

Budai Balázs – Gerencsér Balázs Szabolcs – Veszprémi Bernadett

A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai



A magyar közigazgatás
és közigazgatási jog általános tanai
X. kötet

Dialóg Campus

INSTITUTIONES ADMINISTRATIVAS

Budai Balázs – Gerencsér Balázs Szabolcs –
Veszprémi Bernadett
A DIGITÁLIS KOR HAZAI KÖZIGAZGATÁSI SPECIFIKUMAI

INSTITUTIONES ADMINISTRATIONIS
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG ÁLTALÁNOS TANAI
X. KÖTET

Sorozatszerkesztő:
Patyi András

Budai Balázs – Gerencsér Balázs Szabolcs –
Veszprémi Bernadett

A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

A kötetet lektorálta:
Dr. Tóth András

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© A szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

I. A KÖZIGAZGATÁS A DIGITÁLIS ÖKOSZISZTÉMÁBAN: E-KÖZIGAZGATÁS	13
1. Bevezetés	15
2. A digitális ökoszisztéma közigazgatás szempontjából meghatározó megatrendjei	17
3. Az információs társadalom	25
4. Közigazgatási elvárások a digitális ökoszisztémában	27
5. A digitális kori közigazgatás hazai specifikumai	31
Kérdések, feladatok	35
Felhasznált irodalom	36
II. AZ E-KÖZIGAZGATÁS SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE	37
1. Bevezetés	39
2. Az uniós szabályozási keret	41
2.1. eEurope-akciótervek	42
2.2. i2010 Stratégia	43
2.3. i2010 eGovernment cselekvési terv	45
2.4. eGovernment akcióterv (2011–2015): az intelligens, fenntartható és innovatív kormányzat szolgálatában	45
2.5. Európa 2020 stratégia	46
2.6. Az európai digitális menetrend	47
2.7. Granada Stratégia	48
2.8. Európai digitális egységes piaci stratégia	49
2.9. Uniós e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020)	49
2.10. Tallinni nyilatkozat az e-kormányzatról	50

3. Hazai infokommunikációs stratégiák és az e-közigazgatás keretszabályozása	53
3.1. Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS, 2003)	55
3.2. A Ket. e-ügyintézési rendelkezései	57
3.3. Nemzeti (lisszaboni) akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért (2005–2008)	58
3.4. Nemzeti Szélessávú Stratégia (2005–2013)	58
3.5. Az E-Közigazgatás 2010 Stratégia és Programterv (2008–2010)	59
3.6. Informatikai Átfogó Stratégia	59
3.7. Az Ekszt. szabályai	60
3.8. Digitális Megújulás Cselekvési Terv (2010–2014)	61
3.9. Magyar-program	61
3.10. A Ket. 2011-es módosítása	62
3.11. Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014–2020)	63
3.12. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)	64
3.13. Az Eüsztv. legújabb szabályozása	64
3.14. A 2016. évi CL. törvény (Ákr.)	65
Kérdések, feladatok	67
Felhasznált irodalom	68
III. E-KÖZIGAZGATÁS ÉS ÚJMÉDIA (FRONT OFFICE)	75
1. Bevezetés	77
2. A publikus, interneten futó hivatali portálok és kapcsolódó szolgáltatásaik	81
2.1. Portálgenerációk	81
2.1.1. Első generáció	81
2.1.2. Második generáció	82
2.1.3. Harmadik generáció	83
2.1.4. Negyedik generáció	83

TARTALOM

2.2. Technikai és tartalmi követelmények	84
2.3. Háromdimenziós internet	87
3. Közösségi portálok elérhető hivatali terek	89
3.1. A közösségi médiumok típusai	89
3.2. A közösségi tér alternatív jellege	94
3.3. A közösségi média funkciói, előnyei	96
3.4. Stratégiai kérdések	101
3.5. Úttörő megoldások	107
3.6. A közösségi tér használatával kapcsolatos közigazgatási feladatok, kihívások	114
4. Mobilapplikációk	119
5. Számítógéppel támogatott CRM-rendszerek (contact centerek)	123
6. DiTV-terek	127
Kérdések, feladatok	129
Felhasznált irodalom	130
IV. A HAZAI E-KÖZIGAZGATÁS SZOLGÁLTATÁSI STRUKTÚRÁJA ÉS PILLÉREI: A SZEÜSZ-ÖK ÉS A KEÜSZ-ÖK	137
1. Bevezetés	139
2. Az elektronikus közigazgatási hatósági eljárás szolgáltatási struktúrája	141
3. Szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ-ök)	149
4. Központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások (KEÜSZ-ök)	155
Kérdések, feladatok	159
Felhasznált irodalom	160

V. A KÖZIGAZGATÁS ADATKEZELÉSE	165
1. Adatkezelés – adatvédelem	167
1.1. A közigazgatás információigénye	167
1.2. A közigazgatásra vonatkozó adatvédelmi szabályok	168
1.2.1. Az Alaptörvény adatvédelmi rendelkezései	168
1.2.2. Az információszabadság egyes alapelvei	170
2. Nyilvántartások a közigazgatásban	173
2.1. Állami adatgyűjtés és információs rendszerek	173
2.1.1. Az állami adatgyűjtés két fő fajtája	173
2.1.2. A nyilvántartások jellemzői	173
2.1.3. Az állami nyilvántartásokhoz fűzött elvárások, kötelezettségek	175
2.1.4. Az információs rendszerek követelményei	176
2.1.5. A nyilvántartások alaptípusai	177
2.2. Állami nyilvántartások	178
2.2.1. Általános jellemzők	178
2.2.2. Magyary-féle nyilvántartási tipológia	180
2.2.3. A nyilvántartás tárgya szerint	180
2.2.4. A nyilvántartást vezető szerv szerint	181
2.2.5. Jogi hatás szerint	185
2.2.6. Hozzáférhetőség szerint	186
2.2.7. Felhasználhatóság szerint	186
2.2.8. A jogviszony formája szerint	188
2.3. Igazgatási nyilvántartások	189
2.4. A közhitelesség problematikája	191
2.5. Szabályozási (szabályozatlansági) sajátosságok	195
2.5.1. Nincs nyilvántartási kódex	195
2.5.2. Interoperabilitás	196
3. A statisztikai tevékenység mint az állami adatkezelés részterülete	199
3.1. A statisztika célja, feladata	199
3.2. A Statisztikai Szolgálat, a KSH és az Eurostat	200
3.3. A statisztikai adatszolgáltatás	203

4. Adatpolitika, nemzeti adatvagyon, adatok újrahasonosítása	205
4.1. Egy dinamikuson fejlődő, új világkép fogalomrendszer	205
4.1.1. Út az adatok megtermelésétől az újrahasonosításig	205
4.1.2. A nemzeti adatpolitika	209
4.2. Az uniós szabályozás	211
4.2.1. A közadatok újrahasonosítása (PSI-irányelv)	211
4.2.2. A téradatrendszerek (az INSPIRE-irányelv)	212
4.3. Hazai szabályozás és megfeleltetés	213
4.3.1. A közadattörvény	213
4.3.2. A közadatok újrahasonosításának alapelvei	215
4.3.3. Az újrahasonosítás szabályozott kérdései	216
4.3.4. Eltérő gyakorlatok	217
Kérdések, feladatok	219
Felhasznált irodalom	220
VI. A NYÍLT KORMÁNYZAT E-KÖZIGAZGATÁSI HÁTTERE	225
1. A nyílt kormányzat fogalma, elvei, helye a kormányzással összefüggő diskurzusban	227
1.1. Átláthatóság	230
1.2. Nyitott döntési mechanizmusok, részvétel	231
1.3. Együttműködés	233
1.4. Nyílt eszközök és szolgáltatások	235
1.5. Nyílt kormányzati adatok – információszabadság	237
1.6. Adatpolitika	237
1.7. Közadatok újrahasonosítása	238
1.8. Adatvédelem, adatbiztonság (információvédelem, információbiztonság)	242
2. A nyílt kormányzat érettségi szintjei	245
3. Az első, meghatározó nyílt kormányzati kezdeményezések	251

4. Adatpolitika és nyílt kormányzás Magyarországon az elmúlt húsz évben	259
4.1. Központi közigazgatás	259
4.2. Önkormányzati igazgatás	265
5. A nyílt kormányzat mérése	269
5.1. Open Data Barometer	269
5.2. OECD Open Government Data	273
5.3. Global Open Data Index (GODI)	276
5.4. Az EU nyíltadatérettségi mérése	278
5.5. Egyéb indexek	281
6. Kihívások	283
Kérdések, feladatok	285
Felhasznált irodalom	286
VII. A TUDÁSKORMÁNYZÁS	293
1. Tudáskormányzás: a fogalom tartalma napjainkban	295
2. Tudáshálózatok, tudásterek, tudásközösségek: tudáskezelő struktúrák a közigazgatás szolgálatában	297
2.1. Tudástípusok és menedzselésük	297
2.2. Tudáshálózatok, tudásterek, tudásközösségek	303
2.3. A tudásmenedzsment technikai háttere	305
3. Tudásbázisok a közigazgatásban	307
4. Okoskormányzás, okosönkormányzás	309
Kérdések, feladatok	315
Felhasznált irodalom	316
VIII. AZ E-KÖZIGAZGATÁS NEMZETKÖZI ÉS HAZAI STAKEHOLDEREI ÉS INTÉZMÉNYEI	317
1. Az e-közigazgatást érintő nemzetközi intézmények	319
2. Az e-közigazgatás hazai stakeholderei	323
Kérdések, feladatok	335
Felhasznált irodalom	336

IX. AZ E-KÖZIGAZGATÁS LEGNAGYOBB KIHÍVÁSAI	341
1. Technológiai kihívások	343
1.1. A hivatali informatika üzemeltetésének trendjei	343
1.1.1. Kiszervezés	346
1.1.2. Felhőalapú szolgáltatások és szolgáltatási modellek	347
1.1.3. Felhőalapú közigazgatási szolgáltatások a gyakorlatban	354
1.2. A szoftverek és alkalmazások menedzselésének aktuális kérdései	362
1.3. A BI/big data jelentősége, kihívásai	369
1.4. Blockchain a közigazgatásban?	373
1.5. Az információbiztonság, az incidenskezelés és az információs hadviselés jelentősége	378
1.5.1. Információs hadviselés	378
1.5.2. Incidenskezelés, adatbiztonság	382
2. Jogi kihívások	389
2.1. A jogi szabályozás tartóssága, megismerhetősége	390
2.2. A szabályozatlan területek szabályozásának tétje (dark web, deep web)	393
2.3. A jogszabályok érvényesülése	396
2.4. Az alternatív jogi szabályozás (ön- és társszabályozás) alkalmazhatósága	398
3. Szervezeti kihívások	403
3.1. Szervezeti mobilitásmenedzsment (ByOD, Hot desk)	403
3.1.1. ByOD	405
3.2. Virtuális hivatalok, rugalmas munkavégzés	410
3.2.1. Személyi feltételek	414
3.2.2. Infrastrukturális feltételek	414
3.2.3. Szervezeti feltételek	414
3.2.4. Kulturális feltételek	415
3.2.5. Általános társadalmi és gazdasági feltételek	416
3.3. Élethosszig tartó kompetenciafejlesztés	416

4. Gazdasági kihívások	425
4.1. Kiemelt teljesítménymutatók (KPI)	431
4.2. Fedezetipont-elemzés (Break-even Analysis, BA)	433
4.3. Nettó jelenérték (Net Present Value, NPV)	434
4.4. Beruházások megtérülése (Return of Investment, ROI)	435
4.5. Költség-haszon elemzés (Cost-Benefit Analysis, CBA)	435
4.6. Költséghatékonyság-elemzés (Cost-effectiveness Analysis, CEA)	437
4.7. Értékelemzés Value Analysis, VA)	437
4.8. A birtoklás teljes költsége (Total Cost of Ownership, TCO)	438
4.9. Humántőke-elemzés	439
Kérdések, feladatok	441
Felhasznált irodalom	443

I.
A KÖZIGAZGATÁS A DIGITÁLIS
ÖKOSZISZTÉMÁBAN:
E-KÖZIGAZGATÁS

1. BEVEZETÉS

A társadalom alrendszerei – így a közigazgatás is – egyre több terület kölcsönhatásának köszönhetően **dinamikusan változnak**. E kölcsönhatások napjainkban nagy amplitúdójú hullámokat vernek, és **évtizedes, évszázados beidegződéseket, működési rutinokat, törvényszerűségeket borítanak meg**.

Az egyik ilyen hatás, hogy megváltoztak a közigazgatás célközönségének **információs szokásai** (lásd: információs társadalom), majd később **infokommunikációs eszköz-használata** is. Mindez befolyásolja a közigazgatás működését (mind az elvi elvárások, mind a gyakorlat tekintetében). Ha csak a közvetlen hatásokat nézzük, az alkalmazott kommunikációs formák, eszközök, az ezekhez szükséges tudás az ügyfél és az ügyintéző oldalán is azonnali hatással járnak. Hogy mást ne mondjunk, a(z info)kommunikáció eszközei hozzák előtérbe a **participáció** és a **nyílt kormányzat** közigazgatási vonatkozásait (lásd e könyv VI. fejezetét).

Miután minden információ kontrollfunkciót is ellát, keretet szab viselkedésünknek, cselekvéseinknek, szokásainknak, intézményeinknek, társadalmi rendszerünknek (és alrendszereinek), ezért az információk áramlásának, feldolgozásának, tudásteremtésének az olyan látványos fordulópontjai, mint amelyeket napjainkban átélünk, James Beniger kifejezésével élve úgynevezett „**kontrollforradalmat**” idéznek elő. Ezek a kontrollválságok az információterjedés és tudásgenerálás innovációi miatt egyre hamarabb bekövetkeznek, egyre gyakrabban alakítják át a társadalom alrendszereinek működését. Ez vezetett az ipari forradalomhoz, majd napjaink posztindusztriális jelenéhez.¹

¹ BENIGER, James R. (2004): *Az irányítás forradalma*. Budapest, Gondolat Kiadó – Infonia Kiadó.

Ilyen kontrollkrízist jelentett a számítógép megjelenése, majd a világháló üzembe lépése (és talán ilyen kontrollkrízist jelent ma a blokklánc-technológia is).

A világháló felerősíti azokat a hosszú távon (5-10-15 éves időhorizonton) ható, az élet szinte minden színterét befolyásoló, önmagukban is ezer szállal egymáshoz kapcsolódó globális trendkötegeket, amelyek életterünk kereteit, működési pilléreit adják. Ezeket a ma már megatrendnek hívott jelenségegyütteseket tehetjük felelőssé azért a kontrollválságért, amelyek társadalmunk alrendszerének működését forradalmian átalakítják.

2. A DIGITÁLIS ÖKOSZISZTÉMA KÖZIGAZGATÁS SZEMPONTJÁBÓL MEGHATÁROZÓ MEGATRENDJEI

1. **Globalizáció:** Az internet összefüggésében az egyik legalapvetőbb és legegységesebb trend maga a globalizáció. A globalizáció olyan világszintű egységesebb folyamat, amelyben a világ országainak gazdasága, társadalma, kultúrája, politikája és igazgatása közelít egymáshoz. A globalizációs folyamatokhoz az információs infrastruktúrák adják az alapot, ezek növelik az egyébként távolsági akadályok miatt lassú folyamatok intenzitását úgy, hogy valós idejű kapcsolatok szintjére emelik azokat. Globalizációt mutat az is, hogy egyre több világszervezet jön létre, amely átfogja az élet valamennyi színterét – a kultúrától a sporton keresztül az egészségügyig –, szupranacionális szervezetek biztosítják a társadalmi együttélés nemzetközi garanciáit. (A globalizáció számos pozitív és negatív következményét látjuk, amelyeket egymással szembeállítva bizonytalanodhatunk el igazán a jelenség valódi megítélésében – például komparatív előnyök elmélete versus nemzetközi és országokon belüli jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése, kulturális sokszínűség versus kulturális homogenizálódás, identitások eltűnése, keveredése versus identitások megőrzésének egyszerűbbé válása.)
2. **Digitalizáció:** A digitalizáció az analóg vagy offline termékek és folyamatok, struktúrák transzformációja, amelynek során egy fizikai mennyiséget számítógéppel feldolgozható állapotba hozunk, ezáltal hatékonyabb, könnyebben hozzáférhető, optimális megoldások születnek. A digitalizáció lehetővé teszi valamennyi input (például szöveg, kép, hang) digitális térbe helyezését,

ezen keresztül megváltoztatja az értékteremtést, új irányt szab valamennyi szervezet működésének. A hálózatosodás e folyamatokat katalizálja, így új termékek, új szolgáltatások, új üzleti modellek jönnek létre, amelyek magukkal rántják a szervezet kultúráját és működését. (E jelenséget Ipar 4.0-nak is hívják.) A digitalizáció hátulütője, hogy nő a digitalizált adatokkal való visszaéléseknek, a digitalizált adatok manipulálásának veszélye.

3. **„Big data”**: A big data, avagy nagyadat kifejezés azt a jelenséget fedi, amikor a szervezet által kezelendő adatok (mennyiségben, időben, szükséges forrásgyűjtésben stb.) meghaladják a szervezet hagyományos adatbázis-tárolási vagy -feldolgozási képességét. A közigazgatásban – amely hagyományosan gyakran több adatot kezel, mint amennyivel elbír – e jelenség hatványozottan érvényesül. A big data-ra kapcsolódó területek egyre szofisztikáltabbak. Önálló és egyre növekvő piacot nyert az adatértéklánc valamennyi területe: az adat-előállítás, az adattovábbítás, az adattárolás, valamint az adatelemzés és -feldolgozás (illetve az ezekre épülő további szolgáltatások). (Bővebben lásd az V. és a IX. fejezet vonatkozó részeit.)
4. **Dolgok internete (Internet of Things, IoT)**: A dolgok internete a fizikai eszközök hálózatba kötését (és az információáramlást) biztosítja. Bár fizikai eszközeink közül ma még csak egy-kettő csatlakozik az internetre, ahol információt ad magáról, vagy kapcsolatba kerül más eszközökkel és személyekkel (ezeket ma okoseszközöknek hívjuk), de képzeljük el, mennyi információ keletkezik akkor, ha ezek száma nagyságrendekkel nő!² Mennyiben válik gazdaságosabbá a termelés? Mennyivel rövidül és alakul át az értéklánc? Mennyivel lesz gyorsabb a termelés? Mennyivel lesznek testreszabottabbak és gyorsabbak a szolgáltatások? Mennyivel kevesebb élől munkára lesz szükség? Mennyire

² 2020-ra 26 milliárdra becsülik az internetet elérő eszközök számát.

tolódik el a foglalkoztatási szerkezet az információ- és tudásintenzív munkakörök felé? Milyen más szerep jut az embereknek (jut-e egyáltalán érdemi szerep, vagy szabadidős társadalmakká alakulunk)? És nem utolsósorban: milyen feladatok hárulnak majd a közigazgatásra a társadalmi keretek biztosítása során a hálózati hiperintelligencia exponenciális duzzadásával? Kétségtelenül látszik, hogy ezek a jelenségek teljesen átírhatják a társadalom struktúráit, működési mechanizmusait.

5. **Automatizáció/mesterséges intelligencia:** Az infokommunikációs eszközök a mesterséges intelligencia alkalmazásával olyan technológiák üzemeltetésére képesek, amelyek átalakítják a folyamatokat, a szükséges munkaerő mennyiségét, típusát. Az e munkafolyamatokat automatizáló (robotizáló) szoftverek emberi tevékenységeket imitálnak, kontrollált működésűek, 0–24-es működést tesznek lehetővé minimális hibarárával. Az automatizáció és az IoT találkozása az autonóm és úgynevezett kiberfizikai (vagy félautomata) eszközök elterjedéséhez vezethet. (Az automatizált folyamatok kialakításának kedveznek a minél nagyobb esetszámmal előforduló, ismétlődő, sztenderdizált folyamatok, amelyek lépései algoritmizálhatók.) Jelenleg már sok helyen az az alapértelmezett, hogy a valós folyamatokat virtuálisan leképezik, és így az automatizált folyamatokat távolról lehet követni úgy, hogy azokat interaktív beavatkozási pontokkal bárkikor el lehessen téríteni az előírt protokolltól. Az automatizáció, az egyik legrégebb óta tartó megatrend a folyamatok alacsonyabb költségét és nagyobb gyorsaságát eredményezi.
6. **Blokklánc:** A blockchain (avagy blokklánc) egy olyan kriptográfiai módszerekkel támogatott, decentralizált informatikai hálózat, amelynek egyenrangú végpontjai közvetlenül (és hitelesítve) kommunikálnak egymással, kiemelt központi csomópont nélkül. E megoldás alapjait az úgynevezett peer-to-peer (avagy P2P) típusú hálózatok jelentették (például BitTorrent, Skype).

E technológia alapjaiban rengethet meg társadalmi formációkat és hierarchiákat, mert pontosan azokat a közegeket, közvetítőket és struktúrákat teszi feleslegessé, amelyek jelen társadalmunk fontos építőkövei. Miután megtizedeli a közvetítőket, a gazdaság nagy részét adó szolgáltató szektort fenekestül felforgathatja. Nem véletlenül hívják ezt a technológiát (is)³ web 3.0-nak, hiszen a webes tevékenységek új generációját hozza el. (Erről a IX. fejezetben írunk részletesebben.)

7. **Kommerzializáció:** Az internet gazdasági jelentősége folyamatosan növekszik, amit egyre több vállalat fel is ismert, ezáltal az internet mára önálló gazdasági térré alakult át. Az internetes kereskedelem és szolgáltatások fénykorukat élik, azonban a fogyasztók (és a gazdasági szereplők) érdekeinek védelme érdekében a hagyományos piaci szabályozást meg kell feleltetni az új tendenciáknak is.
8. **Mobilizáció:** Az infokommunikációs eszközök terjedésével, tudásuk növekedésével a virtuális világ könnyebb elérhetősége jár. A folyamatos jelenlét egyre több és egyszerűbb lehetőséget (így terméket és szolgáltatást) biztosít a térben és időben függetlenül történő online tevékenységre. A tér és idő új dimenziói felülírják a fizikai korlátokat. Ám nemcsak új lehetőségeket kínálnak, de roncsolhatják is személyes kapcsolatokat, a magánszférát, a valódi tér- és időérzékelést.
9. **Virtualizáció:** A virtualizáció egyrészt a hálózatok virtualizációját jelenti (a jelenlegi trendek alapján szándékalapú hálózati működéssel), azaz a fizikai hálózatokat felhő- és kódalapú hálózatokra cserélik, ahol igény szerint érheti el mindenki a megfelelő adatokat, szolgáltatásokat (és használat alapján fizethet értük). Másrészt e szolgáltatások között is egyre több használ mesterséges intelligenciát és nagyadathalmazt, így például a vir-

³ Web 3.0-nak eredetileg a szemantikus webet hívták, amely az adatok újrahasznosításán alapul.

tuális asszisztenciára épülő szolgáltatások felfutása is várható, ami a munkaerőpiac felbolydulását eredményezheti.

10. **Perszonalizáció:** A perszonalizáció a termékek és szolgáltatások az egyén személyiségének, preferenciáinak megfelelő testreszabása az online fellelhető adatai vagy korábbi interakciói alapján. A korszerű salesmódszerek ma már nem kerülhetik meg a személyre szabott megoldásokat, hiszen ezekkel lehet eredményesen megszólítani a potenciális vevőt, és értékesíteni termékeiket, szolgáltatásaikat.
11. **Vizualizáció:** Az egyre nagyobb adatmennyiség (big data), valamint az állampolgárok egyre gyorsabb életritmusa és egyre nagyobb információéhsége a könnyen feldolgozható információk irányába mutat. Az információk könnyű befogadhatóságáért az infografika – mint az információs írástudás egyik új eleme – felel. Az infografika azontúl, hogy jól láthatóvá, befogadhatóvá sűríti az információkat, azokat új minőségben, esetleg más összefüggésben is képes prezentálni.
12. **Digitális egyenlőtlenség:** Az infokommunikációs technológiákat és szolgáltatásokat elérők, használók és az ebben akadályozottak közötti távolság újratermeli és tovább mélyíti a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ez számos dimenzió mentén kialakulhat:
 - a) *Életkori sík:* korosztályi lejtő a fiatal és idősebb felhasználók között (lásd lejjebb).
 - b) *Földrajzi sík:* az eszközök terjedésének törvényszerűségi sorrendje (főváros, megyeszékhelyek, nagyobb települések, kisebb települések, szórványok). Ez utóbbiak néha teljesen kiszorulnak, vagy csak jelentős fáziskéséssel kapcsolódnak be. (Az információs társadalmak és az urbanizálódási folyamat későbbi fázisai – például szuburbanizáció, dezurbanizáció, végül a reurbanizáció – átalakíthatják a földrajzi törés képét.)

- c) *Anyagi-egzisztenciális sík*: törés azok között, akik megengedhetik maguknak e technológiákat, és akik nem.
- d) *Végzettségi sík*: törés a magasabb végzettségűek és az alacsonyabb végzettségűek között.
- e) *Ismereti sík*: törés az írástudó és az írástudás valamely formájának hiányával küzdők között.
- f) *Családi háttérben mutatkozó sík*: mintakövetés (a használati arány nagyságrendekkel nagyobb azon gyermekeknél, akiknek szülei is használják e technológiákat, eszközöket).
- g) *Nyelvismereti sík*: az IKT-eszközökön futó tartalmak sok esetben idegen (angol) nyelv ismeretét feltételezik, ennek hiánya elzárja a tartalmat a felhasználó elől.
- h) *Munkahelyi sík*: törés azok között, akiknek a munkájához feltétlenül szükséges, és akiknek nem szükséges az IKT.
- i) *Tájékozottsági (igényhiányból fakadó) sík*: szakadék jön létre azok számára, akik, bár a fenti kategóriákba nem feltétlenül esnek bele, de nem ismerik fel a használatból származó előnyöket.
- j) *Fogyatékkal élők síkja*: a fogyatékek jellegétől és mértékétől függően esélytelenné válhat az IKT használata.
- k) *Etnikai sík*: a roma népesség iskolázottságát, munkaerőpiaci helyzetét és más társadalmi státuszát tekintve is a leghátrányosabb helyzetű magyarországi kisebbség. A számukra elérhető infokommunikációs infrastruktúra a közösségi helyekre, kisebbségi önkormányzati irodákra és iskolákra korlátozódik.⁴

A dimenziók legtöbbször együttesen jelentkeznek, így halmozottan hátrányos státuszt eredményeznek. Ezáltal a társadalomban az IKT-t el nem érők és azt nem használók (vagy érdemben nem használják, azaz információs írástudatlanok)

⁴ BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó. 79–81.

között egyre élesebben körvonalazható szegregált csoportok alakulnak ki, amelyek egyre kevésbé tudják kiaknázni a digitális ökoszisztéma előnyeit, így annak veszteseivé, leszakadó rétegeivé válnak.

13. **Töredékesség:** Az internet strukturátlansága (vagy töredékes strukturája) kivétel az élet valamennyi területére. Egyre több az önszerveződő, tervezetlen, szerkezet és konstruktőr nélküli kezdeményezés, amelyhez bárki szabadon hozzátehet, amelyet bárki megváltoztathat, amelyből bárki elvehet. Tudásunk is egyre kevésbé strukturált és mély: gyakori az úgynevezett „morzsatudás”, a töredékinformációkra épülő, irracionális jellegű döntés, a felszínes, sekélyes tudás. Ez a strukturátlanság megjelenik a társadalomban is, például eltolódnak, elmosódnak a generációs határok: örök gyerekek, örök fiatalok, szinglik keresik az örök fiatalság titkát, töredékes és újraegyesült (patchwork)családok alakulnak ki, így az identitások is töredékes (multi)identitássá változnak. E jelenségek komoly demográfiai kihívásokat jelentenek a fejlett világban.
14. **Újraértelmezett munka:** A technológia fejlődése, a gazdaság strukturájának átalakulása megváltoztatta és megváltoztatja a munkavégzést, valamint az ezekhez szükséges kompetenciákat. Újabb és újabb munkajogi formák, tevékenységek, a munkavégzés helyét és idejét a szükséglethez (például a munkavállalók mobilitásához és rugalmasságához) igazító megoldások illeszkednek az újabb generációk elvárásaihoz. (Lásd a szervezeti kihívásokról szóló részt.)
15. **Közösségek hatalma:** A fenti megatrendek magukkal hozzák a hálózatosodás egyszerűbbé válását, új virtuális és valós közösségek létrejöttét. Személyek, szervezetek, cégek kapcsolódhatnak egymással, és új minőségeket hoznak így létre. Ezért beszélhetünk „joined-up” és „mashed-up” kormányzásról, amelynél a szervezési folyamat a tudás különböző formáira érzékeny.

A magas szintű szakértelem és a tudás a probléma köré gyűlik, így adva rá adekvát megoldást. E működésben a nyilvánosság, a közös gondolkodás, az emberközpontú és nem pedig az intézményközpontú logika uralkodik. A kapcsolatokra a közvetlenség jellemző, nem pedig az intézmények szövevényes közvetítő hálózata.

Kétségtelen, hogy e trendek megváltoztatnak korábbi léptékeket, sebességeket, és ezek valóban egyensúlyzavarokat okoznak. De hogy hová vezetnek ezek a megatrendek, azt nem tudhatjuk előre. A Z. Karvalics László által posztbürokratikus kontrollnak, illetve izokratikus kontrollnak hívott jövőképek elemei közül többnek a csíráit már most is láthatjuk. Azonban ezek kifejlődése vagy erősödésének mértéke még eshetőleges. **E jelenségek alkotják a digitális ökoszisztémát, amelyben a digitális állam és a digitális gazdaság szoros kölcsönhatásban áll.** A digitális ökoszisztéma egyik-másik hajtását még meg tudja akadályozni a régi struktúrák ága (lásd például a megosztáson alapuló gazdaság [Airbnb, Uber stb.] anakronisztikus kormányzati korlátozását néhány tagállamban vagy az alternatív fizetőeszközökkel [altcoinokkal] való kereskedést). Nem tudjuk, hogy mi és mikor hozza meg azt az áttörést, amely teljesen átalakítja a társadalom rendszereit. Illetve azt sem látjuk előre, hogy ez az áttörés forradalmi lesz-e, vagy szerves változás várható. Ha forradalmi lesz, nem tudjuk, hogy mekkora pusztítást végez, mielőtt építeni fog. Csak azt tudhatjuk biztosan, hogy nagy változás kapujában állunk, és ebben a közigazgatás fokozottan érintett. E globális változás nyertesei azok az államok és közösségek lesznek, amelyekben az adaptációs intelligencia magas: ahol felismerik, hogy az állampolgár a változáshoz való alkalmazkodást lehetővé tevő tudásvagyron hordozója, így a kormányzat elsődleges feladata az állampolgárok számának és minőségének javítása, valamint védelme (így egy jól reagáló kormányzatban meglepő stratégiai túlsúlyt kap az oktatásügy és az egészségügy a tárcák sorában).

3. AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM

Azt a társadalmi formációt, ahol e megatrendek megvalósulnak, **információs társadalomnak** hívjuk. Miután a társadalmak információs társadalommá fejlődése domináns tendencia, így itt e fogalom közelítő definícióját közöljük:

„Az információs társadalom olyan új társadalmi együttélési forma, melynek során – napjainkban – az infokommunikációs eszközök, az eszközökhöz rendelt tartalom, az ezeket működtetni képes ismeret olyan tudást, majd innovációt generál, mely katalizálja és újraszervezi a gazdasági-társadalmi és kulturális folyamatokat (a társadalmi egyenlőtlenségek sajnálatos újratermelése mellett), s ezekhez új tartalmi és formai szabályozást és igazgatást (gyakori, dinamikus korrekcióval) követel. A valamennyi szférát érintő átalakulásban a közigazgatás elé támasztott kihívásokat az e-közigazgatás tágan értelmezett eszközrendszere (szervezési-vezetési módszerei, technológiai megoldásai, jogi szabályozása) oldja meg, új alapokra helyezve a közigazgatást. Ezáltal a társadalmi paradigmaváltást közigazgatási paradigmadiffundálás kíséri.”⁵

Látható tehát, hogy az e-közigazgatás értelmezési tartománya, megvalósulási színtere az információs társadalom.

A technológiai megközelítések az információs társadalom kiépülését a technológia fejlődésével állítják párhuzamba (egyre több, sokfélebb, komplexebb eszköz egyre gyorsabb fejlődése). A **technológiai fejlődés** (az információtárolás és -kezelés fejlődése, a kommunikáció

⁵ BUDAI Balázs (2009): *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 85.

globálissá válása) **következtében az információs társadalmakban olyan feladatok végezhetőek el, amelyek korábban lehetetlenek lettek volna. Ez a mögötte álló alkalmazkodási kényszer miatt⁶ gyökeres társadalmi átrendeződéssel jár.**

⁶ A legújabb technológiák elmulasztása gyakran az egyének frusztrációjához vezet. Ezt hívják FOMO-jelenségnek (fear of missing out – a lemaradástól való félelem). Az alkalmazkodás így gyakran kényszerből történik.

4. KÖZIGAZGATÁSI ELVÁRÁSOK A DIGITÁLIS ÖKOSZISZTÉMÁBAN

A bemutatott megatrendekből és információs társadalmi kontextusukból vezethető le, hogy a kormányok és közigazgatásaik előtt álló kihívások és problémák egyre szaporodnak. Ráadásul e dinamikus változások miatt a kormányoknak rendszeresen újra kell vizsgálniuk kormányzati megközelítéseiket, stratégiáikat, hogy e digitális technológiákat integrálhassák, és a modernizációs törekvésekhez igazíthassák azokat. A digitális ökoszisztémába való gyors és sikeres áttérés meg-
hiúsulása rossz és drága szolgáltatásokat, anakronisztikus, sérülékeny és nem megbízható közigazgatást eredményez, ami a gazdasági teljesítményt is visszafogja.

E digitális ökoszisztémában **digitális kormányzat** valósul meg: az értékteremtő folyamatok jellemzik a közigazgatás működését, a kormányzati szereplők támaszkodnak a vállalkozásokra, a civilekre, a tudományos szférára, megosztják velük az értékteremtéshez szükséges adatokat, így számos szolgáltatást és tartalmat egymás közreműködésével állítanak elő.

Az OECD nem véletlenül fogalmazta meg ajánlásait 2014-ben a digitális kormányzati működésekkel kapcsolatban. Elvárásai között hangsúlyt kapott:

- a kormányzati folyamatok és műveletek **nyitottságának** és nagyobb **átláthatóságának**, **elszámoltathatóságának** biztosítása,
- a digitális megosztottság és a **digitális kirekesztés mérséklése** (technológiai infrastruktúra és tudás biztosításával).
- a köz-, a magánszféra és a civil társadalom érdekeltjeinek **bevonása** a politikai döntéshozatalba, a közszolgálati tervezésbe és végrehajtásba, illetve **részvételük** ösztönzése (az erre vonatkozó

közösségi platformok használata, az ezt támogató üzleti modellek kimunkálása),

- **adatközpontú kultúra létrehozása** az állami szektorban, valamint az ehhez szükséges (big data) keretrendszerek és folyamatok kidolgozása, illetve az erre vonatkozó adatfelhasználási kockázatok kezelése,
- megfelelő **biztonsági intézkedések** kidolgozása a kormányzati szolgáltatásokkal kapcsolatos bizalom növelése érdekében,
- **a digitális technológiák következetes használata** a szakpolitikai területeken és kormányzati szinteken,
- **digitális stratégiák**, valamint **hatékony szervezeti és irányítási keretek létrehozása** a digitális stratégia végrehajtása érdekében (felelősségi viszonyok, értékelési és mérési keretek megteremtése stb.),
- az általános és ágazatspecifikus **jogi és szabályozási keretek** kialakítása (illetve felülvizsgálata) a digitális működés érdekében.⁷

Emellett persze érvényes az e-közigazgatás elvárásrendszere is, amelyben a közigazgatás a közszféra kapcsolatrendszerének **tudásalapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újrászervezését** valósítja meg az infokommunikációs technológiai alkalmazások közműszerű használata révén. Az elvárások a hivatalok belső (back office) és külső (front office) részeire egyaránt kiterjednek.

Tehát a **közigazgatás történetének talán legdrámaibb átalakulásán megy keresztül**, hiszen nemcsak az a kérdés, hogy milyen **technológiával** dolgozzon (mint az írásbeliség kialakulásánál), hanem az is kérdés, hogy **mit, hogyan, kinek, kivel** hajtson végre.

⁷ *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* (2014). OECD Public Governance and Territorial Development Directorate. Forrás: www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

A digitális ökoszisztéma sajátosságánál fogva egy agilis közigazgatás dinamikus gazdasági környezetet eredményez. **A közigazgatás hatékonysága**, amely a hatékonyabb munkaszervezésen, egyszerűsödő adminisztráción, kisebb kollektíván keresztül növekszik, **egyre mérséklődő államgépezeti kiadást eredményezhet**. A kisebb és olcsóbb állam makrogazdasági sikereket is elkönnyvelhet: egyre kisebb adminisztrációs kötelezettséget, kisebb adóterheket, hatékonyabb újraelosztási rendszert, élhetőbb államot hoz létre.

Az automatizált és követhető folyamatok okozta átláthatóság és elszámolhatóság erősödésével a kormányzat szavahihetősége nő, csökken a korrupció, így e folyamatok stabilizálóan hatnak a gazdaságra.

Az egyre több és egyre jobb szolgáltatás az ügyfeleket az infokommunikációs technológiák használatához szükséges ismeretek elsajátítására ösztönzi. Az információs írástudás és műveltség növekedése kedvezően hat az e-gazdaságra is. Az egyre kedvezőbb felhasználói attitűd növeli az IKT-fogyasztás mértékét, ami az IKT-ipart pozitívan befolyásolja.

5. A DIGITÁLIS KORI KÖZIGAZGATÁS HAZAI SPECIFIKUMAI

Hazánk közigazgatását három nagyobb és több kisebb szorítóerő tereli a kötelező fejlesztés erősen korlátozott pályájára. **Szorítóerőnek nevezünk minden olyan erőt, amely a közigazgatást megújulásra kényszeríti.** Ezek olyan erők, amelyek nyomást gyakorolnak a közigazgatásra: kötött pályára kényszerítik, ahol elsőként a szorításból való kiszabadulás vezethet a túléléshez. Ellenkező esetben a szorítóerő akár össze is ropanthatja a közigazgatást.

A napjaink hazai közigazgatására és államműködésére jellemző anomáliák egyik csoportja a **finanszírozás** köré gyűjthető. Megoldatlan társadalmi feszültséget okoz a juttatások gyakori céltévesztése (nem az kap, aki szükségét szenved), a járadékvadászat,⁸ a korrupció és a hatékonyságvesztés, a romló demográfiai mutatók és ezek hatásai, az eddigiekből is fakadó költségvetési nyomás, amely az egyre növekvő feladatokhoz egyre kisebb forrást rendel, ezért gyakran sok pénzért kevés és rossz minőségű szolgáltatást mutat egy-egy hivatal szolgáltatási portfóliója. Ide tartozik a fenntartható fejlődés valamennyi kihívása is, azaz a rendszer üzemeltetésének hosszú távú kérdéseit felvető problémák halmaza. A szorítás keretét az adósságszolgálat és a fenntartható fejlődés (paradox viszonya) határozza meg napjainkban. Az adósságszolgálat (külső és belső eladósodás) teljesítésének

⁸ Járadékvadászatnak hívunk minden olyan magatartást, amely esetén a piaci szereplők az állami megrendeléseken keresztül olyan extraprofíthoz jutnak hozzá, amelyet valódi versenykörülmények között nem érnének el. Járadékvadászatnak hívjuk azt is, ha egy jogszabály kiskapuját kihasználva vagy a jogszabályt kikerülve jutnak extraprofíthoz, vagy úgy befolyásolják a jogalkotást, hogy ezek a feltételek létrejöjjenek. A járadékvadászat improduktív, mivel társadalmi költségei jelentősen meghaladják a vadászattal érintett egyéni hasznok összegét. LŐRINCZ László (2007): A járadékszerzés elmélete. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2. évf. 1. sz. 105–125.

szempontjait számos szervezet meghatározza, így a költségvetés hiányát az EU maximálja, míg a konszolidáció elérésére számos szervezet⁹ tesz ajánlásokat (amely „ajánlások” erejét lobbitevékenységgel erősíti).

A második problémakör az ügyféloldali várakozásokban keresendő. Az információs társadalmi jelenségek a virtuális térben is megjelentetnek ügyféloldali igényeket, a többi kereskedelmi és civil szolgáltatással szemben támasztottakhoz hasonló, folyamatosan növekvő mértékű elvárásokat. Ezzel párhuzamosan a személyiségi jogok kérdése egyre érzékenyebbé válik, valamint a hivatal virtuális térbe helyezésével a biztonsági kockázatok is fokozódnak.

A harmadik problémakör az **Európai Unió tagsági státuszából** fakad. Az Európai Közigazgatási Tér számos közigazgatási, szervezési és informatikai követelményt támaszt. Kiemelendők ezek közül az interoperabilitási és interkonnektivitási követelmények, amelyek a rendszerek összekapcsolásának és együttműködésének szervezeti, informatikai és nyelvi formalizálását támasztják követelményként. A közigazgatás makroszintű (országok közötti) versenye is uniós keretek közt zajlik, hiszen az unió szabadságjogai teszik lehetővé azt is, hogy a közigazgatási szolgáltatások egyre bővülő körét is tagországi szimpátia szerint vegyük igénybe.

Végül öndefiníciós problémát mutat, hogy jelenleg észlelhető az állam túlburjánzása: túl sok szerepet integrál; az igazgatásszervezés vezérlőelve a hivatalorientáció az ügyfélorientáció helyett, az intézmények gyakran nem összehangoltan (redundánsan, olykor egymást hátráltatva) működnek.¹⁰

Látható, hogy a megatrendek, a nemzetközi ajánlások és a hazai szorítóerők szigorú pályát jelölnek ki a közigazgatás fejlesztésének. Könyvünkben azokat a területeket vesszük sorra, amelyek e digitális

⁹ Például OECD, IMF, Világbank stb.

¹⁰ Bár jelentős államapparátus képét látjuk, ezek a valóságban sokszor gyenge és formális (ebből fakadóan indokolatlan) intézmények, amelyek a rendszerváltás előtti paternalista állam jegyeit hordozzák magukon. Lásd továbbá: BUDAI Balázs (2017): *Bevezetés az e-közigazgatásba. Fogalmi és jogi alapok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

ökoszisztémába való átmenetnél hazánk szempontjából különös aktualitással bírnak.

A környezet elemzését követően a jogi keretek (a jogi mozgástér) uniós és hazai kontextusának rövid bemutatására vállalkozunk. Majd sorra vesszük azokat az érintkezési felületeket, amelyek a digitális korban születtek, és eddigi rövid életútjuk során egyre nagyobb szelvet hasítanak ki a kommunikációs tortából. A közigazgatás front office-ának új és megújuló felületei után a hivatali háttérszolgáltatások működésének újszerű (néhány éves) hazai logikáját tárjuk fel. A back office hazai építőkockáinak számító SZEÜSZ-ök¹¹ és KEÜSZ-ök¹² ismertetése után teljes képünk lesz a hivatalok külső-belső működéséről. Ezt követően az adatkezelés és -nyilvántartások elvi kérdéseivel, majd az adatok hasznosítását (is) célul kitűző nyílt kormányzattal ismerkedünk meg. A tudáskormányzás fejezeteiben az egyes ismeretkörök kormányzati és önkormányzati (smart city) hasznosításán alapuló működésre világítunk rá. Megismerjük az e-közigazgatás hazai és nemzetközi intézményeit, majd a legnagyobb technológiai, jogi és szervezeti kihívásokat vesszük szemügyre, körvonalazva a digitális közigazgatás közeljövőjét és annak emergens, diszruptív jelenségeit. Ezek alapján láthatóvá válik, hogy e digitális kor hajnalán merre tart a közigazgatás fejlesztése.

¹¹ Szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások.

¹² Központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások.

KÉRDÉSEK, FELADATOK

- Mit jelent, mi a jelentősége a kontrollforradalomnak?
- Mutassa be a közigazgatás szempontjából jelentős megatrendeket!
- Milyen hatással van a közigazgatásra a globalizáció, a digitalizáció és a big data (nagyadat) jelensége?
- Milyen hatással van a közigazgatásra az IoT, az automatizáció és a blokklánc?
- Milyen hatással van a közigazgatásra a kommercializáció, a mobilizáció, a virtualizáció és a perszonalizáció?
- Milyen hatással van a közigazgatásra a vizualizáció, a digitális egyenlőtlenség, a töredékesség?
- Milyen hatással van a közigazgatásra az újraértelmezett munkafelfogás és a közösségek hatalmának változása?
- Mit értünk információs társadalom alatt?
- Miként érintett az információs társadalom technológiai megközelítésében a közigazgatás?
- Milyen fejlesztési elveket fogalmazott meg az OECD a digitális kormányzatok számára?
- Melyek hazánk közigazgatásának legnagyobb szorítóerői?
- Hol látszódnak hazánk digitális ökoszisztémába való átmene-ténél a különös aktualitással bíró területek?

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BENIGER, James R. (2004): *Az irányítás forradalma*. Budapest, Gondolat Kiadó – Infonia Kiadó.
- BETZ, Joachim – KÜBLER, Hans-Dieter (2013): *Internet Governance*. Springer Fachmedien Wiesbaden. Forrás: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-19241-3> (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- BUDAI Balázs (2009): *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUDAI Balázs (2017): *A közigazgatás újragondolása*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUDAI Balázs (2017): *Bevezetés az e-közigazgatásba. Fogalmi és jogi alapok*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- Embracing Innovation in Government – Global Trends* (2017). Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Forrás: www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- LŐRINCZ László (2007): A járadékszerzés elmélete. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2. évf. 1. sz. 105–125.
- Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* (2014). OECD Public Governance and Territorial Development Directorate. Forrás: www.oecd.org/governance (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

II.
AZ E-KÖZIGAZGATÁS SZABÁLYOZÁSI
KÖRNYEZETE

1. BEVEZETÉS

Az e-közigazgatás jelentéséről az előző fejezetben olvashattunk. Attól függően, hogy mely aspektusát emeljük ki, tágan vagy szűken értelmezzük, fogalmára az informatika fejlődése és a szabályozási (jogi) környezet kialakítása is hat. A technooptimista felfogás szerint a technikai változások hatással vannak a közigazgatásra, bár e téren megoszlanak a vélemények. A technoszkeptikus megközelítés értelmében a technikai változások átalakítják ugyan a belső munkafolyamatokat vagy éppen a munkaerő összetételét, de az e nézetet vallók a közigazgatás és annak külső környezete közötti kapcsolatok tekintetében nem látnak e viszonyrendszert lényegesen átformáló, IKT-nek köszönhető változásokat.¹

A technológiai kihívások mellett a jogi szabályozás iránya és módja is számít: hogy keretjellegű szabályokat alkotunk-e, vagy a terület összes szegmensének részletszabályait lefektetjük; hogy a technológia szabályozására vagy inkább a nyújtott szolgáltatások tartalmára koncentrálnunk-e. Bizonyos esetekben a jog kötelező ereje hatékonyabb eszközt jelenthet, követelményeket támaszthat az informatikával és a közigazgatással szemben.²

A két terület (informatika, jog) egymásra is hatást gyakorol. Az e-közigazgatás (és általában az informatika) által generált átalakulás magával hozta a jogszabályi háttér átfogó reformját is.³ Magyarországon

¹ HAJNAL György – KIRÁLY András (2014): Technológia és közigazgatás. In NEMESLAKI András szerk.: *E-köszolgáltatásfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest, Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem. 33.

² Magyarországon az elektronikus ügyintézés és bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) megreformálta és egyben egységesítette a korábbi szabályokat. A fent említett viszonylatban a kötelező elektronikus ügyintézésről szóló passzusai emelhetők ki.

³ Eüsztv., illetve az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.).

már a kétezres évektől találunk jogi utalásokat, előírásokat az e-ügyintézés megalapozására, azonban a jogalkotók sokáig nem találták a szabályozás megfelelő helyét, nem tudták komplexen kezelni az e-szolgáltatásokat igénylő jogi kérdéseket.

A fejezet célja, hogy bemutassa az e-közigazgatás szabályozási környezetét, azt, hogy mely jogszabályok határozzák meg a területet. A jogalkotás mellett azonban nem szabad elfeledkeznünk a stratégiaalkotás szerepéről sem, hiszen a stratégiaalkotás a tervezést jelenti, a jövőkép felvázolását egy-egy területen, majd pedig intézkedések, felelősök megjelölését jogi eszközök formájában. A tagállamok saját igényeikhez igazíthatnak („személyre szabhatnak”) egy-egy stratégiát. Ezek a stratégiák jelentik a jogi szabályozás alapját, hiszen irányokat jelölnek ki, és e prioritások nagyban meghatározzák az unió támogatáspolitikáját is.

Az információs technológia kiterjesztése több dimenzión keresztül is történhet: címzett, folyamat, együttműködés, tudás.⁴ Ha a különböző stratégiákat megfigyeljük, akkor hol az egyik, hol a másik dimenzió kerül előtérbe, jön elő markánsabban, attól függően, hogy milyen a szolgáltatások színvonala, milyen a befogadókészség, és hol áll a közigazgatás fejlettsége.

A **szabályozás** nemcsak az adott állam **joganyagát, kötelező jogi normáit** jelenti, hanem ide tartoznak a **nemzetközi ajánlások, uniós jogi normák**, illetve ezek mellett a nemzeti jogszabályok és az infokommunikáció irányait meghatározó **kormányzati vagy szakmai/szakértői stratégiák**. A technológiára, biztonságra vonatkozó szabályokat, informatikai előírásokat általában szabványok tartalmazzák. Emellett az önszabályozás is meghatározó ezen a területen (például domainek). Jelen tankönyv keretében az uniós elvárásokra és a hazai, kifejezetten e-közigazgatással foglalkozó jogszabályokra fókuszálunk.

⁴ LENK, Klaus – TRAUMMÜLLER, Roland (2001): Broadening the Concept of Electronic Government. In PRINS, J. E. J. ed.: *Designing E-Government*. Amsterdam, Kluwer. 63–74.

2. AZ UNIÓS SZABÁLYOZÁSI KERET

A polgárok életében egyre nagyobb szerepet kap a digitalizálás, és ez a közigazgatás teljesítményével összefüggő elvárások növekedéséhez vezet.⁵ Az EU szerint a digitális technológiák felhasználása – a kormányok korszerűsítési stratégiáinak szerves részeként – az egész társadalom számára további gazdasági és társadalmi előnyökkel jár.⁶

Az Európai Unió egységet teremtve akcióterveket adott ki, stratégiákat dolgozott ki, amelyekben ajánlásjelleggel feltüntette az infokommunikáció azon szegmenseit, amelyek terén preferálná, támogatná, illetve valamilyen szinten megkövetelné az elektronikus szolgáltatások megjelenését. „A kezdeti – ad hoc jellegű – egyéni kezdeményezéseken, pillanatnyi trendeken alapuló dokumentumokat folyamatosan váltották fel az egyre tudatosabb tervezés eredményeképpen megvalósuló tanulmányok [...]. A stratégiák kezdeti eredményességének hiánya három okra volt visszavezethető:

- a nemzetközi/uniós stratégiák adaptációjának fáziskésése,
- a benchmarkindikátorok hiánya és
- az információs társadalom kérdésköre nem emelkedett kormányzati szintre.”⁷

⁵ Az Európai Unió 2014-es jelentéséről (*EU eGovernment Benchmark Report*) szóló összefoglalót lásd: *EU eGovernment Report 2014 shows that usability of online public services is improving, but not fast* (2014). Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2014-shows-usability-online-public-services-improving-not-fast> (letöltés dátuma: 2018. 01. 26.).

⁶ *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* (2014). OECD. Forrás: www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm (letöltés dátuma: 2018. 01. 26.).

⁷ BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete*. Második kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó, 207.

Egyre nagyobb teret kapott az **információs társadalmi anomáliák ki-küszöbölése**, a jogalkotók a végrehajthatóságra törekedtek.⁸ Emellett a **felhasználóbarátság, ügyfélcentrikusság és -vezéreltség, a szolgáltatások racionalizálása** kezdett dominálni.

2.1. eEurope-akciótervek

Az Európai Tanács 2005. tavaszi ülészaka a tudást és az innovációt a fenntartható növekedés motorjaként jelölte meg, és emellett foglalt állást, hogy az infokommunikációs technológiáknak a **közszolgáltatásokban, a kis- és középvállalkozásokban** és a háztartásokban történő kiterjedt használatára alapozva kell kiépíteni a **befogadó információs társadalmat**.⁹

Az eEurope cselekvési tervet (2000–2002) az Európai Tanács feirai ülésén fogadták el (2000 júniusában) a gazdasági, szociális és környezetvédelmi megújulást célul kitűző Lisszaboni Stratégiának az információs társadalomra vonatkozó részeként.¹⁰ Az *eEurope* elnevezésű akciótervek (*eEurope 2002*, *eEurope 2003+*, *eEurope 2005*)¹¹

⁸ FELBER Zsófia (2011): Az elektronikus közigazgatás szabályozása hazánkban az európai uniós stratégiák tükrében. *Pro Publico Bono*, 1. évf. 2. sz. 5.

⁹ SZITTNER Károly (2009): Út az elektronikus közigazgatáshoz. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 4. sz. 1.

¹⁰ COM (2009) 432 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az eEurope2005 cselekvési terv, valamint az eEurope2005 cselekvési terv figyelemmel kísérésére, a helyes gyakorlatok terjesztésére, valamint a hálózati és informatikai biztonság javítására vonatkozó többéves (2003–2006) (MODINIS) program záróértékelése. Brüsszel, 2009. 08. 21. 3. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52009DC0432> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

¹¹ COM (2000) 783 (final): Communication from the Commission to the Council and European Parliament: The eEurope 2002 update prepared by the European Commission for the European Council in Nice, 7th and 8th December 2000. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0783:EN:HTML> (letöltés dátuma: 2018. 01. 22.); COM (2001) 140 (final): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: eEurope 2002: Impact and Priorities. A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23–24 March 2001. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0140:EN:HTML> (letöltés dátuma: 2018. 01. 22.); COM (2002) 263. Communication from the Commission to the Council,

célja a szélessávúinternet-elérés és az infokommunikációs vívmányok lakosság számára való olcsó, gyors és biztonságos hozzáférhetővé tétele, a tartalomfejlesztés volt, valamint biztosítani az információs társadalom fejlődését egy nemzeti és európai szinten megfelelő szabályozási keret megteremtése révén (elsősorban az e-kormányzatra, e-egészségügyre és e-oktatásra koncentrálva). Az infokommunikáció adta lehetőségek hasznosításával a magánszektor mellett a közszek-tort is fejleszteni kívánta. Az EU felismerte, hogy ehhez összehangolt fejlesztési politikára van szükség. A célok elérésére a jogi környezet megteremtésének gyorsítását, az infrastruktúra és a szolgáltatások támogatását, illetve a benchmarkingmódszerek alkalmazását használták eszközként.

Az eEurope 2005-höz kapcsolódóan jelent meg a **CLBPS-lista (Common List of Basic Public Services)**, amely egyrészt az e-ügy-intézés értelmezhető szintjeit, másrészt egy, az EU által preferált listát tartalmazott a bevezetendő elektronikus közszolgáltatásokról.

2.2. i2010 Stratégia

2005-ben sor került a stratégiai célkitűzések megvalósulásának értékelésére, és **a hangsúly áthelyeződött a növekedésre és a foglalkoztatottságra**. Ezzel a tudásalapú társadalom és gazdaság kiépítése mintha alárendelt szerephe kényszerült volna. Az információs társadalom és média terén megvalósult digitális konvergencia a politikában is konvergenciát tett szükségessé, ezért az Európai Bizottság új stratégiai keretet javasolt. Az *Európai információs társadalom a növekedésért*

the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: eEurope 2005: an information society for all. An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21–22 June 2002. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0263:EN:HTML> (letöltés dátuma: 2018. 01. 22.).

és foglalkoztatásért elnevezésű program¹² (a továbbiakban: i2010 Stratégia) a digitális gazdaság fejlesztésének elősegítésére szolgál az összes európai uniós politikai eszköz igénybevételevel, és egy új, integrált politikai megközelítési módot indított útjára. Az információs társadalomra és az audiovizuális médiára irányuló európai uniós politikák egységes kezelését célozta. Az i2010 az eEurope 2005 utódjának, folytatásának is tekinthető, de eltérő célkitűzései miatt már egyértelműen nem az eEurope-programcsalád része.¹³ Az i2010 prioritásai a következők voltak:

- egy (megfizethető, biztonságos, nagy sáv szélességű kommunikációt, gazdag és változatos tartalmat és digitális szolgáltatásokat kínáló) Egységes Európai Információs Tér létrehozása, amelyben biztosított az információs társadalomra és az audiovizuális tartalmakra vonatkozó szabályozás koherenciája,
- a digitális jogok hatékony és interoperabilis kezelési rendszerének kialakítása,
- biztonságos információs társadalmat célzó stratégia létrehozása,
- az információ- és kommunikációtechnológiai kutatás-fejlesztésre irányuló beruházások növelése, az innováció ösztönzése,
- befogadó európai információs társadalom létrehozása (a megbízható, biztonságos e-szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés, a digitális szakadékok felszámolása),
- hatékonyság, eredményesség, átláthatóság növelése a közigazgatásban.¹⁴

¹² COM (2005) 229 (végleges): A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért. Brüsszel, 2005. 06. 01. Forrás: http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/highlights/egov_action_plan_en.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

¹³ JUHÁSZ Lilla (2007): Az Európai Unió információs stratégiája. In PINTÉR Róbert szerk.: *Az információs társadalom. Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Budapest, Gondolat Kiadó – Új Mandátum Kiadó. 140.

Forrás: <http://mek.oszk.hu/05400/05433/05433.pdf> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

¹⁴ VESZPRÉMI Bernadett (2014): Az elektronikus közigazgatás. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*. 2. kötet. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 209–244.

2.3. i2010 eGovernment cselekvési terv¹⁵

Az *i2010 eGovernment* elnevezésű cselekvési terv az i2010 szerves részét képezi, és a 2005-ben elfogadott miniszteri nyilatkozat¹⁶ az e-kormányzattal szemben megfogalmazott elvárásokra reagál, meghatározva a 2010-ig megvalósítandó célokat a területen:

- a társadalmi integráció felgyorsítása,
- az eredményesség, hatékonyság, átláthatóság, elszámoltathatóság elérése, az adminisztratív terhek csökkentése,
- a közbeszerzések 100%-os elérhetővé tétele elektronikusan, 50%-ban az eljárások elektronikus lefolytatása,
- a közszolgáltatásokhoz való kényelmes, biztonságos, interoperábilis, hitelesített hozzáférés,
- a részvétel és a demokratikus döntéshozatal erősítése.

Az e-kormányzás megteremtése az új kihívásoknak (jobb szolgáltatások, nagyobb biztonság, hatékonyabb demokrácia, kisebb bürokrácia) segít megfelelni.

2.4. eGovernment akcióterv (2011–2015): az intelligens, fenntartható és innovatív kormányzat szolgálatában

Az Európai Bizottság az i2010-zel párhuzamosan fogadta el a második eGovernment cselekvési tervet.¹⁷ A cselekvési terv célja annak elérése

¹⁵ COM (2006) 173 (végleges): A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010 eGovernment cselekvési terv: az elektronikus kormányzat létrehozásának felgyorsítása a társadalom egészének javára. Brüsszel 2006. 04. 25. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l24226j> (letöltés dátuma: 2017. 12. 30.).

¹⁶ Forrás: www.egov2005conference.gov.uk/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

¹⁷ SEC(2010) 1539 (végleges): A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2011–2015 időszakra szóló európai elektronikus kormányzati cselekvési tervről. Forrás: www.etudas-

volt, hogy a nemzeti és uniós politikai intézkedések a lehető legnagyobb mértékben kiegészítsék egymást. Az olyan **új, nyílt, rugalmas és együttműködésen alapuló, akadálymentes e-kormányzati szolgáltatásokra való átállást támogatta**, amelyek helyi, regionális, nemzeti és európai szinten segítenek bevonni a lakosságot és a vállalkozásokat a politika alakításába. Emellett a lakoságnak és a vállalkozásoknak származási helyüktől függetlenül nyújtandó, határokon átnyúló e-kormányzati szolgáltatások fejlesztési előfeltételeinek megteremtését célozta (például interoperabilitás, e-aláírás, e-személyazonosítás). Tervei között szerepelt, hogy 2015-ig a vállalkozások 80%-a képes legyen igénybe venni e-kormányzati szolgáltatásokat. A terv hozzájárult a tagállami e-kormányzati stratégiák koherenciájához, a bevált módszerek és az átjárhatósági megoldások megosztásához.

2.5. Európa 2020 stratégia

Az Európa 2020¹⁸ az Európai Unió új növekedési stratégiája. Célja, hogy megteremtse azokat a feltételeket, amelyek egy versenyképesebb és magasabb foglalkoztatási aránnyal rendelkező gazdaság létrehozásához szükségesek. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célozta, illetve egységes (elektronikus) piacter megvalósítását kívánta elérni. E reformokat a közigazgatásnak az e-szolgáltatások hatékonyságának és minőségének emelésére kínáló lehetőségként kell megragadnia. A célkitűzések mentén minden tagállam saját célokat is meghatároz. A stratégia kiemelt kezdeményezései közé tartozik:

portal.gov.hu/download/attachments/17793039/EU_ekormanyzati+akcioterv_2011-2015.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

¹⁸ COM (2010) 2020 (végleges): A Bizottság közleménye: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Brüsszel, 2010. 03. 03. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020> (letöltés dátuma: 2017. 12. 30.).

- az európai digitális menetrend,
- az innovatív unió létrehozása,
- az új készségek és munkahelyek menetrendje,
- 2015-ig legyenek online hozzáférhetők olyan határokon átnyúló, alapvető közszolgáltatások, amelyek lehetővé teszik, hogy a vállalkozók származási helyüktől függetlenül Európa bármely országában vállalkozást hozhassanak létre és üzemeltethessenek, illetve bármely uniós polgár bármely európai uniós tagállamban tanulhasson, munkát vállalhasson, lakhasson és nyugdíjba vonulhasson,
- 2015-ig az uniós lakosság 50%-a vegyen igénybe e-kormányzati szolgáltatásokat.

2.6. Az európai digitális menetrend¹⁹

Az Európa 2020 egyik kiemelt célkitűzéseként jelent meg, amelyet azért alkottak meg, hogy az IKT alkalmazásának kulcsfontosságú szerepet jelöljön az Európa 2020-ban szereplő célok sikeres megvalósításában. A dokumentum önálló problémaként kezeli az interoperabilitás hiányát, és hangsúlyozza, hogy az európai digitális menetrend csak akkor tud megvalósulni, ha az interoperabilitás biztosított. Ennek következtében **az Európai Bizottság javasolta az európai IKT-szabványok végrehajtási szabályainak felülvizsgálatát, az európai interoperabilitási stratégia és interoperabilitási keret elfogadását, ezek nemzeti szinten való alkalmazását.** Az e-kormányzat tekintetében megfogalmazta a technológiasemlegesség elvét és a platformfüggetlenség követelményét, a fokozottabb közigazgatási együttműködés igényét

¹⁹ COM (2010) 245 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai digitális menetrend. Brüsszel 2010. 05. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516639859029&uri=CELEX:52010DC0245> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

és ehhez kapcsolódóan a határokon átnyúló e-közszolgáltatások ki-fejlesztésének szükségességét. Ennek részét kell, hogy képezze egy akadálymentes elektronikus közbeszerzési rendszer, a gyakorlatban jól működő e-személyazonosítás és e-hitelesítés, illetve a biztonsági szintek kölcsönös elismerése. Az intézkedések között szerepelt az egy-ablakos ügyintézési pontok teljes hatáskörű e-kormányzati közpon-tokként való működésének biztosítása és a határokon átnyúló alapvető közszolgáltatások közös jegyzékének létrehozása.

2.7. Granada Stratégia²⁰

A granadai (információs társadalomért felelős) miniszteri nyilatkozat a digitális felhasználói jogok, az egységes digitális piac, az IKT-szektor versenyképességének erősítése, a digitális menetrend nemzetközi dimenziói és a digitális közszolgáltatások tekintetében fogalmazott meg célokat. Ez utóbbinál kiemelte az e-kormányzati stratégiák vég-rehajtását, új, felhasználóalapú szolgáltatásinnovációk létrehozását, a közadatok újrahasznosítását, az innováció és költséghatékonyság e-kormányzatba való beágyazását (a nyílt szabványok és interoperá-bilis rendszerek népszerűsítése, illetve az e-hitelesítés, e-számlázás, e-közbeszerzés proaktív fejlesztése révén), illetve az e-egészségügy és időskorúak számára nyújtott IKT-szolgáltatások kiépítését.

²⁰ Granada Ministerial Declaration on the European Digital Agenda. Agreed on 19 April 2010. Forrás: www.minetad.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/declaration.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 22.).

2.8. Európai digitális egységes piaci stratégia²¹

Ez a piaci stratégia egy összekapcsolt, digitalizált egységes piac létrehozását célozta, különösen a közös európai adatvédelmi szabályokra vonatkozó tárgyalások lezárásával, a távközlési reform ambíciózusabbá tételével, a szerzői jogra vonatkozó szabályok korszerűsítésével és az online és digitális vásárlásokra vonatkozó fogyasztóvédelmi szabályok korszerűsítésével, illetve egyszerűsítésével. Az e-közigazgatást érintő intézkedései: új e-kormányzati cselekvési terv kidolgozása, az egyszeri adatbekérés elvének (once only – „csakis egyszer”) unión belüli kiterjesztése, egy erre irányuló kísérleti projekt indítása és a cégnyilvántartások összekapcsolása.

2.9. Uniós e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020)²²

A dokumentum célja, hogy a digitális egységes piacon felszámolja a meglevő digitális akadályokat, és a közigazgatási rendszerek modernizálásával összefüggésben megelőzze a további széttagolódást. Szakpolitikai prioritásai a következők:

- a közigazgatások modernizálása az IKT révén, alapvető digitális megoldások felhasználásával:
 - e-közbeszerzésre való teljes átállás,
 - a szerződés-nyilvántartások használatának támogatása,

²¹ COM (2015) 192 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai digitális egységes piaci stratégia. Brüsszel, 2015. 05. 06. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0192> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

²² COM (2016) 179 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Uniós e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020). A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása. Brüsszel 2016. 04. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

- az eIDAS-szolgáltatások²³ elterjedésének felgyorsítása,
- a határokon átnyúló digitális szolgáltatási infrastruktúra hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása,
- a határokon átnyúló mobilitás biztosítása interoperábilis digitális közszolgáltatások segítségével:
 - egységes digitális portálra vonatkozó javaslat,
 - az európai e-egészségügyi portálnál egyablakos hozzáférés biztosítása az európai igazságszolgáltatásra vonatkozó információkhoz,
 - a tagállami cégnyilvántartások kötelező összekapcsolása,
 - a fizetéképtelenségi nyilvántartások elektronikus összekapcsolásának továbbfejlesztése,
 - egyszerű adatszolgáltatásra vonatkozó kísérleti projekt indítása és az eredmények értékelése,
 - szociális biztonságra vonatkozó információk elektronikus adatcseréjére szolgáló rendszer létrehozásának befejezése,
 - a térinformációs infrastruktúra alkalmazásának és elterjedésének gyorsítása.

2.10. Tallinni nyilatkozat az e-kormányzatról²⁴

A 2017-ben elfogadott tallinni (e-kormányzati szakpolitikáért felelős) miniszteri nyilatkozat hangsúlyozza, hogy a digitális átalakulás megerősítheti a kormányokba vetett bizalmat, ezért fontos, hogy lefek-

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

²⁴ *Ministerial Declaration on eGovernment. The Tallinn Declaration* (2017). Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.); *Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017* (2017). Forrás: www.eu2017.ee/news/insights/tallinn-declaration-egovernment-ministerial-meeting-during-estonian-presidency (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

tessük a 2020-at követő további digitalizáció és közös cselekvés alapjait. Főbb hívószavai a nyílt, átlátható, hatékony, befogadó, akadálymentes, határok nélküli, interoperábilis, személyre szabott, felhasználóbarát, végponttól végpontig terjedő, minden állampolgár és vállalkozás számára elérhető digitális megoldások. Ennek elérése érdekében a digitális közszolgáltatások népszerűsítésére, a közigazgatásban az adatok újrafelhasználására, a kulcsfontosságú adatok digitalizálására, az egyszeri adatszolgáltatás elvének²⁵ biztosítására, az uniós intézmények, a magánszektor és a civil társadalom számára a közigazgatási adatbázisokhoz és rendszerekhez való hozzáférésre helyezi a hangsúlyt.

²⁵ Az elv lényege, hogy a közigazgatásoknak biztosítaniuk kell, hogy a polgárok és a vállalkozások ugyanazt az információt csak egyszer juttassák el valamely közigazgatási szervnek.

3. HAZAI INFOKOMMUNIKÁCIÓS STRATÉGIÁK ÉS AZ E-KÖZIGAZGATÁS KERETSZABÁLYOZÁSA

„A közigazgatás modernizálásának sikere egyenes arányban áll az e-közigazgatás bevezetésének mértékével.”²⁶ Emellett „a közigazgatási modernizációnak sikeressége a terület jogi szabályozottságán, valamint a jogszabályok érvényesülésén, hatásosságán és hatékonyságán múlik”.²⁷ „Az e-kormányzati teljesítmény nem GDP-függő, ugyanis az eltérő stratégiák és fejlettségi szintek mögött elsősorban szemléleti és prioritáskezelési különbségek vannak.”²⁸ A stratégiaalkotás célkitűzéseket, irányokat jelöl ki az e-közigazgatás kialakítása terén, azonban számos más tényező is hatással lehet a megvalósulásra (bizalmi tőke, kormányzati hatáskör, környezet), amelyek különböző e-közigazgatási forgatókönyveket produkálhatnak.²⁹

Az előzmények nélküli elektronikus ügyintézés minden országban új szabályozást, új jogintézmények megjelenését, stratégiák megalkotásának szükségességét igényelte. „Minden államnak el kell döntenie azt, hogy az e-government kiépítése során melyek a legfontosabb prioritások, és egy adott időpillanatban milyen erőforrások állnak rendelkezésre.”³⁰

²⁶ A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig. Mérőföldkövek a hazai közigazgatás és a kormányzati számítástechnika kialakulásának történetében (2014). Szeged, Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület – Primaware Kiadó, 202.

²⁷ BUDAI Balázs (2011): Az európai uniós stratégiák lényegi elemeinek megjelenése a hazai jogszabályokban – különös tekintettel az e-közigazgatás létrejöttének jogszabályi támogatására. *Pro Publico Bono*, 1. évf. 1. sz. 1.

²⁸ MOLNÁR Szilárd – Z. KARVALICS László (2004): Közigazgatás az Internet korában – az e-kormányzat kutatói szemmel. *Információs Társadalom*, 4. évf. 2. sz. 7. Forrás: www.infonia.hu/digitalis_folyoirat/2004_2/2004_2.pdf (letöltés dátuma: 2017. 09. 05.).

²⁹ JUHÁSZ Lilla (2007): E-közigazgatás Európában. Fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár. *Információs Társadalom*, 7. évf. 1. sz. 25. Forrás: www.infonia.hu/digitalis_folyoirat/2007_1/2007_1_juhasz_lilla.pdf (letöltés dátuma: 2017. 09. 05.).

³⁰ BASU, Subhajt (2011): E-Government and Developing Countries. An Overview. *International Review of Law Computers and Technology*, Vol. 18. No. 1. 109–132.

Magyarország infokommunikációs stratégiájának megalkotása nagyjából lekövette az uniós dokumentumok célkitűzéseit, bár a megvalósítás öt-tíz évet késett. Az ötletelés már a kilencvenes évektől (sőt elméleti szinten még hamarabb) elkezdődött, de a legelső próbálkozások a hetvenes évek elejéről valók. Például 1968-ban megalakult a Neumann János Számítógép-tudományi Társaság.³¹ 1971 és 1985 között Számítástechnikai Központi Fejlesztési Program, 1985 és 1990 között pedig Elektronizációs Gazdaságfejlesztési Program segítette az igazgatási munka informatikai hátterét.³² 1987-ben elindult az MTA és az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság kezdeményezésére az Információs Infrastruktúra Fejlesztési (IIF) Program.³³ Ezek sajnos kormányzati szinten nem találtak meghallgatásra.

Később sor került elektronikus rendszerek és webes alkalmazások kifejlesztésére, a jogi háttér megteremtésére, valamint a régebbi jogintézmények, eljárások lecserélésére, aktualizálására. A jogalkotás azonban lelassult, nem tudta követni sem az új informatikai vívmányokat, sem a stratégiai célkitűzéseket.³⁴ Gyakran maga a nem megfelelő gyorsaságú jogalkotás képezte gátját az e-ügyintézés terjedésének.

Lassan egy évtizedes múltra tekint vissza az egyértelműen a civil és magánszféra elektronizálására irányuló törekvés. Kezdeményezések már ezt megelőzően is voltak,³⁵ de az első jogi kötelező erővel bíró rendelkezés csak 2003-ban született.³⁶ A kezdeti sikertelenségek hát-

³¹ ORBÁN Anna (2007): *Információs társadalom – informatikai stratégiák*. Forrás: http://epa.oszk.hu/02000/02051/00007/pdf/EPA02051_Tudomanyos_Kozlemenyek_17_193-198.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

³² BUDAI Balázs – SZENTKIRÁLYI-HOLOTA Szabolcs (2005): *Az elektronikus közigazgatás jogi környezete*. E-Government tanulmányok VI. Budapest, E-Government Alapítvány, 53.

³³ PINTÉR Róbert (2004): *A magyar információs társadalom fejlődése és fejlettsége a fejlesztők szempontjából*. PhD-értekezés. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem.

³⁴ PÁZMÁNDI Kinga – VEREBICS János szerk. (2012): *E-jog*. Budapest, BMGE, 22.

³⁵ Nemzeti Informatikai Stratégia (1995), Magyar Válasz az Információs Társadalom kihívásaira (1999), Tézisek az Információs Társadalomról (2000), Magyar Informatikai Charta (2000), Nemzeti Információs Társadalom Stratégia (2001).

³⁶ 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=78518.19830 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

terében a megfelelő társadalmi igények felmérésének hiánya is szerepet kapott, hiszen hiába a stratégiai tervezés, ha az nem találkozik a ténylegesen felmerülő problémákkal, megoldási alternatívákkal és gyakorlati tapasztalatokkal.³⁷ A következőkben azokat a stratégiákat vesszük számba, amelyeket kormányzati szinten is elfogadtak.

Részletesen nem elemezzük, ezért önálló alfejezetet nem szentelünk neki, de feltétlenül említést kell tennünk az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvényről (a továbbiakban: Eat.), amely a birtoklásalapú azonosítás³⁸ bevezetése révén az uniós elvárásoknak megfelelően lehetővé tette, hogy akár hivatalos ügyeinkben is el tudjunk járni elektronikusan hiteles és azonosított módon. A törvény az e-aláírásnak a hitelesség, letagadhatatlanság, sértetlenség biztosítását³⁹ szánta feladatul, ehhez társult az azonosítás. Meg kell jegyezni, hogy az e-aláírás személyhitelesítésre történő felhasználása szokatlan a nemzetközi gyakorlatban.⁴⁰

3.1. Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS, 2003)

Az első, kormányzati szinten is elfogadott e-kormányzati stratégia az MITS volt, amely hosszú távú célkitűzéseket, az e-kormányzás működésére ható alapelveket (nyitottság, részvétel, számonkérhetőség, visszacsatolás, elérhetőség, hatékonyság) és programokat határozott

³⁷ KLEINHEINCZ Gábor (2004): Mit szolgál az e-kormányzás jelenlegi gyakorlata? *Információs Társadalom*, 4. évf. 2. sz. Forrás: http://infonia.hu/digitalis_folyoirat/2004_2/2004_2.pdf (letöltés dátuma: 2017. 09. 05.).

³⁸ KISS Tibor – SZEGŐ Tamás (2017): A személyazonosítás múltja, jelene és jövője – e-Személyazonosító igazolványra épített szolgáltatási lehetőségek. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. 64.

³⁹ HARSÁGI Viktória (2004): *A jogharmonizáció és a technikai fejlődés hatása az okirati bizonyításra*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem. 138.

⁴⁰ SIKOLYA Zsolt (2006): *Ügyfél-azonosítás és -hitelesítés a magyar e-közigazgatásban*. 3. Forrás: <https://nws.niif.hu/ncd2006/docs/ehu/020.pdf> (letöltés dátuma: 2018. 01. 26.).

meg.⁴¹ Célja az eEurope 2005-höz kapcsolódó feladatok, valamint a CLBPS-ajánlásban⁴² megjelölt elektronikus kormányzati szolgáltatások megvalósítása volt. Pillérei front és back office oldalon is a folyamatok korszerűsítését, a szolgáltatások modernizálását célozták.

Az e-kormányzat és az e-önkormányzat önálló részstratégiákat képeztek. Az e-kormányzat az elektronikus kormányzati gerinc-hálózat (EKG), egységes kormányzati címtár és levelezőrendszer, a kormányzati elektronikus aláírási rendszer (PKI) megvalósítását, az elektronikus fizetési rendszer, az elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítását célozta. Az e-önkormányzati részstratégia konkrét intézkedéseket nem, csak elveket (ügyfélbarát, hatékony, gyors, szolgáltató jelleg) tartalmazott. Rövid távon a CLBPS-ajánlásban is megfogalmazott e-ügyintézési szintek közül a második (interaktivitás) általánossá tételét célozta, azonban közép- és hosszú távon a harmadik (kétirányú interaktivitás) és a negyedik szint (teljes elektronikus ügyintézés) elérésére törekedett.

2005-ben elfogadták az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozatot, amely a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról szól, és egyértelmű infokommunikációval összefüggő feladatokat nevesített. Elfogadta a CLBPS e-ügyintézésre vonatkozó szintjeit, nevesítette az ott leírt 12+8-as listát, határidőket és felelősöket jelölt ki.

Annak háttérében, hogy elmaradt a közigazgatási szolgáltatások minőségének javulása és az átláthatóbb, hatékonyabb közigazgatás

⁴¹ A Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról szóló 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozat, amelyet a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 25. § (1) bekezdésében meghatározott egyes testületek működésének felülvizsgálatáról szóló 1119/2010. (V. 13.) Korm. határozat hatályon kívül helyezett.

⁴² COM (2002) 263 (final): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – eEurope 2005: An information society for all. An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council. 21–22 June 2002. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0263:EN:HTML> (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).

kialakítása, elsősorban a közigazgatási folyamatok reformjának, észszerűsítésének hiánya állhatott.⁴³

3.2. A Ket. e-ügyintézési rendelkezései

A 2005-ben hatályba lépő Ket. már rendelkezett az e-ügyintézésről, külön fejezetet szánva annak. Szabályozása elsősorban a **kapcsolattartásra** és a dokumentumok **elektronikus elérhetőségére** koncentrált. Az e-ügyintézés helye azonban sokáig bizonytalan volt. A törvény lehetővé tette, hogy egyes eljárás-cselekményeket elektronikus úton is gyakorolhassunk, a hatóság döntését elektronikus úton is közölheti. A helyi önkormányzatok még nem voltak felkészülve erre, ezért a legtöbb önkormányzat a törvény adta lehetőséggel élve helyi önkormányzati rendelettel valamennyi hatósági ügyben kizárta az elektronikus ügyintézés lehetőségét.

A jogalkotó létrehozta a **központi elektronikus szolgáltató rendszert**, amelyhez az önkormányzatok és más szervezetek is csatlakozhattak. Az önkormányzatok körülbelül 1%-a csatlakozott önkéntesen a hivatali kapuhoz. A jogalkotó – a folyamatokat felgyorsítandó – kormányrendeletben⁴⁴ kötelezte az önkormányzatokat a hirdetmények e-úrlap útján, a kormányzati portálon való elektronikus közzétételére, ezzel pörgetve fel a hivatali kapuhoz csatlakozás folyamatát. Ezzel jogi oldalról segítette elő a technikai feltételek megteremtését az állam és az önkormányzatok részéről.

A Ket.-tel párhuzamosan elfogadták az **elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt** is, amellyel az állami működés átláthatóbbá tétele volt a cél. Intézkedései közül kiemelendő

⁴³ *ITTK-jelentés. Az elektronikus közigazgatás* (2009). Forrás: www.piacessprofit.hu/egyeb-cikkek/ittk-jelentes-az-elektronikus-kozigazgatas/ (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).

⁴⁴ A termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II. 8.) Korm. rendelet módosításáról szóló 225/2008. (IX. 9.) Korm. rendelet, 2. §.

a közérdekű adatok elektronikus közzétételi kötelezettsége és az egységes közadatkereső rendszer létrehozása.

3.3. Nemzeti (lisszaboni) akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért (2005–2008)⁴⁵

Az információs társadalom kiépítését és a technológiák hasznosítását azon célkitűzések motiválták, hogy szélesítsék a tudás, az innováció és a versenyképesség bázisát. Ennek keretében a dokumentum hangsúlyozta annak fontosságát, hogy az e-közigazgatást folyamatosan fejlesszék, bővítsék a tartalmat és a szolgáltatások körét, teremtsék meg a hálózati információbiztonság és az interoperabilitás alapjait, és terjesszék ki az IKT-eszközök és -alkalmazások használatának körét.⁴⁶

3.4. Nemzeti Szélessávú Stratégia (2005–2013)⁴⁷

A dokumentum a 2005–2013 közötti időszakra vonatkozóan azonosította a széles sávú elektronikus kommunikáció használatát korlátozó tényezőket (hozzáférés, tartalom, képzettség, motiváció, biztonság), másrészt pontosította a célokat, és javaslatot tett a korlátok kezelésére.

⁴⁵ A *Nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért* című dokumentum kidolgozásáról szóló 2155/2005. (VII. 27.) Korm. határozat. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=97820.137767 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.); *Nemzeti akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért 2005–2008* (2005). Forrás: www.terport.hu/webfm_send/151 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.). 2006-ban megtörtént a dokumentum felülvizsgálata: *Lisszaboni Akcióprogram*. Forrás: www.palyazat.gov.hu/liszabo_ (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

⁴⁶ *Lisszaboni Akcióprogram 2008–2010*. Forrás: http://palyazat.gov.hu/lisszaboni_akcioprogram_2008_2010 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

⁴⁷ 2269/2005. (XII. 6.) Korm. határozat a Nemzeti Szélessávú Stratégiáról és a szélessávú elektronikus kommunikáció elterjedésének gyorsítását célzó intézkedések előkészítéséről. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=97937.137894 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.); www.ekk.gov.hu/hu/infokommunikacio/letoltheto/szat_2010 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

Az e-közigazgatási szolgáltatások terén célul tűzte ki, hogy 2008 végéig érje el az Európai Unió átlagát, 2013 végéig pedig az EU 15 átlagát.

3.5. Az E-Közigazgatás 2010 Stratégia és Programterv (2008–2010)⁴⁸

2007-re még mindig „rendre elmaradnak azok a fejlesztések, amelyek a szolgáltatóoldali (back-office) folyamatokat modernizálnák”.⁴⁹ A stratégia az e-közszolgáltatások körének bővítését, átalakítását, az e-közigazgatás továbbfejlesztését és integrált szolgáltatások bevezetését célozta. Ez alapján készült el az e-közigazgatási mátrix, amely a következő programokat azonosította:

- interoperabilitás,
- ügyfélközpontúság,
- integrált, elosztott szolgáltatások,
- tudásmenedzsment.⁵⁰

3.6. Informatikai Átfogó Stratégia⁵¹

A 2008-as stratégia célja az információs társadalommal foglalkozó legjelentősebb stratégiák egységesítése volt. Összefoglalta az e-közigazgatás, az e-gazdaság, a Szélessávú Stratégia és a digitális írástudás

⁴⁸ A közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációjáról szóló 1026/2007. (IV. 11.) Korm. határozat, amelyet az 1119/2010. (V. 13.) Korm. határozat hatályon kívül helyezett. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=113080.162197 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.); www.ekk.gov.hu/hu/ekk/letoltheto/e-kozig_program_2008-2010.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

⁴⁹ *Elektronikus közigazgatás éves jelentés 2007* (2007). Budapest, Információs Társadalom- és Trendkutató Központ.

⁵⁰ Lisszaboni Akcióprogram 2008–2010. Forrás: http://palyazat.gov.hu/lisszaboni_akcioprogram_2008_2010 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

⁵¹ Forrás: www.ekk.gov.hu/hu/ekk/letoltheto/informatikai_atfogo_strategia.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

területein eddig keletkezett dokumentumok célkitűzéseit, és forrást, felelőst rendelt hozzájuk. Az integrált szolgáltatások bevezetését, az ügyfélorientált szolgáltatások, az elektronikus ügyintézés fejlesztését, az e-fizetés megvalósítását, az állampolgári bevonást és a vállalkozások IKT-fejlesztését célozta.

3.7. Az Ekszt. szabályai

2009-ig a jogalkotó az **e-aláírással** próbálta az ügyintézés jogi relevanciáját biztosítani.⁵² 2009-ben létrejött a **kormányzati portál** és vele az ügyfélkapu, bevezetve ezáltal egy centralizált modellt. A központi rendszer lett az ügyfél és a hatóság, valamint a hatóság és hatóság közötti elektronikus kapcsolattartás egyetlen csatornája. Hamar kiderült, hogy a közigazgatási hatósági eljárás elektronizálására elég ugyan a Ket. keretein belüli szabályozás, azonban az állam által kifejlesztett központi rendszer számos szolgáltatásának szabályozása ebbe a keretbe nem fért bele, így az *elektronikus közszolgáltatások* név alatt külön törvényi szabályozást nyert.

2009-ben szintén hatályba lépett a **hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvevényről szóló 2009. évi LII. törvény**, amely lehetővé tette az adatok hiteles, jogkövetkezményekkel történő elektronikus kézbesítését, és vélelmet is megfogalmazott ezzel kapcsolatban.

⁵² *A kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szak, 5. modul: Az elektronikus közigazgatás alapjai, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások, IT biztonság.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 41.

3.8. Digitális Megújulás Cselekvési Terv (2010–2014)⁵³

Az Európa 2020-ra és az ahhoz kapcsolódó Európai Digitális Menetrend Stratégiára reagálva jött létre a Digitális Megújulás Cselekvési Terv. Alapvető célja, hogy – felismerve ebben a válságos időszakban az infokommunikáció jelentőségét és a benne rejlő lehetőségeket – a meglévő informatikai infrastruktúrát továbbfejlessze, és egy modern közigazgatási informatikát teremtsen meg.

Alkotói azt is belátták, hogy az e-közzolgáltatások színvonalának emelése nem bízható teljes mértékben a piacra. A terv elismeri, hogy az infokommunikáció adta lehetőségek – és azok kihasználása – jelenthetik a kitörést a válságból. **Használhatósági kritériumokat, tervezési, kivitelezési, tanúsítási ajánlásokat kell kidolgozni, köztulajdonú szoftvertechnológiákat kell létrehozni.** Hangsúlyozta viszont azt is, hogy a meglévő eljárásokat, folyamatokat nem szabad egy az egyben elektronizálni, azokat modernizálni kell.⁵⁴

3.9. Magyary-program

A 2011-ben elfogadott Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (Magyary 11.0) gördülő tervezéssel (Magyary 12.0) a közigazgatás négy szegmensének fejlesztését tűzte ki célul: szervezet, személyzet, feladatok, eljárás. A reformokat a versenyképesség növelése, a közigazgatás hatékonyságának javítása indokolta. „E kultúráváltás során a mellérendeltségen, a partneri viszonyon alapuló kultúra erősítése a cél, ahol az állam és állampolgár között nem alávetettség,

⁵³ *Digitális megújulás cselekvési terv 2010–2014. Az infokommunikációs ágazat cselekvési terve a társadalom és a gazdaság megújulásáért* (2010). Forrás: www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17367065/Digitalis_Megujulas_Cselekvési_Terv.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

⁵⁴ *Digitális megújulás cselekvési terv 2010–2014. Az infokommunikációs ágazat cselekvési terve a társadalom és a gazdaság megújulásáért* (2010): i. m.

kitettségi viszony a jellemző, hanem olyan ügyintézési kapcsolatrendszer, amely a polgárok számára az államot mint elsősorban segítőt, védőt, ügyintézőt jeleníti meg.”⁵⁵ Általános közigazgatás-fejlesztési stratégia volta miatt az e-közigazgatást nem önálló fejlesztési területként, hanem a közigazgatás-fejlesztés eszközeként kezelte. „Az e-közigazgatás eszköztára hozzásegíti a közigazgatást a reformfolyamatok végrehajtásához. Olyan tervezési, döntési, szervezési, irányítási és ellenőrzési mechanizmusok bevezetését teszi lehetővé, amelyek révén a közigazgatás lépést tud tartani a gazdasági-társadalmi modernizációs folyamatokkal.”⁵⁶ A program nyolc területen tartotta szükségesnek a közigazgatási működés elektronikus megújítását. Míg a Digitális Megújulás Cselekvési Terv infrastrukturális oldalról közelítette meg az e-közigazgatás témakörét, addig a Magyar Program az ügyviteli folyamatokra koncentrált.

3.10. A Ket. 2011-es módosítása

A szervezeti és szerkezeti átalakulásokat az e-közigazgatásnak is le kellett követnie, emiatt további fejlesztésekre és a jogi szabályozás reformjára is szükség volt. Emellett a közigazgatásnak is fel kellett vennie a versenyt a magánszféra hatékonyságával, hiszen az általában kihat az ország versenyképességére is, ezért az ott elérhető szolgáltatásokat a közigazgatásban is adaptálni kellett. A 2012-ben hatályba lépő módosítás már a **decentralizáció** irányába lépett. A korábbi (szállítói és fejlesztői oldalon egyaránt) monopolisztikus helyzetet teremtő megoldás helyett célja, hogy olyan **rendszereket** hozzanak létre, amelyek jobban figyelembe veszik az összkormányzati érdeket, illetve amelyek egyszerűbb, kompatibilitásra és együttműködésre képes modulokból

⁵⁵ NAVRACSICS Tibor (2013): A közigazgatás korszerűsítésének programja. *Pro Publico Bono*, 2. sz. 53.

⁵⁶ FELBER (2011): *i. m.*, 3.

állnak.⁵⁷ Platformfüggetlen és eljáráscentrikus szabályokat vezetett be. Az irányváltást a lakossági igények és a folyamatosan változó technológia is indokolta. A változás lényege:

- az állam kizárólagossága helyett modulok (SZEÜSZ-ök) létrehozása piaci szereplőkkel,
- bejelentési és engedélyezési rendszer kidolgozása (Elektronikus Ügyintézési Felügyelet),
- technológiasemleges szabályozás kialakítása ismételten a Ket.-ben, nagy fokú ügyfélszabadsággal.

3.11. Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014–2020)

A 2014–2020-as uniós tervezési távval megegyezően tervez a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia is, amely egyrészt nemcsak az e-közigazgatásra, hanem általában az információs társadalmi kihívásokra is reagálni kíván, ezért **intézkedéseket fogalmazott meg a digitális állam, gazdaság, infrastruktúra, kompetenciák és horizontálisan az e-befogadás, biztonság és K+F+I tekintetében.**

A közigazgatás terén ez az államigazgatási belső folyamatok biztosítását, a közigazgatási belső folyamatok informatizálását, a háttérfejlesztések összehangolását (az önkormányzati ASP⁵⁸ szolgáltatásportfóliójának bővítését), az adatbázisok együttműködésének, átjárhatóságának erősítését, az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat támogató informatikai rendszerek biztosítását, magas szintű és korszerű lakossági és vállalati e-szolgáltatások bevezetését, az elektronikus közszolgáltatások fejlesztését, az e-azonosítás korszerűsítését, az interoperabilitáshoz és e-hitelesítéshez kapcsolódó jogszabályi háttér kiépítését és a digitális

⁵⁷ *Magyar Program: Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó hazai keretszabályozás áttekintése.* Forrás: http://magyarprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A_jogszabalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

⁵⁸ Application Service Providing – alkalmazásszolgáltatás.

adatvagyon hozzáférhetővé tételét jelenti.⁵⁹ A stratégia szerint 2018-ra lehetővé válhat, hogy az állampolgárok és a vállalkozások minden közigazgatási ügyüket teljes egészében elektronikusan intézhessék.⁶⁰

3.12. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)

A stratégia kifejezetten a közigazgatásra fókuszálva készült a következő hívószavakkal: az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése, a teljes e-ügyintézés, az interoperabilitás fokozása, a felesleges párhuzamosságok leépítése és az infokommunikációs technológiák használatának elterjesztése.⁶¹

3.13. Az Eüsztv. legújabb szabályozása

A Ket. az elektronikus ügyintézés a kapcsolattartás egyik fajtájaként definiálta, és a jogosultság ügyfél számára való megteremtésével a hagyományos, papíralapú ügyintézéssel tette egyenlővé, sőt szinte elsődlegessé. A 2017-ig hatályos Ket. az elektronikus hatósági eljárást nem külön eljárásnéként értékelte, külön cím alatt szabályozva, hanem beépítette a hagyományos eljárás keretei közé, és egy-két specialitást is feltüntetett az elektronikus ügyintézésről szóló fejezetben. Az elektronikus és a papíralapú ügyintézési forma egyenlőségét a kapcsolat-

⁵⁹ *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020* (2014). Forrás: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikációs%20Stratégia%202014-2020.pdf> (letöltés dátuma: 2017. 07. 17.).

⁶⁰ *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020* (2014). Forrás: http://infoter.eu/attachment/0040/39841_nemzeti_infokommunikacios_strategia_2014-2020.pdf (letöltés dátuma: 2017. 08. 15.). Ennek előkészítése már megindult a SZEÜSZ-ök, KEÜSZ-ök folyamatos átadásával, az Eüsztv.-vel és a kötelező e-ügyintézés bevezetésével.

⁶¹ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_strategia_.pdf (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).

tartás szabályait tartalmazó fejezet és az elektronikus és papíralapú dokumentumok bizonyító ereje azonosságának deklarálása garantálta.

Az Eüsztv.-vel 2015-ben megszűnt az e-közigazgatásra és eljárásra vonatkozó speciális szabályozás – ezzel visszatért a 2009-es modellhez, és egységes keretet (**Egységes Digitális Ügyintézési Tér**) hozott létre minden elektronikus eljárásnak. Megszüntette a széttagoltságot, hatályon kívül helyezte az Eat.-ot, az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvényt, és egy törvény keretein belül rendelkezett az azonosításról, általánosan a bizalmi szolgáltatásokról és az interoperabilitásról. A jogalkotó felismerte a **centralizált modell** szükségességét és ezzel együtt az **e-ügyintézés szabályainak kiterjeszhetőségét** valamennyi szférára, azonban az ügyfelek és hatóságok által elérhető egyes modulok szolgáltatásának szabadságát fenntartja a piaci szereplők részére.

3.14. A 2016. évi CL. törvény (Ákr.)

A Ket.-et váltó Ákr. (2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról) **elvi élle teszi le voksát a fejlett technológiák alkalmazása mellett**, amikor megfogalmazza a hatékonyság elvét. „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”⁶² Egyúttal két utalást is tesz (a kapcsolattartás általános szabályainál, valamint a döntés közlésének általános szabályainál) az elektronikus utak használatára, amelyek részletszabályait az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben (a továbbiakban: Eüsztv.) határozzák meg.

⁶² 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, 4. §.

KÉRDÉSEK, FELADATOK

- Soroljon fel öt hazai és uniós infokommunikációs stratégiát!
- Ismertesse az i2010 jelentőségét!
- Mit jelent a CLBPS?
- Mi a tallinni miniszteri nyilatkozat lényege?
- Mely infokommunikációs stratégiát fogadták el Magyarországon kormányzati szinten is?
- Vázlatosan ismertesse a magyar e-közigazgatás jogi hátterének és irányának változását (Ket., Ekszt., Eüsztv.)!
- Hogyan kapcsolódik a Magyary-program az e-közigazgatás témaköréhez?
- Hogyan hatott az Eüsztv. hatálybalépése az e-közigazgatásra?

