hasznos az e-kormányzat. Ezt követően bemutatja, milyen módszerrel vizsgálja az OECD az e-kormányzatot azokban a tagállamaiban, amelyek felkértek erre, majd felvázolja és magyar szemmel értékeli az OECD kollektívájának a magyar e-kormányzat átvilágítása alapján megfogalmazott főbb megállapításait és a jövőben követendő irányvonalra vonatkozó javaslatait.

*Kulcsszavak:* e-kormányzat, OECD, közigazgatási reform, IKT, infrastruktúra, digitális szakadék, menedzsment

36

Krasznai Zsófia – Szakolyi András

## Hogyan teljesítik az önkormányzatok az e-ügyintézésre vonatkozó törvényi előírásokat? – A GVOP-pályázatok hatása

A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. törvény az e-ügyintéztést a közigazgatási szervek kötelezettségévé tette. A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) keretei között kiírt 4.3.1 és 4.3.2 pályázatok többek között az önkormányzatok működésének informatikai korszerűsítését célozták e-ügyintézési lehetőségek megteremtése érdekében, összesen közel 12 milliárd Ft támogatást juttatva a településekhez, különös tekintettel a kis- és középvállalatok ilyen irányú igényeinek kielégítésére. A GVOP 4.3.1 pályázatok átlagosan 300 millió Ft-os projektmérete ellenére a 28 nyertes önkormányzat közül összesen 3 vált képessé arra, hogy teljes körűen, a CLBPS 4. szinten megfeleljen a KET által előírt elektronikus ügyintézési követelményeknek.

*Kulcsszavak:* e-közigazgatás, elektronikus ügyintézés, KET, önkormányzat, adatvagyon, GVOP 4.3.1 és 4.3.2, elektronikus aláírás, Ügyfélkapu, CLBPS, KKV, e-önkormányzat

47

Borovitz Tamás – Csótó Mihály – Juhász Lilla – Molnár Szilárd – Rab Árpád – Székely Levente

## Elektronikus közigazgatás – éves jelentés 2006

A BME-UNESCO ITTK éves jelentése a hazai e-közigazgatás helyzetéről a 2006. év végén immár második alkalommal készült el azzal a céllal, hogy értékelje és összegezze a közigazgatás modernizációjában kulcsszerepet játszó információs és kommunikációs technológiai eszközök megjelenése által kiváltott – várt és nem várt – társadalmi és gazdasági hatásokat, értékelje az adott évben elért eredményeket, és reflektáljon a hazai e-közigazgatás fejlődésének irányára, dinamikájára.

*Kulcsszavak:* e-közigazgatás, Európa, Magyarország, éves jelentés

61

## KUTATÁSI JELENTÉS

Csüllög Krisztina – Varga Anikó

### Felmérés a hazai e-közigazgatás lakossági fogadtatásáról

A tanulmány egy reprezentatív kutatás eredményei alapján a hazai felnőtt népesség e-közigazgatásban való jártasságát vizsgálja. Az *online* ügyintézésre vonatkozó általános és specifikus ismeretek (Ügyfélkapu, digitális aláírás) mellett feltérképezi a szolgáltatással kapcsolatos lakossági atti-

tírdőket, az e-közigazgatás használati szintjét és az új lehetőségek jövőbeli elterjedésére vonatkozó lakossági várakozásokat. Az elektronikus szolgáltatások ismertségének és tényleges használatának mérésére a szerzők kidolgoztak egy összetett mutatót, melynek alapján a népesség öt csoportba sorolható. A tanulmány többváltozós elemzési módszerekkel vizsgálja az e-közigazgatási szolgáltatások elterjedésének a lakosság demográfiai jellemzőivel, valamint digitális érettségével való összefüggéseit.

*Kulcsszavak:* online ügyintézés, Ügyfélkapu, digitális aláírás

86

## KONFERENCIABESZÁMOLÓ

Csótó Mihály

**Elektronikus Kormányzat – van-e új a nap alatt?**

97

Kun László

**Konferencia az európai információ-  
és kommunikációmenedzsmentről**

102

Futó Péter

**Szociális informatika az MSzT konferenciáján**

107

Székely Levente

**Egy lépéssel előrébb a digitális tudományos világban:  
szakmai konferencia a publikációk elektronikus  
hozzáférhetőségéről**

114

## KLUB

Juhász Lilla

**Merre tovább, magyar információs politika?**

121

## KLASSZIKUSOK

Z. Karvalics László

**Az információs társadalom gondolatának európai szálláscsinálója**

In memoriam Jean-Jacques Servan-Schreiber (1924–2006)

A tanulmány Servan-Schreiber legfontosabb könyvét, az 1967-ben megjelent *Az amerikai kihívást* középpontba állítva kalauzolja az információs társadalom elméletlettörténetének korai időszakába. A hatvanas évek közepét a „posztindusztriális” állapot nyugtalan fürkészése, az Egyesült Államok hihetetlen tempójú gazdasági és technológiai fejlődésétől megszárdult Európa

identitás- és útkeresése jellemzi. Figyelemre méltó, hogy a „riadót” fújó francia újságíró milyen érzékenyen és autentikusan tájékozódik és tájékoztat a korai információs társadalom legfontosabb területein, s emiatt üzenetei számos vonatkozásban mai napig frissek és aktuálisak.

*Kulcsszavak:* Jean-Jacques Servan-Schreiber, posztindusztriális társadalom, menedzsmenttechnológiák, tudás-ipar, európai versenyképesség

124

SZEMLE

**English summaries of the original Hungarian studies**

137

## Lectori Salutem!

„Az e-közigazgatás többé már nem csupán politikai játékszer, hanem a kormányzás legfontosabb eszköze az európai közigazgatási rendszerek modernizálásához” – mondta Viviane Reding, az EU információs társadalomért és médiáért felelős biztosa 2006. április 25-én Brüsszelben. A szolgáltató állam megteremtése és a versenyképesség növeléséhez hozzájárulni képes, átlátható közigazgatás kialakítása ma már elképzelhetetlen az e-kormányzati eszközök igénybevétele nélkül. A közszolgáltatásokat az állampolgárok igényeinek megfelelően kell átalakítani, hatékonyabbá tenni. A külföldi példák egyértelműen azt mutatják, hogy a közigazgatás korszerűsége egyenesen arányos az e-közigazgatás bevezetésének mértékével. Többek között ennek is köszönhető, hogy az utóbbi években ez a kérdéskör az információs társadalommal kapcsolatos diskurzusok egyik központi témájává vált.

Éppen ezért nagy öröm számunkra, hogy az *Információs Társadalom* immár másodszor ad teret az e-közigazgatás néhány fontos területének a bemutatásához. A 2004-ben megjelent tematikus szám óta az e-kormányzati szolgáltatások óriási fejlődésen mentek keresztül. Három évvel ezelőtt az akkor többnyire még a pusztán létjogosultságát kereső e-közigazgatás alapjait tudtuk csak bemutatni, ma viszont – a témakör megkerülhetetlenségéből adódóan – ebben a tanulmánygyűjteményben már a gyakorlatból adódó tapasztalatok és az eredmények összefoglalása dominál.

A közigazgatás modernizációját számos megoldásra váró gond sürgeti. Az állampolgárok egyre inkább valóban szolgáltató jellegű, minőségi közigazgatást szeretnének, tisztázatlan az állam szerepe, megoldatlan a teljesítmény mérése és értékelése, párhuzamosság jellemzi a szolgáltató oldali folyamatokat és általában a szervezetek működését, az államháztartás jelentős hiánnyal küzd – hogy csak néhányat emeljünk ki a magyarországi közigazgatási reformot egyre égetőbb szükségessé tévő okok közül.

Első tanulmányunk (Z. Karvalics László, Molnár Szilárd és Pintér Róbert tollából) azt mutatja be, hogy az államigazgatási reform sajnos nem kapcsolódik össze kellőképpen az e-közigazgatás eszköz- és célrendszerével, megoldási lehetőségeivel.

Az Európai Unió üzenete egyértelmű: az e-közigazgatással minden állampolgárnak nyernie kell. Az uniós direktívák szerint a hatékony és innovatív közigazgatás a versenyképesség egyik megkerülhetetlen eleme – Juhász Lilla tanulmánya az ezzel kapcsolatos új kihívásokat elemzi.

Z. Karvalics László rövid frása érdekes párhuzamot von az Egyesült Államokban a kormányzati folyamatok és intézmények átalakítása terén eddig megtett lépések és a 21. századi kihívásokra reflektálni képes horizontális kormányzás – Magyarországra is érvényes – imperatívuszából adódó feladatai között.

A magyar közigazgatás sajnos nem nyújt jó teljesítményt: a Világbank 175 országot vizsgáló egyik friss értékelése szerint Magyarország az engedélyezési eljárások hosszadalmassága tekintetében például a 143. helyre került. A megoldásra váró sürgető feladatokat tárta fel a MEH Elektronikus-kormányzat-központ megbízásából elvégzett OECD-kutatás, melynek néhány fontos megállapítását Bogóné Jehoda Rozália ismerteti és értékeli.

Az e-önkormányzatok fejlesztésével kapcsolatban az első Nemzeti Fejlesztési Terv forrásait felhasználó GVOP-pályázatok megvalósításáról szerzett nagyon tanulságos – és elszomorító – tapasztalatokat foglalja össze Krasznai Zsófia és Szakolyi András tanulmánya.

A hazai e-közigazgatás fejlesztésének 2006. évi eredményeit összegzi az ITTK erről a témáról immár második alkalommal összeállított éves jelentése, miszerint Magyarország a 2006. évi nemzetközi összehasonlító elemzésekben – meglepő módon, főleg a hazai információs társadalom fejlődésének kontextusában – jelentős eredményeket ért el. Az ITTK e-közigazgatási kutatócsoportja azonban úgy gondolja, hogy azoknak a pozitív eredményeknek a fenntartása, amelyek

elsősorban a kötelező uniós direktívák teljesítéseként jöttek létre, nem lehetséges anélkül, hogy 2007-ben megkezdődjék a szolgáltató oldali eljárások, ügyintézési folyamatok modernizációja és egyszerűsítése is.

*Kutatási Jelentés* rovatunkban a *Szonda Ipsos* vállalat Infokommunikációs Osztályának a hazai e-közigazgatás lakossági fogadtatására vonatkozóan végzett felméréséről számolunk be. Csüllög Krisztina és Varga Anikó tanulmánya érinti többek között az *online* ügyintézés lehetőségeire vonatkozó ismereteket, valamint az elektronikus szolgáltatások igénybevételére szolgáló Ügyfélkapu tényleges használatát is.

Végül ebből a számunkból sem hiányozhatnak a konferenciabeszámolók és a *Szemle* rovat – ezúttal természetesen az e-közigazgatás témájával foglalkozó rendezvényekből szemezgetünk.



Z. Karvalics László – Molnár Szilárd – Pintér Róbert

# Leszakadóban? Kormányzati reform és információs társadalom Magyarországon

A világban az elmúlt másfél-két évtizedben végbement folyamatok új típusú stratégiai erőteret hoztak létre, ahol egyre inkább az információs társadalom fejlesztésében elért eredmények határozzák meg a hosszú távú versenyképességet, a társadalmi kohéziót, a gazdasági teljesítményt és az életminőséget. A külső és belső kihívások kezeléséhez, a gazdaság életképességének megőrzéséhez, a tőkebefektetések folytatódásához, a hazai „féljóléti” rendszer életben tartásához már nem elég a rendszerváltás után kialakult „ipari korszakos” politikai rutin. S noha az információs kultúrában tapasztalható lemaradás a politikai, a gazdasági és a tudományos elit, valamint a lakosság közös felelőssége, valamennyi érintett a modernizáció legnagyobb beavatkozási képességű szereplőjére, az államra tekint.

## Nehézkes igazodás

Ma Magyarországon a kormányzat és a közszféra tervezési és operatív tevékenységének minősége az információs társadalom megfelelő ütemű fejlesztésének záloga. A kormányzati reform tétje tehát nem egyszerűen a racionális, hatékony igazgatási szerkezetek kiépítése, hanem ezen keresztül a helyes irányba mutató, professzionális stratégiaalkotás és cselekvés, ami választ ad az alapkérdésekre: milyen legyen a magyar információs társadalom, és milyen módon, milyen irányba fejlesszük?

A kormányzati reform elsősorban nem technológiai, hanem szemléleti és szervezeti kihívás, és nemcsak a folyamatok átalakítását kívánja meg, hanem a mögöttük álló tudás-infrastruktúráét is. Nem az informatizálás a cél, hanem a rendszer működési folyamatainak racionalizálása. Az európai uniós „házi feladatok” teljesítése – az alapvető szolgáltatások elektronizálásán túl az egyes akciótervekhez való igazodás – elvileg kedvezne a felülről jövő átalakításnak, de Magyarország lassan és nehézkesen veszi fel a „ritmust”. Hiába alakultak ki a szervezeti reform gócai a Miniszterelnöki Hivatalban (IKB, KITKH, majd EKK) és az informatikai, majd a 2006. évi kormányváltás óta a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban, hiába jelentek meg a „futottak még” tervezési szintjén az információs társadalom építésének programjai és stratégiai (NIS, NITS, MITS), és hiába kezdődött meg az információs korszak „társadalmasítása”, a jelenleginél nagyságrendekkel átfogóbb és tudatosabb gyakorlat kialakítása nélkül nem remélhető előrelépés.

Az igazodási pontok keresésekor több kérdésre is választ kell adnunk. Milyen (információs társadalmi) szemléleti kérdések alakítják az államreformmal kapcsolatos prioritásokat? Hogyan segíti az információs korszak technológiai és eszközkönyezetete, di-

gitális kultúrája az államigazgatási reformot? Melyek az e-közigazgatás reformját gátló tényezők? Mit tehet egy kormányzati reform az információs társadalom fejlesztéséért a közzférán kívül?

## Szemléleti kérdések

A „sikerországok” tapasztalatai alapján három „metszetben” jelennek meg fontos kiinduló szempontok, amelyek az információs társadalom problémaszintjéről vetítenek kikerülhetetlen feladatokat a kormányzati reform „alacsonyabb” problémaszintjére. Magával a kormányzattal kapcsolatban ilyen feladat

- az informatikai megoldásokon messze túlmutató, korszerű információ- és tudásmenedzsment-megoldások bevezetése és folyamatos fejlesztése,
- a megfelelő nemzetközi (különösen európai) interoperabilitás biztosítása,
- a „vállalkozó állam” (*government entrepreneurship*) szerepkörének betöltése, különböző vagyonelemek (ingatlan-, adat- és tudásvagyon) bátor „forgatásával”,
- a demokratikus potenciál növelése, a közhivatalok legitimációjának megerősítése ügyfélközpontú szolgáltatási szemlélettel, helyi ügyintézési központokkal, az intermedáció erősítésével, személyre szabott szolgáltatásokkal és az állampolgári igények figyelembevételével, valamint
- a nyilvánosság új típusú kezelése és a transzparencia.

Sok lehetőséget nyit meg a mátrixszervezetekre emlékeztető *szinergiák megteremtése és intézményesítése*, elmosva az egyes ágazati politikák közötti határokat és ésszerűsítve fontos projekteket. (Ilyen lehetőségek például: közmunka segítségével lefektetett közösségi tulajdonú üvegszálhálózatok, foglalkoztatási programok részeként történő digitalizálás.)

A kormányzati reformnak úgy kell alakítania a szervezeteket és a folyamatokat, hogy a gazdaság általános élénkítése mellett a különböző versenyszabályokat nem sértő módon hozzon létre új formákat

- a jelen és a jövő domináns ágazatához, az információs- és tudásszektorhoz tartozó magyar termelő és szolgáltató vállalatok nemzetközi versenyképességének megerősítésére,
- a közoktatás, a felsőoktatás, a kutatás-fejlesztés és a kultúra területének stratégiai erőforrásként és „befektetési célpontként” való felfogásához és az ennek megfelelő prioritások biztosításához.

Az információs kor kihívásai a társadalompolitika intézményrendszerének radikális átalakítását követelik meg:

- a hagyományos, maradványelvű szociálpolitika helyett offenzív tudásvagyon-gazdálkodással,
- a fenntarthatóság követelményének a tervezés és végrehajtás minden szintjére való beépítésével,
- a társadalmi igazságosság és az esélyegyenlőség növelésének az információs kor igényeihez alkalmazkodó formáival.

## E-közigazgatás: alternatíva nélkül

Az ügyfélkapcsolati rendszerek kiterjesztése, a szolgáltatások gyors és egyszerű eljuttatása az állampolgárokhoz, a szolgáltató oldali kommunikáció, valamint az adatok tárolása, továbbítása és feldolgozása ma már csakis a modern információs és kommunikációs technológiai eszközök segítségével oldható meg.

A közigazgatás modernizációja két egymástól elválaszthatatlan területet ölel fel: a szolgáltató oldali, vagyis a közigazgatáson belüli folyamatok modernizációját, valamint a felhasználó oldali, az ügyfél és a közigazgatási szervek kapcsolatában megjelenő szolgáltatások fejlesztését. Ez a két feladatkör szorosan összefonódik egymással.

Magyarországon a közigazgatási eljárásról szóló törvény (KET) értelmében 2005 novemberétől az ügyfélnek nem kell a hivatalok között ingáznia különböző adatokért. Ha azok valahol már szerepelnek az állami, illetve az önkormányzati adatbázisokban, az állampolgár ismételten nem kötelezhető a beszerzésükre. Sürgető feladat a sok helyen használt szolgáltatások, valamint a minden intézmény működésében szerepet játszó és azonos funkciót betöltő belső folyamatok közös platformjainak, felületeinek és szabványos megoldásainak kidolgozása (például az informatikai alkalmazások, a pénzügyek, az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás, a közbeszerzés, a létesítmények kezelése és a jogi ügyek területén). Folytatni kell az egységes ügyiratkezelés kialakításának szabályozását és standardizálását, főleg az önkormányzatok esetében. A szolgáltató oldali modernizáció nélkül reménytelen lesz betartani a KET előírásait, reménytelen lesz proaktív, ügyfélorientált felhasználó oldali szolgáltatásokat várni a közigazgatástól.

Kevés országban indulnak el úgy a közigazgatás elektronizációját célzó projektek, fejlesztési programok, hogy társadalmi-gazdasági hatásukat azonnal vizsgálják is, viszont az utóbbi időben az Európai Unióban jelentős erőfeszítések történtek ennek a helyzetnek a megváltoztatására. Az elektronizált közigazgatás révén (az elektronikus úton lebonyolított közbeszerzési eljárások nélkül is) megtakarítható a költségek több mint 5 százaléka, így az e-szolgáltatások elterjedtsége valóban fontos kérdésként vetődik fel. Egyre több gyakorlati példa igazolja, hogy az elektronikus szolgáltatások komoly anyagi megtakarításokat eredményeznek.

A felhasználói oldalon az állampolgárok és az üzleti szereplők számára legfontosabb előnyként a gyorsaság (az időmegtakarítás) és a minőségi, rugalmas szolgáltatás követelménye jelenik meg az e-közigazgatási szolgáltatásokkal kapcsolatban, amit papíralapon, egyetlen mamutszervezettel nem lehet megvalósítani. A felhasználói elégedettség legfontosabb eleme a sorbanállási effektus megszüntetése.

Az Európai Unióban 2004-ben összesen 20 ezer magánszemély és több mint 28 ezer vállalkozás megkérdezésével végzett „eGovernment-impact survey” elnevezésű felmérés eredményei szerint a társasági adó online bevallása révén már eddig is évi 7 millió órát takarítottak meg azok az európaiak, akik kipróbálták az elektronikus módszert. Ha minden tagországban általánosan elterjedtté válik az eljárás, az akár évi 100 millió órányi időmegtakarítást is jelenthetne. Az európai cégek pedig félmillió eurót spórolhatnának meg évente, ha a forgalmi adó bevallását online intéznék. Egyetlen ügy elektronikus úton történő intézése révén átlagosan egy órát takaríthat meg egy vállalkozás vagy egy magánszemély.

Magyarországon az APEH élen jár az e-adózás bevezetése terén, ezzel nincs is gond. Inkább az egyéb rendszerek (például az önkormányzatok helyi adói, a társadalombiztosítás, az egészségügyi pénztár) vannak óriási lemaradásban. Ezeknek a szolgáltatásoknak az elektronizációja azért is fontos lenne, mert (jótékony) kényszerrel hatna a polgárokra *online* szolgáltatási formáknak az igénybevételére.

## A reformot gátló tényezők

### A közigazgatás és a politika alacsony szintű előremutató tudatossága

A közigazgatás reformja, illetve modernizációja nem kötődik össze az elektronikus közigazgatási szolgáltatások eszközeinek és lehetőségeinek a hangsúlyozásával, tudatosításával, holott az említett célok eléréséhez minden fejlett országban segítségül hívják az IKT-eszközöket. Magyarországon még azokban az esetekben is jelentős lemaradás figyelhető meg, amelyekben egyébként a törvényhozás példamutató előrelátással hoz meg jogszabályokat. Ilyen az elektronikus információszabadságról szóló törvény, melynek végrehajtását nagyon kevés minisztérium veszi komolyan. A feladat tehát látszólag egyszerű: a közigazgatásnak csak be kell tartatnia a haladó szellemű törvényt!

### Állampolgári igények: a tudatosság hiánya

Magyarországon a felnőtt lakosságnak több mint a fele gondolja úgy, hogy a digitális világ nem nyújt számára semmi lényeges, általa igényelt lehetőséget. Körülbelül két éve alig csökken azoknak az aránya, akiknek igen kevés közvetlen kapcsolata van az információs társadalom jellegadó technológiai alapszisztemével. Az internetet jelenleg egyáltalán nem használó állampolgároknak több mint a fele lakik olyan háztartásban, ahol sem internet, sem számítógép, sem internetező személy nincs. Szomorú adat, hogy az internetet nem használók nagyobbik részét soha, senki nem akarta eddig személyesen meggyőzni arról, hogy a világháló hasznos dolog lehet számára.

Az igényteremtést kell segíteni, ezt pedig a nem ingyenes, de kedvezményes oktatással és az információs társadalom humán infrastruktúrájának fejlesztésével lehet elérni. Az utóbbira már van remek példa az IT-mentori szakmai képzés elindításával, de még sok hasonlóra lenne szükség.

### A köztisztviselők ellenállása

Az IKT-eszközök segítségével történő közigazgatási modernizáció nem hagyhatja érintetlenül a köztisztviselőket és a közalkalmazottakat sem. Magyarországon a közszolgálatban ma – az állami vállalatok alkalmazottait nem számítva – 200 ezer fővel kevesebben dolgoznak, mint 1988-ban. Tizenhét év alatt a közintézményi szféra dolgozói létszáma 300 ezer fővel csökkent, a közhatalmié viszont 150 ezer fővel nőtt, azaz a meg-

szaporodott feladatok ellátását elsősorban a létszám növelésével, nem pedig a szolgáltató oldali folyamatok racionalizálásával oldották meg.

Kevés figyelem összpontosul arra, hogy a közigazgatás informatizációja elsősorban a szervezeti folyamatok modernizálását, ésszerűsítését, hatékonyabbá tételét jelenti, ami nagyon sok esetben inkább attitűdbeli, kulturális és munkaszervezési változásokat igényel. Ez a folyamat pedig jóval hosszabb, mint egy informatikai rendszer felállítása, így erre a területre sokkal jobban kell koncentrálni.

## Az állampolgári igények megismerésének hiánya

Hazánkban teljes mértékben hiányoznak az erre irányuló kutatások, felmérések. Az ország viszonylag jól (bár többnyire alacsony, vagyis még nem tranzakcionális szolgáltatási szinten) teljesíti az Unióban pillanatnyilag előírt 20 minimális közigazgatási szolgáltatás elektronikus úton való elérhetőségének biztosítását, azonban ez a szám a következő hónapok során több százra fog ugri. Pillanatnyilag Magyarországon nem ismertek azok az állampolgári felhasználói igények és elvárások, amelyekre támaszkodva meg lehetne kezdeni a fejlesztési programok kidolgozását, meghatározva fő irányukat és prioritásaikat. Ugyanakkor az Unióban máris kiemelt prioritást kapott a befogadó e-közigazgatás koncepciója, ami mögött az a cél húzódik meg, hogy az eddigieknél sokkal jobban vegyék figyelembe a felhasználók igényeit. Néhány alapkutatás elvégzésére tehát feltétlenül szükség van.

## Alacsony szintű tudásmenedzsment, humánerő-fejlesztés és -képzés a közigazgatáson belül

Az utóbbi évtizedekben mind a fejlett, mind a fejlődő országokban nagy hangsúlyt kapnak az átfogó közigazgatási reformtörekvések (*New Public Management*). A közigazgatási és a kormányzati munka újragondolása és gyakori átszervezése lehetővé teszi, sőt egyenesen sürgeti a privát szektorban a tudásmenedzsment terén szerzett tapasztalatok (szemlélet, modellek, eljárások) adaptációját. A kormányzati üzem korszerűsítése és az ezt támogató új szervezeti kultúra a technológiai fejlesztési programok, az új menedzsmentmódszerek, illetve a kezelendő tárgykörök komplexitása miatt csakis egy tudásközpontú fordulat révén születhet meg.

Az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások tartalmi menedzselése, valamint az egykapus e-kormányzati szolgáltatások kialakítása hatékony adat-, információ- és tudásmegosztást, illetve együttműködést igényel a különböző intézmények és az egyes szereplők között. A közigazgatási munka racionalizálását és a működési költségek csökkentését célzó reformok sürgetik az intézmények tevékenységi körében meglévő átfedések és a redundancia kiszűrését, illetve kiküszöbölését. A fenti célok megvalósításához nélkülözhetetlen az egységes, de legalább kompatibilis technológiai platform kialakítása és a központi koordináció.

A közérdekű adatok olyan üzletileg is hasznosítható adatvagyonként állnak elő a közszféra szervezeteinél, amelynek a hasznosítása mind a piaci szereplőknek, mind a

közszférának igen fontos lenne. A piaci szereplők számára a megfelelően osztályozott közérdekű adatok értékkel bírnak.

A fenti hármasként megjelölt megvalósulást a kormányzati információ- és tudásmenedzsment jelenlegi helyzetképeinek alapos átvilágítás alapján történő felrajzolása segíthetné a legjobban, melynek alapján kidolgozható – az adott kérdéskörben nagy hatáskörrel rendelkező megbízott vezető irányításával – a kormány tudásmenedzsment-stratégiája.

## A széles sávú hozzáférés hiánya

Az Európai Bizottság direktívái évek óta világosak, hiszen mind az *eEurope2005*, mind az *i2010* az elsők között emeli ki a széles sávú internet eléréséhez szükséges infrastruktúra fejlesztését és az e-közszolgáltatások elterjedését alapvetően befolyásoló szolgáltatási árak letörését. Az uniós átlageredmények biztatók, ugyanakkor még messze nem elégségesek ahhoz, hogy Európa (és az Unióban a sereghajtók között kullogó Magyarország) versenyben maradjon a tengerentúllal, Ázsiával. A széles sávú előfizetések aránymutatója a népességhez viszonyítva az EU 25 országában 2005-ben közel 11 százalék volt, míg az USA-ban 13, Kanadában 20, Japánban 16, Koreában pedig 30 százalék. Magyarországon ez a mutatószám 2006 végén érte el a 10 százalékot.

A végfelhasználók szintjén az internetszolgáltatók, valamint a hozzáférést biztosító egyéb technológiai lehetőségek versenye Magyarország településeinek döntő többségében még nem valósult meg. Különösen fájó, hogy a kistelepülések esetében az elmúlt években nem történt áttérés az olcsóbb, alternatív (elsősorban száloptikás, illetve vezeték nélküli) technológiák megjelenésében, bármennyire ez felelne is meg leginkább az Európai Unió direktíváinak.

Már-már voluntarista módon kell tehát támogatni a szabályozás eszközeivel a Wi-Fi, az üvegszál és egyéb alternatív technológiák elterjedését. Hamarosan jelentős fejlődésnek indul például a digitális televíziózás is, amit az önkormányzatok nagyon hatékonyan felhasználhatnának az állampolgárokkal való kommunikációban. Erre már most fel lehetne készülni a megfelelő szolgáltatások kialakításánál.

## A back-office és front-office folyamatok koordinálatlan fejlesztése, az interoperabilitás hiánya

A jövőben össze kell hangolni a mesterségesen szétválasztott központi és önkormányzati közigazgatás sok esetben párhuzamos elektronizációját is. A fejlesztési politika koordinálatlansága különösen az európai uniós források szétosztásával történő fejlesztési programok esetében mutatkozik meg, így az egymással kommunikálni nem képes rendszerek itt is problémákat fognak szülni. Ugyanez a helyzet a koordináció nélküli nagy rendszerek párhuzamos fejlesztésénél is. Több mint 40 e-önkormányzati fejlesztési program indult az országban, összesen több milliárd forint ráfordítással, a közszolgáltatások *online* elérhetősége az önkormányzatok esetében mégis még mindig gyerekcipőben jár. Óriási gondot jelent, hogy a helyi szinten kialakított informati-

kai rendszerek egy része nem lesz képes összekapcsolódni sem az Ügyfélkapuval, sem egymással, sőt a nagy államigazgatási rendszerekkel (BM, OEP, TB stb.) sem. Ezeknek a fejlesztési akcióknak a koordinálását sajnos senki sem felügyelte az államigazgatásban.

### A középkorú és a kistelepüléseken élő állampolgárok érdeklődése nem találkozik megfelelő kínálattal

Az internet alacsony elterjedtségi mutatói ellenére az elektronikus közigazgatási szolgáltatások nagyobb mértékű igénybevétele lehetne az a húzóágazat, amely a korszerű infokommunikációs eszközök használata, esetleg az ilyen eszközökbe való beruházás felé terelhetné a „most-még-nem-felhasználók” népes táborát. A lakosságnak majdnem a fele pozitívan viszonyul az elektronikus ügyintézéshez, az elektronikus kormányzati és önkormányzati szolgáltatások meglétével tisztában lévő állampolgárok 40 százaléka tervezi, hogy a jövőben ki is próbálja őket.

Előrelépést ezen a téren az olyan *online* közigazgatási szolgáltatások támogatása, ösztönzése jelenthet – például adókedvezmények biztosításával –, amelyek iránt a középkorú vagy idősebb potenciális felhasználók között nagy az érdeklődés.

### Nagyon gyenge digitális írástudás Magyarországon

Magyarország az EU egyik negatív listavezetője: nálunk a lakosság 57 százaléka soha nem használt még számítógépet, 66 százalék nem tekinthető internetezőnek. A lakosságnak mindössze 30 százaléka vett részt olyan tanfolyamon az elmúlt néhány évben, amelyik számítógépes ismereteket is nyújtott – ez az arány a skandináv országokban 55–70 százalék között van, míg az uniós átlag is eléri a 40 százalékot. Nem sokkal jobb a helyzet a munkahelyi számítógép-használatban sem: hazánkban a munkavállalók mindössze 29 százaléka használ számítógépet a munkája során, amivel szintén az utolsó országok egyike vagyunk az Unióban.

A gyógyír: képzés – lehetőleg a foglalkoztatáson keresztül – a lehető legtöbb állampolgárra kiterjesztve, de főleg a munkanélküliek, az alacsony iskolai végzettségűek, a gyeseen lévők és a kisebbségek körében.

### Az ismeretlen elektronikus aláírás

Az elektronikus aláírásról a felnőtt magyar lakosság egyharmad része hallott már, azonban ezt a szolgáltatást a legutóbbi felmérések során megkérdezettek alig 2 százaléka vette igénybe eddig. Hiába hallott már minden harmadik felnőtt magyarországi lakos az elektronikus aláírásról, a fogalom jelentésével a megkérdezettek nagy többsége még mindig nincs tisztában. Mindez erőteljesen összefügg a szolgáltatás csekély mértékű használatával: 100 internetező közül ma mindössze 6 fő rendelkezik tapasztalatokkal az elektronikus aláírással kapcsolatban.

Az elektronikus aláírást ma még nem használó vállalatok döntő többsége, mintegy 92 százaléka állította azt, hogy náluk eddig még nem merült fel igény ez iránt a szolgáltatás iránt. A digitális hitelesítést már alkalmazó vállalkozások csaknem kétharmada (65 százalék) a hatóságokkal tartja a kapcsolatot az e-aláírás segítségével.

Egyes kiemelt célcsoportok – például a vállalkozók, a munkavállalók, az egyetemisták és a főiskolások – számára adható ingyenes digitális aláírás nagy lökést jelenthetne az új „kultúra” elterjedésében.

## Kormányzati reform a közszférán kívül

Olyan kormányzati reformra van szükség, amely a pozitív külső hatások kihasználására törekszik, és kisugárzó erejét tudatosan kívánja érvényesíteni a közszférán kívül is.

Erre az információs és kommunikációs technológiák (IKT) terén konzervatív magyar társadalomban számos lehetőség kínálkozik úttörő alkalmazások bevezetésével és az új eszközök használatában előljáró példamutatással. Ezt hatékonyan egészíti ki az IKT-eszközök széles körű használhatóságának népszerűsítése, az előretekinthető tudatosság növelése (*awareness raising*). Ennek sikere az új környezet iránti társadalmi bizalom növekedését, az IKT-vonatkozású biztonságérzet javulását és ezen keresztül közvetve az e-gazdaság térnyerését is elősegíti.

A közigazgatás és általában a közszolgálat területén az információs írástudás javítása hatással van a dolgozók közvetlen családi és rokoni, baráti hálózataira is, így a technológiai innovációk hálózatos terjedésével az IKT-használat nem felülről, hanem belülről, lokálisan ösztönözhető.

A helyben hozzáférhető közszolgáltatások és a közvetlen előnyöket nyújtó elektronikus szolgáltatások kiterjesztése, a demokrácia új, elektronikus eszközeinek és formáinak terjedése hasonlóképpen segítheti a digitálisan írástudatlanok felzárkóztatását, ezen keresztül pedig a társadalmi részvétel erősödését és a felelősségvállalás növekedését is. A kormányzati reformnak ez különösen fontos, de jelenleg jellemzően háttérbe szoruló feladata.



**Z. Karvalics László**

Történész, az információs társadalom kutatója. A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Információ és Tudásmenedzsment Tanszékének vezetője, az 1998-ban alapított ITTK (Információs Társadalom- és Trendkutató Központ) igazgatója 1998–2005 között. 1992 óta az Információtörténelem Műhelykurzus vezetője. Az információs társadalommal foglalkozó különféle kurzusok tananyagának kidolgozója, számos szakkönyv és tanulmány szerzője. Legutóbb megjelent könyve: *Bevezetés az információtörténelembe* (Gondolat, 2004). „Kiváló Oktató” (1999), 2000-től Széchenyi-ösztöndíjas. Az információs társadalom témakörében végzett, nemzetközileg elismert kutatásaiért 2004-ben a Magyar Köztársasági Érdemérem Polgári Tagozatának Lovagkeresztje kitüntetést kapta. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács tagja. 2005-ben habilitált az ELTE-n.

E-mail: zkl@itm.bme.hu

**Molnár Szilárd**

Szociológus, jelenleg az ELTE TáTK Szociológia Doktori Iskola hallgatója. 1998 óta dolgozik a BME-UNESCO Információs Társadalom- és Trendkutató Központban, 2006-tól mint kutatási igazgató. Főbb kutatási területei: társadalmi tőke, civil társadalom, teleházak, esélyegyenlőség, e-közigazgatás. Több szakmai műhely vezetője, a Telefalu közösségi honlap társszerkesztője, a Magyar Zoltán e-Közigazgatástudományi Egyesület elnökségének tagja, a Magyar Kommunikációtudományi Társaság alapító tagja.

E-mail: molnar.szilard@ittk.hu

**Pintér Róbert**

Szociológus és politológus, 1998 óta a Budapesti Műszaki Egyetemen működő Információs Társadalom- és Trendkutató Központ munkatársa, 2006-tól tudományos és stratégiai igazgatója. 2001–2005 között az Információ- és Tudásmenedzsment Tanszék tanársegédje, 2006. januártól adjunktusa. Számos hazai és nemzetközi kutatási program résztvevője. 2005-ben fejezte be tanulmányait az ELTE Szociológiai Doktori Iskoláján. 2005 nyarától az *Információs Társadalom* című folyóirat főszerkesztője. Kutatási területei: az információs társadalom elmélete, Magyarország és az Európai Unió információs társadalmi fejlettsége és politikája, új média, internetkultúra, internetpolitika és internetgazdaság, észak-európai információs társadalmak, elektronikus demokrácia.

E-mail: pinter.robert@ittk.hu

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 világszűrés 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-kezdeményezés (*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 területtel emelkedett, azonban az e-kormányzati politika tervezésének új irányvonalára 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 költséghímélő *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* javaslataival<sup>1</sup> 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-

<sup>1</sup> 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 társadalmasításának 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 keretébe 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 elektronikussá tételét és az eljárások legalább felének az interneten keresztül történő lebonyolítását irányozzák 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

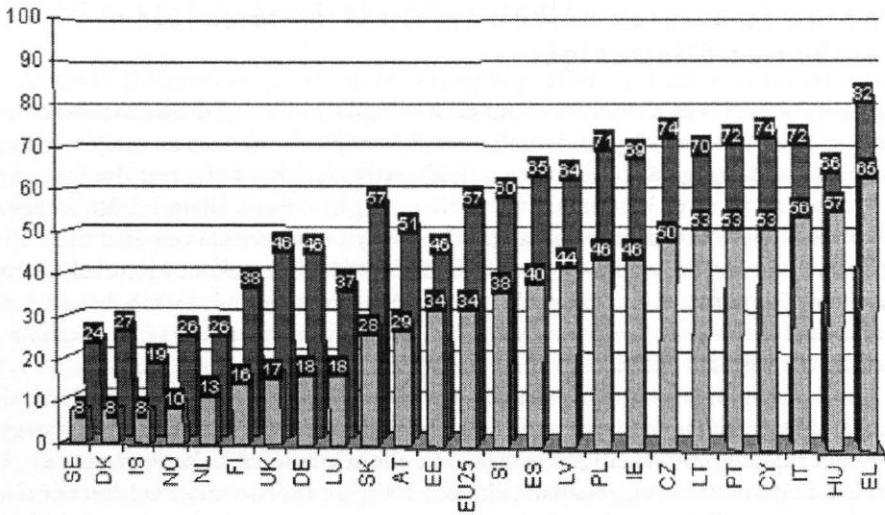
Az információs és kommunikációs technológiák széles körű alkalmazása és különösen az állami intézményrendszer racionalizációját és transzparenciáját elősegítő elektronikus közigazgatás bevezetése a deliberatív alapokra helyezett demokrácia kiteljesedésének ígéretét hordozza, ami az állampolgárok és az 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 „ki-nevelésével” 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 azal, 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 rejtelmeibe 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.<sup>2</sup> 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 kommunikáció 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 kívánásokat.

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-

<sup>2</sup> 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



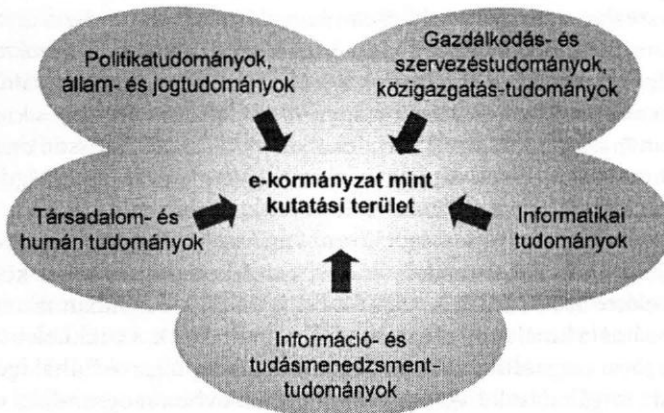
e-közigazgatás fejlesztése érdekében eddig végrehajtott és a következő évekre tervezett beruházások volumene alapján a tanulmány készítői arra számítanak, hogy az északi és a nyugati országok előnye tartós marad a közép- és kelet-európai államokkal szemben.

Az e-kormányzati beruházások volumene Közép- és Kelet-Európában 2004 és 2010 között<sup>3</sup>

	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.<sup>4</sup> 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

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

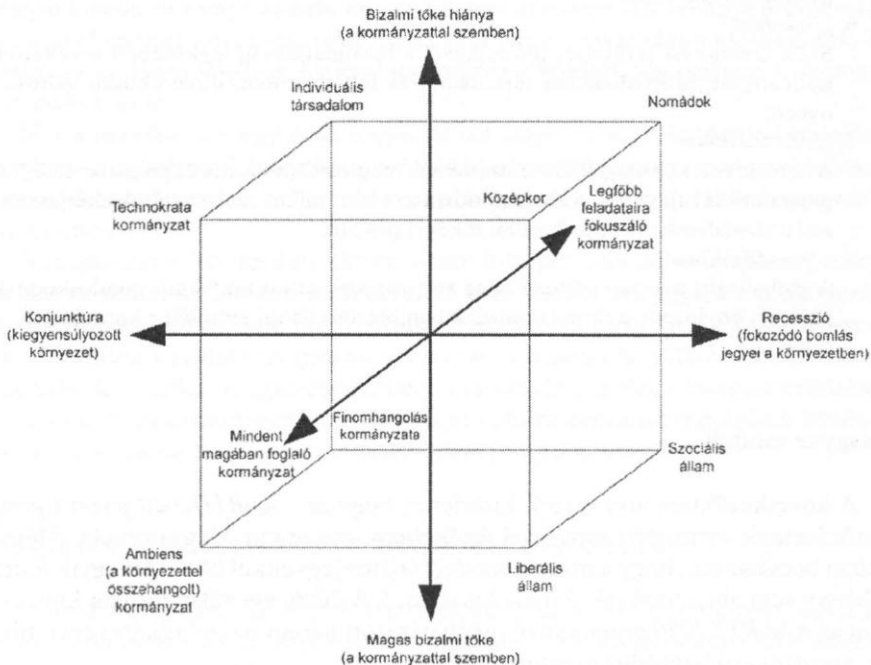
<sup>4</sup> Forrás: Second draft of roadmap: visions, scenarios and measures – draft version of 8 August 2006. <http://www.egovrtd2020.org/>

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 bizalom, a kölcsönösség, az együttműködés és a részvétel meglétét vagy hiányát mutatja.
3. *Kormányzati hatáskör*: a kormányzat beavatkozási politikája alapján ez a problémátér a kizárólag a legfőbb feladataira fókuszáló (*core-business*) kormányzattól a mindent magában foglaló (*all-inclusive*) kormányzatig terjed.



3. ábra.<sup>5</sup> E-közigazgatási forgatókönyvek

<sup>5</sup> 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, sztranszparens, de bizonyos korlátok közé szorított politikát folytat, ami találkozik az állampolgárok igénylésével.

2. „*Individuális társadalom*”

A kizárólag az alapvető állami feladatok ellátására szorítókozó 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 szervesületlen 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 viszonyrendszerre 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 középút 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 nívóvuma 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](http://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 „közmű” 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 használatára.

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](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](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](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](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](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](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](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](http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/working_paper_beyond_2005.pdf)

### **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@ittk.hu](mailto:juhasz.lilla@ittk.hu)

Z. Karvalics László

# A horizontális kormányzás imperatívusza – új Hoover-bizottságok felé

A Google 2006 júniusában jelentette be, hogy külön keresőprogramot fejlesztett ki az amerikai szövetségi dokumentumanyag internetes használatához az érdeklődő polgárok és a szolgáltatást ugyancsak igénylő kormányzati tisztviselők számára. Ugyancsak elgondolkodtató, hogy egyes kormányzatoknak már olyan állampolgárokkal kell számolniuk, akiknek a háttérismeretei és az adatokhoz való hozzáférési lehetőségei jócskán meghaladják azt a szintet, amellyel bármelyik tisztviselő rendelkezett alig néhány évvel ezelőtt.

Ennél is fontosabb azonban az, hogy a kormányzaton belüli igény és a kívülről jövő megoldás rávilágít az állami bürokrácia számos diszfunkciójára.

Robert S. Walker a *21st Century Trust* által Washingtonban *The Meaning of the 21st Century* címmel rendezett konferencián, 2006. október 28-án elhangzott előadásában<sup>1</sup> felidézte a második világháború után Truman elnök által felállított *Hoover-bizottság*ot, amelyik 1947 és 1949 között 18 független jelentésben javaslatokat tett a kormányzati folyamatok és intézmények nagymértékű átalakítására, s ezek nagy része néhány éven belül meg is valósult. 1953 és 1955 között – immár Eisenhower elnök – újra felkérte Hoovert, hogy ismételten gondolják végig a szükséges átalakulásokat.<sup>2</sup> A 19. századi amerikai politikai intézményrendszer így vált alkalmassá a 20. század második felét jellemző kihívások kezelésére. Ma az Egyesült Államok (és természetesen a világ számos más országa is) hasonló válaszút előtt áll: ezúttal azonban a 21. század követelményeihez kellene igazítani a kormányzat működését, a folyamatok és az intézmények radikális átalakításával és megújításával.

Walker szerint az új „paradigma” legfontosabb vonása a *horizontális jelleg*. A magánvállalatok már jó ideje szembesültek ezzel a kihívással, és számos hatékony megoldást dolgoztak ki a részlegekre tagolódo, „divizionális” intézményi szervezeti rendszer mind nyilvánvalóbb hátrányainak megszüntetésére. A legismertebb megoldás az úgynevezett *mátrixszervezet* lett, ami a vertikális struktúrát horizontális elemekkel frissítette fel – úgy, hogy a szervezetekben sokaknak „többszörös” identitása lett: egyidejűleg ide is és oda is tartoztak.

Mostanra eljött az idő, hogy a hasonló szerkezetű nyomásra a kormányzatok hasonló válaszokat adjanak (ahogy mindig is a vállalati szervezeti újításokból „importál-

<sup>1</sup> Lásd Walker, Robert S. (2006): The Super Solution to Government Dysfunction. *The Ripon Forum*, August/September, 3.

<sup>2</sup> Érdekeség, hogy 1962-ben Kaliforniában *Little Hoover Commission* néven jött létre a hasonló funkciójú bizottság, amelyik azonban nem ad hoc szakmai műhely, hanem folyamatosan működő, üléselő és javaslatokat készítő állami szervezet. <http://www.lhc.ca.gov/lhc.html>



ták” a saját megoldásaikat). A gyors és szakszerű reakciót igénylő kérdések összetettsége és természete egyre több ponton vár makroszintű kezelésre, miközben a kormányzatok mind a mai napig csak a „mikromenedzsmentre” szakosodtak. A szervezeti tagoltság a rivalizálás felé tolja az egyes szereplőket, s eközben mindig hátrányt szenved a „közjő”.

Walker javaslata: egy új Hoover-bizottság felállítása, s ez az üzenet valamennyi kormánynak arról szól, hogy haladéktalanul kezdje meg a maga „Hoover-bizottságainak” az összeállítását. A *komplexitással megbirkózni képes új szervezeti megoldások keresésének az e-kormányzati programok szemléletét megalapozó* princípiummá kell válnia a következő években.

## A horizontális kormányzás irányába vezető út

Addig is, amíg ezek a munkálatok elindulnak, Walkernek van elképzelése arra, hogy a jelenlegi kormányzati struktúrában milyen átmeneti lépésekkel lehetne ideiglenes válaszokat adni a kihívásokra. Öt szupertárca (*super-secretaries*) létrehozását kezdeményezi, amelyek nem bürokratikus intézmények, hanem vezetőiknek nagy döntési és utasítási szabadságot adó szakértői-tanácsadói tudáscentrumok volnának. A szupertárcák révén friss tudáskészletek és elmélyült rendszerszemléletű megközelítés alapján lehetne „felülről” instruálni a kormányzati gépezetet, azt hatékonyabb és korszerűbb működés felé terelgetve.

E „szupertárcák” előképeit éppen az információs társadalom tervezésének korai szakasza teremtette meg. A hagyományos minisztériumi struktúra alkalmatlan volt az információs társadalom és a gazdaság komplex fejlesztési feladatainak kezelésére, ezért addig is, amíg a megfelelő intézményrendszer nem alakult ki, úgynevezett „irányító testületek” vagy „operatív bizottságok” (*steering committees*) irányították a tervező és a végrehajtó munkát.<sup>3</sup> Ezek – jellemzően miniszterelnöki vezetéssel – a négy-öt kulcstárca (az oktatási, kulturális, gazdasági, „telekommunikációs” minisztériumok) vezetőit, valamint az információáramlásban kulcsszerepet játszó alapintézmények (nemzeti könyvtár, statisztikai hivatal, technológiai-innovációs csúcshivatalok) felelős döntéshozóit

<sup>3</sup> Magyarországon a civil kezdeményezéssel indult 1995. évi NIS (Nemzeti Informatikai Stratégia) nyomán jelentkeztek törekvések ilyen grémium létrehozására. A kormányzati munka informatizálásának kérdése átmenetileg létrehozott tárcák feletti integrációs szintet, de az informatikai infrastruktúra „hétköznapivá válásával”, felszínesen sikeres „implementációjával” ez a nyomás megszűnt. A 1030/1996. (IV. 12.) sz. kormányhatározattal létrejött Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács még távolról sem említett *steering committee*-re: tagjai nem kormányzati döntéshozók, hanem szakértők, és jogköre csak a véleményezésre terjed ki, nincs beleszólása sem a döntésekbe, sem a végrehajtásba.

<sup>4</sup> Néhány esetben – a „társadalmasítás” jegyében – újságírók, illetve az akadémiai-egyetemi szféra képviselői is ismert közéleti szereplők is meghívást kaptak. A *steering committee*-k „tipikusan” Délkelet-Ázsia feltörekvő országaiban váltak standard szervezeti megoldássá (de Nyugat-Európában is sok helyen találkozhattunk ilyennel a kilencvenes évek második felében). Az Atlanti-óceán amerikai oldalán inkább *ad hoc* bizottságok, az Európai Unióban pedig egy viszonylag gyorsan függetlenné önálló igazgatóság (DG-XIII.) látja el a feladatot – természetesen alacsonyabb szintű kormányzati prioritással, mint egy „tárcák fölét” emelt, nagy jogkörrel és irányítási jogosultsággal rendelkező testület.

fogták össze,<sup>4</sup> éppen azért, hogy a „tárcafeletti” kérdésekben legyen egy valóban az egyes tárcák feletti hatáskörű szakmai és döntési központ, amely képes a szükséges átalakítást levezényelni.

Evvél párhuzamosan a horizontalitás mint elv megjelent az Európai Unió tervezési és pályázati gyakorlatában is. Mindmáig nagyobb eséllyel jut előre az a projekt, amely hitelt érdemlően bizonyítani tudja, hogy a *környezeti*, az *esélyegyenlőségi* és a *nemek szerinti (gender)* metszetekben pozitív hatásai vannak. Ez a fajta „priorizálás” – részeredményei ellenére – sajnos többszörösen kontraproduktív. Jellemzően nem szerves kapcsolatot eredményez különböző projektdimenziók között, hanem sok esetben *kényszertematika-ként* jelenik meg, melyekben a valóságos tartalom hiányát izzadságszagú verbális bravúrok próbálják leplezni. Evvel párhuzamosan diszkontálódik e három terület valódi politikai súlya, s az az illúzió erősödik meg, hogy megfelelő kezelésükhöz sikerült egyfajta „intézményi garanciát” teremteni. Eközben jól látszik, hogy korszerű szervezeti képviselő hiányában ezek a horizontális kérdések mindig alacsonyabb rendűek maradnak a nagy vertikális struktúráknál, elsősorban és leginkább a gazdaságpolitikához képest, amelynek saját hatalmi és érdekszerkezete játszva felülírja a környezeti vagy esélyegyenlőségi szempontokat.

## Magyarország, 2006 – látkép

A horizontális elv felé történő intézményi elmozdulást Magyarországon sok minden teszi nehezebbé, mint az euroatlanti térség és az ázsiai kis tigrisek világában. Az *atavisztikus érdekvizonyok fékező hatását a szélsőséges pártpolitikai megosztottság* erősíti fel, és nem kedvez egy kezdeményezéssé érő szemléletváltásnak *a magyar közsféra elképesztő menedzsmentdeficitje és a hosszú távú tervezés mintázatainak a politikai kultúrából való teljes mértékű kikopása* sem.

A „horizontális elvet” ráadásul diszkreditálni látszik az elmúlt időszak két látványos szervezeti kudarca: az Unió integrációs törekvéseinek és az információs társadalommal összefüggő programoknak (két „klasszikus” horizontális területnek) a divizionális vesszőfutása a kormányzaton belül. A közigazgatás „szervezeti emlékezete” (*corporate memory*) szinte kizárólag kellemetlen és rossz tapasztalatokat őriz a tárcaközi térben bolyongó és átmenetileg hol ilyen, hol olyan szervezeti formát öltő, tisztázatlan és méltatlan felelősségi, hatásköri, illetékességi és költségvetési térben mozgó területekkel kapcsolatban. Nem véletlen, hogy ezek az anomáliák képződtek le a Nemzeti Fejlesztési Terv stratégiai, programalkotási és konceptuális háttérmunkálatai során is, az „operatív programért” folyó harcra egyszerűsítve le az információs szektor fejlesztési és identitási megfontolásait.

