

DR. BELÉNYESI EMESE PhD

egyetemi docens

Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar

Az elektronikus közigazgatás és a változásmenedzsment

A 21. századi mindennapi életünket szervesen hatja át a modernizáció. A számítógépek és az információs technológia térhódítását már azok sem hagyhatják figyelmen kívül, akik markánsan elzárkóznak a gépiesítéssel járó, olykor valóban radikális változásoktól. Könnyen lehet, hogy valaki él a választás lehetőségével, és nemet mond a technika által nyújtott előnyökre – például a hagyományos életmód híve. Ám az egyre nagyobb teret és hangsúlyt kapott e-közigazgatás elterjedésével egyre több ügy intézése teszi indokolttá, hogy ismerkedjünk a számítógépes alkalmazásokkal, ha a lehető leggyorsabb és legmegbízhatóbb módon szeretnénk, tegyük fel a személyi jövedelemadó bevallásunkat elkészíteni, vagy éppen időpontot kérni a legközelebbi okmányirodába, hogy az újonnan vásárolt személygépkocsink forgalmi engedélyét kiváltjuk.

Ma még a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ket. novella) alapelvei érvényesülnek, melyek többek között kimondják azt is, hogy *„törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője nem köteles a hatósággal elektronikus úton kapcsolatot tartani”*, mégsem tudhatjuk, hogy felgyorsult világunk milyen változásokat hoz magával a közeljövőben. A központi és helyi igazgatásnak egyaránt lépéseket kell tennie ahhoz, hogy a fejlődés vívmányait a közjó szolgálatába fordítsa, és éljen a lehetőséggel, melynek segítségével hatékonyabbá, eredményesebbé tehető a közigazgatás, valamint az állampolgárok megelégedettsége is növekedhetne. Mindezek eléréséhez, az érintett szervezetekben, pontos és jól átgondolt változásmenedzsment tevékenységre van szükség.

De vajon készen áll-e a társadalom az ilyen változásokra? Milyen szempontból jelent ez előnyt, és vajon vannak-e hátrányai? Milyen problémákkal állunk szemben valójában? A következőkben először tekintjük át azokat a változások okozta problémákat, amelyekkel szembe kell néznünk és megoldanunk ahhoz, hogy minél szélesebb körben megvalósulhasson az e-közigazgatás!

1. Az e-közigazgatás okozta változás által felvetett általános problémák

Mielőtt ezeket számba vennénk, határozzuk meg, mit jelent a változás a menedzsment szempontjából! A változásnak alapvetően két fajtáját különböztetjük meg: a *morfostatikus*, illetve a *morfogenetikus* változást. Az elsőfokú vagy morfostatikus változás egy adott rendszer keretein belül zajlik le, miközben maga a rendszer változatlan marad. A másodfokú vagy morfogenetikus változás magának a rendszernek a megváltozása. (Pataki, 2011) Ha a változásmenedzsmentet el kell helyeznünk aszerint, hogy a változás melyik típusához tartozik, akkor a másodfokú, vagyis morfogenetikus változások mellett látszik logikusnak letenni a voksunkat. A megváltoztatandó rendszer sok minden lehet, így például az üzleti stratégia, minőségbiztosítási rendszer, információrendszer, esetünkben pedig a hagyományos ügyintézés, azaz a közigazgatási rendszer változása, mivel az e-közigazgatás működtetésére kell helyezni a hangsúlyt.

A változásnak azonban nem csak a pozitív oldalára, az előnyeire kell koncentrálnunk, hiszen ahhoz, hogy eljussunk abba a kívánatos állapotba, amely a változás célja, számtalan

problémával találhatjuk szembe magunkat. A probléma alapja, hogy van valamilyen célállapot, amit el akarunk érni, de nem ismerjük egészen pontosan a hozzá vezető utat; és mindig szubjektív, relatív, hogy mi a probléma. A problémáknak két nagy csoportját különböztethetjük meg: ezek a *zavaros problémák*, és a *bonyolult problémák*. (Farkas, 2004)

- A *zavaros (messy) problémák* legfontosabb jellemzői, hogy ezek jelentkezése esetén nem beszélhetünk világos, egyértelmű problémákról, valamint megoldhatóságuk is bizonytalan. Ha mégis van lehetőség megoldásukra, akkor annak időintervalluma hosszú, valamint bizonytalan és súlyos következményekkel járhat. A problémát tovább súlyosbítja a felhasználandó eszközrendszer hiánya. Az ilyen típusú problémák nem különálló problémaként merülnek fel, hanem valamely más probléma eredőjeként, vagy éppen következményeként. Ezek a problémák általában több embert érintenek.
- A *bonyolult (difficulties) problémák* fennállása esetén már korántsem annyira aggasztó a helyzet, mint a zavaros problémáknál. Ezek legfontosabb jellemzői, és a zavaros problémákhoz képest felmutatható különbségei, hogy jól körülhatárolható problémákkal állunk szemben. Éppen ezért ezeket belátható időtávon belül, akár többféle megoldás közül válogatva oldhatjuk meg. Következései pedig kiszámíthatóak és elkerülhetőek. Fontos jellemzője még, hogy a megoldás algoritmizálható, amely olyan megengedett lépésekből álló módszert, utasítást, részletes útmutatást jelent, amely valamely felmerült probléma megoldására alkalmas.

A változásmenedzsment általában a zavaros problémák kezelésének gyakorlata. A kétféle problémátípus összehasonlítását az 1. számú táblázat mutatja be.