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig. Mérőföldkövek a hazai közigazgatás és a kormányzati számítástechnika kialakulásának történetében (2014). Szeged, Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület – Primaware Kiadó.
- A kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szak, 5. modul: Az elektronikus közigazgatás alapjai, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások, IT biztonság. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
- BASU, Subhajt (2011): E-Government and Developing Countries. An Overview. *International Review of Law Computers and Technology*, Vol. 18. No. 1. 109–132.
- BUDAI Balázs – SZENTKIRÁLYI-HOLOTA Szabolcs (2005): *Az elektronikus közigazgatás jogi környezete*. E-Government tanulmányok VI. Budapest, E-Government Alapítvány.
- BUDAI Balázs (2011): Az európai uniós stratégiák lényegi elemeinek megjelenése a hazai jogszabályokban – különös tekintettel az e-közigazgatás létrejöttének jogszabályi támogatására. *Pro Publico Bono*, 1. évf. 1. sz. 1–31.
- BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete*. Második kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Digitális megújulás cselekvési terv 2010–2014. Az infokommunikációs ágazat cselekvési terve a társadalom és a gazdaság megújulásáért* (2010). Forrás: www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17367065/Digitalis_MeguJulas_Cselekvesi_Terv.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).
- Elektronikus közigazgatás éves jelentés 2007* (2007). Budapest, Információs Társadalom- és Trendkutató Központ.
- EU eGovernment Report 2014 shows that usability of online public services is improving, but not fast* (2014). Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2014-shows-usability-online-public-services-improving-not-fast> (letöltés dátuma: 2018. 01. 26.).
- FELBER Zsófia (2011): Az elektronikus közigazgatás szabályozása hazánkban az európai uniós stratégiák tükrében. *Pro Publico Bono*, 1. évf. 2. sz. 1–20.

- HAJNAL György – KIRÁLY András (2014): Technológia és közigazgatás. In NEMESLAKI András szerk.: *E-közszolgáltatásfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- HARSÁGI Viktória (2004): *A jogharmonizáció és a technikai fejlődés hatása az okirati bizonyításra*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- ITTK-jelentés. *Az elektronikus közigazgatás* (2009). Forrás: www.piacessprofit.hu/egyeb-cikkek/ittk-jelentes-az-elektronikus-kozigazgatas/ (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).
- JUHÁSZ Lilla (2007): Az Európai Unió információs stratégiája. In PINTÉR Róbert szerk.: *Az információs társadalom. Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Budapest, Gondolat Kiadó – Új Mandátum Kiadó. 130–143. Forrás: <http://mek.oszk.hu/05400/05433/05433.pdf> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).
- JUHÁSZ Lilla (2007): E-közigazgatás Európában. Fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár. *Információs Társadalom*, 7. évf. 1. sz. 25. Forrás: www.infonia.hu/digitalis_folyoirat/2007_1/2007_1_juhasz_lilla.pdf (letöltés dátuma: 2017. 09. 05.).
- KISS Tibor – SZEGŐ Tamás (2017): A személyazonosítás múltja, jelene és jövője – e-Személyazonosító igazolványra épített szolgáltatási lehetőségek. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. 54–65.
- KLEINHEINCZ GÁBOR (2004): Mit szolgál az e-kormányzás jelenlegi gyakorlata? *Információs Társadalom*, 4. évf. 2. sz. Forrás: http://infonia.hu/digitalis_folyoirat/2004_2/2004_2.pdf (letöltés dátuma: 2017. 09. 05.).
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatas_feljesztési_strategia.pdf (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).
- LENK, Klaus – TRAUNMÜLLER, Roland (2001): Broadening the Concept of Electronic Government. In PRINS, J. E. J. ed.: *Designing E-Government*. Amsterdam, Kluwer. 63–74.
- Lisszaboni Akcióprogram*. Forrás: www.palyazat.gov.hu/lisزابo_ (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).
- Magyary Program: Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó hazai keretszabályozás áttekintése*. Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd->

- /70000/A_jogszabalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).
- MOLNÁR Szilárd – Z. KARVALICS László (2004): Közigazgatás az Internet korában – az e-kormányzat kutatói szemmel. *Információs Társadalom*, 4. évf. 2. sz. 5–23. Forrás: www.infonia.hu/digitalis_folyoirat/2004_2/2004_2.pdf (letöltés dátuma: 2017. 09. 05.).
- NAVRACSICS Tibor (2013): A közigazgatás korszerűsítésének programja. *Pro Publico Bono*, 2. sz. 52–58.
- Nemzeti akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért 2005–2008* (2005). Forrás: www.terport.hu/webfm_send/151 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).
- Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020* (2014). Forrás: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikacios%20Strategia%202014-2020.pdf> (letöltés dátuma: 2017. 07. 17.).
- ORBÁN Anna (2007): *Információs társadalom – informatikai stratégiák*. Forrás: http://epa.oszk.hu/02000/02051/00007/pdf/EPA02051_Tudomanyos_Kozlemlenyek_17_193-198.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).
- PÁZMÁNDI Kinga – VEREBICS János szerk. (2012): *E-jog*. Budapest, BMGE.
- PINTÉR Róbert (2004): *A magyar információs társadalom fejlődése és fejlettsége a fejlesztők szempontjából*. PhD-értekezés. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem.
- SIKOLYA Zsolt (2006): *Ügyfél-azonosítás és -hitelesítés a magyar e-közigazgatásban*. Forrás: <https://nws.niif.hu/ncd2006/docs/ehu/020.pdf> (letöltés dátuma: 2018. 01. 26.).
- SZITTNER Károly (2009): Út az elektronikus közigazgatáshoz. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 4. sz. 1–7.
- VESZPRÉMI Bernadett (2014): *Az elektronikus közigazgatás*. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*. 2. kötet. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 209–244.

Jogi hivatkozások jegyzéke

- 1026/2007. (IV. 11.) Korm. határozat a közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációjáról. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=113080.162197 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).
- 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról
- 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=78518.19830 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).
2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról
2009. évi LII. törvény a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevényről
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- 2155/2005. (VII. 27.) Korm. határozat A *Nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért* című dokumentum kidolgozásáról
- 225/2008. (IX. 9.) Korm. rendelet a termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II. 18.) Korm. rendelet módosításáról
- 2269/2005. (XII. 6.) Korm. határozat a Nemzeti Szélessávú Stratégiáról és a szélessávú elektronikus kommunikáció elterjedésének gyorsítását célzó intézkedések előkészítéséről. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=97937.137894 (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).
- Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

- COM (2000) 783 (final): Communication from the Commission to the Council and European Parliament: The eEurope 2002 update prepared by the European Commission for the European Council in Nice, 7th and 8th December 2000. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0783:EN:HTML> (letöltés dátuma: 2018. 01. 22.).
- COM (2001) 140 (final): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: eEurope 2002: Impact and Priorities. A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23–24 March 2001. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0140:EN:HTML> (letöltés dátuma: 2018. 01. 22.).
- COM (2002) 263 (final): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: eEurope 2005: an information society for all. An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21–22 June 2002. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0263:EN:HTML> (letöltés dátuma: 2018. 01. 22.).
- COM (2002) 263 (final): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions–eEurope 2005: An information society for all. An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council. 21–22 June 2002. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0263:EN:HTML> (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).
- COM (2005) 229 (végleges): A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért. Brüsszel, 2005. 06. 01. Forrás: http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/highlights/egov_action_plan_en.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).
- COM (2006) 173 (végleges): A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010 eGovernment cselekvési terv: az elektronikus kormányzat létrehozásának felgyorsítása a társadalom egészének javára. Brüsszel

2006. 04. 25. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LE-GISSUM:l24226j> (letöltés dátuma: 2017. 12. 30.).
- COM (2009) 432 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az eEurope2005 cselekvési terv, valamint az eEurope2005 cselekvési terv figyelemmel kísérésére, a helyes gyakorlatok terjesztésére, valamint a hálózati és informatikai biztonság javítására vonatkozó többéves (2003–2006) (MODINIS) program záróértékelése. Brüsszel, 2009. 08. 21. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52009DC0432> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).
- COM (2010) 2020 (végleges): A Bizottság közleménye: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Brüsszel, 2010. 03. 03. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020> (letöltés dátuma: 2017. 12. 30.).
- COM (2010) 245 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai digitális menetrend. Brüsszel 2010. 05. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516639859029&uri=-CELEX:52010DC0245> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).
- COM (2015) 192 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai digitális egységes piaci stratégia. Brüsszel, 2015. 05. 06. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0192> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).
- COM (2016) 179 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Uniós e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020). A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása. Brüsszel 2016. 04. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

Granada Ministerial Declaration on the European Digital Agenda. Agreed on 19 April 2010. Forrás: www.minetad.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/declaration.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 22.).

Ministerial Declaration on eGovernment. The Tallinn Declaration (2017). Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)

Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (2014). OECD. Forrás: www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm (letöltés dátuma: 2018. 01. 26.).

SEC(2010) 1539 (végleges): A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2011–2015 időszakra szóló európai elektronikus kormányzati cselekvési tervről. Forrás: www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17793039/EU_ekormanyzati+akcioterv_2011-2015.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017 (2017). Forrás: www.eu2017.ee/news/insights/tallinn-declaration-egovernment-ministerial-meeting-during-estonian-presidency (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

III.
E-KÖZIGAZGATÁS ÉS ÚJMÉDIA
(FRONT OFFICE)

1. BEVEZETÉS

A közigazgatás médiajelenléte az újmédia megjelenése óta hangsúlyos tárgyalási területe az e-közigazgatásnak, hiszen ezek a csatornák garantálják a társadalmi nyilvánosságot, illetve alapkövét képezik a modern, elektronikus eszközökkel támogatott szolgáltató közigazgatás működésének is.¹ E csatornák adekvát használatának jelentőségét növeli, hogy az ügyfelek a közigazgatás szervezetével, működésével kapcsolatos információkat jellemzően **tömegtájékoztató útján** gyűjtik össze, nem pedig hivatalos iratokból, forráskutatás segítségével.² Ez az elv tükröződik a 2011. évi CXII. törvény közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről szóló részében, amely kimondja, hogy „a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben [...] köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását”.³

A közigazgatás **szolgáltató jellege** megköveteli, hogy a hivatal az ügyfeleknek **a hozzájuk legközelebb álló és egyben legpraktikusabb utakon** – párhuzamosan⁴ – **biztosítson kommunikációs**

¹ Az „állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. Idézi BENCsik András – FÁBIÁN Adrián – PÁL Emese – SZÖKE Gergely László (2015): A közigazgatás és a média kapcsolódási pontjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz.

² LUNDQUIST, Lennard (1997): Az információ szabadsága és a svéd modell. In GULYÁS Gyula szerk.: *Közzszolgálat és etika*. Budapest, Helikon. 208. Idézi: BENCsik et al. (2015): *i. m.*

³ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 32. §.

⁴ A párhuzamos vagy többszörös ügyintézés kötelezettségét több nemzetközi és számos hazai jogszabály is rögzíti. A ma hatályosak közül például az Eüsztv., a 160/2010. (V. 6.) Korm. rendelet az integrált ügyintézési és tájékoztatási pont kialakításáról, működtetéséről, valamint a működtető és az érintett szervek együttműködésének rendjéről. A 2006/123/EK irányelv az egyablakos ügyintézésről. (Ez utóbbiban például Magyarország 2009. december 28-ig vállalta azon törvényi és rendeleti szabályok megalkotását, amelyek az egyablakos ügyintézést lehetővé teszik.)

felületet. Ezeket az informálódásra (adatcserére) és ügyintézésre kialakított, az ügyfél fizikai jelenlétét nem igénylő, szolgáltatási időkorlát nélkül (0–24-ben) működő **hivatali felületeket (interfészeket)** hívjuk **az e-közigazgatás front office-ának.** Minthogy a kommunikációs csatornák – a technológia fejlődésének függvényében – maguk is változnak, így az e-közigazgatás front office-ának keveréke, illetve a komponensek használati aránya és hangsúlya is folyamatosan változik. Napjainkban három fő- és két kevésbé hangsúlyos komponenst látunk:

- publikus, interneten futó hivatali portálokat és kapcsolódó szolgáltatásait,
- közösségi portálokon elérhető hivatali tereket,
- mobilapplikációkat,
- számítógéppel támogatott CRM-rendszereket⁵ (call és contact centereket),
- DiTV-tereket.⁶

A hangsúlyt az ügyfelek (és potenciális ügyfelek) száma és a használat intenzitása adja meg: jelenleg a portálok, közösségi terek és mobilapplikációk felhasználói és potenciális felhasználói bázisa magas, míg a CRM-rendszereké alacsony, valamint a DiTV-terek világa egyelőre kihasználatlan lehetőség. (Fejezetünkben ezért az első három csatornával foglalkozunk részletesen, míg a fennmaradó csatornáknál csupán főbb karakterisztikus jegyeiket érintjük.)

Az érdemi, többcsatornás (multimodális) ügyintézés a csatornák használatának integrált tervezését és üzemeltetését jelenti, amelynek során az ügyfél szabadon kiválaszthatja az élethelyzetéhez, szocio-demográfiai és pszichográfiai jellemzőihez, szokásaihoz legjobban illeszkedő csatornát. Így például egy weboldalon keresztül indított eljárást személyesen egészít ki, de mobilon követ, fenntartva a döntés postai kézbesítésének igényét. E konstellációban tehát a csatornák köl-

⁵ Customer relationship management – ügyfélkapcsolat-kezelés.

⁶ Digitális televíziós platformok.

csönösen függnnek egymástól, kezelésük magas koordinációt és előre megtervezett, többcsatornás portfóliót igényel. E tervezésben tehát nem csupán a szervezeti adottságokra és a külső-belső hatásokra, hanem a felhasználók (felhasználói célcsoportok) előbb felsorolt jellemzőire is nagy hangsúlyt kell fektetni.

A többcsatornás e-közigazgatás gyakorlatba való átültetése napjainkban azért nehéz, mert a közszektorbeli szervezetek többnyire az állami elvárások és a politikai akarat nyomására cselekednek. Csak ritkán igazodnak a verseny vagy a piac elvárásaihoz, a felhasználói orientációt pedig csupán az utóbbi időben veszik figyelembe. A stratégiai szemlélet hiányzik: több csatorna vagy csatornán futó szolgáltatás csak az add-on trendek miatt jelenik meg ahelyett, hogy célzottan vagy tudatosan alkalmaznák azt. A fő ellenérvék között a redundáns üzemeltetés kialakításának költségessége áll, holott ezt bőven ellensúlyozza az, hogy az online csatornák alacsonyabb tranzakációs költséggel üzemeltethetők.⁷

⁷ WIRTZ, Bernd W. – DAISER, Peter (2017): *E-Government. Strategy Process Instruments. Textbook for the Digital Society*. 2nd edition. Speyer. Forrás: www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Wirtz/WirtzDaiser_2017_EGovernment.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

2. A PUBLIKUS, INTERNETEN FUTÓ HIVATALI PORTÁLOK ÉS KAPCSOLÓDÓ SZOLGÁLTATÁSAIK

2.1. Portálgenerációk

Az internet, bár még „csak” negyedszázados történelmét vizsgálhatjuk, mégis óriási változáson ment keresztül funkcionalitását, küldetését, tartalmát és formáját illetően. E változásokat követhetjük nyomon a tartalmak elhelyezésére alkalmas kikötőkön, a portálokon és weboldalakon.⁸ Mint ahogy a technológia fejlődésével párhuzamosan a felhasználói ismeretek és a rutin is folyamatosan bővült ez idő alatt, úgy a felhasználói elvárások (követelmények) is folyamatosan gyarapodnak. **Négy generációra** oszthatjuk e fejlődési történetet, eljutva napjaink negyedik generációs, közigazgatási portáljaiig.

2.1.1. Első generáció

Az első generációs közigazgatási portálok⁹ az internetes jelenlét kihívásaival küszködtek. Főbb küldetésük így a szervezet megjelenése, megjelenítése volt, a tartalom csak másodlagos szerepet játszott. **Az oldalakra mint (a közigazgatás szempontjából)** céltalan vagy

⁸ A *portál* megjelenés általában egy olyan internetes honlapot, weboldalak összekapcsolt rendszerét jelenti, amely széles körű érdeklődést kielégítő szolgáltatásokat kínál. A tematikus portál ezen belül egy témakörhöz tartozó információk, szolgáltatások, lehetőségek csomópontja. A közigazgatási portál ebben az értelmezésben ideális esetben egy olyan tematikus portál, amely a közigazgatási alapfunkcióin túlmenő, az ügyfél szélesebb körű érdeklődésére is számot tartó szolgáltatásokat is biztosít. Egy hivatali portál esetében számos ilyen lehetőség van, ezekről és a portál megjelenésével kapcsolatos elvárásokról a következőkben adunk rövid áttekintést.

⁹ Magyarországon 1995-től, a Belügyminisztérium portáljának indulásától beszélhetünk közigazgatási jelenlétről.

homályos célokkal rendelkező online brossúrákra tekintettek. Ennek eredménye – többnyire – egy gyakorta elavult, interneten is elérhető tájékoztató füzet lett, amelyet a kor weboldalnak hívott, mi pedig retrospektív módon első generációs webhelynek nevezünk. Ezen oldalak, bár tükröztek valami struktúrát, de az információk elhelyezésének célját nehéz volt azonosítani.¹⁰ Az oldalakkal szemben sem a technikai, sem a tartalmi elvárások területén nem mutatkozott konszenzus, így irányadó jogszabályok sem kötötték érdemben a hivatalokat.

2.1.2. Második generáció

A második generációra már a tudatosság volt jellemző. Az itt létrejött oldalak már figyelembe vették azt, hogy az oldal egy szervezet oldala, amely megpróbálta kiterjeszteni funkcióit a virtuális világra. Ennek megfelelően *könnyen bővíthető, skálázható, adatbázison nyugó* oldalak kezdtek létrejönni. A prospektusjelleg kezdte felváltani egy **folyamatosan megújuló tájékoztató felület**, amelynek háttérében felismerték azt az **állampolgári igényt**, hogy a hivatal **naprakész információkat** nyújtson, így kerülve közelebb a szolgáltató hivatal eszményképéhez. Az oldal célja is homályosan felsejlett: valamilyen képet adni a hivatalról információk és letölthető formanyomtatványok formájában. Esetenként interaktív (félonline) tájékoztatás is megvalósult a honlap funkcióin keresztül. A cél háttérében azok a felmérések álltak, amelyek értelmében az állampolgári megkeresések nagy része információszerzésre irányul.¹¹

¹⁰ BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete*. 2., átdolgozott kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó.

¹¹ BUDAI (2004): *i. m.*

2.1.3. Harmadik generáció

A harmadik generációs oldalak **ügyintézés-centrikus oldalak**, azaz az információs és egyirányú interakciós funkciókon túlmutatva céljuk az elektronikus ügyintézés valamilyen fokú megvalósítása.

2.1.4. Negyedik generáció

A negyedik generációs oldalak az eddigi követelményeket web 2.0-s környezetben teljesítik. Azaz itt már **a jelenlét, az információátadás, a kétirányú, ügyintézés-centrikus interakció az alapértelmezés, és itt már a közösség bevonása új elvárásként jelentkezik**. Ezen oldalak célja egy olyan, a felhasználó igényeihez testreszabott virtuális tér létrehozása, ahol a felhasználóval együtt alakítanak ki tartalmakat, szolgáltatásokat. Az ügyintézési felület ennek megfelelően technikailag és tartalmilag is reszponzív, és lehetőség szerint integrálják a rendelkezésre álló és az ügyfél által gyakran használt kommunikációs csatornákat is.¹²

E generációkhoz nem feltétlenül tudunk időtávot hozzárendelni, hiszen ma is látunk első és negyedik generációs oldalakat egyaránt. Egy oldal tehát azt tükrözi, hogy a hivatal szemléletbeli és technikai fejlettsége milyen szinten áll. A következőkben tekintsük át, hogy melyek azok a követelmények, amelyek az elmúlt generációktól függően a mai napig érvényesek a közigazgatási webhelyekkel kapcsolatban.

¹² Ennek hazai kísérlete a személyre szabott ügyintézési felület. A felhasználók e felületen csoportokba rendezhetik a számukra legfontosabb szolgáltatásokat, üzeneteket 2018 mássodik felétől. A *Weblak* munkacímen futó (SZEÜSZ) szolgáltatási felület közösségimédia-integrációja egyelőre nem szerepel a prioritizált funkciók között.

2.2. Technikai és tartalmi követelmények

A közigazgatási portálokkal szemben támasztott követelmények – a generációk fejlődésével párhuzamosan – folyamatosan nőnek. E változást a hazai jogszabályok sem követik, így gyakran K+F+I anyagokból értesülhetünk arról, hogy melyek a trendeknek megfelelő, bővülő elvárások. Az alábbiakban a Belügyminisztérium ÖFFK II. kutatásának 2017-es weboldalvizsgálati szempontjai alapján – csak címszavakban – határozzuk meg, hogy melyek az ideális magyarországi közigazgatási webhelyek jellemzői:

Alapkövetelmények:

- **Struktúra:** tematikusan rendszerezett funkciók, ügyfélcentrikus, felhasználóbarát felület, áttekinthetőség, egyszerűség
 - gyorsan értelmezhető információstruktúra és az ezt elősegítő dizájn
 - a hivatalos jelleget kifejező, egyértelmű cím
 - a szolgáltatások menüvezérelt elérhetősége
 - felesleges szövegek mellőzése
 - a menüpontoknál megjelenő legördülő almenük, amelyek segítik a továbblépést
- **Megbízható, aktualizált, friss információk**
 - információszabadsággal kapcsolatos elvárások teljesülése
 - szervezeti, személyzeti adatok
 - tevékenységre vonatkozó adatok
 - rendeletek, rendeletervezetek nyilvánossága
 - gazdálkodási (üvegzséb) adatok¹³

¹³ Erről bővebben lásd *A közigazgatás adatkezelése* című fejezetet.

- WCAG 2.0 követelmények teljesülése¹⁴
 - fejletlen infrastruktúra esetén: platformfüggetlen megjelenítés, szövegüzemmód (textverzió), minimalizált letöltés
 - gyengénlátók számára: felolvasórendszerek (felolvasható megjelenés), braille-interfész, változtatható betűméret, szövegüzemmód (textverzió)
 - olvasási problémák: felolvasórendszer, ikonos vagy hangvezérlés
 - mozgássérülteknek, koordinációs problémákkal küzdőknek: egér kiváltása, hangvezérlő interfész, tetszőleges várakozási idő az interakciók során
 - települési oldal esetén: településre vonatkozó adatok megléte, minősége, a településmarketing minősége
 - többnyelvűség (tekintettel a turizmusra, a nemzeti etnikai kisebbségek jelenlétére, valamint a testvérvárosi szövetségekre)
 - könnyű elérhetőség, hibamentes működés, gyors kommunikáció
 - az elérhető szolgáltatások, dokumentumok kereshetősége
 - ügyfélkapcsolat minősége: a visszacsatolás, kapcsolatfelvétel lehetősége, e-mail-cím(ek), vendégkönyv, fórum, levéllista, chat stb.
 - segítség a portál használatához: help (súgó), sitemap (honlaptérkép), tutorial (oktató) stb.
 - könnyű elnavigálhatóság: hasznos linkek tematikus csoportosításban
 - adatbiztonság, a személyes adatok védelme
 - hibamentes működés, gyors oldalkommunikáció

¹⁴ *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0.* Forrás: www.w3.org/TR/WCAG20/ (letöltés dátuma: 2017. 12. 01.).

Újabb generációs elvárások:

- Az oldal technikai és tartalmi rezponzivitása¹⁵
 - a tartalmak érték szerinti rendezése a felhasználói szokások függvényében
 - mobileszközökre (is) optimalizált dizájn és struktúra
- Usability-szempontok¹⁶ érvényesülése
- Tervezett user experience,¹⁷ a felhasználói élmény fokozása
- Kapcsolódás a közösségi médiához (Facebook, Twitter, Instagram stb.), integráció
- Hátrányos helyzetű célcsoportok kiemelt tájékoztatásának megléte
- Más technológiai csatornák megléte (például mobilapplikációk)

Szolgáltatások:

- E-közigazgatási szolgáltatások
- Rendszeresen frissített hírek, közérdekű információk
- Együttműködési terek

Ennyi követelményt egy kistelepülés általában nem tud teljesíteni. (Ennek is tulajdonítható, hogy 2017-ben a felmért önkormányzatok 14%-a még mindig nem rendelkezett honlappal,¹⁸ míg a honlappal működő települések esetében az oldalak felkészültsége sok kívánnivalót hagyott maga után.) Az önkormányzati szféra ezért is került az ASP- (alkalmazássszoftvert) koncepciók célkeresztjébe. Az eleinte piaci alapra

¹⁵ Ez egyrészt webdizájn-vonatkozást jelent, amely a sávzélesség és a technológiai adottságok (eszközök) szerinti böngészés alapján szabja testre a tartalmat, másrészt tartalmi vonatkozást is: a rezponzív weboldal a felhasználó szokásait „tanulja”, és annak megfelelően kínálja a további tartalmakat.

¹⁶ Felhasználóbarátság, könnyű kezelhetőség. Számos tesztelési lehetőség áll rendelkezésre a weben, például: WebShark Blog. Forrás: <http://blog.webshark.hu/2016/03/10/usability-teszt-ingeny/> (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

¹⁷ A UX (user experience) egy szolgáltatás felhasználói élményét építi fel, elemzi, optimalizálja.

¹⁸ Belügyminisztérium, OFFK II. kutatások, 2017. (A 14%-nyi nem teljesítő annak fényében is magas szám, hogy 2005 óta törvényi kötelezettséget mulasztanak a honlappal nem rendelkező hivatalok.)

kitalált, regionális ASP-koncepciót **2010-ben központosított, centrális ASP-koncepció**¹⁹ követte.

A valamennyi önkormányzat számára kötelezővé tett **keretrendszer és portálszakrendszer** biztosítja az önkormányzatok egységes megjelenését. Ez a hivatali szolgáltatások elérésének külső és belső (intranet) hálózati biztosítására, valamint az ezekkel összefüggésben felmerülő közérdekű és közhasznú információk közzétételére (valamint egyéb, közösségi funkciók biztosítására) nyújt informatikai megoldást. Az egységes megoldással mind tartalomfelelősi, mind felhasználói oldalon formalizálódik a front office egyik legfontosabb felülete.

2.3. Háromdimenziós internet

Érdemes továbbá említést tenni az egyelőre még csupán kísérleti szinten működő rendszerről. Miután az információ két dimenzióban történő elhelyezése korlátozza a megjeleníthető információkat, másik oldalról pedig a hierarchikus szintek száma sem növelhető a végtelenségig (lásd: három egérgattintás szabálya), **a háromdimenziós internet eszköztára közelít a közigazgatás felé.**

Tózsza István a háromdimenziós, virtuális hivatalok építésének három feltételét idézi:

1. az elektronikusan generált *háromdimenziós* igazgatási (hivatali) *környezet*;
2. a virtuális igazgatási környezet szimbolikus szereplőinek (az ügyintézőnek és az ügyfeleknek) *a valós idejű interaktív képessége*;

¹⁹ Az önkormányzatok szolgálatában. Forrás: <https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/node/13> (letöltés dátuma: 2017. 12. 10.).

3. a teljes *felhasználói átélés* (teljes körű ügyintézés) lehetősége, amely az elektronikus közigazgatás szofisztikációs szintjei közül a transzformációs szintnek felel meg.²⁰

Azaz a teljes felhasználói átélés akkor biztosítható, ha sikerül egy hivatal épületét virtuális környezetben reprodukálni, és szimbolikusan beilleszteni ebbe az ügyintézésben részt vevőket is. Ezáltal létrejön a **kiterjesztett valóság**, amikor egy valós fizikai környezet grafikai leképezésében tudunk valódi cselekményeket elvégezni, akár valós időben is.

Persze ez még csak a jövő egyik lehetséges alternatívája. Ma még csupán pilóták formájában találkozhatunk ilyen megoldásokkal (például Budaörsön).

²⁰ Tózsza István (2012): Virtuális tér és közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 2. sz. 5.

3. KÖZÖSSÉGI PORTÁLOKON ELÉRHETŐ HIVATALI TEREK

A közösségi média olyan mobil- és webes technológiákon alapuló felületek gyűjtőneve, amely lehetővé teszi az interaktív, multimédiás és multimodális, egy az egyhez, egy a sokhoz vagy sok a sokhoz típusú kommunikációt, valós időben, helyszíntől függetlenül. A közösségi média tartalmát a felhasználók által megosztott és gyakran általuk is generált (vagy más médiafelületről megosztott) tartalmak adják. Ezeknek sokféle típusa van.

3.1. A közösségi médiumok típusai

- *Együttműködési projektek:* mint a wikik, a közös programfejlesztési területek (például Git) vagy közös kapacitáson alapuló helyek (például Galaxy Zoo, Waze), amelyek lehetővé teszik a közös és egyidejű tartalmak létrehozását a végfelhasználók számára. E terek értékét az egyre növekvő, felhasználók által közreadott és generált közös tudás adja. (Közigazgatási felhasználása például: Diplopédia, Intellipédia, NASA Wiki, GitHub, Ushahidi, Sahana stb.)
- *Blogok:* szövegből, képekből, videókból és audioállományokból (esetleg zenékből) álló webnapló, amely lehetővé teszi az interakciót másokkal az eredeti bejegyzéshez fűzött megjegyzések hozzáadásán keresztül. (Közigazgatási felhasználására példák a vezetői blogok, a pandémiás vezetői blogok stb.)
- *Mikroblogok:* elsősorban mobilkészülékekre optimalizált, aktuális eseményekről vagy személyes véleményekről szóló, rövid

üzenetek és hozzászólások naplója. Eklatáns példája a Twitter. (Közigazgatási felhasználása például:@Potus a Twitteren.)

- *Tartalomközösségek*: például a képeket megosztó Flickr, Picasa; a videókat megosztó YouTube vagy Vimeo; a hangzóanyagokból álló podcastok; illetve olyan webhelyek, amelyek médiatartalmat osztanak meg a felhasználók között. (Közigazgatási felhasználása például: az USA Honvédelmi Minisztériumának TroopTube-csatornája, a US.gov podcastjai stb.)
- *Közösségi oldalak*: mint például a Facebook, a LinkedIn és a MySpace – ezek lehetővé teszik a felhasználók számára, hogy személyes információs profilekat hozzanak létre, ezeket láthatóvá tegyék barátok és kollégák számára (miután ők is csatlakoztak e hálózatokhoz), és e felületeken keresztül interakcióba lépjenek egymással.²¹
- *Virtuális közösségi piacterek*: ahol a felhasználók saját tartalmaikat és szolgáltatásaikat kínálják és vásárolják, aukciókat indítanak, és közben minősítik egymást (például Airbnb, eBay, Uber).
- *Virtuális játékvilágok*: ezekben több felhasználó kölcsönhatásba léphet egymással személyre szabott avatárokon keresztül (például Second Life).
- *Virtuális társadalmi világok*: lehetővé teszik (szintén avatárok segítségével), hogy a felhasználó egy virtuális világban végezzen valós cselekményeket (például budaörsi 3D-s ügyintézés).²²
- *Mashupok*: olyan felületek, ahol több szolgáltatást egyetlen alkalmazással gyúrnak össze. A webes mashupok tehát több forrásból építik fel az alkalmazást, így minél több alkalmazást

²¹ Az említett, az egész világon népszerű oldalakon túl vannak regionálisan népszerű terek is, mint Koreában a Naver-alkalmazások, a Kínában vezető QZone és Weibo, a brazil Orkut vagy az orosz vKontakte.

²² HOWARD, Anne (2013): *The What, How and Why of Social Media. A Guide for Local Government. A Report for Sydney Coastal Councils Group*. Howard Partners Pty Ltd. Forrás: www.howardpartners.com.au/assets/sccg-the-what-how-and-why-of-social-media---becoming-social-literature-review-1-aug-2014.pdf (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).

látunk, annál nagyobb esély van az azt használó mashupok feltűnésére. (A tartalmak térben történő elhelyezésére – geotagging – gyakran veszik alapul a Google Maps alkalmazást, és erre építik fel az új, immár valamilyen más tartalommal kiegészített alkalmazást, például Ushahidi.com.)

A kétezres évek második évtizede felerősítette a **nyílt kormányzati diskurzust**,²³ mivel a közösségi média és a web 2.0-s technológiák²⁴ kiváló lehetőséget kínálnak az egyének, a hagyományos és újonnan létrejövő érdekcsoportok szándékainak becsatornázására, témák vagy ügyek lebonyolítására, rendes vagy rendkívüli események kezelésére, közösségi akciók kezdeményezésére – és ezek a közpolitikai és szakpolitikai tematikát is befolyásolják. A mobileszközök kiterjesztik ezt a platformot, így a felhasználók az élet szinte minden szakaszában elérhetővé válnak. Ugyanakkor a közösségi média a közigazgatás és a kormányzati szereplők számára is hasonlóan ideális terepet biztosít ahhoz, hogy a virtuális térben célzottan kommunikáljanak, érthetőbb módon adják közre a (köz)politikai anyagokat, és kapják vissza az erre vonatkozó véleményeket stratégiai céljaik elérése érdekében. **A válaszkésebb, fogékonyabb közigazgatás ezáltal jobb minőségű, ügyfélszükségleteken alapuló, iteratív és innovatív közszolgáltatásokat nyújthat.**

Persze kérdés az, hogy a közösségi tereken (egyre bővebb skálán) elérhető funkciók közül mit mire, hogyan, mikor használjunk. Közérdekű információkat osszunk meg rajta, mint egy első generációs

²³ Olyannyira indokolt a téma tárgyalása, hogy még az oly zárt államok, mint Tajvan is foglalkozik a nyílt kormányzattal, legalább a kormánynak szóló tudományos ajánlások szintjén, jelentős fáziskéséssel. Például: LEE, Ann – LIN CHENG, Xia – ZHUANG, Tingrui (2015): Alapelvek és kapcsolódó politikai kérdések a nyílt kormányzásban. *Public Governance Quarterly*, Vol. 2. vagy CHEN, Shun Ling – LIN, Jiahong – ZHUANG, Tingrui (2013): *Tibeti bölcsesség az emberekbén – A kormányzati tájékoztatás alapelvei és jelenlegi helyzete*. IT Innovációs Kutatási Központ, CCIT Taiwan Creates CC Project, január. Ugyancsak jelzésértékű, hogy Japán is tudatosan nyit a „nyugati típusú”, polgári részvételen alapuló közigazgatási platformok kialakítása felé. YUICHI, Okumura (2015): *Nyílt kormányzás általi állami reform*. Forrás: http://openlabs.go.jp/open_gov_column/3071/ (2017. 11. 16.).

²⁴ Olyan közösségi használatra optimalizált technológiák gyűjtőneve, amelyek megkönnyítik az információmegosztást, a hálózat- és közösségépítést a virtuális térben.

weboldalon? Intézményi kommunikációt folytassunk a segítségével? Népszerűsítsük a közszolgáltatásokat? Fokozzuk az ügyféloldali (lakossági és vállalkozói) részvételt, majd együttműködést? Kiegészítő csatornaként tekintünk rá? Csak a kríziskommunikáció színtereként számoljunk vele? Informális csatornaként kezeljük? Még számtalan hasonló kérdést tehetnénk fel, amelyre egyértelmű válaszokat nehéz adnunk. Talán ezért is van az, hogy a legtöbb OECD-ország extra kommunikációs csatornaként tekint a közösségi terekre, nem pedig egy – közösségimédia-stratégiával megalapozott – stratégiai kommunikációs eszközként.²⁵ Az eszközök közigazgatási kihasználatlanságából fakadó úrt gyakran **nem kormányzati szereplők** próbálják betölteni, de ez korántsem tudja pótolni **a kormányzatok (egyelőre) alacsony elköteleződési szintjét és kapacitását**. Amikor a kormányzat/közigazgatás lassú, későn reagál, vagy egyenesen hibás szolgáltatást nyújt ezeken a platformokon, ott gyakran törnek elő emberek vagy szervezetek, akik vagy amelyek katalizálják a változást. Nem ritka ma már egy egyéni kezdeményezésű online petíció, de közösségi fejlesztésű mobilappok, crowdfundingok²⁶ vagy más közösségi akciók is előfordulnak, amelyek politikai veszélyét az adja, hogy könnyen áttevéődhetnek a virtuális térből a valós térbe, például fizikai tüntetéssé változhatnak pár óra leforgása alatt. A rossz reagálás olykor egzisztenciális kérdéssé is alakulhat az intézményeknél, hiszen az általános

²⁵ MICKOLEIT, Arthur (2014): Social Media Use by Governments. A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26. Paris, OECD Publishing. Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/5j9xrcmghmk0s-en> (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.). A huszonöt vizsgált OECD-országból 2013-ban hétnek volt közösségimédia-stratégiája, holott minden vizsgált ország kormánya használt valamilyen közösségi megoldást, valamint a huszonöt országból tíz a belső kommunikációs folyamataiban közösségi megoldásra is épített. Ráadásul csupán öt ország mérte a stratégia végrehajtását és a közösségi média hatásait.

²⁶ A crowdfunding a közösségi finanszírozás olyan formája, amelynek során az ötletgazdák saját vagy egy kifejezetten támogatás gyűjtésére szakosodott oldalon (például Kickstarter.com, Indigogo.com) teremtik elő a termék vagy szolgáltatás beindításához szükséges pénzt. Az erre vonatkozó kampány sikeressége döntően a kapcsolódó közösségi oldalakon elérhető jelenléttől (megjelenések és megosztások száma) függ. A fogalom eredetileg üzleti célú kezdeményezéseket takart, de mára nem ritkák a közigazgatási vagy civil kezdeményezések sem (például Crowdrise.com, Justgiving.com).

és feladatkörnyezet változására rosszul (késve, tévesen, sehogysen) reagáló szervezetek funkcióit részben vagy egészben átvállalhatja a közösségi tér egy (vagy több) szolgáltatása. (Ez figyelhető meg számos ország munkaügyi központjánál, ahol elvesztették a kulcsfunkciójukat, vagy átalakultak funkcióik.)²⁷

A hazai közigazgatás jelentős időbeli eltolódással alkalmazkodik az internet tömeges használata révén megváltozott informálódási szokásokhoz, igényekhez, valamint az önkormányzatok többsége a törvényileg előírt tájékoztatási/információ-hozzáférési kötelezettségek teljesítését sem tudja szavatolni. Egyelőre sorvezetőt sem kapnak, így ki vannak szolgáltatva saját belső szaktudásuk és informatikai-kommunikációs partnereik tudásának (vagy ennek hiányának). A jogszabályi környezet (például Infotv.) sem alkalmazkodott még az új csatornákhöz, így például a hivatalok tájékoztatási kötelezettsége még a web 1.0-s gondolkodásmódot tükrözi.

Mindezt jelentősen befolyásolja, hogy hazánkban nem korszerűsítették a hatékony tájékoztatási kötelezettségeket, bár kétségtelen, hogy több területen kellően általános feladatokat határoznak meg a jogszabályok, amelyek kiterjeszthetők a közösségimédia-felületekre is.

A kormányzat és a közigazgatás előtt hatalmas tanulási folyamat áll, amelynek során meg kell érteniük, hogy az új közpolitika-alkotási folyamatok ellentmondást nem tűrően utat törnek maguknak. **Az ügyféligenyek könnyen igazodnak a gyorsan változó trendekhez**, ami további feladatokat ró a közigazgatásra annak érdekében, hogy a szolgáltatások minősége képes legyen igazodni az állampolgárok növekvő elvárásaihoz. Ehhez markáns szemléletváltás szükséges, amelynek központi eleme az alkalmazkodás, az új funkciók ellátásához szükséges

²⁷ A munkaügyi központok matchmaking (kereslet és kínálat találkozását segítő) funkcióját kezdi átvenni az internet, így ezek az intézmények egyre inkább a képzések felé próbálnak kapukat nyitni. Németországban a helyi munkaügyi központok társultak a *Xing* nevű közösségi (többek között álláskereső és -kínáló) portállal.

kapacitások kialakítása, valamint a kommunikációs (és közigazgatási) stratégiák újraalkotása.

3.2. A közösségi tér alternatív jellege

A hagyományos – döntően egyirányú kommunikációt megvalósító – weboldalak használata alapértelmezésnek volt tekinthető Európa fejlettebb részein. A közösségi terek a könnyebb (gyorsabb, közvetlenebb) elérés (így a digitális egyenlőtlenség csökkentése), valamint az interaktivitás (részvétel, együttműködés) fokozása miatt jelentenek többlet, ezért fontosak a közigazgatás számára. (A közösségi terek előnyét – a hagyományos portálokhoz képest – Wirtz és társai az erősebb interakció-orientáltságban, felhasználó-központúságában, a felhasználók folyamatba integrálásában, a könnyebb felület- és szolgáltatásperszonalizációban [a saját szükségletek és preferenciák szerinti felület-újrakonfigurálásban], a nagyobb felhasználói hozzáadott értékben és az emberek csoporthoz tartozási igényéből fakadó csatlakozásban látják.)²⁸ Mégis, a legtöbb kormányzati stratégiában, ha szerepel a közösségi tér használata, ott ennek célja az információk alternatív terjesztésére, a kommunikáció javítására, valamint – másodlagosan – a konzultáció és az aktív részvétel fokozására korlátozódik.

Azonban nem egyértelmű a kapcsolat a közösségi média felhasználói és nem felhasználói, valamint a hagyományos weboldalak felhasználói között. Az északi országok, valamint Németország és Ausztria tekintetében a közösségi média használata nem mutat összefüggést az iskolai végzettség viszonyában. Mindemellett Spanyolország, az Egyesült Királyság és Lengyelország, Portugália, Törökország

²⁸ WIRTZ, Bernd W. – SCHILKE, Oliver – ULLRICH, Sebastian (2010): Strategic Development of Business Models. Implications of the Web 2.0 for Creating Value on the Internet. *Long Range Planning*, Vol. 43, No. 2–3. 272–290. Forrás: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0024630110000063 (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.).

és Görögország vonatkozásában sokkal gyakoribb a közösségi média használata a magasabb végzettséggel rendelkezők körében.²⁹ (Magyarország egy picit kilóg a sorból: az Eurostat 2017-es jelentése alapján a 16 és 74 év közötti magyarok 83%-a valamelyik közösségi alkalmazást használja, ha internet közelébe kerül. Ez az uniós országok között a legmagasabb érték. A heavy userek [rendszeres felhasználók] között a nők, az alacsonyabb iskolai végzettségűek és a harminc év alattiak felülreprezentáltak.)

A közösségi tereken pont azok a korosztályok felülreprezentáltak, amelyek egyébként alacsonyabb aktivitást mutatnak a közösségek, politikai ügyek megbeszélése terén. (Ez a magatartás tetten érhető a választási részvételi hajlandóságban.) Ugyanakkor az is fontos jelzés, hogy a fiatalabb generációk (Z és alfa-generációk) már előnyben részesítik a közösségi felületeken történő – akár azonnali – kommunikációt, a hagyományos (például e-mailes) kommunikációval szemben.³⁰

Végül, nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy – bár az új médián futó online közszolgáltatások sikerfaktora a minőség és a felhasználóbarátság – **a legnagyobb társadalmi elégedettség úgy érhető el, ha a digitális tájékoztatások és szolgáltatások mellett továbbra is elérhető bizonyos analóg szolgáltatások**, mivel a komplexebb kérdésekben, témákban továbbra is fontos marad a személyes kapcsolat és a közvetlen kommunikáció,³¹ ugyanakkor az offline világ használatát a generációs különbségek is indokolják.

²⁹ MICKOLEIT (2004): *i. m.*

³⁰ FITZSIMMONS, C. (2013): *Email Is Dead, Long Live Email. Six Tips on How to Use It Better*. Melbourne, BRW. Vic.: Fairfax munkáját idézi HOWARD (2013): *i. m.*

³¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten* (2017). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

3.3. A közösségi média funkciói, előnyei

A közösségi média funkciói – e terek fejlődésével párhuzamosan – folyamatosan bővülnek. E sorok írásakor hat fő közösségi funkciót különböztetünk meg:³²

1. *Az információ terjesztése: sokszor más csatornákon keresztül az önkormányzat nehezebben elérhető csoportokkal is kommunikálni tud.* Tájékoztatót adhat programokról, eseményekről, ugyanakkor figyelmeztetéseket, vészjelzéseket is kiadhat, egyszerre akár több felületen, párhuzamosan is. Idő- és költségmegtakarítással jár, hiszen gyors és költséghatékony formát biztosít az információk strukturálásához és terjesztéséhez. A téves információk, híresztelések, rémhírek, hoaxok³³ helyreigazítására is lehetőség nyílik. Ráadásul a széles körű információterjesztés közvetlenül, média beiktatása nélkül is történhet. A digitális technológiák fejlődésével, beleértve a közösségimédia-platformok terjedését, a vélemények kifejezése gyorsabbá, egyszerűbbé válik. A lerövidült kommunikációs útvonalak és a hierarchikus struktúrák lebontása által az információ azonnal, korlátok és cenzúra nélkül tud eljutni az érintettekhez. Ezek a változások a hagyományos médiát (újság, televízió, rádió stb.) alárendelt szerepbe helyezhetik. A mainstream média követi a közösségi tér eseményeit: azaz a közösségi felület az elsődleges hírforrás, a hagyományos médiumok egyre gyakrabban másodközik az ott talált tartalmakat. (E funkcióból fakadóan sokan soft power eszközként is kezelik.)
2. *A katasztrófahelyzet tervezése és tréningje: a közösségi tér lehetővé teszi a kialakuló krízisek felfedezését, ezek optimális,*

³² Jason Cristopher Chan 2013-as munkájában még csupán négy funkcióról ír. Forrás: CHAN, Jason Cristopher (2013): *The role of social media in crisis preparedness, response and recovery*. Forrás: www.oecd.org/governance/risk/The%20role%20of%20Social%20media%20in%20crisis%20preparedness,%20response%20and%20recovery.pdf (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).

³³ Interneten (vírusként) terjedő álhírek, lánclevelek, webes tartalmak gyűjtőneve. Eredeti jelentése: beugratás, átverés, városi legenda, kacsa.

közösségi megoldását. Gyors reakálási képessége,³⁴ mindenkit elérő hálózati jellege³⁵ és hatékony, két- vagy többirányú kommunikációt megvalósító képessége miatt ez a fajta részvétel erősítheti a közösséget fenyegető kockázatok előrejelzését, rugalmas elhárítását, és képessé teszi a szervezeteket arra, hogy mobilizálják a társadalmi tőkájüket a veszélyek elhárítására, valamint csökkentsék a fenyegetések és kockázatok lehetséges hatásait azáltal, hogy az információfogyasztók egyúttal elsődleges válaszadók is.³⁶ (Ezért – hivatali nézőpontból – koprodukciós szolgáltatásnak is tekintik a közösségi vonatkozású szolgáltatásokat.) A közösségi tér hatékonyabban hasznosítható katasztrófakommunikációs eszközként, ha már a katasztrófát megelőző időszakban is folyamatos interakció alakul ki itt (például ha oktató-tanácsadó, információközlő, modellező eszközként használják). Az OECD előkészítő tanulmányai nem véletlenül foglalkoznak a közösségi médián futó katasztrófa- és kríziskommunikációval. A jól működő közösségi interakciók már a katasztrófa egészen korai detektálását is segíthetik, hiszen minél több és aktívabb felhasználó vesz részt, annál nagyobb az esély, hogy egy felhasználó előre jelezzon kockázatokat, kríziseket, ezáltal jelentősen csökkentve egy katasztrófa bekövetkezési valószínűségét, illetve a kár mértékét. Ez az a terület, ahol jól működő válságkommunikáció esetén a lakossági bizalom nő, míg rosszul működő vagy egyenesen elmulasztott válságkommunikáció esetén látványosan zuhan. (A bizalmatlanságon túl

³⁴ A közösségimédia-felhasználók a híroldalak látogatási gyakoriságánál lényegesen intenzívebben ellenőrzik magánkapcsolataikat. KRISKÓ Edina (2012a): Az önkormányzati katasztrófakommunikáció webkettes eszközei. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 91.

³⁵ A humanitárius munka egyre gyakoribb eleme, hogy a humanitárius katasztrófákban érintettek felmérésekor vizsgálják azt is, hogy a katasztrófa által sújtottak milyen infokommunikációs felületeken érhetőek el.

³⁶ Az ilyen válságok minden szakaszában felértékelődnek a kommunikációs kapcsolatok, főleg, ha az erőforrások azonnali mozgósítására, az események lehető legpontosabb és részletesebb bemutatására, az intézkedések (mentés, segítségnyújtás, segélyek eljuttatása, étel-osztás, helyreállítás stb.) azonnali megkezdésére van szükség. Forrás: KRISKÓ (2012a): *i. m.*

a lakosság „pótolja” az információkat híreszteléssel, pletykákkal és akár egészen szélsőséges, túlzott verbális és fizikai reakciókkal.) A katasztrófaeseményekhez kötött bejegyzéseket egy idővonalra rögzítő (vizuálisan is leképező) alkalmazások olykor modellezni tudják a várható kimeneteket és hatásokat is, amelyek megalapozhatják a döntéseket, ezáltal racionálisabb, jobb döntést eredményezhetnek.³⁷

3. *Együttműködő problémamegoldás és döntéshozatal*: ennek módja az, ha **alulról szerveződő („bottom-up”) érdekközösségek jönnek létre megfelelő tematizálás mentén.** (A közösségi felületek nyílt és zárt csoportokat egyaránt tartalmazhatnak, így a tagok és hozzászólások nyilvánossága is beállítható, védhető.) Több kutatás (például Bonson, Saez kutatásai) igazolta, hogy amennyiben az ügyfelek posztolhattak az önkormányzatok közösségi oldalára, akkor kimutathatóan sikerebb, együttműködőbb kommunikáció valósult meg a felek között.³⁸ Ennek egyik oka az lehet, hogy a közösségi média használata segíthet lebontani a pszichológiai korlátokat, így egyre több ember vonható be együttműködőként a közpolitikák, helyi politikák fejlesztési folyamatába. A helyi polgárok érdemi javaslatokkal és észrevételekkel, megjegyzésekkel fejthetnek ki hatást a közügyekre, a helyi élet menetére. A közösségi felületek könnyebb visszajelzést tesznek lehetővé (főleg a közmeghallgatásokhoz vagy e-mailekhez képest), mert a véleménynyilvánítás rövid úton megtehető (a szavazástól kezdve a szimpla lájkoláson keresztül a szöveges véleménynyilvánításig), így az ügyfélvélemények rövid kampányok során gyorsan begyűjthetők. A közösségi tér olyan

³⁷ WENDLING, Cécile – RADISCH, Jack – JACOBZONE, Stephane (2013): The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 24. Paris, OECD Publishing. Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v01f5k9s-en> (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.).

³⁸ *WhatsApp-Ening in Local Government Social Media? A Review of Social Media Usage in UK Local Government* (2015). Forrás: www.bdo.co.uk/en-gb/news/2015/whatsapp-ening-in-local-government-social-media (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).

visszacsatolási rendszert biztosít, amely nem csupán egyedi reakciókat tesz lehetővé, hanem szélesebb körű politikai prioritások meghatározásához segít hozzá.³⁹ Jól bejáratott csatornák esetén a költséges közvélemény- és piackutatások is kiválthatók.

A részvétel körülményein, feltételein finomít egy 400 város-tervezési szakértőt érintő felmérés, amely szerint, bár a digitális interakciós lehetőségek megkönnyítik a lakosság bevonását az egyszerűbb döntési folyamatokba (például panaszbejelentés vagy egyszerűbb eldöntendő kérdések), azonban a komplexebb témákban továbbra is fontos marad a személyes részvétel és a direkt kapcsolat. A részvételi hajlandóság sok esetben függ a csoportélmény meglététől, ami a digitális részvételi formák esetén nehezen megvalósítható. A lakossági részvétel teljes digitalizációja továbbá magában hordozza a részvétel „sterilizációjának” a kockázatát, illetve a túlzott anonimitás is kontraproduktív lehet a közösségi részvétel szempontjából. A legideálisabb megoldás, ha a részvétel eszközének megválasztása eset- és témaspecifikusan történik, illetve ha a bevonni kívánt személynek lehetősége van megválasztani a részvétel formáját, illetve mértékét.⁴⁰

4. **Információgyűjtés: visszajelzések és javaslatok, ötletek gyűjtésével.** A közösségi média dinamikus természete lehetővé teszi az önkormányzatok számára, hogy új utakon kapcsolódjanak a helyi közösségekhez, ennek segítségével mélyebben megismerjék őket és igényeiket, fejlesszék kapcsolataikat. Másfelől a felhasználói viselkedés elemzése hasznos információforrásként szolgálhat a döntéshozók számára, hiszen a helyi közösségimédia-felhasználók érdeklődési körének, preferenciáinak ismeretében

³⁹ PEIXOTO, Tiago – FOX, Jonathan (2016): *Digital Dividends. When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness?* Background paper. World Bank. Forrás: www.worldbank.org/wdr2016 (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).

⁴⁰ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten* (2017). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

a várostervezési folyamatban a döntéshozók könnyebben igazodnak a lakosok igényeihez, így növelve a folyamat legitimitását, elfogadását a lakosság körében.⁴¹

5. **Oktatás és szocializáció: a közösségi terekben meghatározó hangadók (influcencerek) oktatási és szocializációs tevékenységet is végezhetnek.** Ez a közigazgatás számára is nagy lehetőségeket rejt, amennyiben felépíti ebben saját szerepét. (Például a közösség oktatása, tudatosítása a saját szolgáltatások, valamint környezetvédelmi, szociális, pénzügyi, technológiai stb. területeken.) Az online szerveződő témaközösségek eseményeket, közös programokat szerveznek, erőforrásait, információikat megosztják egymással. A közösségi média segítségével az érdekközösségek földrajzi alapon is könnyedén szerveződve működtetik a tanulás köreit. Informálják, oktatják egymást, tudásukat megosztják, kutatásokat végeznek, és eszközöket adnak tagjainak, mindemellett a részvételt és együttműködést támogató környezetet működtetnek. Az utóbbi évek egyre nagyobb mértéket öltő migrációs hullámaira tekintettel a digitális eszközök és a közösségi terek nemcsak az információhoz való hozzáférést könnyítik meg a bevándorlók számára, de integrációs lehetőséget is nyújtanak (például nyelvtanulás, oktatási lehetőségek, munkavállalás kapcsán).⁴²
6. **Márkaépítés (személyiségépítés, önmegvalósítás, imázsépítés, promóció): ez különösen alkalmas intézmények, magánszemélyek, események, tevékenységek népszerűsítésére, kapcsolatépítésre (matchmaking).** A közösségi entitások (magánszemé-

⁴¹ JOA, Lucas – HÖFFKEN, Stefan (2014): *Neue Einblicke. Social Media Monitoring in der Stadtplanung.* REAL-CORP.

⁴² *Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten* (2017). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Világhírű példája a funkciónak az afrikai Asikana Hálózat, amely afrikai nőket orientál tudományos, technológiai, mérnöki és matematikai (STEM-)pályáik felé tudásmegosztással, készségfejlesztéssel és karrier-tanácsadással. Lásd: Asikana Network. Forrás: www.facebook.com/asikananetwork (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

lyek, intézmények) tudatos és nyitott kommunikációval komoly ismertségre, népszerűsége tehetnek szert. Emellett a modern médiában egyre inkább hódít az úgynevezett **perszonalizáció**, azaz a személyes történetek kiemelése. Ez a fajta megközelítés a politikai szereplőkre is hatással van, így egyre fontosabbá válik a személyes megjelenés, az „imázs” és az „eladhatóság”.⁴³ Ezek – a különböző közigazgatási szinteken – segítik az innovatív szolgáltatások gyors elterjedését, a szolgáltatások iránti elkötelezettség és az intézmények iránti bizalom növekedését. Ugyanakkor egy weboldal más közösségimédia-platformok támogatása nélkül nem képes annyi felhasználót bevonni, hogy a szerepét mint önálló online kommunikációs platform teljes mértékben betöltse. A közösségi médiával való összekapcsolás nagymértékben növelheti a weboldal ismertségét, ezáltal hozzájárulhat az érdemi dialógus kialakulásához.⁴⁴

E funkciók nem elkülönülten, hanem sokszor együtt, egymást erősítve jelentkeznek, így a határozott célt szolgáló (önkormányzat által akár deklarált) manifeszt funkciókhoz több látens funkció is társulhat.

3.4. Stratégiai kérdések

A közösségi média – mint újfajta kommunikációs és stratégiai instrumentum – meg kell, hogy jelenjen a stratégiákban. Nem szabad alul- és túlbecsülni a jelentőségét: jelenleg a közösségi média csak egy (bár egyre fajsúlyosabb) a csatornák közül, amely nem helyettesíti

⁴³ BETZ, Joachim – KÜBLER, Hans-Dieter (2013): *Internet Governance*. Springer Fachmedien Wiesbaden. Forrás: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-19241-3> (letöltés dátuma: 2018. 05. 05.).

⁴⁴ Forrás: JOA-HÖFFKEN (2014): *i. m.*

a meglévő csatornákat, ugyanakkor a folyamatokat és protokollokat viszont szükséges ezzel harmonizálni.

Minden közigazgatási szint és terület számára szükséges lenne lefektetni néhány **következetes és tiszta irányelvet** valamennyi funkció vonatkozásában. (Például szükséges lehet eltérő és akár gyorsított eljárások bevezetése, hogy a közösségi médiába kerülő információk időben erősítsenek meg híreket, vagy akár az információgyűjtéshez szolgáltatssanak jelentéseket.)

A stratégiának ki kell terjednie:

- a szervezet céljaira a közösségi média felületein,
- a kommunikációs tevékenységek alapelveire,
- a szervezeti modellnek megfelelő menedzselésre,
- a célközönség (valamint a kiemelt, a nehezebben elérhető és az aktivizálható célcsoportok) és a hivatal adottságainak és attitűdjének elemzésére, a monitoringeszközök használatára és az eredmények hasznosítására,⁴⁵
- a releváns témák kiemelésére (a döntéshozóknak előzetesen mérlegelniük kell, hogy mely helyi ügyek mely célcsoportok számára bírnak kiemelt fontossággal), a témák relevanciájának fokozási lehetőségére,
- az alkalmazott csatornákra, a csatornák alkalmazásának feltételeire, a közösségi média integrálására az önkormányzati kommunikációs folyamatokba,
- a tartalmak létrehozására (formai- és tartalmikeret-követelményeire), átvételére,

⁴⁵ *Közösségimédia-monitoring* alatt értjük az adott honlap látogatóinak összeszámlálását, a honlapon belül megtekintett oldalak számát, az egyes tartózkodások időtartamát, az új látogatók számát, valamint a látogatók hely szerinti megoszlását. Ilyen adatok segítségével a döntéshozó pontos képet kap a lakosság igényeiről, érdeklődéséről, preferenciáiról, ennek tudatában alakíthatja például marketing- és kampánystratégiáját, valamint beazonosíthatja az adott témában érintetteket és azok csoportjait.

- a közösségimédia-tevékenységekkel kapcsolatos erőforrások kiképzésének (oktatás és továbbképzés) finanszírozásának területére,
- a közösségi felületeken való viselkedés (magatartási kódex) területére, mind a hivatal, mind az ügyfelek részére (felhasználási feltételek),
- a tartalmak megjelentetésének és a kommentek moderálásának területére, a hivatali munkaidőn túl érkező kommentek és tartalmak kezelésére, a negatív (például sértő, támadó, rágalmazó, becsületsértő, helytelen, jogellenes stb.) tartalmak azonosítására, eljárásrend kialakítására, „mit kell csinálni, ha...” típusú eseményfüggő általános szabályok megalkotására,
- a hivatali véleménytől eltérő tartalmak megjelenítésére és kibontási lehetőségére az egyoldalú tájékoztatás elkerülése érdekében,
- a hivatali döntéseknél felhasznált közösségi tartalmak iktatására, archiválására,
- a stratégia betartása érdekében a felelősségi körök és kompetenciák egyértelmű meghatározására,
- önreflexióra, nyomon követésre és értékelésre vonatkozó szabályokra.

A szükséges szemléletváltás miatt az első lépések a legnehezebbek. Nézzük ezért Oberwill önkormányzatának megoldását, hogy jó megoldást lássunk a kommunikációs célok és alapelvek egy lehetséges katalógusára, majd Krabina és társai két fontos tipizálását!

Lehetséges célok:

- Időben elérhetővé tenni az információt a lakosság számára, megfelelő formában és a megfelelő csatornán keresztül.
- Mind belülről, mind kívülről biztosítani az önkormányzat feladatainak, eredményeinek, futó projektjeinek ismeretét.

- A tervezési, döntési és átszervezési folyamatokat belülről és kívülről is érhetővé, nyomon követhetővé tenni.
- Az önkormányzatot megbízható, kompetens, hiteles partnerként feltüntetni a külső/belső érdekcsoportok előtt.
- Az önkormányzat egy olyan profilt alakítson ki, amely lehetővé teszi az azonosulást a szervezettel, és növeli a hovatartozás érzését.
- Növelni az önkormányzat jó hírét, figyelmet fordítani az „imázsára”, valamint hangsúlyozni a közösség értékeit kifelé.
- Az egymás iránti megbecsülést belsőleg és külsőleg is hangsúlyozni, figyelmet fordítani az információmegosztásra, valamint lehetővé tenni az információk cseréjét, illetve a visszacsatolásokat (feedback).
- Motiválni belülről és kívülről is a község életében való részvételre, elősegíteni az állampolgárok bevonását.

Alapelvek:

- Nyitott és tárgyilagos kommunikáció, amelynek segítségével az önkormányzat hiteles, ellenőrizhető és átlátható információforrásként tud szolgálni a közösség számára.
- Az önkormányzat munkatársainak tájékoztatása időben megelőzi a külső partnerek tájékoztatását annak érdekében, hogy az önkormányzat munkatársai hiteles képviselői legyenek az önkormányzat által kommunikált információknak.
- Az önkormányzat vezetése a lehető legkorábban a mindenki által megismerhető napirendre tűzi az önkormányzatot érintő témákat és projekteket, a már meghozott döntésekről pedig időben tájékoztatja a polgárokat.
- Az önkormányzat gondoskodik róla, hogy személyes és megközelíthető legyen, így mind a kívülről, mind az önkormányzaton belülről érkező kéréseket befogadja és fontolóra veszi.

- Cél- és megoldásközpontú kommunikációt folytat modern és direkt kommunikációs stílusban.
- Az önkormányzat szem előtt tartja, hogy a partnerek különböző mértékű háttértudással és eltérő kommunikációs igénnyel rendelkeznek, ezért fokozottan figyel, hogy az átadott információ ezeknek az igényeknek megfeleljen (ha kell, leszűkíti, ha kell, kibővíti az átadandó információt).
- Az önkormányzat fokozottan figyel arra, hogy a fontos, érzékeny témákban is egységes kommunikációt tudjon folytatni.⁴⁶

Szervezeti modellnek megfelelő közösségimédia-menedzselés:

Krabina és társai három fő típust különböztettek meg egy 2016-os osztrák kutatás alapján:

- Az *organikus* közösségimédia-menedzsmentben az egyes egységek egymástól függetlenül kezelik a közösségi médiát, gyakoriak az egyéni erőfeszítések. Minden egység az igényeinek megfelelő gyakorlatot alakít ki. E megközelítés jelentős hátránya, hogy gyakoriak az inkonzisztens megoldások, hiányzik a hivatalos erőforrás-ráfordítás. Sok az egyéni úttörő, akik húzzák magukkal a többieket. (Így működik például Bécs és Hamburg városi önkormányzata.)
- A *centralizált* közösségimédia-menedzsmentben egy személy vagy csoport szervezi a közösségi média használatának bevezetését. A bevezetés hamar megtörténik, kevés alkalmazottat igényel. Hátránya, hogy lassú a szétterjedés a szervezetben belül, nincs az ötletek mögött egy hiteles közösség. Előnye, hogy van egy vezető, aki összefogja az egész csapatot. Ez a forma az erősen centralizált szervezetek számára optimális.

⁴⁶ STOKAR, Lotti – GÄRTNER, Hanspeter (2009): *Informations- und Kommunikationskonzept für Gemeinderat und Gemeindeverwaltung Oberwil*. Oberwil BL. Forrás: www.oberwil.ch/dl.php/de/53ac32c0eb6a1/Informations_und_Kommunikationskonzept_V2_20140623.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

(Így működik például Salzburg városi önkormányzata vagy a Zürich városi rendőrség.)

- A *kooperatív* közösségimédia-menedzsmentben egy csoport határozza meg a jó gyakorlatokat, és ezeket a gyakorlatokat alkalmazzák mindenhol. A jó gyakorlatok gyorsan és egységesen terjednek el. A módszer hátránya a limitált költségvetés és figyelem, így ehhez erős vezetői támogatás szükséges. A megsztottan működő szervezetek számára ideális, osztályszerű koordinációt igényel. (Így működik például az Osztrák Külügyminisztérium vagy az Osztrák Szövetségi Bűnügyi Hivatal.)⁴⁷

Felhasználói típusok és a lehetséges csatornaaktivitások:

Ugyancsak Krabina és társai különböző típusú internetfelhasználókat azonosítottak, és megfelelő részvételi lehetőséget javasoltak számukra.

1. táblázat

Felhasználói típusok és a lehetséges csatornaaktivitások

Felhasználótípus	Lehetséges csatornaaktivitások
létrehozó (kezdeményező tartalmak létrehozása)	innovációs platform, kreatív verseny, felhívás
kritikus (reaktív és részt vevő tartalmak létrehozása)	online fórum, feedbackopció, értékelési opció, tesztprogram
csatlakozó (tag egy közösségi hálózatban)	saját közösségi hálózat kiépítése, aktív részvétel a közösségi hálózatokban
gyűjtő (tartalmakat gyűjtő, értékelő, osztályozó)	kulcsszavas keresés lehetővé tétele (megjelölés, „tagging”), közösségi könyvjelzők („social bookmarking”) támogatása
néző (fogyasztja a web 2.0 tartalmait, de nem járul hozzá aktívan)	szervezeti blog létrehozása, Twitter, YouTube-csatorna létrehozása, olyan tartalmak létrehozása, amelyek a célcsoport számára aktuálisak, relevánsak és hasznosak
passzív (internethasználó, de nem vesz részt a közösségi hálózatban)	klasszikus online PR, klasszikus marketing a célcsoport által látogatott felületeken

Forrás: KRABINA, Bernhard – PROROK, Thomas (2016): *Open Government Vorgehensmodell – Vorschläge zur Umsetzung von Open Government in Österreich*. KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung.

⁴⁷ KRABINA, Bernhard – PROROK, Thomas (2016): *Open Government Vorgehensmodell – Vorschläge zur Umsetzung von Open Government in Österreich*. KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung.

3.5. Úttörő megoldások

Tekintettel a közigazgatás (a bevezető gondolatokban lefestett) hazai állapotára és útkeresésére, érdemes felvillantani néhány olyan megoldást, amely mintául szolgálhat a hazai intézmények számára.

A közintézmények világszerte egyre nagyobb mértékben kooperálnak különféle online együttműködő platformokon. A GitHub például ilyen platform, ahol a különböző közintézmények nyílt forráskódú szoftvereinek kódja képezi az együttműködés tárgyát, mindenki számára hozzáférhetővé téve a megosztott szoftverek kódot minden sorát. A népszerűségét jól mutatja, hogy 2011 óta a GitHub kormányzati szereplőinek jelenléte jelentős növekedésnek indult.

Az Egyesült Államokban a megyék és önkormányzatok kétharmada már 2011-ben rendelkezett közösségimédia-jelenléttel.⁴⁸ A Facebook volt akkoriban a legkedveltebb hálózat, a Twitter 70%-kal és végül 20%-kal a blogok követték (ICMA2011). Ez persze korántsem meglepő, hiszen a közösségi tereket az USA legtöbb ügynökségi szervezete (például Környezetvédelmi Ügynökség, NASA, hadsereg) már a Facebookot megelőzően használta. A blogok, wikik és más tartalmegosztó oldalak ágyaztak meg a Facebooknak, majd a Flickrnek, a MySpace-nek és a Twitternek. A kormányzati szervezetek itt az alapadatok és események közzétételén túl az adott terület népszerűsítését végzik, valamint gyűjtik a felhasználói véleményeket és tartalmakat, hogy azokat hasznosítani tudják. A közösségi kommunikáció összehangolásának jó példája az Egyesült Államok hadseregének MilSuite alkalmazása, amely számos felületen, integráltan biztosítja az információk elhelyezését, a tudásmegosztást és emberek összekapcsolását. A Facebook-, Twitter-, Flickr- és YouTube-tartalmak integrációja az információk gyors és biztonságos megosztását lehetővé tevő, kollaboratív felületet

⁴⁸ Ennek legfőbb katalizátora maga az USA elnöke, Barack Obama volt, aki elsőként használta a @POTUS taget a Twitteren, ő alakított ki interaktív YouTube-kommunikációt, valamint facebookozott is az Ovalis Irodából.

biztosít. Az alkalmazás közösségi találkozóhelyből (milBook), blog-térből (milBlog) és tudástárból (milWiki) áll.⁴⁹

A BDO 2012-es felmérése szerint a brit önkormányzatok 90%-a rendelkezett Twitter felhasználói fiókkal, 80%-uk Facebook-oldallal és 50%-uk Flickr-fiókkal, elsődlegesen képek megosztására. Pusztán 3%-uk jelezte, hogy egyáltalán nincs jelen a közösségi médiában. Ugyanezen felmérés 2015-ös ismétlésében Twitter-fiókkal már minden brit önkormányzat rendelkezett, 90%-uknak volt Facebook-profilja, 68% rendelkezett YouTube-csatornával, 38% Instagram-fiókkal. Nagy-Britannia önkormányzatai a közösségi média használata révén a környezetvédelmi szolgáltatásokkal, a pihenéssel és szabadidővel, a parkokkal és útfelújításokkal kapcsolatban várnak elsődleges megtérülést.

Bonson 2015-ös kutatásában a 15 EU-tagország legnagyobb 75 városának Facebook-posztjait vizsgálta. A 75 városból 59-nek volt Facebook-profilja. Ausztria és Németország vizsgált városaiban 100%-ban, míg a vizsgálatba bevont dél-európai városok 66%-os arányban rendelkeztek Facebook-profillal. A vizsgált angolszász és északi városok 90 és 85% közötti tartományban rendelkeztek Facebook-profillal.⁵⁰ 2015-ben már minden brit önkormányzat rendelkezett Twitter-fiókkal, 90%-uknak volt Facebook-profilja, 68%-nál volt YouTube-csatorna, 38%-nál Instagram-fiók.

Az Egyesült Királyságban az innovációért, üzletért és képességeért (BIS) felelős kormányzati intézmény által készített táblázat mutatja be a trendet, amellyel a célok validálását végzik. Az ellenőrző lista a következő problématerületekre fókuszál:

- Célkitűzések és várakozások
- Kormányzási módok és irányelvek

⁴⁹ KRISKÓ Edina (2012b): Web 2.0-ás alkalmazások a kormányzati és önkormányzati kommunikációban. – *Médiakutató*, 13. évf. 1. sz. Forrás: www.mediakutato.hu/cikk/2012_01_tavasz/02_web20_kormanyzat_onkormanyzat_kommunikacio (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

⁵⁰ *WhatsApp-Ening in local government social media? A review of social media usage in UK local government*. Forrás: www.bdo.co.uk/en-gb/news/2015/whatsapp-ening-in-local-government-social-media (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).

- Jogsabályi megfelelés
- Készségek és erőforrások
- Együttműködés és közösségfejlesztés
- Kockázatok kezelése a közösségi médiában
- Monitoring: a média hatásainak társadalmi mérése és ellenőrzése

Genova önkormányzata bevonta a helyi érdekelteket a big data és a közösségi média indikátorainak elemzésébe, és közös tervet dolgoznak ki annak érdekében, hogy a város népszerű legyen a nemzetközi turisztikai piacon. A közösségimédia-team létrehozását az önkormányzat koordinálta. Tagjai magán/állami turisztikai reklámcégek közösségimédia-menedzserei. Feladatuk a stratégiák összehangolása és a város népszerűsítésére vonatkozó közös promóciós kezdeményezések kidolgozása.

Tartu a város tervének felülvizsgálatára vállalkozott a közösségi médiából származó adatok elemzésével és a lakosok által használt applikációk alkalmazásával. A geotagging (földrajzihely-meghatározás) és az okostelefonok által generált egyéb információk segíthetik a várost egy jobb közlekedési rendszer megtervezésében, miközben lehetővé válik a lakosok részvétele a tervezésben spontán módon, anélkül, hogy specifikus kérdésekre kellene válaszolniuk, vagy találkozókra kellene részt venniük. Ehelyett a rendszer a lakosok mindennapi városhasználati szokásokat leíró adatait használja fel a tervezéshez.

Gyulafehérvár lakosainak kiterjedt digitális- és közösségimédia-eszköz-használatára alapozza médiastratégiáját. A lakosokkal való kommunikáció és a város turisztikai népszerűsítése a helyi érdekeltek és a magáncégek bevonásával megvalósított akció fő tényezői. A város a polgárok számára átláthatóbb közigazgatást kíván megvalósítani, ezért alkalmazza az online platformokat, a Facebookon és a Twitteren való beszámolókat, és fogadják az érkező megjegyzéseket, véleményeket, panaszokat, és továbbítják ezeket a lakosok sürgős ügyeinek intézéséért felelős osztályoknak.

Murcia minden közösségimédia-platformot felhasznál a különböző felhasználótípusok kommunikációs igényeinek kielégítésére. Például Twitteren keresztül tájékoztatták a lakosságot a legutóbbi árvízhelyzetről, a Facebookon kérték a lakosok javaslatát a Santa Eulalia körzet rehabilitációjához. A város kipróbálja a platformok funkcióit, és közvetlen eszközként hasznosítja ezeket a város fejlesztése érdekében.⁵¹

Tsukuba önkormányzata a 2011-es japán földrengés után kezdett olyan kísérletekbe, amelyek a Twitter és a Facebook használatán alapultak. A földrengés alkalmával a kutatók megfigyelték, hogy a közepesen érintett önkormányzatok társadalmi számára a közösségi háló nemcsak a közösségi kapcsolattartás szempontjából volt fontos, hanem az állampolgárok számára egyszerre egyfajta tudásbázisként is szolgált számos japán önkormányzatnál. Létrehozták a Tsukuba Civic Activities Cyber Square (Tsukubai Civil Tevékenységek Kibertere) csoportot, amelynek két fő célját így határozták meg: a jövő emberi erőforrását és a vállalkozói kedvet támogatni, valamint újjáéleszteni a közösségeket, és 2015-re egészséges helyi polgári életet elérni. Ez a közösségi tér segített kezelni a 2012-es tornádó utáni eseményeket (tájékoztatás a krízisközponttól, önkéntesek szervezése, tisztítási feladatok, hulladékkezelés, csalókról szóló figyelmeztetés stb.). A kísérleti periódus után a Tsukuba Civic Activities Cyber Square a mindennapi önkormányzati működés része lett. A közösségi hálózaton lévő közösség növekedése pedig új lehetőségeket nyitott meg Tsukuba számára. Az eset után a japán önkormányzatok körében növekedett a közösségimédia-felhasználás, azonban még mindig akadnak önkormányzatok és önkormányzati intézmények, ahol a közösségimédia-csatornák

⁵¹ D'ANTONIO, Simone (2017): Öt egyszerű módszer a közösségi média és az applikációk városfejlesztési célú használatára. Forrás: www.urbact.hu/node/294 (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).

menedzseléséhez szükséges képességek részben vagy egészben hiányoznak, és ez visszatartja a döntéshozókat a csatornák használatától.⁵²

Barcelona városának mintegy 600 közösségimédia-fiókja közül sok paragon hevert, vagy csekély aktivitást mutatott. A digitális kommunikáció szervezetlen, csekély hatékonyságú és fókusz nélküli volt. A város irányelveket alkotott, fókuszált közösségimédia-kommunikációs tervet készített, oktatta munkatársait, és egységesítette az online jelenlétét.

A közösségi médiában való jelenlétét Barcelona önkormányzata az alábbi három fázisban változtatta meg:

1. *Közösségimédia-tevékenységek megszervezése:* Első lépésként auditot végeztek – az összes önkormányzati közösségimédia-fiók elemzésével feltérképezték a „szupersztárokat” és az inaktív fiókokat, valamint a meglévő futó kampányokat, folyamatokat. Az audit után 350-re csökkentették a közösségimédia-fiókok számát, ezzel is biztosítva, hogy a használt közösségimédia-csatornák fenntarthatók maradjanak, és a város érdekeit pontosan szolgálják. A 350 közösségimédia-profil kis online közösségeket reprezentál: önkormányzati szomszédságokat, könyvtárakat és más közszolgáltatókat. A valóban fontos profilok kialakítása után elkezdődhetett az állampolgárok igényeinek és a város céljainak megfelelő szolgáltatási stratégia kialakítása.
2. *Saját márka hangvételének kialakítása:* A céljaik elérése érdekében kétféle hangfekvést találtak szükségesnek a közösségi médiában bevezetni – Barcelona.cat és Bcn_ajuntament névvel. A Barcelona.cat közösségi fókuszú hangot ütött meg. A célja az volt, hogy növelje a helyiek érdeklődését Barcelona városának történelmi eseményei és jövőbeli tervei iránt az ott lakó emberekről szóló történetekkel. A #Barcelonainspira a fő

⁵² Forrás: KAIGO, Muneo – TKACH-KAWASAKI, Leslie (2015): Social Media for Enhancing Civil Society and Disaster Relief: Facebook Usage by Local Municipalities in Japan. *JeDEM*, Vol. 7. No. 1. 1–22.

hashtag ezeken a csatornákon. A Bcn_ajuntament pedig új törvényeket, önkormányzati üléseket érintő kérdéseket és a helyi kormányzathoz kapcsolódó ügyeket helyezi kommunikációs tevékenységének fókuszába. Az így kialakított stratégiai irányok lehetővé tették, hogy a kommunikációs célokat eltérő hangvételű tartalmakkal építsék fel.

3. *Kiválósági központ létrehozása:* A város közösségimédia-profiljait megfelelően sem volt egyszerű átlátni a város digitális kommunikációs tevékenységét. A Közösségi Médiatechnológia létrehozásával vagy a Kiválósági Központtal ez lehetővé vált, amelyhez közösségimédia-szakértők és vezetők nyújtottak támogatást. A Közösségi Médiatechnológia együttműködés keretében irányelveket és sztenderdeket fejleszt egyes osztályok és meghatározott kampányok számára, valamint arra oktatják a munkatársakat, hogy hogyan alakítsák át közösségimédia-profiljukat stratégiai megfontolások mentén, és a meglévő jó gyakorlatokat hogyan használják hatékonyabb kommunikációra.

Izlandon két civil programozó alkotta meg a Your Priorities⁵³ platformot, amely az állampolgárok számára fontos témákat kezel. A közpolitikai és szakpolitikai ötleteket, javaslatokat bármelyik felhasználó közzéteheti, míg a többiek értékelik: támogatják, érvelnek mellette, ellenérveket sorakoztatnak fel ellene, vagy módosító javaslatokat tesznek. Az oldal kimeneteit a politikusok is figyelik. Az oldalt civil szervezet kezeli, de állami és uniós forrásokból gazdálkodik. E platformon valósult meg a Better Reykjavík elnevezésű portál,⁵⁴ amely a lakosság ötödének regisztrációja mellett már több mint 700 – városi tanács által is tárgyalt és elfogadott – javaslatnál tart. Az oldalon magyar nyelvű, tartalmú és célú csoportok is találhatóak (például Better Budapest), azonban látogatottságuk jelenleg elenyésző.

⁵³ A Your Priorities honlapja. Forrás: [//www.yrpri.org/domain/3](http://www.yrpri.org/domain/3) (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

⁵⁴ Betri Reykjavíki honlapja. Forrás: betrireykjavik.is/domain/1 (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

Hasonló kezdeményezés a Decide Madrid nevű portál, amely a madridi polgárokat igyekszik bevonni a közérdeklődésre számot tartó ügyekbe, kiemelten Madrid költségvetésébe. A portálon javaslatokat tehetnek a regisztrált lakosok, cím és leírás megadásával. Ha a javaslatot a 16 éven felüli lakosság legalább 1%-a (legalább 27 064 fő) támogatja, akkor 45 nap áll rendelkezésre, hogy a javaslatot megvitatassák, majd újabb hét nap van a vita után a szavazásra. Amennyiben ez a virtuális közösség megszavazza a javaslatot (a javaslat többséget szerez), úgy a városi tanács elé kerül az ügy, és 30 napon belül megvizsgálják a javaslat törvényességét, megvalósíthatóságát, alkalmasságát. A vizsgálat eredményét nyilvánosságra hozhatják, majd döntenek a javaslatról: elfogadják (végrehajtják), elvetik, vagy alternatívát javasolnak. (A platform háttérét a GitHubon szabadon elérhető, Consul⁵⁵ nevű, nyílt forráskódú szoftver biztosítja, így az más települések számára is felhasználható, testreszabható.)

De ide sorolható a lett online petíciós platform,⁵⁶ amely 2011 óta biztosítja a lett állampolgárok számára, hogy szabályozási javaslatokat tegyenek. 10 000 érvényes állampolgári aláírás (ez a lakosság kb. fél százaléka) kötelezi a parlamentet, hogy tárgyalja a javaslatot. (Eddig több mint egy tucat ügy került a parlament elé, és volt, amit az ebből jóvá is hagyott.)

Ezeken túl egyre több applikációt látunk, amelyek valamilyen állampolgári részvételre épülnek (például Amsterdam, Gent vagy Tartu crowdsourcing-alkalmazásai, Palermo vagy Párizs co-creation platformja vagy akár Budapest „Üzletide”⁵⁷ megoldása.) Ezek közösségi teres háttértámogatása ugrásszerűen növeli a felhasználók számát.

⁵⁵ A GitHub honlapja. Forrás: <https://github.com/consul/consul> (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

⁵⁶ ManaBals.lv. Forrás: <https://manabals.lv/> (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

⁵⁷ A K&H Üzletide! ide! programjának honlapja. www.uzletide.hu/ (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

3.6. A közösségi tér használatával kapcsolatos közigazgatási feladatok, kihívások

Miután a közösségi tér teljesen új szemléletmódot, új élethelyzetek kialakítását feltételezi, számos olyan **feladat és kihívás** körvonalazódik, amelyek megoldását a gyakorlat függvényében érdemes finomhangolni. Külön figyelmet érdemelnek tehát a következők:

- **Legyen meg a részvétel fejlesztéséhez szükséges dedikált erőforrás.** Ehhez az anyagi erőforrásokon túl – általában – szükséges a köztisztviselők felkészítése, továbbképzése, valamint olyan szakértők alkalmazása, akik a közösségimédia-alkalmazásokhoz szükséges stratégiai és alkalmazói ismeretekkel rendelkeznek. A közigazgatás felől érkező tartalmak közérthető formába történő konvertálása a lakosság számára jelentős erőfeszítést igényelhet a hivatal részéről – komplexitása és technokratikus jellege miatt –, így ennek erőforrásait is biztosítani kell.⁵⁸
- Munkáljanak ki jól megalapozott, hitelt érdemlő **nyomkövető és visszajelzési mechanizmusokat.**
- A közösségi média olyan **információk szivárogtatását** is elősegítheti, amelyek nem tartoznak a nyilvánosságra, vagy tévesek (például egy katasztrófa jellegű esemény rossz percepciója, majd annak közzététele), hamisak (például rosszindulatú híresztelések, pletykák) vagy kifejezetten dezinformációs célzatúak (például Oroszország által szponzorált Twitter-üzenetek, információs hadviselés).⁵⁹ A vélemények kifejezésének gyorsabbá

⁵⁸ VAN DER HEIDEN, Nico – SCHWAB CAMMARANO, Stefanie – TÖNDURY, Andrea – ENGESSER, Sven – HÄNGGLI, Regula – AUER, Andreas – ESSER, Frank – KÜBLER, Daniel (2011): *Direkte Demokratie und politische Kommunikation in der Informationsgesellschaft: Herausforderungen für den Kanton Aargau*. ZORA – Zürich Open Repository and Archive. Forrás: www.zora.uzh.ch/55905/1/bericht_Heiden_direkte_demokratie.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

⁵⁹ Ilyen például az orosz hackereknek tulajdonított, Twitteren terjesztett (USA–ISIS-kollaborációra célzó) műholdas kémfotó, amelyről kiderült, hogy egy videójátékból származik, vagy az amerikai elnökválasztást és a Brexitet megelőző népszavazás során Twitteren

és egyszerűbbé válása magában hordozza azt a kockázatot is, hogy olyan tartalmak válnak nyilvánossá, amelyek mások számára sértőek, megalázóak vagy más módon törvénybe ütközőek. Ennek elkerülése érdekében fontos a **felhasználói tartalmak bizonyos szintű moderálása, menedzselése**, természetesen a szabad véleménynyilvánítás jogának figyelembevétele mellett.

- A **jogi szabályozás** három megközelítésben is kihívásokat tartogat. Sok esetben például anakronisztikus lehet az, több országban is kötelező a közintézményeknek archiválni minden hivatalos vagy külső kommunikációt (például az Egyesült Államokban a Kongresszusi Könyvtár felelős minden, 2006-tól keletkezett kormányzati Twitter-üzenet hivatalos archiválásáért). A szabályozás átgondolása e mentén is szükséges. Ugyanakkor a közösségi terek általános működési szabályainak (céljainak és eszközeinek) szabályozott keretek között tartása is szükséges, elég csak az Uber vagy az Airbnb diszfunkcionális hatásaira gondolni. Végül az internet és tartalmi szabályozásának egyik legnagyobb kihívása, hogy egyértelmű hierarchia helyett inkább az ön- és együtt szabályozás érvényesül, azaz egységes irányítás és közösen elfogadott internetarchitektúra helyett inkább fragmentált felelősségi körök jöttek létre, amelyek jelentős szabályozási deficitet hagynak maguk mögött. Az együttműködést és harmonizációt nehezíti a nemzeti kormányzatok ragaszkodása a saját szabályozási kompetenciáikhoz, valamint a nagyvállalatok növekvő befolyása is.⁶⁰ Ennek megoldására széles körű nemzetközi együttműködésre, teoretikus és gyakorlati útmutatásra van szükség.⁶¹

és Facebookon elhelyezett álhírek sora, amelyek társadalmi feszültséget gerjesztettek, és – az orosz érdekeknek kedvezően – befolyásolták a szavazások eredményét.

⁶⁰ BETZ-KÜBLER (2013): *i. m.*

⁶¹ A szabályozási deficit másik formája, amikor a törvényi keret megvan, azonban az annyira tág és hiányos, hogy ettől a jogszabály nem érvényesül. Ennek eklatáns példája a 2005-ös

- **Magánélethez való jog:** a személyes adatok szemszögéből nézve fontos, hogy a közösségimédia-hálózatokon lévő adatcsere és az adatkezelés jogi összhangban álljon az országok szabályozásával.
- **Hozzáférhetőség:** gyakran előfordul, hogy az országok az egyes információs szolgáltatások vetületében meghatároznak bizonyos akadálymentesítési kritériumokat. E kritériumok alkalmazása a közösségimédia-hálózatokon is fontos szempont.
- **Nyitottság:** az önkormányzatok rendelkezésére álló adatokból álló adatbázisok megnyitása szükséges az innovatív, közösségi elgondolásokon alapuló szolgáltatások kialakításához. Azaz meg kell teremteni a digitális kormányzás közösségi infrastruktúráját (ennek egyik jó példája a téradatokat hasznosító OpenStreetMap.org).
- **Szellemi tulajdon:** a harmadik fél által készített tartalmak hasznosítása, újrahasznosítása összhangban kell, hogy legyen a szellemi tulajdonjogra vonatkozó szabályozással. Ez azt feltételezi, hogy a képek, adatok és szöveges üzenetek újrahasznosítására vonatkozó szabályokat átgondolják.
- A web 2.0-s közigazgatási jelenlét minden bizonnyal **többletmunkát** jelent néhány köztisztviselő számára, így bevezetése terén szakmai szkepticizmussal vagy valamilyen ellenállási formával szembesülhetnek a döntéshozók, ha az érintettek motivációját előzetesen nem biztosítják.
- Az állampolgári/vállalkozási kezdeményezések **finanszírozási modellje** is átalakulni látszik. Ahogy a piacon egyre elterjedtebbé válnak a közösségi finanszírozású projektek (crowdfunding, kickstarter vállalkozások stb.), a közösségi projektek is

kínai tájékoztatási törvény, amely előírja a „kormányzati információk” nyilvánosságra hozásának kötelezettségét, ennek módjára és időbeli elhatárolására azonban nem alkottak szabályt, így e szimbolikus szabály könnyen kikerülhető. Ráadásul hiányoznak a vonatkozó gyakorlati útmutatások, valamint az információs egységek kiadására vonatkozó ösztönzők is. CHEN-LIN-ZHUANG (2013): *i. m.*

egyre inkább támaszkodnak az alternatív finanszírozási formákra (például reklámok, szponzorkeresés vagy fundraising). A közösségi finanszírozás további előnye, hogy a lakosok közvetlenül érdekeltté válnak a projekt megvalósításában, ezáltal a felelősségérzet és elfogadás mértéke nő. Ezzel párhuzamosan a helyi önkormányzatok mérlegelési jogköre szűkül, hiszen nehezen támadható egy olyan elképzelés, amelynek közösségi finanszírozása már megoldott. E kezdeményezések felügyeletére, keretek között tartására az önkormányzatoknak előre fel kell készülniük.

- Ha a közösségi felületeken valamilyen **elismerőrendszer** alakít ki az önkormányzat, úgy a tudásmegosztás iránti motiváció növekedni fog.⁶²

A fentiekből láthatóan már a nemzetközi irodalmak is alapértelmezésként állítják be a közösségi felületek közigazgatási felhasználását. Emiatt – a jó gyakorlatok hirdetésén túl – meg kell teremteni ennek **jogszabályi, szervezeti és személyi feltételeit**: egyre sürgősebb **egy fejlettebb információkezelést támogató elvárásrendszer jogszabályi meghatározása**. (Természetesen ezt össze kell hangolni a különböző intézmények és a kapcsolódó területek speciális kommunikációs szabályaival.) Szükséges egy módszertani sorvezető az önkormányzatok számára, amely a közösségi média kezeléséhez ad segítséget. Valamint ki kell képezni (tovább kell képezni) az adott intézmények kommunikációért felelős munkatársait, hogy legyen bátorságuk elkezdni a közösségi terek használatát. Tudatosítani kell a kommunikációs tevékenységet, mert a stratégiaalapú kommunikáció jelentősen növelheti az állampolgárok és vállalkozások érdeklődését és motivációját a közügyekben való részvételre, átgondolt, szisztematikus döntések

⁶² WOJTCZAK, Markus – MORNER, Michèle (2015): Bringing the Citizen back in. Motivational Aspects of Knowledge Sharing through Web 2.0 Technologies in Public Administration. *JeDEM*, Vol. 7. No. 2. 29–44.

meghozatalára. Azonban a folyamatok hosszú távon érvényesülnek, így a hosszú távú stratégiának magában kell hordoznia az önreflexió, értékelés és fejlesztés lehetőségeit, hogy a kommunikációs tevékenységeket a mindenkori társadalom igényeihez tudja alakítani.⁶³

Számos ország kísérletezik a tudásmegeosztás hatékony módjaival. Ezeknél az adatok és a fejlesztési folyamatok megnyitásából fakadó innovációs lehetőségeket javuló költséghatékonyság és hosszú távú bizalmi haszon kíséri. Azaz a közösségi terek intenzív használatával több jó, innovatív és ügyfélorientált szolgáltatás válik elérhetővé, ezen keresztül az önkormányzati szféra minőségi javulása érhető el.⁶⁴

⁶³ VAN DER HEIDEN et al. (2011); *i. m.*

⁶⁴ Hazánkban a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodájának ÖFFK II. kutatása (2015 és 2018 között) a közösségi jelenlétet segítő módszertant alkotta meg az önkormányzatok számára.

4. MOBILAPPLIKÁCIÓK

A mobiltelefon-alapú ügyintézés nem új keletű az e-közigazgatás eszköztárában. Míg eleinte rövid, tömör információk közlésére, elektronikus azonosításra, ügymenetindításra vagy más mozzanatok támogatására használták, addig ma előtérbe kerültek azok a **kis képernyőre (small screen) optimalizált alkalmazások (applikációk, appok/appek), amelyekkel teljes ügyintézés valósítható meg.** A programok illeszkednek a mobiltelefon szoftverkörnyezetéhez (illetve szükség esetén jelzik annak telepítési szükségletét), és felhasználják a mobiltelefon erőforrásait saját működésük érdekében.

A döntően IOs-re és Androidra fejlesztett mobilapplikációk számát különböztetjük meg:

- *Az információs vagy keresőalkalmazások* egyirányú információszerezésre alkalmasak. Ezek szöveges és/vagy térinformációkat nyújtanak a felhasználónak böngészés/alkalmazás közben. Legtöbbjük közhiteles nyilvántartásra vagy más online felületre támaszkodik. (Például hírek, események, elérhető hivatalok, szolgáltatásaik és szolgáltatási feltételeik. Konkrét magyarországi alkalmazások: Autoszkóp – rendszám alapján a gépjárműre vonatkozó lekérdezéseket lehetővé tevő alkalmazás, számos település⁶⁵ turisztikai és tájékoztató célú applikációja, kormányablak-kereső, OEP-adatlekérdező, „kihez forduljak?” stb.)
- *Közérdekű bejelentések:* Jampi – a <https://jarokelo.hu>-n található közterületi problémákat jelző alkalmazás mobilváltozata – vagy a XVIII. kerület e-Poldi-rendszere, amely azonban csak Windows Mobile-verzióval rendelkezik. (Az ilyen alkal-

⁶⁵ Például Angyalföld, Balatonfüred, Erzsébetváros, Józsefváros, Hegyvidék, Hódmezővásárhely, Óbuda, Szolnok, Balaton-felvidéki Nemzeti Park stb.

mazások számos országban már megtalálhatók: például Fix-MyStreet.)

- *Egyszerűbb, egymenetes* ügyek intézése (például közterület-foglalási engedély kérése.)
- *Ügytámogatás, ügyelőkészítés.* Okmányügyek intézésének támogatása. (Például ilyen hazánkban az OkmányApp, amelynek segítségével többek között hatósági erkölcsi bizonyítvány igényelhető, elindítható az elveszett személyes okmányok pótlása. Az érdemi ügyintézéshez ügyfélkapu-regisztráció szükséges. Az OkmányAppot a 1818-as Kormányzati Ügyfélvonal támogatja, így éjjel-nappal élőhangos segítségnyújtást is biztosítanak azoknak, akik az önkiszolgáló alkalmazásban elakadnának. Ügytámogató applikáció a Lechner Tudásközpont által fejlesztett e-Építési Napló Mobilapp, amely az e-napló internetes felületét kiterjesztve teszi lehetővé, hogy a naplóhasználók, tervezők és kivitelezők helyszíni naplóbejegyzést tudjanak készíteni. Támogató jellegét mutatja az is, hogy számos funkcionalitás elérése – például új napló nyitása, törzsadat felvétele, naplóstruktúra kialakítása – a mobilappal nem lehetséges.)
- *Mobilfizetés:* mobiltelefonon keresztüli fizetési lehetőség, amennyiben a felhasználónak van bankkártyája. (Például Simple, MKB Pay, K&H mobiltárca, Nemzeti Mobilfizetés stb.)
- *Mobilhitelesítés:* mobiltelefonra telepíthető m-aláírási és m-hitelesítési applikációk.
- *Kommunikációs appok:* amelyek nagyobb kommunikációs programok mobilra optimalizált változatai (Skype, Viber, FB Messenger stb.).

