

Budai Balázs

Az e-közigazgatás elmélete – axiomatikus megközelítésben

Bevezetés

A közigazgatás napjainkban modernizációs kényszer alatt változik. (A változás iránya vita tárgyát képezi.) A kényszer több irányból érkezik: Érezzük „fentről” az európai közigazgatási tér nyomását, ami EU-konform, EU-kompatibilis közigazgatást vár el a tagállamoktól. Nyomást tapasztalunk „lentől”, a társadalom felől is, ahol olyan elvárásokkal találkozunk, mint az elektronikus úton megvalósuló közszolgáltatások követelménye, vagy a „pénzért értéket” elv számonkérése: az állampolgárok joggal várhatják el, hogy adóikért minőségi szolgáltatást kapjanak. Végül számolnunk kell egy belső nyomással is. A közigazgatás jelen formájában – finanszírozását tekintve is – tarthatatlan. Nem csupán az jelent problémát, hogy fölösleges funkciókat, hivatalokat (önkormányzatokat) tart fenn az állam, hanem az is, hogy az indokoltnak tűnő funkciókat ellátó intézmények működése is redundáns és pazarló. A probléma pedig – gazdasági válság övezte környezetünkben – kifejezetten érzékenyíti a mindenkori kormányzatot a közigazgatás „karcsúsítására” vagy „áramvonalasabbá” tételére. A dinamikus szervezeti formák és a hatékonyabb szolgáltatások megteremtése azonban nem a „fűnyíró-elv” következetes alkalmazásánál kezdődik. Az említett háromféle nyomás fenekestül fordítja fel a közigazgatást.

Az átalakulás történhet *ad hoc* módon, vagy a tudomány eszköztárának felhasználásával. Ha ez utóbbit választjuk, akkor a tudomány előtt nagy feladat áll: ki kell jelölnünk a diskurzus főbb fókuszpontjait, a megújítás és a megújulás területeit és módszereit. Így jutunk el a közigazgatás új megközelítéséhez, gondolati térképéhez és bejárási „itineréhez”.

Milyen tudományterületekből merít és hogyan építkezik az e-közigazgatás?

Az e-közigazgatás (*e-government, e-governance*) jól csengő és egyre többet sejtető kifejezés napjainkban. Valódi tartalmát kevesen látják, hiszen több szaktudománnyal érintkező, valóban interdiszciplináris új területről van szó, melynek tárgya, módszerei, nyelvezte és elméleti alapjai még éppen csak körvonalazódtak.

E terület különböző aspektusainak megragadásával sokan próbálkoznak. A nagyobb összegző munkák szerzői közül Osborne és társai (1994, 2004) a *New Public Management* irányzatának késői képviselőiként a gazdaság felől közelítik meg a modernizációt. Wimmer és társai (2007) a politika, a stratégiák és a társadalom hatásait is vizsgálják, az e-közigazgatásra hatást kifejtő tudományterületek körvonalazásával.

Z. Karvalics (2008) döntően a feladatkör történetiségével és tartalmának változásaival foglalkozik. Az összefoglaló tudományos szintézis azonban mindmáig hiányzik.

Az e-közigazgatás elméleti háttérének rendszeres kifejtésével arra tettem kísérletet, hogy összefoglaljam az e-közigazgatás „tudományának” fontosabb pilléreit, bemutassam a terület bejárásának lehetséges módját, a közigazgatási modernizáció fő irányának megvilágítására törekedve.¹ Hiszen erről van szó: a harmadik évezredben a közigazgatás – Európában évszázados, máshol évezredes – fejlődéstörténete egészen új sarokpontok jelentkezésével a paradigmaváltás küszöbéhez (vagy inkább a paradigma diffúziójához)² érkezett el.

Az e-közigazgatást sokféleképpen meg lehet közelíteni. Közigazgatás-tudományi hagyományok alapján vertikális és horizontális megközelítést egyaránt használhatunk. Vertikális megközelítéssel az egyes szakigazgatási területeket és az ott alkalmazható egyedi megoldásokat és módszereket vizsgálhatjuk, horizontális megközelítéssel pedig az egész közigazgatást átható jellemzőket vethetjük vizsgálat alá. Én ez utóbbit választottam, hiszen ez alkalmas arra, hogy az e-közigazgatás elméletét, annak minden területére vonatkozó törvényszerűségeit feltárjuk. Ha pedig törvényszerűségeket látunk, akkor magától értetődően adódik az axiomatikus megközelítés.

Ennek lényege, hogy a feltárt jellemzőket, törvényszerűségeket, törvényeket, megállapításokat (lehetőség szerint axiómákat) egymáshoz illesztve olyan rendszert kapunk, melynek alapján az e-közigazgatás működése és karakterisztikája egyre inkább hézagmentesen leírható.

A tárgy szempontjából releváns megállapítások jelentős része más tudományterületekről származik. Ezeket integrálva az e-közigazgatás tudományának áttekintéséhez az alábbi ábrát hívtam segítségül, amely a segédtudományokat és a terület bejárás irányát mutatja. Az ábrán jól látható, hogy az e-közigazgatás alapvetően három tudományterület, nevezetesen a közigazgatás-tudomány, az informatika, valamint a szervezés- és vezetéstudomány határán jött létre. Mindhárom pillére egyformán stabil és nélkülözhetetlen: ha bármelyiket elhagyjuk, másik interdiszciplináris területre tévedünk.