Ám van néhány olyan sajátosság is, ami kedvező „nekirugaszkodási felületet” kínálna a horizontális struktúrák felé való elmozdulásnak. A szolgáltató közigazgatást zászlajára tűző kormányzati reform módot kínál arra, hogy a kérdés legalább *a narratívák szintjén* megjelenjen. Talán gondolkodni, érvelni, vitatkozni lehet majd egy adekvát, rugalmas, minden ízében modern kormányzati struktúra megteremtésének elodázhatatlanságáról, ami nem merül ki a tárcakarcsúsítás, leépítés és racionalizálás, a „kisebb, de hatékonyabb állam” felületes kvázidiskurzusaiban, a létrehozott-meg-

szüntetett minisztériumok, átcsoportosított tevékenységi területek néha már komikus körforgásában.

Paradox módon komoly esélypont ebben a játszmában a *kormányzati negyed* felépítése is. Amíg az első kapavágások meg nem történnek, amíg az első tervek el nem készülnek, még mód volna arra, hogy tudatosan tervezett „áramlások”, a szervezet és a funkciók kapjanak „fizikai otthont”, és ne építészeti egyenmegoldásokhoz kelljen – sok-sok kompromisszummal – alacsony választási szabadsággal bíró *ad hoc* irodai megoldásokat igazítani. *A kormányzati negyed építését meg kell előznie a jövő évtizedek kormányzati szervezetét elképzelő, megálmódó és megtervező munkának*, a működési, technológiai, menedzsment- és humán szempontok végiggondolásának: mindezek alapvetően meghatározzák majd az építendő objektumokkal kapcsolatos elvárásokat. Mindazt, amit az úgynevezett „intelligens irodák” tudnak, mindazt, ami a „papírmentes ügyintézés” frontján történt, és mindazt, amit a rugalmas munkaszervezés, a szolgáltatáskiszervezés, a szolgáltatáskoncentráció, valamint az épület- és adatbiztonság terén eddig produkált a világ, be kell emelni a tervezés és előkészítés szempontjai közé.<sup>5</sup> Az egyes kormányzati egységek működését kiszolgáló funkciók professzionális menedzsmentjének kéz a kézben kell járnia *az alapfunkcióknak az új politikai környezethez igazodó, részben horizontális struktúrákba való szervezésével*.

Ennek hiányában a kormányzati negyed nem modernizációs kérdés lesz, hanem szakértelem és gondos előkészítés nélkül irányított, minden szakaszában korrupciógyanús ingatlanprojektté silányul, és évtizedekre elveszi az esélyét annak, hogy az amúgy is ezer akadállyal nehezített szervezeti megújulás a funkciókat jól kiszolgáló épített környezettől is támogatást kapjon.

Egy valódi, információk kori kormányzati „üzem” megtervezése és megszervezése nem az illúziók világába tartozik, hanem nagyon is reális és időszerű feladat, amelyhez mihamarabb hozzá kell fogni. Ha sikerül, a rendszerváltás utáni Magyarország talán legfontosabb *társadalmi innovációjának* lehetnénk tanúi – természetesen csak akkor, ha az érintettek nem elégednek meg a toldozgatás-foldozgatás és a javítgatás hagyományos gyakorlatával, hanem magasra tett mércével, világosan látható útjelzők mentén valóban a 21. századra szabott kormányzat felé építik az utat.

Első lépésként jó volna látni a magyar „Hoover-bizottságot” meg az új kormányzati negyed létrehozásának a projektervét, a megvalósíthatósági tanulmányokat. A „hosszú” 20. század is előbb-utóbb véget ér egyszer.

<sup>5</sup> Sajnos máris későnek tűnik alaposan áttekinteni, illetve ötletgazdagon clemezni és értékelni a világban az elmúlt években új kormányzati negyedek építésére indított projektek tapasztalatait, a malajziai Putrajayától kezdve az Öböl-menti, clképesztően ambiciózus arab kisállamokig.

**Z. Karvalics László**

Történész, az információs társadalom kutatója. A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Információmenedzsment Tanszékének vezetője, az 1998-ban alapított ITTK (Információs Társadalom- és Trendkutató Központ) igazgatója 1998–2005 között. 1992 óta az Információtörténelem Műhelykurzus vezetője. Az információs társadalommal foglalkozó különféle kurzusok tananyagának kidolgozója, számos szakkönyv és tanulmány szerzője. Legutóbb megjelent könyve: *Bevezetés az információtörténelembe* (Gondolat, 2004). „Kiváló Oktató” (1999), 2000-től Széchenyi-ösztöndíjas. Az információs társadalom témakörében végzett, nemzetközileg elismert kutatásaiért 2004-ben a Magyar Köztársasági Érdemérem Polgári Tagozatának Lovagkeresztje kitüntetéssel kapta. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács tagja. 2005-ben habilitált az ELTE-n.

E-mail: zkl@itm.bme.hu

Bogóné Jehoda Rozália

# E-kormányzatunk a nemzetközi megítélés tükrében

## Egy OECD-országjelentés tanulságai

2005 nyarán a Miniszterelnöki Hivatal Elektronikus-kormányzat-központja\* felkérte az OECD-t a magyarországi e-kormányzat átfogó vizsgálatára. A kutatás, amelyben az OECD alkalmazottjaként magam is részt vettem, 2006 októberében zárult le. Ebben a cikkben mindenekelőtt tisztázni kívánom az „e-kormányzat” fogalmát, pontosabban annak az OECD által használt értelmezését. Ezt követően bemutatom, hogy milyen módszerrel vizsgálja az OECD az e-kormányzatot azokban a tagállamaiban, amelyek felkértek erre, majd felvázolom az OECD kollektívájának a magyar e-kormányzat átvilágítása alapján megfogalmazott főbb megállapításait és a jövőben követendő irányvonalra vonatkozó javaslatait, és megkísérlem ezeket magyar szemmel értékelni.

## Mi az e-kormányzat?

Az OECD meghatározása szerint az e-kormányzat nem más, mint *az információs és kommunikációs technológia (IKT) csatasorba állítása a jobb kormányzás érdekében*. Az e-kormányzat értelmezésében tehát elsősorban a kormányzati munkára, a kormányzásra kerül a hangsúly, nem pedig az „e”-re. Az IKT alkalmazása önmagában nem javítja a kormányzati munkát, az eredményességhez arra van szükség, hogy az új eszközök bevezetése szerves részévé váljon a közigazgatás modernizációjának és reformjának, s ez a kormányzat valamennyi intézményének és szintjének összehangolt erőfeszítését igényli.<sup>1</sup>

A kormányzati tevékenységnek is alkalmazkodnia kell ahhoz a folyamathoz, amely – történelmi mércével mérve szinte egyik napról a másikra – a gazdaságot máris szinte teljesen átalakította. Az IKT nyújtotta lehetőségek kihasználása terén el kell lenni a világméretű versenyben sikeres gazdasági társaságok módszereit.

A gazdasági versenyben az a vállalat tud tartós sikereket elérni, amely a fogyasztók igényeinek kielégítésére, sőt egyre inkább új igények gerjesztésére törekszik, ugyanakkor munkáját úgy szervezi, hogy termékeit és szolgáltatásait a lehető legkisebb ráfordítással legyen képes előállítani, s értékesítésüket egyre kifinomultabb eszközökkel igyekszik ösztönözni. Erre kell törekednie a kormányzatnak is. Az IKT tálcán kínálja a lehetőséget, csak élni kell vele. Persze ez korántsem egyszerű – különösen az emberi tényező miatt. Nehéz elfogadni, hogy az államapparátusban is teret nyer a verseny,<sup>2</sup> s a

\* A Miniszterelnöki Hivatal sajnos ezt a magyar nyelv „szellemének” fittyet hányó elnevezést adta a szóban forgó intézménynek. – *A szerk.*

<sup>1</sup> The e-Government Imperative. OECD, 2002

<sup>2</sup> A globalizált világban az országok versenyeznek a befektetőkért, ehhez kiszámítható környezetet kell biztosítaniuk, ami viszont egyrészt stabilan fenntartható államháztartást, másrészt kielégítő közszolgáltatáso-

„győzelemhez” egyre több új típusú tudásra van szükség. Ez azonban nemcsak az informatikai eszközök használatához szükséges készségek, az „informatikai írástudás” (*computer literacy*) megszerzését jelenti, hanem olyan új típusú szakemberek kiképzését és alkalmazását is, akikre korábban inkább csak a gazdasági versenyszférában volt igény. *A 21. században a kormányzati tevékenység már nem lehet sikeres szervezési, vezetési és kommunikációs ismeretekkel és készségekkel rendelkező köztisztviselők nélkül.*

## Miért hasznos az OECD szerint az e-kormányzat?<sup>3</sup>

Az OECD tanulmánya az alábbiakban foglalja össze az e-kormányzat előnyeit:

1. Javítja a kormányzati munka hatékonyságát
  - Az IKT növeli a „sorozatgyártás” hatékonyságát.
  - Az interneten történő adatátvitel felgyorsítja és olcsóbbá teszi az információ-áramlást.
  - Óriási megtakarítások érhetők el közös adatbázisok létesítése, illetve a kormányzati szervek közötti adatmegosztás révén.
2. „Fogyasztóorientált” szolgáltatásokat nyújt
  - Az állampolgárnak mint „fogyasztónak”, ha igénybe vesz egy szolgáltatást (pl. engedélyt kér), vagy teljesíti az állammal szembeni kötelezettségét (pl. adózik), nem kell törődnie azzal, hogy milyen folyamatok zajlanak a háttérben. Előtte egységes szervezatként jelenik meg a kormányzat.
  - A fogyasztó a neki legjobban megfelelő csatornán (személyesen, levélben, telefonon vagy az interneten), más szóval az általa választott interfészen (*front-office*) keresztül léphet érintkezésbe a megfelelően fejlett belső hálózattal, szakmailag, emberileg és műszakilag egyaránt kellően felkészült háttérrel (*back-office*) rendelkező kormányzati hivatalokkal.
3. Elősegíti számos átfogó társadalmi cél elérését
  - Az információáramlás szervezettebbé válása a szakpolitikák területén (pl. egészségügy, oktatás, környezetvédelem) is növeli a hatékonyságot.
4. Kedvezően hat a gazdaság fejlődésére
  - Az átláthatóság erősödésével csökken a korrupció, erősödik a kormány szavahihetőségébe vetett hit, s mindez stabilizálóan hat a gazdaságra.
  - A hatékonyabb munkaszervezés, az egyszerűsödő adminisztráció folytán mérséklődnek az állam önmagára fordított kiadásai.
  - Az új típusú szolgáltatások révén a magánemberektől és a vállalatoktól egyaránt kevesebb időt igényel a kormányzattal történő interakciók sora.

kat feltételez. Immár nem szokatlan, hogy a vezetés a külső versenyhelyzetben való megfelelést a közpénze-  
kért a saját apparátusa számára meghirdetett „belső” versennyel is alá kívánja támasztani.

<sup>3</sup> e-Government for Better Government. OECD, 2005.

- A szolgáltatások és a gazdag tartalmak elérhetősége, valamint a felhasználásuk iránti igény ösztönzőleg hat a lakosság IKT-műveltségének növekedésére, s ez az e-gazdaságban való aktív részvételt is elősegíti.
- A kormányzat IKT-beszerezési ösztönzike a hazai informatikai szektor fejlődését.

#### 5. Ösztönzőleg hat a közigazgatási reformra

- Az IKT olyan szervezési, ellenőrzési mechanizmusok bevezetését teszi lehetővé, amelyek révén a közigazgatás is lépést tud tartania a gazdaságban és a társadalomban lezajló modernizációs folyamatokkal.
- A reform és az e-kormányzat között többféle összefüggés áll fenn:
- az e-kormányzat a reform végrehajtásának eszköze;
  - újabb reformok bevezetésére ösztönöz;
  - rávilágít a belső inkonzisztenciákra.

#### 6. Segíti a kormány és az állampolgárok jobb kapcsolatrendszerének kiépítését

A jó kormányzás elengedhetetlen feltétele a kormányzat és az állampolgárok közötti bizalom. Az IKT csatasorba állítása jelentősen fokozhatja a lakoságnak a kormány által kitűzött célok elérése iránti elkötelezettségét.

- A kormányzat nyílt elszámoltatása nemcsak fékezőleg hat a korrupcióra, hanem egyúttal erősíti az állampolgároknak a köztisztviselők tisztekezésébe vetett bizalmát is.
- A lakosság folyamatos és pontos tájékoztatása erősíti a részvételi demokráciát, és elősegíti, hogy az egyének egyrészt önálló véleményt alkossanak a közügyekről, másrészt állásfoglalásuk széles körben megismerhetővé és ezáltal közéleti hatóerővé válják.
- Az országos és helyi közügyekbe való beelátás és beleszólás lehetősége ösztönzőleg hat a lakosság IKT-műveltségének és informatikai eszközhasználatának a fejlődésére is.

## Az országjelentések elkészítésének folyamata

A tagállamok e-kormányzatát elemző, ún. szakértői társértékelések (peer reviews) szigorú forgatókönyv alapján készülnek az OECD-ben. Először is csak annak az ország-nak az e-kormányzatát helyezik górcső alá, amely kér ilyen elemzést. 2002 óta Finnország, Norvégia, Dánia és Mexikó e-kormányzatáról készült szakértői társértékelés, és a magyarországgal egy időben készült el a Törökországgal és a Hollandiával foglalkozó tanulmány. Jelenleg a belga e-kormányzat átvilágítása folyik.

A kutatást az OECD munkatársai társértékelő szakemberekkel (*peer reviewers*) együttműködve végzik. Társértékelőnek olyan köztisztviselőket kérnek fel, akik saját országuk e-kormányzatában magas tisztséget viselnek, s ennek folytán objektív külső szemlélőként képesek értékelni a vizsgálandó ország e-kormányzatának helyzetét, és saját tapasztalataik alapján bírálják el, illetve egészítik ki az OECD szakemberei által megfogalmazandó javaslatokat. A magyar elemzés egy osztrák, egy portugál és egy új-zélandi társértékelő szakember közreműködésével készült.

A vizsgálandó ország e-kormányzatának átvilágítása többféle technika ötvözése révén valósul meg. A hivatalos dokumentumok, a vonatkozó jogszabályok, az adott országban és külföldön született szakértői elemzések, tanulmányok feldolgozására irányuló szekunder kutatás (*desk research*) mellett az OECD munkatársaiból és a társértékelő szakemberekből álló munkacsapat mélyinterjúkat készít a szóban forgó ország e-kormányzati stratégiájának kialakításában jelentős szerepet játszó kormánytisztviselőkkel, valamint az e-kormányzati szolgáltatásokat nyújtó ügynökségek és más stratégiai intézmények kulcsfiguráival. A magyar e-kormányzat elemzésének megalapozásaként az OECD munkacsapata 2005 decemberében összesen 37 interjút folytatott le Budapesten. Ezen túlmenően az önkormányzatok, a tudományos élet és a civilszervezetek képviselői számára szervezett három fókuszcsoporthoz beszélgetés is hozzájárult a problémák feltárásához és az eredmények megismeréséhez.

A személyesen lebonyolítandó interjúkon kívül kérdőíves felmérés is gazdagítja a vizsgálat eszköztárát. Ennek célja a központi kormányzati szervek és az önkormányzatok e-kormányzatért felelős vezető munkatársai részéről megnyilvánuló attitűdök megismerése. Magyarországon a kérdőívet 2005 decemberében 228 szervezet, köztük 125 önkormányzat kapta meg. A válaszadási hajlandóság a többi vizsgált ország esetében tapasztaltnál képest – többszöri figyelmeztetés és határidő-módosítás ellenére – meglehetősen gyenge volt: végül a vizsgálatba bevont központi szervezeteknek csupán 59%-a, a megkeresett önkormányzatoknak pedig csak 42%-a töltötte ki a kérdőívet.

A különféle csatornákon összegyűjtött információk elemzését az OECD munkatársai végzik el. Munkájuk első eredményeként előzetes megállapításokat fogalmaznak meg. Az ezeket tartalmazó dokumentumot megvitatják a társértékelő szakemberekkel és a megrendelő ország képviselőivel, majd felteszik a szervezet belső információs hálózatára (OLIS), ahol mind a szervezet alkalmazottai, mind a tagállamok delegátusai elolvashatják és véleményezhetik. Erre külön is felkérjük a tagállamok e-kormányzati szakértőit. Az így összegyűjtött vélemények és a további kutatások alapján készül el a jelentés, melyet ismét megvitatnak a társértékelőkkel, valamint a tagállamok e-kormányzati szakértőivel, majd a véglegesített változatot könyv formájában publikálják. A munka záróakkordjaként a megrendelő ország az OECD szakértőinek közreműködésével tanácskozást szervez az OECD javaslatainak és a vizsgálat tanulságainak széles körű megismertetésére.

Az egész folyamatnak igen fontos részét képezi a szoros együttműködés a megrendelő ország e-kormányzatát irányító intézménnyel a vizsgálat valamennyi fázisában, a szekunder kutatáshoz szükséges anyagok átadásától az interjúk megszervezésén és a kérdőíves felmérésbe bevonandó szakemberek listájának összeállításán keresztül a tanulmányba bekerülő ténymegállapítások helyességének ellenőrzéséig.

## Az OECD főbb megállapításai

Az OECD vizsgálata a következő fontosabb megállapításokkal zárult:

*Magyarországon az e-kormányzati tevékenységben az „e” sokkal nagyobb szerepet játszik, mint a kormányzás, a kormányzati munka. Az e-kormányzat fogalmát ma még a legtöbb intézménynél egyszerűen informatikai fejlesztésként, illetve az utóbbi időkben a szol-*



gáztatások elektronizálásaként értelmezik. Az IKT nyújtotta lehetőségeket még csak kevés helyen használják ki a hivatali munka racionalizálására, nem is beszélve az intézmények közötti kooperáció fejlesztéséről, bizonyos munkafolyamatok kihelyezéséről, továbbá a „fogyasztók” megnyeréséről.

*Magyarországon a legtöbb intézménynél, különösen az önkormányzatoknál IKT-szakemberek felelősek az e-kormányzat fejlesztéséért.* Néhány kivételtől eltekintve a felső vezetők még nem érzik át kellőképpen a belső hivatali munka szervezése és korszerűsítése, valamint a más intézményekkel történő horizontális és vertikális együttműködés terén az e-kormányzati megoldásokban rejlő potenciális előnyöket.

*Az államigazgatás reformját és az e-kormányzat fejlesztését a kormány általában két külön törekvésnek kezeli.* A kormánytisztviselők többsége számára az e-kormányzat kizárólag az IKT fejlesztését és működtetését jelenti az államigazgatásban, illetve online szolgáltatások nyújtását az egyének és vállalkozások részére. Az e-kormányzat fejlesztését az állami szektorban zajló folyamatok, valamint a kormányzat és a polgárok közötti tágabban értelmezett kapcsolatok megújításában általában nem tekintik kiemelt fontos-ságú feladatnak.

*Az e-kormányzat hatékonyságából származó potenciális megtakarításokat ez idáig nem aknázták ki,* a magas államháztartási hiányból eredő problémák ellenére sem. Ez abból is ered, hogy a kormányzatból hiányzik a vállalkezési struktúra és szemlélet, és elmaradt az üzleti tervek és az előnyök realizálása, valamint a hatékonyságot segítő ösztönzők és az előrehaladás monitorozása.

*Az e-kormányzat megvalósításával kapcsolatos jelentések Magyarországon az informatikai kiadásokról szólnak, nem pedig az igazgatási megtakarításokról.* Az OECD interjúi alátámasztották azt a megállapítást, miszerint Magyarországon – más OECD országokkal összevetve – viszonylag ritkán fordul elő, hogy a) üzleti tervvel indokolnák és gazdasági előnyök miatt valósítanák meg az e-kormányzati beruházásokat, b) konkrét adatokkal szemléltetnék, hogy a folyamatok átszervezése révén hogyan lehet megtakarításokat elérni az e-kormányzatnak köszönhetően, és c) ösztönöznék az elszámoltathatóságot, az átláthatóságot és a helyes projektirányítást. Ez részben abból a tényből következik, hogy *az e-kormányzati projektek költségeinek és hasznának mérésére nincs kialakult nemzeti módszer.*

A rendszer még olyan esetekben sem ösztönzi a megtakarítások feltárását, amikor az e-kormányzat segítségével kimutathatóan hatékonyabb igazgatási munkát lehetne elérni, mivel ez az érintett hivatal adott költségvetésének a csökkentéséhez vezetne. Az ilyen előnyök kihasználása minden esetben nehéz, mivel az állami szektornak human erőforrásokra vonatkozó szabályozása csak nehezen teszi lehetővé a felesleges munkahelyek megszüntetését.

A költségvetési megszorítások problémáját súlyosbítja az e-kormányzatot megvalósító hatóságok szétdaraboltsága, ami ösztönzi a felesleges, többszörös munkavégzést, és gátolja a hatáskörök egyesítését. Ezt részben megerősíti az a tény, hogy eddig egy kormány sem vállalta fel a közigazgatási rendszer reformját, ami különösen érzékenyen – bár politikai súlyukat nem feltétlenül csorbítva – érintené a több mint háromezer helyi önkormányzatot.

Magyarországon a legtöbb OECD-országhoz viszonyítva *később kezdődött meg a szisztematikus előrehaladás az e-kormányzat területén.* Dicséretes azonban, hogy az ország vezetése „nem akarta felfedezni a kereket”, tanult a fejlődésben előtte járók tapasztala-

taiból. A fejlesztési programok figyelembe veszik az EU előírásait és ajánlásait. Magyarország rövid idő alatt komoly erőfeszítéseket tett a megfelelő infrastruktúra kiépítése, az e-kormányzathoz szükséges jogi alapok és tudásbázis megteremtése, valamint az egyének és vállalkozások szempontjából egyaránt jobb szolgáltatások nyújtása terén. *Különösen figyelemre méltó az alap-infrastruktúra, a kormányzati portál, a gerinchálózat és az ügyfél-azonosítás magas színvonala.*

Az e-kormányzatban *a vezetői szerep nem egyértelműen meghatározott*, az irányítás számos intézmény között oszlik meg. A *back-office* tevékenység és az azt támogató informatikai rendszerek fejlesztése külön-külön történt meg az egyes hivatalokban, ami sok felesleges munkával járt, és széttagolt kapacitást eredményezett. Bár a központi kormányzat kidolgozott néhány közös projektet, *kevés példát lehet találni a gördülékeny szolgáltatásnyújtást szolgáló horizontális együttműködésre.*

Magyarországon az e-kormányzat megvalósítására jellemző *a törvény betűjéhez való túlzott ragaszkodás*, ami abban nyilvánul meg, hogy a kormányzat hivatalait és az országosnál alacsonyabb szintjeit jogszabály kötelezi az e-kormányzati kezdeményezések megvalósítására, az ehhez kapcsolódó erőforrások, kapacitás, készségek és időbeli szükségletek megfelelő mértékű figyelembevétele nélkül.

## Kihívások

Többéves e-kormányzati kutatásai alapján az OECD meghatározta, milyen kihívásokkal néz szembe tagállamaiban az e-kormányzat fejlődése. Ezeket a következőképpen csoportosította:

- jogi,
- költségvetési,
- az infrastruktúrával kapcsolatos,
- a digitális szakadékból adódó, valamint
- a köztisztviselők IKT műveltségi szintjéhez és az e-kormányzat vívmányainak a hasznosításához kapcsolódó kihívások.

Az OECD országelemzéseinek hangsúlyos részét képezi az egyes kihívástípusok jelentőségének vizsgálata az illető ország vonatkozásában. A Magyarországgal foglalkozó tanulmány kihívásokkal foglalkozó fejezete elsősorban az interjúk és a kérdőíves felmérés segítségével megszerzett kvalitatív információkra épült.

Magyarországon – akárcsak a világ szinte minden országában – a megkérdezettek általában a költségvetést érintő pénzügyi jellegű kihívásokat tekintik a legfontosabbaknak. Ezeket a jogi természetű kihívások követik a fontossági rangsorban. A felhasználói oldallal (egyelőre még?) kevésbé törődő magyar e-kormányzati vezetők véleménye szerint sem a digitális szakadék, sem a felhasználói oldalon tapasztalható gyenge infrastrukturális ellátottság nem számít különösebben fontos kihívásnak. A válaszadók tudás- és készségint-önértékelésében az tükröződött, hogy a magyar köztisztviselők még nem jutottak el arra a szintre, hogy az „IKT- műveltségen” kívüli – például a projektmenedzsmenttel vagy a változások menedzselésével kapcsolatos – e-kormányzati készségek és ismeretek jelentőségét felismernék.

Mindazonáltal a nemzetközi összehasonlításokból nyilvánvaló, hogy a felhasználói oldal előtt álló kihívások sokkal erőteljesebbek hazánk esetében, mint a többi OECD-országéban. Az internet-hozzáférés és -használat terén a sereghajtók között vagyunk, és sajnos semmi jel sem utal arra, hogy jelentősebb állami beavatkozás nélkül belátható időn belül számottevő mértékben le tudnánk faragni a hátrányunkból.

A magyar e-kormányzat továbbfejlődése előtt álló kihívásokkal való megbirkózást elősegítendő, az OECD a következő ajánlásokat tette:

- > Az e-kormányzatot érintő törvényeket és határozatokat át kell vizsgálni alkalmazásuk hasznossága szempontjából. Nem elég határidőkhöz szabni a jogszabályok végrehajtását, a jogalkalmazókkal központi és helyi szinten egyaránt meg kell ismertetni a rendelkezések célját, valamint azt is, hogy miért van szükség az egyes intézkedésekre és milyen eredmények várhatók bevezetésüktől. A jogi szabályozás útvesztőiben való eligazodás érdekében az eddiginél sokkal hatékonyabb kommunikációra és tanácsadó tevékenységre van szükség, különösen az önkormányzatok szorulnak segítségre. Ugyanakkor az önkormányzatoktól elvárható, hogy a jogszabályok értelmezése és alkalmazása terén a jelenlegi szintnél nagyobb mértékben működjenek együtt, osszák meg egymással tapasztalataikat.
- > Meg kell vizsgálni, hogy az e-kormányzat racionális fejlődését jelenleg fékező, túlságosan szigorú adatbiztonsági és adatvédelmi jogszabályok miként lazíthatók úgy, hogy az állampolgároknak az érzékeny adatok bizalmas és biztonságos kezeléséhez való joga ne sérüljön.
- > A költségvetési korlátok fékező hatásának enyhítése érdekében érdemes lenne minél több központi forrást biztosítani a kormányzati intézmények között megosztott szolgáltatások<sup>4</sup> számára. Ugyancsak központi alapok felhasználásával ki kellene dolgozni a költséghaszon elemzések ajánlott módszereit, majd alkalmazásukat célszerű lenne minden intézmény számára kötelezővé tenni, hogy ezáltal képesek legyenek költségeik, megtakarításaik és haladásuk objektív értékelésére. Biztosítani kell továbbá az intézmények számára, hogy munkájuk hatékonyságának az e-kormányzati megoldások alkalmazása révén elért javulásából keletkező megtakarításait megtarthassák saját felhasználásra, további e-kormányzati fejlesztési tevékenységeik finanszírozására.
- > Az e-kormányzati szolgáltatások igénybevétele terén a digitális szakadék okozta súlyos problémák enyhítése érdekében az információs társadalom fejlesztésére olyan stratégiát és akciótervet kell kidolgozni, amely kiemelt fontosságot tulajdonít a következőknek:
  - o *Az internethez való hozzáférés lehetőségének biztosítása mindenki számára.* Azokon a területeken, ahová a szolgáltatók gazdasági megfontolásokból belátható időn belül nem telepítenének szélessávú hálózatot, állami támogatással és/vagy PPP-konstrukciókkal kell biztosítani a megfizethető elérhetőséget. Az egyéni hozzáférés lehetőségének biztosítása mellett továbbra is szükség lesz a közösségi hozzáférési pontokra. Ezek hatékonyabb működése érdekében integrálni kellene az eMagyarország pontokat és a teleházakat, mert ezeknek a segítségével érhető el, hogy az önkormányzatok, különösen a vidéki önkormányzatok szintjén is általánossá válják az e-kormányzati szolgáltatások igénybevétele. Magas penetrációs szintje miatt érdemes lenne megkülönböztetett figyelmet szentelni a mobiltelefonának mint alternatív hozzáférési csatornának is.

<sup>4</sup> Jelenleg ilyen megosztott szolgáltatásnak tekinthető a kormányzati gerincháló (EKG) és az Ügyfélkapu, s ilyen lesz majd a központi intézmények számára létrehozandó közös szolgáltató központ.

- *A digitális írástudás megszerzésére irányuló kezdeményezések újraértékelése és az eddiginél intenzívebb támogatása.* A civil szervezetekkel együttműködve, elsősorban az eMagyarország pontok és a teleházak közreműködésével olyan programokat kell szervezni, amelyek nemcsak alapismereteket és alapkészségeket közvetítenek, hanem kommunikációs missziót is vállalnak: Tudatosítják, hogy milyen előnyökkel jár az információs társadalom aktív polgárának lenni, és rámutatnak az internethasználat értékeire.
- *Az e-kormányzati szolgáltatások iránti felhasználói érdeklődés felkeltése.* Tájékoztató kampányok szervezése mellett érdekes tartalmak kidolgozásával és hozzáférhetővé tételével kell felkeltetni az érdeklődést. Ezt leginkább PPP-formában, a bankszektorral és az elektronikus üzleti tevékenységben érdekelt cégekkel együttműködve érdemes megszervezni.
- *Átfogó IKT integrációs program az oktatás és a szakképzés számára.* A vállalatokkal együttműködve modernizálni kell az oktatási-szakképzési szektor IKT-eszközparkját, biztosítva ezáltal az IKT-szakképzés és a távoktatás infrastruktúráját. Külön programokat kell szervezni a pedagógusok és a szakoktatók IKT-képzésére.

## Az igazi e-kormányzat megvalósítása

A vizsgálatban részt vevő szakemberek egyöntetűen elismerték a magyar e-kormányzat eredményeit, különös tekintettel arra a fejlődésre, amely a kutatás kezdetétől annak lezárásáig eltelt közel egy év alatt bekövetkezett. Ugyanakkor kiemelték a tanulmányban, hogy – a nehézkesen indult, de az országnak az Európai Unióba történő belépését követően jelentősen felgyorsult folyamat eredményeként – az alapok lerakása hamarosan befejeződik, s ezután az e-kormányzatban rejlő valódi értékek kiaknázására kell törekedni, vagyis arra, hogy az e-kormányzat Magyarországon sem csupán az „e”-t, hanem sokkal inkább a jobb, hatékonyabb kormányzati munkát jelentse.

Az igazi e-kormányzat sikeres megvalósításához az OECD szerint a központi és a helyi kormányzati intézményeknél a következő teendők elvégzésére van szükség:

- > az elérni kívánt célok és eredmények világos meghatározása és tudatosítása;
- > a projektmenedzsment, a pontosan körülírt szervezeti folyamatok és a műszaki hozzáértés együttes biztosítása;
- > olyan módszerek alkalmazása, amelyeknek a segítségével az eredmények és az elérésükhöz vezető úton megtett fontosabb lépések hatásai mérhetőek;
- > iránymutatás és tanácsadás az e-kormányzat működésében érintett valamennyi szereplő számára.

Mindezek elérése érdekében az OECD és a tagállamok szakértői szerint Magyarországnak a következő lépések megtétele ajánlott:

- > Pontosan meg kell határozni, hogy milyen célokat kíván elérni az e-kormányzati projektek révén, s a célkitűzések elérését miként, milyen indikátorok segítségével kívánja mérni. Az intézmények számára útmutatást kell adni. Nemcsak az elvárásokat kell ismertetni velük, hanem a megvalósítás mikéntjére vonatkozó standardok kidolgozásával és közkinccsé tételével is segíteni kell a munkájukat. Első lépésként ki kell dolgozni a közsféra számára egy virtuális „szerszámosládát” (*toolkit*), például a virtuális „polcrol” bármily-

kor levehető kézikönyv vagy „súgó” formájában, amely a hagyományos tankönyvekben szereplő vagy a különféle tanfolyamokon oktató vállalati megközelítéssel ellentétben a projektmenedzsmentre vonatkozó alapismereteket és a fejlesztési projektek teljes ciklusának az egyes fázisaiban követendő magatartásmintákat a közzszférára adaptálva mutatja be.

- Az intézményeket anyagilag és erkölcsileg is ösztönözni kell az e-kormányzati fejlesztési feladatok elvégzésére. Biztosítani kell számukra, hogy az e-kormányzati megoldások révén elért megtakarításaik egy részét saját javukra használhassák fel, beleértve dolgozóik jutalmazását is. Célszerű lenne különböző versenyeket meghirdetni az intézmények és a köztisztviselők számára. Így például a felhasználók visszajelzése alapján díjazni lehetne a szolgáltatások minőségét, az e-megoldásokra való áttérés arányát az egyes intézményekben (különösen az önkormányzatoknál) vagy az általuk lebonyolított, ún. „egyablakos” ügyintézők számának gyarapodását.
- A köztisztviselők hozzáértésének javítása érdekében e-kormányzati oktatási stratégiát kell kidolgozni, amelyet a kormányzat nem csupán a saját erejéből, hanem a magánszektorral, valamint a tudományos és a nonprofit szférával együttműködve valósít meg, és amelybe a következő három elemet feltétlenül célszerű belefoglalni:
  - Célzott kompetencia- és tréningprogramok a kormányzás központi, regionális és helyi szintjein működő intézmények képviselőinek egyidejű részvételével: ezeknek a célja a résztvevők együttműködési képességének és készségeinek a fejlesztése egymás feladatainak, munkájának és felelősségi szintjeinek megismerése révén.
  - Olyan szervezetátvilágító elemzések, amelyekből kiderül, hogy hol milyen szakértelmemre van szükség a munkafolyamatok korszerűsítéséhez. Különös figyelmet kell fordítani a szervezetek stratégiai fontosságú, menedzseri képességeket igénylő felső vezetői posztjain jelentkező ismeretdeficitek feltárására.
  - E-kormányzati ismereteket adó tréningmodulok különféle célcsoportok számára. Érdekes például politikusok, köztisztviselők, pedagógusok, projektvezetők és menedzserek számára is továbbképzést szervezni arról, hogy Magyarországon jelenleg milyen szolgáltatások érhetők el elektronikus formában, és miként kell őket használni. A szolgáltatások iránti kereslet már attól is számottevően nőhet, ha ezek a csoportok az így megszerzett ismeretek révén egyszerű állampolgári minőségükben megjelenének a „piacon”, de a rokon, ismeretségi körükben kifejtett „szájreklám” hatásával is lehet számolni.

Az igazi e-kormányzat feltételezi valamennyi alkotóelem meglétét és együttműködését. Ez azonban magától nem valósul meg, központi fejlesztési programokra, szervezésre és támogatásra van szükség ahhoz, hogy a kormányzat valamennyi szintje egységes egészként legyen képes működni.

Az OECD értékelése szerint Magyarország sokat tett az egységes e-kormányzati infrastruktúra kiépítése terén. A magyar e-kormányzat akkor épülhet világszínvonalú alapokra, ha a központi rendszer szolgáltatásait sikerül az önkormányzatokra is kiterjeszteni. Ahhoz azonban, hogy az e-kormányzat egységes „vállalkozásként” legyen képes üzemelni, szükség van még jó néhány építőelemre. Ezek az OECD tanulmánya szerint a következők:

- *El kell készíteni a szolgáltatások regiszterét*, vagyis egy olyan „kínálati” katalógust, amelyben pontosan definiálják mindazokat a szolgáltatásokat, amelyeket a magyar közzsféra nyújt a lakosságnak, a vállalatoknak, az intézményeknek és szervezeteknek, valamint magának a közigazgatásnak.

- *Szabványosítani kell a közzsférában használatos adatokat.* Metaadatszabványokat kell kidolgozni és elfogadtatni. Biztosítani kell, hogy a közzsféra valamennyi intézményében egyformán definiálják az adatokat, és az adatrögzítés is azonos szerkezetben történjék. Első lépésként *interoperabilitási irányelveket kell meghatározni és elfogadtatni.* Ennek kidolgozása során a nemzetközi szabványokra, mindenekelőtt az EU-tagállamok kormányzatainak együttműködését támogató Európai Interoperabilitási Keretrendszer (*European Interoperability Framework, EIF*) előírásaira kell támaszkodni.
- *El kell készíteni az e-kormányzat „vállalati” szerkezetrajzát (enterprise architecture).* Ahhoz, hogy a kormányzat egységes egészként legyen képes működni, szükség van annak feltérképezésére, hogy szervezetiileg, funkcionálisan és műszaki vonatkozásban miként függenek össze az egyes „üzemegységek”, és hogy az e-kormányzat révén milyen szervezet felállítása, működtetése a cél, az egyes szolgáltatások nyújtásához mely szervezeti egységek összekapcsolására, együttműködésére, összehangolására van szükség. Az egységes működési leírásnak tartalmaznia kell a vertikális és a horizontális kapcsolódásokat, csakúgy mint az európai szintű együttműködési csatornákat.
- *A Központi Rendszer (KR) szolgáltatásait ki kell terjeszteni az önkormányzatokra is.* A további szórványos, egyedi fejlesztési akciók alternatívájaként bátorítani kell az önkormányzatokat az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG), az Ügyfélkapu és a Kormányzati Ügyfélértékelő Központ (KÜK) szolgáltatásainak igénybevételeére.
- *Olyan szolgáltató központokat kell létrehozni,* amelyek a kormányzat egésze számára végeznek el bizonyos tevékenységeket (pl. munkaerő-gazdálkodás, könyvelés, oktatás, karbantartás stb.). Ezáltal a kormányzaton belül is érvényesülhetnek a méretgazdaságossági kritériumok.
- *A kormányzat minden szintjére és intézményére vonatkozóan ki kell dolgozni a többszintű szolgáltatások megvalósításának stratégiáját és irányelveit.* Az intézményeket útmutatókkal és a „legjobb gyakorlatok” (*best practices*) gyűjtésével és közreadásával kell segíteni saját szolgáltatási stratégiájuk kialakításában. Fel kell hívni a figyelmüket arra, hogy szolgáltatásaikat a felhasználók preferenciái szerint kell nyújtaniuk a különféle elektronikus (vagy éppen a hagyományos) csatornákon keresztül.

A puding próbája az evés. A magyar e-kormányzat a szolgáltatások kidolgozottságát tekintve sokat fejlődött az elmúlt egy év során, de használatukban egyelőre még váratnak magukra a látványos eredmények. Ma még a legerősebb „ösztönző” az, ha az állam kötelezővé teszi bizonyos teendők (pl. adóbevallás) elektronikus úton történő elintézését. A magyar e-kormányzati szolgáltatások fejlesztői eddig vajmi keveset törődtek a „fogyasztók” megnyerésével.

Az OECD-tanulmány szerint ebben a vonatkozásban új stratégiára van szükség. Nem elég csupán az EU központi szervei által kibocsátott standard minták és követelmények (*benchmarking*) szem előtt tartása és az azokhoz képest elért helyzet folytonos javítására való törekvés. Mára megérett az idő arra, hogy a szolgáltatók a meglévő és a potenciális felhasználók igényeire is odafigyeljenek, és igyekezzenek őket minél teljesebben kielégíteni. Ma már nem elégséges csupán a kínálatra koncentrálni, ennél sokkal fontosabbak a ténylegesen igénybe vett szolgáltatások révén elért eredmények (*outcome*) és közvetett hatásaik is. Ehhez pedig elkerülhetetlen a felhasználók igényeinek, preferenciáinak és elvárásainak, valamint az igénybe vett szolgáltatások minőségével való elégedettségnek a rendszeres figyelemmel kísérése is.

A vállalatokhoz hasonlóan a kormányzatnak is törekednie kell a „fogyasztók” befolyásolására, „nevelésére”. A magyar e-kormányzatnak olyan *marketingstratégiára* van szüksége, ami a hagyományos elemeken túlmenően az e-szolgáltatások igénybevételére vonatkozó döntések meghozatalához szükséges tudás megosztását is célul tűzi ki.

Van még egy igen fontos aspektusa az e-kormányzatnak, ami Magyarországon egyelőre nincs kellően kihasználva. Ez az a hatás, ami a közszférának mint gazdálkodó egységnek a szerepéből fakad. Még várat magára a *közbeszerzés elektronizálása*, ami pedig a kormányzati és önkormányzati vásárlások átláthatóvá tétele, valamint a méretgazdaságossági tényezők révén költségvetési megtakarításokat tenne lehetővé, továbbá a közszférával üzleti kapcsolatban álló vagy ilyen kapcsolatok megteremtésére irányuló lépéseket fontolgató vállalkozásokat az elektronikus kereskedelmi tevékenység felé orientálná.

Magyarország lemaradása az e-kormányzat terén az ismeretek, a források és a politikai szándék hiányának valamilyen kombinációjára vezethető vissza. Ezek a tényezők természetesen kölcsönösen összefüggenek egymással. A szakterület elméleti és a vezetési ismeretei segíthetnek abban, hogy az állam az e-kormányzat fejlesztése révén a legkevesebb ráfordítással a legnagyobb ösztársadalmi hasznot érje el. A hatékony forrásfelhasználási tervek – és még inkább az eredmények – igazolhatják a politikai szándékot. Határozott politikai szándék nincs a célok egyértelmű megfogalmazása nélkül, ami jó alapot nyújthat a politikai konszenzushoz és a szélesebb körű, hatékony kommunikációhoz, az állampolgárok felkészítéséhez és a lakossági igények felkeltéséhez. A közeljövő legnagyobb kihívásai talán a politika porondján összpontosulnak. A költségvetési megszorítások keserű közhangulatában is tudnunk kell objektív módon tájékozódni és tájékoztatni a lehetőségekről. Az e-kormányzat jelentős, de hosszabb távon feltétlenül megterülő beruházásaihoz ösztársadalmi összefogást kell elérni.

### **Bogóné Jehoda Rozália**

Közgazdász a Kopint-Datorg Zrt. koordinációs igazgatója. Kutatóként hosszú évekig a fejlődő országok gazdaságával, a nemzetközi kereskedelem és a tőke mozgások kérdéseivel foglalkozott. 2000-ben az információs társadalom, elsősorban az e-kormányzat témakörének vizsgálatára tért át, s ezen a területen a Kopint-Datorg e-kormányzati kutatócsoportjának vezetőjeként nemzetközi összehasonlító tanulmányokat készít. 2005 novemberétől tíz hónapig a magyar e-kormányzatnak az OECD megbízásából végzett átfogó vizsgálatát irányította.

E-mail: bogone@kopdat.hu

Krasznai Zsófia – Szakolyi András

## Hogyan teljesítik az önkormányzatok az e-ügyintézésre vonatkozó törvényi előírásokat? – A GVOP-pályázatok hatása

### Hogyan segíthet az informatikai fejlesztés az önkormányzati feladatok ellátásában?

Az informatikai fejlesztés sosem lehet öncélú. Attól, hogy egy szervezet vagy intézmény informatikai beruházásokat hajt végre, önmagában még semmi sem lesz jobb vagy hatékonyabb, az erre fordított összeg a legrosszabb esetben akár kidobott pénz is lehet. Az informatikai eszközök csak akkor tudják betölteni a tőlük elvárt szerepet a szervezeti célok szolgálatában, ha azokat komplex rendszerbe állítva használják fel:

- Elsődlegesen biztosítani kell az irodai munkához általánosan elvárható környezetet. Ehhez olyan alapszintű IT-infrastruktúrára van szükség, amely szövegszerkesztésre, táblázatok használatára, internetböngészésre, elektronikus levelezésre és a különféle dokumentumok közös fájlserveren történő tárolására nyújt lehetőséget, legalább minimális felhasználóazonosítási és biztonsági követelmények betartása mellett.
- A következő szintet a vertikális jellegű, ún. „szakalkalmazások” jelentik: ezek az egyes szakterületeken végzett munkát segítik, elsősorban nyilvántartási és irat-előállítási funkciók betöltésével, valamint számítási és egyéb műveletek automatikus végrehajtásával. Idesorolhatók a legkülönbözőbb szoftverek, a szociális, építési hatósági stb. szoftverektől kezdve egészen a térinformatikai rendszerekig.
- A hivatali munka teljes egészét átfogó horizontális szoftverek teszik teljessé az informatizáltságot. Az elektronikus iratkezelés általános bevezetésével a hivatali munkafolyamat teljes egészében gyorsabbá és átláthatóbbá válik (*workflow approach*), csökkennek a hibalehetőségek. Az elektronikus ügyfélkapcsolati rendszer (amelynek a hálózati portál csupán egy fontos részét alkotja) a hivatal és az ügyfél közötti kétirányú elektronikus kapcsolattartást teszi lehetővé. Az e-ügyintézés – azon túl, hogy az ügyfél kényelmét szolgálja – egy bizonyos küszöb fölött (elegendően nagyszámú felhasználó esetén) a hivatal számára is könnyebbé teheti.
- Lényeges az egyes rendszerek adat- és felhasználószintű integrációja is. Ez annyit jelent, hogy az önkormányzat minden szoftvere közös „ügyféltörzset” használ, vagyis egy adatot csak egyszer kell kézzel bevinni a rendszerbe, és a belső felhasználók azonosítása is egyszerű módon történik (*single sign-on, SSO*).
- Az önkormányzati feladatok hatékony ellátásához elengedhetetlenül szükség van korszerű pénzügyi rendszerre, amely támogatja a költségvetés-tervezést, valamint a kötelezettségek és a bevételek nyilvántartását, és emellett lehetővé teszi a likviditás naprakész menedzselését is.



- A testületi és bizottsági munka hatékonyságát és a döntések transzparenciáját szolgálják az ún. „testületi rendszerek”. A testületi és bizottsági munkafolyamatok szinte teljes mértékben elektronikus útra terelése előtt csupán egyetlen akadály van: a képviselők ellenállása. Annak ellenére, hogy számos önkormányzat ellátta hordozható számítógéppel a képviselőit, azok sok esetben ragaszkodnak ahhoz, hogy a különféle „anyagokat” nyomtatásban, vagy legjobb esetben CD-n kapják meg. A legkézenfekvőbb (és egyben a legolcsóbb és a leggyorsabb) megoldás alkalmazására, vagyis arra, hogy a munkaanyagokat egy megfelelően kialakított hálózati forrásból önállóan töltsék le, csupán elenyésző számú példát lehet találni.

Számos hivatal már nagyon korszerűen működik, a legtöbb önkormányzat azonban – sajnálatos módon – még ott tart, hogy a számítógépet egyfajta újabb generációs írógépként használja, néhány szigetszerűen működő célszoftverrel kiegészítve. Ez elsősorban nem pénzkérdés. A legnagyobb gond a nem megfelelő gondolkodásmód és a szükséges szakértelem hiánya. Az elérendő célok pontos ismeretén és megértésén alapuló stratégiai tervezés hiányában az informatikai beruházásokkal kapcsolatos döntések ad hoc jelleggel születnek. Az eredmény a Sárközy professzor által említett „tékozló koldus” (hivatkozás – MSZ) jelenség. A már ma is rendelkezésre álló eszközpark által biztosított lehetőségeknek – kellő hozzáértés, informatikai kultúra, illetve vezetői elkötelezettség hiányában – sokszor csak a töredékét használják ki.

## A KET által előírt e-ügyintézési kötelezettségek

A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban röviden: KET) bevezetésével a jogalkotó komoly elvárásokat fogalmazott meg a központi és a helyi igazgatás egész rendszerével szemben. Az ezeknek a követelményeknek való megfelelés különösen nagy problémát jelent az önkormányzatoknak.

A KET 160–169. §-ában foglalt rendelkezések mélyreható változtatásokat követelnek meg az igazgatási struktúrában. Nemcsak technikai és szervezeti változtatásokat írnak elő, hanem szükségessé teszik a közigazgatásban szokásos munkaszervezési módszerek és a hagyományos szemlélet megváltoztatását is. A központi igazgatásban az új követelmények teljesítése lényegében megtörtént, s az átállás jóval kisebb fennakadásokat okozott, mint amilyeneket az önkormányzatok esetében okoz még ma is. Emiatt azonban nem lehet egyértelműen az önkormányzatokat hibáztatni vagy a felelősség egészét rájuk hárítani. A fejlesztési programok végrehajtásának ugyanis elsősorban a gazdasági lehetőségek szabnak határt. Emellett természetesen sok múlik az ún. „emberi tényezőkön” is: a sikerben vagy a kudarcban fontos szerepet játszik, hogy az önkormányzati dolgozók mennyire képesek a magukévá tenni az új szemléletet és elsajátítani a változásokhoz szükséges új ismereteket és készségeket.

A KET életbelépésével a jogalkotó alanyi jogot biztosított az ügyfél számára ahhoz, hogy hatósági ügyeit elektronikus úton is intézhessen. Ez így önmagában igen komoly kihívást jelentő követelmény a hatóságokkal szemben. A KET egészére jellemző megengedő szemlélet azonban az elektronikus ügyintézés tekintetében is érvényesül: a X. fejezet első mondata (160. §) felhatalmazást ad az önkormányzatoknak, hogy ren-

deleti úton kizárják az elektronikus ügyintézését. A törvényalkotók tisztában voltak az-  
 zal, hogy a helyi igazgatási rendszer milyen akadályokba ütközhet, amikor meg akar fe-  
 lelni a követelményeknek. Sok közigazgatási szerv számára a KET hatálybalépésének  
 időpontjáig lehetetlen lett volna akár csak olyan szintre is eljutni, hogy a fejlesztéshez  
 szükséges első lépéseket megtegyék. A megengedő szabályozást kihasználva azonban  
 több olyan önkormányzat is kizárta az elektronikus ügyintézés lehetőségét, ahol ez egy-  
 általán nem volt indokolt.

Az elektronikus ügyintézés tehát elvileg az ügyfelek alanyi jogává vált, s ebből  
 számos egyéb követelmény adódik. A KET iránymutatást ad arra nézve is, hogy a fent  
 leírtaknak miként kell megfelelni. A törvény kétféle lehetőséget nevez meg: az e-ügy-  
 intézés lehetőségét az ügyfelek számára egyrészt a már 2001 óta törvényileg is szabályo-  
 zott elektronikus aláírás, másrészt – opcionálisan – az újonnan létrehozott Ügyfélkapu  
 használatával kell biztosítani.

A KET szabályozási koncepciója és terjedelmi korlátai nem tették lehetővé, hogy  
 a fent leírt követelményekhez a törvény pontos részletszabályokat is meghatározzon, ez  
 a feladat a végrehajtási rendeletekre hárult. Az e-kormányzati rendszerek technikai, mi-  
 nőségi, biztonsági, szervezeti és személyi követelményeit a 193/2005., a 194/2005. és a  
 195/2005. számú kormányrendeletek tartalmazzák. Ezek mellett még más fontos, de a  
 KET-nél alacsonyabb rendű jogszabályokban is találunk ehhez kapcsolódó rendelkezé-  
 seket. Ilyen például a 335/2005. számú kormányrendelet, amely az iratkezelés témakör-  
 rével foglalkozik, és bár nem végrehajtási rendelete a KET-nek, szorosan kötődik hoz-  
 zá, illetve ki is egészíti.

A KET X. fejezete még további követelményeket is megfogalmaz, amelyek a  
 törvény hatálybalépésével egyidejűleg kötelezően megvalósítandó feladatokat jelöl-  
 nek ki. Ilyen például az elektronikus tájékoztató szolgáltatás: a hatóság „az internetes  
 honlapján keresztül köteles a hatáskörébe tartozó ügy intézéséről elektronikus tájé-  
 koztatót közzétenni”. Ebben az egyetlen mondatban két kötelező feladat is benne  
 van. Egyrészt az önkormányzatnak rendelkeznie kell hivatalos internetes honlappal,  
 másrészt ezen a honlapon a törvény 164. §-ában részletezett információkat kell közzé-  
 tennie. Az önkormányzati honlapokon minimálisan a következő információknak kell  
 szerepelniük:

- a hatóság megnevezése, hatásköre, illetékessége, postai és elektronikus címe, telefon- és  
 telefaxszáma,
- az egyes hatósági ügyek intézésére a szervezeten belül illetékes ügyintézők megnevezé-  
 se, az ügyfélfogadási rend,
- az ügyek intézését segítő útmutatók, a hatályos jogszabályokon alapuló ügymenetre (az  
 ügyintézési folyamatok leírására) vonatkozó tájékoztatás és az ügyintézéshez használt le-  
 tölthető formanyomtatványok.

