

# E-kormányzás: lehetőség, kényszer és valóság

DR. DEDINSZKY FERENC<sup>1</sup>, FRIGYESI VERONIKA<sup>2</sup>, FUKKER GABRIELLA<sup>3</sup>, MÉREI EMIL

<sup>1</sup>Elektronikus Kormányzat Központ, ferenc.dedinszky@ekk.gov.hu

<sup>2</sup>verfri@qwertynet.hu

<sup>3</sup>Informatikai és Hírközlési Minisztérium, gabriella.fukker@ihm.gov.hu

**Kulcsszavak:** összekapcsolt (joined-up) kormányzás, folyamatszervezés, víziók, k-kormányzás

Az e-kormányzás lehetőségét a „műszaki-technológiai” infrastruktúra kialakulása, az információs és kommunikációs technológia fejlődése teremtette meg, mely minden korábbi technológiánál gyorsabban épült be a gazdaságba és társadalomba. A kormányzati szektor „elektronizálása” új piac lehet az info-kommunikációs technológiai szektor számára.

A XIV. Információtechnológiai Világkongresszuson (WCIT – Athén, 2004. május 19-21.) az alábbiak fogalmazódtak meg: „A multinacionális info-kommunikációs fejlesztő cégek felismerték annak jelentőségét, hogy számukra az e-kormányzati szolgáltatások széleskörű igénybevétele jelenti növekedésük egyik fő területét, ezért készek a szolgáltatásokhoz szükséges infrastruktúra és alkalmazásfejlesztések kialakításában támogatni a kormányokat.”

(Forrás: MeH, Elektronikus Kormányzat Központ)

A vállalkozói szféra az információs társadalom fejlesztésének nagy hányadát képes megvalósítani, a „maradék” a kormány feladata [7]. Természetszerű feszültség tapasztalható a piac-vezérelte érdekek és a gyakran váratlan irányokban haladó gyors műszaki-technológiai fejlődés, valamint a közösségi érdekek védelme és az intézményi/szervezeti feltételek biztosítása között. A kormányok hatása ebben az erőterben óriási, hiszen különböző szerepeket töltenek be. Tulajdonosként rendelkeznek a frekvenciaelosztásról. Szabályozó szervezetként meghatározzák a vállalatok működésének feltételeit. Hatóságként ellenőrzési feladatokat látnak el. Felhasználóként, megrendelőként maguk is piaci szereplők. Az adókedvezményeken, alapítványokon keresztül egyben „finanszírozó testületként” is működnek. A közösségi érdekek védelme csak a politika intézményesült keretei között valósulhat meg.

A vállalati és kormányzati szféra infokommunikációs fejlettsége között nagy az eltérés, ami nem tartható fenn. A műszaki-technológiai-menedzsmentnek azt a fejlődését, amely a vállalati szférában megvalósult, a kormányzati szektornak is követnie kell. A technológiai lehetőségek és nyomás mellett a megváltozott környezet is cselekvésre ösztönzi a kormányokat. Az erősebb nemzetközi verseny következtében a hatékony, gyors együttműködés a helyi (nemzeti, regionális, helyi) kormányzattal – mint versenyképességi tényező – felértékelődik a vállalati szektorban [4]. (Így az online szolgáltatások gyorsabb pályázati és elbírálási eljárásokat tesznek lehetővé, ami közvetlenül befolyásolhatja a vállalatok jövedelmének alakulását stb.)

A lakossági elvárások szintén szigorodnak. Az igények korosztályok szerint is változnak. Egy jelenleg iskolás korú állampolgárt néhány év múlva nem lehet már többé meggyőzni arról, hogy várnia kell a hivatal nyitvatartási idejére és sok esetben hosszú sorokban kell várakoznia valamilyen igazolvány igénylése céljából, amikor számára teljesen természetes, hogy vásárlásait vagy bankügyeit interneten keresztül bonyolítja [3,8].

## Tervek és víziók

Az információs és kommunikációs technológiák bevezetése a kormányok számára is lehetőséget biztosít a hatékonyság növelésére, valamint az állampolgároknak és vállalatoknak kínált szolgáltatások minőségének javítására. Az állam modernizálására vonatkozó elképzelések szerint ezen technológiák alkalmazása együtt jár a kormányzati filozófia gyökeres megváltozásával. Az új futurisztikus foratókönyv szerint a kormányzat eszményképe egy szolgáltató szervezet, melynek részvényese az adófizető [1,8].