A háromszög körül más tudományterületek sorakoznak fel. A közgazdaság-tudomány tárházában számos olyan módszer van, amelyek a közigazgatás számára hasznos üzleti modelleket kínálnak (például *BPR*, *WorkOut*, *ASP*-megoldások, *Reengineering* stb.), és ma már minden igazgatási döntéshozónak tudnia kell például azt is, hogy mit jelent a *TCO* kifejezés.³

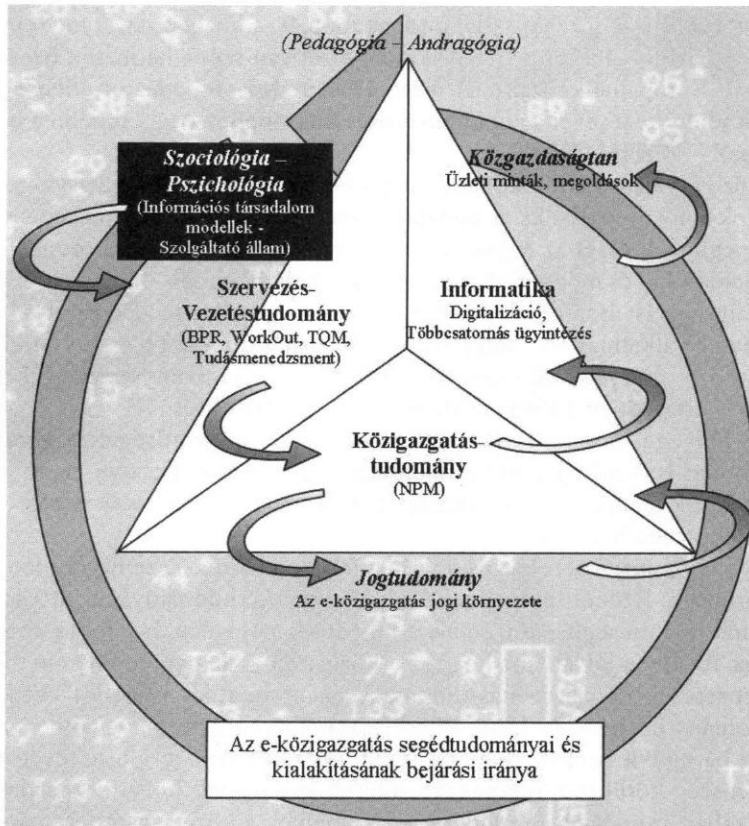
Figyelembe kell vennünk a szociológia, a pszichológia és szociálpszichológia eredményeit is (kezdve attól, hogyan formálódik a társadalom, mi, hogyan és miért képezi a keresleti oldalt az e-közigazgatáshoz, egészen addig, hogy egy online elérhető portálon hol és hogyan kínáljunk szolgáltatásokat, kikre számíthatunk, kiből milyen reakciókat vált ki valamilyen e-ügyintézési forma). Nem feledkezhetünk meg a jogtudományról sem: tudnunk kell, hogy meddig nyújtózkodhatunk. Végül, de korántsem utolsósorban

¹ Az elméletet doktori disszertációm keretén belül fejtettem ki, melynek tankönyvi változata 2009-ben jelenik meg.

² A paradigmadiffúzió elméletét e tanulmány befejező részében fejtem ki részletesebben.

³ *TCO*: *Total Costs of Ownership*, a tulajdonlás teljes költsége. Nem elég például egy szoftvert megvásárolni vagy kidolgoztatni, az üzemeltetés során egyéb (többek között karbantartási, felügyeleti, szerviz, *helpdesk* stb.) költségek is felmerülnek. A költségvetés tervezésekor ezekkel is számolni kell, ezt azonban sok esetben elfelejtik.

számításba kell vennünk a pedagógia, illetve az andragógia potenciális hozzájárulását is, hiszen az e-közigazgatáshoz (mind a szolgáltatói, mind a felhasználói oldalon) folyamatosan komoly képzési háttérre van szükség.



1. ábra

Érdekes tapasztalat, hogy az így kialakult háromszög és a körülötte elhelyezkedő határterületek bejárásának meghatározott iránya segíti a megértést. Rájöttünk arra, hogy az e-közigazgatás egyes szolgáltatásainak kialakítása olyan ciklust követ, amelyben a tudományterületek egymásra gyakorolt hatásai ismétlődnek. Ezeket a hatásokat és kölcsönhatásokat jelölik az ábrán található nyilak.

Minden interdiszciplináris tudományterület közös sajátossága, hogy a határtudományok képviselői mindannyian „értenek hozzá”, így számtalan önjelölt informatikus, „közigazgatász”, jogász és sok egyszerű vezető, tanácsadó is az e-kormányzat szakértőjeként lép fel. Az egyéni „látomások” többnyire a felvázolt háromszög egy-egy oldalának túlhangsúlyozásából, esetleg „kívülről való bekiabálásokból” fakadnak, nem beszélve azoknak a „szakvéleményéről”, akik a háromszögnek háttal állnak, és tagadják az e-kormányzat létezését. Az igazat megvallva: kevesen vannak, akik valóban értik és látják a lényegét. A lényeg a közigazgatás adminisztratív feladatainak minél

hatékonyabb és eredményesebb ellátása, úgy, hogy a gépezet fenntartói (azok, akik a közterhek viselése révén fizetik a közszolgálat) minél kényelmesebben és gondtalanul tudják ügyeiket intézni. Ezt nevezik „szolgáltató jellegű” közigazgatásnak, ami nem tévesztendő össze a *New Public Management* piacorientált szemléletű irányzatával, amely az 1980-as években a közigazgatás költséghatékonyságának javítását tűzte ki célul, és gyakran érvényesül még ma is.⁴