E célzott alkalmazásokat (mobilapplikációkat) még értékesebbé teszi a **helyzettudatosság**, azaz a **felhasználó földrajzi pozíciójának felhasználása** a szolgáltatás testreszabása érdekében. A helyzet tudatosságra épülő szolgáltatások felhasználják a helyi információkat, azonban

a helyzettudatosság annyival több, mint a térinformáció, hogy az előbbi szolgáltatásai tudják, hogy hol van annak igénybe vevője, így automatikusan azokat az információkat nyújtja, amelyekre (feltételezhetően) az igénybe vevőnek szüksége van. Így olyan (helységre aktualizált) tartalomszolgáltatást lehet kialakítani ezek segítségével, amelyek központosítottak, illetve centralizálhatók, ezért méretgazdaságosak, valamint nem utolsósorban felhasználják a területre vonatkozó vagy azzal összefüggő információkat, adatokat.

A másik tényező, amely a mobilapplikációk előtt nagyobb fejlődési perspektívákat nyit, a világhálót használók táborának egyelőre visszafogott növekedése. Ennek oka, hogy a művelt (digitálisan kompetens) felhasználók már többnyire használják az internetet, így a bővülés a kevésbé művelt vagy egyenesen írástudatlan rétegek felé mutat. A nagyobb fejlődési potenciál előtt álló afrikai és ázsiai országok új felhasználói – a műveltségi hiány miatt – egészen más felhasználói rutint mutatnak majd (valószínűleg hangazonosító és képfelismerő appok segítségével fognak navigálni). Az itt fejlesztett megoldások célba vehetik a fejlettebb országok azon rétegeit is, amelyek a digitális egyenlőtlenség műveltségi dimenziója miatt kiszorultak, és kínálhatnak olyan megoldásokat, amelyek egyszerűségük révén a teljes lakosság számára vonzó ügyintézési alternatívát jelenthetnek.⁶⁶

Összefoglalva: a mobilmegoldások összetett, bonyolult ügyek intézésére (egyelőre) nem alkalmasak. Azonban sokkal **ideálisabb terepet nyújtanak az egyszerű műveletek elvégzésére**, hiszen alacsonyabb felkészültséget igényelnek, magasabb interakciós potenciállal rendelkeznek (miután a telefon mindig mellettünk van), az interakció felépítése olcsóbb, helyzettudatos megoldásokat kínálnak, könnyebben eléri a felhasználókat, és igazodnak a preferenciáikhoz, ezért **magasabb hozzáadott értékű szolgáltatást nyújthatnak**, mint az asztali környezetre fejlesztett szolgáltatások.

⁶⁶ BELLMANN, Eric (2017): *The End of Typing. The Next Billion Mobile Users Will Rely on Video and Voice*. Forrás: www.wsj.com/articles/the-end-of-typing-the-internets-next-billion-users-will-use-video-and-voice-1502116070 (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).

5. SZÁMÍTÓGÉPPLEL TÁMOGATOTT CRM-RENDSZEREK (CONTACT CENTEREK)

A CRM-rendszerek (customer relationship management – ügyfélkapcsolat-menedzselő rendszerek) azok a megoldások, amelyekkel a front office feladatokat a back office kellő szintű integrálásával komplett módon lehet kezelni. A CRM egy olyan stratégia megvalósulása, amely **az ügyfelet helyezi középpontba**, és a folyamatokat innen indítja. A CRM tehát olyan **intelligens adatbank**, amely a szervezet ügyfélkörének lehető legsokrétűbb nyilvántartását vezeti, és ebből olyan következtetéseket enged levonni, amelyek segítségével az ügyfelek jelenlegi és későbbi igényeire fókuszál.⁶⁷ Természetesen ez az adatbázis nem érne semmit, ha a hozzáférés és az adathasznosítás nem történne meg. A rendszer feladata tehát az információk konszolidálása, majd eljuttatása az ügyintézőkhöz, végül az ügyintézőktől kapott válasz ismételt elemzése, feldolgozása. Filozófiája alkalmas nagy mennyiségű ügyfélforgalom bonyolítására és kezelésére, információs rendszer kiépítésére vagy más – ebből eredő – szolgáltatás nyújtására. A CRM-rendszerek azonban nemcsak passzív (ügyféltől érkező megkeresések), hanem aktív megoldásokra (például szavazásra felhívás) is alkalmazhatók. Egyre inkább használt funkciója, hogy SMS- és e-mail-kampányok irányítására használják.⁶⁸

⁶⁷ Nem véletlen, hogy a CRM-rendszerek elsőként a vállalkozói szférában jelentek meg, ahol a legszűkebb értelemben vett kereslet a vállalat profitabilitásával van összefüggésben. Nem csupán a felhasználói szokásokat mérik, hanem gyűjtik a felhasználói véleményeket is. Ezeket az adatokat forgatják vissza a későbbi szolgáltatásfejlesztési elképzelésekbe.

⁶⁸ Ilyen CRM-rendszer az EU egészét lefedő Citizen Signpost Service, valamint a Kormányzati Ügyfélvonal, amely e-mailen (1818@ugyfelvon.al.hu), valamint a 1818-as kékszámmon fogadja az ügyfelek megkeresését e-mailen, telefonon, SMS-ben. Az ügyfélvonal, amennyiben nem tud kimerítő tájékoztatást nyújtani, az ügyfelet az illetékes szakhatósághoz irányítja.

A CRM további előnyei:

- Gyorsan és egyszerűen telepíthető, üzembe helyezhető, működtethető. (Általában integrálható a már működő informatikai és telefonrendszerekkel.)
- Modulárisan építhető és fejleszthető, így a szervezet méretétől (annak változásától) függően testreszabható. (A méretgazdaságosság az önkormányzatok esetében itt is a kistérségi együttműködések irányába mutat.)
- Az ügyfelek számára a gyorsabb, pontosabb és szélesebb körű kiszolgálás, a szolgáltatás színvonalának minőségi emelkedése egyértelmű elégedettséget szül. (0-tól 24 óráig tartó IVR rendelkezésre állás, több ügyfél kiszolgálása stb.)
- A CRM moduljaiból származó információk hozzásegítik a szervezetet a hatékonyabb erőforrás-allokációhoz.
- Javul a külső és a belső kommunikáció, így az ügyfelek mindig azt a segítséget veszik igénybe, amelyik a leginkább testhezálló számukra, azaz ahol a kérdéses kompetencia megtalálható. (A call centerek szakértelem szerinti bejövő hívásirányítása lehetővé teszi, hogy az adott ügy paramétereit összehasonlítva a szervezetnél korábban felállított kompetenciamátrixszal mindig az az ügyintéző kapja meg az ügyfelet, aki a kérdéses területen a leginkább gyakorlott.)
- Az üzemeltetés költségei csökkennek, az automatizálással az ügyintézők érdemi ügyintézésre fordítható ideje nő, így az ügymenetek gyorsulnak.
- Az érdemi ügyintézés biztosításával (és a mechanikus munkák eltüntetésével) a dolgozói elégedettség is nő.
- A minősített (auditált) CRM-rendszert bevezető intézmény lényegesen könnyebben nyer maga is minőségi tanúsítványt (például ISO-minősítést), hiszen folyamatait szabványosan (gépi támogatással) végzi.

- Jelentős költségmegtakarítást eredményez (olcsón üzemeltethető), a beruházás gyorsan megtérül, valamint járulékos bevétel generálható.⁶⁹

A **contact center** olyan (CRM-)megoldás, amely egy közös platformon képes kezelni az összes, hivatalhoz beérkező telefonhívást, SMS-t, e-mailt, instant üzenetet, egyéb kommunikátumot. A contact centernek része lehet a call center, amely a hívások menedzseléséért felel. Az ügyfél valamely paramétere alapján (e-mail-cím vagy telefonszám) a rendszer azonosítja az ügyfelet, és a hozzá tartozó (alkotmányos jogokat nem sértő) információkat rendelkezésre bocsátja.

A contact centerk jelentősége – a többcsatornás, integrált ügyintézés feltételének biztosításán túl – azért is számottevő, mert az offline és a digitális ügyintézés közötti átmenet biztosításában platformot ad. Az offline és analóg csatornák digitális átmenetét is e felületeken keresztül lehet biztosítani, valamint összekötni a legújabb, akár közösségi felületekkel is.

⁶⁹ BUDAI (2014): *i. m.*

6. DiTV-TEREK

A digitális egyenlőtlenség olyan kommunikációs csatornák használati lehetőségét is felveti, ahol magas felhasználói penetráció van. A digitális televízió – a 2015-ös digitális átállást követően – szinte teljes telítettségi értékeket mutat valamennyi uniós tagállamban. Így alkalmas arra, hogy a máshogy nem elérhető rétegeket (döntően az idős, kompetenciahiányos embereket) elérje. Az erre épülő közigazgatási megoldások használatához minimális betanulásra van szükség, így a digitális egyenlőtlenség csökkenthetővé válik. A **digitális televízió alapuló közigazgatás** közvetlen célja, hogy az állampolgárok egy meglévő – korábban egyoldalú – kommunikációs csatornán tájékozódhassanak, ügyet intézhessenek.

A DiTV-alapú vagy más néven t-közigazgatás ügyintézési feltétele a személyazonosítás garantálása, amely a digitális jelvétele lehetővé tevő set-top boxba épített digitális azonosítóval (intelligens kártyával, csippel, amelyet tv-kártyának neveznek) oldható meg.

A **t-közigazgatás** esetünkben annyiban mutat önálló karakterisztikát, hogy az **interaktivitás újabb (egyedi) formáját** tudja megvalósítani. Nagyrészt – back office-át tekintve – sok egyezőséget mutat az internetalapú megoldásokkal. Ennek fényében látható, hogy mindazon funkciókat meg tudja valósítani, mint az internet. A legfontosabb funkciók, amelyek a gyakorlatban is üzemelnek:

- a helyi igazgatási információk és közérdekű, aktuális híreket tartalmazó portál,
- a helyi véleménynyilvánításra (szavazásra) alkalmas felület és szolgáltatás,
- az állampolgári azonosítás,
- az online televíziós ügyintézés,
- a közüzemi számlák, díjak, adók befizetése.

E csatornán jelenleg – többek között – az Egyesült Királyság,⁷⁰ Olaszország⁷¹ és Japán mutatott fel jó megoldásokat. Hazánkban a mindenkori kormányzatok és önkormányzatok szándékán múlik, hogy felhasználják-e a csatornában rejlő potenciált.

⁷⁰ Az első brit digitális televíziós platformok egyike a Lookinglocal volt. Mára integrált szolgáltatásait láthatjuk: <https://about.lookinglocal.gov.uk/> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

⁷¹ Olaszország már 2006-ra megvalósította a teljes analóg-digitális váltást, amelyen belül a t-közigazgatás a már említett igazgatási feladatok mellett kiemelt szerephez jut a nyugdíj- és adóügyintézésben is. Kimagasló alkalmazásokat láthattunk Emilia-Romagna tartományban (Lepida Tv) vagy 2004–2008 között a RaUtile országos közszolgálati tévécsatornán.

KÉRDÉSEK, FELADATOK

- Melyek a legfontosabb közigazgatási újmédia-csatornák?
- Ismertesse a közigazgatási portálgenerációk főbb jellemzőit!
- Milyen technikai és tartalmi elvárásaink lehetnek egy közigazgatási portállal szemben?
- Miért jelentősek a WCAG 2.0 követelmények?
- Soroljon fel néhány újabb generációs elvárást!
- Mi indokolta a hazai kormányzati ASP-koncepciót?
- A közösségi médiumok mely típusait ismeri?
- Mennyiben tekinthetők a közösségi terek a weboldalak alternatíváinak?
- Melyek a közösségi média funkciói, előnyei?
- Mire kell, hogy kiterjedjen egy közigazgatási közösségimédia-stratégia?
- Mik lehetnek egy közigazgatási közösségimédia-stratégia céljai?
- Mik lehetnek egy közigazgatási közösségimédia-stratégia alapelvei?
- Milyen közösségimédia-felhasználói típusokat tud megkülönböztetni?
- Mutasson be néhány közösségi médiát érintő jó gyakorlatot a közigazgatás területéről!
- Milyen kihívások állnak a közigazgatás előtt a közösségi terek használatával összefüggésben?
- Milyen mobilapplikációs felhasználási irányokat lát a közigazgatás előtt?
- Mit jelent, miért fontos a helyzettudatosság?
- Mi a CRM-rendszerek feladata, jelentősége?
- Melyek a CRM-rendszerek előnyei?
- Miért jelenthetnek jó lehetőséget a DiTV-alapú ügyintézők?

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A K&H Üzletet ide! programjának honlapja. www.uzletetide.hu/ (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- Asikana Network. Forrás: www.facebook.com/asikananetwork (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- BELLMANN, Eric (2017): *The End of Typing. The Next Billion Mobile Users Will Rely on Video and Voice*. Forrás: www.wsj.com/articles/the-end-of-typing-the-internets-next-billion-users-will-use-video-and-voice-1502116070 (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).
- BENCSIK András – FÁBIÁN Adrián – PÁL Emese – SZŐKE Gergely László (2015): A közigazgatás és a média kapcsolódási pontjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 60–75.
- BETZ, Joachim – KÜBLER, Hans-Dieter (2013): *Internet Governance*. Springer Fachmedien Wiesbaden. Forrás: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-19241-3> (letöltés dátuma: 2018. 05. 05.).
- BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete*. 2., átdolgozott kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten* (2017). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- CHAN, Jason Cristopher (2013): *The role of social media in crisis preparedness, response and recovery*. Forrás: www.oecd.org/governance/risk/The%20role%20of%20Social%20media%20in%20crisis%20preparedness,%20response%20and%20recovery.pdf (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).
- CHEN, Shun Ling – LIN, Jiahong – ZHUANG, Tingrui (2013): *Tibeti bölcsesség az embe-
rekben. A kormányzati tájékoztatás alapelvei és jelenlegi helyzete*. IT Innovációs
Kutatási Központ, CCIT Taiwan Creates CC Project, január.
- D'ANTONIO, Simone (2017): Öt nagyszerű módszer a közösségi média és az appliká-
ciók városfejlesztési célú használatára. Forrás: www.urbact.hu/node/294 (letöltés
dátuma: 2017. 11. 16.).

- FITZSIMMONS, C. (2013): *Email Is Dead, Long Live Email. Six Tips on How to Use It Better*. Melbourne, BRW. Vic.
- HOWARD, Anne (2013): *The What, How and Why of Social Media. A Guide for Local Government. A Report for Sydney Coastal Councils Group*. Howard Partners Pty Ltd. Forrás: www.howardpartners.com.au/assets/sccg-the-what-how-and-why-of-social-media—becoming-social-literature-review-1-aug-2014.pdf (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).
- JOA, Lucas – HÖFFKEN, Stefan (2014): *Neue Einblicke. Social Media Monitoring in der Stadtplanung*. REAL-CORP.
- KAIGO, Muneo – TKACH-KAWASAKI, Leslie (2015): Social Media for Enhancing Civil Society and Disaster Relief: Facebook Usage by Local Municipalities in Japan. *JeDEM*, Vol. 7. No. 1. 1–22. Forrás: www.jedem.org (letöltés dátuma: 2017. 11. 20.).
- KRABINA, Bernhard – PROROK, Thomas (2016): *Open Government Vorgehensmodell – Vorschläge zur Umsetzung von Open Government in Österreich*. KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung.
- KRISKÓ Edina (2012a): Az önkormányzati katasztrófa-kommunikáció webkettes eszközei. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 91.
- KRISKÓ Edina (2012b): Web 2.0-ás alkalmazások a kormányzati és önkormányzati kommunikációban.– *Médiakutató*, 13. évf. 1. sz. Forrás: www.mediakutato.hu/cikk/2012_01_tavaszi/02_web20_kormanyzat_onkormanyzat_kommunikacio (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- LEE, Ann – LIN CHENG, Xia – ZHUANG, Tingrui (2015): Alapelvek és kapcsolódó politikai kérdések a nyílt kormányzásban. *Public Governance Quarterly*, Vol. 2.
- LUNDQUIST, Lennard (1997): Az információ szabadsága és a svéd modell. In GULYÁS Gyula szerk.: *Közszolgálat és etika*. Budapest, Helikon.
- MICKOLEIT, Arthur (2014): Social Media Use by Governments. A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26. Paris, OECD Publishing. Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en> (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.).

- PEIXOTO, Tiago – FOX, Jonathan (2016): *Digital Dividends. When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness?* Background paper. World Bank. Forrás: www.worldbank.org/wdr2016 (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).
- Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten* (2017). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- STOKAR, Lotti – GÄRTNER, Hanspeter (2009): *Informations- und Kommunikationskonzept für Gemeinderat und Gemeindeverwaltung Oberwil*. Oberwil BL. Forrás: www.oberwil.ch/dl.php/de/53ac32c0eb6a1/Informations_-und_Kommunikationskonzept_V2_20140623.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- TÓZSA István (2012): Virtuális tér és közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 2. sz. 5–11.
- VAN DER HEIDEN, Nico – SCHWAB CAMMARANO, Stefanie – TÖNDURY, Andrea – ENGESESSER, Sven – HÄNGGLI, Regula – AUER, Andreas – ESSER, Frank – KÜBLER, Daniel (2011): *Direkte Demokratie und politische Kommunikation in der Informationsgesellschaft: Herausforderungen für den Kanton Aargau*. ZORA – Zürich Open Repository and Archive. Forrás: www.zora.uzh.ch/55905/1/bericht_Heiden_direkte_demokratie.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0*. Forrás: www.w3.org/TR/WCAG20/ (letöltés dátuma: 2017. 12. 01.).
- WebShark Blog. Forrás: <http://blog.webshark.hu/2016/03/10/usability-teszt-ingeny/> (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- WENDLING, Cécile – RADISCH, Jack – JACOBZONE, Stephane (2013): The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 24. Paris, OECD Publishing. Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v01f5skp9s-en> (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.).
- WhatsApp-Ening in Local Government Social Media? A Review of Social Media Usage in UK Local Government* (2015). Forrás: www.bdo.co.uk/en-gb/news/2015/whatsapp-ening-in-local-government-social-media (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).
- WhatsApp-Ening in local government social media? A review of social media usage in UK local government*. Forrás: www.bdo.co.uk/en-gb/news/2015/whatsapp-ening-in-local-government-social-media (letöltés dátuma: 2017. 11. 16.).

- WIRTZ, Bernd W. – DAISER, Peter (2017): *E-Government. Strategy Process Instruments. Textbook for the Digital Society*. 2nd edition. Speyer. Forrás: www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstuehle/Wirtz/WirtzDaiser_2017_EGovernment.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- WIRTZ, Bernd W. – SCHILKE, Oliver – ULLRICH, Sebastian (2010): Strategic Development of Business Models. Implications of the Web 2.0 for Creating Value on the Internet. *Long Range Planning*, Vol. 43. No. 2–3. 272–290. Forrás: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0024630110000063 (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.).
- WOJTCZAK, Markus – MORNER, Michèle (2015): Bringing the Citizen back in. Motivational Aspects of Knowledge Sharing through Web 2.0 Technologies in Public Administration. *JeDEM*, Vol. 7. No. 2. 29–44. Forrás: www.jedem.org (letöltés dátuma: 2017. 11. 20.).
- YUICHI, Okumura (2015): *Nyílt kormányzás általi állami reform*. Forrás: http://open-labs.go.jp/open_gov_column/3071/ (2017. 11. 16.).

További irodalom

- BRAINARD, Lori – EDLINS, Mariglynn (2015): Top 10 U.S. Municipal Police Departments and Their Social Media Usage. *American Review of Public Administration*, Vol. 45. No. 6. 728–745.
- BUSSIEWEKE, Marita – DIEBOLD, Céline (2014): *Handbuch – Bürgerforum. Informationen zur Planung und Durchführung des Beteiligungsformats*. Bertelsmann Stiftung – Heinz Nixdorf Stiftung.
- Die Weisheit der Vielen. Bürgerbeteiligung im digitalen Zeitalter* (2017). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- FLADE, Luise – HÖFFKEN, Stefan (2012): *Stadt zum Mitmachen. Die Gestaltung urbaner Räume mittels Social Media und Bottom-Up-Beteiligung*. Netzwerk Bürgerbeteiligung.

- HARO DE ROSARIO, Arturo – SÁEZ-MARTÍN, Alejandro – GÁLVEZ-RODRÍGUEZ, María Del Mar (2017): Facebook as a Dialogic Strategic Tool for European Local Governments. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 50. E/2017. 73–89.
- Hungarian Municipalities Abide by the Law? Analysis of Urban Municipalities' Web Sites in Hungary (2013–2015)*. Forrás: www.crcb.eu/wp-content/uploads/2016/07/lg_sites_2015_report_160718_.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- LACKAFF, Derek (2015): Escaping the Middleman Paradox. Better Reykjavik and Open Policy Innovation. *JeDEM*, Vol. 7. No. 2. 137–161.
- MEIJER, Albert Jacob – TORENVLIED, René (2014): Social Media and the New Organization of Government Communications: An Empirical Analysis of Twitter Usage by the Dutch Police. *American Review of Public Administration*, Vol. 46. No. 2. 1–19.
- MOSS, Giles – KENNEDY, Helen – MOSHONAS, Stylianos – BIRCHALL, Chris (2015): *Knowing Your Publics. The Use of Social Media Analytics in Local Government*. Forrás: www.academia.edu/9578030/Knowing_your_publics_the_use_of-social_media_analytics_in_local_government (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- Nyitottság és törvénytisztelet. Magyar városi önkormányzatok honlapjainak elemzése* (2015). Budapest, Corruption Research Center.
- REDDICK, Christopher G. – CHATFIELD, Akemi Takeoka – OJO, Adegboyega (2017): A Social Media Text Analytics Framework for Double-Loop Learning for Citizen-Centric Public Services. A Case Study of a Local Government. *Government Information Quarterly*, Vol. 34. No. 1. 110–125.
- RINGLER, Paul – PARYCEK, Peter – SCHOSSBÖCK, Judith – STURMBERGER, Werner – SCHÖNHERR, Daniel – OBERHUBER, Florian – AICHBERGER, Ingrid – HACKER, Evelyn (2013): *Internet und Demokratie in Österreich. Grundlagenstudie*. Wien, SORA. Forrás: www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2013_BKA%20Grundlagenstudie_Demokratie_Internet.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).
- ROBINSON, Pamela J. – JOHNSON, Peter A. (2016): Civic Hackathons. New Terrain for Local Government-Citizen Interaction? *Urban Planning*, Vol. 1. No. 2. 65–74.

- SIVARAJAH, Uthayasankar –IRANI, Zahir –WEERAKKODY, Vishanth (2015): Evaluating the Use and Impact of Web 2.0 Technologies in Local Government. *Government Information Quarterly*, Vol. 32. No. 4. 473–487. (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- TENNEY, Matthew – SIEBER, Renee (2016): Data-Driven Participation. Algorithms, Cities, Citizens, and Corporate Control. *Urban Planning*, Vol. 1. No. 2. 101–113.
- WALTER, Gregor (2008): *Internetkriminalität. Eine Schattenseite der Globalisierung*. SWP-Studie. Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Forrás: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S16_walter_ks.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 25.).

Jogi hivatkozások jegyzéke

- 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat *Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról*. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=159530.238845 (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).
- 160/2010. (V. 6.) Korm. rendelet az integrált ügyintézési és tájékoztatási pont kialakításáról, működtetéséről, valamint a működtető és az érintett szervek együttműködésének rendjéről
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
- 34/1994. (VI. 24.) AB határozat
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról

**IV.
A HAZAI E-KÖZIGAZGATÁS
SZOLGÁLTATÁSI STRUKTÚRÁJA
ÉS PILLÉREI:
A SZEÜSZ-ÖK ÉS A KEÜSZ-ÖK**

1. BEVEZETÉS

Ahhoz, hogy az e-közigazgatás szolgáltatási struktúrájáról beszélni tudjunk, az alapfogalmakkal kell tisztában lennünk. Az ügyfelek számára nyújtott és a közigazgatás által használt szolgáltatások tulajdonképpen információs rendszereket jelentenek. A *rendszer* kifejezés a beemenetet, a rendszerbeli folyamatokat és a kimenetet egyaránt jelenti, amelyn keresztül visszacsatolás történhet.¹ „Az információrendszer egy adott szervezet információs céljainak elérése érdekében működött, számítástechnikai eszközökkel támogatott eljárások összessége.”² „Az információrendszer szocio-technikai jelenség, amiben a komplex eszköz és az azt használó ember interakcióban áll.”³ „A szocio-technikai rendszer sajátossága, hogy a részét képező emberek képessége, tudása és készsége meghatározza a rendszer technikai részének képességeit.”⁴

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) meghatározása szerint az **elektronikus információs rendszer** az adatok, információk kezelésére használt eszközök (környezeti infrastruktúra, hardver, hálózat és adathordozók) és szoftverek együttese.⁵ Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbizton-

¹ VON BERTALANFFY, Ludwig (1950): An Outline of General System Theory. *The British Journal for the Philosophy of Science*, Vol. 1. No. 2. 134–165. Forrás: www.isnature.org/Events/2009/Summer/r/Bertalanffy1950-GST_Outline_SELECT.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

² KLIMKÓ Gábor (2014): Az e-közszolgálat információsrendszerei. In NEMESLAKI András szerk.: *E-közszolgálatfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 140.

³ EMERY, Fred (1959): *Characteristics of Socio-Technical Systems. The Emergence of a New Paradigm of Work*. Canberra, Centre for Continuing Education, Australian National University.

⁴ KLIMKÓ (2014): *i. m.*, 140.

⁵ Eüsztv., I. § 16. pont.

ságáról szóló 2013. évi L. törvény ezt a fogalmat kiegészíti az **eljárások** (szabályozás, szoftver és kapcsolódó folyamatok), valamint az ezeket kezelő **személyek** együttesével.⁶

A közigazgatásban használt információrendszerek közt megkülönböztetjük a front office (az ügyfelek által használt) és a back office (a közszolgálati tisztviselők által használt) információs rendszereket, szakrendszereket. A szakrendszerek tekintetében egy-egy munkafázis informatikai támogatását (iratkezelés, kézbesítés) vagy egy-egy terület (szociális, építésügyi) kiszolgálását értjük.

Az e-közszolgáltatások menedzselését illetően el kell döntenünk, hogy milyen modellt követünk (egypólusú, centralizált, illetve két- vagy többpólusú, decentralizált). Ez alapvetően meghatározza a fejlesztések irányát és a jogi szabályozást is. A decentralizált modellt (Olaszország, Portugália, Egyesült Királyság) a központi felügyelet és egy meghatározott szervei körtől igénybe vehető szolgáltatások jellemzik. Ennek előnye a szabványosítás, az adatok egy helyen tárolása, a méretgazdaságosság. Hátránya lehet a már működő rendszerek beillesztésének problémája, ellenállás az erőforrások átstrukturálása miatt, a munkavégzés idejének növekedése, hatékonyságának csökkenése.

A decentralizált modellnek két változata ismeretes: a kétpólusú (USA) és a többpólusú (Svédország). Az egyes intézmények egyedileg fejlesztenek, így jobban képesek reagálni az igényekre, gyorsabb a megvalósítás. Hátránya lehet az interoperabilitás hiánya, ez redundáns megoldásokhoz vezethet.⁷

⁶ 2013. évi L. törvény, 1. § (1) bekezdés, 14b. pont.

⁷ FÜTŐ Iván (2014): E-kormányzati szervezeti struktúrák. Hogyan menedzselik az IKT-t a közigazgatásban? In NEMESLAKI András szerk.: *E-közszolgáltatfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 177–183.

2. AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS SZOLGÁLTATÁSI STRUKTÚRÁJA

A cím jelenleg nem teljesen állja meg a helyét, hiszen az elektronikus kapcsolattartás a közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban vagy éppen a magánszféra egyes területein a jelenlegi szabályozásban nem válik el egymástól, egységes szabályozás vonatkozik rájuk (Eüsztv.). Mi mégis a közigazgatási hatósági eljárás szabályozására koncentrálunk, és annak elemeit kívánjuk e fejezetben bemutatni.

A technológiai fejlődés és az információs társadalom megváltozott kommunikációs és társadalmi viszonyai új igényeket támasztanak a közigazgatással szemben is. Már nem a személyes ügyintézésnek van elsődleges szerepe, az ügyfelek az online kapcsolattartást és a magánszférában már ismert, bevált eszközöket és ügyintézési módokat szeretnék a közigazgatásban is viszontlátni.

Elektronikus ügyintézésről a közigazgatásban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló **2004. évi CXL. törvény** (a továbbiakban: Ket.) hatálybalépése óta beszélhetünk. A Ket. létrejöttének egyik célja a közigazgatásban az addigi kiszolgáltatottság, alá-fölé rendeltség helyett a szolgáltató jelleg⁸ meghonosítása. A közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvények (a Ket., az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény – a továbbiakban: Ekszt., illetve az Eüsztv.) azonban a kormányváltástól, az informatikai fejlődéstől és az uniós elvárásoktól függően mindig más irányt képviseltek. A Ket. eredeti szövege még a kapcsolattartásra és a dokumentumok elektronikus elérhetőségére koncentrált, és egy állam által generált belépési ponton (ügyfélkapu) keresztül közvetten

⁸ A szolgáltató állam sajátja az állam szerepének visszaszorulása, szolgáltatások kiszervezése, dereguláció, privatizáció, liberalizáció.

vagy elektronikus aláírással közvetlenül tette volna lehetővé az e-ügyintézést. Az Eat. „nem volt képes a dokumentumhitelesítés és azonosítás közötti igénybeli eltéréseket az adatvédelmi követelményeket is kielégítő, az EU által is elfogadott módon kezelni”⁹

Az elektronikus kapcsolattartás keretei szétfeszítették a Ket.-et, az állam által kifejlesztett központi elektronikus szolgáltató rendszer számos szolgáltatásának szabályozása ebbe a keretbe nem fért bele, ezért 2009-ben hatályba lépett az **Ekszt.**, amely már egy centralizált modellt preferált (kizárólagos állami rendszer használatával), kiterjesztve a törvény hatályát az igazságszolgáltatásra és a közüzemi szolgáltatókra is. Lényege, hogy a rendszer által kínált szolgáltatáscsomag nemcsak a hatósági feladatok támogatására alkalmas, hanem általában a közszolgáltatásokhoz is képes megfelelő technikai háttérrel biztosítani, ezáltal elérhető az elektronikus ügyintézés központosítása és az ágazati fejlesztések, egyedi megoldások és szolgáltatások felszámolása.¹⁰

A **2011-es Ket.-módosítás**¹¹ irányváltást jelent az e-közigazgatásban, mert megszüntette a centralizált modellt és az ezzel járó korábbi túlszabályozottságot. A monopolisztikus megoldásokat felváltotta egy modulokból felépülő szolgáltatáscsomag, amely egyszerűbb, de egyben komplexebb, együttműködésre képes szolgáltatásokat kínált.¹² Ezek lettek a **szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások** (a továbbiakban: **SZEÜSZ**),¹³ amelyek mintegy szolgáltatás-

⁹ SZITTNER Károly (2009): Út az elektronikus közigazgatáshoz. Új Magyar Közigazgatás, 2. évf. 4. sz. 3.

¹⁰ Magyar Program: Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó hazai keretszabályozás áttekintése. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A_jogszbalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

¹¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény.

¹² Magyar Program: Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó hazai keretszabályozás áttekintése. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A_jogszbalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

¹³ Olyan elektronikus szolgáltatások, amelyek működését az állam maga kívánja szabályozni, ezért tartalmát, nyújtásának feltételeit (bejelentéshez vagy engedélyhez kötve) törvény vagy kormányrendelet határozza meg. Másik megfogalmazás szerint: „a Ket.-ben vagy kormányrendeletben nevesített elektronikus ügyintézési szolgáltatás, azaz a hatóság által az elektro-

készletként¹⁴ – mint a legókockák¹⁵ – illeszkedtek egymásra. A hasonlat nagyon találó, hiszen bármelyik kockát össze tudom építeni, és tetszőlegesen választhatok közülük, mégis egy egésznek a részei, amelyek kompatibilisek a többivel.

Nem szabad viszont elfelejteni, hogy a megfelelő csatornák kiépítése mellett egy hálózatra is szükség volt ahhoz, hogy tényleges elektronikus kapcsolattartásról beszélhessünk. A „hálózat” az, ami a csatornákat összeköti, a különböző szolgáltatási modulok között kapcsolatot teremt. A kapcsolattartás biztonságának, technikai oldalának megfelelő kiépítése nélkül nem beszélhetünk elektronikus ügyintézésről, de az egyes rendszerek közötti kapcsolat hiánya esetén sem. „az információs technológia fejlődése, az ügyviteli folyamatok digitalizálása, az elektronikus közszolgáltatások körének bővülése növeli a lehetséges kapcsolódási pontok számát, s így az interoperabilitás jelentőségét”.¹⁶

A változás abban is állt, hogy a jogalkotó most nem az elérési útra, hanem a hatósági eljárás szabályozására és a nyújtandó, ügyfelek által elérhető szolgáltatások tartalmára koncentrált, ezért a technológiaszemleges szabályozás mellett tette le a voksát, és a SZEÜSZ-ök szolgáltatása tekintetében megnyitotta az utat a piaci szereplők¹⁷ számára is.

nikus ügyintézés megvalósítása érdekében kialakított informatikai háttér, illetve az ezen kívüli jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet által a hatóság vagy az ügyfél számára az elektronikus ügyintézés megvalósítása vagy használata érdekében ingyenesen vagy ellenérték fejében nyújtott, információs társadalommal összefüggő szolgáltatás.” CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely (2014): Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Iuridica et Politica*, Tomus XXXII. 139. Ez a kör bővíthető, hiszen az állam bármikor szabályozása alá vonhat új funkciókat, rendszereket, szolgáltatásokat is.

¹⁴ MOLNÁR László – SASVÁRI Péter – TARPAI Zoltán Tamás (2016): *Közigazgatási informatikai alkalmazások*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 9.

¹⁵ SÁNTHA György (2015): „Utazás a digitális állam körül”. E-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. Új Magyar Közigazgatás, 8. évf. 3. sz. 74.

¹⁶ LAPOSA Tamás (2017): E-közigazgatási rendszerek interoperabilitásának érettsége. *Hadmérnök*, 12. évf. 1. sz. 234.

¹⁷ SZEÜSZ-szolgáltató: a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások elemeit saját ügyfelei számára nyújtó, illetve saját belső működése körében biztosító hatóság, a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatást más hatóság ügyfelei számára is nyújtó hatóság vagy hatóságnak nem minősülő olyan személy, aki a szabályozott elektronikus

Zárójelesen meg kell jegyezni, hogy az egyes SZEÜSZ-ök tartalmára vonatkozó előírásokat kormányrendelet tartalmazza, amely lehetővé teszi a rugalmasabb, könnyebb módosítást.

Ha megnézzük az egyes SZEÜSZ-öket (azonosítás, hitelesítés, kézbesítés stb.), észrevevesszük, hogy azok a hatósági eljárás (illetve az ehhez kapcsolódó belső eljárási folyamatok) egy részét fedik le. A 2011-es Ket.-novella olyan keretjellegű szabályozást teremtett, amely garantálni képes, hogy a közigazgatás rugalmasan alkalmazzon bizonyos, a piac által kidolgozott, elfogadott megoldásokat.¹⁸ A területet azonban nem hagyta felügyelet nélkül, külön szervet hozott létre,¹⁹ és bejelentési, engedélyezési kötelezettséget keletkeztetett.

A **SZEÜSZ-ök megalkotása** kiszolgálta azt az igényt is, hogy a közigazgatási hatósági eljárás rugalmasabb, a megváltozott körülményekhez alkalmazkodóbb legyen, integrált, folyamatosan megújulni és fejlődésre képes szolgáltatásokat nyújtson, ezáltal **szinkronban volt a 2011-ben elkezdődött közigazgatási reformmal**²⁰ is, és egyszerre valósult meg **az egységes technikai** (SZEÜSZ-ök, kötelező kormányzati rendszerek használata, később az önkormányzati ASP), jogi (Eüsztv.) és szervezeti szinten (megyei kormányhivatalok, járási hivatalok létrehozása, területi államigazgatási szervek integrációja). Az **egységes információgazdálkodás** kialakítása képes hozzájárulni a közigazgatási tevékenység hatékonyságának növeléséhez.

2015-ben, az uniós elvárásoknak²¹ is eleget téve megszületett az **Eüsztv.**, és a 2009-eshez hasonló szabályozást vezetett be, felismerve

ügyintézési szolgáltatást ügyfelek vagy hatóságok számára ingyenesen vagy ellenérték fejében elérhetővé teszi.

¹⁸ Magyary Program: Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó hazai keretszabályozás áttekintése. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A_jogsabalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

¹⁹ Elektronikus Ügyintézési Felügyelet. Lásd bővebben: II. fejezet.

²⁰ Lásd részletesebben: Magyary-program.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: eIDAS-rendelet), OJ L 257/73., 73–114. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal->

a centralizált modell szükségességét. Abban is hasonlított a két törvény, hogy az Eüsztv. hatálya sem csak a közigazgatási szervekre terjed ki, hanem az Ekszt.-hez hasonlóan kiterjed az igazságszolgáltatásra, a közüzemi szolgáltatókra, de alapvetően ennél is tovább megy, és az e-ügyintézés szabályait kiterjeszti valamennyi szférára, bizonyos esetekben kötelező jelleggel. A két szabályozás közti különbség az volt, hogy míg az Ekszt. központi, állami rendszerben gondolkodott, addig az Eüsztv. meghagyta a 2011-es, piaci alapon is szerveződő modulszerű mozaikszolgáltatásokat, és a SZEÜSZ-ök szabadságát fenntartotta a piaci szereplők részére. Emellett új fogalmat vezetett be *központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás* (a továbbiakban: KEÜSZ)²² néven.

A technológiai fejlődés függvényében változó e-ügyintézés és a stabilitás igényével fellépő közigazgatási eljárás szabályozási módszere ütközni látszik. A téma azt indokolná, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános kereteit rögzítő törvényben kapjon helyet, ahogy régen, de nem önálló eljárástípusként, hanem – helyesen – a kapcsolattartás egy formájaként. Emellett azonban az informatika erőteljes hatásai miatt a szabályozást úgy kell kialakítani, hogy az flexibilis, a körülményekhez alkalmazkodó, ezáltal technológiasemleges és lehetőleg platformfüggetlen legyen. Erre az igényre is reagált az Eüsztv.

A törvény indokolása szerint a jogalkotó nem kívánt teljes egészében szakítani a korábbi megoldásokkal, hanem arra törekedett, hogy „a szükséges fejlesztések úgy valósuljanak meg, hogy a kialakított rendszerek alkalmazása egyrészt minden igénybevevő számára lehetséges legyen anélkül, hogy a már kialakított elektronikus rendszereiket jelentősen át kellene alakítani; másrészt ott, ahol ilyen rendszerek

content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0910&from=HU (letöltés dátuma: 2017. 12. 28.).

²² A SZEÜSZ-ökön belül olyan elektronikus szolgáltatások, amelyek kizárólag állam által, kijelölt szolgáltató útján, kötelezően nyújtandók.

nincsenek, ezeket a rendszereket minél egyszerűbben és kisebb költséggel lehessen létrehozni”.²³

A törvény alapvetően két nagy téma szabályozását vállalta fel. Az egyik az elektronikus ügyintézés kiterjesztése valamennyi ágazatra. Az e-ügyintézés kiterjesztése és az egységes szabályozás biztosítása érdekében több törvényt is magába olvaszt (Eat.,²⁴ Ioptv.²⁵). A törvény által szabályozott másik nagy terület az e-azonosítás és a bizalmi szolgáltatások, amelyek létjogosultságát az EU rendelete²⁶ adja. A rendelet együttműködési kötelezettséget ír elő a tagállamok e-azonosítási rendszereit illetően. Itt az önkéntesség és a kölcsönös elismerés elve érvényesül, de az erre vonatkozó szabályozást most nem részletezzük.

Az elektronikus ügyintézés módjai a törvény szerint:

- a személyre szabott ügyintézési felület (SZÚF) vagy
- az elektronikus ügyintézését biztosító szerv tájékoztatásában foglaltak szerinti mód.²⁷

Ezek a szabályok általában a kapcsolattartásra és valamely hatósági ügyintézésére irányadók, de ezek mellett a törvény kiemeli, hogy ha jogszabály írásbeli nyilatkozatot követel meg, akkor megfelelő azonosítás és az elküldött és kézbesített elektronikus dokumentum egyezőségének garantálása szükséges.

Az elektronikus ügyintézését biztosító szerv joghatás kiváltására alkalmas küldeményét biztonságos kézbesítési szolgáltatási címről vagy a központi vagy más elektronikus ügyintézését biztosító szerv által működtetett információs rendszer útján küldheti meg, ha nem vesz igénybe központi kézbesítési ügynök szolgáltatást. A küldeményt

²³ T/7392. számú törvényjavaslat az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól. Forrás: www.parlament.hu/irom40/07392/07392.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).

²⁴ Az elektronikus aláírásról szóló 2011. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Eat.).

²⁵ Az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény (a továbbiakban: loptv.).

²⁶ eIDAS-rendelet.

²⁷ Eüsztv. 10. §.

nem tartalmazó elektronikus dokumentumokat megküldés helyett elektronikusan is hozzáférhetővé teheti, vagy megküldheti SMS-ben, e-mailben vagy faxon.

Gazdálkodó szerv esetében a hivatalos elérhetőség biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím vagy a kormány által rendeletben meghatározott egyéb típusú elektronikus elérhetőség lehet.

Hatóság hatósággal – ha azt törvény nem zárja ki – elektronikus úton tartja a kapcsolatot, az információkat, az ügy elintézéséhez szükséges döntést, nyilatkozatot elektronikus úton szerzik be. Az együttműködő szervek egymás közötti elektronikus kapcsolattartása csak a törvényben meghatározott olyan módon történhet, amelynek során az együttműködő szervek biztosítják a küldeménybe foglalt nyilatkozatot megtevő személy elektronikus azonosíthatóságát, a küldemény sértetlenségét, a küldemény kézbesítésének igazolását, a kézbesítés időpontjának megállapíthatóságát (a továbbiakban: biztonságos elektronikus kapcsolattartás). Ez történhet a közzétett biztonságos elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségre történő kézbesítés útján vagy iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés szolgáltatás igénybevételével.

3. SZABÁLYOZOTT ELEKTRONIKUS ÜGYINTÉZÉSI SZOLGÁLTÁSOK (SZEŰSZ-ÖK)

Mint ahogy azt említettük, a jelenlegi szabályozás elsősorban a **technológiasemlegességet** tartja szem előtt, és az ügyfelek számára nyújtani kívánt szolgáltatásokat nevezi meg és tölti meg tartalommal.²⁸ Ezek között vannak olyanok, amik piaci szolgáltatók által is nyújthatók,²⁹ és vannak, amiket az állam köteles biztosítani, és az állam határozza meg, mely szolgáltató nyújthatja a szolgáltatást.³⁰

A SZEŰSZ-öket több módon is csoportosíthatjuk: a szolgáltató típusa szerint (hatóság, piaci szereplő), **a szolgáltatás igénybevevője szerint** (ügyfél, hatóság, más hatóság ügyfelei), **a szolgáltatás nyújtásának módja szerint** (kötelezően, nem kötelezően nyújtandó), **az igénybevétel módja szerint** (kötelező, szabadon választható), **elérhetőség szerint** (front, back office), **funkcionalitás szerint** (nyilván tartás, azonosítás, hitelesítés, kapcsolattartás, dokumentumkezelés, elektronikus fizetés).³¹

Hangsúlyozni kell, hogy a kormány által kötelezően biztosított **SZEŰSZ** és a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás (**KEŰSZ**) nem ugyanaz. **Az elsőhöz való hozzáférést az állam mindenképpen garantálja**, úgymond elvárható minimumként, míg **a második csak állam által kijelölt szolgáltató által érhető el**.

A kormány által kötelezően biztosított SZEŰSZ:

- elektronikus azonosítási szolgáltatás természetes személy ügyfelek részére,

²⁸ Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet.

²⁹ Ezek a SZEŰSZ-ök.

³⁰ Egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet.

³¹ MOLNÁR–SASVÁRI–TARPAI (2016): *i. m.*, 87.

- e-személyi igazolvánnyal történő azonosítás,
- ügyfélkapu,
- részleges kódú telefonos azonosítás,
- biztonságos kézbesítési szolgáltatás,
- kormányzati hitelesítési szolgáltatás.

A soron következő táblázatban láthatjuk, hogy melyek a KEÜSZ-ök. Ezek elsősorban a front office, azaz ügyféloldalon megjelenő szolgáltatásokat jelentenek, de a táblázatban feltüntettük, hogy melyek azok, amelyek csak hivatali oldalon segítik az ügyintézést.

Ezek közül a szolgáltatások közül az elektronikus ügyintézést biztosító szervnek az alábbiakban felsorolt szolgáltatásokhoz kell feltétlenül csatlakoznia:

- az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása,
- személyre szabott ügyintézési felület,
- biztonságos kézbesítési szolgáltatás,
- központi azonosítási ügynök,
- összerendelési nyilvántartás,
- általános célú elektronikuskérelem-úrlap (e-Papír).

A törvény nemcsak a nyújtandó szolgáltatásokat határozza meg, hanem az elektronikus ügyintézést biztosító szervek információs rendszereivel szemben is elvárásokat támaszt. Az elektronikus ügyintézés lehetőségét

- az ügyintézési rendelkezés lekérdezését,
- a személyre szabott ügyintézési felületen (a továbbiakban: SZÜF) keresztüli ügyintézést,
- elektronikus azonosítási szolgáltatások használatát,
- a biztonságos kézbesítési szolgáltatáson és más típusú kézbesítés útján keresztüli kézbesítést,
- üzenetek fogadását,
- a kézhezvétel igazolását,
- hitelesített dokumentumok előállítását,

A HAZAI E-KÖZIGAZGATÁS SZOLGÁLTATÁSI STRUKTÚRÁJA ÉS PILLÉREI

2. táblázat

SZEÜSZ-ök, KEÜSZ-ök és szolgáltatóik

Kijelölt szolgáltató	SZEÜSZ	KEÜSZ
BM (IdomSoft)		összerendelési nyilvántartás (ÖNY)
IdomSoft		központi kormányzatiszolgáltatás-busz – back office
IdomSoft		központi kézbesítési ügynök (KKÜ)
Posta	kézbesítési szolgáltatás (KSZ)	elektronikus irat átalakítása hiteles papíralapú irattá (HIBRID)
Posta	biztonságos kézbesítési szolgáltatás (BKSZ)	papíralapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá (INVERZ HIBRID)
NISZ	elektronikus azonosítási szolgáltatás	központi azonosítási ügynök (KAÜ)
NISZ	a kormány által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatás (a részleges kódú telefonos azonosítás [RKTA] és az ügyfélkapu azonosítási szolgáltatás [ÜK])	azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (AVDH)
NISZ	kormányzati hitelesítési szolgáltatás (GovCA)	ügyfél időszaki értesítése az elektronikus ügyintézési cselekményről (RÉR)
NISZ	kormányzati elektronikus aláírás-ellenőrzési szolgáltatás (KEAESZ)	elektronikus fizetési és elszámolási rendszer (EFER)
NISZ	Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás (KÜNY) és kapcsolódó tárhely	ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása (RNY)
NISZ	gazdálkodó szervezetek számára biztosított tárhely	ÁNYK űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás (ÁBT)
NISZ	hivatali tárhely	általános célú elektronikus kéreleműrlap-szolgáltatás (e-Papír)
NISZ		elektronikus űrlapkitöltés-támogatási szolgáltatás
NISZ		elektronikus dokumentum-tárolási szolgáltatás (EDT) – back office
NISZ		iratérvényességi nyilvántartás (IÉNY)
NISZ		iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés (BIÁSZ) – back office
NISZ		központi dokumentumhitelesítési ügynök (KDÜ)
NISZ		személyre szabott ügyintézési felület (SZÚF)
NISZ		központi érkeztetési ügynök (KÉÜ)
NISZ		központi érkeztetési rendszer (KÉR) – back office

Forrás: saját szerkesztés

- elektronikusan aláírt dokumentumok feldolgozását,
- elektronikus űrlapok kezelését,
- az elektronikus fizetést lehetővé tevő

elektronikus ügyintézését biztosító információs rendszer útján kell biztosítani.³²

Mint láthattuk, szép számú szolgáltatás lesz pár éven belül elérhető az ügyfelek és a hivatalok számára. Ezek közül vannak olyanok, amelyek már léteznek és működnek, és vannak, amelyek még fejlesztés alatt állnak. Most példaképp említünk meg egyet-egyet a SZEÜSZ-ök és a KEÜSZ-ök közül.

Már a Ket. hatálybalépésével megszületett az ügyfélkapu gondolata mint elektronikus belépési pont a természetes személy ügyfelek részére. Ennek párjaként létrejött a hivatali kapu, amely egyrészt a közigazgatási szerv azonosítását, másrészt a jogosultságok hozzárendelését és az átláthatóság biztosítását célozta. Ezen tudásalapú azonosítási mód mára „megsokszorozódott”: már létezik cégkapu, perkapu, és a hivatali kapu is funkcionál tovább. Melyik mire való?

Az ügyfélkapu a természetes személyek elektronikus ügyfél-beléptető és -azonosító rendszere, míg a **hivatali kapu** az ügyfélkapu részeként (a természetes személy azonosítását követően) létezik a közigazgatási hatóságokhoz ügyfelektől érkező beadványok fogadására. Mindkettőhöz tárhely tartozik. Ezen szolgáltatások külön SZEÜSZ-ként jelennek meg.

A kormány által kötelezően biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatás (ügyfélkapu, részleges kódú telefonos azonosítás, e-személlyel történő azonosítás) igénybe vevője jogosult az értesítési tárhely használatára. A kézbesítési szolgáltatáshoz kapcsolódó hivatali tárhely a kijelölt szolgáltató által az elektronikus ügyintézését biztosító szervek számára nyújtott hivatalos elektronikus kapcsolattartásra szolgáló tárhely, biztonságos kézbesítési szolgáltatási cím.

³² Eüsztv. 25. § (3) bekezdés.

Az uniós stratégiákban, az EU kiemelt célkitűzéseként mindig is napirenden volt a határokon átnyúló e-közszolgáltatások nyújtásának, az e-ügyintézés biztosításának igénye.³³ A szolgáltatásnyújtás szabadságának biztosítása, az eljárások egyszerűsítése már a szolgáltatási irányelvben³⁴ megjelenő elvárás volt, amelyet Magyarország a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXXV. törvénnyel ültetett át. Tehát a jogi háttér már 2009 óta létezik, de a gyakorlatban nyomát még nemigen látjuk. Az irányelv hatására született meg az Eugo.gov.hu honlap, amely tájékoztatást nyújt a szolgáltatások nyújtásával, vállalkozással kapcsolatban a külföldiek számára, e-ügyintézésre azonban nem ad lehetőséget. Számukra is nyitva áll az ügyfélkapu, de a gyakorlatban a belépés lehetetlen, a <https://magyarország.hu>-n pedig hiányzik bármilyen idegen nyelvű tájékoztatás. Az Eüsztv.-vel létrejött a külföldi személyek nyilvántartása is, amellyel talán a határokon átnyúló ügyintézés is megvalósulhat.

³³ *eGovernment akcióterv 2011–2015*. Forrás: www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17793039/EU_ekormanyzati+akcioterv_2011-2015.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.); Európai digitális menetrend, COM (2010) 245 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai digitális menetrend. Brüsszel 2010. 05. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516639859029&uri=CELEX:52010DC0245> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.); Uniós e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020), COM (2016) 179 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Uniós e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020). A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása. Brüsszel, 2016. 04. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.); *Tallinni nyilatkozat az e-kormányzatról*. Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.); *Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017* (2017). Forrás: www.eu2017.ee/news/insights/tallinn-declaration-egovernment-ministerial-meeting-during-estonian-presidency (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. (OJ L 376/36) 36–68. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=HU> (letöltés dátuma: 2017. 03. 01.).

2018. január 1-jétől kötelező a **cégkapu** használata a gazdálkodó szervezetek számára, amelyet az elektronikus ügyintézését biztosító szervek a biztonságos kézbesítési szolgáltatáshoz csatlakozva tudnak igénybe venni.

2016. július 1-jétől a bíróságra az ügyfélkapu részeként, már **perkapun**³⁵ keresztül is benyújthatók az (aláírt, külső aláíró programmal vagy AVDH-val³⁶ hitelesített) beadványok.

³⁵ A perkapu szolgáltatás bevezetéséhez szükséges, valamint egyéb, az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról szóló 123/2016. (VI. 7.) Korm. rendelet.

³⁶ Azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés. Olyan szolgáltatás, mely saját aláíró tanúsítvány nélkül olyan elektronikus aláírási formát biztosít a természetes személyek számára, amely az ügyfélkapu azonosító szolgáltatását veszi igénybe annak megállapítására, hogy a dokumentum a megfelelő ügyféltől származik. Az alkalmazás a felhasználó azonosítása és hitelesítése után létrehozza az aláírást a kijelölt dokumentumon, iraton és a személyt igazoló adatokon, majd a sikeresen ellenőrzött aláírást visszaadja a felhasználónak.

4. KÖZPONTI ELEKTRONIKUS ÜGYINTÉZÉSI SZOLGÁLTATÁSOK (KEÜSZ-ÖK)

Az űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás KEÜSZ két fajtája az ÁNYK űrlapbenyújtás-támogatási szolgáltatás és az elektronikusűrlapkitöltés-támogatási szolgáltatás. Az ÁNYK először az adózásban jelent meg, majd általános formát öltve a közigazgatásban egyre többen kezdtek el alkalmazni (köztük önkormányzatok is). Az ÁNYK egy beépített elemekkel, sűgőval rendelkező intelligens űrlap, amely az adatok ellenőrzésével is segíti a kitöltést. Előre programozott a hatáskör, az illetékesség, és akár az adatok szakrendszerekbe való automatikus betöltésére is lehetőség van, ezáltal könnyítve és gyorsítva az ügyintézést. Hátránya a bonyolult telepítés, amely sok embert elriaszthat a használatától.

Az ÁNYK mellett a legújabb szabályozásban megjelent az **e-Papír**, amely egy szabadszöveges kérelem. Sokkal egyszerűbb a használata, a letöltés és hosszadalmas telepítés helyett online elérhető. Olyan ügyekben is használható, amelyek esetén ÁNYK nem áll rendelkezésre, az e-Papírhoz csatolható egyéb irat is, és az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés-SZEÜSZ-szel hitelesíthetők a feltöltött dokumentumok. Ez a fajta kérelem azonban a szabad megfogalmazás miatt kézi feldolgozást igényel.

Az ÁNYK és az e-Papír³⁷ között félúton találjuk az **iForm-ot**.³⁸ Az ÁNYK-hoz hasonlóan strukturált, előre meghatározott adat-tartalommal rendelkezik, az e-Papírhoz hasonlóan online kitölthető és csatolható dokumentumok. Intelligens, mivel a már ismert adatokat az űrlap megjeleníti. Az e-ügyintézés alapvetően egyrészt a technoló-

³⁷ Jelenleg a <http://web-lak.hu> vagy a <http://epapir.gov.hu> oldalon elérhető szolgáltatás.

³⁸ Jelenleg a <https://e-kormanyablak.kh.gov.hu> oldalon elérhető szolgáltatás.

giák közötti viszonylagos szabadságot, másrészt a szabványos, egységes megoldások alkalmazását igényli. Itt három formát soroltunk fel az e-úrlapok beadására. Kérdés, hogy pár év múlva melyik lesz a térnyerő, melyikre szavazunk.

Külön SZEŰSZ-ként jött létre a **KAŰ** (központi azonosítási ügynök). A gyakorlatban a rendszernek vannak még hibái³⁹ (a kormányzati portálon való belépést követően a hiteles elektronikus postafiókunk megnyitásához a Tarhely.gov.hu-n újra be kell jelentkeznünk).

Az ügyfél a jelenleg hatályos szabályok szerint a kormány által kötelezően biztosítandó elektronikus azonosítási szolgáltatásként a tárolóelemet tartalmazó személyazonosító igazolvány⁴⁰ (a továbbiakban: e-személyi) útján biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatást, az ügyfélkaput és a részleges kódú telefonos azonosítást veheti igénybe. Ezen azonosítási szolgáltatások egységes ügyfél-regisztrációs nyilvántartásból épülnek fel.

A külföldi – Magyarországon például lakóhely hiányában nyilvántartásba nem vett – ügyfelek – azonosításhoz kötött elektronikus ügyintézés céljából önként regisztrálhatnak az elektronikus ügyintézacélt igénybe vevő külföldi személyek nyilvántartásába. Természetesen enélkül is jogosultak elektronikus ügyintézésre az eIDAS-rendelet által biztosított megoldások használatával.⁴¹

³⁹ Maga Hajzer Károly informatikai helyettes államtitkár is elismerte, hogy „[a] három éve már használatban lévő rendszerek 55%-a teljesen integrálhatatlan volt egy központi rendszerbe. Elszórt kis szigetek léteztek egymás mellett, mindenféle kapcsolat nélkül.” *Nagy változás jön januárban, vizsgálják az állam. Infotér 2017* (2017). Forrás: <https://hirlevel.gov.hu/2017/10/23/nagy-valtozas-jon-januarban-vizsgazik-az-allam-infoter-2017/> (letöltés dátuma: 2018. 01. 03.).

⁴⁰ Alapja az egységes elektronikus kártya-kibocsátási keretrendszerről szóló 2014. évi LXXXIII. törvény, az e-kártya megvalósításához szükséges egyes törvények, valamint az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXXX. törvény és az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat, az egységes elektronikus kártya-kibocsátási keretrendszerről szóló 2014. évi LXXXIII. törvény végrehajtásához szükséges kapcsolódási, műszaki, technológiai, biztonsági előírásokról, követelményekről és a hitelesítési rendről szóló 53/2015. (IX. 24.) BM rendelet.

⁴¹ T/7392. számú törvényjavaslat az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól Forrás: www.parlament.hu/irom40/07392/07392.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 22.).

Az ügyfél

- az e-személyi⁴² útján (tudásalapú – a tárolóelemen található azonosító adat és a PIN-kód beolvasásával),
- részleges kódú telefonos azonosítással (tudásalapú – felhasználói hitelesítési tényező azonosító és jelszó),
- ügyfélkapu esetében vagy ezek mellett még a választott második (tudásalapú – felhasználói neve és jelszava, illetve az ügyfél által választott hitelesítési tényező)

alkalmazásával azonosítja magát.⁴³

A korábban e-aláírással hitelesített elektronikus űrlap háttérbe szorult, mivel az e-aláírás funkciója megváltozni látszik. Az e-aláírást az ügyfél kérésére az e-személyibe beépítve kapjuk. Korábban e-űrlappal online is lehetett regisztrálni az ügyfélkapura, ez a lehetőség mára eltűnt. Az ÁNYK továbbra is él, csak új formák társultak hozzá e-Papírként (általános célú elektronikuskérelem-űrlap)⁴⁴ – mint kötelezően igénybe veendő központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás – vagy iFormként, azaz egyfajta szabadságot adva az ügyintézésben.

⁴² Az e-aláírás beépítésével később birtoklásalapú azonosítás is megvalósulhat az e-személyivel.

⁴³ Éüsztv. 35. § (1)–(2) bekezdés, az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: E-ügyintézési rendelet) 71. § (1) bekezdés, 72. § (2) bekezdés.

⁴⁴ VÁGUJHELYI Ferenc (2017): A „kormányzati e-Papír” – azaz hogyan ne diszkrimináljuk az elektronikus kapcsolattartást? *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz.

KÉRDÉSEK, FELADATOK

- Mit jelent a SZEÜSZ, KEÜSZ?
- Soroljon fel a kormány által kötelezően biztosított SZEÜSZ-öket!
- Milyen változást hozott az e-közigazgatásban a 2011-es Ket.-módosítás?
- A törvény szerint milyen módjai vannak az e-ügyintézésnek?
- Hogyan tudja azonosítani magát az ügyfél?
- Milyen belépési pontokat ismer?

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely (2014): Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Iuridica et Politica*, Tomus XXXII. 135–145.
- eGovernment akcióterv 2011–2015*. Forrás: www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17793039/EU_ekormanyzati+akcioterv_2011-2015.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).
- EMERY, Fred (1959): *Characteristics of Socio-Technical Systems. The Emergence of a New Paradigm of Work*. Canberra, Centre for Continuing Education, Australian National University.
- FUTÓ Iván (2014): E-kormányzati szervezeti struktúrák. Hogyan menedzselik az IKT-t a közigazgatásban? In NEMESLAKI András szerk.: *E-közszolgáltatfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 177–183.
- KLIMKÓ Gábor (2014): Az e-közszolgálat információrendszerei. In NEMESLAKI András szerk.: *E-közszolgáltatfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 139–162.
- LAPOSA Tamás (2017): E-közigazgatási rendszerek interoperabilitásának érettsége. *Hadmérnök*, 12. évf. 1. sz. 233–246.
- Magyary Program: Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó hazai keretszabályozás áttekintése*. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd-770000/A_jogszabalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).
- MOLNÁR László – SASVÁRI Péter – TARPAI Zoltán Tamás (2016): *Közigazgatási informatikai alkalmazások*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Nagy változás jön januárban, vizsgálják az állam. Infotér 2017* (2017). Forrás: <https://hirlevel.egov.hu/2017/10/23/nagy-valtozas-jon-januarban-vizsgazik-az-allam-infoter-2017/> (letöltés dátuma: 2018. 01. 03.).
- SÁNTHA György (2015): „Utazás a digitális állam körül”. E-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 69–78.

SZITTNER Károly (2009): Út az elektronikus közigazgatáshoz. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 4. sz. 1–7.

Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017 (2017). Forrás: www.eu2017.ee/news/insights/tallinn-declaration-egovernment-ministerial-meeting-during-estonian-presidency (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

Tallinni nyilatkozat az e-kormányzatról. Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.);

VÁGUJHELYI Ferenc (2017): A „kormányzati e-Ppapír” – azaz hogyan ne diszkrimináljuk az elektronikus kapcsolattartást? *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 32–35.

VON BERTALANFFY, Ludwig (1950): An Outline of General System Theory. *The British Journal for the Philosophy of Science*, Vol. 1. No. 2. 134–165. Forrás: www.isnature.org/Events/2009/Summer/r/Bertalanffy1950-GST_Outline_SELECT.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 20.).

Jogi hivatkozások jegyzéke

123/2016. (VI. 7.) Korm. rendelet a perkapu szolgáltatás bevezetéséhez szükséges, valamint egyéb, az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2009. évi LX. törvény az elektronikus közszolgáltatásról

2011. évi CLXXIV. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról

2011. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról

2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
2014. évi LXXXIII. törvény az egységes elektronikus kártya-kibocsátási keretrendszerről
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2015. évi CXXX. törvény az e-kártya megvalósításához szükséges egyes törvények, valamint az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény módosításáról
- 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
- 53/2015. (IX. 24.) BM rendelet az egységes elektronikus kártya-kibocsátási keretrendszerről szóló 2014. évi LXXXIII. törvény végrehajtásához szükséges kapcsolódási, műszaki, technológiai, biztonsági előírásokról, követelményekről és a hitelesítési rendről
- 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről
- A Kormány 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozata az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. (OJ L 376/36) 36–68. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=HU> (letöltés dátuma: 2017. 03. 01.).
- Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 257/73. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0910&from=HU> (letöltés dátuma: 2017. 12. 28.).
- Európai digitális menetrend, COM (2010) 245 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális

Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai digitális menetrend. Brüsszel 2010. 05. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516639859029&uri=CELEX:52010DC0245> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

T/7392. számú törvényjavaslat az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól. Forrás: www.parlament.hu/irom40/07392/07392.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).

Uniós e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020), COM (2016) 179 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Uniós e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020). A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása. Brüsszel, 2016. 04. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

V.
A KÖZIGAZGATÁS ADATKEZELÉSE

1. ADATKEZELÉS – ADATVÉDELEM

1.1. A közigazgatás információigénye

A közigazgatás ismert definíciójából tudjuk, hogy az mindig egy „tevékenység”.¹ A közigazgatást tehát egyfajta cselekvésként vagy működésként kell felfognunk. A közigazgatás állandó dinamikus mozgása azt feltételezi, hogy kellő információval rendelkezik a helyes és hatékony működéshez. Márpedig mind a közigazgatás belső világáról, mind az azt körülvevő hazai és nemzetközi külső valóságról elegendő információval kell rendelkezni ahhoz, hogy a fenti „mozgás” a helyes irányban és helyes sebességgel történjen. Az előbbi (belső) alatt a szervei, eljárási és feladatbeli ismereteket, „katasztereket”, az utóbbi (külső) alatt a közigazgatási szervekkel kapcsolatban álló jogalanyokra és más szereplőkre vonatkozó adatokat értem.

A megfelelő működéshez a közigazgatási szerveknek rendszeres támogatásra, azaz információszerezésre és adatkezelésre van szükségük, amelyet elsősorban a hiteles adatforrásnak minősülő nyilvántartásokból és a hivatalos statisztikákból nyernek. Mindezek generális, kiegészítő, **támogató funkciót töltenek be** a közigazgatás számára, azaz nem tekinthetők önálló szakigazgatási ágazati tevékenységnek, de a szakigazgatási ágazatokat segítik. A nyilvántartások elsődlegesen a közigazgatást szolgálják ki, azonban mára kialakult egy másodlagos céljuk is: a társadalom és a gazdaság igényeinek kiszolgálása. Az egyébként nagyon heterogén jellegű nyilvántartások, statisztika és más eseti adatközlő rendszerek azonos céljuk folytán így

¹ VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 90–91.

egységes rendszert alkotnak, amelyet **információs infrastruktúrának** is tekinthetünk.

Az *infrastruktúra* szóban az *infra* latin kifejezés valamin alulit, innenit jelent. A látható fény tartományán kívül eső vörös fényt is „infra-vörösnek”, azaz a vörös fényen inneni (azon kívüli) sugárnak nevezzük. A közigazgatás működéséhez hozzátartoznak olyan „struktúrán inneni” (azon kívüli) tevékenységfajták, amelyek – folytatva a látható fény példáját – az állam egészének működését szolgálják, azonban nem közvetlen részei a közigazgatási struktúrának, bizonyos szempontból „láthatatlanok” (például hatósági tevékenységet nem folytatnak, így az eljárási törvény hatályán kívül esnek). Azonban a közigazgatás valamely részével egészen szoros kapcsolatban állnak, sőt maga a közigazgatás kontrollálja, igazgatja, illetve valamikor működteti is ezeket. (Lásd például a közlekedési, telekommunikációs, energetikai vagy közüzemi infrastruktúrákat, amelyek, bár a gazdasági élethez kapcsolódnak, a közigazgatás mégis különböző mélységben és formában áll kapcsolatban velük, és egyúttal a közigazgatás működtetéséhez is hozzájárulnak.) A közigazgatás információs infrastruktúrájába beletartozik minden tevékenység, amely a közigazgatási szervek számára adatot nyújt, feldolgoz, tárol – összességében: kezel.

1.2. A közigazgatásra vonatkozó adatvédelmi szabályok

1.2.1. Az Alaptörvény adatvédelmi rendelkezései

Az állami adatkezelésre és minden állami adatgyűjtésre az adatvédelmi szabályok vonatkoznak. Így mind a személyes adatok védelmének, mind pedig a közérdekű adatok nyilvánosságának követelményei egyformán érvényesülnek.

Az Alaptörvény szerint „[m]indenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesz-

téséhez.² Az Alaptörvény a személyes adatok védelme mellett a közérdekű adatok esetében a hozzáférést és a terjesztést kívánja biztosítani. Mindezt az Alkotmánybíróság is megerősítette, amikor kimondta, hogy a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.³ A közérdekű adatok megismerése azonban szintén nem korlátozhatatlan alapjog.

A közérdekű adatok körét az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló **2011. évi CXII. törvény** (a továbbiakban: Infotv.) 3. §-ának 5. pontja **határozza meg** általános jelleggel. (A közérdekű adatokra később, a *közadatok* fogalmánál térünk még vissza.) Ezek mellett azonban vannak olyan tárgykörök, amelyeket maga az Alaptörvény minősít közérdekű adatnak – mint például a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal kapcsolatos adatok.⁴

A közérdekű adatok nyilvánossága azonban mára többlettartalmat hordoz az állam kontrollálásához képest. Az állami szervek által vezetett (nyilvános, állami) nyilvántartások és a statisztikai számadatok gazdasági értékkel is bírnak, hiszen az adatbázisok megfelelő használata hatékonyabbá teszi a közigazgatás működését, valamint a gazdaságra is élenkítő hatással van, mint ahogy ezt később a közadatok újrahasznosításánál tárgyaljuk majd.

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), VI. cikk (2) bekezdés.

³ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

⁴ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat.

1.2.2. Az információs szabadság egyes alapelvei

Az adatvédelem különösen nagy hangsúlyt helyez a **joghoz kötöttségre**, hiszen állami adatfelvétel csak akkor lehetséges, ha az jogszerű, azaz a jogszabályban rögzített feltételeknek megfelel. Amennyiben – mint ahogy azt a későbbiekben látjuk – egy adatgyűjtésre nincsen kifejezett jogszabályi felhatalmazás (lásd az úgynevezett igazgatási nyilvántartásokat), hanem azt a hatóság a saját működése érdekében végzi, akkor is köteles az adatvédelmi szabályok betartására.

Különösen igaz ez, ha a nyilvántartás személyes adatokat tartalmaz. Az Infotv. 3. §-ának 2. pontja alapján személyes adat az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat mindaddig megőrzi ezt a minőségét, amíg a kapcsolat az érintettel helyreállítható. Ez azt is jelenti, hogy személyes adatok vonatkozásában az állami szervek adatkezeléséhez a jogszabállyal nem rendszeresített nyilvántartások esetében felmerülhetne az érintett hozzájárulásának szükségessége. Természetesen ez egy zárt, igazgatási nyilvántartás esetében életszerűtlen, hiszen a nyilvántartás éppen az érintett érdekében és tudtával létezik (például a személyügyi nyilvántartás vagy a szervezeti telefonkönyv), így ebben az esetben a hozzájárulást vélelmezhetjük az érintett és az állami szerv között fennálló szoros – többnyire munkajogi vagy más szerződéses – kapcsolat folytán.

További követelmény a **célszerűség**, amelyet lehet egyrészt adatvédelmi értelemben használni, másrészt az elérni kívánt közigazgatási cél értelmében. A közigazgatási cél értelmében az állami adatgyűjtés feladata az állami döntéshozatal és működés számára az információs háttér biztosítása. Az állam akkor tud megfelelően működni, akkor tud hatékony és megfelelő döntéseket hozni, ha ismeri azokat a körülményeket, amelyek meghatározzák az állam adott pillanatra vonatkozó társadalmi és gazdasági környezetét, közegét. Adatvédelmi értelemben

a célhoz kötöttség azt jelenti, hogy a személyes adat csak valamilyen cél megvalósulása érdekében kezelhető, és csak olyan adatra terjedhet ki az adatkezelés, amely a cél eléréséhez szükséges, arra alkalmas.⁵ A nyilvántartások rendeltetéséből következik, hogy ez a fajta adatgyűjtés nem minősül „készletre” való adattárolásnak, így a nyilvántartások nem ütköznek a célszerűség elvébe e tekintetben.⁶

További, elsősorban a személyes adatok esetében hivatkozott alapelv az **adatminőség elve**. Ez magában foglalja a kezelt adat pontosságának, teljességének és naprakészségének, valamint az adatfelvétel törvényességének követelményét is.⁷ Azon nyilvántartások, amelyek személyes adatokat tárolnak (például anyakönyv), és különösen azok, amelyek szenzitív adatokat kezelnek (például az ÁNTSZ Ritka Betegségek Nyilvántartása), különösen meg kell, hogy feleljenek az **adatszolgáltatás követelményének**. Az adatkezelő kötelezettsége ilyen esetben az, hogy az adatkezelési műveleteket úgy tervezze meg és hajtsa végre, hogy biztosítsa az érintettek magánszférájának védelmét.⁸

Végezetül: a korszerű közigazgatási nyilvántartással szemben támasztott további fontos követelmény az **adattakarékosság elve**. Horváth Imre szerint az az ideális, ha az állampolgárok részéről történő adatszolgáltatásra a lehető legkisebb mértékben van szükség annak érdekében, hogy az ügyfeleknek csak olyan adatokat kelljen szolgáltatniuk, amelyeket az ügyfelektől függetlenül rögzíteni nem lehet.⁹

⁵ Infotv. 4. § (1)–(2) bekezdés.

⁶ Vö. SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (2014): *Alkotmányjog – Alapjogok*. 2., átdolgozott kiadás. Budapest, Pázmány Press. 252–253.

⁷ SCHANDA–BALOGH (2014): *i. m.*, 253–254.

⁸ SCHANDA–BALOGH (2014): *i. m.*, 254.

⁹ HORVÁTH Imre (1999): *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 169.

2. NYILVÁNTARTÁSOK A KÖZIGAZGATÁSBAN

2.1. Állami adatgyűjtés és információs rendszerek

2.1.1. Az állami adatgyűjtés két fő fajtája

Minden, az állam által végzett adat- és információszerzést, -feldolgozást, -tárolást a továbbiakban a könnyebb elemzés érdekében összefoglaló kategóriaként állami adatgyűjtésnek nevezünk. Az állami adatgyűjtés igazgatási tevékenység, amely ahhoz járul hozzá, hogy az egyes állami feladatokat a különböző szervek a lehető legjobban tudják végrehajtani. Minden állami adatgyűjtés célja az, hogy az állam a saját belső és külső viszonyairól minél több információt szerezzon meg. Állami adatgyűjtést azonban nemcsak közigazgatási szerv végezhet, hanem például igazság-szolgáltatási szerv és (állami feladatot ellátó) gazdálkodó szervezet is.

Az állam tehát statikus és dinamikus adatokat gyűjt és dolgoz fel. Az előbbieket általában a természettudományos adatok, mint például a földrajzi, vízrajzi adatok, amelyek nem vagy nagyon ritkán változnak. Az igazgatás számára kihívást – és így jogi szabályozást – a dinamikus adatok felvitele igényel. Ezek nagy része a társadalomra, más része pedig gazdasági jelenségekre, tevékenységekre vonatkozik. A továbbiakban az állami adatkezelés két nagy körét különböztetjük meg: **a nyilvántartásokat és az állami statisztikai tevékenységet.**

2.1.2. A nyilvántartások jellemzői

Nyilvántartás alatt „a feladatok ellátásához szükséges információk feltárható módon való megszerezését és rögzítését értjük”.¹⁰

¹⁰ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 166.

A nyilvántartás **statikus adathalmaz**, „előre meghatározott szempont(ok) szerint összegyűjtött és rögzített, azaz rendszerezett információk együttese”.¹¹ A nyilvántartások **dinamikáját az adatmozgás adja**, tehát az adatbejegyzés, az adatváltozás, az adattörlés, az adatszólás és az adatmegsemmisítés. Az adatközlés nem változtat a nyilvántartás adattartalmán, hanem – mint egy fénykép – lenyomatot készít az adat időállapotáról vagy változásairól. Formáját tekintve az adatközlés minden esetben közokirat lesz, ezen belüli megkülönböztetést a nyilvántartás fajtája szerint tudunk végezni. Például hatósági nyilvántartásból a hatóság az adatot hatósági bizonyítvánnyal teljesíti,¹² azonban a bíróság által vezetett nyilvántartásnak speciális közokirati formája van.¹³ Amennyiben a jogszabály megteremti a lehetőséget az adatközlésre, akkor meghatározza a kivonatok tartalmát, így azokra is a joghoz kötöttség elve vonatkozik.

A nyilvántartások további jellemzője, hogy az állami nyilvántartást állami szerv vagy állami felhatalmazással rendelkező nem állami szerv vezeti.¹⁴ Az előbbi tekintetében pontosabb meghatározás az, hogy közjogi jogi személyiség¹⁵ vezethet nyilvántartást, hiszen nemcsak az állam vagy valamelyik szerve tud nyilvántartást vezetni, hanem akár az önkormányzat vagy atipikus közigazgatási intézmények is, mint a köztisztviselői önkormányzatok vagy közintézetek.

¹¹ TORMA András (2005): Az információs társadalom közigazgatási jogi kérdései. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris Kiadó. 620.

¹² Lásd anyakönyvi kivonat, telekkönyvi kivonat stb.

¹³ A bíróság kivonatot vagy végzés formájában, vagy egyéb közokiratként közöl. Lásd a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 88. §-át.

¹⁴ Ez utóbbira példák a közüzemek saját nyilvántartásai.

¹⁵ A közjogi jogi személyiség meghatározását lásd: PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 268–278; illetve TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat. 443–448.

2.1.3. Az állami nyilvántartásokhoz fűzött elvárások, kötelezettségek

Az állami nyilvántartások adattartalmáról továbbá megjegyezhetjük, hogy a nyilvántartást vezető állami szervnek kötelessége a **nyilvántartás frissítése, aktualizálása**. Ez a kötelezettség a jogszabállyal rendszeresített nyilvántartások esetén a **közhitelesség elvéből** következik. Amennyiben a nyilvántartás vezetését jogszabály nem írja elő, akkor az igazgatási célok megvalósulása és a szerv saját működése érdekében szükséges a nyilvántartást naprakészen tartani.

A közhitelesség elvéből a naprakészség mellett következik a **valóságosság** követelménye is, azaz a nyilvántartásnak mindig a valóságot, a tényeket objektíven leíró adatokat kell tartalmaznia.

Torma András a fentieken túl további követelményeket gyűjt egybe, amelyek minden nyilvántartástípusra egyformán vonatkoznak: célszerűség és célhoz kötöttség, törvényesség, objektumközeliség, párhuzamos adatkezelés kizárása, rugalmasság, teljesség, gépiesíthetőség és gazdaságosság.¹⁶ A nyilvántartásnak – annak hasznossága érdekében – Horváth szerint az alábbi követelményeknek kell megfelelnie:

- könnyű alkalmazhatóság,
- hozzáférési sebesség,
- biztonság,
- megbízhatóság,
- az adatok könnyű karbantartása,
- tárolási igények,
- költséghatékonyság.¹⁷

A nyilvántartás nyilvántartási **elemek** (személy, tárgy, fogalom, amelyre vonatkozóan történik az adatok gyűjtése, tárolása, szolgáltatása) adatainak rendszere. A nyilvántartási elemre vonatkozóan egy nyilvántartáson belül tárolt adatok összessége a nyilvántartási **tétel**.

¹⁶ TORMA (2005): *i. m.*, 621.

¹⁷ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 166–167.

A nyilvántartási elemek között az úgynevezett nyilvántartási **kulcs**, vagyis a nyilvántartási elem azonosítója tesz különbséget.¹⁸

2.1.4. Az információs rendszerek követelményei

A nyilvántartás lényege tehát az abban tárolt adat, azaz információ. Az információ a közigazgatás működésének alapfeltétele. Ehhez azonban nem elégséges az információk rendelkezésre állása. **Megfelelő műszaki eszközök** és szervezőmunka is szükséges az információ megszerzése, feldolgozása, továbbítása és felhasználása terén.¹⁹

A **megfelelő jogi környezet** és a technikai feltételek együtt biztosítják az adatok szabályos és hatékony rendszerezését, tárolását, gyors feldolgozását, elemzését, a felhasználókhoz való továbbítást. Az információs rendszereknek az alábbi követelményeknek kell megfelelniük annak érdekében, hogy a rendszer hatékonyan működjön:

- rendszerezett információáramlás,
- teljesség és optimalitás,
- pontosság, időszerűség és ellenőrizhetőség,
- flexibilitás és folyamatosság,
- hasznosság és gazdaságosság.²⁰

A rendszerezett információáramlás révén minden időpontban valamennyi szükséges információ eljut azokra a pontokra, ahol az optimális rendszervezérlés igényli. Az információs rendszer akkor teljes, ha a vezérléshez szükséges valamennyi lényeges elemet, illetve azok logikai és mennyiségi összefüggéseit megfelelő szerkezetben, kapcsolódó adatokkal és adatforrásokkal együtt tartalmazza. Ezen túl akkor optimális, ha a szervek vagy személyek olyan mennyiségű és minőségű információt kapnak, amely szükséges és elégséges a helyes döntés-

¹⁸ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 167–168.

¹⁹ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 134.

²⁰ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 156.

hozatalhoz, a hatékony irányításhoz. Egy információs rendszer akkor rugalmas, ha képes igazodni a társadalmi folyamatokhoz, ugyanakkor meg kell felelnie a viszonylagos stabilitás igényének is.²¹

2.1.5. A nyilvántartások alaptípusai

Az állami adatkezelés fajtáit a szakirodalom eltérően csoportosítja. A nyilvántartásokat rendszerint hatósági nyilvántartásból kiindulva határozzák meg, amely így csak egy szűk, az Ákr. által szabályozott területe lesz a tárgynak. Vannak olyan szerzők (Torma András, Kilényi Géza, Józsa Fábián), akik jóval szélesebb körben határozzák meg a nyilvántartások típusait, és megkülönböztetik az alapnyilvántartásoktól az ágazati és a funkcionális nyilvántartásokat. Az alábbiakban a fenti gondolatmenet folytatásaként megpróbálunk a különböző állami adatkezelések és információs rendszerek között egyfajta rendszert keresni, és a különböző csoportosítások, rendszerezések között szintézist teremteni.

A nyilvántartás – Torma András szerint – nem más, mint előre megadott szempontok szerint rendszerezett és rögzített információk összessége. A nyilvántartások között tárgyuk, tehát objektumok szerint tesz különbséget személyek, dolgok, szellemi javak és jogi dokumentumok nyilvántartásai között. A nyilvántartással szemben támasztott alapvető követelmények között pedig a célorientáltságot, a teljeskörűséget, a jól karbantarthatóságot és a származtatott információk ki nyerési lehetőségét jelöli meg.²²

A nyilvántartások Torma-féle funkcionális csoportosítását²³ összekapcsolva a jogi meghatározottsággal és kiegészítve az állam-

²¹ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 156–161.

²² TORMA András (1996): Számítógépes jogszabály-nyilvántartás. In FOGARASI József szerk.: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. 99.

²³ Torma András szerint az információs rendszerek funkciójának van a legnagyobb jelentősége, így e szempont szerint érdemes az államigazgatási információs rendszereket csoport-

igazgatáson kívüli egyéb nyilvántartásokkal, két alaptípust különböztethetünk meg: a normatív követelményekkel és jogi garanciákkal körbepátyázott állami nyilvántartásokat, valamint a jogszabály által nem kötött **igazgatási nyilvántartásokat**.

2.2. Állami nyilvántartások

2.2.1. Általános jellemzők

A nyilvántartások e típusának legfontosabb jellemzője, hogy ezt az állami szerv törvény vagy törvény felhatalmazása alapján, helyi önkormányzati rendelettel hozza létre és vezeti.²⁴ Ezeket hívhatjuk jogszabály által meghatározott nyilvántartásoknak vagy állami nyilvántartásoknak. Az Ákr., valamint az e-ügyintézésről szóló törvények úgy fogalmazzák, hogy „jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartás”,²⁵ amely fogalom szintén az állami nyilvántartásokra vonatkozik.

Már az elején fontos kiemelni, hogy az állami nyilvántartások nem azonosak a hatósági nyilvántartásokkal. Ez utóbbi az állami nyilvántartásokon belüli, szűkebb kör, amelyekre az Ákr. hatálya kiter. Vannak ugyanis olyan nyilvántartások, amelyek, bár jogszabály hozza őket létre, mégsem az Ákr. körébe tartoznak, mint például a cégjegyzék, a civil szervezetek nyilvántartása vagy a vízügyi igazgatóságok által gyűjtött vízrajzi adatok nyilvántartása stb. Az állami nyilvántartások legfőbb ismérve, hogy a nyilvántartás minden jellemzőjét – így legfőképpen adatkörét, nyilvánosságát és a nyilvántartás vezetőjét, illetve a speciális adatvédelmi rendelkezéseket – jogszabály

tosítani: a) országos alapnyilvántartások, b) ágazati és funkcionális információs rendszerek és c) állami statisztikai információs rendszer. TORMA (1996): *i. m.*, 622.

²⁴ A normatív szint meghatározását lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 5. §, (1) bekezdésének b) pontja alapján. Ritkábban, de lehetséges, hogy decentralizált nyilvántartást tehet kötelezővé törvény, amelyet területi vagy köztisztviselői önkormányzat vezet. Az ilyen nyilvántartások is értelemszerűen oszthatók az állami nyilvántartások jellemzőit.

²⁵ Ákr., 36. § (2) bekezdés, valamint a 2015. évi CCXXII. törvény, 20. §.

állapítja meg. Ugyanígy a nyilvántartásból történő adatszolgáltatás és a tájékoztatási kötelezettség teljesítésének legfőbb szabályait is jogszabály határozza meg.

Az állami nyilvántartásoknak további két nagy kategóriáját különböztethetjük meg. Az első típusba azok az állami nyilvántartások tartoznak, amelyek adattartalmuknál fogva kihatnak a jogalanyra. Az ilyen nyilvántartás garanciális jellemzője, hogy szabályozott eljárási környezet vonatkozik rá, mint például az Ákr. szabályai, a cégnyilvántartás vagy a civil szervezetek nyilvántartásának szabályai. A másik nagy csoportot azok a nyilvántartások alkotják, amelyek nem hatnak ki a jogalanyra, azaz a jogalany számára jogosultságokat, kötelezettségeket nem állapítanak meg, nem változtatnak a státuszán. Magyary Zoltán úgy fogalmaz, hogy ezek egyszerűen csak tájékoztató jellegű nyilvántartások.²⁶ Ez esetben nem jellemző, hogy eljárási szabály határozná meg a nyilvántartásba való bejegyzést vagy törlést, mint például a környezetvédelmi vagy vízügyi adatokat rendszerező nyilvántartásokban.

Az állami nyilvántartásokra vonatkozó közös alapelvek a joghoz kötöttség elvének dominanciája mellett: **a közhitelesség elve, a valóságghűség elve, a naprakészség követelménye, a célszerűség elve, a teljesség elve.**²⁷ Továbbá jogszabály adatszolgáltatási kötelezettséget is előírhat állami nyilvántartásra vonatkozóan, egyrészt a jogalanyra, akit az adataiban bekövetkezett változások bejelentésének kötelezettsége terhelhet, mint például a lakcímváltozás, gépjármű-adásvétel esetén vagy az alapítvány kezelő szervének, cég vezető tisztségviselőjének személyi változásaikor stb. A másik esetben a nyilvántartást vezető hatóság kötelessége lehet a nyilvántartásában bekövetkező változásokat követni, mint ahogy a kereskedelmi tevékenységek esetén a hatóság részéről rendszeres ellenőrzéseket kell tartani arra vonatkozóan,

²⁶ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 175.

²⁷ Lásd még TORMA (2005): *i. m.*, 620–622.

hogy a nyilvántartása szerinti engedélyezett tevékenységek valóban megfelelően folynak-e.

2.2.2. Magyary-féle nyilvántartási tipológia

A Magyary-iskola tipológiája inkább történeti megközelítésben érdekesség, hiszen a két világháború közötti időszak nyilvántartásaihoz képest mára mind az adatvédelmi szabályok, mind a közfeladatok struktúrája és különösen a nyilvántartások mennyisége jelentősen megváltozott.²⁸

Magyary fogalomrendszerében nem „állami nyilvántartást” nevez meg, hanem „közigazgatási nyilvántartást”, azonban tudjuk, hogy ez a nyilvántartási kör jóval túlmutat a szűk értelemben vett közigazgatáson, hiszen ide sorolja a bíróságok által vezetett nyilvántartásokat is. Magyary korában az ingatlan-nyilvántartást még bíróság vezette, így például ezért is indokolt csoportosítását körültekintéssel vizsgálni.

Magyary két nagy csoportot állít fel. Az egyik csoportba a jogi jelentőségű tényeket tartalmazó közigazgatási nyilvántartásokat sorolja, amelyeket „nyilvános jegyzékeknek” is hív. A nagy nyilvántartásoktól kezdve, tehát az anyakönyvtől a személyi nyilvántartásokon keresztül az útlevelig, az idegenrendészeti nyilvántartások, cégjegyzék stb. tartoznak e körbe. Csoportosítása szerint vonatkozhatnak személyekre, dolgokra. Második kategóriájába olyan adatok tartoznak, amelyek esetében a nyilvántartás adataihoz joghatások nem fűződnek. Ilyeneknek tartja az országos és helyi statisztikai kimutatásokat.

2.2.3. A nyilvántartás tárgya szerint

Tárgya szerint a nyilvántartás tartalmazhat adatot személyekről, jogokról, illetőleg dolgokról. A **személyekről** szóló nyilvántartásnak

²⁸ NYITRAI Péter (2013): Az állami alapnyilvántartások. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. I. kötet. Budapest, CompLex Kiadó. 101–102.

a legáltalánosabb példája a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, illetve az anyakönyvi nyilvántartás. Továbbá ide sorolhatók a jogi személyekről szóló nyilvántartások, mint a cégnyilvántartás vagy a civil szervezetek, alapítványok nyilvántartása, bűnügyi nyilvántartás stb.

A **jogokról** vezetett nyilvántartás a közigazgatásban rendszerint valamilyen közigazgatási anyagi jogi (szakigazgatási) vagy például magánjogi jogviszonyokból származó jogok nyilvántartására vonatkozik. Ilyen például a hatósági engedélyesek nyilvántartása vagy a környezetvédelmi engedéllyel rendelkezők nyilvántartása, gépjárművezetői engedéllyel rendelkezők nyilvántartása stb.

A **dolgok** esetében kézenfekvő példa az egyik legrégebbi nyilvántartásunk, az ingatlan-nyilvántartás, de ilyen a gépjármű-nyilvántartás is. A dolgok esetében a nyilvántartások a dolog legfőbb ismérveit tartalmazzák: azt, hogy ingóról vagy ingatlanról van-e szó, melyek a legjellemzőbb adatai, helye stb.

Meg kell azonban jegyezni, hogy az ingatlan-nyilvántartás például tárgya szerint **vegyes nyilvántartás**, mert mind dolgokról, mind jogokról tartalmaz adatot. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés különböző részei e mentén válnak külön.

2.2.4. A nyilvántartást vezető szerv szerint

Állami nyilvántartás vezetésére a végrehajtó vagy az igazságszolgáltató hatalmi ágba tartozó állami szerv jogosult. Ez utóbbiakat tekintve jogszabályi felhatalmazás alapján **bíróság** által vezetett állami nyilvántartás a cégnyilvántartás,²⁹ a civil szervezetek és alapítványok nyilvántartása,³⁰ illetve ilyen nyilvántartás még a jogtanácsosok névjegyzéke.³¹ Korábban az egyházak nyilvántartását is a bíróság vezette, azonban

²⁹ 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról.

³⁰ 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról.

³¹ 1983. évi 3. törvényerejű rendelet a jogtanácsosi tevékenységről.

ez a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvénnyel megváltozott, hiszen az Országgyűlés maga rögzíti jogszabályban az elismert egyházakat, amely körön kívül csak vallási tevékenységet végző civil szervezeti formában működhetnek a korábbi kisegyházak, amelyekre viszont a civil szervezetek nyilvántartásának szabályai vonatkoznak.

A bíróságok által vezetett nyilvántartások – különösen a cégnyilvántartás és a civil szervezetek nyilvántartásának – közös jellemzője, hogy valamilyen **szabadságjog** gyakorlásához kapcsolódnak, mint amilyen a vállalkozás szabadsága vagy az egyesüléshez való jog. Ezek garantálását a jogalkotó úgy látta biztosítottnak, hogy az igazságszolgáltatásra bízta a döntéshozatalt és nyilvántartásuk vezetését is. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a második világháborúig a tulajdonhoz való alapjoghoz közvetlenül kapcsolódó ingatlan-nyilvántartás is a bíróság kezelésében volt.³²

A másik szervtípus a **közigazgatási szervek** gyűjtőfogalma, amely annyira tág, hogy további pontosítása szükséges.

1. Megkülönböztetünk olyan közigazgatási szervet, amely **kifejezetten nyilvántartás vezetésére szakosított** közigazgatási szerv. Ez esetben jogszabály úgy hoz létre közigazgatási szervet, hogy annak feladatkörében kifejezetten – vagy akár kizárólagosan – meghatározza a nyilvántartás vezetését. Ilyen szervezetek például a földhivatalok. Korábban ilyen volt a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH), amelynek hatásköreit ma a Belügyminisztérium gyakorolja.³³ Gyakorlatilag a központi nyilvántartó a legnagyobb magyar nyilvántartó intézmény, amelynek feladata, hogy professzionális infrastruktúrát biztosítson a nagy állami nyilván-

³² A jogtanácsosokról vezetett nyilvántartást ugyan korábban a bíróság, 2017-től az ügyvédi kamara vezeti, de alapjogot nem érint, ezért jellemzői alapján leginkább az igazságszolgáltatás igazgatási nyilvántartásaként vehetjük figyelembe.

³³ A Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárságának honlapja. Forrás: www.nyilvantarto.hu/hu/ (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

tartásoknak. Ez egyrészt az informatikai infrastruktúra biztosítását jelenti, másrészt pedig minden egyéb igazgatási, személyügyi stb. infrastruktúrát. Feladata, hogy a hatáskörébe utalt nyilvántartások megfelelő működését garantálja, valamint emellett az adatbiztonságot is. A központi nyilvántartó legfontosabb nyilvántartásait ágazati törvények határozzák meg. Ilyen a személyiadat- és laccímnyilvántartás,³⁴ személyazonosítóigazolvány-nyilvántartás, közúti közlekedési nyilvántartás (járműnyilvántartás, engedély-nyilvántartás, származásellenőrzési nyilvántartás, parkolásiigazolvány-nyilvántartás stb.),³⁵ útiokmány-nyilvántartás,³⁶ egyéni vállalkozók nyilvántartása,³⁷ magyar igazolvány/magyar hozzátartozói igazolvány nyilvántartás,³⁸ bűnügyi nyilvántartás.³⁹ A központi nyilvántartó tehát egyrészt hatósági tevékenységet végez (például adatközlés, okmánykiállítás), nagyjából azonban háttérszolgáltatást nyújt, és a nyilvántartást vezető technikai apparátust biztosítja.

2. A közigazgatási szerveken belüli második kategória az olyan **szakigazgatási szerv**, amely a saját szakigazgatási feladatának ellátásához szükséges nyilvántartás vezetését kapta meg jogszabályban feladatul. A legtöbb szakigazgatási ágazatban a népegészségügytől kezdve a Magyar Nemzeti Bankig⁴⁰ jogszabály ad felhatalmazást arra, hogy a szakigazgatási szerv hatáskörén belül a szükséges adatokat saját maga gyűjtse, tárolja és kezelje, azaz nyilvántartást vezessen. A fenti példák alkalmasak e kategória jellemzőinek bemutatására. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ és ezen belül

³⁴ A polgárok személyi adatainak és laccímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény.

³⁵ A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény.

³⁶ A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény.

³⁷ Az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény.

³⁸ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény.

³⁹ A bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által a magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény.

⁴⁰ Lásd a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 26., 40., 42., 47., 103. §-a szerinti felhatalmazásokat.

az OTH, az országos szakmai intézetek, a megyei kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei és a járási népegészségügyi intézetei) összesen 39-féle állami nyilvántartást vezet⁴¹ az egészségügyi szolgáltatók működési engedélyeitől kezdve a gyógyvizeken át a biocid termékekig. Ezeket a feladatokat az ÁNTSZ a szakigazgatási szervrendszer különböző, dekoncentrált egységein keresztül látja el.

A nagyobb államigazgatási ágazatok példái tovább segítenek minket: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 27-féle nyilvántartásra kapott jogszabályi felhatalmazást,⁴² a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal 10-féle nyilvántartást⁴³ vezet. A vízügyi szakigazgatási szervek által vezetett nyilvántartás három elemből áll: a vízgazdálkodási objektumnyilvántartásból, a műszaki nyilvántartásból és a vízikönyvből (amely hazánk egyik tradicionális, régi nyilvántartásainak egyike).⁴⁴ Ugyanígy szakigazgatási ágazati nyilvántartásnak tekinthetjük az anyakönyvi nyilvántartást is.

