

Kiss Péter József

ÜGYFÉLKAPCSOLAT HATÉKONYSÁGI SZEMPONTJAI



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt
projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Budapesti
Corvinus Egyetem együttműködésével készült és jelent meg.
Projekt szakmai vezető: Kő Andrea egyetemi tanár

Szerző:
Kiss Péter József

A kézirat lezárásának dátuma:
2018. szeptember 6.

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

TARTALOM

1. A MŰ CÉLJA	5
2. AZ ÜGYFÉLKAPCSOLAT HATÉKONYSÁGÁNAK ÉRTELMEZÉSE	7
3. ELŐZMÉNYEK	9
3.1 <i>Új szabályozási modell</i>	11
3.2 <i>Az új (2011. évi) e-ügyintézési modell</i>	13
3.3 <i>Az új e-ügyintézési modell bevezetésének támogatására kialakított szolgáltatások (keüsz/szeüsz)</i>	16
3.3.1 <i>Azonosításhoz kapcsolódó szeüszök</i>	17
3.3.2 <i>Kapcsolattartáshoz kapcsolódó szeüszök</i>	19
3.3.3 <i>Iratkezeléshez kapcsolódó szeüszök</i>	21
3.4 <i>A szolgáltatások értékelése</i>	23
4. AZ E-ÜGYINTÉZÉSI MODELL PONTOSÍTÁSA	24
4.1 <i>Kapcsolati modell vizsgálata</i>	24
4.2 <i>Ügyintézési modell felülvizsgálata</i>	26
4.3 <i>Belső működés felülvizsgálata</i>	27
4.4 <i>Kapcsolati rendszer felülvizsgálata</i>	27
4.4.1 <i>Ügyek jellege szerinti elkülönítés</i>	28
4.4.2 <i>Ügyekben eljáró szerinti elkülönítés</i>	29
4.4.3 <i>Életviteli helyzet szerinti elkülönítés</i>	30
4.5 <i>A kapcsolattartási formák koncentrálódása</i>	31
4.5.1 <i>Kormányablakok</i>	33
4.5.2 <i>A települési ügysegédek</i>	36
4.5.3 <i>Mobil kormányablak</i>	37
4.5.4 <i>Egyéb ügysegédek</i>	37
4.5.5 <i>Ügyfélszolgálatok</i>	38
4.5.6 <i>Telefonos ügyfélszolgálat</i>	38
4.5.7 <i>Hivatali ügyfélfogadás</i>	39
4.5.8 <i>Elektronikus út</i>	39
4.6 <i>Következtetések a kapcsolati formákra</i>	40

5. AZ ÜGYFÉLKAPCSOLAT HATÉKONYSÁGÁT BEFOLYÁSOLÓ RÉSZSZEMPONTOK	43
5.1 <i>Az ügyfél fogalom pontosítása</i>	44
5.1.1 Természetes személy és egyéb ügyfél elkülönülése	44
5.1.2 Kognitivitás szerinti elkülönülés	45
5.1.3 Adottságok szerinti elkülönülés	46
5.1.4 Ügyintézési rutin szerinti elkülönülés	47
5.1.5 A „képesség” szerinti elkülönülés	47
5.1.6 Az ügyfél oldalán megjelenő osztott működés szerinti elkülönülés	48
5.2 <i>Rugalmasság</i>	49
6. SZEMPONTOK ÜGYFÉLKAPCSOLATI FORMA VÁLASZTÁSÁHOZ	50
6.1 <i>Az azonosítás</i>	54
6.2 <i>A személyes ügyfélszolgálatnál végezhető elektronikus dokumentumhitelesítés</i>	58
6.3 <i>Tömeges hitelesítés távoli elérésnél</i>	63
6.4 <i>Hosszabb távú probléma az elektronikus dokumentumok tartós hitelességének biztosítása</i>	63
6.5 <i>A közigazgatás kiszolgáló kapacitásának optimalizálása az ügyfél gyorsabb kiszolgálása érdekében</i>	66
6.6 <i>Az általános biztonsági megfontolások az alkalmazásoknál elvárt környezetre vonatkozóan</i>	70
7. PORTÁL/HONLAP SZEREPE AZ ÜGYFÉLKAPCSOLATBAN	73
7.1 <i>Portálok ügyfélkör szerinti értékelése</i>	77
7.2 <i>Próbaügyintézés</i>	78
7.3 <i>Javasolt továbblépés</i>	78
7.4 <i>Alapelvek a portálokra nézve</i>	79
8. KÖVETKEZTETÉSEK	80
9. FELHASZNÁLT IRODALOM	82
10. RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	85
11. ÁBRAJEGYZÉK	86
12. TÁBLÁZATJEGYZÉK	87
13. TOVÁBBI KAPCSOLÓDÓ IRODALOM	88
14. ABSTRACT	92

1. A MŰ CÉLJA

Az Európai Bizottság C(2015) 5262 számú határozatában jóváhagyta a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Programot (a továbbiakban: KÖFOP), valamint a Kormány a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016 (I. 18.) Korm. határozatában megállapította a KÖFOP éves fejlesztési keretét, amely 2. számú mellékletében kiemelt projektként nevesítette a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” nevű projektet. A Projekt „A jó kormányzást célzó tény-alapú közszolgáltatás-fejlesztés hatásvizsgálati és kutatási megalapozása” nevű alprojektje keretében alakult meg a „Digitális Állam – korszerű IKT technológiák alkalmazási lehetőségei a közszolgáltatás fejlesztésében” elnevezésű, 2017/116/BCE-GTK azonosítójú Államtudományi Kutatóműhely (továbbiakban Kutatóműhely).

A KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15 projekt pályázati felhívás az elérendő célokat ezzel kezdi:

„A projekt alapvető céljai:

A közszolgálati szervek tevékenységét megalapozó és azt fejleszteni képes tudás megszerzéséhez szükséges kutatások megszervezése és támogatása, szervezett együttműködés útján – más felsőoktatási intézmények, gazdasági szereplők, civil szervezetek, önkormányzatok, kormányhivatalok bevonásával.”

A Kutatóműhelyben végzett vizsgálatok kiterjedtek az ügyfél és a kiszolgáló (elsősorban közigazgatási, illetve közszolgáltatási szervezet) közti, ügyintézéshez kapcsolódó kapcsolattartásnál felmerülő, a hatékonyságra kihatással lévő egyes szempontok vizsgálatára. **Bár a vizsgálatok a közigazgatásra koncentráltak, a megállapítások más területek ügyfélkapcsolatainak fejlesztésénél is felhasználhatók.** A projekt általános céljához igazodva a vizsgálatok részét képezte a fejlődési trendek figyelembevételével a közeljövőben megvalósítható fejlesztések orientálása. A jelen mű ezen vizsgálatok eredményét foglalja össze, célja elsősorban nem a bizonytalan távoli jövőre vonatkozó elvi lehetőségek áttekintése, hanem a szakirodalom és az elvégzett elemzések, vizsgálatok alapján a gyakorlatban hasznosítható szempontok meghatározása. Ebből következőleg jelentős súlyt kaptak a hazai sajátosságok, figyelembe vették a folyamatban lévő fejlesztéseket, mivel a korábbi Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) és a folyamatban lévő Közigazgatásfejlesztési Operatív Program (továbbiakban KÖFOP) fejlesztések együttesen több száz milliárd forint pénzügyi kerettel rendelkező programjainál is látszik, hogy a közigazgatási folyamatok átalakítása költséges és hosszadalmas folyamat, ezért a „nagy ugrás” stratégia felvázolásának („majd blokklánc-technológiával tartjuk nyilván az útleveleket, és mesterséges intelligencia dönt az elbírálásról”) most nem lenne gyakorlati értelme. Az távoli jövőbe mutató, még kiforratlan ötlet szintjén mozgó elképzeléseket részletesen tárgyalja a szakirodalom, ugyanakkor arányaiban kevés hangsúlyt kap az alkalmazott kutatás azon ága, ahol a közigazgatás-fejlesztés gyakorlati segítséget kaphat a kutatóműhelyektől. Jelen mű célja, hogy a fejlődési trendek és a hazai lehetőségek együttes figyelembevételével segítse a fejlesztési irányok kijelölését.

A kutatóműhely egyes részeredményeit különböző folyóiratokban, illetve konferenciákon ismertették, jelen mű a témakört szélesebb nézőpontból tekinti át, s e részeredményekből azt használja fel, ami a téma átfogóbb áttekintéséhez szükséges.

2. AZ ÜGYFÉLKAPCSOLAT HATÉKONYSÁGÁNAK ÉRTELMEZÉSE

A hatékonyság alapjelentése a kibocsájtás és ráfordítás viszonya, olyan általánosan használt fogalom, amelynek konkrét jelentését mindig egy-egy adott vizsgálatnál kell rögzíteni. Mivel a Kutatóműhely feladata az államtudományi fejlesztések támogatása a szakmai összefüggések feltárásával, ezért a vizsgálat során nem egy képzett mutató bevezetése és meghatározása volt a cél, hanem olyan szempontok azonosítása, amelyek az ügyfél-ügyintéző kapcsolatot igénylő folyamatok lefolyására befolyással vannak. Ebből adódóan egyaránt a vizsgálat tárgyát képezték mind az ügyfél, mind a szervezet oldalán jelentkező követelmények. Az alapszituáció: az ügyfél akar valamit, s ez milyen ráfordítással, mennyi idő alatt oldódik meg. Ebben az értelmezésben a hatékonyság megítélése sok szempont együttes értékelését igényli. Ha az ügyfél egy beadott elektronikus kérésre azonnal megkapja a választ (engedélyt), akkor első benyomásként ezt hatékony ügyintézési módnak minősíthetnénk. Azonban ha az ügyfélnek több napjába és jogász megkérdezésébe tellett a szükséges kérelem kitöltése, az ügyintézőnek több nyilvántartás kézi lekérdezését és esetleg szakreferens megkérdezését kellett végeznie a válaszhoz, akkor nem beszélhetünk hatékony megoldásról összevetve egy olyan megoldással, amikor a számítógép hozza le az ügyfélnek, ügyintézőnek a szükséges adatokat.

Mindezek alapján az ügyfél-szervezet kapcsolat hatékonyságának vizsgálatánál magának az ügyfél által elvárt ügyintézési folyamatra kiható főbb szempontokat tekintjük át az ügyfél szempontjából, a belső ügyintézési részeket csak érintve.

A fogalmat emellett kiterjesztő értelemben vizsgáljuk. Értelemszerű, hogy az ügyfél ráfordítása figyelembe veendő. Ez azonban nemcsak a közvetlen ráfordítást jelenti (mennyi időt ül a számítógép előtt vagy a kormányirodában), hanem a közvetett ráfordítást is. Ha utaznia kell, az nyilván idővesztés számára ahhoz képest, mintha az otthona közelében intézné el. De a kapcsolat része az ügyintéző ráfordítása is, ami magyarázatot igényel. A „papír türelmes” alapon nagyon könnyű megfogalmazni azokat az optimális ügyfélszolgáláshoz szükséges feltételeket. Ez olyan, mint amikor az optimalizálási feladatban nem adunk meg peremfeltételeket. A valóságban azonban azzal szembesülünk, hogy ahogy egy gyárban a gépek egy bizonyos időegység alatt csak adott mennyiséget tudnak feldolgozni, a közigazgatás is véges ügyintézői kapacitással dolgozik. Az optimalizálás a peremfeltételek figyelembevételével elérhető legjobb megoldásra törekvést jelenti, azaz ha hatékony ügyfélkapcsolatot akarunk kialakítani, azt a gyakorlatban csak a rendelkezésre álló kapacitás figyelembevételével tehetjük meg. Ezt azért lényeges kiemelni, mert például a kormányablak-rendszer feladatkiterjesztése e szempont figyelmen kívül hagyásával történt. Ugyan jól hangzik, hogy az ügyfél ott mindent el tud intézni, de ha az időpontfoglalásnál azzal szembesül, hogy több hetet kell várnia ahhoz, hogy bejusson, lehet, hogy jobban örülne egy olyan ügyfélszolgálatnak, ahol ugyan csak kevesebb, de gyakori ügytípust azonnal el tud intézni.

Emellett az ügyfélkapcsolat hatékonyságvizsgálatánál azt is figyelembe kell vennünk, hogy az ügyfél mennyiben tart ki egy kapcsolati csatorna mellett. Hiába mutatható ki, hogy egy elektronikus ügyindítás még

a magyarország.hu honlapon való hosszas keresgéléssel együtt is gyorsabb, mint beutazni és sorban állni, ha az egyébként képzett ügyfél is néhány sikertelen keresési kísérlet után inkább feladja az elektronikus próbálkozást, s elmegy a kormányablakba.