1. táblázat
A problémátípusok összehasonlítása

Zavaros problémák	Bonyolult problémák
Nem világos, strukturálatlan	Jól körülhatárolható, strukturált
Nincs megoldás (?)	Többféle megoldás lehet
Hosszú időhorizont	Belátható időtáv
Megkérdőjelezhető prioritások	Egyértelmű prioritások
Bizonytalan, súlyos következmények	Kiszámítható, elkerülhető következmények
Több embert érint, nem különálló probléma	Kiszámítható érdekviszonyok
Nincs felhasználandó eszközrendszer	A megoldás algoritmizálható

Most tekintsük át, hogy általában milyen problémátípusokkal találkozunk az e-közigazgatás tekintetében! Az e-közigazgatás elmélete szerint említést kell tennünk az információs társadalom *technológiai* és *társadalmi* tényezőiből fakadó problémákról. (Budai, 2009)

A *technológiai tényezőket* négy csoportba sorolhatjuk, ezek: az eszközök, tartalom, ismeret és innováció. Az *eszközök* alatt a készülékeket, hálózatokat, szoftvereket, és a fenntartásukhoz szükséges szolgáltatásokat értjük. A *tartalom* azokat az információkat, szolgáltatásokat foglalja magába, melyek indokolják az eszközhasználatot. Az *ismeret* az eszközök használatához szükséges tudás. Az *innováció* pedig katalizátorként szolgál, mely az eszközök, tartalom, és az ismeret megújulásához vezet. Az egyes technológiai tényezők között szoros összefüggéseket figyelhetünk meg. Ilyen például az, hogy a kommunikációs lehetőségek könnyebbé válásával egyre több szolgáltatás válik elérhetővé.

Ebben a tekintetben az e-közigazgatás számos ponton támadható:

- Az e-közigazgatás információs társadalmi térben mozog, ezért igényként felmerül az *információk védelme*. Ezzel kapcsolatban beszélhetünk adatbiztonságról, adatvédelemről, és információs hadviselésről.

- A közigazgatási szerveknek egyik legjelentősebb problémája, hogy az *informatikai rendszerek biztonsági szintje* rendkívül alacsony. Ebbe a körbe tartoznak a titok/adatvédelmi osztályozások; ki- és belépő munkatársak körüli adminisztráció; jelszókezelés, stb.
- A *finanszírozási problémák* az e-közigazgatás területén is felmerülnek. A közigazgatás költségvetése rendkívül szűkre szabott. Ha mégis sikerül forrást átcsoportosítani az e-közigazgatás fejlesztésére, az általános takarékosági elvek miatt a programra fordítható összeg gyakran csökken, így a fejlesztés nem éri el eredeti célját.

A *társadalmi tényezők* között legfontosabb kiemelni az emberek tudatos felkészítését és képzését. Ez alatt nem csak az oktatást kell érteni, hanem az emberek értékrendszerével, annak átalakulásával is foglalkozni kell. Fontos, hogy a társadalom befogadó legyen a változásokra: az új technológiára. A befogadás célja kettős: egyrészt a hozzáférés biztosítása az infokommunikációs infrastruktúrához, másrészt az ehhez szükséges ismeretek birtoklásának biztosítása.

Ebben a tekintetben is többféle probléma merülhet fel az e-közigazgatás alkalmazásában:

- *Felhasználói (ügyfél)* oldalról igen nagy problémát jelenthet a digitális szakadék, vagy digitális egyenlőtlenség jelensége. Az információs társadalom nyertesei azok, akik az infokommunikációs technikákat napi rutinnal használják, míg a vesztes oldalon azok állnak, akik ezeket a technológiákat nem érik el, vagy nincs megfelelő készségük azok használatára. E között a két réteg között alakul ki ez a bizonyos digitális szakadék.
- *Szolgáltatói (ügymintéző)* oldalról, amelyen a hozzáértést értjük, a személyi állomány jellemzői nagyban befolyásolják a közigazgatás működését. Egyes jellemzőiket, paramétereiket indikátorokkal jelölhetjük. Ezek az *indikátorok* magukba foglalják a hivatali állomány életkori, nemek szerinti, képzettség szerinti összetételét; hivatali eszközhasználatot; otthoni eszközhasználatot; valamint a technológia iránti hozzáállást.
- *Intézményrendszerből fakadó problémák:*
 - ❖ A közigazgatási intézményrendszer mögött rejlő valós folyamatok a mai napig nem láthatók át. Formálisan tudjuk, hogy mit milyen módon kellene tennünk, azonban a gyakorlat ettől eltér. Például a reformokhoz szükséges forrás hiánya miatt félmegoldásokkal intézik el ideiglenesen egy állami feladat sorsát; vagy nem valósul meg megfelelő mértékben a kormányzati intézmények közötti együttműködés.
 - ❖ Gondot jelent az önkormányzati akarat és önrendelkezés tiszteletben tartása, mivel emiatt nem mondhatják meg a szakemberek, hogy a hivatal milyen szoftvert vásároljon, csupán ajánlásokat tehetnek. Ugyanúgy gondot jelent a hazai közigazgatás gyártófüggősége, és sok esetben hiányzik a települések e-közigazgatási stratégiája.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a problémák számos területre kiterjednek, kezdve a humán faktortól egészen a technológia világáig. Az e-közigazgatás kétféle tényezőjének rövid összefoglalását a 2. számú táblázat mutatja be.

2. táblázat
A problémaforrások összegzése

Technológiai tényezők – problémaforrások	Társadalmi tényezők – problémaforrások
Információk védelme	Felhasználók (ügyfelek)
Informatikai rendszerek biztonsági szintje	Szolgáltatók (ügymintézők)
Finanszírozás	Intézményrendszer

Ahhoz, hogy a problémákat még pontosabban feltérképezzük, különbséget kell tennünk *e-kormányzás (e-government)* és *e-önkormányzat (local e-government)* között. A kormányzat

részéről jogos igény az e-government, viszont kistélepülések lakossága részéről elsődleges igény az (alap)közszolgáltatások biztosítása, igény a local e-government és sokadlagos igény az e-government. (Gyergyák, 2011) Ez a prioritásbeli különbség szintén hátráltatja az e-közigazgatás terjedését.