3. További kategóriaként említhetjük azokat a **decentralizált nyilvántartásokat**, amilyenek például a köztisztviselői önkormányzatok által vezetett nyilvántartások. Mind az MTA, mind a szakmai vagy gazdasági kamarák felhatalmazást kapnak arra nézve, hogy (alap)tevékenységükhöz tartozó nyilvántartást vezessenek (például tagnyilvántartás).⁴⁵ A decentralizált nyilvántartások szerepét és súlyát az is mu-

⁴¹ *Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (OTH, országos szakmai intézetek), megyei kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei és járási népegészségügyi intézetei által vezetett (jogszabállyal rendszeresített) hatósági nyilvántartások* (2016). Forrás: www.antsz.hu/felso_menu/ugyintezes/hatosagi_nyilvantartas (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

⁴² *A NAV által fenntartott, az Adatvédelmi nyilvántartásba bejelentett nyilvántartások* (2015). Forrás: www.nav.gov.hu/nav/kozerdeku_adatok/altalanos_kozzeteteli_lista/nav_nyilvantartasai/adatvedelmi_nyilvantartas_20120314.html (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

⁴³ A Földtani Hivatal honlapja. Forrás: www.mbfh.hu/home/html/index.asp?msid=1&sid=0&hkl=282&lng=1 (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

⁴⁴ A vízügyi igazgatási szervezet vízgazdálkodási nyilvántartásáról szóló 23/1998. (XI. 6.) KHVM rendelet, 2. §.

⁴⁵ Az MTA tekintetében ilyen az Akadémiai Adattár vagy a Doktori Tanács döntéseinek nyilvántartása. Lásd a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvényt, illetve az MTA Ügyrendjének 12. §-át. Lásd továbbá: *Az MTA Köztisztviselőinek tevékenységére, működésére vonatkozó adatok*. Forrás: <http://mta.hu/kozerdeku-adatok/az-mta-koztisztuletene-tevekenysege-re-mukodesere-vonatkozo-adatok-105582#szervnyilvantart> (letöltés

tatja, hogy több esetben – mint például egyes szakmai kamarai tagság nyilvántartása – még jogszabály is rendszeresít ilyen nyilvántartásokat. Magyarországon az állam ezzel gyakorlatilag megerősíti a decentralizált szerveket, és egyúttal elősegíti e nyilvántartások (centralizálnál) hatékonyabb vezetését.

4. Az utolsó közigazgatás által vezetett nyilvántartástípus az **ideiglenes nyilvántartás**, amely az állam valamely szervének működéséhez szükséges. Erre példa a választói névjegyzék. A választói névjegyzék egy ideiglenes, célhoz kötött és származtatott nyilvántartás, hiszen adatait a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból nyerik ki, és egyetlen funkciója az, hogy a népképviselői szerv megválasztását elősegítse, majd, ahogy teljesítette feladatát, és a választás megtörtént, megsemmisül.

2.2.5. Jogi hatás szerint

Jogi hatás szerint megkülönböztetünk konstitutív és deklaratív nyilvántartásokat.⁴⁶ **Konstitutív** a nyilvántartás, ha jogot, jogosultságot hoz létre, mint ahogy az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés elengedhetetlen a tulajdonjog átszállásához. A **deklaratív** nyilvántartás nem változtat a jogi helyzeten, az csak megállapítja a jogosultságot, bizonyos értelemben tájékoztató jellegű nyilvántartás, ahogy a Magyar-féle csoportosításban is láttuk. Megjegyezzük, hogy ide tartoznak a különböző

dátuma: 2018. 06. 04.). Az ügyvédi kamara esetében ilyen az ügyvéd, alkalmazott ügyvéd, külföldi jogi tanácsadó, ügyvédjelölt adatainak hiteles központi nyilvántartása, az ügyvédi irodák központi nyilvántartása, a területi kamarák által nyilvántartásba vett európai közösségi jogászok, alkalmazott európai közösségi jogászok adatainak központi nyilvántartása, az európai közösségi jogász eseti tevékenységének nyilvántartása, a kiállított és visszavont igazolványok nyilvántartása és a végrendeletek országos nyilvántartása. Lásd: *A Magyar Ügyvédi Kamara által vezetett nyilvántartások*. Forrás: www.magyarugyvedikamara.hu/tart/farticle/80/91/1 (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

⁴⁶ GYURITA E. Rita (2012): *Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás; a döntések közzélése*. In PATYI Andás szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 393. Továbbá: KÁNTÁS Péter (2002): *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége*. In KÁNTÁS Péter – SZALAI Éva: *Közigazgatási ismeretek*. Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet. 124.

engedélyesekről vezetett nyilvántartások is, mivel a jogosultságot a határozat jogerőre emelkedése keletkezteti, nem a nyilvántartásba vétel.

2.2.6. Hozzáférhetőség szerint

A következő típusú csoportosítás szerint találunk **nyilvános nyilvántartást, részben nyilvános nyilvántartást és zárt nyilvántartást**.⁴⁷ A nyilvános nyilvántartás adattartalmához bárki szabadon hozzáférhet, abból adatokat szerezhet. Ezzel szemben a zárt nyilvántartás adataihoz való hozzáférést jogszabály jelöli ki. A részben nyilvános nyilvántartás a két másik modellt ötvözi; erre jó példa a cégnyilvántartás, amely egy részében nyilvános, nagyobb részében azonban zárt, és csak kérelemre, a jogosult számára ad lehetőséget az adatokhoz való hozzáféréshez.

2.2.7. Felhasználhatóság szerint

Az utolsó csoportosítási mód alapján két csoportot különböztethetünk meg. Az első az úgynevezett **alapnyilvántartások** csoportja, amelyek elemi adatokból állnak. Ezek tartósan állandóak, és olyan nagy, egy-nemű adattömeget jelentenek, hogy külön nyilvántartásba foglalásuk rendkívül célszerű és hasznos. Adataik a társadalom majdnem minden tagjára vonatkoznak.⁴⁸ A közigazgatási alapnyilvántartások azok, „amelyek azonos elvek alapján, összefüggő rendszerben, az egész országra kiterjedően regisztrálják a személyek, szellemi javak és a nemzeti vagyon elemeinek egybeeső tárgyú és tartalmú legfontosabb adatait, függetlenül attól, hogy ezek a nyilvántartások egységesek vagy tagoltak, illetve központi, területi vagy helyi felépítésűek”.⁴⁹ Az alap-

⁴⁷ KILÉNYI Géza (2005): A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. In KILÉNYI G. szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK–Kerszöv Kiadó. 239.

⁴⁸ NYITRAI (2013): *i. m.*, 107.

⁴⁹ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 172.

nyilvántartások mellett épültek ki a **szaknyilvántartások**, amelyek az egy-egy ágazatban, tevékenységfajtában használatos szakmai adatok tárolására szolgálnak.⁵⁰

Horváth a nyilvántartások között azok felhasználási módja szerint tesz különbséget. Eszerint vannak operatív nyilvántartások, könyvelési nyilvántartások és statisztikai nyilvántartások. Az operatív nyilvántartások fő jellemzője, hogy elsődlegesen még feldolgozatlan adatokat rögzítenek – tipikusan helyi szinten – az állampolgárok személyi állapotáról, jogairól, kötelezettségeiről, vagyoni helyzetéről, illetve a települési viszonyok konkrét állapotáról adnak eligazítást. A könyvelési nyilvántartások a pénzügyi eszközök körforgásáról tartalmaznak adatokat, míg a statisztikai nyilvántartások a társadalmi jelenségek mennyiségi jellemzőiről.⁵¹

Véleményünk szerint a felhasználás alapján célszerű az alapnyilvántartások mellett – amelyek további nyilvántartások bázisát jelenthetik, mint például tipikusan az anyakönyv és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás⁵² – kiemelni még a **származtatott nyilvántartásokat** is. Ezek tartalmukat egy másik nyilvántartásból nyerik, mint például a már hivatkozott választói névjegyzék, valamint az önálló (vagy **szak-**)⁵³ **nyilvántartásokat**. Az önálló nyilvántartások rendszerint speciális ágazati nyilvántartások, ezeket tovább már nem hasznosítják. Ide tartoznak a már említett vízikönyvek, a bányakapitányságok nyilvántartásai vagy a kereskedelmi engedélyesekről vezetett nyilvántartás. Ezek célja és rendeltetése egy igazgatási feladatra korlátozódik.

⁵⁰ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 171.

⁵¹ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 174.

⁵² Az alapnyilvántartások általános jellemzői tekintetében lásd: KÓBOR Gyula (2012): Az állami alapnyilvántartások: az anyakönyvi igazgatás és népesség-nyilvántartás. In BENCsik András szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 123.

⁵³ Nyitrai Péter fogalomhasználatában. NYITRAI (2013): *i. m.*, 107.

2.2.8. A jogviszony formája szerint

Az anyagi és eljárási jogviszonyok különböző adatokat generálhatnak, amelyek szerint további csoportosítás elvégezhető.

Az **anyagi** jellegű nyilvántartásokba tartozik különösen az Ákr. 97. §-ában meghatározott hatósági nyilvántartás. Mint arra már korábban utaltunk, van olyan anyagi jogviszonyban keletkező jogot vagy tényt tartalmazó nyilvántartás, amelyre nem a közigazgatási eljárási szabályok vonatkoznak, mint például a cégnyilvántartás vagy a civil szervezetek nyilvántartása.

Az **eljárási** nyilvántartások köre az elmúlt években gyarapodott – összefüggésben az elektronikus ügyintézésrel és a közszolgáltatások fejlődésével. Ezek egy részét (például rendelkezési nyilvántartás) az általános eljárási rendtartásban találjuk, más részüket az elektronikus ügyintézésről szóló törvényben. Közös jellemzőjük, hogy, ellentétben az anyagi nyilvántartással, itt csak az ügyintézéshez technikai értelemben felhasznált adatok tárolásáról van szó (például, hogy az ügyfél hogyan rendelkezett a kívánt kommunikációs csatorna használatáról).

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény szerint az alábbi nyilvántartások tartoznak ebbe a körbe: rendelkezési nyilvántartás (14. §), összerendelési nyilvántartás (1. § 39. pont). Ez utóbbi a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló törvényben szabályozott összerendelési nyilvántartás. Továbbá ebben a törvényben található az alábbi (eljárási) nyilvántartások is: SZEÜSZ-nyilvántartás [29. § (3) bekezdés], ügyfél-regisztrációs nyilvántartás [35. § (2) bekezdés], ügyintézési rendelkezések nyilvántartása (39. §), iratértvényességi nyilvántartás (40. §), valamint az elektronikus ügyintézés igénybe vevő külföldi személyek nyilvántartása (43. §).

2.3. Igazgatási nyilvántartások

A nyilvántartások egyik fajtáját nevezhetjük igazgatási nyilvántartásnak vagy „saját nyilvántartásnak”, amelyek rendszeresítését, vezetését nem írja elő jogszabály. A közigazgatási szervek azért vezetnek ezeket a nyilvántartásokat, hogy saját működésüket megkönnyítsék, azaz a szakigazgatási (funkcionális) és szervei (institucionális) tevékenységük⁵⁴ ellátását segítsék. Nyitrai Péter fogalomrendszerében ezek a „nem közhitelű” nyilvántartások.⁵⁵

Józsa Fábián hivatkozik egy kutatás eredményére,⁵⁶ a kutatást egy fővárosi kerületi polgármesteri hivatalban folytatták le annak érdekében, hogy meghatározzák, hány nyilvántartást vezet a szerv. A vizsgálat eredménye: 225 különböző, naprakészen vezetett nyilvántartást számoltak össze. Fontos információ erről a hatalmas mennyiségű nyilvántartásszámról az is, hogy ennek csak egy része olyan nyilvántartás, amelyet jogszabály rendszeresít, nagy részét azonban az önkormányzat azért vezeti, hogy az ő szervei és hatósági működését megkönnyítse. A Kilényi Géza által szerkesztett Ket.-kommentárban⁵⁷ olyan példákat találunk, mint a hatósági munkában alkalmazható tolmácsok vagy szakértők jegyzéke. Ezt természetesen nem jogszabály írja elő, azonban a hivatal működéséhez, a gyors döntéshozatalhoz elengedhetetlen annak ismerete, hogy például mely személyek vállalnak egyes nyelveken tolmácsolást, és hogyan érheti el őket a hatóság (esetleg ki vállalja a hétvégi munkavégzést). Ugyanígy a hatósági munkát segíti egy olyan nyilvántartás is, amely az egészen különleges szakterülethez értő, szakértőként bevonható személyeket tartalmazza. A fenti példákon túl természetesen a legkülönbözőbb hatósági és igaz-

⁵⁴ A fogalmak magyarázatát lásd: PATYI-VARGA (2012): *i. m.*, 155.; valamint TAMÁS (2010): *i. m.*, 382.

⁵⁵ NYITRAI (2013): *i. m.*, 106.

⁵⁶ JÓZSA FÁBIÁN (2008): *Ket. Kérdezz-Felelek. A hatósági eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Opten Kiadó. 254.

⁵⁷ KILÉNYI (2005): *i. m.*, 238–239.

gatási tevékenységekhez kapcsolódhatnak igazgatási nyilvántartások. Példaként megemlíthetők a közgyűjtemények (könyvtárak, levéltárak, múzeumok) nyilvántartásai, katalógusai.

A szervi működésben is sokszor elengedhetetlen az igazgatási nyilvántartás. Például egyes személyügyi, dologi, gazdasági nyilvántartások – amelyeken belül a legváltozatosabb példák merülhetnek fel a gépjárművek és azok szervizeltetési adataitól az utazási és lakhatási kedvezményben részesült személyek jegyzékéig – vagy a minden hivatalban elérhető belső telefonkönyv.

Bár az igazgatási nyilvántartások **rendszerint zártak**, ez nem kizárólagos jellemzőjük (lásd például a telefonkönyvet, amely napjainkra a legtöbb szerv honlapjáról nyilvánosan elérhető, vagy a könyvtári katalógust, amelynek célja éppen a széles körű hozzáférhetőség). Megállapíthatjuk azonban, hogy bár jogszabály nem kötelezi a szervet ilyen igazgatási nyilvántartás vezetésére, mégis, mint a 3. pontban írtuk, **ezekre is vonatkozik az adatvédelmi kötelezettség**.⁵⁸

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény a *belső nyilvántartás* fogalmát úgy határozza meg – amely, mint látjuk, azonos az igazgatási nyilvántartással –, hogy „olyan nyilvántartás, amelynek a vezetése kizárólag az azt vezető szerv saját céljait, feladatellátását, ellenőrzési tevékenységét szolgálja, és nem célja, hogy harmadik személy számára adatot adjon át, valamint nem minősül információforrásnak harmadik személy számára”.⁵⁹

E nyilvántartások harmadik jellemzője, hogy **az adatváltozás nem aktusszerű**, azaz a nyilvántartásba történő bejegyzés vagy az abból való törlés nem (jogi) aktussal történik. Az igazgatási nyilvántartás vezetése igazgatási cselekmény, jogi hatást nem vált ki.⁶⁰ A nyilván-

⁵⁸ Lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt és a 2. pontban írtakat.

⁵⁹ 2015. évi CCXXII. törvény, 1. § 6. pont.

⁶⁰ PATYI-VARGA (2012): *i. m.*, 197.

tartásba való bejegyzés és törlés nem igényel határozathozatalt, illetve semmilyen formális döntést, nincsen eljárási kötöttség, és nem vonatkozik rá semmilyen eljárási szabály.

2.4. A közhitelesség problematikája

A közhiteles állami nyilvántartások a személyek és az állami érdekek védelmére jogi helyzetet dokumentálnak, tartalmukhoz jogilag szabályozott, állami érdekek fűződnek. Ezek esetében a nyilvántartásba vétel önmagában új jogi helyzetet nem hoz létre, de a megvalósult jogi helyzetet elismeri, és annak védelmét biztosítja. A bejegyzett adatokat mindenki köteles elfogadni, ugyanakkor lehetőség van ellenbizonyításra. A bejegyzés megtagadása, módosítása, törlése hatósági határozatnak minősül, ellene jogorvoslattal lehet élni.⁶¹

Berkes Lilla jegyzi meg, hogy közhiteles nyilvántartásokat értelemszerűen nemcsak a közigazgatásban, hanem a magánjog és a büntetőjog területén is találhatunk, gyakorlatilag ugyanazzal a (minimálisan elfogadott) jelentéstartalommal, vagyis hogy a bejegyzett adatok valóságához az ellenkező bizonyításáig vélelem fűződik.⁶² Arra a kérdésre, hogy mitől lesz egy nyilvántartás közhiteles, a legrövidebb válasz az, hogy jogszabály – implicite vagy explicite – kimondja róla. Az ingatlan-nyilvántartásról vagy a cégnyilvántartásról szóló törvény például kifejezetten nevesíti a nyilvántartások közhitelességét, a lakcímnnyilvántartásról szóló törvény viszont sokáig elmulasztotta azt, és csak az indokolása rögzítette a közhitelességet, de a vélelem ebben az esetben is szerepelt a törvényben. Berkes és Kisfaludi is alapvetően azt a következtetést vonja le a tételes jogi szabályok alapján, hogy azok sok esetben csak annyit mondanak ki: a szabályozott nyilvántartás

⁶¹ HORVÁTH (1999): *i. m.*, 173.

⁶² GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla (2014): Rendszert a rendszerekben! – avagy gondolatok a nyilvántartások rendszertanáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 4. sz. 29.

közhiteles, de annak tartalmára nézve nem határozható meg egységes fogalom.⁶³

A joggyakorlat oldaláról nézve a Legfelsőbb Bíróság egy 2011-es végzése (Gfv. X.30.004/2011/9. számú ügy) a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (MOKK) zálogjogi nyilvántartása kapcsán kimondta, hogy a „közhitelesség egy nyilvántartás szempontjából azt jelenti, hogy a nyilvántartásba vehető adatok bejegyzése, módosítása és törlése kizárólag jogszabály által erre feljogosított szerv által, jogszabályban rögzített eljárási rend szerint, és jogszabályban meghatározott okiratok alapján történhet, ezzel garantálva a nyilvántartás pontosságát, teljességét és megbízhatóságát. Jogok vonatkozásában a közhitelesség elve azt jelenti, hogy vélemezni kell, a bejegyzett jog azt illeti meg, aki a nyilvántartásban jogosultként szerepel, rajta kívül nincs más jogosult, és a vagyontárgyat a bejegyzett korlátozásokon kívül más terhek nem terhelik. A feltüntetett jogok és tények bejegyzését az ellenkező bizonyítása esetén csak bírósági eljárásban lehet megváltoztatni.”⁶⁴

Alaphatározatnak minősül a 15/1995. (III. 13.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság összekapcsolta a közhitelesség elvét a nyilvánosság követelményével. Kimondta, hogy az ingatlan-nyilvántartás – mint a nemzeti ingatlanvagyon leltára – egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága a tulajdonhoz való jog – közelebről az ingatlantulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítója. Mivel az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanra vonatkozó jogok és tények nyilvántartására, sőt gyakran a jogok létrehozására is szolgál, az ingatlanforgalom alapvető garanciája a nyilvántartás nyilvánossága. Egyedül ennek alapján biztosítható a vélelem, hogy az ingatlanra vonatkozó jogok, tények és egyéb adatok a jogszerzők – és bárki – előtt ismertek, vagyis hogy senki nem

⁶³ KISFALUDI (2003): *i. m.*, 8.

⁶⁴ Gfv. X.30.004/2011/9. számú határozat. Forrás: www.lb.hu/hu/fizkepugy/gfv-x3000420119-szamu-hatarozat (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

hivatkozhat jogszerűen arra, hogy valamely adatról, amely az ingatlan-nyilvántartásban szerepel, nem volt tudomása. Az ingatlan-nyilvántartásra tehát mint közhitelű nyilvántartásra vonatkozik a közérdekű adatok megismeréséhez való jog.

Az Alkotmánybíróság – különösen az ingatlan-nyilvántartás és a cégnyilvántartás kapcsán – több alkalommal is értelmezte a közhitelesség fogalmát. A gazdasági élettel kapcsolatban már egy korai határozatban kimondták, hogy az állam egységes, közhiteles és nyilvános nyilvántartások fennállásával és vezetésével biztosítja a gazdasági döntésekhez szükséges adatokat, azt, hogy ezek beszerzése a gazdaság alanyaitól ne kívánjon meg aránytalan erőfeszítést. A mindenki számára szabadon hozzáférhető nyilvántartásban szereplő adat, bejegyzett jog vagy tény ismerete a gazdaság szereplőitől elvárható, gondatlanságukra hivatkozva nem követelhetnek maguknak az egyébként őket megilletőnél több jogot.⁶⁵

A közhitelesség elve a 8/1998. (III. 20.) AB határozat szerint harmadik személyekkel szemben fennálló olyan elv, amelyre a jóhiszemű jogok gyakorlása épül, amely alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, és amelynek lényeges tartalma nem korlátozható.⁶⁶ E határozat azt is kimondta, a közhitelesség alapelve nem jelenti egyszersem az ingatlan-nyilvántartás közérdekű adatainak kétségtelen és kivételt nem tűrő valóságát, hitelét. „A közhitelesség meghatározóan harmadik személyekkel szemben érvényesülő elv és tágabb értelemben annyit jelent, hogy ha valamely jogot, tényt vagy körülményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, harmadik személy nem hivatkozhat arra, hogy annak fennállásáról nem tudott. Szűkebb értelemben pedig az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének szempontja abban fejeződik ki, hogy az ingatlan-nyilvántartást a jóhiszemű és ellenérték fejében jogot szerző személy javára – az ellenkező

⁶⁵ 646/B/1993. AB határozat.

⁶⁶ ABH 1998, 883., 885.

bizonyításáig – valónak kell elfogadni.⁶⁷ Fontos megállapítása a határozatnak, hogy a valósággal való egyezőség a közhitelességnek csak egyik – korlátozottan érvényesülő – vonatkozása.

Az Alkotmánybíróság később (egy cégnyilvántartással kapcsolatos döntésében) a közhitelességi funkció fontos elemeként nevesítette, hogy a jogviszonyokat időben korlátozottan lehessen vitatni.⁶⁸ A bűnügyi nyilvántartást átfogóan vizsgáló 44/2008. (XI. 26.) AB határozat szerint pedig a közhitelesség az Alkotmányban is védett jogok, alkotmányos célok és érdekek biztosítékául szolgál. A közhitelű nyilvántartásokhoz általában a bejegyzett adatok fennállásáról és a hozzájuk fűződő jogszolgáltatásokról, a törölt jogok fenn nem állásáról szóló vélelmek fűződnek. A nyilvántartásba való betekintés vagy az abból való tájékozódás bárki számára megengedett, azonban a bűnügyi nyilvántartás különlegessége, hogy az abba való betekintés nem lehetséges, az abból való adat szolgáltatás korlátozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát összefoglalva fontos kiemelni, hogy a közhiteles nyilvántartásnak alapvetően **nyilvánosnak kell lennie**, az abban szereplő adat, bejegyzett jog vagy tény ismerete elvárható, a közhitelesség alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, lényeges tartalma nem korlátozható, követelmény az **egyezés a valósággal**, azonban az **csak korlátozottan** érvényesül, ezért is van lehetőség az ellenbizonyításra, azonban azt a jogbiztonság érdekében időben korlátozottan lehet csak lehetővé tenni.

A nyilvántartások közhitelességének egyes elemei kapcsán érdemes azt is rögzíteni, hogy eltérő állami érdekek húzódnak a közhitelessé nyilvánítás mögött, és ezek közül csak az egyik a forgalom biztonsága, a gazdasági élet információkkal való ellátása (például ingatlan-nyilvántartás). Részben erre vezethető vissza az, hogy nincs egységesen elfogadott rendszere a közhitelesség fogalmának, hiszen

⁶⁷ 8/1998. (III. 20.) AB határozat.

⁶⁸ 552/D/2009. AB határozat.

az eltérő érdekek – a fogalom minimális jelentéstartalmán túl – eltérő funkciókkal ruházhatják fel azt.

Láttuk, hogy a közhitelesség meghatározása ma szinte egyedül az ellenbizonyításhoz van kötve. Ez a megközelítés – bár jogi szempontból indokolt – egyáltalán nem erősíti a nyilvántartásokba vetett bizalmat. Véleményünk szerint a törvényi vélelem mellett szükséges lenne az adatok biztonságához is garanciákat rendelni. Ez azonban a jelenlegi szabályozásra – pontosabban annak hiányára – mutat.

2.5. Szabályozási (szabályozatlansági) sajátosságok

2.5.1. Nincs nyilvántartási kódex

Az állami nyilvántartások egyik közös sajátossága, hogy nincs egy olyan közös szabályanyag, amely a nyilvántartások vezetésének garanciális kérdéseit általános módon szabályozná. Ezalatt azt értem, hogy sem az adatok felvételére, sem az adatok tárolására, sem az adatok kezelésére nincs olyan egységes szabályozás, amely a legváltozatosabb nyilvántartásokra mind általános szabályként vonatkozna. Az Ákr. hivatkozott 97. §-a is csak a hatósági nyilvántartásokról rendelkezik, és a jogi garanciák közül ott is csak a közhitelességre állít fel egy törvényi vélelmet,⁶⁹ illetve olyan eljárási kérdésekkel foglalkozik, mint a döntés véglegessége.⁷⁰ Továbbra sincs szó az adatok nyilvánosságának, zártságának, törlésének vagy éppen törölhetetlenségének kérdéseiről, sőt az egyes állami nyilvántartások egymással való együttműködésére sincs szabály. Az ágazati nyilvántartások így együttműködésre képtelen módon zárványok maradnak, azaz a bennük foglalt adathalmaz csak részben kihasználható.

⁶⁹ Ákr. 97. § (2) bekezdés.

⁷⁰ Ákr. 97. § (3) bekezdés.

A közös szabályozás hiánya visszavezethető arra a tényre, hogy az állami nyilvántartásokat valamely anyagi (szakigazgatási ágazati) jogszabály hozta létre. A létrehozó norma minden esetben tartalmazza azt az adatkört, amelyet a nyilvántartásnak tartalmaznia kell, valamint azt az eljárási minimum-szabályrendszert, amely a nyilvántartás működtetéséhez és az adatkezeléshez szükséges. Nyilvánvalóan a rendszer hiányosságai is abból adódhatnak, hogy a különböző nyilvántartások normatív háttere eltérő mélységű.

2.5.2. Interoperabilitás

A nyilvántartások együttműködési képessége, tehát az **interoperabilitásuk** a hatékony és széles körű állami szolgáltatásoknak már szinte **alapfeltétele**. Ez tágabb értelemben azonban nemcsak a nyilvántartásokra, hanem minden elektronikus szolgáltatásra igaz kell, hogy legyen. Az e-közszolgáltatások együttműködési képessége viszont nemcsak az állam, hanem az Európai Unió érdeke is.

Az Európai Bizottság kidolgozott egy „fejlettségi modellt”, az Interoperability Maturity Modelt (IMM). Ennek az a célja, hogy a tagállami közigazgatások számára egy mérési eszközt adjon a saját interoperabilitásának fejlettségi szintjéről, valamint a meghatározandó prioritásokról, amelyek az e-közigazgatási rendszerek (és ezen belül például a nyilvántartások) együttműködésének következő fejlettségi fokához szükségesek.⁷¹

Hazánkban az elektronikus rendszerek együttműködési képessége még jelentős fejlesztésre szorul. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 72. §-a szabályozza jelenleg azt, hogy a címadatot tartalmazó nyilvántartásoknak összehangoltan kell működniük. E cél eléréséhez – közös platform híján – a törvény létrehoz egy újabb nyilvántartást, a „köz-

⁷¹ *Interoperability Maturity Model*. Forrás: <https://joinup.ec.europa.eu/document/interoperability-maturity-model> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

ponti címregisztert”. Ahhoz, hogy például a személyiadat- és lakcímnyilvántartás, valamint az ingatlan-nyilvántartás együtt tudjon működni a vízikönyvvel vagy a bányatelkek nyilvántartásával, esetleg a helyi szinten vezetett kereskedelmi szolgáltatást végző engedélyesek jegyzékével, jogi és informatikai fejlesztéseket egyaránt el kell végezni.

A megfelelő, érett interoperabilitás kialakításáig viszont nagyon fontos alapnak tekinthető mind az Ákr., mind pedig a 2015. évi CCXXII. törvény, hiszen mindkettő kimondja, hogy „[n]em kérhető az ügyféltől [...] olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.”⁷² Ez a rendelkezés törvényi kötelezettséggé alakítja át nyilvántartások közötti együttműködést. Végző soron az várható, hogy az **együttműködési kényszer** fogja az interoperabilitási fejlettség szintjét növelni.

⁷² Ákr. 36. § (2) bekezdés.

3. A STATISZTIKAI TEVÉKENYSÉG MINT AZ ÁLLAMI ADATKEZELÉS RÉSZTERÜLETE

3.1. A statisztika célja, feladata

Az első, 1848-as, Fényes Elekhez kapcsolódó, de a Bach-korszak által félbeszakított kísérlet után Ferenc József 1867. május 25-én nevezte ki Keleti Károlyt (1833–1892) az akkor még minisztériumi keretben működő Statisztikai Szakosztály élére. Ezt az eseményt tekinthetjük a Hivatalos Statisztikai Szolgálat megszületésének.

Keleti Károly az egész országra kiterjedő statisztikai szolgálat szervezeti megerősítését 1869. december 10-én kelt tervezetében foglalta össze. Az adatszolgáltatási kötelezettség elrendelésével 1874 januárjáig, az első statisztikai törvény megszületéséig kellett várni. Az 1897. évi, második statisztikai törvény évtizedekre szóló, részletes hivatali ügykört és szabályzatot tartalmazott, kimondva, hogy megváltozott az intézmény neve: Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatalból Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal lett. Élén igazgató állt, az intézmény vezetőjét csak 1929-től illeti meg az elnöki cím.⁷³

Az állami statisztikai adatgyűjtés tehát egyike a kiegészéstől kialakuló és máig működő közigazgatási tevékenységeinknek. A hatályos szabályozást a hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény (a továbbiakban: statisztikai törvény) tartalmazza. A statisztikai törvény preambuluma szerint statisztikára Magyarország társadalmi és gazdasági jelenségeinek és folyamatainak megismerése, megértése, értékelése érdekében van szükség. A statisztikai tevékenységet a törvény azonban nem egy közigazgatási hatóság feladatákként határozza

⁷³ A statisztikai szolgálat megalakulása. Forrás: www.ksh.hu/mult_kezdetek (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

meg, hanem állami szervek hálózatának közös munkájaként, „előmozdítva a hivatalos statisztikai tevékenység objektivitását, pártatlanságát és függetlenségét”.⁷⁴

A hivatalos statisztikai tevékenység célja, hogy a statisztikai információk nyilvánosságra hozatalával **valósághű, tárgyilagos képet adjon a társadalom, a gazdaság, a környezet állapotáról és annak változásairól**. Az adatok elsődleges felhasználói pedig az állami szervek, az önkormányzatok, a gazdasági szervezetek – beleértve a pénzügyi piacokat –, a civil szervezetek, a tudományos tevékenységet végzők, a közvélemény, a média szereplői, valamint a nemzetközi szervezetek, különösen az Európai Unió intézményei (1. §). Látható, hogy a törvény rendkívül széles körben határozza meg az adatok felhasználóinak körét. Mivel azonban ténylegesen egy közigazgatási tevékenységről van szó, így a statisztikára vonatkozóan elsősorban **két funkciót** emelünk ki: egyrészt **a kormányzati döntéshozatal támogatását**, másrészt pedig az államról (a társadalom, a gazdaság, a környezet állapotáról) való folyamatos és aktuális kép közlését, **a nyilvánosság tájékoztatását**.

3.2. A Statisztikai Szolgálat, a KSH és az Eurostat

A statisztikai törvény szerint „[a] hivatalos statisztikai tevékenység ellátása a Hivatalos Statisztikai Szolgálat feladata.”⁷⁵ Ez különböző állami szervek szoros információs láncolata, amelyeket – főstatisztikusai minőségben – a KSH elnöke koordinál. A statisztikai tevékenységet tehát nem egy szerv látja el, hanem egy hálózat, amely a Hivatalos Statisztikai Szolgálatban részt vevő szervekből áll.

A Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagja az a szervezet lehet, amely közfeladatának részeként hoz nyilvánosságra hivatalos statisztikai adatokat, és amelynek szervezete és működése megfelel a Nemzeti Sta-

⁷⁴ 2016. évi CLV. törvény a hivatalos statisztikáról, preambulum.

⁷⁵ Statisztikai törvény, 4. § (1) bekezdés.

tisztika Gyakorlati Kódexében és az európai statisztikai rendeletben foglaltaknak.⁷⁶ A nemzeti statisztikára több nemzetközi statisztikai dokumentum is hatással van, például az ENSZ Közgyűlésének a hivatalos statisztika alapelveiről szóló határozata, valamint az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe.

A Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjai 2018-ban (a Központi Statisztikai Hivatalon túl):

- Agrárgazdasági Kutató Intézet (AKI),
- Belügyminisztérium (BM),
- Emberi Erőforrások Minisztériuma (Emmi),
- Földművelésügyi Minisztérium (FM),
- Igazságügyi Minisztérium (IM),
- Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM),
- Legfőbb Ügyészség (LÜ),
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH),
- Magyar Nemzeti Bank (MNB),
- Miniszterelnökség (ME),
- Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM),
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM),
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH),
- Országos Bírósági Hivatal (OBH).⁷⁷

A statisztikai tevékenység azonban mára nemcsak tagállami feladat, hanem **minden tagállam statisztikája egyúttal része az EU közös statisztikai rendszerének is**. Az Európai Parlament és a Tanács 2015. április 29-i (EU) 2015/759. rendelete tovább erősítette az Európai Statisztikai Rendszert, amelybe a tagállamok nemzeti statisztikai hivatalai, valamint egyéb, az európai statisztikák fejlesztésében, előállításában,

⁷⁶ Statisztikai törvény, 4. § (2) bekezdés.

⁷⁷ Hivatalos Statisztikai Szolgálat (HSSz). Forrás: www.ksh.hu/hssz (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

nyilvánosságra hozatalában részt vevő nemzeti hatóságai és az Európai Unió statisztikai hivatala, az Eurostat tartoznak.

Az 1953-ban alapított Eurostat az Európai Unió statisztikai hivatala, székhelye Luxembourgban van. Célja, hogy magas szintű statisztikai adatokat tudjon nyújtani az EU szervei számára, valamint összehangolja a tagállamok statisztikai tevékenységét. Az Eurostat saját adatfelvételt nem folytat, hanem a tagállami statisztikai hivatalok által közvetített adatokat dolgozza fel.⁷⁸

A **Központi Statisztikai Hivatal** (a továbbiakban: KSH) a hatályos szabályozás szerint szakmailag független kormányhivatal, amelynek felügyeletét a Miniszterelnökséget vezető miniszter látja el. A KSH legfőbb feladatai között szerepel a statisztikai szolgálat koordinációja, a hivatalos statisztikai tevékenységgel kapcsolatos iránymutatások és ajánlások kiadása. A KSH egyben a legspeciálisabb kormányhivatal is, hiszen a 7. § korlátozza a KSH feletti irányítási jogkört azáltal, hogy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjainak és az államtitkároknak a jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 67. § (4) bekezdésének hatálya alól kiveszi. A függetlenség garanciáját jelenti továbbá a szakmai utasíthatatlanság, a költségvetési függetlenség, valamint a statisztikai szakmai feladatokra való állami monopólium garantálása.

A KSH elsődleges feladata a gazdaság, a társadalom és a környezet állapotának és folyamatainak hivatalos statisztikai adatokkal történő bemutatása, ennek érdekében a hivatalos statisztikai adatfelvételek teljes statisztikai adat-előállítási folyamatának elvégzése, így különösen: **az adatok felvétele, feldolgozása, elemzése és közzététele**. Emellett számos ellenőrzési, közzétételi, véleményezési jogköre is van, valamint a külön törvénnyel rendezett, tízévente esedékes népszámlálással (cenzus) kapcsolatos feladatok ellátása (8. §). A KSH külön nevesített **nyilvántartást** is vezet: *Magyarország közigazgatási helynévkönyvét*.

⁷⁸ Az EuroStat honlapja. Forrás: <http://ec.europa.eu/eurostat> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

Emellett még több **osztályozást** is kidolgozott, amelyek célja a statisztikai tevékenység elősegítése. Ilyen például a termékek és szolgáltatások osztályozási rendszere (TESZOR) és a tevékenységek általános osztályozási rendje (TEÁOR) stb.

A Hivatalos Statisztikai Szolgálat működésében jelentős szakmai összehangoló szerepet lát el a Nemzeti Statisztikai Koordinációs Testület, amelyben a KSH elnöke és a szolgálat tagjainak képviselői vesznek részt, valamint az Országos Statisztikai Tanács, amely az adatszolgáltatók és adatfelhasználók képviselőiből álló tanácsadó, véleményező testület.

3.3. A statisztikai adatszolgáltatás

Ahhoz, hogy a statisztika a törvényi céloknak megfelelően valós adatokon alapuló, korrekt képet tudjon adni hazánkról, **az adatok megfelelése** a kulcs. Az állam már a 19. század végén felismerte, hogy az adatszolgáltatást nem elég csak önkéntes adatközlésre alapítani, hanem azt ki kell egészíteni egy kikényszeríthető adatszolgáltatási kötelezettséggel.

A hatályos statisztikai törvény 23. §-a szerint a statisztikai adatfelvétel módja a statisztikai adatgyűjtés vagy a statisztikai adatátvétel lehet. Statisztikai adatfelvétel elsődleges és másodlagos adatforrásból végezhető. Elsődleges adatforrásként statisztikai adatgyűjtés végrehajtható adatszolgáltatási kötelezettség elrendelésével és önkéntes adatszolgáltatással. Ez azonban fő szabályként alkalmazva túlzott adminisztratív terhet jelentene a társadalom és a gazdaság tagjai számára, így – az adattakarékosság és az adminisztratív terhek csökkentése érdekében – elsődleges adatforrást csak akkor lehet igénybe venni, ha nincs statisztikai célra alkalmas, hozzáférhető, másodlagos adatforrás. A nem teljesített kötelezettség a fővárosi és megyei kormányhivatal útján akár bírsággal is kikényszeríthető (32. §).

A statisztikai adatszolgáltatást tehát jogszabály (természetes személy esetében pedig törvény) kötelezővé teheti bármely természetes és jogi személy, valamint a személyiségi joga szerint jogképes szervezet számára. Az adatszolgáltatásra kötelezett az előírt adatokat a valóságnak megfelelő tartalommal, megszabott határidőben és meghatározott módon, térítésmentesen köteles szolgáltatni (27. §). Az adatszolgáltatás kiterjedhet mind a személyes adatokra, mind az adminisztratív adatokra. A KSH-t kivéve a Hivatalos Statisztikai Szolgálat többi tagja személyes adatokhoz való hozzáférésre akkor jogosult, ha azt külön törvény elrendeli [28. § (5) bekezdés]. A törvény a statisztikai adatszolgáltatási kötelezettség miatt egy külön nyilvántartási számot is létrehoz. Ez „[a] statisztikai számjel a jogi személyek, valamint a gazdasági tevékenységet folytató természetes személyek és személyes joga szerint jogképes szervezetek nyilvántartásában használt azonosító.”⁷⁹

A gazdasági és a környezeti adatokon felül a törvény a **népmozgalmi adatokat** emeli ki mint az egyik legfontosabb adatkört. A népmozgalmi statisztika körében a KSH adatot gyűjt minden olyan népmozgalmi eseményről, mint a Magyarországon bekövetkezett születés, haláleset, házasságkötés, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése, élettársi nyilatkozat nyilvántartásba vétele, házasság felbontása, valamint érvénytelenné nyilvánítása, bejegyzett élettársi kapcsolat felbontása, megszüntetése, a nyilvántartott élettársi kapcsolat megszűnése, valamint lakcímváltozás. A népmozgalmi események felmérése a következő adatscsoportokra terjed ki: név, lakcím, társadalombiztosítási azonosító jel, állampolgárság, születési hely és idő, nem, családi állapot, családi állás, iskolai végzettség, gazdasági aktivitás, foglalkozás, gyermekek száma, a születéssel, illetve halálózással mint népmozgalmi eseménnyel összefüggő egészségi állapot, az anyakönyvezés helye, az egyedi elektronikus anyakönyvi azonosító, a népmozgalmi esemény helye és ideje (30. §).

⁷⁹ Statisztikai törvény, 38. § (1) bekezdés.

4. ADATPOLITIKA, NEMZETI ADATVAGYON, ADATOK ÚJRAHASZNOSÍTÁSA

4.1. Egy dinamikusan fejlődő, új világkép fogalomrendszere

4.1.1. Út az adatok megtermelésétől az újrahasznosításig

Ahogy terjed a digitális technológia, amelyet sokan önálló ipari forradalomnak tartanak, egyre inkább digitális adatokban képződik le az egész világ. Ez egy globális folyamat és tendencia. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács fehér könyve szerint a gazdaságban és a közigazgatásban is immár adatsokaságok feldolgozása útján ragadják meg a szervezeti működés jellemzőit.⁸⁰

A folyamatot felgyorsította a kilencvenes években a mobil-távközlőhálózatok és az internet kiépülése, illetve az a GPS-technológia, amely a téradatok, illetve helyfüggő adatok előállítása területén okozott robbanásszerű fejlődést. Ez a folyamat tovább gyorsult azóta, hogy a különféle technikai eszközök olcsóbbá válásával mostanra már lényegében világszerte minden háztartásba eljutottak olyan digitális eszközök (személyi számítógépek, multimédiás eszközök, okostelefonok), amelyek ontják az adatokat, legyenek azok írásművek, képek vagy hangok. Repülőgépekről, drónokról ma már 3D-s módszerekkel szkennelhető le a valós világ, majd 3D-s nyomtatók segítségével akár azonnal újra is teremthető annak mesterséges változata.

A fehér könyv szerint 2011-től számítják az igazi adatrobbanást. Ettől kezdve az előállított és tárolt adatok mennyisége gyorsulva

⁸⁰ *Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról* (2016). Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács. 13. Forrás: http://nhit.hu/dokumentum/176/Adatpolitikai_feher_konyv_201608.pdf (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.). A továbbiakban: NHIT *Fehér könyv*.

duplázódik, ennek háttérében egyebek mellett az elektronikus kereskedelem volumenének megugrása, az egyre többféle okoseszköz használatának elterjedése, a szenzorok fokozatos kiépülése vagy éppen a géntérképezés elterjedtségének megnövekedése áll. A jelenséget olyan új fogalmak kísérik, amelyek néhány éve még teljességgel ismeretlenek voltak, mostanra pedig már kulcsfontosságúak. Ilyen az adattárolásban forradalmi megoldást jelentő **adattfelhő** (data cloud), a **nagyadathalmazok** (big data) kifejezés vagy a **dolgok internete** (Internet of Things, IoT). Ráadásul – a fehér könyv prognózisa szerint – néhány éven belül az adatok előállításának folyamatát már nem is feltétlenül csak az emberek fogják felügyelni, mivel például egyes használati eszközeink interneten keresztül, önálló kommunikációjának megengedésével egyre inkább terjedni fognak az automatizált gép-gép adatkapcsolatok. Mivel pedig az adatrobbanással nemcsak az **adattalvagyon**, de az **adatszembét** volumene is robbanásszerűen megnövekedett, az adatok elemzése és az információértékek kinyerése nem is olyan egyszerű folyamat. Ezért az adatok elemzése, értékelése és abból nagy megbízhatóságú prognózisok készítése külön szakma lett, művelői az egyre jobban keresett **adattudósok**, **adattudósok**.⁸¹

Az egyik leggyakrabban használt fogalom a **big data**. Ez Nagy Tibor szerint nem egyszerűen csak nagy mennyiségű adat, hanem egy jelenség, ezért a fogalomhoz az ilyen nagyadattömegek jellemzőin keresztül juthatunk közelebb. Az irodalom korábban a „3V” jelöléssel három kulcstulajdonságot emelt ki: méret (volume), változatosság (variety) és sebesség (velocity), amely mára kiegészült további kettővel, az érték (value) és a valódiság (veracity). A kifejezések arra utalnak, hogy „az adatelemzéshez használt adatok olyan nagy sebességgel keletkeznek és olyan változatos forrásokból, hogy már a tárolásuk is jelentős kihívás – a feldolgozásról és az adatokból kinyerhető információkról

⁸¹ NHIT *Fehér könyv*. 13–14.

nem is beszélve⁸². Az idézett tanulmány azt is bemutatja, hogy ma már a bűnmegelőzés is jó eredményekkel használja (hasznosítja) a big adatban rejlő lehetőségeket.

Az állam működésével összefüggésben is egyre többféle, egyre nagyobb mennyiségű adat keletkezik. A 2012. évi LXIII. törvény 4. §-a egy új (gyűjtő)fogalmat vezet be a magyar jogrendszerbe, a *közadat* fogalmát. Ezek szerint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott **közérdekű adatokat és közérdekből nyilvános adatokat nevezük együtt közadatnak**. A felhívott Infotv. 3. §-a szerint pedig

- közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat;
- közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Ezzel összefüggésben jelentősen változik a napjainkban is még meglévő felfogás, miszerint a közadatok tekintetében „az információ hatalom”, vagyis minden adatgazda gondosan, sajátjaként őrzi adatait,

⁸² NAGY Tibor (2015): Big Data. Új (m)érték a büntetőeljárásban. In Vóók György szerk.: *Tanulmányok Pólt Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 189–190.

és igyekszik mindenféle fizikai, jogi, technológiai módszerrel biztosítani, hogy senki más ne férhessen azokhoz hozzá. Ezzel szemben viszont az információs kor küszöbén az információ a közigazgatási szervezetrendszerben is **felértékelődött, értékes alapanyaggá vált**, amelyet akár egy harmadik fél is újrahasznosíthat hozzáadott értékű termékek és szolgáltatások előállítására.⁸³ **Az adat értékét tehát a hozzáférés és az újrahasznosítás adja**, a zárt adathalmazok egy idő után avulnak, és csak költséget termelnek.

Az adatok újrahasznosítása példák útján érthető meg a legjobban. A fehér könyv több megoldást is bemutat, például a kormányzati szolgáltatások minőségének javítására. Dániában a gépjármű-nyilvántartás alapján a központi nyilvántartó olyan szolgáltatást nyújt, amely rendszám alapján a gépjármű adatait (típus, gyártási év, tömeg stb.) is elérhetővé teszi. A szolgáltatás segítségével számos kereskedő (autósbolt, gumisműhely stb.) akkor is tud alkatrészt ajánlani, ha a tulajdonos esetleg nem ismeri az autója pontos paramétereit. Japánban a 2011-es fukusimai nukleáris katasztrófát követően a magánszektorhoz köthető Atmc.jp weboldal összegyűjtötte a japán atomenergia-hivatal által közzétett adatokat, és térképen, valamint grafikonon megjelenítette az ország különböző pontjain mért sugárzási szinteket és azok változását. Ugyanígy a közadatok újrahasznosításával csökkenthetők a visszaélések, a korrupció, a pazarlás is. Az USA Egészségügyi El-látó- és Szolgáltatóközpontjai nyilvánossá tették a hozzájuk beérkező, állami egészségbiztosítóra vonatkozó igénylések adatait, egészen a beküldő orvosok szintjéig. Ezt követően újságírók elemezték az adatokat, és számos esetben rámutattak az adott szakterületekhez, illetve földrajzi elhelyezkedésekhez képest túl magas számlákra. Olaszországban újságírók egy csoportja kereshető adatbázist hozott létre a politikai pártok támogatásáról a nagyközönség számára is hozzáférhető adatokból, ezzel mindenki számára könnyen áttekinthetővé és összeha-

⁸³ NHIT *Fehér könyv*. 14.

sonlíthatóvá tették az ilyen típusú adatokat.⁸⁴ Fontos itt megjegyezni, hogy a később bemutatandó uniós irányelvek is hangsúlyozzák, hogy elsősorban nem a közszféra átláthatóságát vagy a közszféra által előállított információk szabad megismerhetőségét célozzák.

Hazánkban is folynak már kísérletek a nagy (köz)adattömegek (big data) újrahasznosítására. Jól működő példát mutatnak a közösségi közlekedési rendszerek menetrendi adatait felhasználó applikációk vagy a gépjármű-nyilvántartási adatokat használó ügyfélkapus emlékeztetők. Az okosvároshoz kötődő informatikai törekvések is közvetlenül a big data jelenségéhez kapcsolódnak.

4.1.2. A nemzeti adatpolitika

A gazdaságnak, magának a közszférának, sőt az egész társadalomnak is óriási szüksége van arra, hogy **akadálymentesen hozzáférjen a közadatokhoz**. Az „akadálymentesség” itt az interneten való hozzáférést, számítógépes feldolgozhatóságot, szabványos adatformátumokat, jogi korlátoktól mentes hasznosíthatóságot és nem utolsósorban ingyenességet vagy minimális költséget jelent. **Az adatpolitika túlmutat az adatvédelmen és a közérdekű adatok nyilvánosságán:** rendszerezést és hasznosítást is jelent egy olyan területen, amely ma robbanásszerűen növekszik, és gyakorlatilag szétfeszíti a hagyományos fogalmi kereteinket.⁸⁵

A fehér könyv részletes alapossággal foglalja össze az adatpolitika összetett fogalmát. Ezek szerint nemzeti szinten az adatpolitika elsősorban az állami intézményrendszerhez tartozó, tehát alapvetően közfeladatot ellátó szervezetek összessége által folytatott adathozzáférési gyakorlatok vonatkozásában deklarálja a legfontosabb működési

⁸⁴ NHIT *Fehér könyv*. 15.

⁸⁵ Nagy Tibor felhívja a figyelmet arra, hogy a jelenségek újszerűségét mutatja, hogy olyan fogalmaink is keverednek, mint adat, információ, ismeret és tudás. NAGY (2015): *i. m.*, 186–193.

elveket. Az adatok e tekintetben közjavaknak minősülnek, amelyek vonatkozásában magasabb átláthatósági követelmények érvényesülnek, ezért a nemzeti adatpolitikai dokumentumok kevésbé az adatvédelemre, mint inkább a nyílt hozzáférésre, illetőleg az adatok ingyenes vagy költségalapú biztosításának kérdéseire fókuszálnak. De a nemzeti adatpolitika fogalma még ennél is kiterjesztőbben értelmezhető, amennyiben abba az állami intézményeken túli olyan adathozzáférési gyakorlatok is beleértendőek, mint az ország adatvagyon-hasznosulásának hatékonyságnövelése, bármilyen – tehát nem csak állami – nyílt adatok közzétételének támogatása, továbbá az adattechnológia oktatása, az adathasznosítással kapcsolatos kutatás, fejlesztés és innováció ösztönzése, a köz- és privát szféra együttműködésének segítése, adatszabványok kidolgozása, jogi akadályok elhárítása.

Az adatpolitika tehát az országban előállított adatok állami feladatellátó és közszolgáltató vagy azon túli társadalmi és gazdasági célokra történő hasznosítása érdekében folytatott tevékenységet jelent. A nemzeti adatpolitika ebben az értelemben azokat a döntéseket és intézkedéseket foglalja magában, amelyek célja megteremteni az országban az információ kezelésének és felhasználásának koherens környezetét, az úgynevezett nemzetiadat-ökoszisztémát.⁸⁶

A nemzeti adatvagyon egy nagy részét az egyes állami nyilvánosságok tartásokban tárolt adatok jelentik. Ezen adatokhoz való hozzáférés egy bonyolult szűrőrendszeren keresztül lehetséges: egyrészt ki kell zárni a személyes adatok sérelmét, másrészt – a jogi kereteken túl – fontos a platformitás is, hiszen a felhasználás többnyire automatizált, azonban csak egymással együttműködni képes (interoperábilis) rendszerek alkalmasak arra, hogy az adatokat valóban alkalmassá tegyék további felhasználhatóságra.

⁸⁶ NHIT *Fehér könyv*. 9–10.

4.2. Az uniós szabályozás

4.2.1. A közadatok újrahasonosítása (PSI-irányelv)

Az Európai Unió az adatvédelem mellett a közadatok újrahasonosításával kapcsolatban is jelentős szabályozásokat alkotott.⁸⁷ Az Európai Bizottság folyamatosan irányelvekkel, stratégiai anyagokkal, közleményekkel, különféle akciókkal hívja fel a tagországok figyelmét az akadálymentesen elérhető, vagyis a nyílt adatok jelentőségére.⁸⁸

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közsféra információinak további felhasználásáról (Public Sector Information, PSI-irányelv), illetve annak 2013-as módosítása (2013/37/EU irányelv) is azzal a céllal született, hogy megteremtse a közsférában keletkező információk (a magyar fogalomrendszerben: közadatok) **gazdasági célú további felhasználásának** (a magyar átültetés szerint: újrahasonosításának) **jogi kereteit**. Az irányelv – túllépve a közérdekű adatok megismerhetőségének alapvető alkotmányos elvárásain – a közérdekű adatok további felhasználásának, újrahasonosításának közösségi kereteit fekteti le.⁸⁹

A PSI-irányelv szerint a közösségi szintű információs piacon felhasznált/értékesített adatok jelentős részét a közsférában állítják elő (például meteorológiai adatok, jogszabályok, különböző állami nyilvántartások adatai stb.). Az így előállított adatok fontos alapanyagát képezik az információs és digitális tartalomszolgáltatásnak, hozzájárulnak új termékek kialakulásához, ezzel a piaci verseny fokozásához, a gazdasági növekedéshez és a munkahelyteremtéshez. Az irányelv ennek érdekében egységesítette a közadatok felhasználására vonatkozó eltérő tagállami szabályokat – különös tekintettel a diszkrimináció és a kizárólagosság elkerülésére –, továbbá el kívánta hárítani

⁸⁷ A továbbiakban lásd különösen: NHIT *Fehér könyv*. 17–18.

⁸⁸ Az EU nyíltadat-portálját lásd: A European Data Portal honlapja. Forrás: www.europeandataportal.eu (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.). Ez a portál közel 600 ezer nyíltközadatkészletet tart nyilván.

⁸⁹ A közadattörvény indokolása.

a díjazásból és az eltérő adatformátumokból adódó akadályokat a közadatkészletek teljes gazdasági potenciáljának kiaknázása elől.

Az irányelv csak a közadatok olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra történő hasznosítását szabályozza, amely kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amelyre a közadatokat előállították (tehát a másodlagos felhasználásra), és nem vonatkozik a közigazgatási szervek közötti, kizárólag közfeladataik ellátása keretében történő adatcserére (vagyis az elsődleges felhasználásra). Az irányelv két legfontosabb rendelkezése közül az egyik, hogy a szervezeteknek lehetőség szerint nyílt és számítógéppel olvasható formátumban és a hozzájuk tartozó metaadatokkal együtt kell rendelkezésre bocsátaniuk a közadatokat. A másik szerint azokban az esetekben, amikor a dokumentumok további felhasználására díjat számolnak fel, e díjak a dokumentumok feldolgozásának, rendelkezésre bocsátásának és terjesztésének határköltsegeire korlátozódhatnak. Olyan szervezetekben, amelyeknek költségeik jelentős részét saját bevételből kell fedezniük, megengedett, hogy legfeljebb az adatok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének költségét, valamint egy egyszerű nyereséghányadot beépítsenek az újrahasznosítási díjakra.

Az irányelv – különösen módosítása előtt – nem tartozott az európai „sikertörténetek közé”.⁹⁰ Az uniós belső reformok igénye azonban beigazolódtott, és mára megfelelő tagállami alkalmazás esetén az európai adatipar fejlesztésére alkalmas szabály vált belőle.

4.2.2. A téradatrendszerek (az INSPIRE-irányelv)

Európa versenyképessége szempontjából elengedhetetlen, hogy az uniós tagállamok között **egységes, interoperábilis téradatrendszerek** alakuljanak ki, és ezekhez megfelelő szolgáltatások társuljanak. Erre figyelemmel az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai

⁹⁰ ZÓDI Zsolt (2011): A nemzeti adatvagyon és az elfelejtett irányelv. *Gazdaság és Jog*, 19. évf. 10. sz. 21.

Közösségen belüli **térinformációs infrastruktúra kialakításáról** szóló, 2007/2/EK irányelve (a továbbiakban: INSPIRE-irányelv)⁹¹ előírta a tagállamok számára a környezet állapotával kapcsolatos téradatokat előállító szakterületeken fellelhető információk hozzáférhetőségének európai szinten is egységes biztosítását. Azt, hogy pontosan milyen adatok kötelező szolgáltatásáról van szó, az INSPIRE-irányelv mellékletei határozzák meg (például koordináta-hivatkozásrendszerek, földrajzi nevek, címadatok, közlekedési hálózat, vízrajzi adatok, védett területek, felszínborítási, geológiai adatok, építményekre, földhasználatra, a környezet állapotára vonatkozó adatok, meteorológiai adatok).

Az INSPIRE-irányelvben szabályozott térinformációs infrastruktúra fokozatosan bevezetésre kerülő rendszer, amelyben műszaki előírások révén biztosított a téradatok interoperabilitása.

4.3. Hazai szabályozás és megfeleltetés

4.3.1. A közadattörvény

A hazai szabályozás két fő csomópontja a közadatok újrahasznosításáról szóló **2012. évi LXIII. törvény** (a továbbiakban: közadattörvény), valamint az **Infotv.**

A közérdekű adatok szabad megismerhetősége és terjeszthetősége kommunikációs alapjog. A 19/1995. (III. 28.) AB határozat megállapította, hogy a közsféra adataihoz bárki – a cél megjelölése és indokolás nélkül – hozzáférhet, ezen adatok közzététele kötelező. Emögött az a jogpolitikai megfontolás húzódik, hogy a közadatok közkincsek, közjóságnak minősülnek, így azok eleve nyilvánosak, nincs tulajdonosuk, ezért az azokhoz való hozzáférés, felhasználás nem korlátozható, ebből következően azok ingyenesen megismerhetők.⁹²

⁹¹ Az angol mozaikszó az alábbi szavakból áll össze: Infrastructure for Spatial Information in the European Community.

⁹² A közadattörvény indokolása.

Az újrahasznosítást azonban csak olyan információk esetében lehet elvégezni, amelyeknél az újrahasznosítás engedélyezett. Ezért fő szabály szerint miniszteri (NMHH-elnöki, MNB-elnöki) rendeletben, illetve az önkormányzatok feladat- és hatáskörében kezelt adatok tekintetében önkormányzati rendeletben rendeli el meghatározni az újrahasznosításra kötelezően rendelkezésre bocsátható közérdekű adatok körét. Az adatköröket két garanciával is védi a törvény. Egyrészt az adatot kérelmezőnek nyilatkoznia kell, hogy a közadatot vagy a kulturális közadatot újrahasznosítás céljából igényli. Másrészt a közadattörvény 3. §-a hat olyan adatkört nevesít, amelyekben korlátozza a hozzáférést.

A közadattörvény 3. §-a szerint nem bocsátható rendelkezésre újrahasznosítás céljából és jogszabályban sem határozható meg kötelezően rendelkezésre bocsátandó közadatként vagy kulturális közadatként

- a) olyan adat, amelynek rendelkezésre bocsátása kívül esik az érintett közfeladatot ellátó szerv közfadatain,
- b) olyan, közadatot vagy kulturális közadatot tartalmazó, szerzői jogi oltalom alá eső mű vagy más, szellemi alkotáshoz fűződő jog által védett tartalom, amelyen harmadik személyeknek szerzői jogi jogosultsága vagy más szellemi alkotáshoz fűződő joga áll fenn,
- c) olyan közadat vagy kulturális közadat, amelyhez a hozzáférés az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény vagy más törvény szerint kizárt vagy korlátozott,
- d) a közszolgálati médiaszolgáltató és alvállalkozói kezelésében lévő olyan közadat, amely közszolgálati médiaszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges,
- e) az oktatási és kutatóintézmények, iskolák, felsőoktatási intézmények, valamint kutatási eredmények továbbítására létrehozott szervezetek kezelésében lévő közadat, valamint
- f) a kizárólag logókat, címerpajzsokat és jelvényeket tartalmazó közadat vagy kulturális közadat.

A közadat-újrahasznosítás és a közhiteles nyilvántartásokból való, igazgatási szolgáltatási díj ellenében történő egyedi adatkérés két elterő intézmény. Míg az utóbbi esetében jellemzően valamilyen konkrét ügyhöz kapcsolódóan szükséges az állami/önkormányzati nyilvántartásban szereplő tény hiteles igazolása, addig a közadat-újrahasznosítás esetében a nyilvántartás adatainak tömeges újrahasznosításáról, újrafeldolgozásáról van szó, konkrét ügyhöz való kapcsolódás és a hitelesség igazolásának igénye nélkül.⁹³

4.3.2. A közadatok újrahasznosításának alapelvei

A közadattörvény három alapelvet nevesít a tárgykörben (5–9. §§). **A követelmények érvényesítése** szerint a közadatok újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátása kizárólag a törvényben meghatározott követelmények betartásával lehetséges, a közfeladatot ellátó szervek egyéb módon nem bocsáthatják rendelkezésre azokat.

Az átláthatóság elve itt azt jelenti, hogy a törvény a közfeladatot ellátó szervek számára számos előzetes tájékoztatási kötelezettséget ír elő elektronikus formában (honlapon történő közzététellel). A szervnek közzé kell tennie az általa kezelt közadatok listáját, azok formátumait, a díjszabást, a jogorvoslati tájékoztatást, illetve az adatfelhasználásra vonatkozó ászf-et, amennyiben van ilyen. A törvény kiegészíti az Infotv. 1. melléklete szerinti általános közzétételi listát a közadatok újrahasznosításával összefüggő közzétételi kötelezettségek részletszabályaival. A közzétett adatokat az itt szabályozott módon kell naprakészen tartani, figyelembe kell venni továbbá az elektronikus információszabadságra vonatkozó egyéb jogszabályi előírásokat is.

Végül a közadattörvény külön kiemeli **a megkülönböztetés tilalmát**, amely elvet itt mind az újrahasznosításra vonatkozó feltételek meghatározásánál, mint az egyedi kérelmek teljesítésénél, valamint a díjak

⁹³ A közadattörvény indokolása.

megállapítása során is érvényesíteniük kell az adatokat kezelő szervezeteknek. Ezek szerint a közfeladatot ellátó szerv nem alkalmazhat önkényes megkülönböztetést a közadatok újrahasznosítását kérelmező igénylők között. A közadattörvény kimondja továbbá, hogy közadatok újrahasznosítására fő szabály szerint kizárólagos megállapodások nem köthetők.

4.3.3. Az újrahasznosítás szabályozott kérdései

A közadattörvény a közadat újrahasznosítás céljára történő rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos feladatok között elsősorban egy **eljárásrendet** alakít ki, amelyben az adatigénylő személye, valamint az általa igényelt adat pontosan meghatározható lesz. Az adatszolgáltatásért – megfelelően a már hivatkozott irányelvnek is – **díj fizetését** lehet meghatározni. Az ezzel kapcsolatos keretszabály az, hogy a díj mértéke nem haladhatja meg a rendelkezésre bocsátott közadatok feldolgozásának, rendelkezésre bocsátásának és terjesztésének határköltségét [15. § (2) bekezdés].

Az **adatszolgáltatás formátumát** tekintve a közadatot az igénylő által igényelt formátumban, módon és nyelven kell átadni az igénylőnek. E fő szabály teljesítését a törvény azonban észszerűségi korlátok közé helyezi, amely egyrészt a költségek viselésének megosztását jelentheti, másrészt megpróbálja megelőzni az aránytalan teher vagy az adatsérülés kialakulását (16. §).

Az adatok átadásának feltételeit, kereteit egy újrahasznosítási megállapodás tartalmazza, amelyet a közfeladatot ellátó szerv mint adatbirtokos köt az igénylővel. Ennek minimális tartalmát is szabályozza a törvény, valamint lehetőséget biztosít arra, hogy a felhasználás feltételeit a közfeladatot ellátó szerv a közadatok újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátására vonatkozó általános szerződési feltételek keretében is meghatározhatja.

A közadat újrahasznosításával kapcsolatos kérdésekkel az adatigénylő bírósághoz fordulhat. **Jogorvoslati szabályokat** a közadattör-

vény egyébként a díj összegével és a kérelem elutasításával kapcsolatban állapít meg (18. §). A törvény a kulturális közadatok tekintetében különös szabályokat vezet be, amelyek 2016-tól váltak a törvény szabályanyagának részévé.

4.3.4. Eltérő gyakorlatok

A közadatok megosztásának jelenlegi uniós végrehajtásáról már megjegyeztük, hogy az Európai Unióban is jelentősen eltérő gyakorlatok alakultak ki a közadatok (újra)hasznosításával kapcsolatban. Mindez a magyar jogalkalmazáson belül is igaz. A magyar közigazgatási szervek között is nagy eltérések vannak a tekintetben, hogy mennyire felelnek meg az uniós és a magyar adatpolitika elvárásainak. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács fehér könyve szerint a közadat-törvény nem határoz meg szankciót arra az esetre, ha a szervek nem a törvény szerint járnak el. Ez is oka lehet annak, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Miniszterelnökség egy 2015 nyarán készült kérdőíves felmérése szerint a megkérdezett szervezeteknek a fele sem hajtja végre a törvényben foglaltakat.⁹⁴

Sikolya Zsolt és Sántha György szerint a **digitális átállásnak három síkja határozható meg: a technológiai, a jogi és a személtelbeli.**⁹⁵ Ez utóbbi, bármennyire is meglepő, de legalább annyira fontos, mint az előbbi kettő. Az adatok rohamos bővülésével szemben a jogalkalmazói szemlélet ma (még) jelentősen elmaradott. Az ilyen jogszociológiai jellegű elvárásokat nem lehet csupán jogszabályokra bízni. Véleményünk szerint a kormánynak és az adatiparnak egyaránt olyan műveleteket kell véghez vinnie, amelyek az adatfelhasználásba kódolt ellenségképet átalakítják a lehetőségek kihasználására.

⁹⁴ NHIT *Fehér könyv*. 19.

⁹⁵ SIKOLYA Zsolt – SÁNTHA György (2017): Az adatpolitikai fehér könyv társadalmi egyeztetésének tanulságai. Összefoglaló a nemzeti adatpolitikáról szóló kormányzati stratégiai tervdokumentumról, valamint a Fehér könyv kormányzati és társadalmi egyeztetésének tapasztalatairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 46–52.

KÉRDÉSEK, FELADATOK

- Milyen információkra van szüksége a közigazgatásnak a működéséhez?
- Mik az információs infrastruktúrák funkciói?
- Milyen infrastruktúrákat ismer Magyarországon? Ön melyeket használ?
- Mit mond az Alaptörvény az információs szabadságról?
- Mutassa be az Alkotmánybíróság adatvédelemre vonatkozó főbb döntéseit!
- Milyen adatvédelmi alapelveket ismer?
- Mit nevezünk nyilvántartásnak?
- Milyen követelményeket fűzünk a nyilvántartásokhoz és az információs rendszerekhez?
- Milyen alaptípusait ismeri a nyilvántartásoknak, és mik ezek főbb ismérvei?
- Gyűjtse össze, hogy Önnel kapcsolatban milyen állami nyilvántartás tartalmazhat adatot!
- A tankönyvi tipológia alapján jellemezze az imént összegyűjtött nyilvántartásokat egyesével!
- Mitől lesz „közhiteles” egy nyilvántartás?
- Milyen igazgatási nyilvántartásokkal találkozott eddig életében?
- Mire való a hivatalos statisztika?
- Kik végzik a hivatalos statisztikai tevékenységet?
- Mit nevezünk közadatnak?
- Mit nevezünk közadatok újrahasznosításának?
- Mi az az adatpolitika?
- Hogyan támogatja az Európai Unió a nemzeti adatpolitikát?

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárságának honlapja. Forrás: www.nyilvantarto.hu/hu/ (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- A European Data Portal honlapja. Forrás: www.europeandataportal.eu (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- A Földtani Hivatal honlapja. Forrás: www.mbfh.hu/home/html/index.asp?msid=1&sid=0&hkl=282&lng=1 (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- A Magyar Ügyvédi Kamara által vezetett nyilvántartások.* Forrás: www.magyarugyvedikamara.hu/tart/farticle/80/91/1 (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- A NAV által fenntartott, az Adatvédelmi nyilvántartásba bejelentett nyilvántartások* (2015). Forrás: www.nav.gov.hu/nav/kozerdeku_adatok/altalanos_kozzetelteli_lista/nav_nyilvantartasai/adatvedelmi_nyilvantartas_20120314.html (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- A statisztikai szolgálat megalakulása.* Forrás: www.ksh.hu/mult_kezdetek (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (OTH, országos szakmai intézetek), megyei kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei és járási népegészségügyi intézetei által vezetett (jogszabállyal rendszeresített) hatósági nyilvántartások* (2016). Forrás: www.antsz.hu/felso_menu/ugyintezes/hatosagi_nyilvantartas (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- Az EuroStat honlapja. Forrás: <http://ec.europa.eu/eurostat> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- Az MTA Köztestületének tevékenységére, működésére vonatkozó adatok.* Forrás: <http://mta.hu/kozerdeku-adatok/az-mta-koztestuletetek-tevekenysegere-mukodesere-vonatkozó-adatok-105582#szervnyilvantart> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról* (2016). Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács. Forrás: http://nhit.hu/dokumentum/176/Adatpolitikai_feher_konyv_201608.pdf (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

- GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla (2014): Rendszert a rendszerekben! – avagy gondolatok a nyilvántartások rendszertanáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 4. sz. 23–31.
- GYURITA E. Rita (2012): Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás; a döntések közlése. In PATYI Andás szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Hivatalos Statisztikai Szolgálat (HSSz). Forrás: www.ksh.hu/hssz (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- HORVÁTH Imre (1999): *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Interoperability Maturity Model*. Forrás: <https://joinup.ec.europa.eu/document/interoperability-maturity-model> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- JÓZSA FÁBIÁN (2008): *Ket. Kérdezz-Felelek. A hatósági eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Opten Kiadó.
- KÁNTÁS Péter (2002): A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége. In KÁNTÁS Péter – SZALAI Éva: *Közigazgatási ismeretek*. Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet.
- KILÉNYI Géza (2005): A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. In KILÉNYI G. szerk.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK–Kerszöv Kiadó.
- KÓBOR Gyula (2012): Az állami alapnyilvántartások. Az anyakönyvi igazgatás és népesség-nyilvántartás. In BENCsik András szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- NAGY Tibor (2015): Big Data. Új (m)érték a büntetőeljárásban. In VÓKÓ György szerk.: *Tanulmányok Pólt Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 186–196.
- NYITRAI Péter (2013): Az állami alapnyilvántartások. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. I. kötet. Budapest, CompLex Kiadó. 101–102.

- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (2014): *Alkotmányjog – Alapjogok. 2., átdolgozott kiadás*. Budapest, Pázmány Press.
- SIKOLYA Zsolt – SÁNTHA György (2017): Az adatpolitikai fehér könyv társadalmi egyeztetésének tanulságai. Összefoglaló a nemzeti adatpolitikáról szóló kormányzati stratégiai tervdokumentumról, valamint a Fehér könyv kormányzati és társadalmi egyeztetésének tapasztalatairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 46–52.
- TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TORMA András (1996): Számítógépes jogszabály-nyilvántartás. In FOGARASI József szerk.: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. 99–105.
- TORMA András (2005): Az információs társadalom közigazgatási jogi kérdései. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó.
- VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- ZÓDI Zsolt (2011): A nemzeti adatvagyon és az elfelejtett irányelv. *Gazdaság és Jog*, 19. évf. 10. sz. 20–23.

Jogi hivatkozások jegyzéke

- Az Európai Parlament és a Tanács 2007/2/EK irányelve (2007. március 14.) az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról 1992. évi LXXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról
1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról
1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról
2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról

A KÖZIGAZGATÁS ADATKEZELÉSE

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
2009. évi CXV. törvény az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről
2009. évi XLVII. törvény a büntügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által a magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a büntügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról
2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
2016. évi CLV. törvény a hivatalos statisztikáról
- 15/1995. (III. 13.) AB határozat
- 32/1992. (V. 29.) AB határozat
- 44/2008. (XI. 26.) AB határozat
- 552/D/2009. AB határozat
- 646/B/1993. AB határozat
- 8/1998. (III. 20.) AB határozat
- 8/2016. (IV. 6.) AB határozat
- Gfv. X.30.004/2011/9. számú határozat. Forrás: www.lb.hu/hu/fizkepugy/gfvx3000420119-szamu-hatarozat (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

**VI.
A NYÍLT KORMÁNYZAT
E-KÖZIGAZGATÁSI HÁTTERE**

1. A NYÍLT KORMÁNYZAT FOGALMA, ELVEI, HELYE A KORMÁNYZÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ DISKURZUSBAN

Az infokommunikációs technológiák tömeges használata és a közösségi média megváltoztatta a kommunikációs szokásokat az új évezredben. E szokások új társadalmi elvárásokat is keletkeztettek, hiszen az információhoz jutás akadályai is dinamikusan omlottak le. Az információvezérelt globális átalakulás hatalmas lehetőség a közigazgatás számára.

Bár a kétezres évek eleje óta léteznek olyan közösségi oldalak, amelyek több millió felhasználót tömörítenek, mégis a Facebook felhasználóinak ugrásszerű növekedése hívta fel a figyelmet 2007–2008-tól kezdődően a platformban rejlő társadalomszervező funkciókra.¹ Ez nemcsak a kritikus tömeggel való kollaboráció lehetőségét kínálja, hanem egyúttal a kormányok működésének átláthatóságát követeli. Ráadásul az elektronikus kereskedelem gyors növekedése, az okos-eszközök térnyerése, a dolgok internete és még számtalan emergens terület is hozzáadott ehhez.

A nyílt kormányzat eszméjének kiteljesedése szoros összefüggést mutat az e-közigazgatás eszközrendszerének megerősödésével.

¹ Míg 2004-ben 1 millió felhasználója volt a Facebooknak, addig 2007-ben már 58 millió, 2008-ban 145 millió, 2009-ben 360 millió. Az 1 milliárdos határt 2012-ben törte át. 2017 második felében elérte a 2 milliárd felhasználót (miközben a világ internethasználóinak száma 3,74 milliárd fő). Azaz a világ lakosságának körülbelül 40%-a internetelérő, míg az internetelérők 55%-a Facebook-felhasználó. A világon minden negyedik ember Facebook-felhasználónak számítható 2017 őszén. Az előrejelzések szerint 2048-ra 7,6 milliárd felhasználója lesz e közösségi térnek, igaz, addigra a népesség is a 10 milliárdot fogja közelíteni. *Internet Live Stats: Internet Users*. Forrás: www.internetlivestats.com/internet-users/ (letöltés dátuma: 2017. 09. 26.), valamint CUTHBERTSON, Anthony – PALUMBO, Daniele (2017): *How Long Until Facebook Takes over the World?* Forrás: www.newsweek.com/facebook-users-prediction-world-growth-billion-india-mark-zuckerberg-595226 (letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).

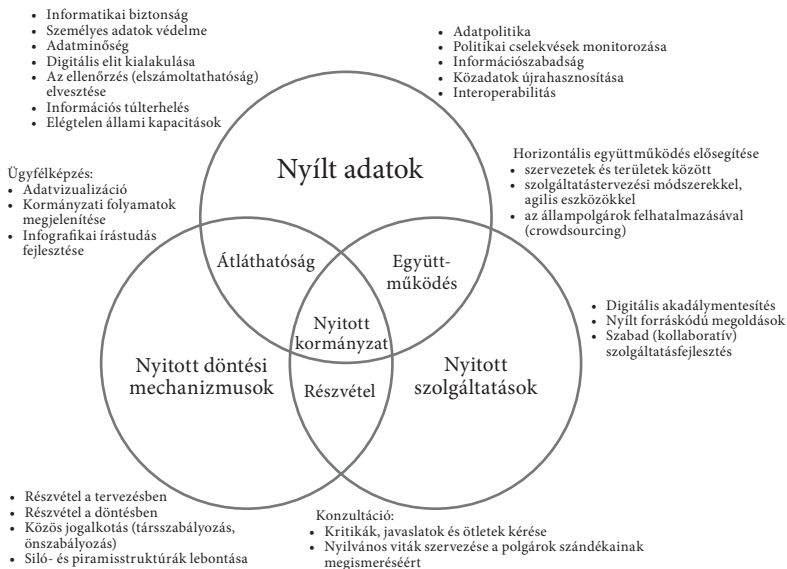
A haladó államok közigazgatásának háttérrendszerei a 2010-es évektől jutottak el arra a fejlettségi szintre, ahol a rendszerek horizontális és vertikális integrációja lehetővé tette az érettebb front és back office szolgáltatásokat. A 2011-es adatrobbanás következtében az előállított és tárolt adatok mennyiségének, minőségének, változatosságának és kezelkezési sebességének exponenciális növekedése egyre egyértelműbbé tette a kormányzati cselekvések szükségszerűségét. **A közösségi terek használata azonban nem csupán a haladó kormányzatok PR-alapú választása** (bár kétségtelen, hogy egy digitális állampolgár számára a kizárólag weben kommunikáló szereplők nem érik el az ingerküszöböt),² inkább a bizalom megszerzésének és megtartásának egyik eszköze, amely a demokratikus berendezkedésű államokban végső soron a hatalom megszerzését és megtartását is szolgálja. **A nagyobb állampolgári bizalmat élvező kormányok könnyebben őrzik meg szavahihetőségüket, ezen keresztül kormányzókéességüket is.** Nem tekinthetünk el a fokozódó versenyhelyezettől sem, ami e körülményeknek is köszönhető. **Az államok versengenek egymással az ügyfelekért (állampolgárokért és vállalkozásokért egyaránt), valamint versengenek azokkal az adatoligopóliumokkal,** amelyek sokszor többet tudnak az államokról, mint ők saját maguk (például Facebook, LinkedIn, YouTube, Flickr, Instagram, Google+, MySpace, Twitter, Tumblr, Reddit, Wikipédia, Pinterest stb.). Fontos tehát, hogy olyan **kormányzati stratégiák** jöjjenek létre, amelyek választ adnak az információk kor dinamikusan változó kihívásaira.

² Az Accenture 2014-es felmérése már a válaszadók 64%-ánál mutatta ki az igényt, hogy a kormányzat a szociális médián keresztül is elérhető legyen. *Digital Government Pathways to Delivering Public Services for the Future* (2014). Forrás: www.accenture.com/us-en/insight-digital-government-pathways-delivering-public-services-future (letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).

A nyílt kormányzat többretegű fogalom. Jelent egyrészt egy **kettős értékválasztást: a kormány elkötelezettségét amellet, hogy a tevékenységével összefüggő** (kapott, szerzett, keletkezett és készített) **adatokhoz** – amennyiben a működését nem veszélyezteti vagy fenyegeti – **hozzáfértést enged:** átláthatóvá teszi a kormányzati működést, valamint **tevékenysége döntési mechanizmusába bevonja az érdekelteket** (közös döntések, kollaboratív tartalom- és ötletgenerálás, információ- és tudásmegosztás jellemezheti). Azaz nyílt rendszerként működik, kihasználva a nyitott működésből fakadó szinergiákat (például a kollektív intelligenciát). Ebben a megközelítésben **a nyílt kormányzat közpolitikai fogalom.** Jelent azonban **technikai feltételrendszert** is, amely az értékválasztást lehetővé tevő infrastruktúra megteremtését, üzemeltetését és fejlesztését tükrözi. (Ezért kötik össze gyakran az e-közigazgatással, vagy tekintik az e-közigazgatás egy fajtájának is, tévesen.)³ Ebben a kontextusban erősen közigazgatás-technológiai, eszközei érintettsége miatt **e-közigazgatási fogalomként** tekinthetünk rá. E technicista megközelítésben a webkettes színterekre jellemző (kollaboratív) technológiákra koncentrálunk. Láthatjuk, hogy a megközelítéstől függően tehát más-más kulcsfogalmak kerülnek előtérbe.

³ Bár az e-közigazgatás kiépülése segít a nyílt kormányzás kialakításában, de jó e-közigazgatás teljesen zárt rendszerben is kialakulhat. Ezért nem szerencsés e fogalmakat összemosni.

A DIGITÁLIS KOR HAZAI KÖZIGAZGATÁSI SPECIFIKUMAI



1. ábra

A nyílt/nyitott kormányzat összetevői

Forrás: A Vision for Public Services (2013). European Commission. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/vision-public-services> (letöltés dátuma: 2017. 10. 04.) alapján saját szerkesztés

1.1. Átláthatóság

Miként az 1. ábra is mutatja, az átlátható kormányzati működés magában hordozza az egyes kormányzati tevékenységgel összefüggő programok és projektek nyomon követését, összehasonlítási lehetőségét, kombinálását. Az átláthatósággal növekszik az információáramlás, így a kormányzati döntések és folyamatok, valamint a programok hatásai megismerhetővé válnak. A fokozott átláthatóság megteremti a felelőségteljes kormányzás alapjait: az elszámoltathatóságot, a korrupciós lehetőségek csökkentését, a bizonyítékokon alapuló teljesítményérté-

keléseket és a nyilvános vitalehetőségeket. (Ezek az eszközök bizonyítottan javítják a közpolitikai eredményeket, támogatják a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődést, hiszen a döntések következményeiről, a közpénzek elköltésének eredményességéről mindenki értesül.) Az átláthatóság tehát ellenőrizhetőséget is jelent, fizikai és időbeli akadályok nélkül. Ugyanakkor **az ellenőrizhetőség a polgárookra és vállalkozásokra is irányulhat** (elég csak az online pénztárgépekre vagy az Elektronikus Közútiáruforgalom-ellenőrző Rendszerre gondolni). Az átláthatósághoz nem elegendő azonban az ellenőrzés fizikai kereteit létrehozni. Fel kell készíteni az ügyfeleket az átláthatósághoz szükséges képességekre, például az infografikai írástudásra vagy annak részeként az adatvizualizációs képesség fejlesztésére.

1.2. Nyitott döntési mechanizmusok, részvétel

A hagyományos keretek lebontásával nyitottá válik a közpolitikai tervezés és döntéshozatal, így kialakításának folyamatában részt vehet a civil szféra, a versenyszféra vagy bármely abban érdekelt állampolgár. A közös jogalkotás (társ- és önszabályozás) is e mechanizmus része. A szélesebb körű konzultáció mennyiségi és minőségi előrelépést is jelent a jobb minőségű döntés és az azzal való azonosulás (erősebb legitimitáció és jogkövetés) felé. A nyitott döntési mechanizmusokhoz szükséges lebontani a siló- és piramisstruktúrákat, mert így lesz valóban nyitott az információáramlás, ezáltal alkalmas a demokratikus deficit felszámolására, valamint a legitimitáció növelésére. A nyitott döntési mechanizmusok kulcstényezője a részvétel, amelynek ösztönzését – egyelőre – kormányzati kezdeményezésű konzultációkkal érhetik el, amelyek során kritikát, javaslatokat és ötleteket kérhetnek, nyilvános vitákat szervezhetnek a polgárok szándékainak megismeréséért.

A mainstreammel szemben Ilan Manor a normális közbeszéd és a társadalmi vita blokkolását tulajdonítja a közösségimédia-

eszközöknek, ezáltal a demokratikus közélet erodáló erőiként tekint a közösségi terekre és alkalmazásaira. Erőteljesen technoszkepticista hozzáállása fontos problémákra irányítja a figyelmet (erőszak, anti-demokrácia, hamis, befolyásolt tartalmak), de meglátásait egyelőre meglehetősen szélsőségesnek tartják.⁴

Lényegesen konszolidáltabb képet ad egy 400 várostervezési szakértőt érintő felmérés, amely középértéket ad a technooptimista (technofil) és a technoszkepticista (technofób) megállapítások körében. E vélemény szerint a digitális interakciós lehetőségek megkönnyítik a lakosság bevonását az egyszerűbb döntési folyamatokba (például panaszbejelentés vagy egyszerűbb eldöntendő kérdések), azonban a komplexebb témákban továbbra is fontos marad a személyes részvétel és a direkt kapcsolat. A részvételi hajlandóság sok esetben függ a csoportélmény meglététől, amely a digitális részvételi formák esetén nehezen megvalósítható. A lakossági részvétel teljes digitalizációja továbbá magában hordozza a részvétel „sterilizációjának” kockázatát, illetve a túlzott anonimitás is kontraproduktív lehet a közösségi részvétel szempontjából. A legideálisabb megoldás az, ha a részvétel eszközének megválasztása eset- és témaspecifikusan történik, illetve ha a bevonni kívánt személynek lehetősége van megválasztani a részvétel formáját, illetve mértékét.⁵

⁴ MANOR, Ilan (2017): *The Social Media Scare*. Forrás: <https://digdipblog.com/2017/11/24/the-social-media-scare/> (letöltés dátuma: 2017. 11. 25.).

⁵ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten* (2017). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

1.3. Együttműködés

Még a kétezres évek első évtizedének e-közigazgatási stratégiái is egyirányú információszolgáltatást vártak el, azaz a folyamatos ügyfél-reflexió nemhogy elvárásként, még lehetőségként is marginális és eseti gondolat volt. Ugyanakkor azt ezt biztosító technológiák a szolgáltatások hatékonyabb fejlesztését, nagyobb átláthatóságot, kényelmesebb és költséghatékonyabb szolgáltatásokat eredményeznek. Nem véletlenül kötik a crowdsourcing⁶ jelenségét a nyitott kormányzáshoz.⁷ (Az adatok nyitottá tétele a tudásfelszívást, tudásgenerálást, tudásterjesztést fokozza, amely az érintett alrendszerek hatékonyságának fokozásán keresztül javít az ezt alkalmazó nemzetek globális versenyképességén.)⁸ A nyílt adatok lehetővé teszik valamennyi aktor számára, hogy megalapozottabb (nagyobb tájékozottságon alapuló) döntéseket hozzanak. Ráadásul az adatok időben és megfelelő formában történő elérése megkönnyíti az innovatív és értékteremtő ötletek kialakulását, áramlását. **A szektorspecifikus együttműködések jobb minőségű**

⁶ A crowdsourcing a közigazgatási feladatok kiszervezése a kollektív bölcsességgel rendelkező civil szférába. Bővebben lásd: BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete. 2., átdolgozott kiadás.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

⁷ A 2010-ben indult Cockpit-kutatás olyan vizualizációs és modellezőrendszer kialakítását tűzte ki célul, amelyben a potenciális ügyfeleket bevonják a közszolgáltatások kialakításába: bemutatják a tervezett közszolgáltatás szimulációját, ezt véleményeztetik, és az eredményeket a döntéshozók számára becsatornázzák. JORQUERA, David (2010): COCKPIT-Project. Forrás: <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/case/cockpit-project> (letöltés dátuma: 2016. 07. 01.). Ehhez hasonló a SPACES elnevezésű kezdeményezés, amely a gamifikációra épülve próbálja a (szerep)játékosabb kedvűeket bevonni a szakpolitika közös megalkotásába. TSERPES, Konstantinos – JACOVI, Michal – GARDNER, Michael – TRIANTAFILLOU, Anna – COHEN, Benjamin (2010): *+Spaces. Intelligent Virtual Spaces for eGovernment.* Forrás: <http://ieeexplore.ieee.org/document/5673759/> (letöltés dátuma: 2016. 07. 01.). De ide sorolható még többek között az UbiPOL- és a WeGov-kutatás is. *Az E-kormányzat akcióterv 2016–2020* dokumentuma is szól a nyílt kormányzatról, annak érdekében, hogy a kormányzati működés minél átláthatóbb, minél elszámolhatóbb, minél alkalmazkodóbb, agilisebb legyen. Lásd: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU: eGovernment Action Plan 2016–2020. Accelerating the Digital Transformation of Government. COM/2016/0179 (final). Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179> (letöltés dátuma: 2016. 05. 10.).

⁸ LEE, Jae-Nam – HAM, Juyeon – CHOI, Byounggu (2016): Effect of Government Data Openness on a Knowledge-based Economy. *Procedia Computer Science*, Vol. 91. 158–167.

közszolgáltatásokat, **intenzívebb gazdasági élénkülést eredményeznek.**⁹ (A nyílt kormányzati kezdeményezések ezért támogatják különösen a web 2.0-s és közösségimédia-alkalmazásokat, hiszen ezek az architektúrák képesek arra, hogy a felhasználók ne csupán passzív fogyasztói legyenek a tartalmaknak és szolgáltatásoknak, hanem tervezői és közreműködői is. Ezeken a platformokon az ügyfelek a tágabb közpolitikai döntésektől kezdve a közösségépítésen keresztül a szolgáltatások tervezési és kivitelezési munkáiba is belefolyhatnak.) Azt a kormányzati együttműködést, amelynek esetén a közigazgatás biztosítja a platformot és az adatokat, hogy azokat – a közjó emelése érdekében – más szereplők is használhassák és kiaknázhassák, GaaP- (Government as a Platform – kormányzat platformként) modell néven is említik.¹⁰ Ebben a konstrukcióban a kormányzat nem arra törekszik, hogy minden igényt kielégítsen szolgáltatásaival, hanem olyan kontextust teremt, amelynek esetén az egyéni és társas kezdeményezések, majd az abból kinövő innovációk értéket (értékes szolgáltatást) teremtenek. Ennek lehet önálló platformja, de kézenfekvő tere lehet bármely közösségi oldal.¹¹ Ebben az együttműködésben az információ kialakulásának helye és a kommunikáció iránya is változik, hiszen nem autoriter módon, belülről kifelé áramlik az információ és a tudás, hanem kívülről (az ügyfelek felől) befelé érkezik az információ. Azaz a kormányzati tudás-előállítás monopóliumát felváltja a sokcent-

⁹ A nyílt adatok hasznosításával kapcsolatos tevékenységeket az osztrákok a GDP 1%-ára becsülik 2020-ra. 39 millió eurós megtakarítással és 2000 új munkahellyel is számolnak ennek révén. PEREIRA, Gabriela Viale – VIRKAR, Shefali – ALBRECHT, Valerie – PARYCEK, Peter (2017): *Volkswirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche. Potentiale von Open Data. Report on the Impacts of Open Data V2*. Forrás: www.data.gv.at/katalog/dataset/ff51457a-2c9f-4553-b5f0-ea10a0c71119/resource/cf99ede9-fa36-4fc4-9075-404d7215696f/download/171031ogdimpactsberichta4.pdf (letöltés dátuma: 2017. 11. 28.).

¹⁰ MCBRIDE, Keegan – AAVIK, Gerli – KALVET, Tarmo – KRIMMER, Robert (2017): *Co-creating an Open Government Data Driven Public Service: The Case of Chicago's Food Inspection Forecasting Model*. Forrás: www.researchgate.net/publication/319165737_Co-creating_an_Open_Government_Data_Driven_Public_Service_The_Case_of_Chicago%27s_Food_Inspection_Forecasting_Model (letöltés dátuma: 2017. 10. 22.).

¹¹ O'REILLY, Tim (2010): *Government as a Platform*. In LATHROP, Daniel – RUMA, Laurel eds.: *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly Media.

rumú, horizontális együttműködésen alapuló információ- és tudás-gyártás.¹² Az együttműködést ezen túl ki kell terjeszteni szervezetek és területek közé, szolgáltatástervezési módszerek és agilis eszközök biztosításával.

Az elmúlt évtizedben a Civil Hackathon típusú események száma jelentősen megnövekedett. Ezek az időkorlátos események a világon szinte mindenütt ugyanúgy működnek. A lelkes, programozási és technológiai ismeretekkel rendelkező, érdeklődő állampolgárok, technológiai szakemberek és köztisztviselők nyílt, azaz gépileg értelmezhető közadatokra építenek (kvázi önkéntes módon) közcélú alkalmazásokat. Elsősorban a felhasználók számára fontos témákra, ügyekre, problémákra megoldást kínáló alkalmazásokat hoznak létre a világban (gyakran városok támogatásával) a közérdekű adatok felhasználásával. E hackathonok kezdeti előnye – a konkrét alkalmazásokon túl – a közösségépítő hatás, hiszen összehozza az adott településért tenni kívánó embereket, akik ezek után is tartják a kapcsolatot, és más kezdeményezéseket hoznak létre.

1.4. Nyílt eszközök és szolgáltatások

A nyílt közszolgáltatások lehetőséget biztosítanak a tetszőleges harmadik félnek arra, hogy a meglévő szolgáltatásokat újrafelhasználva egy magasabb értékű (értéknövelt) szolgáltatást nyújthasson. A nyílt szolgáltatások számos technikai elvárást feltételeznek, így például a modularitást, interoperabilitást, szolgáltatásorientált architektúrát (SOA) stb. E nyitottság a szolgáltatásokról szóló részletes tájékoztatás kötelezettségét is jelenti, beleértve az elvárható szolgáltatási színvonalat.

¹² CHUN, Soon Ae – SHULMAN, Stuart – SANDOVAL, Rodrigo – HOVY, Eduard (2010): Government 2.0. Making Connections Between Citizens, Data and Government. *Information Polity*, Vol. 15. No. 1–2. Forrás: www.researchgate.net/publication/262211389_Government_20_Making_Connections_Between_Citizens_Data_and_Government (letöltés dátuma: 2017. 10. 29.).

Az eszközök nyitottsága az eszközökhöz (keretrendszerek, szoftverek, adatok és metaadatok) való hozzáférést, felhasználást, módosítást is lehetővé teszi tetszőleges felhasználók számára.

A nyílt eszközök és szolgáltatások kézenfekvő eszköze a nyílt forráskódú megoldások támogatása. A nyílt forráskódú szoftvereknél érvényesül a „négy szabadság”, így

- a szabad futtatás joga: tetszőleges célra szabadon felhasználható;
- a forráskód szabad tanulmányozásának (tehát előfeltételként a forráskód elérhetőségének) joga;
- a szoftver szabad terjesztésének joga;
- a jog a szoftver forráskódjának módosítására, továbbfejlesztése után pedig a jog az eredmény terjesztésére.

E megoldásokkal látványosan csökken a szoftverek fejlesztésének és fenntartásának költsége. Nem véletlenül gyűjti az EU a közigazgatás számára is használható, nyílt forráskódú szoftvereket, megoldásokat, dokumentumokat az OSOR nevű adatbázisában.¹³

További dimenziója a nyitottságnak a digitális akadálymentesítés, amely a hátrányos helyzetű (rehabilitációra, integrációra szoruló, hallássérült, vak és gyengén látó, mozgássérült, tanulásban akadályozott, értelmileg sérült, halmozottan fogyatékos) felhasználók számára teremti meg az információhoz való hozzáférés lehetőségét.¹⁴

¹³ Az OSOR (Open Source Observatory and Repository) a www.osor.eu oldalon érhető el. A gyűjtemény 2017 novemberében közel 2500 elemet tartalmazott.

¹⁴ Ennek jelentőségére hívja fel a figyelmet az a tény, hogy Magyarország lakosságának legkevesebb 10%-a valamilyen téren sérült. Forrás: SIKNÉ LÁNYI Cecília – FORRAI Sándor – CZANK Nóra – HAJGATÓ Ágnes (2008): Hogyan lesznek akadálymentesek a web-lapok? *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás*, 55. évf. 8. sz. 368–384.

1.5. Nyílt kormányzati adatok – információszabadság

Nyílt vagy nyílt hozzáférésű (open) adatnak minősül minden szabadon (azaz anyagi és szabályozási korlátoktól mentesen) megismerhető, felhasználható és újrahasznosítható adat. Az OECD e-kormányzati kutatásai¹⁵ rendre igazolják, hogy a kormányzati adatok megismerhetősége fokozza a kormány átláthatóságát, elszámoltathatóságát, javítja a közszolgáltatások minőségét, fokozza a gazdaság növekedését. A kormányzati adatok megnyitása jobban megfelel a polgárok igényeinek.

Az információszabadság az e-közigazgatás front office-ának területéhez (is) tartozik. Hazánkban 2005 óta rögzíti tételes jogszabály, hogy mely adatokat milyen időközönként kell közzétennie egy közigazgatási szervnek. Ennek elsődleges terepe a hivatal weboldala, ugyanakkor a közösségi oldalak új csatornát jelentenek. E-közigazgatási kutatások sokasága foglalkozik azzal, hogy milyen módszertanok mentén lehet elősegíteni a közérdekű adatok megismerhetőségét és terjeszthetőségét. Amikor tehát a hivatal digitális front office-át fejlesztjük, a nyílt kormányzatot is fejlesztjük.