Mindezek alapján a hatékonyságot befolyásoló tényezőknél a vizsgálatot elsősorban a kevésbé figyelembe vett tényezőkre koncentráltuk, s nem foglalkoztunk a szakirodalmi hivatkozást már nem is érdemlő közismert tényezőkkel, mint az elektronikus elérhetőség biztosítása (internet), a kapcsolattartásra alkalmas eszközök közismert terjedése (tablet, okostelefon) stb.

3. ELŐZMÉNYEK

Az ügyfélkapcsolat szempontjainak megértéséhez elengedhetetlen annak a szabályozási környezetnek az ismerete, ami az ügyfél-szervezet kapcsolattartást meghatározza.

Az ügyfelekkel való kapcsolattartás az államigazgatásról szóló jogszabályok¹ alapján a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (továbbiakban Ket.)² elfogadásáig lényegében kizárólag papír alapon történhetett (a személyes megjelenés esetén is csak papíron lehetett rögzíteni a jognyilatkozatot). Bár ekkor már hatályban volt az elektronikus aláírásról szóló törvény,³ a közigazgatási ügyekben az elektronikus formát még nem alkalmazhatták. A korábbi eljárási szabályokat felváltó Ket. immár egyenrangúnak minősítette az elektronikus utat, azaz ekkor nyílt valós lehetőség arra, hogy többcsatornás (személyes, telefonos, elektronikus) kapcsolatrendszert alakítsanak ki az ügyfelekkel.

A gyakorlati megvalósulás azonban nem a Ket., illetve végrehajtási rendeletei⁴ által megvalósítható, széles lehetőségű portfólió irányában haladt tovább. Ekkor az elképzelés még az egyetlen nagy központi rendszerre épülő ügyfél-kapcsolattartást preferálta. Kialakult a „központi rendszer”, ami az ügyfélazonosítást, az offline kitöltött űrlapok (ÁNYK-űrlapok)⁵ feltöltését monolitikus szolgáltatásként megvalósítva (ügyfélkapu) kívánta kezelni a kapcsolattartást. Értelemszerűen a közigazgatási szervek oldalán is szükség volt szolgáltatásra, ezt kívánta biztosítani a „hivatali kapu”.

E megoldás fő elemei:

- az ügyfélkapu, ami a következőket nyújtja:
 - természetes személyhez rendelt jelszavas azonosítási szolgáltatás
 - csak egy meghatározott formátumot (ÁNYK) feltölteni képes feltöltési szolgáltatás, és
 - az ügyfélhez rendelt tárhely, ahova részére a közigazgatási szervek fájlokat tudtak küldeni.
- a hivatali kapu, ami a következőket nyújtja:
 - hivataljelszavas azonosítást, amit csak a természetes személy ügyfélkapus azonosításával együtt lehetett használni

¹ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.

² 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (rövidített hivatkozásokban Ket.).

³ 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról.

⁴ 193/2005. (IX.22.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól; 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről; 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézését lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról.

⁵ ÁNYK: Általános nyomtatványkitöltő program.

- tárhelyet, ahol az ügyféltől vagy más szervtől érkező fájlokat tárolni lehetett
- fájlkézbesítési szolgáltatást hivatali kapuba
- fájlkézbesítési szolgáltatást ügyfélkapuba.

E szolgáltatások azonban nem követték a társadalom működése során kialakult szolgáltatási logikát (amit a piaci szolgáltatások, például az e-mailrendszerek átvettek). Így például az ügyfélkapu, hivatali kapu tárhelye csak fogad, nincs „elküldött üzenete” fogalom, a benyújtásokról, megküldésekről visszajelzés érkezett ugyan a tárhelyre, de sem az elküldés ténye, sem maga a mozgatott információ nem volt elérhető. És hiába másolta le magának az ügyfél a beküldött adatot, a hitelességet biztosító kiegészítő adatok (időbélyeg) ugyanis az adatvédelmet szolgáló kívánó titkosítás után kerültek a küldendő adatra, így a végleges, hitelesnek tekintett információt már nem olvashatta a beküldő. A megoldás sajátossága volt, hogy sem az ügyfélkapu-tárhelyeket, sem a természetes személyeket nem lehetett külön azonosítani, ez utóbbiaknál sokszor a természetes azonosítók (könnyen elírható) szöveges megadása kellett az eléréshez („vizontazonosítás”). A címezés vagy egy, a központi szolgáltatótól kapott belső kapcsolati kóddal, vagy a természetes azonosítók felhasználásával közvetetten történhetett. Kezdetben a kézbesítésre vonatkozó igazolások sem illeszkedtek a hivatalos kézbesítésnél megszokott megoldásokhoz (mint amilyen a tértivevényes küldés), ezt később korrigálták.

Bár a központi megoldás elterjesztését még törvényi háttérrel is alátámasztották (elektronikus közszolgáltatásokról szóló törvény,⁶ hivatalos irat elektronikus kézbesítéséről szóló törvény⁷), egyre nagyobb lett a szakadék az elektronikus kapcsolati forma elvárt és valós terjedése között.

A kötelezésből adódóan (adóbevallás e rendszeren történő kötelező benyújtása cégeknek, egyéni vállalkozóknak) az ügyfélkapu-regisztrációk száma szépen alakult, hamar elérte, meghaladta a milliós határt, a gyakorlati használat azonban egyrészt csak a kötelező esetekre koncentrált, és ott is kiderült, hogy többnyire megbízott képviselők (általában könyvelők) járnak el, azaz a tényleges felhasználói szám alacsony. Ennél is nagyobb baj, hogy pont a kisebb cégek, például egyéni vállalkozók esetében olyan gyakorlat alakulhatott ki, hogy jelszavát átadta a könyvelőjének, hogy az intézze helyette az ügyeket.⁸ Ez az internet és az elektronikus tér használatának ösztönzése helyett pont visszatartotta az elektronikus tértől a potenciális felhasználók jelentős részét.

Ezt felismerve 2010-ben radikális koncepcióváltás következett be. A monolitikus, „hungarikum” központi megoldás helyett a szolgáltatásokból kialakítható, az igényekhez rugalmasabban illeszthető megoldás vált a megvalósítási koncepció alapjává. Mivel ez már figyelembe vette a piaci szolgáltatásoknál bevált megoldásokat, így alapvetően megváltoztatta az ügyfél-szervezet közti kapcsolatok kialakítási feltételeit.

⁶ 2009. évi LX. törvény az elektronikus közszolgáltatásról.

⁷ 2009. évi LII. törvény a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevényről.

⁸ Egy példaeset: <https://web.archive.org/web/20150104085937/vallalkozo-kepzo.hu/szabadsagonakonyvelo> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

Kimondható, a 2011 évi Ket.-módosítás⁹ (a 2012. évi végrehajtási rendeleteivel, illetve az azt követő években történt kisebb módosításaival)¹⁰ az elektronikus ügyintézés területén markánsan új megoldásokat vezetett be, mivel

- új lett a szabályozási modell,
- új lett az e-ügyintézési modell.

3.1 ÚJ SZABÁLYOZÁSI MODELL

Az e-ügyintézés (ezen belül az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szolgáltatást) – a minél szélesebb körben alkalmazható korszerűsítés érdekében – a Ket. tág értelemben kezelte, a hatálya alá tartozott minden cselekmény, amely során az ügyfél vagy a hatóság elektronikus nyilatkozatot tesz. Ezzel a logikával tudott például szabályokat adni a személyes megjelenésnél elektronikus azonosítással történő „igazoltatásra”,¹¹ a telefonos ügyintézésre¹² stb.

A szabályozás két lényeges alapelvre épült, ezek:

- önrendelkezés,
- csak a kritikus részek részletes szabályozása.

Az **önrendelkezésre építés** azt jelenti, szemben az elterjedt, de érzékelhetően rendre korlátokba ütköző megközelítéssel, hogy nem az állam (jogalkotó) kívánja megszabni, miként kell alkalmazni (nyújtani, igénybe venni) az informatikai szolgáltatásokat. Elfogadja, hogy az ügyfelek részéről eltérő igények vannak, például a kényelem kontra adatbiztonság kérdéskörben is igen eltérő az egyes emberek hozzáállása. Emiatt a szabályozás alapeleme, hogy különböző megoldások, eltérő szintű szolgáltatások lehetnek, amelyek igénybevételéről az ügyfél dönthet.

A **„csak kritikus részek szabályozása”** azt jelenti, hogy a Ket. és végrehajtási rendeletei csak alapelveket rögzítenek, a részletszabályok megadására bevezetett fogalom a **„szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás”**, röviden **szeűsz**.¹³ Szeűsznek azon informatikai szolgáltatások minősülnek, amelyeket a jogszabály ilyennek minősít, gyakorlatilag bevonva az adott szolgáltatást a szabályozás körébe.

⁹ 2011. évi CLXXIV. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról.

¹⁰ 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról; 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről; 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól.

¹¹ Ket. 164. § b) pont.

¹² 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól 10. §.

¹³ Ket. 172. § j. pont.

A szolgáltatás fogalmat itt tág értelemben használta a Ket., bármely informatika felhasználásával történő cselekmény, amit akár a hatóság maga végez (akár csak saját belső működésében), akár más nyújtja, ide tartozhat. Az, hogy konkrétan mely szolgáltatások kerülnek be a körbe, a jogalkotó döntésére van bízva.

A szeüsz mögött tehát nem kell mindig hagyományos értelemben vett, szolgáltató által elkülönülten megjelenő szolgáltatást keresni. Például szeüsz (azaz szabályozott feladatkör) az elektronikus iratról hiteles papíralapú másolat készítése, amit bármely hatóság maga is végezhet, kinyomtatja, és hagyományos módon hitelesíti (aláírás, pecsét), de kijelölt szervezet is biztosíthatja a hatóságoknak hagyományos értelemben vett szolgáltatásként (akár automatizált módon, aláírás és pecsét nélkül), mindkét eset a szeüsz fogalmába tartozik.

A szeüsz szabályozási eszköz (ebben az értelemben jogtechnikai, és nem informatikai fogalom), arra terjed ki, amit az állam szabályozni akar. A szeüsz nem jelenti azt feltétlenül, hogy minden szeüszet kell nyújtani – kivéve az állam által kötelezően nyújtandó szeüszöket, amelyek jelentős részét a későbbi jogalkotás már új névvel is nevezi –, a szabályozás módja ehelyett az, hogy ha bárki ilyen szolgáltatást nyújtani akar, akkor azt csak a szeüsz szabályai szerint teheti.

A szeüszszabályok megalkotásánál és a betartásuk ellenőrzésénél is új elemet hozott be a Ket., létrehozva az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletet (rövid neve EÜF)¹⁴ mint hatóságot. Ennek feladata ajánlásokkal orientálni a közigazgatási fejlesztéseket (szeüszöket), nyilvántartani (egyes esetekben engedélyezni), valamint hatóságként ellenőrizni a nyújtott szolgáltatásokat (önmagában egy szeüszre vonatkozó joganyag csak szabályozás, a konkrét megvalósulásairól kell tudni).

A szeüszökön belüli csoport volt az állam által kötelezően nyújtott szolgáltatások köre. Ezek olyan – a hagyományos szolgáltatás fogalomhoz inkább illeszkedő – szolgáltatások, amelyeket kijelölt szolgáltatók jellemzően mások (hatóságok, ügyfelek, más szolgáltatók) számára nyújtanak.

A kötelezően nyújtott szeüsz tehát csak egy részhalmaza a szeüszöknek, ez gyakran okozott félreértést, nem minden szeüsz mögött kell konkrét szolgáltatónak állnia, csak a kötelezően nyújtottaknak kell belátható időn belül megvalósulniuk. Önmagában a kötelezően nyújtott nem jelent kizárólagosságot sem, ahol ilyen korlátozás van, azt a jogszabály külön kimondja.

Az új szabályozási modell tehát meghagyta az intézmények mozgásterét, ösztönözte az innovációt, megszabta az alapelveket, de azon belül már csak általa fontosnak tartott részterületeket szabályozott.

A szabályozási modellt kiterjesztették a 2015. évi jogszabály módosításnál¹⁵ Ennek fő oka a 2011. évi szabályozási modell korlátainak felszámolása. A 2011. évi szabályozás korlátai:

- A szabályozás a Ket.-re épült, de a Ket. alapvetően csak a hatósági eljárásokra vonatkozott, így az új lehetőségeket alapesetként a szervek még funkcionális működésük során (például gazdálkodásuk, személyi ügyeik) sem alkalmazhatták. A hatály az egyes jogszabályokba részben törvényi, részben végrehajtási rendelet szintjén ugyan több területen kiterjesztődött (a kormányhivataloknál például neve-

¹⁴ Ket. 161. § (2013: LXXXI. törvénnyel megállapítva).

¹⁵ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól.

sítve kimondva, hogy a kormányhivatal a funkcionális – pénzügy, humánpolitika stb. – működéséhez is alkalmazhatja,¹⁶ de a szeüszök kapcsolódó joghatálya ezen területeken jogbizonytalanságot eredményezett.