Az e-közigazgatás tudományos diskurzusa

A tudományterület alapjainak számbavételekor – ha teljességre törekszünk – felmerül a kérdés, hogy miért éppen ezek a kérdések a legfontosabbak az e-közigazgatásban. Önkényes-e tanulmányunk tematikája? Mit veszünk figyelembe, és mit nem? Vajon csakugyan azok-e a legfontosabb pillérek, amelyekről beszélünk, és ha igen, miért?

A válaszokat több oldalról kaphatjuk meg. A legegyszerűbb – bár önigazoló – válasz az, hogy a modern közigazgatás-tudomány által érintett területeket integrálva nem nyúlhatunk mellé. A másik – relevánsabbnak tűnő – választ azoknak a tudományos diskurzusoknak az áttekintése adja meg, amelyek az elektronikus közigazgatás valamelyik aspektusával foglalkoznak, annak sikertényezőit vizsgálják. A harmadik az e-közigazgatáshoz kapcsolódó jogi és egyéb dokumentumanyag (stratégiák, határozatok, törvények, rendeletek stb.) áttekintéséből adódik, a főbb csomópontok kiemelésével. E három halmaz közös metszetét vesszük vizsgálódásunk alapjául.

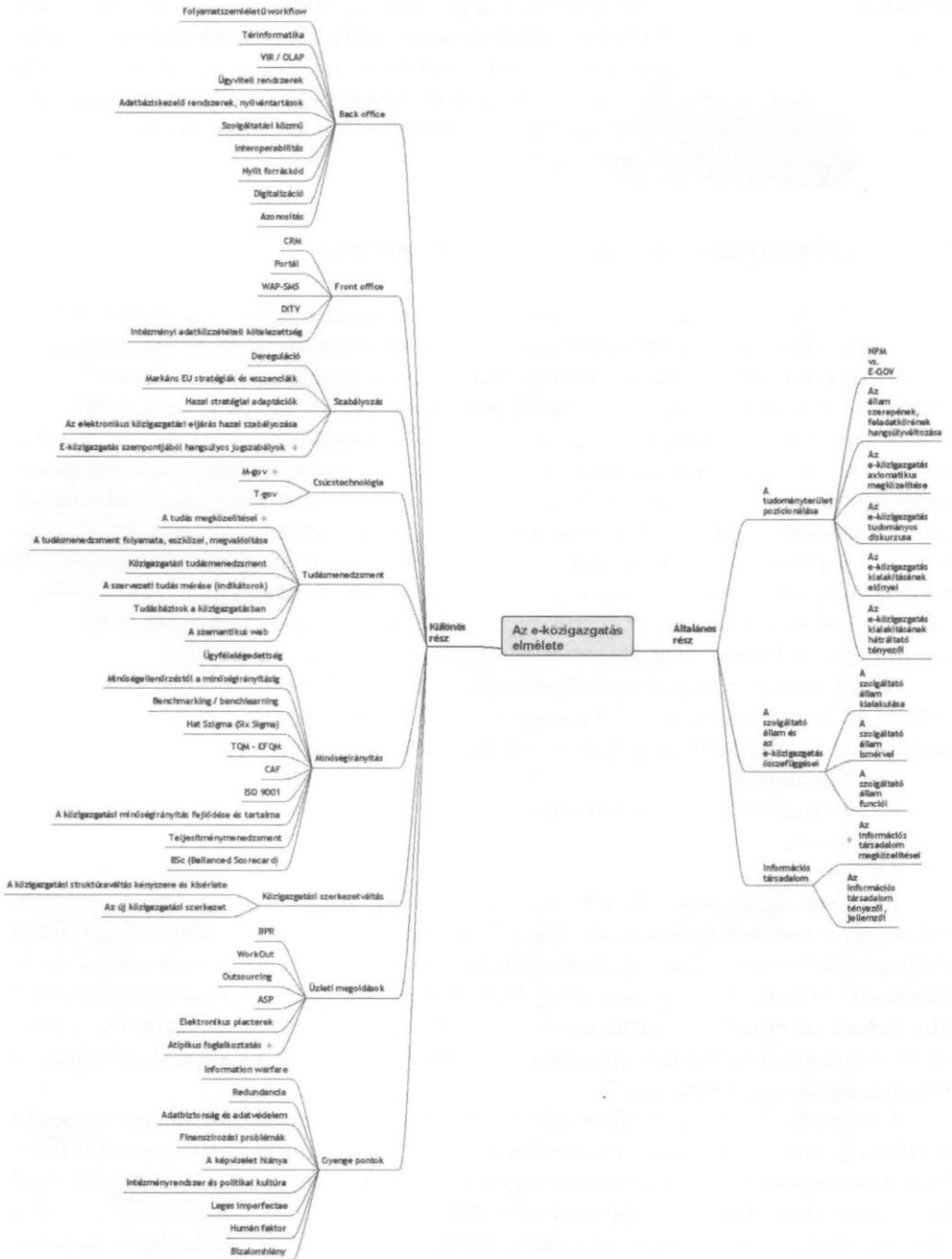
Az információs társadalom kiépítése jegyében kidolgozott e-közigazgatási stratégiák majd két évtizede az alábbi négy fő témáról szólnak, eltérő hangsúlyokkal, és elvárásokat fogalmaznak meg ezekre vonatkozóan:

- infrastruktúra,
- szabályozás és intézményrendszer,
- tartalom,
- felhasználók.