1.6. Adatpolitika

Az adatpolitika az adatok előállítására, hozzáférésére, kezelésére, védelmére és megőrzésére, illetve ennek feltételrendszerére vonatkozó intézményi, intézményrendszeri, illetve állami, anyagi és eljárási szabályok összessége. Elsősorban az adatpolitika tesz különbséget a nyílt közadatok és a védett magánadatok között. Az adatok minősítését követően mutatkozik meg a típustól függő szükséges cselekvések

¹⁵ *Government at a Glance 2013* (2013). OECD Publishing. Forrás: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.); *Government at a Glance 2017* (2017). Forrás: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

összessége, amellyel az adott jelleg fenntartható. Az adatpolitika célja így a nyílt közadatok hasznosulásának jogi, technológiai, szervezési, oktatási, kutatásfejlesztési ösztönzése, illetve az adatok védelmének hasonló dimenziókban mutatkozó feladatainak ellátása. Az állam konkrét feladatait tekintve e tág fogalom azokat a tevékenységeket rejti, amelyekkel az információgazdálkodás koherens környezete megteremthető, így többek között az alábbiak:

- együttműködés a releváns piaci, civil és tudományos szereplőkkel,
- az információs piac monitorozása,
- adatszabványok kialakítása és alkalmazása,
- adatvédelem és adatbiztonság,
- közadatok előállítása infokommunikációs eszközökkel (adatbányászat, számítási felhő, GIS stb.),
- szerverek között (közvetlen és közvetett) adatcsere, interoperabilitás,¹⁶
- közadatokhoz és nyílt adatokhoz való hozzáférés biztosítása és felhasználása, újrahasznosítása,
- az állami nyilvántartásokban kezelt adatok minőségbiztosítása.¹⁷

1.7. Közadatok újrahasznosítása

Az adathasznosítás a digitális ökoszisztémában állami/önkormányzati, lakossági, civil vagy vállalkozói oldalon **keletkezett adatok valamilyen céllal történő felhasználása bármelyik résztvevő által**. Bármelyik aktor lehet megrendelői és szolgáltatói pozícióban egyaránt. E fogalom három, részben átfedő altípusát különböztetjük meg:

¹⁶ Az interoperabilitás egyúttal megszünteti a párhuzamosságokat, gyorsítja az adatelérési és -keresési időt, javul az adatminőség és hitelesség szintje, így ennek segítségével jelentős költségcsökkentést lehet elérni.

¹⁷ Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete (2016): *Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról*. Budapest, NHIT.

- *Elsődleges hasznosítás:* a köz- és magánadatok közfeladatok ellátásával összefüggő, előállításra, hozzáférésre, kezelésre¹⁸ és más, a közfeladat ellátásával kapcsolatos célokra történő állami/önkormányzati felhasználása. Elsődleges adathasznosításnak számít az intézmények közötti adatcsere is, amennyiben az a közfeladatok ellátásával összefügg. Azaz minden elsődleges hasznosításnak számít, ami a közfeladatok ellátásához kapcsolódik.
- *Másodlagos hasznosítás:* valamennyi adatfelhasználás, amelyet a közfeladat ellátása vonatkozásában külső szereplő valósít meg, így tipikusan az állampolgárok közérdekű adatigénylése, a statisztikai vagy tudományos célból kért (döntően aggregált és anonimizált) adatkérés, valamint a kereskedelmi és nem kereskedelmi célra elérni kívánt adatkérés.
- *Újrahasznosítás:* egyrészt az adat létrehozásának eredeti céljától eltérő hasznosítást jelenti természetes vagy jogi személy által, másrészt – az előző két kategóriától teljesen eltérő tevékenységként – a felhasználó által létrehozott tartalmakat (UGC – user generated content)¹⁹ hasznosítja a közigazgatás, közfeladat vagy azon túlmutató feladat ellátása érdekében.²⁰

A közadatok újrahasznosításának technikai kérdései az e-közigazgatás back-office-ához sorolandók. Ahhoz, hogy az adatközzététel nemzetközi elvárásai (például a nyíltadat-karta elvei) érvényesüljenek,

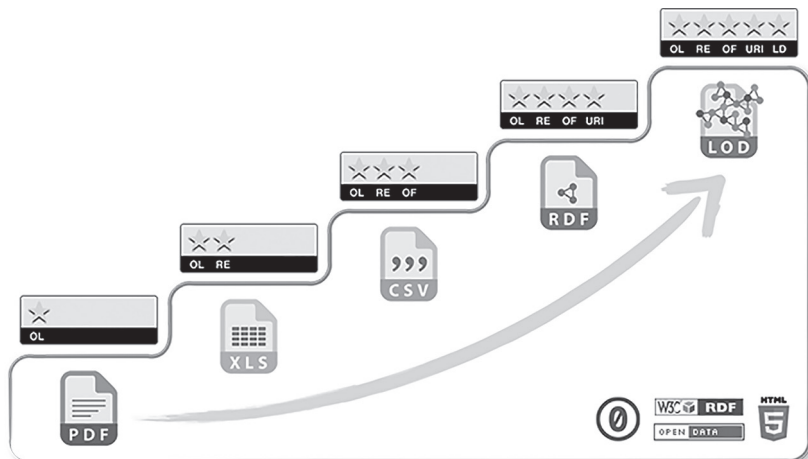
¹⁸ A 2011. évi CXII. törvény szerint ilyen például az adatok gyűjtése, rögzítése, rendszerezése, tárolása, felhasználása, zárolása, nyilvánosságra hozatala, továbbítása, összekapcsolása, törlése vagy egyéb módon történő megsemmisítése.

¹⁹ A közösség önszerveződése ugyanakkor hátrány is lehet a diktatórikus országok vezetői számára. Ezért is tiltja több ország a közösségi terek használatát. (Legutóbb – 2018 januárjában – az sms-t és a mobilinternet-szolgáltatást függesztette fel a kongói távközlési miniszter a kormányellenes tüntetések miatt, illetve – ezzel egy időben – Irán az Instagram és a Telegram közösségi oldalak hozzáférését korlátozta a kormányellenes tüntetések miatt.)

²⁰ E szegmensről a magyar fehér könyv elfeledkezik. Így a felhasználói tartalmakat – sajnálatos módon – nem is sorolja be a nemzeti adatvagyon körébe vagy akár a nyílt kormányzás értelmezésébe.

rögzíteni kell a technikai elvárásokat egy vagy több nemzetekfeletti megállapodással.

Az újrahasonosítás fontos paramétere a gépi olvashatóság, ezen keresztül az automatizálhatóság. A W3C, valamint Sir Tim Berners-Lee öt osztályba sorolja az adatokat nyitottságuk és további felhasználhatóságuk alapján:



2. ábra

Ötszillagos bevezetési rendszer

Forrás: BERNERS-LEE, Tim: *5-Star Open Data Plan*.
<http://5stardata.info/en/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

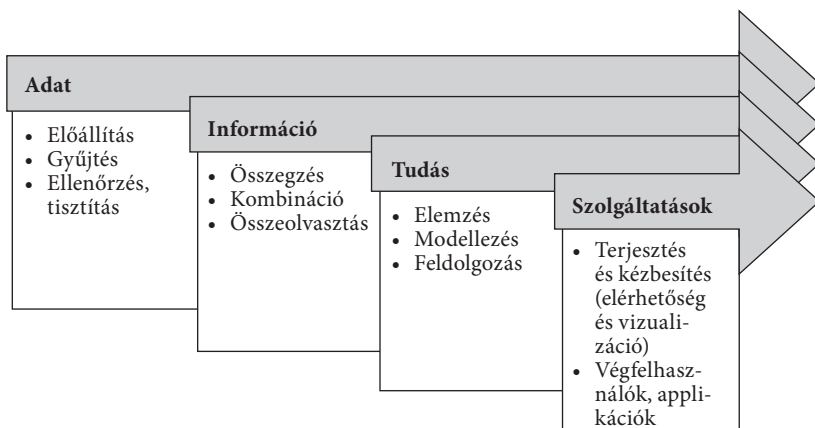
1. Az egyszillagos közzétételnél az anyagokat bármilyen formátumban, nyílt licenccel teszik közzé (például PDF-ben). Ezek az adatok a felhasználók számára könnyen befogadhatók, nyomtathatók, helyileg bárhol tárolhatók, megoszthatók.

2. A kétszillagos közzététel során már strukturált adatként teszik közzé (például Excelben). Ezek az adatok már szoftveresen feldolgozhatók, összevonhatók, exportálhatók más formátumokba.

3. A háromcsillagos közzétételnél a strukturált adatot már nem védett formátumban osztják meg (például CSV-ben). Az adatok tetzés szerint változtathatók, külön (jogdíjas) szoftver vásárlása nélkül.

4. A négycsillagos közzétételnél már nyílt kapcsolt adatokról beszélünk. Itt a W3C szabványai szerinti formátumban jelenik meg az adat (például RDF-ben, SPARQL-ben). Ezekhez az adatokhoz már bárhonnán kapcsolódhatunk, újrafelhasználva az adatok egészét vagy egy részét. Az adatok szabadon kombinálhatók más adatokkal.

5. Az adat mások adatával való összekapcsolásra is alkalmas. Ez a szint vezet a szemantikus webhez, amelynél az adatbázisok a metaadatok (adatot leíró adatok) alapján automatikusan képesek kapcsolódni.



3. ábra

A kormányzati adatok és kapcsolódó tevékenységeik az értéklánban

Forrás: Digital Broadband Content. Public Sector Information and Content (2006). Paris, OECD Publishing; valamint Ubaldi munkája alapján: UBALDI, Barbara (2013): Open Government Data. Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. OECD Working Papers on Public Governance, No. 22. Paris, OECD Publishing.

Az újrahasznosítás másik fontos paramétere a hozzáadott érték. Az erre vonatkozó értékláncot a 3. ábrán látjuk. Míg az előállítás, gyűjtés, ellenőrzés és tisztítás során adatokkal dolgozunk, addig az összegzés, kombináció, összeolvasztás során már egy magasabb minőségről: információkról beszélhetünk. Az információk elemzése, modellezése és feldolgozása vezet a tudáshoz, amelyből akkor válik szolgáltatás, ha azt elérhetővé, érthetővé tesszük a végfelhasználók számára különböző applikációk segítségével.

1.8. Adatvédelem, adatbiztonság (információvédelem, információbiztonság)

Mivel az adatok és információk mértéke és értéke ugrásszerűen növekszik, így a védelmükhöz kapcsolódó érdekek (értékek) is növekednek. A védelemhez kapcsolható **a személyes adatok védelmének értéke**, valamint **a közérdekű adatok nyilvánosságának értéke**. Ezekhez magán- (valamint üzleti) és közérdek is kapcsolódhat. A védelem fontossága felértékelődik az adatkezelésre épülő technológiák és (okos)eszközök fejlődésével, a hozzáférés egyre könnyebbé válásával. Az állami és piaci nagyadatkezelőket egyre gyakrabban fenyegeti az adatvesztés veszélye, valamint az adatok megszerzésére, megváltoztatására vagy tönkretételére irányuló támadás.

Amikor tehát adat- és információvédelemről, illetve adat- és információbiztonságról beszélünk, akkor **az adatok és információk** (illetve ezek rendszereinek) **fizikai és jogi védelmi intézkedéseit értjük** e fogalmak alatt, hogy a kezelt adatok és rendszereik bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása biztosított legyen.

A személyes adatok védelme (privacy) az adatkezelés garanciális eleme valamennyi e-közigazgatási szolgáltatásnál. A virtuális tér jelentette nyitottságban az állam feladata biztosítani az adatalanyok számára személyiségük integritásának fenntarthatóságát, ezáltal őrködni

a **digitális közbizalom** felett. Az **adatvédelem jogi és intézményi védelme** tehát egyaránt szolgálja a nyitott kormányzatot és az e-közigazgatást.

Az **informatikai biztonság** a rendszerek (és adataik) integritását, fizikai megóvását (sértetlenségét), rendelkezésre állását, illetve helyreállítását hivatott garantálni kockázatokkal arányos ráfordítással. Tehát az e-közigazgatási rendszerek védelmével összefüggő jogi, szervezési, fizikai, technikai stb. intézkedések a nyílt kormányzat felé mutató aktivitások is egyben.

2. A NYÍLT KORMÁNYZAT ÉRETTSÉGI SZINTJEI

A nyílt kormányzás – mielőtt önálló érettségi modelljei jelentkeztek volna – elsőként az e-közigazgatási fejlettségi modellekbe szivárgott be. West érettségi modelljének negyedik szintje az interaktív demokrácia, ahol a portálok personalizációján túl nagy szerepe van a visszajelzések biztosításának. Számos szerző (többek között Hiller és Bélanger, Moon, Shahkooh, Siau és Long, Netchaeva stb.) érettségi modelljének ötödik fázisa, Almazan és Gil-Garcia modelljének hatodik (utolsó) fázisa a részvétel, amelynél a politikai posztolások és szavazások már a legfejlettebb szint részei, szavazásokkal, közvélemény-kutatásokkal és nyilvános fórumokkal.²¹

A sokféle megközelítésnek köszönhetően a nyílt kormányzás felé vezető út fontosabb mérföldköveit másképp látják a szerzők. Persze vannak közös pontok is az érettségi szinteknél. Néhány népszerűbb modellt mutatunk be alább.

A nyílt kormányzat fejlődését – Lee és Kwak nyomán – öt fázisra bonthatjuk:

1. A *kezdeti* állapot szakaszában a kormányzat nyitottá teszi információit, de ezzel csupán (korlátozott) online tájékoztatást ad. [Ennek hazai törvényi háttere 2005 óta áll fenn, de az EU is számos közleményben és irányelvben teszi kötelezővé. Például COM (2011) 822., 2014/C 240/01 EU bizottsági közlemény.]
2. Az *adatok átláthatóságának* szakaszában már korlátozott közösségimédia-használatot láthatunk. A hivatalok teljes körű transzparenciára, az adatok minőségének magasán tartására

²¹ FATH-ALLAH, Abdoullah – CHEIKHI, Laila – AL-QUTAISH, Rafa E. – IDRI, Ali (2014): E-government Maturity Models. A Comparative Study. *International Journal of Software Engineering & Applications (IJSEA)*, Vol. 5. No. 3. 71–91.

(frissességére, aktualizálására, relevanciájának megőrzésére, érvényességére stb.) törekednek. Ekkor már a kormányzat visszacsatolást kap az ügyfelek részéről az adatok hasznosságával és minőségével kapcsolatban.

3. A *nyílt részvétel* szakaszában már intenzívebb a közösségi média eszközeinek használata. Az ügyfelek már részt vesznek a közpolitikai döntések meghozatalában. Felfedezhető a crowdsourcing is, a fejlesztők támaszkodnak a kollektív bölcsességre.
4. A *nyílt kollaboráció* szakaszában valósul meg a szűk értelemben vett nyílt kormányzás. Ekkor az aktorok már rutinszerűen a fejlesztések részeseivé válnak, szorosan együttműködnek a kormányzati szereplőkkel.
5. A *mindenütt jelen lévő kiteljesedés* szakaszában az együttműködés elvi kereteit gyakorlattá fordítja a hivatal, így valamennyi lehetséges technológiai platformon, de mégis integráltan valósul meg az adatok és folyamatok futtatása. (Ez egyelőre elméleti kategória, elvárás.)²²

Hasonló felosztást javasol a Gartner (illetve vezető kutatója, Andrea Di Maio),²³ azzal a különbséggel, hogy az első fázisnál az alkalmi, kezdeti jelleget hangsúlyozza, míg az utolsó fázisnál az elkötelezettséget, illetve az optimalizált működést. Fontos különbség, hogy a Gartner közösségi webhelyeken történő jelenléte, web 2.0-s technológiákat és elköteleződési szintet is kapcsol az egyes szintekhez. Így nála az egyes szintek kiegészülnek:

²² LEE, Gwanhoo – KWAK, Young Hoon (2012): An Open Government Maturity Model for Social Media-Based Public Engagement. *Government Information Quarterly*, Vol. 29. No. 4. 492–503. Forrás: www.researchgate.net/publication/257244350_An_Open_Government_Maturity_Model_for_Social_Media-Based_Public_Engagement (letöltés dátuma: 2017. 07. 01.).

²³ DI MAIO, Andrea (2010): *Gartner Open Government Maturity Model*. Forrás: www.gartner.com/doc/1390447/gartner-open-government-maturity-model (letöltés dátuma: 2017. 09. 22.); DI MAIO, Andrea (2011): *Open Government. The Reality Behind the Myth*. Forrás: http://cached.forges.forumpa.it/assets/Speeches/5018/k16_dimαιο_andrea.pdf (letöltés dátuma: 2017. 09. 22.).

1. *Kezdeti* szinten weboldalban gondolkodnak (a közösségi térben rejlő előnyöket még nem fedezik fel a döntéshozók), ahol a technológia még az RSS-nél²⁴ tart. A dolgozók közösségi jelenléte tiltott vagy tolerált. Az elköteleződés fókusza nem értelmezhető.
2. *Transzparens* szinten már a közösségimédia-jelenléten van a kormányzati kommunikáció fókusza, amelyet a kapcsolódó technológiák (blogok, wikibejegyzések, belső kommunikációs platformok) támogatnak. A dolgozók közösségi jelenléte megengedett, a fókusz az átláthatóságon van.
3. A *részvételi* szintnél már az egyes ügyek is önálló oldalt kaphatnak a közösségi térben. A technológiák között már a külső platformok is helyet kapnak. A dolgozók közösségi jelenléte támogatott, míg a fókusz a részvételen van.
4. A *kollaboratív* szint a dolgozók közösségi jelenlétére helyezi a kommunikációs csatornák hangsúlyát. A technológiák közül a tartalom- és tevékenységelemző szoftverek kerülnek előtérbe. A dolgozók közösségi jelenlétét jutalmazza. A fókusz a kormányzat által vezérelt együttműködésen van.
5. Az *elköteleződési* szinten valamennyi kommunikációs platform zökkenőmentes integrációja valósul meg. A technológiai fókusz a 2.0-s interoperabilitási megoldásokra helyeződik. A dolgozók közösségi jelenléte elvárt, míg a fókusz az állampolgárok által vezérelt együttműködésen van.

Figyelemre méltó még Maria Karakiza szintetizáló, adatminőségre fókuszáló megközelítése is.²⁵ Modellje szintén öt szintet különböztet meg:

²⁴ Az RSS-t (Rich Site Summary) a weboldalon megjelenő új tartalmak rövid összefoglalójának terjesztésére használják. Ha egy oldal RSS-funkciót biztosít, akkor annak friss tartalmát azonnal látjuk az RSS-esek olvasására alkalmas felületen. Így a minket érdeklő oldalak frissítéseit saját igényeink szerint tudjuk összeválogatni. Azaz olyan automatikus hírlevelet készítenek magunknak, amelynek tartalmát a minket érintő témák legfrissebb információi alkotják.

²⁵ KARAKIZA, Maria (2015): The Impact of Social Media in the Public Sector. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 175. February, 384–392.

1. *Kezdeti állapot*: a kormányzati adatok összesítése. Ebben a kezdeti szakaszban a kormány összegyűjti, aggregálja és egyirányú kommunikációval közzéteszi az adatokat. Az állampolgárok hozzáférnek és hasznosítják ezeket, azonban nincs garancia az adatok pontosságára, frissességére, formátumára, ellentmondás-mentességére.
2. *Átláthatóság*: horizontális és vertikális integráció, ahol megvalósul a kormányzat különböző forrásaiból származó adatainak egységesítése. Ezek az adatok már pontosak, teljesek, tömörek és időszerűek, duplikáció- és ellentmondásmentesek. Az adatbázisok e minőségi adatokkal könnyebben hozzáférhetőek és használhatók.
3. *Nyílt részvétel*: a kormányzati adatok integrálása az expresszív közösségi médiából származó nem kormányzati adatokkal. E fázisában a kormányzat már a közösségi ötletekre és a közösségi tudásra fókuszál: (akár informális) adatokat gyűjt az ügyfelek ötleteiről, ismereteiről, tapasztalatairól, megjegyzéseiről a közösségimédia-felületeken keresztül. A kollektív intelligencia és a crowdsourcing a nyilvánosság színtereit gazdagítják.
4. *Nyílt kollaboráció*: a kormányzati adatok integrálása az expresszív és együttműködő közösségi médiából származó adatokkal. E fázisban az ügyfelek már a nyilvános információk társközpontjává válnak, aktívan részt vesznek a komplex kormányzati feladatokban. A nyílt kollaboráció magasabb hozzáadott értékű kormányzati szolgáltatásokhoz vezet.
5. *U-kormányzat* (mindenütt jelen lévő kormányzat): adatkompatibilitás mobileszközökön. A részvétel, az együttműködés és az átláthatóság a legmagasabb érettségi szintet éri el. Problémamentesen integrálódnak a kormányzati információk a közösségi információkkal, és ezek mobileszközökön is megjelennek. A kormányzat így mindenütt jelen lévő (ubiquitous) U-kormány-

zattá válik, ahol a nyílt kormányzat előnyei teljes mértékben megvalósulnak.

Az adatpolitikai fehér könyv parciális megközelítést ad,²⁶ hiszen az adatok kezelését és hasznosítását helyezi centrumba (azaz itt a részvétel és a kollaboráció szempontjai nem számítanak), ami küldetéséből fakadóan érthető is. Az állami szerepfelfogás hét stádiumát különbözteti meg a nemzeti adat-ökoszisztéma működtetésében.

3. táblázat

Az állami szerepfelfogás stádiumai

1. lépcső <i>Sötét olajkorszak</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Az információhiányból eredő problémákat tagadják, figyelmen kívül hagyják. • Ragaszkodnak a jól bevált megoldásokhoz, félnek a legújabb technológiáktól.
2. lépcső <i>Felvilágosodás</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tudatosítják a problémákat (külső/belső ingerek). • Felismerik a lehetőségeket. • Meghatározzák a stratégiai irányokat (stratégiák, intézkedési tervek, fehér könyv stb.).
3. lépcső <i>Számvetés</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Felméri a nemzeti (állami) adatkincseket. • Adatleltárt, adatvagyon-katasztert készítenek.
4. lépcső <i>Nyitás, kitárulkozás</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nyílt közadatportálok és információmegosztásra alkalmas, új internetes felületeket alakítanak ki. • Az elérhető adatokról metaadatok szolgáltatnak.
5. lépcső <i>Szolgáltatásnyújtás</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Az adatokat nyílt formátumban, további felhasználásra alkalmas formában teszik közzé. • Alap- és/vagy értéknövelt adatszolgáltatásokat nyújtanak.
6. lépcső <i>Korlátok felismerése</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Felismerik a díjalapú adatszolgáltatások korlátait, az adathasznosító ösztönzése érdekében kedvezményeket vezetnek be. • Felismerik, hogy rövid távú hasznokért nem éri meg az egész jövőt feláldozni.
7. lépcső <i>Okosállam</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Az adat-előállító, adathasznosító és adatszolgáltató rendszereket optimalizálják, az adatokban rejlő információt maximálisan kinyerik. • Az információt minél magasabb szinten és hatékonyabban hasznosítják az állami döntés-előkészítés során.

Forrás: Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról (2016). Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete (NHIT)

²⁶ *Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról (2016). Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete (NHIT).*

3. AZ ELSŐ, MEGHATÁROZÓ NYÍLT KORMÁNYZATI KEZDEMÉNYEZÉSEK

2003-ban lépett hatályba a 2003/98/EK irányelv a közszféra információinak újrafelhasználásáról (PSI-irányelv). Ez az irányelv az információk újrafelhasználásának gazdasági vonatkozásaira összpontosított. Az Európai Bizottság a közadatkészletek hasznosítását (ezen keresztül gazdaságélénkítést, munkahelyteremtést) várta el a közszféra információinak felhasználására vonatkozó szabályok egységesítésétől. A PSI-stratégia körülbástyázta az adat-újrahasznosítási szabályozás tárgyát, definiálta legfontosabb fogalmait, rögzítette alapelveit (például a kizárólagosság vagy a diszkrimináció tilalmát) és legfontosabb anyagi jogi és eljárási szabályait. Megalkották továbbá a díjszámítás és a díjfizetés főszabályait, valamint a szolgáltatott adatok formátumára vonatkozó, közös elvárásokat.

2007. május 15-én lépett hatályba a térinformatikai adatok hozzáférhetőségét szabályozó INSPIRE-irányelv.²⁷ Az irányelv az Európai Unió térinformációs infrastruktúrájára vonatkozó általános szabályokat rögzíti (amelyeket a tagországok alkottak). Ennek keretén belül határozza meg a környezeti állapotot tükröző (az irányelv mellékleteiben helyet kapó)²⁸ térinformatikai adatok kötelező hozzáférhetőségét és interoperabilitását, az adatokhoz kapcsolódó metaadatok tartalmi és formai követelményét, a kapcsolódó hálózati szolgáltatásokat, az adat- és szolgáltatásmegosztási politikát, valamint a mindezekhez köthető monitoringgal és jelentéssel összefüggő feladatokat.

²⁷ Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúrájának (INSPIRE) a kialakításáról szóló, 2007/2/EK irányelve. Forrás: <https://inspire.ec.europa.eu/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

²⁸ Például egységes címadatok, földrajzi nevek, vízrajzi adatok, közlekedési infrastruktúra, építmények, földhasználat, meteorológia stb.

A dokumentum egy fontos tételt mond ki, amikor az adatok egyszeri gyűjtését írja elő. Tehát az adatot csak egyszer és ott kell gyűjteni, ahol az a leghatékonyabban megoldható, majd ezeket az adatokat az összes közigazgatási szinttel meg kell osztani. A PSI-irányelvhez hasonlóan az INSPIRE is rögzíti, hogy az adatokat úgy kell rendelkezésre bocsátani, hogy az a széles körű felhasználhatóságot ne hátráltassa.

2009. január 21-én az Obama-adminisztráció szándéknyilatkozatot adott ki az átláthatóság és a nyílt kormányzás érdekében. 2009 decemberében a kormányzati szervezetek és intézményeknek címzett konkrét feladatokat tartalmazó „nyílt kormányzati irányelvet” (Open Government Directive) is kibocsátott a három alapelv érvényesülése – az átláthatóság, a részvétel és az együttműködés – érdekében.²⁹ E két kezdeményezés kézzelfogható eredménye (többek között) a Data.gov amerikai kormányzati weboldal, amely 2009 óta biztosítja a nyilvánosság számára azokat az adatokat, amelyeket a kormány gyűjt, és amit magán- vagy nemzetbiztonsági okokból nem kell korlátozni. (Ezt a mintát követte például az Egyesült Királyság nyíltadat-portálja, a Data.gov.uk, illetve a kanadai www.datato.org/app.)

2009-ben döntött az Európai Bizottság az ISA-program elindításáról (2009/922/EC). Ez egy negyedik generációs interoperabilitási program (az IDA, IDA II, IDAabc után). Ennek során – az előzményeken túlmutatva – immár szemantikus interoperabilitási megoldásokkal, sztenderd metaadatokkal törekednek a nyílt kormányzati adatok elérésének megkönnyítésére.

2010 májusában az Európai Digitális Menetrend már digitális technológiákra és formákra épülő, nyitott kormányzati megközelítést várt el az állampolgári részvétel és elkötelezettség megteremtéséért.

2011-ben az Európai Bizottság Kommunikációs Hálózatokért, Tartalomért és Technológiáért Felelős Főigazgatósága (DG CONNECT)

²⁹ *Open Government Directive*. Forrás: <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> (letöltés dátuma: 2017. 10. 03.).

megalkotta az EU nyíltadat-stratégiájára épülő – COM (2011)882³⁰ – ePSI-platformot, amely az első, az adatok újrahasznosítását népszerűsítő, uniós szintű nyíltadat-portál. (Ezt követően a legtöbb uniós állam létrehozta saját nyíltadat-portálját, ahol több szempont szerint kereshető, szűrhető az oda feltöltött adatkészlet. Magyarországon ilyen a Kozadat.hu, illetve a Kozadattar.hu.)

2011-ben Obama elnök és hét másik kormányfő megalapította az Open Government Partnership – OGP (Nyílt Kormányzati Együttműködés) nevű szervezetet, amelynek célja a kormányok hozzásegítése a nyitott és elszámolható működéshez egy globális fórumon keresztül. A Nyílt Kormányzati Együttműködés négy pillérre épül fel: átláthatóság, elszámolhatóság, társadalmi részvétel és folyamatos technológiai innováció. Az önkéntes partnerségben részt vevő országok növelik a kormányzati tevékenységgel kapcsolatos információk rendelkezésére állását, támogatják a polgári részvételt, törekednek a legmagasabb szintű szakma integritásra a közigazgatásban, és egyre nagyobb esélyt teremtenek a nyitottságot és elszámolhatóságot lehetővé tevő technológiákhoz. A tagoknak a Nyílt Kormányzati Nyilatkozat támogatásán túl nyilvános cselekvési tervet is készíteniük kell, amely azokat a kötelezettségvállalásokat tartalmazza, amelyek a nyitottság felé vezetik az országot. E szervezet mára 75 taggal bír, akik 2500 kötelezettségvállalással igyekeznek kormányaikat nyitottabbá és elszámolhatóvá tenni.

2013-ban – az első szándéknyilatkozat után négy évvel később – a Fehér Ház kiadta azt a végrehajtási rendeletet, amely a kormányzati információk nyitottságát és gép általi olvashatóságát tekinti alapértelmezettnek.³¹ Azóta számos helyi és központi kezdeményezés

³⁰ Nyílt adatok – az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói. A Bizottság COM(2011) 882 közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Forrás: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-882-HU-F1-1.Pdf> (letöltés dátuma: 2017. 10. 14.).

³¹ *Executive Order. Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information* (2013). The White House, Office of the Press Secretary. Forrás: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government-> (letöltés dátuma: 2017. 10. 03.).

látott napvilágot az Egyesült Államokban, például több nyílt kormányzat – nemzeti cselekvési terv, rendőrségi adatkezdeményezés, adatvezérelt igazságszolgáltatási kezdeményezés, Open Data Innovation Summit (kerekasztal-beszélgetés a versenyszféra és a civilek részvételével) vagy akár a Smart City kezdeményezések nyíltadat-vonatkozásai.

2013 júniusában tízévnnyi jogalkalmazás tükrében módosították a PSI-stratégiát. Így (többek között) az adat-újrahasznosítást a kulturális közadatok körére is kiterjesztették.³² Módosult (egyértelműbb lett) a tagállami jogalkotás határa is.

2013 júliusában a G8 vezetői aláírták a G8 nyílt adatokról szóló kartáját, amely már öt vezérelvet rögzített a nemzetek számára.

2013 októberében az Európai Bizottság (DG Connect) közzétette a közszolgáltatásokra vonatkozó elképzelését, hogy felvázolja a modern és nyitott közszektor hosszú távú elképzelését és ennek megvalósíthatósági lehetőségét.³³ Ebben már egy nyitott és együttműködő, átlátható és részvételen alapuló kormányzati modellt ír le (lásd az 1. számú ábrát). Az elképzelés a közsféra átalakítását a közösségi médiák erősödésével magyarázza, hiszen ebben platformban látja a tömeges diszszemináció, produktivitás és együttműködés lehetőségét.

2013 novemberében hozták nyilvánosságra az EU Adatértéklánc Stratégiáját.³⁴ A stratégia célja egy olyan adat-ökoszisztéma létrehozása, ahol az érdekelt szereplők (tudomány, civil szféra, gazdaság, közigazgatás) működik együtt a gazdasági növekedésért az adatokban rejlő értékek kinyerésével, a döntéshozatali eljárásokba forgatásával.

2014-ben az Európai Bizottság közleménye (*Iránymutatások az ajánlott általános felhasználási szerződésekről, adatkészletekről*

³² Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF> (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

³³ *A Vision for Public Services* (2013): i. m.

³⁴ *Elements of the European Data Economy Strategy*. Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/towards-thriving-data-driven-economy> (letöltés dátuma: 2017. 10. 16.).

és a dokumentumok további felhasználására vonatkozó díjazásról, 2014/C 240/01) az eltérő nemzeti prioritásokat és kategóriákat próbálta egységesíteni, amennyiben öt, a felhasználók által leginkább igényelt szakterületet emelt ki, ahol a közadatok korlátozásmentes megosztását látta szükségszerűnek:³⁵

4. táblázat

Adatkategóriák – a felszabadítás prioritásai

Kategória	Példák az adatkészletekre	Főbb közigazgatási szereplők Magyarországon
1. Térinformaticai adatok	Postai irányítószámok, országos és helyi térképek (kataszteri, topográfiai, tengeri térképek, közigazgatási határok stb.)	Földmérési és Távérzékelési Intézet, Magyar Honvédség, Országos Vízügyi Igazgatóság, MÁV, Magyar Közút Zrt., Nemzeti Közlekedési Hatóság, KSH, OMSZ stb.
2. Föld-megfigyelés és környezet	Világürből származó és helyi adatok (az időjárás, a talaj és a vízminőség nyomon követése, energiafogyasztás, kibocsátási szintek stb.)	Földművelésügyi Minisztérium, Magyar Földtani és Geológiai Intézet, Országos Meteorológiai Szolgálat, Földmérési és Távérzékelési Intézet stb.
3. Közlekedési adatok	Tömegközlekedési menetrendek (minden közlekedési eszközre vonatkozóan) országos, regionális és helyi szinten, közúton folyó munkák, közlekedési információk stb.	Magyar Közút Nzrt., Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt., Útinform, Belügyminisztérium, Magyar Rendőrség stb.
4. Statisztikák	Országos, regionális és helyi statisztikai adatok a legfontosabb demográfiai és gazdasági mutatókkal (GDP, életkor, egészségügy, munkanélküliség, jövedelem, oktatás stb.)	Központi Statisztikai Hivatal, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Nemzeti Bank, Legfőbb Ügyészség stb.
5. Vállalkozások	Vállalati és üzleti nyilvántartások (bejegyzett vállalkozások listája, a vállalkozások tulajdonosaira és vezetőségére vonatkozó adatok, nyilvántartási számok, mérlegek stb.)	Igazságügyi Minisztérium, KSH, Belügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium stb.

Forrás: Iránymutatások az ajánlott általános felhasználási szerződésekről, adatkészletekről és a dokumentumok további felhasználására vonatkozó díjazásról (2014/C 240/01), valamint saját gyűjtés

³⁵ A Bizottság közleménye: Iránymutatások az ajánlott általános felhasználási szerződésekről, adatkészletekről és a dokumentumok további felhasználására vonatkozó díjazásról. 2014/C 240/01. Forrás: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=HU) (letöltés dátuma: 2017. 10. 14.).

Az ezen túlmutató adatokat jelentőségük függvényében, a hatások értékelését követően érdemes közzétenni. A közzététel várható hatásait az innováció és vállalat alapítás, a kormányzat átláthatósága és elszámoltathatósága, valamint a közigazgatás hatékonyságának növelése területén tanácsos vizsgálni. E dokumentum máig érvényes technikai ajánlásokat is megfogalmaz, így például a közzétételre vonatkozóan. A dokumentumokat az eredeti formátum módosítása nélkül, a lehető legnagyobb részletességgel, állandó helyen, számítógéppel olvashatóan és nyílt formátumban, gazdag metaadatokkal adatgyűjteményként, magyarázó dokumentumokkal, visszajelzések után módosítva stb. ajánlja megjelentetni.

2014. július 2-án fogadták el az unió big data stratégiáját [az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága felé címzett, COM(2014)442. számú, *Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé* című közleményt].³⁶ A stratégia konstatálja az adathalmazok forradalmát, az adatkezelési módszerek és eszközök elégtelenségét, valamint az unió Egyesült Államokhoz képest mutatott, lassú reagálását, lemaradását, iparági kapacitásainak hiányát. Megállapítja az adatok gazdasági jelentőségét, így az ezt feldolgozni képes infrastruktúrák eléréséhez cselekvési tervet állít fel.

2015-ben életre hívták az Open Government Chartist (a továbbiakban: nyíltadat-kartát), amelyben a kormányzatok és a szakértők közösen dolgoznak azon, hogy a kormányzatok nyíltadat-kultúrája és gyakorlata fejlődjék. A G8 által elfogadott elvek továbbfejlesztéséből megállapított hat elv (lásd később) köré felépített mérési módszertan már széles, nemzetközi kompromisszumra támaszkodik.

³⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé*. COM/2014/0442 (final). Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0442&from=EN> (letöltés dátuma: 2017. 10. 16.). 2017 végére már több mint 70 ország csatlakozott hozzá. *Open Data Charter: Who We Are*. Forrás: <https://opendatacharter.net/who-we-are/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 16.).

2016-ban indult az Európai Unió ISA2 programja, amely a 2016–2020-as időszak olyan digitális közszolgáltatásait támogatja, amely a közigazgatás, az üzleti szféra és a civilek számára nyújt határokon átnyúló, interoperábilis és ágazatközi megoldásokat.

2017 januárjában az Európai Bizottság közleményt adott ki – COM(2017)555/2 – az európai adatgazdaság megteremtéséről, valamint munkadokumentumot bocsátott ki az adatok szabad áramlásának és az európai adatgazdálkodás új kérdéseinek megtárgyalására. Ezzel nagyjából egy időben nyilvános, online konzultációt indított a PSI-irányelvről és annak módosításairól (a 2013/37/EU irányelv³⁷ felülvizsgálatáról). A konzultáció eredményeként az irányelveket úgy pontosították, hogy a nemzeti szabályozás számára erősebb kapacitást nyújtanak:

- Minden nemzeti dokumentum tartalma (néhány jogszabályi kivételtől eltekintve) újrahaznosítható, az újrafelhasználás feltételei **megkülönböztetéstől mentesek**, a célokat tekintve is **korlátozásmentesek**.
- **A kizárólagos megállapodás tilalma:** állami szervek nem köthetnek kizárólagos megállapodást újrahaznosításra.
- **Az adatszolgáltatási díjak ingyenesen, önköltségen** (vagy közel önköltségen)³⁸ történjenek. A díjak és a díjazás feltételei egyenlők az adatszolgáltatás során. Az adatszolgáltatási díjakat előzetesen közzé kell tenni.
- Az újrafelhasználásra vonatkozó kéréseket **legfeljebb 20 napon** belül kell érdemben elintézni.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0037&from=FR> (letöltés dátuma: 2017. 10. 16.).

³⁸ Az Európai Bíróság precedensértékű ítéletei alapján a számítható nyereség mértéke legfeljebb 8–10% lehet. Hazánk a közadattörvény 15. §-ában legfeljebb 5%-os nyereséghányadot tart megengedettnek.

2017 tavaszán az Európai Bizottság új interoperabilitási keretrendszert jelentett be, amely az európai közszolgáltatások és digitális kezdeményezések összehangolását segíti elő. Az új ajánlások összehangolják a korábbi előzménydokumentumokat, így a PSI-irányelvet (és módosításait), az INSPIRE-irányelvet, az eIDAS-rendelet felülvizsgálatát, valamint az uniós kezdeményezéseket, úgymint az e-kormányzat 2016–2020-as cselekvési tervét, illetve az egységes digitális átjárót.

2017 szeptemberében az Európai Bizottság javaslatot tett a nem személyes adatok szabad áramlására vonatkozóan. E rendelet (a GDPR szabályain túl) biztosítja a nem személyes adatok határokon átnyúló szabad mozgását, a határokon átnyúló hatósági ellenőrzést, a felhőalapú szolgáltatók egyszerűbb kapcsolódását, az adatbiztonsági követelmények jobb érvényesülését.

(Jelenleg az Európai Bizottság egy új kezdeményezést készít elő a nyilvános és államilag finanszírozott adatok hozzáférhetőségéről és újrafelhasználásáról. Az erre vonatkozó norma 2018 tavaszára várható.) Mindezeknek köszönhetően ma a kormányok munkáját többféle módszertani és indikátorrendszer segíti abban, hogy egy egységes, összehasonlítható, kulturális változásokat bátorító szemlélet terjedjen el.

4. ADATPOLITIKA ÉS NYÍLT KORMÁNYZÁS MAGYARORSZÁGON AZ ELMÚLT HÚSZ ÉVBEN

4.1. Központi közigazgatás

Miként az Európai Unió is deklarálta a nyílt kormányzati működés melletti elköteleződését, így annak tagjaként Magyarország is érdekközöséget vállalt e területen. Hazánkban a kifejezetten nyílt kormányzásra vagy adatpolitikára vonatkozó dokumentumok száma alacsony. Bár Magyarországon már 1997-ben felmerült az adatpolitika kérdése, valamint egy adatgazdálkodási munkacsoport is létrejött 1998-ban, azonban ezek eredményei mára már elhalványultak. A 2016-os fehér könyvig az e területekre (gyakran csak közvetetten) vonatkozó jogszabályokból, stratégiákból tudjuk kinyerni a mindenkori kormányzati szándékot.

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvénnyel kötelezővé vált a közszféra valamennyi szervezetének információ-közzétételi feladata a jogszabályban meghatározott módon és tartalommal. E jogszabályt váltotta a 2011. évi CXII. törvény, amely az adatvédelmi aspektus elektronikus információszabadsághoz kapcsolásával egységes jogszabályt hozott létre. Az adatkezelés, az adatközzététel és az adatok megővésének fő szabályai ma ebben a jogszabályban találhatóak. Továbbá itt olvashatjuk a mögöttes hatóság – Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) – jogállását és működését meghatározó szabályokat is.

A nyílt kormányzással összefüggő feladatokat a 2010–2014-es időszakra szóló Digitális Megújulás Cselekvési Tervben,³⁹ illetve

³⁹ Nemzeti Fejlesztési Minisztérium: *Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010–2014*. Forrás: www.kormany.hu/hu/nemzetifejlesztési-miniszterium/data/cms2089529/Digitalis_Megujulas_Cselekvesi_Terv.pdf (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

az annak közigazgatási vonatkozásaival foglalkozó Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programokban fogalmazták meg. A cselekvési terv a nemzeti adatvagyon definiálásán és szerepének meghatározásán túl nem hozott látványos eredményeket. A Magyary Zoltán program azonban már az adatkezelés funkcionalitását, a szakpolitika-alkotásban és a stratégiai tervezésben játszott szerepét hangsúlyozta, és célokat is meghatározott egy megalapozottabb és hatékonyabb közigazgatási, jogalkotási, tervezési és megvalósítási tevékenység érdekében.

2011-től Magyarország Alaptörvénye is rögzítette, hogy hazánk a kiegyensúlyozott, átlátható, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, ahol mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Magyarország 2012-ben csatlakozott a Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP – Open Government Partnership) elnevezésű kezdeményezéshez, így vállalta a nyitott kormányzás megteremtését, a közhatalom átláthatóságát. A nyílt kormányzati elvek gyakorlatba ültetésének végrehajtásához 16 vállalatot tettünk. A vállalatok végrehajtására és monitorozására OGP-akcióterveket fogadott el a kormány.⁴⁰ E vállalatok az alábbi főbb területekre terjedtek ki:

- a költségvetési adatok nyilvánosságának javítása,
- a közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása,
- a köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése,
- a helyi önkormányzati döntéshozatal nyilvánosságának biztosítása,
- különböző módszertani útmutatók kidolgozása, illetőleg fejlesztések megvalósítása az egyes szervezetekkel való kapcsolo-

⁴⁰ 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalatairól szóló akcióterv jóváhagyásáról, valamint 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalatairól szóló második akciótervről.

lattartás, illetőleg a közsféra információihoz való hozzáférés javítása érdekében.

2012 májusában fogadta el és léptette hatályba az Országgyűlés a 2012. évi LXIII. törvényt (a továbbiakban: közadattörvényt), amely a PSI-irányelvek hazai adaptációja.

A 2013-as Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégia⁴¹ a létfontosságú információs infrastruktúra elemeként azonosítja a nemzeti adatvagyon, és előírja annak számbavételét és védelmét.

2013-ban lépett hatályba a 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól (a továbbiakban: interoperabilitási törvény). E jogszabály adta meg a közigazgatási szereplők közötti adatcsere, valamint az adatok nyilvántartásának keretét. (Később az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény inkorporálta az erre vonatkozó rendelkezéseket az eIDAS-rendelet logikájának megfelelően.)

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Infokommunikációs Stratégia általánosan beszél a digitális ökoszisztémáról és annak részeként az e-közigazgatásról. E körben említi az interoperabilitási és digitalizálási feladatokat mint a nyílt kormányzat eszközeit.⁴²

Az Európai Bizottság kérésére a kormány az 1851/2014. (XII. 30.) Korm. határozattal⁴³ fogadta el a *Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól* elnevezésű akcióttervet.⁴⁴

⁴¹ 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=159530.238845 (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

⁴² *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia*. Forrás: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

⁴³ 1851/2014. (XII. 30.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Infokommunikációs Stratégiájának módosításáról és a *Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól* című akciótterv elfogadásáról. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=173500.287559 (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

⁴⁴ *Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól* (2014). Infokommunikációért és Fogyasztóvédelemért Felelős Államtitkárság. Forrás: www.gov.hu

A dokumentum számos intézkedést megfogalmaz a digitális állammal összefüggésben, így többek között az alábbiakat:

- az államigazgatási belső folyamatokat és az e-közigazgatási szolgáltatásokat támogató informatikai adatközpont létrehozását, valamint az ezekhez társuló megoldások fejlesztését [erre erősít rá a kormány az 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozatban az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatok között a Kormányzati Adatközpont (KAK) létrehozásával],
- a területi és az önkormányzati közigazgatás belső és külső folyamatait támogató informatikai fejlesztéseket,
- az infokommunikációs technológiák átjárhatóságával kapcsolatos jogszabályi háttér biztosítását, a széles körben elterjedt szabványok alkalmazására vonatkozó előírások és ajánlások rendszerének kialakítását, az interoperabilitás biztosítását,
- az adatbázisok együttműködésének, átjárhatóságának erősítését, az adattisztítási folyamatok elvégzését, a biztonságos adatcsere lehetőségeinek biztosítását, az adatvédelem további erősítését.

Az (e sorok írásakor is irányadó) 2014–2020-as évekre vonatkozó Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia az interoperabilitási feladatok között az adatbázisok minőségének javítását és együttműködési képességük megteremtését tűzte ki célul. Külön fejlesztési célként azonosítja a nyílt adatok és a közadatok újrahaznosítását, a nagyadathalmazokban (big data) rejlő lehetőségek kiaknázását az ügyfélközpontú és állampolgár-közeli digitális állam kiépítése érdekében.⁴⁵

Magyarország Féligős Önértékelési Jelentését 2016 nyarán fogadta el a kormány. A 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozattal formába ön-

kormany.hu/download/b/f7/30000/Z%C3%B6ldk%C3%B6nyv%20v%C3%A9gleges.pdf (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

⁴⁵ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia*. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

tött, a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásokról szóló második akcióterv a következő (2017-ig terjedő) időszak vállalásait tartalmazza. A nyolc vállalásból csupán három új, a fennmaradó öt abból a tizenhat ajánlásból származik, amelyeket az első akciótervben vállalt a kormány. A számszerűen elégséges vállalások egyike sem volt kifejezetten transzformatív, azaz nem volt átütő hatásuk,⁴⁶ így csupán szimbolikus, döntően a korrupciómegelőzéshez köthető (és más programokban is jelentkező)⁴⁷ vállalásokat tett a kormány.

A Digitális Jólét Programja (2016–2018)⁴⁸ céljai között is szerepelt a közadatok teljes digitális ökoszisztémát érintő újrahasznosítása.

Az OGP-vel összefüggő kezdeti intézkedések 2016-ra kiüresedtek, így e tagság szimbolikussá, tartalom nélküli vált. (Ezt súlyosította az OGP-vállalások teljesítésében közreműködő civil szervezetekkel megromló viszony nemzetközi visszhangja.) Jó eséllyel ennek is tudható be, hogy Magyarország 2016 decemberében kilépett az együttműködésből. (A kilépésre az 1719/2016-os kormányhatározatban szólította fel a miniszterelnök a külügyminisztert.)

2016-ban elkészült a nemzeti adatpolitikáról szóló fehér könyv,⁴⁹ amely az adatpolitika hazai és európai helyzetértékelésével és beavatkozási javaslataival foglalkozik, azonban ezt – e sorok írásáig – további érdemi kormányzati cselekvés nem követte.

Napjainkban elmondható, hogy **Magyarország komoly lemaradásban van** a jogszabályok megalkotása és végrehajtása vonatkozásában

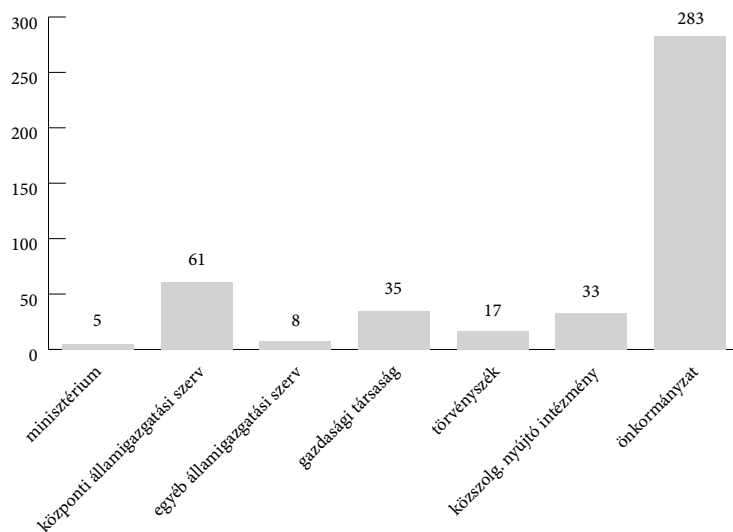
⁴⁶ Az ilyen transzformatív vállalásokat az OGP „csillagos intézkedéseknek” minősíti. Hazánk egy ilyen minősítést sem kapott.

⁴⁷ A 2012-es Korrupció Megelőzési Program intézkedéseivel illeszkedő programok.

⁴⁸ Digitális Jólét Program (2016–2018). 2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról. Forrás: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A15H2012.KOR×hift=fffff4&txreferefer=00000001.TXT (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

⁴⁹ *Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról* (2016). Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete (NHIT).

egyaránt.⁵⁰ A nyílt kormányzást lehetővé tevő jogszabályi kötelezettségeket a hivatalok döntő többsége nem tartja be. A ténylegesen publikált adatok jellemzően egy- és kétszámjegyű közzététel szerint érhetőek el. Ennek köszönhető, hogy Magyarország az Európai Unió országainak utolsó ötödében helyezkedik el a nyílt kormányzás megvalósítása terén, a legtöbb nemzetközi mutató tekintetében.



4. ábra

A Kozadatkero.hu alapján nyilvántartás vezető intézmény

Forrás: Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról (2016): i. m.

⁵⁰ E lemaradása a fejlett, demokratikus országokhoz képest mérhető. Érdekes tendencia, hogy még az oly zárt államok, mint Tajvan is foglalkozik a nyílt kormányzattal – legalább a tudományos ajánlások szintjén –, még ha jelentős fáziskéséssel is. Például: LEE, Ann – LIN CHENG, Xia – ZHUANG, Tingrui (2015): Alapelvek és kapcsolódó politikai kérdések a nyílt kormányzásban. *Public Governance Quarterly*, Vol. 2.

4.2. Önkormányzati igazgatás

Nem csupán a mindennapi gyakorlat mutat rá, hanem számos szakmai (hazai és nemzetközi) szervezet egyre erősebb jelzéseket adott arra nézve, hogy milyen működést nehezítő, fejlesztendő területekkel küzd az önkormányzati szféra. Az EPSIS-t⁵¹ bemutató előadásában Tomasz Jerzyniak⁵² arról beszélt, hogy a huszonkét területet vizsgáló felmérésében Magyarország teljesítményében csupán három megfelelőt látott, tizenkét területet elégtelennek, erősen fejlesztendőnek látott. A kutatás (többek között) hiányosnak látta a széles körű információmegosztást, a szervezeti hatékonyságot, az új vagy innovatív közszolgáltatások jelenlétét, a szolgáltatások elérhetőségét, hozzáférhetőségét. Az OECD⁵³ számos jelentése kiemeli a hatékony vertikális és horizontális együttműködés hiányát a központi és a területi közigazgatási szervek között, ugyanakkor hiányolja az ezekhez szükséges eszköztárakat is, különös tekintettel a megfelelő kommunikációs csatornákra. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)⁵⁴ is prioritásként jelezte a területi államigazgatási intézményrendszer szervezeti megerősítését, az önkormányzatok belső folyamatainak és ügyfélkapcsolatának fejlesztését, a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szervezetrendszer hatékonyabbá tételét, a közszolgáltató szervezetek (önkormányzatok) menedzsmentjének, szolgáltatási minőségének és kapacitásának átfogó

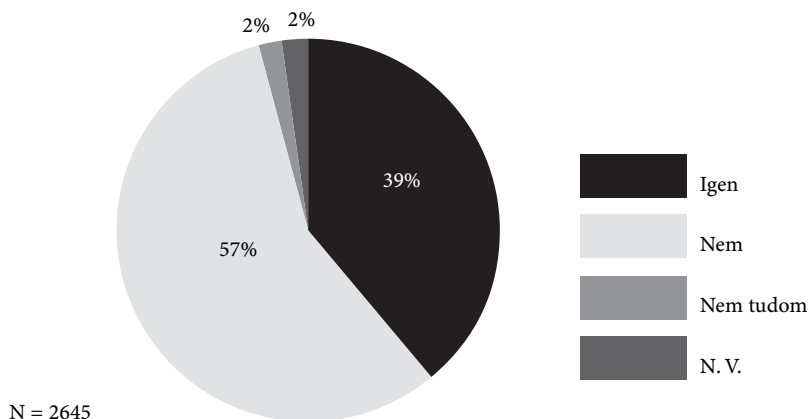
⁵¹ European Public Sector Innovation Scoreboard – az Európai Közsféra Innovációs Eredménytáblája.

⁵² JERZYNIÁK, Tomasz (2013): *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013. A Pilot Exercise*. Forrás: www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2013/ICP/TOS-ICP/JERZYNIÁK.pdf (letöltés dátuma: 2017. 06. 16.).

⁵³ Az OECD számos, témába vágó tanulmánya elérhető itt: *Public governance*. Forrás: www.oecd.org/governance/ (letöltés dátuma: 2017. 06. 14.).

⁵⁴ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_strategia_.pdf (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).

fejlesztését. A Belügyminisztérium 2016–2017-es kutatásai kezdetleges közösségi jelenlétről számoltak be.⁵⁵



5. ábra

A települések közösségi jelenléte

Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások

Miként azt az 5. ábra mutatja, a 2645 válaszadó önkormányzat 39%-a valamilyen közösségi oldalon fent van. Az oldalak követőinek száma 2 és 33 234 fő között van, átlagosan 2536 követővel rendelkeznek. A közösségi jelenlét döntően a Facebookra vonatkozik. A polgármester, a hivatal vagy az önkormányzat elenyésző esetben számolt be Twitter-fiókról (36 említés) vagy Instagram-fiókról (51 említés).

A közösségi weboldalak valódi karakterisztikáját és funkcionalitáit még az azokat használó önkormányzatok is csak elvétve aknázzák ki. A Facebookra mint alternatív, hírközlő, első generációs webhelyre tekint a válaszadók túlnyomó többsége. A közösségi webhelyek lényegét adó tartalommegosztásról 351 önkormányzat tett említést, azonban

⁵⁵ Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15 azonosító számú kiemelt projekt, amely a rendszerváltás óta lefolytatott legnagyobb, az egész országra kiterjedő önkormányzati kutatás.

a vitákról és szavazások kezdeményezéséről még ennél is kevesebb, 100 alatti, azaz 10% alatti említés történt a Facebookot használó települések körében.

Legalább olyan téves feltételezés azt gondolni, hogy eltekinthetünk a hazai közösségi webhasználatról, mint azt feltételezni, hogy minden települési önkormányzat rendelkezik weboldallal. A válaszadók 10%-a nyilatkozott úgy, hogy nem rendelkezik ezzel (266 db említés), de további 16 db nem tudott, illetve 58 db nem akart erre a kérdésre válaszolni. A kérdéskör már csak azért is érzékeny, mert a weboldallal nem rendelkezők több jogszabály esetében mulasztásos törvénysértést követnek el.⁵⁶ Ezek az eredmények is új megvilágításba helyezték az önkormányzati ASP-k szükségességét.

A kvantitatív megközelítés által feltárt hiányosságot csak fokozza a meglévő weboldalak minősége. A weboldalak frissítésére vonatkozó kérdésnél csupán 280 említés (közel 10%) érkezett a napi frissítésre, ennek közel duplája a heti frissítésre, 223 említés a kéthetente, míg 657 említés a havonta történő frissítésre. A válaszadók harmada még ennél is ritkábban frissít. (Ezekben az esetekben az avultság és használhatatlanság borítékolható, de már a havi frissítésnél is megkérdőjelezhető az információk helytállósága.)

Az Infotv. 252 kötelező adata közül még a legjobb önkormányzatok is csak a 70–80%-át teszik közzé a kötelező adatoknak, de a fejletlenebb települések már csupán 20–50%-át.⁵⁷

A kutatások rámutattak arra is, hogy az önkormányzatok gazdasági helyzete nem feltétlenül határozza meg az informatikai eszközparkjukat. Ennek ellenére a tudatos (stratégiai alapú) kommunikációs tevékenység általában a jobb anyagi helyzettel bíró önkormányzatokhoz köthető. **A közösségi terek használata szintén nem az anyagi**

⁵⁶ Az adatok további pontosítása érdekében a teljes önkormányzati körre kiterjedő weblap-elemzés is történt.

⁵⁷ Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15 azonosító számú kiemelt projekt, amely a rendszerváltás óta lefolytatott legnagyobb, az egész országra kiterjedő önkormányzati kutatás.

feltételektől függ. A kutatás szerint **az a meghatározó, hogy az egyes települések milyen távol vannak a központi igazgatási helytől.** Azok a települések rendelkeznek jobb informatikai eszközparkkal, magasabb szintű információkezelési és tudástartalom-megosztási technikákkal és tudatos kommunikációs stratégiával, amelyek valamely központi igazgatási székhelyhez (Budapesthez, megye- és járásszékhelyhez) közelebb helyezkednek el.⁵⁸

⁵⁸ VÁNYI Éva – T. NAGY Judit – BUDAI Balázs (2017): *A települési önkormányzatok néhány sikertényezője*. Kézirat.

5. A NYÍLT KORMÁNYZAT MÉRÉSE

A nyílt kormányzattal kapcsolatos kezdeményezések eredményességének és sikerességének értékelése mérés és összehasonlítás nélkül nehezen elképzelhető. Ezért törekednek a nyílt kormányzatban érdekelt kormányok, civilek, üzleti és tudományos szereplők a minőségi és mennyiségi teljesítményt tükröző, egységes benchmarkok (viszonyítási alapok) kialakítására, hiszen csak ezek képesek objektíven tükrözni a hatásokat és az eredményeket. Bár több nagy nemzetközi módszertan jött létre, az alábbiakban a négy leggyakrabban idézett indikátort mutatjuk be, amelyek megpróbálják integrálni a nagyobb szervezetek ajánlásait.

5.1. Open Data Barometer

Az Open Data Barometer minden évben méri az egyes országok nyíltadat-kartának való megfelelését. A karta a kormányzatok nyitottság iránti elköteleződését és a gyakorlat megváltoztatását hat elv mentén ajánlja végrehajtani:

1. A nyílt adat legyen *alapértelmezett*. Az adatok nyitottsága a létrehozás, felhasználás, csere és harmonizálás során is alapértelmezett, és ez kiterjed a kormányzati, önkormányzati, illetve a számukra létrehozott adatokra egyaránt. Ennek szabályozását és kultúráját is létre kell hozni (jogalkotási és szakpolitikai intézkedésekkel, képzési és tudatosító programokkal és eszközökkel, a kormány, a civil társadalom és a magánszektor képviselőinek bevonásával). Az adatok nyitottságának korlátait is deklarálni kell, hiszen az adatok nyitottsága nem veszélyeztetheti a biztonságra, magánéletre, titoktartásra és szellemi tulajdonra vonatkozó jogokat.

2. A nyílt adat legyen *időszerű és átfogó*. Az adatok akkor jelentenek értéket, ha minőségük megfelelő. A jó minőségű adat azonnal elérhető, friss, megfelelő formátumú, jobb esetben útmutatásokkal és dokumentációval, elemzésekkel és vizualizációval ellátott. Az adatok minőségére vonatkozó felhasználói véleményeket, visszajelzéseket érdemes figyelembe venni a minőség folyamatos javítása érdekében. A frissesség nem zárja ki a történeti másolatok archiválását egészen addig, amíg azok értéket képviselnek.
3. A nyílt adat legyen *hozzáférhető és használható*. Az elérhetőség és hozzáférhetőség egyben az adminisztratív akadálymentesítést is jelenti. A közérdeklődésre számot tartó adatokat lehetőleg egy helyen, korlátozásoktól mentesen, díjmentesen kell közzé tenni.
4. A nyílt adat legyen *összehasonlítható és interoperábilis*. E követelmények földrajzi, időbeli és ágazatok közötti dimenziókra is vonatkoznak a hatékony felhasználás érdekében. Ennek egyik feltételét a szabványos és konzisztens metaadatok jelentik, amely az emberi és gépi olvashatóságot garantálják. A legjobban a nyílt szabványok biztosítják e követelményeket.
5. A nyílt adat a *jobb kormányzást és az állampolgárok bevonását* szolgálja. Az adatok rangsorolásához, nyitottá tételéhez és szabványosításához az ügyfelekkel való konzultáció segítheti a kormányokat. (A konzultáció döntően helyben, települési szinten gyakoribb.)
6. A nyílt adat a *befogadó fejlesztést és az innovációt* szolgálja. A nyitott adatok a kreativitást és innovációt ösztönzik. Azonban az ehhez való hozzáférést a digitális egyenlőtlenség akadályozza. A kormányoknak ezért szerepe van a digitális felzárkóztatásban, az adatkészletek, vizualizációk, alkalmazások és egyéb eszközök fejlesztésében.⁵⁹

⁵⁹ *International Open Data Charter*. Forrás: <https://opendatacharter.net/principles/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 09.). Hasonló elveket fogalmaz meg a Sunlight Alapítvány, a Vivek

A barométer tehát e hat elv elérésének eredményességét vizsgálja. Az értékek a kormányok önértékeléséből, szakértői felmérésekből, a tizenöt országos adatbázis (például földhivatali nyilvántartás, kormányzati költségvetés) mennyiségi és minőségi vizsgálatából, valamint másodlagos adatokból⁶⁰ származnak. Az így kapott adatokat egy háromkomponensű (három alindexet tartalmazó) táblázatban összesítik, majd súlyozzák – miként ezt a táblázat is szemlélteti.

Készenlét (felkészültség) (35%) (Elsődleges és másodlagos adatok)			
Kormányzati politikák (¼)	Kormányzati fellépés (¼)	Vállalkozók és vállalkozások (¼)	Polgárok és civil társadalom (¼)
Végrehajtás (35%) (Adatkészlet-értékelések)			
Elszámolhatósággal összefüggő adatbázisok (½)	Innovációval összefüggő adatbázisok (½)	Társadalompolitikával összefüggő adatbázisok (½)	
Hatások (30%) (Elsődleges adatok)			
Politikai (½)	Gazdasági (½)	Társadalmi (½)	

6. ábra

Az Open Data Barometer struktúrája I.

Forrás: Open Data Barometer (2016). 4th edition; ODB Methodology. <http://opendatabarometer.org/4thedition/methodology/> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.)

A készenléti (felkészültségi) alindex méri

- a kormányzat nyílt adatokkal kapcsolatos politikáját és stratégiáját, a nyitott adatkezeléssel és közzététellel kapcsolatos megközelítést, az infokommunikációs technológia szerepét a kormányzat közpolitikai elképzeléseiben;
- a nyílt kormányzati kezdeményezések finanszírozottságát, a nyílt-adat-kezdeményezések számát, az online szolgáltatások indexét;

Kundra vagy az Egyesült Királyság a közadatokra vonatkozó princípiumok vonatkozásában.

⁶⁰ A World Economic Forum, a Freedom House, az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottsága és a Világbank felmérései alapján.

- a vállalkozások képzettségét, a kormány innovációs kultúrát és versenyképességet támogató cselekvéseit, a vállalatok technológiafelfizvási képességét, az internetfelhasználók számát;
- az információszabadság és az adatvédelmi szabályok meglétét, a politikai és polgári szabadságjogok indexét.

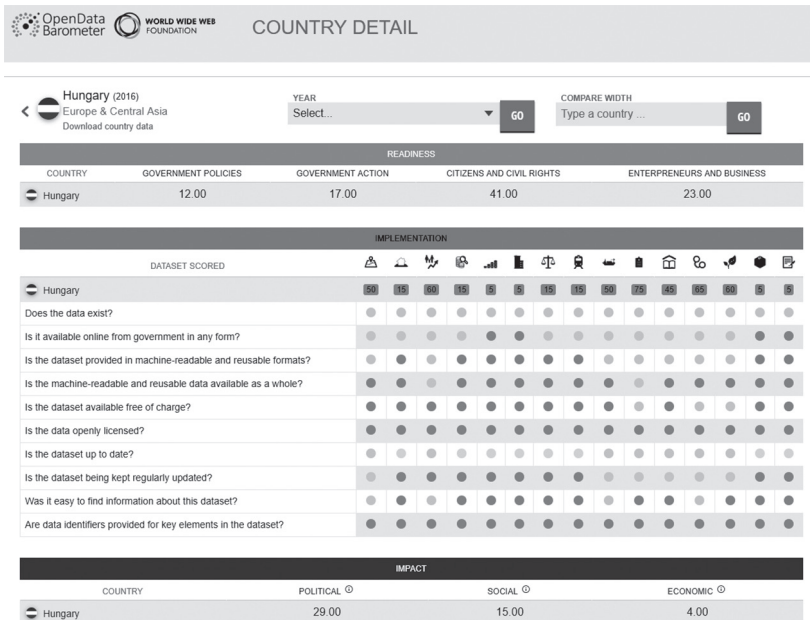
A végrehajtási alindex méri a tizenöt legjelentősebb országos adatbázis nyitottságát tíz ellenőrző kérdésen keresztül. (Például létezik-e az adat, elérhető-e online formában, elérhető-e gépi formátumban, ingyenes-e, naprakész-e stb.)

- Az elszámolhatósággal összefüggő adatkészletek közé soroljuk a földtulajdonadatokat, a jogszabályokat, a nemzeti választási eredményeket, a részletes költségvetést, a kormányzati kiadásokat.
- Az innovációt érintő, a vállalkozók által használt vagy számukra jelentős értékekkel rendelkező adatkészletek közé tartoznak a térképadatok, a tömegközlekedési adatok, a bűnügyi statisztikák, a nemzetközi kereskedelmi adatok, a közbeszerzési adatok.
- A társadalompolitikai adatbázisok a társadalompolitika megvalósításában, kritikájában vagy az azzal való azonosulás során fontos adatkészletek: az egészségügyi, a közoktatási, a környezetstatisztikai, illetve a népességre vonatkozó statisztikai adatkészletek.

A hatásokat mérő alindex a nyíltadat-programok politikai, gazdasági, társadalmi hatásait értékeli szakértői válaszok segítségével egy 10-es skálán.

Az alindexek 35–35–30%-os aránnyal adják ki a végső pontszámot, amely alapján összehasonlíthatóvá és rangsorolhatóvá válnak az egyes országok.⁶¹

⁶¹ *Open Data Barometer* (2016). 4th edition; ODB Methodology. Forrás: <http://opendatabarometer.org/4thedition/methodology/> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).



7. ábra

Az Open Data Barometer struktúrája II.

Forrás: Open Data Barometer. 4th edition. Forrás: http://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=HUN (letöltés dátuma: 2017. 10. 09.)

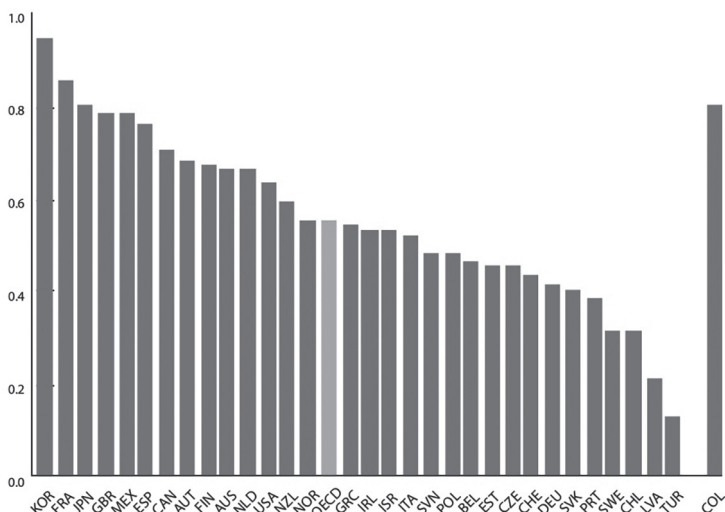
5.2. OECD Open Government Data

A nyílt kormányzat megvalósulásának másik gyakran használt indikátora az OECD OGD-indexe. Az OECD és a G8 OGD-kartájának irányelvein alapuló módszertan arra fókuszál, hogy a közintézmények adatbázisait hogyan használják fel, hogyan használják fel újra, hogyan terjesztik (vagy teszik ingyenesen hozzáférhetővé), azaz hogyan ösztönzik ezen adatok újrahasznosítását, hogy az minél több innovatív vállalkozói és állampolgári szolgáltatást hozzon létre.

A módszertant elsőként az *Úton a Nyílt Kormányzati Adat-információk empirikus elemzése felé* című munkadokumentumban rögzítették.⁶² Az *OURdata* nevű kompozitindex a vizsgált országok közszféra-információnak hozzáférhetőségét (open), használhatóságát (useful) és újrahasznosíthatóságát (re-usable) méri. A kapott eredményeket egy 0 és 1 közötti skálán helyezi el.

OURdata Index: Open, Useful, Reusable Government Data (2017)

Composite index: 0 lowest to 1 highest



Source: OECD Government at a Glance, 2017



8. ábra

Az OECD OURdata indexe (2017)

Forrás: Open Government Data. OECD.org. www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm (letöltés dátuma: 2017. 10. 09.)

⁶² ÜBALDI (2013): i. m.

A vizsgálat az üzleti információkra, nyilvántartásokra, szabadalmi és védjegy-információkra, nyilvános pályázati adatbázisokra, földrajzi információkra, jogi információkra, meteorológiai információkra, társadalmi adatokra és környezetvédelmi információkra fókuszál.

Az OECD módszertani kézikönyve a nyitottságra vonatkozó felmérésben javasolja (az interjúkon és egyéb meglévő empirikus adatfelméréseken túl) az alábbiakat:

- a *tervezési (stratégiai)* dokumentumok vizsgálatát az átláthatóság, a részvétel/elkötelezettség, elszámolhatóság és innováció, a hatékonyság, az együttműködés és a hatékonyság területeire fókuszálva;
- a *végrehajtást* a helyi vagy központi weboldalakon és az offline kezdeményezéseken keresztül;
- a *fenntarthatóságot*: az ökoszisztéma létrejöttét, életképességét, a mögötte húzódó pénzügyi modellt, az ösztönző rendszert stb.;
- a nyitottság bizonyított hatását, gazdasági (mennyiségi) és társadalmi (minőségi) *értékváltozását*.
- Barbara Ubaldi módszertani tanulmányának végén egy analitikai keretet is kapunk a nemzeti nyíltkormányzati adatportálok és kezdeményezések támogatására, amelyben több elemzési dimenzió mentén kapunk támpontokat, így például a stratégiai szemlélettel, kormányzati struktúrával, jogi és politikai környezettel, technikai problémákkal, gazdasági és pénzügyi helyzettel, szervezeti tényezőkkel, kommunikációval és interakcióval kapcsolatos inputokkal és hatásokkal összefüggésben.⁶³

⁶³ UBALDI (2013): *i. m.*

5.3. Global Open Data Index (GODI)

A nyílt adatokat világszinten mérő index civil szempontból értékeli a különféle nyílt adatokat tartalmazó kormányzati adatkészleteket. Az index a következő kérdésekre keresi a választ: Hogyan teszik közzé a kormányok a nyílt adatokat, hogyan javítható mindez? Mi a leginkább és legkevésbé nyitott adatkészlet? Melyeket a legkönnyebb, és melyeket a legnehezebb nyitottá tenni? (Ugyanakkor nem vizsgálja a kontextust, a használatot, a hatást vagy akár az adatminőséget.)

A GODI a jól meghatározott adatkategóriák nyitottságát méri, és egyúttal az adatok összegzésének legalább három jellemzőjét vizsgálja (például ezek szintjét, frissességét, naprakészségét). Az adatkategóriák a civil társadalom számára legfontosabb körből kerülnek ki. A következő kategóriákat vizsgálják:

1. *Költségvetés:* a nyilvánosság tájékozottságát segítő adatok megmutatják, hogy milyen költségeket tervez a kormány, miért és miből finanszírozzák ezeket.
2. *Kiadások:* a nyitott kiadási adatok a közpénzek hatékony és hatásos elköltését, az esetleges korrupciós és visszaélésre okot adó jelenségeket tárják fel.
3. *Közbeszerzés:* a nyílt közbeszerzési adatok lehetővé teszik a versenyszféra igazságosabb versengését, jobb szolgáltatásokat eredményeznek.
4. *Választási eredmények:* a szavazóhelyi szintű adatok az eredmények ellenőrzéséhez, valamint a következő választási mozgósításhoz nyújtanak segítséget.
5. *Cégjegyzék:* az ügyfelek és a vállalkozások számára nyújt értékes adatokat.
6. *Földhivatali nyilvántartás:* a birtokbiztonságot és a földtulajdonok átláthatóságát növelő terület.
7. *Nemzeti térképek:* a térinformatikai adatok számos területhez adnak segítséget, így a vonalas infrastruktúrák tervezéséhez,

a topográfia feltérképezéséhez vagy akár a demográfiai mutatók ábrázolásához.

8. *Adminisztratív határok*: az adminisztratív egységekre vonatkozó adatokat statisztikai kérdések megválaszolásakor használjuk a leggyakrabban (például két régió egzisztenciális fejlődésekor).
9. *Helyszínek*: a nyitott helyadatok egyértelműen jelzik az állami és magánépületek címeit. A címregiszter számos szolgáltatás alapja.
10. *Nemzeti statisztikák*: A gazdasági, demográfiai, társadalmi és környezeti helyzetet tükröző adatok nélkülözhetetlen elemei a döntéstámogatási rendszereknek.
11. *Jogalkotási tervezetek*: a jogalkotás átláthatóságát a tervezetek nyilvánosságra bocsátása garantálja. Fontos kérdés, hogy hogyan változik a javaslat szövege, kik szavaznak ellene? Hol lehet megvitatni a kérdéseket?
12. *Nemzeti jog*: a jogszabályok (és módosításaik) követését, tartását a jogszabályok nyilvánosságra hozatala erősíti. A jogszabályok érvényesülése tehát a minél szélesebb nyitottságon alapul.
13. *A levegő minősége*: a légszennyező anyagok napi átlagos koncentrációjára vonatkozó anyagok adatainak nyitottsága kulcsfontosságú az emberi egészség és a környezet szempontjából.
14. *Vízminőség*: az ivóvízforrások, tavak, folyók, felszín alatti vizek minőségére vonatkozó információ a szolgáltatások nyújtásához és a betegségek kezeléséhez egyaránt fontos.

A fenti tizennégy adatkészlettel kapcsolatban feltett kérdésekkel vizsgálják az adatkészletek nyitottságát, ezt pontozzák. A kérdéseket az Open Definition és az Open Data Charter alapján állították össze. Néhány példa:

- Hol található az adatok?
- Az adatok rendelkezésre állnak az interneten anélkül, hogy regisztrálni vagy kérni kellene az adatokhoz való hozzáférést?

- Elérhető-e az adatok az interneten?
- Ingyen rendelkezésre állnak-e az adatok?
- Mennyire könnyű megtalálni az adatokat?
- Az adatok egyszerre letölthetők?
- Az adatok naprakészek?
- Az adatok nyitottak, és gépileg olvasható formátumban vannak?

Az index sajátossága, hogy négy kategóriára osztja az egyes adatkészletek értékelését: csupán a 100%-os érték esetében beszélnek valóban *nyílt adatokról*. Az alacsonyabb értékek esetében *publikus adatokról* beszélünk. Az index megkülönböztet még *hozzáférés-vezérelt adatokat*, ahol a szolgáltató szabályozza az adatokhoz való hozzáférés személyi, időbeli, tárgyi és modális körét. 0%-os értéknél azonban *adathiányosságról* beszélünk.

Az index közzététele után az alapítvány felszólítja az érintett kormányokat és a civil társadalmakat, hogy adjanak visszajelzést az értékeléssel kapcsolatban. Az egy hónapig nyitva álló párbeszéd után teszik közzé a véglegesnek szánt, felülvizsgált adatokat.⁶⁴

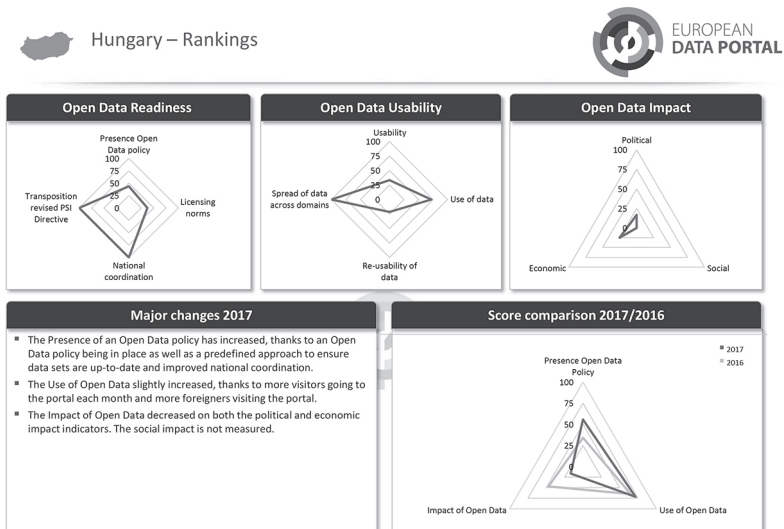
5.4. Az EU nyíltadatértétségi mérése

Az Európai Unió 2015 óta évente méri tagországai, valamint Lichtenstein, Svájc és Norvégia nyíltadat-politikáját. A mérés három fő indikátorból áll:

1. a nyílt adatok elérhetőségének elvi keretei és hatása: adatkezelési politika és annak nemzeti koordinációja, a PSI-irányelv átültetése, engedélyezési normák, adatfelhasználási lehetőségek, a nyílt adatok politikai, gazdasági és társadalmi hatása;

⁶⁴ *Tracking the State of Open Government Data*. Forrás: <https://index.okfn.org/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 09.).

2. a nyílt adatok elérhetősége a gyakorlatban: használhatóság, az adatok újbóli felhasználhatósága, az adatok terjesztése az egyes területek között;
3. a közadatkereső portálok fejlettsége: alkalmazásprogramozási felület (API) elérhetősége, fájlformátum szerinti keresés, tömbösített adatletöltés lehetősége, visszajelzés lehetősége stb.



9. ábra

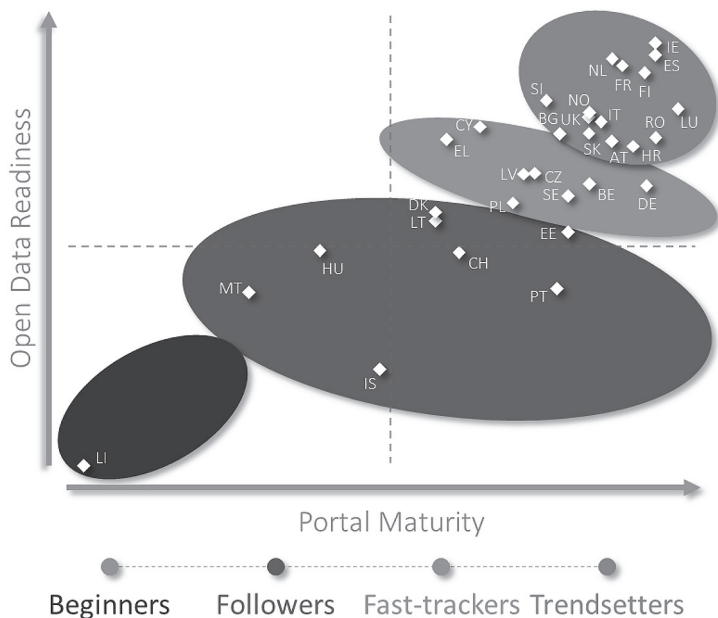
Az Európai Unió országjelentése (nyíltadat-érettségi mérés): Magyarország I.

Forrás: Hungarian Overview. European Data Portal. www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_hungary_2017.pdf (letöltés dátuma: 2018. 04. 07.)

A mutatók mögött húzódó kérdéseknél a legmagasabb adható értékhez képest százalékos arányban határozzák meg a válaszokra adható pontok mennyiségét. Az eredmény alapján az országokat négy kategóriába osztják (lásd: 10. ábra).

- a legalacsonyabb pontszámokat szerzők, azaz a „kezdők” (például Lichtenstein, Málta, Litvánia),

- a „követők” (például Magyarország, Csehország, Lengyelország),
- a gyors „felzárkózók” (például Szlovákia, Norvégia, Észtország),
- végül a legmagasabb pontszámot szerzők, tehát az „iránymutatók” (például Finnország, Ausztria, Egyesült Királyság).⁶⁵



10. ábra

Az Európai Unió országjelentése (nyíltadat-érettségi mérés): Magyarország II.

Forrás: CARRARA, Wendy – RADU, Cosmina – VOLLERS, Heleen (2017): *Open Data Maturity in Europe 2017*. European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology

⁶⁵ *Open Data in Europe*. Forrás: www.europeandataportal.eu/en/dashboard#tab-detailed (letöltés dátuma: 2017. 10. 22.). A 2016-os jelentés az EU-val szembenő tendenciákat jelez Magyarország esetén.

5.5. Egyéb indexek

Számos kormányzati teljesítményt vizsgáló index alindexei között is található nyitott kormányzatra vagy annak részére utaló indikátorok. Ezek közül említésre érdemesek az alábbiak:

- WGI – *Worldwide Governance Indicators*: elszámolhatósággal és a korrupció ellenőrzésével összefüggő mutatói vannak.
- EFI – *Economic Freedom Index*: korrupcióval összefüggő mutatója van.
- CPI – *Corruption Perceptions Index*: kifejezetten korrupciós index.
- PERF – *Performance of Governance*: átláthatóság- és integritás-alindexe a kormányzás nyíltságával foglalkozik.
- InCiSE – *The International Civil Service Effectiveness Index*: inkluzivitást, integritást, kormányzati nyitottságot is vizsgál.
- G@G – *Government at a Glance*: a kormányzás átláthatósága többek között az információszabadságot biztosító jogszabályokra és az információközlés proaktivitására fókuszál.
- OBS – *Open Budget Survey*: a költségvetési átláthatóság alapján következtet az államműködés transzparenciájára.
- DESI – *Digital Economy and Society Index*: egyéb tényezők mellett a közszolgáltatások fejlettségi szintjét, valamint a kormány nyílt forráskód melletti elkötelezettségét méri.⁶⁶

A bemutatott indexek eltérő pozíciókat mutatnak egy-egy nemzet vonatkozásában. **Ennek módszertani (tartalmi hangsúlyokban rejlő) okai vannak.** Azonban valamennyi alkalmas az elmozdulások irányának és ütemének ábrázolására. A közadatokkal való bánásmód gyors hatásokat eredményez, de – az indexeknek hála – nagyon gyors visszacsatolást is lehetővé tesz.

⁶⁶ Az indexekről bővebben lásd: BUDAI Balázs (2017): *A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

A legtöbb kormányzat egyelőre az **átláthatóság** és a **részvétel** formáit igyekszik szélesíteni. Bár látunk példákat az együttműködésre, ezek még niche-megoldásoknak számítanak: a jó megoldások inkább kivételnek számítanak, mint főszabálynak.⁶⁷ És bár elvben a legtöbb kormányzat elkötelezett a nyitott működés iránt, számos (jelen fejezetben nem tárgyalt) kihívás lassítja a célok elérését. Nem csupán az adatvédelmi és adatbiztonsági vonatkozások sorolhatók ide, hanem az adatminőségi, ebből fakadóan szolgáltatásminőségi kérdések, megbízhatósági kérdések, végül az adatmennyiségi (big data-ra vonatkozó) kérdések is.

⁶⁷ A 2016-os felmérésben 115 országot vizsgáltak. Az országokonként vizsgált 15 adatbázis a vizsgált országok 97%-ában létezett, azonban csak 71%-ukat publikálták, és csupán 7%-uk volt valóban nyitott. Az elemzett adatok 74%-a volt naprakész, azaz mintegy negyedük elavult, korlátozott értéket képviselő adatbázis volt. A felmérés adatbázisainak 73%-át viszonylag könnyen meg lehetett találni, azonban az adatkészletek 10%-a nem volt térítésmentes. Az elemzett adatállományok egynegyede rendelkezett nyílt licensszel. Az adatbázisok 53%-a volt gépileg olvasható és újrafelhasználható formátumú, azonban ezen adatok csupán 24%-a volt egyszerre letölthető. A nyílt adatok a kormányzat hatékonyságát minimálisan támogatták. Az adható 10-es értékből az országok átlagosan 1,2-es értéket kaptak. A nyílt adatok vonatkozásában a kormányzati kapcsolatok a civil társadalommal korlátozottak: 10-es skálán átlagosan 4,23-as értéket adnak. A marginalizálódott csoportokat a kormányok mindössze 6%-a vonja be, míg az innováció szempontjából fontos alapadatok (például térképadatok, tömegközlekedési menetrendek) az esetek 8%-ában voltak valóban nyitottak. *Open Data Barometer: Global Data*. Forrás: <http://opendatabarometer.org/4thedition/report/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 08.).

6. KIHÍVÁSOK

A nyílt kormányzat elérése felé vezető úton számos kihívással szembesülünk. A teljesség igénye nélkül álljon itt néhány a legjellemzőbbek közül:

1. Miből és ki finanszírozza az adatok közzétételét, az ehhez szükséges kapacitások kialakítását?
2. Hogyan fokozható az állampolgári bevonás, részvétel? (És hogyan tartható fenn az állampolgári figyelem, érdeklődés?)
3. Hogyan alakítható át a részvétel együttműködéssé?⁶⁸
4. Hogyan menedzselhető a nyílt kormányzat kialakításával együtt járó kulturális és magatartásbeli szemléletváltás a kormányzat és a többi aktor részéről?
5. Hogyan bontható le a ragaszkodás az autoritáshoz, a szakértelem megkötéséhez, a hatalmi struktúrákhoz, a kockázatkerüléshez?
6. Hogyan elemezzük a kollektív tudásból származó adatokat a megfelelő politikai döntéshozatal elérése érdekében?
7. Hogyan tudunk adatokat, információkat tisztítani, kiemelve a minőségi információt az adattömegeből? Ki ellenőrzi az adatok pontosságát, naprakészségét, használhatóságát és hasznosságát és milyen alapon?
8. Hogyan alkalmazzuk megfelelően a közösségi oldalakat?
9. Hogyan integráljunk különböző forrásból (beleértve a közösségi oldalakat) származó adatokat úgy, hogy a személyiségi jogokat (privacy) ne sértsük?

⁶⁸ Kapcsolódó kérdésként itt is megjelenik ennek finanszírozási háttere, hiszen az e-részvétel olykor jelentős többletköltséget is okozhat, ha a lakosság technológiai felkészültségének és IKT-infrastruktúrájának javítására gondolunk. (A technológiai kompetenciák mellett gyakran szükséges a politikai és társadalmi kompetenciák erősítése is a részvétel, majd az együttműködés eléréséhez.)

10. Hogyan moderáljuk a nyilvános felületeket, hogy a témák az eredeti kerékvágásban maradjanak, ugyanakkor ne sérüljön a hozzászólók autonómiája?
11. Hogyan oldható meg a nyitott és autonóm természetű közösségi terek kormányzati adatoknak megfelelő adatvédelmi és információbiztonsági követelményeinek teljesítése?
12. Mindezen kérdések jogi kereteit hogyan (milyen formában és tartalommal) alkossuk meg?

E kérdések megválaszolása foglalkoztatja a nyílt kormányzat kutatóit napjainkban. Furcsa jellemzője napjaink tudományának, hogy a megtalált válaszok szinte azonnal jelentkeznek valamely iránymutató ország jó megoldásában.

KÉRDÉSEK, FELADATOK

- Mit értünk nyílt kormányzás alatt?
- Melyek a nyílt kormányzás főbb összetevői?
- Mit értünk átláthatóság alatt?
- Mit értünk nyitott döntési mechanizmusok, részvétel alatt?
- Mi az együttműködés tartalma a nyílt kormányzásban?
- Mit értünk nyílt eszközökön és szolgáltatásokon?
- Mit értünk információszabadság alatt?
- Miért szükséges az adatpolitika?
- Milyen közadat-újrahasznosítási típusokat különböztetünk meg?
- Milyen adat-újrahasznosítási szinteket különböztetünk meg?
- Milyen tevékenység révén lesz egy adatból szolgáltatás?
- Milyen nyílt kormányzati érettségi modelleket ismer?
- Mutassa be a legfontosabb nemzetközi nyílt kormányzati kezdeményezéseket!
- Mutassa be a legfontosabb hazai nyílt kormányzati kezdeményezéseket!
- Értékelje Magyarország önkormányzatainak helyzetét a nyílt kormányzás kiépítése szempontjából!
- Mutassa be az Open Data Barometer hat elvét és mérési módszerét!
- Hogyan működik az OECD OGD mérési módszertana?
- Milyen módszertan szerint működik a GODI?
- Ismertesse a nyílt kormányzás bevezetésével összefüggő legnagyobb kihívásokat napjainkban!

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A *Vision for Public Services* (2013). European Commission. Forrás: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/vision-public-services> (letöltés dátuma: 2017. 10. 04.).
- Az *önkormányzatok szolgálatában*. Forrás: <https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/node/13> (letöltés dátuma: 2017. 12. 10.).
- BALOGH Zsolt György – BUDAI Balázs (2017): *Az elektronikus-önkormányzati modernizáció fejlesztéspolitikai alapjai*. Budapest, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem.
- BERNERS-LEE, Tim: *5-star Open Data plan*. Forrás: <http://5stardata.info/en/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).
- BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete. 2.*, átdolgozott kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUDAI Balázs (2017): *A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten* (2017). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- CARRARA, Wendy – RADU, Cosmina – VOLLERS, Heleen (2017): *Open Data Maturity in Europe 2017*. European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology.
- CHUN, Soon Ae – SHULMAN, Stuart – SANDOVAL, Rodrigo – HOVY, Eduard (2010): Government 2.0. Making Connections Between Citizens, Data and Government. *Information Polity*, Vol. 15. No. 1–2. Forrás: www.researchgate.net/publication/262211389_Government_20_Making_Connections_Between_Citizens_Data_and_Government (letöltés dátuma: 2017. 10. 29.).
- CUTHBERTSON, Anthony – PALUMBO, Daniele (2017): *How Long Until Facebook Takes over the World?* Forrás: www.newsweek.com/facebook-users-prediction-world-growth-billion-india-mark-zuckerberg-595226 (letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).
- DI MAIO, Andrea (2010): *Gartner Open Government Maturity Model*. Forrás: www.gartner.com/doc/1390447/gartner-open-government-maturity-model (letöltés dátuma: 2017. 09. 22.).

- DI MAIO, Andrea (2011): *Open Government. The Reality Behind the Myth*. Forrás: http://cached.forges.forumpa.it/assets/Speeches/5018/k16_dimαιο_andrea.pdf (letöltés dátuma: 2017. 09. 22.).
- Digital Broadband Content. Public Sector Information and Content* (2006). Paris, OECD Publishing.
- Digital Government Pathways to Delivering Public Services for the Future* (2014). Forrás: www.accenture.com/us-en/insight-digital-government-pathways-delivering-public-services-future (letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).
- Elements of the European Data Economy Strategy*. Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/towards-thriving-data-driven-economy> (letöltés dátuma: 2017. 10. 16.).
- Executive Order. Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information* (2013). The White House, Office of the Press Secretary. Forrás: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government-> (letöltés dátuma: 2017. 10. 03.).
- FATH-ALLAH, Abdoullah – CHEIKHI, Laila – AL-QUTAISH, Rafa E. – IDRI, Ali (2014): E-government Maturity Models. A Comparative Study. *International Journal of Software Engineering & Applications (IJSEA)*, Vol. 5. No. 3. 71–91.
- Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról* (2016). Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete (NHIT).
- GODA Szilárd (2011): Nyílt adat és nyílt kormányzat. *Információs Társadalom*, 11. évf. 1–4. sz. 181–187.
- Government at a Glance 2013* (2013). OECD Publishing. Forrás: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- Government at a Glance 2017* (2017). Forrás: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).
- Hungarian Overview*. European Data Portal. Forrás: www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_hungary.pdf (letöltés dátuma: 2017. 11. 23.).
- International Open Data Charter*. Forrás: <https://opendatacharter.net/principles/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 09.).

- Internet Live Stats: Internet Users*. Forrás: www.internetlivestats.com/internet-users/ (letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).
- JERZYNIAK, Tomasz (2013): *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013. A Pilot Exercise*. Forrás: www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2013/ICP/TOS-ICP/JERZYNIAK.pdf (letöltés dátuma: 2017. 06. 16.).
- JORQUERA, David (2010): *COCKPIT-Project*. Forrás: <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/case/cockpit-project> (letöltés dátuma: 2016. 07. 01.).
- KARAKIZA, Maria (2015): *The Impact of Social Media in the Public Sector. Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 175. February, 384–392.
- Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Közigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).
- Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia*. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).
- LEE, Gwanhoo – KWAK, Young Hoon (2012): *An Open Government Maturity Model for Social Media-Based Public Engagement. Government Information Quarterly*, Vol. 29. No. 4. 492–503. Forrás: www.researchgate.net/publication/257244350_An_Open_Government_Maturity_Model_for_Social_Media-Based_Public_Engagement (letöltés dátuma: 2017. 07. 01.).
- LEE, Jae-Nam – HAM, Juyeon – CHOI, Byounggu (2016): *Effect of Government Data Openness on a Knowledge-based Economy. Procedia Computer Science*, Vol. 91. 158–167.
- MANOR, Ilan (2017): *The Social Media Scare*. Forrás: <https://digdipblog.com/2017/11/24/the-social-media-scare/> (letöltés dátuma: 2017. 11. 25.).
- MCBRIDE, Keegan – AAVIK, Gerli – KALVET, Tarmo – KRIMMER, Robert (2017): *Co-creating an Open Government Data Driven Public Service. The Case of Chicago’s Food Inspection Forecasting Model*. Forrás: www.researchgate.net/publication/319165737_Co-creating_an_Open_Government_Data_Driven_Public_Service_The_Case_of_Chicago%27s_Food_Inspection_Forecasting_Model (letöltés dátuma: 2017. 10. 22.).

Nemzeti Fejlesztési Minisztérium: *Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010–2014.*

Forrás: www.kormany.hu/hu/nemzetifejlesztési-miniszterium/data/cms2089529/Digitalis_Megujulas_Cselekvesi_Terv.pdf (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

Nemzeti Infokommunikációs Stratégia. Forrás: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

O'REILLY, Tim (2010): *Government as a Platform.* In Lathrop, Daniel – Ruma, Laurel eds.: *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice.* O'Reilly Media.

Open Data Barometer (2016). 4th edition; ODB Methodology. Forrás: <http://opendatabarometer.org/4thedition/methodology/> (letöltés dátuma: 2018. 06. 04.).

Open Data Barometer. 4th edition. Forrás: http://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=HUN (letöltés dátuma: 2017. 10. 09.).

Open Data Barometer: Global Data. Forrás: <http://opendatabarometer.org/4thedition/report/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 08.).

Open Data Charter: Who We Are. Forrás: <https://opendatacharter.net/who-we-are/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 16.).

Open Data in Europe. Forrás: www.europeandataportal.eu/en/dashboard#tab-detailed (letöltés dátuma: 2017. 10. 22.).