A fentiek tehát a közigazgatási rendszer szintjén jelentkező általános problémák. Megállapíthatjuk, hogy a technológiai tényezők inkább sorolhatók a bonyolult, míg a társadalmi tényezők a zavaros problémák körébe. Ezekon kívül, az egyes szervezetek szintjén más típusú problémák is jelentkezhetnek, pl. az e-ügyintézés bevezetésére való átállás számos munkaszervezési kérdést vet fel. Ezekre nyilván nem alternatív, ideiglenes megoldásokat kellene keresnünk, hanem hosszútávon működő megoldást találunk. Ahhoz, hogy ezt megtaláljuk, a következőkben tekintsük át, hogy a változásmenedzsment elmélete milyen megoldási lehetőségeket kínál a szervezetekben az e-közigazgatás által felvetett problémák kezelésére!

2. Az e-közigazgatás okozta változás által felvetett szervezeti problémák kezelése

A problémamegoldás tágabb értelemben magas szintű gondolkodási folyamatot jelent. Szűkebb értelemben azt mondhatjuk, hogy az aktuális helyzetből egy célhelyzetbe való eljutást megtestesítő folyamat. Az előzőekben már említett *messy – difficulty* fogalompár szembeállítását a lágy és kemény megközelítések szinonimájává vált. (Farkas, 2004) E szerint:

- a *messy*, vagyis zavaros problémák kezelésére a „*lágy*” megközelítések és módszerek (komplexitás, érintettség és bevonás, bizonytalanság, szerteágazó megoldások, széles időhorizont, bonyolult érdekviszonyok stb.) a jellemzőek, míg
- a *difficulties*, vagyis bonyolult helyzetek, problémák esetében a „*kemény*” megközelítések és módszerek (számszerűség, jól leírható célösszefüggések, izolálhatóság stb.) lehetnek célravezetők.

A változásmenedzsment, mint a zavaros problémák kezelésének gyakorlata, következésképpen a „*lágy*” módszereket alkalmazza. A problémamegoldás folyamata egy döntési folyamat is egyben, amit számos kérdés megválaszolása kell megelőzzön. Íme néhány példa:

- Időzítés: válság előtt vagy után?
- Mélység: evolúció vagy revolúció?
- Kiterjedtség: fokozatosan vagy egyszerre?
- Részvétel: puccsszerűen vagy demokratikusan?
- Sebesség: gyorsan vagy lassan?
- Személyek: a régi vagy az új vezetőkkel?
- Kidolgozottság: mindent megtervezni vagy teret hagyni a természetes fejlődésnek?
- Kommunikáció: negatív vagy pozitív üzenettel kezdeni?
- Sorrend: előbb a szervezeti kultúra, vagy a rendszerek?

Ahhoz, hogy meg tudjuk válaszolni ezeket, illetve meg tudjuk oldani változás által felvetett problémákat, lépésről lépésre kell haladnunk, át kell vizsgálnunk minden részletet. Ehhez sokféle változásmenedzsment elmélet, modell és foratókönyv kínál segítséget, ezek közül az egyik legnépszerűbb John Kotter általános (Kotter, 1999) és alkalmazott változásirányítási modellje (Kotter, 2007), mely nagy négy nagyobb szakaszból, azon belül pedig nyolc lépésből áll. Nézzük meg, hogy ezek hogyan alkalmazhatóak az e-közigazgatás okozta szervezeti változás menedzsmentjének szempontjából!

I. Alapozd meg a változást!

1. *Alakíts ki veszélyhelyzetet. Segíts a többieknek megérteni, hogy szükséges a változás, és fontos az azonnali cselekvés.*

Egy szervezetben végbemenő változási folyamat lehet belső vagy külső indíttatású is. A szervezeti változás általános folyamatmodellje szerint változtatni akkor szükséges egy szervezetben, amikor már semmiképp sincs mód a jelenlegi helyzet fenntartására. Ezt „pull” típusú változási indíttatásnak hívják, hiszen ebben az esetben már csak reaktív alkalmazkodás lehetséges, ilyenkor konkrét problémák jelzik, hogy valamit sürgősen változtatni kell a szervezetben. A másik a „push, pro- vagy preaktív” jellegű indíttatás, amikor is a változások egy szervezeten belülről származó változási ötlet révén indukálódnak, tehát a szervezet akár „elébe is mehet” a változásoknak. (Dobák, 2006)

A változás indukciója elvileg az e-közigazgatási fejlesztések estében is külső és belső tényezőkből ered. *Külső tényezők* lehetnek: a költségvetési keret és igény mozgásai, uniós szabályozás változása, törvényi, jogszabályi változás, gazdasági-társadalmi és politikai folyamatok értékelhető hatása. (Hatékony eszköze az elemzésnek pl. a PEST-analízis.) *Belső tényezők* lehetnek: vezetőváltás (új értékek, új szemlélet); eredmények (a hatékonysági mutatók nem megfelelőek); stratégiai irányok változásai (erőforrások, közös értékek); fókuszálás (diverzifikáció, investíció, divesztíció, outsourcing); belső kényszerítő erő a folyamatos megújulásra (folyamatos felülvizsgálat, működéselemzés). (Hatékony eszköze az elemzésnek pl. a SWOT-analízis.) Itt fontos a kockázatok, krízisek, potenciális válsághelyzetek vagy fontosabb lehetőségek azonosítása és megvitatása.