Ezekhez illeszkedik a K + F kérdésköre, amely horizontálisan érinti a rendszer valamennyi említett összetevőjét. Ha a fentiekhez hozzátesszük még a tudományos diskurzusok témáit (például az e-világban érvényesülő közigazgatás-technológiai módszereket), a társadalmi alapozást, az új államelméleteket (például a „szolgáltató állam” elméleteit), az elméleti e-közigazgatási koncepciókat és akár a rokon területek (például az e-gazdaság) releváns eredményeit is, többé-kevésbé teljes képet kaphatunk az e-közigazgatás egész területéről.

Jól látszik, hogy az előttünk álló főbb kérdéseket horizontálisan két csoportba oszthatjuk. Az e-közigazgatás elméletének *általános része* a makrokörnyezettel (a tudományterület pozicionálásával, az e-közigazgatási koncepciókkal, a szolgáltató állammal és az információs társadalmi kényszerekkel) foglalkozik, míg *különös részének* tárgyát a mikrokörnyezet, az e-közigazgatás eszköztársadalmi (a *front office* és *backoffice* folyamatok), a szabályozás, a csúcstechnológia alkalmazása, a tudásmenedzsment, a minőség-irányítás, az adaptálandó üzleti megoldások és a támadható gyenge pontok alkotják.

⁴ A *New Public Management* és az e-közigazgatás cél- és fogalomrendszere korántsem azonos, kölcsönhatások azonban vitathatatlan.



2. ábra

A tudomány manifesztálódása

Egy kialakulóban levő új szakterület tudományos diskurzusának produktumait eleinte nehéz összegyűjteni, a tudományként való intézményesedés folyamata azonban számos forrást bocsát az adott terület rendszerezésére törekvő elméletalkotó rendelkezésére.

A kiindulási pontot jelentő „kályhát” számomra a *szakirodalmi hagyomány* biztosította. Tapasztaltam, hogy míg a hazai szakirodalom csupán néhány szerzőt (és leíró jellegű munkát) tud felsorakoztatni, addig a külföldi irodalom már számos szintézist és vitát is számon tart.

Az írott források feldolgozásának első lépését a *szakfolyóiratok* számbavétele jelentette. Ortodox e-közigazgatási profilú szakfolyóirat egyelőre nincs, azonban mind a nyomtatott, mind az elektronikus sajtó jelentős figyelmet szentel ennek a területnek. Az e-közigazgatással foglalkozó közlemények elsősorban igazgatásszervezési fórumokon (például *Localinfo*, *Onkormányzati.mindentudo.hu*), közigazgatási-informatikai szaklapokban (például *Jegyző és Közigazgatás*), valamint államigazgatási és jogelméleti folyóiratokban (például *Magyar Közigazgatás*) jelennek meg. Az online „sajtó” – részben különféle tematikus mellékleteknek (például *Computerworld*, *Hwsz*, *Sg*), hírleveleknek (például *dgOnline* – www.dgsociety.org) és gyűjtőportáloknak (például *Epractice.eu*, *Magyarorszag.hu*, *E-kormanyzat.lap.hu*, *E-onkormanyzat.lap.hu*) köszönhetően – már színesebb.

Az egyéb források közül főként a *konferenciák*, *workshopok* nyújtottak jelentős mérítési lehetőséget. Magyarországon havonta egy-két nagyobb konferencia foglalkozik az e-közigazgatással összefüggő kérdésekkel, míg az Európai Unió területén szinte folyamatosak az egymást váltó konferenciák. A hazai konferenciák – ritka kivételektől eltekintve – nem lépnek túl a *match-making* és a lobbizás területén: elsősorban üzleti célzatúak. Valódi kérdések elvétve kerülnek elő. A hazai workshopok alkalmából azonban számos érdemi szakmai vitakérdés is napirendre kerül. Ilyen szakmai fórumokat rendezett a közelmúltban többek között a Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület, az E-government Alapítvány, az M-közigazgatási Információs Egyesület, az ITTK, az MTA Filozófiai Kutatóintézete, valamint a Pécsi Tudományegyetem Informatikai és Kommunikációs Jogi Kutatóintézete is. Az utóbbi években tartott jelentősebb nemzetközi konferenciák (International EGOV conference, eGov Day – DEXA, Hawaii International Conference on System Sciences – HICSS, Strategic Workshops – Shaping future EU-NSF collaborations in Information Technologies stb.) napirendjén sűrűn szerepelt a tudományos kérdések valódi diszkussziója.