Open Government Data. OECD.org. Forrás: www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm (letöltés dátuma: 2017. 10. 09.).

Open Government Data. Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives (2013). *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22. Paris, OECD Publishing.

Open Government Directive. Forrás: <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> (letöltés dátuma: 2017. 10. 03.).

PEREIRA, Gabriela Viale – VIRKAR, Shefali – ALBRECHT, Valerie – PARYCEK, Peter (2017): *Volkswirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche. Potentiale von Open Data. Report on the Impacts of Open Data V2.* Forrás: www.data.gv.at/katalog/dataset/ff51457a-2c9f-4553-b5f0-ea10a0c71119/resource/cf99ede9-fa36-4fc4-

9075-404d7215696f/download/171031ogdimfactsberichta4.pdf (letöltés dátuma: 2017. 11. 28.).

Public governance. Forrás: www.oecd.org/governance/ (letöltés dátuma: 2017. 06. 14.).

SIKNÉ LÁNYI Cecília – FORRAI Sándor – CZANK Nóra – HAJGATÓ Ágnes (2008): Hogyan lesznek akadálymentesek a weblapok? *Tudományos és Műszaki Tájékoztató*, 55. évf. 8. sz. 368–384.

Tracking the State of Open Government Data. Forrás: <https://index.okfn.org/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 09.).

TSERPES, Konstantinos – JACOVI, Michal – GARDNER, Michael – TRIANTAFILLOU, Anna – COHEN, Benjamin (2010): *+Spaces. Intelligent Virtual Spaces for eGovernment*. Forrás: <http://ieeexplore.ieee.org/document/5673759/> (letöltés dátuma: 2016. 07. 01.).

UBALDI, Barbara (2013): *Open Government Data. Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 22. Paris, OECD Publishing.

VÁNYI Éva – T. NAGY Judit – BUDAI Balázs (2017): *A települési önkormányzatok néhány sikertényezője*. Kézirat.

Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól (2014). Infokommunikációért és Fogyasztóvédelemért Felelős Államtitkárság. Forrás: www.kormany.hu/download/b/f7/30000/Z%C3%B6ldk%C3%B6nyv%20v%C3%A9gleges.pdf (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

Jogi hivatkozások jegyzéke

A Bizottság COM(2011) 882 közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-882-HU-F1-1.Pdf> (letöltés dátuma: 2017. 10. 14.).

A Kormány 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozata az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról

- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0037&from=FR> (letöltés dátuma: 2017. 10. 16.).
- Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúrának (INSPIRE) a kialakításáról szóló, 2007/2/EK irányelve. Forrás: <https://inspire.ec.europa.eu/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).
- COM/2014/0442 (final): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé*. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0442&from=EN> (letöltés dátuma: 2017. 10. 16.).
- COM/2016/0179 (final): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU: eGovernment Action Plan 2016–2020. Accelerating the Digital Transformation of Government. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179> (letöltés dátuma: 2016. 05. 10.).
- 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról
- 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=159530.238845 (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).
- 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervéről
- 1851/2014. (XII. 30.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Infokommunikációs Stratégiájának módosításáról és a *Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól* című akcióterv elfogadásáról. Forrás:

http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=173500.287559 (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról

2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról. Forrás: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A15H2012.KOR×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT (letöltés dátuma: 2017. 10. 19.).

2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól

2014/C 240/01: A Bizottság közleménye: Iránymutatások az ajánlott általános felhasználási szerződésekről, adatkészletekről és a dokumentumok további felhasználására vonatkozó díjazásról. Forrás: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=HU) (letöltés dátuma: 2017. 10. 14.).

2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól

VII. A TUDÁSKORMÁNYZÁS

1. TUDÁSKORMÁNYZÁS: A FOGALOM TARTALMA NAPJAINKBAN

Az információs társadalom (más néven tudásalapú társadalom) bármely aktora számára megkerülhetetlen, hogy a saját szervezetével összefüggésben felmerülő (vele kapcsolatban vagy nála keletkező) információkkal érdemben foglalkozzon. A racionális döntés nélkülözhetetlen feltétele a döntés környezetének minél alaposabb ismerete, így a vonatkozó információk begyűjtése is. **Minél integráltabban és automatikusabban jelennek meg ezek az információk a szervezet döntési folyamataiban, annál inkább beszélünk „okos” vagy tudásalapú szervezetről.** Minél több felhasználható tudás keletkezik egy szervezetnél, és e tudást minél jobban, minél rutinszerűbben alkalmazzák, bővítik, fejlesztik, oszttják meg, annál inkább beszélhetünk **tudásmenedzsmentről.**

A szervezeti szintű tudásmenedzsmentet azonban a digitális ökoszisztéma eggyel magasabb absztrakciós szintre helyezte, ezért **a tudáskormányzás a tudásmenedzsment kormányzati (önkormányzati) szintre emelt gyakorlata.** A tudáskormányzás tehát a tudásmenedzsment egyfajta „metaszintje”, magas szintű, holisztikus tervezési és irányítási megközelítésmód.¹ Bár a tudáskormányzás fogalmát szervezeti szinten is használják, gyakoribb egy magasabb, (makro)szinten történő értelmezése. Tehát ez olyan kormányzati/önkormányzati munka, ahol a tudás előállítását, kezelését, befolyásolását, hasznosítását, ezek támogató struktúráját, működési mechanizmusait és kultúráját a működés rendszerébe építik, fejlesztik.

¹ Z. KARVALICS László (2009): Információ- és tudásszolgáltatások: honnan hová? In HETESI Erzsébet – MAJÓ Zoltán – LUKOVICS Miklós szerk.: *Szolgáltatások világa*. Szeged, JATEPress Kiadó. 143–156.

A tudáskormányzás azonban lényegesen több, mint kormányzati szintű tudásmenedzsment. Ha e kormányzási technológiában a tudást előállító társadalmi aktorok közötti együttműködések számosak, és infrastruktúráik intézményesültek, tehát az aktorok érdemben együttműködnek, tudást cserélnek, megértik egymást, akkor ebben a hálózati mechanizmusban jön létre a kooperatív és kollaboratív értékkeremtés. Ezt számos ponton tetten érhetjük: közösségi finanszírozásban (crowdfunding), közösségi feladatátvállalásban (crowdsourcing), közösségi fejlesztésben (például GitHub) és más közösségi kezdeményezésekben, cselekvésekben. Ezekben közös elemként a közösség és gépei erőforrásainak (tudástőke, kapcsolati tőke, pénz, fizikai erőforrások stb.) infokommunikációs hálózati összeszerzése (automata vagy félautomata önszervezése) jelenik meg. Ezek nyomán a felhasználó azt érzi, hogy „megszólítják” őt, „érintettebb”, így a döntéshozatali mechanizmusok is hálózati támogatottságúvá válhatnak. (Erre persze új, elfogadható döntési mechanizmusokat is kell kidolgozni.)

A tudáskormányzás egyre mélyülő fogalma tehát napjainkban két fő tényezőcsoportból áll: egyrészt a tudásmenedzsment kormányzati szintre emelt gyakorlatából, másrészt a digitális ökoszisztéma infokommunikációs infrastruktúrájának együttműködő használatából. Miután ez utóbbiakkal a nyílt kormányzatról szóló részben (nyitott döntési mechanizmusok, részvétel, együttműködés), a digitális ökoszisztémával foglalkozó bevezető fejezetben, valamint a technológiai kihívásokat (BI/big data, blockchain) elemző részben már foglalkoztunk, ezért jelen fejezetben a tudásmenedzsment azon jellegzetességeire világítunk rá, amelyek a tudáskormányzás módszertani alapjához szükségesek.

2. TUDÁSHÁLÓZATOK, TUDÁSTEREK, TUDÁSKÖZÖSSÉGEK: TUDÁSKEZELŐ STRUKTÚRÁK A KÖZIGAZGATÁS SZOLGÁLATÁBAN

2.1. Tudástípusok és menedzselésük

A közigazgatás jellegéből és funkcióiból fakadóan főként **adat-, információs és tudástárakkal** foglalkozik. Tevékenységük outputja is többnyire információ és tudás formájában kerül nyilvánosságra. (Ebben a modellben a közigazgatás nem csupán használója, de tulajdonosa is ezeknek az adatoknak és információknak.)

Az elektronikus közigazgatásban jelen lévő tudástípusok és -hordozók tipizálását, kezelésük fontosságát hangsúlyozza Trautmüller és Wimmer. Munkájukban az elemzéshez egy hármas nézőpont alkalmazását javasolják:²

1. a már létező adat-, információs és tudástárak fizikai megvalósulása és a bennük tárolt információk (személyi adatok, gazdasági adatok, cégalapok, földrajzi adatok nyilvántartásai; jogi adatbázisok, törvénytárak; kontrolling és vezetési információk),
2. a kormányzati alaptevékenységek (stratégiai, politikaformáló tevékenység; szabályozási és irányítási tevékenység; végrehajtó tevékenység), illetve

² TRAUTMÜLLER, Roland – WIMMER, Maria A. (2003): *Knowledge Management for Government. Enhancing the Quality of Public Service*. Expanding Public Space for the Development of the Knowledge Society. Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting on Knowledge Systems for Development (4–5 September 2003). New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management. 128–163. Idézi GÉRÓ Katalin (2004): Tudásmenedzsment a közigazgatási munkában. *Információs Társadalom*, 4. évf. 2. sz. 60–78.

3. a közigazgatás saját tevékenységén belüli tudástartalmak (például szabályozási tevékenység; állampolgári jogok és érdekek védelme; saját működési adatok; egyes intézkedések hatása stb.).

A közigazgatásban is egyre jobban felértékelődik az oktatás és képzés, látják (méri) a tudást, azonban **keveset tesznek a tudás kezeléséért**. Tudják, hogy a közigazgatás megújításához, versenyképességéhez folyamatos (rendszeres) **képzésre, továbbképzésre van szükség,**³ azonban nem elég megszerezni a tudást, meg is kell azt tartani, rendszerezni kell, megosztani másokkal, és kombináció révén **új tudást kell létrehozni**. A közigazgatási tudástárak jelentősége azért is nőtt az elmúlt években, mert míg a csupán információközlő (*első szintű*) szolgáltatások nem követelték meg a szervezetek átalakítását, addig a magasabb szintű szolgáltatások már komolyabb szervezeti átalakítást, újabb folyamatdefiníciókat és többszereplős folyamatmodelleket feltételeznek, amelyek gyakorlati bevezetéséhez nagyon jól jönnek más szervezetek tapasztalatai, javaslatai.

Minél nagyobb egy szervezet, annál több információt állít elő. Ezek eredeti formájukban általában strukturálatlanok, rendezetlen információhalmazként tűnnek fel előttünk. Első közelítésben **a tudásmenedzsment lényege, hogy ebből az információ- és ismerethalmazból pontosan azokat az elemeket működtetjük** (az igényeinknek megfelelő formában), **amelyek döntéseink támogatásához a leginkább szükségesek. A cél az, hogy a szervezeti szellemi tőke fokozatosan növekedjen.** Ezek a szervezési szempontok informatikai megoldásokkal párosulnak, és a kereső, rendszerező, archiváló, work-flow stb. rendszerek közreműködésével tudásmenedzsment-rendszereket alkotnak. Azonban a tudásmenedzsment eredendően nem informatikai probléma, így nem csak informatikai eszközökkel valósul meg.

³ Élethosszig tartó tanulás (lifelong learning concept), amelyet az 1995-ös fehér könyv is megfogalmazott és érvényben tart.

A legfontosabb az, hogy a tudásmegosztás és -átadás kultúráját el kell terjeszteni a szervezeti kultúrán belül, és ez a nehezebb feladat.

Az intellektuális (tudás) tőke egy szervezet szempontjából három részre osztható:

1. *Humán (alkalmazotti) tudástőke*: az az ismeret, amelyet a dolgozók „kölcsonadnak” a vállalatnak, amikor ott dolgoznak. Munkájuk során hasznosítják az iskolarendszerben és a korábbi munkahelyeken megszerzett tudást, és jelen szervezetnél kamatoztatják.
2. *Strukturális tudástőke*: dolgozóktól független tőkejavak, például módszertanok, ügymenetmodellek, K+F (kutatás-fejlesztési) anyagok stb.
3. *Ügyfél- (piaci) tudástőke*: olyan ismeretek, amelyeket a szervezet működése során halmoz fel az őt körülvevő környezetről, intézményekről, partnerekről, ügyfelekről stb.

Az intellektuális tőke fogalmának tisztázása után látható, hogy a strukturális tudástőke menedzselése a legkevésbé problematikus. A nehézségi sorrendben ezt az ügyfél, avagy piaci tudástőke követi, de a legtöbb gondot az alkalmazotti tudástőkével való gazdálkodás jelenti. Nehezen megfogható, hogy hogyan lehet hasznosítani azt a tudást, amely az „alkalmazottakban van”, és esetleges távozásuk után hogyan őrizhető meg az általuk addig képviselt tudás.

Boutellier és társai⁴ egymásra épülő tudástípusokból építenek hierarchiát, amely a szervezet tudásbázisát alkotja. A tudáspiramis alján a szervezet tagjainak kapcsolataira épülő *szocializált tudás* található. Ez a tudás (magatartási minták, szerepek) nagyban befolyásolja a szervezet innovációs képességét, együttműködési készségét. Itt említhető

⁴ BOUTELLIER, Roman – GASSMAN, Oliver – VON ZEDTWITZ, Maximilian (2000): *Managing Global Innovation*. Heidelberg, Springer. Idézi: LENGYEL Balázs (2006): *Tudásmenedzsment*. In PAKUCS János – PAPANÉK Gábor szerk.: *Innováció menedzsment kézikönyv*. Budapest, Magyar Innovációs Szövetség.

példaként a munkafegyelem, az értékrendek torzulása, a teljesítményorientáltság vagy akár a csapathangulat.

- A *tapasztalati tudás* olyan, személyhez kötődő, hallgatólagos tudás, amely a szakértők készségeiből és képességeiből, személyhez kötődő informális reflexeiből, rutinjaiból áll.
- A *dokumentált tudás* már olyan forma a szervezeten belül, amely könnyen hozzáférhető, megosztható és explicit, és amelyben írásba foglalták a fontos tudáselemeket. Ilyenek a kézikönyvek, projektleírások, vizsgálati eredmények.
- Végül a *termékekben és szolgáltatásokban megtestesülő tudás* mindezen tudások visszaforgatott és kombinált változata. A tudás outputja a termék vagy szolgáltatás, amely minden szervezet fő céljaként jelenik meg.

A makroökonómia a *tudásalapú gazdaság* fogalmával operál. Azon túl, hogy a beszédes elnevezés hangsúlyozza a tudásközpontúságot, a tudást mint legfontosabb erőforrást, olyan általános törvényszerűségeket is kiemel, mint

- az információáramlás felgyorsulása, az információ értékének gyors inflálódása;
- az akceleratív gazdasági, technológiai fejlődés eredményeként létrejövő egyre rövidebb és egymást egyre inkább átfedő termékeletciklus-görbék;
- a harmadik és negyedik szektor egyre erősebb részesevé a nemzetgazdasági teljesítményben;
- határokon átívelő, egyre erősebb nemzetközi verseny, a *világ-falu* jelensége.⁵

⁵ A global village Marshall McLuhan fogalma, amit a *Gutenberg Galaxy* című, 1962-es könyvében vezetett be. Ezt az alábbi műben bővítette tovább: RIDDERSTRALE, Jonas – NORDSTROM, Kjell A. (2001): *Funky Business. A tehetség táncoltatja a tőkét*. Budapest, KJK–Kerszöv Kiadó. A fogalom a kommunikációs hálózatok által kialakult határtalan szolgáltatásokra és viselkedésekre utal.

Tudjuk, hogy ma azok a könnyen manőverező szervezetek tudják hosszú távon fenntartani versenyelőnyüket, amelyekre a dinamizmus mellett ráillik a *tudásteremtő* jelző is. Ezek a szervezetek az intellektuális erőforrásokkal hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak, hozzáadják azokat termékükhöz és szolgáltatásukhoz, ezáltal hoznak létre *értéknövelt szolgáltatást*.⁶

Géró Katalin jól sikerült munkájában⁷ Harmant és Brelade-ot idézve sorolja fel a tudásmenedzsment legfontosabb feladatait, mely tényezőknél egyaránt aláhúzza a monitoring és a visszacsatolás feladatait. Ezek a következők:

- a közigazgatási információs források és szolgáltatások feltérképezése,
- a kormányzati információs politika és az információhoz való hozzáférés rendszerének kidolgozása,
- a közigazgatásban dolgozók információs kultúrájának kialakításához szükséges képzési és követelményrendszer kidolgozása,
- a kormányzati és közigazgatási tudásbázis filozófiájának és szerkezetének elméleti kidolgozása, majd megvalósításának koordinálása,
- a közigazgatás jelenlegi technológiai hátterének áttekintése, majd az eredmények alapján a fejlesztések további irányainak meghatározása és koordinálása,
- kapcsolattartás a nemzetközi világ és a hazai közigazgatási szervek tudásmenedzsmentért felelős intézményeivel, részlegeivel.

⁶ VAS, azaz Value Added Services. Ez a szakzsargon egyre elterjedtebb rövidítése az értéknövelt szolgáltatásokra.

⁷ GÉRO (2004): *i. m.*

Wiig a tudásmenedzsment szerteágazó feladatait egy funkcionális felosztáson keresztül ismerteti:⁸

- *irányítási funkciók*: a tudással kapcsolatos tevékenységek monitoringja és elősegítése,
- *személyzeti funkciók*: a tudással kapcsolatos személyi feltételek és infrastruktúra kialakítása, támogatása és naprakészen tartása,
- *működési funkciók*: a tudásvagyon létrehozása, megújítása, építése, rendszerezése és felhasználása,
- *a tudásban rejlő lehetőségek kiaknázása*: a tudásvagyon hatékony terjesztése („szétsugárzása”) és alkalmazása a termékekben, szolgáltatásokban, szabványokban, technológiában, egyéb rendszerekben és folyamatokban.

Wiig valamennyi nagy tudásmenedzsment-feladatkört ebben a négyes felosztásban tárgyal, legyen szó a közigazgatási szolgáltatások megtervezéséről, a köztisztviselők képzéséről, a partnerek felkészítéséről, az intellektuális tőke építéséről a közigazgatásban vagy a tudásmenedzsment gyakorlatának széles körű elterjesztéséről. Ő is hangsúlyozza a közigazgatási tudásmenedzsment tervezésének és kivitelezésének átfogó jellegét (közös megértés és jövőkép, tudástérkép, megvalósíthatósági elemzések, tudásstratégia, erőforrások, irányítás). Ennek alapvető feltétele az együttműködést, adatcserét, kommunikációt és szolgáltatások kidolgozását lehetővé tevő és koordináló szabályozási környezet megteremtése a szükséges normák, szabványok, technológiai architektúrák kidolgozásával. Egyrésztől gondoskodni kell az egységes és kompatibilis technológiáról, másrésztől egységesíteni kell a közigazgatási folyamatokkal és elképzelésekkel foglalkozó nézeteket és a használt terminológiát.

⁸ WIIG, Karl M. (2000). *Application of Knowledge Management in Public Administration*. Paper Prepared for Public Administrators of the City of Taipei. Taiwan, ROC.

2.2. Tudáshálózatok, tudásterek, tudásközösségek

A *tudáshálózat* (knowledge network) olyan tudásaggregáló és egyben közösségépítő modell, amelynek során elméleti és gyakorlati tudást halmoznak fel. A tudáshálózat lehet kézzelfogható – például egy online felületről elérhető az érdekeltek számára –, de lehet csupán személyek közötti kapcsolatok formális vagy informális hálózata.

Az előbbi esetben jobban támaszkodhatunk az IT-menedzsment eszköztáaira, hiszen itt az explicit formában megjelenő tudáselemek (tanulmányok, elemzések, szakértői anyagok, szakmai hozzászólások) bővülnek a tagok aktivitása nyomán, valamint lehetőség van a gyakorlati tapasztalatok megosztására és önképzésre is a különböző tematikus fórumfunkciók beépítése nyomán. Így jutunk el a *virtuális közösség-építésig*, amelynek során a kialakult tudásközösségek óriási szinergikus hasznot termelnek tagjaiknak.⁹

A másik esetben az interperszonális dinamikákat kell jobban vezérelni.¹⁰ Biztosítani kell a magas fokú szervezetben belüli bizalmat és az információhoz jutás lehetőségét, minimalizálni kell a diszfunkcionális folyosói hírközlést, meg kell nyitni az információs csatornák megnyitásával.

A tudáshálózatok és tudásterek létrehozásának számos informatikai eszköze van az e-mailek helyes kezelésétől a dokumentummenedzsmenten keresztül a különböző tematikus fórumokig. A tudás átadása ilyen formában azontúl, hogy látványosan növeli a szervezet szellemi kapacitását (ezáltal gyorsaságát), könnyíti a szervezetben újonnan elhelyezkedők szocializációját, hiszen például könnyebb e-mailben vagy fórumon megszólítani egy embert és tanácsot kérni, mint

⁹ Ilyen kimagasló tudásközösség áll a Wikipedia mögött is, amelynek virtuális tudáshálózatát egyre több hivatkozásban találhatjuk. Az önszerveződő enciklopédia az információs társadalom adekvát válasza az ismeretek naprakész karbantartására (<http://hu.wikipedia.org>, <http://wikipedia.org>). A virtuális közösségépítés ezeken túl olyan eszköz, amely segít a visszacsatolások erősítésében. Egy innovativitásra nyitott felhasználói törzsközönsséggel számos szolgáltatás előtesztelhető, tökéletesíthető.

¹⁰ Minél nagyobb a szervezet, ez annál nehezebb feladatot jelent.

egy vadidegen embertől a folyosón. A felhasznált ismeretek kombinációja pedig – mint tudjuk – új ismereteket eredményezhet.

Egész eddig nem pontosítottuk a különbséget információmenedzsment és tudásmenedzsment között. (A két fogalom közel áll egymáshoz, azonban nem ugyanaz.) A tudásmenedzsmenthez a kombináció és az ebből eredő innováció révén jut el az ember, tehát az információk kezelése szükséges, de nem elégséges. Ez a fajta kombináció és innováció pedig kifejezetten emberi, így gépekkel nem helyettesíthető, csak segíthető. A tudásmenedzsment folyamata ismétlődő, ciklikus jellegű, azonban minden egyes ciklus végén több ismeret keletkezik, mint amennyi volt, ezért is beszélünk tudáspirálról, nem csupán tudáskorról. E tudás birtokában pedig már bátran állíthatjuk, hogy a tudásmenedzsment a tudáspirálok számának és emelkedésének (hozzáadottérték-arányának) növelése irányába ható folyamat. Ennyivel több a tudásmenedzsment az információmenedzsmentnél.

A spontán tudáshálózatok kialakulásának jó példája a crowdsourcing, amely alatt a kollektív intelligencia alkalmazását, a kooperatív kreativitás hálózati mozgósítását értjük. Azaz egy ügy érdekében összeáll a kritikus tömeg, hogy kreativitásukkal és tenni akarásukkal helyettesítsenek egy olyan funkciót, amely egy adott szervezet funkciójaként kevésbé működne hatékonyan. Ennek közigazgatási jelenléte sem ismeretlen (elegendő csak a MueMLEKEM.hu oldalra gondolni, ahol a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal egyik nagy funkcióját „engedi át” az önkéntes tömegnek, hogy az a műemlékekről kvázi állapotfelmérést készítsen, és így naprakész adatbázist lehet vezetni. Az outputhoz képest minimális ösztönzéssel – játék, kis nyereménnyel – éri el mindezt). A crowdsourcing az izokratikus kormányzat irányába mutató jelenség.

2.3. A tudásmenedzsment technikai háttere

A tudásmenedzsment technológiai hátterét megvalósító rendszerek a Lotus/IBM felfogása szerint öt nagy csoportba sorolhatók:

- *üzleti intelligencia* (támogató eszközök): a stratégiai alapinformációk tudássá konvertálása (adattárházak, adatbányászat, OLAP¹¹ stb.),
- *együttműködést támogató eszközök*: a csoportmunka, spontán munkaközösségek kialakulása, külső-belső kommunikáció támogatása (groupware, e-mail, videokonferencia),
- *tudástranzszfert támogató eszközök*: a megfelelő tudás eljuttatása a megfelelő személyhez (számítógépalapú oktatás, e-learning),
- *tudásfeltáró rendszerek*: a strukturálatlan adatok feltárása, rendszerezése és visszakeresése (kereső, navigációs, dokumentumkezelő, adatelemző eszközök),
- *szakértő, lokalizáló rendszerek*: „ki mit tud”-rendszer.

Az infokommunikáció gyors fejlődésével a rendszerek egyre mélyülnek, egyre több stratégiai célt szolgálnak, így a tudásmenedzsment technikai háttere is egyre könnyebben biztosítható.

¹¹ Online analytical processing: 'valós idejű elemzés és irányítás'.

3. TUDÁSBÁZISOK A KÖZIGAZGATÁSBAN

A közigazgatási reform könnyebben és gyorsabban megoldható lenne, ha a közigazgatás szereplői látnák a reform lépéseit, megosztanák gyakorlati tapasztalataikat: ha tudást generálnának, és tudást osztanának meg.

Európában évek óta működik tudásmegosztás – nem csupán az integrációval, hanem az egyes országok közigazgatási megoldásainak megosztásával kapcsolatban is,¹² míg Magyarországon nagyon lassúak az átláthatóságot/átvehetőséget biztosító folyamatok. Holott a közigazgatási tudásbázisok segítségével nemcsak egyszerűbbé, átláthatóbbá és gyorsabbá válik a közigazgatási reform, hanem e szinergikus hatások miatt a közigazgatás lakossági megítélése is javul.

A közigazgatási tudásbázisokat a következő típusokra oszthatjuk:

Legislációs (jogalkotási) tudásbázis: e rendszerek előnyei között található a hibamentesebb jogalkotást (helyben forgó vagy homályos definíciók kizárása, nem létező vagy megszüntetett hivatkozások cseréje stb.), a könnyebb megismerhetőséget, a megalapozottabb, gyorsabb és uniformizált jogszabályalkotást.

- *Szolgáltatási tudásbázis:* definiálja a konkrét informatikai szolgáltatásokat, módszertanokat, platformokat, megoldásokat.
- *Élethelyzet-tudásbázis:* az egyes élethelyzeteket, az ezekhez való kapcsolódás tapasztalatait, valamint a kapcsolódó összefüggéseket tartalmazza.

¹² Az Epractice.eu a legjobb gyakorlatokat, híreket, eseményeket, stratégiákat és tanulmányokat megosztó e-közigazgatási közösségi portál. Hasonló kezdeményezés volt az eGovernment Good Practice Framework (e-kormányzati „jó gyakorlat”-keretrendszer). A portálon online fórumokat hoztak létre, amelyeken a workshopok résztvevői és az érdekelt felek megvitathatták a tanulmányokat, és észrevételeket tehettek. Minden egyes helyi és minden egyes formális workshop után és a tanulmány minden egyes verziójának megjelenését követően vitafórumok indultak a GPF-portálon.

- *Szakértői tudásbázis:* a terület szakértőinek és alkalmazóinak formális és informális hálózati kezdeményezése, amely további hálózatosodást indít el.
- *Szabványtudásbázis:* ez tartalmazza a formalizált közigazgatási sablondokumentumokat, az eljárási rendeleteket, architektúrákat, valamint az egyes fogalmakat (és azok jelentését).

Csak ilyen kombinált tudástárak segítségével képzelhető el hatékony és gyors reform a közigazgatásban.

4. OKOSKORMÁNYZÁS, OKOSÖNKORMÁNYZÁS

Az információ automatizált hasznosításának hívószava a kormányzatban az **okoskormányzás**, míg az önkormányzásban az **okosönkormányzás**, avagy köznapi nevén: **smart city**. A *smart city* fogalmi felhőben döntően a városüzemeltetéshez kapcsolódó infrastruktúramegazdálaltás-rendszerek automatizálásához kapcsolódó fogalmak dominálnak.¹³ Az urbanizációs tendenciáknak köszönhetően – a népességnövekedés és -koncentráció hatására – magasabb energiafogyasztás, környezetterhelés, közúti forgalom stb. mérhető. Az **okosváros (smart city) koncepciójának célja¹⁴ a lakosok mindennapi életének javítása, egyúttal a fenntartható fejlődés biztosítása** oly módon, hogy ehhez minél nagyobb mértékben automatizálják az **adatgyűjtést¹⁵ és -feldolgozást** (-továbbítást és -elemzést),¹⁶ majd ezt visszaforgatják a későbbi döntési folyamatokba (például az intelligens mérők optimalizálják az energiafogyasztást). A hatékonyabb döntési folyamatok révén valóban elérhető a jobb életminőség: alacsonyabb környezetterheléssel (kevesebb károsanyag-kibocsátás, kisebb energiafogyasztás, kevesebb

¹³ Holott ennél lényegesen több és egyre bővülő terület sorolható ide. Ennek eklatáns példája a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Önkormányzati Kutatóintézet, ahol a kutatócsoport a hivatalok okosműködését is vizsgálja a big data, a folyamatmenedzsment és az okosjogalkotás területein.

¹⁴ Hozhatnánk magyar példákat is, azonban az itthoni smart city megoldások (például Nyíregyháza, Szolnok, Székesfehérvár stb.) terjedelme nehezen összehasonlítható a már említett külföldi példákkal. Például a Digitális Magyarország Program 2015-ben meghirdetett nyíregyházi eleme csak bővülő e-közszolgáltatásokból, felzárkóztató képzésekből, infrastrukturális fejlesztésből (széles sávú internet minden háztartásban) áll, elmaradva a külföldi smart city kezdeményezések intelligens városi szolgáltatásaitól.

¹⁵ Az automatizált adatgyűjtés a szenzortechnológia fejlődésével párhuzamosan növekszik. A szenzorok egyre inkább elérhető ára és egyre nagyobb tudása lehetővé teszi, hogy ma már szinte bármit, bárholnan mérni tudjunk. Például az utakba épített szenzorok mérik a forgalmat, és ennek alapján információt szolgáltatnak az utakon lévőeknek a dugók elkerüléséhez, valamint hosszú távon döntéstámogatást adnak az útfejlesztési koncepciókhoz.

¹⁶ A feldolgozás és elemzés a hálózati képességeken múlik. Minél erősebb (megbízhatóbb) és nagyobb sebességű hálózatunk van, annál egyszerűbb az adattovábbítás.

környezetszennyezés, jobb hulladékgazdálkodás), hatékonyabb közlekedéssel (kevesebb forgalmi dugóval), intelligens lakossági szolgáltatásokkal. Azokban az országokban, ahol a munkaerő mobilitása magas, valamint az okosfunkciók erősek, ezek a funkciók szívóhatással bírnak, és vonzzák a kvalifikált munkaerőt (például Barcelona,¹⁷ New York, London, Nizza, Szingapúr,¹⁸ Hamburg).

Ahány okosváros-felmérés, annyiféle eredmény.¹⁹ Azonban a Jupiter Research szerint az öt legfontosabb okosváros-indikátor a következő:²⁰

- az intelligens hálózatok száma,
- az okos-forgalomirányítási megoldások száma,
- okos-utcaivilágítás,
- technológiai képességek,
- a társadalmi kohézió mértéke.

Hogy a kép teljes legyen, ezeket napjainkban kiegészítik a nyílt adatok hasznosításával, az okosközszolgáltatások számával, a környezet-tudatos közműmenedzsmenttel, a jobb közbiztonsággal, az oktatás minőségével és a költséghatékony szociális és egészségügyi szolgáltatásokkal.²¹

Végül meg kell említenünk a technológiai vonal mellett **az okosvárosok közigazgatás-menedzsment-, illetve társadalmi-politikai vetületét is. Az okosvárosok is egyre inkább átveszik a nyitott kor-**

¹⁷ A Barcelona Ciutat Digital honlapja. Forrás: <http://ajuntament.barcelona.cat/digital/ca> (letöltés dátuma: 2018. 02. 01.). Napjainkban Barcelonát a „zöldenergia” okosvárosának szokták aposztrofálni.

¹⁸ Szingapúr a közbiztonság javítását és más közszolgáltatásokat tett az okosváros-konceptió központi elemévé.

¹⁹ Az IESE például 10 kategóriában 66 indikátor mentén méri és rangsorolja az okosvárosokat. BERRONE, Pascual – RICART, Joan Enric: *London Tops the Ranking of the World's „Smartest” Cities*. Forrás: www.ieseinsight.com/doc.aspx?id=1679 (letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

²⁰ *Barcelona Named ‘Global Smart City – 2015’* (2015). Forrás: www.juniperresearch.com/press/press-releases/barcelona-named-global-smart-city-2015 (letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

²¹ Hazánkban a smart szempontok priorizálásához és a modellalkotáshoz gyakorta tartják irányadónak az ISO-szabványt, a Smart Cities Council modelljét, illetve az EU Smart City Ranking szempontrendszerét.

mányzás ismérveit: azaz átláthatóságra (nyílt adatok és folyamatok, elszámolhatóság, nyitott döntések és szolgáltatások), együttműködésre és minél magasabb állampolgári részvételre, bevonásra törekednek. Ily módon egyre több ponton osztoznak a tudáskormányzás (knowledge governance) és a nyitott kormányzás (open governance) jellemzőivel.

A napjainkban ismert legnagyobb smart city kezdeményezés a Missouri állambeli Kansas-projekt, amely tíz év alatt építi ki a többek között forgalomfigyelő szenzorokból, ingyenes köztéri wifiből, interaktív információs panelekből, intelligens világításvezérlőkből álló rendszerét. A smart city koncepciók infrastrukturális hátterének nagy lendületet adnak majd²² az ötödik generációs (5G-s) hálózatok, amelyek magas sebességüknek (akár 300 Mbit/sec) és alacsony késleltetési idejüknek köszönhetően sokkal gyorsabban terjesztik ki a virtuális valóságot és az arra épülő alkalmazásokat. Ez az infrastruktúra jelentősen meg fogja növelni az „okosmérők” számát, valamint az internetre kapcsolt, önálló IP-címmel rendelkező eszközök számát (lásd a korábbi bekezdést a dolgok internetéről). Márpedig, ha azt nézzük, hogy az intelligens várossá válás egyik függvénye (az összekapcsolás és az intelligencia mellett) a műszerezettség, azaz a szenzorok, mérők, PDA-k, okostelefonok, kamerák stb. jelenléte, akkor láthatjuk, hogy minél több az eszköz, annál nagyobb eséllyel alakul ki az okosváros szolgáltatásaihoz szükséges infrastruktúra.

Magyarországon az 1486/2015. (VII. 21.) Korm. határozat a Lechner Tudásközpontot jelölte ki a hazai smart city feladatok koordinátoraként. Az okosvárosok önkormányzati működésére vonatkozó kutatási feladatokat pedig a Nemzeti Közszerződési Egyetem Önkormányzati Kutatóintézete indítja 2017-ben. (A két szervezet egymással együttműködik.)

A magyar okosváros-koncepciók tehát a zöldebb és hatékonyabb közműmenedzsment, az intelligens közlekedési rendszerek, a jobb közbiztonság mellett a kevésbé bürokratikus, állampolgár-központú

²² A Huawei számításai szerint 2018-ban fogadja el az ITU-WRC az 5G szabványt, így a kereskedelmi hálózatok 2020-ban kezdenek meg működniük.

közszolgáltatásokat fejlesztik, ahol a minőségi oktatás, a költséghatékony szociális- és egészségügy, valamint az információmegosztáson alapuló további szolgáltatások (például az idegenforgalom) jelentik a sarokpontokat.

Bár kétségkívül megkerülhetetlen az üzleti intelligencia és az azt kiszolgáló rendszerek fejlődése, meg kell említeni, hogy ennek az árnyoldalai is jelen vannak. Így a digitális lábnyomok/digitális árnyékok adatvédelmi vonatkozásai nem tisztázottak. A biztonsági kockázatok nőnek, hiszen megfelelő védelem nélkül az adatokkal való visszaélés (adatlopás) is egyre nagyobb mértéket ölthet, valamint a digitális környezetszennyezés vonatkozásai is e jelenség anomáliái közé tartoznak.

A már most, rövid távon elérhető nyereségek messze felülmúlják az esetleges veszélyeket, elég csak arra gondolni, hogy a big data elemzések mennyire megkönnyítik az állampolgárok igényeinek és preferenciájának jobb megértését, vagy milyen könnyen kapcsolják össze a már létező állampolgári kezdeményezéseket és fejlesztéseiket. Végső soron mennyi közkiadást takarítanak meg, és teszik élhetőbbé a környezetet?

A közigazgatásban akarva-akaratlanul rengeteg információ és tudás halmozódik fel. Egyre több minden automatizált mérésére vagyunk képesek, és az ehhez szükséges eszközök is elérhető közelségben vannak. Azonban a gyorsaság és a sikeresség szűk keresztmetszete: a profitorientált és nonprofit szervezetek sikere a 21. században attól függ, hogy mennyire dinamikusak (avagy nem a nagy hal eszi meg a kis halat, hanem a gyors hal csipkedi körbe a lassú halat). A gyorsaság pedig itt a releváns információk beszerzésére, reagálására, nyilvántartására, eljuttatására, kezelésére, egyszóval menedzselésére vonatkozik. A döntéstámogatás egyre inkább elképzelhetetlen tudásmenedzsment nélkül: minél inkább visszaforgatjuk az információkat, a tudást a döntési mechanizmusokba, annál közelebb kerülünk a legjobb döntéshez.²³

²³ Az intelligens település koncepciói pontosan az automatizált, egyre kiterjedtebb és gyakoribb méréseken (például intelligens háztartási mérőkön) alapulnak, illetve az így kapott eredmények lehetőség szerint minél automatizáltabb felhasználásán.

A tudásmenedzsment technológiáinak támogatói egyre erőteljesebben jelen lesznek a közigazgatásban, így egyre több adatbányász, információbróker, tudásalapú technológia, dinamikus szimuláció vagy számítógéppel támogatott kollaboratív rendszer jelenik meg e területen.

A tudás érték, így nemcsak a tudás megszerzésére fordított költségek (informálódás, képzés és továbbképzés), hanem ezen értékek elhanyagolása is effektív veszteségként jelentkezhet. A mikroökonómia is egyre jobban értékeli a szellemi tőkét mint termelési faktort, valamint ennek menedzsmentjét sikertényezőként tartja számon.

Azonban **az adatok újrafelhasználását, az információs eszközök felhasználását (kihasználását) tervezni kell.** Olyan stratégiát kell alkotni, amely figyelembe veszi az előnyöket és a hátrányokat, hogy **a szervezet fejlődését tudatosan támogassuk az üzleti intelligencia fejlesztésével** (kiváltképp az ügyfélmagatartások, piaci trendek és eredmények előrejelzésével és az itt nyert adatok minél hatékonyabb beillesztésével a döntési folyamatba). A fenti eszközök és módszerek, a tudásmenedzsment-technikák néhány eleme már spontán (vagy kevésbé tudatosan) létezik a közigazgatásban. Ha még tudatosabb lesz az alkalmazásuk, és még inkább integrálódnak a rendszerbe, az látványos javulást hozhat a közigazgatási működés terén.

KÉRDÉSEK, FELADATOK

- Mit jelent a tudáskormányzás?
- Mely két tényezőcsoport szükséges a tudáskormányzáshoz?
- Milyen tudástípusokat tud megkülönböztetni?
- Milyen részekre osztható a tudástőke egy szervezet szempontjából?
- Milyen törvényszerűségek mondhatók ki a tudás gazdasági szerepéről?
- Melyek a tudásmenedzsment legfontosabb feladatai?
- Melyek a tudásmenedzsment funkciói?
- Mit jelent a tudáshálózat?
- Milyen csoportokba sorolhatók a tudásmenedzsment technológiai háttérét megvalósító rendszerek?
- Milyen nagyobb közigazgatási tudásbázis-típusokat tud megkülönböztetni?
- Mitől „okos” egy kormányzás, illetve egy település?
- Milyen okosváros-indikátorokat ismer?
- Mi a tudásmenedzsment és az adatok újrafelhasználásának közigazgatási jelentősége?

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Barcelona Ciutat Digital honlapja. Forrás: <http://ajuntament.barcelona.cat/digital/ca> (letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).
- Barcelona Named 'Global Smart City – 2015'* (2015). Forrás: www.juniperresearch.com/press/press-releases/barcelona-named-global-smart-city-2015 (letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).
- BERRONE, Pascual – RICART, Joan Enric: *London Tops the Ranking of the World's „Smartest” Cities*. Forrás: www.ieseinsight.com/doc.aspx?id=1679 (letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).
- BOUTELLIER, Roman – GASSMAN, Oliver – VON ZEDTWITZ, Maximilian (2000): *Managing Global Innovation*. Heidelberg, Springer.
- BUDAI Balázs (2017): *A közigazgatás újragondolása*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- GÉRÓ Katalin (2004): Tudásmenedzsment a közigazgatási munkában. *Információs Társadalom*, 4. évf. 2. sz. 60–78.
- LENGYEL Balázs (2006): Tudásmenedzsment. In PAKUCS János – PAPANÉK Gábor szerk.: *Innováció menedzsment kézikönyv*. Budapest, Magyar Innovációs Szövetség. 113–143.
- TRAUNMÜLLER, Roland – WIMMER, Maria A. (2003): *Knowledge Management for Government. Enhancing the Quality of Public Service*. Expanding Public Space for the Development of the Knowledge Society. Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting on Knowledge Systems for Development (4–5 September 2003). New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management. 128–163.
- WIIG, Karl M. (2000). *Application of Knowledge Management in Public Administration*. Paper Prepared for Public Administrators of the City of Taipei. Taiwan, ROC.
- Z. KARVALICS László (2009): Információ- és tudásszolgáltatások: honnan hová? In HETESI Erzsébet – MAJÓ Zoltán – LUKOVICS Miklós szerk.: *Szolgáltatások világa*. Szeged, JATEPress Kiadó. 143–156.

**VIII.
AZ E-KÖZIGAZGATÁS NEMZETKÖZI
ÉS HAZAI STAKEHOLDEREI
ÉS INTÉZMÉNYEI**

1. AZ E-KÖZIGAZGATÁST ÉRINTŐ NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYEK

Ebben a fejezetben az Európai Unió intézményeinek e-közigazgatást érintő cselekményeire és a tagállamok által létrehozott nemzetközi szervezetekre térünk ki.

A tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában az uniós intézmények és a tagállamok államszervezetei külön-külön, mégis egy egységet alkotva gondoskodnak az uniós jog végrehajtásáról és érvényesítéséről. Ebben az értelemben az EU közigazgatása megosztott igazgatás.¹ Bár autonómiájuk egy részéről a tagállamok lemondtak, a nemzeti közigazgatás meghatározása még mindig tagállami hatáskör maradt. Az Európai Közigazgatási Térség elméleti értelemben nem más, mint az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, a közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló harmonizált értékszintézis.² Mára ez a fogalom kinőtte magát a csatlakozási feltételként megfogalmazott elvekből, a konvergenciaszint jelentősen emelkedett: már a tagállamok és az unió együttműködését jelenti az uniós jog érvényesítése érdekében.³

¹ TORMA András (2011b): Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. *Sectio Juridica et Politica Miskolc*, Tomus XXIX/2. 313–332.

² CZUCZAI Jenő (1999): Közigazgatás és európai integráció. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris Kiadó. 446.

³ Lásd még: TORMA András (2011a): Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. Klinsz. 196–210.; BOROS Anita (2014): Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 58. sz. 1–42.; JÓZSA Zoltán (2003): Az európai közigazgatás tér összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 12. sz. 723–736.; BALÁZS István (2015) Az Európai Közigazgatási Térség változásairól. In *Gazdaság és közigazgatás*. Bibliotheca Iuridica – az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar tudományos kiadványai. Libri Amicorum 44. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 99–107.; BALÁZS István (2014): Európai közigazgatás – álom vagy valóság? In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebelyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó. 29–40.

Az e-közigazgatás terén elsőként említhető **az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság munkája** közlemények, határozatok, irányelvek,⁴ rendeletek⁵ formájában, amelyek általános infokommunikációs stratégiák megalkotásával,⁶ kísérleti projektek, programok⁷ indításával vagy ajánlások formájában gyakorolnak hatást

⁴ Néhány példa e témakörben: Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közzféra információinak további felhasználásáról, 90.; Az Európai Parlament és a Tanács 2001/29/EK irányelve (2001. május 22.) az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról, 10.; Az Európai Parlament és a Tanács 96/9/EK irányelve (1996. március 11.) az adatbázisok jogi védelméről, 20.; Az Európai Parlament és a Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, 31.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, 73–114. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014R0910> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).

⁶ Lásd bővebben a II. fejezetet.

⁷ Csak a példák szintjén: MODINIS – Decision No. 2256/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 adopting a multiannual programme (2003–2005) for the monitoring of the eEurope 2005 action plan, dissemination of good practices and the improvement of network and information security (MODINIS). OJ L 336. (23. 12. 2003.) 1–5. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1517412324329-&uri=CELEX:32003D2256> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.). – az eEurope 2005 nyomon követésére elfogadott program; IDA program (1999–2004): Az Európai Parlament és a Tanács 1719/1999/EK határozata (1999. 07. 12.) a közigazgatási rendszerek közötti elektronikus adatcserét (IDA) lehetővé tevő transzeurópai hálózatokra vonatkozó iránymutatásokról, köztük közös érdekű projektek meghatározásáról. OJ L 203. (1999. 08. 03.) 1–8. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A31999D1719> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.); Az Európai Parlament és a Tanács 1720/1999/EK határozata (1999. július 12.) a közigazgatási rendszerek közötti elektronikus adatcserét lehetővé tevő transzeurópai hálózatok együttműködési képességét és az e hálózatokhoz való hozzáférést biztosító cselekvés- és intézkedéssorozatokról. OJ L 203. (1999. 08. 03.) 9–13. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:31999D1720> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.); eContentplus program (2005–2008) – Az Európai Parlament és a Tanács (2005. március 9.) határozata a digitális tartalom Európán belül hozzáférhetőbbé, felhasználhatóbbá és hasznosíthatóbbá tevő, többéves közösségi program létrehozásáról. OJ L 79. (2005. 03. 24.) 1–8. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1517411351694&uri=CELEX:32005D0456> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.); IDABC program (2005–2009) – Az Európai Parlament és a Tanács 2004/387/EK határozata (2004. április 21.) a páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti váll-

a területre. Emellett **fontos a területért felelős miniszterek együttműködése és kötelezettségvállalása is.**⁸

lalkozások és polgárok részére történő interoperabilis nyújtásáról. HL L 260. (2009. 10. 03.) 20. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0387> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.); ISA program – Az Európai Parlament és a Tanács 922/2009/EK határozata (2009. szeptember 16.) az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközökről. HL L 260. (2009. 10. 03.) 20. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32009D0922> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.); ISA2 program (2011–2015) – Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2240 határozata (2015. november 25.) az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és polgárok rendelkezésére álló interoperabilitási megoldásokra és közös keretekre vonatkozó programnak (ISA2 program) mint a közzféra korszerűsítése eszközeként létrehozásáról. OJ L 318. (2015. 12. 04.) 1–16. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015D2240> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).

⁸ Lásd a II. fejezet miniszteri nyilatkozatait, az eGovernment cselekvési terveit.

2. AZ E-KÖZIGAZGATÁS HAZAI STAKEHOLDEREI

A rendszerváltást követően a privatizáció, a szabadpiaci verseny és az önkormányzatok önállósodása a közigazgatási informatikában a központi irányítás és koordináció hiányával járt együtt, mivel nem volt rá igény. A Központi Statisztikai Hivatal is elvesztette addigi központi koordináló szerepét. Az első minisztériumi struktúrában ez a feladat nem is jelent meg.⁹

1993-ban létrejött az **Informatikai Tárcaközi Bizottság** (a továbbiakban: ITB), amely az informatikai fejlesztési stratégiai terv tárcaközi, államigazgatási szervek közötti egyeztetését, véleményezését látta el.¹⁰ Az ITB a tárcákat is igyekezett rávenni, hogy dolgozzák ki saját informatikai stratégiájukat.¹¹ Az ITB feladata volt emellett az államigazgatási informatikai fejlesztések hatékonyságának növelése. A kormányzati informatika koordinálása a **Miniszterelnöki Hivatalt** (a továbbiakban: MeH) **vezető miniszter** feladata lett.

Szintén 1993-ban a kormány javaslattevő szerveként megalakult a Nemzeti Frekvenciagazdálkodási Tanács (mai nevén a **Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács** – a továbbiakban: NHIT). Legfontosabb feladatai: az információs társadalom kialakítása a kormány felé programjának, az információs kultúra elterjesztésére, valamint az információs társadalomra vonatkozó stratégiai döntések, az információs

⁹ HORVÁTH János (2000): Információs társadalom: itt és most. *Inco*, 3. sz. Forrás: www.inco.hu/inco3/tudas/cikk1h.htm (letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

¹⁰ A központi államigazgatási szervek informatikai fejlesztéseinek koordinálásáról szóló 1039/1993. (V. 21.) Korm. határozat, az államigazgatási informatika koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1066/1999. (VI. 11.) Korm. határozat.

¹¹ A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig. *Mérföldkövek a hazai közigazgatás és a kormányzati számítástechnika kialakulásának történetében* (2014). Szeged, Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület – Primaware Kiadó. 180.

társadalom infrastruktúrájának szabályozásával kapcsolatos stratégiai előterjesztések és a területet érintő jogszabálytervezetek véleményezése.

1995-ben jött létre a **Kormányzati Informatikai Irányító Bizottság**¹² (a továbbiakban: KIIB) a központi államigazgatás informatikai stratégiájában foglalt feladatok összehangolására és továbbfejlesztésére, amely ezzel a kormányzati informatika stratégiai irányító szerve lett. A KIIB a MeH közigazgatási államtitkárának vezetése alatt áll.

1997-ben **Kormányzati Informatikai Egyeztető Tárcaközi Bizottság** (a továbbiakban: KIETB) alakult az információs társadalmi felhasználók érdekképviselete, az informatikai szolgáltatásokat érintő és azzal kapcsolatos jogszabályok előzetes véleményezésében való részvétel céljából.

1998-tól a **Miniszterelnöki Hivatal** a kormányzati informatika koordinálása mellett ellátta a központi közigazgatási szervek iratkezelésének szakmai felügyeletét, és részt vett a kormányzati informatikai stratégia és fejlesztési célkitűzések kialakításában és megvalósításában.¹³ A MeH-en belül az egységes közigazgatási informatikai rendszer kialakításában, valamint a központi és a területi államigazgatási szervek informatikai fejlesztésének kormányzati koordinációjában való közreműködés a **politikai államtitkár** feladata lett.¹⁴

2000-ben a kormányzati informatika új lendületet vett, és átalakult az intézményi háttér. **Informatikai kormánybiztosi** szerepkör jött létre, amellyel az információs társadalom megvalósítását szolgáló, a közigazgatási, gazdasági és civil szervezetek közötti együttműködés segítése és támogatása önálló feladattá nőtte ki magát.¹⁵

¹² 1106/1995. (XI. 9.) Korm. határozat a központi államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről.

¹³ A Miniszterelnöki Hivatalról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet. Hatályon kívül helyezte a 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról.

¹⁴ 183/1998. (XI. 11.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás- és területpolitikai feladat- és hatásköréről.

¹⁵ 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről.

2002-től a közigazgatási informatika koordinálására a MeH informatikai kormánybiztosságának jogutódjaként önálló minisztérium szerveződött (**Informatikai és Hírközlési Minisztérium**).¹⁶ A kormányzati informatikai feladatok továbbra is a MeH-et vezető miniszternél maradtak, aki a kormányzati informatikával, valamint a társadalmi (civil) kapcsolatok fejlesztésével és koordinálásával összefüggő feladatait a Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatalát kormány megbízottként vezető politikai államtitkár (a továbbiakban: **kormány megbízott**) útján látta el.¹⁷ A kormány megbízott feladatainak ellátását a MeH szervezeti keretében működő **Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala**, 2003-tól pedig az **Elektronikuskormányzat-központ** (a továbbiakban: EKK) segítette.

Az **Információs Társadalom Koordinációs Bizottság** (a továbbiakban: ITKB)¹⁸ kormányzati tanácsadó, véleményező és koordinatív testület volt, feladata az információs társadalom megvalósítása érdekében szükséges kormányzati intézkedések összehangolása, a kormányzati döntések megalapozásában való közreműködés és ajánlások kidolgozása volt.

A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat fel kívánta gyorsítani a közigazgatási informatika fejlődését, ezért külön fejezetet szánt az elektronikus közigazgatásra vonatkozó intézkedéseinek. A technikai oldal kialakítását sürgette, amelyet helyzetfelméréssel, általános, az együttműködésre és ügyfél-orientáltságra hangsúlyt helyező szabály- és kö-

¹⁶ Feladatait az informatikai és hírközlési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 141/2002. (VI. 28.) Korm. rendelet sorolja fel.

¹⁷ A Miniszterelnöki Hivatalról szóló 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet.

¹⁸ Összetételét, feladatait a Magyar Információs Társadalom Stratégia készítéséről, a további feladatok ütemezéséről és tárcaközi bizottság létrehozásáról szóló 1214/2002. (XII. 28.) Korm. határozat részletezte.

vetelmenyrendszer meghatározásával, az ügyfélkapu fejlesztésével és források hozzárendelésével kívánt elérni.¹⁹

A kormányzati portál, a központi rendszerhez kapcsolódó informatikai szolgáltatások, az elektronikus kormányzati gerinchálózat üzemeltetését a **Kopint-Datorg Zrt.** látta el.²⁰ 2004-től átvette az EKK honlapjának üzemeltetését is. 2005-től üzemelteti az elektronikus ügyfélkaput.

2004-től az ITB feladatait a **Kormányzati Informatikai Egyeztető Tárcaközi Bizottság** (a továbbiakban: KIETB)²¹ vette át.

Az **Elektronikus Kormányzat Operatív Bizottság** (a továbbiakban: EKOB) a központi közigazgatás informatikai korszerűsítésének segítésére, a reformok megvalósítási lépéseinek kidolgozására, a végrehajtás szervezésére, koordinálására, az E-kormányzat Stratégia és a CLBPS-ajánlásban rögzített szolgáltatások megvalósítására alakult meg.

2004-ben a KIETB az Európai Unió intézményeivel történő adatcsere hazai feladatainak koordinálására létrehozta az **IDA Szakértői Bizottságát** (a továbbiakban: IDASzB).

2005-ben önálló rendeletben szabályozták a kormányzati informatika koordinációját,²² **kormány megbízottat** megnevezve a kormányzati informatikai fejlesztések koordinálására. Egyetértési (és bizonyos esetekben véleményezési) jogot gyakorolt az irányítása alatt álló EKK-n keresztül a kormányzati informatikai stratégiák és a kapcsolódó költségvetés megalkotásában, projektek lebonyolításában. Szintén az ő feladata volt a csatlakozásra kötelezett szervek integrálása az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózatba.²³

¹⁹ VESZPRÉMI Bernadett – CZÉKMANN Zsolt (2013): Az e-közigazgatás szakigazgatási alapjai. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből.* I. kötet. Budapest, Complex Kiadó. 381.

²⁰ Az elektronikus közigazgatási ügyintézés és kapcsolódó szolgáltatások megvalósításával összefüggő feladatokról szóló 1053/2004. (VI. 3.) Kormány határozat.

²¹ A kormányzati informatika fejlesztésének koordinálásával kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1054/2004. (VI. 3.) Korm. határozat.

²² A kormányzati informatika koordinációjáról és a kapcsolódó eljárási rendről szóló 44/2005. (III. 11.) Korm. rendelet.

²³ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével kapcsolatos, a közigazgatási tevékenység színvonalának javításá-

2007-ben a KIETB, az EKOB és az ELKA (Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottság Elektronikus Közigazgatási Albizottság) megszűnésével párhuzamosan megalakult a **Közigazgatási Informatikai Bizottság** a közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációjára.²⁴ A bizottság feladata volt az *E-közigazgatás 2007–2010* megvalósításának felügyelete, az e-közigazgatással kapcsolatos stratégiai döntések előkészítése és az informatikai stratégiai kérdésekben való állásfoglalás.

2008-ban az információs társadalommal és az elektronikus hírközléssel kapcsolatos kormányzati tevékenység irányítására új **kormánybiztost** neveztek ki²⁵ a korábbi kormánybiztosi feladatokhoz hasonló joggal.²⁶

2010-től a célrendszer átalakulásával a közigazgatási informatika irányítása is megváltozott: két miniszter osztozott a feladatokon. Az e-közigazgatás a **közigazgatási és igazságügyi miniszterhez**, míg az infrastrukturális kérdések a **nemzeti fejlesztési miniszterhez** kerültek. A jelenlegi szabályozás ismét a központosítás irányába ment az e-közigazgatással, a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításával, a köziratok kezelésének szakmai irányításával. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatokat a **belügyminiszter** kapta meg.

A minisztérium keretein belül jelenleg külön informatikai helyettes államtitkár működik. A kormány az elektronikus ügyintézés felügyeleti szerveként (a Belügyminisztériumon belül az Elektronikus

sához, a közigazgatási szervek szolgáltatásainak egységesítéséhez, együttműködésének javításához szükséges feladatokról szóló 1101/2005. (X. 25.) Korm. határozat.

²⁴ A közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációjáról szóló 1026/2007. (IV. 11.) Korm. határozat.

²⁵ Az infokommunikációért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1075/2008. (XI. 28.) és az 1053/2009. (IV. 17.) Korm. határozat.

²⁶ Lásd még: NÉMETH Ildikó (2008): *Az elektronikus közigazgatás fél évtizede Magyarországon*. Budapest, E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért.

Ügyintézési Felügyeleti Főosztály végzi a feladatokat) országos illetékséggel az e-közigazgatásért felelős minisztert jelölte ki.²⁷

A **nemzeti fejlesztési miniszter** irányítja az infokommunikációs infrastruktúra fejlesztésére és szolgáltatására törekvő politika végrehajtását. Az irányítása vagy felügyelete alatt álló költségvetési szervek és az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében felügyeli azok infokommunikációs infrastruktúra-eszközrendszerének üzemeltetését és fejlesztését, egyetértési jogot gyakorol azok infokommunikációs infrastruktúrájáért felelős vezetőinek és az informatikai biztonságért felelős vezetőinek személye és azok infokommunikációs infrastruktúráát érintő kötelezettségvállalásai tekintetében, továbbá megszervezi a nemzeti adatvagyon adatfeldolgozását.²⁸ A minisztérium keretein belül jelenleg külön infokommunikációért (és fogyasztóvédelemért) felelős helyettes államtitkár működik.

A **Miniszterelnökséget vezető miniszter** összehangolja és biztosítja a kormány informatikával és e-közigazgatással kapcsolatos politikájának egységes megvalósítását.²⁹

A 2009. évi LXXVI. törvénnyel³⁰ integrált ügyintézési és tájékoztatási pontok jöttek létre Magyarországon (**kormányablakok**), amelyek megszervezése és az egyablakos ügyintézés³¹ meghonosítása nagyban előrelendítette az e-közigazgatás térnyerését és a fejlesztések megindulását. Az egyablakos ügyintézés feltételezi egyrészt a hatóságok kö-

²⁷ 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről, 2. §. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=148204 (letöltés dátuma: 2017. 08. 26.).

²⁸ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet, 114. §, 118. §. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=169928 (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).

²⁹ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet, 6. § (1) bekezdés d) pont.

³⁰ A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szól, amelyet az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról hívott életre.

³¹ Lásd bővebben: JÓZSA Zoltán (2013): Az egyablakos ügyintézés. Európai gyakorlat, hazai távlatok. *De Iurisprudentia et iure publico*, 1. 1–12.; KASZA Péter Ferenc (2010): Az egyablakos ügyintézés modelljei. *Miskolci Jogi Szemle*, 1. sz. 59–76.

zötti gyors kommunikációt, rendszereik interoperabilitását és szükség esetén a dokumentumok elektronikus továbbításának lehetőségét.

2012-ben a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokkal (a továbbiakban: SZEÜSZ)³² kapcsolatos hatósági feladatok ellátására létrehozták az **elektronikus ügyintézési felügyeletet** (a belügyminiszter látja el a feladatot). Hatáskörébe tartozik a SZEÜSZ-ökre, KEÜSZ-ökre vonatkozó jogszabályok megalkotásának kezdeményezése, a jogszabálytervezetek véleményezése, a SZEÜSZ-ök és egyéb elektronikus ügyintézési szolgáltatások, az elektronikusan intézhető ügyek és az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek nyilvántartása, a SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök ellenőrzése; a bejelentések kivizsgálása; műszaki irányelvek elfogadása; az együttműködő szervek tevékenységeinek felügyelete,³³ ajánlások kibocsátása az informatikai rendszerek közti együttműködés előmozdítása érdekében.³⁴

Prioritást élvez az infokommunikációs technológiák és e-közigazgatási szakrendszerek kialakításánál az **adatvédelem** és a biztonsági szempontok érvényesítése. A **Nemzeti Adatvédelmi és Információs Szabadság Hatóság** (a továbbiakban: NAIH) – az Adatvédelmi Ombudsmani Hivatal jogutójaként – egy 2012 óta működő, autonóm jogállású, központi államigazgatási szerv. Alapjogvédelmi feladatai közül a téma kapcsán nála van a bírósági eljárás kezdeményezési joga közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos jogsértések esetén (például elektronikus közzététellel kapcsolatban vagy online közérdekű adatigénylés esetén), hatósági jogkörei közül pedig az adatvédelmi hatósági eljárás lefolytatása emelhető ki.

2013. július 1-jén hatályba lépett az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (a továbbiakban: Ibtv.), amelynek személyi hatálya a közfeladatot

³² Részletesebben lásd alább.

³³ Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: E-ügyintézési rendelet) 135. §. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=199341 (letöltés dátuma: 2017. 08. 23.).

³⁴ E-ügyintézési rendelet, 63. § (2) bekezdés.

ellátó szervekre és azok adatkezelőire, a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozóira, tárgyi hatálya pedig e szervek elektronikus információs rendszereire és azok védelmére terjed ki, kötelezettséget írva elő a szervek számára elektronikus információbiztonsági követelmények teljesítésére.

Az e-információbiztonság felügyeletére a törvény létrehozta a **Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóságot**, amely működését csak 2013. július 30-án kezdte meg.

Az elektronikus aláírásról szóló 2001. XXXV. törvény az elektronikus aláírás területének felügyeletére létrehozta a **Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóságot** (a továbbiakban: NMHH). Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) hatálybalépésével az Eat. hatályát veszítette, és a bizalmi szolgáltatások felügyeletét egy-égesen az NMHH látja el. Feladatai a következők:

- gondoskodik a bizalmi lista közzétételéről,
- a bizalmi szolgáltatások esetén ellátja a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvény szerinti szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság feladatait,
- bizalmi felügyeleti ellenőrzést végez a minősített bizalmi szolgáltatást bejelentő bizalmi szolgáltatóknál, és jogkövetkezményeket alkalmazhat.³⁵

2006-ban a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal, a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal és a Távközlési Szolgálat összeolvadásával létrejött a **Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala** (a továbbiakban: KEKKH), amely az elektronikus közszolgáltatásokhoz és az egyes központi közigazgatási nyilvántartási rendszerekhez (például személyiadat- és lak-

³⁵ Eüsztv. 91–96. §§. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=193173 (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).

címnyilvántartás, bűnügyi nyilvántartás, úti okmányok nyilvántartása, ügyfélkapu, hivatalikapu-regisztráció nyilvántartása) kapcsolódó adatkezelési és hatósági feladatokat látja el, fejleszti és üzemelteti e rendszereket, valamint végzi a nem polgári célú frekvenciagazdálkodással kapcsolatos közigazgatási teendőket.³⁶ Emellett ellátta a nyilvántartói feladatokat (okmányirodai, anyakönyvi, személyiadat- és lakcímnnyilvántartó, bűnügyi, szabálysértési rendszerek stb.), működtette a Schengeni Információs Rendszert és a kormányablakok integrált ügyfélszolgálatának rendszerét. A kormányzati portál üzemeltetése és a kormányhivatalok informatikai rendszerének szakirányítási feladatai is hozzá tartoztak.

2017 óta számos feladatát a **NISZ**, azaz a **Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.** és a feladatokért felelős miniszterek vették át.³⁷ A NISZ egy állami tulajdonú, zártkörű részvénytársaság, a tulajdonosi jogokat a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. gyakorolja. Az e-közigazgatást érintően számos KEÜSZ szolgáltatást nyújt (például a kormányzati hitelesítéssel kapcsolatos szolgáltatást, azonosítási szolgáltatást, rendelkezési nyilvántartást vezet, részleges kódú telefonos azonosítást szolgáltat, továbbá hozzá tartozik a központi érkeztetési ügynök, a központi kézbesítési ügynök, a központi azonosítási ügynök, az elektronikus fizetési és elszámolási rendszer, az e-Papír, a cégkapu, az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés, az ÁNYK-űrlap benyújtásának támogatási szolgáltatása).

Magánszereplőként még kiemelendő a **Magyar Posta Zrt.**, amely az alábbi SZEÜSZ-ök kijelölt szolgáltatója: biztonságos kézbesítés, a papíralapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá, valamint az elektronikus irat hiteles, papíralapú irattá alakítása.

³⁶ A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

³⁷ A központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 379/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet.

A rendelkezési nyilvántartás regisztrációjában szerepet játszik

- az e-közigazgatásért felelős miniszter által irányított szervezeti egység,
- a kormányrendeletben kijelölt kormányhivatal, a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának okmányirodai feladatokat ellátó szervezeti egysége,
- a kormányablak,
- az országos telefonos ügyfélszolgálat,
- a Magyar Posta Zrt. által meghatározott állandó postai szolgáltatóhely,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.³⁸

A Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás regisztrációs szerveként a kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatalait, az e-közigazgatásért felelős minisztert, a Nemzeti Adó- és Vámhivalt, a Magyar Posta Zrt.-t, valamint Magyarország diplomáciai és konzuli képviseleteit jelölte ki.³⁹

Ezek mellett valamennyi, az Eüsztv.-ben nevesített, **e-ügyintézési biztosító szerv** szereplője az e-közigazgatásnak, és az e-közigazgatás intézményei közé sorolandó. A következő minimumkövetelményeket kötelesek biztosítani:

1. az ügyfél ügyintézési rendelkezésének lekérdezését,
2. a személyre szabott ügyintézési felületen keresztül történő ügyintézés lehetőségét,
3. elektronikus azonosításhoz kötött szolgáltatás nyújtása esetén a központi azonosítási ügynök elnevezésű szolgáltatáson ke-

³⁸ Egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 3. §. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=148204 (letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

³⁹ 84/2012. (IV. 21.) Korm. rend. 7. § (1) bekezdés. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=148204 (letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

- resztül elérhető elektronikus azonosítási megoldások ügyfél általi használatát,
4. a kormány rendeletében meghatározott biztonságos kézbesítési szolgáltatáson keresztül történő kézbesítést, a neki címzett üzenetek fogadását,
 5. az ügyfél által elektronikus úton tett jognyilatkozatok, elküldött iratok kézhezvételének jogszabályban meghatározott módon történő, haladéktalan igazolását,
 6. a legalább fokozott biztonságú és közigazgatási követelményeknek megfelelő elektronikus aláírással ellátott, illetve elektronikus bélyegzővel ellátott elektronikus dokumentumok feldolgozását,
 7. az e-ügyintézési törvény (Eüsztv.) szerint hitelesített dokumentumok előállítását,
 8. az ügyfél részére kézbesítendő iratok kézbesítését az e-ügyintézési törvény 14. §-a szerint valamennyi típusú kézbesítés útján,
 9. a jogszabályban meghatározott szervek kivételével az eljárásért fizetendő terhek elektronikus fizetését,
 10. az elektronikus űrlapkitöltés-támogatási szolgáltatással létrehozott elektronikus űrlapok kezelését.

Az e-ügyintézést biztosító szervek közül jelenleg a fentebb említett **kormányablakok** (az egyablakos ügyintézés miatt) és a **helyi önkormányzatok** jelentősége említhető (az önkormányzati ASP-hez csatlakozással megvalósuló szabványosítás révén).

KÉRDÉSEK, FELADATOK

- Kik játszanak szerepet az EU keretein belül az e-közigazgatás irányainak meghatározásában?
- Milyen minisztériumok voltak érintettek 2000 óta az e-közigazgatás fejlesztésében?
- Milyen „magánszereplők” említhetők meg a téma kapcsán?
- Milyen szerepe van a kormányablakoknak az e-közigazgatásban?

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig. *Mérföldkövek a hazai közigazgatás és a kormányzati számítástechnika kialakulásának történetében* (2014). Szeged, Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület – Primaware Kiadó.
- BALÁZS István (2014): Európai közigazgatás – álom vagy valóság? In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó. 29–40.
- BALÁZS István (2015) Az Európai Közigazgatási Térség változásairól. In *Gazdaság és közigazgatás*. Bibliotheca Iuridica – az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar tudományos kiadványai. Libri Amicorum 44. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 99–107.
- BOROS Anita (2014): Úton egy európai közigazgatási (eljárás) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 58. sz. 1–42.
- CZUCZAI Jenő (1999): Közigazgatás és európai integráció. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris Kiadó.
- HORVÁTH János (2000): Információs társadalom: itt és most. *Inco*, 3. sz. Forrás: www.inco.hu/inco3/tudas/cikk1h.htm (letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).
- JÓZSA Zoltán (2003): Az európai közigazgatás tér összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 12. sz. 723–736.
- JÓZSA Zoltán (2013): Az egyablakos ügyintézés. Európai gyakorlat, hazai távlatok. *De Iurisprudencia et iure publico*, 1. 1–12.
- KASZA Péter Ferenc (2010): Az egyablakos ügyintézés modelljei. *Miskolci Jogi Szemle*, 1. sz. 59–76.
- NÉMETH Ildikó (2008): *Az elektronikus közigazgatás fél évtizede Magyarországon*. Budapest, E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért.
- TORMA András (2011a): Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. Klnsz. 196–210.
- TORMA András (2011b): Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatról. *Sectio Iuridica et Politica Miskolc*, Tomus XXIX/2. 313–332.

VESZPRÉMI Bernadett – CZÉKMANN Zsolt (2013): Az e-közigazgatás szakigazgatási alapjai. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. I. kötet. Budapest, Complex Kiadó.

Jogi hivatkozások jegyzéke

- 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről
- 1026/2007. (IV. 11.) Korm. határozat a közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációjáról
- 1053/2004. (VI. 3.) Kormány határozat az elektronikus közigazgatási ügyintézés és kapcsolódó szolgáltatások megvalósításával összefüggő feladatokról
- 1053/2009. (IV. 17.) Korm. határozat
- 1054/2004. (VI. 3.) Korm. határozat a kormányzati informatika fejlesztésének koordinálásával kapcsolatos egyes feladatokról
- 1066/1999. (VI. 11.) Korm. határozat a központi államigazgatási szervek informatikai fejlesztéseinek koordinálásáról szóló 1039/1993. (V. 21.) Korm. határozat, az államigazgatási informatika koordinációjának továbbfejlesztéséről
- 1075/2008. (XI. 28.) Korm. határozat az infokommunikációért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól
- 1101/2005. (X. 25.) Korm. határozat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével kapcsolatos, a közigazgatási tevékenység színvonalának javításához, a közigazgatási szervek szolgáltatásainak egységesítéséhez, együttműködésének javításához szükséges feladatokról
- 1106/1995. (XI. 9.) Korm. határozat a központi államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről
- 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról
- 1214/2002. (XII. 28.) Korm. határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégia készítéséről, a további feladatok ütemezéséről és tárcaközi bizottság létrehozásáról

- 141/2002. (VI. 28.) Korm. rendelet az informatikai és hírközlési miniszter feladat- és hatásköréről
- 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=169928 (letöltés dátuma: 2017. 08. 25.).
- 183/1998. (XI. 11.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás- és területpolitikai feladat- és hatásköréről
- 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014R0910> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).
2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról
2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
- 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről
- 379/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról
- 44/2005. (III. 11.) Korm. rendelet a kormányzati informatika koordinációjáról és a kapcsolódó eljárási rendről
- 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=199341 (letöltés dátuma: 2017. 08. 23.).
- 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről. Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=148204 (letöltés dátuma: 2017. 08. 26.).
- Az Európai Parlament és a Tanács 1720/1999/EK határozata (1999. július 12.) a közigazgatási rendszerek közötti elektronikus adatcserét lehetővé tevő transz-

- európai hálózatok együttműködési képességét és az e hálózatokhoz való hozzáférést biztosító cselekvés- és intézkedéssorozatokat elfogadásáról. OJ L 203. (1999. 08. 03.) Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:31999D1720> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).
- Az Európai Parlament és a Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2001/29/EK irányelve (2001. május 22.) az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a köz-szféra információinak további felhasználásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/922/EK határozata (2009. szeptember 16.) az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközökről (ISA) (EGT-vonatkozású szöveg). Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32009D0922> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).
- Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 96/9/EK irányelve (1996. március 11.) az adatbázisok jogi védelméről
- Decision No. 456/2005/EC of the European Parliament and of the Council of 9 March 2005 establishing a multiannual Community programme to make digital content in Europe more accessible, usable and exploitable (Text with EEA relevance) eContentplus program (2005–2008) – Az Európai Parlament és a Tanács (2005. március 9.) határozata a digitális tartalmat Európán belül hozzáférhetőbbé, felhasználhatóbbá és hasznosíthatóbbá tevő, többéves közösségi program létrehozásáról.

- OJ L 79. (2005. 03. 24.) Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1517411351694&uri=CELEX:32005D0456> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).
- IDA program (1999–2004): Az Európai Parlament és a Tanács 1719/1999/EK határozata (1999. 07. 12.) a közigazgatási rendszerek közötti elektronikus adatcserét (IDA) lehetővé tevő transzeurópai hálózatokra vonatkozó iránymutatásokról, köztük közös érdekű projektek meghatározásáról. OJ L 203. (1999. 08. 03.) Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A31999D1719> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).
- IDABC program (2005–2009) – Az Európai Parlament és a Tanács 2004/387/EK határozata (2004. április 21.) a páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperabilis nyújtásáról. HL L 260. (2009. 10. 03.) Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0387> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).
- ISA program – Az Európai Parlament és a Tanács 922/2009/EK határozata (2009. szeptember 16.) az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközökről. HL L 260. (2009. 10. 03.) 20. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32009D0922> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).
- ISA2 program (2011–2015) – Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2240 határozata (2015. november 25.) az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és polgárok rendelkezésére álló interoperabilitási megoldásokra és közös keretekre vonatkozó programnak (ISA2 program) mint a közszféra korszerűsítése eszközének létrehozásáról. OJ L 318. (2015. 12. 04.) 1–16. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015D2240> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).
- MODINIS – Decision No. 2256/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 adopting a multiannual programme (2003–2005) for the monitoring of the eEurope 2005 action plan, dissemination of good practices and the improvement of network and information security (MODINIS). OJ L 336. (23. 12. 2003.) Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1517412324329&uri=CELEX:32003D2256> (letöltés dátuma: 2018. 01. 31.).

**IX.
AZ E-KÖZIGAZGATÁS
LEGNAGYOBB KIHÍVÁSAI**

1. TECHNOLÓGIAI KIHÍVÁSOK

1.1. A hivatali informatika üzemeltetésének trendjei

Az informatikai rendszerek a vállalati (szervezeti) kincsek közé tartoztak, az informatika birtoklása státuszszimbólumként mutatta egy szervezet értékét. A kiszervezésre épülő üzleti modellek és a távközlés (adatátvitel) fejlődése révén **a kilencvenes évek végén előtérbe kerültek azok a modellek, amelyek** nem a saját beruházásra és a birtoklásra helyezték a hangsúlyt, hanem **a hatékonyságra és az üzleti (szolgáltatási) tevékenységekre fókuszáltak.** 2008-ban jelentek meg a piacon a különböző **felhőalapú szolgáltatások**, ahol a felhasználó már csak azzal a felülettel találkozik, amelyen keresztül a szolgáltatást igénybe veszi, így az üzemeltetési feladatok már egyáltalán nem hárulnak rá.

A hardvertől való távolodást számos kutatás alátámasztja. Ezek olyan megatrendeket jeleznek a kommunikációs szokásokban (és az ezeket kiszolgáló informatikában), amelyek gyökeres változást hoznak magukkal, így:

- a mobilkészülékek (okostelefonok, tabletek) elterjedése és érdemi beszivárgása a munkakörnyezetbe;
- a felhasználói élmény szerepének felértékelődése (minél jobb a felhasználói élmény, annál produktívabb a felhasználó);
- a közösségi média szerepének erősödése (multimédiás posztok, tweetek egyre nagyobb száma), valamint a hivatalos és magánkommunikáció színterének és formáinak eltolódása ezekre a csatornákra;
- a felhőalapú szolgáltatások iránti nyitottság;

- a rugalmas telepítésű és üzemeltetésű rendszerek iránti nyitottság növekedése, a privát és hibrid felhők elterjedése.¹

Ma már bármely informatikai rendszer üzemeltetését virtualizálni lehet, majd ki lehet szervezni, végül „át lehet tolni a felhőbe” a belső folyamatokat támogató szoftverektől kezdve az egyszerű szövegszerkesztőig, tárolókapacitásoktól a helpdeskekig bármit. De nézzünk nyolc érvet a kiszervezés valamilyen formája mellett:

1. A birtoklással mindig együtt jár az üzemeltetési ciklus, azaz a beszerzés, bevezetés, üzemeltetés, támogatás, selejtezés, amely komoly erőforrásokat von el a szervezettől.
2. Míg a birtoklással járó költségek nehezen tervezhetők (TCO),² addig a szolgáltatott formák kiszámíthatóságot (SLA),³ (üzem-)biztonságot, függetlenséget, rugalmasságot és nem utolsósorban alacsonyabb költségeket nyújtanak.
3. Az üzemeltetésnél ki kell emelnünk, hogy egy kiszervezett üzemeltetésnél a szolgáltatások színvonala többnyire magasabb, hiszen például az állandó rendszerfelügyelet, a fokozott rendszerbiztonság a szolgáltatóközpontokban lényegesen magasabb, mint egy nem informatikai profilú szervezet informatikai osztályán. E fejlettebb adatcenterek már úgynevezett öt-kilences (azaz 99,999%-os) rendelkezésre állást vállalnak, így a legtöbb vis maior esetén (például tűzkár, áramkimaradás) is garantálják a zavartalan üzemelést. Ezt a szintet egy nem ilyen profilú szervezet csak aránytalanul magas beruházással tudja megközelíteni.
4. Részben a válságnak köszönhetően a számítástechnikai eszközök élettartama már a cégek körében is öt-hat évre tolódott (szemben a hároméves optimummal), a közigazgatásban azonban még

¹ BUDAI Balázs (2017): *A közigazgatás újragondolása*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

² Total costs of ownership: 'a birtoklás teljes költsége'.

³ Service level agreement: 'szolgáltatás-szint-megállapodás', a szolgáltatás garantált üzemelési szintje (rendelkezésre állása, működési paraméterei).

ennél is rosszabb a helyzet. Ez a tény a rendszerek üzembiztonságát veszélyezteti.

5. Az infrastruktúra meghibásodása (leállása) a költségek ugrászerű növekedése mellett rengeteg többletmunkával, esetleg adatvesztéssel és ügyfélelégedetlenséggel (rosszabb esetben ügyfélvesztéssel jár). A biztonság garantálása (a legtöbb potenciális veszélyre) aránytalanul magas költségekkel járhat, ha azt egy szervezet saját maga kívánja megoldani.
6. Csupán a tárhelybérlés (szerverbérlés) 20–30%-kal alacsonyabb költségeket jelent ahhoz képest, mintha mindezt beruházással, saját eszközzel oldanánk meg. Az energiafelhasználás is alacsonyabb, ami további költségcsökkenést eredményez.
7. A birtoklástól való elrugaskodásunkat az is alátámasztja, hogy a rendszerek teljesítményét egyre kevésbé a vasak, mint inkább a hálózatok sávszélessége határozza meg. A szolgáltatási színvonal hullámzásából fakadó konfliktusok csökkennek, eltűnnek.
8. Végül a korszerűség, a technológiai fejlődés követésének kihívásai is megoldódnak, hiszen a szolgáltató méreténél fogva könnyebben fejlesztheti infrastruktúráját, naprakésszé teheti szolgáltatásait.

Az informatika fejlődése **egyre több funkció IT-támogatását, egyre komplexebb feladatok elvégzését** teszi lehetővé. Ez azonban mind nagyobb **számítástechnikai kapacitást** igényel. Ugyanakkor a szervezeti méret és az igényelt számítástechnikai háttér is egyenesen arányos. A közigazgatási szervezetek mérete nem egyforma, funkcionalitásuk mégis sokszor nagyobb informatikai infrastruktúrát igényelne, mint azt mérete indokolná. (Ez nyilván a kisebb szervezeteknél méretgazdaságossági kérdéseket vetne fel.) Így merül fel a nagyobb számítástechnikai kapacitásközpontok igénybevétele.

A közigazgatási informatikai infrastruktúra centralizációs folyamata mögött ezek a folyamatok állnak. Szakmai körökben azonban

nem egyértelmű, hogy centrumok vagy regionális decentrumok működjenek-e inkább. Az okok között a verseny és a biztonság fokozása szokott szerepelni a regionalitáspártiak oldalán, míg a teljesen központosított megoldások mellett a költséghatékonyságot szokták felhozni döntő érveként.

Attól függően, hogy ennek az igénybevételnek milyen a tartalma (milyen szolgáltatások tartoznak hozzá), számos formáról beszélhetünk. Az alábbiakban e terület három kulcsfogalmát nézzük át: a kiszervezést (outsourcing), a felhőalapú szolgáltatásokat és szolgáltatási modelleket, majd ennek egyik gyakorlati megvalósulását, köztük a hazai önkormányzati ASP-t.

1.1.1. Kiszervezés

A kiszervezés erőforrások kihelyezését jelenti hosszú távú megállapodás keretében egy külső szállítóval, szolgáltatóval olyan feladatok elvégzésére, amelyeket hagyományosan a szervezet végzett, vagy végeznie kellene.⁴ A kiszervezést jogi (mit lehet kiszervezni) és gazdasági kérdések (mit érdemes kiszervezni), a szervezet mérete, profílja, szakértelme stb. befolyásolják.

A kiszervezésben a költségcsökkentés (méretgazdaságosság), a specializált szakértelem és a legújabb technológiák elérése iránti igény párosul az apparátus szakmai folyamatokra fókuszálásának szándékával. E konstrukcióban valamennyi eszköz a vállalkozó tulajdonában áll (a végberendezések is), így az erre vonatkozó beszerzések, frissítések, szerviz, folyamatok, licencek és a kapcsolódó szakértelem (nota bene az akár teljesen idegen szervezeti kultúrával bíró emberi erőforrások) is a vállalkozó körében vannak.

A kiszervezés egy olyan – hosszú távú – elköteleződés a megrendelő (ügyfél) részéről, ahol a rugalmasság, a felügyelet iránti igény,

⁴ BUDAI Balázs (2009): *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 388–389.

a szállítóktól való függetlenség, az innovációs hajlandóság, a költségcsökkentés nem feltétlenül érvényesül. (Az IT-outsourcingsal kapcsolatban elég sok tévhit kering a kiszervezés költségigényességéről, megtérülési problémáiról, a szolgáltatók gyenge reakcióidőiről, az adatkezelési aggályokról, a kontroll- és bizalomhiányról stb., azonban ezek nagy része meghaladott probléma.)

1.1.2. Felhőalapú szolgáltatások és szolgáltatási modellek

A felhőalapú szolgáltatások a 2010-es években már jelentős mértékben a közigazgatási diskurzus részét képezik. Nem véletlen tehát, hogy az Európai Unió 29-es munkabizottsága az *Opinion 05/2012 on Cloud Computing* című dokumentumában⁵ az egész unióra vonatkozó ajánlásokat fogalmazott meg, hiszen az átfogó szabályok életkítenék a technológiában rejlő katalizáló hatást. Ezt erősítette meg az IDC 2012. nyári jelentése,⁶ amely – stratégiavezérelt forgatókönyv esetén – évi 160 milliárd eurós GDP-bővülést és mintegy 3,8 millió munkahelyet jósolt a felhőalapú megoldásoknak az EU területén 2020-ra. Ugyanakkor előírta az ehhez szükséges lépéseket, így többek között a szabályozási keretek (adatbiztonsági és adatvédelmi feltételek) kialakítását, a piaci bizalom megteremtését szolgáló intézkedéseket, a fogyasztói jogok garanciáinak kiépítését, az adatok elérésének és hordozhatóságának garanciáit, az egységesítés és interoperabilitás biztosítását.

Az Európai Bizottság COM(2012) 529. számú, *A felhőalapú számítástechnikában rejlő potenciál felszabadítása Európában* című közleménye⁷ végül három kulcsintézkedést határozott meg 2012 őszén:

⁵ 01037/12/EN WP196, Opinion 05/2012 on Cloud Computing (adopted July 1st 2012).

⁶ IDC: *Quantitative Estimates of the Demand for Cloud Computing in Europe and the Likely Barriers to Uptake*. SMART 2011/0045, D4 (final report).

⁷ COM(2012) 529 (final): European Commission: *Unleashing the Potential of Cloud Computing in Europe*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Brussels, 27. 09. 2012.

1. technikai szttenderdek, mőszaki szabványok rendezése az interoperabilitás érdekében,
2. a biztonságos és tisztességes szerződéses feltételek megteremtése a számítási felhővel kapcsolatos szerződésekhez,⁸
3. az állami szektor számára innovációt és növekedést biztosító európai számítási-felhőpartnerség (ECP – European Cloud Partnership) megteremtése.

A számítási felhő tartalmának meghatározásához induljunk el az amerikai Nemzeti Szabványügyi és Technológiai Intézet (NIST) ajánlása mentén.⁹ A dokumentum öt lényeges tulajdonságot, három működési modellt és négy terítési formát határoz meg. (Ezeket az ajánlásokat később az EU is magáévá tette, saját ajánlásai közé foglalta.) Lényegi tulajdonságai – amelyekről számítási felhővé válik – a következők:

- *Önkiszolgálás igény szerint:* azaz nincs szükség a szolgáltatás igénybevételéhez, testreszabásához a szolgáltató aktív közreműködésére. A fogyasztó szabadságfoka ebben a megközelítésben maximális.
- *Széles sávú hozzáférés:* olyan (minden igényt kielégítő) hálózati elérés, amely elméletileg¹⁰ „bárhol, bármikor, bármivel” lehetővé teszi a szolgáltatás elérését, függetlenül akár attól is, hogy vékony vagy vastag kliensplatformon dolgozik a fogyasztó.
- *Erőforráskészleten alapul:* azaz kapacitások (erőforrásblokkok) állnak rendelkezésre a szolgáltatás során, és ezeket menedzseli a szolgáltató – pontosan azoknak a fogyasztóknak adja ki,

⁸ A felhőszolgáltatás országhatároktól független, azokon átívelő szolgáltatás, így össze kell hangolni az érintett országok jogrendszerét e tekintetben. E rendezetlenség a terjedés legfőbb gátja: a vállalkozások jelentős részét távol tartja a felhőalapú szolgáltatások igénybevételétől.

⁹ MELL, Peter – GRANCE, Timothy (2011): *The NIST Definition of Cloud Computing. Recommendations of the National Institute of Standards and Technology.* NIST Special Publication 800-145, Gaithersburg.

¹⁰ Ha a fogyasztó érdeke azt kívánja, úgy ez az elméleti kategória természetesen szűkíthető (például a közigazgatásra jellemző adatvédelmi és adatbiztonsági szabályok esetében.)

akiknek épp szüksége van rá. A kapacitások nagysága, szerkezete, földrajzi helyzete nem ismert, és (néhány jogszabályból fakadó törvényi kötelezettséget leszámítva) nem is releváns. Ezt az irrelevanciát jelképezi a felhő a fogyasztó számára.

- *Teljes rugalmasságot biztosít:* az előzőekből következően az önkiszolgáló fogyasztó a rendelkezésre álló erőforrásokból annyit igényelhet, amennyire épp szüksége van. Azaz tetszőlegesen (és azonnal) bővítheti vagy akár csökkentheti (visszamondhatja) a szolgáltatás terjedelmét. Ezenkívül nem kell a fogyasztónak csúcsra (maximális felhasználásra) tervezni a rendszerét és olyan tartalék-erőforrásról gondoskodnia, amely a felhasználások túlnyomó részében kihasználatlanul állna.
- *Mért szolgáltatás:* ez a tulajdonság a szolgáltatás profitorientált jellegét takarja. (Ez választja el leginkább egy szervezet virtualizációs folyamatától.) A szolgáltatás racionalitását is ez biztosítja, hiszen, ha valamiért fizetnünk kell, ráadásul a fogyasztásunknak megfelelően, akkor kevésbé pazarolunk, felhasználásunk optimálisabb. Ezenfelül a szolgáltatás hatékonyságát is tökéletesen mutatja: ha a szolgáltatás jó, sokat fogyasztunk belőle.

Az NIST – a hozzáférés köre és mértéke függvényében – négyféle terítési módszert definiál:

- *Magán-számításifelhő:* olyan zárt rendszer, amelynek erőforrásait egyetlen fogyasztó (fogyasztói csoport) használja. Ez nagyobb szervezeteknél lehet releváns, hiszen az erőforrás-optimalizáció mellett a szolgáltató szemlélet kialakulását is támogatja.¹¹

¹¹ A NAS (Network Attached Storage) nevű tárolóeszköz egy korlátozott (általában hálózaton belüli felhasználást) tesz lehetővé, amely tárhely- és fájlkezeléssel kapcsolatos szolgáltatásokat nyújt a hálózat tagjainak. A NAS segítségével a fájlok megosztásához szükséges FTP-szerver is hozzáférhető, az egyes elemek önálló URL-címeket is kaphatnak, így akár magánfelhőként is fungálhat a rendszer.

- *Közösségi számítási felhő*: szintén zárt rendszer, ahol a kapacitást néhány, azonos tevékenységet végző szervezet között osztják meg (például az Egyesült Államok kormányzati szervei is ilyen közösségi számítási felhőt használnak).
- *Nyilvános számítási felhő*: nyitott, bárki által igénybe vehető szolgáltatás. Amikor felhőkről beszélünk, a leggyakrabban erre gondolunk, hiszen ez adja a felhők leglátványosabb formáját.
- *Hibrid számítási felhő*: a hibrid rendszerek átmenetet képeznek a fenti kategóriák, valamint a korábbi, meglévő megoldások között. Többrétegű alkalmazások esetén így lehetséges, hogy míg az egyik réteg felhőből (korlátozottan) elérhető, addig egy másik réteg csak közvetlenül, helyi hálózathoz. Azaz e modellben az ügyfélnek mérlegelnie kell, hogy mely alkalmazásait, folyamatait teszi a felhőbe (tehát publikus erőforrásból veszi igénybe), és melyet old meg házon belül. Tekintettel arra, hogy közigazgatás adatvédelmi és adatbiztonsági szabályai szigorú kötelezettségeket állapítanak meg, sok esetben jelent megoldást az, hogy míg a webes kiszolgálási felületeket például közösségi felhőből érjük el, addig az adattárolást saját, elsődleges nyilvántartásból. Jelenleg e hibrid megoldások idomulnak leginkább a legtöbb szervezet egyedi igényeihez. Nem véletlen, hogy a felmérések zöme a hibrid szolgáltatásmodellek dominanciáját vetíti előre 2020-ig.¹² A hibrid megoldás kiválasztásakor tehát mérlegelni kell, hogy melyek azok a szolgáltatások, amelyek felhőbe helyezése (bárhonnan, bármikor történő elérése) feltétlenül szükséges (például a levelezés, az instant messengerek, a csoportmunkát támogató felületek, szoftverek, portálok, az eszközfelügyelet stb.), illetve melyek azok, amiknek a házon belüli üzemeltetése kisebb kockázattal, kevesebb munkával és költséggel járna. Minél nagyobb arányban kerülnek át a fel-

¹² Kís Endre (2012): Hibrid Szolgáltatásmodell 2020-ig. *Computerworld*, 2012. 06. 07.

hőbe az informatikai szolgáltatások (megszabadulva ezáltal a fenntartási rutintól), annál jobban lehet koncentrálni a valódi értékteremtő tevékenység támogatására.

A **szolgáltatási modellek** száma, tartalma, szofisztikáltsága az idő előrehaladtával egyre bővül. **E modellek gyűjtőneve: XaaS**, hiszen a modelleket jelző mozaikszavak utolsó három betűje azonos: aaS, azaz „as a Service”. Jelentése: valami szolgáltatásként. Ez a „valami” mint gyűjtőnév takarja az X-et az első rövidítésben. Továbbgondolva: ma már szinte bármit nyújthatunk szolgáltatásként. Az NIST-definíció¹³ három szolgáltatási modellt határoz meg.

A legrégebbi¹⁴ (ASP-ből fakadó) modell a **SaaS**.¹⁵ Ez egy olyan szoftver(csoport), amit szolgáltatásként vásárlunk meg. Ebben a modellben mindent a szolgáltató ad (ezenfelül biztosítja a környezet naprakészségét, biztonságát, vírusmentességét), a fogyasztó pedig tetszőleges kliensek segítségével (bármilyen eszközzel) eléri a szolgáltatásokat, a tárhelyektől a szoftverekig. A modell merevségét adja, hogy a felhasználó csupán minimális konfigurálást tud végrehajtani, az egyedi igényeket a szolgáltató általában nem elégíti ki (nem szabja testre a szoftvert). De miután ez a modell hasonlít legjobban az eddig megszokottra, azaz a dobozos szoftverek világára, és a végfelhasználók számát tekintve jelenleg itt a legnagyobb a piaci szegmens (tömegigényeket szolgál ki), ezért napjainkban ez a legnépszerűbb modell.¹⁶ A vállalati fejlesztési elvárások, az egyedi igények rugalmas kezelése felveti a **PaaS**-t,¹⁷ vagyis az alkalmazási környezet szolgáltatását (plat-

¹³ MELL–GRANCE (2011): *i. m.*

¹⁴ Persze itt sem évtizedekről, hanem inkább hónapokról beszélünk. A SaaS-konceptió – nagy jóindulattal – e sorok írásakor hét éves múltat tekint vissza.

¹⁵ Software as a Service – szoftverszolgáltatásként.

¹⁶ A felhasználók SaaS-ként gyakran az MS Office 365-tel találkozhatnak, de ilyen az Office Live (az oktatási Live@edu változata), az üzleti megoldások közül a Workday, Netsuite. A vertikális alkalmazások közül a DocuSign vagy a biztonsági megoldások közül például a CloudPassage.

¹⁷ Platform as a Service: 'platformszolgáltatásként'.

formot: alkalmazáskiszolgáltót, futtatókörnyezetet). PaaS-ként vállalatirányítási platformok (ERP-k), fejlesztői környezetek, kollaboratív munkafelületek lehetnek a szolgáltatás tárgyai.¹⁸ A PaaS típusú konstrukciók azért is divatosak, mert a dolgozói hatékonyságot is javíthatják. Elég arra gondolni, hogy az e-mailek írásával és olvasásával töltött idő töredéke alatt megoldhatók bizonyos feladatok egy új, netalapú kommunikációs csoportmunkaeszközökkel (például Bitrix24, ZulaApp, UcallWeconn, Laza, Sharepoint, HipChat).

Az **IaaS**-modellben¹⁹ az infrastruktúrát a szolgáltató biztosítja (akár a megrendelő székhelyén, akár külső helyszínen), értve ezalatt mind a központi infrastruktúrát (szervereket, tárolóhelyeket, adatbázisokat, operációs rendszereket, hálózati eszközöket, tűzfalakat), mind a kliensoldali infrastruktúrát. Persze az eszközök itt is virtuálisak, virtuálisan képzett tárterületek, virtuális gépek, virtuális hálózatok. Az ügyfél/fogyasztó pedig annak tükrében fizet, hogy mennyit használ fel ezekből az erőforrásokból: hány klienssel, mennyi adatterületet, szoftvert, gépidőt használ.²⁰

A **BPaaS**²¹ már nem szerepel a NIST definíciójában. A BPaaS egy olyan teljes körű folyamatkiszervezés, ahol a jól definiált funkcionális területek menedzsmentjét és teljes informatikai támogatását elvégzi a szolgáltató. Mivel a szervezetek egyre inkább leküzdik a kontrollés a bizalomhiányból fakadó ellenérzésüket, mindinkább szofisztikálódik a szolgáltatások köre és tartalma, így egyre több horizontális és vertikális üzleti folyamat (részfolyamat) jelentkezhethet szolgáltatásként.²²

¹⁸ PaaS például a Windows Azure, a Redhat vagy akár a Google App Engine szolgáltatása.