Az e-kormányzati víziók szerint a teljes társadalmi-politikai rendszer átalakul. Megváltoznak a kormányzati (nemzetek feletti, nemzeti, regionális, helyi) szintek és funkciók, valamint ezek aránya. Az intézményi szereplők közötti hatalmi kötelezettségek, szövetségek és függési viszonyok új struktúrája jön létre. Ezt a folyamatot a globalizáció és decentralizáció kettős trendje, valamint a hagyományos politikai demokrácia intézményeinek szerepváltozása vezérli. A helyi és regionális kormányzatok szerepe nő. A hagyományos hierarchiák gyengülnek. A kormányzás rendszere a hálózatok irányába mozdul el, melyek nem egyszerűen technológiai alapú, hanem társadalmi és intézményi infrastruktúrák is. Ebből eredően a személyes kapcsolatok, a szerepek, hatáskörök, együttműködések, valamint technológiai konfliktuskezelő minták új szerkezete alakul ki (szervezetek határát átlépő együttműködések stb.) [1,3].

A vertikális integráció (a nemzeti, regionális, helyi szintek részvételével) és a horizontális integráció (a különböző kormányzati szervezetek és hatóságok, valamint magánpartnerek részvételével az adott régióban)

kombinációja az úgynevezett *összekapcsolt (joined-up) kormányzás*. Az összekapcsolt kormányzás koncepciója nem feltétlenül jelent központosított, hierarchikusan irányított szervezetet. Az integráció és együttműködés centralizált és decentralizált hálózati modell keretében is megvalósítható [1]. Az e-kormányzás az állam virtualizálásaként is értelmezhető [8].

Az e-kormányzással kapcsolatos vitákban növekvő figyelmet szentelnek az *új kormányzati menedzsment (new public management)* koncepciónak, melynek sarokköve a hatékonyság növelése a kormányzati folyamatok menedzsmentjében. Az e-kormányzásra úgy tekintenek, mint az új kormányzati menedzsmenten alapuló paradigmára, mely a felhasználók keresletére összpontosít, kiaknázva az infocom technológiák által „biztosított” interakciós potenciált. Ennek megfelelően az e-kormányzástól az alábbiakat várják:

- a kormányzati szolgáltatások hatékonyságának, termelékenységének, minőségének javítása;
- az állampolgároknak rugalmasságot biztosító, új szolgáltatási szabványok bővítése, személyre szabott, a nap 24 órájában és a hét minden napján rendelkezésre álló megoldásokkal (ugyanolyan módon, mint a magánszektorban) [1].

A fejlődés új, elképzelt irányaként jelent meg a *K-kormányzás (tudásalapú kormányzás)* bevezetése az évtized végéig. Az állami szervezetek a legnagyobb tudásvagyon birtokosai és tudásmenedzselő szervezetek is. A kormány által létrehozott és tárolt információk menedzselésének megtanulása és jobb hasznosítása nagyon értékes javak „előállítását” eredményezheti. Az információs és távközlési technológiák fejlődése – túlmutatva az igazgatási feladatokon – lehetőséget biztosít az állam számára, hogy integrálja az általa birtokolt tudásvagyont a társadalmi és gazdasági innovációs folyamatokba. Elméletileg egy központi nemzeti adatbankot kellene létrehozni. Ennek gyakorlati megvalósítása csak a hálózati kapcsolódás komplex rendszerén keresztül lehetséges. (Az információvagyon megőrzése már napjainkban is nagy fontosságú lenne. A honlapokon megjelenő információk nagy része egy idő után törülésre kerül, nagy mennyiségű tudásanyag válik ezáltal a jövő számára elérhetetlenné.) [1,2,10].

A fent vázolt elképzeléseknél is „merészebb” a *környezeti (ambient) intelligencia* víziója: a különböző objektumba beágyazott intelligens intuitív interfészek alkalmazását célul kitűző „technológiai forgatókönyv”. A környezeti intelligencia képes lesz felismerni a különböző individuumok sajátos egyéni igényeit és reagálni is arra [1]. Az e-kormányzás várható hatásairól az 1. táblázat ad áttekintést.