A tudományosodás kezdeti fázisát tekintve szükségképpen meg kellett vizsgálni a szakirányú *egyetemi képzés*, a *curriculumok* és a *doktori programok* világát. Az egyetemi képzés területén hazánkban az e-közigazgatási szakismeretek oktatása fellendülőben van. Az igazgatásszervezési alap- és mesterképzés tematikájában kötelező tárgyként szerepel például a Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán, és a közigazgatási és közszolgálati tárgyakat oktató más felsőoktatási intézmények is (a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara és Jogi Kara, a Debreceni Egyetem Jogi Kara, a Miskolci Egyetemen a Jogi, a Gépészmérnöki és az Informatikai Kar, a Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kara, az Eszterházy Károly Főiskolán a gazdasági és

a menedzsment szak, a Károly Róbert Főiskola stb.) – legalább ajánlott irodalomként – beillesztik programjaikba az e-közigazgatásról szóló műveket. A tudományt gazdagítják az időszakosan működő önképző egységek, tudományos diákkörök is. Az üzleti szféra gyakorlati tapasztalatai (esetenként a cégek által delegált oktatók személyén keresztül) szintén gyakran beépülnek a curriculumokba. A tudomány így gyakorlati visszajelzést is kap. A képzés legmagasabb fokozatát, a doktori tanulmányokat ugyan csak megérintette már hazánkban is az e-közigazgatás szelleme. Több egyetem (például a Pécsi Tudományegyetem és a Corvinus Egyetem) jogi és közigazgatási doktori iskolája vett a szárnyai alá e-közigazgatási témákat (vagy azok egyes vetületeit) kutató doktoranduszokat. Kifejezetten e-közigazgatási profilú alap- és mesterképzés,⁵ illetve doktori iskola azonban egyelőre még nincs Magyarországon. Külföldön mindhárom szinten találunk jó példákat.

Végül a *gyakorlat szóbeli és írásbeli visszajelzései* csiszoltak a főbb irányokon. Az elmélet gyakorlati alkalmazásának visszajelzései szintén alakítják a földtől néha elszakadó teóriákat. Mind a közigazgatási intézmények (például közigazgatási hivatalok) és a *pilotprogramokat* gesztoráló hivatalok, mind a nagyobb érdek-képviselői szervek (például ITOSZ, TOOSZ, MJVSZ stb.) gyakran juttatják kifejezésre a sokszor csak elméleti alapokra támaszkodó szabályozások kritikáját.

Az így kapott manifesztumokat érdekes volt összevetni a finanszírozott kutatási irányokkal, hiszen a pénz mindig fontos szerepet játszik a vizsgálatok és a szakmai diskurzus tárgyának meghatározásában. Az összevetés azonban nem hozott meglepetést. Az e-közigazgatás tudományának profilját évekre meghatározza, hogy a tudomány mely kérdéseinek kutatását finanszírozzák a nemzeti és nemzetközi szervezetek. Kiemelkedő anyagi forrásokat biztosít a *National Science Foundation (NSF)*,⁶ amely 1950 óta szabja meg az amerikai kutatások irányát jelentős támogatásokkal, valamint az EU több keretprogramja is.

Az eGovRTD2020⁷

Az európai tudományos diskurzus fő vonalát 2007 óta egy szupranacionális szervezet elgondolásai határozzák meg: az Európai Bizottság hatodik keretprogramja (FP6) közel félmillió eurós költségvetéssel indította útjára az *eGovRTD2020* programot,⁸ amely megpróbálja körülhatárolni az e-közigazgatás aktuális kérdéseit és kutatási irányait.

Céljai között szerepelt az e-közigazgatással összefüggő paradigmák konszolidációja, a multidiszciplináris megközelítéseket felváltó holisztikus e-közigazgatási szemlélet kialakítása, valamint az elkövetkezendő évek lehetséges e-közigazgatási forogatókönyveinek és az azok megvalósításához szükséges kutatások témáinak meghatározása.

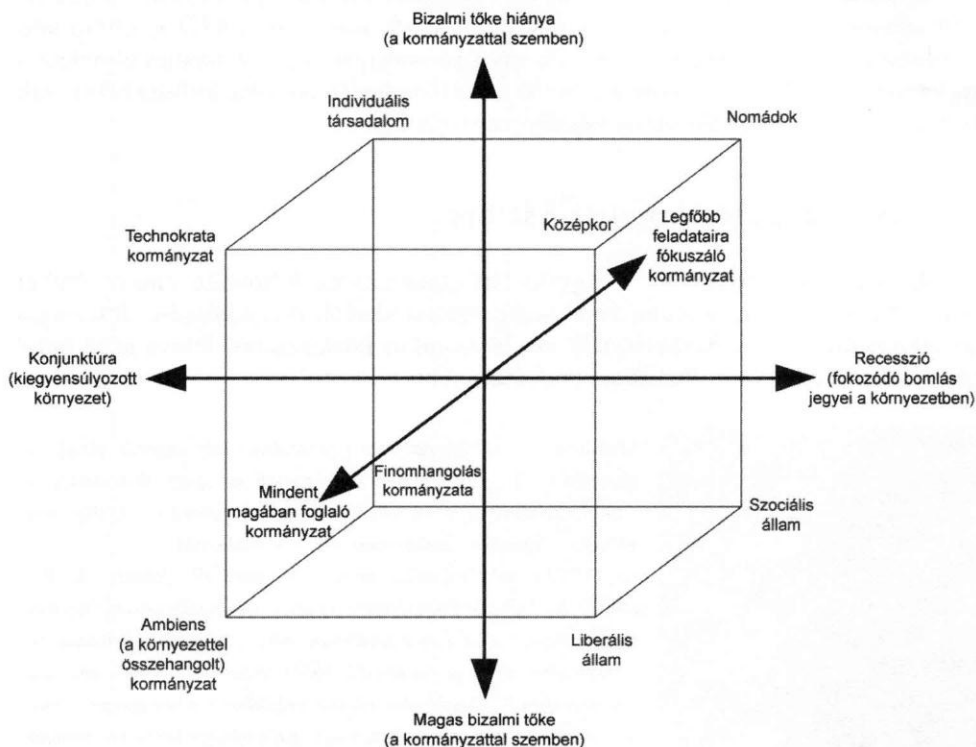
⁵ Az e-közigazgatási szakirány akkreditálása azonban folyamatban van.