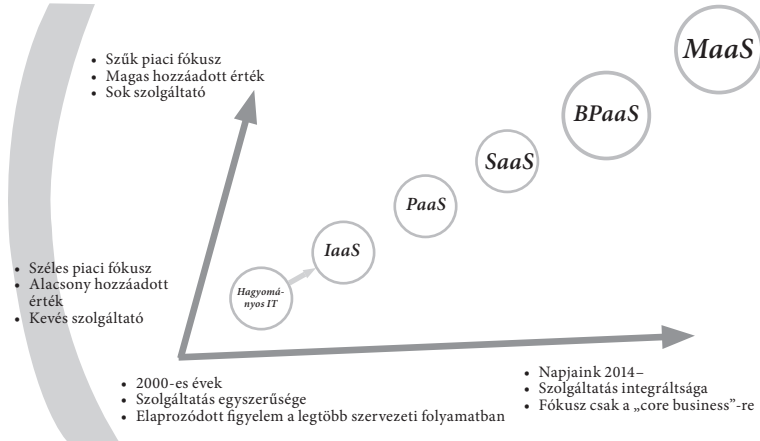
¹⁹ Infrastructure as a Service: 'infrastruktúra-szolgáltatásként'.

²⁰ IaaS például a Dropbox (tárhelyszolgáltató), az Amazon webservices vagy a Microsoft System Center.

²¹ Business Process as a Service: 'üzleti folyamat szolgáltatásként'.

²² Például hálózatszolgáltatás (Network as a Service), biztonsági mentés szolgáltatása (Backup as a Service), azonosításslolgáltatás (Identity as a Service), biztonsági szolgáltatás (Security as a Service), adatmenedzsment-szolgáltatás (Database as a Service) stb.

Az egyes szolgáltatási modellek egyrészt **evolúciós összefüggést** is mutatnak, másrészt **paradigmaváltást** is szimbolizálnak. E két jelenség mögött az eszközök birtoklásához való ragaszkodás feladása és a **core funkciókra** (a legfontosabb üzleti tevékenységre) való **fókuszálás áll**. Sok összefüggést találhatunk az egyes modellek között (lásd a 11. ábrát).



11. ábra

A XaaS-szolgáltatások összefüggésének szempontjai

Forrás: BUDAI (2017): i. m.

A koordinátarendszer tengelyein elhelyezett kategóriákat szabadon kombinálva, más-más jelentésre helyezve a hangsúlyt, öt fontos üzenetet kapunk:

- Az idő előrehaladtával a szolgáltatások egyre precízebben definiáltak, más és más niche-re specializálódnak, így foglalják el az adott piaci rést. Ugyanakkor a felhasználók egyre nagyobb számában tudatosítják az igényt és a lehetőséget. A szolgáltatás

közvetlen igénybevevői egyre többen lesznek. A XaaS-szolgáltatások egyre specializáltabb réseket igyekeznek lefedni.²³

- A szolgáltatók száma e területen folyamatosan nő, így a verseny is fokozódik.
- A szolgáltatások – ugyancsak az idő függvényében – egyre több hozzáadott értéket nyújtanak.
- A szolgáltatások egyre több (nem a fő tevékenységhez kapcsolódó) feladatot vállalnak át tőlünk, így egyre könnyebben fókuszálhatunk a core businessre.
- Az informatikai támogatás egyre szélesebb körben támogatja a szervezeteket, azok egyre integráltabbak, összetettebbek, mégis modulárisan építhetők, kiterjeszthetők egyre több szervezeti folyamatra. Így jutunk el a menedzsmentszolgáltatás-ként értelmezett formájáig (*MaaS vs. BaaS*),²⁴ ahol biztosítják a tetszőleges terület automatizált IT-támogatását a folyamatok ellenőrizhetősége és a beavatkozás lehetősége mellett.

1.1.3. Felhőalapú közigazgatási szolgáltatások a gyakorlatban

Japán 2009-ben indította el a felhőalapú számítástechnikát stratégiai szinten (kormányzati programként) felvállaló beruházások sorát. Az *ICT Hatoyama Terv 2015* célja az, hogy az összes kormányzati informatikai rendszert egyetlen felhőalapú megoldásba integrálja. Úgy számították, hogy az úgynevezett „Kasumigaseki Cloud” 2015-ig éri el teljes terjedelmét, ekkorra integrálja és konszolidálja a különböző

²³ Napjainkban a DRaaS tűnik emergens példának. A Disaster Recovery as a Service (‘katasztrófa utáni helyreállítás szolgáltatásként’) megbízható és mindig elérhető infrastruktúrát biztosít ahhoz, hogy adatainkat és szolgáltatásainkat ide is tükrözhessek (másolhassuk), és bármikor replikálhassuk, illetve szinkronizálhassuk saját működési környezetünkkel. Nem tervezett leállásnál a „biztonsági másolatok” kelnek életre, és helyettesítik az eredeti adatokat, alkalmazásokat.

²⁴ Management as a Service (‘menedzsmentszolgáltatásként’), illetve Business as a Service (‘üzletszolgáltatásként’). Kiváló példa erre a hazai IT-világban tevékenykedő Fujitsu ITMaaS szolgáltatása, amely a teljes IT-menedzsment szolgáltatását nyújtja (a végfelhasználói szolgáltatásoktól kezdve egészen az infrastruktúra üzemeltetéséig).

minisztériumok valamennyi hardverét és platformját. A közös felhőmegoldás új működést tesz lehetővé: közös és egységes dokumentumkezelést, metaadat-használatot, archiválást.

A német Gazdasági és Technológiai Minisztérium 2010-es *Trusted Cloud*²⁵ cselekvési programja kezdeményezte, hogy az iparági partnerek, a tudomány és a politika gyorsítsa fel a cloud computing terjedését az innovatív megoldások támogatására. Ugyanakkor nagy hangsúlyt helyeznek a minőségre, a megbízhatóságra, a biztonságra és az adatvédelmi alapelvek betartására. Ezeket a témákat kutatóintézetekhez delegálták, hogy azok is segítsék e terület fejlődését kutatásaikkal.

Az Amerikai Egyesült Államok Fehér Háza 2011. február 8-án adta közre a *Federal Cloud Computing Strategy* című dokumentumát.²⁶ E stratégia megfogalmazza a felhőalapú számítástechnika előnyeit, döntési keretet ad a felhő felé elmozdulni kívánó szervezeteknek, hangsúlyozza a felhőalapú számítástechnika végrehajtási erőforrásait, és azonosítja a kormány szerepét és feladatait a felhőalapú számítástechnika elterjesztésében.

Az Egyesült Királyság 2011 őszén *G-Cloud* néven előállt egy stratégiával, amely egy nyilvános felhőn keresztül biztosítaná a költség-hatékony és fenntartható kormányzati ICT-t. Ebben el kívántak mozdulni a drága és rugalmatlan megoldásoktól egy forrásokat megosztó infrastruktúra felé, ahol a fogyasztók széles köre számára elérhetővé válnak a tömeges piaci termékek és szolgáltatások. Az egyre bővülő, iteratív szolgáltatási kör elérhető a kormányzati applikációs webshopban (Government Application Store).²⁷ A G-Cloud fejlesztésén négy

²⁵ *Aktionsprogramm Cloud Computing Eine Allianz aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik* (2010). Berlin, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Forrás: www.trusted-cloud.de/sites/default/files/aktionsprogramm_cloud_computing.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

²⁶ KUNDRA, Vivek (2011): *Federal Cloud Computing Strategy*. Washington, The White House.

²⁷ *Government Cloud Strategy. The Government's Cloud Computing (G-cloud) Strategy to Provide Computing Resources to Users as Needed* (2011). Cabinet Office and Efficiency and

munkacsoport dolgozik a szolgáltatások, a biztonság, a kereskedelmi terület és az adatbázis-konzolidáció témakörében.

Franciaországban 2011 végén *Andromede* néven a francia Gazdasági és Pénzügyminisztérium indított öt különböző felhőalapú projektet: 1. közös felhőalapú szoftverplatform-fejlesztést, 2. vállalati szoftverek migrációját támogató megoldást, 3. szoftver-infrastruktúrát támogató projektet, 4. kis- és közepes vállalkozások informatikai készségét támogató közösségifelhő-megoldást, valamint 5. felsőoktatási intézményeket támogató, felhőalapú kezdeményezést.²⁸

Persze a helyhatóságoknál is látunk jó példákat: nem kell messzire menni: a Péceli Önkormányzat közel hatvan dolgozójának munkakörnyezete került át a felhőbe 2011-ben. De ugyancsak viszonylag hamar belátták a Capex–Opex-verseny²⁹ várható kimenetelét a dániai Odensee vagy akár a norvég Narvik önkormányzatánál, és hatalmas beruházás helyett felhőalapú irodaikörnyezet-megoldást választottak.

A szakigazgatási területi jó példaként említést érdemel a Vízi-mentők Magyarországi Szakszolgálata, amely felhőalapú integrált kommunikációs platformot használ 2010 óta. A megoldás csökkentette kommunikációs és utazási költségeiket, és növelte hatékonyságukat, hiszen több száz emberi munkanapot tudtak megtakarítani.³⁰ Ennél nagyobb és integráltabb rendszer az EESZT (Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér), amely az egészségügyi ágazat (betegforgalmi, jelentésekből és adatgyűjtésekből keletkező) adatait fogja össze egy privát felhőszolgáltatásban. A 2017-ben indult megoldás, bár fenntartja

Reform Group. Forrás: www.gov.uk/government/publications/government-cloud-strategy (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

²⁸ *Cloud Computing. 19 millions d'euros dans cinq projets* (2011). Forrás: www.economie.gouv.fr/cloud-computing-investissements-d-avenir (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

²⁹ A CAPEX a beruházási költségeket, míg az OPEX a működtetési költségeket jelzi. Ha szembeállítjuk az előregedő gépparkot és a hozzá tartozó szoftverállománnyal együtt a működtetési költséget a frissítésének költségével, egy felhőalapú megoldással egyértelmű üzleti eredményt kapunk.

³⁰ Az EuroCloud Awards 2012-es luxemburgi gáláján a Vízi-mentők nyertek díjat a legnagyobb üzleti hatékonyságot elérő szervezetek közül (Best Business Impact Through Deploying Cloud Services).

a papíralapú ügyintézés lehetőségét is, de egyúttal elektronikusan is elérhetővé teszi az egészségügyi intézmények telemedicina rendszereit, így valamennyi érintett számára elérhetővé válnak a kórtörténetek, receptek stb. Mivel ezek az adatok a legérzékenyebbek, ezért a rendszer a legmagasabb fokozatú biztonsági besorolással és biztonsági követelménnyel üzemel. Ugyanakkor – az állampolgárok digitális önrendelkezési jogának megfelelően – az állampolgárok ügyintézési rendelkezésben korlátozhatják azt, hogy mely adatukhoz ki férhet hozzá.

A hazai lehetőségeket és programokat vizsgálva jól látható, hogy az egyes – először 2012-ben nevesített – SZEÜSZ-ök optimálisan üzemeltethetők felhőalapú szolgáltatásként is. Az XaaS-tendenciára jól rímel a hazai SZEÜSZ-elv, amely szétválasztja az egyes kormányzati szolgáltatásokat, és szabványosított szolgáltatásként kínálja azokat. Például az IDaaS (Identification as a Service) végső soron megfeleltethető bármelyik azonosítási SZEÜSZ-szolgáltatásnak, megváltoztatva a megváltoztatandókat. Így láthatunk SaaS-t: például ügyintézési rendelkezés nyilvántartása; PaaS-t: például hozzáférés elektronikus iratkezelő rendszerhez, vagy IaaS-t: például konverziós szolgáltatások. Azonban a kormányzat felhőalapú számítástechnika melletti elköteleződése Magyarországon egyelőre nem elégséges ahhoz, hogy valóban felhőalapon valósuljanak meg az eddig definiált, valamint a későbbiekben létrejövő SZEÜSZ-ök.³¹

Végül tekintsük át az önkormányzatok informatikáját napjainkban meghatározó ASP-rendszert. Az ASP-konceptió a *Kormányzati Felhő* elnevezésű projekt része, egyben annak előfutára. A magyarországi kormányzati felhő számítási, tárolási és hálózati erőforrások nyújtását tűzte ki célul 2020-tól induló szolgáltatásokként. Ennek során integrálná a Központi Rendszer (KR) rendszereit, az NTG központi rendszereit, a közigazgatás géptermeit, a közigazgatási alkalmazásokat. Ezek kialakításához azonban nagyon sok szabályozó (szabvány,

³¹ BUDAI (2017): *i. m.*

szabályzat, szakmai anyag, jogszabály), szervezetfejlesztés és műszaki fejlesztés szükséges.

Magyarországon már a kétezres évek elejétől³² felmerült valamilyen ASP-modell kialakításának szükségessége azokon a területeken, ahol önálló informatikai támogatás³³ még távlatokban sem volt elérhető. Így került az önkormányzati szféra az ASP-koncepciók célkeresztjébe. Az eleinte piaci alapra kitalált, regionális ASP-koncepciót 2010-ben központosított, centrális ASP-koncepció követte. Az erre alakult hattagú konzorcium³⁴ 2011-ben látott hozzá a projekt végrehajtásához.

A projekt első fázisában létrehoztak egy önkormányzati ASP igazgatásszervezési modellt, amely azon túl, hogy definiálta a vállalt feladatokat, strukturálta a működési modellt: keretbe fogta a résztvevők felé mutatott elvárásokat mind szolgáltatói, mind igénybe vevői oldalon. Ennek eredményeként rögzítették a folyamatokat, eljárásokat, szabályozásokat, iratmintatárakat, szabványokat, az architektúra- és a logikai terveket, az adatkapcsolati terveket stb. A modell így támogatja a hazánkban kiemelt prioritást élvező interoperabilitási törekvéseket, és olyan sztenderdizált munkafolyamatokat rögzít, amely valamennyi szerv együttműködését biztosítja.

A második fázisban jön létre maga a *központi keretrendszer*, illetve annak egységes futtató környezete. A privát, felhőalapú megoldás platformfüggetlen PaaS-ként jön létre. Az erre modulárisan építkező *alkalmazási portfólió* (kezdetben) hat nagyobb (szakrendszeri) csoportra osztható, amelyek SaaS-ként fungálnak:

³² Bár a 2008-as „Térségi közigazgatási és közszolgáltatási informatikai rendszerek továbbfejlesztésére” irányuló ROP már szólt erről, végül csak az 1247/2011. (VII. 28.) Korm. határozatban határozták el a jelen állapotú önkormányzati ASP-központ létrehozását.

³³ Nem kell nagy dolgokra gondolnunk: számos hivatalnak gondot jelentett az önálló weboldal létrehozása (a törvényi kötelezettségek ellenére), de sok esetben még az alapszintű ügyvitelt támogató, minimális informatikai rendszerek kiépítése, karbantartása is. Számos település költségvetéséből hiányzott vagy csak minimálisan szerepelt informatikai költség.

³⁴ Ennek tagjai voltak: Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ), Belügyminisztérium (BM), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), Magyar Államkincstár (MÁK), Kincstári Informatikai Nonprofit Kft. (Kincsinfo), Nemzeti Infokommunikációs Zrt. (NISZ).

- *Gazdálkodási rendszer:* feladata a felhasználók számára egységes pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és ehhez kapcsolódó szolgáltatások nyújtása, amelyek alkalmasak a főkönyvelés, a pénzügy, az eszköznyilvántartás, a költségvetés, a likviditás, a kontrolling és a zárszámadás funkcióit támogatni, hogy az igénybe vevő hivatal a jogszabályok által is rögzített, formalizált adatszolgáltatási kötelezettségét könnyen meg tudja tenni.
- *Helyi adórendszer:* a helyi adók, adók módjára behajtandó köztartozások, díjak, pótlékok, bírságok, illetékek nyilvántartását, elszámolását, kezelését és az ezekkel összefüggő mozzanatok elektronikus úton történő ügyintézését támogató szolgáltatás-csoport.
- *Ingatlanvagyon-kataszterrendszer:* az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok egyedi nyilvántartását támogató szolgáltatás, amely magában foglalja a földterületeket, a földfelszínen lévő építményeket, valamint a föld alatti közműépítményeket is.
- *Önkormányzati portálrendszer:* a hivatali szolgáltatások elérésének külső és belső (intranet) hálózati biztosítására, valamint az ezekkel összefüggésben felmerülő közérdekű és közhasznú információk közzétételére (valamint egyéb, közösségi funkciók biztosítására) szolgáló megoldás. Az egységes megoldással mind tartalomfelelősi, mind felhasználói oldalon formalizálódik a front-office legfontosabb felülete.
- *Iratkezelő rendszer:* a hivatal iratkezelési és általános ügyintézési tevékenységének támogatása a megfelelő sablonokkal, ügykövetéssel, nyilvántartással, archiválással.
- *Ipari és kereskedelmi igazgatási rendszer:* az önkormányzati hatáskörbe utalt ipari és kereskedelmi igazgatási ügyek (működési engedélyek, telepengedély, szálláshely nyilvántartása, társasház- és ingatlankezelők nyilvántartása, rendezvényengedélyek kiadása) teljes körű támogatását nyújtó szolgáltatás.

Ehhez csatlakozik a hagyatéki leltárrendszer a hagyatéki eljárás egyes cselekményeiről szóló 29/2010. (XII. 31.) KIM rendeletnek megfelelően.

A teljes funkcionalitású üzemeltetést (az első 55 közép-magyarországi önkormányzatra) 2015 nyarára alakították ki. Ehhez 2016 elejéig további 45 önkormányzat csatlakozott. A rendszer igazi értéke abban mutatkozik majd meg, hogy ez az ASP-központ át tudja-e hidalni az egyre erősebb infrastrukturális elmaradásokat, fel tudja-e zárkóztatni a forráshiányos, ebből következően informatikailag leszakadó (így ügyviteli szempontból szintén lemaradó, jogszabályi előírásoknak nem megfelelő) hivatalokat, vagy tovább nő a kormányzati és az önkormányzati informatika közötti szakadék. Tud-e akár IaaS-t nyújtani az informatikai eszközökre vonatkozó beruházásra képtelen hivatalok számára?

A 2014–2020-as tervezési időszakra a – most kimaradó – konvergenciaregiók önkormányzatainak ASP-központhoz való csatlakoztatását írta elő a jogalkotó, az önkormányzati ASP-ről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendeletben, valamennyi szakrendszer vonatkozásában 2019. január 1-éig. Az önkormányzati ASP-központ kiterjesztése (ASP 2.0.) projekt a részt vevő önkormányzatok számának országos kiterjesztését és a szakrendszer-portfólió bővítését ígéri.

Az ASP-hez történő (kötelező) csatlakozást a települések vegyesen fogadták, illetve a csatlakozás előtt állók vegyes várakozással tekintenek rá.

- A negatív tapasztalatok a pályázattal beszerzett gépek alacsonyabb konfigurációjára, a működési feltételek biztosításának hiányára (például: tanúsítvány), az ASP-szakrendszer meglévő rendszerhez viszonyított fejletlenségére (korlátozott funkcionalitására), a feldolgozások időigényességére, lassú adattörzéstésre, gyakori leállásra, bonyolultságra, a hálózati sávszélesség elégtelenségére, túlszabályozottságra és adminisztratív terhek növekedésére vonatkoztak.

- A pozitív tapasztalatok a létrejövő egységes kezelésből, integráltságból, egyszerűségből és átláthatóságból, korszerűségből, a helpdesk (Magyar Államkincstár) rendelkezésre állásából, a pontosabban kinyert információkból és a könnyű tanulhatóságból fakadtak. Az interfésszel csatlakozó települések ezt a lehetőséget egyöntetűen pozitívnak értékelték.
- A negatív várakozások háttérében más települések rossz tapasztalatai, a várható adminisztrációs teher és hibamennyiség, az ebből fakadóan jelentkező többletfeladat, a már így is jelentkező kapacitáshiány fokozódása, a rendszerek integrációjának (adatmigráció, átállás) várható nehézségei, akadályai (például adatvesztés), a munkafolyamatok várható meghosszabbodása, az érintett kollégák felmondása, a kormányzat önkormányzatokat kontrolláló törekvései állnak. Szintén negatív várakozással tekint a változások elébe néhány fejlettebb önkormányzat, ahol az interfészen keresztüli csatlakozást nem engedélyezték, így szerintük az ASP-szakrendszer visszalépés lesz a jelenleg használt rendszerhez képest.
- A pozitív várakozások a hivatalok infokommunikációs elmaradásának tompítását, a gyorsabb és biztonságosabb, valamint egyenlő feltételű (tehát igazságos) információáramlást, a korszerűbb alkalmazásokat, az egyszerűbb folyamatokat, az egységes felhasználói környezetet, a település jobb helyzetbe kerülését, a hivatal működésének katalizálását, létszámbővülést és a magasabb színvonalú ügyfélkiszolgálást érintik.³⁵

Bár a rossz tapasztalatok és negatív várakozások egy része nem alap-talan, e jelenségek a gyakorlattal párhuzamosan el fognak tűnni. Egyúttal látnunk kell, hogy az informatika üzemeltetésének és fejlesztésének egységesítése, centralizálása az egyetlen megoldás azoknak

³⁵ BUDAI Balázs (2018): Infokommunikációs gyorsjelentés 80 település mélyebb vizsgálata után. *Jegyző és Közigazgatás*, 1–2. sz.

a kistelepüléseknek, ahol az informatikai infrastruktúra fejletlen (vagy hiányos), ahol az üzemeltetési, karbantartási, hibaelhárítási feladatokat csak külsős (vállalkozó) segítségével tudják megoldani.

1.2. A szoftverek és alkalmazások menedzselésének aktuális kérdései

Minél nagyobb egy szervezet, annál több **felhasználója van, és tevékenysége is általában ezzel arányosan diverzifikált**. A tevékenységeket támogató **szoftverek/alkalmazások** is egyre számosabbak. (A számasságból fakadóan sok szoftver azonos vagy hasonló funkcionalitású, speciálisan konfigurált, így a szoftverpark üzemeltetési költségei indokolatlanul nőnek.) Számos nagy szervezet az informatikai költségvetésének túlnyomó hányadát karbantartásra, licencvásárlásra költi, olyan funkciók informatikai támogatására, amelyeket egy másik egység már használ. Ennek köszönhető, hogy mind több szervezetnél felmerült a szoftver-portfóliómenedzsment: eleinte a redundancia kiküszöbölése, a licenckezelés, a kompatibilitáskezelés és a kedvezőbb beszerzési árak megszerzése végett, később a szervezeti tervezés, elemzés támogatása miatt.

Az Y2K³⁶ lendített igazán nagyot a szoftver-portfóliómenedzsment helyzetén, hiszen minden szervezet teljes szoftverparkját érintette a dátumprobléma, így azt teljesen át kellett tekinteni, majd felkészíteni az új évezred követelményeire. A szoftver-portfóliómenedzsment fókuszsa ekkorra helyeződött a rugalmasság, fenntarthatóság és továbbfejleszhetőség (forráskódok tulajdonosi viszonyai) területére. Ugyanakkor

³⁶ A 2000. évre jósolt informatikai katasztrófa rövidítése, amely abból fakadhatott volna, hogy a gépek a 00 évszámjelölésnél nem tudtak volna különbséget tenni az 1900., illetve a 2000. év között, így a rendszerek összeomlottak volna. A probléma előrejelzésének köszönhetően azonban az informatikusok áthidalták ezt a problémát.

az is meghatározó szempont lett, hogy a szervezeti igényeket hogyan lehet átvezetni az alkalmazásportfólióban.

Mára az **APM-ek** (Application Portfolio Management, azaz alkalmazás- és szoftver-portfóliómenedzsment) **használatának célja a hatékonyabb fenntartás, beszerzés, fejlesztés, a jogtisza szoftverpark elérése, a kockázatok csökkentése, az üzleti folyamatok támogatása** (az üzleti kihívások és az informatikai eszközök összehangolása) a költségek egyidejű csökkentése mellett, a szoftverek menedzselése révén.

A szoftver-portfóliómenedzsment legfontosabb céljai így csoportosíthatók:

1. **Mit:** a felesleges (redundáns vagy használaton kívüli) alkalmazások részleges vagy teljes megszüntetése, valamint az átláthatóság biztosítása a redundancia felszámolásával.
2. **Mihez:** a szervezet funkcionalitásának kiszolgálásához szükséges alkalmazások számbavétele, minőségi garanciáinak és fenntarthatóságának paraméterezése.
3. **Mennyiért:** az alkalmazások üzleti értékteremtésének és hatásának számbavétele és prioritizálása.
4. **Miből, miért:** forrásokat rendelni az alkalmazásokhoz a fontosságuk, az üzleti értékteremtő hatásuk és a szervezeti célok függvényében.

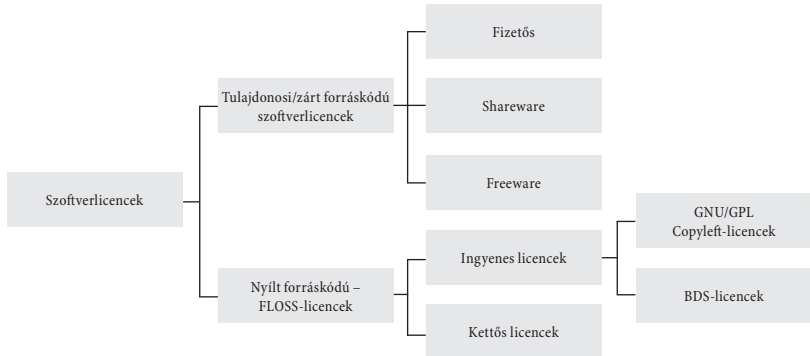
Az APM-folyamatok három fő részre oszthatók:

1. **Leltár:** a meglévő alkalmazásokról átfogó felmérést (adatbázist) kapunk, így az egyes alkalmazások életciklusfázisáról, fejlesztési/fejlettségi állapotáról, interfészekről (kapcsolódási képességről), verziókról, tulajdonosi viszonyairól. Ezek az adatbázisok nyilvántartják a szoftverek alapvető tulajdonságait, sőt olykor az alkalmazások forráskódjait és kapcsolódó komponenseit is.
2. **Értékelés:** valamennyi alkalmazás vonatkozásában tisztába kerülünk az üzleti értékkel, a karbantartási és támogatási költségekkel, a rugalmassággal, a fenntarthatósággal és a kockázati

tényezőkkal. Azonosítani lehet az üzleti és biztonsági szempontból kockázatos alkalmazásokat. Meg lehet határozni, hogy mely alkalmazások térülnek meg, illetve melyeket szükséges eltávolítani vagy átalakítani. A jobb APM-ek testre szabhatók a kritikus pontok kihangsúlyozásával (redundáns alkalmazások, túlzott karbantartási költségek, elavult technológiai elemek, üzleti folyamatokat nem támogató alkalmazások stb.).

3. **Átalakítás:** a döntéstámogatás végterméke. Segítséget nyújt abban, hogy forgatókönyveket nyerjünk új szoftverek bevezetéséhez, régi alkalmazások, alkalmazási környezetek átalakításához, az alkalmazási portfólió konszolidálásához. E forgatókönyvek az elemzési inputokból épülnek, jól idomulhatnak a szervezet információs és üzleti folyamataihoz, így a pénzügyi, szervezeti és humán kockázatokat minimalizálják.

Triviális, hogy a közigazgatási munka napjainkban megkerülhetetlenül **számítástechnikai kapacitások** segítségével történik (ha nem is mindig IT-alapon, de legalább azok segítségével), azaz a legtöbb ügymenet vagy ügymenetmozzanat valamilyen szoftver alkalmazásával történik. E szoftverek – hacsak nem saját fejlesztésről beszélünk – gyakran licenckötelezettek, azaz megvásárlásuk, karbantartásuk (frissítésük), illetve használatuk során fizetnünk kell ezekért. Azonban az informatikai hatékonyság vizsgálatakor a licenc témakörénél nem csupán a birtoklásért, használatért fizetendő összeg a kérdés, hanem a fejlesztés, átalakítás, testreszabás feltételrendszere is. A hatékonyság tehát (a licenc szempontjából) e két dimenzió mentén vizsgálandó: mennyiért (milyen feltételek mellett) használhatjuk (TCO), mennyiért (milyen feltételek mellett) fejleszthetjük?



12. ábra

A szoftverlicenckek rendszere

Forrás: BUDAI (2017): i. m.

De nézzük közelebbről a licenckek világát! A **licenck** egy olyan **felhasználói szerződés**, amelyben a **szellemi termék eredeti tulajdonosa (a fejlesztő) engedélyt ad a termékéhez való hozzáféréshez** meghatározott feltételek mentén. Ennek az engedélynek a köre alapján alapvetően két nagy csoportot különböztethetünk meg. A **tulajdonosi vagy zárt forráskódú szoftverlicenckek csoportja** jellemző a közigazgatási működés legjavára³⁷ (például Microsoft-termékek). E licencknél a közigazgatás egyszeri összeget fizet a megvásárlásért (vagy esetleg a használat után, ASP/SaaS konstrukcióban), valamint az újabb változatokért. Fejlesztés csak és kizárólag a szoftver eredeti fejlesztőivel valósítható meg további összegekért. Ebben a csoportban is vannak ingyenes vagy részben ingyenes megoldások. Az ingyenességet döntően a szoftverek képességének vagy felhasználási céljának korlátozásával (freeware) vagy a felhasználás időtartamának korlátozásával (shareware) oldják meg.

³⁷ Jó ellenpélda a Magyarország.hu újabb változata, ahol törekedtek a nyílt forráskódú programok használatára a korábbi licenckdíjterhelt tulajdonosi licenckkonstrukció helyett.

A másik csoportot a FLOSS-licenckek³⁸ alkotják. Ahogy a mozaikszó is mutatja, ezek olyan nyílt forráskódú szoftverek, ahol érvényesül a „négy szabadság”:

- a szabad futtatás joga: tetszőleges célra szabadon felhasználható;
- a forráskód szabad tanulmányozásának (előfeltételeként elérhetőségének) joga;
- a szoftver szabad terjesztésének joga;
- a jog a szoftver forráskódjának módosítására: a jog a továbbfejlesztésre és ennek eredményének terjesztésére.

Azonban a szabadság mértéke, terjedelme eltérő lehet. Bár a fejlesztő (eredeti jogtulajdonos) határozza meg a szabadság mértékét, nagyobb csoportokat mégis körvonalazni tudunk. Ennek alapján beszélhetünk GNU/GPL,³⁹ illetve BSD-licenckről.⁴⁰ E szoftverek ugyanúgy szabadon hozzáférhető, felhasználható, fejleszthető szellemi termékek, azonban a GPL-licencknél az átdolgozást követően is a GPL-feltételek szerint kell eljárni (copyleft klauzula), azaz a FLOSS-szoftver átdolgozás után is nyílt marad. A BSD-licencknél ez a klauzula már nincs meg, így akár egy átdolgozást követően is tulajdonosi, fizetős terméké is alakíthatók.⁴¹

A **FLOSS-családon** belül egyre gyakoribb az úgynevezett **kettős licenclésű termékek** köre, amely olyan szoftvereket rejt magában, amelyeknek van **GPL típusú és tulajdonosi licenccel elérhető verziója is** (például MySQL adatbázisszerver). Ez főleg azoknál az alaptermékekénél fordul elő, amelyeknél a fejlesztők el akarják kerülni

³⁸ A *Free/Libre/Open Source* szavak kezdőbetűiből alkotott mozaikszó.

³⁹ Nem hivatalos fordításban a GNU/GPL licenc elérhető a http://hu.wikisource.org/wiki/GNU_General_Public_License_%28magyar%29 oldalon (letöltés dátuma: 2018. 01. 10.).

⁴⁰ A licenck főbb szempontjai is változnak. A GPL-licenck harmadik generációját használjuk napjainkban, tekintettel arra, hogy az első GPL-licenck 1991-ben keletkeztek, és azóta a felhasználói közeg jelentősen megváltozott. E licenck karbantartásáért döntően civil mozgalmak felelnek (a GPL-licenckért a Free Software Foundation – FSF).

⁴¹ A jogok terjedelme igen széles skálán mozog. Érdekes példája ennek az úgynevezett Mozilla Public License (MPL), amely olyan szabad licenck, amely a GPL és a BSD keresztezéseként definiálható.

a GPL copyleft klauzuláját, nem akarják közkinccsé tenni a nyílt forráskódú alapra fejlesztett termékeiket. Így tehát olyan kvázi tulajdonosi termékalapot kapnak, ahol a fejlesztett termékeiket nem terhelik GPL-kötelezettségek. Bár jól látható, hogy a közigazgatás számára a FLOSS-család⁴² óriási lehetőségeket nyújthat, nem árt megjegyezni, hogy ebben a közegben is kialakulhatnak olyan fejlesztési és karbantartási feltételek, amelyek ugyanolyan szállítói függőséget (vendor lock-in) eredményezhetnek, mint a zárt forráskódú szoftverek esetében.

Az APM egy másik (szervezeten túlmutató, elsősorban szervezetrendszerben – például G2G-ben – értelmezhető) dimenziójában merül fel az **alkalmazástárak** használata. Miután a felhasználók már hozzászórtak ahhoz, hogy az üzleti szférában egyszerűen hozzáférhető (letölthető és konfigurálható) alkalmazásokat érhetnek el minimális adminisztrációval, ezért ezt az elvárást fogalmazzák meg a közigazgatással szemben is. Az alkalmazástárak olyan piacterek, ahol meghatározott (biztonsági, kompatibilitási, garanciális stb.) szempontok érvényesülhetnek. Itt a kijelölt környezetre optimalizált szolgáltatáscsomagok érhetőek el, amelyek megfelelnek a szolgáltató szempontjainak.

Tekintsük át a Government EAS-okkal (Enterprise Application Stores – kormányzati alkalmazástár) szemben támasztott elvárásokat:

1. *Könnyű elérés:* tekintettel a közigazgatásban jellemző felhasználói kompetenciára és attitűdre, kiemelten fontos, hogy az applikációk könnyen elérhetőek és telepíthetőek legyenek. A könnyű elérhetőség alatt olyan csoportosítási szempontot is érvényre kell juttatni, amely segíti a felhasználót az eligazodásban. Minden felhasználót értesíteni kell az alkalmazások frissítési lehetőségéről, biztonsági javításokról, esetleg ezek automatikus formáiról. Egy ideális EAS-ban biztosítani kell a multiplatform-

⁴² Az Európai Unió a közigazgatás számára is gyűjti a használható nyílt forráskódú szoftvereket. Ezek gyűjteménye az OSOR (Open Source Observatory and Repository), amely az Osor.eu oldalon érhető el. A gyűjtemény 2014 elején közel 3000 elemet tartalmazott.

kompatibilitást. Törekedni kell az egységes felhasználói felületek kialakítására.

2. *Könnyű, rezponzív kiválasztás:* lehetővé kell tenni, hogy a felhasználók értékeljék az applikációkat. Az így kapott rangsorok segítségével alakítani kell a portfólión, valamint a korábbi választások figyelembevételével rangsorolási segítséget is érdemes adni (lásd: rezponzivitás).
3. *Közösségimédia-integráció:* érdemes az EAS-ok közösségimédia-integrációját (például Facebook) is megvalósítani, különösen azért, mert így a szolgáltatások evolúciója az arról folyó diskurzus során felgyorsul. (A jobb szolgáltatások gyorsabban terjednek, a rosszabbak hamarabb kihullanak.)
4. *Biztonsági szempontok:* a közigazgatásban a biztonsági szempontok érvényesítése kiemelten fontos, így minden szervezetnek létre kell hozni egy olyan adatbázist, amely az EAS-t igénybe vevő végberendezéseket (mobileszközöket) tartalmazza. Ezek után rendelhető hozzá az adott jogosultsági csomag az egyes eszközökhöz. Ugyanakkor a hozzáférést (jogosultságot) egy szervezeti EAS esetében személyenként/szerepenként kell definiálni. A letöltéseket biztonságos hálózati kapcsolaton keresztül (VPN – Virtual Private Network) érdemes lefolytatni.
5. *Központi adminisztráció:* egy központi adminisztratív felületen célszerű menedzselni az elérhető szolgáltatások körét, az igénybevétel szempontjait. Dönteni kell, mi legyen az új szolgáltatásokkal (jóváhagyjuk vagy elutasítjuk-e azokat), és törölni, archiválni vagy frissíteni kell az avult/meghaladott szolgáltatásokat.

Az EAS lényege tehát: ha egy szolgáltatást már valamilyen beszerzési és szállítási modellel (jobb esetben felhőalapon) igénybe vettem, akkor ugyanitt **a korábbi szempontjaimnak megfelelő, általam igényelt funkcionalitású további termékek közül választhatok.** Tehát ha praktikusán egy SZEÜSZ-t felhőalapon igénybe veszek, akkor

láthatom, hogy számomra milyen további szolgáltatások érhetőek el, és ezt viszonylag könnyen (pay as you go, azaz felhasználásarányosan) igénybe is vehetem. Erre jó példát láthatunk az Egyesült Királyságban (Government Application Store vagy Cloudstore),⁴³ illetve az USA-ban (Mobile Apps Gallery).⁴⁴

1.3. A BI/big data jelentősége, kihívásai

A kétezres évek első évtizedének második felétől a digitálisan előállított adatok mennyisége gyorsulva duplázódott, ráadásul az erre épülő eszközök és szolgáltatások száma is kiugróan nőni kezdett. **Az adatrobbanásra épülő megoldások** ebben az évtizedben váltak érett elemeivé a technológiai diskurzusnak. **Big data jelenségről akkor beszélünk, amikor a kezelendő adatok** (mennyiségben, időben, szükséges forrásgyűjtésben stb.) **megaladják a szervezet hagyományos adatbázis-tárolási vagy -feldolgozási képességét.** A közigazgatás – amely hagyományosan gyakran több adatot kezel, mint amennyivel elbír – e jelenséggel hatványozottan küzd. Tekintettel arra, hogy a világban keletkező információ túlnyomó része (2007-ben már 94%-a) digitális, az információ mennyisége évente megduplázódik, valamint ezen információk többnyire strukturálatlanok, így könnyen el lehet képzelni a jelenség méreteit. Az erre kapcsolódó területek egyre szofisztikáltabbak. Önálló és egyre növekvő piacot nyert az adatértéklánc valamennyi területe: az adat-előállítás, az adattovábbítás, az adat-tárolás, valamint az adatelemzés és -feldolgozás (az erre épülő további szolgáltatásokkal).

⁴³ A Government Application Store honlapja. Forrás: <http://govstore.service.gov.uk/cloudstore/> (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

⁴⁴ A Mobile Apps Gallery honlapja. Forrás: <http://apps.usa.gov> (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

Minél nagyobb egy szervezet, annál több adatot igényel, hoz létre, fogad be, kezel. Ezek az adatok azonban gyakran elsikkadnak, ha nem dolgozzák fel őket. **Egy ideális szervezetnél valamennyi adatot feldolgozzák a szervezeti döntések előtt,** hiszen ez teszi döntéseiket megalapozottá. Kapacitáshiány miatt a valóság sokszor ettől eltér. Ezt a kihívást hidalják át a bővülő adatmennyiséget is könnyen feldolgozó üzletiintelligencia-rendszerek (BI, Business Intelligence). E rendszerek mára már elérhető árú, egyszerű és könnyen kezelhető szoftverekre támaszkodnak.

Az ERP (Enterprise Resource Planning) vállalatirányítási rendszerek a szervezetek információéhségének következtében látványos pályáivet járnak be. Eleinte csak kisebb funkcionális területeket fedtek le, majd e szigetszerű megoldások összetett ERP-rendszerekké fejlődtek. A megoldások által használt adatok egy helyre kerültek (lásd: adattárházak).

Mivel életünk egyre inkább leképeződik a digitális térben (vagy már egyenesen ott zajlik), ezért egyre több adat keletkezik, amelyek összetettsége is egyre inkább nő. Az adatrobbanásként is jelzett jelenség miatt az üzletiintelligencia-rendszerek jelentik a fejlődés következő állomását. A közigazgatás kiemelkedő szerepét az adja, hogy a közszférában keletkező közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok (vagy másképp: közadatok) valamennyi társadalmi aktor működéséhez elengedhetetlenül szükségesek.⁴⁵

A BI-rendszerek a nagyaadatból (big data) elemzőeszközök segítségével még pontosabb és jobb minőségű információkat állítanak elő, valamint az adatok képi megjelenítését is lehetővé teszik. Az **adatvizualizáció** segítségével könnyebben értelmezhetővé válnak az adatok, valamint a közöttük lévő összefüggések feltárása is egyszerűbbé válik.

E rendszerek az adatok kinyerésére és hatékony, átlátható és könnyen értelmezhető megjelenítésére fókuszálnak. Az üzleti intelligencia

⁴⁵ Lásd a nyitott kormányzásról szóló fejezetet.

tehát e módszerek, folyamatok, rendszerek és technikák összessége. Furcsa paradoxon, hogy minél több adatunk van, gyorsuló életünk miatt egyre kevesebb időnk lesz dönteni ezekről. Így ezen alkalmazások bevezetése mind mikro-, mind makroszinten versenyképességet meghatározó tényező, stratégiai jelentőséggel bír.

Az adatelemzések négy fő lépésének definiálásában is körvonalozódik egy konszenzus. Az eredetileg a Gartnerhez fűződő, 2012-es definíció⁴⁶ szerint megkülönböztetünk

- *leíró (deskriptív) adatelemzést*, amely a múltbéli tények felmérésére fókuszál (vagyis: mi történt?);
- *diagnosztikai elemzést*, amely a múltbéli tények közötti összefüggésekre világít rá (avagy: miért történt?);
- *előrejelző (prediktív) adatelemzést*, amely a jövőbeli eseményeket számítja ki (tehát: mi fog történni?);
- *előíró (preskriptív) adatelemzést*, amely a jövőbeli események befolyásolásához szükséges teendőkre fókuszál (avagy: mit kell tennünk, hogy így történjen?).

A korábbi VIR-eket (vezetői információs rendszerek) és DTR-eket (döntéstámogató rendszerek) meghaladó megoldások a megfelelő vezetői szint számára biztosítanak gyors információkat megfelelő kulcsmutatók (és azok monitorozása) segítségével. E kulcsmutatókra riasztásokat, elemzéseket is készítenek. A hangsúly tehát a minőségen és a gyorsaságon van. Ma már nincs idő arra, hogy napokat (heteket) várjunk döntéseket megelőző elemzésekre. Legtöbbször az elemzéseket a probléma felmerülését követően, azonnal igénylik a döntéshozók. A minőség javítása pedig a gyorsaság következménye is lehet, hiszen marad idő arra, hogy akár több variánst is kipróbáljanak (szimuláljanak) a döntéshozók, az adatokra alapozott döntések könnyebben algoritmizálhatók és automatizálhatók, így alacsonyabb költségű,

⁴⁶ *Predictive Analytics*. Forrás: www.gartner.com/it-glossary/predictive-analytics (letöltés dátuma: 2018. 01. 10.).

kevesebb hibás elemet tartalmazó, kevésbé kockázatos, összességében jobb minőségű döntés érhető el.

Az üzletiintelligencia-rendszerek részét képezik **az ügyfelek oldaláról adatokat szállító CRM-megoldások**, amelyek gyűjtik, strukturálják, rangsorolják az ügyfélszokásokat, az ebből fakadó ügyféligényeket, -elvárásokat. **Ezek alapján szegmentálható a piac, homogén ügyfélcsoportok alakíthatók ki**, így célzott kampányok, akciók indíthatók.⁴⁷

Az adatok feldolgozásához megfelelő adatbányászati (keresési és feldolgozási) algoritmusokra, adatkezelési és -feldolgozási eljárásokra, analitikai és vizualizációs BI-eszközökre van szükség, hogy az ügyfelek jobb adatkezeléséhez is hozzájáruljanak. A modern adatelemző megoldások már a közösségi oldalak (gyakorta strukturálatlan) adatait is vizsgálják.

Az ilyen analitika hasznossága a közszféra számára is kézenfekvő. **A közigazgatás – mint az egyik legadatintenzívebb szektor – érintettsége a nemzeti adatvagyon fogalmi körének bővülésénél is tetten érhető.** De akár a „mikroszimuláció”⁴⁸ is jó példa lehet a közigazgatás közvetlen érintettségére, amelynek segítségével modellezhetővé válik egy végrehajtani kívánt intézkedés lehetséges hatása az intézkedés célzottjainak körében (nem véletlenül gyakori kormányzati módszer Japánban, a skandináv államokban, a Benelux államokban, Franciaországban, Németországban stb., elsősorban demográfiai, egészségügyi és adórendszerrel kapcsolatos problémák elemzésénél népszerű).⁴⁹

⁴⁷ A CRM-ről bővebben: BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete. 2.*, átdolgozott kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó. 344–348.

⁴⁸ Lényege, hogy tapasztalati tényeken alapuló algoritmusok és hipotézisek alapján egy statisztikai adatállományt átalakítunk, például az idő függvényében továbbírjuk. Az eredményeket hagyományos statisztikai elemzéssel vizsgáljuk. A megállapítások a stratégiai döntésekhez nyújthatnak érdemi segítséget.

⁴⁹ Magyarországon a KSH a nyolcvanas években fejlesztette ki saját mikroszimulációs modelljét, amelyet először az 1988-as személyijövedelemadó-rendszer előrejelzésére használtak. Később ugyanígy vizsgálták a gyés és a gyed megvonásának társadalmi hatásait vagy az áfa, a társasági adó és a nyugdíjárulék csökkentésének hatásait. De ezt módszert használta a KSH a 2011. évi népszámlálás során. A legutóbbi, nagyobb figyelmet kapott mikroszimuláció a nyugdíjmodell fejlesztését célozta, amelynek során a belga modell

Lényegében akármelyik hivatal hasznosíthatja az ilyen elemzést, hiszen az ügyfélviselkedés alapján könnyebben alkothat profilokat,⁵⁰ profilcsoportokat, és saját tevékenységét is könnyebben igazíthatja ezekhez.⁵¹ Végül ide sorolhatjuk azokat a döntési helyzeteket is, amelyek több adat (ráadásul több adatgazda) együttműködéséből nyerhetők ki.

Ugyancsak ide sorolandó a városüzemeltetéshez kapcsolódó infrastruktúramenedzsment-rendszerek automatizálása. Az urbanizációs tendenciáknak köszönhetően – a népesség növekedésének és koncentrációjának hatására – magasabb energiafogyasztás, környezetterhelés, közúti forgalom stb. mérhető. Az okosváros-koncepciók lényege a lakosok mindennapi életének javítása, egyúttal a fenntartható fejlődés biztosítása oly módon, hogy minél nagyobb mértékben automatizálják az adatgyűjtést és -feldolgozást (-továbbítást és -elemzést), majd ennek eredményeit visszaforgatják a későbbi döntési folyamatokba.⁵²

1.4. Blockchain a közigazgatásban?

Napjaink egyik legizgalmasabb témája a blockchain-technológia és az arra épülő megoldások térnyerése az élet számos területén, így a közigazgatásban is. A blockchain-örület kifutását egyelőre még nem látjuk pontosan: vannak, akik nem vesznek róla tudomást, és vannak, akik egy újfajta kontrollviszony alapvető infrastrukturális elemeként definiálják.⁵³

alapján fejlesztették tovább a MIDAS_HU mikroszimulációs modellt (2013. június 1. és 2015. május 31. között). Bár ezek az említések azt mutatják, hogy jelen van hazánkban a mikroszimuláció, jelentősége mégis alulbecsült, alkalmazása indokolatlanul ritka.

⁵⁰ Egyre több cég áll elő DaaS- (data as a service) szolgáltatásokkal. Ennek lényege, hogy nagy mennyiségű, strukturálatlan adatból olyan információkat képeznek, amelyekkel könnyebben azonosíthatók és kezelhetők a tipikus ügyfélproblémák. Ezek segítségével nő a kiszolgálás minősége, és ezáltal az ügyfelek elégedettsége is nő.

⁵¹ Például a NAV adatbányászati eszközzel határozhatná meg, hogy mely szegmenst érdemes kiemelt ellenőrzés alá vonni.

⁵² Lásd a VIII. fejezet ide vonatkozó részeit!

⁵³ Z. KARVALICS László – NAGY Gábor Dániel (2017): Prokrusztész nélküli világ? Bloklánc és társadalmi makroevolúció. *Információs Társadalom*, 17. évf. 3. sz. 7–38.

A **blockchain** (avagy **blokklánc**) egy olyan kriptográfiai módszerekkel támogatott, decentralizált informatikai hálózat, amelynek egyenrangú végpontjai közvetlenül (és hitelesítve) kommunikálnak egymással, kiemelt központi csomópont nélkül. E megoldás alapjait úgynevezett peer-to-peer (vagy P2P) típusú hálózatok jelentették (például: Bittorrent, Skype). Ahogy arra Sík Zoltán Nándor is rámutat e témakörrel foglalkozó tanulmányában,⁵⁴ ez a technológia alapjaiban rengethet meg bizonyos társadalmi formációkat és hierarchiakat, mert pontosan azokat a közegeket, közvetítőket és struktúrákat teszi feleslegessé, amelyek jelen társadalmunk fontos építőkövei. Miután megtizedeli a közvetítőket, a gazdaság nagy részét adó szolgáltató szektort fenekestül felforgathatja. Nem véletlenül hívják ezt a technológiát (is)⁵⁵ web 3.0-nak, hiszen a webes tevékenység új generációját képviseli. Két fő fajtáját különböztetjük meg: a **publikus blokkláncot** és a **privát blokkláncokat**. A világ jelenleg is népszerű szolgáltatásai és a fejlődés fősodra a publikus megoldásoknál látszik, azonban a legnagyobb anomáliák is itt keletkeznek.

Bár a blokklánc technológiáját eredetileg a BitCoin kriptovaluta (alternatív elszámolási eszköz) üzemeltetésére hozták létre (és jelenleg is a technológiával több mint ezer különböző kriptovaluta, avagy altercoin működik), lassan körvonalazódnak azok a területek, amelyeket a közigazgatás is felhasználhat arra, hogy látványosan gyorsuljon, és transzparenssé váljon.

- *Okosszerződések* (smart contract): minden „ha-akkor” típusú kapcsolat programozható e technológiában, így egy feltétel teljesülése esetén a szerződésben foglalt következmény automatikusan végrehajtásra kerül (nyilván először az egyszerűbb szerződéseknél). Ha ez megvalósul, akkor nem lesz szükség

⁵⁴ Sík Zoltán Nándor (2017): A blockchain filozófiája, avagy a fennálló társadalmi rendek felülvizsgálatának kényszere. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 4. sz. 37–56.

⁵⁵ Web 3.0-nak eredetileg a szemantikus webet hívták, amely az adatok újrahasznosításán alapul.

ügyvédekre, nincs követeléskezelés, körbetartozás stb. Ebben az esetben nincs szükség nemzeti jogra (és annak intézményeire) sem, mert a világ bármely két pontja közötti megállapodás automatikusan lereagálható, és foganatosíthatók az intézkedések.

- *Online azonosítás, validáció:* a blokklánc kriptográfiai megoldásai miatt az egyik legbiztonságosabb adattárolási és azonosítási megoldást tudja adni, így a magasabb szintű, ügyfélazonosítást kívánó szolgáltatásoknál támaszkodhatunk rá.
- *Közösségi gazdasági megoldások:* a peer-to-peer technológia egy kereskedelmi értéklánc összes szereplőjét kiiktathatja az eladón és a vevőn kívül. Ez olcsóbbá és gyorsabbá teszi a kereskedést. A közbeszerzés kérdésköre is teljesen átértékelődhet.
- *Crowdfunding* (közösségi finanszírozás): egyre több olyan üzleti ötletet látunk, amelynek pénzügyi alapjait közösségi finanszírozással próbálják meg megteremteni. Azaz közzé tesznek egy koncepciót, üzleti tervet stb., és befektetőket gyűjtenek hozzá, akik a későbbi nyereség reményében vásárolnak részesedést.
- *Szavazások:* a technológia publikussága, az elosztott adatbázis technológiából fakadó átláthatóság és az online azonosítás egyszerűbbé, gyorsabbá és olcsóbbá teheti a közvélemény-kutatásokat, szavazásokat. (Például az ausztrál *Flux* elnevezésű alkalmazásban a szavazók dönthetnek arról, hogy képviselőjük miről szavazzon. Szavazataikat át is adhatják a hozzáértőknek.)
- *Adattárolás:* a decentralizált, megosztott adattárolási rendszerek sokkal ellenállóbbak a hackkelésekkel és az adatvesztéssel szemben, mint a centralizált (kliens-szerver) megoldások. Ráadásul a transzferek (streamingek) is gyorsabbak ezekben a struktúrákban.
- *Nyilvántartás:* a fentiekből következik, hogy a nyilvántartások is hatékonyan helyezhetők blokkláncalapokra. Nem véletlen, hogy

- Honduras, majd Svédország is bejelentette, hogy az ingatlan-nyilvántartását (részben) blokkláncalapokra kívánja helyezni.
- *Közösségi intelligencia, okoskormányzás, döntéstámogatás*: a közösségi alapú előrejelzések – az egyes vélemények számossága miatt – magas pontosságot érhetnek el. A döntéshozatal eltorzító tévhitet a vélemények átlagolásával kiszűrhetők.
 - *IoT-megoldások* (Internet of Things – dolgok internete): a hálózatban – az okosszerződések segítségével – automatizálhatók a szoftverek (illetve a szoftverek által irányított gépek, szenzorok). Ezzel magas fokú rendszerhatékonyság és költségmegtakarítás érhető el.

Mindezek pénzügyi alapjait egyelőre a kriptodevizák jelentik.

A blokklánc azonban egyelőre számos kérdőjelet, megoldandó feladatot rejt. A legfőbb problémát épp az jelenti, hogy a rendszer felett nincs joghatóság. Mivel a publikus blokklánc decentralizált (központ nélküli és konszenzusra épül), ezért egyelőre nincs olyan hatósági-felügyeleti szerv, amely egy esetleges anomáliát kezelni tudna. Nincs jogorvoslat, nincs állami kényszer sem. Amit egyszer végrehajtottak (függetlenül annak jogszerűségétől, a résztvevők eredeti akaratától), azt már nem lehet semmissé tenni. Ez pedig – jelen tudásunk szerint – aggályos, hiszen pontosan azok a jogi garanciák hiányoznak, amelyekről egy jogállamban biztonságban érezheti magát egy állampolgár. A rendszer elosztott jellege miatt a joghatóság kérdése is meghatározhatatlan, így a működés állami felügyeletét, esetleges kényszerintézkedéseinek foganatosítását nehezen tudnánk értelmezni.

A korlátozott transzparencia amekkora áldás, akkora probléma is: **előnye, hogy a technológia minden tranzakciót követhetővé és eltüntethetetlenné tesz.** Ugyanakkor a nyilvános blokkláncban azt látjuk, hogy mi történik, de azt nem tudjuk, hogy kik a tranzakció résztvevői. (Ezért is kedvelt fizetési mód a BitCoin a dark web felületein.) Ez visszaélésekre adhat okot, valamint az állam eleshet fő be-

vételétől, hiszen ezek a megoldások adókikerülésre (kis jóindulattal: adóoptimalizálásra) tökéletesen alkalmasak.

Ebből fakadó kihívás, hogy **a pénzügyi rendszerek átláthatatlansága megkerülhetővé teszi az adóhatóságokat.** (Eladhatok bitcoinért egy családi házat, megvárhatok egy nagyobb árfolyam-emelkedést, és később veszek bitcoinért két másik villát, amiből az egyiket kiadom, és a bitcoin-jövedelmeimből életem végéig vígan élek. Ez mind láthatatlan az adóhatóság számára, amennyiben a tranzakció során nem történik konvertálás a nemzeti valutára, azaz csak a bitcoin-pénztárcaimat használom. A legrosszabb, ami történhet, egy vagyonosodási vizsgálat.) Ennek kumulált következménye, hogy az állam (adó jellegű) bevételei drasztikusan megcsappanhatnak, így veszélybe kerülhet az állam finanszírozhatósága.

Végül a negyedik legnagyobb probléma **a pénzügyi háttérrel képező kriptodevizák volatilitása.** Az egyes árfolyamok olyan emelkedéseket és eséseket is el tudnak szenvedni akár egy napon belül, hogy az kiszámíthatatlanná teszi az ügyletek ellenértékét.

Amíg ezek a kérdések nem rendeződnek megnyugtató módon, addig ez a rendszer nem képezheti a domináns közigazgatási alkalmazások alapját. Ennek köszönhető, hogy az államok egyelőre ambivalensen állnak a technológiához. Vannak államok, amelyek egyik-másik részét tiltják (például Kína, USA), és vannak, akik már a ráépülő megoldásokon dolgoznak (például Észtország, Oroszország, Brazília, Svédország, Egyesült Arab Emírátságok stb.).

E sorok szerzője a közigazgatás számára egy olyan privát blokkláncmegoldást tart járható útnak, ahol – a blokklánc szellemiségével ellentétben – nem a lánc egyes szereplői alkotják a szabályokat, hanem az állam alakítja ki azt a játékkeretet, ahol a technológia valamennyi hozadékát egy korlátozott és felügyelt környezetben, megfelelő jogi garanciák mellett használni lehet.

1.5. Az információbiztonság, az incidenskezelés és az információs hadviselés jelentősége

Miután a nyílt kormányzat vonatkozásában már kifejtettük az adatok és információk védelmének és biztonságának alapvető fogalmait, e helyütt azokat a kihívásokat emeljük ki, amelyek a jelen és a jövő közigazgatását a leginkább feladatok elé állítják. Az eddig bemutatott technológiák globális és gyors elterjedése **a rendszerek könnyebb támadhatóságának veszélyét hordozza. Az adatok és rendszereik támadása mögött pedig lehet gazdasági, politikai vagy személyes indíttatás is.** A gazdasági okok mögött az adatokban rejlő érték húzódik, hiszen például egy országos ügyféladatbázis százmilliókra becsülhető. A politikai indíttatás mögött a regnáló hatalom működésének megzavarása, megakadályozása, befolyásolása állhat. Míg a személyes okok ezerfélék lehetnek (például bosszú, bizonyítási vágy, narcisztikus hajlam stb.). Az e támadásokat kivédeni hivatott adatbiztonságot és adatvédelmet szolgáló szervezési, informatikai és jogi intézkedések azért fontosak, mert egy esetleges fizikai vagy jogi sérülés a közigazgatás működését leronthatja (ad absurdum átmenetileg megakadályozhatja), és megkérdőjelezheti az ilyen szolgáltatásokba vetett bizalmat. Ezért is tekintjük e területet nemzetbiztonsági kérdésnek.

1.5.1. Információs hadviselés

Az *information warfare* fogalmát fordításban nehéz visszaadni, tudnillik többről van szó, mint *információs hadviselésről*. Ennek csatáit nem katonák, hanem képzett hackerek és crackerek vívják az internetes csatamezőkön. Ha egy állam azon területeit vizsgáljuk meg, amelyek hálózaton keresztül működnek, nyilvánvalóvá válik, hogy szinte bármi lehet potenciális célpont, ami kellően meghatározó hatókörben, nagy-

ságrendben és időbeli kiterjedéssel okoz károkat⁵⁶ (ráadásul a dolgok internete – Internet of Things/IoT – tendenciája egyre több hálózatra csatlakoztatott eszközt eredményez). Márpedig a hálózatokhoz bárki hozzáférhet, aki kellő ismeretekkel rendelkezik a kódok megfejtése vagy feltörése terén. Nem csupán a hálózaton keresztül kommunikáló hadászati eszközök (például tankok, automata vadászrepülők, védelmi rendszerek stb.), hanem a polgári célú eszközök (erőművek, közművek, közigazgatás) is könnyen kicsúszhatnak így az ellenőrzés alól.

Ezért megállapítható, hogy **egy ország sebezhetősége egyenes arányban növekszik a számítógépesített információk arányával, valamint intézményeik és működésük hálózatba kötöttségének mértékével.** Az információ, illetve az információs rendszerek tehát veszélyben vannak. A veszély az egész állam működését érinti. Ezért **fontos a kritikus infrastruktúrák kiemelt védelme (CIP),⁵⁷ valamint a kritikus információs infrastruktúrák kiemelt védelme (CIIP).⁵⁸**

A közigazgatást az *information warfare*⁵⁹ néhány részterülete⁶⁰ közvetlenül érinti. A támadások a hálózatok biztonsági réseinek kihasználására irányulhatnak üzleti, társadalmi vagy politikai haszon-szerzés, fenyegetés céljából. A helyzetet súlyosbítja, hogy a hálózat révén a hackerek tudása összeadódik (tudástér), így összehangolt

⁵⁶ Lásd Muha Lajos kritikus infrastruktúrára vonatkozó feltételrendszerét. MUHA (2007): *i. m.*

⁵⁷ Critical infrastructure protection: 'kritikus infrastruktúrák kiemelt védelme' (például közművek, energetika, energiaellátás stb.).

⁵⁸ Critical informations infrastructure protection: 'kiemelt információs infrastruktúrák védelme' (például ICT-hálózatok és csomópontjaik, bank, pénzügy, bizton-sági rendszerek).

⁵⁹ IW, az *information warfare* rövidítése.

⁶⁰ Martin C. Libicki felosztása szerint az IW területei közé a vezetési hadviselés, hírszerzés-salapú hadviselés, elektronikus hadviselés, pszichológiai hadviselés, hackerhadviselés, gazdasági információs hadviselés és kibernetikai hadviselés sorolható. LIBICKI, Martin C. (1995): *What is Information Warfare?* Washington, National Defense University Press. A közigazgatás nyilván nem mindegyik terület fókuszába kerülhet be.

támadások (például DoS, DDos,⁶¹ zombik,⁶² botnetek⁶³ stb.) is bekövetkeznek. E műveletek céljai az alábbiak lehetnek:

- számítógépes rendszerek *megbénítása*, működésképtelenné tétele (például DoS, DDoS);
- hibás vagy *megbízhatatlan működés, szemantikai támadás* (például az inputok rongálásával, téves inputok bevitelével): napjaink egyik leggyakoribb támadási formája e körben az úgynevezett „deface” típusú támadás;⁶⁴
- *adatlopás, adatforgalom-eltérítés* (majd a lopott adatok értékesítése);
- *jogosulatlan hozzáférés, használat, módosítás* vagy az ehhez szükséges *adatgyűjtés, adathalászat* (phishing);⁶⁵
- *információgyűjtés* lehallgatással⁶⁶ vagy a működés megfigyelésével;

⁶¹ Denial of services, distributed denial of service: ’(megosztott) szolgáltatásmegtagadással járó támadás’: egy informatikai szolgáltatás teljes vagy részleges megbénítása által, hogy túl nagy mennyiségű kérés kiszolgálását kényszeríti a szolgáltatás szerverére.

⁶² A keresőprogramok a neten pásztázva keresik a sebezhető számítógépeket. Ha ilyet találnak, azt megfertőzik, és rejtett támadóprogramot helyeznek el rajtuk. Így ezek a gépek – akaratnélküli zombiként – képesek DoS- és DDos-támadásokban is részt venni. Már 2007-ben naponta körülbelül 50 ezer gép vált zombivá, ezek 29%-a Kínában (Pekingben).

⁶³ Együttműködő, csoportosan távvezérelhető botok (önálló működésre képes szoftverek, appletek) hálózata. A Symantec 2007-es felmérése szerint Magyarország (illetve Budapest) a világon a hetedik legfertőzöttebb a botnetek tekintetében.

⁶⁴ A deface típusú támadás lényege, hogy a támadó (személy vagy programféreg) úgy módosítja a webszerveren található weboldalt alkotó fájlokat, hogy annak tartalmi elemeit a saját tartalmára cseréli. Gyakran a nyitóoldalt támadják, hiszen ez a leglátványosabb. Az önkormányzati weboldalak ellen elkövetett támadások 68%-a volt deface típusú 2017-ben. (Forrás: GovCert, tájékoztató anyag, 2017.)

⁶⁵ Napjaink legdivatosabb (és legegyszerűbb) adathalászati területe a közösségi oldalakon történő adathalászat, az úgynevezett social phishing.

⁶⁶ Lehallgatásra, adatforgalom bénítására alkalmas, az Anton „Tony” Kapela és Alex Pilosov által reflektorfénybe vont BGP- (border gateway protocol) protokoll, amelyet még a hetvenes években, az internet kialakításának hőskorában fejlesztettek ki. Mindenki, akinek BGP-routere van, képes elfogni egy adott IP-címre vagy -címcsoportra érkező adatsomagot (e-mailt). Egyelőre ilyen BGP-routere csak az internetszolgáltatóknak van, amelyek egymással precízen megállapodnak, azonban a visszaélés lehetőségét Kapela és Pilosov közelinek jelezte. (Az ilyen lehallgatás ellen a titkosítás még mindig megfelelő védekezés lehet.)

- *dezinformálás* (például hoaxokkal,⁶⁷ figyelemelterelő műveletekkel, információdömpinggel stb.);
- *a rendszerek irányításának átvétele* az erőforrások felhasználására a feltörő szándékainak megfelelően (például rootkitekkel, botnetekkel stb.);
- *zsarolás* (átveszik az irányítást a rendszer felett, és csak bizonyos feltételek teljesülése esetén adják azt vissza – lásd: ransomware-ek).⁶⁸

Egy államot ma már könnyebb pár jól képzett hackerrel megbénítani, mint több hadosztálynyi katonával és költséges bevételekkel.⁶⁹

Az USA elnöke által már 1999-ben létrehozott bizottság – amely az elektronikus hadviselés veszélyeit igyekezett feltárni – megállapította, hogy az így folytatott háborúk elsődleges célpontjai a katonai létesítmények, a bankok, a rendőrség, valamint a közlekedés. Ezt követik az energiaellátást biztosító közművek, a távközlés, majd a többi közmű. Azaz a teljes állami infrastruktúra veszélybe kerül, ami destabilizálja, majd lehetetlenné teszi az állam működését.

Ezt felismerve már a legtöbb fejlett ország rendelkezik kiberháborús (cyberwar) programmal, amely a kibertérben vívott csatákra készíti fel a katonákat (akik inkább hasonlítanak programozókra, mint katonákra). Az ilyen programokban nemcsak az ellenséges elektronika

⁶⁷ Olyan virálisan terjedő álhíreket, kacsaláncleveleket, szándékosan dezinformáló híreket jelöl, amelyek célja a célszemélyek átejtése vagy szándékos megfélemlítése (büntetőjogi megítélése épp ezért nem egyértelmű). A hoaxok háttérben rengeteg állhat: a tréfától a haszonszerzésen keresztül a politikai ambíciókig.

⁶⁸ Zsarolóprogramok vagy zsarolószoftverek, amelyek célja, hogy valamilyen fenyegetéssel (döntően a számítógép működésképtelenségével vagy az ott tárolt adatok elérhetetlenségével) próbál pénzt kicsikarni a felhasználókból. Az eredeti állapotot biztosítani képes kód csak pénzért vásárolható meg, ugyanakkor az utalást követően semmiféle garancia nincs arra, hogy a kódot valóban meg is küldik a zsarolók.

⁶⁹ Ezt nevezik negyedik generációs vagy Gibson-hadviselésnek (William Gibson *Neuromancer* című regénye nyomán). Jellemzője, hogy az informatikai térben nem államok és nem katonai erők állnak egymással szemben, eltűnnek a hagyományos hadviselési formák, a teljes társadalomra, kultúrára, gazdaságra hatással van a háború, és a háborús jog mai kategóriái szerint nehezen szabályozható.

megsemmisítését, hanem az információk manipulálását, a hatékony dezinformálást is tanítják.⁷⁰ A felkészítés nem csupán elméleti szimulációkat jelent, hanem valós műveleteket is. Ezek példái egyre szaporodnak: 1999-ben az (Oroszországnak tulajdonítható) Moonlight Maze (Holdfénylabirintus) hadműveletben feltörték az Egyesült Államok Védelmi Minisztériumát, a 2007-es tallinni incidens során az észk kormányhivatalokat döntötte le egy dDos-támadás, napjainkban a közösségi felületeken történő véleménybefolyásolás zajlik, amely akár szavazásokat, választásokat is eldönthet (például az USA legutóbbi elnökválasztása vagy a spanyol függetlenségi referendum).

1.5.2. Incidenskezelés, adatbiztonság

Joggal tehető fel a kérdés, hogy **a közigazgatás készen áll-e az informatikai veszélyek elkerülésére?** Felkészült-e CIP- és CIIP-programokkal? Mennyire van tisztában az informatikai katasztrófák hatásaival? Milyen forgatókönyvek állnak rendelkezésre támadás esetén? Van-e olyan (gyakorlott hackelőkől is álló) stáb, amely megelőzési célzattal és vész esetén is riasztható? Vannak-e nemzetközi együttműködések (és milyen azok hatásossága és hatékonysága)? Hiszen amennyiben a válaszok ezekre a kérdésekre nem kielégítőek, akkor az az egyre inkább elektronikus alapokra helyezkedő közigazgatást – és annak minden állami szervét, amely információval kapcsolatos tevékenységet fejt ki – alapjaiban veszélyezteti. Ráadásul az információbiztonságnál figyelemmel kell lenni adatbiztonsági és adatvédelmi szempontokra. Míg az előbbinél kiemelt fontosságú az incidensek, problémák, katasztrófák kezelése és ennek pontos szabályozása, az utóbbinál arra

⁷⁰ Fontos szót ejtenünk arról, hogy a hadászati értelemben vett IW nemcsak államok szintjén, hanem ennél alacsonyabb hierarchikus szinten is (például multinacionális cégek egymás között) felfedezhető konfliktuskezelési eszköz. A különböző kémprogramok (spyware-ek), trójai programok idegen rendszerekbe történő, jogosulatlan bejutását teszik lehetővé, és ott illetéktelenek számára adat- és kapacitásfelhasználást, adatváltoztatást vagy -törlést tesznek lehetővé, illetve akadályoznak másokat az adatokhoz történő hozzáférésben.

kell tekintettel lenni, hogy például egy ASP/SaaS szolgáltató szerverén lévő adatokat nem a szolgáltató kezeli, az csak tárolja azokat az általa üzemeltetett szerveren.

Azt, hogy *hogyan* kell megteremteni az adatkezeléshez szükséges biztonságos környezetet, az *adatbiztonság* címszóval jelölhetjük. **Az adatbiztonság az adatok jogosulatlan megszerzése, módosítása és tönkretétele elleni műszaki és szervezési intézkedések és eljárások együttes rendszere.** Főbb motívumait a következő fogalmakkal ragadhatjuk meg:

- *rendelkezésre állás*: az adatoknak megfelelő helyen és időben elérhetőnek kell lenniük a jogosultak számára;
- *sértetlenség*: az adatokat csak a tulajdonos engedélyével vagy közreműködésével lehet megváltoztatni;
- *bizalmas kezelés*: az adatokat bizalmasan kell kezelni, amennyiben az adat természete ezt szükségessé teszi;
- *hitelesség*: az adatokat egyértelmű azonosítókkal kell ellátni;
- *működőképesség*: az adatok feldolgozásának zavartalannak kell lennie, vagyis az információs rendszer működőképes állapotát meg kell őrizni.⁷¹
- A hálózatba kapcsolt számítógépek biztonsági kikezdhetetlenségét szabályozó egységes elveket és eljárásokat különböző szabványok támogatják. (Ezek ismertetésétől most eltekintünk.)

Ha szeretnénk megteremteni az adatbiztonság feltételeit, akkor meg kell terveznünk egy informatikai biztonsági rendszert.⁷² Az **infor-**

⁷¹ A WTC ellen elkövetett merénylet világított rá a backup (biztonsági mentés) fontosságára, hiszen csak azok a cégek tudták megőrizni pozíciójukat, amelyek távoli biztonsági adatmentést végeztek vagy végeztek. A közigazgatás szervezeteit is érheti katasztrófa, amely akár teljes adatmegsemmisüléssel járhat. Ez egy országos hatáskörű szervnél (egy adatnyilvántartást figyelembe véve) akár végzetes is lehet. A távoli archiválás azonban csaknem százszázalékos védettséget jelent.

⁷² A biztonsági rendszernek összhangban kell lennie az informatikai stratégiával, amely a szervezeti stratégia része. Látható tehát, hogy a szervezet céljainak egyik kiszolgálója és alátámasztója a biztonsági rendszer.

matikai biztonság azt jelenti, hogy a szervezeti tevékenységek informatikai összetevőit a célok eléréséhez szükséges megfelelő állapotban tartjuk. A biztonsági rendszer tervezését négy szakaszra lehet bontani:

1. A *védelmi igények feltárásának* szakaszában ki kell választani azokat az informatikai alkalmazásokat, amelyek a szervezet szempontjából a legfontosabbak, és később már csak ezekkel kell foglalkozni.
2. A *fenyegetettség elemzésekor* keressük meg az informatikai rendszer gyenge pontjait és azokat a fenyegetettségeket, amelyek a kiválasztott alkalmazásokra veszélyt jelenthetnek.
3. A *kockázatelemzés* szakaszában kell megvizsgálni, hogy az informatikai rendszerre milyen káros hatása lehet a fenyegető tényezőknek. Itt határozzuk meg a lehetséges kár gyakoriságát és a kárértéket.
4. Végül a *kockázatmenedzselés* szakaszában választjuk ki a fenyegető tényezők elleni intézkedéseket, és értékeljük azok hatásait. Megnézzük, hogy az egyes intézkedések milyen költségekkel járnak, és milyen hasznot hoznak.

A biztonsági felmérések a legtöbb probléma okát szervezeten belül látják: egyrészt a hálózatok belső veszélyeztetettsége sokkal magasabb, mint a külső, valamint a hivatalok egy része nem képes arra, hogy a birtokukban lévő információkat megfelelően tárolják, rendszerezék, és megosszák a társintézményekkel. A hálózatokkal szembeni támadások oka közel 70%-ban belső munkatársak hanyag vagy szándékos hibájából származik. A leggyakoribb (emberi hibára és megtévesztésre alapuló) fizikai visszaélések:

- *Jelszavak ellesése* (például elől hagyott papírok alapján, billentyűzetlopó szoftverrel stb.).
- *Megtévesztésen alapuló csalás* (social engineering): pszichológiai megtévesztésre épülő módszerekkel, ráíjesztéssel, becsapással stb.

- *Személyiséglopás*: általunk kezelt profilok feltörésével vagy igazinak tűnő profilmásolat készítésével.
- *Infokommunikációs eszközök elvesztése, eltulajdonítása vagy felelőtlen leselejtezése (kidobása)*.
- *Adatok véletlen megosztása, közzététele* (például közösségi térben, tárhelyen stb.).
- *Adatvesztés*: az általunk kezelt állományok elvesztése váratlan, véletlen esemény, rendszerhiba esetén (például akkor, ha az állományok biztonsági mentése, a biztonsági másolat készítése nem megfelelően ütemezett).

Az OECD ezért is határozott meg⁷³ kilenc alapelvet, amely a személyes védelmet szolgáló biztonsági kultúrát erősíti. Minden dolgozónak tudnia kell, hogy milyen jellegű és szintű biztonsági kockázatokkal találkozhat munkája során (**tudatosítás elve**). Ennek körében tudnia kell, hogy a biztonság garantálásáért milyen felelősséggel tartozik (**felelősség elve**). Csak ez vezethet ahhoz, hogy valamennyi érintett megfelelően megelőzhesse és észlelhessen az eseményeket, majd reagálhasson azokra (**válaszintézkedések elve**). Mindezt mások jogos érdekeinek tiszteletben tartásával (**etika elve**) és a demokratikus társadalmak alapvető értékeivel összeférhetően (**demokrácia elve**) kell tenni. Az informatikai rendszerek és hálózatok releváns kockázatait fel kell mérni (**kockázatfelmérés elve**), és kiemelt szempontként kezelni a biztonsági tervezés és végrehajtás során (**biztonságtervezés és -végrehajtás elve**). A biztonságmenedzsment-feladatokat minden szempontra kiterjedően kell végezni (**biztonságmenedzsment elve**). Az információs rendszerek és hálózatok biztonságát, a kapcsolódó irányelveket, gyakorlatokat, intézkedéseket és eljárásokat folyamatosan felül kell vizsgálni, és módosítani kell a visszajelzéseknek megfelelően (**újraértékelés elve**).

⁷³ *Guidelines for the Security of Information Systems and Networks* (2002). Paris, OECD Publishing.

E kihívások már a hatályos jogi szabályozásban is visszatükröződnek:

- A NIS-irányelv (Network and Information System)⁷⁴ az első uniós szintű kiberbiztonsági szabályozás, amely az unió nemzetei ellen elkövetni tervezett kibertámadások megelőzését szolgálja. Ez szabályozza a rendkívüli eseménykezelő csoportok működését is. (Magyarországon ilyen például: GovCERT, MilCERT, LRLIBEK stb.)
- Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája [1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat] rögzíti a kibertérben jelentkező és a kibertérből érkező fenyegetések és az ezzel járó kockázatok kezeléséhez szükséges kormányzati koordinációs feladatokat, védelmi intézkedéseket és az ezt segítő eszköztárat.
- E stratégiára épül az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (Ibtv.) és végrehajtási rendeletei.
- 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről.
- 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről: ez a kritikus infrastruktúra védelmének alapvető szabályozása. A kapcsolódó kormányrendeletekkel együtt az infrastruktúraelemek kijelölését, védelmének szabályait és hatósági ellenőrzését tartalmazza. A közszféra gazdasági társaságaira további jogszabályok vonatkoznak.

⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1148 irányelve (2016. július 6.) a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről.

- A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény az informatikai rendszerekben kezelt minősített adatok fokozott védelmének módját és garanciáit tartalmazza.
- A 309/2011. (XII. 23.) kormányrendelet központi kontrollfeladatokat határoz meg a központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatások tekintetében.
- Említésre érdemes még a Magyar Informatikai Biztonsági Ajánlás (MIBA), amely a Közigazgatási Informatikai Bizottság 25. számú ajánlószorozata. Alapvetően nemzetközi bevált gyakorlatok hazai (kritikai) adaptációját javasolja több területen.

Azonban **e szabályozás jelenleg csak időszakos megoldási kereteket ad.** Problémát okoz, hogy e szabályozások eleve nem terjednek ki minden védendő tárgyra és élethelyzetre, másrészt a technológia fejlődése igényli a folyamatos jogi utánkövetést, frissítést, és a frissítés jelenleg többéves lemaradásban van.⁷⁵

⁷⁵ A GDPR- és az NIS-irányelvek 2012–2013-ban körvonalazódtak, míg elfogadásuk, majd hatálybalépésük öt éven át tartott (várható hatálybalépésük: 2018 májusa).

2. JOGI KIHÍVÁSOK

Változó világunk markánsan változó jogviszonyokat keletkeztet. Egyre több, eddig szabályozatlan élethelyzet alakul ki, amelyre **nem alkalmazható a korábbi élethelyzeteknek megfelelő jogszabályi séma.**

Ez a helyzet több kihívással is jár:

1. Egyre kevésbé időtállóak a jogszabályok, így egyre gyakrabban cserélődnek.
2. A gyors jogalkotás számos diszfunkcióval jár, ami a jogbiztonság ellen hat.
3. A tekintélyes mennyiségű jogszabály (főleg a közigazgatásban) nehezen érvényesül.
4. Vannak területek, amelyeknél a technológiai innovációt az állami szabályozás egyelőre nem tudta utolérni.

Ezért kell dolgozni a jogszabályok tartósságán, számuk csökkentésén, a jogalkotás jobb előkészítésén, az alternatív jogalkotási formákon: a társ- és önszabályozás elterjesztésén, a jogszabályok jobb érvényesíthetőségén, valamint a technológiai innovációk gyorsabb lekövetésén.

Jelenleg két olyan nagyobb (de egymáshoz kapcsolódó) uniós szabályozás van, amely tartalmilag és formailag is óriási kihívást jelent a közigazgatás számára. Az egyik a GDPR (az EU általános adatvédelmi rendelete), a másik a 2017 januárjában nyilvánosságra hozott e-Privacy rendelet tervezete, amely – elfogadása esetén – az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelvet (az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvet) váltaná fel. Az e-Privacy rendelet – a GDPR-hez hasonlóan – extraterritoriális hatályú lenne, azaz kiterjedne a nem az unióban letelepedett, elektronikus hírközlési

szolgáltatást nyújtó szolgáltatókra is, amennyiben az unió területén belül nyújtanak elektronikus hírközlési szolgáltatásokat a végfelhasználóknak. Szabályozási területén belül nagy kihívást jelent, hogy az úgynevezett OTT-szolgáltatásokra (over the top services) is (például Facebook, Skype, Gmail stb.), valamint a dolgok internetére (IoT – Internet of Things) is vonatkozna.

2.1. A jogi szabályozás tartóssága, megismerhetősége

2017 végén 1559 törvény, 290 törvényerejű rendelet, 2380 kormányrendelet és 2525 miniszteri rendelet volt hatályban, összesen 6754 központi jogszabály. Ezt színesíti a közösségi jog nagyjából 26 ezer rendelete, határozata és irányelve, valamint mintegy 150 000 hazai önkormányzati rendelet. Az egy évben kinyomott közlönyoldalak száma közelíti a százezer oldalt. A törvények száma évente 5–11%-kal nő. (A rendszer-váltáskor még „csak” 4530 központi jogszabállyal kellett számolnunk.) Ebből következően:

- Ekkora mennyiség még az érintettek számára sem megismerhető (naponta 250 közlönyoldal pusztá elolvasása is meghaladná a nyolcórás munkaidőt). A jogszabályok ismeretének hiánya jogbizonytalanságot eredményez.
- Ilyen ütemben a teljes joganyag 6-8 évente cserélődik, azaz a jogszabályok inflációja felpörög, amely szintén a jogbizonytalansághoz, kiszámíthatatlansághoz vezet.
- A szabályozások óriási mennyisége nem érheti el a szabályozási szándékot, a jogalkotás és a jogérvényesülés minősége egyaránt csorbat szenved az erőltetett tempó miatt.
- A nem megfelelő minőségű előkészítés miatt túlsúlyba kerülnek a módosító jogszabályok (ezek gyakorta az eredeti jogszabályok hatálybalépésével egyidejű módosításokat tartalmaznak), amelyek akár többször is igyekeznek kiküszöbölni a kodifikációs

hibákat. Ezek a feladatok a kodifikátorokat terhelik, így az érdemi jogalkotásra (új tartalmú jogszabályok megalkotására) még kevesebb idejük marad.

Miután ezek a tendenciák az életviszonyok gyors változásából is fakadnak, így nem csupán hazánk küzd ezekkel a problémákkal. Az Európai Unió ezért alkotta meg, majd fejlesztette tovább a Better Regulation ('jobb jogalkotás') programot,⁷⁶ amely a jobb jogalkotás elvi alapjait fektette le, valamint a jogállamiság garanciáit célozta meg a következő elvárásokkal:

- *megfelelő célra* irányuló szabályozás,
- *megfelelő szinten* szabályozott jogintézmények,
- *szabályszerűen alkalmazott* normák,
- *szükségletekkel arányban álló* szabályozás.

E nem túl pragmatikus megközelítést a dokumentum szerencsére tovább bontja, így megismerhetjük a program valódi (intézkedéseket is rejtő) tartalmát. Az intézkedések öt nagyobb célrendszert igyekeznek kielégíteni úgy, hogy az egyes intézkedések több célrendszert is érinthetnek.

- *Hatásvizsgálat*, amely e dokumentumban még csak az Európai Bizottság főbb javaslatainak hatását felmérő rendszerről, valamint azok kidolgozási folyamatának javításáról szól.
- *Dereguláció*: a meglévő jogszabályok egyszerűsítésére irányuló program végrehajtása.

⁷⁶ Az Európai Bizottság 2002-ben indította útjára a Better Regulation programot, majd 2007-ben további ajánlásokat tett. 2012-re már 25%-kal csökkentette az uniós jogszabályokból eredő adminisztratív terheket. 2015-ben tette közzé az ABRplus programot, illetve a REFIT programot. Az ide kapcsolódó két kiemelkedő dokumentum a *Jobb szabályozás – dióhéjban* (Luxemburg, 2006), illetve ennek folytatásaként a COM (2016) 615 (final): A Bizottság közleménye – Jobb szabályozás: jobb eredmények elérése az erősebb uniós számára. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0615> (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

- *Tesztelés*: e dokumentumban még csupán a bizottság azon javaslatainak *előzetes vizsgálata* szerepel, amelyek még a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament előtt vannak abból a célból, hogy eldöntsék, vajon vissza kell-e vonni azokat.
- *Konzultáció* alkalmazása a bizottság minden kezdeményezése esetén (a cél: minél szélesebb nyilvánosság a tervezett és elkészült jogszabályok számára). Ennek eszközei sokrétűek: zöld könyvek, fehér könyvek, fórumok, vitaindító közlemények, strukturált és ad hoc egyeztetések stb.
- Jogszabályokkal és rendelkezésekkel kapcsolatos *alternatív reguláció* (önszabályozás vagy a jogalkotó és az érdekelt felek általi közös szabályozás, *koreguláció*).

A konkrét technikák vonatkozásában a bizottság COM (2005) 535 közleménye⁷⁷ a jogrendszer egyszerűsítése érdekében előnyben részesíti

- a (főleg közösségi) joganyag *mennyiségi csökkentését* és a hatályon kívül helyezést (amennyiben ez lehetséges),
- a joganyag *egyszerűsítését*, világossá tételét, átláthatóságának biztosítását, egységes szerkezetbe foglalását,
- a jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát követő *átdolgozást*,
- *alternatív szabályozók* bevezetését, a szabályozási megközelítés átalakítását (társszabályozás, önszabályozás), a szabályozási szint lejjebb tolását (irányelvek helyett rendeletek).
- az *információs technológiák* szélesebb körű alkalmazását a jogalkotás és jogalkalmazás területén (így érve el itt is az adminisztratív terhek és a rendszer fenntartási költségeinek csökkentését),
- a *végrehajtási módszerek* változtatását az alternatív szabályozási módszereknek megfelelően.

⁷⁷ COM (2005) 535 (final): Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment. Brussels, 2005. 10. 25.

E technikákat az EU saját magán is eredményesen tesztelte, hiszen a REFIT (Regulatory Fitness and Performance Program) az unió joganyagának karcsúsítását célozza napjainkban.⁷⁸

A minőségi jogalkotás eszközeiben⁷⁹ konszenzus mutatkozik, hiszen ezt az eszközrendszert⁸⁰ alaposan megvizsgálta a tudományos diskurzus. Az alábbi szempontokat kell figyelembe venni a jogalkotás során: igazságos, rugalmas, alakítható, de mégis tartós jogszabályok, amelyek kellően átgondoltak, alátámasztottak (nem redundánsak), nyíltak, betarthatók (legitimáltak, így önkéntes jogkövetés párosul melléjük) és nem indokolatlanul költségesek.

Az ajánlott módszerekkel csökkenthető lenne a joganyag mennyisége, növelhető a tartósság, megismerhetőség. Ez különösen fontos lenne az **infokommunikációs vonatkozású (e-közigazgatási) területeken**, ahol a technológiai innovációk az életviszonyok változására különösen nagy hatással vannak, így a szabályozás sokat javíthat vagy ronthat az adott innovációk és ráépülő (közigazgatási) szolgáltatások helyzetén.

2.2. A szabályozatlan területek szabályozásának tétje (dark web, deep web)

Az eddigiekből is látszik, hogy az internet (tartalmi és formai) szabályozása önmagában nem egyszerű feladat. Azonban a szabályozók

⁷⁸ COM (2017) 651 (final): Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results című közlemény munkadokumentuma: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-union-efforts-to-simplify-and-to-reduce-regulatory-burdens_en.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

⁷⁹ Az alkotmányos jogalkotás elvei mellett sem mehetünk el, hiszen a hatékonyság mellett a jogállamiság szempontjai legalább olyan fontosak. Az Alaptörvény, valamint erre hivatkozva a Jat. (2010. évi CXXX.törvény) deklarálja az erre vonatkozó követelményeket is: normavilágosság, visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma, kellő felkészülési idő, felhatalmazás meghatározottsága, indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozás tilalma.

⁸⁰ Az EU részletes eszközrendszere és tippjei elérhetők itt: *Better Regulation Toolbox*. https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

gyakran megelégszenek a publikus internet jogi keretek közé szorításával, és nem mennek mélyebbre. Holott vannak további területek, ahová a törvény keze (egyelőre) csak korlátozottan ér el.

- Az úgynevezett **deep web (mély internet)** azokat a tereket takarja, amelyeket **a keresőmotorok nem találnak meg**. Olyan adatokat, oldalakat, tárhelyeket, amelyek nem indexeltek, így keresőkön vagy böngészőkön keresztül közvetlenül nem elérhetők. Az itt található tartalmak legtöbbször privát tartalmak és felületek. Nem feltétlenül illegálisak, de a nyilvánosság számára többnyire nem hozzáférhetők. Méretét tekintve ezek a terek a nyilvánosan elérhető tartalmak többszörösei. (Bergman 2001-es tanulmánya alapján az adatok méretét 500-szor, forgalmát 50%-kal nagyobbra becsülte, mint a felszíni web. Az itt található információk tartalmilag mélyebbek: specializáltak és részletesebbek, oldalaik között magasabb szintű az összekapcsoltság.)⁸¹
- Az úgynevezett **dark web (sötét internet)** viszont egy olyan **zárt rendszer**, amelyet külön böngészőprogram (Tor-alkalmazások) segítségével használhatunk, anonim módon. Az itt található felületek a titkosítási algoritmus sajátossága miatt hagyományos internetböngészőn keresztül nem elérhetők.⁸² A terület veszélyét számos tényező együttesen adja:
 - Az itteni cselekedetek (tartalmak létrehozása, olvasása, módosítása) anonim jellegük miatt nem kapcsolhatók egyetlen felhasználóhoz sem. Az anonimitás vonzó azok számára, akik szeretnék növelni vagy megóvni privát szférájukat, így a dark webes felhasználók száma folyamatosan növekszik.

⁸¹ BERGMAN, Michael K. (2001): White Paper. The Deep Web. Surfacing Hidden Value. *The Journal of Electronic Publishing*, Vol. 7. No. 1.

⁸² A Tor böngésző letölthető a publikus internetről, így annak keresőivel elérhetővé válnak azok az oldalak, ahol a kívánt (többnyire illegális) tartalmakat elérhetjük.

- A Tor-oldalak tulajdonosai (tartalmi felelősei) nehezen (gyakorlatilag nem) felfedhetők.
- Ide húzódik valamennyi olyan tartalom, amelynek pusztán közzététele egyértelműen jogszabályba ütközik, az ezekkel vagy ezek segítségével végzett műveletek szintén.⁸³
- Titkosítási algoritmusát (amely a szerverek titkosítását végzi) eddig senki sem tudta feltörni (állami szerverek sem), így felügyelhetetlen. Míg az illegális tartalmak felszíni weben történő blokkolása, eltávolítása gyakorlatilag megoldható, addig a deep és dark weben bármilyen tartalom elszabadulhat és terjedhet. (Ennek számos személyiségi jogi, kereskedelmi károkozási, nemzetbiztonsági, társadalmi-stabilitási stb. veszélye van, amelyek mértéke beláthatatlan.)⁸⁴
- A kapcsolódó pénzügyi tranzakciók kriptodevizában történnek (lásd később), így a hatóságok számára szintén láthatatlan.

A jogrendszer kikerülő virtuális terek közös tulajdonsága, hogy az állam egyelőre tehetetlenül szemléli ezeket, holott szabályozással és felügyelettel e területek is keretek közé szoríthatók. A 2018 májusában hatályba lépő GDPR-rendelet már képes kezelni olyan szolgáltatásokat, amelyek nem kötődnek fizikai adathordozóhoz, országokhoz. A rendelet megköveteli a szolgáltatások adatkezelésének nyomonkövethetőségét és átláthatóságát, azonban a dark webre (ahol a törvény

⁸³ A jogszabály elől menekülés az erős cenzúrával dolgozó államoknál a szólásszabadság vékony csatornája is, azonban döntően az egyértelműen bűncselekményt megvalósítani készülő állampolgárok tartalmi és fórumai uralják e világot: a drogterjesztéstől (például Silk Road) a szerverkereskedelmen keresztül a bérnyilkoskeresőig. Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy számos olyan tartalom, szoftver is megtalálható itt, ahol pontosan ezeket az illegális tevékenységekre buzdító tartalmakat lehet hatékonyan szűrni.

⁸⁴ Lásd az első nagyobb hírt kapott darkweboldal, a Wikileaks esetét, ahol a darkwebes tartalmakat a nyilvános internetre hozták, ezzel számos cég, kormány, személy számára okoztak károkat (eltekintve attól, hogy a hírbe hozott szereplők valóban követtek-e el bűncselekményeket, és leleplezésük mekkora alternatív haszonnal járt).

által említett legtöbb törvénybe ütköző forma előfordul) nem tér ki, így ott továbbra is tág mozgástér nyílik az illegális tartalmak számára.

A kormányzati fellépés egy későbbi katasztrófát vagy katasztrófákat hivatott megelőzni, amelyek megbonthatják a társadalmi, gazdasági rendet. (Az Egyesült Királyság kormánya 2015 tavaszán kiberbűnözési egységet hozott létre a dark web működésének megakadályozására, majd felszámolására. Az orosz kormány pedig sikerdíjat tűzött ki arra az esetre, ha e tevékenység valakinek sikerül.) Az említett kormányok cselekvései mögött az állami működés bizalmába vetett hit megőrzése, a dark web társadalmi szokásokra gyakorolt romboló hatásának csökkentése, a társadalmi rend megőrzési szándéka áll. És bár sejthető, hogy például az orosz kezdeményezés mögött a szólásszabadság korlátozási megfontolása is áll, egy lehetséges nemzetközi szabályozás segítségével e kérdések megnyugtatón rendezhetők lennének.

Ha csak a nyilvános internet fejlődéstörténetét nézzük, kijelenthetjük, hogy a dark web sem maradhat szabályozatlanul, ha fenn akarjuk tartani a fennálló társadalmi rendet.

2.3. A jogszabályok érvényesülése

Még ha a jogalkotó létre is hozza a megváltozott vagy új, szabályozandó viszony jogi keretrendszerét, akkor sem biztos, hogy ezt sikerül majd érvényesíteni, betartatni. Számos olyan ok van, ami miatt a jogszabállyal rögzített magatartási kör önmagában még nem vezet hibátlan és átfedésmentes szabályozottságú társadalmi működéshez. Példaként hozhatók az alábbiak:

- Ha a jogszabály alakilag és tartalmilag is hibás lehet, akkor nem garantált a társadalom feltétlen jogkövetése.

- Nem biztos, hogy a jogszabályba ütköző magatartás egyben nem is etikus, tehát az egyéni morál felülírhatja a jogszabályt (lásd például: passzív eutanázia, paraszolvencia).
- Nem biztos, hogy a jogszabály valamennyi, a területhez kapcsolódó életviszonyt teljeskörűen szabályoz (sok joghézagot tartalmaz);
- Nem biztos, hogy a jogszabály naprakész (bizonyos új életviszonyokról, magatartásokról nem, vagy korszerűtlenül rendelkezik).
- Nem biztos, hogy a jogszabály címzettjei „jogszabályfélők”, főleg, ha az állam kényszerítő ereje nem következetes.
- A jogszabályok nem követése tiltakozás is lehet (hasonlóan a polgári engedetlenséghez) például az alacsony anyagi források vagy más észszerűtlen intézkedések ellen. A jogkövetési morál pedig folyamatosan romlik ilyenkor, hiszen, ha „A” intézmény megengedhette magának, akkor „B” is megengedheti.
- A közigazgatási szabályozásra jellemző a leges imperfectae (tökéletlen jogszabályok) dominanciája. Itt szankciós elem híján a címzettek bölcs belátására és a felügyeleti szervek éberségére és bátorságára támaszkodik. E komponensek hiánya esetén a jogszabály nem érvényesül. (Olykor a felügyeleti szerv azért tekint el a számonkéréstől, mert látja a normakövetés méltányolható akadályait.)

