

CSEH GERGELY – PAULOVICS ANITA

# A KÖZIGAZGATÁSI BÜROKRÁCIA DIGITALIZÁLÁSA

## 1. Bevezető gondolatok

Az állam működése – különösen a napjainkban – megkívánja az ügyek gyors, hatékony, ugyanakkor jogállami követelményeknek megfelelő intézését. E cél megvalósítása érdekében számos stratégia jelenik meg, mind hazánkban, mind külföldön. Az újítások, vagy napjainkban elterjedt szóhasználatl az innovatív megoldások több szinten és irányban jelennek meg. Törekvések vannak a szervezeti rendszer, az alkalmazott eljárási formák reformjára, vagy a korszerű informatikai eszközök alkalmazhatóságának elterjesztésére egyaránt. Fontos továbbá a jól képzett hivatali apparátus megléte is, amely hatékonyan és korszerűen képes végezni az ügyek intézését. Az elmúlt időszakban a közigazgatás modernizációja lendületet vett, melynek egyik – talán legszembetűnőbb – formája a digitális technológiák elterjedése a közigazgatásban. Mindezt figyelembe véve úgy véljük, hogy érdemes figyelmet fordítani arra, honnan indult az ügyintézés kialakított rendje, és hol tart ma a digitális közigazgatás fejlesztési lehetőségei terén.

## 2. Szervezeti innováció – bürokrácia

A bürokrácia kifejezést a 18-ik századtól kezdték használni. A szó onnan származik, hogy a francia feudális abszolutizmus miniszteri irodáinak (bureau) döntő hatalma (kraté) lett az ország ügyeinek vitelében. Így abban az időben a bürokrácia elnevezés alatt azt a hivatalos közszolgálatot értették, mely állandó hivatali szervezettel, folyamatosan működött. Mindent írásba kellett foglalni, iktatni és jegyzőkönyvbe venni, a jegyzőkönyvet pedig hitelesség céljából alá kellett írni. Így öröközték meg a hatóságok tevékenységét (acta), és innen származik az ügyiratok megjelölésére ma is használatos akta kifejezés. Az eljárás ezzel párhuzamosan egyöntetűbbé vált. A hasonló ügyekre gyakran hasonló ügyintézés alkalmaztak.<sup>1</sup> A bürokrácia kifejezést elsőként a francia közgazdász, JACQUES CLAUDE MARIE VINCENT DE GOURNAY használta. GOURNAY a bürokrácia kifejezésnek pejoratív értelmet tulajdonított. Bár GOURNEY soha nem írta le a kifejezést, később előkerült egy FRIEDRICH MELCHIOR GRIMM által szerkesztett „Correspondance Littéraire”<sup>2</sup> című kiadványból, melyben szerepelt, hogy GOURNAY ezt a kifejezést említette. A 19-ik században a bürokrácia kifejezés olyan uralkodási-kormányzási rendszert jelentett, amelyben a hivatalnokokat kinevezték, az uralkodótól függték, és a monarchia alattvalói voltak. Az 1920-as évektől a terminológia MAX WEBER – lentebb bemutatott – munkája nyomán terjedt el, aki azt relatíve pozitív folyamatnak tekintette. Ennek ellenére, hogy 1944-ban LUDWIG VON MISES osztrák közgazdász megjegyezte, hogy a bürokrácia kifejezés mindig hordozott egy „gyalázatos” mellékértelmet, 1957-ben ROBERT MERTON amerikai szociológus azt írta, hogy a „bürokrata” egy „díszítő jelzővé” vált.<sup>3</sup>

A bürokrácia szónak mindennapjainkban negatív kicsengése van. „Gondolatunkban az aktahegyek mögött trónoló hivatalnok jelenik meg, aki az élettől eltávolodva, a pusztta szabályzatok és előírások tömegében kutatva, az élet által felvetett egy-egy problémára csak a papírosnak megfelelő megoldást keres. A bürokrata rideg gépember, akinek nincs érzéke az iratokból kiáradó kérdések iránt. Ha a betűkön és a paragrafusokon kívül valamire figyel, az csupán az, hogy állásfoglalása, döntése a formáknak megfelelő legyen, a hivatal által képviselt érdekeket szolgálja, s egy hivatalvizsgálat ne találjon munkájában semmi észrevételezni valót.”<sup>4</sup> A bürokrácia az utóbbi néhány évtizedben jelentős átalakuláson ment keresztül, úgy ahogyan a közigazgatási szervezeti rendszer egésze is.

A közigazgatás korszerűsítéséhez – úgy véljük – együttesen szüksége a közigazgatás szervezeti innovációja és a digitális ügyintézés alkalmazhatósága. A szervezeti innováció szempontjából pedig nem lehet figyelmen kívül hagyni annak történeti-tudományos előzményeit, melyek elsősorban MAX WEBER nevéhez kapcsolhatóak.