Azonban az e-közigazgatás gyakorlatilag elsősorban külső indíttatású változás, tehát célszerű a PEST (Policy, Economy, Society, Technology) analízis alkalmazása, ami leginkább a külső körülményekre, eseményekre fókuszálva próbálja elősegíteni megfelelő változásokat, de a belső mozgatórugókra is figyelmet szentel. Maga a PEST analízis tulajdonképpen egy makrokörnyezeti elemzés, amely magában foglalja a politikai, gazdasági, társadalmi és technológiai tényezők vizsgálatát. Ha egy szervezetről van szó, akkor ez adott intézmény politikai, gazdasági, társadalmi és technológiai környezetének elemzéséhez segítséget jelentő eszköz. A PEST analízis tehát *négy dimenzióban* vizsgálja a környezetet:

a) *Az első dimenzió a politikai (jogi)*, ez magában foglalja többek között a kormány stabilitását, az új törvények jogszabályok bevezetését az adózási politikát vagy az európai integrációt. Tehát a politikai tényezők döntő többsége a versenyjogi jogszabályok, az adózási politikák, környezetvédelmi törvények vagy esetleg a foglalkoztatási törvények.

Ha ezt a dimenziót az e-közigazgatás szempontjából akarjuk vizsgálni, elég, ha először megemlítjük Magyarországon a magyar információs társadalmi stratégiákat, amely tulajdonképpen az európai integrációt is magában foglalja, hiszen ez egy olyan változási stratégia, amely gyakorlatilag országunkat zárkóztatja fel az európai trendhez. Ebben a stratégiában a politikai dimenzió az újonnan bevezetett jogszabályokon keresztül jelenik meg, mint például: a Ket. novella; a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvevényről szóló 2009. évi LII. törvény; az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény (Ekszt.); a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (SZIR tv.). Az e-kormányzati stratégiák céljai között szerepelt még ezen a téren a közszolgálati szektor intézményei belső működésének megújítása és a lakosság valamint az üzleti szektor kommunikációja ezekkel az intézményekkel.

b) *A második dimenzió a gazdasági*, amely jelenti egyrészt a GDP, GNP trendjeit, a foglalkoztatottság és a munkanélküliség kérdését, az ország fizetési mérlegét a családok elkölthető jövedelmének alakulását, az energia és egyéb árak alakulását. Ebből következik, hogy a gazdasági tényezők lehetnek üzleti ciklusok, gazdasági növekedés trendjei, kamatlábak, infláció, és munkanélküliség.

Az e-közigazgatás esetében eme dimenzió úgy jelenik meg, hogy itt is leginkább a kormányzati terveken-stratégiákon keresztül valósulnának meg a gazdasági jelegű változások. Alapvető cél ebben a dimenzióban, hogy az állam a saját munkafolyamatainak, igazgatási és

szolgáltató szervezeti rendszerének hatékonyabb megszervezésével, az e-közigazgatási eszközökön keresztül elérhető közjavak a lehetőségekhez mérten tétől és időtől független hozzáféréseinek biztosításával, továbbá a társadalmi tőke növelésével járuljon hozzá a tartós, fenntartható fejlődés eléréséhez és a jobb minőségű munkahelyek megteremtéséhez. A kidolgozott stratégiák a közigazgatási fejlesztések egységes elvek alapján, egységes keretrendszerben történő megvalósítását segítik elő.

c) A *harmadik dimenzió a társadalmi*, amelybe beletartoznak szoros összefüggésben a népességi folyamatok, jövedelemelosztás, társadalmi mobilitás, az iskolázottság mértéke, életmód az egyes társadalmi csoportokban. Ebből kifolyólag a társadalmi-kulturális elemek közé tartozik a demográfiai jellemzők, jövedelemelosztás, életstílusok, munkához való viszonyok, és nem utolsósorban az oktatási színvonal mértéke.

Ebből a szemszögből a társadalmi fölzárkóztatás a legfőbb cél a tudás ismeret bővítését irányuló változások, amely a lakosság egyfajta azonos színvonalra emelését jelenti, hogy széles köre számára biztosítva legyenek az információ megszerzéséhez és az elektronikus szolgáltatások igénybe vételéhez szükséges ismeretek: a digitális írástudás, vagyis az IT használatának képessége. Ebből következően a digitális szakadék, digitális egyenlőtlenség, ennek megelőzésére számos akciótervet dolgoztak ki Európában, mint például az eEurope program, eEurope 2002 program, eEurope+akcióterv, eEurope 2005 program, vagy az i2010 program. Ezeknek a fő céljai az e-kormányzat, az e-oktatás bővítése (vagyis minél több oktatási intézményben elterjeszteni az IT alkalmazásokat), vagy a dinamikus e-business környezet kialakítása. Gyakorlatilag Magyarországon is ezeknek az akcióterveknek a mintájára készülnek el a 2000-es évektől azok a stratégiák melyek az európai uniós normákhoz zárkóztatja fel hazánkat.

d) A *negyedik dimenzió a technológiai*, ide tartozik a kormány kutatási programja (K+F kiadások mértéke, műszaki fejlesztési politika), a technológiai változás sebessége, a számítógépesítettség mértéke, az alapvető infrastruktúra színvonala. Ehhez kapcsolódó technológiai tényezők: kutatási ráfordítások szintje, új felfedezések, kormányzati technológiai célkitűzések, technológiai transzfer sebesség.

Itt a megjelenő változások technológiai oldalát az infrastrukturális változások adják elsősorban. Ez magában foglalja a például a szélessávú infrastruktúrát, amelynél a fő cél országos lefedésű, nagy sebességű hálózatok létrehozása, mely biztosítja minden település számára a hosszabb távon várható helyi infó-kommunikációs igények kielégítését. Fő irányvonalak: közháló korszerűsítése (szélessávú internet), Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Program, hozzáférés, ahol a célkitűzés a számítástechnikai rendszerek és szolgáltatások széleskörű elérésének biztosítása. Az e-közigazgatás a technológiai változások, ami végül is hardver és a szoftveres alkalmazások megújítását jelenti, azt kívánja, hogy minél több szolgáltatás típus legyen elérhető elektronikus úton ezek például: anyakönyvi kivonat kiállításával, járműigazgatási ügyekkel lakcímgazolvány kiállításával, lakcímváltozás bejelentéssel kapcsolatos ügyintézés. Ehhez lehetne sorolni például a technológiai biztonságot biztosító megoldásokat is melyek legfőképpen az adatbiztonságot és az adatok védelmét jelenti.