## Eredmények

A valóság még nagyon messze áll a vízióktól. A kormányok az elmúlt években elért jelentős eredmények ellenére is még csak az útkeresés szakaszában élnek. A politikai motiváció és elkötelezettség erős a kormányok szintjén, és ez jelentősen meglendítette az e-kormány-

### általános hatások

1. a rendszer jobb átláthatósága
2. a folyamatok jobb követhetősége
3. nagyobb nyitottság
4. a kormányzat és az állampolgárok kapcsolatainak javítása
5. a kormányzat és vállalkozások kapcsolatainak javítása
6. „olcsóbb” kormányzat és takarékos állam (adófizetők pénzének hatékonyabb felhasználása)
  - 6.1. a kormányzat munka, az államigazgatás hatékonyságának javítása
    - 6.1.1. termelékenység javítása
  - 6.2. munkavégzés minőségének javítása
    - 6.2.1. gyorsul az információk áramlása
    - 6.2.2. gyorsul a munkavégzés
  - 6.3. költségek csökkenése
    - 6.3.1. alacsonyabb működési költségek
    - 6.3.2. gyors ügyintézési folyamatok
7. a versenyképesség javulása
8. a gazdaságfejlesztés esélyeinek javulása
9. nagyobb lehetőségek tudásalapú szolgáltatások nyújtására
10. a döntéselőkészítés, döntéshozatal információs bázisának bővülése
11. hozzájárulás fenntartható fejlődéshez
  - 11.1. környezetmegóvás
    - 11.1.1. az utazásból származó környezeti terhelés csökkenése
    - 11.1.2. a környezetkárosító eljárások észlelésének gyors bejelentése
    - 11.1.3. a papírhasználat csökkenése

### e-szolgáltatások

1. a szolgáltatások minőségének javítása
2. időmegtakarítás
3. korlátlan hivatali „nyitvatartási idő”
4. kényelem
5. rugalmasság
6. személyre szabás (perszonalizáció)
7. korlátlan hivatali „nyitvatartási idő” (rendelkezésre állás a nap 24 órájában és a hét minden napján)
8. ügyfelek kiszolgálásának színvonala emelkedik

### e-közbeszerzés

1. költségmegtakarítás
  - 1.1. az állam számára
    - 1.1.1. beszerzési folyamatok menedzselési költségeinek csökkenése
    - 1.1.2. a folyamatok alacsonyabb költségei
    - 1.1.3. az alacsonyabb beszerzési árak
    - 1.1.4. a folyamatok átláthatósága
    - 1.1.5. a folyamatok követhetősége
  - 1.2. vállalatok számára
    - 1.2.1. alacsonyabb tranzakciós költségek
2. a korrupció csökken
3. időmegtakarítás
4. kényelem
5. rugalmasság
6. kis- és középvállalkozások marginalizálódása
7. központosítás

### e-demokrácia

1. az esélyegyenlőség növekedése, a lemaradók felzárkózásának elősegítése
2. bizalom erősödése
3. a demokrácia fejlődik
  - 3.1. a közügyekben a részvétel bővül
  - 3.2. a részvételi demokrácia kiteljesedik
4. partneri viszony lép az „alattvaló” állampolgár és a „hatóság” tekintélyelve helyébe

1. táblázat Az e-kormányzás lehetséges hatásai

zati fejlesztések ütemét. Az infrastruktúrára és a szolgáltatások elérhetőségére vonatkozó adatok valóban ígéretes fejlődésről tanúskodnak, de ez a fejlődés sokkal lassúbb és a felhasználók közömbösebbek mint várták. Jellemző, hogy az e-kormányzás értékelésének céljaira ma még az infrastruktúra színvonalmutatóival és az online szolgáltatások elérhetőségével „mérnek”. Az e-kormányzás fő területeinek fejlettségére vonatkozó általános értékelést a 2. táblázat mutatja be [1].

Az e-kormányzás előtt álló fontos „minőségi” feladat az igazgatási és a kormányzati folyamatok átszervezése (a vállalati szféra business process re-engineering-jéhez hasonlóan). Az e-kormányzást úgy „vezették be”, hogy az alapvető szervezeti struktúrák, szerep- és hatásköri megosztások változatlanok maradtak [3,8]. A kormányzati tevékenységek integrálásának ki kell terjednie:

- a szolgáltatások horizontális integrációjára (egy ablakos rendszer);
- a horizontális szolgáltatások integrációjára (személyazonossági okmányok, e-fizetés menedzselése stb.);
- a front-office-ok integrálására az összefüggő back office-okkal (a tevékenységek jellegéből eredően).