⁶ www.nsf.gov

⁷ Az itt elmondottak alapját a következő forrásdokumentum képezi: Cristiano Codagnone – Maria A. Wimmer (szerk.): *Roadmapping eGovernment Research – Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020*. 2007. eGovRTD2020 Project Consortium.

⁸ <http://www.egovrtd2020.org>

A kutatások és a nemzetközi workshopok egyik fontos eredményeként az e-közigazgatás kialakulásának kritikus tényezőit (forró pontjait) összegyűjtve és rendszerezve három dimenzió (a *környezet*, a *bizalmi tőke* és az *állami beavatkozási politika*) mentén sikerült nyolcféle forgatókönyvet kidolgozni, melyekben a kutatás-fejlesztés más-más értelmet nyer – ezeket az alábbi ábra szemlélteti.



3. ábra

Az e-közigazgatás dimenziói⁹ és lehetséges forgatókönyvei¹⁰

Forrás: cGovRTD2020.org

A dimenziókat szimbolizáló tengelyek szélső értékei a következők:

- a *környezet* esetében a gazdasági konjunktúra és a gazdasági recesszió;
- a *bizalmi tőke* esetében a bizalom, a kooperációs hajlandóság és a részvételi szándék megléte vagy hiánya;
- az *állami beavatkozási politika* esetében a visszahúzó, kizárólag a legfőbb feladataira fókuszáló (*core-business*) kormányzat és a minden feladatot magára vállaló (*all-inclusive*) kormányzat.

⁹ A *social state* magyar megfelelőjeként a magam részéről a „liberális állam” helyett inkább a „szociális állam”, az *empowering state* esetében pedig a „szociális állam” helyett az „izokratikus állam” kifejezéseket alkalmaznám.

¹⁰ Az ábra magyar változatát Juhász Lilla tette közzé E-közigazgatás Európában: fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár című tanulmányában (*Információs Társadalom*, 2007/1).

A három dimenzió szélső értékeit kombinálva nyolc e-közigazgatási forgatókönyvet kapunk. A forgatókönyvek eltérő eszközöket és módszereket igényelnek. Ha a megoldásokat nem is mindig látjuk, a kérdések megfogalmazásával már közelebb jutunk hozzájuk. (E sorok szerzője az *eGovRTD2020* programot a kérdésfeltevésekért, a kutatási területek körvonalazásáért tartja igazán fontosnak.)

Z. Karvalics László a konjunktúra és a politikai kultúra függvényében állítja fel saját scénárióit. Módszere azonban más célt szolgál: míg az *eGovRTD* az eltérő környezetekben eltérő eszköztárak alkalmazását javasolja, addig Z. Karvalics elmélete a kockázati tényezőket veszi számba, és felhívja a figyelmet a politikai kultúra hiányának az e-közigazgatás megvalósulását veszélyeztető hatásaira.

Az e-közigazgatás fogalmi háttere

A tudomány képviselői és a gyakorlati szakemberek különféle elnevezéseket alkalmaznak a valóságba átültetendő közigazgatási ideálok megjelölésére. Jelenleg a következő kifejezések használatosak az elektronikus közigazgatás, illetve azon belül egyes részterületek összefoglaló megnevezéseként:

E-government

Magyarul „e-kormányzat”: az elektronikus közigazgatás általános elnevezése. Tág értelemben ide értendő az egész államigazgatás eszköztárára is, annak ellenére, hogy a terminus eredetileg csak a központi igazgatás eszköztárára vonatkozott.

Az OECD meghatározása szerint (Bogóné dr. Jehoda Rozália [2006]: Az OECD véleménye a magyar e-kormányzatról. *Jegyző és Közigazgatás*, VIII/6.) az *e-government* megvalósítása az információs és kommunikációs technológiák (IKT) esztétikus állítását jelenti a közigazgatási feladatok jobb ellátása érdekében, a közigazgatás modernizációjára helyezve a hangsúlyt. Az e-közigazgatás kialakításához a kormányzat valamennyi intézményének és szintjének együttes, összehangolt erőfeszítésére van szükség. Az IKT csupán eszköz az eredményesség eléréséhez.

Saját definícióm szerint az *e-közigazgatás a közszféra kapcsolatrendszerének tudásalapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újjászervezését jelenti, az információs és kommunikációs technológiai eszközök mint „közművek” felhasználása révén.*

E-governance

Magyarul „e-kormányzás”: az e-közigazgatás eszköztárára vonatkozó használatát jelenti.

A-government

Automatikus, automatizált kormányzat, az informatikai eszközök által biztosított automatizálási lehetőségeket minden lehetséges munkaterületen kihasználó közigazgatás. A hangsúly ebben a megközelítésben az automatizálás, a humánerőforrások iránti igények csökkentésén van.