A felsorolt környezeti elemek mindegyikénél a jelen állapotok felmérése mellett figyelni kell a jövőbeni átalakulás elemzésére is. A környezetelemzés esetében fennáll a kockázata annak, hogy a túlságosan komplex és ezért nehezen áttekinthető környezet elemzése során nem tudunk igazán célravezető munkát végezni. Hogy ezt elkerüljük, az elemzés során mindig igyekszünk különbséget tenni először a vizsgálatba bevont elemek között a fontosságuk alapján. A második lépésben meg kell vizsgálnunk, hogy mely elemek azok, amelyeket például egy szervezet az e-közigazgatás alkalmazása érdekében befolyásolni tud. A harmadik szempont a bizonytalanság ismerete. Minél inkább fontos egy tényező, elem mondjuk egy szervezet esetében, annál lényegesebb tudni, hogy alakulása mennyire

tekinthető biztosnak vagy bizonytalanak, továbbá mennyire van lehetősége arra, hogy a tényezőket befolyásolni tudja, van-e lehetősége arra, hogy egy jól megkomponált akcióival alakítsa, befolyásolja az adott tényező alakulását.

A fenti elemzés elvégzése egyértelműen jelzi a közigazgatási szervezetek számára az e-közigazgatás alkalmazásának sürgető voltát, ami arra ösztönözheti a döntéshozókat, hogy ebbe az irányba mozgósítsák annak erőforrásait. Most lássuk, hogyan lehet mindezt megvalósítani!

- 2. Hozz létre egy irányító csapatot. Gondoskodj arról, hogy legyen egy hatékony csoport, amely a változásokat irányítja – legyenek vezetési képességei, hitele, kommunikációs képessége, hatásköre, elemzőképessége, és legyen tisztában a veszéllyel.*

Az első lépés a változási kezdeményezések irányításához elegendő erővel bíró csoport összeállítása. Ezután fontos lépés a vezető, a befolyásos tagok kiválasztása, és a változást irányító csoport felkészítése a munkára (pl. tréningek, workshopok szervezése révén). A változást végző vezetőnek mind a menedzseri, mind a „*leader*” (irányító) szerepköröket be kell tölteni ahhoz, hogy a változások sikeres vezetője legyen. Mindezt arra alapozza, hogy egy változást egyben menedzselni és irányítani is kell. A menedzselés főképp a tervezést, a személyzet biztosítását, az ellenőrzést, a problémamegoldást foglalja magába. A hangsúlyt mégis az irányításra teszi, hiszen az irányítást a szervezeteket alkotó, a körülményekhez, a kontextushoz igazító folyamatok összességének tekinti (Kotter, 1999). A változást végző esetében a *leader* szerepkör így felértékelődik, mely szerepkör legfőbb sikertényezőjének a környezet kihívásainak megfelelő eredményes szervezeti változás „*levezénylése*” számít (Bakacsi, 1996).

A változásmenedzser feladatai általában a következők: fogadja és megszűri az e-közigazgatással kapcsolatos változásigényeket, kidolgoztatja a változásra vonatkozó terveket és javaslatokat, összehívja a változásvezetési csoportot és vezeti azok üléseit, előterjeszti a változási terveket és javaslatokat a változáskezelési bizottság ülésein, koordinálja a változások végrehajtását, gondoskodik a változások ellenőrzéséről, dokumentálja a változásvezetés valamennyi tevékenységét. A változásvezetési csoportnak a következő feladatokat kell ellátnia: a hatáskörébe utalt változási tervek és javaslatok felmérése és kiértékelése, döntés a hatáskörébe utalt változások engedélyezéséről vagy elutasításáról, a javítási javaslatok elbírálása.

Miután összeállt a változáskezelési csoport, élén a változásmenedzserrel, elkezdődhet maga a tevékenység, ami stratégiaalkotással, a tervvariánsok elkészítésével, döntéshozattal indul.

II. Döntsd el mi a teendő!

- 3. Dolgozz ki egy új jövőképet (viziót) és stratégiát. Tisztázd, miben tér majd el a jövő a jelentől, és hogyan tudod ezt a jövőt megvalósítani.*

A jövőkép meghatározása segít a változási kezdeményezések irányításában. Ez alapján kerül kidolgozásra az átfogó cél és a részcélok rendszere, valamint a stratégia azok elérésére. A jó jövőkép jellemzői: elképzelhető, megérthető, vonzó az érintettek számára, megvalósítható, fókuszál és irányt ad, rugalmas, vagyis helyet hagy az egyéni kezdeményezésnek, és könnyen kommunikálható.

A stratégia kialakításához szükséges döntéseket meghatározzák a változási projekt típusa: irányváltó vagy iránymódosító, valamint a szervezet „*érintettsége*”: kiterjedés (inkrementális, radikális), mélység (gyenge, erős), sebesség (bingbang, próba, párhuzamos futtatás), ezek az un. „*hard*” faktorok és a változásvezetési stílus (megkönnyítő, átnevelő, meggyőző, manipulatív, hatalmi), ezek az un. „*soft*” faktorok. Ezen kívül a stratégiát befolyásolja még, hogy milyen típusú változásról van szó: E-típusú (economic value), ami gazdasági érteken alapszik, vagy O-típusú (organizational capability), melynek alapja a

szervezeti kapacitás. A stratégia alapján készülnek az akcióterv-variánsok, majd a döntéshozatal során megtörténik ezek elemzése és a szervezet számára a legoptimálisabb kiválasztása. (Csath, 2001) A szervezeti stratégiaalkotáshoz az egyedi adottságok mellett támpontot nyújthat az e-közigazgatás szabályozási környezetének, illetve változási stratégiájának feltérképezése.