Az interaktív tájékoztatási szolgáltatást nyújtó, illetve elektronikus közigazgatási  
 ügyintézését biztosító szervezetnek a fenti felsorolásban foglaltakon túlmenően tájékoz-  
 tatást kell adnia

- az ügyintézés során alkalmazott hatályos jogszabályokról,
- az ügyintézés jogszabályban meghatározott határidejéről,

- az ügyek intézése során elektronikus úton végezhető cselekményekről, így különösen a központi rendszer igénybevételének feltételeiről, az eljárás megindításához szükséges kérelem (beadvány) elérhetőségéről, kitöltésének módjáról, továbbításáról,
- az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódóan az ügyfelet megillető jogokról és az ügyfelet terhelő kötelezettségekről,
- az adatkezelésről és az ügyfelet megillető adatvédelmi jogokról,
- az eljárási illetékekről és az igazgatási szolgáltatási díjakról, valamint lerovásukról (befizetésük) módjáról,
- az elektronikus aláírással nem rendelkező ügyfél számára az elektronikus ügyintézési cselekmények végzéséhez szükséges egyedi azonosító használatára, illetve az egyedi azonosítóhoz jutás módjára vonatkozó információkról,
- az elektronikus ügyintézés technikai szabályairól szóló tájékoztatásról.

A közigazgatási szerv a hivatalosan közzétett nyomtatványon, illetve elektronikus úrlapon érkező kérelmet és beadványt a hatósági ügyintézés hagyományos módozatai esetén kinyomtatott formában, elektronikus közigazgatási szolgáltatáskor pedig elektronikus formában is köteles elfogadni, ha annak kitöltése a jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelel.

Az eddig említett követelmények természetesen nem adnak teljes képet az önkormányzatok számára előírt e-ügyintézési követelményrendszerrel. A KET ugyanis csak a kereteket adja meg, és a részletes szabályok más törvényekben, illetve kormányrendeletekben szerepelnek. Az elektronikus (ön)kormányzat kialakításához elengedhetetlen, hogy az elektronizáció a *back-office* és a *front-office* folyamatokra egyaránt kiterjedjen.

Elektronikus „cselekmények” végzésére a 193/2005. számú kormányrendelet előírásainak megfelelően két módon van lehetőség. A egyik modell csupán egyirányú kapcsolatot jelent, azaz nem párbeszédre épül. Erre példa, ha az ügyfél e-mailben veszi fel a kapcsolatot az önkormányzattal. A másik modell a párbeszédre épülő kétirányú kapcsolat, olyan ügyintézési felületen keresztül, amely lehetővé teszi a kölcsönös és összefüggő adatcserét. Ez feltételezi, hogy az önkormányzatnak van olyan ügyintézési rendszere, melynek keretében ez a párbeszédés adatcsere megvalósulhat. A párbeszédre épülő eljárás esetében fontos, hogy a kapcsolat ideje alatt megtörténjen az ügyfél megfelelő azonosítása. Ezt vagy elektronikus aláírással, vagy a regisztráció során a természetes személyazonosító adatokkal lehet megtenni. Vizontazonosításhoz az Ügyfélkapu regisztrációs adatbázisa szolgál hiteles információkkal. A Kormányzati Portál biztosítja az elektronikus igénybe vehető szolgáltatások (és a rájuk vonatkozó tájékoztató jellegű információk) „egykapus” elérhetőségét. Azoknak az ügyfeleknek a bejelentkezési azonosítását, akik elektronikuson kívánják ügyeiket intézni, a központi elektronikus szolgáltató rendszer Ügyfélkapuja látja el.

Az eddig elmondottak elsősorban a *front-office* rendszerre vonatkoznak, de a hivatal belső folyamatainak szervezése éppannyira fontos, mint az előzőek. Ezért a törvényi kötelezettségeknek való megfelelés megkívánja a hatóság belső munkájának teljes átszervezését is. Végig kell tekinteni az iratkezelési folyamatokat, és a hivatalon belüli ügyvitelt illetően a 335/2005. számú kormányrendelet követelményeivel összhangban meg kell határozni a személyekre lebontott, pontosan megfogalmazott hatásköröket és feladatokat.

## E-ügyintézés: célszoftver vagy e-mail?

A KET lehetővé teszi ugyan az e-mail útján történő elektronikus ügyintézés is, ez azonban nem jelent életszerű megoldást még a kisebb önkormányzatok számára sem. Hátrányai ugyanis a következők:

- Ahhoz, hogy az ügyfél egy beadványt elektronikusan benyújtson az önkormányzathoz, rendelkeznie kell tanúsított aláíró szoftverrel, amelynek költségei vannak, bonyolult feltelepíteni, és évi egy-két beadvány miatt mindezt elenyésző számú ügyfél vállalja.
- Nincs garancia arra, hogy az ügyfél az adott ügyben a megfelelő űrlapot használja, és azon nem módosít.
- A különböző ellenőrzési cselekmények elvégzése és a visszaigazolások elküldése nagy ügyintézői felkészültséget igényel, és jelentős többletmunkával jár.
- Ez esetben nem lehet automatikusan követni a határidőket, az iktatás nincs támogatva, elmosódnak a felelősségi körök, és nagy a hibalehetőség (az ügyintéző véletlenül kitörölheti az elektronikusan érkezett beadványt a postafiókból, elfelejtheti továbbküldeni stb.).
- Az önkormányzat elektronikus kommunikációja az ügyfelekkel a gyakorlatban működésképtelen. A KET értelmében ugyanis az ügyfélnek öt napon belül vissza kell igazolnia az önkormányzattól érkezett iratot. Ez még a számítástechnikában jártas ügyfél számára sem egyszerű feladat, ráadásul az ügyfél visszaigazolás nélkül is meg tudja nézni a kapott iratot, tehát hiányzik a motiváció. Az eredmény: az adott iratot mindenképpen kézbesíteni kell majd papíralapú (nyomtatott és aláírt) formában is.

A gyakorlatban is működőképes e-ügyintézési modellhez olyan informatikai rendszerre van szükség, amely minimálisan az alábbi vonásokkal rendelkezik:

- az ügyek indítása online kitölthető űrlapok vagy az űrlap hitelességének automatikus ellenőrzési lehetőségét biztosító alkalmazás segítségével történik;
- a rendszer beépített, telepítés nélkül böngészőben is működőképes tanúsított aláíró szoftverrel van ellátva, annak érdekében, hogy az ügyfélnek valóban csak tanúsítvánnyal kelljen rendelkeznie;
- a rendszer állandó kapcsolatban áll az Ügyfélkapuval: az elektronikus aláírás alacsony szintű elterjedtsége és viszonylag magas ára miatt ugyanis az azzal nem rendelkező ügyfelek számára is biztosítani kell az elektronikus ügyintézés lehetőségét (a KET értelmében ugyanakkor a kizárólag ügyfélkapus kapcsolat nem jogszerű, az elektronikusan szabályszerűen aláírt dokumentumokat mindenképpen fogadnia kell az önkormányzatnak);
- a rendszer képes adatok továbbítására az iktatórendszerhez;
- a rendszer visszakereshető módon, törölhetetlenül tárolja a beérkezett és elküldött elektronikus iratokat, és támogatja az elektronikus kiadmányozást.

## A GVOP 4.3.1 és 4.3.2 pályázatok hatása

Soha annyi pénz nem vált elérhetővé önkormányzati informatikai fejlesztési programok céljaira, mint a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) keretei között kiírt 4.3.1 és 4.3.2 pályázatok útján, amelyek összesen több mint 12 milliárd forint felhasználását tették lehetővé. Ezek a pályázatok egyedülálló lehetőséget teremtet-

tek a polgármesteri hivatalok korszerűsítésére. A pályázatnak köszönhetően a nagyobb informatikai cégek is érdekeltté váltak az e-kormányzat területén folyó fejlesztési munkában. Tekintsük át, hogy ez a jelentős forrás hogyan hasznosult, mennyiben érték el céljukat az említett pályázatok!

## GVOP 4.3.1

### A pályázat célkitűzései

A GVOP 4.3.1 pályázat célja az önkormányzatok információszolgáltató tevékenységének fejlesztése volt, különös tekintettel a kis- és középvállalkozások (KKV-k) számára nyújtandó e-ügyintézési szolgáltatásokra. A pályázati önrész 12,5% volt, a maximális támogatási összeget pályázatonként 540 millió Ft-ban határozták meg. A pályázat kiírásakor az alábbiakban idézett kétféle célt jelölték meg.

#### Az „A” pályázati cél esetében:

Az Európai Unió elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra vonatkozó ajánlásában (*eEurope akcióprogram, Common list of basic public services, CLBPS*) szereplő 1. és 2. szolgáltatási szint<sup>1</sup> meghaladása, e-ügyintézés megvalósítása, *online* közigazgatási információk szolgáltatása, online településmarketing, az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok, űrlapok letölthetősége a KKV-k számára.

#### A „B” pályázati cél esetében:

Közigazgatási és adminisztratív alkalmazások integrált alrendszerének létrehozása vagy továbbfejlesztése, bővítése, a meglévő alkalmazások integrálása vagy új, integrált alkalmazások révén a magasabb szintű *online* ügyintézési szolgáltatásokhoz szükséges *back-office* rendszer kiépítése, az ügyintézés hatékonyságának, átláthatóságának és a folyamat irányíthatóságának növelése.

A pályázat koncepciója az volt, hogy néhány önkormányzat viszonylag nagyobb, több százmillió forintos beruházással minden tekintetben korszerű infrastruktúrát építsen ki, majd az ilyen módon létrejött modellértékű rendszerek mintájára későbbi pályázatok segítségével a többi önkormányzat is hasonló rendszereket alakítson ki. A pályázat szinte szabad kezett adott az önkormányzatoknak, gyakorlatilag bármilyen informatikai fejlesztés megvalósulhatott a támogatásból.

A projekt eredményeit az alábbi indikátorok megadásával számszerűsíthető módon kellett bemutatni:

- a létrehozott és a megőrzött munkahelyek száma,
- a nők által betöltött újonnan létrehozott, illetve megőrzött munkahelyek száma,

<sup>1</sup> 1. szint: *online* hozzáférhető információk a közigazgatási szolgáltatásokról; 2. szint: a hivatalhoz papíralapon továbbítható űrlapok, nyomtatványok letölthetősége.

- a létrejött online szolgáltatások száma,
- az e-közigazgatási szolgáltatásokat elérő vállalkozások száma,
- az új informatikai felhasználók száma a támogatott csoportban,
- a legalább 2. szintű szolgáltatást elérő lakosság lélekszáma,
- azon ügyintézési szolgáltatások száma, amelyek ténylegesen elérhetők 1. vagy 2. szintű *online* szolgáltatásként, / az adott települési önkormányzat által a KKV-k részére nyújtott összes ügyintézési szolgáltatások száma (az „A” pályázati cél esetében).
- Azon KKV-k száma, amelyek ténylegesen és rendszeresen használják az 1. vagy 2. szintű ügyintézési szolgáltatásokat, valamint a közérdekű, közhasznú információkat / az adott településen működő összes KKV-k száma (az „A” pályázati cél esetében).
- Az *online* településmarketing által támogatott területek száma, / az adott településen működő vállalkozások által lefedett üzleti, illetve szolgáltatási területek száma.
- Azon ügyintézési szolgáltatások száma, amelyek ténylegesen elérhetők 3. vagy 4. szintű *on-line* szolgáltatásként<sup>2</sup> / Az adott helyi önkormányzat által a KKV-k részére nyújtott ügyintézési szolgáltatások száma.
- Azon helyi KKV-k száma, amelyek ténylegesen és rendszeresen használják a 3. vagy 4. szintű ügyintézési szolgáltatásokat, valamint a közérdekű, közhasznú információkat / az adott településen működő összes KKV-k száma (a „B” pályázati cél esetében).

A fenti indikátorok áttekintésekor első látásra szembetűnő, hogy a létrejövő szolgáltatások számát kivéve nincs közöttük olyan, amely alkalmas lenne a projekt közvetlen hatásainak, vagyis az elért eredményeknek a mérésére. Egy ilyen jellegű beruházás hasznosságának elsődleges mércéje ugyanis az, hogy hatékonyabbá, gyorsabbá vált-e tőle a hivatali munka.

Csak egy kiragadott példa: aligha tekinthető szerencsésnek például a létrejött munkahelyek számának az alapulvétele, hiszen az új munkahelyek teremtése – amennyiben ezt az indikátort az önkormányzatra vonatkoztatjuk – azt jelentené, hogy a beruházásnak köszönhetően romlott a hivatali munka hatékonysága, mert az eddig is ellátott feladatok elvégzéséhez a fejlesztés után több dolgozóra van szükség. A helyi vállalkozások esetében pedig a munkahelyteremtő hatás aligha értelmezhető, hiszen egy ilyen fejlesztés és a vállalkozások fejlődési képessége közötti kapcsolat megalapozottan nem mutatható ki.

## Eredmények, megfelelés a KET-nek

A beérkezett pályázatokra az önkormányzatok 28 projektre összesen több mint 11 milliárd forint (pontosan 11 053 318 496 Ft) támogatást kaptak: ez projektenként átlagosan majdnem 400 millió forintot (pontosan 394 761 375 Ft-ot) jelent.

<sup>2</sup> A közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat szerint „3. elektronikus szolgáltatási szint: kétirányú interakciót biztosító szolgáltatás, amely közvetlen vagy ellenőrzött kitöltésű dokumentum segítségével történő elektronikus adatbevitel és a bevitt adatok ellenőrzése. Az ügy indításához, intézéséhez személyes megjelenés nem szükséges, de az ügyhöz kapcsolódó közigazgatási döntés (határozat, egyéb aktus) közlésre, valamint a kapcsolódó illeték- vagy díjfizetés hagyományos úton történik. 4. elektronikus szolgáltatási szint: teljes online tranzakciót (ügyintézési folyamatot) biztosító szolgáltatás, amikor az ügyhöz kapcsolódó közigazgatási döntés is elektronikus úton kerül közlésre, illetve a kapcsolódó illeték- vagy díjfizetés elektronikus úton is intézhető.”

## A támogatásban részesült pályázók

A pályázat eredményei a 2006. év végén, a projektek befejeződéséhez közeledve lassan értékelhetővé válnak.

A közigazgatási eljárásról szóló 2004. évi CXL. törvény és végrehajtási rendeletei megteremtették az elektronikus ügyintézés jogi kereteit, és egyúttal ilyen irányú kötelezettséget is róttak az önkormányzatokra. Az első önkormányzat,<sup>3</sup> amely jogszerűen lehetővé tette hatósági ügyek elektronikus úton történő intézését, a hódmezővásárhelyi volt. Itt az e-ügyintézési rendszer 2006. március 1-jén kezdte meg működését a beadványok hiteles fogadására alkalmas módon (a CLBPS 3. szintnek megfelelően), egyelőre pilot-jelleggel.<sup>4</sup>

A nyertes önkormányzatoknál 2006. november 18-áig az alábbi e-ügyintézési lehetőségek valósultak meg:

(A táblázatban „valódi elektronikus ügyintézésen” a CLBPS-ajánlás 3. szintjét elérő szolgáltatást értjük, vagyis azt, amikor hatósági ügyben legalább az egyik irányban lehetőség van hivatalos elektronikus kommunikációra. Az internetes időpont-egyeztetést vagy letölthető nyomtatványok elhelyezését az önkormányzati honlapon nem tekintjük „valódi e-ügyintézésnek”, hiszen a kommunikáció hivatalos része a hagyományos módon zajlik.)

<i>Település/Kistérség</i>	<i>Van-e lehetőség valódi elektronikus ügyintézésre?</i>	<i>Megjegyzés</i>
Baja Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Bátányterenye Város Önkormányzata	Nincs	A honlapon található ismertető szerint a közeljövőben megvalósul a CLBPS 3. szint.
Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzata	Nincs	Feltehetően még nem fejeződött be a projekt.
Budapest Hegyvidék XII. kerületi Önkormányzat	CLBPS 4. szint (folyamatban)	
Budapest-Zuglói Önkormányzata	Nincs	Feltehetően még nem fejeződött be a projekt.
Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata	Nincs	Feltehetően még nem fejeződött be a projekt.
Dunakanyar Pilisi Önkormányzatok Többcéltű Kistérségi Társulása	Nincs	Feltehetően még nem fejeződött be a projekt.
Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint: Csak adóügyintézés	Az alkalmazott megoldás jogszerűség megkérdőjelezhető. <sup>5</sup>
Érd Város Önkormányzata	Nincs	
Esztergom Város Önkormányzata	Nincs	

<sup>3</sup> Számos önkormányzat bejelentette már korábban is, hogy megvalósította az elektronikus ügyintézt. Ezek a rendszerek azonban vagy nem tettek lehetővé „valódi elektronikus ügyintézt”, és csak információs szolgáltatásra szorítkoztak, vagy nem hatósági ügyekre vonatkoztak.

<sup>4</sup> Teljes körű elektronikus ügyintézésre (CLBPS 4. szint) itt is csak a projekt befejeződése után, 2007 márciusától lesz lehetőség.

<sup>5</sup> A KET 160. §-a lehetővé teszi ugyan a személyes regisztráción alapuló e-ügyintézt, de – az általánosan elfogadott álláspont szerint – csak a MEH által üzemeltetett Ügyfélkapu segítségével. Az önkormányzat nem építhet ki saját ügyfélkaput hatósági ügyek intézésére.

<i>Település/Kistérség</i>	<i>Van-e lehetőség valódi elektronikus ügyintézésre?</i>	<i>Megjegyzés</i>
Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata	Nincs	Még nem fejeződött be a projekt.
Hajdúszoboszlói Kistérségi Többcélú Társulás	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 4. szint	Jelenleg CLBPS 3., csak 2007. februártól várható a 4. szint.
Homokháti Önkormányzatok Kistérségfejlesztési Társulása	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 4. szint (folyamatban)	
Kisbéri Többcélú Kistérségi Társulás	Nincs	
Marcali Város Önkormányzata	Nincs	
Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	Csak a szociális és az adóügyek esetében
Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Pécsvárdi Többcélú Kistérségi Társulás	Nincs	
Sajó-Hernádvölgyi és Bükkvidéki Önkormányzatok Terület- és Településfejlesztési Társulása	Nincs	
Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint	
Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzata	Nincs	
Szentgotthárd Város és Térsége Többcélú Kistérségi Társulás	Nincs	
Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Tápiómenti Területfejlesztési Társulás	Nincs	
Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	Az alkalmazott megoldás jogszerűsége megkérdőjelezhető. <sup>5</sup>

## Elektronikus ügyintézési szolgáltatások

A táblázatból kitűnik, hogy a támogatott önkormányzatok közül eddig mindössze három volt képes teljesíteni a KET követelményeit!

Az elektronikus ügyintézésről és hatósági szolgáltatásról szóló X. fejezetében a törvény kötelezi az önkormányzatokat (is) az elektronikus ügyintézésre, ami elektronikus dokumentumok elfogadásából és a keletkező határozatok elektronikus kézbesítéséből áll. A jogszabály az ügyintézés „alapértelmezett” eszközeiként az elektronikus

<sup>6</sup> Lásd 5. számú lábjegyzet.



aláírással hitelesített dokumentumokat jelöli meg, az Ügyfélkapu alkalmazása opcionális. Ha tehát az önkormányzat csupán a beadványok elektronikus fogadásának vagy az elektronikus úton való ügyfélfogadási időpontfoglalásnak a lehetőségét teremti meg, ez – a szakemberek körében is elterjedt hiedelemmel ellentétben – még nem jelenti a KET e-ügyintézési követelményeinek való megfelelést.

Ilyen értelemben tehát a pályázat nem tekinthető különösebben eredményesnek, hiszen voltak olyan önkormányzatok, amelyek önerőből is képesek voltak megvalósítani az elektronikus ügyintézését. A Budapest XIII. kerülete által bevezetett rendszer a CLBPS 3. szintű ügyintézését teszi lehetővé 2006 tavaszától. Tokaj jóval szerényebb költségvetéssel rendelkező városa szintén belekezdett egy e-ügyintézési rendszer bevezetésébe. A rendszer már 2006 szeptemberétől lehetővé teszi a hiteles ügyek indítását, 2007 elejétől pedig a teljes körű ügyintézését is.

Az eredményekből tehát egyértelműen megállapítható, hogy a települések a pályázati támogatást nem a kiírásban megjelölt elsődleges célra költötték. Jellemzően *back-office* rendszereket (különbféle iratkezelési megoldások és szakágazati szoftverek alkalmazásával) és alapinfrastruktúra-fejlesztést valósítottak meg. A létrehozott, illetve többnyire még bevezetés alatt álló rendszereknek csupán a töredéke új fejlesztés. A projektek általában az alvállalkozók által szállított, meglévő szoftverek bevezetéséből és ezek integrációjából álltak, a fővállalkozói szerepet ellátó multinacionális cégek szerepe legtöbbször a projektmenedzsmenttel összefüggő feladatok ellátására korlátozódott. Nehezen érthető ugyanakkor, hogy a rendelkezésre álló több százmillió forintos keretbe miért nem fértek bele a teljes körű e-ügyintézés megvalósításának maximum tízmilliós nagyságrendű költségei. Figyelemre méltó, hogy az ezen a téren a legtovább jutó önkormányzatok az átlag alatti támogatásból voltak képesek elérni eredményeiket.

## Értékelés, tapasztalatok

Pályázatot önkormányzatok és önkormányzati társulások nyújthattak be. A pályázatok lebonyolításával megbízott IT Információs Társadalom Közhasznú Társaság (IT Kht.) velük kötött támogatási szerződést, s ezt követően kerülhetett sor a közbeszerzésre. Gyakori volt, hogy az önkormányzatok hivatásos pályázatíró cégeket is bevontak a munkába. Ezeknek a közreműködése azonban legtöbbször csupán adminisztratív segítségnek bizonyult, ugyanis e cégeknek a tapasztalatai – mivel az önkormányzatok működését nem ismerték – leginkább csak a formai dolgokban érvényesülhettek, a szakmai tartalom meghatározása az önkormányzat feladata maradt. A projekt tartalmi kidolgozása az önkormányzat feladata volt meglévő informatikai stratégiája alapján, amit mellékelni kellett a pályázathoz. Nagy nehézséget jelentett, hogy az önkormányzatok többségének a pályázat kiírásakor nem volt már meglévő informatikai stratégiája vagy egyáltalán bármilyen megalapozott elképzelése, illetve koncepciója arról, hogy milyen fejlesztési feladatok megoldására lenne szükség. A pályázatokhoz csatolt „informatikai stratégiák” többsége különféle anyagokból „összeollózott”, semmitmondó dokumentum volt, amely csak a pályázat kedvéért készült.

## Oximoronnak\* tekinthető-e a „közigazgatási informatikus” kifejezés?

Immár közhelyszámba megy az a kijelentés, miszerint a közigazgatási fejlesztési programok nagy problémája, hogy kevés az olyan szakember, aki a szükséges informatikai, illetve jogi és közigazgatási ismeretekkel egyaránt rendelkezik. Ehhez még érdemes annyit hozzátenni, hogy a hiány általában az informatikai ismeretek terén tapasztalható. Az önkormányzatoknál halmozottan jelentkezik az a probléma, hogy a közigazgatás képtelen megtartani a felkészült informatikai szakembereket. Részben az anyagi megbecsülés hiánya, részben pedig az uralkodó szemléletmód (a nehézkes, bürokratikus gondolkodásmód, a problémák megoldása helyett a felelősség áthárítása stb.) miatt a jól képzett, hozzáértő szakemberek számára a közsféra nem vonzó. Előfordul, hogy az önkormányzatoknál dolgozó informatikusok tudása a *next-next-finish* gombok nyomogatására korlátozódik, nem ismerik a korszerű technológiákat, képtelenek rendszerben gondolkodni. A vállalati szférában általános, hogy az informatikai vezető a szervezet felső vezetéséhez tartozik. Az önkormányzatoknál az informatikus sajnos a legtöbb esetben a szervezeti hierarchia alsó szintjén helyezkedik el. Sokszor előfordul, hogy az informatikai szakembereknek nincs érdemi beleszólásuk a döntésekbe, és csak „a főnökük főnökén” keresztül kommunikálnak a felső vezetőkkel, akik – kis túlzással – a „villanyszerelő” kategóriájába sorolják őket.

A pályázatok értékelésénél komoly probléma volt az, hogy a pályázóknak egyszerűen nem volt lehetőségük hol bemutatni a projektjüket. A pályázati űrlapon mindössze kétszer 4000 karakternyi hely állt rendelkezésükre ahhoz, hogy bemutassanak egy akár félmilliárdos projektet. Pontosan annyi, mint amennyi annak az ismertetésére volt fenntartva, hogy a projekttől milyen hatások várhatók a hátrányos helyzetű állampolgárok és a nők esélyegyenlőségének javulása szempontjából, illetve hogyan érvényesülnek a fenntartható fejlődés környezetvédelmi szempontjai. A pályázat elbírálójának tehát egy „biankó csekket” kellett aláírnia.

A pályázati kiírásban nem szerepelt semmilyen utalás a KET-re.<sup>7</sup> Mivel a pályázó önkormányzatok, illetve a kivitelezők számára semmi sem írta elő az ügyintézési követelmények teljesítését, a legtöbben a könnyebbik utat választották: egyszerűen bevezették a már korábban is meglévő megoldásokat, különösebb továbbfejlesztés nélkül, az eddigi árak többszöröséért.

Hozzájárult mindehhez az is, hogy nagyon kevés olyan szakember van, aki képes átlátni ezt a területet. A jogi szabályozás a KET végrehajtási rendeleteivel ugyan szinte teljes körűvé vált, a megértésükhöz és a gyakorlatba való átültetésükhöz azonban komolyabb informatikai ismeretekre is szükség van. A köztisztviselők számára a KET megismertetése érdekében szervezett továbbképzési programok ezen a téren nem bizonyultak sikeresnek. Az oktatásban részt vevő önkormányzati munkatársak egyöntetű

\* Az *oximoron* (görög eredetű kifejezés, jelentése: *elmés-ostoba*) olyan retorikai-stilisztikai gondolatalakzat, amely egymást kizáró, egymásnak ellentmondó fogalmakat foglal szoros szintaktikai egységbe (pl. szorgos semmittevés). – *A szerk.*

<sup>7</sup> Az Országgyűlés 2004. december 20-án fogadta el a KET-et, maga a tervezet azonban már a 2004. év elejétől rendelkezésre állt, és a KET új jogintézményei ismertek voltak. A pályázatokat 2004. augusztus 2-áig lehetett benyújtani.

véleménye szerint az oktatásra fordított rengeteg idő ellenére sem tettek szert a gyakorlatban használható ismeretekre, az oktatás annyiból állt, hogy az előadók ismertették a törvény tartalmát.

A pályázatban sajnálatos módon nem fordítottak figyelmet sem a megvalósuló rendszerek interoperabilitására, sem pedig arra, hogy hosszú távon ne jelentsenek ún. „termékcsapdát”. A megvalósított rendszerek jelentős része kizárólag Windows operációs rendszerre épülő környezetben használható. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat elől gyakorlatilag el van vágva az a lehetőség, hogy az egyre reálisabb alternatívát jelentő nyílt forráskódú szoftvereket felhasználhassák. A kliensoldali platformfüggetlenség előírása a kivitelezők szempontjából nem jelentett volna megkötést, hiszen ilyen alkalmazásokat Microsoft fejlesztőeszközökkel is lehetséges készíteni.

Az önkormányzatok munkatársainak nagy kihívást jelentett a projektek menedzselése. Az önkormányzatok egy részét felkészületlenül érték ezek a fejlesztési lehetőségek. Sok helyen meglepetésként hatott, hogy egy ilyen projekt a hivatali munkatársak részéről is jelentős mértékű közreműködést igényel, s így a felmérési szakaszban kevés erőforrást fordítottak a kivitelező támogatására, késve és sokszor csak felületesen véleményezték a projekt megvalósítását előkészítő anyagokat. Problémát jelentett az is, hogy nem mindenütt volt olyan felkészültségű szakember, aki megfelelően képes lett volna véleményezni egy követelményspecifikációt vagy rendszertervet. Ilyen esetekben a megrendelő csak akkor szembesült azzal, hogy az adott szoftver nem kellőképpen támogatja a hivatali munkát, amikor a fejlesztő átadta. Ekkor azonban természetesen már késő, hiszen a rendszerterv elfogadását követően természetesen már csak azt lehet vizsgálni, hogy az átadott szoftver megfelel-e neki, funkcionális változtatásokra nincs lehetőség.

## GVOP 4.3.2

A pályázat célja az önkormányzatok információszolgáltató tevékenységének fejlesztése volt. Koncepciójának a lényege abban foglalható össze, hogy a pályázat útján elnyert támogatás segítségével az önkormányzatok publikálhatják a rendelkezésükre álló adatvagyonot, ezzel segítve a helyi kis- és középvállalkozásokat. Az adatvagyon publikálása ugyanakkor – fizetés ellenében történő adatszolgáltatással – bevételi forrást is jelenthet az önkormányzatoknak.

A pályázat konkrét célkitűzései az alábbiak voltak:

A helyi önkormányzatok tulajdonában lévő adatvagyon másodlagos felhasználásának lehetővé tétele más szervezetek, vállalkozások, s ezen belül kiemelten a kis- és középvállalkozások számára, s ennek érdekében

- korszerű, nagy teljesítményű és nagy megbízhatóságú adatbázis-kezelő rendszerek implementálása,
- adatintegráció, adatmigráció végrehajtása,
- *online* (interneten keresztüli) és alternatív (pl. honlapról letölthető fájl, CD) hozzáférési lehetőségek biztosítása,
- folyamatos adatfrissítés megszervezése, illetve biztosítása.

A maximálisan elnyerhető pályázati támogatás 100 millió Ft volt.

A beérkezett pályázatok alapján 17 projekt megvalósításához végül összesen majdnem 2 milliárd forint (pontosan 1 873 388 303 Ft) támogatást ítélték oda: ez projektenként átlagosan több mint 100 millió forintot (pontosan 110 199 312 Ft-ot) jelent.

Előremutató és logikus koncepciónak tekinthető, hogy az önkormányzat csúcstechnológiájú informatikai eszközszerrel segítségével hasznosíthassa a birtokában levő adatvagyon, élénkítve ezzel a helyi gazdaságot. A nyertes projektek végrehajtása során elkészült megoldásokat áttekintve azonban szembetűnő, hogy gyakorlatilag annyi történt, hogy új önkormányzati portálok készültek. Vállalkozások számára valóban hasznosítható információt csak elvétve találtunk, a publikált „adatvagyon” kimerül néhány letölthető pdf-dokumentumban.

Ez alól talán csak az képez kivételt, amikor a település térinformatikai fejlesztésre fordította a támogatási összeget, és alaptérképét különböző információs rétegekkel kiegészítve publikálta.

Néhány példa a hozzáférhetővé tett adatokra:

- a hivatal szervezeti felépítése,
- működési engedélyek,
- ügyleírások,
- fejlesztési tervek,
- rendezési terv,
- rendezvénytárgy,
- hivatali telefonkönyv.

A fenti felsorolás semmi olyasmit nem tartalmaz, amelyre ne lett volna számos példa már évekkel ezelőtt is az önkormányzati honlapokon. Olyan információt, melyeket a vállalkozások ténylegesen hasznosíthatnak, illetve amelynek bizonyíthatóan gazdaság-élénkítő szerepe lenne, vagy képes volna bevételt termelni az önkormányzat számára, szinte sehol sem találtunk (a térinformatikai fejlesztési eredmények kivételével). Összefoglalásul azt mondhatjuk, hogy az önkormányzatoknál gyakorlatilag nincs hasznosítható adatvagyon!

Pontosabban: nincs olyan adatvagyon, amely különösebb jelentőségű lenne a helyi vállalkozások számára, és amelynek a publikálása komolyabb technikai felkészültséget igényelne. A meglévő információk közzétételére elégséges a legegyszerűbb önkormányzati honlap is. Az „adatvagyon” publikálását a honlapjukra valamire adó önkormányzatok már korábban elvégezték, mindenféle pályázati támogatás nélkül.

Úgy tűnik, hogy a pályázat kiírója mintha elmulasztotta volna megvizsgálni a pályázati cél létjogosultságát, vagy a mögöttes cél valójában önkormányzati honlapok létrehozása volt.

Azok az önkormányzatok jártak tehát a legjobban, amelyek a pályázati támogatást főleg térinformatikai fejlesztésre fordították, hiszen ún. „portálprojektek” megvalósításához a pályázatokkal elnyert összegek nagyságrendje igencsak túlzottnak tűnik.

## Irodalom

- Előrehaladási beszámoló a GVOP 4.3.1-es pályázati forrásának segítségével megvalósuló „e-önkormányzat” projekt első szakaszáról. <http://www.bakonyalja.hu/hirek.htm>
- GVOP 4.3.1 sikertörténetek. [http://www.gvop.gov.hu/sikertortenetek.php?aid=T7153c70554f163b2d3029add254c252;cmsessid=T91c633e8052999c1a73bdc145e99b4c4228ff3b9f945dd29a2031e90b1810ba;set\\_lang=hu;set\\_filter=default](http://www.gvop.gov.hu/sikertortenetek.php?aid=T7153c70554f163b2d3029add254c252;cmsessid=T91c633e8052999c1a73bdc145e99b4c4228ff3b9f945dd29a2031e90b1810ba;set_lang=hu;set_filter=default)
- A GVOP 4.3.1 pályázat nyertesei. [www.hrk.hu/gvop-2004-4.3.1\\_nyertesek.pdf](http://www.hrk.hu/gvop-2004-4.3.1_nyertesek.pdf)
- A GVOP 4.3.2 pályázat nyertesei – [www.hrk.hu/gvop-2004-4.3.2\\_nyertesek.pdf](http://www.hrk.hu/gvop-2004-4.3.2_nyertesek.pdf)
- „Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata információszoigálató tevékenységének fejlesztése” projekt. [http://www-3.szolnok.hu/pub/html/dobozmenu\\_hu.html/\\$FILE/ISZTF.pdf](http://www-3.szolnok.hu/pub/html/dobozmenu_hu.html/$FILE/ISZTF.pdf)
- Zádori Zsolt (2006): Önkormányzati portálépítés: Lakatlan szigetek, hidak nélkül. *HVG*, szept. 13.

### Szakolyi András

Jogász és informatikus tanulmányai befejezése után 2001-től informatikai csoportvezetőként a budapesti II. kerületi önkormányzatnál dolgozott, majd tanácsadóként különféle önkormányzati informatikai fejlesztési programokkal foglalkozott. Számos pályázati program kidolgozásában és megvalósításában vett részt, és aktívan közreműködött az első hazai elektronikus ügyintézési rendszert kivitelezésében, melynek szolgáltatásai mobiltelefon útján is igénybe vehetők.

E-mail: [szakolyi@gmail.com](mailto:szakolyi@gmail.com)

### Krasznai Zsófia

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán végezte tanulmányait, az elektronikus közigazgatás szakértője. E témában először tudományos diákköri munkák során, az egyetem Magyar Zoltán Szakkollégiumában szerzett tapasztalatokat. Diplomadolgozatát 2005-ben az elektronikus kormányzás jogi szabályozásáról írta, majd ösztöndíjasként négy hónapig Görögországban tanulmányozta az e-közigazgatást. Jelenleg egy informatikai és üzletviteli tanácsadással foglalkozó cég közigazgatási tanácsadó munkatársa, s emellett meghívott oktatóként szemináriumokat vezet az e-government témakörében. Szakmai és jogi tanácsadóként közreműködött több önkormányzat GVOP pályázati projektjének megvalósításában.

E-mail: [zsófia.krasznai@xlint.hu](mailto:zsófia.krasznai@xlint.hu)

Borovitz Tamás – Csótó Mihály – Juhász Lilla –  
Molnár Szilárd – Rab Árpád – Székely Levente

# Elektronikus közigazgatás – éves jelentés 2006

Immár második alkalommal készült el a Budapesti Műszaki Egyetem Információs Társadalom- és Trendkutató Központ E-közigazgatás éves jelentése, melynek célja, hogy értékelje, összegezze a közigazgatás modernizációjában kulcsszerepet játszó információs és kommunikációs technológiai eszközök által kiváltott társadalmi, gazdasági hatásokat, áttekintse az elmúlt egy év eredményeit, reflektáljon a hazai e-közigazgatás fejlődésének irányára, dinamikájára. A tanulmánygyűjtemény idén ebben a tematikus számban jelenik meg, ezért kicsit rövidebb terjedelemben értékeljük az e-közigazgatás fejlődésének 2006. évi eredményeit.

A hazai információs társadalom lassú fejlődésének kontextusához viszonyítva, tavaly Magyarország a nemzetközi összehasonlító elemzésekben jelentős eredményeket ért el az e-közigazgatás ügyféloldali szolgáltatásainak kialakításában, ugyanakkor kutatócsoportunk úgy gondolja, hogy azoknak a pozitív eredményeknek a fenntartása, amelyek elsősorban a kötelező uniós direktívák teljesítéseként jöttek létre, nem lehetséges anélkül, hogy 2007-ben megkezdődjenek a szolgáltató oldali eljárások, ügyintézési folyamatok modernizációja és egyszerűsítése is.

## I. Trendek, új kihívások az e-közigazgatásban

Az Európai Unió globális versenyhelyzetének gyengülése következtében egyre fontosabb szerepet kap az információs és kommunikációs technológiai eszközök növekedést generáló hatásának hangsúlyozása. Ennek szellemében fogalmazódott meg a Európai Bizottság „i2010: Munkahelyteremtés és növekedés az információs társadalomban” elnevezésű kezdeményezése [COM(2005) 229], melynek első tapasztalatait 2006 végén összegezték. A tagállamok számára a korábbinál erőteljesebb fellépést sürgető kezdeményezés harmadik pillére a társadalmi integráció elősegítését szorgalmazza, többek között a jobb elektronikus közszolgáltatások fejlesztése és társadalmi kiterjesztése révén. A tématerület jelentőségét mutatja, hogy egyes scenáriók szerint a 25 EU-os ország GDP-je 2005 és 2010 között az e-közigazgatási kutatási és fejlesztési programoknak köszönhetően 1,54 százalékkal (azaz mintegy 166 milliárd euróval) nőhet, amire jó esély is van, hiszen számítások szerint az Unió tagállamai – köztük vezető helyen a skandináv államok és Nagy-Britannia – évente közel 12 milliárd eurót költenek az e-közigazgatás fejlesztésére.<sup>1</sup> A CISCO európai részlegének alelnöke, Thierry Drillon egy konferencián<sup>2</sup> kifejtett véleménye szerint a világ pénzügyi kiadásainak 30

<sup>1</sup> Lásd <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5664/194>

százaléka a kormányzati szférában történik, azaz a hatékonyság néhány százalékpontnyi növelése is igen jelentős megtakarítást jelenthet.

Óriási léptékű mind a fejlődés üteme, mind a szemléleti változás: például az Egyesült Államok első kormányzati portálja a mindössze 12 évvel ezelőtti megszületésekor mindössze néhány statikus információt nyújtott. Napjainkban az *online* közigazgatási szolgáltatásoknak azonban már egészen új kihívásoknak kell megfelelniük: a kormányzat működésének átláthatóvá és elszámolhatóvá kell válnia, növelni kell a felhasználók, az állampolgárok elégedettségét, és csökkenteni kell a vállalkozásokra, valamint az adófizetőkire nehezedő bürokratikus terheket, biztosítva ugyanakkor a hivatali szolgáltatások sokcsatornás elérhetőségét.

Az Európai Bizottság világosan fogalmaz: a 2010. esztendőig el kell érni, hogy az Unió valamennyi állampolgára (korra, nemre és vagyoni helyzetre való tekintet nélkül) könnyedén hozzáférhessen a megbízható, biztonságos és egymással együttműködő elektronikus szolgáltatásokhoz és a modern technológiai eszközök széles skálájához.

Az Európai Unió polgárai egyértelműen igénylik az e-kormányzati és egyéb közszolgáltatások *online* elérhetőségét, hiszen az e-közszolgáltatásokat igénybe vevő személyek 55 százaléka az Unióban pozitívan nyilatkozott róluk. Ugyanakkor a felhasználók egyharmada (33%) legalább egyszer már beleütközött valamilyen akadályba akkor, amikor e-közigazgatási szolgáltatást akart igénybe venni, állapította meg az Unió által finanszírozott *eUser* projekt<sup>3</sup> során végzett felmérés. Ennek a vizsgálatnak az egyik további érdekes eredménye szerint a felhasználók hiába örülnek az *online* kapcsolatfelvétel és ügyintézés lehetőségének, mivel gyakran érzik úgy, hogy ez a forma – a személyes vagy telefonos ügyintézéssel összehasonlítva – nem jár kézzelfogható előnnyel számukra. Általános európai tapasztalat, hogy azoknak az internetet nem használó állampolgároknak a körében, akik egyébként szeretnék e-közigazgatási szolgáltatásokat igénybe venni, három közül egy azért nem tudja ezt megtenni, mert nincs meg hozzá a szükséges számítógépes tudása. Az ismeretek hiánya és a gyakorlatlanság miatt az állampolgárok jelentős része nem jut el odáig – még a megfogalmazott igényeik ellenére sem –, hogy ki próbálja az e-közigazgatási szolgáltatásokat.

Magyarországon még inkább ezzel a helyzettel kell szembenézni, ugyanis az utóbbi két évben az internetfelhasználók szociológiai összetétele, valamint a háztartások PC- és internetellátottsága alig változott. A World Internet Projectben<sup>4</sup> közreműködő kutatók becslései szerint a felnőtt magyar lakosság 64 százaléka nem tekinthető internetezőnek, és 2006-ban a lakosság 53 százaléka egyáltalán nem használt számítógépet. A 29 százalékos munkahelyi PC-használattal az EU 25 országok körében az utolsók közé tartozunk.

Ennél is aggasztóbb az a jelenség, hogy az internetet, illetve számítógépet nem használók körén belül túlsúlyban vannak azok, akiknek semmilyen közvetlen, személyes kapcsolatuk sincs az információs társadalom jellegadó eszközeivel, továbbá olyan személyekkel sem, akik például interneteznek, vagy igénybe veszik az e-közszolgáltatásokat.

<sup>2</sup> Lásd Csótó Mihály (2007): Elektronikus kormányzat – van-e új a Nap alatt? World e-Gov Forum. *Információs Társadalom*, 1.

<sup>3</sup> Lásd <http://www.euser-eu.org/>

<sup>4</sup> Lásd <http://www.ittk.hu/wcb/wip.html> és <http://www.tarki.hu/research/wip/index.html>

tásokat. Ma már a fő társadalmi kihívást az jelenti, hogy miként lehet az információs társadalom hétköznapi kulturális kereteit kiterjeszteni azokra is, akik ebből a szempontból pillanatnyilag meglehetősen nagy elszigeteltségben élnek.

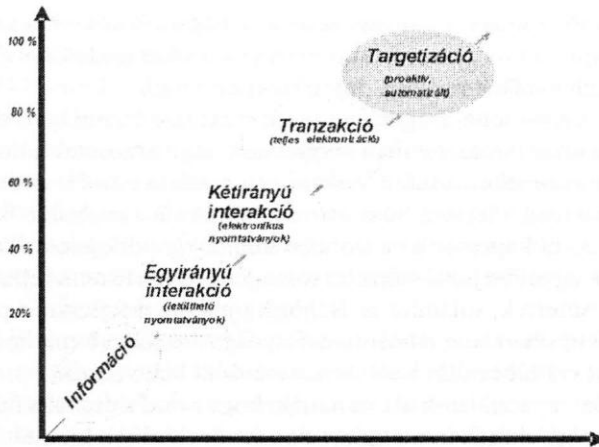
Mindehhez kiváló lehetőséget nyújthatnának az e-közigazgatási szolgáltatások, amelyek iránt a magyar társadalomban meglepően nagy a mostani felhasználói rétegtől eltérő szocioökonómiai jellemzőkkel leírható csoportok részéről is az érdeklődés, a nyitottság. A pillanatnyilag kötelező hús *online* közigazgatási szolgáltatáson túlmenő fejlesztési törekvésekkel kapcsolatban azonban komoly gondot jelent, hogy a felhasználók, illetve a náluk egyelőre jóval nagyobb tömeget képviselő nem felhasználók igényei és elvárásai nem ismertek, valamint az is, hogy a jelenlegi fejlesztési programokhoz, a szolgáltatások bővítéséhez alig párosulnak felvilágosító jellegű marketingkampányok, amit különösen az e-adóbevallás hazai bevezetésénél hiányolunk.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy mind a digitális írástudás, mind az e-közigazgatási szolgáltatások iránti igényszintek növelésében kiemelt szerepe lehet az államnak. Dániában például az e-kormányzati szolgáltatások igénybevétele nem lehetőség, hanem kötelezettség, ugyanis különféle intézkedések révén többek között megkövetelik az állampolgároktól, hogy nevezzenek meg egy folyószámlát, amelyen keresztül az állami intézményekhez irányuló pénzügyi tranzakcióikat lebonyolítják. Hasonlóan jótékony irányban befolyásolhatja az e-közigazgatási szolgáltatások igénybe vételét a Magyarországon kötelezővé tett elektronikus adóbevallás is, ami vissza is tükröződik abban, hogy az Ügyfélkapun keresztül regisztrált magánszemélyek száma december közepéig elérte a 450 ezer főt. Ugyanakkor – szintén az idézett kutatások megállapításai szerint – az új szolgáltatások beindításával párhuzamosan sokkal több figyelmet és pénzt kell fordítani az e-közigazgatás népszerűsítését segítő hatékonyabb marketing- és reklámtevékenységre, ami sajnos Magyarországon is komoly kívánnivalókat hagy maga után.

Az e-közigazgatás fejlődésének hazai lendületét mutatja a Capgemini<sup>5</sup> idei felmérése is, mely szerint az utóbbi egy évben Magyarországon ment végbe a legnagyobb fejlődés, melynek köszönhetően az európai rangsorban a 23. helyről a 14.-re léptünk előre. 2003-ban a hazai elektronikus szolgáltatások csak 15 százalékos készütségi szintet értek el, ami 2006-ra felugrott 80 százalékra, míg a teljes mértékben *online* is elérhetővé tett szolgáltatások aránya 50 százalékra emelkedett, s így mindkét mutató tekintetében elértük az Európai Unió átlagát. 2007-től azonban sor kerül az eddig ismert négy szolgáltatási szint mellett egy ötödiknek a bevezetésére is, amit – jó, elfogadott magyar kifejezés hiányában – egyelőre nevezünk „targetizációnak”. E fogalmon azt a célirányultságot értik, melynek révén proaktív, ügyfélorientált szolgáltatások nyújthatók. A tavaly elfogadott új közigazgatási eljárási törvény kiváló alapot fog nyújtani ennek az ötödik szolgáltatási szintnek az eléréséhez, hiszen például a rendszeresen igénybe vett adóbevallási és társadalombiztosítási szolgáltatásoknál teljesen felesleges újra és újra megadni azokat az adatokat, amelyek már a közigazgatás rendelkezésére állnak. 2006-ban azonban csak a hús kötelező *online* szolgáltatásnak az ötödik szintre való fejlesztését kell elérni.

<sup>5</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/ceurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://europa.eu.int/information_society/ceurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)





1. ábra

Forrás: Capgemini, 2006

Látható tehát, hogy a tavaly beért jó eredmények hamar veszélybe kerülhetnek, ha a közeljövőben a kormányzati törekvés nem követi az eddigi határozott utat. Az jól érzékelhető, hogy az infrastrukturális fejlesztési programok önmagukban nem fognak jobb mutatókat generálni sem az egyszerű IKT-eszközök használata, sem az e-szolgáltatások igénybevétele terén. A forrásokat sürgősen azokra a területekre kell összpontosítani, melyeken az e-közigazgatás az állampolgárok részéről elfogadott, sőt igényelt tevékenységgé válik. Ehhez természetesen meg kell ismerni az állampolgároknak a közigazgatással szemben támasztott igényeit, konkrétan meghatározva, hogy a több száz elektronizálni kívánt szolgáltatás közül melyekre van a legnagyobb kereslet. 2006-ban erre irányuló törekvések sajnos nem voltak.

Az új fejlesztési programok tervei szerint az e-közigazgatás terén kiépül az úgynevezett „állampolgári hozzáférési közmű”, ami minden jel szerint egy TAJ-szám alapú csipkártyán keresztül lesz elérhető. Kártyaolvasók ezreit fogják telepíteni különféle intézményekben (például orvosi rendelőkben, iskolákban, művelődési házakban, polgármesteri hivatalokban) létrehozott hozzáférési pontokra, ahonnan a hozzá nem értő állampolgárok is elérhetik az Ügyfélkaput. Itt is figyelmet kell fordítani azonban a humán-infrastruktúra fejlesztésére, ami az e-Magyarország pontok esetében elmaradt, s így a korábbi fejlesztési erőfeszítések társadalmi, közösségfejlesztő hatása egyáltalán nem mondható jelentősnek. Köztudott szociológiai tény, hogy az innovációk, az új lehetőségek elterjedését nagyban befolyásolja az, hogy miként terjednek a velük kapcsolatos információk, és igénybevételeikhez miként lehet ismerősöktől, szakemberektől tanácsot vagy segítséget kérni. Az *eUser* projekt során végzett felmérések szerint az e-közigazgatási szolgáltatásokat felhasználó állampolgároknak közel a fele egyben társadalmi közvetítőként is tevékenykedik, azaz minden második felhasználó segít olyan barátainak, ismerőseinek vagy rokonainak igénybe venni valamilyen *online* szolgáltatást, akik egyébként nem kerülnének be a felhasználók körébe.

A nemzetközi összehasonlításban elének tárul kedvező hazai kép azonban csalóka lehet, hiszen ezek a felmérések rendre csak az ügyféloldali (*front-office*) szolgáltatásokat

veszik figyelembe, a szolgáltatóoldali fejlettséget kevésbé vizsgálják. Így viszont gyakran az elemzők elől is rejtve maradnak azok a megkerülhetetlen szolgáltatóoldali (*back-office*) kihívások és kívánatos reformok, amelyek nélkül egy idő után az ügyféloldali eredmények sem lesznek fenntarthatók. Különösen fájó, hogy az e-közigazgatási szolgáltatások megvalósítása terén a legnagyobbbrészt európai uniós forrásokból, összesen körülbelül 11 milliárd forintnyi fejlesztésre fordítható összeghez jutó önkormányzatok döntő többsége nem jutott túl az egyszerű informatikai fejlesztésen, a projektek nem párosultak a szervezet és a folyamatok racionalizációjával, a tudásmenedzsment, az *outsourcing* stb. eszközeinek alkalmazásával. Éppen ezért úgy tűnik, soha nem volt nagyobb szükség a központi és az önkormányzati fejlesztési programok koordinációjára, a kétféle közigazgatási szint közötti információmegosztásra, mint éppen ezekben az években.

## II. Az e-közigazgatás fejlődése a világban a számok tükrében

### 1. Az Európai Unió e-közigazgatási törekvései 2006-ban

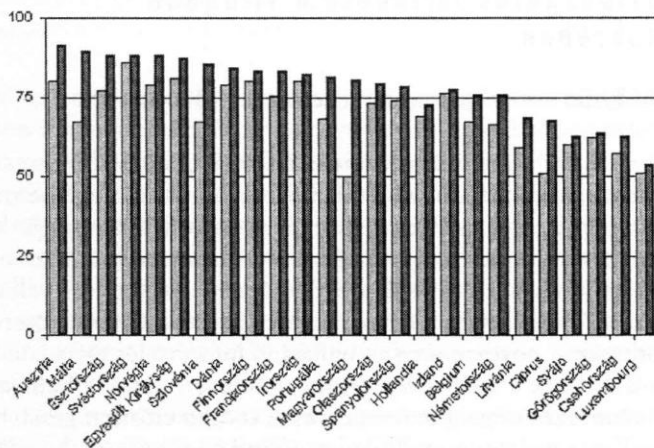
A 2006. év hangsúlyeltolódást hozott az Európai Unió e-közigazgatási politikájában: a racionalizálás, a szolgáltatóoldali folyamatok átalakítása, a páneurópai szolgáltatások kialakítása mellett az intelligens, személyre szabott, állampolgár-központú szolgáltatások biztosítása, az állampolgárok részéről az elektronikus közszolgáltatásokkal kapcsolatban megnyilvánuló elvárások megfelelő mederbe terelése vált a legfontosabb feladattá. A már az év első felében nyilvánosságra hozott i2010 Akcióterv az egyik legfontosabb prioritásként nevezte meg a „befogadó információs társadalom” megteremtésének gondolatát, amit a 2006 közepén megrendezett „IKT a befogadó társadalom szolgálatában” elnevezésű rigai konferencia csak tovább erősített azzal, hogy a digitális megosztottság elleni küzdelmet a politikai napirend részévé tette. A „*citizen first*” jelszó is kezd új értelmet nyerni: az e-közigazgatási szolgáltatások fejlesztésének követnie kell az interneten zajló Web 2.0-ban testet öltő forradalmi jelentőségű átalakulást, melynek során a felhasználó egyre inkább tartalomszolgáltatóvá lép elő. Természetesen ki kell emelni a 2006 áprilisában nyilvánosságra hozott i2010 E-Kormányzati Akciótervet is, amelynek részletezését lásd Juhász Lilla *E-közigazgatás Európában* című tanulmányában.