## 3. Bürokrácia elméletek

WEBER a társadalmi kapcsolatoknak – TÖNNIES elmélete<sup>5</sup> nyomán – két típusát különbözteti meg. *Közösségnek* nevezi az olyan társadalmi kapcsolatot, amelyben a társadalmi cselekvést a résztvevők szubjektíve átértékelte összetartozásán alapuló beállítottság jellemzi. *Társulásnak* nevezi a társadalmi kapcsolatot, ha a társadalmi cselekvést racionálisan motivált érdekkiegyenlítődesen vagy érdekkapcsolódáson alapuló beállítottság jellemzi.<sup>6</sup> *Szervezetnek* pedig egy kifelé szabályozott korlátokkal vagy zárt társadalmi kapcsolatot nevez, akkor, ha a kapcsolat rendjének betartását az biztosítja, hogy bizonyos emberek – egy vezető, esetleg az igazgatásban résztvevők csoportja – arra specializálják a viselkedésüket, hogy érvényt szerezzenek a rendnek.<sup>7</sup> WEBER a szervezetek különféle típusait különbözteti meg. Eszerint a szervezet lehet autonóm vagy heteronóm, illetve autokefális vagy heterokefális. Az *autonómia* azt jelenti, hogy a szervezet rendjét nem kívülállók írják elő, mint heteronómia esetén, hanem a szervezethez tartozó társak, mégpedig társi minőségükben. Az *autokefália* azt jelenti, hogy a vezetőt és a szervezet élén álló csoportot a szervezet saját rendjének megfelelően nevezi ki, és ebbe kívülállók nem szólnak bele, mint heterokefáliánál.<sup>8</sup> A legitím uralomnak WEBER három tiszta típusát különböztette meg. Ezek abban különböznek, hogy az uralom legitimitásának érvényessége milyen tényezőn alapul. Ilyen felosztás alapján az uralom lehet: legális uralom, tradicionális uralom és karizmatikus uralom. Ha az uralom megfelel a tétéles rendnek, akkor a legálisan, törvényekben rögzített dologi és személytelen rendben, valamint az e rend által kijelölt előjárónak – az általa hozott rendelkezések formális legalitása folytán és körén belül – engedelmessé válnak.<sup>9</sup> WEBER a legális uralmat tartja a fenti kategóriák közül a legjobbnak. A bürokratikus működés jellemzőit WEBER a legális uralommal kapcsolatban fejt ki elsősorban. A *legális uralom* esetén a következő követelmények érvényesek: 1. Bármilyen tetszőleges, megállapodáson vagy kényszeren alapuló racionális jog tétélesen lefektetett joggá válhat, és fel-lephet azzal az igénnyel, hogy legalább a szervezet tagjai, de többnyire mindazok a személyek is, akik a szervezet hatalmi körén belül vannak, betartsák. 2. Minden jog elvont szabályok rendezett világa. Az igazgatás pedig a szervezet rendje által számításba vett érdekek racionális követése a jogszabályi korlátok között. 3. A tipikus legális úr, az előjáró, amikor kiadja rendelkezéseit, annak a személytelen rendnek engedelmessé válnak, amelyhez rendelkezéseit igazodnak. 4. Az engedelmessé válnak csak a „jognak” engedelmessé válnak. 5. Amikor a szervezet tagjai az úrnak engedelmessé válnak, voltaképpen egy személytelen rendnek engedelmessé válnak.<sup>10</sup> A legális uralom legtisztább típusának WEBER azt tekinti, amikor bürokratikus igazgatási csoportot vesznek igénybe az uralom gyakorlásához. Ezzel kapcsolatban fejt ki a szerző – a témánk szempontjából fontos – bürokratikus igazgatás jellemzőit, melyek a következőkben foglalhatóak össze. Az igazgatást végző csoport egésze hivatalnokokból áll, és egy személy vezetésével működik, azaz nem érvényesül a testületi vezetés elve. A hivatalnokok rögzített hivatali hierarchiában helyezkednek el, hivatali hatáskörük rögzítve van, állásukat szerződés alapján töltik be, tehát szabadon választják ki őket és szakképzettségük

alaján alkalmazzák őket, fix fizetést kapnak, hivataluk jelenti a fő foglalkozásukat, hivatali pályafutásuk a szolgálati időnek és/vagy a teljesítménynek megfelelő előmenetelt jelent, szigorú hivatali fegyelem és ellenőrzés alatt állnak. Ez a bürokratikus rend WEBER szerint egyformán jellemző az állami szerveknél éppúgy, mint a gazdasági szerveknél (például üzemeknél) vagy a politikai szervezeteknél.<sup>11</sup> WEBER álláspontja az volt, hogy a tisztán bürokratikus igazgatás – tehát az írásos ügyvitelen és egyszemélyi vezetésen alapuló, monokratikus-bürokratikus igazgatás – pontosság, állandóság, fegyelem, szilárdság és megbízhatóság tekintetében, valamint az egyetemleges alkalmazhatóság tekintetében a lehető legnagyobb tökélyre fejleszhető, vagyis formálisan a legracionálisabb formája az uralom gyakorlásának.<sup>12</sup> WEBER elméletéből különösen kiemelendők tartjuk az írásos ügyvitel elemét, mivel az írásbeliség minden bürokrácia, így például már az egyiptomi vagy babiloni bürokráciának is feltétele volt. Napjainkban pedig éppen az írásbeliség képezi alapját a digitalizáció jelentőségének. Visszatérve WEBER elméletéhez, azt ugyanakkor hangsúlyozza, hogy bizonyos esetekben a testületi elv érvényesülésének is helye lehet az igazgatásban, például akkor, amikor egy hatóságon belül szakosodott testület működik, azaz az ügyek előkészítését egy-egy hozzáértő szakemberre bízzák, de a döntést valamennyi résztvevő együtt, szavazással – azaz testületként – hozza meg. A testület emellett működhet tanácsadó formában is.<sup>13</sup> WEBER gondolatmenetét erősíti meg TORMA is, amikor kísérletet tesz a törzskari struktúra elhatárolására. A törzskari struktúra alkalmazásával „nő a döntés szakmai színvonala, összességében eredményesebb lesz a szervezet tevékenysége, miközben természetesen csökken a »mindent tudó vezető« nimbusza.”<sup>14</sup> A testületek előnye az, hogy az igazgatási döntéseket alaposan átgondolják, ezért WEBER szerint a testületi igazgatás ott alkalmazandó, ahol az alaposítást előnyben részesítik a pontossággal és a gyorsasággal szemben. A testületi működés további hátrányának tekinti, hogy a felelősség megoszlik, azaz nem világos és megkérdőjelezhetetlen.<sup>15</sup>