A „*hard*” faktorok közül a változás kiterjedése szempontjából az inkrementális változási stratégia jellemzői is megfigyelhetők az e-közigazgatás szabályozási területén. A változás módja kevésbé látványos, lépésről lépésre megy végbe, mivel az egymást követő jogszabályok fokozatosan, nem radikális, hirtelen lépésekkel kerültek megfogalmazásra, ugyanakkor minden hierarchikus szintre kihatnak – gondoljunk csak arra, hogy az e-közigazgatás szabályai ugyanúgy alkalmazandók mind a központi, mind a helyi közigazgatás szintjén, minden közigazgatási szerv köteles alkalmazni azokat, általános hatályúak.

A változás mélységére inkább az erősség jellemző, mivel az első e-közigazgatási jogszabály, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény megalkotása óta számos részletszabály [mint például az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény; a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről szóló 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet; az elektronikus aláírás közigazgatási használatához kapcsolódó követelményekről és az elektronikus kapcsolattartás egyes szabályairól szóló 78/2010. (III. 25.) Korm. rendelet] került kidolgozásra, amelyek egy alaposan átgondolt, megfontolt változási stratégiáról árulkodnak.

A változás sebességénél megfigyelhető a „*hard*” faktorok kombinálásának elmélete, vagyis, hogy a gyors és a lassú közötti „*arany középutat*” úgy tűnik, sikerült megtalálniuk az e-közigazgatással kapcsolatos szabályozók megfogalmazóinak, hiszen azt lehet mondani, hogy a szabályozás változásának sebessége nem is túl gyors, nem is túl lassú. Évről évre, az igényekkel és az e-közigazgatás használatának elterjedésével egyenes arányban kerültek bevezetésre azok a szükséges jogszabályok, irányelvek, amelyek biztosítják az online ügyintézés és információkhoz való hozzáférés leegyszerűsítését, védelmét, azonosíthatóságát.

A változás típusa, azaz az E-elmélet és az O-elmélet alkalmazása tekintetében szintén megállapítható, hogy a két elmélet szükségszerű ötvözésének jegyeit találhatjuk meg. Ugyanis a szabályozási környezet változásának egyik célja az e-közigazgatást használók elégedettségének növelése, ennek érdekében került például bevezetésre a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevényről szóló 2009. évi LII. törvény, ugyanakkor a változás stratégiai céljai között szerepel a képességek fejlesztése is, amely itt úgy értelmezhető, hogy az e-közigazgatás egyre fejlettebb, egyre korszerűbb, folyamatos fejlesztéseken megy keresztül.

A „*soft*” stratégiák közül a közigazgatásra jellemzően egyértelműen a hatalmi vezetési stratégia alkalmazása figyelhető meg, hiszen a megalkotott jogszabályokat mindenki köteles betartani és az ellenállókkal szemben akár kényszer is alkalmazható. Ugyanakkor a meggyőző stratégia elemei is felfedezhetőek, hiszen a változás kezdeményezői (azaz ebben az esetben a jogszabályalkotók) igyekeznek meggyőzni az állampolgárokat, hogy minél többen vegyék igénybe az elektronikus ügyintézés lehetőségeit. Ennek érdekében tényeket, racionális indokokat és statisztikai adatokat mutatnak fel, amelyek bizonyítják, hogy az online kapcsolattartás a közigazgatási szervekkel sokkal ésszerűbb és egyszerűbb, mint a hagyományos, papír alapú ügyintézés.

Szervezeti szinten a tervezés során az alábbiakat kell elvégezni: a változás prioritását figyelembe véve ütemezni kell annak megvalósítását; meg kell tervezni a változás megvalósításának lépéseit; meg kell tervezni a változáshoz szükséges (emberi és anyagi) erőforrásokat; sikertelenség esetére pontosan ki kell dolgozni a javító intézkedés(ek) lépéseit;

fel kell készülni a változás során felmerülő incidensek kezelésére; tesztelni kell a változást. A változásokat úgy kell ütemezni, hogy az a lehető legkevésbé zavarja a közigazgatási szolgáltatások igénybevételét. A változásokat javasolt előre meghatározott időszakokban végrehajtani. Az alacsony komplexitású változások ütemezésénél javasolt több változás egyszerre történő megvalósítása. Ebben az esetben azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy a túl sok változás egyszerre történő megvalósítása ne okozzon fennakadási problémákat.

A következő lépés a cselekvés, ami tulajdonképpen olyan egy folyamat, amiben a legnagyobb szerep a kommunikációnak jut.

III. Végezd el a munkát!

4. Kommunikáld, hogy mások is megértsék és elfogadják. Bizonyosodj meg arról, hogy minél többen megértették és elfogadták a víziót és a stratégiát.

A változások végrehajtásához Lewin erőter-elmélete (hajtó és fékező erők) és háromfázisú változási modellje nyújt útmutatást: felolvasztás (cselekvést generáló állapot megteremtése), mozdítás (régi tevékenységek felszámolása, új tevékenységek megvalósítása), újrafagyasztás (megszilárdítás, konszolidáció). (B. Nagy, 2008)

A folyamat során nagyon fontos minden lehetséges eszköz és csatorna felhasználása az új jövőkép és stratégia kommunikálásához, és az új viselkedési forma megtanítása a változást irányító csoport példamutatásával. A hatékony kommunikáció jellemzői: egyszerűség, metaforák, analógiák, példák, sokféle fórum és csatorna használata, személyes példamutatás, ismétlés, a látszólagos ellentmondások magyarázata, párbeszéd.