- Csak lehetővé tette az új megoldás alkalmazását, ám kötelezés hiányában nem jelentett érdemi ösztönzést a megszokott papír vagy régi megoldás felváltására.

Az új törvényi (és kapcsolódó rendeleti) szabályozás már a szervek széles körére kiterjesztette az e-ügyintézésre vonatkozó szabályozást (alapvetően a szervek ügyintézéséről rendelkezve, s nem az ügyintézésnek csak egyes fajtáiról). Itt már a nagy közműszolgáltatók is a szabályozás hatálya alá kerültek. Az új szabályozás már erősen épít a kötelezésre, a gazdálkodó szervezeteket kötelezi az elektronikus kapcsolattartás alkalmazására. Emellett a hivatali szervek egymás közti kommunikációjában is kötelezővé teszi az elektronikus utat. Bevezették az „egységes kormányzati ügyiratkezelő rendszer”-t (röviden KÉR-rendszer),¹⁷ az intézmények széles köre már a papíron küldött beadványt is szkennelt formában kapja meg. A megfelelő támogatás nélkül bevezetett elektronikus útnál ugyanakkor a gyakorlatban azt lehet tapasztalni, hogy a megfelelő szakalkalmazási háttér nélkül ez több esetben a feldolgozás hatékonyságának romlásával jár. Az ügyintéző a normál méretű monitoron nem tud egy kapott elektronikus dokumentummal és a kapcsolódó szakrendszerrel (például egy iratkezelő rendszerrel) egyszerre dolgozni, a kettő adatait egyszerre látni, írni. Emiatt vagy lassabban dolgozik, vagy inkább kinyomtatja, így a megszokott sebességgel tud feldolgozni, de az összhatékonyság romlott.

A módosuló szabályozás a szeüsz gyűjtőfogalmat is pontosítja. A csak az állam által központilag (kijelölt szolgáltató útján) nyújtott szeüszöket kiemeli, ezekre külön névvel lehet hivatkozni („keüsz”).¹⁸

3.2 AZ ÚJ (2011. ÉVI) E-ÜGYINTÉZÉSI MODELL

Az új modell célja az innováció lehetővé tétele, a világban a társadalom más területén (különösen a gazdaságban) végbement fejlődés eredményeinek alkalmazása volt a közigazgatásban, illetve az állam egyéb működési területein.

Az új modell lényege:

- közigazgatáson belül minden elektronikus lehet, nem kell papírt alkalmazni a belső ügyintézésnél,
- az ügyfél küldhet/kaphat papíron, ezt a hiteles másolat készítése biztosítja (de ettől még belül elektronikus formán dolgozhat a hatóság, és tartósan megőrizni csak az elektronikus formát fogja, azaz fokoza-

¹⁶ 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 28. § (4) bekezdés.

¹⁷ 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről 38/A §-tól 38/H §-ig.

¹⁸ 2015. évi CCXXII. törvény VII. fejezet és 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 54. § (2) bekezdés.

tosan leépülhet – illetve csak az esetleges jogorvoslati idő kivárásiáig történő tárolásra egyszerűsödhet – a papír irattározás),

- a gyakorlati igényekhez igazítja a kapcsolattartási formákat (lehet telefonon is érdemben ügyet intézni, sőt elektronikus kapcsolattartásnál is megengedetté vált a „személyes” kiszolgálás),
- az ügyfél megválaszthatja a számára kényelmes kapcsolati és azonosítási formát, ennek részeként személyét bármely módon – akár személyes megjelenésnél is elektronikusan – igazolva egyéb azonosítóit (adóazonosító, tajsám stb.) továbbiakban nem kell külön igazolnia,
- a társadalom más területén is alkalmazható megoldásokat preferálja (kézbesítésnél, hitelesítésnél, azonosításnál, de még a nyilvántartások elérésénél is „szabványosítással”).

Az előbbi elvek érvényesülésére néhány konkrét fejlesztési irány (a kapcsolódó szolgáltatással):

Tisztán elektronikus belső működés lehetővé tétele minden hatóságnál, az ügyfelek felé az összes kapcsolattartási módot megtartva.

Az ügyfél papíron is küldhet iratot (ez az esélyegyenlőséghez még sokáig szükséges). A közigazgatás „határán”, ügyfélszolgálaton, kijelölt szolgáltatónál (korábbi tervek szerint a posta nyújtotta volna, később egy állami szolgáltatás kialakításáról született döntés – KÉR-rendszer) az írásos beadványról hiteles elektronikus másolat készülhet, és a közigazgatás már csak az elektronikus változattal dolgozik. A papír iratot a szolgáltató tárolhatja, és a korábbinál sokkal hamarabb selejtezhető. A közigazgatás határozatát (és minden értesítését) elektronikusan hozhatja meg, arról az ügyfél – aki papírt kér – hiteles papíralapú másolatot kaphat.

A természetes személy ügyfél azonosításával kapcsolatos korábbi zavaros, a korszerű megoldások bevezetését akadályozó helyzetet feloldották, az adatvédelmi szabályok betartásával az azonosítók közötti átjárhatóság biztosítható.

Bevezették az összerendelési nyilvántartást¹⁹ (szeűsz), amely speciális technikai megoldással (titkosított kapcsolati kódokkal) biztosítja mind az okmányalapú, mind az elektronikus azonosítások közötti átjárhatóságot. Ezzel például egy kormányablakban megjelenő ügyfélnek elég lenne a személyi igazolványát bemutatni, és intézheti a társadalombiztosítási ügyeit, a hatóság le tudja kérni az igazolvány tulajdonosához tartozó tajsámot, de akár igazolvány nélkül, elektronikus úton (például ügyfélkapujával) vagy akár a mobiltelefonján keresztül is igazolhatja magát személyes megjelenésnél is. Természetesen e lehetőség a hatóságok közötti különböző azonosítókat használó alkalmazások adatcseréjét is egyszerűsítenié.

¹⁹ 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról 10/A–10/E-ig tartó §-ok.

Az eltérő ügyféligényekre tekintettel a modell az önrendelkezésre épít. Például az ügyfél szabhatja meg (a rendelkezésre álló lehetőségeken belül), milyen azonosítási, kézbesítési megoldást használ, beleértve a piaci lehetőségek alkalmazhatóságát.

Bevezették a rendelkezésnyilvántartást (szeüsz), amely központi szolgáltatásként közhitelesen nyilvántartja az ügyfél ügyintézési módjára vonatkozó rendelkezéseit (azaz nem az érdemi ügyintézés során tett nyilatkozatait). Megszabhatja, milyen azonosítást venne igénybe. Ehhez az azonosítási szolgáltatás természetes személy ügyfelek részére szeüsz biztosítja, hogy többféle álljon majd rendelkezésére, a Központi Azonosítási Ügynök (KAÜ)²⁰ szeüsz biztosítja, hogy a lehetőségekből választhat (ami akár piaci szolgáltatás is lehet, például a fiatalokra tekintettel a Google is, és itt már a nem természetes személy azonosítása is lehetséges). Megadhatja, milyen kézbesítési módot alkalmaz, az eddigi ügyfélkapus benyújtás mellett létrejön a piaci megoldásokkal kompatibilis biztonságos kézbesítésszolgáltatás (szeüsz) is, és meghatalmazást is adhat ügyeinek intézésére. Itt adhatja meg az adatkezeléssel kapcsolatos korlátozásait. Mivel a rendelkezésnyilvántartást mindenhol figyelembe kell venni a jövőben, ez az ügyfelek számra jelentős kényelmi elem, például nem kell meghatalmazást vinnie sehova, ha a meghatalmazás szerepel a nyilvántartásban, a hatóság onnan kéri le.

Az ügyfél mindhárom csatornán kiszolgálható, a hivatalban történő megjelenésen túl a telefonos ügyintézés és az elektronikus ügyintézés minden olyan esetben, ahol ez értelmezhető, alkalmazhatóvá vált.

A telefonos kapcsoltnál is azonosíthatóvá vált az ügyfél, a nyilatkozatát rögzítve az ügyintéző érdemi beadványként kezelheti a közlést. Valójában megváltozik a személyes ügyintézés fogalma is, mivel az ügyféllel mind telefonos, mind elektronikus kapcsolattartásnál személyes kapcsolatba kerülhet az ügyintéző. Ehhez egyrészt adottak az ügyfél azonosítási lehetőségei, másrészt a társadalom egyéb területén már széles körben elterjedt számítógépes kapcsolatra épülő személyes kép-hang kapcsolatot is kihasználó megoldások is megjelentek a szabályozásban (interaktív virtuális ügyfélszolgálat szeüsz). (E szolgáltatástól a közigazgatás később elállt, ezt a szeüsz törölték.)²¹)

Iratkezelés hozzáigazítása az elektronikus ügyintézés követelményeihez.

Az új modell központi szolgáltatásokkal segíti az e-ügyintézés bevezetését (elektronikus dokumentumtárolási szolgáltatás szeüsz). Az egységesítést kívánja elősegíteni a szolgáltatásként igénybe vehető iratér-

²⁰ Központi azonosítási ügynök – KAÜ: 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól 69. § (2) bekezdés.

²¹ Korábbi szabályozásban, a 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 47/A alcímében szereplő szolgáltatás, a hatályos szabályozás már nem tartalmazza.

keztetési (központi érkeztetési ügynök, röviden KÉÜ²²) és irat kézbesítésre átadási (központi kézbesítési ügynök, röviden KKÜ²³) szolgáltatás. (Már itt megjegyezzük, hogy az iratok központi kezelése egyelőre elvi lehetőség maradt, a szervek – bár egységesező, de technikailag különálló – iratkezelő rendszerei még nem teszik lehetővé egy közigazgatási szintű dokumentummenedzsment bevezetését. Ez korlátot jelent az ügyfelekkel történő kapcsolattartásban, hisz így a piaci cégeknél bevált CRM²⁴ felfogás szerinti támogatás csak korlátozottan alakítható ki. A piaci cégnél az ügyfélszolgálat az ügyfél összes előzményadatára, korábbi vásárlásaira építve tud testre szabott kiszolgálást nyújtani.)

3.3 AZ ÚJ E-ÜGYINTÉZÉSI MODELL BEVEZETÉSÉNEK TÁMOGATÁSÁRA KIALAKÍTOTT SZOLGÁLTATÁSOK (KEÜSZ/SZEÜSZ)

Az új modell bevezetésének támogatására (illetve ahol szükséges, a párhuzamos fejlesztések visszaszorítására) nevesítették a szeüszöket, s ezek jelentős része – bár több esetben csak korlátozott funkcionálitással – meg is valósult. Az így kialakuló szeüszöket leegyszerűsítve úgy lehet tekinteni, mint kis „legóelemeket”,²⁵ amikből – egyes köztes feldolgozási elemeket más módon beemelve, elkészítve – az eddigieknél egyszerűbben, és ami szintén fontos, összehangoltabban, együttműködőképesebben lehet kialakítani az informatikai rendszereket.

Bár a vizsgálatunk fókuszában az ügyfélkapcsolat áll, de ahogy a bevezetőben utaltunk rá, ezt magától az ügyintézési folyamattól elkülönítve vizsgálva téves következtetésre juthatunk, hiszen az ügyfél nem a kapcsolatot, hanem magának az ügynek az elintézését igényli. Emiatt itt azokat a szolgáltatásokat is áttekintjük, amelyek az ügyfél azonnali vagy egyablakos ügyintézésének kialakíthatóságához kellene (ami egyes ügyeknél a „négy szem” elv vagy szakterületi referens bevonása miatt azonnali belső elektronikus kapcsolatot igényel), illetve az ügyintézés rövid határidejéhez szükséges.

A releváns szeüszök tematikus csoportosításban a következők:

²² Központi érkeztetési ügynök – KÉÜ: 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 117. §.

²³ Központi kézbesítési ügynök – KKÜ: 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 118. §.

²⁴ CRM: Customer Relationship Management.

²⁵ A Lego cégcsoport építőelemeken alapuló játékának neve.

3.3.1 Azonosításhoz kapcsolódó szeüszök

Az ügyfelek azonosításához szorosabban öt szeüsz kapcsolódik, ezek:

Összerendelési nyilvántartás:²⁶ Az új jogszabályi háttér lehetővé teszi, hogy az egyes –jogszabályban felsorolt – személynyilvántartások azonosítóit titkosított kapcsolati kód segítségével egy nyilvántartás öszszerendelje. A megoldás több garanciális elemet is tartalmaz a személyes adatok védelmére (például a kódok rendszeres lecserélése, kérések jogosultságellenőrzése, az azonosítóleképezés alkalmazhatóságáról történő rendelkezés lehetősége). Kritikus nyilvántartás, mivel az adatvédelmi szabályoknak megfelelő azonosítóleképezés kizárólag ezzel valósítható meg, így az érdemi kényelmi szolgáltatások enélkül nem helyezhetők üzembe. Ezzel azonban az ügyfélkapcsolat hatékonysága jelentősen javítható, hiszen a külön nyilvántartásokban tárolt adatok elérhetővé válásával az ügyfélnek kevesebb adatot kell megadnia, kevesebbet kell igazolnia.