WEBER bürokrácia modelljét elsősorban a modell túlzott formalizmusa miatt támadták arra utalással, hogy WEBERNél a bürokratikus szervezet egy személytelen együttműködési formát jelent, amelyben minden hatalom az elsőszámú vezető kezében összpontosul.<sup>16</sup> CROZIER a bürokrácia legfontosabb jellemzőjének és egyben hibájának a szervezeti merevséget tartotta, vagyis azt, hogy egy bürokratikus szervezet nem tud, sőt sokszor nem is akar alkalmazkodni a változó körülményekhez.<sup>17</sup> CROZIER bürokráciával kapcsolatos elemzése körében „a francia társadalom szerveződésének arra a sajátosságára igyekszik választ keresni, hogy egyrészt itt nagymértékben hiányoznak a horizontális szerveződési formák, a kisközösségek egyesületi és más formában való szerveződésai, illetve amennyiben léteznek is, ezek jelentéktelen szerepet töltenek be a társadalom szerveződésében, másrészt a társadalom legapróbb részlet problémáinak megoldására az állam és az absztrakt jogi szabályai lépnek be.”<sup>18</sup> Ennek oka a francia társadalom sajátosságából fakadt, nevezetesen a kisközösségekben történő szerveződés helyett az absztrakt, személytelen és távoli államban és szabályozásában való bizalom. CROZIER szerint így a szokásos bürokratikus modellel szemben – amelyben a beosztottak informális csoportokat hoznak létre annak érdekében, hogy ellenállhassanak a felettes nyomásának – a franciáknál egy olyan eltérő modell alakult ki, amelyben a szigorú alá-fölé rendeltség, továbbá az ellenőrzés rendszere, túlságosan formalizálttá teszi a rendszert, az egyének egymást (is) ellenőrzik, abban bízza, hogy a formalizmus megvédi őket. Végül soron CROZIER szerint a francia közigazgatás személytelen, és formalizmusa miatt lassan képes alkalmazkodni a körülmények változásához, minek eredményeként rugalmatlan.

CROZIER kiindulópontja a bürokratikus diszfunkciókról kialakított elmélet. Véleménye szerint minden olyan cselekvés, illetve tevékenység, amely koordinációt igényel, megköveteli azt, hogy a résztvevők mások által előrelátható módon viselkedjenek. Az együttműködés alapja a *konformizmus*. „Magasabb szinten arra törekszenek, hogy az alacsonyabb szinten konformizmus nyilvánuljon meg a

szervezeti szabályokkal. Az alsóbb szinten a beosztottak már csak azért is konformista magatartást tanúsítanak, hogy csökkentésük függőségüket a bürokratikus hierarchiával szemben. A szervezet merevsége e két törekvés stabilizálódásának következménye.”<sup>19</sup>

MERTON arra hívja fel a figyelmet, hogy a bürokratikus szervezet hatékony, üzemszerű működéséhez szükséges szabályok betartása és a fegyelem egy ponton túl negatív következményekkel járhatnak.<sup>20</sup> A túlzott megfelelés következménye lehet például a fegyelem túlbujánzása, a túlzásba vitt személytelenség, a túlzott távolságtartás vagy a motiválatlanság.<sup>21</sup>

#### 4. Bürokrácia és közigazgatás

Az egyre növekvő állami beavatkozások és közszolgáltatások hosszú időn keresztül a WEBER nevéhez fűződő bürokrácián, hierarchikus szervezeti struktúrán, formalizált eljárásokon és cél-orientált hivatali apparátuson alapultak. Ennek eredményeként a közszolgáltatást végző szervek bürokratikusak és monolitikusak voltak. A közszolgáltatást végző szerveket elsősorban azzal a céllal hozták létre, hogy válaszokat adjanak a jogalkotás során felmerült kérdésekre, és újabb közszolgáltatási megoldásokat alakítsák ki, figyelembe véve a politikai, gazdasági és társadalmi folyamatokat, illetve célokat. A közszolgáltatást végző szervek – amelyek jórészt közigazgatási szervek – így autonómia nélkül működtek, szigorú pénzügyi ellenőrzés alatt álltak, és feladataikat rutinszerűen látták el a felsőbb hatóságok – főhatóságok – által meghatározott szabályok és eljárási rend keretén belül.<sup>22</sup> Valószínűleg maga WEBER is tisztában volt ezzel, hogy a bürokráciára vonatkozó klasszikus elmélete a későbbiekben további elemekkel egészülhet ki, ahogyan az meg is történt a gazdaságra fejlett, demokratikus társadalmakban. A gazdasági-társadalmi-politikai változások ellenére a bürokrácia meghatározó tendencia maradt, ahogyan a WEBER által meghatározott elemei is a közigazgatásban, így a hierarchia, a felelősség, az észszerűség, a teljesítmény-orientált működés, a specializáció, a fegyelem és a szakszerűség.<sup>23</sup> Ez utóbbival kapcsolatban megjegyzendő, hogy FREDERICK C. MOSHER átfogóan írta le a „*hozzáértő állam*” (Professional State) eredetét és eltérbe kerülését, valamint ennek a folyamatnak a demokráciára gyakorolt negatív hatásait.<sup>24</sup> Hangsúlyozza emellett a felelősség kérdését, amelynek az igazgatási folyamatokban, mind a köz, mind pedig a magán szektorban komoly jelentőséget tulajdonít.<sup>25</sup> Bár önmagában a hozzáértés nem gyógyír a bürokrácia problémáira, mégis – egyetértve olyan neves tudósok álláspontjával, mint amilyen ARISZTOTELÉSZ, JOHN STUART MILL, WOODROW WILSON, MAX WEBER – megállapítható, hogy egy demokratikus rendszer megőrzése nagy mértékben függ a kormányzat, illetve a közigazgatás személyi állományának szakértelmétől és képességeitől.<sup>26</sup>

Napjainkban a szakirodalomban elterjedt álláspont szerint az elterjedt történelmi tényezők hatására a bürokrácia az egyes államokban strukturálisan különbözik. A különbség részben az igazgatási – közigazgatási – hagyományokból, másrészt a bürokratikus intézmények jellegéből, harmadrészt az állam és társadalom közötti kapcsolat jellegéből adódik. A fenti tényezők alapján a világ bürokratikus rendszereit kilenc csoportba oszthatjuk: angolszász-amerikai, napóleoni, germán, skandináv, latin-amerikai, poszt-koloniális ázsiai és afrikai, szovjet és iszlám.<sup>27</sup>

Úgy véljük WEBER bürokrácia-elmélete napjainkban is igaz, és természetesen a bürokrácia is működő formáció, ugyanakkor felgyorsult, folyamatosan változó világunkban a közigazgatásnak és a bürokráciának is alkalmazkodnia kell a változó körülményekhez.