<p>Digital-Era Governance (DEG)</p> <p>I-government</p> <p>M-government</p> <p>T-government</p> <p>U-government</p>	<p>Digitális kori kormányzás: Patrick Dunleavy kifejezése. Dunleavy elmélete szerint a DEG a következő három lépés megtételével „gyógyítja meg” a közigazgatást: a szolgáltatások reintegrációja, a feladatok igényalapú, holisztikus megközelítése és az adminisztratív műveletek extenzív számítógépesítése.</p> <p>Intelligens, inkluzív, izokratikus közigazgatás: az „I” mindhárom jellemző kifejezésére szolgál. Az „intelligens” jelző a rendszer tudásalapú működésére utal, az inkluzivitás a nem fogyasztóként, hanem részt vevő partnerként fellépő ügyfél mint központi elem szerepét hangsúlyozza a kormányzatban, az izokratikus jelző pedig az ügyfél cselekvési és döntési jogát, egyenértékűségét és egyenlőségét fejezi ki.</p> <p>Mobilkormányzat: szűkebb értelemben a hagyományos vagy már elektronikus úton végzett közigazgatási feladatok nem fix csatornás, hanem többnyire mobiltelefonos szolgáltatásokon alapuló adatátvitellel történő ellátását jelenti. Tágabb értelemben a mobilkormányzat fogalmához tartozik az így létrejövő mobilszolgáltatások üzemeltetése, az erre irányuló stratégiaalkotás, kutatás, fejlesztés és szakértői tevékenység, valamint a hozzá kapcsolódó szabályozási tevékenység, intézményrendszer és felhasználói kultúra is.</p> <p>Az interaktív digitális televíziós csatornákon keresztül elérhető elektronikus kormányzati szolgáltatások gyűjtőneve.</p> <p>Mindenütt jelen lévő (<i>ubiquitous</i>) kormányzat: ez a fogalom Dél-Korea információs társadalmi stratégiájában jelent meg először, s az ügyfelek időbeli és földrajzi korlátoktól független kiszolgálását jelenti.</p>
<p>Government vs. administration</p> <p>Government vs. governance</p>	<p><i>Mutációk</i></p> <p>Az angolszász területeken (főleg az USA-ban) az <i>administration</i> kifejezést gyakran a <i>government</i> szinonimájaként használják (például <i>Bush-administration</i>).</p> <p>Az <i>e-government</i> kifejezéssel általában az e-közigazgatás eszközzrendszerét, míg az <i>e-governance</i> terminussal az eszközzrendszer tényleges felhasználását és annak különböző szempontokból releváns jellemzőit jelölik, ez a distinkció azonban sajnos ritkán érvényesül a tudományos diskurzusban.</p>

A fenti kifejezések mára sokak szerint átcsúsztak az ún. *buzzword*ök kategóriájába. Ne feledjük azonban, hogy mindegyik más és más nézőpontból világít rá az elektronikus közigazgatásra, melynek értelmezési tartománya korántsem üres, így az arra utaló jelzők is sokat mondhatnak róla.

A paradigmadiffúzió elmélete

Gyakorlati szempontból óhatatlanul felmerül az igény az e-közigazgatás mint tudományos vizsgálódási terület elhatárolására a közigazgatás-tudomány hagyományos tárgyától. Hogyan tehetjük ezt meg, amikor mindkét fajta vizsgálódás gyakorlati terepe napjaink működő közigazgatása?

Paradigmaváltásról beszélhetünk? Esetleg az eszmék valamiféle rétegződéséről?¹¹ Vagy valami másról van szó? Ezt az ismeretelméleti kérdést egy új fogalom bevezetésével válaszolhatjuk meg.

Paradigmaváltásra akkor kerülhet sor, amikor egymás mellett van jelen egy centrális eszme (a hagyományos közigazgatási felfogás, a maga offline meghatározottságával és mód-szereivel, amely az elektronikus szolgáltatásokat szükséges rossznak és kizárólag eszköznek tekinti), és több, egyelőre perifériális eszme (esetünkben az e-közigazgatás, vagy akár a *New Public Management*). Az eszmék possibilitásuk és plauzibilitásuk függvényében változtatják pozícióikat: az NPM vagy az e-közigazgatás egyre inkább centrális helyzetbe kerül, és végül az egyik nyer. Ez a modell feltételezi, hogy az eszmék minimális kölcsönhatásban vannak egymással, az új centrális eszme nem fertőződik a régiekkel, vagyis az új centrális eszme szakít a réjivel, és „új világot” teremt. Ez volna maga a paradigmaváltás. A mi problémánk esetében azonban nem erről van szó. Az e-közigazgatás a hagyományos közigazgatás-tudomány alapjain nyugszik, annak törvényszerűségeire épít, sok esetben visszanyúl hozzá, eredményeit felhasználja és kombinálja. (A kölcsönhatások erőteljesen érezhetők.)

Ha az eszmék „földtani rétegződéséről” beszélünk, ismét elégtelen képet kapunk. A rétegződés azt jelentené, hogy a két nem közvetlenül érintkező réteg már nincs egymásra hatással. Az egyes rétegek egyben záróréteggként is működnének, azaz például a *New Public Management* sok területen elzárná az érintkezést a hagyományos szemlélet és az e-közigazgatás között. (Ezzel szemben tudjuk, hogy nem ez a helyzet. Az e-közigazgatás elméletei számos esetben a *New Public Management* előtti időkhöz térnek vissza, cáfolva az NPM teoretikusainak több elgondolását.)