Rendelkezési nyilvántartás:²⁷ Az ügyfél ügyintézésre (annak módjára, és nem tartalmára) vonatkozó rendelkezéseinek nyilvántartása. Lényeges eleme, hogy központi, és minden hatóság köteles ezt ellenőrizni, az ebben foglaltakat alkalmazni. A leglényegesebb rendelkezéstípusok:

- az egyes csatornák alkalmazhatóságára vonatkozó: az elektronikus úttól még ódzkodók számára garanciális elem, hogy amilyen csatornát megtilt (például telefonos, de akár elektronikus nem lehet), akkor azon a csatornán a hatóság nem fogadhat el a nevében semmilyen jognyilatkozatot;
- az azonosításra vonatkozó (valaki csak ügyfélkapu-jelszavas azonosításával kívánja azonosítani magát, de előírhat fokozottabb védelmet);
- a kapcsolattartásra vonatkozó (tárhely, biztonságos kézbesítés, de lehet e-mail is);
- meghatalmazás: vélhetőleg az egyik legnépszerűbb lehetőség, az ide – akár telefonon – megadott meghatalmazást a hatóság köteles elfogadni, azaz megszűnhet a „tanúk” után rohangálás;
- adatkezelési előírás (letilthatja az azonosítói összekapcsolását, akkor minden azonosítóját mindenhol külön-külön igazolnia kell, és összekapcsolás ekkor csak törvényi előírások szerinti esetben történik).

Azonosításslolgáltatás²⁸

A korábbi ügyfélkapu továbbfejlesztésével megtörtént az azonosításslolgáltatási előírásoknak való megfeleltetése, „igazolt adat” egyértelművé tétele, egyben magasabb biztonságot nyújtó kiegészítő szolgáltatások (például mobiltelefonos egyszer használatos kódot biztosító token emulációs megoldás bevezetése, ami egy tájékoztatón elhangzottak szerint elkészült, bár üzembe nem helyezték).

Elkészült a hiányos kódú azonosítás, amely telefonos azonosításra is alkalmas.

²⁶ 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról 10/A–10/E-ig tartó §-ok.

²⁷ 2015. évi CCXXII. törvény 11. alcím.

²⁸ 2015. évi CCXXII. törvény 19. alcím.

Központi Azonosítási Ügynök (rövid neve KAÜ):²⁹ azonosításiügynök-szolgáltatás, amelynek feladata, hogy elfedje a hatóságok alkalmazásai elől az azonosítási módok különbözőségét, az ügyfelek felé ugyanakkor az azonosítási lehetőségek teljes tárházát tegye lehetővé (azaz ne csak azzal azonosíthassa magát, amit egy szakrendszer informatikusa beépít a rendszerébe). A jogszabály a KAÜ elfogadását minden hatóság számára kötelezően előírja. A szolgáltatás igénybe vevője magasabb szolgáltatási szinten is kérdezhet, azaz ha kéri, nem az ügyfélkapu-azonosítót kapja meg, hanem a tájszámot vagy személyi számot.

Az uniós eIDAS³⁰ rendelet előírja a bejelentett uniós azonosítási szolgáltatások kölcsönös elfogadását. Ehhez a megfelelő átjárhatósági keret biztosításáról is rendelkezik,³¹ ami feltételez egy „ügynök” jellegű informatikai szolgáltatást (PEPS³²). Ebből következőleg a hazai közigazgatásban is elfogadottá válnak a külföldi azonosítások, erre létrejött a hazai azonosítási ügynökkel (KAÜ) való kapcsolat. A szolgáltatások azonosítása a KAÜ-szolgáltatáson keresztül történik az igénybe vevő belföldiekkel, de a szakrendszerekkel ez teremt kapcsolatot a KAÜ-vel a külföldiek számára (a szakrendszereknek nem kell egyedileg felkészülniük a külföldi kapcsolattartásra). (Az eIDAS rendeletben ugyanakkor a hazai azonosítási rendszerhez való illeszkedést nehezítő elem is van, ahogy azt a Kiss–Klimkó-cikk³³ kifejti.)

Jogosultságkezelő ügynök:³⁴ a korábbi (részben még jelenlegi, mivel fejlesztés alatt áll) működés erős korlátja, hogy egy természetes személyt tételez fel ügyfélként. A cégek esetében értelemszerűen a természetes személy csak képviselő, akinek képviseleti jogosultságát külön igazolnia kell. De hasonlóan gyakori igény a meghatalmazott általi ügyintézés. A jogosultságkezelési ügynök e témakört kezeli részben a szervezeti nyilvántartások (cégnyilvántartás), részben a rendelkezési nyilvántartás adatai felhasználásával, alkalmazása az ügyfélkapcsolatok hatékonyságát jelentősen javítani fogja. Az ügyfél egyszerűen meghatalmazhat bárkit ügyei intézésére (akár elektronikus úton, akár telefonon a rendelkezés-nyilvántartásban), de bejegyzett képviseleti joga esetén erre sincs szükség ahhoz, hogy egy szervezet nevében ügyet tudjon intézni.

Cégkapu szolgáltatás:³⁵ a jelenlegi ügyfélkapus azonosítás természetes személyekre értelmezett, de ehhez tárhely is kapcsolódóik (aminek kezelése már elkülönülhet az azonosítástól). A cégek részére egy hivatali kapuhoz hasonló megoldással létrehoztak egy tárhelyszolgáltatást, aminél értelemszerűen közvetve a cég azonosítása is megtörténik.

²⁹ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 69. § (2) bekezdés.

³⁰ A belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. július 23-i 910/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (röviden eIDAS rendelet).

³¹ eIDAS rendelet 12. cikk (2) bekezdés.

³² PEPS: Pan European Proxy Server.

³³ KISS Péter József – KISS József Károly – KLIMKÓ Gábor (2018): The Effect of the EIDAS Regulation on the Model of Hungarian Public Administration CEE e Dem and e Gov Days 2018 – Including a Workshop on Smart Cities organized by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Proceedings of the Central and Eastern European e |Dem and e |Gov Days 2018 May 3–4, 2018, Budapest Computergesellschaft.

³⁴ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 127. § (5) és 94. § (4) bekezdés.

³⁵ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 89. §.

Ügyfél rendszeres értesítése szolgáltatás:³⁶ az önrendelkezési jogból adódóan bejövő magasabb kockázatot csökkentő garanciális elem, amelyen keresztül az ügyfél a közigazgatási tranzakcióiról rendszeresen tájékoztatást kaphatna, így a nevében jogtalanul végzett lépésekről értesülhetne és a szükséges lépéseket megtehetné. Még csak igen korlátozott eseményekről kaphat tájékoztatást, így eredeti célját még nem tölti be.

Az említett szeüszök feltételezik egymást. Az azonosítótranszformációt az összerendelésre épülő munkanevén **ÖNY+** szolgáltatás végzi, a rendelkezési nyilvántartás nem tárol azonosítót, így mindig az ÖNY+-hoz fordul. Ugyanakkor az ÖNY+ a rendelkezéseiből kérdezi le, megengedett-e az adott azonosító lekérdezése (mert az ügyfél letilthatta). Mindebből jól látszik, hogy e szolgáltatás együttes összehangolt megvalósulása kritikus eleme az új modell működésének.

Az azonosítási szeüszöknél ki kell emelni, hogy a folyamatban lévő fejlesztések elsősorban a természetes személyek azonosítására, nyilatkozataik kezelésére vonatkoznak, miközben a jogszabály a nem természetes személy ügyfeleket ugyanúgy számontartja, rájuk nézve is értelmezi e szolgáltatásokat. A pénztárgépek NAV-val történő összekötése már jelzi, hogy ma már számolni kell azzal, hogy egy szervezet nevében automata küldi be az adatokat (jogi értelemben a pénztárgép nem entitás, a forgalom az adott szervezetre vonatkozik), azaz valóban szükséges egységes logika mentén felkészülni a nem természetes személyek kezelésére. Ez felveti egy „központi internetes eszközazonosító ügynök” kialakításának szükségességét. A kézbesítési rendszereknél is követelmény, hogy lehessen egy adott szervezetnek (és ne csak természetes személynek) küldeményt továbbítani.

3.3.2 Kapcsolattartáshoz kapcsolódó szeüszök

A korábbi modell az elektronikus kapcsolattartásnál a kizárólagos elektronikus utat szolgálta ki. Korlátot jelentett, hogy csak természetes személyekhez rendelt kézbesítési fiókot, s a fiókok (tárhelyek) a kézbesítési rendszerekben ismert címzéssel sem rendelkeztek, így más kézbesítési rendszerekkel nem voltak összeilleszthetők. Az új modell meghagyja a korábbi kézbesítési módot is, de azt kiegészíti a piaci (kereskedelmi, egyéb) működésnél alkalmazott megoldások beemelésével. Az ide vonatkozó szeüszök:

Úrlapbenyújtás-támogatás:³⁷ ez jelenleg két megoldást tartalmaz. Egyrészt része az ÁNYK-úrlapok feltöltése, amire többek közt az adózás jelenleg épül (ÁBT³⁸), ez a korábbi szabályozás átvétele, így biztosítva a folyamatosságot. Az ÁNYK-úrlap offline kitöltési logikát követ, amiből következik, hogy érdemi előkitöltést, a tárolt adatok felkínálását, a nyilvántartott adatokkal való összevetést (ellenőrzést) nem tud végezni. Emellett

³⁶ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 119–120. §.

³⁷ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 114. §.

³⁸ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 115. §.

már más űrlaptípus kialakítására és feltöltésére is lehetőség van,³⁹ amelynél már az űrlapkitöltés a nyilvántartásokban szereplő adatok felhasználásával támogatható. Ilyen űrlapra példa a közigazgatási peres ügyek, illetve az egyes önkormányzati ügyek indításához alkalmazható iForm⁴⁰ űrlap. (Az űrlapkitöltés és -benyújtás a szabályozásban jelenleg nem különül el, ezért kell e szeüsz a kapcsolattartásnál és kézbesítésnél [is] szerepeltetni.)

Biztonságos (elektronikus) kézbesítés szolgáltatás:⁴¹ célja a szabványos (például RFC6109 szabvány szerinti) elektronikus kézbesítési szolgáltatás nyújtása. Ennél a hagyományos postai kézbesítésben megszokott aláírt „feladóvevény”, „tértivevény” okiratokhoz hasonló elektronikus igazolásokat állítanak ki. Noha a szabályozásban szerepel, általános szolgáltatásként nincs üzembe helyezve (bár a Magyar Posta EKOP projektjének része volt). Helyette jelenleg az ügyfélkaputárhely és cégkapu (tárhely) szolgáltatás szolgál a szervezetek elérésére, a hivatali kapuba feltöltés a közintézmény elérésére. Az általános célú biztonságos kézbesítés szolgáltatás jelenleg nem elérhető. Ez rontja az ügyfélkapcsolat hatékonyságát, mivel az ügyintézéshez kapcsolódó folyamatok nem képezhetnek egységes rendszert. Az ügyfél nem tud ügyvédjének, könyvelőjének „hivatalosan” továbbküldeni egy közigazgatástól kapott iratot, ha a kézbesítési idő fontos, ki kell nyomtatnia, és papíron átadnia. A közigazgatás számára is nehezítés, hogy egységes kézbesítést nem alkalmazhat, van, akinek ügyfélkapun, van, akinek hivatali kapun, van, akinek cégkapun kell küldenie, ezekre nincs közös szolgáltatás.

(Hiteles) elektronikus iratról hiteles papíralapú másolat készítése:⁴² A szeüsz értelemszerűen lefedi a hagyományos eljárást, amelyet bármely hatóság maga is végezhet (hagyományos hitelesítés aláírás pecsét alkalmazásával), de behozza az automatizált másolatkészítés lehetőségét. Ahhoz, hogy az irat az eredeti bizonyító erőt megőrizze (azaz egy elektronikus közokirat papír másolata is azonos bizonyító erejű közokirat maradjon), speciális hitelesítési eljárást vezet be az iratérvényességi nyilvántartásban történő információ elhelyezéssel. A szolgáltatást hatóság és kormány által kijelölt szervezet végezheti. A Magyar Postát jelölték ki a szolgáltatás kialakítására és nyújtására.⁴³

Papíralapú irat hiteles elektronikus irattá alakítása:⁴⁴ Lényeges szeüsz, mert a hatóságok számára – összhangban az e célból módosított egyéb jogszabályokkal – lehetővé teszi mind saját maguk, mind szolgáltató által a bejövő papíralapú iratok elektronikus formára alakítását, és az ügyintézését a továbbiakban kizárólag az elektronikus formájú irattal végezhetik. A szolgáltató egyben a papír irat átvételére is jogosult, és a papír irat őrzéséről is gondoskodhat. A közigazgatási intézmények jelentős része számára erre külön központi szolgáltatást (munkanevén KÉR-rendszert⁴⁵) alakítottak ki, amely alkalmazása sok intézmény számára kötelező.

³⁹ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 116. §.

⁴⁰ Elérhető: https://segitseg.magyarorszag.hu/etananyag/iform_etan.html (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

⁴¹ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 73–77. §.

⁴² 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 122–126. §.

⁴³ 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 4. § n) pont.

⁴⁴ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 121. §.

⁴⁵ Egységes kormányzati ügyiratkezelő rendszer, 335/2005. (XII.29.) Korm. rendelet 38/A-38/H §.

Személyre szabott ügyintézési felület (SZÜF):⁴⁶ A jelenlegi <https://magyarország.hu/> központi felület két okból is továbbfejlesztésre szorul. Egyrészt az egyre bővülő szolgáltatások miatt túlzsúfolt, nem – vagy csak nehézkesen, költségesen – tud alkalmazkodni a jelentősen eltérő ügyfélcsoportok speciális igényeihez. Emellett az ügyfélkapu és a tárhely szétválasztásának szükségessége is igényli az átalakítást. Emiatt kialakították (a még csak részleges funkcionalitással elérhető) az ügyfél által módosítható „személyre szabott ügyintézési felületet”, ahova az ügyfél válogathatja össze a saját maga által látni kívánt funkciókat. E szolgáltatás önállóan tartja nyilván az ügyfeleket, ennek elősegítése érdekében az összerendelési nyilvántartásba is bekerült a regisztrációs nyilvántartásának összerendelése az ügyfélazonosítási formákkal (ez teszi lehetővé, hogy a szolgáltatást ne csak az ügyfélkapus azonosítást használók vehessék igénybe).

3.3.3 Iratkezeléshez kapcsolódó szeüszök

A közigazgatás fontos alapfogalma az irat. A módosított Kt. a korszerűsítés alapjának tekinti, hogy az iratok esetében az elektronikus dokumentum kerüljön a feldolgozás középpontjába, és minél több eljárási cselekmény automatizálható legyen. E logika szerint a hagyományos iratkezelés helyett a hatóság célirányosabb, a szakmai feladatához jobban illeszkedő feldolgozási rendszert alkalmazhat (nem kell a „szignálom, felterjesztem” logikára építenie, ami az automatizálás gátja), ugyanakkor az iratkezelés alapfunkcióit biztosítani kell. Ezeket központi szolgáltatásként is megoldhatja, elég ezek alkalmazásával kialakítani a szakmai feldolgozórendszereit. Az elektronikus iratkezelés megújításához tartoznak az iratok hitelességének igazolásával összefüggő szeüszök is. A lehetőséget az iratkezelésre vonatkozó kormányrendelet⁴⁷ módosítása egyértelműen kihasználhatóvá tette. Az (elektronikus) iratkezeléshez kapcsolódó fontosabb szeüszök:

Központi Érkeztetési Ügynök (KÉÜ): A korábbiakban már említett KÉÜ célja, hogy a hatóságokhoz érkező elektronikus iratok érkeztetési feladatait ellássa. A szolgáltatás mind a különböző csatornán (jöhet e-mailben, biztonságos kézbesítési csatornán, hivatali kapun) érkező beadványok átvételét, mind az elektronikus beadványon kötelezően elvégzendő ellenőrzések elvégzését biztosíthatná (vírusellenőrzés, hitelesség ellenőrzés, rendelkezések figyelembevétele). A szolgáltatás természetesen – feltételezve, hogy végre kialakulnak a szabványos iratkezelési felületek – az érkeztetési adatokat átadja az iratkezelő rendszernek.

Központi Kézbesítési Ügynök (KKÜ): ez a KÉÜ „ellentéte”, az igény bevevő számára átvállalja az expedíáláshoz kapcsolódó feladatokat. Elegendő az iratot e szolgáltatásnak átadni a kívánt kézbesítési csatorna megnevezésével és a szükséges címadatokkal, az ellenőrzésekről és a megfelelő átadásról a szolgáltatás gondoskodik. A KÉÜ és KKÜ együttesen megvalósított funkció, így (legalábbis a szabályozás szerint) a kézbesítés tényének elkönyvelése az iktatórendszerben (a KKÜ által kiküldött iratról KÉÜ-be visszaérkező tértivevény alapján) automatikusan megtörténhetne.

⁴⁶ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 128. §.

⁴⁷ 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről.

Elektronikus Dokumentumtárolási Szolgáltatás (EDT):⁴⁸ a csak elektronikus dokumentumokra alapozott iratkezelés jelentősen megemeli a biztonsági követelményeket az elektronikus dokumentumok tárolásával szemben. Az Információbiztonságról szóló törvény (és Vhr-jei) nem tartalmaznak ezzel kapcsolatos explicit elvárásokat, de a Vhr minősítési kritériumai, valamint a szakmai megfontolások alapján a közigazgatás átállítása kizárólag elektronikus formában történő működésre az eddigieknél sokkal magasabb őrzési biztonságot igényelnek. Mivel a hatóságok által üzemeltetett informatikai rendszerek jellemzően e feltételt nem elégítik ki, így központi szolgáltatás teszi lehetővé, hogy az elektronikus dokumentumok (amelyek szakrendszerek belső dokumentumai), valamint iratok (amelyek már az iratkezelési szabályok szerint metaadatokat is tartalmaznak) megfelelő tárolása és hozzáférhetővé tétele költséghatékonyan megvalósuljon.

Iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés szolgáltatás:⁴⁹ A közigazgatáson belül egyes hatóságok között indokolatlan hagyományos kézbesítési szolgáltatásokon keresztül átadni az iratot, mivel ez az irat már rögzített metaadatainak ismételt rögzítését igényli. Bár elvben jórészt automatizálható (KKÜ, KÉÜ), de ennél célirányosabb megoldást jelent a közvetlenül összedolgozó hatóságok esetében (például szakhatósági véleménykérés/válasz megadás) az iratkezelő rendszerek közti automatikus – metaadatok átvezetésével járó – átadás, ahol az átadás ténye bizonyító erővel dokumentált. Ehhez független harmadik félként az iratáthelyezési szolgáltató jelenik meg, amelyik a KKÜ, KÉÜ logikához illeszkedve kérésre (illetve fogadó oldalon felhatalmazás alapján) elvégzi az elektronikus iratok áthelyezését.

Iratérvényességi nyilvántartás: alapvetően kétféle funkciót is betölt, igazolhatja az elektronikus irat érvényességét, illetve igazolhatja a hiteles elektronikus iratról készített másolat hitelességét. Többféle megoldással is kialakítható. Tárolhatja az iratot, ahol az adatvédelmi szempontok ezt igénylik, más dokumentummal nem összevethető (titkosított) módon, értelemszerűen az ellenőrzéshez az igénylőnek az iratot rendelkezésre kell tudnia bocsájtani. A másik lehetőség, hogy az irathoz tartozó igazoló adatokat tartalmaz (mostani szabályozás szerint lenyomatot), ebben az esetben az ellenőrzéshez az eredeti iratot valahol az ellenőrzést végző rendelkezésére kell bocsájtani.

Azonosításra Visszavezetett Dokumentumhitelesítés (AVDH):⁵⁰ az elektronikus dokumentumokon az ügyfelek által elhelyezendő elektronikus aláírás helyett alkalmazható, állami szolgáltató általi aláírás, amelyet a szolgáltató az ügyfél állam által elismert azonosítása alapján tesz meg, és záradékban tünteti fel, hogy a dokumentum kinek a jognyilatkozata. A szabályozás lehetővé teszi az ügyintézők számára hasonló szolgáltatás nyújtását, ami egyszerűsíti számukra a dokumentumhitelesítést.

A többféle dokumentumhitelesítési lehetőségre tekintettel nevesítették a **Központi Dokumentumhitelesítési Ügynököt**⁵¹, ami központi szolgáltatásba szervezve nyújtja a dokumentumhitelesítéseket.

⁴⁸ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 129–130. §.

⁴⁹ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 129–131. §.

⁵⁰ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 112–113. §.

⁵¹ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 132. §.

Kormányzati Hitelesítés Szolgáltatás (govCA):⁵² az ügyintézők, illetve a közigazgatási informatikai rendszerek azonosítását, illetve jognyilatkozataik hitelesítését (elektronikus aláírását) PKI alapon lehetővé tevő szolgáltatás. Emellett egyéb szolgáltatásokat is nyújtani kell (időbélyeg, titkosító kulcs).

3.4 A SZOLGÁLTATÁSOK ÉRTÉKELÉSE

A szeűszök (keűszök) mint alapszolgáltatások jó alapot szolgáltatnak a hatékony és magas színvonalú ügyfélkapcsolat kialakításához, az ügyfelek jó kiszolgálásához. Nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy igen jelentős szakadék van a szabályozás adta lehetőségek és a megvalósult központi szolgáltatások adta lehetőségek között. A szabályozás, különösen a 2015. évi külön törvénybe foglalás óta, kifejezetten ösztönzi az elektronikus útra való áttérést. Bár a belső ügyintézésre nem ad előírást, a benne meghatározott szolgáltatások a belső ügyintézésnél felhasználva is jelentős előnyökkel járnának a szervezeteknek. Egy módosítás már az e-ügyintézési törvény hatálya alá nem tartozó szervezetek (cégek, civil szervezetek) számára is lehetővé teszi a szeűsz/keűsz szolgáltatások igénybevételét.

A tényleges szolgáltatások azonban még messze nem felelnek meg a törvényből, rendeletből érzékelhető jogalkotói szándéknak. Az összerendelési nyilvántartás – a törvényi előírás ellenére – jelenleg nem biztosít olyan szolgáltatást, amellyel az adóazonosító jel más azonosító alapján lekérhető lenne, s nem elérhető olyan szolgáltatás sem, ahol a szervezetek ügyfélszolgálati a számukra releváns azonosítót egy azonosított ügyfélről lekérhetnék. A rendelkezési nyilvántartás csak igen szűk ügytípusokra teszi lehetővé a meghatalmazások megadását. A szabályozásban szerepel egy ügynöki szolgáltatás a mások (így különösen szervezetek) nevében történő eljárás esetén a jogosultság ellenőrzésére, de ilyen szolgáltatás nincs. A KÉÜ szolgáltatás (a szolgáltatásról adott tájékoztatók alapján) a szabályozásban a beadványokra előírt ellenőrzéseknek csak a töredékét végzi el. A közzétett szolgáltatásismertető alapján látható, hogy nincs általánosan használható biztonságos kézbesítési szolgáltatás. Mindezek alapján megállapítható, hogy a fejlesztési irányok ugyan jók, de a jelenlegi központi szolgáltatási háttér még nem alkalmas egy általános társadalmi szintű elektronikus működés kiszolgálására.

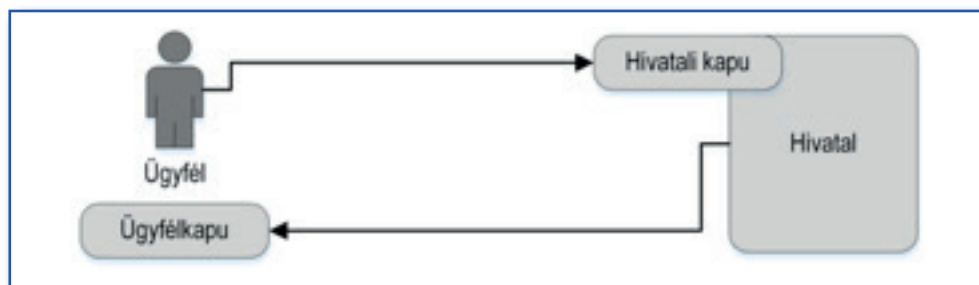
⁵² 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 78–80. §.

4. AZ E-ÜGYINTÉZÉSI MODELL PONTOSÍTÁSA

Ahhoz, hogy az ügyfélkapcsolat hatékonyságával kapcsolatban bármiféle megállapítást tehesünk, meg kell ismerkednünk magával az ügyintézési modell elemeivel, így mindenekelőtt az ügyfél fogalommal. A szabályozás és a stratégiai anyagok rendre homogén fogalomként alkalmazzák az ügyfél, ügyfélkapcsolat fogalmakat. A problémakört részletesebben elemezve azonban belátható, hogy a problémák zöme (a fejlesztések eredményének elmaradása a várakozásoktól) egyik fő oka, hogy a valóságban eltérő ügyfélcsoportok, így eltérő helyzetek, igények vannak, s ezek figyelmen kívül hagyása szinte garantálja az „univerzális” megoldásra törekvő fejlesztések nem teljes illeszkedését, azaz az alacsony hatékonyságot.

4.1 KAPCSOLATI MODELL VIZSGÁLATA

A hagyományos közigazgatást a hivatal és az ügyfél közötti papíralapú kapcsolattartás jellemezte („kérelemlogika”). Erre az informatikai támogatás egyik torz formája alakult ki a korábbi időszakban, aminek jellemző ábrája a következő:



1. ábra A korábbi szabályozás leegyszerűsítő kapcsolati modellje

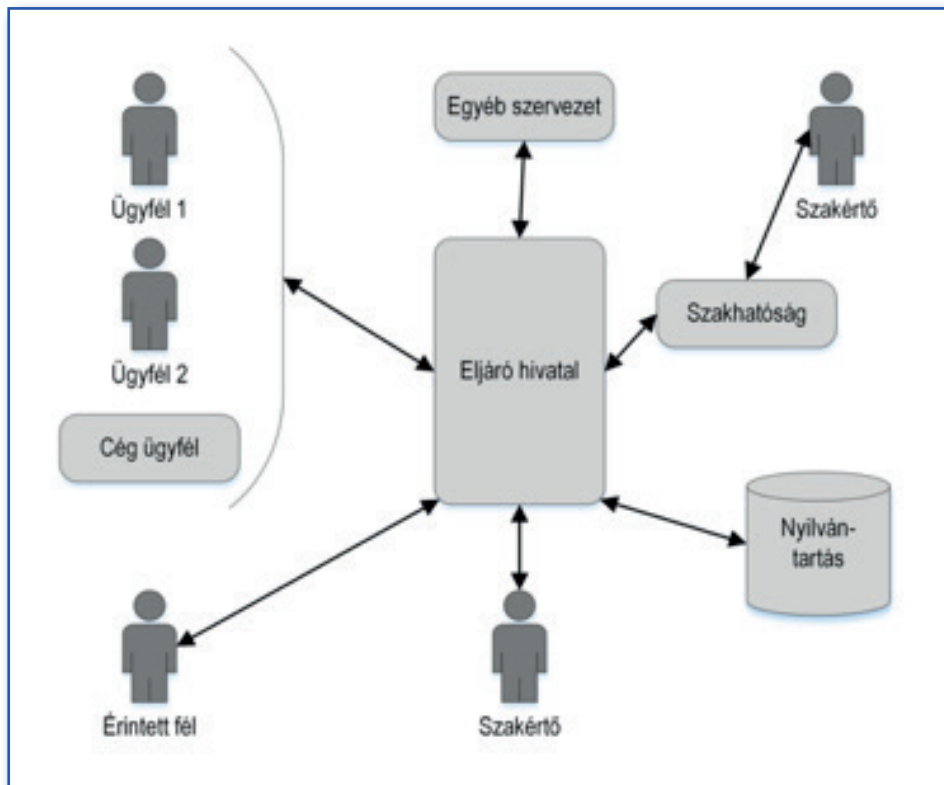
Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az ábrából látható, hogy a modell egy természetes személy ügyfél egyetlen hivattal, annak is csak egy belépési pontjával való kapcsolattartásra készült fel. Az ábrából az is érzékelhető, hogy a központi szolgáltatás jelenleg nem biztosít normál „postafiók” jellegű kapcsolattartást, azaz nincs valódi elektronikus (biztonságos) kézbesítési szolgáltatás a közszoigálat számára (és a piaci cégek számára sem). Mind a hivatalon belül, mind a hivatalok között a speciális – az adóbevallások beküldésére és azonnal az adónyilvántartásba konvertálásra kitalált – adatszerkezet nem adekvát megoldás sem az iratkezelési rendszerek közötti információcserére, a normál irodaautomatizálási eszközökkel történő feldolgozásra, sem a különböző szakrendszerek közti kapcsolatok kialakítására. Válaszolni tud a rendszer az ügyfél megkeresésére, de nem megfelelően megoldott a hivatalból indított ügyeknél az elektronikus megkeresés (a címzés kezelése

nem felel meg a szokásos megoldásoknak). Ezt tetézik a hitelesítéssel kapcsolatos gondok, ezért ez a megoldás nem lehetett tartós alapja egy széles körű e-ügyintézésnek.

Lényeges elvi gond, hogy a valóságban az ügyfél nem csak természetes személy lehet, s egy ügghöz nem csak egy ügyfél tartozhat, ez a modell azonban ezt a helyzetet nem tudja kezelni.

Az e-közigazgatás valós működési modelljének alapvetően másképpen kell kinéznie:



2. ábra: A közigazgatás valós kapcsolati modellje

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Látható, hogy a valós közigazgatás sokkal összetettebb folyamatokat tartalmaz, mint amilyent a korábbi ábra mutat. Egy ügghöz eleve több ügyfél tartozhat (például egy ingatlan tulajdonosai), s azok között vegyesen lehetnek természetes személyek és nem természetes személyek. Ezt bonyolítja, hogy minden személy nevében eljárhat jogi képviselő, s a képviselőt akár jogi személy irodára is megadható (azaz nem természetes személyre). A cégeknél gyakran előfordul, hogy többes képviselőt írnak elő (két igazgató csak együttesen jogosult eljárni). E-közigazgatásról akkor beszélhetünk, ha az a közigazgatási folyamatok egészét lefedi, azaz kezelni képes a bemutatott sokféleséget mind az ügyfél, mind a közigazgatás oldalán. Itt az egyes érintetteket mind közvetlenül, mind együttesen is kezelnie kell tudni (tehát az ügyfelek által közösen aláírt beadványt is). Lényeges, hogy az érintett felek (például egy építési engedély kérésénél a szomszédok) is bevonhatók legyenek az eljárásba, azaz az elektronikus közigazgatás tényleges megvalósításához a kapcsolati rendszerre vonatkozóan az „egy ügyfél – egy hivatal” felfogáson túl kell lépni. Persze

egyedileg, külön-külön kezelve az egyes szereplőket az ügyintéző valahogy meg tud birkózni az elektronikus kapcsolattartással, de ezt aligha nevezhetjük hatékony ügyfélkapcsolatnak.

A túlzott leegyszerűsítés nem csak az ügyfél oldalon nem megengedett. Olyan megoldásra van szükség, amelyiknél az információk az összes közreműködő fél számára is eljuttathatók. A közigazgatás oldalán az információt mind a hivatalon belül, mind a hivatalok között tudni kell továbbítani. Emellett a közigazgatás oldalán is megjelenhetnek bevonandó szereplők, például szakértő, vagy épp egy minősítő intézmény, egy bank. Sor kerülhet másodfokú eljárásra, amikor a kapott és keletkezett iratokat egy másik hatósághoz kell továbbítani. Mindezek alapján a közigazgatáson belüli folyamat maga is sokszereplős, amelyben a szereplők közti összes szükséges információkapcsolatra tekintettel kell lenni az érdemi hatékonyság növeléséhez.

4.2 ÜGYINTÉZÉSI MODELL FELÜLVIZSGÁLATA

Az e-közigazgatás megvalósulása feltételezi a közigazgatási folyamatokhoz való viszony megváltozását. A folyamatokat célszerű abból a szempontból felülvizsgálni, hogy az ügyfél és a közigazgatás oldaláról hány személynek kell felelősen nyilatkoznia (döntenie). A különböző eseteket és a kiszolgálás célszerű lehetőségeit mutatja be a következő táblázat:

	Mérlegelés nélkül	Egy ügyintéző	Több ügyintéző
Egy ügyfél	Automatizálás	Egyablakos ügyintézés	Hagyományos feldolgozás
Több ügyfél	Automatizálás	Egyablakos ügyintézés, hagyományos feldolgozás	Hagyományos feldolgozás

1. táblázat: Feldolgozási módok kategorizálása

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Már a szóhasználatból is érzékelhető, hogy a közigazgatásnak azon a hagyományos felfogásán, hogy minden iratot legalább 3-4 embernek kézbe kell vennie (érkeztet, iktat, előkészít, dönt, kiadmányoz, expedial, s gyakran mind külön-külön személylyel) túl kell lépni. A folyamatokat olyan szemmel kell felülvizsgálni, hogy mely eleme és milyen mértékben igényel felelős emberi döntést. A rutintevékenység, az információk összegyűjtése, az adatok rögzítése nem minősül döntésnek, megfelelő információs háttérrel kiváltható. Ennek fényében az egyes mezők jelentése a következő:

Egy ügyfél, mérlegelést nem igénylő ügyek: alapvetően az automatizálásra kell törekedni.

Egy ügyfél, egy ügyintéző: az ügyfélszolgálatokhoz (beleértve a telefonos ügyfélszolgálatot is) telepített egyablakos ügyintézés tipikus területe.

Egy ügyfél, több ügyintéző: jellemzően hagyományos feldolgozást jelent, bár korszerű megoldások (például workflow helyett/mellett csoportmunka támogatás) alkalmazásával a feldolgozás gyorsítható.

Több ügyfél, mérlegelést nem igénylő ügyek: alapvetően itt is az automatizálásra kell törekedni.

Több ügyfél, egy ügyintéző: ez attól függően, hogy az ügyfelek egy időben képesek a kapcsolatot felvenni (megjelenni), akkor egyablakos, egyébként hagyományos.

Több ügyfél, több ügyintéző: alapvetően hagyományos feldolgozási logika.

4.3 BELSŐ MŰKÖDÉS FELÜLVIZSGÁLATA

Az ügyféllel való kapcsolat hatékonysága nem választható el a belső működés hatékonyságától. Amíg a szervezet belül papír alapon működik, addig csak igen korlátozottan lehet az ügyfél felé korszerű („hatékony”) megoldást nyújtani. Az új modell bevezetésének első ütemét az jellemezte, hogy ugyan az ügyfél elektronikusan benyújthatja a kérelmet, de annak intézése papír alapon történik. Sok tekintetben még most is ez a jellemző ügyintézési forma (a mechanikus átállás papírról elektronikus dokumentumra, de a belső folyamatot nem változtatva érdemben nem jelent előrelépést e működéshez képest). Tisztában kell lenni azzal, hogy amikor az ügyfél elektronikusan indíthat ügyet, de az iratot aztán kinyomtatják a feldolgozhatóságához, az magas működési költséget konzervál. A közigazgatás hatékonyságát (s ezzel az ügyféllel való kapcsolat hatékonyságát) akkor tudjuk érdemben javítani, ha az információk kapcsolatok alapvetően elektronikus formában valósulnak meg. Itt alapvető szemléletváltás kell a „kirakat” jellegű e-kormányzásról a valódi e-közigazgatásra való áttéréshez.

Amint a bankok példája jól mutatja, szó sincs arról, hogy az ügyfelekkel való kapcsolattartást belátható időn belül tisztán elektronikussá lehetne tenni, ezt az ügyfelek szándékain túl az esélyegyenlőségi elvárások eleve kizárják (ezért is téves a korábbi kormányzat ügyfélkapu-centrikus megközelítése). Az e-közigazgatás elsősorban a közigazgatáson belül teremti meg a hatékony, tisztán elektronikus alapú működést, miközben ügyfélkapcsolataiban – különösen az esélyegyenlőségi szempontok garantálhatósága miatt – elfogadja a hagyományos kapcsolattartási formákat (írásos, személyes, telefon stb.).

Az iratok fogadásánál, az értesítésnél a papír–elektronikus, illetve az elektronikus–papír irányban történő átalakítás hatóságokénti, szervenkénti megvalósítása meglehetősen rossz hatékonyságot eredményezne. Szükség volt - az ügyfélszolgálatokon végzett „azonnali” átalakításon túl – erre központi szolgáltatást felállítására, létrejött a KÉR-rendszer. A követelmény az lenne, hogy az irat papír formában a közigazgatáson belül már ne mozogjon, a döntések már ne a papír formájú iraton alapuljanak, s ne abban a formában szülessenek meg (ehhez azonban a hatékony elektronikus munkavégzés feltételeit előbb meg kell teremteni, a jelenleg a közigazgatás nagy részén általánosan használt környezet, gépi és program eszközök ennek nem igazán felelnek meg).

4.4 KAPCSOLATI RENDSZER FELÜLVIZSGÁLATA

Az új modell az ügyfélkapcsolati formák tekintetében is szakít a korábbi megoldásokkal. Korábban csak írásban (posta) lehetett érdemben kommunikálni a szervekkel, a személyes ügyfélszolgálatokon is jellemzően csak a kérelem írásba foglalását segítették. Az ügyféligények azonban a kapcsolattartásra — helyeze-

tükből adódóan – jelentősen eltérnek, és az ügyek jellege miatt is eltérő megoldások jöhetnek szóba. Ugyan jól hangzik, hogy arra kell felkészülni, hogy az ügyfél bárholnan egy számítógépről majd elintézi az ügyét, de ez a gyakorlatban természetesen nincs így. Több okból sem igaz ez a megközelítés:

- vannak olyan ügyek, ahol az elektronikus út megengedése nem célszerű (például ujjnyomatvétel okmányhoz);
- az ügy jellege miatt is eltérő megközelítést igényelhet (például szakértő bevonása szükséges egy gyámügyi ügyintézésbe, akinek az ügyféllel személyesen beszélnie kell);
- nem csak ember vehet részt a kapcsolatban (automatizálás);
- az ügyfelek eltérő helyzete (lakhelye, képzettsége, attitűdje stb.) miatt sem igaz, hogy mindenkinél azonos kapcsolati forma – elektronikus út – alkalmazható (legalábbis hatékonyságra optimalizálva semmiképp).

A követelmények eltérő jellege közvetlen hatással lehet a kapcsolatokra, ilyen eltérést előidéző szempontok többek közt az alábbiak.

4.4.1 Ügyek jellege szerinti elkülönítés

Az ügyek jellege szerint az előzőekben a feldolgozásmód eltérését már vizsgáltuk. Az elkülönülés viszont az alkalmazandó (preferált) kapcsolati technológiában is jelentkezik, ezt szemlélteti az alábbi táblázat:

	Mérlegelés nélkül	Egy ügyintéző	Több ügyintéző
Egy ügyfél	Online kapcsolat géppel	Elektronikus online kapcsolat	Elektronikus irat
Több ügyfél	Online kapcsolat géppel vagy elektronikus irat benyújtása	Elektronikus konferencia vagy elektronikus irat	Elektronikus irat

2. táblázat: Alkalmazandó technológia kategorizálása

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az egyes mezőkben szereplő esetek jelentése a következő:

Egy ügyfél, mérlegelést nem igénylő ügyek: ide tartoznak a teljesen automatizálható folyamatok, ahol az ügyintézőnek döntési lehetősége nincs. Kiállít például egy igazolást a nyilvántartás alapján, mindezt a számítógép is el tudja végezni. Itt alapvetően az automatizálásra kell törekedni, de ide sorolható az olyan telefonos ügyfélszolgálat is, ahol nem képzett, nem döntésképes operátor mechanikusan végrehajtja az előírásokat.

Egy ügyfél, egy ügyintéző: ide tartozik a nem automatizálható feladat, ami több ember közreműködését nem igényli. Ez az úgynevezett „egyablakos” ügyintézés. A pusztán ügyindítás hatékonyság szempontjából nem valódi egyablakos ügyintézés. A besorolás a tényleges ügyintézés szempontjából történik, tehát ebbe a kategóriába sorolható még az az eset is, amikor az ügyfélszolgálatos a specialistától megkérdezi valamely intézési szabályt (de magát az intézést azonnal maga végzi).

Egy ügyfél, több ügyintéző: ide tartoznak azok az összetett ügyek, ahol egy ügyintézőre nem bízható a döntés meghozása, de ilyen módon feldolgozandó az időben hosszabb elemzést, értékelést igénylő ügy is. Itt az elektronikus irat alapú kapcsolati forma (vagy olyan szakrendszer, amely lényegében az iratmozgást váltja ki) a jellemző.

Több ügyfél, mérlegelést nem igénylő ügyek: a mérlegelést nem igénylő eset bonyolultabb kapcsolatot igénylő formája. Alapvetően itt is az automatizálásra lehet törekedni. Az ügyfelek egyidejű rendelkezésre állása csak speciális esetekben tételezhető fel, ezért itt a formalizált elektronikus űrlap alapú ügyindítás domináns marad, akár az egy űrlapon megadott összes hitelesítéssel, akár külön űrlapokon beadott nyilatkozatokkal.

Több ügyfél, egy ügyintéző: Több ügyfél nyilatkozatánál alapesetben az elektronikus irattal tartott kapcsolat. Kialakíthatók azonban olyan megoldások is, ahol együttes nyilatkozatot tevők számára a nem írásos kapcsolattartásra épülő megoldás is alkalmazható. Például ha férj, feleség nyilatkozata kell, és telefonon elkülönülten azonosítják magukat, a nyilatkozatot promt megtehetik.

Több ügyfél, több ügyintéző: a legösszetettebb eset, ahol az elektronikus dokumentumra épülő hagyományos ügyintézési megoldást várhatóan még sokáig alkalmazzák. (Ez nem feltétlen a hagyományos iratkezelést jelenti, a feldolgozóprogram már más logikát is követhet, például csoportmunka-támogatást.)

4.4.2 Ügyekben eljáró szerinti elkülönítés

Az ügyfél nevében eljáró alatt ma még általánosan az embert értik. Ugyanakkor több elektronikus áruházból már számítógépes asszisztensprogram vásárol, egyes IOT-eszközök (például hűtőszekrények) is rendelkeznek automatikus megrendelési szolgáltatással. Már a hazai közigazgatásban is megjelent a gépi kapcsolat (adóhivatalhoz bekötött italautomata), csak még nem történt meg az új megközelítés rendszer-szintű nevesítése. Emiatt célszerű (az egyértelmű fejlődési trendek alapján előbb-utóbb elkerülhetetlen) a lehetséges kapcsolati formák egészével számolni.

A közigazgatás által célszerűen biztosítandó elektronikus kapcsolattartási lehetőségek táblázatban:

	Közigazgatás		
		Ember	Gép
Ügyfél	Ember	Chat	E-úrlap, online alkalmazás, chatbot
	Gép	Nem támogatott	Alkalmazás-alkalmazás kapcsolathoz publikus interfész, előírt protokoll szerinti adatbeküldés

3. táblázat: Közigazgatás célszerű kapcsolattartási formái

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A gyakorlati tapasztalatok (például kormányablakok jelentős ügyfélforgalma olyan ügyekben, ahol elektronikus ügyindítás már lehetséges lenne) azt mutatja, az ügyfél-közigazgatási számítógép kapcsolat mellett szükséges az ügyintézővel való kapcsolat (chat, Skype, közösen kitöltött úrlap stb.), valamint az alkalmazás-alkalmazás kapcsolat (automatikus adatszolgáltatások, bevallások).

4.4.3 Életviteli helyzet szerinti elkülönítés

A harmadik lényeges követelménydifferenciáló tényező az ügyfél általános életviteli helyzete. Egy kis településen, egy tanyavilágban egészen mások a lehetőségek, így az igények, mint egy nagyvárosban. Természetesen az ügyfél képzettsége is közrejátszik abban, hogy mennyiben terelhető önkiszolgáló megoldás felé, egy magas képzettségű egy kistelepülésen is könnyebben megoldja a közigazgatási problémáit, mint ott egy alacsony végzettségű. Az ügyfelek ráfordítását és lehetőségét is figyelembe vevő egyes eseteket az alábbi táblázat szemlélteti:

	Életvitel		
		Város	Falu
Képzettség	Magas	Elektronikus, telefonos ügyfélszolgálat	Elektronikus, telefonos ügyfélszolgálat
	Alacsony	Személyes ügyfélszolgálat	Kihelyezett ügyintézés, telefonos ügyfélszolgálat

4. táblázat: Célszerű kiszolgálási módok

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A táblázat leegyszerűsítéssel él. A „város”, „falú” elnevezéssel a közlekedési, szolgáltatás ellátottsági különbséget kívánja érzékeltetni, s nem maga a településtípus az érdekes. A város kategóriában az idők számára is könnyen megközelíthetők az egyes hivatalok. A járási hivatalokkal rendelkező településeken az ügyintézés jóval kisebb teher, mint egy olyan településen, amit naponta esetleg csak egy buszjárat érint. Ha az ügyfél lakása ugyan falun van, de kocsival a városba jár dolgozni, életviteli helyzete a város kategóriába sorolja. A táblázatból viszont látszik, hogy van egy jelentős csoport, a közlekedés szempontjából hátrányosabb helyzetben lévő alacsonyabb képzettségűek, akiknél az ügyintézési „ráfördítés” akár egy egész napos kiesést jelent egy járáshoz történő be- és kiutazás miatt. Az időpontfoglaló rendszerek még nem tudják kezelni az ügyfelek eltérő életviteli helyzetét, azaz közlekedési lehetőségeik figyelembevételére nincs mód.

A táblázat alapján egyértelmű (mivel a lakosságnak csak kisebb része magasán képzett), hogy az ügyfelek jelentős része rászorul a közvetlen segítségre. Mivel az ügyek jelentős része nincs olyan szabályozási, szervezési, IT-támogatási állapotban, hogy az ügyfelek széles körét e-ügyintézésre lehetne átállítani, a hagyományos kiszolgálás javítására is figyelmet kell fordítani. A szolgáltatásokat ezért a különböző igények miatt több csatornán kell nyújtani, ezek:

- személyes ügyfélszolgálat (ilyen például a kormányablak),
- telefonos ügyfélszolgálat (ilyen a NAV ügyfélszolgálat, ahol érdemi ügyintézésre is lehetőség nyílik, ilyennek kellene lennie az 1818 kormányzati ügyfélvonalnak, még jobb példa),
- kihelyezett ügyintézés (ilyen például a települési ügysegéd, de ilyen egy mobil kormányablak is),
- elektronikus ügyintézési pont (ilyen az önkiszolgáló alkalmazás, de ilyen lehetne egy ügyintézővel történő chat keretében történő ügyintézés, ami jelenleg nem létezik).

A valóság eltér a táblázatban szereplőktől (például valós ügyintézés a települési ügysegédnél csak igen korlátozottan van).

4.5 A KAPCSOLATTARTÁSI FORMÁK KONCENTRÁLÓDÁSA

A piaci szervezeteknél megfigyelhető trendek alapján megállapítható, a hagyományos kapcsolati formák (amikor specialista foglalkozik a legegyszerűbb ügyekkel is) alkalmazása ronthatja a belső működés hatékonyságát. Az a gyakorlat, hogy az egyes szervezeti egységek ügyintézői közvetlen fogadják az ügyfeleket, az ügyfél közvetlenül a szervezeti egységeket keresi fel, valójában nem hatékony forma, mivel egyrészt az ügyfél sokszor nem is a megfelelő helyet keresi fel, így többeknek előadja a problémáját a saját és az ügyintéző idejét is pazarolva. Ez másrészt nem hatékony amiatt sem, hogy a közigazgatás így nem érvényesítheti a munkamegosztásból, a képzettségi piramisból adódó előnyöket. Egy munkafolyamathoz különböző képességek, képzettségek kellene. Egészen más tulajdonságok kellhetnek egy idős ember problémájának a megértéséhez, mint a tisztázott problémánál a precíz jogi helyzet meghatározásához. A piaci cégeknél lezajlott ügyfélkapcsolat-koncentrálódási folyamatokat a hatékonyságnövelés követelménye eredményezte, ezért a közigazgatási ügyfélkapcsolatok esetében is e logikát kell követni, minél inkább a „felületre”, a dedikált ügyfélkapcsolati pontokra kell koncentrálni. Ennek formális elemei megjelentek, mert van:

- személyes koncentrált ügyfélszolgálat – kormányablak,
- telefonos ügyfélszolgálat – országos telefonos ügyfélszolgálat (1818),
- informatikai központi portál – SZÜF.

A koncentrált ügyfélkapcsolati megoldásnak azonban csak akkor van valós hatása a hatékonyságnövelésre, ha ott érdemi ügyintézés történik.

Elsőként tekintsük át, mi lenne a hatékonyság javításához javasolható „ideális” állapot, ahol az ügyfélkapcsolati és szervezetműködési hatékonyság egymással összhangban javítható, s nem csak egyik, vagy másik kerül előtérbe.

Ügyfélkapcsolati rendszereket (telefonos és személyes kapcsolattartás esetén is), a háromszintű eskalációs modellt célszerű kialakítani. Ennek jellemzője:

- Első szinten egy operátor fogadja a telefonos hívásokat, illetve a személyes ügyfélszolgálatok egy részén is általános képzést kapott személy foglalkozik a rutinügyekkel.
- Második szinten az operátor – lehetőleg az ügyfélszolgálat teljes működési idejében, ügyeleti rendszer megszervezésével – szakreferenshez fordulhat a kérdésével. Személyes ügyélfogadásnál a helyszínen vagy távkapcsolattal elektronikusan szakreferens áll az ügyintéző rendelkezésére egy szakkérdés prompt megválaszolására.
- Harmadik szinten, ahol annyira speciális problémáról van szó, hogy az információ közvetítése nem hatékony, ott az operátor az ügyfelet az ügyintézésbe bekapcsolódni tudó szakügyintézőhöz közvetíti (ez a szolgáltatás gazdaságossági megfontolásból egyes piaci cégek ügyfélszolgálatainál is csak a normál munkarendnél nem lényegesen hosszabb időszakban érhető el, bár itt figyelembe kell venni, hogy az ügyfelek igénye egyértelműen a normál munkaidőn kívüli ügyintézési lehetőség elérhetősége). Személyes ügyfélszolgálatnál ez egy másik ablakhoz vagy a háttérodában dolgozó referenshez való áttétel jelenti. Ha a specialista csak távkapcsolatban érhető el, akkor a kapcsolatot az ügyintéző biztosítja, és egyben felügyeli, a szükséges intézményi lépéseket elvégzi (aláírat a specialista által megnevezett nyilatkozatot stb.).