Helyesen mutat rá GAJDUSEK GYÖRGY arra, hogy a *demokratikus államok jogrendszere* legalább négyféle módon korlátozza az állampolgárok és azok szervezeti tekintetében:

– A közigazgatás csak azt teheti meg, amire jogszabály kifejezetten felhatalmazza.

A modern demokráciákban vannak olyan jogok, amelyek az embertől, illetve állampolgártól elidegeníthetetlenek. Ezeket az elidegeníthetetlen jogokat a jogalkotó nem korlátozhatja jelentős mértékben.

– A közigazgatás jog általi korlátozottságát intézményesen biztosítja a közigazgatás feletti bírói kontroll.

– A jogszabályokat az állampolgárok választott képviselői hozzák.<sup>28</sup>

A közigazgatás egyre több információval és adattal dolgozik, amelyeket fel kell dolgozni, esetenként továbbítani, és arra alapozva döntést hoznia. A bürokrácia sem létezik a szervezeten belüli és a szervezet és a külvilág közötti folyamatos információáramlás nélkül. A közigazgatás egyik legfőbb tevékenysége éppen a társadalom állapotának ismerete, amihez információkra van szükség. Ezt a célt szolgálják például a különböző statisztikák, vagy a nyilván tartások. A közigazgatási tevékenységek döntő része az információ megszerzése, ellenőrzése, szűrése és feldolgozása. A közigazgatás már korábban is óriási adatmennyiséggel dolgozott, például egy népszámlálás esetében. Az utóbbi évtizedekben a közigazgatás által kezelt információk mennyisége a többszörösére nőtt. A bürokratikus szervezeteken belül – némi túlzással állíthatjuk –, hogy akié az információ és a szakértelem, azé a hatalom. A bürokratikus szervezetek működésének további fontos eszközei az információáramlás hatékony biztosítása, ellenőrzése és szabályozása. A digitalizálás jelentős mértékben átalakítja a bürokratikus szervezetekben az információáramlást, azaz a kommunikációt. Korábban a távközlés – távirat, telefon – és a közlekedési eszközök megjelenése, illetve fejlődése váltott ki hasonló hatást, de mértékét tekintve jóval kisebbet mint a digitalizáció. „Egy bürokratikus rendszerben az információ átvételének szintje nem egyezik meg az információ feldolgozásának szintjével, sőt az információfeldolgozás szintje sem egyezik meg a döntéshozatal szintjével.”<sup>29</sup> Egy ilyen folyamat jelentős idővesztéshez vezet, melynek megoldását szolgálhatja a magas szakértelemmel rendelkező hivatali apparátus, a szakemberek, valamint a digitális nyilván tartások és a digitális ügyintézés széleskörűvé tétele. A közigazgatás birtokában lévő óriási adatmennyiség kezelését teszi hatékonyabbá a digitális kommunikáció (információ-megosztás).

## 5. A bürokratikus szervezetek digitalizációja

A digitalizáció mélyebb vizsgálata előtt fontosnak tartjuk, hogy valamiféle meghatározást, definíciót adjunk róla. „A digitalizáció az analog 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.”<sup>30</sup> Az ismertetett értelmezés is megerősíti azt, hogy a digitalizáció által optimálisabb, hatékonyabb lehet a közigazgatási munkavégzés, továbbá a digitalizáció új értékek, eredmények teremtésére ad lehetőséget. Az innováció lényeges fogalmi elemei pedig ezt az újítást helyezik előtérbe egy folyamat vagy egy kimenet vizsgálatokor.

Úgy véljük, hogy a bürokratikus szervezetek digitalizációja szükséges, meggátolhatatlan és folyamatosan megújuló, innovatív folyamat. A bürokratikus működésben megvalósuló innováció alapvetően kétféle lehet. Egyrészt technológia, másrészt társadalmi. Technológia innovációról beszélünk, amikor a bürokratikus szervezet eszközeinek újítása, cseréje történik meg vagy egy olyan új eszközt alkalmaznak a közigazgatásban, amely eddig ismeretlen volt. Társadalmi innovációról pedig akkor kell szót ejtenünk, ha ezeknek az új technológia megoldásoknak a nyomán az ügyintézők és a különböző közigazgatási szervek egymás közötti ügymenetei hatékonyabbakká, gyorsabbá válnak, vagy az ügyféli oldal könnyebben tud – a digitalizáció adta fejlesztések által – hozzáférni a közszolgáltatásokhoz. Ennek a két – társadalmilag innovatív – irányának a felismerése az Európai Unió részéről is megtörtént. „Az EU IT politikája innen kezdve jól elhatárolhatóan két irányba indult meg: 1. az ügyfélközpontú kapcsolatok terén, mint szolgáltató állam kívánja bizto-

sítani a G2C és G2B kapcsolatok elektronikus alkalmazásainak lehetőségeit (front-office); 2. az államszervek belső ügymeneteit szabályozó G2G kapcsolatok viszonyában fogalmazott meg elvárásokat a tagállamok és az EU központi szervei felé (back-office).<sup>31</sup>

Jelen tanulmányban mi csak a bürokratikus szervezetek, az államszervek belső ügymeneteit fellendítő, a *back-office folyamatokat* optimalizáló digitális innovációkat fogjuk ismertetni.

### 5.1. A bürokratikus szervezetek digitalizációjának kezdetei Magyarországon

Honnan is indíthatjuk a digitalizáció (megjegyezzük azt, hogy még ebben a fejlődési fázisban nem használták a digitalizáció fogalmát, helyesebb talán az informatizálás szó használata) kezdőpontját? Alapvetésként rögzíthetjük, hogy a közigazgatás működésében a technológiai/ipari forradalmak nyomán egyre több eszközt (jelzőkészülékek, mechanikus postaszervezetek, írógép, diktálógép, borítékozógép, összeadógép<sup>32</sup>) vettek igénybe a bürokratikus szervezetek a feladatellátás könnyítése, gyorsítása érdekében. RAITH TIVADAR „az ipari üzemek irodájának racionalizálási lehetőségeit veszi számba, ... mégis jelentős ennek áttekintése, hiszen ...végeredményben ott is igazgatás folyik, a közigazgatási hivatalokhoz hasonlóan. Éppen ezért az irodaüzemek igazgatási munkáját segítő gépek és módszerek természetesen használhatók a hivatalokban is.”<sup>33</sup> Az 1960-as 1970-es években kezdtek napvilágot látni olyan tanulmányok, kormányzati döntések, melyek a közigazgatás gépesítését<sup>34</sup>, automatizálását<sup>35</sup> kívánatosnak és elkerülhetetlennek tartották.<sup>36</sup> „Az első közigazgatási adatkezelési megoldásokat, ügyviteli rendszereket már az 1970-es években használni kezdték Magyarországon, és az e-közigazgatási fejlesztések is ebben az időben indultak el a számítástechnika és a számítógépek terjedésével párhuzamosan.”<sup>37</sup> Az akkori kezdeményezésekről kapunk képet KALAS tanulmánya alapján: „A Magyar Szocialista Munkáspártnak az államigazgatás fejlesztésére vonatkozó célkitűzéseit az 1970-es évek elején több felső szintű állami határozat bontotta le konkrét feladatokká. Ezek között kapott helyet az államigazgatás gépesítésének feladatköre is.”<sup>38</sup> Ekkor még az állami vezetők arra kívántak választ találni, hogy az igazgatás (a bürokratikus szervezet) mely területei alkalmasak a gépesítésre.

Az informatika fejlődése, a technikai forradalom vívmányai azonban egyre inkább teret követeltek maguknak a közigazgatás különböző szintjein is, és már nem gépesítés-automatizálás fogalmi eltéréseit helyezték a középpontba. „Tény az, hogy az informatika sokkal inkább építő, átalakító szerepet tölt be a közigazgatásban, mint bármely más szervezetenél...”<sup>39</sup> Az informatikai vívmányok közül a számítógép emelhető ki, amely ekkor lényegesen beleavatkozott a bürokratikus működés állóvizébe. A számítástechnika alkalmazásának tekintetében 1968 volt a fordulópont. „...a számítástechnika alkalmazás távlatú koncepciójának elfogadása, a szocialista országok számítástechnikai együttműködésének megszervezése, a Számítástechnikai Központi Fejlesztési Program (SZKFP) kidolgozása új korszak kezdetét jelentette. Az 1971-ben elkezdődött SZKFP végrehajtásában a közigazgatás informatizálása mindvégig előtérben álló kérdés volt.”<sup>40</sup>

A központi államigazgatás szervei már a területi – helyi szervezetet megelőzve alkalmaztak számítógépeket. Ennek oka, hogy az államigazgatási szervek rendszereiket az egész országra kiterjedően működtethették, míg a tanácsok csak saját illetékességi területükön. „...a KSH Számítóközpont 1968-tól, a PM (teljes nevén: Pénzügyminisztérium) Számítóközpont 1970-től, az OT (teljes nevén: Országos Tervhivatal) Számítóközpont pedig 1971-től üzemel.” 1975-ben létrehozták továbbá az Államigazgatási Számítógépes Szolgálatot (ÁSZSZ), amely több államigazgatási szerv adatfeldolgozási feladatait hajtotta végre.<sup>41</sup> A tanácsok számítógéppel való ellátásának több gátja is volt. Egyrészt hiányoztak a személyi feltételek (számítástechnikai szakemberek), másrészt az államigazgatás kevés pénzügyi jellegű ösztönzött bocsátott a tanácsok számára, harmadrészt

pedig a hiányoztak a tárgyi feltételek [akár még a bérelt számítógépek is (költségtényezők szerepe miatt)] is.<sup>42</sup>

„Az 1980-as évek elejére bizonyossá vált, hogy a számítástechnika lehetőségeit a központi szervek még koránt sem merítették ki, és a fejlesztések révén gyakorlatilag ma még beláthatatlan fejlődés részei lehetünk.”<sup>43</sup> Az elkövetkezendő évek vissza is igazolták, hogy a közigazgatás számítástechnikai fejlesztésének, informatizálásának eddigi lépései még csak a „felkelő nap hajnali sugarai” voltak. Azonban KALAS figyelmeztet arra, hogy „valamennyi államigazgatási feladat nem számítógépesíthető.”<sup>44</sup> Ez a kijelentés még a mai napig is helytálló.

A bürokratikus szervezetek informatizálásának „első lépcsőfokát” tehát a számítógépek, számítógép rendszerek közigazgatásban történő alkalmazása jelenti meg. A számítógép alkalmazás társadalmi innovációs hatása főként a közigazgatási szervek információfeldolgozásának komplexebb, gyorsabb és hatékonyabb megvalósítását eredményezte.

## 5.2. A bürokratikus szervezetek informatizálásának/digitalizációjának további lépései hazánkban

Az előző fejezetben a digitalizáció első állomásaként a számítógép és a számítógépes rendszerek közigazgatásba való bevezetését jelöltük meg. Ezen a nyomvonalon továbbhaladva kijelenthetjük, hogy a következő lépcsőfok az adatbázisok megjelenése a közigazgatásban. Azonban azt is rögzíthetjük, hogy az adatbázisok bürokratikus rendszerben való alkalmazása mondhatni „párhuzamosan”, a számítógépesítés első szakasza után kezdett el kibontakozni.

A számítógépes adatbázisok megvalósításához elengedhetetlen követelmény volt az, hogy a papír alapon meglévő nyilvántartásokat „felvigyük” a számítógépes rendszerekbe (pl.: a már említett ÁSZSZ-be). Az adatok rögzítése manuálisan történt, ez jelentette az adatbázisok inputját. Lássunk egy példát arra, hogy hogyan is történt egy mai napig jelentős számítógépes adatbázis létrehozása.

Az állami földnyilvántartás gépi feldolgozására irányuló első kísérletek az 1960-as évek végén kezdődtek meg. „A földhivataloktól beérkező – kézzel írt – bizonylatokat lyukkártyára rögzítették. Az 1972. évi 31. számú tvr.-rel elrendelt új egységes ingatlan-nyilvántartás központi adatfeldolgozási feladatainak ellátására a MÉM-STAGEK részére beszerettek egy IBM 360/40 típusú számítógépet.”<sup>45</sup> Az ingatlan-nyilvántartás számítógépre történő „költöztetésével” a papíralapú nyilvántartás eddigi logikája lényegesen nem változott meg, azonban az adatbázisban már logikai összefüggéseket lehetett találni és az adatbázis ténylegesen tárolása is időről időre kevesebb fizikális helyet foglalt. Az ingatlan-nyilvántartás számítógépes rendszerét 1975-ben becsatlakoztatták az ÁSZSZ alá<sup>46</sup>, amelyben 44 alrendszer létrehozását tervezték és az új alrendszerek számítógépesítése ekkor indult meg.<sup>47</sup>

Látunk kell azonban azt, hogy az ekkor elkészített adatbázisok még nem minősültek a mai, modern értelemben vett digitális adatbázisnak. „A csak papíralapú nyilvántartásoknál problémát jelent a papírtömegek kezelésével járó nehézség, lassúság, nem is beszélve a használathoz szükséges infrastruktúra (növekvő irattárak, személyzet) magas fenntartási költségéről. Ezek a problémák mind a befelé, mind pedig a kifelé történő információszolgáltatásnál jelentkeznek.”<sup>48</sup> Ezért is fontos továbbá azt is érzékeltetni, hogy a papíralapon rögzített adatok informatizálása lényeges innovációt hozott magában. Amellett, hogy az addig materiálisan meglévő adatokat egy számítógépes adatbázisba transzformálták, az ügyintézői oldalnak – ugyanúgy, ahogy a számítógépesítés esetén – is adtak egy új lökést a hatékonyabb, gyorsabb bürokratikus munkavégzés irányába. Az előző gondolat első része technológiai innovációként, a második része pedig társadalmi innovációként azonosítható. Az ingatlan-nyilvántartás informatizálása akkor még csak az államigazgatás központi szintjén jelent meg, és ebben változást csak az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1994. évi V. törvény 11. §-a hozott, amely kögens

szabályként rögzítette, hogy a településeknek az ingatlan-nyilvántartást elektronikus gépi adatfeldolgozással kell rögzíteni.

A digitalizáció következő lépcsőfoka a gerinchálózatok közigazgatásban való megjelenése volt. Hazánkban az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG) volt a témánk szempontjából első nevesített<sup>49</sup> gerinchálózat. Létrehozásának célja a kormányzati és közigazgatási adatbázisok és informatikai rendszerek összekapcsolása, az általuk nyújtott szolgáltatások elérhetőségének biztosítása, amelyhez nagysebességű külső Internet-csatlakozást biztosítottak. Az EKG a nyílt Internettől elzárt hálózat, minden központi szolgáltatás bázisa, és egyben kapcsolat az EU intézményei felé is. „A gerinchálózat feladata – ezenfelül – az így létrejövő szolgáltatások elérhetővé tétele volt a civil szféra számára is.”<sup>50</sup> „Az EKG működése 2004-ben indult, és 2012-ben kezdték meg a felújítását. Ez a hálózat köti össze a 19 megyeszékhelyet és Budapestet, biztosítva a központi közigazgatás működését. E mellett a regionális intézmények számára egy ellenőrzött kommunikációs infrastruktúrát, internet hozzáférést, elektronikus levelezést, kormányzati intranetet és egyéb szolgáltatásokat nyújt.”<sup>51</sup> AZ EKG-t rendeleti szinten a zártcélú távközlő hálózatokról szóló 50/1998. (III. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 227/2001. (XI. 30.) Korm. rendelet 1. § alkotta meg. Azonban az EKG jogszabályi definíciójára egészen 2007-ig várni kellett: „a központi elektronikus szolgáltató rendszer támogató elemének, egyben szolgáltatásának minősülő olyan, rendeltetésében elkülönült zártcélú hálózat (IP alapú informatikai infrastruktúra), amely fizikai, illetve logikai hálózatok útján biztosítja a kormányzati, közigazgatási adatbázisok és informatikai rendszerek kapcsolatának lehetőségét, az általuk nyújtott szolgáltatások elérhetőségét.”<sup>52</sup> Az EKG tehát összekapcsolta mindazt a fejlesztést (számítógéprendszerek és adatbázisok), amiről az előzőekben beszéltünk.

A zártcélú távközlő hálózatokról szóló 50/1998. (III. 27.) Korm. rendeletet a kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül. A gerinchálózat EKG néven egészen 2013-ig működött, majd 2013. május 30-tól Nemzeti Távközlési Gerinchálózatra (NTG) keresztelték át<sup>53</sup>. Az NTG feladatai természetesen a technológia rohamos fejlődésével párhuzamosan folyamatosan változtak, kibővültek. Egyik ilyen kiemelt feladata „az eddig elszigetelt (szigetszerű) közigazgatási háttérszolgáltatások elérhetővé tétele a jogosult felhasználók számára (Back office feladatok)”<sup>54</sup>

Ahogy már fentebb is említettük, az EKG/NTG összefogta a közigazgatás eddigi digitális fejlesztéseit. Ezáltal a szervek közötti kommunikáció (értjük ezt akár a rendszerekre, akár az ügyintézőkre), az elszigetelt adatbázisok között információáramlás és az az elektronikus ügyvitel és ügyintézés feltételeinek megteremtése javult. Ezen a ponton szintén meg kell erősítenünk, hogy mind a technológia, mind a társadalmi innováció utat tört magának ezen a fejlesztési szinten is.

A back office folyamatok támogatására, a digitalizáció következő lépcsőjeként az *információs rendszerek* közigazgatásban való alkalmazását kell kiemelnünk. A közigazgatási szervek – vállalati mintára – kezdtek el információs rendszereket használni a bürokratikus szervezet „mindennapi életének” könnyítésére és az információk hatékonyabb felhasználására. Ezzel persze nem azt mondjuk, hogy csak az információs rendszerek használatát vette át a közigazgatás a vállalati szférától, sőt! A közigazgatás – főként informatikai – fejlesztéseinek jelentős százaléka a vállalatoktól érkezik, ott már kipróbált gyakorlatként működnek. Lássuk mi is az információs rendszer maga. „Az információs rendszer adatoknak (információknak); a velük kapcsolatos információs eseményeknek; a rajtuk végrehajtott információs tevékenységeknek; az előzőekkel kapcsolatos erőforrásoknak; az információk felhasználóinak; ill. a fentieket szabályozó szabványoknak és eljárásoknak a szervezett együttese.”<sup>55</sup> Információs rendszerek mind az államigazgatásban, mind az önkormányzati igazgatásban megtalálhatóak. Az információs rendszerek ráépülnek az eddigi fejlesztésekre, használják a már megszerzett információkat és segítik, támogatják a döntéshozatal.