Nagyon fontos lenne, hogy (több nyugati-európai országhoz hasonlóan) **hazánk is intenzíven monitorozza a jogalkalmazás gyakorlatát, és csatolja vissza a lehetséges defektusokat a jogalkotás folyamatába.** Ellenkező esetben számos hatályos jogszabályunk olyan szabályozási kísérlet marad csupán, amely alkalmatlan az újabb és újabb életviszonyok rendezésére.

2.4. Az alternatív jogi szabályozás (ön- és társszabályozás) alkalmazhatósága

A szabályozás formájától független vezérlő elvnek a jogállamot és a jogbiztonságot kell tekinteni. Ez biztosítja az állami szervek valamennyi cselekményének kiszámíthatóságát. Tekintettel az információs társadalom egyre több és egyre összetettebb viszonyára, **indokolt az állam szerepének újradefiniálása** a társadalmi aktorok szoros együttműködése mellett. Az információs társadalom polgárai egyre több új digitális életviszonnal, jelenséggel, „intézménnyel” találkoznak a virtuális térben, amelyekre **a korábbi jogintézmények nem mindig adaptálhatók**. Ezzel párhuzamosan **a magánautonómia egyre több jogosítvány biztosítását teszi szükségessé**.

Láthatjuk, hogy a digitális világban az állami döntéshozatal képtelen lépést tartani a technológiai fejlődés következtében kialakuló új szolgáltatásokkal, illetve a szolgáltatások által létrehozott új élethelyzetekkel, viszonyokkal. Nem mehetünk el amellett, hogy a jog a viszonyok tartósságára törekszik, maga a jogalkotás is hosszadalmas, míg a technológiai fejlődés diktálta rendezési igény lényegesen sebesebb. Problémát jelent az is, hogy a szolgáltatások egyre nehezebben köthetők államokhoz, a hatóságok illetékességéhez a hálózati világban, hiszen a virtualitás az egész világot behálózza (tehát az állam kényszerítő ereje a szankciókban amúgy is egyre nehezebben érvényesül). Azonban ha a szolgáltatók lehetőséget kapnak az önszabályozásra, nem csupán hatékonyabb, hanem jobban követhető, jobban érvényesülő normahalmazt alakíthatnak ki önmagukra nézvést.

Ráadásul a digitalizációs folyamatok mögött érezhető konvergencia (informatika, média, távközlés közeledése) a szabályozásban is új igényeket támaszt. Az e területeket szabályozó jogterületek is közelítenek egymáshoz, így a távközlési szabályozás és a médiaszabályozás is egyre közelebb kerül egymáshoz, egyre több kölcsönhatást figyelhetünk meg. A konvergencia másik ágán egyre szorosabb kapcsolat

mutatható ki a nemzetközi szervezetek és az egyes államok jogalkotása között. Ugyancsak itt érezhető leginkább, hogy a jogalkotás nagyban támaszkodik a más normarendszerekre (például „netikett”). Azaz lassan törvényszerűvé válik, hogy **a közhatalmi szabályozók nem hagyhatják figyelmen kívül a digitális média önszabályozó szervezeteit**, és a két normaalkotó rendszer csak közösen együttműködve alkothat az életviszonyokat hatékonyan szabályozó megoldásokat.⁸⁵

Már az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2007/C 175/22. számú) véleménye – *Az elektronikus hozzáférhetőség jövőbeli szabályozása* címmel – is felveti, hogy „[a] digitális hozzáféréssel kapcsolatos megfelelő politika végrehajtása érdekében fontos a civil szervezetek bevonása. Ezek ugyanis további intézkedéseket ösztönözhetnek például magatartás- vagy koregulációs kódexek kapcsán”.⁸⁶

A koreguláció és az állami szabályozás folyamata egy pontig azonos szálon halad, amennyiben a norma társadalmi előkészítésére, vitájára gondolunk. Hiszen mind az állami jogszabályok, mind a koregulatív normák átesnek az érintettek (az érintettek egy körének) civil vagy civil jellegű kontrollján. E társadalmi egyeztetésre azért van szükség, mert a norma alkotói nem tekinthetnek el a címzettek meglátásaitól, főleg nem egy demokratikus környezetben. Nota bene tudjuk azt is, hogy az érintettek közreműködésének elmaradása esetén a normával való azonosulás, a norma követése is nagyságrendekkel rosszabb lesz.

Szerencsés jelenség, hogy az elmúlt évtizedekben egyre intenzívebb a kisebb közösségek, szakmai testületek önszerveződése. Márpedig minél fejlettebb az önszerveződési készség, annál esélyesebb az állam jogalkotásának, jogérvényesítésének visszafogása és az öngazdálkodás biztosítása. Így a központi jogalkotásnak elég csupán a partnerség

⁸⁵ POLYÁK Gábor (2002): *Hatalomleosztás, önszabályozás az interneten*. Jogi Fórum. Forrás: www.jogiforum.hu/publikaciok/63 (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

⁸⁶ EGSZB: 2007/C 175/22. 1.3. szakasz. De például az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló irányelv is több helyen említi az ön- és társszabályozás jelentőségét.

keretein belül kooperálnia ezekkel a civil szerveződésekkel, hiszen egy helyi karakterisztikát figyelembe vevő, testreszabott norma biztosan hatékonyabb. (Ennek eklatáns példája a magyar médiaszabályozás, ahol a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete társszabályozás keretében működik közre az internetes tartalmak szabályozásában, valamint bizonyos panaszok esetében a nem hatósági jogkörben végzett eljárásokban.) Napjaink kihívása elsősorban a jogalkotási témák jogforrási szintekhez rendelése,⁸⁷ ezen belül az egyes önszabályozási területek megjelölése, valamint az önszabályozási rendszerek összehangolása.

A jogalkotói szándék átengedése előtt tisztában kell lenni a célzottak körének önszabályozási képességével, a társadalom jogtudatával, önkéntes jogkövetési (normakövetési) hajlandóságával.⁸⁸

A meglévő normaszövegek (jelentőséggel bíró általános és speciális szabályok, szokványok) elemzésével vizsgálni kell a jogok és kötelezettségek körét, a sankciórendszert (ha van, illetve ha szükséges), valamint az igényérvényesítés lehetőségeit. Egyúttal folyamatosan vizsgálandó az ilyen szabályozás hatékonysága is a társadalmi hatások szempontjából. Egyrészt vizsgálni kell előzetesen azt, hogy milyen a társadalom várható hozzáállása, milyen pozitív és negatív externáliákkal járhat a szabály megalkotása (ezt tekinthetjük egyfajta preventív deregulációnak is), majd azt, hogy a társadalmi igazságosság és a fenntartható fejlődés elvei a szabályozást követően fennállnak-e, és ha igen, csorbítják-e érvényesülésüket bármilyen tényező. Míg a társadalmi igazságosság követelménye azt takarja, hogy a norma által megtestesített jogok és kötelezettségek egyenlően, diszkriminációmentesen illeik meg a szabály célzottjait, addig a fenntarthatóság a társadalmi hatások ér-

⁸⁷ Jelenleg még ritkán fordul elő, hogy egy adott jogforrási szintre helyezett jogszabályt lejjebb helyeznek, belátva az annak súlyában bekövetkezett csökkenést. Fordítottja, illetve szinten tartása sajnos általános.

⁸⁸ E kérdésekkel jórészt a jogszociológia tudománya foglalkozik.

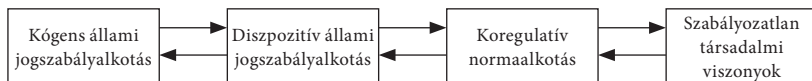
vényesülésének intézményi és infrastrukturális garanciáját, társadalmi érvényesülésének stabilitását, fejlődését jelenti.

Az előzetes stakeholderelemzés⁸⁹ külön hangsúlyos a koreguláció előtti térdnyitás esetén. Hiszen egy olyan szabályozással, ahol az állam kényszerítő ereje nem jelentkezik a háttérben, fontos, hogy legalább definiáljuk (lehetőség szerint elemezzük) a szabályok esetleges veszteséinek körét, várható magatartását. A jó időben és jó eszköztárral elvégzett hatásvizsgálat alapján lehet megállapítani, hogy az adott szabályozási körre a jogszabályalkotás-e az adekvát megoldás, vagy esetleg a célzottak körének döntésére bízva, az ő felhatalmazásukkal adható hatékonyabb válasz a kérdésre.

Amikor az állam felismeri, hogy a társadalmi viszonyokba történő beavatkozás hatása nem egyértelmű, akkor nem szükségszerű, hogy mégis egy rossz (vagy kiszámíthatatlan) hatású jogkövetkezményt helyezzen a szabályozni kívánt társadalmi magatartás mögé. Ebben az esetben dönthet úgy, hogy puhítja a jogkövetkezményeket, tágítja a határokat. Ennek eszköze **a fakultatív vagy alternatív jogkövetkezmények megállapítása**, azaz **a diszpozitivitás**. A diszpozitív rendelkezések lényege, hogy az állam csupán keretet szab, és a követendő magatartás jogalkotói szándék szerinti arany középútját definiálja, azonban megengedi az ettől való eltérést is. Ahogy a 13. ábra mutatja, a diszpozitív jogalkotás átmenetet jelent a kógens állami jogszabályalkotás és az állam szabályozásból történő kivonulása között. A szabályozás evolúcióját áttekintve megállapítható azonban, hogy a diszpozitív szabályozás inkább szabályozásmérséklési célzattal kerül alkalmazásra. Azaz ott alkalmazzák, ahol a jogi keretek fennállását még indokoltnak látják, azonban feltételezik, hogy az adott életviszonyok (és a mögöttes társadalmi tudatosság) kellően fejlettek ahhoz, hogy a társadalom

⁸⁹ Stakeholder ebben a vonatkozásban valamennyi érdekelt (vagy érdekelték csoportja), akikre a norma közvetlen vagy közvetett hatással bír, tehát azok tartoznak ide, akik valamilyen módon befolyásolják a norma érvényesülését.

szereplői már állami kényszer nélkül is a jogalkotói akarathoz idomuló magatartást gyakoroljanak.



13. ábra

Az állami szabályozási beavatkozás skálája a társadalmi viszonyokban

Forrás: BUDAI (2017): i. m.

A diszpozitivitás is igen széles skálán mozog, hiszen diszpozitív jogkövetkezményről beszélünk már akkor is, ha a szankciók közötti választás lehetősége fennáll, akkor is, ha a szankciótól való eltérés a felekre bízott, és akkor is, ha a szankció eleve a felek megegyezésétől függően válik relevánssá (például „ha a felek másként nem rendelkeznek”). Tehát diszpozitív az a rendelkezés, ahol a jogszabály dönt az alternatív lehetőségek között (például priorizál), de akkor is, ha jogalkalmazó dönt, vagy akár maga az érintett, maguk az érintettek döntenek.

3. SZERVEZETI KIHÍVÁSOK

Napjaink technológiavezérelt közigazgatási modernizációs hullámai nem csupán az előzőekben bemutatott technológiai és jogi kihívásokkal küzdenek, hanem ezek szervezeti aspektusaival is. A kihívás alapvetően kulturális jellegűvé kristályosodik. A legfőbb kérdés, hogy vajon a közigazgatási szervezetek tudnak-e alkalmazkodni azokhoz az új szervezeti követelményekhez, amelyek dinamikusan átalakítható (egyre inkább csak virtuálisan összekötött személyek halmazából álló) szervezetekben gondolkodnak. Ebben a szisztémában az adott probléma megoldásához szükséges tudás birtokosa nem is feltétlenül fizikailag van jelen, hanem a közös munkafelületen tölti ideje nagy részét, amelyet saját IKT-eszközei segítségével ér el. Ha pedig muszáj a fizikai kontaktus, akkor ezt egy osztott erőforrást használó, közös munkahelyen, az épp szükséges szintig valósítja meg. A következőkben e három kérdést vizsgáljuk:

- Miért lesz egyre fontosabb a virtuális hivatalszervezés és a rugalmas foglalkoztatás?
- Miért fontos az erőforrások virtuális, szükségletalapú elosztása?
- Milyen képességekre van szükség ahhoz, hogy az ilyen szervezetek jól működjenek?

3.1. Szervezeti mobilitásmenedzsment (ByOD, Hot desk)

A **szervezeti mobilitásmenedzsment** aktualitását az adja, hogy a szervezeteknek a dolgozók agyára (szellemi kapacitására) van szüksége. Minden ehhez tartozó (járulékos) külsőség csak költség, így a költséghatékony szervezeteknek ezek minimalizálására kell törekednie.

Az irodák és a benne található felszerelések (külön kiemelve a gyorsan amortizálódó IKT-eszközöket és szoftvereiket) beszerzése, fenntartása és üzemeltetése sokba kerül. Ennél nagyobb gond, hogy ezek legfeljebb a nap egyharmadában kihasználtak, kétharmadában kihasználatlanok. Ha a munkakör ráadásul nem indokolja a helybeni munkavégzést, akkor ez az arány még rosszabb. A skandináv vállalatok nyomán indult hullám lényege, hogy a szoftverekhez hasonlóan optimalizálják a használatot, és jelentősen csökkentik a költségeket. Ráadásul ezzel elősegítik és támogatják a rugalmas munkavégzési formákat, valamint a virtuális hivatalszervezést.

A **hot desk rendszerek** lényege az infrastruktúra kihasználásának optimalizálása úgy, hogy több munkavállaló használ egy fizikai munkaállomást (irodát, számítógépet, perifériákat), de csak abban az időszakban, amikor épp szüksége van ezekre, amikor épp ott tartózkodik. Azaz nincs személyes íróasztala, hanem (a felhőalapú számítástechnika elvéhez hasonlóan) erőforrásigénye van, és azt megkapja, amikor a szervezet székhelyén épp szüksége van rá.

A rendszer elsődleges célja a költségek csökkentése. Sokkal (akár 30%-kal) kevesebb munkaállomásra, így kevesebb irodaterületre van szükség. Kevesebb lesz a passzív idő is. A másik érv a hot desking mellett a nem teljes állású részmunkakörök infrastrukturális támogatása. Egyre több olyan okosváros-koncepciót találunk, ahol elővárosi hot desk munkaállomásokat alakítanak ki a szükséges infrastruktúrával (például Amszterdam), hogy ne kelljen a belvárosba menni, ha valakinek dolgoznia kell. E megoldások hátterében – a költségcsökkentés mellett – környezetvédelmi (alacsonyabb környezetterhelési) megfontolások is állnak. A hot desking mögött – ideális esetben – foglalási rendszer is működik, amely optimalizálja a foglalásokat, menedzseli az értesítéseket, elszámolásokat. A helymegtakarítás, az irodával és eszközeivel kapcsolatban felmerülő költségcsökkentés mellett a fennmaradó kapacitások bérbeadása is szóba jöhet a rendszer előnyei között. (Elég csak arra gondolni, hogy egy oktatási intézmény bérbe adhatja

géptermeit a tanítási időn túl.) Hazánkban is egyre gyakoribb, hogy a hot desking bevezetése után fennmaradó teret hasznosítani próbálják, így akár tevékenységüket tekintve komplementer profilú cégek bútoroznak össze, és alakítanak ki közös irodát.

3.1.1. ByOD

A ByOD a Bring Your Own Device mozaikszava, amelyet leginkább úgy fordíthatnánk: „Hozd a saját kütyüdet”, és dolgozz azzal! A ByOD térnyerése mögött több jelenség áll:

1. Napjaink információs társadalmi polgárai számára a mobil-eszközök (okostelefonok, tabletek, iPadek stb.) már identitásuk részei.
2. A mobilitás olyannyira előtérbe kerül, hogy már a vállalati ügyfelek is egyre többször nyúlnak munkájuk során a laptopoknál is mobilabb eszközökhöz.
3. A folyamatot erősíti, hogy a mai eszközök számítási teljesítménye, képességei, kapacitása sokkal magasabb, mint amire egy üzleti felhasználónak szüksége van, így bőven kiszolgál minden lehetséges igényt, ráadásul ezek egyre olcsóbbak, megfizethetők.
4. A fogyasztói kötődés a mobileszközökhöz az ezeken intézhető tevékenységek (funkcionalítások, szolgáltatások) bővülésével arányosan nő.
5. A trend folytatódik, a tendencia erősödik: az applikációk egyre biztonságosabbá és kényelmesebbé válnak. Egyre könnyebbé válik a szervezeti platformok és alkalmazások elérése (lásd: felhőtechnológia), egyre nagyobb és dinamikusabb adatforgalmat bonyolítanak le a gépek egymás között (lásd: M2M vagy IoT – ipari internet).⁹⁰

⁹⁰ A „dolgok internete” (IoT – Internet of Things) néven ismert jelenség kapcsán a Gartner úgy becsülte, hogy 2020-ig 30 milliárd eszköz fog kapcsolódni az internethez. (A Cisco

6. A jogi rendezetlenség ellenére egyre több szervezet vezet be olyan MBaaS- (Mobile Back-end as a Service – mobil-végfelhasználás szolgáltatásként) megoldásokat és nagyvállalati mobilalkalmazás-platformokat (MEAP), amelyek segítségével könnyen és gyorsan lehet (szervezeti folyamatokat támogató) applikációkat készíteni digitális eszközökre, illetve ezeket integrálni a többi back-end rendszerrel.
7. Egyre gyakoribbak az integrációs platformszolgáltatások (iPaaS), amelyek egyszerre többféle integrációs igény kielégítését célozzák meg (felhőalapú integráció, vállalaton belüli integráció, B2B-integráció, mobilintegráció stb.), azaz a platformok felkészültek az „idegen eszközök” integrálására.
8. Végül a mobilinnovációs folyamatok napjainkban inkább a fogyasztói piacokat hajtják, mint az üzleti piacokat, így a fogyasztók kezében gyakorta erősebb és frissebb technológia van, mint a szervezeti felhasználók kezében.

Az egyre intenzívebb használat miatt életünket egyre kevésbé tudjuk elképzelni ezek nélkül. Folyamatosan mellettük vannak, ezzel biztosítva a folyamatos hálózati jelenléte és a passzív idő kihasználását (például várakozás közben). Ráadásul szinte biztos, hogy a felhasználók ezeket az eszközöket egészen magas szintű rutinnal kezelik, így hatékonyabbak, boldogabbak, felszabadultabbak. **A ByOD tehát ebből a megközelítésből a munkavállaló innovációs érzékenységéből fakadó IT-erőforrásának kihasználása.**

Ennek is köszönhető, hogy a nagyobb közvélemény-kutatók (Gartner, Forrester) 2018-ig jelentős ByOD-hullámot jósolnak,⁹¹ és ezzel párhuzamosan a cégek nagy hányada felhagy azzal, hogy IT-eszközöket ad beosztottainak. Amíg eddig eljutunk, addig is egyre

és az Ericsson 2014-ben ezt 50 milliárdra becsülte.) Az IDC óvatossabb előrejelzése is 28 milliárd csatlakoztatott eszközt jósol 2020-ig.

⁹¹ Ezek mértéke kutatócégenként eltérő: 20–45% közötti saját eszközhasználatot jelent.

gyakoribbak a hibrid megoldások,⁹² amikor a munkavállaló és a munkáltató megosztja a költségeket, így a munkavállaló (adott kereteken belül és követelmények teljesítésén túl) válogathat az eszközök között, és azokat otthon is felhasználhatja. Ilyen megoldás a CYOD-konstrukció (Choice Your Own Device – „válaszd ki az eszközödet”), amelynél a munkáltató állítja össze a munkáltatónak felkínálandó készülékkatalógust. Ebből a munkavállaló olyat választ, amelyet maga is megvenne. A készülék a szervezet tulajdonában van, az azon keletkezett magánjellegű adatok pedig a felhőben tárolódnak, így a szervezet elhagyását követően a készülék (és a szervezeti adatok és alkalmazások) visszazáll a szervezetre, míg a magánjellegű adatok a felhőből továbbra is elérhetőek maradnak.

A jelenlegi tendenciák ismeretében megállapítható, hogy a ByOD-programok terjedését a mobileszköz-menedzsment (MDM) nehézségei akadályozzák. A problémát az okozza, hogy a dolgozók személyes eszközein olyan alkalmazások és adatok is elérhetővé válnak az eszközmenedzsmentért felelős informatikusok számára, amelyet a dolgozók nem feltétlenül szeretnének, így inkább nem bocsátják rendelkezésükre az eszközeiket. (Egy 2014-es felmérés⁹³ szerint a munkavállalók azon programok telepítésével kapcsolatban is bizalmatlanok, amelyek saját eszközeik biztonságát hivatottak garantálni.) Problémát jelenthet szervezeti oldalról, hogy a szervezetnek dolgozó eszközök hálózatának határai elmosódnak, így kockázatot jelenthetnek a hanyag felhasználói jelszókezelési szokások,⁹⁴ az adatok kiszivárgása, az eszközök elvesztéséből fakadó további biztonsági kockázatok

⁹² A hibrid megoldások mellett másik érv, amikor a szervezet gépparkja a saját eszközökhöz képest elavult, így ByOD-stratégiával dolgozói erőforrásból érhető el fejlettebb, kényelmesebb szolgáltatások.

⁹³ Harris Interactive, USA, 2014. Idézi: Kis Endre (2014): *Bizalmatlanságon bukhat a BYOD biztonsága*. Forrás: <http://computerworld.hu/computerworld/bizalmatlansagon-bukhat-a-byod-biztonsaga.html> (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

⁹⁴ A felhasználók különböző applikációkhoz hajlamosak ugyanazt a jelszót kiválasztani. Ez a kockázat fokozódik, ha több készülékről veszik igénybe az alkalmazásokat.

fokozódása,⁹⁵ valamint a mobilra optimalizált programozott kártevők szaporodása. Miután a fiatal generáció sokkal nyitottabb az információk megosztására (személyes és érzékeny adataikat is könnyebben teszik nyilvánossá), így egy esetleges felelőtlen megosztás következményeit sem látják át feltétlenül. A kiberbiztonsági kockázat a hálózathoz csatlakozott eszközök számával arányosan nő, így minél többen használják, annál sérülékenyebb a hálózat.

A technikai háttér megteremtésén túl tehát a ByOD megköveteli, hogy a saját eszközök használatát engedélyező szervezet pontos, végrehajtható és az IT-stratégiához szervesen illeszkedő ByOD-stratégiát dolgozzon ki, mert csak így tudja egyensúlyban tartani a kockázatokat és a várható üzleti előnyöket. A ByOD-stratégiába az alábbi elemeket célszerű belevenni:⁹⁶

- pontosan definiált hozzáférési szabályok mind a dolgozókra, mind az eszközeikre vonatkozóan;⁹⁷
- pontos előírások az IT-biztonságra és a vállalati adatok kezelésére vonatkozóan;
- titkosítási és adattárolási előírások;
- a mobileszközök használatának szabályozása üzleti utak, illetve bármilyen, vállalaton kívüli helyszínen alkalmával, különös tekintettel a külföldi utazásokra;
- általános szoftverhasználati szabályok;
- lincencjogi előírások;
- a beszerzési támogatás szabályozása.

⁹⁵ Az elvesztés esetére egyre több szelektív titkosítási, távolról törlési, valamint automatikus törlési megoldási folyamatot alkalmaznak. Azaz a titkosítás/törlés aktiválása beállíthatóvá válik földrajzi változás (elvitték az eszközt meghatározott pozícióból), időbeli változatlanosság (meghatározott idő óta nem használták az eszközt) vagy bármilyen más szempont esetére.

⁹⁶ *BYOD: stratégia nélkül rázós lehet* (2012). Forrás: <http://bitport.hu/vezinfo/ByOD-strategia-nelkuel-razos-lehet> (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

⁹⁷ Egyre gyakoribb megoldás az úgynevezett biztonságos munkatér (secure workspace) létrehozása a dolgozó eszközén. Ez a technikailag szeparált tárhely teszi lehetővé, hogy a személyes és az üzleti jellegű tartalmak ne keveredjenek, valamint a hozzáférés is fokozottabban legyen védhető.

Ezekre a kérdésekre ad megoldást a hozzáférés-menedzsment:

- Biztosítja a speciális csoportok (például VPN-t használók, ideiglenes vagy eseti felhasználók) egyedi követelményeinek megfelelő működést.
- Kezeli a szervezeti követelményeknek való megfelelést (adatbiztonsági és adatvédelmi politika és házirend, adatforgalmi követelmények, megfelelőségi [például: teljesítmény] és szabályozási követelmények).
- Megállapítja az egyes alkalmazások és eszközök támogatási mértékét.
- Ellenőrzött hozzáférést biztosít, így a szervezet hatékonyabban tudja kezelni információinak bizalmasságát. Az egyes szerepekhez tartozó tevékenységeket naplózzák, elemzik (ki, mire, mit használt).
- Biztosítani tudja az eszközök hardveres és szoftveres védelmét a programozott kártevők ellen.⁹⁸
- Az alkalmazottak a megfelelő hozzáférési szinten hatékonyan tudnak dolgozni. A hozzáférési jogosultság korlátozható (fekete- és fehérlisták), visszavonható, így kevésbé valószínű, hogy a gyakorlatlan felhasználó kritikus hibát vétessen, vagy tévedésből olyan szolgáltatást használjon, amelyhez nincs jogosultsága.

A mobileszközök szervezeti részvételének köszönhetően a hozzáférés-menedzsment mellett egyre inkább saját karakterisztikával bír a mobileszköz-menedzsment (MDM), a mobiltartalom-menedzsment (MCM) és a mobilapplikáció-menedzsment (MAM), amelyeket együtt

⁹⁸ Ennek különös jelentőségét az adja, hogy az eszközök interneténél előtérbe kerülnek a mobileszközök ellen elkövetett DoS (Denial of Service, azaz túlterheléses) támadások, ahol a támadás a mobileszköz akkumulátorának lemerítésére irányul. Az eszközre küldött megkeresések miatti processzorhasználat miatt fogy az akkumulátor töltöttsége, míg a végén – idő előtt – teljesen lemerül. A lemerült akkumulátorú eszközön pedig semmilyen szolgáltatás nem fut, így a támadás eléri célját.

vállalatimobilitás-menedzsmentnek (EMM) rövidítenek. A terület újdonsága ma még számos nyitott jogi kérdést tár elénk:

- Például a kártérítési, biztosítási jog területéről: ki téríti meg a kárt akkor, ha egy alkalmazotti eszköz tönkremegy, vagy ellopják?
- Például a munkajog területén: hol húzható meg a határ a munkaidő és a szabadidő között? (Egyáltalán szükséges-e meghúzni ezt a vonalat?)
- Például a személyiségi jog területén: szétválasztható-e a hibrid ByOD-megoldásoknál a személyi használat során keletkező tartalom és a munkával összefüggő tartalom? Felülírhatja-e egy rendszergazda a felhasználó üzleti útja során használt applikációk listáját?

E kérdésekre a választ – a gyakorlati tapasztalatok tükrében – néhány év múlva kapjuk majd meg. Amíg a válaszok nem egyértelműek, addig is érdemes (legalább szervezeti szintű) jogi és humánerőforrás-irány-mutatásokat (adott esetben szerződést, megállapodást) adni elsősorban a jogosultság, a támogatás, a kockázat és felelősség, a szolgáltatási szint, a segítségnyújtás, a (verzió)támogatás, a finanszírozás és a képzés vonatkozásában.

3.2. Virtuális hivatalok, rugalmas munkavégzés

Minél inkább elszakadunk a fizikai struktúra szükségességétől, azaz **minél kevesebb fizikai erőforrást, eszközt rendelünk** (lásd az előzőekben) **egy szervezet működési minimumához, annál közelebb kerülünk a szervezet virtualizálásához.** Míg korábban a *virtuális vállalat* fogalma a vállalati szféra sajátja volt, és az ideiglenesen vagy tetszőleges időpontig, adott közös célok megvalósítására együttműködő, ám önállóságukat megtartó cégeket takarta, addig mára egy

szektoroktól független, infokommunikációs menedzsmentmegoldássá vált. E forma feltételezi, hogy a szervezet a tercier-kvaterner szektorban foglal helyet (tehát döntően hozzáadott értékű szolgáltatásokat végez), azaz nincsenek olyan fizikai erőforrások, nyersanyagok stb., amelyekkel dolgozni kell. Feltételezi továbbá a kommunikációs technológiák előrehaladott állapotát, amely áthidalja azokat a földrajzi kötöttségeket, amelyek a dolgozókat egy közös fizikai térhez rendelné. Ugyanakkor szükséges egy olyan munkakultúra is, amely teret enged a távoli (rugalmas vagy atipikus) munkavégzésnek.

Az irányt az indokolja, hogy egyre több szolgáltatás kerül a virtuális térbe. (Sőt, a távoli ügyintézésre épülő szolgáltatások belátható időn belül túlsúlyba kerülnek.) Az, hogy a közigazgatásban e szolgáltatásokat épp hogyan csoportosítjuk, az nagyban függ a szakpolitikai irányoktól, ugyanakkor az esetleges újraszervezések dinamikáját nagyban javítja egy szabadon csoportosítható konstrukció.⁹⁹

Ezt az irányt – ügyféloldalról tekintve – az ügyfélszolgálatok integrációs tendenciája is indokolja, amely ma a kormányablakokban testesül meg. Az ügyfél lehetőség szerint legfeljebb egy ablakban szeretne ügyet intézni, valamennyi közigazgatási szolgáltatást elérve. (Az már csak hab a tortán, hogy ezt az egyablakos formát is inkább a virtuális térben venné igénybe, felhasználva a többcsatornás ügyintézés lehetőségét.)

Végül, de korántsem utolsósorban szólni kell arról a munkavállalási tendenciáról, amely a rugalmas foglalkoztatáshoz vezet. Egyre több olyan foglalkozás alakul ki, amely nem igényli a dolgozó folyamatos jelenlétét, sokkal inkább egy feladat belátható időn belüli megoldását. Mindez relativizálja a 40 órás munkahetet is, hiszen egyrészt csökken a heti munkaidő, másrészt a munkavállaló akkor dolgozik, amikor szükség van a tudására, kreativitására. Ráadásul a munkáltató-

⁹⁹ Ha például a szakpolitikai hangsúlyváltozás intézményi összevonást, átszervezést, átnevezést, leépítést, bővítést stb. igényel, akkor ennek nem lesznek olyan vonzatai, amelyek ma rengeteg pénzt és időt visznek el. A kormányzás könnyebbé válik: a mindenkori kormányzat gyorsabban fogja tudni megadni a dinamikusán változó általános és feladatkörnyezetének intézményi válaszait.

munkavállaló klasszikus 1:1 típusú kapcsolatai is felbomlani látszanak, hiszen a munkavégzési szerkezet változása miatt egy-egy munkavállaló egyszerre több helyről is kaphat bért. (És lássuk be, számtalan régi és új munkakör van a közigazgatásban, amely a napi 8 órát már nem vagy még nem tölti fel.) Ezért egyre kézenfekvőbbek **a rugalmas munkavállalási formák, az atipikus foglalkoztatási modellek**, valamint – szűkebb értelemben – **a távmunka**.

De mégis mi a két alapvető munkavégzési típus közötti különbség?

- *Tipikus* (szokásos) munkavégzési forma az, amelyre jellemző a munkáltató és munkavállaló közötti, a foglalkoztatás feltételeit az alkalmazási szokások és jogszabályok szerint rendező, határozatlan időre kötött munkaszerződés, amelyből a munkavállalót törvényben meghatározott jogok és kötelezettségek illetik meg – fizetett szabadság, betegszabadság, fizetett ünnepnapok stb.
- *atipikus vagy rugalmas* munkáról beszélünk akkor, ha nem érvényesülnek a hagyományos munkaviszony főbb jellemzői, azaz a munkavállaló határozott időre szóló munkaszerződésben, részmunkaidőben, polgári jogviszonyon alapuló szerződéssel végez olyan új elgondoláson (távmunka, bedolgozás, otthon végzett munka stb.) alapuló munkát, ahol a munkaidő eloszlása a felek igényei szerint alakul.

A rugalmas munkavállalási formákat osztályozhatjuk aszerint, hogy részmunkaidős, határozott időtartamú, illetve önfoglalkoztató, rugalmas munkavégzési formákról vagy ezek keverékéről van-e szó. Egy másik szempont szerint megkülönböztethetünk munkaerő-gyorskölcsönzést, hosszú távú kölcsönzést, outsourcingot és távmunkát. Végül vizsgálhatjuk azt is, hogy a munka valós vagy virtuális térben, milyen szervezeti formák között jön létre.¹⁰⁰

¹⁰⁰ BUDAI (2014): *i. m.*

A virtuális hivatalokat leginkább kiszolgáló forma a távmunka. A távmunkavégzés öt konjunktív dimenziót feltételez.

1. *Munkavégzés helye*: többnyire alternatív munkahelyen történik. Ez a hely lehet otthon, teleház, teleiroda, távmunkaközpont, szatellitiroda, hotspot, azaz a munkát ott végzi a dolgozó, ahol az számára a legkényelmesebb, ahol a legideálisabb a környezet a munkához.
2. *Munkavégzés eszköze*: többnyire saját vagy bérelt infokommunikációs eszközön.
3. *Munkavégzés jellege*: önállóan és rendszeresen, azaz a dolgozó heti egy-két napon vagy mindennap végzi a munkáját.
4. *Felek közötti kommunikáció*: miután döntően számítógéphez kötött tevékenységről van szó, az eredmény továbbítása is elektronikus formában történik.
5. *Munkavégzés ideje*: az esetek nagyobb részében rendszeres, állandó, tervezhető (vagy ad hoc), de egyben rugalmas időbeosztást tesz lehetővé.

Ennek alapján adhatjuk meg a távmunka definícióját, miszerint „[a] távmunka olyan társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi érdekeket szolgáló munkavégzés, amikor a munkavállaló nem munkaadója székhelyén vagy más, kijelölt helyen, hanem attól távol, saját prioritásainak megfelelő, alternatív helyen dolgozik, s munkája eredményét információtechnikai úton továbbítja munkaadójának.”¹⁰¹ A távmunkavégzésnek, illetve a rugalmas munkavégzésnek azonban komoly feltételrendszere van, amely részben átfedést mutat a virtuális hivatalok kialakításának feltételrendszerével.

¹⁰¹ BUDAI Balázs (2002): *E-government, avagy kormányzati és önkormányzati kihívások az online demokrácia korában*. Budapest, Aula Kiadó. 322.

3.2.1. Személyi feltételek

A munkavállaló elsősorban nem végzettsége, tapasztalata és/vagy korábbi munkássága alapján válhat távmunkássá, hanem egyéni jellemzői és hozzáállása alapján. Olyan pszichológiai tényezők vizsgálata ad választ az alkalmasságra, mint a rugalmasság, megbízhatóság, alkalmazkodóképesség, koncentráloképesség, önfegyelem, kreativitás, szervezőképesség, problémamegoldó készség, önállóság, együttműködési készség.

3.2.2. Infrastrukturális feltételek

Az infrastrukturális feltételek a rugalmas munkavégzés formájától függően eltérőek. A fizikai elvárások általában a kommunikációs oldalról jelentkeznek. Az infrastruktúra kialakításánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a felek közötti kommunikáció ne legyen gyengébb, mint ha tipikus munkavégzés történné. Így IKT-alkalmazás esetén figyelemmel kell lenni ezen eszközök gyorsaságára, megbízhatóságára, jogtisztaságára, az adatátvitel minőségére (internetkapcsolat), az adatbiztonság és adatvédelem szavatolására.

3.2.3. Szervezeti feltételek

A távmunkához (az otthoni távmunkát leszámítva) korszerű szervezeti keretek kialakítása és megfelelő tartalommal történő feltöltése szükséges. A rugalmas munkavégzési formák valamennyi fontosabb szervezeti formába (lineáris-funkcionális, divizionális, mátrix) beilleszthetők, bár kétségtelen, hogy a horizontális szervezeti formák kedvezőbbek. A távmunkásokkal azonban másképp kell kapcsolatot tartani, máshogy zajlik a feladatok megszervezése, irányítása, végrehajtása, ellenőrzése, majd értékelése. Ezt a különbséget a vezetőknek kell beilleszteniük a hagyományos struktúrába.

A távmunkavégzési formák bevezetésének esélye a szervezeti innováció egyéb ismertetőjegyeinek jelenlétével arányos. Ezek az ismertetőjegyek a következők:

- a szervezeti projektmunka fejlettsége,
- külső tanácsadók igénybevételének mértéke a szervezetnél,
- rugalmas munkaidő és bérezés,
- a munkáltatói felügyelet és feladatmeghatározás jellemzői.

További szervezeti sikerkritériumok:

- nyitott és jó (szakmailag kompetens) hivatalvezető, akinek tekintélye van a politikával szemben (például egy független jegyző esetében valódi függetlenség),
- szervezetre irányuló nyomás (a szervezetnek eredményesnek kell lennie),
- kemény pénzügyi kontroll (value for money),
- erős szakmai irányítás,
- jó modell (azaz egy már működő, meglévő pilot, amely mintaként alkalmazható, hiszen a megoldás rendkívül kockázatos),
- innovatív vezető.

3.2.4. Kulturális feltételek

A fizikai feltételek másik oldalát jelentik a (többnyire szubjektív) kulturális feltételek, amelyek nem a jelenlétre, hanem a teljesítményre helyezik a hangsúlyt. Az új szemléletre olyan pragmatikus, demokratikus vezetés jellemző, amelynél az objektív eredmény számít, így a visszacsatolási formák (ellenőrzések, beszámolók) nem a munkavégzés módjára, hanem az eredményre koncentrálnak. Az ehhez leginkább illeszkedő vezetési módszer az *MBO* (*management by objectives* – célközpontos vezetés).

3.2.5. Általános társadalmi és gazdasági feltételek

A távmunka meghatározott műszaki fejlettségi színvonal alatt elképzelhetetlen. (Ennek köszönhető egyre nagyobb térhódítása.) A gazdaság szerkezeti összetétele a szolgáltatások felé tolódik el, ami szintén kedvez az atipikus munkaformáknak. A tercier és kvaterner szektor önmaga is újabb és újabb szolgáltatásokat generál, így egyre több munkahely jön létre. A növekedés így nemcsak extenzív, hanem intenzív is.

Fontos szempont, hogy az atipikus munkavégzés infrastrukturális feltételeinek biztosítását a kormányzat is segítse (például a kommunikációs költségek támogatása révén). Tekintettel arra, hogy munkáltatók – elsősorban ismerethiányukból fakadóan – nem hoznak létre, nem támogatnak rugalmas munkavégzési formákat, ezért állami támogatással kell az ilyen munkavállalók számát növelni.

A rugalmas munkavégzési formák iránt nagy a gazdasági igény. Szívóhatás érezhető a munkavállalók felől, aki szívesen választaná ezt a munkavégzési formát, ha lehetőségük lenne a választásra. Tolóhatás érezhető az Európai Unió felől, ahol a lisszaboni célok a jelenlegi értékek többszörösét írták elő célként a gazdasági versenyképesség megőrzése, javítása végett, s e cél (az eltelt majd két évtized ellenére) még mindig távoli.

3.3. Élethosszig tartó kompetenciafejlesztés

A gazdasági környezet változásával **új típusú munkaerőpiaci problémák** jelentkeznek, amelyek kezelése az előzőekben is ismertetett, **újszerű foglalkoztatási megoldásokat igényel.** A társadalom egyes leszakadó rétegeit a munkanélküliség és az inaktivitás az átlagosnál lényegesen nagyobb mértékben érinti, amelynek hátterében a szocio-kulturális gyökerek mellett elsősorban a képzettség hiánya, a mobilitás alacsony foka, valamint a munkaadói bizalmatlanság áll.

A gazdaság strukturális átalakulásával egyre nagyobb hangsúlyt kap a minőségi munkavégzés. Míg korábban egy termék legalább két-harmadát az alapanyag és a munkaerő ára tett ki, addig ma ugyanilyen arányban a tudás értéke látszik. Ez a hangsúly növekvő, és gátjává válhat a technológiai megújulásnak és a versenyképesség növekedésének. Nem formális képzettség-szint-növekedésre, hanem a képzés relevanciájának és minőségének javítására van szükség. A probléma az alapoktatásban gyökerezik, hiszen az önálló tanulásra való képesség hiánya – amely a későbbi általános kompetenciák és gyakorlati szakmai készségek alapja – ott keletkezik.¹⁰² A tudásalapú gazdaság munkavállalója bármikor képes rövid időn belül új szakmát tanulni, mert a piac erre kényszeríti. Folyamatosan fejleszti képességeit, és tanul (life long learning: 'élethosszig tartó tanulás').¹⁰³

A képesség és ismeretfejlesztés hatványozottan érvényes a közigazgatásra is, ahol a folyamatos tanulás és készségfejlesztés a közigazgatási modernizáció velejárója mind az ügyfelek, mind az ügyintézők vonatkozásában. Ezt igazolják az Európai Unióban érvényes programok is napjainkban,¹⁰⁴ amelyek nem elégednek meg minél több ügy elektronizálásával, hanem a felhasználhatóságot (usability), a felhasználási kört kívánják kiterjeszteni (beleértve az inkluzivitást, a digitális egyenlőtlenség veszteségeinek felemelését, befogadását is).

A személyi állomány szakképzettsége már Magyary Zoltán munkáiban is kritikus pont volt, holott akkor még közel sem zajlott ilyen intenzitású kompetenciaváltozás a közigazgatásban. Magyarországon a mai helyzetet e gyors változáson túl beárnyékolja a rohamosan

¹⁰² Lásd a PISA-felméréseit.

¹⁰³ A tanulást nem csak iskolarendszerben kell elképzelni. A *formális tanulás* mellett megkülönböztetünk *nem formális tanulás* is, amely iskolarendszeren kívüli, gyakran nem is bizonyítvánnyal elismert, de mégis szervezett oktatási forma (tréning, szakmai továbbképzés, tanfolyam). A tanuláson azonban azt az *informális tanulás*t is értjük, amikor a tanulási folyamat valamilyen önkéntes (autodidakta) módon vagy akár melléktevékenységgel együtt történik. Az így létrejövő kompetenciát néha észre sem veszi a *tanuló*.

¹⁰⁴ Például: i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért [COM (2005) 229].

előregedő (hiányos korfájú), erősen fluktuáló (a közigazgatásra nem feltétlenül életpályaként tekintő), alacsony mobilitású, női dominanciájú (ennek valamennyi HR-hátrányával), az ügyfeleknél alacsonyabb digitális és nyelvi kompetenciával és affinitással bíró, gyakorta a politika által befolyásolt viszonyokat tükröző, nem feltétlenül tudásalapú hierarchia alapján strukturált közigazgatási személyzet. **A helyzet azért is érzékeny, mert a közigazgatási szolgáltatások egyre magasabb szintű kompetenciákat várnak el a digitális térben.** Az elvárások akkor lennének alaposak, ha a készségek és képességek kialakításában a közigazgatási személyzet is segítséget nyújtana, de erről egyelőre nem beszélhetünk.

Ebben az érdekes fejlődési folyamatban tehát az állampolgárok elvárása a modern közigazgatás, az állam elvárása pedig a modern ügyfél. Az elvárások mértéke változó, és a mérleg jelenleg inkább az ügyfelek javára billen: tehát az állampolgárok a közigazgatáson kívüli pozitív tapasztalataik alapján komolyabb elvárásokat támasztanak a közigazgatással szemben, mint a közigazgatás az ügyfelekkel szemben. Ennek az egyenlőtlenségnek oka az is, hogy a közigazgatás igazából nem is szokta megfogalmazni, hogy mit vár el, csupán a kimenetekből (a kész szolgáltatásokból) következtethet az ügyfél arra, hogy annak igénybevételéhez mire is lenne szükség. (Persze nem mindig helyesen, hiszen a korszerű szolgáltatások előnyeit mint motivációs eszközt kevesen látják a potenciális célközönség soraiból.) E hiátust próbáljuk pótolni az alábbiakban: megvizsgáljuk, hogy milyen állampolgári kompetenciák szükségesek a modern állam szolgáltatásainak igénybevételéhez.

A közigazgatási modernizáció értelmezési tartománya egybevág az információs társadalom gondolkodási terével. Egy modern állam digitális közegben mozgó polgárával, egy *netizen*nel szemben megfogalmazható elvárásainkat – a releváns kompetenciákat – úgy gyűjthetjük ki, hogy számba vesszük a különböző felkészültségi (readiness) indexeket, és megvizsgáljuk az indexek számításához felmért készségeket.

Az indexek az alábbi készségeket figyelik hangsúlyozottan, amelyeket a közigazgatási ügyintézés szempontjából szétbonthatunk *nélkülözhetetlen, szükséges/elégséges és járulékos* kompetenciákra.

- *Nélkülözhetetlen kompetenciák*: azon kompetenciák tartoznak ide, amelyek a közigazgatásban való részvételhez, valamint az új közigazgatási ügyintézés elsajátításához szükségesek. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási modernizáció az automatizmus irányába mutat, és ennek feltétele az írásbeliség, valamint ezzel együtt jár az olvasás, értelmezés mozzanata, így az erre vonatkozó készségek nélkülözhetetlennek minősíthetők.
 - *Alapvető írástudás*: az olvasás és írás képessége. Az internetes böngészés és navigálás is szövegalapú. Az olvasás és írás alapképessége nélkül a világháló használata gyakorlatilag lehetetlen.
 - *Funkcionális írástudás*: az olvasott szöveg megértése. A funkcionális analfabetizmus elsősorban a felhasználó anyanyelvével kapcsolatban merül fel (nem azt értelmezi, amit olvas). Újabban az idegen nyelvek ismeretének egyik mérőszámaként is használják. A funkcionális analfabéták azért jelentenek elkerülhetetlen problémát, mert őket továbbképezni sem lehet, hiszen a szövegértés az oktatás alapfeltétele.
- *Szükséges/elégséges kompetenciák – digitális írástudás*: e kompetenciák segítségével válik elérhetővé az új szolgáltatások állampolgári igénybevétele.
- *Az online kommunikáció, online információcsere képessége*: ezen az e-mailezést, instant messengerek használatát, IP- és VoIP-telefonnia használatának képességét értjük.
- *Szoftverletöltés, installálás*: a számítógép használatához, fejlesztéséhez, frissítéséhez szükséges, hogy a felhasználó magabiztosan bánjon a számítógépes programokkal. Nem elhanyagolható tény, hogy számos közigazgatási alkalmazás

használatához programok letöltése, installálása, upgradelése szükséges.

- *Navigálás képessége:* a világhálós barangolások egyik meghatározó kulcskompetenciája az internetes információk forrásának azonosítása. Egy információ felhasználhatóságánál figyelemmel kell lenni annak megbízhatóságára, így alapvető készség az eligazodás készsége az információk végtelenjében.
 - *A keresés képessége:* a keresőprogramok célirányos használata, funkcionalitásának kihasználása a felhasználó számára szükséges tartalmak és információk elérése érdekében.
 - *Korszerű alkalmazói készség:* a számítógépnek mint az önálló munka eszközének felismerése és szolgálatba állításának készsége; a számítástechnika által rendelkezésre álló programok, alkalmazási lehetőségek kihasználásának készsége (például szövegszerkesztés, táblázatkezelés stb.).
 - *Állampolgári kompetenciák:* azon állampolgári ismeretek birtoklása, amelyek a keresés képességét támasztják alá. Olyan legalapvető közigazgatási ismeretek, amelyek a kiindulópontot és minimális összefüggéseket biztosítják, azt, hogy az állampolgár tudja, hogy mit is kell keresnie.

(E ponton fontos megjegyezni, hogy az analfabéták és a funkcionális analfabéták hazánkban a lakosság legalább egyharmadát adják. Arányuk az iskolázottság javulása ellenére – a korai iskolaelhagyás, lemorzsolódás növekedése miatt – folyamatosan nő.) A digitális írástudás hiányát a *digitális analfabetizmus* kifejezéssel jelölik. Mértéke nagyjából egyezik a funkcionális analfabéták arányával. Azaz három magyar állampolgárból egy egyelőre nem rendelkezik azokkal a nélkülözhetetlen és szükséges/elégséges kompetenciákkal, amelyek a modern – virtuális térben megvalósuló – e-közigazgatási szolgáltatások igénybevételét lehetővé tennék.)

- *Járulékos kompetenciák:* a továbbfejlődést, az állampolgár versenyképességét, frissességét garantáló kompetenciák.
 - *Az e-learning/blended learning módszerek befogadásának képessége,* avagy az elektronikus tanulás alkalmazásának képessége. Jelentősége egy új alkalmazás távtutorálásánál van, hiszen ritkán adatik meg az, hogy egy új közigazgatási alkalmazást személyesen egy IT-mentor vagy ügysegéd mutat meg.
 - *Technológiai írástudás, az elektronikai termékek használatának képessége:* erre a kommunikációs (csúcstechnológiát felhasználó) kézi készülékek egy főre eső arányából, valamint a készülékek lecserelési dinamikájából következtethetünk. A technológiai írástudás mértéke prognosztizálja a közigazgatási csúcstechnológiai alkalmazások (például T-gov, M-gov) létjogosultságát is.¹⁰⁵
 - *Adaptív írástudás:* a felhasználók azon képessége, amellyel folyamatosan követik a technológiai innovációkat, kihasználják az újítások adta lehetőségeket. Az előző kategóriához szorosan kapcsolódó, azt elsősorban nem a hardver felől megközelítő tudástípus.
 - *Kommunikatív idegen nyelvi kompetenciák:* tekintettel arra, hogy az európai közigazgatási térben kínált szolgáltatások nem minden esetben (napjainkban inkább ritkábban) kerülnek nemzeti nyelven közzétételre, a szolgáltatások igénybevételehez szükséges egy idegen nyelv (döntően angol, francia) ismerete, alkalmazási képessége. A nyelv ismerete

¹⁰⁵ Az Ericsson 2014. év végi mobilitási jelentése alapján 2020-ra várhatóan 6 milliárd okostelefont birtokló mobilfelhasználó kezd meg az átállást az ötödik generációs szolgáltatásokra. Ekkortól beszélhetünk érdemben a hálózatba kapcsolt társadalom mobiltechnológián keresztül való kiszolgálásáról.

tének hiánya megnehezíti, gyakorta kizárja a felhasználót a szolgáltatásból.¹⁰⁶

- Az *iskolázottság* mint általános kompetenciahalmaz – első-sorban a felsőfokú végzettségűek aránya – nem garantálja, csupán feltételezi számos készség meglétét. Így feltételezi a minimális digitális írástudást és legalább egy idegen nyelv középszintű ismeretét.

Napjainkban számos újfajta készség/kompetencia kialakulása bővíti, dúsítja a digitális írástudás fogalmát, amelyek döntően a már bemutatott kompetenciákból következnek (ezekről fest részletes képet és ad egy alternatív tematikát Z. Karvalics László).¹⁰⁷ Az úgynevezett *második generációs, adaptív-integratív írástudás* (például infografikai írástudás, közösségimédia-írástudás, nagyadat-írástudás stb.) már a tartalomképzés momentumát emeli ki (szemben az első generációs írástudások tartalomfogyasztó jellegével). Paul Zurkowskira hivatkozva¹⁰⁸ mutat rá Z. Karvalics a *cselekvés-írástudásokra*, amelyek a tranzakcióorientált tudásokat tartalmazzák, azokat, amelyek a valós világ cselekvéseit teremtik újra a virtuális térben (például részvételi írástudás, jogi írástudás, pénzügyi írástudás stb.). Ezen „új írástudások” vagy „új írástudásrészek” sajátossága, hogy tartalmuk – a technológia és a társadalom fejlődésével – változik, valamint a már meglévő típusokkal ötvöződik, kombinálódik.

Bármilyen meglepő, a közigazgatás modernizációjának felhasználói oldala a nélkülözhetetlen kompetenciák fejlesztésénél, az írástudás oktatásánál kezdődik, amely egyre inkább a digitális írástudás

¹⁰⁶ Az Eurobarometer 2005-ös felmérése szerint – az EU-tagállamok sorában utolsóként – a magyar állampolgárok 29%-a lenne képes részt venni egy olyan beszélgetésben, amely idegen nyelven folyik.

¹⁰⁷ Z. KARVALICS László (2014): Digitális kultúra és pedagógia. A történeti metszéspontoktól az információs írástudások új generációjáig. *Polgári nevelés – digitális oktatás. Nyelv és módszer*. Magyar Nyelvstratégiai Intézet. 68–84.

¹⁰⁸ Az eredeti forrásért lásd: ZURKOWSKI, Paul G. (2014): *From 40 Years of Information Literacy to 40 Years of Action Literacy*. Critical Thinking Press.

dimenziói felé mozdul el. A járulékos kompetenciák pedig biztosítják az önálló továbbfejlődés, az élethosszig tartó tanulás (LLL) lehetőségét. A felhasználókat tehát képezni kell, így az erre irányuló programokat (például e-skills week, TITAN projekt stb.) a közigazgatási megújítás ütemtervéhez kell igazítani. Egyúttal erősíteni kell azokat a támogató programokat, amelyek a közigazgatási szolgáltatások hatékonyabb állampolgári igénybevételét támogatják: ügysegédlet, IT-mentorálás.¹⁰⁹

¹⁰⁹ BUDAI (2017): *i. m.*

4. GAZDASÁGI KIHÍVÁSOK

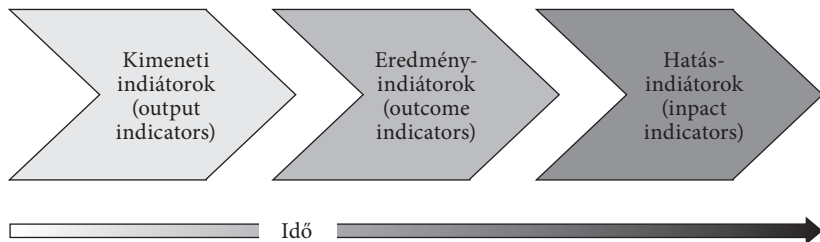
A közigazgatás területén nehezen kimutatható a haszon és a megterülés, holott ez egy érzékeny kérdés, hiszen az állampolgárok szeretnék tudni, hogy jól költi-e az állam a pénzüket – azaz: megéri-e a fejlesztés?

A mérés azért nehéz, mert az előnyök nemcsak a szolgáltatónál, hanem az állampolgároknál és a működés során jelentkeznek, így nehezen számszerűsíthetők. Az intézmények közötti hatékonyságjavulás mérését szintén nehezíti, hogy ezek az adatcserék többnyire ingyenesek, azaz sok az olyan nem üzleti alapú szolgáltatás, ahol inkább a minőség javulása lehet a mérés eszköze. Árnyalja a képet az az NPM-irányzatokat¹¹⁰ gyakran ezzel támadó kritika is, hogy a mérhető (forintosítható) hatékonyság mellett hogyan számszerűsíthető például a méltányossági vagy a demokratikus szempontok érvényesülése?

Ugyanakkor a mérés módszertanában is sok mellényúlást láthatunk. Látszólag megnyugtató eredményt adhat, ha egy fejlesztés *kimeneti indikátorait* igazolva látjuk. (Itt gyakran azt kapjuk, amit vártunk.) Ennél előremutatóbb az *eredményindikátorok* rendszere, ahol a fejlesztés közvetlen eredményeit mérik, döntően azonnal vagy rövid távon. Azonban, ahogy erre Molnár Szilárd is rámutat,¹¹¹ a hosszabb távval – hozzáteszem, a valódi eredményekkel – aligha foglalkozunk. A *hatásindikátorok* pedig pontosan az oksági következtetéseket, összefüggéseket hivatottak feltárni.

¹¹⁰ New Public Management: új közmenedzsment.

¹¹¹ MOLNÁR Szilárd (2011): *Az e-közigazgatási fejlesztések hatékonyságának és eredményességének mérése*. I–III. rész, hirlevel.ecg.hu, Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület.



14. ábra

Indikátorok az idő függvényében

Forrás: BUDAI (2017): i. m.

A hatásindikátorokat is tovább bonthatjuk attól függően, hogy milyen hatásokra fókuszálunk:¹¹²

- **Transzformációs hatásoknál** a back-office hierarchikus szintek számának csökkenése, az üzleti folyamatok újratervezése, a ki-szervezés, az adminisztratív akadályok csökkenése, a szervezeti költségek csökkenése lehet a vizsgálat tárgya.
- **Infrastrukturális beruházások hatásainál** az IKT-infrastruktúra költségeinek alakulása, az adat-infrastruktúra, az emberi erőforrások, a jogi keret (infrastrukturális szempontból) jelentős.
- **Politikai és szociológiai hatásoknál** az átláthatóság, nyitottság, a korrupció, a felhasználói elégedettség, a demokratizálódás, a részvétel (politikai-szociológiai szempontból) tűnik releváns területnek.
- **Gazdasági és fenntarthatósági hatásoknál** a költségek, az állami juttatások hatása a GDP-re, a versenyképességi index, a gazdasági növekedés, a fenntartható fejlődés (gazdasági és fenntarthatósági szempontból) lehet meghatározó.

¹¹² STANIMIROVIC, Dalibor – VINTAR, Mirko (2013): Conceptualization of an Integrated Indicator Model for Evaluation of E-government Policies. *Electronic Journal of e-Government*, Vol. 11. No. 1. 293–307.

A hatásindikátorok vertikuma (a megvalósulás helye, hatásának köre) is árnyalja a képet, hiszen a hatás megvalósulhat a területi, közigazgatási egység szintjén (nemzetközi, országos, regionális, megyei, területi szinten), az ágazati politika vonatkozásában, program szintjén, szervezeti vagy akár projektszinten.

A teljesítménymérésben nem csupán a vizsgálat fókusza döntő, hanem a vizsgálat kezdeményezője, a kezdeményező jellege. A ma elérhető több száz index közül látunk kormányzati szervezetet, civil szervezetet, nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezeteket, befektetőket, tudományos műhelyeket. Mindegyik más-más célból és elváráshalmazzal készíti felméréseit, így a vizsgálat súlypontja is ehhez igazodik. A vizsgálatok kiterjedése is különböző, így vannak néhány (vagy csak egy) országra korlátozódó és szinte az egész fejlett világot felölelő felmérések.

Fontos továbbá **a megközelítés összetettsége.** Elvégre nem lenne ördögtől való az sem, ha csupán GDP-változás alapján vonnánk le következtetéseket az állam működésének hatékonyságáról, de nyilvánvaló, hogy a GDP sokszor a gazdaság teljesítményéről is torzított képet ad,¹¹³ nemhogy az állam működéséről, a közpolitikai döntések helyességéről vagy az életviszonyok alakulásáról. Ezért fejlesztettek ki olyan összetett indexeket, amelyek igyekeznek figyelembe venni minél több közvetett és közvetlen hatást.

Ne feledkezzünk meg arról sem, hogy – bár a vizsgálat tárgyát önmagában is szemlélhetjük – valódi, értékelhető eredményt akkor nyerhetünk, ha hasonló vizsgálati tárgyakkal (szervezetekkel, ágazatokkal, országokkal stb.) vetjük össze azokat. A hatékonyságfogalom is viszonyítást feltételez, valamihez képest lehet csak hatékonyságot mérni. (Ez persze lehetne egy idősor is, de a valódi hatékonyságnál a változás léptékének helyes értékelését a hasonló entitások teljesítményével való összevetés adhatja csak meg.)

¹¹³ Például egy presztízsb beruházás (mondjuk egy stadion építése) a GDP-t növeli, ugyanakkor társadalmi eredménye vagy akár nemzetgazdaság-növelő jellege erőteljesen vitatható.

Végül ne felejtjük el azt sem, hogy **a nagyobb intézkedéseket alkotó projektek gazdaságossága és költséghatékonysága is mérendő**. Azaz érdemes megvizsgálni azt is, hogy a célok elérésének azonos eredményt kínáló, lehetséges megvalósítási módjai közül vajon a legolcsóbbat választottuk-e, valamint a projekt vajon hozza-e (hozta-e) azokat a hatásokat és eredményeket, amelyeket a ráfordított költségek indokolnának. (Ezek a legnehezebbek, hiszen egy fejlesztési eredményegységre eső költséget kell vizsgálni, ahol az „egységek” meghatározása sokszor nem egyszerű, hiszen az elvárt eredmények számszerűsítése gyakran nehézségekbe ütközik (ekkor kezdünk puha indikátorokat használni). Azonban a jó költséghatékonysági vizsgálatok titka a minél pontosabb cél- és eredményelvárás.¹¹⁴

A mérések célja általában egy intézkedés (vagy intézkedésgyűttes) előzetes (ex ante), közbenső (mid-term) vagy utólagos (ex post) alátámasztása (legitimálása, igazolása) vagy kritikája értékelés segítségével.

Az ex ante mérések igazolhatják a beavatkozás indokoltságát, javítják a célok realitását és konzisztenciáját, megvalósíthatóságát (valamint az ahhoz szükséges további lépéseket, a célzottak fokozottabb elköteleződését), ezáltal hatékonyabb és hatásosabb végrehajtást eredményeznek). A közbenső értékelések segítenek felülvizsgálni a szükséges lépések tartalmát, kiigazítani a célkitűzéseket, javaslatokat tenni további beavatkozásokról (ad absurdum a beavatkozás mielőbbi leállításáról). Míg az ex post értékelések az utólagos igazolásról, a fenntarthatóságról, a várt és nem várt hatások tervhez képest történő

¹¹⁴ Nota bene: a gazdasági, jogi stb. hatásvizsgálatok alapján történő kormányzati működés az európai kormányzás alapelvei közé tartozik. E fejezetben a mérés lehetséges megközelítéseivel fogunk foglalkozni, a kifejezetten makroökonómiai modellezési lehetőségekkel (így például CGE- és DSGE-modellekkel, növekedési modellekkel, a gazdasági ciklusok különböző modelljeivel, dinamikus gazdaságpolitikai modellekkel stb.) nem. Az ilyen modellek alkalmazására készült ajánlásról bővebben: RENDA, Andrea – SCHREFLER, Lorna – LUCHETTA, Giacomo – ZAVATTA, Roberto (2013): *Assessing the Costs and Benefits of Regulation*. Brussels, Study for the European Commission.

megvalósulásáról, a beavatkozásból nyerhető, további intézkedésekhez felhasználható tanulságok és tapasztalatok kinyeréséről szólnak.

És bár a hatékonyság, hatásosság és eredményesség mérése piaci modellek mentén kézenfekvő lenne, látnunk kell, hogy a közigazgatás sajátosságai igencsak megnehezítik e méréseket. Hogy csak néhány példát hozzunk:

- A közigazgatási szolgáltatások jelentős részének nincs ára.
- Ha van ára, az sem biztos, hogy reflektál a költségekre.
- Sokszor nehéz definiálni az „ügyfelet”.
- A közigazgatás gyakran az ügyféllel szemben lép fel. Nem annak elégedettségére törekszik, hanem bírságot, tilt, akadályoz a közjó érdekében.
- Az intézkedések visszajelzési mechanizmusa is lassabb, áttételesebb és bizonytalanabb.
- A hazai közigazgatás jogias természetű, ahol a jogszerűség elsőbbséget élvez a hatékonysággal szemben.
- A közigazgatás nem profitorientált, így a versenyszférában oly jól működő indikátor, a profit mennyisége itt nem alkalmazandó.¹¹⁵

De a mindenkori kormányzat mégsem bújhat ezen indokok mögé, hiszen – ahogy az alábbiakból is kiderül – megfelelő mérési módszertanok állnak már rendelkezésre ahhoz, hogy a fejlesztések előzetes gazdaságossága, költséghatékonysága mérhető legyen. A következőkben bemutatásra kerülő mikroindexek egy-egy szolgáltatás, fejlesztés vagy intézmény hatékonyságát hivatottak mérni. Fő céljuk az eredményesség (a beavatkozással elérhető legnagyobb eredmény), a gazdaságosság (költséghatékonyság), az átláthatóság (igazolhatóság, ésszerűség), arányosság igazolása. Előljáróban jelezzük, hogy a mikroindexek többsége kifejezetten közgazdasági alapokon nyugvó, kvantitatív index,

¹¹⁵ GAJDUSCHEK György (2014): Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 23. évf. 3. sz. 97–116.

amely a kvalitatív szempontokat általában nem veszi figyelembe. Így a hívószavak kvalitatív típusai (például felhasználóbarátság, ügyfél-elégedettség, kényelem, gyorsaság stb.) e mutatóknál gyakran nem kerülnek előtérbe.

Ahogy a Kopint-Datorg tanulmánya¹¹⁶ is jelzi (hivatkozva az általunk is már bemutatott eGep projekt tanulmányának megállapítására), az uniós országok költséghatékonysági méréseinek tipikus hibái így körvonalazhatók:

- A TCO-elemzést (lásd később) általában hagyományos költség-elemek meghatározására készítik el. A leggyakrabban alkalmazott kategóriák a hardver- és szoftverbeszerzések, üzemeltetés, képzés, támogatás költségei, holott a nem hagyományos (gyakran rejtett) költségelemek számbavétele a nehéz.
- Csak néhány angolszász hagyományú ország tett kísérletet eddig az „immateriális jellegű” vagy közvetett költségek mérésére, mint például a szolgáltatások bevezetéséhez kötődő szervezetátalakítás, az emberierőforrás-gazdálkodásból fakadó költségek, változásmenedzsment-költségek stb.
- Ahol eredményességi és hatásvizsgálatokat végeznek, ott gyakran elsikkadnak a bekerülési költségek vizsgálatai.

Ezekre tekintettel az alábbiakban bemutatjuk a leggyakoribb egyszerű és összetett módszereket, illetve felhasználási területüket. Az OECD szakértői az e-közigazgatás eszközrendszerének bevezetésén keresztül próbálták kategorizálni a vizsgálandó költségeket és hasznokat. Ennek alapján megkülönböztették a következőket:

- *Közvetlen pénzügyi költségek és hasznok*, úgymint a közigazgatás költségeinek csökkentése, illetve az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkenése.

¹¹⁶ Kovács Zoltán Ákos – PÉNYES Petra – BOGÓNÉ Jehoda Rozália (2008): *E-közigazgatási költséghatékonysági módszertanok és benchmarking/monitoring rendszer kidolgozása*. Budapest, Kopint-Datorg.

- *Közvetlen, nem pénzügyi jellegű költségek és hasznok*, például az adatok újrafelhasználása, a hozzáférés ösztönzése, a felhasználói elégedettség növekedése.
- *Közvetett költségek és hasznok*, például a legitimitás (köz-bizalom) növekedése, az üzleti környezet és versenyképesség javulása, az információs társadalom megteremtése.

Az európai országok azonban gyakran csak a közvetlen pénzügyi mutatókat monitorozzák, ezek közül is főként a soron következőket.

4.1. Kiemelt teljesítménymutatók (KPI)

A **teljesítmény mérésének kvantifikált mutatói** közé soroljuk azokat az akár ordinális, de gyakrabban kardinális skálán kifejezhető, általában fajlagos értékben jelzett adatokat, amelyek **a közszektor működésének értékelésére** alkalmasak. A fajlagos értékeket a következő elemekből képzik:

- pénzügyi ráfordítások, amelyek lehetnek pontosan mérhetőek (például kötelezettségvállalás, teljesített kiadás) vagy becsülhetőek (például szellemi termék értéke, munka értéke, know-how stb.),
- termelésítényező-felhasználás (input): amely például lehet erőforrás, szellemi termék, cél vagy szabályozás,
- termelési érték (output),
- társadalmi eredmény.

Ezek alapján a következőket mérhetjük:

- *Gazdaságosság*: a termelési tényezők és a pénzügyi ráfordítások hányadosaként. Azaz azt mérjük, hogy mennyibe kerül termelési tényezőket felhasználni. A hagyományos gazdálkodás középpontjában ez a mérőszám áll a vizsgálatok középpontjában:

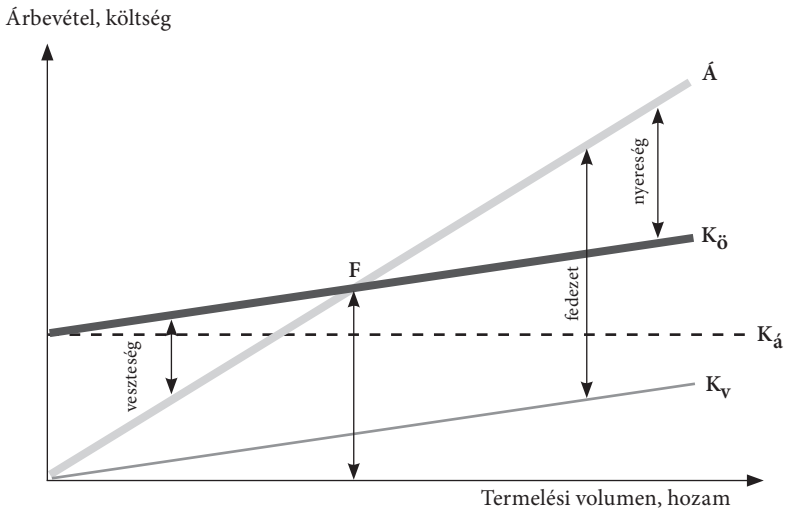
- azaz ha gazdaságosságra törekszünk, akkor az inputok minimalizálását célozzuk meg a megfelelő minőség biztosítása mellett.
- *Hatékonyság*: a termelési érték (output) és a termelési tényezők (input) hányadosa, tehát az egységnyi erőforrásra jutó teljesítményt, másképp a termelés minőségét mutatja. Két fajtáját különböztetjük meg. *Technikai hatékonyságról* akkor beszélünk, ha csak úgy növelhetők az outputok, hogy ahhoz inputelemet kell felhasználni. *Gazdasági hatékonyságról* pedig akkor van szó, ha az outputok csak további költségekkel növelhetők.
 - *Hatásosság*, amely az egy egységnyi outputra eső társadalmi hatást, eredményt tükrözi. *Technikai hatásosság* alatt azt értjük, hogy a szolgáltatás a társadalmi szempontból kívánatos eredményt (outcome) hozza. *Gazdaságilag hatásos* az a közszolgáltatás, amelynek erőforrásai átcsoportosításával sem érhető el jobb társadalmi eredmény.
 - *Eredményesség*, amely azt mutatja, hogy egységnyi pénzügyi ráfordítással milyen társadalmi eredmény érhető el. Miután a szolgáltatás kitalálásakor az elvárt társadalmi eredmény ismert volt, így az eredetileg kitűzött (szándékolt) célok és a megvalósult célok viszonyára is rámutat.
 - *Termelékenység*, amely a társadalmi eredmény és az inputok hányadosa.¹¹⁷

Látható tehát, hogy míg a hatékonyság a megvalósítás módjára fókuszál, addig az eredményesség a bekövetkező hatásokat vizsgálja.

¹¹⁷ KOVÁCS-PÉNZES-BOGÓNÉ (2008): *i. m.* KEMÉNY Emil – KARSAINÉ DÖMSÖDI Éva szerk. (2008): *Módszertan a teljesítmény-ellenőrzéshez*. 2., bővített kiadás. Budapest, Állami Számvevőszék.

4.2. Fedezetipont-elemzés (Break-even Analysis, BA)

A befektetések területén régóta alkalmazott elemzés célja annak az időtartamnak a kiszámítása, amely alatt **a hasznok elérik a költségeket (megtérülés)**. Tehát ez az a pont, amikor a szervezet eredménye nulla: **nincs se veszteség, se nyereség**. A módszer a fix és a változó költségek kiválasztásával kezdődik. Változó vagy proporcionális költségeken értjük azokat a költségeket, amelyek új célok keletkezésekor szükségszerűen változnak, míg fix vagy általános költségen azokat, amelyek meghatározott kapacitáskihasználtsági intervallumon belül változatlanok maradnak.



15. ábra

Fedezeti pont

Megjegyzés: K_á: általános költség, K_v: változó költség, K_ö: összköltség, Á: árbevétel, illetve támogatás, F: fedezeti pont

Forrás: Kovács Imre (2011): *Egészségturisztikai kezelések üzleti modellje*. Győr, Szent István Egyetem.

A költségvetési szerveknél a fedezeti pont megtalálására az éves költségvetési támogatás megállapításakor lehet szükség, hiszen itt nem a költségeket meghaladó árbevétel meghaladása a cél, hanem az éves bevétel alatti költségszint megtalálása. Így a cél a költségvetési támogatás optimális felhasználása az alapfeladatok teljesítésének érdekében.

4.3. Nettó jelenérték (Net Present Value, NPV)

A nettójelenérték-számítás az egyik legelterjedtebb és legegyszerűbb eszköz a dinamikus beruházásgazdasági módszerek között. **Megmutatja a pénz be- és kiáramlásainak adott diszkontrátával számított jelenértékeinek különbségét.** Kiszámítása során először a jelenértéket (avagy másképp: a tőke alternatív költségét) találjuk meg (úgy, hogy a jövőben várható bevételeket a hasonló alternatív befektetés által ígért hozammal diszkontáljuk), majd ebből levonjuk a szükséges ráfordítások értékét. Azaz figyelembe vesszük, hogy a beruházások a kezdeti befektetésen túl időről időre kisebb-nagyobb ráfordításokat igényelnek, valamint hogy a ráfordítások és a hozamok nem egy időpontban jelentkeznek. A képlet tehát a pénz időértékét is figyelembe veszi. (Hiszen egy befektetett forint többet ér később, mint egy befektetés nélkül pihentetett forint.)

Ha a nettó jelenérték nagyobb, mint 0, akkor érdemes a beruházást megvalósítani. Egyéb esetben a beruházás vagyonvesztéssel jár. Minél nagyobb egy beruházás NPV-je, annál alkalmasabb beruházásra. A módosított jelenérték-számítás (Adjusted present value – APV) már a finanszírozási hatásokat (például tranzakciós költségek, állami dotáció hatása stb.) is figyelembe veszi.

4.4. Beruházások megtérülése (Return of Investment, ROI)

A beruházások forgási (megtérülési) mutatói közül a leggyakoribb a ROI, amely azt mutatja meg, hogy hányszor térül meg a beruházásra fordított összeg a beruházás teljes élettartama alatt. Vagy másként: **azt mutatja, hogy mennyi idő alatt éri el az összes várható nettó jövedelem az eredeti befektetés értékét.** (Az OECD definíciója szerint a ROI a nettó jelenérték és a beruházási költség hányadosa.) A ROI-számokat általában éves megtérülési arányként szokták értelmezni, megjelölve, hogy naptári vagy pénzügyi évről van szó.

A ROI alapértelmezésében monetizálható tételekkel dolgozik, így nem vesz figyelembe pénzben nem kifejezhető vagy indirekt hasznokat. Ezt az alapértelmezett mutatót hívják kemény ROI-nak, míg a puha ROI már nem feltétlenül törekszik az összegek pontos meghatározására, hanem inkább az indirekt (nehezebben feltárható) hatások feltárására, amelyek a stratégiai célokat szolgálják.¹¹⁸

4.5. Költség-haszon elemzés (Cost-Benefit Analysis, CBA)

A beruházás várható anyagi, immateriális, gazdasági, környezeti és társadalmi hasznait méri és hasonlítja össze a nettó összköltséggel. Akkor igazolható egy intézkedés, ha a beavatkozásból nettó haszon származik. Jellegéből fakadóan az elemzést a beruházások előtt, annak igazolásaként szokás elvégezni (így gyakran a megvalósíthatósági tanulmányok kötelező kelléke).¹¹⁹

A költség-haszon elemzés főbb lépések láncolata, amelyben először deklarálják az elvárt eredményeket, az elemzés feltételrendszerét (így az elemzési időszakot, a költségeket és azok realitását, a nem pénzben

¹¹⁸ KOVÁCS–PÉNZES–BOGÓNÉ JEHODA (2008): *i. m.*

¹¹⁹ Ezért is írta elő az 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat a beruházási döntéseket megelőző eljárásaként.

kifejezhető hasznokat, a költségek és hasznok egymáshoz rendelését, az alternatív költségeket), majd kiszámítják a hasznok és költségek jelenértékét, értékelik a kockázatokat, végül ebből készítenek javaslatokat.

Bár akkor egyszerű az elemzés, ha mindkét oldalon azonos mértékegységet használunk, a minél több tényező és hatás (olykor a nehezebben mérhető vagy összehasonlítható hatások) mérése alaposabb eredményre vezet. Az összehasonlításban először a közvetlen hasznokat és a közvetlen kiadásokat vetjük össze, azonban az időtáv szélesítésekor már a pozitív externáliákat és az egyéb közvetett hasznokat is összevetjük a negatív externáliákkal és egyéb közvetett költségekkel (így az alternatív költségekkel) is. A költség-haszon elemzés igazolhatja a tervezett beruházás anyagi sikerét, mégis vannak olyan hatások, amelyek ezt annullálhatják. Így az elemzést napjainkban egyre gyakrabban egészítik ki három módszerrel:

- A kockázati tényezők kezelése (Risk Assessment – RA) felméri és értékeli a beruházással összefüggő, azokat módosítani képes kockázatokat, bekövetkezési valószínűségüket és azok lehetséges következményeit.
- Az immateriális javak számszerűsítése átfogóbb kép alkotására törekszik azáltal, hogy a túlzott optimizmusból (túlértékelésből) fakadó értékekre értékkorrekciót alkalmaz.
- A Szenárióelemzés/érzékenységi elemzés (Sensitivity Analysis – SA) a beruházás kimenetét befolyásoló bizonytalanságokra hívja fel a figyelmet úgy, hogy az egyes értékek változását vizsgálja egy-egy kulcsfontosságú esemény megváltozásának hatására. A Szenárióelemzés ennek egyik legegyszerűbb formája, amely különböző kontingenciák (pesszimista, optimista, legvalószínűbb) hatásaival számol.¹²⁰

¹²⁰ Forrás: A KIB 29. számú ajánlása. Az elektronikus közigazgatási projektek költség-haszon elemzéséről (2009). Budapest, KIB.

4.6. Költséghatékonyság-elemzés (Cost-effectiveness Analysis, CEA)

A CBA-hoz képest szűkebb fókuszú CEA **különböző, de hasonló eredményt kínáló, alternatív megoldási módokat összevetésére, illetve szabályozási variánsok rangsorolására alkalmas**. Miután a gazdaságosság elvére épül, így azokat a megoldási variánsokat fogja előtérbe helyezni, amelyek a legkisebb költséggel valósíthatók meg.

A CEA is figyelembe veszi a CBA-nál megfogalmazott alapelveket és értékelési módszereket, azonban mivel hasonló célú alternatívákat mér össze, így az alternatívák mértékegysége is azonos lesz, ezáltal (szemben a CBA-val) a homogén mértékegységek rangsorolása is egyszerűbb és torzításmentes lesz. (A hasznok nem feltétlenül pénzben, sokszor természetes mértékegységben kerülnek kifejezésre.)

A CEA azonban nem szól arról, hogy a kívánt beruházás valóban szükséges-e, illetve hozza-e azt a társadalmi hasznot, amit eredetileg kitűztek, csupán azt mutatja meg, hogy egy adott cél elérésére alkalmasnak tűnő variánsok közül melyik tűnik optimálisnak, melyik ér el egységnyi hatást a legkisebb fajlagos költséggel.

4.7. Értékelemzés (Value Analysis, VA)

Az értékelemzés módszerét az üzleti szféra jó fél évszázada alkalmazza (eleinte gyártmányfejlesztéshez használták), de egy ideje a közigazgatásban is meghonosodott (például a fővárosi és a győri polgármesteri hivatalnál). E komplex módszer célja **megkeresni azokat a gyenge pontokat a projekt minőségében és költségvetésében, amelyek nem szükségszerűek (elhagyhatók)**, így a hagyományos ROI-számítások által nem feltétlenül feltárhatók, és további hasznokat generálhatnak.

Az értékelemzés a folyamatok elemi lépésekre bontásával és a funkciók vizsgálatával kezdődik. Egy funkció hatékonyságát vagy

a fogyasztói igényeknek való fokozottabb megfeleléssel, vagy a megvalósítással járó költségek csökkentésével lehet elérni. Több fejlesztési cél fogalmazható meg:

- *Hagyományos értékelemzésről* beszélünk, ha egy új termék vagy szolgáltatás ügyféloldali elvárásoknak megfelelő megvalósítása a cél a költségek minimalizálása mellett.
- A *minőségcélos értékelemzés* során a szolgáltatás funkciószínelonjának emelése a cél. Itt elsősorban a fogyasztók igényeinek és preferenciáinak feltárása jelenti a kiindulópontot. A kapott információkból levezethető a termék funkcióinak és teljesítési szintjeinek katalógusa, illetve azok a megoldások (és utak), amelyekkel a kívánt minőségi szintemelés (még akár magasabb költségek árán is) megvalósítható.
- A *költségcélos értékelemzés* árérzékeny szolgáltatások esetén elvégzendő vizsgálat, ahol a cél az, hogy a költségek meghatározott korlátok között maradjanak (ahol a fogyasztás a legmagasabb) a fogyasztói igények maradéktalan kielégítése mellett.¹²¹

4.8. A birtoklás teljes költsége (Total Cost of Ownership, TCO)

TCO-t akkor számolnak, amikor szeretnék **a beruházás teljes életciklusa alatt felmerülő közvetlen és közvetett költségeket** számba venni. Közvetlen költségek alatt általában a beruházási költségeken – például tervezés díja, hardver és szoftver költsége stb. – túl a működési költségeket értjük, így például: karbantartás díja, licencdíjak, személyi jellegű kifizetések. Közvetett költségeken például az esetleges meghibásodásból, szolgáltatásleállásból, -pótlásból fakadó költségeket,

¹²¹ KOVÁCS-PÉNZES-BOGÓNÉ JEHODA (2008): *i. m.*

továbbképzést értjük. TCO-val mérhető fel egy befektetés életképessége vagy akár a befektetési alternatívák közötti rangsorolás.

A TCO számítása gyakran ütközik nehézségekbe a közszférában. Gyakran nem vesznek figyelembe kiegészítő költségeket (például jogi előkészítés, képzés, ügyvitelszervezés stb.), így a hiányos TCO-számítás betartása műszakilag nem lehetséges. Miután a költségvetési keret-számok erre a hiányos TCO-ra épülnek, így ennek megváltoztatása gondot okoz az intézményvezetésnek. Másfelől – a technológia gyors változása miatt – egy-két évnél előrébb nehéz jósolni, így vagy ragaszkodunk az adott (és meghaladottá váló) technológiához, és lemondunk a „korszerűsítésről”, hogy a költségeket minimalizáljuk, vagy pedig kialakítunk olyan TCO-kalkulációs táblázatokat, amelyekben számolunk a jövőbeli frissítési lehetőségekkel. (Ez utóbbira vonatkozó számítási irányelveket még nem fejlesztettek a közigazgatás számára.)¹²²

4.9. Humántőke-elemzés

A humántőke-elemzés kiindulópontja az emberi élet értéke, illetve ennek monetilizálása. A számítás alapja az ember élete alatt megkereshető pénz összege, amelynek jelenértékét kell kiszámolni. Ez a jelenérték azután felhasználható azokhoz a hatásvizsgálatokhoz, ahol többek között a felszabaduló szabadidő értékét, a munkaidő hasznosabb eltöltésének (rövidülésének) értékét vagy akár a bevezetés költségeinek megtervezését kell megállapítani.

A humán tőke elemzésének másik dimenziója az adott szervezetben jelen lévő kompetenciákat méri fel, például egy beruházás üzemeltetéséhez szükséges kompetenciahalmaz vonatkozásában.

¹²² БОЈТА János (2011): *Közigazgatási IT: ami most olcsó, később nagyon drága lehet.* Forrás: <http://bitport.hu/kozigazgatas/kozigazgatas-tco-szamitas-szallitoi-oldal-bojta> (letöltés dátuma: 2016. 01. 20.).

Melyiket válasszuk? A bemutatott módszerek olykor **alternatív viszonyban állnak**, ugyanakkor az egyes vizsgálatok költség- és időigénye választás elé állítja a projektgazdát. A Kopint-Datorg hivatkozott tanulmánya alapján álljon itt néhány tipp, amely ökölszabályként igazít el minket:

- A beavatkozás nagyságrendje, célja és jellege legyen irányadó: alkalmazásuk álljon arányban az alkalmazásukhoz szükséges idő- és költségigénnyel.
- Elsőként mindig az üzleti hatékonyságot vizsgáljuk, de törekedjünk minél több kvalitatív mutató kiszámítására.
- A beavatkozás valamennyi szakaszában érdemes méréseket, elemzéseket végezni (a főbb mutatók kiszámítását követő mélyebb módszerek alkalmazása akár még a megvalósítás fázisában sincs túl későn).
- Használjunk nemzetközi értékelőmodelleket, mert egy saját modell esetleges kifejtése izolálja az eredményeket (így nem tudjuk összehasonlítani más nemzetek teljesítményével).
- Nem ajánlott bonyolult kísérleti mérési módszertanokkal próbálkozni, mert azok távol eshetnek a realitástól.
- A hatékonysági vizsgálatok közérdeklődésre számot tartó információk, így ezek nyilvánosságra hozatala fokozhatja az ügyfelek közigazgatás iránti elkötelezettségét, valamint szakmai mélységet biztosít a döntést megelőző társadalmi vitához.

KÉRDÉSEK, FELADATOK

- Mutasson be néhány technológiai trendet, amely a közigazgatás jövőjét befolyásolja!
- Milyen jelenségek indokolják a távolodást a hardverek birtoklásától?
- Milyen indokokat tud felsorakoztatni a virtualizáció mellett?
- Mit jelent a számítási felhő? Milyen típusait és jó közigazgatási gyakorlatait ismeri?
- Milyen szolgáltatási modelleket ismer?
- Mutassa be a hazai önkormányzati ASP-rendszert!
- Miért fontos a szoftver-portfóliómenedzsment?
- Miért fontos a nyílt forráskódú szoftverek közigazgatási alkalmazása?
- Mutassa be a nagyadat (big data) jelenségének közigazgatási vonatkozását!
- Milyen lehetőségei és veszélyei vannak a blokklánc közigazgatási használatának?
- Mennyiben befolyásolja az információs hadviselés a közigazgatás működését?
- Hogyan, milyen tevékenységekkel árthatnak a közigazgatásnak az információs hadviselés során?
- Melyek az adatbiztonság főbb motívumai?
- Melyek a leggyakoribb – emberi hibára és megtévesztésre alapuló – fizikai visszaélések?
- Melyek a legjelentősebb jogi kihívások a közigazgatás modernizálása során?
- Miről szól a Jobb Jogalkotás program? Milyen jogtechnikai eszközöket sorol fel?

- Milyen kihívásokat tartogat a dark web?
- Milyen akadályok gördülhetnek a közigazgatási jogszabályok érvényesülése elé?
- Miért fontos az ön- és társszabályozás az e-közigazgatási területeken?
- Milyen szervezeti kihívásokat lát a közigazgatás előtt?
- Mi a szervezeti mobilitásmenedzsment jelentősége?
- Melyek a ByOD előnyei és kihívásai?
- Miért egyre népszerűbb a hot desking?
- Mi a rugalmas munkavégzés jelentősége?
- Melyek a rugalmas munkavégzés feltételei?
- Miért fontos az élethosszig tartó tanulás/kompetenciafejlesztés?
- Melyek a közigazgatási ügyintézés szempontjából nélkülözhetetlen kompetenciák?
- Melyek a közigazgatási ügyintézés szempontjából szükséges/elégséges kompetenciák?
- Melyek a közigazgatási ügyintézés szempontjából járulékos kompetenciák?
- Milyen indikátorokat ismer a közigazgatás működésének mérésére? Mit tükröznek a különböző típusú indikátorok?
- Ismertessen néhány gazdasági/megtérülést mutató indikátort!

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Government Application Store honlapja. Forrás: <http://govstore.service.gov.uk/cloudstore/> (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).
- A KIB 29. számú ajánlása. *Az elektronikus közigazgatási projektek költség-haszon elemzéséről* (2009). Budapest, KIB.
- A Mobile Apps Gallery honlapja. Forrás: <http://apps.usa.gov> (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).
- Aktionsprogramm Cloud Computing Eine Allianz aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik* (2010). Berlin, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Forrás: www.trusted-cloud.de/sites/default/files/aktionsprogramm_cloud_computing.pdf (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).
- Az OSOR (Open Source Observatory and Repository) honlapja. Forrás: www.osor.eu (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).
- BERGMAN, Michael K. (2001): White Paper. The Deep Web. Surfacing Hidden Value. *The Journal of Electronic Publishing*, Vol. 7. No. 1.
- Better Regulation Toolbox*. https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).
- BOJTA János (2011): *Közigazgatási IT. Ami most olcsó, később nagyon drága lehet*. Forrás: <http://bitport.hu/kozigazgatas/kozigazgatas-tco-szamitas-szallitoi-oldal-bojta> (letöltés dátuma: 2016. 01. 20.).
- BUDAI Balázs (2002): *E-government, avagy kormányzati és önkormányzati kihívások az online demokrácia korában*. Budapest, Aula Kiadó.
- BUDAI Balázs (2014): *Az e-közigazgatás elmélete. 2., átdolgozott kiadás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUDAI Balázs (2017): *A közigazgatás újragondolása*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUDAI Balázs (2018): Infokommunikációs gyorsjelentés 80 település mélyebb vizsgálata után. *Jegyző és Közigazgatás*, 1–2. sz.
- BYOD: *stratégia nélkül rázós lehet* (2012). Forrás: <http://bitport.hu/vezinfo/ByOD-strategia-nelkuel-razos-lehet> (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

- Cloud Computing. 19 millions d'euros dans cinq projets* (2011). Forrás: www.economie.gouv.fr/cloud-computing-investissements-d-avenir (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).
- E-computing Resources to Users as Needed* (2011). Cabinet Office and Efficiency and Reform Group. Forrás: www.gov.uk/government/publications/government-cloud-strategy (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).
- GAJDUSCHEK György (2014): Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 23. évf. 3. sz. 97–116.
- Government Cloud Strategy. The Government's Cloud Computing (G-cloud) Strategy to Provide Computing Resources to Users as Needed* (2011). Cabinet Office and Efficiency and Reform Group. Forrás: www.gov.uk/government/publications/government-cloud-strategy (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).
- IDC: *Quantitative Estimates of the Demand for Cloud Computing in Europe and the Likely Barriers to Uptake*. SMART 2011/0045, D4 (final report).
- KEMÉNY Emil – KARSAINÉ DÖMSÖDI Éva szerk. (2008): *Módszertan a teljesítmény-ellenőrzéshez*. 2., bővített kiadás. Budapest, Állami Számvevőszék.
- KIS Endre (2012): Hibrid Szolgáltatásmodell 2020-ig. *Computerworld*, 2012. 06. 07.
- KIS Endre (2014): *Bizalmatlanságon bukhat a BYOD biztonsága*. Forrás: <http://computerworld.hu/computerworld/bizalmatlansagon-bukhat-a-ByOD-biztonsaga.html> (letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).
- KOVÁCS Imre (2011): *Egészségturisztikai kezelések üzleti modellje*. Győr, Szent István Egyetem.
- KOVÁCS Zoltán Ákos – PÉNZES Petra – BOGÓNÉ Jehoda Rozália (2008): *E-közigazgatási költséghatékonysági módszertanok és benchmarking/monitoring rendszer kidolgozása*. Budapest, Kopint-Datorg.
- KUNDRÁ, Vivek (2011): *Federal Cloud Computing Strategy*. Washington, The White House.
- LIBICKI, Martin C. (1995): *What is Information Warfare?* Washington, National Defense University Press.

- MELL, Peter – GRANCE, Timothy (2011): *The NIST Definition of Cloud Computing. Recommendations of the National Institute of Standards and Technology*. NIST Special Publication 800-145, Gaithersburg.
- MOLNÁR Szilárd (2011): *Az e-közigazgatási fejlesztések hatékonyságának és eredményességének mérése*. I–III. rész, hirlevel.egc.hu, Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület.
- MUHA Lajos (2007): *A Magyar Köztársaság információs infrastruktúráinak védelme*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest, ZMNE.
- POLYÁK GÁBOR (2002): *Hatalomleosztás, önszabályozás az interneten*. Jogi Fórum. Forrás: www.jogiforum.hu/publikaciok/63 (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).
- Predictive Analytics*. Forrás: www.gartner.com/it-glossary/predictive-analytics (letöltés dátuma: 2018. 01. 10.).
- RENDA, Andrea – SCHREFLER, Lorna – LUCHETTA, Giacomo – ZAVATTA, Roberto (2013): *Assessing the Costs and Benefits of Regulation*. Brussels, Study for the European Commission.
- SÍK Zoltán Nándor (2017): A blockchain filozófiája, avagy a fennálló társadalmi rendek felülvizsgálatának kényszere. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 4. sz. 37–56.
- STANIMIROVIC, Dalibor – VINTAR, Mirko (2013): Conceptualization of an Integrated Indicator Model for Evaluation of E-government Policies. *Electronic Journal of e-Government*, Vol. 11, No. 1, 293–307.
- Z. KARVALICS László – NAGY Gábor Dániel (2017): Prokrusztész nélküli világ? Blokklánc és társadalmi makroevolúció. *Információs Társadalom*, 17. évf. 3. sz. 7–38.
- Z. KARVALICS László (2014): Digitális kultúra és pedagógia. A történeti metszéspontoktól az információs írástudások új generációjáig. *Polgári nevelés – Digitális oktatás. Nyelv és módszer*. Magyar Nyelvstratégiai Intézet. 68–84.
- ZURKOWSKI, Paul G. (2014): *From 40 Years of Information Literacy to 40 Years of Action Literacy*. Critical Thinking Press.

Jogi hivatkozások jegyzéke

01037/12/EN WP196, Opinion 05/2012 on Cloud Computing (adopted 2012. 07. 01).
1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról

2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről

2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról

29/2010. (XII. 31.) KIM rendelet a hagyatéki eljárás egyes cselekményeiről

309/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet a központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokról

41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1148 irányelve (2016. július 6.) a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről

COM (2005) 229 (final): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “i2010 – A European Information Society for growth and employment”. Brussels, 2005. 01. 06.

COM (2005) 535 (final): Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment. Brussels, 2005. 10. 25.

COM (2016) 615 (final): A Bizottság közleménye – Jobb szabályozás: jobb eredmények elérése az erősebb unió számára. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0615> (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

COM (2017) 651 (final): Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results című közlemény munkadokumentuma: <https://ec.europa.eu/>

[info/sites/info/files/overview-union-efforts-to-simplify-and-to-reduce-regulatory-burdens_en.pdf](#) (letöltés dátuma: 2018. 01. 13.)

European Commission: Unleashing the Potential of Cloud Computing in Europe. COM(2012) 529 (final). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Brussels, 27. 09. 2012.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116
• E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
• Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata • Kiadói szerkesztő: Sós Dóra Gabriella •
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László • Borító: Kilián Zsolt • Nyomdai kivitelezés:
Pátria Nyomda Zrt. • Felelős vezető: Simon László

ISBN 978-615-5889-61-5 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5889-62-2 (elektronikus – PDF)

A társadalom alrendszerai – így a közigazgatás is – egyre több terület kölcsönhatásának köszönhetően dinamikusan változnak. E kölcsönhatások nagy amplitúdójú hullámokat vernek, és évtizedes, évszázados beidegződéseket, működési rutinokat, törvényszerűségeket borítanak fel.

Napjainkban a digitális jelenségek írják át a közigazgatás fejlesztésének hangsúlyos pontjait, és miután e jelenségek országonként eltérő mértékben érvényesülnek, léteznek hazánkra jellemző specifikumok és hangsúlyos területek is.

E kötet szerzői kísérletet tesznek a közigazgatás szerepének megtalálására a digitális ökoszisztémában, ahol például a nyílt kormányzás vagy akár a tudáskormányzás egyre hihetőbb és valószínűsőbb elváráshalmazt támaszt. Vizsgálják – többek között – ennek szabályozási hátterét, az új média térhódításának ügyféloldali és a hivatali oldali következményeit, az e-közigazgatás hazai építőköveit, illetve az e-közigazgatás legnagyobb (technológiai, jogi, szervezeti, gazdasági) kihívásait.

Könyvünk elolvasása után új összkép alakulhat ki az olvasóban, a közigazgatás hazai fejlődési perspektíváiról, illetve fejlesztésének – infokommunikáció-vezérelt – súlypontjairól.

A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE