

KUN LÁSZLÓ

SZAKÉRTŐ

NEMZETI HÍRKÖZLÉSI ÉS INFORMATIKAI TANÁCS



Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások bevezetéséhez szükséges szervezetfejlesztések

1. Bevezetés

A szolgáltatások igénybe vétele általánosságban a felhasználó oldaláról indul el. A szolgáltatás felhasználója szükségletét (ebből a szempontból az igény, a szükséglet oka, felmerülésének előzménye, motivációja, kiindulása most nem lényeges) felméri, megkeresi az ehhez elérhető megoldásokat, majd a különböző lehetőségeket, feltételeket áttekinti, összehasonlítja, megkísérli a lehető legjobbat kiválasztani, majd ezután megtörténhet a szolgáltatás igénybe vétele, felhasználása.

A közigazgatási szolgáltatások esetében a folyamat kiindulópontja általában ettől eltérő. Az igénybe vevő számára szükséges szolgáltatást és az igénybe vétel módját, feltételeit, helyét sok esetben külső feltételek, külső előírások, jogszabályok határozzák meg.

A fentieket jelen cikkben azért említem meg, mert meghatároz néhány, a szervezetfejlesztés és a szolgáltatás fejlesztés előkészítése és végrehajtása során lényeges szempontot:

- a közigazgatási szolgáltatások fejlesztésénél az ügyfelek számára a legtöbb esetben a számukra előírt szolgáltatás minél hatékonyabb, minél gyorsabb és olcsóbb végrehajtása fontos;
- a nem belső igény keltette szükséglet szintén a hatékonyságot helyezi előtérbe, amely szerint a szolgáltatás igénybe vétele a lehető legalacsonyabb erőforrás-felhasználással járjon;
- a közigazgatási szolgáltatások tervezése, fejlesztése, működtetése esetén a szolgáltatást igénybe vevő és az azt nyújtó személyeken, szervezeteken kívül jóval szélesebb kör igényeit és szempontjait is figyelembe kell venni a közfinanszírozás, valamint a közcélú jelleg miatt, és így hatékonyabb állami működést kialakítani.¹

¹ A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 szerint a hatékonyság fogalma: „A hatékonyság azt mutatja meg, hogy az intézményrendszer egységnyi eredmény létrehozatalához mennyi költséget használt fel. Alapvető társadalmi érdek, hogy a közigazgatási intézményrendszer minél nagyobb társadalmi értéket (szolgáltatást) állítson elő, minél kisebb költséggel.”

A felsorolt szempontok alapján három olyan elemet emelek ki, amelyek jelen cikk témája szempontjából áttekintendők:

- az elektronikus szolgáltatások bevezetése alkalmas a hatékonyabb, ezzel egyidejűleg kedvezőbb üzemeltetés feltételekkel járó működés elérésére;
- az elektronikus szolgáltatások bevezetésének eredménye nem kizárólag önmagában, hanem a szolgáltatást nyújtó közigazgatási szervezet egészének teljesítménye – és ezen keresztül általában a közigazgatás működése – szempontjából értelmezendő, így a fejlesztés elemeként az érintett folyamat teljes egészének fejlesztési lehetőségeit át kell tekinteni;
- előzetesen indokolt felmérni és meghatározni az általános elvárásokon belül azon célokat, amelyek a szolgáltatások igénybe vevőinek lényegesek, az igények, elvárások súlypontjai, jellege ezen a területen is változik, a rendszeres felmérés ebből a szempontból szintén lényeges: a „digitális bennszülötteknek” valószínűleg más elvárásai vannak, mint a „digitális bevándorlóknak”.²

A fentiek valószínűleg sokak számára már ismertek, de mégis indokolt megemlítenünk a különböző e-közigazgatási szolgáltatások fejlesztési lehetőségeinek vizsgálatakor. A különböző elektronikus közigazgatási, és általában a közigazgatási fejlesztések esetében ezek gyakran nem kapnak megfelelő hangsúlyt.

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf Letöltés ideje: 2017. 07. 31.

² Az itt említett kétféle, a digitális technológia szempontjából eltérő tanulói csoport meghatározást Marc PRENSKY 2001-ben megjelent „*Digital Natives, Digital Immigrants*” című cikke tartalmazta. A digitális bennszülöttek azok, akik az információs korba születtek, a digitális eszközöket „anyanyelvi szinten” használják, míg a digitális bevándorlók azok, akik később tanulták meg ezen eszközök használatát. A két csoport eszközhasználatára, viselkedésére között ennek megfelelően vannak eltérések, különbségek.

<http://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf> Letöltés ideje: 2017. 07. 31.

2. A szervezetfejlesztés lépései, folyamata

Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások fejlesztése több évtizede zajlik³, a tudatos, tervszerű szervezetfejlesztési-folyamatfejlesztési tevékenység ennél is hosszabb múltra tekint vissza. Az e-közigazgatási szolgáltatások bevezetéséhez kapcsolódó szervezetfejlesztési tevékenységek így egyáltalán nem nevezhetők új témának – mégis érdemes rendszeresen felvetni, újra áttekinteni a témakört.

Az informatika, a digitális ökoszisztéma fejlődése, kiépülése, az új megoldások megjelenése, illetve a közigazgatás működésével kapcsolatos újfajta elvárások, szempontok új igényeket és lehetőségeket jelentenek mind az e-közigazgatási megoldások, mind pedig a szervezetfejlesztés számára.

A szervezetfejlesztési megoldásokat bemutató szakasz két fő részre tagolódik. Az első azokkal a tevékenységekkel foglalkozik, amelyek az elektronikus közigazgatási szolgáltatások bevezetéséhez kapcsolódnak, válaszva a legtöbb esetben hosszabb ideje alkalmazott, de sokszor nem következetesen végigvitt lépéseket, tevékenységeket.

A második rész foglalkozik olyan új szempontok, módszertanok, megoldások áttekintő bemutatásával, amelyek a most zajló vagy a jövőbeni fejlesztéseknél figyelembe vehetők, illetve amelyek a különböző digitális megoldások bevezetésének lehetőségeit implementálják az elektronikus közigazgatási megoldások előkészítésébe, tervezésébe.

2.1. A szervezetfejlesztés áttekintése, fő tevékenységek bemutatása

Bármely közigazgatási szolgáltatás – akár elektronikus, akár nem – olyan minőségű eredményt képes elérni, amelyet az érintett folyamat végrehajtása lehetővé tesz. Az elektronikus közigazgatási alkalmazások fejlesztését ezért meg kell, hogy előzze a szervezet működésének elemzése, a szükséges szervezeti és folyamatfejlesztés. Ez a kijelentés evidenciának tűnhet, azonban sok esetben mégis elmarad, vagy nem megfelelő részletességgel megy végbe, nem kap elégséges hangsúlyt, erőforrást, ezért a kifejlesztett megoldások végül nem megfelelő minőségben, hatékonyságban készülhetnek el.

A szervezetfejlesztéssel kapcsolatosan már több projekt lezajlott, számos szakértői anyag elkészült, és a témában a rendelkezésünkre álló szakirodalom is jelentős.

A források közül érdemes megemlíteni azt a szervezetfejlesztési programot, amely kimondottan a közigazgatás számára, a közigazgatásban dolgozók bevonásával készített módszertani anyagokat, és amely dokumentumok jelenleg is mindenki számára elérhetőek, letölthetőek.⁴

³ Az első hazai közigazgatási informatikai megoldásokat, elektronikus rendszereket az 1970-es években már használták.

A „hiteles” helyektől az elektronikus közigazgatásig <http://magyary.hu/2015/01/uj-kiadvanyunk-a-hiteles-helyektol-az-elektronikus-kozigazgatasisig/> Letöltés ideje: 2017. 07. 31.

⁴ Szervezetfejlesztési Program <http://magyaryprogram.kormany.hu/szervezetfejlesztesi-program> Letöltés ideje: 2017. 07. 31.

Az elkészített módszertani anyagok a következő – bármely szervezet működése szempontjából kiemelten fontos – fejlesztési területekre terjednek ki: teljesítménymenedzsment, folyamatoptimalizálás, tudásmegosztás, minőségirányítás, változáskezelés.

A módszertani dokumentumok tartalmazzák azokat a legfontosabb elemeket, amelyeket a különböző szervezetfejlesztések során érdemes figyelembe venni és áttekinteni.

A szervezetfejlesztés – mint minden fejlesztési folyamat – első lépése az aktuális helyzet és állapot felmérése. A helyzetfelmérés eredményei alapján lehetséges megállapítani a szükséges feladatokat, amelyeket a későbbiekben meg lehet valósítani a projektben:

1. Folyamatok felmérése és értékelése
 - A folyamatok értékelése.
 - Fejlesztési igény azonosítása, vagyis azon folyamat vagy folyamatok kiválasztása, amelyeket a projekt a vonatkozó stratégiai döntés alapján érint – ebben a fázisban érdemes olyan folyamatokra koncentrálni az erőforrásokat, amelyekben keresztül a lehető legkisebb ráfordítással a legnagyobb eredmény érhető el – az ilyen szolgáltatások általában a legnagyobb tömegben használt, kritikus fontosságúak.
 - A fejlesztett folyamat teljesítményét jellemző indikátor, lehetőleg számszerűsíthető mutatószám megállapítása.
2. Fejlesztési projekt indítása
 - A folyamatfejlesztésben résztvevő projektteam összeállítása.
 - A folyamatfejlesztés tervének elkészítése készítése.
3. Kiválasztott folyamatok felmérése, elemzése
 - Folyamatlépések meghatározása, az elemzésre alkalmas folyamatleírás, folyamatábra elkészítése.
 - A szervezeti folyamat jelenlegi teljesítményének meghatározása.
 - A folyamatban jelentkező különböző erőforrás-vesztések feltárása, problémaelemzés, az esetleges akadályozó tényezők azonosítása, a lehetséges optimum meghatározása.
4. Kiválasztott folyamatok fejlesztése
 - A fejlesztés végrehajtására alkalmas javaslatok kidolgozása, értékelése, a különböző alternatívák meghatározása, beleértve a fejlesztés elmaradásának hatásait is.
 - A vezetői döntés előkészítése, a javaslatok és a folyamatfejlesztési lépések vezetői jóváhagyása.
5. A fejlesztési javaslatok bevezetése az adott szervezet felépítésének, belső működési rendjének megfelelően.
6. A fejlesztett folyamat eredményének mérése, ennek viszonyítása a tervezett eredményhez
7. A fejlesztett folyamatok követése, monitorozása, és annak elemzése, hogy az elért eredmények hogyan viszonyulnak az általános stratégiai célokhoz (az eredmények visszamérése, monitorozása a leginkább problematikus terület; sok esetben erre nem jut erőforrás, és így elmarad, pedig enélkül a projekt eredményeinek fenntartása nem lehetséges).

A fejlesztési tevékenységeken belül vannak különösen fontos, részletesebben áttekintendő résztvékenységek:

1. A fejlesztés előkészítésének, elindításának lépései:
 - az eredményes végrehajtáshoz szükséges feltételrendszer felmérése és biztosítása;
 - az intézmény szervezeti teljesítményét érintő általános állapotfelmérés végrehajtása (vagyis ebben a fázisban még nem a fejlesztési területre vonatkozó felmérés történik meg, hanem általában az érintett intézményé);
 - a szervezeti fejlesztés kiterjedésének, végrehajtási terjedelmének kijelölése;
 - a fejlesztési területhez tartozó különböző jogszabályok, szabályozási dokumentumok összegyűjtése, a szervezeti feladatok elvégzésének feltételeit tartalmazó környezet felmérése;
 - a fejlesztési területen elvégzendő tevékenységek listájának elkészítése;
 - a szervezet teljesítményét mérő jellemzők, számszerűsíthető mutatószámok összegyűjtése.
2. A fejlesztési célok tervezésének tartalma, elemei:
 - a fejlesztés kijelölt területén a stratégiai és az operatív szervezeti teljesítménycélok meghatározása;
 - a kijelölt területen a célok teljesítésében részt vevő, érintett szervezeti egységek meghatározása;
 - a szervezeti célok lebontása a különböző szervezeti egységek szintjére.
3. A mutatószámok kidolgozásának és a szervezeti célokhoz rendelésének résztvékenységei:
 - az alkalmazhatóság vizsgálata előtt – az előző pontokban elvégzett tevékenységek során – kidolgozott mutatószámok meghatározása és a különböző szervezeti célokhoz rendelése (vagyis hogy melyik mutatószám melyik szervezeti cél elérését támogatja);
 - a mutatószámok tesztelése és mérhetőségük vizsgálata;
 - a mutatószámok kiindulási és célértékének kijelölése;
 - a mutatószámok véglegesítése.

A fejlesztési tevékenység szempontjából kiemelt jelentőséggel rendelkeznek a különböző mutatószámok. A megfelelően kidolgozott mutatószámok és az ezekre épülő mérési-monitoring rendszer teszi lehetővé a fejlesztés folyamatának, eredményességének követését, ellenőrzését, valamint a megfelelő vezetői döntések meghozatalát, így a megfelelő mutatószámok alkalmazása kritikus elem.

Ahhoz azonban, hogy a mutatószám rendszer hatékonyan alkalmazható, azaz jól kezelhető és mérhető legyen, fontos néhány szempontot figyelembe venni:

- egy folyamat méréséhez legfeljebb két-három mutatószámot érdemes alkalmazni, csak különösen indokolt esetben javasolt ennél többet – a túl sok mutatószám nagymértékben megnöveli a méréshez, nyilvántartáshoz szükséges ráfordítást, illetve eltereli a figyelmet arról, hogy melyek a lényeges, fontos eredmények, mire érdemes fókuszálni a projekt lehetséges kimenetei közül;
- valamely mutatószám abban az esetben megfelelő, ha az alábbi szempontokat teljesíti:
 - eredményesen alkalmazható,

- erőforrás-hatékony, gazdaságos,
 - a gyakorlatban hatásosan bevezethető,
 - felügyelhetőség-követethetőség,
 - továbbfejleszhető.
- a teljesítménymutatóknak igazodnia szükséges a szervezet stratégiai céljaihoz és az ügyfelek igényeihez, a szervezeti működést meghatározó feltételrendszerhez.

2.2. Új igények és lehetőségek az elektronikus közigazgatási alkalmazások fejlesztésében

A digitalizáció folyamata, a digitális ökoszisztéma kiépülése következtében olyan változások történnek a közigazgatási szervezetek külső környezetében és belső viszonyaiban is, amelyek a korábbiakhoz képest megváltoztatják a szervezetekkel kapcsolatos igényeket, elvárásokat. Az ilyen jellegű változásokat a különböző alkalmazások fejlesztésénél is szükséges figyelembe venni.

Az egyik legfontosabb változás, hogy a különböző szervezeti folyamatok egyre nagyobb mértékben „dematerializálódnak”, áthelyeződnek az informatikai eszközökkel kialakítható virtuális környezetbe.

A virtualizáció folyamata minden valószínűség szerint folytatódik, egyre több területen jelennek meg olyan technológiák, amelyek alkalmasak akár teljes iparágak fizikai tevékenységének informatikai alapra helyezésére (például jelenleg az egyik gyorsan fejlődő szakterület a digitális pénzügyek, a fintech világa, ahol a fejlesztések célja, hogy a pénzügyi rendszerben dolgozó közvetítők – bankok, más pénzügyi intézetek stb. – tevékenységéből minél nagyobb részt teljes mértékben digitális folyamatá alakítsanak).

A közigazgatásban is hasonló változások játszódnak le, a virtualizáció folyamatosan zajlik. Bármilyen közigazgatási fejlesztés előkészítése, tervezése esetében ezért indokolt megvizsgálni, hogy az adott, fejlesztendő folyamatban milyen informatikai megoldások alkalmazhatóak, használatuk milyen előnyökkel és hátrányokkal járhat, a digitalizáció hogyan befolyásolja a szervezet működését.

Egyes szakértők a digitalizáció terjedésének következményeit ennél tágabban értelmezik, megfordítva azt a megszokott sorrendet, amely szerint első a szervezetfejlesztés, majd ezután következik az informatikai szolgáltatás bevezetése.

A McKinsey & Company kapcsolódó tanulmánya szerint a digitalizáció során javasolt kiválasztani néhány, nagy tömegben, sokak által használt alkalmazást, és ezekre fókuszálni a fejlesztési erőforrásokat. Az ilyen kritikus fontosságú alkalmazások digitalizálása indíthat be olyan kedvező, továbbterjedő változásokat, amelyek általában is megváltoztathatják a szervezetek, a közigazgatás belső működését.⁵

⁵ A McKinsey elemzése elsősorban erőforrás-hatékonyság szempontjából vizsgálja a fejlesztéseket. Becslésük szerint a kormányzati digitalizáció évente 1 billió dollár pénzügyi hasznot jelenthet.

Digital by default: A guide to transforming government
<http://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/public%20sector/our%20insights/transforming%20government%20through%20digitization/digital-by-default-a-guide-to-transforming-government.ashx> Letöltés ideje: 2017. 07. 31.

A tömegesen használt alkalmazások digitalizálására friss hazai példa az elektronikus szja-portál létrehozása. A portálra belépve az adózó egyértelmű, könnyen átlátható felületet talál, ahol a legtöbb felhasználó számára leginkább lényeges információkat találhatja meg, és amelyeken keresztül viszonylag könnyen ellenőrizhetőek az adóbevallás adatai, helyessége. Személyes tapasztalataim pozitívak a rendszer működésével kapcsolatosan, könnyen, jól használható a portál felülete és a bevallás tartalma is megfelelő volt – persze tudom, vannak, akiknek ettől eltérő véleményük van.

A digitalizáció következtében a közigazgatási szervezetek tevékenységének fejlesztésében megjelenhetnek a korábbiakhoz képest új, innovatívabb elemek is. A közigazgatásban keletkező információs adatvagyon, közadat-tömeg alkalmas arra, hogy a már meglévő közigazgatási folyamatok elektronizálásán túl olyan újabb alkalmazások számára jelentsen kiinduló pontot, amelyek az ügyfelek számára közvetlenül elérhető, új szolgáltatásokat jelentenek.

Az elektronikus közigazgatási projektek, fejlesztések általános szemléletmódja ezen a ponton valószínűleg változik a közeljövőben. Jelenleg a közigazgatás elektronizálása legtöbb esetben a meglévő közigazgatási szolgáltatások informatikai támogatását jelenti, azonban a digitalizáció terjedésével – az üzleti szférához hasonlóan – várhatóan megjelenik a digitális szolgáltatások fejlesztésének önálló területe is, amely már kezdettől kizárólag a virtuális környezetben működő alkalmazásokkal kíván dolgozni.

Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások fejlesztése szempontjából szintén lényeges hogy az üzleti életben zajló fejlesztések következtében is kialakultak olyan megoldások, módszertanok, amelyek igen jól használhatóak a digitális közigazgatási szolgáltatások fejlesztésében. Széles körben elérhetőek azok az információforrások, dokumentumok, amelyeket a közigazgatási fejlesztéseknél is alkalmazni lehet. Az elmúlt években a „*Digital Service Innovation*” módszertanok, megoldások önálló szakterületté, munkakörre fejlődtek ki. Ezen módszertanok az eddigiektől eltérő új megközelítést alkalmazva a digitális ökoszisztémát komplex módon, a technológiai mellett társadalmi-humán jelenségként, a felhasználókat és a köztük lévő kapcsolatokat pedig a rendszer részeként kezelik.

A tömegesen használt alkalmazások, weboldalak, portálok esetében létrejöttek „*kvázi sztenderdek*”, elsősorban az elektronikus felületek design-ja szempontjából. Az ilyen, nem hivatalos sztenderdek alkalmazása a felhasználók számára ismert, megszokott környezetet jelent, és az így létrejövő alkalmazásokat valószínűleg szívesebben, gyakrabban használják, ezért fontos figyelembe vételük az elektronikus közigazgatási szolgáltatások fejlesztése során is.

Az informatika világának fejlesztései mellett természetesen a szervezetfejlesztési módszertanok is bővülnek, újabb megoldások jelennek meg. A „*gyorsuló világ*” viszonyai közötti jobb szervezeti alkalmazkodáshoz kíván megoldást nyújtani az ún. alkalmazkodási ciklusok (adaptive cycles) elmélete, amely szerint a külső erőhatások, feltételek miatt az egyensúlyból kimozduló szervezet ciklusokon keresztül fejlődve éri el az új egyensúlyt. A ciklus négy fő részből áll: az egyensúlyi helyzet, a változások következtében kialakuló krízishelyzet, az új megoldások bevezetése, majd az ebből kialakuló új szervezet és egyensúly. Ezek a lépések alkotják azokat a ciklusokat, amely a különböző szervezetek jellegzetességeitől függő időszakokként és intenzitással zajlanak le.⁶

A szervezetfejlesztés és az ezzel összefüggő elektronikus közigazgatási szolgáltatások fejlesztése nagy és folyamatosan változó, fejlődő terület. Cikkem ezért azt célozta, hogy bemutasson néhány új irányt, trendet, valamint azt is, hogy szükséges a korábban jól bevált módszerek folyamatos fejlesztése, tanulása, az új, innovatív eljárások, lehetőségek értékelése és felhasználása.

Hivatkozások jegyzéke

- Adaptive cycles http://www.adaptivecycle.nl/index.php?title=Main_Page Letöltés ideje: 2017. 07. 31.
- A „hiteles” helyektől az elektronikus közigazgatásig <http://magyary.hu/2015/01/uj-kiadvanyunk-a-hiteles-helyektol-az-elektronikus-kozigazgatasisig/> Letöltés ideje: 2017. 07. 31.
- Digital by default: A guide to transforming government <http://www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/industries/public%20sector/our%20insights/transforming%20government%20through%20digitization/digital-by-default-a-guide-to-transforming-government.ashx> Letöltés ideje: 2017. 07. 31.
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf Letöltés ideje: 2017. 07. 31.
- Marc PRENSKY: *Digital Natives, Digital Immigrants* <http://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20PartI.pdf> Letöltés ideje: 2017.07.31.
- Szervezetfejlesztési Program <http://magyaryprogram.kormany.hu/szervezetfejlesztési-program> Letöltés ideje: 2017. 07. 31.

⁶ Adaptive cycles http://www.adaptivecycle.nl/index.php?title=Main_Page Letöltés ideje: 2017. 07. 31.