### E-közigazgatás a szolgáltatások oldaláról

Az Európai Unió az e-közigazgatási törekvések implementációjának sikerét rendszeresen vizsgálja a Capgemini jelentések révén, míg az egyes területeken a fejlődési trendek meghatározását *benchmarking* indikátorok segítségével végzi el. A 2006. évi felmérés szerint a tagállamok körében (valamint Norvégiában és Svájcban) az e-közigazgatás gyakorlatilag megvalósult: az elektronikusan elérhető szolgáltatások aránya 90 százalékra emelkedett, teljes körű *online* ügyintézésre a honlapok 40 százalékánál nyílik

mód. A frissen csatlakozott tagállamok is jól teljesítettek: ezek 2005-ben a közszolgáltatások *online* hozzáférhetősége és interaktivitása terén ott álltak, ahol a régi tagállamok két évvel korábban.

A 2006 áprilisában nyilvánosságra hozott legfrissebb Capgemini jelentés<sup>6</sup> szerint tovább nőtt a hálózati honlapok interaktivitása és kidolgozottsága, a teljes körű online ügyintézés aránya az Unió tagállamaiban átlagban elérte az 50 százalékot. Továbbra is érvényes azonban az a trend, hogy az üzleti szektor számára kínált szolgáltatások fejlettségi szintje, cizelláltsága jóval magasabb, mint az állampolgárok számára nyújtott szolgáltatásoké. A jelentés minden évben rangsorolja a vizsgált országokat az elérhető szolgáltatások mennyisége és minősége alapján. Ausztria 2003-ban zárkózott fel az északi régió mögé, felívelése azonban töretlennek bizonyult, s így 2006-ra listavezetővé lépett elő. A szofisztikáltsági index az új tagállamok e-közigazgatási fejlesztésének lendületét mutatja, hiszen 16 százalékponttal nőtt a vizsgált időszakban, míg a régi tagállamokban mindössze 6 százalékpontos növekedést regisztráltak.



2. ábra. Az *online* szolgáltatások szofisztikáltságát mutató ranglista 2004-ben és 2006-ban

Forrás: Capgemini, 2006

## 2. Elektronikus közigazgatás Közép- és Kelet-Európában

A Világ gazdasági Fórum (*World Economic Forum, WEF*) versenyképességi felméréséből kitűnik, hogy a térségünkhöz tartozó országok döntő többsége (Horvátország kivételével, amely 13 helyezéssel került előrébb egy év alatt) a tavalyi eredményekhez viszonyítva hátrébb – egyes esetekben jelentősen hátrébb – sorult a rangsorban. A régió országai között ismét Észtország végzett az élen, ezúttal Csehország és Szlovénia előtt.

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/ccuopoc/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://europa.eu.int/information_society/ccuopoc/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)

Az *Economist Intelligence Unit* által az úgynevezett e-felkészültségi mutatók alapján készített rangsorban a legjobb helyezést kapott közép-kelet-európai országok (amennyiben Ausztriára nem a térség részeként tekintünk) a világviszonylatban 27. helyen álló Észtország, illetve a 28. helyezett Szlovénia. Nem sokkal utánuk, a 32–34. helyeken következik Csehország, hazánk és Lengyelország.

Ami az infrastruktúrát illeti – legyen szó akár PC-használatról, akár internetpenetrációról –, az Unióhoz 2004-ben csatlakozott országok közül kevesen érik el, és még kevesebben haladják meg az EU-átlagot. (Tegyük hozzá, hogy van kivétel is: a térség egyes országaiban ugyanis világviszonylatban is igen magas a mobiltelefon-előfizetések aránya. Csehországban például a SIM-kártyák száma meghaladja a lakosok számát.)

Az itt-ott gyengécske használati adatokon különböző eszközökkel kívánnak javítani a térség kormányzatai. Lettországból például vezeték nélküli internet-hozzáférést kínáló telefonfülkéket állítottak csatasorba, amelyek igen népszerűnek bizonyultak, Moszkvában internetes „kioszkok” nyújtanak hozzáférést a világhálóhoz, míg Szlovákiában az állam anyagi támogatást nyújt azoknak, akik széles sávú hozzáférésre fizetnek elő.

Szlovákia nemcsak a hozzáférést, de az elektronikus kormányzat szolgáltatásainak az elérhetőségét is próbálja javítani: 2007-ben már ezernél is több úgynevezett e-aláírási pont áll majd a szlovák állampolgárok rendelkezésére, ahol az e-aláírási kártyával rendelkező ügyfelek elektronikusan hitelesített dokumentumokat küldhetnek az állami intézményeknek, és *online* tranzakciókat végezhetnek. Csehországban a digitális írástudás fellendítésével kívánnak újabb ügyfeleket szerezni az e-kormányzatnak, a kormány portálján működtetett ingyenes tanfolyam révén.

Az elektronikus közigazgatás állapotáról – a régió vonatkozásában is – sokat elárul a Capgemini felmérése, melynek során a 25 uniós ország, valamint Norvégia, Izland és Svájc mintegy 14 ezer közigazgatási honlapját tanulmányozták. A lista abszolút első helyezettje Ausztria lett, az elemzők szerint nyugati szomszédunk e-kormányzati platformja iskolapéldája annak, hogyan kell elektronikus szolgáltatásokat létrehozni (nem véletlen, hogy Románia tudatosan követni kívánja az osztrák mintát), a harmadik helyen pedig – Svédországgal holtversenyben – a közép-kelet-európai térség állandó éllóvasa, Észtország végzett. A felmérés fontos konklúziója, hogy az új tagállamokban komolyabb fejlődés tapasztalható a közszolgáltatások kidolgozottsága terén, mint az EU 15 országokban.

Az e-közigazgatás területén a 2006. év fontosabb közép-kelet-európai eredményei közé tartozik – az említett osztrák sikerek mellett – Észtország új e-kormányzati akcióterve, a Szlovéniában megalkotott e-adminisztrációs stratégia, de idesorolható Románia észrevehető aktivitásnövekedése is („Tudásalapú Gazdaság” projekt létrejötte, készülő e-kormányzati stratégia).

Számos fontos *online* kormányzati tartalom és új szolgáltatás megszületésének lehattünk szemtanúi: Lengyelországban a közszférában meghirdetett állásokra lehet jelentkezni egy új portálon, és a munkanélküli segély kérelmezésére is ezen az új felületen van mód; Észtországban felvételi portál indult, melynek segítségével elektronikusan lehet jelentkezni a felsőoktatási intézményekbe; a vizsgázó diákok pedig – szintén az idei évtől – e-mailben és sms-ben is kérhetnek felvilágosítást eredményeikről. Lettország a tartósan külföldön tartózkodó állampolgárainak készített portált, amely segíti őket, hogy kapcsolatban tudjanak maradni az anyaországgal. Szlovéniában az idei évtől *online*

intézhető a gépjárművek forgalmi engedélyének meghosszabbítása. Az autótulajdonosoknak ehhez (többek között) be kell fizetniük az útdát az *eUprava* kormányzati portálon keresztül, amely egyébként idén „a legegyszerűbben használható honlap” kitüntető címet kapta. Az *eUpraváról* (is) elérhető az idén megjelent új „e-katalógus”, mely rendszerezve teszi elérhetővé a közérdekű információkat. Szintén a portál része az *e-SJU* elnevezésű új felület, mely a kormányzat által kínált valamennyi *online* ügyintézési lehetőség gyűjtőhelye. Úgynevezett „e-közszolga” segíti a cseh polgárokat ügyesbajos dolgaik elintézésében a [www.praha.eu](http://www.praha.eu) honlapon, amelyen a kormányzattal történő *online* kapcsolattartás mellett még közüzemi számláikat is befizethetik. Szlovákia pedig ügyfélkapuval rukkolt elő, mely felhasználóbarát felületet kínál a polgárok és a kormány közötti kommunikáció számára. Északi szomszédunknál emellett központi nemzeti turisztikai információs rendszer kiépítése is megkezdődik 2006-ban.

Több országban (így pl. Szlovákiában is) fontos lépések történtek az elektronikus közbeszerzésre való átállásban; az elektronikus aláírás bevezetésében (pl. Lettorszában); jelentős fejlődésen ment át az e-adózás (Csehországban és Litvániában). Az *online* adózás kapcsán meg kell említeni, hogy Észtországban a bevallások négyötöd része elektronikus formában érkezett be az adóhivatalba: ezzel az aránnyal a balti állam világszínvonalra emelkedett.

Az igazságszolgáltatás „informatizálása” terén is történtek előrelépések: a bíróságok munkáját támogató elektronikus rendszert fejlesztenek Oroszországban; Szlovákiában 2006-tól *online* is információhoz lehet jutni a folyamatban levő büntetőjogi perekről. A büntetés-végrehajtási intézetek tehermentesítése érdekében az „elektronikus bilincs” alkalmazása felé mozdult el Észtország, valamint Lengyelország is.

Megjelentek az első biometrikus azonosítót tartalmazó útlevelek Ausztriában, Szlovéniában, Csehországban és Lengyelországban, és hamarosan Románia is csatlakozni fog az e-útlevelet kibocsátó országok táborához. Az elektronikus személyi okmányok használata napirendre került már Oroszországban is, Észtországban pedig az elektronikus személyazonosító kártyák száma átlépte az egymilliót, s így ma már a 15–74 év közötti éssz állampolgárok 90 százaléka „e” személyi igazolványt használ.

### 3. E-közigazgatás a tengerentúlon

A távolabbi nemzetközi szintéren elsősorban az elektronikus közigazgatás kiépítettsége szempontjából kiemelkedő országokra érdemes összpontosítanunk a figyelmet. Az Egyesült Államok, Kanada és Japán rendszerint az e-kormányzati rangsorok élén található, de hogy nemcsak a nagyhatalmak rúghatnak labdába, arra remek példa Ausztria, Észtország vagy a továbbra is igen aktív Dubai is. Világosan látható, hogy az e-közigazgatás ma már (ha csak a világhálón keresztül igénybe vehető szolgáltatások szintjén is) a világ minden pontján jelen van: elég annyit megemlíteni, hogy 2006-tól kormányzati portálja van a Salamon-szigeteknek vagy éppen Vietnammak is, vagy hogy megjelentek az első *online* szolgáltatások Kazahsztánban, egész sor e-kormányzati kezdeményezés indult a karibi térségben, és a sor még hosszan folytatható lenne.

A nemzetközi rangsorok népes mezőnyéből kiemelkednek a Waseda, valamint a Brown Egyetemen kifejezetten az elektronikus kormányzatra vonatkozóan készült

összehasonlítások. A japán Waseda Egyetem E-kormányzati Intézete (*Institute of e-Government*) 2006-ban már a második alkalommal készítette el e-kormányzati ranglistáját: ezúttal 32 országban mérték fel, hogy mennyit fejlődött az elektronikus közigazgatás egy esztendő alatt. A számos kritérium figyelembevételével felállított lista tíz legjobbját: 1. Egyesült Államok, 2. Kanada, 3. Szingapúr, 4. Japán, 5. Dél-Korea, 6. Németország, 7. Tajvan, 8. Ausztrália, 9. Egyesült Királyság és 10. Finnország. Figyelemre méltó, hogy az első öt között három ázsiai ország található.

A Brown Egyetemen működő *Taubman Center for Public Policy and American Institutions* által elsősorban az *online* információk és szolgáltatások mennyisége és minősége, valamint elérhetőségük alapján készített listát Dél-Korea vezeti, mely az előző évben még a 86. (!) helyen állt ebben a nemzetközi összehasonlításban. Az ázsiai dominancia jellemzi ezt a listát is, hiszen Koreát Tajvan és Szingapúr követi (az előző évben Tajvan végzett az első, Szingapúr pedig a második helyen).

A koreai siker egyik titka minden bizonnyal az, hogy az ország tudatosan vezetett pozícióba kívánt kerülni e téren; a kormányzati politikában mindig a kiemelt pontok közt szerepelt az e-közigazgatás fejlesztésének kérdése. Az okok között lehet az is, hogy Koreát korábban gyakran érte kritika a közszféra nem éppen nyitott és átlátható működése, valamint a virágzó korrupció miatt, az e-közigazgatás pedig remek eszköztárat kínál ezek leküzdésére. Az e-kormányzati szolgáltatások ügyét jelentősen segítheti továbbá az ENSZ 2006-ban megnyitott *Project Office on Governance* elnevezésű irodája is Szöulban.

Az állandóan az e-kormányzati ranglisták élmezőnyében tündöklő Szingapúrnak már a két előző e-kormányzati akciótérve is rendkívül sikeresnek bizonyult, és a 2006-ban nyilvánosságra hozott új, 2010-ig szóló stratégiából ítélve úgy tűnik, hogy a lendület cseppet sem hagy alább. A program egyik kulcsmozzanata az *e-government* kifejezéssel jelölt elektronikus közigazgatástól az *i-government*, vagyis az integrált kormányzati munka (*integrated government*) felé való elmozdulás. Már az előző, 2003-ban indult program is komoly sikereket hozott: az internetre adaptálható szolgáltatások gyakorlatilag száz százaléka valóban elérhető *online* módon. A kormányzati honlapok jelenleg közel kétezerféle e-szolgáltatást kínálnak az állampolgárok és a vállalatok számára. Az új, i2010 elnevezésű programnak (melynek végrehajtásához öt év és kétmilliárd dollár áll rendelkezésre) az alábbi négy fő sarokpontja van.

- *Több szolgáltatás, több platform:* Gyarapítani kívánják azoknak a csatornáknak a számát, amelyeken keresztül elérhetők a szolgáltatások. A következő években kiemelt figyelmet szentelnek a mobil eszközökön keresztül történő ügyintézésnek, hiszen így – a jelentős mobilpenetrációjú országban – sokkal többen férhetnek hozzá ezekhez a szolgáltatásokhoz. A kormányzat a jövőben számos sms útján elérhető szolgáltatás indítását is tervezi.
- *Fokozott támaszkodás az állampolgárokra:* Az állampolgárokat – az IKT-eszközök alkalmazásával – a korábbinál nagyobb mértékben bevonják a döntéshozatali folyamatokba.
- *A kormányzati munka színvonalja:* Több állami szerv közösen alakít ki e-szolgáltatásokat. A tárcák és a hivatalok közötti elvárt kooperáció mellett itt a működési modellek teljes átalakításán van a hangsúly. Az új rendszer fontos eleme az országban működő különféle gazdasági és civilszervezetek számára létrehozandó új „egyedi intézményi azonosító”, amely – a magánszemélyeknek kiosztott kódokhoz hasonlóan – jelentősen lecsökkenti az ügyintézés során szükséges azonosítások számát.

- *A nemzeti versenyképesség javítása:* A privát szektort innovatív IKT-projektek révén támogatják, az állami és a magánszektor közös e-kormányzati kezdeményezéseket indít be.

Az ázsiai szigetországban 2006-ban megjelentek az első biometrikus útlevelek, emellett számos új kezdeményezés indult, melyek az e-közigazgatás hatékony működéséhez járulnak hozzá. A világ vezető IT-cégeinek (*HP, Intel, Microsoft, Fujitsu*) bevonásával indított programok egytől egyig arra irányulnak, hogy a közsféra dolgozói az elektronikus kormányzati eszközök professzionális felhasználóivá váljanak, akik professzionális szintű infrastrukturális és munkakörülmények között képesek szolgáltatásokat nyújtani az állampolgároknak.

Nem elhanyagolható tény, hogy Szingapúrban az internetezők ténylegesen használják is az elektronikus lehetőségeket (közel 90 százalék az aránya azoknak, akik az elmúlt év során *online* intézték valamely hivatali ügyüket), és – a felmérések szerint – elégedettek is velük.

A használat hiánya különösen azokban az országokban fájó, ahol pedig ténylegesen vannak elérhető (és jól működő) szolgáltatások, és az internetpenetráció is jelentős. Izraelben például rendkívül sokan böngésznek egyes állami honlapokon, a kormányzati portál létezéséről – egy felmérés eredményei szerint – mégis csupán az állampolgárok néhány százalékának van tudomása. Tajvanban – annak ellenére, hogy 60 százalék feletti a penetráció – az e-közszolgáltatások használata igen alacsony szintű; az említett problémák jelentős része természetesen az *online* ügyintézési lehetőségek népszerűsítésének a hiányából fakad. A pozitív példa itt (az említett Szingapúr mellett) Dubai, ahol a kormányzati portál már 2005 közepén az egymilliomodik tranzakciónál tartott. A használati statisztika továbbra is impozáns: 2005 januárjától a 2006. év beköszöntéig 167 százalékkal növekedett az e-kormányzati portál látogatóinak száma.

Az ázsiai körkép felvázolásakor feltétlenül érdemes végül néhány szót ejteni Kínáról is, ahonnan végre nemcsak a cenzúrával kapcsolatos hírek érkeznek. Kínában már a felső vezetés is hangsúlyozza az e-közigazgatás fontosságát; bevezetésétől és terjedésétől az államigazgatás reformjának elősegítését, a kormányzati munka hatékonyságának növelését várják. E téren az idei év jelentős horderejű eseménye a következő 15 évre vonatkozó „Állami Informatizációs Fejlesztési Stratégia (2006–2020)” megjelenése, melyben természetesen az e-közigazgatás jövője is kiemelt helyen szerepel.

A 2005 végén „mért” több mint 2,5 millió kínai honlap között tízezres nagyságrendű az állami, (ön)kormányzati portálok száma. A 2006 elején indított (angol nyelvű változattal is rendelkező!) kormányzati portálról ([www.gov.cn](http://www.gov.cn)) valamennyi területi és városi szintű önkormányzati honlap elérhető. Ezek természetesen csak a mennyiségre vonatkozó adatok, a jó minőség egyelőre nem mindig jellemző az önkormányzati honlapokra, hiszen ezeken több helyütt nemhogy e-szolgáltatással nem találkozhatunk, de az alapvető információk is csak késve (vagy egyáltalán nem) jelennek meg.

Az enyhülés jelei (pl. az átlátható kormányzati munka fontosságának hangsúlyozása, a kabinet és az állampolgárok közötti kommunikáció emlegetése és hasonló szövegek) mellett azonban továbbra is elsősorban (vagy csupán) „az egyenlőknél is egyenlőbbek” jutnak hozzá az új technológiák használatához. A kínai alkotmány elvben

garantálja a szólás- és véleményszabadságot, a kormány azonban számos olyan rendeletet hoz, amely ellentmond az alkotmányban leírtaknak és – adminisztratív és egyéb akadályokat emelve – megakadályozza a gondolatok szabad megjelentetését és terjesztését. A cenzúrához a vezető kínai portálok is önként csatlakoztak. Az amerikai és európai internetes óriáscégek pedig, amelyeknek alapvető érdekük, hogy megjelenjenek a hatalmas kínai IT-piacon, mindezt nemcsak „elnézik”, hanem sok esetben hajlandóak együtt is működni az ország kormányával. Emlékezhetünk a *Yahoo* esetére, amely aktív segítséget nyújtott a hatósági szerveknek több újságíró lebuktatásában; a kínai miniszterelnök washingtoni látogatása idején pedig a *Skype* illetékesei ismerték be, hogy kínai partnerük azt a megbízást kapta, hogy az országból kimenő és az oda beérkező szöveges üzeneteket „szűrje meg”. A tiltások korántsem csak a böngészést érintik, hiszen például az internetes telefonálás is veszélyekkel járhat – azok számára, akik egyáltalán a közelébe kerülhetnek az ilyen technológiák felhasználásának.

Az ázsiai dominancia érzékeltetése után ki kell térnünk az észak-amerikai országokban történetekre is. Kanada sokak szerint elsősorban annak köszönheti sikereit, hogy a fejlesztések során maximálisan figyelembe vette az állampolgárok és általában a felhasználók igényeit; továbbá annak, hogy a teljes kormányzati gépezet törekedett a közszolgáltatások elérhetővé tételére az interneten keresztül is, és e kormányzati szereplők (hivatalok, minisztériumok) között példaértékű együttműködés, összefogás alakult ki a közös célok teljesítése érdekében. Az ügyfélközpontúság tükröződik a kormányzati portálon is, melynek szerkezetét nem közigazgatási szervek szerint, hanem az állampolgárokat érdeklő témakörök mentén alakították ki. A kanadai internethasználók (a teljes lakosság kb. 75 százaléka) több mint fele használja a kormányzati (és helyi önkormányzati) honlapokat.

Ami pedig az Egyesült Államokat illeti, egy 2006-ban készült jelentés rávilágított arra, hogy az országban a jelentést megalapozó felmérés során vizsgált 26 kormányzati szerv közül mindössze 4 tudott megfelelni a 2002. évi e-kormányzati törvényben előírtaknak. A négy legjobb kivételével a hivatalok többségénél nem lehet sikeresnek nyilvánítani az IT-beruházásokat: vagy nem megfelelően ment végbe az informatizálás, vagy nem sikerült eléggé kihasználni az előnyeit.

Ennél pozitívabb a kicsengése annak az átfogó felmérésnek, amely azt vizsgálta, hogy mit nyújtanak az állami, szövetségi hivatalok az interneten. A kutatás eredményeiből kiderül, hogy a szövetségi honlapok 77 százaléka tartalmaz teljes egészében *online* lebonyolítható ügyintézési lehetőséget; 54 százalékuk felel meg a *W3C* által a hozzáférhetőségre vonatkozóan támasztott követelményeknek. Az is világgossá vált, hogy az elektronikus szolgáltatások közvetítő felülete az Egyesült Államokban egyelőre csakis a világháló; a több platformon (PDA, mobiltelefon stb.) elérhető kormányzati szolgáltatások aránya elenyészően csekély.

Míg az egyes államok által működtetett portálok tekintetében a rangsort Texas vezeti, a szövetségi honlapok közül még mindig a *Firstgov.gov* kormányzati portál kapta a legjobb minősítést. Egy fontos új portál is létrejött: a *GovInfoFinder.com* az állami és szövetségi honlapok dzsungelében segít eligazodni, és az amerikai kormányzati munka egy-egy területéhez (az egészségügytől az oktatáson át a honvédelemig) kapcsolódó legkülönbözőbb információk, adatok, hálózati források, cikkek keresését könnyíti meg.



## 4. Új technológiák elterjedése

### A digitális televízió lehetőségei

A televíziózás az elmúlt években újabb forradalmat él át, melynek legalább akkora a jelentősége, mint annak idején a fekete-fehérről színes technikára való áttérése volt. A digitális televízió legfontosabb újítása (a jobb képminőség, nagyobb képtér, CD-minőségű hang stb. mellett) az, hogy interaktív tévénézést tesz lehetővé. Európában elsőként a brit nézők láthattak digitális adást 1998-ban, majd egy évre rá Svédországban és Spanyolországban is megkezdték a rendszeres földfelszíni digitális sugárzásokat. Az e-kormányzati szolgáltatások fejlesztői és felhasználói számára logikusan adódott az a gondolat, miszerint a jövőben az integrált digitális vagy kiegészített analóg tv-készülékek lesznek felhasználhatók az e-kormányzati szolgáltatások igénybevételére. A recept kezdetben egyszerűnek tűnt: tv-készülék szinte minden háztartásban van, jóval nagyobb számban, mint számítógép, használata minden korosztály számára természetes; ráadásul a digitális televízió elterjesztése eldöntött ténynek tűnik, hiszen a világ jelentősebb államai 2010 és 2012 közötti időpontokra vállalták a digitális műsorszórásra való átállást. A digitális televízió és az e-kormányzati törekvések találkozását illetően azonban csak rész sikerekről beszélhetünk. A problémák java része a digitális televíziózás általános kaotikus helyzetéből és vegyes megítéléséből fakad.

Jelentősebb ilyen irányú e-kormányzati erőfeszítések – különféle kísérleti projektek keretében – elsősorban Nagy-Britanniában és Olaszországban indultak. Az alábbiakban a brit kísérleti projekteket vesszük górcső alá, a szigetország az iDTV (interaktív digitális televízió) nagy kísérletezője. A *UK Online Interactive 2002* áprilisában indította el az új típusú szolgáltatásokat. A műsorszórás, melyen keresztül minden kormányzati iDTV-szolgáltatás elérhető, műholdon keresztül történik. A tartalmat rendszeresen frissítik, illetve a felhasználó – a még frissebb tartalom elérése érdekében – egy adatbázis segítségével könnyen megkeresheti a legközelebbi internet-hozzáférési pontot is. 2004 óta a *Directgov* (a brit kormányzati portál) kompatibilis a digitális televízióval.

Jelenleg működő digitális televíziós e-kormányzati projekt a *DigiTV.uk*. Több mint 80 angol önkormányzat nyújt információt és elektronikus szolgáltatásokat a digitális televíziót használva csatornaként. A *Looking Local* szlogenrel futó, *DigiTV* nevű projekt a *Work with Business*hez hasonlóan nemzeti projektként indult, és jelenleg a West Yorkshire megyei *Kirklees Metropolitan Council* kezelésében fut, szolgáltatásai az orvoshoz történő bejelentkezéstől a különböző intézményekkel kapcsolatos információkon át különféle problémák (pl. kiégett utcai lámpa, graffiti) bejelentéséig terjednek. A helyi iDTV-projektek mellett 2004-ben a brit Egészségügyi Minisztérium is indított iDTV-szolgáltatást, melynek révén több mint 3000 információs oldal érhető el. 2004 szeptemberétől 2005 áprilisáig Skóciában is lezajlott egy féléves kísérleti jellegű iDTV-projekt. A műsorszórás műholdon keresztül történt, a szolgáltatásért fizetni kellett. A projekt teljes költsége 375 ezer fontra rúgott, ez az összeg a kapcsolódó kutatások költségét is tartalmazza. A projekt során figyelemmel követték a felhasználók viselkedését: kiderült, hogy a szolgáltatást leggyakrabban keddi napokon, legritkábban pedig szombaton vették igénybe. A leggyakoribb otthoni ügyintézési időpontokat délelőtt 10 és 11 óra, valamint este 18 és 19 óra között regisztrálták. Nagyon kevés felhasználó vette

igénybe a szolgáltatást, a fél év alatt átlagosan napi hat látogatót regisztráltak. A legmagasabb látogatottsággal a brit iDTV-projektek közül az *INtouch kirklees* projekt büszkélkedhet, naponta átlagosan 32 látogatóval – itt aktív kampányt is folytattak a projekt megismertetéséért. A projekt legfontosabb tanulságai: az iDTV drága technológia, kevés a szakértő, a felhasználók kiemelten fontosnak tekintették az oldalletöltés gyorsaságát, amihez még jobban kidolgozott iDTV szolgáltatásokra lenne szükség, nem érezték anyagilag kifizetődőknek a szolgáltatást, és véleményük szerint az minőségben nem versenyezhet az internettel.

Az olaszországi tapasztalatok (a kormány itt 29 kísérleti projektet indított) hasonlóan alacsony szintű érdeklődésről tanúskodnak, az internet gyorsabb elterjedését és könnyebb felhasználhatóságát jelzik.

Összegezve, a digitális televízióra való átállás fontosabb kihívásai az alábbiak:

- **Tartalom:** Nagy mennyiségű és értékes tartalom nélkül nem várható a pluszszolgáltatások terjedése, a felhasználók érdeklődésének növekedése a digitális televíziózás iránt. Ilyen tartalom biztosítására lehetőséget nyújtanak az elektronikus kormányzat szolgáltatásai.
- **Szabályozás:** A digitális televíziózás szabályozása szoros összefüggésben áll a digitális rádiózás szabályozásával, a kérdéskört a digitális műsorszórás keretein belül általában egységesen kezelik. A helyzetet nehezíti, hogy a média, a hírközlés és az informatika egymáshoz való közeledése nyomán előálló új viszonyok a szabályozói tevékenység olyan újragondolását igénylik, ami közelíti egymáshoz a média és a hírközlés egymástól jelenleg élesen elhatárolt szabályozását. Világszerte és a hazai szinten is nagy viták dúlnak a szabályozás kérdéskörében. A műsorszórás szabályozása a média és a hírközlés világának megváltozása miatt (az elmúlt években számos – a konvergencia irányában ható – döntő jelentőségű technikai, kulturális és jogi változás is lezajlott) hatalmas jelentőségű, gyakorlatilag ez a digitális világ szabályozásának „forró” területe. Jelentősége még a (digitális) műsorszórás területén is túlnyúlik, érinti az internet szabályozását, sőt, túlzás nélkül állítható, hogy az információs társadalomban érvényesülő tartalomkezelés egész jogi gyakorlatát is. A média és a hírközlés szabályozása fennállásának legnagyobb paradigmaváltásán megy keresztül.
- **Az átállás költsége:** az eddigi televíziókészülékek nem alkalmasak digitálisan sugározott műsorok vételére. Azok a berendezések, amelyek alkalmasak erre, ma még nagyon drágák, áthidaló megoldást a televízióhoz csatlakoztatható digitális-analóg átalakító doboz (*set-top box*) alkalmazása kínál. Azonban ez sem olcsó mulatság, ráadásul számos ország médiatörvényei szerint a közszolgálati csatornák állampolgári jogon nézhetők, ami azt jelenti, hogy az adás dekódolásához szükséges eszközökért sem lehetne pénzt kérni. Még hangsúlyosabb lesz ez a megközelítés, ha belépnek az elektronikus kormányzati szolgáltatások, ugyanis az átállás költségeinek teljes vagy részleges átvállalása megnöveli az elektronikus ügyintézés bevezetésének költségeit. A fogyasztói oldalon zajló piaci folyamatokat az állam a digitalizáció során mindenekelőtt a *set-top boxok* forgalmazásának platformsemleges (azaz nem kizárólag a földfelszíni platformra kiterjedő) állami támogatásával, illetve a fogyasztók tájékoztatásával, a digitális átállással összefüggő figyelemfelhívó kampányokkal befolyásolhatja. A digitális vevőberendezések beszerzéséhez a fogyasztóknak nyújtott állami támogatásra eddig az Unió három országában, Németországban, Olaszországban és Ausztriában volt példa.

A digitális műsorszórás és a digitális televíziózás belátható időn belül (ám sok bukkánóval) el fog terjedni. A technológia adott, használható, a kísérleti projektek alapján a visszajelzések mérsékelten pozitívak. Az elektronikus kormányzat szempontjából a di-

gitális televízió azonban „csak” egy közvetítő csatorna, melynek segítségével szélesebb körhöz lehet eljuttatni a szolgáltatásokat. Kérdés, hogy az alatt a várhatóan 5–10 éves időtartam alatt, amíg a DTV elterjed, mekkorára növekszik a számítógépek (vagy más konvergens eszközök) elterjedtsége. Mivel a DTV csak egy lehetőség a sok közül az egyébként már kidolgozott *front-office* szolgáltatások elérésére, a magas költségek miatt csupán az elektronikus kormányzati szolgáltatások érdekében nem érdemes terjeszteni a technológiát, viszont a digitális televíziózás elterjedésekor az elektronikus adminisztratív szolgáltatások kiemelten hasznos tartalmat fognak jelenteni. Ilyen értelemben a digitális televízió az e-kormányzati törekvések szempontjából nem nagy húzóerejű lehetőség, hanem kihasználható kommunikációs csatorna.

### III. Új kihívások az európai e-kormányzati szolgáltatások fejlődésében

Az e-közigazgatással kapcsolatos nemzetállami fejlesztések egységes mederbe terelése érdekében 2006-ban szupranacionális szinten az interoperabilitás alapelvén működő páneurópai szolgáltatások fejlesztése képezte az e-kormányzati fejlesztési programok központi magját. A kormányzati hálózatok közötti kölcsönös együttműködés megteremtését az eMajor projekt hivatott elősegíteni. Az e-közigazgatási szolgáltatások sikeres implementációját jelentő tömeges állampolgári használat a bizalom kérdéskörét tette kulcsprioritássá, s ezáltal az azonosításmenedzsment került előtérbe – ezen a területen a *GUIDE* projekt játszik úttörő szerepet. Az úgynevezett „legjobb gyakorlatok” bemutatására és terjesztésére egy erre a célra létrehozott hálózati portál<sup>7</sup> szolgál, a közösségi kormányzati modell víziójának megalkotása érdekében pedig az *eGovRTD2020* elnevezésű projekt elindítása mellett döntött az Európai Unió.

A páneurópai e-közigazgatási kezdeményezések mellett a 2006. év másik központi témája a biometrikus azonosítók bevezetésének ügye volt, amely komoly vitákat is kiváltott az emberi szabadságjogok sárba tiprása miatt aggodalmaskodók körében.

Az Európában folyó e-közigazgatási fejlesztési programok az ügyfélközpontúság tekintetében nemzetközi összehasonlításban is megmérettek, és ennek során két európai város kiemelkedő helyezést ért el. A világ számos városának hivatalos honlapjairól az amerikai Rutgers Egyetem E-közigazgatási Intézete és a dél-koreai Sungkyunkwan E-közigazgatási Intézet együttműködésével végzett komparatív elemzés alapján készült rangsorban a *privacy*, a biztonság, a használhatóság, a tartalom, az elérhető szolgáltatások, valamint az állampolgári részvétel kategóriáiban ez a két város – nevezetesen Zürich a nyolcadik, Riga pedig a tizedik helyen – a legjobb tíz közé került.

Az ügyfélközpontúság érvényesítése az egyes tagállamok e-közigazgatási fejlesztési törekvéseiben is tetten érhető. A holland felhasználók számára például 2006-ban indult kísérleti jelleggel a „Személyes internetoldal” (*Personal Internet Page, PIP*) nevet viselő hálózati portál, ahol az állampolgárok személyre szabott oldalakon keresztül érintkezhetnek majd a közigazgatási hivatalokkal, betekintést nyerhetnek adógyen-

<sup>7</sup> Lásd <http://www.egov-goodpractice.eu/>

<sup>8</sup> Lásd <http://www.wdco.org/>

legükbe, sőt beadott kérelmeik elbírálási folyamatát is nyomon követhetik. A brit Yorkshire önkormányzata pedig egy közösségi honlap<sup>8</sup> létrehozásával igyekszik ösztönözni az állampolgári részvételt.

## 1. Páneurópai e-közigazgatási kezdeményezések

### E-önkormányzati projekt

Az *eMajor* technológiai projektet az információs társadalom fejlesztésére 2004 januárjában azzal a céllal indította útnak az Európai Bizottság, hogy önkormányzatok számára biztonságos és megfizethető *online* e-közigazgatási szolgáltatásokat hozzon létre. A kezdeményezés hátterében a *Deloitte* cég hollandiai munkacsoportjának felmérése áll, mely az Unión belüli információtovábbítás akadályait igyekezett feltérképezni. A kutatás szerint az információk gyors, könnyű és biztonságos továbbításának gátjává válik, ha egy önkormányzat nem rendelkezik elegendő forrással az e-közigazgatás fejlesztéséhez. Ennek eredményeképpen kidolgoztak egy nyílt forráskódú szoftvert, melynek használatával az önkormányzati szervek számára biztonságos és átjárható e-ügyintézési szolgáltatások tehetők hozzáférhetővé.

A projekt utat nyit az önkormányzatok előtt, hogy gazdaságos megoldásokkal győzzék le az információáramlás gátját jelentő akadályokat, és hozzáférjenek a szabványos, mégis testre szabható e-közigazgatási platformokhoz. A rendszer fejlesztésében Hollandia, Svájc, Németország, Spanyolország, Belgium, Olaszország és Görögország vett részt, a platform nyílt forráskódra épül és *W3C* szabványokon (*XML*, *WSDL*, *XAML*, *PKI*, *XForms*) nyugszik, jelenleg angol, német, olasz, valamint spanyol nyelven működik.

### Azonosításmenedzsment

A 2006. április 25-én nyilvánosságra hozott i2010 E-Kormányzati Akcióterv egyik legfőbb prioritásként a biztonságos szolgáltatások megteremtését tűzte ki célul, előírva, hogy az állampolgárok számára kényelmes, megbízható, könnyen hozzáférhető és egymással együttműködő közszolgáltatásokat kell nyújtani, melyek lehetővé teszik az elektronikus személyazonosítást, hogy tartózkodási helyüktől függetlenül biztonságosan használhassák az elektronikus információs közszolgáltatásokat. A Bizottság ezért igyekszik kiemelten kezelni az elektronikus azonosításmenedzsment területét és az elektronikus aláírás szabályozásának felülvizsgálatát.

A kormányzati szféra az Unió valamennyi tagállamában szembesül olyan problémákkal, hogy hogyan biztosítható biztonságos, mindenre kiterjedő hozzáférés az alkalmazásokhoz, hogyan menedzselhető például a közigazgatási folyamatoktól függő hozzáférési jogok biztosítása iránt egyre növekvő felhasználói igények kielégítése, miként egyeztethető össze az információtovábbítás a titkosítással stb. Ezért is szorgalmazza az Európai Unió a nemzetek közötti párbeszéd kialakítását az azonosításmenedzsment kérdéséről, melyre a szupranacionális finanszírozású *GUIDE* projekt<sup>9</sup> ad lehetőséget.

<sup>9</sup> Lásd <http://istrig.som.surrey.ac.uk/projects/guide/overview.html>

*UIDE* kutatási projekt fontos részt vállal a biztonságos és interoperábilis e-közigazgatás működéséhez szükséges elektronikus azonosítási szolgáltatások technológiai, intézményi, politikai és társadalmi-gazdasági környezetének kialakításában.

A holisztikus megközelítést alkalmazó *GUIDE* projekt interdiszciplináris perspektívából tekint az azonosítás témakörére, s ezért etikai, jogi és technikai szempontoknak, valamint a kormányzati működési folyamatok sajátosságainak a szem előtt tartásával alakítja ki a nyitott alapú hitelesítés, az azonosításmenedzsment olyan módszereit, amelyek a közigazgatás-közigazgatás (A2A), a közigazgatás-magánszektor (A2B), valamint a közigazgatás-állampolgár (A2C) viszonylatokban egyaránt alkalmazhatók.

A projekt során empirikus kutatások segítségével térképezték fel, hogy a szupranacionális szintű nyílt keretrendszer kialakításához mely tényezők figyelembevételére van szükség. Az állampolgárok vonatkozásában az alábbiak játszanak fontos szerepet:

- privacy,
- elektronikus szavazás,
- RFID-technológia és biometrikus azonosítás,
- személyazonosító okmányok,
- e-közigazgatás és digitális szakadék,
- információszabadság,
- biztonság.

A projekt következő lépése az eddigi eredmények monitorozása lesz Bulgáriában, az Egyesült Királyságban, Németországban, Dániában, valamint Görögországban.

### Kutatás a közösségi kormányzati modell megalkotása érdekében

Az Európai Bizottság a Hatodik Keretprogram (FP6) keretében indította el az *eGovRTD2020* nevű projektet. A program legfőbb célkitűzése, hogy megalkossa a koherens egészé alakított közösségi kormányzati modell vízióját, ezért feladatának tekinti a jelenleg futó e-közigazgatási kutatási programok kanalizálását, a „forró területek” azonosítását, valamint az e-közigazgatási erőfeszítések tágabb környezetét meghatározó elemek feltérképezését, melyek alapján a lehetséges jövőforgatókönyveket is igyekeznek felvázolni. Az e-közigazgatáshoz ily módon multidiszciplináris szemlélettel közelítő, *benchmarking* típusú vizsgálódás a közigazgatási kérdéseket a társadalmi-gazdasági változások komplex rendszerének kontextusában tárja fel és elemzi.

### A legjobb e-közigazgatási gyakorlatok

Az Európai Bizottságnak az információs társadalomért és a médiáért felelős főigazgatósága 2005 júniusában nyitotta meg az Unió legjobb e-kormányzati gyakorlatait aggregáló hálózati portálját (<http://www.egov-goodpractice.eu/>). Ennek a működése illeszkedik az új szupranacionális irányvonalhoz, amely – szakítva az uniós e-kormányzati munka korábbi fragmentált struktúrájával – koherens politikai állásfoglalás meghatározására törekszik, azonos vagy legalábbis összehangolt e-közigazgatási fejlesztési erőfeszítésekre sarkallva a tagállamokat. A portál az átlátható elektronikus közigazgatási

rendszer megteremtéséről elfogadott manchesteri memorandumban meghatározott „forró területek” – az *e-inclusion*, (vagyis az állampolgároknak a döntéshozatali folyamatokba való bevonása), továbbá az információk, a munka, a tőke és a javak áramlását elősegítő szolgáltatások, az azonosításmenedzsment, valamint a befogadó e-közigazgatás – szerint csoportosítva mutatja be a legjobb gyakorlatokat. Jelenleg 281 legjobb gyakorlat található az adatbázisban, a legtöbb ilyen követendő példát eddig Németország, Olaszország és az Egyesült Királyság területéről gyűjtötték össze.

### Biometrikus azonosítás

Az Amerikai Egyesült Államok nyomására az Európai Unió 2005. február 28-án döntött a biometrikus útlevelek technikai hátterének kiépítéséről, és ennek végrehajtására 18 hónapos határidőt adott valamennyi tagállamnak, míg a biometrikus adatoknak az azonosító kártyákra való, ún. másodlagos felviteléről” 2006. július 2-án hozott döntést, s az ebből adódó feladatokat a tagállamoknak 36 hónapon belül teljesíteniük kell.

A direktívák végrehajtását azonban egyelőre szkepszis övezi, és a szakemberek többsége a veszélyekre figyelmeztet. A biometrikus azonosítást több szempontból is kritika éri: (1) az RFID-csípek könnyű feltörhetősége komoly adatvédelmi aggályokat vetít előre, (2) a rendszer kiépítésének a költségei igen magasak, továbbá (3) az új típusú azonosítók tényleges bevezetése és használata előtt technikai korlátok állnak, ugyanis a csípek leolvasásához szükséges készülékek még egyik tagállamban sem állnak rendelkezésre.

A biometrikus azonosításhoz nélkülözhetetlen rendszer kiépítésének „legrosszabb gyakorlatára” napjainkban az Egyesült Királyság szolgál iskolapéldával. Az új azonosítók bevezetése egyelőre kudarcra ítéltetett, mert a brit lakosság elutasítja, részint a költségek nagysága miatt (a kormány az elmúlt két év során mintegy 50 millió fontot költött biometrikus azonosító rendszerek kiépítésére), részint pedig azért, mert az erőltetett ütemű fejlesztés jelentősen megnövelte az adatvédelemmel kapcsolatos kockázatokat: több alkalommal a brit belügyminisztérium dolgozói törték fel azt az adatbázist, amely az eredeti elképzelések szerint a biometrikus adatok tárházaként szolgálna a jövőben.

Míg a szakértők a veszélyekre figyelmeztetnek, és az ilyen irányú fejlesztési törekvéseket haszontalannak, sőt a rájuk pazarolt jelentős összegek miatt kifejezetten károsnak tartják, addig a *Vanson Bourne* piacutató intézetnek a *LogicaCMG* információtechnológiai cég megbízásából *eIdentity* címmel készített tanulmánya az állampolgároknak a biometrikus azonosítóval kapcsolatos elvárásait, attitűdjeit igyekezett feltárni. A brit, holland, francia, német, spanyol, portugál, valamint cseh állampolgárok körében végzett felmérés szerint a lakosság többsége támogatja a biometrikus úti okmányok bevezetését: az új útlevel legfőbb előnyének a megkérdezettek mintegy 88 százaléka az adatlopás megnehezítését, az utazási procedúra egyszerűsítését és felgyorsítását, valamint a pénzügyi csalások kiküszöbölését tekinti. A reprezentatívnak nem tekinthető kutatás azt az eredményt hozta, hogy az állampolgárok 84 százaléka nem ellenzi ujjlenyomatának rögzítését, ha ezáltal gyorsabbá és biztonságosabbá válik az utazás.

A felmérés szerint az állampolgárok különösen a hagyományos és az *online* banki szolgáltatások terén fogadnák nagy lelkesedéssel az új biztonsági intézkedések beveze-

tését. A németországi válaszadók 85 százaléka tekintette biztonságosabbnak az ujjlenyomattal kombinált bankkártyát a hagyományos – PIN kóddal ellátott – megfelelőjénél.

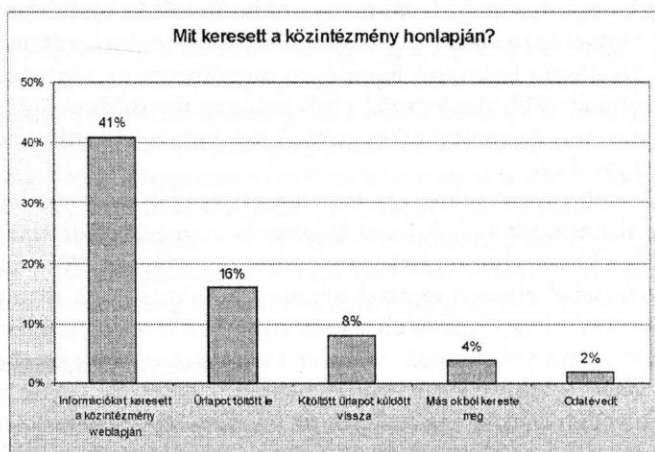
Az új biztonsági megoldás támogatottsága tagállamonként eltérő: míg Franciaországban az állampolgárok 92 százaléka bízik a technológiában, addig Csehországban ez az arány csak 67 százalékos.

#### IV. Az e-közigazgatás eredményei Magyarországon

Az e-közigazgatás fejlődésének hazai ütemét a már idézett Capgemini felmérése is mutatja, amely azonos módszer alapján minden évben nyomon követi, hogy az Unió által javasolt 20 közszolgáltatás milyen felkészültségi szinten érhető el. Magyarország egy év alatt a 23.-ról a 14.-re lépett előre az európai ranglistán. A hazai elektronikus szolgáltatások 80 százalékos készültségi szintet értek el 2006-ban, míg a teljes mértékben online elérhető szolgáltatások aránya 50 százalékra ugrott.

Az e-közigazgatási szolgáltatások iránti hazai igényeket más kutatások is alátámasztják. A *World Internet Project* 2006. évi adatai szerint a felmérést megelőző három hónapban az állampolgárok 48 százaléka lépett kapcsolatba valamilyen közintézménnyel az interneten keresztül.

Az *online* kapcsolat a legtöbb esetben információkeresést jelentett (41%), de a felhasználók jelentős arányban (16%) töltöttek le valamilyen űrlapot is, és mintegy tizedrészük (8%) küldött vissza kitöltött űrlapot. Az internetezőknél egy kisebb csoportja (4%) más okból kereste fel valamilyen közintézményt az interneten, és akadtak olyanok is (2%), akik különösebb indok nélkül, pusztán odatévedve kerültek kapcsolatba az interneten keresztül a közintézményekkel.



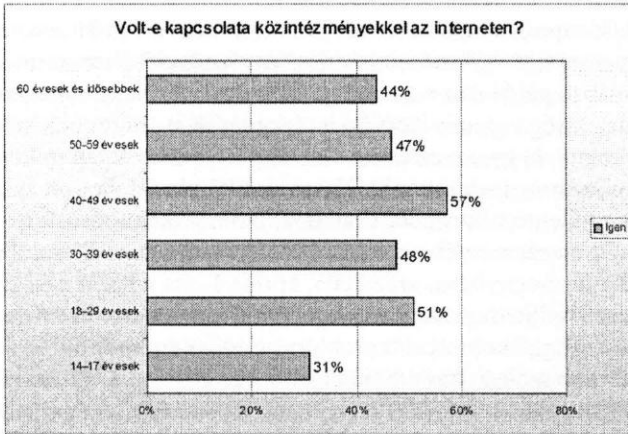
3. ábra

Forrás: WIP, 2006

Azoknak, akik kerestek már fel valamilyen közintézményt az interneten, a többségük nő, középkorú és jellemzően nem fővárosi.

Az internetező nők több mint felének (52%) volt kapcsolata közigazgatásokkal az interneten. Ez az arány a férfiak esetében 44%, ami azért érdekes, mert az internet-használat a férfiak esetében még mindig valamivel elterjedtebb, mint a nőknél.

Bár sok tekintetben a fiatalok szoktak a technológiai fejlődés élénjárói lenni, az *online* kapcsolat felvétele a közigazgatásokkal – úgy tűnik – inkább az idősebb korosztályokat, leginkább a 40–49 éveseket érdekli igazán, akiknek több mint fele (57%) létesített már kapcsolatot a közigazgatási szervekkel az interneten.



4. ábra  
Forrás: WIP, 2006

A településtípus szerinti megoszlást vizsgálva az az érdekes jelenség figyelhető meg, hogy nem érvényesül az úgynevezett „települési lejtő”, azaz a kisebb települések internetező lakosainak nem kevésbé, hanem a budapestiekénél nagyobb arányban volt már *online* kapcsolatuk közigazgatásokkal.



5. ábra  
Forrás: WIP, 2006



Mindez azt jelenti, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások igénybevételében nincsenek jelen a hagyományos „fejlettségi” különbségek, azaz, ha valaki már „hálózati polgár”, akkor más tényezők játszanak szerepet abban, hogy igénybe veszi-e ezeket a szolgáltatásokat, vagy sem, és ezek nem a hagyományos egyenlőtlenségek.

## 1. Az e-kormányzat eredményei 2006-ban

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy mind a digitális írástudás szintjének, mind az e-közigazgatási szolgáltatások iránti igények növelésében kiemelt szerepe lehet az államnak. Dániában például az e-kormányzati szolgáltatások igénybevétele nem lehetőség, hanem kötelezettség, ugyanis hatósági intézkedések révén többek között megkövetelik az állampolgároktól, hogy nevezzenek meg egy folyószámlát, amin keresztül az állammal kapcsolatos pénzmozgásuk történik. Hasonlóan kötelező jelleggel került bevezetésre Magyarországon az elektronikus adóbevallás is, aminek köszönhetően az Ügyfélkapun keresztül regisztrált magánszemélyek száma 2006-ban exponenciálisan növekedett.

Az Ügyfélkapu megnyitása, azaz 2005. április 1. óta a hazai e-közigazgatási rendszerben több mint 2 millió tranzakciót regisztráltak, miközben – ezt érdemes kiemelni – a biztonsággal összefüggő komolyabb probléma eddig nem merült fel. Az Ügyfélkapun keresztül 400-nál több szolgáltatás érhető el, ebből az EU szakértői szerint leggyakoribbnak tekintett 20 (Magyarországon 27) szolgáltatás az összes államigazgatási ügyforgalom 80 százalékát teszi ki. E-szolgáltatásokat Magyarországon jelenleg 33 hazai kormányzati intézmény, 26 uniós szervezet és 8 közszolgáltató cég nyújt. Az Ügyfélkapu sikerét mutatja, hogy 2006. május 1. óta az Ügyfélkapu alkalmazásával 11,5 milliószor vettek igénybe valamilyen e-szolgáltatást, míg a portál látogatóinak száma fél év alatt 48 millió volt.

A virtuális okmányirodában közel 80 féle adminisztratív teendő kezdeményezhető, köztük a leggyakoribb az okmányirodai időpontfoglalás, ami 2006-ban több mint 150 ezer alkalommal történt meg. Az elektronikusan letölthető és kinyomtatható nyomtatványok száma meghaladja a kétezeret. Igen népszerű továbbá a hatályos jogszabályok *online* elérhető gyűjteménye, és a mintegy 800 közigazgatási ügy leírását tartalmazó tájékoztató.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (KET) az *online* ügyintézkést egyenrangúvá tette a hagyományos ügyintézkéssel, elkészültek a végrehajtási rendeletek, ugyanakkor az önkormányzatok számára a jogalkotó hagyott egy kiskaput: helyi rendelettel kibújhhatnak az e-ügyintézés bevezetésének kötelezettsége alól. A kellő szakértelemmel, illetve elegendő forrással nem rendelkező önkormányzatok vélhetően élni is fognak a kibúvó adta lehetőségekkel, s így sok település lakói jelentős hátrányba kerülhetnek.

Megoldásra vár még, hogy az ágazati törvények összhangba kerüljenek a KET által biztosított lehetőségekkel. Számos ügyben feleslegesnek tűnik a személyes megjelenés előírása, hiszen az informatikai rendszer már alkalmas lenne a teljes ügyintézési folyamat *online* lebonyolítására. Az elektronikus ügyintézési szolgáltatások elterjedése előtt a jog oldaláról további gátat jelent, hogy hiányzik az adminisztrációs folyamatok ágazati szabályozása.

