

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.¹

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,² s a

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

¹ The e-Government Imperative. OECD, 2002

² 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?³

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.

³ 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-beszerzései ösztönzik 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 lakosoknak 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 váljék.
- Az országos és helyi közügyekbe való belemélyedés 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 országnak 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 értékelné 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 fókuszcsoportos beszélgetés is hozzájárult a problémák feltáráshoz 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 törekvésként 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 kerekét”, 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 készség szint-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 szolgáltatások⁴ 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 mobiltelefonianak mint alternatív hozzáférési csatornának is.

⁴ 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 közzszféra nyújt a lakosságnak, a vállalatoknak, az intézményeknek és szervezeteknek, valamint magának a közigazgatásnak.

- *Szabványostani 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 többszortornás 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