Az ENSZ 2003. évi, az összes tagállamra kiterjedő felmérésének eredményei szerint nagyon sok kormányzati portál mindössze információt tartalmaz. 2003-ban a világ országainak csak 14%-ában állt rendelkezésre az online konzultációs lehetőség és mindössze 9%-ában nyílt lehetőség bármely állampolgárnak a visszacsatolásra is a kormányzati honlapokon közzétett kormányzati politikával vagy tevékenységekkel kapcsolatban [3].

Az e-kormányzati programok kudarcai az alábbi tényezőkkel függnek össze:

a) Túl ambiciózus tervek, amelyeket a politikákat kidolgozók „visznek keresztül”, majd még ambiciózusabb projekteket generálnak.

b) A közzféra speciális voltát alábecsülik. A rugalmasság hiánya, a struktúrák komplexitása, az ösztönzés hiánya a hatékonyság javítása terén (az elért megtakarítások a következő évben a költségvetés csökkentéséhez vezetnek, csökkentik a közszolgáltatásban dolgozók motivációját stb.).

c) A politikai prioritások változhatnak a projekt megvalósításának időszakában.

d) Hiányzik a megfigyelés és értékelés, ami azt eredményezte hogy nincsenek megfelelő információk a fejlesztések általános hatásaira és a hatékonysági hatásokra vonatkozóan [1].

A negatív tényezők közül egy sem „technológia- vagy piacorientált”, az összes a projektek szervezeti és menedzsment feltételeivel, valamint a kormányzati környezet sajátos jellegzetességeivel „áll kapcsolatban”. A fejlődés legnagyobb akadálya az „adminisztráció” gondolkodása és merevsége. Az e-kormányzás nehezebb része vár megvalósításra: a kormányzati szektor szerkezeti és szervezeti átalakítása.

## Irodalom

- [1] Cattaneo, G.: Building government: European Regions alternative Strategies, Databank Consulting, 2003.  
www.europa.eu.int/information\_society
- [2] eDemocracy. Seminar Report. February 12 and 13, 2004. Brussels, www.europa.eu.int/information\_society
- [3] E-Government at the Crossroads. World Public Sector Report 2003. United Nations Economic and Social Affairs Dep. New York, 2003
- [4] Frigyesi Veronika: Globalizáció és versenyképesség, Valóság, 2000/3.
- [5] Hivatalos jelentés, adatszolgáltatás (magyar nyelvű), Magyar Inform. Stratégia Monitoring Jelentések, No.30, TÁRKI – IHM, 2004. január
- [6] Kanalas Imre: Az információs fejlettség területi különbségei Magyarországon, eVilág, 2003. október
- [7] Rechnitzer János: Az információs társadalom térformáló szerepe. eVilág, 2003. február
- [8] Stobbe, A.: E-government: large potential still to be tapped. Economics. Deutsche Bank Research. October 31, 2002.
- [9] Szentgyörgyi Zsuzsa: Az információs társadalom nagy kérdőjelei. eVilág, 2003. november
- [10] Ugrin Emese: Az e-közigazgatás funkcionális rendszere, eVilág, 2003. december

2. táblázat Az e-kormányzás fejlettségi szintje (Forrás: Databank Consulting, 2003.)

	fejlettségi szint	meghatározó intézményi szereplők	fő problémák
<b>e-szolgáltatások</b>	online rendelkezésre álló „egyszerű” szolgáltatások, melyek a horizontális integráció és a nagyobb interaktivitás irányába mozdulnak el	bottom up folyamat, melyet a helyhatóságok és helyi kormányzatok vezérelnek	kínálat és kereslet rossz illeszkedése
<b>e-közbeszerzés</b>	a központi rendszerek és platformok fokozatos bevezetése – a hatás még korlátozott	felülről lefelé irányuló folyamat, melyet a nemzeti vagy regionális hatóságok vezérelnek	ellenállás a helyi szereplők részéről, marginalizálódásának veszélye, a technológiai bezárkózás kockázata
<b>e-demokrácia</b>	pilot projektek – korai szakasz	kevert: egy részük nemzeti, egy részük helyi a politikai környezettől függően	változó kormányzati elkötelezettség, kockázat marginalizálódás a „teljesítményre” vonatkozó célok által