Az alkalmazást támogató erők: a Kormány támogatása, a kiadások csökkentése a jövőre nézve, a fejlődési kényszer, a hatékonyság követelménye, az ügyintézési idő rövidítése, az ügyintézés átláthatósága. Az alkalmazást fékező erők: a szkeptikusok megnyilvánulásai, a szükséges technológiai háttérrel nem rendelkezők, a drága kiépítés, a könnyen feltörhető rendszer. Idővel a fékező erők háttérbe fognak szorulni, ahogy egyre többen csatlakoznak az e-közigazgatás szolgáltatásaihoz, bár ma még sokan vannak, akik rendelkeznek ugyan a szükséges feltételekkel (számítógép, internet hozzáférés), ennek ellenére nem használják az elektronikus szolgáltatásokat. A támogató erők viszont előtérbe kerülnek majd, például a következő generációk már e-közigazgatási rendszerbe fognak beleszületni, és számukra ez lesz a természetes. Persze a hagyományos ügyintézés is meg fog maradni, de egyre csökkenő mértékben.

A változási modell lépései: (1) *Kiolvasztás (unfreezing)*. Ez az éppen jelen lévő rendszer és viselkedési jellemzők „megbénítását”, megváltozását jelenti, ami általában a szervezeten belül jelentős konfliktusokhoz vezet. Gyakori jelenségek pl. a nagyobb tömegű elbocsátások, kényszernyugdíjazás, a változást gátló vezetők leváltása és az annak szempontjából fontos személyek kinevezése. A cél a változással szembeni ellenállás megszüntetése. (2) *Változás moving*). Ekkor megy végbe a tényleges változási folyamat, bevezetik az új munkamódszereket. A változások a szervezetek esetében három szinten megy végbe, és mindegyikhez más típusú ellenállás kapcsolható: (a) a szervezetben dolgozó egyének szintjén; (b) a szervezeten belüli struktúrák és rendszerek szintjén; (c) a szervezeti légkör, az interperszonális kapcsolatok szintjén. (3) *Visszafagyasztás (freezing)*. Ez a változás tartóssá válásának motivációs feltételeiről való gondoskodást jelenti.

Esetünkben a (1) kiolvasztás a hagyományos ügyintézés egyeduralmának a megszüntetését, a (2) változás az elektronikus ügyintézés bevezetését, és a hagyományossal való párhuzamos futtatását, a (3) visszafagyasztás az elektronikus ügyintézés általánossá tételét (a hagyományos csökkenő szerepe mellett) jelenti.

Az ellenállás kezelése külön figyelmet igényel, amit szintén tervezni, menedzselni kell, ez a következő lépés.

5. Hatalmazd fel másokat is a cselekvésre. Hárítsd el a lehető legtöbb akadályt, hogy azok, akik szeretnék a víziót megvalósítani, megtehesék azt.

A változásokkal szembeni akadályok elhárítása azon szabályok és rendszerek és struktúrák megváltozását jelenti, amelyek akadályozzák a jövőkép megvalósítását, valamint az elfogadható mértékű kockázatvállalást, a nem hagyományos ötletek, tevékenységek és akciók támogatását.

Számítani kell tehát az érintettek változással szembeni ellenállására, melynek okai sokrétűek: pl. egyéni érdekek féltése, félelem a státusz, a hatalom elvesztésétől; értetlenség, bizalomhiány, félreértések; eltérő érdekek, alacsony toleranciaszint, ragaszkodás a szokásokhoz stb. Az ellenállás kezelésének módszerei szintén változatosak: pl. tájékoztatás, oktatás; aktív részvétel a változási folyamatban; támogató vezetői magatartás; tárgyalások, megállapodások stb.

Néhány konkrét példa az e-közigazgatással szembeni ellenállás csökkentésére: összehangolt tájékoztatási gyakorlat kialakítása; a munkatársak bevonása a magvalósításba; az e-szolgáltatások (felületek) felhasználóbaráttá tétele; e-közigazgatás és digitális írástudás oktatása mind az ügyintézők körében; a bizalom kiépítése és fenntartása.

Ezután a változási folyamatot erősítő lépés következik: egy gyors, látványos eredmény felmutatása.

6. Produkálj gyors győzelmeket. Érd el néhány látható, egyértelmű sikert, amilyen hamar csak lehet.

Ez a lépés időben elsődlegesen a látható fejlesztések tervezését, és ezek megvalósítását jelenti, és a fejlesztésekben résztvevő munkatársak jutalmazását. A rövid távú sikerek szerepe: bizonyíték, hogy érdemes áldozatot hozni. Ezen kívül: jutalom a változás ügynökeinek, a jövőkép és a stratégia finomhangolásának segítése, az ellenállók és a kételkedők háttérbe szorítása, a vezetők figyelmének fenntartása, és persze újabb lendület a folyamatnak.

Típusos példa erre rendszerszinten az elektronikus adózás bevezetése az Ügyfélkapun keresztül, amely az e-közigazgatás első látványos sikerének tekinthető. Szervezeti szinten vagy az egyszerűbb vagy a fajsúlyos ügyekkel érdemes kezdeni, és a sikeres tesztelés után, a változást többi ügytípusra is kiterjeszteni.

A kezdeti sikerek nem garantálják az automatikus folytatást, ezért a figyelem fókusza továbbra is a változásokon kell maradjon.

7. Ne hagyj abba. Az első sikerek után folytasd keményebben és gyorsabban. Eltökélten kezdeményezd egyik változást a másik után, amíg a vízió meg nem valósul.