Az e-közigazgatás helyzetére a *paradigmadiffúzió* elmélete adhat plasztikus magyarázatot. Ez a megközelítés elveti a szigorú határokat, inkább vonzásközpontokkal számol. Ott, ahol a vonzáskörzetek határai nem élesek, inkább centrális eszmei vonzáskörzetekről beszélhetünk, mintsem centrális eszmékről. A diffúzió jelenségének leírására a természettudományokban használatos szókinccsel élve azt mondhatjuk, hogy az eszméket *szemipermeábilis hártyák* választják el egymástól, amelyek egyes elemeket átengednek, és az egyik rendszerből a másikba átjutott elemek megváltoztatják (megfertőzik) az ott meglévő eszmeállományt. Minden elem minden másikkal érintkezik, minden mindenre hatással van. Ebben a rendszerben ritkán tűnik el bármelyik elem, az összetevők inkább megváltoznak, néha előnyükre (*best practices*), néha hátrányukra (*worst practices*). A szinergia révén az eszmék „integrálja” (a gondolati függvény görbéje alatti terület: az új tudásvagyon) nagyobb lesz, mint az összeadandók együttes értéke.

Az eszmék találkozásainak eredményeként a perifériális eszmék átalakulnak, és centrális helyzetbe kerülhetnek, míg a korábbi centrális eszme perifériális jellegűvé válik. Közben az eszmék kölcsönhatása, folyamatos idomulása figyelhető meg. Az egy-

¹¹ Lásd Patricia Ingraham – Philip K. Joyce – Amy Kneeder Donahue: *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore, John Hopkins University Press.

máshoz közelítő eszmék végül egyesülnek. Azok az eszmék, amelyeknek a határfelületei nem eléggé átjárhatók, előbb-utóbb elsorvadnak, és teljesen perifériális helyzetbe jutnak, majd a feledés homályába merülnek.

A közigazgatás jelenleg e diffúziós folyamatok hatásai alatt változik. Előnyére-e, vagy inkább a hátrányára? Jövője attól függ, hogy a rendelkezésre álló eszköztárból mit és hogyan használ fel, és hogy a társadalmi bizalom, a gazdasági helyzet és a politikai kultúra alakulása kedvező vagy kedvezőtlen környezetet teremt-e fejlődéséhez.

Irodalom

- Bogóné dr. Jehoda Rozália 2006: Az OECD véleménye a magyar e-kormányzatról. *Jegyző és Közigazgatás*, VIII/6.
- Codagnone, Cristiano – Wimmer, Maria A. (szerk.) 2007: *Roadmapping eGovernment Research – Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020*. eGovRTD2020 Project Consortium.
- Horváth M. Tamás (szerk.) 1998: *Közigazgatás – szorítóban: Átalakulási tanulmányok a századvégen*. Budapest, Unió Kiadó.
- Horváth M. Tamás 2005: *Közmenedzsment*. Pécs, Dialóg-Campus.
- IFUA Horváth & Partners 2004: A közigazgatási reform megvalósítása Magyarországon. Tanulmány. Budapest, IFUA.
- Ingraham, Patricia – Joyce, Philip K. – Donahue, Amy Kneedler 2003: *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimor, John Hopkins University Press.
- Jenei György 2005: *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest, Századvég.
- Kis Norbert – Hutkai Zsuzsa – Tóth József János – Dobos Ágota 2008: *Zárótanulmány – A felsőfokú közigazgatási szakemberképzés szerkezeti és tartalmi megújítása*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- Lőrincz Lajos 2008: A hatékony állam. *Magyar Közigazgatás*, 2005/8.
- Osborne, David – Gaebler, Ted 1994: *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Budapest Kossuth Kiadó.
- Osborne, David – Hutchinson, Peter 2004: *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*. Basic Books.
- Synergy – The IDABC Quarterly 2008: *IDABC and Beyond, avoiding digital barriers*. ISSUE 10.
- Z. Karvalics László 2008: *Információ, tudás, társadalom, gazdaság, technológia: Egy egységes terminológia felé*. Gyűjtés az ITTK 10. születésnapja alkalmából. Innen: <http://www.ittk.hu/web/docs/10eves/ZKLcikk.pdf>
- Z. Karvalics László 2008: *Úton a digitális kori kormányzás felé*. Budapest, Demos Magyarország.

Budai Balázs

Informatikus mérnök és jogász, egyetemi adjunktus, 2001 óta tanít a mai Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán, az Államigazgatási Továbbképző Intézetben, valamint 2006-tól a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. A Friss Európa Nonprofit Kft. ügyvezetője. Az E-government Alapítvány kurátora, az M-közigazgatási Információs Egyesület (MGSG) titkára, az MTA–UNESCO IT for All albizottságának tagja. Számos egyetemi tankönyv és szakkönyv, illetve könyvrészlet szerzője, publikációi magyarul és angolul jelentek meg. Előadásai gyakran szerepelnek rangos konferenciák és workshopok programjában. Jelenleg a Pécsi Tudományegyetem állam- és jogtudományi doktori iskolájában benyújtott disszertációjának külső védésére készül. E-mail: balazs.budai@uni-corvinus.hu