Az információs rendszerek egyik ismert példája a vezetői információs rendszer (VIR). A közigazgatásban alkalmazott vezetői információs rendszerek olyan döntéstámogató és elemző rendszerek, melyek átfogó képet adnak egy bürokratikus szervezet működéséről. „Alkalmassak tetszőleges adatok gyűjtésére, lekérdezésére; statisztikai elemzések elvégzésére; szöveges lekérdezésekre; jogi információk biztosítására, változás-követésére; az elért és létrehozott adatok exportálására; határidők figyelésére, figyelmeztetésére.”<sup>56</sup> Nagyon fontos kiemelni, hogy egy információs rendszer hatékony működésének előfeltétele az, hogy a rendszerben tárolt információk pontosak és hatályosak legyenek.

Szót kell ejtenünk egyéb más információs rendszerekről is, melyek közül kiemelendő a döntéstámogató információs rendszer. A döntéstámogató információs rendszer alapvetően integráns része a VIR-nek, azonban önállóan is működtethető. Lényege, hogy „egy szervezet operatív tervei közt szereplő állandó elemeket (politikák, szabványok, szabályok) vetíti rá az adatokra és így próbálja modellezni a lehetséges kontingencia-kimeneteket.”<sup>57</sup> Ismerünk emellett valósidejű elemző és irányító rendszert, felügyeleti- és monitoring rendszereket.

„A közigazgatásban még nem terjedt el a vezetői információs rendszerek, adatelemző rendszerek széles körű használata, de a tárolt és használt információ mennyiségének robbanásszerű növekedésével, valamint az alkalmazások fejlődésével várható, hogy a közeljövőben egyre nagyobb igény lesz ezekre a szolgáltatásokra is.”<sup>58</sup> Ennek több oka is lehet: korlátozott a gyűjtendő információk köre vagy korlátozott a szakmai felhasználók köre.

## 6. Záró gondolatok

„A közigazgatás jó ideje hasznosítja a technikai vívmányok biztosította előnyöket, gondoljunk csak a különböző nyilvántartások számítógépesítésére, illetve sokoldalú információs rendszerek kialakítására.”<sup>59</sup> A technológia vívmányok elengedhetetlenül szükségese a bürokratikus rendszerbe beérkező, azon átmenő információk kezeléséhez, rendszerezéséhez. hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy egy technológiai újítás alkalmazása „csupán” egy eszköz a bürokratikus szervezetek információ gyűjtési, igazgatási folyamataiban. Az információ gyűjtést-, kezelést természetesen a digitalizáció nélkül is meg tudná oldani a közigazgatás, azonban a technológia rohamos fejlődése ellen „ő” sem tud tenni és persze nem is akar. Az innovatív fejlesztések – ahogy már többször is említettük – kifejezetten jótékony hatással vannak a bürokratikus szervezetek működésére mind a technológiai-, mind a társadalmi innovációkat figyelembe véve. Információ és innováció nélkül nincs közigazgatás, és nincs működőképes állam sem. Szükségesnek tartjuk ugyanakkor felhívni a figyelmet arra is, hogy az innovatív fejlesztések nem csak a bürokratikus szervezetek hatékonyságát növelik, hanem az állam hatalmát is. Mivel az állam egyre több információval rendelkezik (tárolja őket), és egyre gyorsabban jut ezekhez hozzá, ezért szükséges garanciákat beépíteni az információ gyűjtési, illetve kezelési folyamatokba.