2006-ban megtörtént azoknak a szükséges törvényi változásoknak a szakmai előkészítése, amelyek révén Magyarországon is lehetővé válik az ügyfeleknek a társada-

lombiztosítási szám (taj-szám) alapján történő azonosítása az elektronikus kormányzati szolgáltatások igénybevételéhez. A törvényi feltételek teljesülése mellett az országban több ezer olyan leolvasórendszerre is szükség lesz, amely lehetővé teszi, hogy az elektronikus ügyfélazonosító kártya széles körben felhasználható legyen a legkülönbözőbb kormányzati szolgáltatások igénybevételéhez.

### Átalakuló irányítás, feladatmegosztás

A 2006-ben megszünt Informatikai és Hírközlési Minisztérium (IHM) feladatai – a közigazgatási informatikai feladatok kivételével, amelyek a Miniszterelnöki Hivatalhoz tartozó Elektronikus Kormányzat-központban összpontosultak – a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumhoz (GKM) kerültek. 2007. január 1-jétől azonban Elektronikus Közszolgáltatások Központja (EKK) névvel új központi hivatal alakul, melynek célja az e-közigazgatás egységesítése és központi koordinálása, az üzemeltetés központosítása, valamint az adatbázisok konszolidálása. Az ehhez elektronikus kapcsolódó ágazati közszolgáltatási központok a következők:

- PM Informatikai Központ (APEH, Vám- és Pénzügyőrség, Magyar Államkincstár): pénzügyi szolgáltató központ a közigazgatás és az ügyfelek számára;
- Foglalkoztatáspolitikai, munkaügyi és nyugdíjügyekkel kapcsolatos elektronikus szolgáltató központ (Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis, Országos Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság);
- Egészségügyi és társadalombiztosítási kérdésekkel kapcsolatos elektronikus szolgáltató központ (Országos Egészségbiztosítási Pénztár, TB).

A Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer funkcióbővítése kiterjed az egységes alkalmazások és az egységes archiválási rendszer fokozatos bevezetésére, a közigazgatáson belüli egységes elektronikus iratkezelés, közigazgatási címtár és levelező rendszer kialakítására is. Az új EKK egyik legfontosabb feladata az egységes informatikai fejlesztéspolitika, egységes rendszerek, alkalmazások kialakítása és használata lesz a közigazgatáson belül, különös tekintettel a szabványok alkalmazásának kötelezővé tételére, az interoperabilitás általános követelményére, a központi minőségbiztosításra és a közigazgatási folyamatok háttérét biztosító típusalkalmazások elterjesztésére (például a személyzeti ügyek, a pénzügyek, az iratkezelés és az e-közbeszerzés területén).

A fontos feladatok közé tartozik továbbá a jelenlegi informatikai és távközlési hálózatok – az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG), a belügyi hálózat, az okmányirodák hálózata és az EKG-től függetlenül működő egyéb ágazati hálózatok – redundanciájának felszámolása is.

## 2. Az elektronikus adó- és járulékbevallás éve

A magyar e-kormányzat egyik legnagyobb projektje az elektronikus adó- és járulékbevallás bevezetése, melynek folyamatában kiemelt szerepet játszott a 2006-os év. A koncepció és a megvalósítás számos teszten ment keresztül, s erre az évre olyan – mérföldkőnek tekinthető – határidőket jelölt ki a kormányzat, amelyeknek a betartása

indikátorként mutatja, hogy jelenleg hol tart a magyar közigazgatás modernizálása. A 2002 óta tartó folyamat ebben az évben érkezett a kritikus fázisba: 2006 végéig Magyarország valamennyi munkáltatójának regisztrálnia kellett magát a rendszerben, és 2007. január 31-étől kötelező számukra az elektronikus rendszer használata az Ügyfélkapun keresztül.

### Várakozások, adatok, tapasztalatok

2006 késő őszen Futó Iván, az APEH azóta leváltott informatikai elnökhelyettese 10 ezer és 50 ezer forint közötti összegre becsülte azt a megtakarítást, amit a formanyomtatványokon történő bevallás megszűnésével egy-egy cég elérhet, míg ez az államkincstár számára 300-400 millió forintos megtakarítást jelenthet. Május végén 75-80 ezer cég, vagyis a már akkor erre kötelezetteknek közel a kétszerese használta az Ügyfélkaput adóügyek lebonyolítására, tehát jó néhány vállalkozás önként választotta ezt az eljárást.

Május 12-én, a rendszer első komolyabb tesztjének napján délig mintegy 25 000 cég bevallása érkezett be, de a rendszer teljesítőképességével akadtak problémák.

*A regisztrált adózók számának és az általuk elektronikusan benyújtott bevallások számának alakulása az elmúlt öt évben*

	2002	2003	2004	2005	2006
Regisztrált adózók száma	610	860	3 000	40 000	600 000
Elektronikusan benyújtott bevallás (db)	8000	40 000	150 000	520 000	2 800 000 (becslés)

*Forrás:* APEH, Pillér Kft., 2006

2007-ben már 1,2 millió vállalkozásnak kell elektronikus úton benyújtania az adó-és járulékbevallását – ezek közül körülbelül félmillió a társas és 700 ezer az egyéni vállalkozás. A kormány most fogadta el az adócsomag azon törvénytervezetét is, amely könnyítéseket, anyagi érdekeltséget jelent a vállalkozásoknak, ha azok az elektronikus bevallási hetőségeket alkalmazzák, illetve érdekeltté tudják tenni könyvelőiket, hogy a jövőben annak segítségével bonyolítsák le az elektronikus ügyintézését.

### Működés közben – tapasztalatok, problémák

Elsőként az APEH elektronikus rendszerének a kapacitásáról érdemes néhány szót ejteni. Noha a hatóság általában csak a rendszer lelassulásáról adott tájékoztatást a kiemelt határidő alkalmából (a 2006. évben május 12-én, ami egyébként egy korábban január 1-jében megjelölt, majd kitolt határidő volt), hálózati portáljának a releváns oldalai a határidő napján gyakorlatilag elérhetetlenné váltak – nem csoda, hogy az APEH nem alkalmazott szankciót azokkal szemben, akik némi késéssel nyújtották be bevallásukat. Ennek fényében talán az sem véletlen, hogy 2006 nyarán menesztették az adóhivatal informatikai elnökhelyettesét. Év közben a hivatal maga is elismerte, hogy veszélyt rejt magában az a gyakorlat, mely szerint a társas vállalkozások az elektronikus ügyintézését csak magánszemélyek közreműködésével tudják végrehajtani, mivel csak magánszemély

regisztrálhatja magát a rendszerben. Ha valaki regisztrált, azután viszont bármilyen cég nevében eljárást kezdeményezhet – az adóhivatalnak nincs lehetősége ellenőrizni meghatalmazásának eredetiségét. Az állami adóhatóság kockázatosnak tartja azt a gyakorlatot, mely szerint az adózók a meghatalmazottaiknak (pl. könyvelőknek) a saját felhasználói azonosítójukat és jelszavukat átadják. Ez a probléma részben abból a változásból fakad, amit a tízezer legnagyobb adózó elektronikus bevallás benyújtására való kötelezése után eszközöltek. Miután az APEH több százmillió forintért csipkártya-leolvasó berendezéseket rendszeresített e cégekhez, amelyek az e-alírást kezelésére szolgáltak volna, 2005 második felében a parlament módosította az adózásról szóló törvényt, az új eljárási rendben kizárólag az Ügyfélkapuhoz használt azonosító használható fel erre a célra.

A *Bell Research* adatai alapján az üzleti szféra internetpenetrációs szintje 2006 elején 67 százalékos volt, a cégek egyharmad része nem rendelkezett *online* hozzáférési lehetőséggel. Egy év alatt ez az arány öt százalékkal emelkedett. A növekedést a mikrovállalkozások táplálták, de azért így is jelentős az internet-hozzáférés nélkül működő cégek száma. Ehhez még hozzá kell tennünk, hogy egy felmérés szerint az előző körben kötelezett mintegy 40 ezer cég közül alig négyezernek volt olyan vállalatirányítási rendszere, ami teljes körűen támogatta az elektronikus bevallást, míg 26 ezer rendelkezett olyan alkalmazással, ami valamilyen módon segíti az eljárást.

### 3. Jó-e a kötelező e-közigazgatás?

Az e-kormányzati szolgáltatások beindításakor számtalanszor elmondták és leírták: az internet új csatornát nyit az állam felé, amely ugyan hatékonyabb lehet az addig használatos hagyományosaknál, ám azokat sem szabad véglegesen felszámolni, azaz mindenkinek meg kell adni a lehetőséget, hogy olyan módon lépjen kapcsolatba a hatóságokkal, ahogyan az neki a legjobban megfelel. Az ilyen ideáltipikus megoldásokat néha azonban felülírja a racionalitás: az információs technológiai eszközökkel való ellátottság és az ilyen eszközök felhasználása terén a magyarországinál lényegesen kedvezőbb helyzetben lévő Dániában például éppen 2006-ban kezdeményezték az elektronikus szolgáltatások használatának kötelezővé tételét. Az ötmillió lakosú országban a 15 millió papíralapú tranzakció „átváltása” révén mintegy 100 millió euró megtakarításával számolnak – a kötelező erejű intézkedés megtétele nélkül azonban a dán kormány szerint nem érhető el az a kritikus tömeg, ami szükséges a digitális váltás megtörténtehez. A vállalkozások esetében még fontosabb a váltás: egyre több tanulmány bizonyítja, hogy a versenyképesség és a közigazgatás modernizálása szoros kapcsolatban van egymással, tehát nem pusztán jelentős összegek megtakarítása a cél, hanem a gazdaság élénkítése is oka lehet az „erőltetett menetnek”. Ugyanakkor az elektronikus ügyintézés kötelezővé tétele nem feltétlenül szükséges, a célt más eszközökkel is el lehet érni: Franciaországban a személyijövedelemadó-bevallás elektronikus úton történő benyújtására 2006-ban már második alkalommal nyílik mód (2005-ben 3,7 millióan éltek a lehetőséggel), és a szakemberek az új módszer gyors elterjedését jósolják. Ez nem is csoda, ha tekintetbe vesszük, hogy az adózók egyrészt némi jóváírást kapnak, ha elektronikus úton teljesítik kötelezettségüket, másrészt a benyújtási határidő is kedvezőbb, mint a papíralapú bevallás esetén.

Az Egyesült Államokban is adókedvezmény jár az elektronikus bevallásért – 2006-ban az ilyen módon benyújtott dokumentumok száma meghaladta a hagyományos bevallások számát. Ez utóbbi esetben nem szabad elfelejtenünk azt sem, hogy az USA-ban az adóbevallásra szolgáló különböző eszközöket piaci szereplők dolgozzák ki. Magyarországon azonban, ha az e-bevallásról szóló híreket keressük, sajnos szinte kizárólag negatív kicsengésű cikkeket találunk. Az átlagember nyűgként tekint az újabb kihívásra, ha a technológiában jártasak is folyamatos kudarcokról, nehezen működő rendszerről számolnak be – egy olyan országban, ahol az internetfelhasználók még mindig kisebbséget alkotnak a társadalomban. Az e-közigazgatás nem csodafegyver az információkultúra elterjesztésében, de stabil bátyaként funkcionálhat.

#### 4. E-önkormányzat Magyarországon – még mindig a sikerekre várva

A *GKINET* internetkutató cég felmérése alapján a magyar önkormányzatok számítógéppel való ellátottsága 96 százalékos, azaz szinte mindegyik önkormányzat rendelkezik legalább egy számítógéppel. Ez az arány azt jelenti, hogy a 3185 magyar önkormányzat közül 3073 el van látva számítógéppel. Hasonlóan magas arányú az internet-hozzáférés is: a *GKINET* ugyanezen felmérése szerint az önkormányzatok 92 százalékának van valamilyen *online* kapcsolati lehetősége. Az internet-hozzáférések belső struktúrája is átrendeződött az utóbbi években: míg 2003-ban az önkormányzatok 74 százaléka keskeny sávon kapcsolódott az internetre, 2005-ben ez az arány már csak 39 százalékos volt, míg a széles sávú elérések aránya ugyanebben az időszakban 10 százalékról 53 százalékra nőtt.

Az elektronikus közigazgatás fejlesztésében 2006-ban sok esemény történt, a *GVOP*-pályázatokon nyertes önkormányzatok sorra valósították meg fejlesztési terveiket. A megoldások azonban szigetszerűek, és bár nagy példaértékkel bírhatnak más önkormányzatok számára, nyilvánvaló, hogy újabb állami tőkebefektetés nélkül ez utóbbiak nem lesznek képesek hasonló fejlesztési teljesítményekre – annak ellenére, hogy a lenti példák közül kiviláglik, pályázati támogatás nélkül is jelentős eredmények érhetők el. Mivel hosszabb távon még az egyszeri fejlesztéshez elnyert támogatások sem biztosítják a fenntarthatóságot, egyre sürgetőbbben kerül elő az önkormányzatoknál ez a költségvetési kérdés.

Az e-önkormányzati szolgáltatások – lassan ugyan – mindenesetre terjednek Magyarországon, és hála annak, hogy egyre több ügy elektronikusan is intézhető (vagy csakis így módon – például az adóbevallás esetében), a lakosság érdeklődése is várhatóan növekedni fog. Kérdéses, hogy ez a növekedési ütem elegendő lesz-e az Európai Unió direktíváinak és a hazai előírásoknak való megfeleléshez, vagy olyan felemás helyzet alakul ki, mint az információs szabadságról szóló törvény esetében. Jelentősebb fejlesztési eredmények a *GVOP*-pályázatok nyerteseinél mutatkoznak, „saját erőből” az országban mindössze 4-5 önkormányzat tudott előbbre lépni ezen a területen.

Csalóka azonban az önkormányzatokról általánosságban beszélni. A különböző önkormányzatok lehetőségei között nagyságrendi különbségek vannak. Míg a községek átlagosan 174 millió forintból gazdálkodtak 2003-ban, addig a nagyközségek átlagosan közel 809 millió forintot költhettek, a városok pedig (köztük Budapest egyes kerületei is) átlagosan több mint 5 milliárd forintos költségvetéssel működtek. A községi önkormányzatok 43 százalékánál a főállású alkalmazottak száma legfeljebb 5 fő, a nagy-

községekben tevékenykedő önkormányzati hivatalok 90 százalékában 10-nél többen dolgoznak főállásban. Nyilvánvaló, hogy a nagyobb önkormányzatoknak több lehetőségük van a fejlesztésre – a GVOP-pályázatok nyertesei közülük kerültek ki –, egyesek külső támogatás nélkül is képesek voltak erre, de a kisebb települések önkormányzatai csak a kistérségük fejlesztésére vagy más célból felülről indított programokban és a hozzájuk eljuttatott, e-önkormányzati szoftvereket és működési modelleket tartalmazó csomagokban bízhatnak. Egyre nyilvánvalóbb, hogy az e-önkormányzati munka fejlesztéséhez működőképes *bottom-up* stratégiára van szükség. A kisebb önkormányzatok ilyenfajta támogatása terén világviszonylatban a brit e-önkormányzat jár az élen. A szakadékok nyilvánvalóak: egyes önkormányzatok már az EU elektronikus kormányzati szintjei szerinti harmadik, negyedik szakasszal küzdenek, míg másoknál még a számítógép-ellátottság és az információs írástudás is hiányos.

## 5. 2007 legfontosabb feladatai

Magyarország a 2006. évi nemzetközi összehasonlító elemzésekben – meglepő módon, főleg a hazai információs társadalom fejlődésének kontextusában – jelentős eredményeket ért el az e-kormányzat fejlesztésének terén. Az ITTK e-közigazgatási kutatócsoportja azonban úgy gondolja, hogy azoknak a pozitív eredményeknek a fenntartása, amelyek elsősorban a kötelező uniós direktívák teljesítéseként jöttek létre, nem lehetséges anélkül, hogy 2007-ben megkezdődjék a szolgáltató oldali eljárások, ügyintézési folyamatok modernizációja és egyszerűsítése is.

Mindenképpen biztató, hogy az új fejlesztési tervekben, illetve operatív programokban – igaz, egyelőre csak a szándékok szintjén – kiemelt szerepet kap az állampolgári igények jobb megértése, a képzés előtérbe helyezése, a hozzáférés biztosítása és kiterjesztése. Az új e-közigazgatási stratégiában a jelenleginél sokkal markánsabban kell megjelennie – a célok kijelölése és a gyakorlati megvalósítás terén egyaránt – a fejlesztési programok központi irányításának és koordinációjának. Szükség van az e-közigazgatás irányelveinek világos és legmagasabb szintű képviselőre és közvetítésére, az osztatlan és határozott területi irányításra. A 2006-ra elért igen biztató e-kormányzati eredmények fenntartására csak így lesz esélyünk.

A jelentést a BME-UNESCO ITTK E-közigazgatási kutatócsoportjának tagjai készítették. A műhely munkájában folyamatosan körülbelül 15 társadalomkutató vesz részt (PhD- hallgatóktól gyakorló szakemberekig). A műhely egyik legfontosabb tevékenysége az e-közigazgatásról szóló éves jelentések összeállítása: az eredmények ismertetése a 2007. évi „E-Magyarország, E-kormányzat” konferencia napirendjén is szerepel. A 2006. évi jelentésben Juhász Lilla az Európai Unió új direktíváit és eredményeit elemezte, Borovitz Tamás a Közép-Kelet-Európában és a tengerentúli országokban bekövetkezett fejleményeket foglalta össze, míg az e-közigazgatás múlt évi hazai eredményeit Csótó Mihály, Rab Árpád, Székely Levente és Molnár Szilárd dolgozta fel. E-mail: borovitz.tamas@ittk.hu, csoto.mihaly@ittk.hu, juhasz.lilla@ittk.hu, molnar.szilard@ittk.hu, rab.arpad@ittk.hu, szekely.levente@ittk.hu

Csüllög Krisztina – Varga Anikó

## Felmérés a hazai e-közigazgatás lakossági fogadtatásáról

Néhány évvel ezelőtt az internetet a legtöbb felhasználó még elsősorban csak levelezésre és tartalomböngészésre használta, napjainkban viszont az információs technológiák fejlődésével egyre több interaktív szolgáltatás is elérhetővé válik. Magyarországon 2005. április 1-je óta már az adóbevallást és más okmányirodai ügyeinket is intézhetjük online, a kormányzati portál Ügyfélkapuján keresztül.

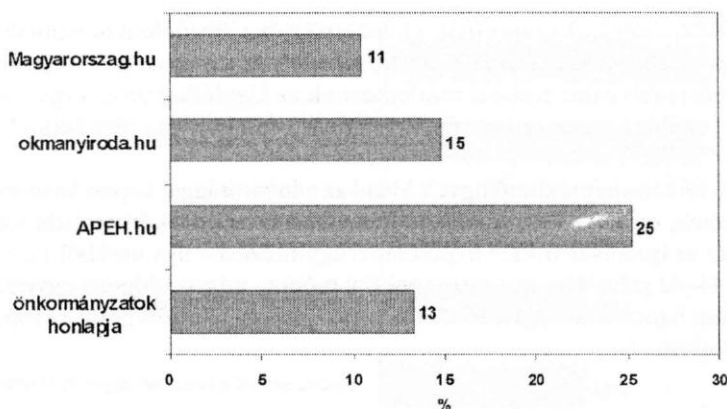
De vajon ismerik-e az emberek az e-közigazgatás nyújtotta lehetőségeket, és élnek-e velük? Hogyan látják az online ügyintézés jövőjét? Számíthatunk-e az e-közigazgatás növekvő elterjedésére, vagy továbbra is csupán egy szűkebb réteg számára lesznek elérhetőek ezek a szolgáltatások?

A Szonda Ipsos Infokommunikációs Osztályának kutatói 2006 júniusában három alapvető kérdéskör mentén vizsgálták. Először az *online* ügyintézés lehetőségeire vonatkozó ismereteket mérték fel, majd konkrétan az elektronikus szolgáltatások használatához szükséges Ügyfélkapu ismertségét és használatát vizsgálták, végül pedig a digitális aláírás fogadtatásának, illetve elterjedtségének felmérését végezték el. A megkérdezett 1500 fő a teljes hazai felnőtt lakosságot reprezentálja lakóhely, nem, kor és iskolai végzettség szerint.

### Az online ügyintézés lehetőségének ismertsége

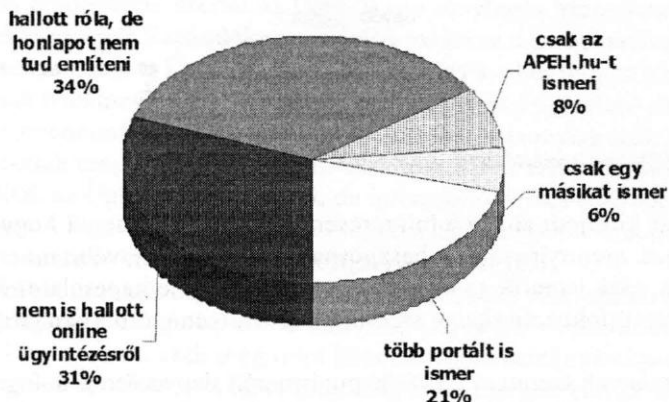
A felmérés eredményei szerint a lakosság 69 százaléka tudja, hogy Magyarországon ma már az interneten keresztül is lehet hivatalos ügyeket intézni. A „tájékozottak” társadalmi összetétele – nem meglepő módon – az internetezők szociodemográfiai jellemzőivel mutat nagyfokú hasonlóságot: az *online* ügyintézés ismertsége az életkor növekedésével csökken, a végzettséggel és a jövedelemmel pedig növekszik. Elmondható továbbá az is, hogy a férfiak, a tanulók és az aktív keresők, valamint a gyermekes háztartásokban élők az átlagnál tájékozottabbak. Településtípus szerint szakadás tapasztalható a városi és a falusi lakosság között, ugyanis míg a városban, a megyeszékhelyen és a fővárosban élők 73–79 százaléka tud arról, hogy lehet interneten keresztül is hivatalos ügyeket intézni, addig ez az arány a községi lakosok körében csupán 57%.

Míg a kérdezettek több mint kétharmada hallott már az *online* közigazgatás lehetőségének meglétéről, olyan konkrét honlapokat, ahol hivatalos ügyeket lehet intézni, csak alig több mint egyharmadnyian (36%) tudtak említeni. Az APEH honlapját ismerik a legtöbben: ezt a lakosság egynegyede nevezte meg, a kormányzati portált ([magyarország.hu](http://magyarország.hu)) viszont csak a válaszadók egytized része említette.



1. ábra. Az online ügyintézésre igénybe vehető honlapok spontán ismertsége

A válaszok jellegzetes mintázatot mutatnak: vannak, akik csak az APEH honlapját ismerik (8%), vannak, akik csak egy másik portált említettek (6%) és van egy tájékozottabb réteg, amely több *online* közigazgatási portálról is tud (21%). Szociodemográfiai szempontból összehasonlítva ezeket a csoportokat, néhány társadalmi státuszjellemző tekintetében eltéréseket találhatunk. Azok, akik csak az APEH honlapját ismerik, alacsonyabb iskolai végzettségűek, hátrányosabb anyagi helyzetűek, mint azok, akik több honlapot is meg tudnak nevezni. A különböző tájékozottságú válaszadók nem és életkor szerinti összetétele viszont nem tér el lényegesen.



2. ábra. Az online ügyintézés lehetőségeivel kapcsolatos ismeretek

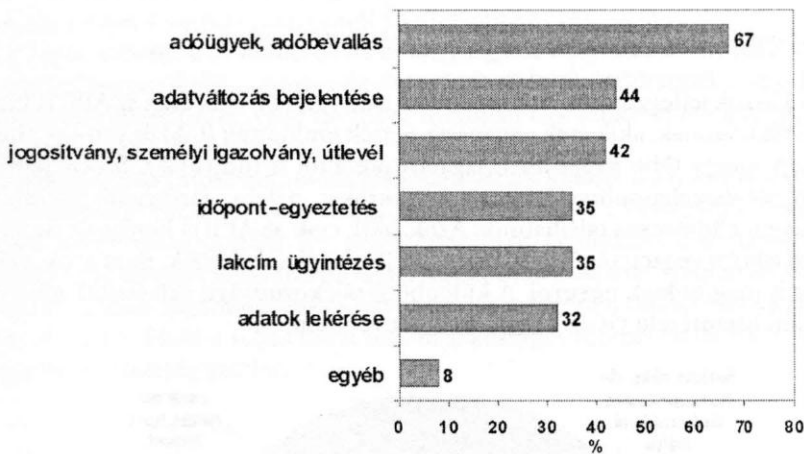
## Az Ügyfélkapu ismertsége és megítélése

Az Ügyfélkapu ismertsége – az *online* ügyintézés lehetőségéhez képest – sokkal alacsonyabb: a teljes felnőtt népességnek ugyanis csupán 22 százaléka hallott róla. Összehasonlítva a csak általánosságban tájékozott, illetve a konkrét információkkal is



rendelkező állampolgárok csoportjait, a képzettség és a jövedelem további differenciáló szerepét tapasztalhatjuk: a legalább érettségizettek és a magasabb jövedelemmel rendelkezők pontosabb ismeretekkel rendelkeznek az Ügyfélkapuról, míg az általános tájékozottság inkább a szakmunkás végzettségűekre és a közepes jövedelmi helyzetűekre jellemző.

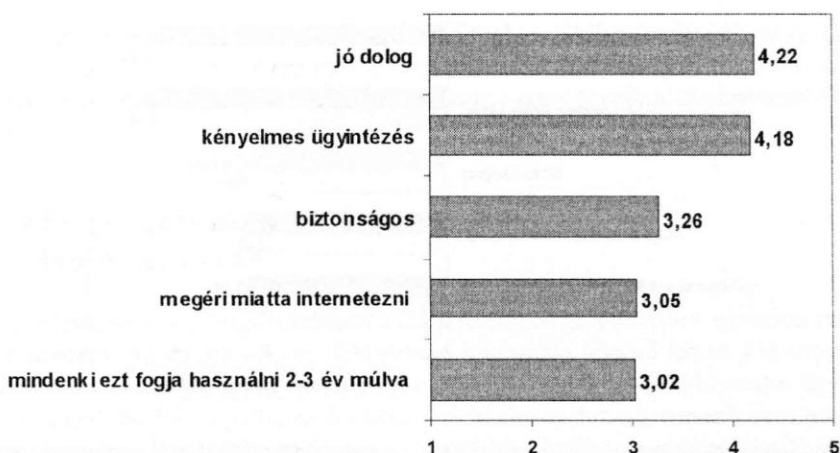
Az Ügyfélkapun intézhető ügyek közül az adóhatósággal kapcsolatos műveletek a legismertebbek, erről a lehetőségről a tájékozottabb csoport kétharmada tud. Az adatváltozással és az igazolványokkal kapcsolatos ügyintézés – ugyanebből a csoportból – a válaszadók 44–42 százaléka említette spontán módon, míg az időpont-egyeztetés, a lakcímváltozással kapcsolatos ügyintézés és az adatlekérés lehetőségéről a csoport egyharmad része tudott.



3. ábra. Az Ügyfélkapun intézhető ügyek ismertsége

A kutatás kiterjedt annak a felmérésére is, hogy az emberek hogyan ítélik meg az Ügyfélkaput: mennyire tartják hasznosnak, jó ötletnek, jövőbe mutató lehetőségnek. Azoknak, akik ismerik az Ügyfélkaput, néhány vele kapcsolatos állítást kellett értékelniük egy ötfokozatú skálán aszerint, hogy milyen mértékben tartják érvényesnek őket.

Az eredmények szerint az Ügyfélkaput ismerők alapvetően jó dolognak tartják ezt a rendszert (átlag: 4,22). Különösen igaz ez a férfiakra és a megyeszékhelyen élőkre, akik ebben a vonatkozásban jobb osztályzattal értékelték az Ügyfélkaput. Hasonlóan pozitív eredmény az is, hogy a többség kényelmes ügyintézési formának tartja az e-közigazgatás szolgáltatásait (átlag: 4,18). A biztonságosság tekintetében a közepesnél már csak kicsivel kapott jobb értékelést a portál. A megyeszékhelyen élők jobban bíznak a rendszerben, míg a községi lakosokra inkább a bizalmatlanság jellemző. Az e-közigazgatás internetezésre sarkalló hatásával, valamint az Ügyfélkapu használatának rövid távon (két-három éven belül) széles körben várható elterjedésével már csak közepes mértékben értettek egyet a válaszadók.



4. ábra. Az *Ügyfélkapura* vonatkozó állítások értékelése (átlagok ötfokozatú skálán)

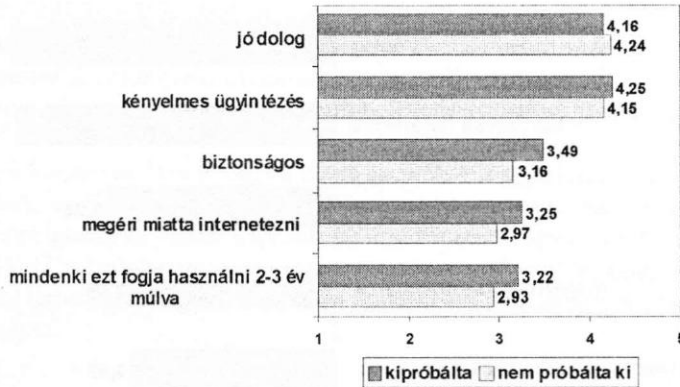
## Az *Ügyfélkapu* használata

Hogyan alakul az *Ügyfélkapu* gyakorlati kihasználtsága? Ha ezt a portált csak-ugyan olyan jó és kényelmes dolognak tartják azok, akik már hallottak róla, vajon a gyakorlatban is élnek-e az elérhető előnyökkel?

A kutatás eredményei szerint az *Ügyfélkapu* tényleges használata még csekély mértékű. Azoknak is csak 7 százaléka regisztrálta magát az e-szolgáltatások igénybevételére, akik már hallottak az *Ügyfélkapuról* – ez az arány a teljes felnőtt lakosságra vetítve 2 százaléknak felel meg.\* Ők – az e-közigazgatás első igazi ügyfelei – többnyire aktív kereső, magas jövedelmű, diplomás, budapesti lakosok. Viszonylag szűk (a Kapu meglétéről tájékozottak csoportjában 22 százalékos) azoknak az aránya is, akik ugyan még nem regisztráltak az *Ügyfélkapu* portálon, de információszerezés céljából már rákattintottak az oldalra. A legtöbben (71%) tehát csupán a lehetőségeket ismerik, de konkrét személyes tapasztalatuk még nincs az e-közigazgatás világában.

Az *Ügyfélkapuról* már tapasztalatokkal is rendelkező válaszadók, akik legalább egyszer odalátogattak, a legtöbb vonatkozásban kedvezőbb véleménnyel vannak a szolgáltatásról, mint azok, akik még nem jártak ezen a kormányzati portálon. E két csoport véleménye különösen a biztonságosság tekintetében tért el, de viszonylag nagyobb különbséget tapasztaltunk a jövőbeli elterjedés valószínűségének megítélésében is.

\* A regisztráció azonban exponenciálisan növekszik, így a szakemberek a 2006. év végére összesen 600 ezer fő bejelentkezését várják. – *A szerk.*

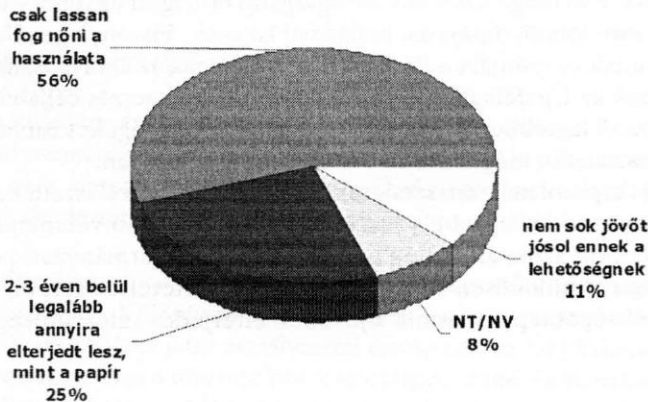


5. ábra. Az *Ügyfélkapura* vonatkozó állítások értékelése a szolgáltatásról szerzett tapasztalatok szerint (átlagok ötfokozatú skálán)

## A digitális aláírásra vonatkozó ismeretek

A digitális aláírás az *Ügyfélkapu*hoz képest valamivel ismertebbnek mondható, ugyanis a 18 éven felüli lakosok 36 százaléka hallott róla, szemben a kormányzati portál 22 százalékos ismertségével.

Az ebben a témakörben tájékozottaknak több mint a fele az elektronikus aláírás lassú elterjedésére számít. Mindössze egynegyed részük hisz két-három éven belüli gyors térnyerésében, 11 százalékuk pedig meglehetősen szkeptikus a digitális aláírás jövőjét illetően.



6. ábra. A digitális aláírás elterjedésére vonatkozó vélemények

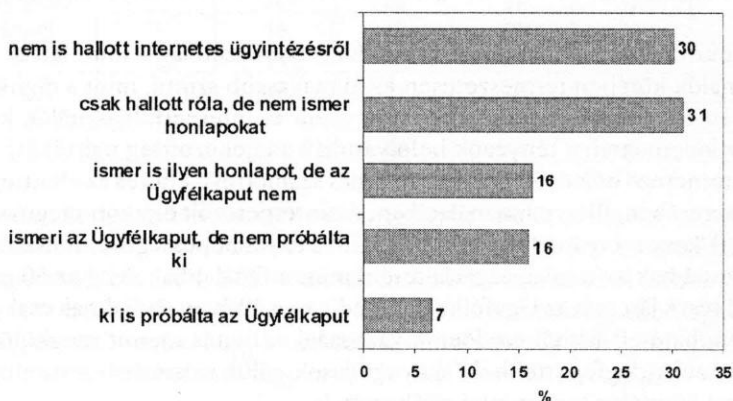
A felmérés szerint saját digitális aláírással a lehetőséget ismerők 3 százaléka (a felnőtt népesség 1 százaléka) rendelkezik. További 10 százalék (a felnőtt népességben 4 százalék) azoknak az aránya, akik gondoltak már arra, hogy saját maguk vagy cégük szá-

mára digitális aláírást generáljanak. Azoknak a körében, akiknek már van, vagy a közeljövőben várhatóan lesz az e-ügyintézők legszélesebb körű igénybevételéhez szükséges e-aláírásuk, a többség férfi, 35 évnél fiatalabb, magas jövedelmű, diplomás és aktív kereső.

## Az e-közigazgatásban való jártasságot befolyásoló tényezők

Az elektronikus közigazgatásban való jártasságot igyekeztünk egyetlen mutatóban összegezni. Az ennek alapján felállítható hierarchia legalsó fokán álló személyek még arról sem tudnak, hogy az interneten egyáltalán van lehetőség hivatalos ügyek intézésére, a legfelső fokán pedig azok vannak, akik nemcsak hogy ismerik ezt a lehetőséget (konkrétan az Ügyfélkaput), hanem – legalább kipróbálás céljából – már jártak is ezen a portálon.

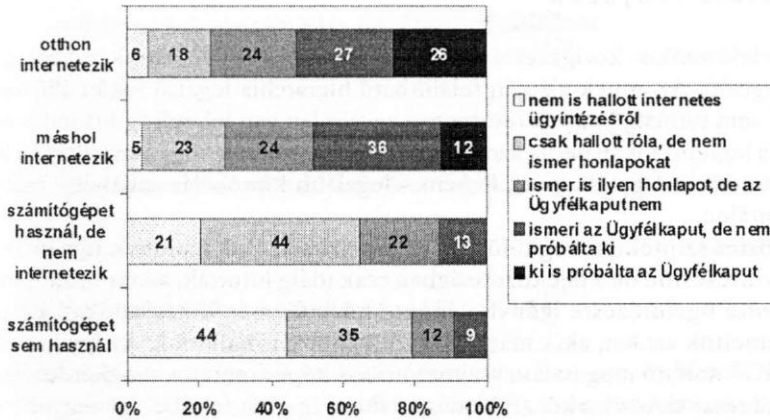
A köztes szinteken megkülönböztettük azokat, akik hallottak ugyan az elektronikus ügyintézésről, de a tájékozottságban csak idáig jutottak, azoktól, akik meg is neveztek *online* ügyintézésre igénybe vehető közintézményi honlapokat. Ez utóbbiak közül kiemeltük azokat, akik már az Ügyfélkapuról is hallottak. Az így kapott ötfokú „E-KÖZIG” mutató megoszlása aszimmetrikus képet mutat: a megkérdezettek közel kétharmad része tartozik a két alsó kategóriába, míg a két felsőbe egynegyed részük sorolható.



7. ábra. Az e-közigazgatásban való jártasság alapján kialakított csoportok megoszlása

Az „E-KÖZIG” index erősen összefügg az ún. „infokommunikációs fejlettséggel”. Az internetezők elenyésző hányadának (6%) nincs semmiféle ismerete az internetes ügyintézésről, fele részük viszont ismeri az Ügyfélkaput is. Az otthoni internet-hozzáféréssel rendelkező személyek a máshol internetezőktől nem annyira az ismereteikben, mint inkább az internethasználatuk módjában és mértékében különböznek: az előbbieknél az Ügyfélkapu tényleges ügyfeleinek aránya 26 százalékot, míg az utóbbiaknál csak 12 százalékot tesz ki. Azoknak a tájékozottsági szint-

je, akik nem interneteznek, de számítógépet használnak, az internethasználóké és a digitális „analfabétáké” között helyezkedik el: nagy többségük hallott már az *online* ügyintézés lehetőségéről, de konkrét portálokat csak mintegy egyharmad részük ismer. Az „infokommunikációs fejlettség” legelső szintjén lévő személyek sem teljesen tájékozatlanok: több mint 50 százalékuk hallott már arról, hogy hivatalos ügyek az interneten keresztül is elintézhetőek, és egyötöd részük ennél mélyebb ismeretekkel is rendelkezik.



8. ábra. Az e-közigazgatásban való jártasság a különböző infokommunikációs fejlettségi szinteken

Az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos tájékozottság – mint láttuk – az internetfelhasználók körében természetesen jóval magasabb szintű, mint a digitális kultúra tekintetében éretlenebb csoportokban. De vajon az internetfelhasználók körén belül milyen szociodemográfiai tényezők befolyásolják a tájékozottság mértékét?

Az internetező nők és férfiak között nincs számottevő eltérés az elektronikus ügyintézés ismeretében, illetve használatában. Az internetezők életkori megoszlása a tájékozottsággal összevetve más képet mutat, mint a teljes népességé: az idősebb generációk tájékozottabbak az e-közigazgatás terén, mint a fiatalabbak. Míg az 50 év felettiak egyharmad része járt már az Ügyfélkapun, addig ez a 30 éven aluliaknak csak a 14 százalékáról mondható el. Ebből eredően a gazdasági aktivitás szerint megkülönböztetett csoportok közül a „legfejlettebbek” a nyugdíjasok, tőlük valamivel elmaradnak az aktív keresők, és a tanulók a legkevésbé tájékozottak.

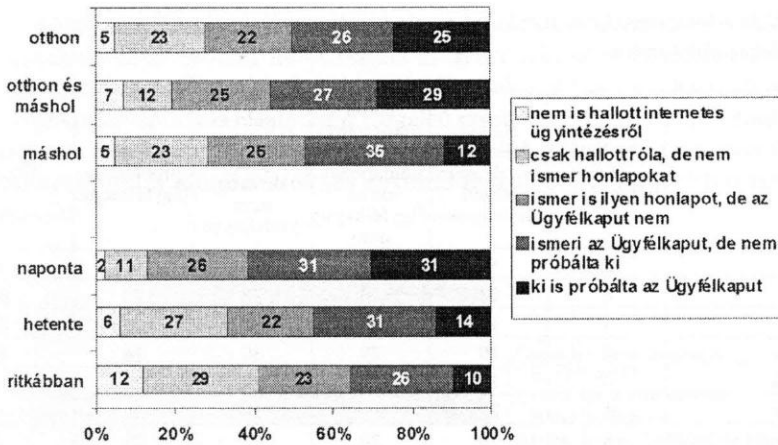
Az iskolai végzettséggel való összefüggések alakulása megegyezik a legszélesebb körre vonatkozóan megállapított tendenciával: minél képzetesebb valaki, annál nagyobb a valószínűsége, hogy ismeri, sőt használja is az *online* ügyintézési lehetőségeket. A jövedelmi helyzet is hasonlóan függ össze az e-közigazgatásban szerzett jártassággal.

A településtípusok szerinti megoszlás tekintetében szembeötlően eltér a budapesti és a vidéki válaszadók tájékozottsága. A vidéki városok és községek lakosai között az e-közigazgatási szolgáltatások ismeretében és használatában nincs jelentős különbség, a budapestiekre viszont jóval az átlag fölötti tájékozottság jellemző.

1. táblázat. Az e-közigazgatásban szerzett jártasság és a demográfiai jellemzők összefüggése az internethasználók körében

	Nem is hallott internetes ügyintézésről	Hallott a lehetőségről, de nem ismeri a honlapokat	Ismer c-kormányzati honlapokat, de az Ügyfélkaput nem	Ismeri az Ügyfélkaput, de még nem próbálta ki	Ki is próbálta az Ügyfélkaput	Összesen
	%	%	%	%	%	N
Férfi	6	21	24	28	20	253
Nő	4	18	24	32	21	218
18–29 éves	8	19	29	30	14	202
30–44 éves	6	19	24	31	20	158
45–59 éves	1	21	14	28	36	92
60 év feletti	5	29	20	22	23	19
Max. 8 általános	14	18	40	13	15	51
Szakmunkásképző	5	36	23	23	13	76
Érettségi	7	20	22	33	17	217
Diploma	1	10	21	34	33	127
Aktív kereső	4	18	24	31	23	320
Nyugdíjas	3	24	13	29	31	24
Tanuló	11	24	25	29	11	80
Egyéb inaktív	3	25	32	25	16	46
Alacsony jövedelmű	7	23	27	21	21	82
Közepes jövedelmű	5	20	28	31	16	260
Magas jövedelmű	5	14	15	32	34	112
Budapest	2	14	26	28	30	121
Megyeszékhely	7	24	24	29	16	135
Város	9	21	20	30	19	132
Község	4	20	28	32	16	83

Az *online* közigazgatási szolgáltatások igénybevételét tekintve az internethasználat helyszíne és intenzitása szerint is eltérések tapasztalhatók. A legtájékozottabbak, illetve a legaktívabbak azok, akik nemcsak otthon, hanem máshol (többnyire munkahelyükön) is hozzáférnek az internethez. Az internethasználat gyakoriságával kapcsolatban pedig elmondhatjuk, hogy a mindennap internetezők jóval „fejlettebbek” ezen a területen, mint a csak hetente vagy ennél is ritkábban internetezők.



9. ábra. Az e-közigazgatásban való jártasság megoszlása az internethasználat helyszínre és intenzitása szerint

A három különböző tájékozottsági szinten végrehajtott többváltozós elemzés végül fényt derített arra is, hogy az egyes demográfiai jellemzők, illetve az infokommunikációs mutatók közül melyek befolyásolják érdemben az e-közigazgatással kapcsolatos ismereteket és az ezen a téren mutatott aktivitást.

Az első szintet az jelentette, hogy a megkérdezett egyáltalán tud-e az *online* ügyintézés lehetőségéről, vagy még nem is hallott róla. A tájékozottságnak erre a legelemibb szintjére szinte mindegyik háttérváltozó (kor, iskolai végzettség, jövedelem, településtípus, internethasználat, otthoni számítógép megléte) szignifikáns hatással volt. A legnagyobb szakadék itt a fiatalok és az idősebbek között mutatkozik: a legfiatalabb korosztály háromszor akkora valószínűséggel tud az *online* ügyintézés lehetőségéről, mint a legidősebb. Az iskolai végzettség és a jövedelem szerepe valamivel csekélyebb: a két szélső helyzetű csoport esélyei között körülbelül kétszeres aránykülönbség tapasztalható. A településtípus hatása még kisebb: a falusiakéhoz képest a budapestiek esélyhányadosa 1,8. Jelentős viszont az internethasználat hatása (esélyhányados: 3,4), az otthoni internet-hozzáférést azonban önmagában nincs szignifikáns szerepe, sokkal inkább az otthoni számítógép megléte az a mutató, melynek segítségével a tájékozottabbak jobban elkülönülnek a tájékozatlanoktól.

A következő szinten az Ügyfélkaput ismerő személyek voltak elkülöníthetők a szolgáltatást nem ismerőktől. Itt már markánsabb hatással jelenik meg az iskolai végzettség és az internethasználat: a diplomások és az internetezők ötször akkora eséllyel tudnak az Ügyfélkapuról, mint a 8 általánost végzettek, illetve a nem internetezők. A kor hatása jelentős, de erre nézve már nem a legfiatalabb, hanem a két középső korcsoport élvez nagyobb előnyt a legidősebbekhez képest. Ezek mellett a hatások mellett a jövedelemé valamivel kisebb, a többi vizsgált háttérváltozó pedig nem is szignifikáns.

Végül a harmadik szinten a válaszvonal azok között húzódik, akik már ki is próbálták, illetve akik még nem próbálták ki az Ügyfélkaput. Ebből a modellből természetesen

sen kihagytuk a számítógép- és az internethasználat változóit, de az otthoni IT-infrastruktúrára vonatkozó két mutatót bennhagytuk. Mindkettő (különösen az otthoni internet-hozzáférés) jelentős hatással van az Ügyfélkapu használatára. A demográfiai jellemzők közül itt is szignifikánsnak mutatkozik a képzettség és a jövedelem hatása, de a választóvonal mindkét esetben magasabbra tolódik. Az e-közigazgatás jelenlegi haszonélvezői a diplomások és a legmagasabb jövedelmi kategóriába tartozó személyek.

2. táblázat. Az e-közigazgatásban való jártasság egyes szintjeinek vizsgálata (logisztikus regressziós eljárással)

	Internetes ügyintézés ismerete		Ügyfélkapu ismerete		Ügyfélkapu használata	
	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Nem (ref.: nő)	0,55	1,09	0,84	0,97	0,64	1,12
Kor (ref.: 60 év felett)	0,00		0,00		0,34	
18–29 éves	0,00	<b>3,01</b>	0,12	1,80	0,13	3,20
30–44 éves	0,00	<b>2,37</b>	0,04	<b>2,13</b>	0,14	3,01
45–59 éves	0,00	<b>1,89</b>	0,00	<b>2,80</b>	0,07	3,58
Iskolai végzettség (ref.: 8 ált.)	0,00		0,00		0,00	
Szaktunoképzés	0,00	<b>1,77</b>	0,01	<b>1,93</b>	0,93	0,95
Érettségi	0,00	<b>2,16</b>	0,00	<b>3,51</b>	0,12	2,03
Diploma	0,02	<b>2,13</b>	0,00	<b>5,00</b>	0,00	<b>4,04</b>
Aktivitás (ref.: egyébként inaktív)	0,49		0,78		0,70	
Aktív	0,96	0,99	0,55	1,16	0,30	1,60
Nyugdíjas	0,99	1,00	0,30	1,43	0,62	1,41
Tanuló	0,14	0,48	0,80	1,10	0,85	1,12
Jövedelem (ref.: alacsony)	0,01		0,01		0,01	
Közepes	0,03	<b>1,37</b>	0,39	1,17	0,10	0,56
Magas	0,01	<b>2,09</b>	0,01	<b>1,97</b>	0,45	1,34
Településtípus (ref.: község)	0,00		0,07		0,17	
Város	0,25	1,27	0,59	0,88	0,07	1,98
Megyeszékhely	0,02	<b>1,61</b>	0,70	0,92	0,55	1,27
Budapest	0,00	<b>1,77</b>	0,07	1,43	0,82	1,09
Internethasználat	0,00	<b>3,44</b>	0,00	<b>4,77</b>		
Internet otthon	0,15	1,68	0,64	1,10	0,00	<b>5,19</b>
Számítógép-használat	0,97	0,99	0,75	1,10		
Számítógép otthon	0,00	<b>2,36</b>	0,98	1,01	0,01	<b>4,19</b>
Constant	0,00	0,30	0,00	0,02	0,00	0,00
<i>Nageikerke-féle R<sup>2</sup> (magyarázóerő)</i>	0,36		0,36		0,39	



## Összegzés

Az elektronikus közigazgatás magyarországi elérhetőségéről a lakosság többségének egyelőre nincs tudomása, vagy csak nagyon halvány fogalma van. Az ismeretek megléte vagy hiánya a digitális egyenlőtlenségekkel mutat szoros összefüggést. A számítógép- és internethasználatból kimaradó rétegek tájékozottsága messze elmarad a digitális kultúra tekintetében érettebb csoportokétól. Az internetezők döntő többsége ugyan hallott már az e-ügyintézés lehetőségéről, annak konkrét igénybevételéig azonban többnyire csak a legmagasabb társadalmi státusúak jutottak el közülük is.

Az e-ügyintézés jövőbeli elterjedésével kapcsolatban is némi szkepticizmus jellemzi a magyar lakosságot: a többség nem bízik sem az Ügyfélkapu, sem a digitális aláírás használatának gyors térnyerésében. S bár az *online* közigazgatási szolgáltatásokat az emberek nagy része „jó dolognak”, az ügyintézés kényelmes formájának tartja, az általuk biztosított előnyök tényleges kihasználásához vezető utat a többség még igen hosszúnak látja.

### Csüllög Krisztina

Szociológus és biológus 1999 óta a Szonda Ipsos kutatója, az infokommunikációs üzletág munkatársa. 2003 óta doktori tanulmányokat folytat a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia Tanszékén. Kutatási területe: infokommunikációs eszközök, média, kapcsolathálózatok.

E-mail: csullog.krisztina@ipsos-szonda.hu

### Varga Anikó

Közgazdász, a Szonda Ipsos vállalat infokommunikációs üzletágának munkatársa. Diplomáját 2006-ban a Budapesti Corvinus Egyetem marketing főszakirányán szerezte. Egyetemi tanulmányai alatt a Marketingkutató és Fogyasztói Magatartás Tanszéken demonstrátori feladatokat látott el.

E-mail: varga.aniko@ipsos-szonda.hu

Csótó Mihály

# Elektronikus Kormányzat – van-e új a nap alatt?

World e-Gov Forum

Issy-les-Moulineaux, Franciaország

2006. október 18–20.

<http://www.worldegovforum.com/index.php?lang=en>

A Párizs melletti Issy-les-Moulineaux-ban 2006 októberében első alkalommal rendezték meg – a *European Electronic Administration Forum* és a *World e-Democracy Forum* egyesülésének eredményeként – az E-kormányzati Világforum (*World eGov Forum*) című konferenciát. A rendezvény teret biztosított az információs társadalom formáló aktorok, politikai, gazdasági vezetők, a köz- és a versenyszféra, valamint a területen működő egyéb szervezetek számára, hogy a jövő társadalmával kapcsolatos elképzeléseiket megvitassák. A konferencia kiemelt prioritásai a *közzolgáltatások* átalakítása, a *digitális megosztottság* elleni harc és a *demokratikus folyamatok* megújítása voltak. A Világforum kiemelt vendége az információs társadalom és az e-kormányzat egyik éllovasának számító Dél-Korea volt. Többek között az ázsiai ország tapasztalatainak segítségével keresték a résztvevők a választ három plenáris ülésen és 20 kerekasztal-beszélgetésen a konferencia mottójául választott kérdésre: „Milyen hálózati társadalom akarunk?”

A kiemelt három témához kapcsolódóan számos értékes tudáselem merült fel a konferencia három napja során. Az első említésre érdemes fejlemény a kormányzati szolgáltatások többesatornássá válása. A téma többek között azért is fontos, mert a világ lakosságának jó esetben is mindössze egyharmada tekinthető internetfelhasználónak, ezért a mobiltelefon és a (digitális) televízió csatornába állítását a technológia fejlődése mellett a digitális megosztottság és az e-inklúzió terén megoldandó feladatok is indokolják. A televíziózás mindenképpen digitálissá válik már a közeljövőben (elég csak az uniós műsorszórás digitális rendszerre való átállításának 2012-es dátumára gondolni), ezzel pedig jelentősen megnő az interaktivitás is – és éppen ez az interaktivitás az, aminek az elérése fontos. A felhasználóknak egyébként nem kell feltétlenül tudniuk, hogy mennyire bonyolult az államigazgatás szövege, ha az őket érintő dolgok átláthatók.

