

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.¹ A CISCO európai részlegének alelnöke, Thierry Drillon egy konferencián² kifejtett véleménye szerint a világ pénzügyi kiadásainak 30

¹ 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 adófizetőkre 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* projekt³ 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 Projectben⁴ 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.

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

³ Lásd <http://www.euser-eu.org/>

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

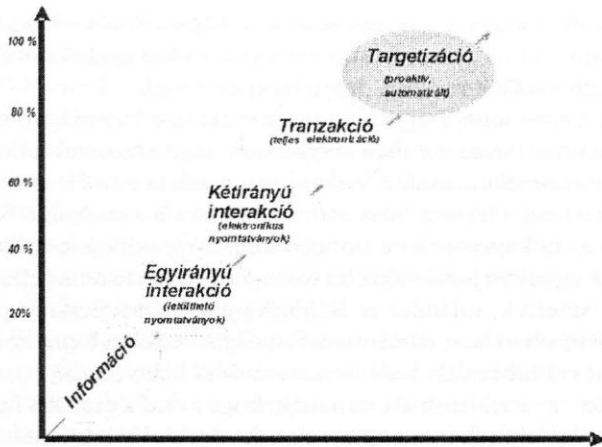
tásokat. Ma már a fő társadalmi kihívást az jelenti, hogy miként lehet az információs társadalom hétköznapi kulturális kereteit kiterjeszteni azokra is, akik ebből a szempontból pillanatnyilag meglehetősen nagy elszigeteltségben élnek.

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 Capgemini⁵ 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.

⁵ 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

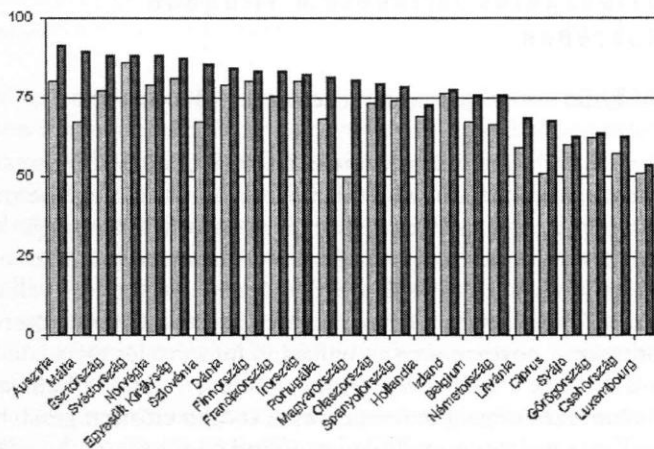
A 2006. év hangsúlyeltolódást hozott az Európai Unió e-közigazgatási politikájában: a racionalizálás, a szolgáltatóoldali folyamatok átalakítása, a páneurópai szolgáltatások kialakítása mellett az intelligens, személyre szabott, állampolgár-központú szolgáltatások biztosítása, az állampolgárok részéről 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 jelentés⁶ 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 Világgazdasági 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 – szorult a rangsorban. A régió országai között ismét Észtország végzett az élen, ezúttal Csehország és Szlovénia előtt.

⁶ 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. Lettorszáiban 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-alírási pont áll majd a szlovák állampolgárok rendelkezésére, ahol az e-alírási 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-köszolga” segíti a cseh polgárokat ügyesbajos dolgaik elintézésében a 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 színergiája:* 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 közszféra 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) 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 világossá 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 tévézést 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 portál⁷ 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 adóügyen-

⁷ Lásd <http://www.e.gov-goodpractice.eu/>

⁸ Lásd <http://www.wdco.org/>

legükbe, sőt beadott kérelmeik elbírálási folyamatát is nyomon követhetik. A brit Yorkshire önkormányzata pedig egy közösségi honlap⁸ 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 háttérében 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* projekt⁹ ad lehetőséget.

⁹ 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 főigazgatósa 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 „legroszszabb 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 reprezentatív 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.

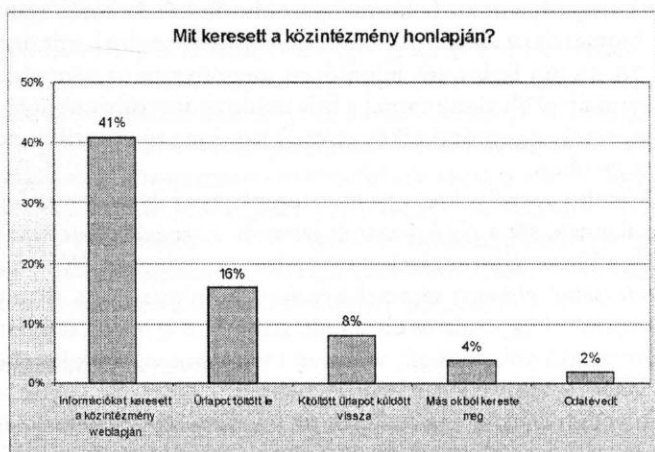
Az új biztonsági megoldás támogatottsága tagállamonként eltérő: míg Franciaországban az állampolgárok 92 százaléka bízik a technológiában, addig Csehországban ez az arány csak 67 százalékos.

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.



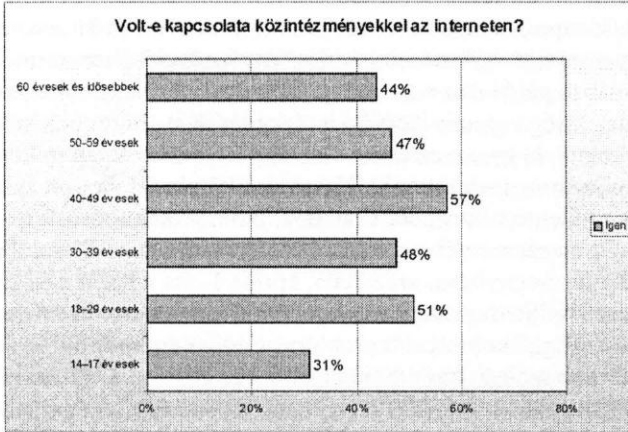
3. ábra

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 közigazgatással 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 közigazgatással – 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 közigazgatással.



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 kibújhatnak 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 elektronikusan 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 bástyaként 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 példákban ki-világlik, 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