## Jegyzetek

- Cizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Gondolat Kiadó, 1979. p. 6.
- Kaplan, Steven L.: Bread, Politics and Political Economy in the Reign of Louis XV. Anthem Press, 2015. p. 105.
- Malik, Jaweria: Publik Administration. <https://www.academia.edu/8811037/bureaucracy> (2018. 10. 20.)
- Cizmadia Andor: i. m. p. 5.
- Lásd részletesen: Tönnies, Ferdinand: Gemeinschaft und Gesellschaft. Fues's Verlag, 1912.
- Weber, Max: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. p. 66.
- Weber: i. m. p. 72.
- Weber: i. m. p. 74.
- Weber: i. m. p. 224.
- Weber: i. m. p. 225.
- Weber: i. m. p. 228.
- Weber: i. m. p. 230.
- Weber: i. m. p. 278.
- Torma András: Kísérlet a szervezetek és a szervezeti struktúrák tipizálására, Miskolci Jogi Szemle, 2017/2. különszám p. 615.
- Weber: i. m. p. 282.
- Torma András: Adalékok a szervezéstudomány irányataihoz, Sectio Juridica et Politica, 2007/2. p. 471.
- Crozier, Micheal: A bürokrácia jelensége. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1981. p. 296.
- Pokol Béla: Modern francia szociológiaelméletek. Bifor Kiadó, 1995. p. 34.
- Ludányi Ágnes – Pacsuta István: Vezetési ismeretek, szervezetfejlesztés. Médiainformatikai Kiadványok, Eszterházy Károly Főiskola, 2013. p. 14.
- Lásd részletesen: Merton, Robert K.: Social Theory and Social Structure. The Free Press, 1968.
- Vinnai Edina: Szervezetszociológia. NKE, 2014. p. 10–11.
- Valkama, Pekka – Bailey, Stephen J. – Anttiroiko, Ari-Veikko: Contexts and Challenges of Organizational Innovation in Public Service. Forms and Governance. Palgrave Macmillan, 2013. p. 5.
- La Palombara, Joseph: An Overview of Bureaucracy and Political Development. in: La Palombara, Joseph: Bureaucracy and Political Development. Princeton University Press, 1963. p. 10.
- Mosher, Frederick c.: Democracy and Public Service. Oxford University Press, 1982. p. 5.
- Mosher, Frederick c. i. m. p. 8.
- Kearney, Richard C. – Sinha, Chandan: Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility? in: Democracy, Bureaucracy and the Study of Administration. (Edited: Stivers, Camilla) Routledge, 2001. p. 184.
- Dahlström, Carl – Lapuente, Victor – Teorell, Jan: Dimensions of Bureaucracy. A Cross-National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration. QoG Working Paper Series, 2010. p. 138.
- Gajdusek György: A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában. PhD disszertáció, p. 169–170. [https://www.ajk.elte.hu/file/POLDI\\_GajduschekGyorgy\\_dis.pdf](https://www.ajk.elte.hu/file/POLDI_GajduschekGyorgy_dis.pdf) (2018. 10. 22.)
- Cziprián K. Lóránd – Deme Cecília: Igazgatás – közigazgatás – bürokrácia. Közigazgatás, Reform. <http://epa.oszk.hu/00400/00458/00126/3487.html> (2018. 10. 18.)
- Budai Balázs – Gerencsér Balázs Szabolcs – Veszprémi Bernadett: A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai. Dialóg Campus Kiadó, 2018. p. 17–18.
- Czékmann Zsolt: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon. PhD disszertáció, p. 29–30. [http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/czekmann\\_zsolt\\_ert.pdf](http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/czekmann_zsolt_ert.pdf) (2018. 11. 02.)
- Lásd erről bővebben: Raith Tivadar: Az irodaüzem racionalizálása. Révai Kiadás, 1930.; Kalas Tibor: A tanácsigazgatás gépesítésének lehetőségei és igényei. Állam és Igazgatás, 1979/1.
- Torma András: i. m. p. 475.
- Gépesítés az emberi munka részben gépi munkával való felváltását jelenti.
- Automatizáláson az emberi munka teljes kiiktatását, gépi munkával való helyettesítését értjük.
- Lásd erről bővebben: Berényi Sándor: A tudományos technikai forradalom és az államigazgatás, Jogtudományi Közöny, 10/1972. p. 485–491.; Dr. Kalas Tibor: Számítógép az államigazgatásban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979.
- Kun László: Automatizálás a közigazgatásban? – Az informatikai alkalmazások trendjei a digitalizáció kiteljesedésének időszakában. Új Magyar Közigazgatás. 2017/2. p. 71.
- Kalas Tibor: A tanácsigazgatás p. 50.
- Nora, Simon – Minc, Alain: A számítógépesített társadalom. Statisztikai Kiadó Vállalat 1979. p. 107.
- Dr. Varga Lajos: A közigazgatási informatika kezdetei. <https://jegyzo.hu/a-kozigazgatasi-informatika-kezdetei-20102/> (2018.11.08.)
- Dr. Kalas Tibor: Számítógép p. 293.
- Dr. Kalas Tibor: Számítógép p. 295–297.
- Kalas Tibor – Torma András: Számítástechnika a közigazgatásban. Borsodi Szemle, 1987/1. p. 25.
- Kalas Tibor: Az államigazgatás számítógépesítése. Borsodi Szemle, 1986/3. p. 47.
- Magyar ingatlan-nyilvántartás <http://www.agt.bme.hu/varga/ingatlan/jegyzet/jegyzet.htm#allamigepi> (2018.11.08.)
- Magyar ingatlan-nyilvántartás <http://www.agt.bme.hu/varga/ingatlan/jegyzet/jegyzet.htm#allamigepi> (2018.11.08.)
- Dr. Kalas Tibor: Számítógép p. 295.
- Budai Balázs Benjámin: Az E-közigazgatás elmélete. Akadémiai Kiadó, 2013. p. 219.
- Az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat kialakításáról szóló 1122/2001. (XI. 22.) Korm. határozat alapján.
- Dr. Budai Balázs Benjámin: E-közigazgatási alapismeretek NKE [http://www.kormanyhivatal.hu/download/e/fb/c0000/szakszoveg\\_e\\_kozig\\_alapism\(1\).pdf](http://www.kormanyhivatal.hu/download/e/fb/c0000/szakszoveg_e_kozig_alapism(1).pdf) (2018. 11. 11)
- European Commission: eGovernment in Hungary. February 2016. Edition 18.0 [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20Hungary%20-%20February%202016%20-%202018\\_00%20-%20v3\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20Hungary%20-%20February%202016%20-%202018_00%20-%20v3_00.pdf) (2018. 11. 10.)
- A központi elektronikus szolgáltató rendszerről szóló 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet 2. § e) pont
- Az egyes kormányzati célú hálózatokkal összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 169/2013. (V. 29.) Korm. rendelet 32. § (22) bekezdése alapján.
- Dr. Budai Balázs Benjámin: E-közigazgatási alapismeretek NKE [http://www.kormanyhivatal.hu/download/e/fb/c0000/szakszoveg\\_e\\_kozig\\_alapism\(1\).pdf](http://www.kormanyhivatal.hu/download/e/fb/c0000/szakszoveg_e_kozig_alapism(1).pdf) (2018. 11. 10.)
- Halassy Béla: Ember Információ Rendszer Avagy mit kell tudni az információs rendszerekről? IDG Magyarországi Lapkiadó, 1996. p. 35.
- Az elektronikus közigazgatás alapjai, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások, IT biztonság – a kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szak 5. (e-közigazgatás és ügyintézési gyakorlat) modul [http://kab2.uni-nke.hu/downloads/KAB2\\_5Modul\\_1.%20nap-anyaga\\_elmeleti\\_resz.pdf](http://kab2.uni-nke.hu/downloads/KAB2_5Modul_1.%20nap-anyaga_elmeleti_resz.pdf) (2018. 11. 12.)
- Budai Balázs Benjámin: Az E-közigazgatás elm p. 211.
- Kun: i. m. p. 73.
- Csáki Gyula Balázs: Kérdésfelvetések az e-közigazgatás fogalmának meghatározása körében. Infokommunikáció és Jog, 2008/29. p. 278.