Az új platformok előnyt is jelenthetnek az internettel szemben. Egy interaktív televíziós megoldás az idősebbek számára is könnyebben használható lehet, miközben a biztonsági szintje is jóval magasabb, mint a világhálóé. A *biztonság* egyébként visszavisszatérő kulcsszó volt, majdnem minden második előadásban olyan kritikus faktorként került szóba, ami nélkül az e-kormányzat nem működik. Az e-kormányzati szolgáltatások minél szélesebb körű elterjedését nagyon komoly tényezők indokolják: az életminőség javításának igénye, a kohézió biztosítása, a felhasználói igények növekedése és az országok között egyre élesedő verseny. A sikerhez a már említett biztonságon kívül a felhasználói igények maximális figyelembevétele (ehhez kapcsolódóan pedig az

egyszerű használhatóság) is elengedhetetlen. Szükséges továbbá a hatékony, produktív közsféra, amelyben megszűnnek vagy legalábbis jelentősen csökkennek a redundáns elemek – ezáltal megnyílik például az esély a *back-office* folyamatokban foglalkoztatottaknak az átirányítására a *front-office* felé, vagyis a szolgáltatási színvonal emelésére.

Érdeemes áttekinteni azokat a trendeket, amelyeknek az erőterében kell modern közigazgatást kialakítani. Didier Lamouche, a *Bull* vállalat ügyvezető igazgatója szerint elég nehéz jóslni, de három trend már most mindenképpen jól kirajzolódik:

1. Exponenciálisan növekednek a hálózatok (*WiFi*, *UMTS*, *FTTx*, *ADSL*), terjed a széles sáv, és ezzel együtt növekszik az interkonnektivitás is.
2. Növekszik a hozzáférési pontok száma (*PC*, *PDA*, játékkonzolok stb.), illetve azok passzívból aktívvá és személyre szabhatóbbá válnak („a tárgyak internete”).
3. Robbanás következik be a tárolókapacitás és a sebesség terén egyaránt.

Lamouche szerint a jövő három pilléren nyugszik. Ezek közül az első egy erős IT-infrastruktúra, a második az interoperabilitás biztosítása, és erre épül a harmadik, az innováció kulcsa, a nyílt forráskódú (*open source*) programok és szoftverek felhasználása. Ez utóbbi szintén sokak által említett sikerkritérium volt. A várható trendekkel és kulcsterületekkel kapcsolatban több más koncepció és hívószó is elhangzott: HDTV, optikai hozzáférés, játékipar, K+F politika.

Ezek a trendek Európában egy öregedő társadalomra hatnak, ahol emiatt elengedhetetlen egyrészt a hatékonyság növelése, másrészt a már említett időszerű bevonása. Ám nemcsak az idős állampolgárok szorulnak ki a digitális kultúra áldásait élvező társadalomból. Az egyik felszólaló, Per Blixt szerint a digitális megosztottság főbb tényezői közé tartozik a munkanélküliség, továbbá a tudatosság, a motiváció és a hozzáférés hiánya, valamint a szegénység. A megosztottság napjainkban már kiterjed a széles sávra is (a széles sávval – ahhoz képest, hogy e-kormányzati konferenciáról van szó – sok előadás foglalkozott, ami persze nem meglepő, hiszen a szolgáltatások használatához kell a jó minőségű kapcsolat, és viszont, azaz az előfizetők számát a megfelelő szolgáltatások növelhetik). A konferencián nagy hangsúly került továbbá a megfelelő infrastruktúra kiépítésére és működtetésére, és ebben a vonatkozásban előtérbe kerültek a PPP-n alapuló különféle modellek. Ezek közül leginkább az olyan típusú megoldások tűnnek megvalósíthatónak és az EU számára is elfogadhatónak, ahol maga a város a birtokosa az infrastruktúrának, és a szolgáltatók (*internet service providers*, *ISPs*) versengenek egymással.

A konferencia fő kérdésére adandó válaszok lényegét talán a *CISCO* európai részlegének alelnöke, Thierry Drillon foglalta össze a legjobban, a „behálózott köztársaság” (*wired republic*) alábbi ismérveiben: az állampolgárok igényeinek kielégítése, költségeik csökkentése és a döntéshozatalba való bevonásuk. Drillon elmondta azt is, hogy világvizsgálatban a kiadások 30 százaléka a kormányzati szférára esik, itt a hatékonyság egy-egy százalékos növelése is hihetetlen összegek megtakarítását jelentheti.

A működő példa bemutatásának szerepét Koreára osztották a konferencián. A koreai koncepcióról először Byong-Seob Kim, a kormányzati innovációs és decentralizációs bizottság vezetője elmondta, hogy az a következő két kulcsszó mentén ragadható meg: hatékonyság és demokrácia. A legújabb fejlesztési programok főként az állampolgári részvétel fokozására és a személyes szolgáltatások bővítésére irányulnak. Ebből lát-

ható, hogy – legalábbis retorikai szinten – nincs nagy eltérés a földrészek között. Hogy mégis mi a különbség, azt az ázsiai ország informatikai minisztere, Jun-Hyong Rho próbálta megmagyarázni, akitől sokan kérdezték, mi az országa titka. A válasz a miniszter szerint a szemléletben, a célirányos tervezésben és az elkészült tervek következetes megvalósításában rejlik. Rho emellett előadott egy nagyon érdekes tervezési koncepciót is: az ún. *Megatrend*-projekt során számos szakértő segítségével igyekeznek meghatározni húszt olyan trendet, amelyek megmutatják, hogy milyen irányban fog változni a világ a jövőben. A trendek meghatározása alapján dolgozzák ki az ország tíz évre szóló tervdokumentumait, körülhatárolva a fejlesztendő területeket és eljárásokat.

Visszatérve Európára, elmondhatjuk, hogy a kormányzati szolgáltatások átalakulási folyamatában az első generáción (az *online* jelenlétben) már a legtöbb ország túljutott – ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy ez volt a könnyebb feladat, vagyis az öreg kontinens országaira még hosszú út vár. A második ütem igényli ugyanis az igazi, strukturális változást, amikor az „egy ügynökség, egy szolgáltatás” szerkezetet előbb a „több ügynökség, egy szolgáltatás”, majd a „több ügynökség, több szolgáltatás” rendszere váltja fel, miközben lépések történnek a közös adatfelhasználás és a *back-office* folyamatok összehangolására, s így lassan megvalósul az információk újrafelhasználása, a manapság egyre többen hangoztatott „megosztott kormányzat” (*shared governance*), ami lehetővé teszi, hogy az ügynökségek osztozzanak az információvagyonon.

A „legjobb gyakorlatokról” szólva elmondható, hogy a sikeres átalakuláshoz máshol már bevált tudáselemek mindig jól felhasználhatók, de a transzfer nehéz, ha az egész folyamatot (a *back-office* átszervezését) nézzük, hiszen azt mindenhol elemekre kell lebontani. Emellett szükség van arra is, hogy a folyamat résztvevői ugyanazt a nyelvet beszéljék, azaz a szavak a fejlesztési programok valamennyi fázisában ugyanazt jelentésék mindenki számára.

Az e-demokrácia kiterjesztésének és értékelésének kereteit egy angol kutató, Lawrence Pratchett foglalta össze szemléletesen. Pratchett szerint a demokratikus folyamatok kapcsán általában (és így természetesen az e-demokráciával kapcsolatban is) az alábbi öt kérdést kell megválaszolni

1. Rendelkezésre áll-e a megfelelő tudás és eszközrendszer? („*Can do?*”)
2. Megvan-e az a társadalmi tőke, ami az embereket a részvételre ösztönzi? („*Like to?*”)
3. Kialakultak-e azok a csatornák, amelyek azt lehetővé teszik? („*Enable to?*”)
4. Megvannak-e a keretek, amelyek között lehetővé válik a véleménynyilvánítás? („*Ask to?*”)
5. Van-e válaszkészség a közzsféra részéről? („*Respond to?*”)

Pratchett szerint ez utóbbi kérdés tekintetében manapság elég rossz teljesítményt mutatnak fel a kormányzatok. A válaszkészséghez kapcsolódik a már említett felhasználóorientált szemlélet és az igények kielégítése. Ehhez sokszor szükség van az érintettek véleményének helyben történő felmérésére: van, ahol a technikai lehetőségek ismeretének hiányában nem fogalmazódik meg konkrét igény, ugyanakkor már rendelkezésre állnak olyan eszközök, amelyekkel az adott problémák orvosolhatók. Az igényfelmérés mellett a monitorozás is fontos, a konkrét projekteket bemutató előadásokban szinte mindenhol kritikus pontként utaltak az értékelésre. Az *in situ* értékelés a legjobb gyakorlatok terjedésében is fontos fokmérő lehet, helyi megtekintésük, értéke-

lésük és a másokkal való megosztásuk (*real sharing*) jelentősen előmozdíthatja az alkalmazhatóság és a hibák felmérését – ennek főleg azért is lehet nagy szerepe, mert a szakértők egybehangzóan állítják: kontinensünkön számos követendő példa lelhető fel. Európai léptékben érdemes hangsúlyt helyezni azokra a rendszerekre, amelyek minden tagállamban egységesek – ilyen terület például a közös agrárpolitika (CAP). Érdemes továbbá külön megemlékezni a *benchmarking* szerint az Unió legjobb e-kormányzatával rendelkező Ausztria rövid távú terveiről, amelyek a földrajzi információs rendszerek (*geographic information systems, GIS*) tematikusan és a térbeli hely szerint is kereshető adatbázisainak alkalmazására irányulnak.

A Fórumon az alábbi négy díjat osztották ki:

1. A *World eGov Forum* nagydíja: *Information Network Village (INVIL)* projekt (<http://www.invil.org/english/>)

A koreai e-kormányzat fejlettsége és koncepciója sok elismerést arat szerte a világon, tehát meglepő lett volna, ha az ázsiai ország a digitális megosztottság területén nem rukkol elő valamilyen mellbevágó programmal – ez pedig nem más, mint a koreai falvak „behálózására” indított *INVIL* projekt. A cél az volt, hogy a vidéki, zömmel a mezőgazdaságban dolgozó lakosságot is bevonják az információs társadalomba – csökkentve így módon a digitális megosztottságot, esélyt adva a háztartásoknak bevételeik növelésére, növelve az e-kormányzati szolgáltatások kihasználtságát és mindezek révén mérsékelve a területi egyenlőtlenségeket. A programban eddig 305 település vett részt. Összesen hét fő feladatot határoztak meg a projekten belül:

1. IT-infrastruktúra kialakítása,
2. ingyenes számítógépek juttatása rászoruló háztartásoknak,
3. információs központ (oktatóközpont, közösségi tér) kiépítése a településen,
4. tartalomfejlesztés (e-commerce, tudásbank, települési/közösségi honlapok),
5. IT-tréning a helybéli lakosok számára,
6. e-igazgatási rendszer kialakítása,
7. népszerűsítés és *brand*-fejlesztés (ismertség, hírnév biztosítása a célterületnek).

A projekt eredményeként a PC-penetráció 21 százalékról 72 százalékra, az internet-előfizetések aránya a lakosság körében 8,8 százalékról 64,5 százalékra növekedett az érintett térségekben, s ezzel párhuzamosan dinamikusabban bővült az e-kereskedelem volumene is. A jövőre vonatkozó tervekben 2014-ig a projekt hatókörének 800 településre történő kiterjesztése szerepel.

2. Nemzetközi kategória: *FactCheck* (<http://factcheck.org/>)

A Pennsylvaniai Egyetemen működő *Annenberg Public Policy Center* kezdeményezésére 2003-ban létrejött oldal, melynek az a célja, hogy a választók ellenőrizhessék a politikusok állításait.

3. Európai kategória: *Institute Politech – Debate Europe*  
(<http://europa.eu/debateeurope%3C/strong%3E>)

A *Debate Europe* az Unió „D-tervének” egyik zászlóshajója. A projekt arra irányul, hogy csökkentse a távolságot az Unió döntéshozói és polgárai között, megfelelő csatornákat biztosítva az emberek véleményének és a közösség jövőjéről alkotott elképzeléseinek kifejezésre juttatásához.

4. Francia kategória: *Club de l'Hyper République – Forum on Internet Rights*  
(<http://www.foruminternet.org/>)

A francia díjat a 2000-ben létrehozott Internetjogi Fórum kapta, melynek az a célja, hogy a gyorsan változó technika világában teret biztosítson a közszféra és a privát szféra párbeszédéhez a különböző szabályozások tekintetében.

A *World eGov Forum* első konferenciája ambiciózus célokat tűzött maga elé, magas szintű szervezéssel és a meghívottak imponáló névsorával. A rendezvény természetesen leginkább a kapcsolatépítés szempontjából volt hasznos. Számos közigazgatási szakértő mellett jelen voltak a legnagyobb cégek képviselői is. Korea bemutatása nagy pozitívum volt. A konferencián domináns szerepet játszó általános diskurzuson túl mindenképpen hasznosak voltak az akadémiai szférából érkezett résztvevők megjegyzései is, amelyek tovább árnyalták az e-kormányzat és az e-demokrácia aktuális kérdéseiről folytatott eszmecsereket.

A konferenciáról részletes beszámoló olvasható az Infinit Intelligence Bt. Konferencia Tudásbankjában. <http://www.konferencia-tudasbank.hu/>

Kun László

# Konferencia az európai információ- és kommunikációmenedzsmentről

A European Institute of Public Administration 2006. november 30. és december 1. között rendezte meg Maastrichtban a *European Information and Communication Management – Conference: Keep Ahead with European Information in the Enlarged Europe: Information and Communication Strategies* elnevezésű konferenciáját, amelynek főbb megállapításait mutatjuk be az alábbiakban.

Az Európai Unió – hasonlóan bármely más szervezethez – *a megfelelő információáramlás biztosítása nélkül nyilvánvalóan működésképtelen*, vagyis lehetetlen egységként működtetni, végrehajtatni a tervezett intézkedéseket, majd ellenőrizni megtörténtüket. Az információáramlást egyrészt az Unió különféle szervezetein belül és azok között, másrészt az Unió szervezetei és polgárai között is biztosítani kell.

A konferencia fő témáit az információáramlás alábbi eszközei és intézményei alkották:

- az uniós intézmények információszolgáltatása;
- az uniós stratégiák mind a kommunikáció, mind az információszolgáltatás terén;
- az elektronikus és a „hagyományos” adatbázisok és más információforrások (pl. EUR-Lex, könyvek, folyóiratok kiadása);
- az elektronikus és a „hagyományos” kommunikációs csatornák.

A konferencia tehát nem a „klasszikus” információs társadalom és az e-kormányzás témaköreivel foglalkozott, azonban a fenti területek hosszú távon legalább olyan fontosak, mint az általában az információs társadalom fogalomköréhez sorolt témák. A kommunikációs és információszolgáltatási stratégiák meghatározó szerepet játszanak abban, hogy az információk elérése igényné, szükségletté váljon, a megfelelő információáramlás és információszolgáltatás pedig alapja és nélkülözhetetlen feltétele annak, hogy az információk igénybe vehetők, felhasználhatók legyenek. Igények nélkül elképzelhetetlen az ún. információs társadalom kialakulása, és a nem megfelelő szolgáltatások visszavethetik ezt a folyamatot. A konferencia azt a – véleményem szerint helyes – szemléletet közvetítette, hogy jelentős fejlődés eléréséhez integrálni kell a különféle lépéseket, az információs társadalom témakörét nem lehet az egyéb társadalmi folyamatoktól elkülönítve vizsgálni.

Az Unió lépései – már csak méretüknél és hatásuknál fogva is – meghatározók, ezért mindenképpen követni kell őket.

Az elmúlt néhány évnek az Európai Unió számára kedvezőtlen jelenségei (főként az uniós alkotmány franciaországi és hollandiai leszavazása) rámutattak arra, hogy többek között a kommunikáció és az információszolgáltatás területén is stratégiaváltásra van szükség, továbbá kutatások, felmérések igazolták, hogy az Európai Unió polgárai nagyon keveset tudnak magáról az Unióról, annak működéséről.

Az EU döntéshozói ezért *erősíteni kívánják a kommunikáció és az információáramlás szerepét, eszközeit*, és jelentős haladást kívánnak elérni az eddig igazán sikeresnek nem nevezhető területeken.

Az elmúlt években több kezdeményezés indult abból a célból, hogy az eddigi kommunikációs és információs tevékenység módosításával, fejlesztésével az uniós intézmények és általában az egész Unió információs szolgáltató tevékenysége javuljon, illetve a már meglévő adatbázisokat és egyéb információs bázisokat jobban ki tudják használni.

A konferencia a fentieknek megfelelően az alábbi négy témakörrel foglalkozott.

1. Az EU információs és kommunikációs stratégiái („Megismertetni Európát!”).
2. Az EU információs hálózatának szervezetei.
3. Nyitottság, átláthatóság és a releváns dokumentumokhoz való hozzáférés.
4. Az EU információs eszközei.

## 1. témakör: Az EU információs és kommunikációs stratégiái – „Megismertetni Európát!”

Jelenleg az Uniónak nincs közös kommunikációs politikája, sem olyan egységes stratégiája, amely lehetővé tenné a közös értékek és a közös célok megismertetését az Unió polgáraival. Felmérések során tíz emberből heten azt válaszolták, hogy csak kevéssé vagy egyáltalán nem ismerik az Uniót, és ha feltették a kérdést, hogy „Mi az Unió?”, akkor a legtöbb embernek sztereotip képek jutottak eszébe nagy irodaházakban székelő intézményekről és öltönyös fehér férfiakra zárt ajtók mögött (*white men in suits behind closed doors*): ez az a kép, ahogyan a többség az Uniót látja.

Uniós felmérés szerint az emberek 87 százaléka a televízióból nyeri az információkat, a lakosság kétharmad része mindennap néz híreket a televízióban, ám ennek ellenére a megkérdezettek egyharmada – saját bevallása szerint – nem kap elegendő tájékoztatást.

Az Unió feltett célja, hogy a már meglévő hagyományos lehetőségek mellett kihasználja az új kommunikációs eszközöket is (internet stb.).

Ezeknek az eszközöknek a felhasználása azonban nem egyszerű, ugyanis *az európai média jelenleg nagyon szegmentált képet mutat*: összesen 3660 tv-csatorna működik, ebből 2330 regionális. 25 ezer újságíró foglalkozik uniós ügyekkel Európában, közülük 1175 Brüsszelben dolgozik.

Szükség van olyan lépésekre, amelyek lehetővé teszik a helyzet megváltoztatását. Össze kell kötni az embereket egymással és az intézményekkel, és *létre kell hozni az európai közösségi tereket*, amelyek lehetnek

- valós, fizikai helyek;
- virtuális közösségi helyek (az interneten és egyéb hálózatokon); és
- az ezeket összekötő felhasználóbarát csatornák.

Komoly probléma az *információs túlterhelés (information overflow)*, ezért egyszerűbben használható, felhasználóbarátabb információs eszközöket kell építeni, beleértve az Unió portálját és a hozzá kapcsolódó honlapokat, adatbázisokat is.



Az információáramlás és a kommunikáció szempontjából *kiemelt szerepet játszanak a civil szervezetek*. Jellemző, hogy ezek iránt általában jóval nagyobb bizalom nyilvánul meg, mint a politikusok iránt. A bizalomnak köszönhetően *a civil szervezetek összekötő kapcsot képezhetnek a politikusok és a „nép” között*, hídszerepet tudnak betölteni. Általában rugalmasabbak, kisebbek és gyorsabbak, mint a hagyományos politikai szereplők, ezért az egyes konkrét ügyek képviselőjében és előbbre vitelében jelentős szerepet láthatnak el.

A konferencia egyik fontos előadása az európai információáramlás és terjesztés fejlesztésére irányuló programokat mutatta be. Az előadás a következő négy területre koncentrált:

- az EU információs és kommunikációs politikája;
- az Európai Transzparencia Kezdeményezés;
- jobb szabályozás;
- további fejlesztési célok.

2006 februárjában jelent meg az európai kommunikációs politikáról szóló „Fehér Könyv” (*White Paper*), amelynek fő üzenete a következő: *a kommunikáció területén közös fellépésre van szükség*, vagyis a polgárokat és a civil társadalmat be kell vonni a döntési folyamatokba. A Fehér Könyv meghatározta a média és az új technológiák szerepét, kiemelve az európai közvélemény megismerésének, a helyi szintek elérésének elvét (*go local*), valamint a nemzeti, helyi, illetve szektorális szereplők fontosságát.

Az Unió jelentős fejlesztési programokat indított az adatbázisok és a publikációk területén is. Az *EUR-Lex*, az Unió joganyagát tartalmazó adatbázis, amelyben a jogi anyagok ingyenesen kereshetők és letölthetők, 2006-tól teljesen szabadon elérhetővé vált. A közeljövőben elindítják az ún. *N-Lex* programot is, amely az uniós direktívák implementációjára vonatkozó nemzeti jogszabályokat fogja elérhetővé tenni az interneten keresztül.

## 2. témakör: Az EU információs hálózata

Az Unió információs hálózatát a konferencia két oldalról mutatta be, ezek közül az egyik *az Unió különféle ügynökségeinek szerepe*, a másik pedig *egyed-egy elektronikus eszközök használata* volt.

Az Unió ügynökségei olyan szervezetek, amelyeket jogszabállyal hoznak létre valamilyen meghatározott cél érdekében. Jelenleg 35 uniós ügynökség működik szerte Európában a legkülönbözőbb területeken, az élelmiszerbiztonságtól a környezetvédelemtől a drogmonitorozáson át a jogi együttműködésig (az ügynökségek teljes listája megtalálható a <http://europa.eu/agencies> honlapon).

Az ügynökségek információs és kommunikációs tevékenysége az alábbi négy fő részből áll:

- *kommunikációs stratégiák* (sajtóközlemények, publikációk, internetes tartalmak, kiállítások és más rendezvények);

- „veszélykommunikáció”, azaz a veszélyhelyzetekre való felkészülés és az erről szóló információk terjesztése;
- a közös uniós kommunikáció (közös publikációk, közös ügynökségi hálózati portál, hirdetések, magazinok megjelentetése);
- a különböző szervezetek közötti kapcsolatépítés.

Az Unió a „fizikai” hálózatokon kívül természetesen *elektronikus hálózatokat* is üzemeltet, amelyeknek a szerepe – hasonlóan a hagyományos információs rendszerekhez – az információk minél jobb és szélesebb terítése, továbbítása.

Minden ilyen hálózat közül ki kell emelni a *Europe Direct* hálózatot. A *Europe Direct* az Unió legjelentősebb információszolgáltató hálózata, ami az egyszerű ügyfélszolgálati tevékenységtől indulva eljutott odáig, hogy több mint 400 szolgáltató ponton keresztül működő, integrált, teljes körű információszolgáltatóvá vált. Az első lépés egy brüsszeli *call-center* kialakítása volt, ahol a tagállamok lakói saját nyelvükön tehetek fel kérdéseket, illetve kaphattak rájuk választ. Emellett már korábban is léteztek az ún. Európai Dokumentációs Központok (*European Documentation Centres, EDCs*), amelyek közül a legrégebbek egyetemeken és hasonló létesítményekben épültek ki, alapvetően kutatási céllal. A *call-center* és az *EDC*-hálózat viszonylag korlátozott lehetőségekkel bírt, ezért a korábbi központokat integrálják a *Europe Direct* hálózatba. *Team Europe* néven megalakítottak egy olyan, állandó szakértőkből álló csoportot, amelynek tagjai a tagállamok állandó képviselőin keresztül érhetők el. A szakértőket előadások megtartására, tanfolyamok vezetésére és más hasonló feladatok ellátására lehet felkérni, így hasznosítva szaktudásukat.

A *Europe Direct* hálózat információs központjai (*Europe Direct Information Centres*) alábbi feladatai kritikus jelentőségűek az Unió szempontjából:

- az európai polgárok és döntéshozók segítése abban, hogy többet tudhassanak az Unióról és könnyebben elérhessék az uniós intézményeket;
- az Európáról folytatott diskurzus támogatása és erősítése;
- lehetőség biztosítása a kérdésfeltevésre, a véleménynyilvánításra és a javaslatételre.

Az új *Europe Direct* hálózat kiépítése egy éve indult meg, szolgáltatásai ma mind a 25 tagállamban, több mint 400 ponton keresztül vehetők igénybe, ezenkívül új hálózati portál ([http://ec.europa.eu/europedirect/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/europedirect/index_hu.htm)) is indult.

Az Európai Unió által fenntartott hálózatok mellett természetesen *szükség van külső hálózatokra és információforrásokra is*. Az Unióról nem csak az Unió állít elő információs anyagokat, és az Unión belül szükség van más nézőpontokra is. Ebből a célból jött létre Nagy-Britanniában a *European Sources Online* elnevezésű szolgáltatás (<http://www.europeansources.info/jsp/marketing/nonsub.jsp>), melynek keretében közzéteszik az Unió hivatalos anyagait, de az adatbázis tartalmaz nem az Unió intézményei által kiadott, illetve nem az Unióban megjelent újságcikkeket és tanulmányokat is, folyamatos hírszolgáltatást nyújtva az Unió teljesítményének külső megítéléséről.

### 3. témakör: Nyitottság, átláthatóság és a dokumentumokhoz való hozzáférés

A témakör alapfelvetése, hogy a 2005. évi jelentés szerint az európai ombudsmanhoz benyújtott összes panasz 25 százaléka az átláthatóság hiányából fakad. Ennek feloldására a legjobb módszer az információellátottság javítása (és az ellátás technológiai fejlesztése), valamint a kommunikáció hatékonyságának növelése.

A dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítása elősegíti az átláthatóság követelményének érvényre juttatását. A hozzáférésről több jogszabály született (pl. Regulation 1049/2001), de ehhez nélkülözhetetlen a megfelelő háttér, amit csak a többi, a konferencián is említett eszköz (pl. EUR-Lex) segítségével lehet elérni. Megfelelő hozzáférés nélkül a jogi szabályozást nem lehet érvényesíteni – ez az oka, hogy a konferencia a témájához látzólag nem illő transzparencia kérdéskörével is foglalkozott.

A transzparencia nélkülözhetetlen elemei az adatbázisok: az EUR-Lex, a Parlament és a Tanács nyilvános regisztere, továbbá a Bizottság által biztosított források (a dokumentumtár, a „komitológiai” regiszter, a PreLex adatbázis, valamint a főigazgatóságok honlapjai).

Az információforrások javítása érdekében szükség van

- a Bizottság nyilvántartásainak bővítésére;
- felhasználóbarátabb honlapok kialakítására (idekapcsolódik az információs túlterhelés – „information overflow” – jelensége);
- és még több dokumentum online publikálására (noha az interneten keresztül már most is elképesztő mennyiségű dokumentum érhető el).

#### 4. témakör: Az EU információs eszközei

A konferencián bemutatták az Unió jelenleg legjelentősebb elektronikus és „hagyományos” publikációs médiumát, az EUR-Lex jogi adatbázist és az EU hivatalos Kiadóját.

A különféle információbázisokat a konvergencia miatt ma már a hordozók szerint egyre nehezebb szétválasztani, mert például a Kiadó is növekvő számban jelentet meg elektronikus kiadványokat, és a dokumentumok egyre nagyobb része megjelenik mind nyomtatott, mind elektronikus formában.

Az EUR-Lex adatbázist két évvel ezelőtt újították meg, jelenleg 23 nyelven érhető el, és munkanapokon kb. 200 ezer felhasználót szolgál ki.

2006-ban komoly programok indultak meg új kommunikációs módszerek kidolgozására, valamint a rendszer felkészítésére a Bulgária és Románia csatlakozásával együtt járó új nyelvi tartalmak fogadására.

Az EUR-Lex szerkesztői az alábbi területeken tervezik a rendszer további fejlesztését:

- növelni kívánják az adatbázist, és az új – román, bolgár, ír – hivatalos nyelveken is meg fogják jeleníteni a tartalmakat;
- a teljes közösségi joganyagot fel kívánják tölteni a rendszerbe, amilyen hamar csak lehetséges – ez mintegy 10 ezer oldalnyi szöveget jelent nyelvenként – a feladat teljesítésének tervezett határideje 2006. december 15.;

- gazdagítani szeretnék a tartalmakat (idetartozik a jogi szövegek táblázatainak és mellékleteinek csatolása kereshető módon, képek beillesztése, a vonatkozó sajtóközlemények feltöltése és a szövegek HTML-formátumú konszolidációja).

Az anyagok feltöltése egyelőre 1998-ig visszamenőleg van folyamatban.

Az *EU Official Publications*, az Unió hivatalos kiadója szintén kiemelkedő szerepet játszik ezen a területen. A Kiadó meghatározott éves terv alapján működik, *felügyeli a szerzői jogokkal kapcsolatos ügyeket és katalógusokat készít*. Az anyagok mennyiségét jelzi, hogy a Kiadóba mintegy 160 különböző helyről érkeznek a publikációk.

Egyik fő tevékenységük az adatok strukturálása, és *az új technológiák elterjedése következtében feladatukká vált az elektronikus archiválás is*.

A Kiadó próbál megfelelni a változó igényeknek, ezért a kiadási és terjesztési tevékenységben *új irányelveket* alkalmaznak.

Az új politika jellemzői a következők:

- *kevésbé eladni, de azt jobban;*
- *növelni a nonprofit tevékenységet.*

A kiadói tevékenység javításának szempontjai:

- az tekinthető „jó” információnak, ami hasznos;
- fel kell használni a létező információk csatornákat;
- az ingyenes terjesztés a tapasztalatok szerint nem megfelelő forma még közcélú adatoknál sem, míg az eladás – akár jelképes áron is – biztosítja, hogy ahhoz jut el az információhordozó, akinek valóban szüksége van rá, és így elkerülhető a „katalógusgyűjtés” jelensége;
- a valós igényeket kell kielégíteni, ami azt jelenti, hogy csak azokon a nyelveken adják ki az anyagokat, amelyiken tartalmuk releváns lehet (pl. a mélyvízi halászattal kapcsolatos kiadványokat nem indokolt az összes uniós tagállam nyelvén kiadni).

A Kiadó az elmúlt időszakban – főként az elektronizáció erősödésével – több gigantikus feladatot kapott. Teljessé kívánják tenni az „EU Könyvesboltot” (<http://bookshop.europa.eu>), ami azt jelenti, hogy távlati céljuk minden olyan anyag elérhetőségének a biztosítása, amit az EU és jogelődjei valaha is kiadtak. Egyelőre 2003-ig visszamenőleg digitalizálják és teszik elérhetővé az anyagokat, és az ő feladatuk kiépíteni az Unió virtuális könyvtárát.

Az Európai Unió Kiadója be kívánja vezetni az úgynevezett digitálisobjektumazonosító rendszer (*Digital Object Identifier, DOI*) használatát, ami tulajdonképpen digitális ISBN-nek tekinthető, és előnye, hogy bármilyen adategységre alkalmazható ([www.doi.org](http://www.doi.org)).

Meg kell említeni, hogy *a Wikipedia szabad szerkesztési modelljét már használják professzionális célú adatbázisoknál is* (például a *European Sources Online* esetében). A tartalom felügyelése érdekében ezt nem teljesen szabad, hanem „felülszerkesztett” formában oldják meg, ellenőrizve a beírásokat.

A konferencia témáival kapcsolatban szabadon és teljes terjedelemben letölthető az alábbi anyagok:

1. The European Ombudsman: The European Code of Good Administrative Behaviour.  
<http://www.ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm>
2. The European Ombudsman: Could He help You?  
<http://www.ombudsman.europa.eu/media/en/default.htm>
3. European agencies working across Europe for you.  
<http://osha.europa.eu/publications/other/20050719/index.htm?language=en>
4. Commission of the European Communities: White paper on a European Communication Policy. [http://ec.europa.eu/communication\\_white\\_paper/doc/white\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf)
5. Information Note from Vice President Wallström to the Commission Plan D – Wider and deeper Debate on Europe.  
[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/wallstrom/pdf/SEC2006\\_1553\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/SEC2006_1553_en.pdf)

Az alábbi két dokumentum – bár elektronikus formában jelenleg nem tölthető le – díjmentesen megrendelhető az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság honlapján (<http://www.eesc.europa.eu>), valamint másolatban kikérhető a Tudásbankból (lásd alább):

1. European Economic and Social Committee  
How to organise stakeholders' forums using 'Open Space Technology'
2. European Economic and Social Committee  
Bridging the Gap – how to bring Europe and its citizens closer together

A konferenciáról részletes beszámoló olvasható az Infinit Intelligence Bt. Konferencia Tudásbankjában: <http://www.konferencia-tudasbank.hu/>

Futó Péter

## Szociális informatika az MSzT konferenciáján

A Magyar Szociológiai Társaság 2006. évi konferenciáján (Budapest, 2006. november 10–11.) a harmadik szekciót a szociális informatikának szentelték. Az egész délutánt kitöltő szekcióülésnek átlagosan 15-20 látogatója volt, akik összesen hat előadást hallgattak és vitattak meg angol nyelven.

A szekció angol címe *eInclusion* volt: ez a viszonylag új szakterület a leszakadással és kirekesztődéssel fenyegetett társadalmi csoportoknak a digitális technológiák segítségével történő felzárkóztatását és az erre irányuló szakpolitikát öleli fel. Az *eInclusion* programok elsődleges célcsoportjai a fogyatékkal élők, az idősek, a kisebbségek, a bevándorlók és más olyan speciális lakossági csoportok, amelyeknek a társadalomba – ezen belül különösen az információs társadalomba – történő integrálása kívánatos lenne. A szekció egyik előadása például az idős és beteg családtagjaikat ápoló személyekről szólt, pontosabban arról, hogy miként segíthetnek a digitális technológiák e speciális élethelyzetű – eredeti szándékuk ellenére ápolóvá vált – személyeknek.

Az *eInclusion* olyan kérdésekkel foglalkozik, hogy milyen jogi, intézményi és műszaki eszközökkel lehet elérhetővé, hozzáférhetővé tenni e célcsoportok részére a digitális tartalmakat, speciálisan a digitálisan közvetített egészségügyi, oktatási, államigazgatási és üzleti szolgáltatásokat, hogyan kell terjeszteni a digitális technikákhoz való hozzáértést, és miként javíthatók ezeknek a csoportoknak a foglalkoztatottsági mutatói.

A téma aktualitását az adja, hogy az Európai Unió minisztereinek 2006-os Rigai Nyilatkozata azt a célt tűzte ki, hogy 2010-ig földrésziünkön felére kell csökkenteni a digitális technológiák használatában fennálló társadalmi különbségeket, az ún. digitális szakadékot.

A szekció első előadása az *eInclusion* politikai programok hatásainak nyomon követéséről, az ún. monitoring tevékenységről szólt.<sup>1</sup>

Indulásként a német kutatóhelyről érkezett előadó bemutatta az „eInclusion@EU” elnevezésű projektet, amelyen belül a monitoring lehetőségek felvázolása az egyik részfeladat volt. Maga a projekt nem kutatási jellegű, hanem az EU úgynevezett koordinációs akciója, amelyet három éven keresztül az úgynevezett FP6 kutatási-fejlesztési keretből finanszíroznak. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi projekt résztvevői először – az egyes országokban (D, IRL, B, CH, I, DK, UK, FI, HU) élő levelező partnerek segítségével – Európa 27 országában felmérik az *eInclusion* terén folyó programokat és tevékenységeket, valamint az ezzel kapcsolatos jogszabályokat, intézményeket és fórumokat, továbbá a kérdéssel foglalkozó szakértőket és egyéb érdekeltet. Ezzel párhuzamosan összegyűjtik az információs technológiákhoz való hozzáférésre, az ismer-

<sup>1</sup> Monitoring eInclusion in Europe. Szerzők: Ingo Meyer, Sonja Müller és Lutz Kubitschke, empirica Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung GmbH, Bonn, Németország.

retükre és használatukra vonatkozó hivatalos statisztikákat, felmérési eredményeket és forrásmunkákat. Az egyes adatgyűjtési akciók fő témakörei: a digitális technikákhoz való hozzáférés, a digitális technikák és a munka világa, és végül az elektronikus szolgáltatások.

Az adatgyűjtést követően a keletkező adat- és tudásbázist rendezik, és közzéteszik egy szakmai hálózati honlapon. Ezután – többek között e honlap segítségével is – ösztönzik az érdekeltek párbeszédét, és munkaértekezleteket szerveznek. Végül a projekt egyik fontos feladata, hogy a résztvevők politikai javaslatokat fogalmazzanak meg az Unió, valamint az egyes tagállamok döntéshozói számára.

Az előadás a fentiekben vázolt széles körű nemzetközi anyaggyűjtés alapján számba vette a leginkább fenyegető digitális szakadékokat, a 25 EU tagországban megvalósuló *eInclusion* intézkedések eszközrendszerét, és tételesen kitért arra, hogy az intézkedések megvalósítását és hatásukat milyen módon követhetik nyomon a döntéshozók.

Az európai országokban rendszeres időközönként szerveznek olyan konferenciákat, amelyek kvalitatív áttekintést adnak az *eInclusion* politikai programok aktuális helyzetéről. Ennél valamivel ritkábban indítanak az érdekeltek megkérdésére irányuló, kvantitatív információkat is szolgáltató kérdőíves felméréseket. Ez az oka annak, hogy míg jelenleg meglehetősen jó áttekintéssel rendelkezünk magukról az intézkedésekről, addig a hatásukról csak vázlatos és hézagos elképzelésünk lehet. Nyitott kutatási feladat tehát, hogy mely országokban mely lakossági csoportokat fenyegeti leginkább leszakadással a rohamosan terjedő digitális technika, és milyen mechanizmusok útján érvényesül, és a véges mennyiségben rendelkezésre álló közösségi, valamint magánforrásokat hogyan kellene optimális, célzott módon bevetni e fenyegetések elhárítására.

A *szekció második előadása* az „eInclusion@EU” projekt azon eredményeit mutatta be, melyek a digitális tartalmak hozzáférhetőségének szabályozására vonatkoznak.<sup>2</sup>

Az írországi kutatóhely eredményeit részletező prezentáció azt részletezte, hogy az európai országokban milyen jogi és intézményi kereteket alakítottak ki abból a célból, hogy a hálózati honlapokat, a digitális televíziót és más digitális technikai eszközöket hozzáférhetővé tegyék a fogyatékkal élő és az idősebb személyek számára. Ebben a szövegkörnyezetben a hozzáférhetőség fogalmára új angol szót szerkesztettek: az ezredforduló óta az Európai Unió Bizottsága úgy tekinti, hogy az úgynevezett *eAccessibility* nemcsak szociális és etikai, hanem politikai követelményeket is állít a döntéshozók elé, illetve ilyen kötelezettségeket is ró rájuk.

A fogyatékkal élő és az idősebb személyekkel való szolidaritást a digitális hozzáférhetőség területén több uniós szintű döntés és jogszabályok egész sora fejezi ki, amelyek a közösségi honlapok hozzáférhetőségét, a távközlési szolgáltatók által kötelezően biztosítandó minimális szolgáltatásokat, továbbá a szerzői jog kötelmei alól való felmentés, a közbeszerzés és a foglalkoztatási esélyegyenlőség területeit szabályozzák a veszélyeztetett lakossági csoportok érdekében.

<sup>2</sup> Policies to achieve eAccessibility in Europe. Szerzők: Kevin Cullen és Ivica Milicevic, Work Research Centre, Dublin, Írország.

A *szekció harmadik előadása* a fogyatékos személyeknek az európai és az amerikai információs társadalomba történő beilleszkedésével, az erre vonatkozó politikai és kutatási tevékenységek fejlődéséről szolt.<sup>3</sup>

Az EU munkavégző korban lévő (16 és 64 év közötti) állampolgárainak 14 és fél százaléka kénytelen valamilyen testi vagy szellemi fogyatékoságával együtt élni. Ennek a jelentős társadalmi csoportnak csak 42 százaléka áll alkalmazásban, míg a nem fogyatékos személyek körében a foglalkoztatási arány 65 százalékos. Becslések szerint az EU-ban mintegy 60 és 80 millió között lehet azoknak a személyeknek a száma, akik fogyatékkal élnek vagy idősek.

Az esélyegyenlőséghez való jogot 1997-ben az Amszterdami Szerződés vezette be az EU alapdokumentumaiba, és ezt követően ez az érték hamar megtalálta az útját az Unió végrehajtási jellegű jogszabályaiba is, mind a munkatügyi, mind pedig az informatikai-kommunikációs területen.

Ezeket a célokat a támogatáspolitikai is felkarolta, s az elmúlt évtizedben egyre több uniós pénz áramlott az integrálni kívánt társadalmi célcsoportok foglalkoztatását elősegítő projektekbe és olyan beruházásokba, amelyek munkahelyeket, iskolákat, valamint közlekedési és infokommunikációs infrastrukturális létesítményeket tettek *mindenki számára* hozzáférhetővé. Az Unió kutatási-fejlesztési keretprogramjai kiemelt jelleggel támogatják a digitális tartalmak hozzáférhetőségére vonatkozó, valamint a veszélyeztetett személyek önálló életvitelének lehetővé tételére irányuló műszaki és egészségügyi kutatásokat. Ilyen módon például számos olyan, ember-gép kapcsolatot lehetővé tevő innováció jutott el a sorozatgyártásig, amelyek a hallás- és látáskárosultak számára teszik hozzáférhetővé a szövegeket. Az EU kiemelten támogatja a távpolási és távgyógyászati eljárások kidolgozását, valamint a fogyatékosok és az idősek biztonságát fokozó kutatásokat is.

Az Amerikai Egyesült Államokban 1978 óta állami intézet (*National Institute on Disability and Rehabilitation Research, NIDRR*) foglalkozik a fogyatékos személyek életét megkönnyítő kutatásokkal. Kutatási programja kiterjed a célcsoportok társadalmi integrációjára, munkavégzésére, gyógyítására, rehabilitációjára, önálló életvitelére, valamint építészeti, közlekedési és információs hozzáférhetőségi problémáinak megoldására is.

A *szekció negyedik előadása* egy speciális oktatási modellt mutatott be, olyan sikeres kísérletként, amely az internetet is felhasználva középiskolai képzést nyújt felnőtt tanulóknak, köztük számos roma diák számára is.<sup>4</sup>

Az ún. digitális középiskola közpénzekből támogatott kezdeményezés, amely Borsod-Abaúj-Zemplén és Nógrád megyékben a már létező iskolák, regionális képzőintézmények és közösségi internet-hozzáférési pontok intézményi bázisán ingyenes, decentralizált, jogilag elismert középiskolai oktatást nyújt, főként hátrányos helyzetű személyek részére. A projektet működtető Apertus Közalapítvány módszertani központot hozott létre, amely egy virtuális iskolai portálon keresztül terjeszti akkreditált

<sup>3</sup> People with disabilities in the Information Society. Szerző: Dr. Lovász László, Szociális és Munkatügyi Minisztérium.

<sup>4</sup> Assessing web-based models of secondary adult education. Szerzők: Benda Klára és Simon Dávid, Apertus Közalapítvány.



tananyagát. Emellett a diákok a lakóhelyeikhez közeli pontokon tantermi oktatásban és fogadóórákon is részt vehetnek.

A minőségbiztosítással is támogatott szolgáltatásban az elmúlt három év során mintegy félezer hallgató részesült. A projekt időközi értékelése kimutatta, hogy hatására a térségben csökkent a hagyományos középiskolák magas lemorzsolódási aránya, a rendszer terjesztette a digitális ismereteket, csökkentette a roma közösségek izolációját, és hozzájárult a résztvevők pozitív etnikai identitástudatának fejlesztéséhez. A fenti intézményhálózaton alapuló rendszert 2007-ben kiterjesztik a szakmai képzésre is.

A szekció ötödik előadása egy speciális élethelyzetű csoport, az ún. „informális gondozók” (*informal carers*) igényeivel és e csoport digitális technológiákkal történő támogatásának a lehetőségeivel foglalkozott. Az informális gondozók olyan személyek, akik idős családtagjaik ápolása miatt hátrányokkal szembesülnek a munkaerőpiacon.<sup>5</sup> A svájci kutatóhelyen kidolgozott koncepció szintén az „eInclusion@EU” projekt részét alkotja.

Felmérések sora igazolja, hogy az informális gondozókat marginalizálódás és munkahelyi hátrányok fenyegetik. Az érintett lakossági csoport létszáma egyrészt azért fog növekedni, mert Európa uralkodó demográfiai trendje a népesség előregedése, másrészt pedig azért, mert előrejelzések szerint az idősek otthoni ápolására irányuló igények nem csökkennek. Európában a *SHARE* felmérés kimutatta, hogy míg a kontinens északi részén az intézményesített családtámogatás elterjedtebb és több az egyedül élő idős ember, addig a délebbre fekvő és a posztoszocialista országokban jobban elterjedt a nemzedékek együttélése, alacsonyabbak az idős korosztályok foglalkoztatási arányai és itt viszonylag többen foglalkoznak a családjukban élő idősek gondozásával.

A célcsoport digitális technikákkal történő támogatásának határt szab, hogy a legtöbb informális gondozó személy idősebb, munkahellyel nem rendelkező vagy rész-munkaidőben dolgozó, alacsony jövedelmű nő, viszonylag alacsony szintű infokommunikációs ismeretekkel. A munkahellyel is rendelkező informális ápolók gyakran szenvednek krónikus fáradtságtól, jellemzően elszigeteltek, társadalmi elismertségük alacsony, és csak ritkán dolgozhatnak rugalmas munkaidőben.

A legtöbb európai országban elérhető valamilyen támogatás az informális gondozók számára:

- Információk, tanácsadás, képzés, érzelmi támogatás, öngéleyező csoportok
- Gyakorlati segítség: étkezés, üdültetés, szállítás, ápolószolgálat
- Pénzügyi támogatás: adómentesség, jövedelemtámogatás, fizetett szolgáltatások
- Érdekképviselet
- Tanácsadás a munkahellyel rendelkező informális gondozók számára.

A digitális technikák az alábbi módokon segíthetik az informális gondozókat:

- Információk szolgáltatása a számukra szükséges erőforrásokról és támogatási lehetőségekről
- Speciális élethelyzetüket megkönnyítő képzési lehetőségek

<sup>5</sup> The ICT-Contribution to Occupational Opportunities and Work-Life-Balance of Informal Carers for Older People. Szerzők: Michal Arend, econcept AG, Zürich, Svájc.

- Távérzékelési, távgondozási, távgyógyítási erőforrások
- Az idős személyek önálló otthoni életvitelét megkönnyítő technikák (*independent living technologies, ambient assistive technologies, smart home technologies*).

Európában az informális gondozók támogatása és az erre vonatkozó kutatás az Egyesült Királyságban, Írországban, Hollandiában és a skandináv országokban a legfejlettebb. A volt szocialista országokban az informális gondozókra vonatkozó támogatáspolitikai kibontakozását a gazdasági jellegű hátráltató tényezők mellett a civil társadalom alacsonyabb fejlettsége és az együttműködési kultúra hiányosságai is akadályozzák.

A *szekció hatodik előadása* egy szociálpszichológiai gondolat kísérleten alapuló koncepciót vázolt fel. A prezentáció azt vizsgálta, hogy milyen távoktatási megoldások alkalmasak arra, hogy csökkentsék a roma származású diákok hátrányait, valamint az előítéletes gondolkodás káros következményeit.<sup>6</sup>

Az etnikai jellegű előítéletek az iskolákban mind a tanárok elvárásait, mind a roma származású diákok önbizalmát kedvezőtlenül befolyásolják. Ha a tanárok a roma diákoktól öntudatlanul is gyengébb teljesítményt várnak el, ez önmegvalósító jóslattá válik, és ez a mechanizmus ördögi körként működve rögzíti a többségi és a roma diákok teljesítményei közötti eltéréseket. Ezáltal az iskola – ahelyett, hogy csökkentené a társadalmi különbségeket – hozzájárul a szegregáció fennmaradásához.

A távoktatási rendszerek virtuális tantermei azonban lehetővé teszik akár azt is, hogy a hallgatók saját identitásukat eltitkolva vegyenek részt az oktatás bizonyos fázisaiban. Így megszervezhető, hogy a tanárok ne szembesüljenek diákjaik etnikai hovatartozásával. Feltehető, hogy ilyen körülmények között a roma diákok egy része bátrabban kibontakoztathatná képességeit, és esetükben az előítéletesség ördögi köre megszakítható lenne.

<sup>6</sup> Concept of a pilot study to prevent Roma pupils' handicap of school segregation by the use of IT solutions. Szerző: Síklaki István, ELTE Szociális Kapcsolatok Intézete.

Székely Levente

## Egy lépéssel előrébb a digitális tudományos világban: szakmai konferencia a publikációk elektronikus hozzáférhetőségéről

Az Elsevier Kiadó szervezésében 2006. november 3-án az elektronikus publikálással és tartalomszolgáltatással foglalkozó konferenciát rendeztek Budapesten. Az *Első Elsevier Rektori Konferencia* leginkább a felsőoktatás, a könyvtárak és a tudományos kutatással foglalkozó intézmények szakembereinek nyújtott hasznos információkat. A konferencia mottója – „Előrelépés a digitális tudományos világban” – azt a célkitűzést jelenítette meg, hogy a hagyományos, nyomtatott források használata mellett az elektronikus tartalomszolgáltatás Magyarországon is egyre nagyobb szerepet kapjon a szakirodalom elérésében.

Az eseményt dr. Manherz Károly, az Oktatási és Kulturális Minisztérium felsőoktatásért felelős szakállamtitkára nyitotta meg, aki Magyarország tudományos eredményeiről és a továbblépés lehetőségeiről beszélt. Mint elmondta, a magyar felsőoktatás – egy-két terület (például a jogi vagy az orvosi képzés) kivételével – meglehetősen rövid idő alatt végrehajtotta a bolognai rendszerre való átállást. A képzési rendszer átalakítása egyben új tanterveket és új tananyagokat is jelent. A képzés megújításának kiemelten fontos területe a hozzáférés kérdése, nem mindegy ugyanis, hogy az új tananyagokat hogyan lehet elérni. A képzési rendszer átalakítása akkor lesz igazán sikeres, ha az oktatási tartalmak felhasználása javul, amire megvan minden esély, hiszen az új tananyagoknak már a 75 százaléka hozzáférhető elektronikus formában is. Az államtitkár kiemelte, hogy a szakirodalomhoz való hozzáférés a bolognai folyamat egyik legfontosabb hozadéka. A hozzáférés kézenfekvő megoldása a *Scopus* rendszer, amelyet szinte az egész Európai Unió használ. A *Scopus* az Elsevier tudományos, műszaki és orvosi (*Scientific, Technical, Medical: STM*) kivonatoló, illetve katalogizáló adatbázisa, amely a világ legnagyobb információgyűjteményét teszi elérhetővé kutatók, könyvtárosok, oktatók és egyetemi hallgatók számára ezeken a szakterületeken. Az adatbázis 1966-ig visszamenőleg 28 millió kivatatot tartalmaz, és naponta bővül.

A megnyitóban elhangzott még, hogy Magyarországnak növelnie kell a tudományos anyagok hozzáférhetőségét, ez adja ugyanis a továbbfejlődés lehetőségét. Ezt a törvényhozás is ösztönzi, például a PhD-képzéssel foglalkozó hazai intézményeknek kötelező a doktori disszertációkat elektronikusan tárolni és közzétenni.

A szakállamtitkár jelezte, hogy a minisztérium kész tárgyalni a továbblépés lehetőségeiről és az együttműködés továbbfejlesztéséről az elektronikus adatbázisokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban.

Mi szükség van egyáltalán a tudományos anyagok *elektronikus formában* való tárolására és terjesztésére? Provokatívnak tűnhet a kérdés, de ha megfordítjuk, még provokatívabb: mi szükség van még egyáltalán a tudományos szakkikkek *nyomtatásban* való közlésére?

A lehetséges választ a vitaindító előadás adta meg, amelyet Suzy Szasz Palmer, a *University of Louisville* (Kentucky, USA) dékánhelyettese tartott a folyóiratok (nyomdai helyett) elektronikus úton történő kiadásának előnyeiről és lehetséges hátrányairól. Bár a nyomtatott forma könnyebben kezelhető (jobban olvasható), viszont az ilyen forrásokhoz való hozzáférés behatároltabb, a tárolás pedig igencsak helyigényes. Az elektronikus forma magában foglalja az egyszerű tárolást, a kereshetőséget, a hozzáférés mérhetőségét (hányan töltötték le), de ennek is vannak árnyoldalai: például kevésbé megbízható, mivel a plagizálás veszélye inkább jellemzi, mint a „kötetbe zárt” nyomtatott kiadványokat. Mindkét esetben felmerül viszont az időtállóság kérdése, hogy meddig őrizhető meg a tartalom, tehát mikor esik szét a könyv, illetve mikor mennek tönkre az elektronikus tárolók?

Az elektronikus forma kézenfekvő előnye a könnyebb hozzáférhetőség, bár ezt beárnyékolja a digitális megosztottság, vagyis az a körülmény, hogy az elektronikus írástudással nem rendelkező személyek nem tudják használni ezeket az anyagokat. Ha mindezek miatt a két rendszer együttes működésére szavazunk, az is felvet néhány nem megkerülhető problémát: a felhasználók (egyetemek, kutatóintézetek és könyvtárak) sokszor tehernek érzik a drága elektronikus és papíralapú anyagok párhuzamos megvásárlását, miközben az elektronikus és a nyomtatott példányok tartalmilag gyakran nem is teljesen azonosak.