Itt szerepet kap a növekvő bizalom és hitelesség, valamint azon rendszerek, struktúrák és politikák megváltozása, amelyek nem felelnek meg a jövőképnek. A humán erőforrás terén a jövőképet megvalósítani képes új munkatársak felvétele, ösztönzése és fejlesztése szükséges. Ha lankad a folyamat, fontos az „életerejének” feltöltése: új projektekkal, témákkal és változásügynökökkel. Teendők: mivel a siker hitelesít – újabb változások kezdeményezése, illetve több segítség, több ember bevonása, ha szükséges (és lehetséges). Ebben a csúcsovezetés felelőssége a világos célok és az újabb lendület megadása, valamint a zavaró tényezők elhárítása.

Az e-közigazgatással kapcsolatos változások eredményességének és hatékonyságának biztosítása érdekében a már megvalósult változásokat ellenőrizni kell. Ennek során ajánlott bevonni a megvalósításban résztvevőket – javasolt megvitatni a következőket: a változás eredményét, vagyis, hogy elérte-e a célját; amennyiben szükség volt a javítási tervre, az megfelelően működött-e; a változással kapcsolatban felmerült incidenseket; a változás mellékhatásait. A változás várható hatásainak vizsgálatakor javasolt figyelembe venni a következőket: hatását az elektronikus közigazgatási szolgáltatás(ok)ra; a szolgáltatást támogató infrastruktúrára valamint a felhasználókra (ügyfelekre). Az ellenőrzés során nyert tanulságokat pedig érdemes beépíteni a jövőbeli döntésekbe.

Ahhoz, hogy az eredmények tartósak legyenek egy további lépés szükséges: az új gyakorlat véglegesítése a szervezetben.

IV. Tedd tartóssá!

8. *Alakíts ki egy új kultúrát. Ragaszkodj az új magatartási módokhoz, és bizonyosodj meg arról, hogy jól működik. Amíg meg nem erősödnek annyira, hogy felváltsák a régi hagyományokat.*

Végül az új viselkedési formák és a siker közötti kapcsolatok megszilárdítása következik: a fejlesztés és utánpótlás biztosításához szükséges eszközök biztosítása. A szervezeti kultúra megváltozása: nem az elején, hanem a végén kell történni és persze az eredményektől függően. Rengeteget kell hozzá kommunikálni, személyzeti változásokkal járhat, valamint kritikus fontosságúvá teszi az utódlási döntéseket.

Ha egy ügyfél egyszer már elektronikusan intézte valamely ügyét, és ezzel kapcsolatosan jó tapasztalatokat szerzett, nagy valószínűséggel nem tér vissza a hagyományos ügyintézéshez. Azonban ezt a magatartást bátorítani kell és lehet: az adott ügyfél közvetlen megkeresésével e-mailben más ügytípusok (pl. adózási vagy egyéb kötelezettség) esetén.

Miután áttekintettük a főbb rendszerszintű problémákat, majd a szervezeti szintű problémák kezelési lehetőségeit a Kotter-modell alapján, nézzük meg elsősorban mely tényezők befolyásolják a problémakezelésben a továbblépés esélyeit!

3. Záró gondolatok

Az előzőek alapján világossá vált, hogy az e-közigazgatásnak még rengeteg problémával kell megküzdenie. A gyakorlat azt mutatja, hogy ezek megoldása korántsem egyszerű, akár a technológiai, akár a társadalmi tényezőket vizsgáljuk. Gondoljunk csak például az ügyfélkapu működésére, amelynek célja az lenne, hogy az emberek ügyeiket otthon, a számítógép előtt ülve, utazás, sorban állás nélkül intézhessék; a tapasztalat azonban azt mutatja, hogy ez még igen szűk körben működik, tehát a rendszer még nem érte el eredeti célját.

A változásmenedzsment mindig komplex probléma megoldására irányul és számos eszköz együttes alkalmazásával lehet csak sikeres. Az e-közigazgatással kapcsolatban felmerülő problémák megoldása is csak akkor lehet sikeres, ha azokat összességükben tárjuk fel. Ráadásul ezek egymásra épülnek, egyik probléma generálja a másikat. Ezért például csak a finanszírozási problémák megoldása nem elegendő a jól működő e-közigazgatáshoz, szükség van a többi tényező együttes menedzselésére is.

Végezetül érdemes felvetnünk olyan kérdéseket is, amelyek válaszai az e-közigazgatás okozta változás által felvetett általános problémákra vonatkoznak. Lehet-e olyan társadalmat vagy akár csak egy réteget létrehozni, mely mindig készen áll és képes a változásra? Mit lehet tenni annak érdekében, hogy az embereket maradéktalanul meggyőzzük az újítások szükségességéről? Egyáltalán lehetséges-e ez teljes egészében? Vajon jó-e az, ha mindenki azonos nézőpontot vall magáénak? Ezek a kérdések azok, amelyekre egyelőre még nem tudunk egyértelmű válaszokat adni.

Felhasznált források

B. Nagy Sándor (2008): Szervezetfejlesztés, változásmenedzsment. L'Harmattan Kiadó. Zsigmond Király Főiskola.

Bakacsi Gyula (2005): Szervezeti magatartás és vezetés. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.

Budai Balázs Benjámin (2009): Az e-közigazgatás elmélete, Akadémiai Kiadó.

Csath Magdolna (2001): Stratégiai változásmenedzsment. Aula Kiadó, Budapest.

Dobák Miklós (2006): Szervezeti formák és vezetés. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.

Farkas Ferenc (2004): Változásmenedzsment. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó.

- Gyergyák Ferenc (2011): E-government és a kistelepülések. Előadás. BCE 2011. november 9.
- Kotter P. J. (1999): A változások irányítása. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Kotter P. J. (2007): Olvad a jéghegyünk! Trivium Kiadó, Budapest.
- Németh Balázs (1997): A kiegyensúlyozott vállalat. A változási folyamatok menedzseléséről.
In: Vezetéstudomány. 12. sz. 3-15. o.
- Pataki Béla (2011): Változásmenedzsment. Budapesti Műszaki és Gazdasági Egyetem.
Oktatási segédlet.