Az is nehezíti a könyvtárak helyzetét és a tisztán elektronikus rendszerre való átállást, hogy a folyóiratokat huzamosabb időre, kiadói csomagokban fizetik elő, ezt pedig menet közben nehéz lemondani a könyvtáraknak, mivel a szerződések kötik őket. Ami egykoron előny volt (nagyobb csomagban, hosszabb időre olcsóbban megrendelhető nyomtatott kiadványok), az ma már korlátozza a szabad információáramlást, és költséges is, mert a könyvtárak ezenfelül sokszor külön kifizetik az elektronikus hozzáférés díját is. Az anyagiakon túl az is kérdéses, hogy a könyvtárak és a könyvtárosok vajon megfelelően fel vannak-e készítve az elektronikus információszolgáltatásra (pl. az internet-előfizetés és az eszközpark tekintetében).

A nehézségek ellenére a tapasztalatok mégis azt mutatják, hogy a bölcsészettudományokat és a jogtudományt leszámítva a kutatók mára egyre inkább az elektronikus anyagokat használják, és azokat tekintik mérvadónak, bár ennek ellenére még szinte minden tudományágban fellelhető az elektronikus és a papíralapú közlés párhuzamossága.

Suzy Szasz Palmert követően az Elsevier Kiadó tudományos és stratégiai igazgatója, Fokko Covers az Elsevier stratégiájáról és a jelenlegi trendekről beszélt előadásában. Mint elmondta, jelenleg az akadémiai szektorból használják a legtöbben az Elsevier által működtetett *ScienceDirect* portált, amely egy teljes terjedelmű cikkeket is tartalmazó elektronikus adatbázis, 2000 folyóirat anyagával és mintegy 7,5 millió szakcikkkel. A portál kidolgozásánál nagy figyelmet szenteltek a különböző célcsoportok – a szerzők, a könyvtárak, a diákok és a kutatók – egymástól különböző igényeinek kielégítésére (míg a diákoknál például az egyszerű hozzáférhetőség, addig a kutatóknál az anyagok frissessége az elsődleges szempont). Az előadó szemléletesen mutatta be a rendelkezésre álló tudományos anyagok mennyiségét és az adatbázis bővülési ütemét: a rendszeresen megjelenő friss anyagokon túl archiválás is folyik, így akár 150 éves anyagok is elérhetőek már *online*.

A fejlődés további célja olyan integrált megoldások kidolgozása, amelyek a kutatói munka egészét segítik. Ehhez bővített tartalmakra, a kutatói hálózat működésének segítésére, a nyelvi kihívások kezelésére, valamint a helyi nyelvű minőségi tartalmak növelésére van szükség.

A délelőtti program zárásaként Horváth Ádám, az Oktatási és Kulturális Minisztérium informatikai osztályvezető-helyettese ismertette a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) elektronikus tartalomszolgáltatással kapcsolatos irányait. A Nemzeti Fejlesztési Terv jelenleg még nem végleges (csak 2007 elején válik nyilvánossá az egyetemek és a tudományos közélet számára), ennek ellenére az alapcélkitűzések már ismertek. A minisztérium álláspontja szerint különösen fontos, hogy a tartalom eljuthasson a végfelhasználókhoz, de ehhez a technikai feltételeken kívül elengedhetetlen a végfelhasználók érdeklődése is. A kérdés az, hogy a kormányzat hol tud ösztönzően beavatkozni, és hogyan tudja motiválni a fentebb már említett célcsoportokat a Magyarországon már ma is elérhető rendszerek használatára, mint amilyen például az Elektronikus Információszolgáltatás (EISZ, [www.eisz.hu](http://www.eisz.hu)). A tudatosságnövelés részeként támogatni kell a könyvtárakat abban, hogy elérhessék az IKT-eszközökkel nem rendelkező, de a tartalmak szempontjából fontos felhasználókat is, valamint abban is, hogy megfelelő infrastruktúrát tudjanak kiépíteni és üzemeltetni. Ezen túlmenően pedig szükség van a digitális írástudás növelésére is, mivel a diákok és a kutatók egy része még ma sem tud *online* keresni.

Az ebédszünet után Carl Schwarz az Elsevier nevében virtuális kiadói körképre invitálta a hallgatóságot. Az Elsevier arra törekszik, hogy a legjobb kiadó legyen (elsősorban a folyóirat-kiadás terén), és egyben a legmegfelelőbbben szolgálja ki a tudományos cikkek szerzőit és szerkesztőit. Több mint 180 ország tízmillió kutatója, több mint 4500 szervezet működik együtt az Elsevierrel, az elérhető cikkek száma pedig mintegy nyolcmillió. Az évente kinyomtatott 2,5 millió oldalhoz 250 millió letöltés is társul.

Az előadó – a hallgatóság nagy érdeklődése mellett – Magyarország teljesítményét is bemutatta a nemzetközi tudományos élet színterén. A volt szocialista blokk országaival összehasonlítva a tudományos publikációk mennyiségében a harmadikak vagyunk, közvetlenül a Cseh Köztársaság sarkában, de messze lemaradva Lengyelországtól. 2004-ben a magyar tudósok mintegy 4000 tudományos cikket publikáltak, ez tíz év alatt 43 százalékos növekedést jelent. Tudományterületek szerinti bontásban az élettudományok (az orvostudomány és a biológia) játszanak vezető szerepet, a szakcikkek egynegyed része ezekkel a területekkel foglalkozik, s ezek a kémiai, valamint a klinikai orvostudományi tárgyú közleményekkel együtt az összes publikációnak már közel kétharmad részét teszik ki. A cikkek minősége, tudományos értéke és hivatkozottsága ugyancsak fontos szempontok: 2004-ben ezek szerint a mutatók szerint az Elsevier megítélése alapján – az ún. „keleti blokk” országai közül *elsőként* – elértük a világszínvonalat.

A következőkben a *Scopus* adatbázis szolgáltatásairól volt szó, amely az Elsevier által publikált összes tudományos munka kivonatát tartalmazza. Az adatbázis minden felhasználó számára igyekszik magas szintű szolgáltatást nyújtani. Mintegy felére rövidíti a bírálat idejét, és gyorsabbá teszi a fontos eredmények publikációs folyamatát.

A jövő tekintetében a teljes publikációs folyamat további fejlesztése a cél, a bejegyzéstől számítva egészen az archiválásig. A folyóiratok jövőjét hosszú távon jelentő-

sen meghatározhatja a technológiai fejlődés. Az *online* felületek lehetőséget teremtenek a széles körű kommunikációra, így a tudományos vitákra is, az Elsevier viszont azzal számol, hogy a következő tíz évben ez a kihívás a legtöbb tudományágban még nem ingatja meg a folyóiratokban való publikációk elsőbbségét, így a kiadó a saját *online* stratégiájában nem tervez jelentős változtatásokat.

A következő előadó dr. Rafael Ball, a németországi Jülich kutatóközpont központi könyvtárának igazgatója volt.<sup>1</sup> Az előadó a könyvtáros szemszögből tárgyalta a tudományos információs szolgáltatás jövőjét. Kiindulópontként arról beszélt, hogy az ókor után újra hangsúlyos szerepet kap az oralitás, az élőszó a tudományosságban, amelyet a 17. századtól szinte napjainkig az írásban rögzített anyagok dominanciája és az intézményesített publikálás jellemezett. Általánosságban elmondható, hogy a tudományos termelés (a szakcikkek számával mérve) folyamatosan növekszik, amit az egyre szaporodó kísérleti eredmények, szabadalmak, hivatkozások táplálnak. A növekedés üteme töretlen, ugyanakkor a könyvtárak lehetőségei korlátozottak. A publikációk szaporodásával ugyanakkor szinte lehetetlen lépést tartani, mivel a könyvtárak költségvetése behatárolt, ez *költségspirálba* sodorja a könyvtárakat, aminek a következménye a színvonalcsökkenés, a szolgáltatásoknak és a könyvtárban elérhető anyagok kínálatának a hiányossá válása. A problémát részben orvosolhatja, ha a jövőben az elektronikus formátumok még nagyobb szerephez jutnak.

Az elektronikus forma megjelenése a könyvtárakat sem hagyta érintetlenül, a Jülich kutatóközpont könyvtára például ma már a szakcikkek többségét (80 százalékát) elektronikus formában teszi elérhetővé. Az átállás kizárólag elektronikus formában történő tárolásra viszont csak apránként valósulhat meg, a már előfizetett folyóiratok ingyenesen hozzáférhető elektronikus megfelelőinek begyűjtésétől kiindulva egészen a rendszer folyamatos teszteléséig. Az átállás elektronikus formára a következő előnyökkel jár: az elektronikus publikáció megbízhatóbb, állandóak a technikai feltételek, a kutatói oldalról elfogadottabb, további szolgáltatásokkal bővíthető, illeszkedik az általános információs környezetbe, gazdaságos és könnyen alkalmassá tehető a különböző statisztikák elkészítésére. Természetesen hátrányai is vannak: fokozott függőséget alakít ki a kiadókkal kapcsolatban, megoldatlan a hosszú távú archiválás kérdése, széles körű egyeztetéseket igényel a kiadókkal, időigényes adminisztrációra épül, s végül szükség van az alkalmazottak folyamatos képzésére az adatbázis-kezelés és a technológia számos területén.

Az elektronikus hozzáférés kérdésének előtérbe kerülését indokolja a már említett *folytonos növekedés*, a *publikációs lánc elektronikussá* válása, továbbá az a tény is, hogy a szerzők sokszor nemhogy szerzői honoráriumot nem kapnak, hanem saját maguk állják a *kiadás költségeit*, annak ellenére, hogy *még a jogait is átengedik a kiadóknak*. Ugyancsak az elektronikus rendszerre való átállást segíti, hogy a könyvtárak *anyagi lehetőségei a már említett költségspirál miatt egyre szűkülnek*.

A jövő emiatt a folyóiratok terén az elektronikus formáé, de várható, hogy megmaradnak a nyomtatott periodikák is. A könyvek esetében a nyomtatott forma továbbra is uralkodó lesz, de emellett erősebb összekapcsolódás várható a könyvek, a fo-

<sup>1</sup> A németországi Jülich kutatóközpont az alap kutatások mellett alkalmazott ipari kutatásokkal is foglalkozik, számos tudományág, így többek között a vegyészet, a biológia, az orvostudomány és a műszaki tudományok területét egyaránt művelve.

lyóiratok és az adatbázisok között. Az elektronikus kiadványokkal járó adminisztráció ugyanakkor sok időt és forrást vesz igénybe. Az átállás szemléletváltást hozhat magával, a nyereségközpontú szemléletet felváltja a hatékonyságra való törekvés, s ennek szellemében Ball szerint a könyvtárak együttműködésének erősödésére lehet számítani, elsősorban a közös beszerzések terén, valamint a regionális könyvtárak szerepének a növekedése várható.

Ezt követően Joris P. van Rossum, az Elsevier *Scirus* projektjének a vezetője adott elő, aki a *Scopus* által nyújtott lehetőségekről beszélt, és részletesen is bemutatta a szolgáltatásokat.

Az Elsevier által létrehozott *Scopus* rendszer a tudományos irodalom legnagyobb kivantolói és katalogizáló adatbázisa, több mint 15 500 folyóiratával (ezek közül 150-nél is több a magyar!). A 15 500 cím többsége akadémiai folyóiratokat takar, de hozzáférhetők konferenciakiadványok és kereskedelmi publikációk is, és ezenkívül több mint 220 millió tudományos honlap és több mint 13 millió szabadalom is elérhető a *Scopus* segítségével. A rendszer alapját mindenekelőtt a természettudományok és a műszaki tudományok, valamint az élet- és orvostudományok területén megjelent munkák képezik. A *Scopus* szolgáltatásai között megtaláljuk az integrált keresőfunkciót, valamint olyan további szolgáltatásokat, amelyek segítik az eligazodást. Ilyenek például a szerző azonosítása, az idézetek keresése és a teljes szövegű cikkek közvetlenül elérhetővé tétele. A *Scopus* további előnye, hogy a felhasználóknak lehetőségük van a saját idézettségüket is figyelemmel kísérni, így egyszerűen meghatározhatják a H indexük értékét, amely a publikációik idézettségének mértékét mutatja. Az egyes kutatók munkásságának „tudományos értéke” mellett lehetőség van a tudományos intézetek és az egyetemek teljesítményének a mérésére is.

A *Scopus* célja a legrészletesebb tudományos felület létrehozása, s ennek érdekében nem csupán angol nyelvű anyagokat tartalmaz: a válogatás elsőrendű szempontja a minőségi igényesség.

A kiadók és a könyvtárosok felszólalásai után a szerzők és az olvasók, vagyis maguk a kutatók is szóhoz jutottak. A kutatók nézőpontját Pintér Róbert, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen működő Információs Társadalom- és Trendkutató Központ tudományos és stratégiai igazgatója vázolta fel „Eredendő bűn a tudományos teljesítményben – egy kutató panaszai és vágyálmai a tudományos szakirodalomhoz való hozzáférés kapcsán” című előadásában.

Pintér előadása szerint a kutató attitűdjét az „önző tudós” jelzővel lehet leírni, akit a publikálási kényszer hajt, miközben célja az elismertség kivívása. A tudós kétféleképpen kerülhet kapcsolatba a tudományos publikációkkal: egyrészt olvassa, másrészt írja őket, ezért elvárásai is kétfélék. Egyrészt hasznos nyersanyagokra van szüksége, másrészt szeretné, ha olvasnák, hivatkoznának az írásaira. Nagyrészt ennek a kétféle hozzáállásnak az eredménye az „eredendő bűn a tudományban”, vagyis az, hogy a kutató ma már a számára fontos témákban sem képes minden közleményt elolvasni. Az emberi kapacitáson messze túlmutató a „termelés” a tudáspiacon, ahol a specializáció is csupán félmegoldás, éppen a multidiszciplinaritás miatt, mivel minden mindennel összefügg. Ezenkívül a kiadványok magas költsége és az idő is gátló tényezőként léphet fel: a kutatónak egyrészt egyéb tevékenységei miatt nincs elég ideje olvasni, másrészt sokszor hozzá sem fér a legfontosabb forrásokhoz.

A kutató szempontjából az ideális megoldás az lenne, ha gyorsan, egyszerűen és ingyen hozzáférhetne a számára értékes anyagokhoz, és megismerhetné őket teljes terjedelmükben. Ez természetesen csupán utópia, a hagyományos papíralapú publikálást nézve megvalósulását nehezíti a szétaprózott olvasói érdeklődés és a hatalmas kiadói kínálat konfliktusa a könyvtári büdzsével, valamint a raktározási kapacitással is: a könyvtárakban sem férhető hozzá „minden”. Az online kiadói tevékenység terén a szerzői jog és a hagyományos tudományos publikálási modell közötti feszültségek oda vezetnek, hogy a kutató álmai nem teljesíthetők.

Bár maga az internet a tudomány igényei „miatt” született meg, és lett olyan, amilyen, szerepe mégis kettős: lehetőségeket kínál, de kihívást is jelent. Lehetőség abban az értelemben, hogy a kutatási kérdések feltárásának munkája – a témától függően – akár 80–90 százalékban is elvégezhető az interneten, sok esetben magukhoz a cikkekhez is hozzá lehet férni, vagy a könyveket megrendelni. Ugyanakkor kihívás is, hiszen mindent összevetve komoly nyomás van a tudósokon, miközben ők is nyomást gyakorolnak a tudományos publikálás többi szereplőjére.

A technológiai fejlődés legfontosabb hozadéka azonban az, hogy új lehetőségeket kínál a tudományos publikáció terén. Ilyenek a házilag szerkesztett kiadványok vagy a nagy kiadók „kikapcsolása” (az a megoldás, hogy a szerző átvállalja a költségek jelentős részét, de a nyereség többsége is őt illeti, a kiadó csupán a nyomtatás feladatait végzi el). Ugyanakkor az online publikáció révén megtakarítható maga a nyomdaköltség is. Fontos megjegyezni azonban, hogy míg a publikációk száma meredeken növekszik, addig a fizetőképes kereslet ezzel egyáltalán nem tart lépést. A megoldást az olyan új modellek jelenthetnék, mint például a „tudományos svédasztal”, ahol a kutató egyfajta átalánydíjért férhetne hozzá a tudományos anyagok széles köréhez. Egy másik modell szerint a letöltési gyakorisághoz kötve, bérletszerűen lehetne differenciálni a költségeket. Ám ezen túl mindenképpen szükség van az olvasók körének bővítésére is, a fizetőképes kereslet növelése érdekében újabb csoportokat bevonva.

Végül, emelte ki Pintér, az infokommunikációs eszközök – különösen az internet – következtében megváltozó kommunikációs és fogyasztási szokások átalakítják magát a tudományos életet is, új megnyilatkozási formákat nyújtva a tudós számára: a *web2*, a rohamosan szaporodó *wiki* típusú közlemények, a szakmai blogok stb. lehetővé teszik, hogy a kutatás és a tudományos alkotás folyamata közben is elérhetővé váljanak az új eredmények, és megismerésükhöz ne kelljen a „szabályos” publikációkra várni.

A konferencia utolsó előadását – mintegy keretbe foglalva az egész eseményt – a nyitó előadást is prezentáló Suzy Szasz Palmer tartotta „Az A&I adatbázisok előnyei a *full-text* korszakában” címmel. Előadásában azt a kérdést firtatta, hogy vajon továbbra is szükség van-e a kivonatoló és katalogizáló funkciót betöltő A&I (*abstracting & indexing*) adatbázisok használatára, vagy képesek vagyunk ezt meghaladni?

A kivonatolás és a katalogizálás igénye egyidős a tudományos folyóiratokkal, már az első, 1665-ben megjelent tudományos folyóirat, a *Journal des sçavans* is katalogizált. Az ezt követő 150 évben mintegy 300 folyóirat született, ami a kivonatolás és katalogizálás igényét csak tovább növelte. A 19. században a periodikák száma tovább növekedett és a század végén a kortársak már mintegy ötezer (!) tudományos folyóirattal számolhattak.

A tudományos folyóiratok számának ugrásszerű növekedése mellett sajátos események is hozzájárultak az A&I megbecsültségének emelkedéséhez. A 20. század kö-



zépén az Egyesült Államokban a szovjet tudományos sikerek láttán nagy nyomás nehezedett a tudósokra. Ezek a megnövekedett elvárások magukkal hozták a kivonatolás és a katalogizálás felértékelődését is. Kritikussá vált a kérdés, hogy ki, mit, mikor és hova írt, olyannyira, hogy a tudományos katalogizálás céljával frissen alapított szervezet (*National Federation of Science Abstracting and Information Services*) több mint egy tucat tudományág irodalmát kezdte feldolgozni. Egy másik fontos kezdeményezés Eugene Garfield, a philadelphiai Institute for Scientific Information (ISI) alapító elnöke nevéhez fűződik, aki a tudományos folyóiratok átlagos idézettségének mérésére kidolgozta a *Science Citation Index (SCI)* mutatószámot, amit azóta is évenként publikálnak a *Journal Citation Reports (JCR)* című kiadványban. Ezt ma már elektronikus formában adják ki, és a figyelemmel a több mint 8600 nemzetközi folyóiraatra terjed ki. Természetesen nem ez az egyetlen *online* index (hasonló szolgáltatást nyújt például a sokszor említett *Scopus* rendszer is, amely működtetőinek állítása szerint a legnagyobb kivonatoló és katalogizáló adatbázis a világon). Az *online* verziók legfontosabb előnyei a nyomtatott rendszerekhez képest abban állnak, hogy gyakoribb, akár napi frissítést tesznek lehetővé; segítségükkel a keresőszavak kombinálhatók egymással; több év adataiban is képesek egyszerre keresni; a keresés eredményét el lehet menteni, s végül a munka során közvetlenül rögzíteni lehet a hivatkozott tanulmány elérhetőségét.

A konferenciáról összegzésként elmondható, hogy izgalmas volt meghallgatni a különböző szereplők elektronikus publikálással kapcsolatos előadásait, és megismerni álláspontjukat, érdeklődésüket. A tudománypolitika mellett az üzletpolitika, a könyvtárak helyzete és a kutatók elképzelései is helyet kaptak a konferencián, közös térbe helyezve az egyébként sokszor egymásra nem figyelő, egymásra kevésbé reflektáló elképzeléseket. Csak bízni tudunk benne, hogy a jövőben is sor kerül még ilyen magas színvonalú nemzetközi rendezvényekre Magyarországon a tudományos publikálás és az új tudományos eredményekhez való hozzáférés szakterületein.

Juhász Lilla

## Merre tovább, magyar információs politika?

Az ITTK Szakmai Klubja 2002 júniusában látta először vendégül az (akkor felálló) Informatikai és Hírközlési Minisztérium vezetőit, akik a terveikről beszéltek. A számvetésre ismét a Szakmai Klub biztosított fórumot: az IHM munkájáról 2006 márciusában a tervezett és a megvalósult programok alapján vont mérleget a tárcát vezető Kovács Kálmán. A 2006. évi választásokat követő változások okairól ismét az ITTK Szakmai Klub rendezvényén, október 25-én adott számot az információs politika felelős vezetője. A meghívott vendég, Kóka János gazdasági és közlekedési miniszter a miértekről, az információs társadalom felépítésére irányuló programról és az IHM megszűnéséből fakadó szerkezetváltozásról beszélt, kitérve az információs társadalom néhány sarkalatos kérdésére és az állami szerepvállalás lehetőségeire.

2004-től új korszak kezdődött az információs társadalom hazai kiépítésében: lezárult az infrastrukturális alapok megteremtésének időszaka. A miniszter szerint a vizionálás ideje lejárt, rövid- és középtávú célok meghatározására van szükség, amelyek az informatikai szakma együttműködésének eredményeként egy Fehér Könyvben fognak megjelenni. A modern szolgáltató állam kiépítéséért felelős kormány elsősorban a szabályozási, fejlesztési és gazdaságpolitikai környezet kialakítását, valamint a verseny biztosítását tekinti feladatának. Az állami szerepvállalás háttérbe szorításában hisz, az információs társadalom vertikális képviselője helyett pedig a fejlesztési programok horizontális koordinálását tűzi ki célul.

### *Az Informatikai és Hírközlési Minisztérium megszüntetésének okai:*

Kóka János szerint négy évvel ezelőtt indokolt volt az IHM létrehozása, hiszen lefektette a stabil alapokat: egy digitálisan alulfejlett országban építette ki a szükséges infrastruktúrát. Tevékenysége az ország fejletlenségéből fakadóan mindenre kiterjedt. A kormányzati átalakítás (az IHM-nak a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumba történő beolvasztása) legnagyobb érdemének a miniszter azt tekinti, hogy egyértelmű felelősségi rendszer kialakítását hozta magával, „profilisztitálás” történt, és az alapok lerakása után végre az információs társadalom építése és az elektronikus gazdaság fejlesztése kerülhet a középpontba. A miniszter nemcsak a korábbi intézményrendszert, de a korábbi információs politikát is elutasítja: teljesen szakítani kíván azzal az informatikai politikával, ami az informatikai eszközökkel való ellátottság növelését tűzte ki célul (idetartozik például a Sulinet Expressz program és az eMagyarország hálózat is), de a hazai tapasztalatok alapján olyan részletes és kívánságlista jellegű kormányzati stratégia kialakítását sem tekinti üdvösnek, mint a Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS).

*A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium mint az informatikáért és az információs politikáért felelős tárca feladatait a miniszter a következőkben látja:*

1. A minisztérium feladatának tekinti a szabályozási, a fejlesztés- és gazdaságpolitikai környezet kialakítását, de elutasítja, hogy felelősséget kellene vállalnia az információs társadalom kiépítéséért, a tárca feladata az információs társadalom kiépítésének koordinálása, indukálása. A tárca hatékonyságának mérésére az információs társadalom indikátorai között a darabszámokra koncentráló kimeneti indikátorok helyett az életminőség változását mérő hatásindikátorok megjelenítését sürgeti. Kiemelten fontosnak tartja az információs írástudás fejlődésének kérdéseit.

2. A tárca vezetője szerint a minisztériumnak a szakmával szorosan együttműködve azon kell munkálkodnia, hogy az államigazgatás egészében az információs társadalom kiépítéséhez szükséges feladatok kerüljenek előtérbe. Az informatikai szakma képviselőinek is szemléletváltáson kell átesniük, mert az ÚMFT tervezésekor nem az foglalkoztatta őket, hogyan lehet valamennyi programot – a gazdaságfejlesztéstől az infrastruktúra fejlesztéséig – a modernizáció, az információs írástudás üzeneteivel átíratni, hanem sokkal inkább az, hogy hányszor fordul elő az „információs társadalom” kifejezés a fejlesztési tervben.

3. Az informatikai fejlesztési igények felmérését, valamint a teljesítésükhöz szükséges eszközök biztosítását tekinti kulcsfontosságú feladatnak. Ezekről az igényekről világosan áttekinthető listát kíván készíttetni, olyan feladatsor meghatározásával, amit négy év alatt végre lehet és végre is kell hajtani.

4. A minisztérium rendelkezésére álló eszközöket az alábbiakban határozza meg: *szabályozói tevékenység* (jogszabályok megalkotása, illetve megváltoztatása), *uniós fejlesztési források* (a gazdaság fejlesztésére számítható források között a visszatérítendő, illetve vissza nem térítendő támogatási alapok szétválasztásával), továbbá – az *államreform* keretében – az informatika, valamint többek között a humán erőforrások és az infrastrukturális feltételek fejlesztésére fordítható hazai források, ösztönző eszközök, valamint a *közszolgáltatások informatizálása* (a tartalom és a funkció terén egyaránt).

5. Az állami szerepvállalás háttérbe szorításában hisz, az állami projekteket jóval kevésbé tartja hatékonyak, mint a gazdasági szereplők tevékenységét: a legfejlettebb technológiák alkalmazására a kormányzat csak késésekkel képes. Stratégia helyett egy ún. „Fehér könyvet” javasol, ami a kormányzati beavatkozások kereteit vázolja, és tartalmazza a piaci szereplőkkel és az informatikai szakmával közösen meghatározott, négy év alatt végrehajtandó feladatokat, a célokat és az elérésükhöz szükséges eszközöket.

6. Költségvetési fejlesztési források biztosítása helyett a *finanszírozási rendszerek átvizsgálását* javasolja, és állami beavatkozást szorgalmaz ott, ahol az informatika mint hívószó nem szerepel. A miniszter az információs társadalom fejlesztésének egyik valós eszközt az elektronikus szolgáltatások (például az autópálya-matricák) fejlesztésében látja.

7. A gazdaságpolitika legfőbb célkitűzésévé kívánja tenni a gazdasági környezet fejlesztését, a vállalkozások előtt álló adminisztratív korlátok lebontásával.

Összegezve: *a GKM az információs társadalom vertikális képviselete helyett a fejlesztési programok horizontális koordinálását tűzi ki célul. Központi programmenedzsment helyett a keresleti oldal helyi szereplői és a piaci szolgáltatók közötti együttműködést kívánja ösztönözni. Ebből a struktúrából pedig egyenesen következik, hogy elutasítja a felülről irányított fejlesztési programok gondolatát.*

Z. Karvalics László

# Az információs társadalom gondolatának európai szálláscsinálója

*In memoriam Jean-Jacques Servan-Schreiber (1924–2006)*

Az MTI rövid híradását felhasználva szinte valamennyi napilapunk megemlékezett arról, hogy a betegsége miatt már jó ideje visszavonult francia újságíró-politikust, Jean-Jacques Servan-Schreibert 2006. november 7-én, 82 éves korában, a normandiai Fécamp-ban utólérte a halál.<sup>1</sup>

A méltatások a mérnökből lett közéleti személyiségnek, a haladásért, a dekolonializációért harcoló újságírónak szólnak, aki 1953-ban a később legendássá vált *L'Express* társalapítója volt, majd a radikális párt színeiben a politika porondjára lépett, és 1974-ben két röpké hétig reformminiszteri tisztet is betöltött. Főművét, *Az amerikai kihívás* című, 1967-ben megjelent könyvét<sup>2</sup> „a mai Európai Unió elméleti alapjait” megvető politikai esszéként emlegetik.

Csakhogy – mintegy mellékesen – ez a könyv „vezeti be” a francia és az európai közgondolkodásba és a szótárba a *posztindusztriális társadalom* fogalmát („Jegyezzük meg ezt a terminust, sokszor fogjuk még hallani, mert ez definiálja a jövőt”), és ez mutatja be elsőként és részletesen azokat a gazdasági, technológiai és politikai fejleményeket, amelyek az Egyesült Államokat látványos és radikális átalakulás és növekedési pályára – az információs társadalom építése – felé kormányozták az ötvenes évek közepétől, alig egy évtized alatt.

Érdemeit egyáltalán nem csökkenti, hogy nem alakítja, hanem „csak” bemutatja a kortárs – elsősorban amerikai és francia – diskurzusokat és kutatási eredményeket,<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Már életében megjelentek róla átfogó monográfiák és méltatások (lásd elsősorban Rustenholz Alain Treiner, Sandrine (1993): *La Saga Servan-Schreiber*. Paris: Seuil, illetve Chapsal, Madeleine (2004): *L'homme de ma vie*. Paris: Fayard (a szerző nem más, mint első felesége, akitől 1960-ban elvált, de jó kapcsolatban maradtak mindvégig). Élete alkonyán maga is kétkötetes visszaemlékezéssel segítette a majdani történészek dolgát (*Passions* [Hachette], 1991, *Les Fossoyeurs. Passions*. Tome 2. Fixot, 1993).

<sup>2</sup> *Le défi Américain*. Editions Denoel, 1967. *Az amerikai kihívás* 600 ezer eladott példányával Franciaországban azonnal bestseller lett, és 15 nyelvre fordították le. Az amerikai kiadást (*American Challenge*. New York: Athencum, 1968) Arthur Schlesinger előszava gazdagította, de nem tartalmazta a hat függelékét. Magyarul a Kossuth Kiadó „illegális”, számozott sorozatában jelent meg 1969-ben 256 oldalon mindennemű szerkesztői segédlet, illetve a tájékoztatót segítő, az eredetiben szereplő szöveg nélkül, és az eleven pongyola lábjegyzetek negatív hatásait felerősítő pontatlanságokkal. (Erre lásd elrettentő példaként a 14. számú lábjegyzetet.) Az oldalszám szerinti hivatkozások erre a kiadásra vonatkoznak. Ez a tanulmány a benne lévő pontosítások és kiemelések miatt akár a könyv egyfajta hiányzó „utószava” is lehetne.

<sup>3</sup> Tegyük hozzá: nem is akárhogy. Széles kitekintéssel és forrásismerettel, a társadalomtudományi munkákra, a politikai háttérdokumentumokra és az előrejelzésekre is érzékenyen, sokszor még megjelenés

mert lényeglátása és árnyalt megközelítése révén maga a „kompozíció” és a mögötte álló szemléletmód válik korszerűvé és maradandóvá.

A jelenség, amiből Servan-Schreiber kiindul, az amerikai vállalatok térnyerése Európában. Nem farkast kiált azonban, mint az Amerika-ellenességből mai napig sportot űző divatgondolkodók (élükön a mind reménytelenebb Paul Virilióval),<sup>4</sup> hanem megérteni igyekszik a helyzetet: kideríteni, hogy milyen okok állnak a háttérben, és ezek ismeretében megtalálni a lehetséges válaszokat az Atlanti-óceán innenső oldalán. „*A veszély nem az amerikai tehetség* (az intellektuális és piaci attraktivitás) – mondja –, *hanem az európai tehetetlenség*, mert az öreg kontinenst gyorsuló ütemű leszakadás fenyegeti, elsősorban a korszerű menedzsmentmódszerek, az (elektronikai) technológia és a kutatás terén kialakult és egyre növekvő hátránya miatt.

Servan-Schreiber észleli és többször is szükségesnek tartja aláhúzni, hogy nemcsak figyelemre, hanem bizonyos értelemben csodálatra méltó Amerika „példátlan ugrása”, amit a világháború óta hajtott végre. Megdöbbenően újszerű megállapítása, hogy „ma [az USA] gazdaságpolitikájának tulajdonképpeni célja a technikai újítások megvalósítása”. Az „állami tisztviselők, ipari vezetőkből, egyetemi közgazdászokból, mérnökökből és tudományos kutatókból” álló „szövetség” tagjai összehangolják és megtervezik a tevékenységüket, kölcsönösen megtermékenyítve egymást (*cross-fertilization*). (Szerzőnk itt John Kenneth Galbraith terminusát, a *technostruktúrát*<sup>5</sup> használja a kialakulófélben lévő társadalmi hálózat megjelölésére, pedig alkalmazhatná a sokkal baljósabban hangzó „*katonai-ipari komplexum*” elnevezést is, ami Eisenhower elnök 1961. január 17-i búcsúbeszédéből híresült el.)<sup>6</sup> Servan-Schreiber szimata és tolla nyomán az európai olvasó számára is meglevenedik mindaz, ami az idő tájt megismerhető és elmondható volt az USA páratlan tempójú átalakulásáról.

## Tusrajzok az információs társadalom amerikai frontvidékéről

Az újságíró nem törekszik a teljességre, hanem igyekszik minél kevesebb egyedi jelenség felhasználásával a lehető legérvényesebb és legátfogóbb képet megrajzolni. Nem realista, részlethű fotográfiával, hanem lendületes, erős és határozott vonalakból formált kontúrokkal mutatja be tárgyát. És akkor, amikor a tudományos elemzés és megértés csak kullog a hihetetlen tempójú átalakulás mögött, sok esetben többet ér és

előtti állapotukban hozzájutva a legfrissebb kéziratokhoz! Ez persze minden bizonnyal kiváló munkatársának, Michel Albertnek is köszönhető, aki az „adatvadászokban” nélkülözhetetlen segítője volt.

<sup>4</sup> A kérdés francia látószögéből megfogalmazott áttekintését lásd Revel, Jean-Francois (2004): *Anti-Americanism*. Encounter Books.

<sup>5</sup> Galbraith J. K. (1969): *Az új ipari állam*. Budapest: KJK (*The New Industrial State*, 1967). Galbraith technostruktúrája a tőkétől a szervezett szakértelem irányába való eltolódást jelenti, melynek során szinte kizárólag a tudósok és a mérnökök veszik át a technológiai fejlődés ellenőrzését, s ennek révén – noha nem tulajdonosi és nem menedzseri a pozíciójuk – újfajta hatalmi-döntési pozícióba kerülnek.

<sup>6</sup> „A kormányzati munkában óvakodnunk kell attól, hogy szándékosan vagy anélkül indokolatlan befolyásra tegyen szert a »katonai-ipari komplexum«. Eisenhower elnök búcsúüzenete, 1961. január 17. (Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower, 1960–61, no. 421.) Angolul (teljes egészében) és magyarul (részletekkel) lásd <http://www.geocities.com/szamizdatkiado/cisenhow.htm>

többet mond egy effajta, nyugtalanító „tusrajz”, mint egy terjedelmes, de unalmas monográfia. S mivel Servan-Schreiber jó helyekre nyúl, amikor forrásokat keres,<sup>7</sup> az ő „vázlataiban” sokoldalúan és gazdagon mutatja meg az arcát a „posztindusztriális” kohóban izzó Amerika – az az ország, amely a könyv írásakor a világ teljes ipari termelésének egyharmadát produkálja, és számos ágazatban domináns szerepet játszik. Ahol tizenöt év alatt sikerült megfordítani a jövedelmi piramist: 1950-ben az amerikai családok 60 százaléka az évi jövedelme 5000 dollár alatt volt, 1965-re pedig a családok 67 százaléka már átlépte ezt a jövedelmi szintet, miközben negyedrészüik túljutott a 10 ezer dolláros határon is.

Servan-Schreiber azonban elsősorban másra figyel. Számára nagyon fontos, hogy az Egyesült Államok az ezer főre eső egyetemi és főiskolai hallgatók számában hogyan utasítja maga mögé a világot, hogy az egy főre eső kutatási és fejlesztési kiadásai majdnem a nyugat-európainak a négyszeresére rúgnak, hogy a technológiai fejlesztési programok terén kimagaslóan az állam a legnagyobb megrendelő, és hogy Amerikában annyira lerövidítették az innovációs ciklust, hogy az „új termékek” piacát majdhogynem egyedül uralják. Kellő hangsúllyal tárgyalja, hogy mindezek nyomán (az automatizáció párjaként) a képzettség és a tudás fontosságának drámai megnövekedése tapasztalható a munkafolyamatokban. Így juthat el végül annak felismeréséhez, hogy az amerikai „titok” egyik kulcsa az oktatásban rejlik. „A ma Amerikája a legbusásabb hasznot minden befektetések legrentábilisabbikából, az állampolgárok szakképzéséből húzza” (53).

Servan-Schreiber legfontosabb forrása ebben a kérdésben a növekedésszámlálás (*growth accounting*) atyja, Edward F. Denison,<sup>8</sup> aki az általa kifejlesztett módszerrel könyvelői precizitással „kiszámolta”, hogy az utolsó évtizedek amerikai gazdasági növekedésében mekkora szerep jutott az új „tőkeformáknak”, az emberi tőkének és a technológiai innovációnak. Megállapította, hogy míg a 20. század elején, a klasszikus „ipari” korszakban a munkáslétszám és a befektetett tőke volt a legfontosabb tényező, 1929 és 1957 között ezek háttérbe szorultak, és a növekedés két legfontosabb kiváltó oka (a 31 számításba vett tényező közül) az „általános oktatás” és a „technológiai újítás” (az ismeretek gyarapítása és az oktatásnak a társadalom mind nagyobb részére való kiterjesztése) lett. Harminc év alatt megtízszereződött az oktatásba és a tudományos ku-

<sup>7</sup> Ez természetesen egyáltalán nem jelenti azt, hogy Servan-Schreiber alaposan utánajárt volna az általa vizsgált kérdések kurrens amerikai irodalmának. Láthatóan nem ismeri Peter Druckernek 1967-re már tíz kötetnyire bővült munkásságát, noha Drucker első klasszikus művei – *The Future of Industrial Man*, 1942, *The New Society*, 1950, és különösen a *The Landmarks of Tomorrow*, Harper and Brothers, 1957, 1958, 1959 – a posztmodern, az innovációs, a szervezeti és az oktatási tematikát is nagyjából olyan megközelítésben tárgyalják, mint az amerikai kihívás. Pedig francia fordítás is rendelkezésre állt, még 1958-ból (Drucker, Peter: *La pratique de la direction des entreprises*. Editions d'Organisation). Druckernek a „tudásmunkás” (*knowledge worker*) kategóriát bevezető műve (*The age of discontinuity*) csak 1968-ban jelent meg, s ha Servan-Schreibernek van még egy éve, bizonyosan nagyban támaszkodik olyan szerzőkre is, mint pl. Harold L. Wilenski (*Organizational intelligence*. New York: Basic Books, 1967).

<sup>8</sup> Servan-Schreiber Denison „1965-ben írt értekezésére” hivatkozik, ez minden bizonnyal két évvel később megjelent nagy munkája (Denison, E. F. (1967): *Why Growth Rates Differ: Postwar Experience in Nine Western Countries*. Washington: The Brookings Institution). A módszer azonban korábbi, és az igazi mérföldkő egy nagy összehasonlító vizsgálat, az évtized elejéről: Denison, E. F. (1962), *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us*. CED *Supplementary Paper*, No. 13, New York: Committee for Economic Development.

tatásba befektetett összeg – és ez a nyomás tovább erősödik (ennek alátámasztásául Servan-Schreiber egy másik forrás<sup>9</sup> idéz), mert az urbanizáció fokozódásával együtt járó átlagjövedelem-emelkedés még nagyobb oktatási keresletet támaszt, és a tájékoztatás forradalmával jár majd együtt.

A „titok” másik nyitja a számítógép, amelynek Servan-Schreiber két önálló fejezetet is szentel. A leglényegesebb mozzanatnak – helyesen – a számítógépek *alkalmazását* tartja a termelésben,<sup>10</sup> a kormányzatban<sup>11</sup> és a kutatásban. (A könyv írásakor az amerikai értéktőzsdén például már telefonos árfolyam-információkra kiépített, valós idejű, időosztásos rendszer<sup>12</sup> működött). „Az elektronikus számítógépek segítségével, amelyek megsokszorozzák a megismerés és a tervezés lehetőségeit, állandó kapcsolat van a laboratóriumi eredmények, a termelés problémái és a marketing perspektívái [...] között.”<sup>13</sup> És természetesen nemcsak a masinákra, hanem az általuk szállított és feldolgozott információkra is érdemes figyelni: a hatvanas évek közepén az Egyesült Államokban évi 100 ezer műszaki és tudományos jelentés születik, 900 ezer szakcikk lát napvilágot, és 7 ezer könyv jelenik meg.

## Az amerikai információ- és tudás-ipar korai európai expanziójának anatómiája

Servan-Schreiber semmi furcsát vagy kivetnivalót nem talál abban, hogy a már eleve nagy „belső” piacon felnőtt, korszerű technikát, háttértudást és menedzsment-módszereket alkalmazó amerikai nagyvállalatok – versenyelőnyük birtokában – megkezdtek az európai piac meghódítását is. Szinte egyenes az arányosság: „minél magasabb valamely iparág műszaki színvonala, annál nagyobb az amerikai részesedés”.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> A *General Learning Corporation (GLC)* 1966 januárjában alakult meg a *General Electric* és a *Time* közös vállalatoként, az amerikai oktatásügy erős embere, Francis Keppel közvetlen támogatásával. Mindkét cég érdekelt volt abban, hogy a jövő oktatási piacával kapcsolatos friss eredmények birtokában tervezzen, s ez találkozott a messzire tekintő Keppel elvárásaival, aki az ipar szereplőinek aktívabb szerepvállalását szorgalmazta az amerikai iskolákban, és *The Necessary Revolution* (1966) című könyvében az oktatás „kapitalizációját” és „technológizálását” sürgette. Miután 1966-ban visszavonult, Keppel lett 8 évre az új cég elnök-vezérigazgatója, a közties hónapokban pedig Richard Shetler, a *General Electric* rakétavédelmi kutatásokban és menedzsmentben érintett kiváló szakembere vezette az új kutatóintézetet, amelynek az 1980-ig futó időszakra vonatkozó első jelentését dolgozta fel Servan-Schreiber.

<sup>10</sup> 1965-ben 40 ezer gép segítette a termelés-szervezés feladatát, köztük az UNIMATE, az első ipari robot (1961) révén már a termelésbe is behatoló elektromechanikus „hibridek”.

<sup>11</sup> A szövetségi kormány által a hatvanas évek közepén használt 2000 számítógép óriási mennyiség, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az ötvenes évek közepén ennek összesen a fele volt csak rendszerbe állítva. Elindultak már a korai ágazati „nagyszámítógépes” rendszerek is, a NASA, az országos orvosi könyvtár, a honvédelmi minisztérium, a kereskedelmi minisztérium és más szervek önálló kezelésében.

<sup>12</sup> A magyar „zugfordító” – mint számos más esetben is – a terminológia ismerete nélkül ültette át a francia/amerikai terminusokat: ezt a két kifejezést például „reális időnek” és „megosztott időnek” fordította.

<sup>13</sup> 51. o., a Közös Piacnak a tudományos és technikai tervezésért felelős tisztviselője, *Pierre Cognard* úti jegyzeti nyomán.

<sup>14</sup> Servan-Schreiber a magyar verzió szerint a Columbia Egyetem „fiatal kutatója”, Donald Koesing „kiadatlan tanulmányából” idézi ezt az állítást. Ember legyen a talpán, aki ebből kiindulva kívánna a hivatkozott szerző nyomába eredni. Servan-Schreiber forrása ugyanis valójában Donald B. Koesing (1964-től a Co-



A korszerű elektronikai termékek gyártása Európában – minél újabb eljárásról van szó, annál inkább – amerikai ellenőrzés alatt áll, az alábbi részesedési arányok mellett:

- 15% a szórozottató elektronikai termékek,
- 50% a félvezetők,
- 80% a számítógépek, és
- 95% az integrált áramkörök gyártása terén.<sup>15</sup>

Nem véletlen tehát, hogy Európa polgárai a hatvanas évek közepén egészen furcsa körülmények között zajló számítógép-háború<sup>16</sup> szemtanúi lehettek.

Noha a számítógépek történetét az elektroncsöves korszakban a német Zuse gépe(i) és a brit Enigma révén Európában kezdték írni, a tranzistoros korszakban már az USA került az innovációs verseny élére, az integrált áramkörökre épülő harmadik nemzedék pedig már a tengerentúliak elsöprő dominanciáját hozta. És nemcsak az „asztali” gépekben, hanem a rakétákban, atom-tengeralattjárókban és repülőgépekben is, kiterjesztve az elektronikai fölényt a gépiparra is. A sikert persze nem adták ingyen. Az IBM egymaga akkora összeget (négy év alatt 5 milliárd dollárt) fektetett híres „360-as szériájának” kifejlesztésére, mint amennyit a kormányzat investált ugyanakkor az űrkutatásba. Ezt a lépést például a talán egyedül lehetséges európai versenytárs, a Philips – utólagos bevallása szerint elhibázott helyzetelemzésből fakadóan – nem mertte megtenni, így aztán teljesen ki is maradt az innováció fősodrából, és meg kellett elégednie a hagyományos termékek részpiacán elfoglalt helyével. Servan-Schreiber rámutatott, hogy az elszigetelt német, francia vagy brit erőfeszítések (elsősorban a piac korlátozott mérete és az erőforrás-koncentráció hiánya miatt) eleve kudarcra vannak ítélve, Európa természetes válasza csakis a koncentráció, a csúcstechnikai fejlesztés fokozódó integrációja lehet.<sup>17</sup>

lumbia egyetem közgazdászprofesszora) monográfiájának kézirat. Ennek a 23. oldalán olvasható az a hipotézis, hogy a műszaki színvonal mércéje a tudományos kutatóknak és mérnököknek az alkalmazottak összlétszámához mért aránya. Keesingnek ez a munkája nem jelent meg könyv formában, de a szerző a *Journal of Political Economy* 1967. februári számában „The Impact of Research and Development on United States Trade” címmel megjelent tanulmányában közzétette eredményeit (Vö. 67, 38–48).

<sup>15</sup> Servan-Schreiber itt Bertin, Gilles (1963): *L'investissement des firmes étrangères en France* című könyvére támaszkodik

<sup>16</sup> 11. fejezet, 103–110. o. Ebben a fejezetben néhol ki-kiütözik Servan-Schreiber „outsider” mivolta, különösen a szoftver fogalmának körülírásakor – arra azonban nagyon is helyesen tapint rá, hogy az anyagköltségen kívül szinte semmi más beruházást nem igénylő, csupán a megfelelően felkészített humán tőkére támaszkodó szoftverágazat európai kitorési pont lehet. Arról pedig persze nem ő tehet, hogy mindebből (a SAP „nagy menetelését” leszámítva) negyven év alatt sem lett európai üzleti siker.

<sup>17</sup> Korábbi szerepéből kicsit kilépve Servan-Schreiber itt nagyon is konkrét javaslatot tesz: Anglia mint középpont körül véli kiépitendőnek a nyugat-európai koncentrációt. Első látásra furcsának tűnhet a felvetés, de ha belegondolunk, hogy a britek „maradtak” legközelebb a számítógép-fejlesztési alap kutatásokhoz, sőt a hatvanas évek elején a majdani internet működését biztosító eljárások kidolgozásában is párhuzamosan haladtak az amerikaiakkal, nem is olyan földtől elrugaskodott az ötlet – más kérdés, hogy a „nagynemzeti” öntudatok akkor vajmi kevés csélyt adtak effajta szövetkezésre. Amire viszont akkor látható piaci dimenziók hiányában sem ő, sem mások, de még az amerikaiak sem gondoltak: a mobiltelefonia lehetett volna valódi kitorési pont. Akkorra már jelentős volt az európai előny, hiszen az Ericsson cég a svéd távközlési hatóság számára már 1956-ban kiépitette első működő automata rendszerét, ami egyszerűen csak a Mobil Telefon A (MTA) nevet kapta, és valódi mobil szolgáltatást nyújtott Stockholm és Göteborg néhány száz magas jövedelmű orvosa és ügyvédje számára.

Külön érdeme, hogy az elsők között figyel fel arra, hogy a nagy amerikai tanácsadó irodák (a *Booz, Allen & Hamilton*, az *Arthur Little* és a *McKinsey*) a hatvanas évek eleje óta minden évben megkétszerezik európai létszámukat – az önmagában is exportképes amerikai piaci, marketing- és menedzsmenttudás látható jeleként. Ennek értékelése, mint cseppben a tenger, jól tükrözi Servan-Schreiber álláspontját az amerikai térnyerésről: Az amerikai tudás megjelenése és „szétterülése” hasznos az európai ipar számára, mert korszerű és versenyképes „mintázatok” elterjedését eredményezi, az viszont természetesen messzemenően negatív hatású, hogy a hatvanas évek első felében 5 év alatt több mint 10 ezer európai tudós vándorolt ki az USA-ba.<sup>18</sup> Ám ugyanez igaz (volt és lett) a „nagy képre” is: a tegnap és a jelen amerikai innovációs fölénye a jelen és a jövő termelési, szervezési, irányítási struktúráinak, a mindennapi életnek és a kultúrának az egyetemleges átalakítását eredményezi. A verseny megmarad ugyan, de közben a világ átmegy egy fejlettebb, izgalmasabb, talán egy kicsit emberarcúbb, de a régitől bizonyosan alapvetően különböző posztindusztriális állapotba.<sup>19</sup>

## A posztindusztrialitás mint jövőkép

Amikor a posztindusztriális társadalom következő évtizedeinek kérdése kerül térítékre, Servan-Schreiber legfontosabb kiindulópontja két friss amerikai szakanyag: a Hudson Intézet akkor még megjelenés előtt álló, de aztán nagy figyelmet kiváltó és világszerte ünnepelt előrejelzése, *A 2000. év*,<sup>20</sup> valamint a számítógép-központú jövőbe tekintő Knox-jelentés.

A Hudson Intézet jelentésében a nemzetközi intézmények átalakulásától az atomfenyegetésig sok téma előkerül, Servan-Schreibert mégis az új, posztindusztriális minőségről a jelentés terjedelmes IV. fejezetében megrajzolt kép érdekli a legjobban.

<sup>18</sup> Az agyelszívásról szóló részben a szerző forrása Dimitri N. Chorafas, akinek a megjelenés előtt álló új könyvét – jó szokása szerint – már kéziratban is módjában állt elolvasni. A *The Knowledge Revolution: An Analysis of the International Brain Market* című munka (1968, George Allen & Unwin, McGraw-Hill, 1970) nemzetközi összehasonlító vizsgálatok alapján tekinti át az Európa és Amerika közötti „agyáramlás” mérlegét, Servan-Schreiberéhez kísértetiesen hasonló küldetésnyilatkozattal: „*This book has been written to discuss Europe's economic and cultural future ... It is examining the role of industry, government and universities in meeting the challenge of the 1970s and thereafter.*” S mivel mindehhez Chorafasnak – már akkoriban is a tudományos menedzsmenttel foglalkozó irodalom ismert szereplőjeként, nyolc szakkönyvvel a háta mögött – az „agy-elvándorlás” teljes problémakörnyezetét be kellett mutatnia, műve sok esetben kínál Servan-Schreibernek „importálható” szempontokat az *Amerikai kihívás* más fontos részeihez is. Ilyenek a tudásiparról szóló (7. *The Knowledge Industry*), valamint az oktatás és a szakemberképzés összekapcsolásával foglalkozó (8. *The Educational „Residual” and the Brain Factories*) vagy éppen a vállalati szervezetet (6. *New Challenges for Management*), illetve az egyetemek és az ipar kapcsolatát (9.) s végül az európai közösség integrációjának szükségességét (11. és 12.) tárgyaló fejezetek. Halkan jegyezzük meg, hogy Servan-Schreiber az agyelszívással foglalkozó passzusokon kívül sehol másutt nem hivatkozik Chorafasra.

<sup>19</sup> Az amerikaiak pedig megérdemlik a nagy üzleti sikert – sugallja Servan-Schreiber –, mert nekik köszönhetjük, hogy ezek a változások megindultak, és világméretűvé váltak: kinyílt az ablak egy egészen újszerű jövő irányába.

<sup>20</sup> Kahn, Herman – Wiener, Anthony (1967): *The Year 2000. A Framework for Speculation of the Next Twenty-Three Years*. Hudson Institute, 460.

Az előrejelzés a formálódóban lévő új társadalomtípus jellemzőit tizenöt tételben sorolja fel. Ezek nagy részét Servan-Schreiber átveszi, néhányat közülük azonban félreolvas, másokat pedig kihagy. Az iparral, a társadalmi állapottal és az innovációval kapcsolatos „pontokat” tartja fontosnak, ezeket szinte „tükörfordításban” adja vissza, miközben az értékek átalakuló világára vonatkozó állításokat majdnem teljes mértékben mellőzi.<sup>21</sup>

Milyen lesz a posztindusztriális (és tömegfogyasztás utáni) társadalom?

1. Az egy főre jutó nemzeti jövedelem ötvenszeresére nő a preindusztriális korszakhoz viszonyítva. (I)
2. A gazdasági tevékenység súlypontja a termékorientált elsődleges és másodlagos szektor felől a szolgáltatóorientált harmadik és negyedik szektorra tolódik át. (II)
3. Az innováció elsődleges forrásai többé nem a vállalatok. (III)
4. A közbeszédet és a politikát egyre kevésbé a piac, s mindinkább a közösen kiformált és elfogadott elképzelések alakítják (*consentives vs. marketives*).
5. A jövedelmek és az életminőség (*income and welfare*) terén csökken az egyenlőtlenség. (VIII)
6. A termelékenység már nem elsődleges cél.
7. A piacok a közszférához és a szociális alapokhoz képest egyre kisebb szerepet játszanak. (IV)
8. Széles körben elterjed a számítógépes irányítás (akkori kifejezéssel: *cybernation*). (V) [Ezt a trendet Servan-Schreiber – helytelenül – az ipari termelés számítógépes irányítására szűkíti le.]
9. A világ „összszugorodik” (*small world*). (VII) [Schreibernél: „A tér és az idő nem lesz az érintkezés akadályá.”]
10. A népesség növekedésének tipikus „duplázódási ideje” három és harminc év között lesz.
11. „Tanuló társadalom” (*learning society*) alakul ki.
12. Az oktatási intézmények és technikák villámgyorsan fejlődnek. (VI) [Schreibernél: „A haladás fő tényezőjét a nevelési rendszerek és a szolgálatukba állított technológiai újítások fogják jelenteni.”]
13. A munka- és előmenetel-központú, célorientált értékek erodálódnak (elsősorban a középosztálynál).
14. Devalválódnak a „nemzeti érdek” fogalmához kötődő értékek.
15. Központi fontosságúvá válik a környezetét tudatosan érzékelő, szekularizált, humanista, önmagát kényeztető ember eszménye.

A nemzetállamoknak az egy főre jutó bruttó nemzeti össztermék (GNP) alapján kirajzolódó majdani sorrendjét tekintve a Hudson-jelentés szerzői egyszerűen a 4 ezer dolláros szintnél húzzák meg a határt: amelyik ország e fölé a szint fölé kerül, az „belép” a posztindusztriális társadalmak közé. A prognózis szerint *2000-re mindössze 5 ország ugorja át a küszöböt: az Egyesült Államok, Japán, Kanada, Svédország és Svájc* (az utóbbit Servan-Schreiber kihagyja a felsorolásból). Kína, India, Latin-Amerika és Afrika még az ipari fázisig sem jut el.

<sup>21</sup> A felsorolás a Hudson-jelentésben foglalt tételeket az eredeti (arab számozással jelölt) sorrendben tünteti fel (*The Year 2000*, 25 és 186). A Schreiber által választott sorrendet a zárójelben megadott római számok jelzik (28–29).

Nyugat-Európa, Ausztrália és Új-Zéland, Izrael, valamint Kelet-Európa országai (a Szovjetunió, Lengyelország, Csehszlovákia, Kelet-Németország) alkotják a „fejlett ipari társadalmak” kategóriáját. Ezek a társadalmak majd egy következő lépcsőben válnak posztindusztriálissá, mögöttük pedig Délkelet-Ázsia és Dél-Amerika fejlettebb államai készülődnek a harmadik lépcsőben.

Ha a „posztindusztriális társadalmaknak” ezt a rangsorát összevetjük az „információs társadalom” fejlettségét tükröző mai indexekkel és *readiness* mutatókkal, azt találjuk, hogy ez a sorrend – Kelet-Európa „túlértékelésétől” és Délkelet-Ázsia „alulértékelésétől” eltekintve – nagyjából megegyezik a mai sokváltozós, komplex indikátoros ország-rangsorokkal, avval a fontos különbséggel, hogy az „élcsoport” nem 4-5, hanem 25-30 tagú lett.

Ez a rangsor a politikai döntéshozóknak szóló üzenetként az Európát felrázni igyekvő Servan-Schreibernél sokkal hangsúlyosabb, mint magában a Hudson-jelentésben.<sup>22</sup> Ott – javarészt az előszót is jegyző Daniel Bell nyomán – inkább a munkaidő és az elidegenedés radikális csökkenését, a munkavállalók megnövekedő szabadságfokát, általában a munkának a humanizálódás irányában alakuló világát emelik ki (épp azt a területet, ahol mai szemmel a legnagyobbat tévednek).<sup>23</sup> Ezt, mint vonzó jövőképet természetesen Servan-Schreibernek is meg kell mutatnia, hiszen szüksége van olyan üzenetre is, ami „mindenkihez” szól.

Ehhez kapóra jön az úgynevezett *Knox-jelentés*,<sup>24</sup> amely a számítógépes jövőt már-már történetfilozófiai mélységgel, de népszerűsíthető módon tárgyalja. Servan-Schreiber kivonatát tovább kivonatolva azért mutatom be e dokumentum legfontosabb állításait, hogy egyfajta „tematikai térképet” kapjunk a hatvanas évek közepén „eljövendőként” sejtett posztindusztriális, számítógépre alapozott és a tudás világát felértékelő társadalom legfontosabb attribútumairól.

- A nyolcvanas években kisméretű, nagy teljesítményű és olcsó számítógépek állnak majd mindenki rendelkezésére, a gépkocsi kezelésének egyszerűségével, otthon és irodában is használható kezelőfelülettel.
- A számítógép interaktív partnerré válik, döntést támogat, valós időben válaszol (akár szóban is), akár egyszerre sok száz felhasználónak.
- 1980-ra a hagyományos közművekre (a villany-, víz- és gázszolgáltatásra) emlékeztető, országos méretű elektronikus információs hálózatok épülnek ki.

<sup>22</sup> Az „információs társadalom” fejlettségének szisztematikus mérése alapján kialakított ország-rangsorok pionírja, az *IDC* 1994 óta teszi közzé saját indexeit, s ezekhez csatlakoztak az elmúlt években a népszerű *e-readiness* sorrendek, valamint az információs ágazatok vagy a tudásszektor fejlettségén alapuló rangsorok. A listák azóta a stratégiai tervezéssel és az információs társadalommal kapcsolatos közbeszédben hangoztatott érvek jellegzetes forrásává lettek: ennek a „pozíciónak” az ősképet lelhetjük fel Servan-Schreibernél 30 évvel korábban.

<sup>23</sup> Például 218 szabadnappal számolnak egy évben – ennek jó, ha a fele igaz például a mai Amerikában. A fekete népszerűség hatalmas relatív számbeli gyarapodását és „középosztályosodását” jósolják – ehhez képest az afroamerikaiak részaránya az USA lakosságában jelentősen csökkent (igaz, hogy elsősorban a felerősödött latin-amerikai és ázsiai bevándorlás következtében).

<sup>24</sup> Servan-Schreiber a Fehér Háznak az új információs és kommunikációs fejlődési lehetőségekre szakosodott „külön tanácsadójaként” említi Knoxot, aki feltehetően azonos a hatvanas évek közepén az *Office of Science and Technology* kötelékében „technical assistant” minőségben működött William T. Knoxszal.

- Ezek a „terminálok” és a mögöttük álló óriási kapacitású gépek<sup>32</sup> együttesen könnyűszerrel kezelik és tárolják az egész világ „teljes írásbeli dokumentációját”, a nyomtatott papír világa lehanatlik.
- A számítógépek „bevonulnak” az oktatásba, és még a legszegényebb iskolákban is alapesszközzé válnak.
- A műholdak olcsóbbá teszik a távközlést, és forradalmasítják a képek átvitelét is.
- A technikailag fejlett országok és a lemaradók között növekszik a szakadék.

A fejlesztési irányok jól látszanak tehát, a döntéshozóknak csak komolyan kellene venniük őket. Servan-Schreiber bíz benne, hogy ez a forgatókönyv „némi szerencsével talán a cselekvés könyve lehet” (212).

Nos, természetesen nem lett az. Az ezredforduló környékén a kibővült Európai Unió (többek között) az ún. „lisszaboni programmal” ugyan látszólag csatába szállt „a tudás Európájáért”, ám a megcélzott felzárkózás helyett mind a kutatás és fejlesztés, mind az innováció, mind a tudásipar területén éppen hogy romlottak az európai pozíciók. Servan-Schreiber láttelepe ezért gyakorlatilag ugyanannyira aktuális, mint volt negyven éve. Látszatra közhellyé kopott alaptézisei („Az emberi ész kiművelése, fejlesztése, hasznosítása az egyetlen erőforrás [...] Az ész valamennyi eszközének állandó felhasználása és tökéletesítése” 211) is egészen addig érvényben maradnak, amíg mások szájában ezek a szavak a valódi változtatási szándék hiányát leplezik, és nem az ezekből fakadó, nagyon is kézenfekvő stratégiai lépések szervezik a politikai és gazdasági cselekvést. Servan-Schreiber látja ezt is, és afféle szellemi végrendeletként megjegyzi, hogy a posztindusztriális „újjászületés” programjának megvalósításához különleges fajtájú vezetőkre (politikai, gazdasági és szakszervezeti döntéshozókra) is szükség van. Őket nem ott találjuk, ahol a hazafias szónoklatok vagy a politikai összecsapások kúrtszava harsog: tevékenységüket az elemzés ötletessége, a gondolkodás szigorú következetessége és a tennivalók pontos meghatározása fogja jellemezni.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy a „nagy gép” itt – a kor általános felfogásának megfelelően – „központi” számítógépet jelent: noha a számítástechnika az elosztott rendszerek irányába fejlődött, a hatvanas évek végéig élt (a tudományos fantasztikus irodalom és film világa által is felerősített módon) a minden fontos funkciót ellátó és szabályozó „egyetlen” szuperszámítógép mítosza.

<sup>26</sup> 2006 augusztusában – afféle búcsúüzenetként a hazai információs társadalmi közéletnek – „A pálya újrapenalizálása” címmel arról írtam az egyik országos napilapban, hogy a választóvonalat nem a jelenlegi párt-politikai megosztottság térképén kell keresni, mert az „ipari korszak” és az „információs korszak” politikusait a szakképzettség, a jövőérzékenység és a politikai felelősség ethosza különbözteti meg egymástól. Ha azt a cikket ma kellene megfogalmazni, akkor bizonyos, hogy Servan-Schreibernek ezzel a gondolatával kezdeném (vagy végezném). Hazája politikusairól beszélve ő is erősebben fogalmaz: a francia közigazgatást a bizalmatlanság, a gyámkodás, a kezdeményezésre való képtelenség és a túlhajtott ellenőrzés jellemzi, hiányzik a „tervszerűség” és „a koponyákkal való gazdálkodás” igénye (195–199). Hiányzik „a politikai akarat, amely egy-egy terv szerint irányíthatná az ország intellektuális erőforrásainak fejlesztését”. Az elit érzéketlen az intellektuális „véráramban” kulcsszerepet játszó gyatra telefonellátottsági helyzet megváltoztatása iránt, hagyja „lepusztulni” a posta- és távírógépezetet, amely nem is olyan régen még óraműpontossággal dolgozott. Az érdekes az, hogy Franciaországban éppen ez utóbbi területeken hoz jelentős változásokat a következő évtized: a telefonellátottság kiemelt, országos akcióorozat eredményeként megjavul, a *Minitel* program révén pedig – sok évvel megelőzve az egész világot – innovatív és közösségi jellegű hálózati kultúra épül ki (más kérdés, hogy ebből Franciaország nem tud nemzetközi versenylőnyt kovácsolni).

## Utójáték

Servan-Schreiber *Az amerikai kihívás* befejezésében így fogalmaz: „A civilizációk összecsapása ma már az egész földgolyóra kiterjedő érvényességgel a technológia, a tudomány, a vezetés harcmezéjén zajlik le” (209). Nem véletlen tehát, hogy „A japán kísérlet” című, néhány oldalas fejezet megírása után, amelyet a könyv függelékében tett közzé, figyelme fokozatosan Japán felé fordul. A távol-keleti szigetország már *Az amerikai kihívás* hasábjain is fel-felbukkan mint a koncentrált iparfejlesztés és az amerikaiakkal versenyezni képes innovációs stratégia szempontjából követendő példa. Japán diadalmos felemelkedése, ami a számítógépesítés és a tudatos gazdasági és politikai vezetés révén már a hetvenes évek közepétől egyfajta „alternatív információs társadalom” felé mutat, látványos bizonyítéka annak, hogy a „kihívás” nemcsak Amerika felől érkezik, hanem már globálissá nőtt. Ennek a „könyvbe öntése” Servan-Schreiber következő bestsellere, az 1980-ban megjelent *Le Défi mondial* (A világméretű kihívás). Ebben elsősorban Japánra koncentrált, de immár nemcsak Európára, hanem a „harmadik világra” is vonatkoztatva a „kihívást” és a válaszkeresést. A számítógépekre vonatkozó elemzés pikantériáját az adja, hogy a Knox-jelentésből 1967-ben áttemelt „jövőképnek” gyakorlatilag egyetlen eleme sem valósult meg 1980-ra: nem történt meg sem az olcsó személyi számítógépek elterjedése, sem a közműszerű óriáshálózat kialakulása, késett a digitális dokumentáció paradigmaváltása, és továbbra is váratott magára az oktatás „átvitelése” informatikával. Ám ezek, mint tudjuk, a következő két évtizedben lépésről lépésre mégiscsak valósággá lettek, a mikroszámítógépek detonációjától az internetig. Ahhoz azonban, hogy a technológiai forradalomból társadalmi-gazdasági változás legyen, különösen a „harmadik világ” esetében (amelynek Servan-Schreiber egyenesen a megmentőjét látja a számítógépben) sokkal több időre lesz még szükség, így ez a várakozása könnyen tűnik elhamarkodott prófécianak. A kritikusok keményebben is fogalmaznak: az automatizáció és a robotizáció új hullámával, a számítógépes forradalommal és az ipar alapját jelentő „új tudáskészletek” termelésével kapcsolatos téziseit „egy technokrata bizarr reményeiként”<sup>27</sup> mintegy megmosolyogva kezelik.<sup>28</sup> A témában tett utolsó számottevő megszólalása, a „kihívássorozat” harmadik darabjaként megjelent esszéje pedig még ennél is rosszabb sorsra jut: a *The knowledge revolution: New American*

<sup>27</sup> Lásd elsősorban Smith, Paul (1989): Visiting the Banana Republic. *Social Text*, No. 21, in: *Universal Abandon? The Politics of Postmodernism*, 128–148.

<sup>28</sup> A kritikusok természetesen túloznak, és Servan-Schreiberen verik el a port más, általuk nem kedvelt szerzők helyett. Ráadásul Servan-Schreiber nem „egyoptikás gondolkodó”. Miközben teljes mértékben – és helyesen – meg van győződve arról, hogy korszakalkotó változások következnek, jól látja a növekvő technológiai szakadékat, és tisztában van avval, hogy az átalakulás számos mozzanata „traumatikus” lesz az érintettek számára. Egyetértőleg használja és idézi Simone de Beauvoir gondolatait a fogyasztás korlátozásáról és a morális megújulás szükségességéről.

<sup>29</sup> Miután az információtechnológia promóciója érdekében létrehívott párizsi központot pénzühiány miatt bezárják, a csalódott Servan-Schreiber 1984-ben Pittsburghbe költözik, a Carnegie Mellon Egyetemnek tanuló fiához, és az egyetem nemzetközi kapcsolataitól felelős igazgatóként kezd dolgozni. (Mégis elég furcsán hangzik a szájából, amikor egyes gondolatmeneteiben a japánok az „ők”, az amerikaiak pedig a „mi”.) Barbara Crecine-nél közösen jegyzett könyve már angolul jelenik meg először, a Carnegie Mellon Press gondozásában. Tartalma részben laudáció az egyetemnek és a városnak, valószínűleg ennek köszönhetően vált egyáltalán megjelentethetővé. A könyvnyi terjedelmet is csak kreatív tördeléséncik köszönheti.

*challenge* című, 111 oldalas munkáját<sup>29</sup> szinte teljes közöny fogadja 1986-ban. Megérdemelten. Széteső, különböző stílusrétegeket keverő, az alkotóerő hanyatlását jelző könyvecske.<sup>30</sup> Hiába jellemzik alapvetően helyes, elfogadható, sokszor aforisztikus tömörséggel megformált, tézisszerű állítások,<sup>31</sup> ha az élet és a szakirodalom akkorra már jócskán „túlhaladt” Servan-Schreiberen. A nyolcvanas évek közepén ugyanezekről a kérdésekről már kemény változókkal, empirikus vizsgálatokkal, komoly tudományos apparátussal segített kutatások és monográfiák nyomán alakulnak a narratívák. A vateszek kora lejárt.

## Mérleg

A 2007. évi tavaszi EU-csúcsra készülve érdekes tanulmányt tett közzé egy kutatócsoport 2006 októberében.<sup>32</sup> Az Európai Uniót az Egyesült Államokkal összehasonlítva azt találták, hogy a foglalkoztatottak aránya a tudásalapú iparágakban mindkét kontinensen egyaránt 38 százalékos.<sup>33</sup> A növekedési ráták is szinte azonosak az utolsó tíz évben (1995–2005). Csakhogy a kutatás és fejlesztés terén az amerikai befektetéseknek a GNP-hez viszonyított aránya (és volumene) nemcsak továbbra is meghaladja az Unió hasonló mutatóit (2,7% USA, 1,9% EU), de a tartósan lassúbb növekedés miatt a belső arányok is fokozatosan eltolódnak: 1995-ben az EU bruttó értékben még az amerikai összeg 77 százalékát ruházta be ezeken a területeken, s ez az arány tíz év alatt 72 százalékra esett vissza. A legnagyobb különbség azonban az, hogy míg a tudásszektorban foglalkoztatottak létszámának növekedése Európában *termelékenységsökkenéssel* járt, addig az USA-ban *fokozta a termelékenységet*. S hogy vajon miből fakad ez a különbség? A *London School of Economics* tanulmánya szerint az amerikai előny egyik legfontosabb tényezője még mindig az USA szervezeti és menedzsmentkultúrájának a fölénye,<sup>34</sup> de korábbi

<sup>30</sup> Ha valami miatt a kérdéskör historiográfiájában mégis helyet kaphat, az a kétes értékű „legnagyobb tévedés Afrikával kapcsolatban” rovat lehetne. Egy konferencián való élménydús részvétele nyomán a tudás világtérképén nagy szerepet jósol a fekete kontinensnek („The conclusive proof of the creative power of Knowledge will come from Africa. We already have enough evidence to anticipate it” [99]).

<sup>31</sup> Néhány izgalmasabb kulcsszót emeljünk ki: erőltetett felsőoktatás-fejlesztés teljesen számítógépesített kampuszokkal. Általános számítógépes írástudás (*computer literacy*). A termelészervezésben elért japán előnyt a számítástudományban megszerzett fölény megtartásával ellensúlyozó Amerika – különös tekintettel a szoftverkapacitásokra. Az oktatás egyes számú nemzeti prioritássá tétele.

<sup>32</sup> Brinkley, Ian – Lee, Neil (2006): *The Knowledge Economy in Europe. A report prepared for the 2007 EU Spring Council*. The Work Foundation.

<sup>33</sup> A skandináv országok, Hollandia és Nagy-Britannia esetében ez a szám jóval magasabb, mint az USA-ban, az európai átlagot a „gyengébben teljesítő” tagországok „húzzák le”. Persze ha Virginiát, Kaliforniát vagy Massachusettset „emelnénk ki” az amerikai átlagból, akkor velük már nem tudna versenyezni Európa élvonala sem.

<sup>34</sup> Bloom, Sadun – Van Reenen (2004): „It ain't what you do it's the way that you do it – testing explanations of productivity growth using US affiliates”. Centre for Economic Performance, LSE, September, 2005.

<sup>35</sup> Patel, P. – Pavitt, K. (1987): „Is Western Europe Losing the Technological Race?” In Freeman, C. (ed.): *Output Measurement in Science and Technology*. Amsterdam: North-Holland, 59–85. Nelson, R. (1989): „U.S. Technological Leadership. Where Did It Come From and Where Did It Go?” *Research Policy*, 19, 2: 117–132. Pianta, M. (1988): *New Technologies across the Atlantic: U.S. Leadership or European Autonomy?* Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.

elemzések<sup>35</sup> sem tudnak jelentős mértékben mást mondani erről, mint negyedszázaddal előttük a francia újságíró. Az ezredvégi receptek – immár gazdaságelméleti vagy politikai stratégiai „akcentussal” – Servan-Schreiber egykori üzeneteit ismétlik.<sup>36</sup>

Amerikai oldalról nézve a megvalósult „föderális álom” – bármilyen nehezen született is meg, és bármilyen későn, lassan és ellentmondásosan ment is végbe az Unió bővítése, és bármilyen nehézkes is az eurobürokrácia, mégiscsak akkora belső piacot teremtett, és olyan erejű innovációs energiatartalékot szabadított fel, ami az egykori „kihívásra” adott sikeres válasznak tekinthető.<sup>37</sup> Jeremy Rifkin hosszan sorolja azokat a területeket, ahol egyenesen az öreg kontinens került komoly helyzeti előnybe.<sup>38</sup> Ezzel a diskurzus szötte bonyolultabbá, kifinomultabbá válik: a tudás, az oktatás és a kultúra számos dimenziójában – a konzervált lemaradás kategóriáit<sup>39</sup> „felülírva” – Európa néz vissza a mögötte tülekedőkre...

Servan-Schreiber akkor, amikor európai–amerikai kontextusban tálalta a problémát, jól látta, hogy annak igazi mélyszerkezete túlmutat a dichotómián. A szereplők minden szempontból egymásra vannak utalva, sikereik a másikat is hajtják előre, a kudarcok az egész – mondjuk ki – világrendszernek ártanak. A diadalmas Egyesült Államoknak minden eredmény ellenére korlátozottak az erőforrásai, és a felek rá vannak utalva a kooperációra – nem (csupán) az utolérésre, a versenyre érdemes figyelni, hanem valamennyi szereplőnek a saját eredetiségét erősítve kell egyre kívánatosabb együttműködő partnerré válnia. S mindezt teljesen új „erőtérben”, egészen más „arcú” kapitalizmusban kell megvalósítani, melyben a termelés, az elosztás, a fogyasztás, valamint az érdek- és hatalmi viszonyok szinte minden eleme is a tudás új világának képére alakul át.<sup>40</sup>

Servan-Schreiber meggyőződése, hogy ez nemcsak a döntéshozók játszmája, hanem a kihívás az egyének számára is értelmezhető. Ezért érez rá valóban az elsők között az „életfogytig tartó tanulás” eszméjére. „A jövő kulcsa a permanens oktatás” – mondja az *Amerikai kihívás*ban (244). Az ismeretek megszerzését az egész emberéletre kell elosztani.<sup>41</sup> Az átképzés nagyobb alkalmazkodóképességet jelenthet, és ennek olyan társadalmi ígéretei vannak, hogy Európa élére állhatna az egész folyamatnak.

<sup>36</sup> Fagerberg, J. – Guericci, P. – Verspagen, B. (eds.) (1999): *The Economic Challenge for Europe: Adapting to Innovation-based Growth*. Aldershot: Edward Elgar.

<sup>37</sup> Reid T. R. (2005): *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*. Penguin (Non-Classics); Reprint edition.

<sup>38</sup> Rifkin, J. (2004): *The European Dream. How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*. New York: Tarcher.

<sup>39</sup> A legnagyobb kudarcról, a „lisszaboni fiaskóról” lásd Archibugi, Daniele – Coco, Alberto (2004): Is Europe Becoming the Most Dynamic Knowledge Economy in the World? *Center for European Studies Working Paper*, 2004. december, No. 119. <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/ArchibugiTech.pdf>

<sup>40</sup> Egy friss „homage à Servan-Schreiber”: Burton-Jones, Alan (2005): *Knowledge Capitalism: Business, Work, and Learning in the New Economy*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>41</sup> Servan-Schreiber a legendás munkásvezetőnél, Jaures-nál leli fel a gondolat ősforrását: „Attól a naptól fogva, amikor az emberi tevékenységek különféle formái közt szabad lesz az átmenet, amikor a foglalkozások közt kötetlen és folyamatos kicserélődés következik be, az emberek változó vagy kialakulatlan képességeit nem béklyózza meg többé az induláskor egyszer s mindenkorra változó hivatásuk: mindenfajta tevékenység állandó mozgásban lesz, s a még későn jelentkező hajlamok is utat törhetnek maguknak a váratlan felvirágzásra.”



A posztindusztriális társadalom „az állandó továbbképzés folyamatosan regenerálódó társadalma” (208).

Az információs társadalom eszméjének amerikai és japán panteonját benépesítő gondolkodókat, politikusokat és más közéleti szereplőket többé-kevésbé jól ismerjük. Ha az európai panteon lakóinak felsorolásába fogunk, kis habozás után kezdjük Servan-Schreiberrel, és hökkenjünk meg, hogy Alain Touraine-en kívül<sup>42</sup> mennyire nehéz mellé társakat találni, egészen a nyolcvanas évek közepéig.

Befejezésül: e megkésett szakirodalmi „feltárás” és laudáció arra is figyelmeztet, hogy a kortárs diskurzusoktól időnként „ellépegetve” mennyire aktuális és termékeny lehet a visszatérés a korai percepciókhoz.<sup>43</sup>

## Z. Karvalics László

Történész, az információs társadalom kutatója. A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Információ- és Tudásmenedzsment Tanszékének vezetője, az 1998-ban alapított ITTK (Információs Társadalom- és Trendkutató Központ) igazgatója 1998–2005 között. 1992 óta az Információtörténelem Műhelykurzus vezetője. Az információs társadalommal foglalkozó különféle kurzusok tananyagának kidolgozója, számos szakkönyv és tanulmány szerzője. Legutóbb megjelent könyve: Bevezetés az információtörténelembe (Gondolat, 2004). „Kiváló Oktató” (1999), 2000-től Széchenyi-ösztöndíjas. Az információs társadalom témakörében végzett, nemzetközileg elismert kutatásaiért 2004-ben a Magyar Köztársasági Érdemérem Polgári Tagozatának Lovagkeresztje kitüntetést kapta. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács tagja. 2005-ben habilitált az ELTE-n.

E-mail: zkl@itm.bme.hu

<sup>42</sup> A mai napig Touraine-t tartják a posztindusztriális társadalom első európai teoretikusának, pedig erről szóló könyve jóval Servan-Schreiberé után jelent meg (Touraine, Alain [1969]: *La société post-industrielle. Naissance d'une société.* Denoël-Gonthier). Az is igaz, hogy Touraine a munkaszociológia felől indulva már az ötvenes évek közepén nemzetközi figyelmet kiváltó elemzéssel debütált (*L'évolution du Travail Ouvrier aux Usines Renault.* Paris: Centre National de la Recherche Scientifique, 1955, 202), azonnali, pozitív visszhangot váltva ki Amerikában (lásd Theodore Caplow könyvismertetőjét: *American Sociological Review*, Vol. 20, No. 6, dec., 1955), 766–767. Külön érdekesség, hogy a könyv végső formába öntése előtt Touraine Rockefeller-ösztöndíjjal a Harvardon, a Columbián és a chicagói egyetemen folytatott tanulmányokat. Mellesleg az információs társadalom historiográfiájának francia fejezete ugyancsak megérne egy alapos áttekintést, Servan-Schreiber és Touraine mellett olyan szerzők újraolvasásával, mint Michel Crozier, Serge Mallet vagy Georges Gurvitch – és mindenekelőtt Jean Gottmann nagyon is időszerű újrafelfedezésével az információs társadalom legelső klasszikusaként.

<sup>43</sup> Technológiai kontextusban az előrejelzések, a jövőképek utólagos mérlegre tétele mindig izgalmas szellemi kaland. (Egy ilyenre korábban magam is vállalkoztam „A jövő múltja – információtechnika és társadalom” címmel, *Új Alaplap*, 1998/1, 5–7.) A korabeli irodalom feltárása azonban ennél jóval többet eredményezhet: azoknak a logikai struktúráknak, értelmezési kereteknek, jelentéseknek és fogalmaknak a rekonstrukcióját, amelyek az akkori gondolkodást és a vitapozíciókat meghatározták – s amelyek révén mai ismereteink bázisán gazdagabban tudjuk elemezni a múltat, és számos csapdától megóvhatjuk magunkat, ha kedvünk támad kisablakot nyitni a jövőre.

## INTERNET ÉS KORMÁNYZAT

Paul van der Graft – Jörgen Svensson: *Az e-demokrácia fejlődésének magyarázata: egy kvantitatív empirikus vizsgálat*

(Eredeti cím: Explaining eDemocracy development: A quantitative empirical study)  
*Information Policy*, 2006/2 (XI. évfolyam, 2. szám)  
 URL: [http://iospress.metapress.com/\(0sev1y5542tkewjsjhd1nub\)/app/home/issue.asp?referrer=parent&backto=journal,1,11;searchpublicationsresults,1,1;](http://iospress.metapress.com/(0sev1y5542tkewjsjhd1nub)/app/home/issue.asp?referrer=parent&backto=journal,1,11;searchpublicationsresults,1,1;)

Az elektronikus közigazgatás megkönnyíti az állampolgárok életét, miközben szabadabb hozzáférést biztosít az információkhoz, és lehetőséget ad a közvetlen visszajelzésre. Az IKT és a demokrácia viszonyát elemző cikk szerzői szerint a technológia önmagában is hozzájárulhat a kormányzati szektor szervezeti átalakulásához. A szerzők statisztikai módszerekkel vizsgáltak különféle e-önkormányzati kezdeményezéseket Hollandiában.

## AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM MÉRHETŐSÉGE

Karine Barzilai-Nahon: *Árkok és bitek: fogalmi tisztázás a digitális szakadék(ok) méréséhez*  
 (Eredeti cím: Gaps and Bits: Conceptualizing Measurements for Digital Divide(s))  
*The Information Society*, 2006/5 (XXII. évfolyam, 5. szám)  
 URL: <http://www.indiana.edu/~tisj/22/index.html>

A szerző a digitális megosztottság elemzésére és mérhetőségére vonatkozóan két eltérő koncepciót ismertet, és tanulmányában a szűk területre fókuszáló vizsgálatokkal szemben a holisztikus, tágabb szempontrendszert figyelembe vevő megközelítés mellett érvel. A döntéshozóknak a könnyen mérhető mutatók javítása helyett szerinte tágabb nézőpontból kellene a kérdéshez közelíteniük. A politikusoknak és a stratégiák kidolgozóinak a szemérveti továbbá azt is, hogy nem veszik figyelembe a mikroszinten zajló folyamatokat és az egyes társadalmi csoportok eltérő igényeit. Cikke végén a szerző a mérés és a beavatkozás során alkalmazandó eszközökre is javaslatot tesz.

Victor A Banulsa – Jose L. Salmeron: *Az információs társadalom fejlődésének hosszú távú nyomon követése*  
 (Eredeti cím: Benchmarking the information society in the long range)  
*Futures*, 2007/1 (XXXIX. évfolyam, 1. szám)  
 URL: <http://www.elsevier.com/locate/futures/>

A cikk egy manapság divatos és fontos témával, az információs társadalom fejlődésének hosszú távú mérésével foglalkozik. Értéke, hogy igyekszik működő modellt felállítani. Az EOR elnevezésű modell a Delphi-módszer és a kereszthatások vizsgálatánál alkalmazott módszerek (*Cross-Impact Methods*) ötvözésére épül. A tanulmányból megismerhetjük az EOR modell kialakításának lépéseit, és a szerző beszámol a modellnek a gyakorlatban való alkalmazásáról is.

## E-GAZDASÁG

Burnett, Robert – Wikström, Patrik: *Zeneipar a monopóliumok világában, Svédország példáján keresztül*

(Eredeti cím: Music Production in Times of Monopoly: The Example of Sweden)  
*Popular Music & Society*, 2006/5 (XXIX. évfolyam, 5. szám)

URL: [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m2822/is\\_5\\_29/ai\\_n16850876](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2822/is_5_29/ai_n16850876)

A cikk a norvég zenei ipar sikerét vizsgálja. Érdekeség, hogy az alapvetően zenei gazdaságtannal és hatáselemzéssel foglalkozó cikk végső megállapításai mennyire összeesengenek a digitális tartalom más területeiről származó tapasztalatokkal: az albumközpon-tú gondolkodás letűnésben van, előtérbe kerül az egyes zenészek önálló értékét hangsúlyozó reklám. Ez a változás alapvetően megváltoztatja a szerzők és kiadók viszonyát. Evidenciának számít már az is, hogy egy zenekar vagy egy album nemzetközi sikerét a digitális terjesztés és a reklám hatékonysága határozza meg.

Chechen Liaoa – Prashant Palviab – Hong-Nan Lin: *A honlapok minőségének és kivitelezésének szerepe az elektronikus kereskedelemben*

(Eredeti cím: The roles of habit and web site quality in e-commerce)

*International Journal of Information Management*, 2006/6 (XXVI. évfolyam, 6. szám)

URL: <http://www.elsevier.com/locate/ijinfomgt/>

A kutatás az elektronikus kereskedelem legfontosabb eszközeinek, az ilyen célú honlapoknak a használhatóságát vizsgálja a felhasználók szemszögéből. Az alapos elemzés rengeteg adattal bizonyítja, hogy a vásárlók számára három szempont a legfontosabb ezen a téren: a használhatóság bizonyítása látványelemekkel is, a bizalom és a honlap esztétikus megjelenése. Létfontosságú továbbá a tájékozódás zökkenőmentes biztosítása, és a vásárlót érdeklő valamennyi adat áttekinthető formában történő, pontos és azonnali megjelenítése.

Lisa Correa: *A telekommunikációs ágazat diffúziós gazdasági hatása a termelékenység növekedésére az Egyesült Királyságban*

(Eredeti cím: The economic impact of telecommunications diffusion on UK productivity growth)

*Information Economics and Policy*, 2006/4 (XVIII. évfolyam, 4. szám)

URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=418921](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=418921)

A tanulmány a telekommunikációs ipar más ágazatok fejlődésére gyakorolt hatását vizsgálja. A gazdasági elemzés tucatnyi ágazat bejövő és kimenő forgalmát elemzi egy közel 34 éves időszakon keresztül. A szerző megállapítása szerint minden szektor bizonyítottan jelentős hasznot húzott a telekommunikációs iparágak fejlesztéséből, ami egyértelműen stratégiai húzóágazattá teheti ezt a területet.

## HÁLÓZATI IDENTITÁS

Milton L. Muellera – Yuri Parkb – Jongsu Leeb – Tai-Yoo Kim: *A digitális azonosítók jellemző vonásainak értéke és megbecsültsége a felhasználók körében*

(Eredeti cím: Digital identity: How users value the attributes of online identifiers)

*Information Economics and Policy Volume*, 2006/4 (XVIII. évfolyam, 4. szám)

URL: <http://ideas.repec.org/a/eee/iepoli/v18y2006i4p405-422.html>

A tanulmány a mindennapi életünkben szereplő különféle azonosítók (pl. felhasználói név, telefonszám) valódi értékét igyekszik megragadni, főként gazdasági szempontú megközelítéssel. A kutatás alanyai Dél-Koreából kerültek ki. A vizsgálat eredményeképpen kiderül, hogy a legfontosabb digitális azonosítónk az e-mail cím, és az azonosítók biztonsága egyre fontosabb tulajdonosaik számára. Ugyanakkor az azonosítók cseréje egyre költségesebb művelet.

Helen Kennedy: *Túl az anonimitáson, avagy az internetes identitáskutatás új irányai*

(Eredeti cím: Beyond anonymity, or future directions for internet identity research)

*New Media & Society*, 2006/6 (VIII. évfolyam, 6. szám)

URL: <http://nms.sagepub.com/>

A tanulmány az internetes identitás szociokulturális aspektusait vizsgálja. Szerzője különböző származású kisebbségekhez tartozó nők internethasználatát elemzi, elsősorban az anonimitás, valamint az *online* és *offline* identitás eltérései szempontjából. Amellett érvel, hogy az internetes identitás vizsgálatakor nagyobb figyelmet kell fordítani a kulturális környezetre. A kultúrával foglalkozó irodalom ismerete ezért hasznos adalékul szolgálhat a jövőbeli kutatások megalapozásához.

Tim Schneider – Michael Zimmer: *Önazonosság és azonosíthatóság a hálózati világban*

(Eredeti cím: Identity and Identification in a Networked World)

*First Monday*, 2006/12 (XI. évfolyam, 12. szám)

URL: [http://www.firstmonday.org/issues/issue11\\_12/schneider/index.html](http://www.firstmonday.org/issues/issue11_12/schneider/index.html)

Az elektronikus információk átadhatóságának kérdései a közelmúltban az Egyesült Államok és az Európai Unió közötti utazások esetében rögzített adatok cseréje kapcsán váltak nemzetközi vita tárgyává. Életünk majdnem minden területét érinti az elektronikus azonosítók alkalmazása és a személyünkkel összefüggésbe hozható egyéb információk rögzítése: az *online* tevékenységeken kívül is egyre több adatunk nyilvántartása történik elektronikus úton. 2006 nyarán a New York-i Egyetem jogi fakultásának szervezésében a blogok, a kapcsolati hálókat feltérképező alkalmazások, valamint a kormányzati nyilvántartások témakörében tartottak nemzetközi konferenciát az adatkezelés problémáiról. A cikk szerzői a kétnapos rendezvényen bemutatott izgalmas kutatásokból válogattak.

## TUDÁSMENEDZSMENT

Jay Liebowitz: *Tudástermelés és képzési stratégia a gyorsan változó szervezetekben*  
(Eredeti cím: Developing knowledge and learning strategies in mobile organisations)  
*Mobile Learning and Organisation*, 2007/1 (I. évfolyam, 1. szám)  
URL: <http://www.inderscience.com/browse/index.php?journalCODE=ijmlo>

A folyamatosan változó üzleti környezetben a cégeknek állandóan új kihívásoknak kell megfelelniük. Mindez nagyban érinti az ügyfél-kommunikációt, a vállalatok közötti együttműködést, valamint a munkatársak egymáshoz való viszonyát is. A kapcsolatháló feltérképezése (*Social Network Analysis, SNA*) nagyban hozzájárulhat a hatékony tudásáramláshoz, és alapja lehet a céges tudásmenedzsmentnek és új képzési programok bevezetésének. A szerzők bemutatnak egy hatlépcsős elemzési módszert és egy rövid esettanulmányt is.

Thomas Chesney: A Wikipedia hitelessége: egy empirikus vizsgálat  
(Eredeti cím: An empirical examination of Wikipedia's credibility)  
*First Monday*, 2006/11 (XI. évfolyam, 11. szám)  
URL: [http://www.firstmonday.org/issues/issue11\\_11/chesney/index.html](http://www.firstmonday.org/issues/issue11_11/chesney/index.html)

A világ legnépszerűbb *online* enciklopédiája, a Wikipedia immár az etalonnak számító Encyclopaedia Britannicát is meghaladó mennyiségű szócikket tartalmaz. A közösségi tartalomfejlesztés úttörőjének számító portálon található információk megbízhatóságát azonban sokan megkérdőjelezik. Korábban meglehetősen destruktív módszerekkel tesztelték a Wikipédiát, többek között szándékos hibák elhelyezése után azok kijavításnak gyorsaságát vizsgálva. Chesney eltérő módszert alkalmaz: szakértőket kért fel az internetes tartalmak megbízhatóságának megállapítására. Izgalmas módszertani finomság, hogy a résztvevők egyik felének nem a szakterületével kapcsolatos cikkeket kellett értékelnie. A tapasztalatok szerint azonban hasonlóan ítélték meg a cikkek megbízhatóságát. A tanulmányból az is kiderül, hogy a vizsgált szócikkek 13 százaléka tartalmaz ki-sebb-nagyobb pontatlanságokat.

David M. Hart: Globális tehetségmenedzsment: szuverenitás, egyezmények és kormányok közötti együttműködési hálózatok  
(Eredeti cím: Managing the global talent pool: Sovereignty, treaty, and intergovernmental networks)  
*Technology in Society*, 2006/4 (XXVIII. évfolyam, 4. szám)  
URL: <http://www.elsevier.com/locate/techsoc/>

A tudásgazdaság fejlődésének talán legfontosabb munícióját a képzett munkaerő, az úgynevezett humán erőforrások alkotják. A tanulmány a tehetség és a tudás hatékony szervezésével, a magasan képzett munkaerő migrációs folyamataival foglalkozik, szerzője a címben szereplő három kulcsfogalom – a szuverenitás, a nemzetközi egyezmények és az együttműködés – szempontjából elemzi a terület világméretű összefüggéseit.

**CONTENS***Lectori saluten!***E-GOVERNMENT****László Z. Karvalics – Szilárd Molnár – Róbert Pintér**  
**Falling behind? Governmental reform and the Hungarian information society**

As regards its employment, production and consumption patterns, Hungary can now be regarded as an information society, however, all international surveys point to the country's continuous shortfall. According to basic indicators such as internet and computer penetration, computer literacy, life-long education, foreign language skills, and relative investment in and achievements of R&D activities, Hungary is among those a-rear and the country is shifting towards the periphery on the map of information societies. Implementing urgent administrative reforms could significantly improve our competitiveness. However, this does not primarily depend on technology, but rather on attitudes concerning recent challenges. It requires not only procedural reform but also an improved underlying knowledge infrastructure. The solution is not just informatization but rather a systemic structural reform, i.e., the improvement and revamping of both cultural attitudes and organizational features.

*Keywords:* governmental reform, e-administration, Hungary, competitiveness, back-office reforms

**Lilla Juhász****E-government in Europe: focussing on the citizen and on the rationalization of public administration**

The paper discusses paradigmatic changes in the administration policy of the member states of the European Union, with special regard to e-government services. After reviewing past and present development of e-administration, the author examines decisive factors influencing the shift toward a more and more user-friendly approach and various mechanisms required for acting in the spirit of the slogan "citizen first". She focuses on the rationalization of the entire public administration system, and outlines possible blueprint scenarios, according to which priorities are given to contextual factors, trustworthiness, and competence, respectively. In the concluding section of the paper, attention is given to specific features of the Hungarian model.

*Keywords:* e-administration, rationalization, all-inclusive information society

**László Z. Karvalics****The imperative of horizontally organized public administration – towards new Hoover Committees**

Complex matters, due to their very nature, require fast and professional management. They necessitate macro-level treatment, while administrative authorities up to now have only been specializing in micro-level management. The operation of public administration systems has to be radically readjusted to meet the needs of the 21<sup>st</sup> century. One of the possibilities is shifting towards horizontal organization and networking patterns, following in the wake of former US

Senator Robert S. Walker's recent initiatives. In Hungary, it seems hopeless even to start professional discourse on the subject, in spite of the fact that planning of a new government district in Budapest is under way. However, even preliminary design of that should be adjusted to the organizational and functional requirements of an entirely updated public administration system.

*Keywords:* complexity, matrix organization, horizontal networking, public administration, government district

**Rozália Jehoda Bogó**

### **Our e-government as seen from outside, in international context Lessons to be learned from an OECD country report**

At the request of the Hungarian government, the OECD conducted a peer review of e-government policies and programmes in Hungary. The report completed in October 2006 was managed and written by an expert group comprising the author of the article. In the first part of the article the term "e-government", as interpreted by the OECD, is clarified and a short summary is given on the reasons why e-government is considered as a useful tool for better government. After the presentation of the analytical framework for the review the main findings and recommendations of the OECD team are evaluated.

*Keywords:* e-government, OECD, public administration reform, ICT, infrastructure, digital divide, management

**Zsófia Krasznai – András Szakolyi**

### **How do municipalities meet legal requirements in the field of e-administration? – The effects of GVOP tenders**

The Administrative Procedures and Services Act No CXL of 2004. (KET) established the legal framework for electronic public administration in Hungary. This law has made offering e-government services a strict obligation of all administrative authorities. By way of tenders 4.3.1 and 4.3.2 within the Economic Competitiveness Operational Programme (GVOP), an amount of more than 12 billion HUFs flowed into the sector to improve e-services of municipalities, with special regard to the needs of small and medium businesses in this regard. However, despite the fact that the average provision of investment capital for individual projects was 300 million HUF, the success of the tender may be questionable: of the 28 successful projects, only 3 municipalities have been empowered to fully comply, on the 4. level of the Common List of Basic Public Services (CLBPS), with the requirements prescribed by the relevant Act.

*Keywords:* e-government, electronic public administration services, municipalities, data banks, GVOP tenders, Client Gate, small and medium businesses

**Tamás Borovitz – Mihály Csótó – Lilla Juhász – Szilárd Molnár –  
Árpád Rab – Levente Székely**

### **Annual report on e-government services, 2006**

The annual report of BME-UNESCO ITTK on e-government services has now been prepared for the second time, with the following objectives: to summarize and evaluate both expected and

unexpected social and economic effects of the appearance of key information and communication technologies in public administration, evaluate the achievements of the past year, and reflect on the dynamics as well as present and prospective development trends in Hungarian e-administration.

*Keywords:* e-government, Europe, Hungary, annual report

## RESEARCH REPORT

**Krisztina Csüllög – Anikó Varga**

### **A survey on mass perception of e-government services in Hungary**

The paper, based on the results of a representative survey, analyzes the experience of the Hungarian adult population gained so far regarding e-government services. Besides general and specific knowledge about online administration (e.g., Client Gate, digital signature), the authors have explored service-related attitudes, current usage of existing e-government services, and expectations for future diffusion of e-administration facilities. By means of a multiple analysis method, they defined a complex index comprising these indicators, with the help of which the population can be classified into 5 main groups according to their „digital maturity” in this respect.

*Keywords:* online administration, Client Gate, digital signature

## CONFERENCES

**Mihály Csótó**

### **World e-Gov Forum: Is there anything new under the Sun?**

**László Kun**

### **Conference on European information and communication management**

**Péter Futó**

### **Social informatics on the conference of the Hungarian Sociological Association**

**Levente Székely**

### **One step forward in the digital world of science: a conference on online accessibility of publications**

## CLUB

**Lilla Juhász**

### **Where are you going, Hungarian information policy?**



## CLASSICS

**László Z. Karvalics****A forerunner of the idea of a competitive information society in Europe***In memoriam Jean-Jacques Servan-Schreiber (1924–2006)*

The paper, reviewing the most significant book of Servan-Schreiber, “The American Challenge”, published in 1967, guides the reader back to an early stage of the conceptual history of the term “information society”. Europe, dizzied in the mid-sixties by the challenges of the “post-industrial era” and the formidable economical and technological development of the United States, was seeking its identity and its place in the global arena. It is remarkable how sensitively and authentically the French journalist, being aware of an upcoming new paradigm, was ringing the alarm: much of his analyses and messages that brought about an enlightening effect on the public of a premature French information society is fresh and valid even today.

*Keywords:* Jean-Jacques Servan-Schreiber, post-industrial society, management technologies, knowledge-industry, European competitiveness

## REVIEW

English summaries of the original Hungarian studies

**A szerzők és fordítók figyelmébe*****A kézirat formája:***

Minden kéziratot kettes sortávolsággal kérünk leadni, a szövegtörzs hossza lehetőleg ne haladja meg a 35 oldalt. A leadandó kézirat Word dokumentumban legyen elmentve, s szerkesztőségünk e-mail címére csatolt fájlként kérjük átküldeni.

***Címlap:***

Külön címlapon kérjük feltüntetni a címet, a szerző(k) nevét, a szerző(k) munkahelyét, hivatalos levelezési címét, illetve e-mail címét.

***Kivonat:***

Minden eredeti tanulmányt kérünk ellátni egy 40-50 szavas kivonattal, melynek tartalmaznia kell a cikk fő téziseit és lényeges megállapításait.

***Szövegtörzs:***

A közvetlen hivatkozásokat ne a jegyzetek listája, hanem a szövegtörzs tartalmazza. Minden idézetet, hivatkozást igénylő állítást vagy kifejezést követően zárójelben kérjük feltüntetni a szerzőt, az idézett vagy hivatkozott mű publikálásának évszámát és az idézett oldalakat, a következő formátumban: (Phil Agre, 2001: 25–89).

***Jegyzetek:***

A szövegtörzsbe bele nem illeszthető megjegyzéseket, kiegészítéseket tartalmazó jegyzeteket végjegyzetek formájában kérjük leadni. A jegyzeteket indexszámozással kérjük ellátni.

**Hivatkozott irodalom:**

A hivatkozott irodalom jegyzéke csak az explicit módon hivatkozott publikációkat tartalmazza. A szövegtörzset követően, új oldalon kérjük elkezdni a szerzők neve szerint rendezett alfabetikus listát. A különböző irodalmakat azonos szerző esetén az idézett publikációk szerinti kronologikus rendbe kérjük szedni, zárójelben feltüntetve a nem hivatkozott – esetleges – első megjelenés évszámát. (Szerző vezetékneve, keresztnéve, kiadás évszáma, az anyag címe, megjelenés pontos helye pl. folyóirat neve vagy kiadó neve, egészen pontos link, ha van, letöltés ideje).

**Például:**

Borsi B. – Dévai K. – Papanek G. (szerk.) (2005): *Kísérleti Térkép: innovatív kutató-fejlesztő szervezetek az Európai Unióhoz csatlakozó országokban*. Európai Bizottság / Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem / GKI Gazdaságkutató Rt. Budapest.

„Ma Magyarországon a kormányzat és a közszféra tervezési és operatív tevékenységének minősége az információs társadalom megfelelő ütemű fejlesztésének záloga. A kormányzati reform tétje tehát nem egyszerűen a racionális, hatékony igazgatási szervezetek kiépítése, hanem ezen keresztül a helyes irányba mutató, professzionális stratégiaalkotás és cselekvés, ami választ ad az alapkérdésekre: milyen legyen a magyar információs társadalom, és milyen módon, milyen irányba fejlesszük azt?

A kormányzati reform elsősorban nem technológiai, hanem szemléleti és szervezeti kihívás, és nemcsak a folyamatok átalakítását kívánja meg, hanem a mögöttük álló tudás-infrastruktúrát is. Nem az informatizálás a cél, hanem a rendszer működési folyamatainak racionalizálása.”

(Z. Karvalics László – Molnár Szilárd – Pintér Róbert)

Magyarországon az e-kormányzati tevékenységben az „e” sokkal nagyobb szerepet játszik, mint a kormányzás, a kormányzati munka. Az e-kormányzat fogalmát ma még a legtöbb intézménynél egyszerűen informatikai fejlesztésként, illetve az utóbbi időkben a szolgáltatások elektronizálásaként értelmezik. Az IKT nyújtotta lehetőségeket még csak kevés helyen használják ki a hivatali munka racionalizálására, nem is beszélve az intézmények közötti kooperáció fejlesztéséről, bizonyos munkafolyamatok kihelyezéséről, továbbá a „fogyasztók” megnyeréséről.

Magyarországon a legtöbb intézménynél, különösen az önkormányzatoknál IKT szakemberek felelősek az e-kormányzat fejlesztéséért. A belső hivatali munka szervezése és korszerűsítése, valamint a más intézményekkel történő horizontális és vertikális együttműködés terén a felső vezetők – néhány kivételtől eltekintve – még nem érzik át kellőképpen az e-kormányzati megoldásokban rejlő potenciális előnyöket.

(Bogóné Jehoda Rozália)

Az eredményekből tehát egyértelműen megállapítható, hogy a települések a pályázati támogatást nem a kírásban megjelölt elsődleges célra költötték. Különböző iratkezelési megoldások és szakágazati szoftverek alkalmazásával jellemzően back-office rendszereket valósítottak meg, és az alapinfrastruktúrát fejlesztették. A létrehozott, illetve többnyire még bevezetés alatt álló rendszereknek csupán a töredéke új megoldás. A projektek általában az alvállalkozók által szállított, meglévő szoftverek bevezetéséből és ezek integrációjából álltak, a fővállalkozói szerepet ellátó multinacionális cégek szerepe leggyakrabban a projektmenedzsmenttel összefüggő feladatok ellátására korlátozódott.

(Krasznai Zsófia - Szakolyi András)

Dippold Péter

A hagyományos nemzeti bibliográfia és az internet:  
válaszlehetőségek az új kihívásokra

László Gábor

A közigazgatásban használt szoftverek komplex hatásai

Nagy Réka

Digitális egyenlőtlenségek a fiatalok körében:  
mítosz vagy valóság?

Urbán Ágnes

Az új mediaszolgáltatások terjedése

# Információs Társadalom

---

doktori kutatások  
az információs társadalomról

---

2007. VII. évfolyam 2. szám