A háromszintű ügyfélkezelés technikai háttere az egyidejű párhuzamos kapcsolattartási formákat is biztosíthatná (most nem tudja). Így az ügyfél a számítógép mellett ülő telefonos ügyintézőnek elektronikusan beküldhetne adatot (ehhez meg kellene oldani az ügyintézőcímezés kérdését), de a közös interaktív kitöltés és a visszamutatás lehetőségének biztosítása is elősegítené a kapcsolat hatékonyságának javítását (ügyfélkapcsolati alkalmazás). Természetesen a számítógépes beszéd- és képkapcsolat már önmagában előrelépés lenne. Mindez a lehetőség a személyes ügyélfogadó ügyintézőnek is rendelkezésére állhatna, ezeken a csatornákon tudna a referensekkel, szakügyintézőkkel kapcsolatba lépni. Az életviteli táblázatra visszatekintve, a kisebb településeken kihelyezett ügyintézési lehetőségnél nyilvánvalóan nem biztosítható mindenfajta specialista jelenléte. A háromszintű operatív kiszolgálás technikai (és szervezési) hátterének megvalósítása lehetővé tenné, hogy akár egy mobil szolgáltatás (KAB-busz), akár egy kiutazó ügyintéző (ügysegéd) valós szolgáltatást nyújthasson a másik két szint támogatására támaszkodva.

Az említett háromszintű ügyfélkapcsolati rendszer feltételezi, hogy minden érintett (operátor, szakreferens, szakügyintéző) az összes szükséges információhoz hozzáfér. Ez alapvetően eltérő felfogás a mostani, szakrendszerenként elzárkózó „átkérési” logikától. Természetesen az adatvédelem kérdését komolyan kell venni, ezért e megoldással párhuzamosan ki kell alakítani az ügyfeleket védő garanciális elemeket.

A bemutatott ideális helyzethez képest a ténylegesen kialakult ügyfélkapcsolati rendszer fő jellemzői az alábbiak.

Az eredeti elképzelések szerint az ügyfélkapcsolatok kezelésére egy „idealisztikus” elképzelés szerint kialakított kormányablakok szolgáltak, s egyes, korábban településszinten intézhető ügyek kormányhivatalhoz (járási hivatalhoz) kerülése miatt a településre kijáró települési ügysegéd feladata lett volna a településen korábban intézhető ügyekben a folyamatosság biztosítása. A cél tehát eleve szerényebb volt az előbbieken bemutatott ideális helyzethez képest, amikor mindenhol és mindenkinek, helyzetétől függetlenül teljes értékű támogatás nyújtásáról lenne szó. Itt eleve csak korlátozott szolgáltatás fenntartása szerepelt a tervekben. Az ügyfélkapcsolatok teljes körű áttekintésének hiányában azonban a személyes és kihelyezett ügyfélszolgálati funkció tartalma, elképzelt funkcionalitása elszakadt az igényektől és a realitásoktól, és működésük sok tekintetben a szolgáltatások minőségét érdemben nem javítja.

Az egyes jelenlegi kapcsolati formák az alábbiak:

4.5.1 Kormányablakok

Jelenleg a kormányablakok – az okmányirodai funkciókon túl – az ügytípusok többségében csak papíron kitöltetik, „postásként” átveszik és továbbítják az ügyiratot, némi „információnyújtás” jelenti az egyetlen többletet a postához képest. Ha az azonnal intézhető okmányos ügyeket leszámítjuk (például a lakcímváltozás azonnal intézhető), az ügyek többségénél még az egyablakos ügyintézés szűkebb értelmezése sem érvényesül, mert a beadványt ugyan átveszik, de ettől még az eljáró hatóság hiánypótlásra szólíthat fel, azaz a kormányhivatali beadás nem jelenti az ügyintézésre való megfelelés garantált ellenőrzését sem.

A kormányablakokra az eredeti koncepció a következőket tételezte fel:

- a kormányablak csak a közigazgatási ügyekkel foglalkozik,
- minden közigazgatási ügy intézhető a kormányablakban, és a jövőben csak ott van személyes ügyfélfogadás,
- minden kormányablak teljesen egyforma szolgáltatást nyújt,
- a szükséges kiszolgálókapacitást a megnövelt nyitvatartás biztosítja.

E feltételek ugyan PR szempontból jól hangzanak, de sem az ügyfelek valós igényének, sem a hatékonyságjavítási követelménynek nem feleltek meg, s a megvalósításhoz szükséges erőforrások korlátaival sem számoltak. Probléma többek közt:

- A kormányhivatalok éves ügyforgalma alapján látható, hogy egy ügyfélnek (közterhek befizetésével kapcsolatos ügyek nélkül) a közigazgatással egy, legfeljebb két ügye van évente, s ennél is kisebb a

természetes személyek „ügyterhelése”. Ezzel szemben nagyon sok olyan szolgáltatás van, amely ennél sokkal sűrűbb kapcsolattartást igényelne (pénzügyek – például államkötvény-tranzakciók –, közmu-
szolgáltatások – például mérőállás-reklamáció az állami szolgáltatónál –), amely ugyan túlmutat a közigaz-
gatáson, de a közszolgáltatási körbe beletartozik. Egy koncentrált ügyfélszolgálatnál ezeknek a gyakori
ügyeknek a támogatása jelentené a valódi ügyféligény-kielégítést. Egyértelműen megfogalmazódott az
a kormányzati igény, hogy a kormányablakok szolgáltatásaiba ne csak a közigazgatási ügyek kerülje-
nek be, akár egyes közszolgáltatások ügyintézése is megjelenhetne, de a gyakorlatban ezek csak ad
hoc szolgáltatásokra terjedtek ki (például pályáztatások támogatása). Már a kormányablakok jelentős
részének méretkorlátja is akadály a jelentősebb funkcióbővítésnek.

- A „minden ügy mindenhol intézhetőségének megteremtése” cél valójában a közigazgatási munka lebe-
csülését, a feladatok nem kellő ismeretét tükrözi. A cél erőltetése a közigazgatás szakmai színvonalának
csökkentését és a hatékonyság romlását eredményezi. Egy ügyfél számára igencsak tekintélyromboló,
ha egy bonyolult társadalombiztosítási vagy nyugdíjügyi kérdésben az ügyintéző a „tudástárat böngész-
ve” próbál választ keresni a feltett kérdésre, miközben nagy valószínűséggel nem is tud kellően pontos
felvilágosítást adni. A jelenlegi okmányirodákban a sokkal egyszerűbb ügyekre nézve is specializálódás
van (gépjárműügyek, személyiokmány-ügyek), aminek kifejezett hatékonysági és minőségi okai van-
nak. Mivel nincs realitása a közigazgatás minden területén kellően részletes ismeretekkel rendelkező
ügyintézők biztosítására a kormányablakban, e korábbi szemlélet eleve csak az ügyindítást képze-
li a kormányablakba. Ez azt jelenti, hogy a szükségesnél több ponton egy képzett ügyintéző foglalkozik
az ügygel, de ahhoz nem elég képzett (adott ügytípusban tapasztalt), hogy érdemben foglalkozzon
vele. A tényleges ügyintézés (benne hiánypótlás elrendelése, megfeleltetésének egyeztetése) tehát
más ügyintéző terhe, így a közigazgatás hatékonysága javulás helyett romlik egy olyan megoldáshoz
képest, amikor például egy nyugdíjügyben az ügyfél közvetlen a nyugdíjügyben kompetens ügyintéző-
nél érdemben indítja és intézi az ügyét. Ez közvetve az ügyfélkapcsolat hatékonyságára is kihat, hisz
az ügyfél már kapcsolatban volt egy ügyintézővel (kormányablak), de később a hiánypótlás miatt újabb
kapcsolatfelvételtelre lesz szükség, esetleg már az érdemi ügyintézővel. Ezt egy háromszintű kiszolgálási
háttér megoldaná, de ez még elv szintjén sem jelent meg a tervekben, így megvalósítása még fel sem
merült.
- A „mindenhol egyforma szolgáltatás” nemes cél, de féltő, hogy pont a fordított hatást éri el. Amennyiben
érdemi szolgáltatást nyújt a kormányablak (márpedig ez lenne a cél), akkor ehhez sok ügytípus ese-
tében speciális eszközök, informatikai és – az eredeti (részben még most is követett) koncepcióban
nem kellően felismert módon – személyi (tudás)háttér kell. Sajnos a rendelkezésre álló erőforrások
erősen korlátozottak, s egyes helyeken (néhány munkahelyes kormányablakok) olyan fizikai korlátok
jelentkeznek, amelyek például kizárják a pénzkezeléshez szükséges biztonsági körletek kialakítását,
illetve speciális perifériák elhelyezését. A közigazgatás olyan komplex rendszer, hogy a teljes átlátáshoz
szükséges szaktudás, tapasztalat teljeskörűen egyetemi képzés keretében sem biztosítható egy ember
számára. Nem véletlen, hogy az egészségügyben is az általános orvos mellett specialisták dolgoznak
(kardiológus, neurológus stb.), s a speciális kezelést a specialista végzi. Ilyen speciális területet ismerő
specialista egy-egy nagy kormányablakban biztosítható, a két munkahelyesben azonban erre nincs
reális esély. A tudás informatikai támogatással történő kiváltása valós fejlődési irány, de itt a mestersé-

ges intelligencia alapú rendszerek jelentenek majd a jövőben gyakorlati megoldást, de most még csak egyes részterületeken tudnak valós segítséget nyújtani. A jelenlegi – egységességet kötelezően előíró – felfogás ezért arra vezet, hogy a leginkább nagyvárosokban lévő kormányablakokba sem lehet olyan, az ügyfelek számára kifejezetten előnyt jelentő szolgáltatásokat bevezetni, amelyek eszközigenyesek, vagy specialistát igényelnek, ha nem biztosíthatók mindenhol (azaz a kormányablakokban is) a feltételei. E logika kizárja az egyéb ügyfélkiszolgálásra alkalmas helyek – például postahivatalok –, illetve szereplők – települési ügysegéd – igény szerinti bevonhatóságát is a kiszolgálásba. Egy háromszintű támogatási háttér jelentősen segítené az általános szolgáltatásnyújtást, de még ez esetben is lehetnek olyan megfontolások – például biztonsági korlátok, bizonyos perifériák, eszközök tárolása egy kis forgalmú, nem megfelelően őrizhető szolgáltatóhelyen nem lenne észszerű –, amelyek miatt célszerűbb megoldás az eltérő szolgáltatásprofil fenntartása. A piaci cégeknél is megfigyelhető, hogy vannak teljes értékű ügyfélszolgálatok, és sok esetben vannak – sokszor ügynökként dolgozó – „kiszolgálópontok”, ahol nem minden ügytípus intézése biztosított. A kapcsolatok hatékonyságának javításához tehát indokolt lenne túllépni ezen az idealisztikus uniformizáló elképzelésen, hogy a hatékonyabb kapcsolati formákat lehessen kialakítani ott, ahol erre már lehetőség van (ha mindenütt még nem is bevezethetők).

- Technikai indíttatású, de koncepcionális gondokra vezet az okmányügyek és az egyéb ügyek mesterséges elkülönítése. Jelenleg egy kormányablak valójában két teljesen független iroda, egy nem nevesített okmányirodából és egy egyéb ügyeket intéző irodából áll, amely kettősséget az ügyfélhívó rendszer igyekszik az ügyfelek elől eltüntetni. (Amikor egyes ablakoknál nem dolgoznak, miközben a többinél sorban állás van, akkor persze e kettősséget az ügyfelek is észlelik). Az elkülönült okmányügyintézés ráadásul önmagában nem is működőképes. Az ügyfelek megfelelő kiszolgálása érdekében (például állandó lakcím bejelentésekor, lakcímkártya kiváltásakor tulajdoni lapot kell ellenőrizni a földhivatali nyilvántartásban) az ügyintézőnek sokszor ott kell hagynia a gépét, és egy másik – nem okmányos – gépen megszerezni a szükséges információt, mivel a kor követelményeinek nem megfelelően szervezett architektúráis megoldásokból adódóan az okmányos gépekről nem biztosított a szükséges információk elérhetősége. Ennek fordítottja is igaz, egyes fontos nyilvántartások adattartalma – akár másodlagos nyilvántartáson keresztül – jelenleg nem biztosított a normál – nem okmányos – ügyintézési folyamatban. Mindezek miatt a jelenlegi kormányablakháttér nem alkalmas az igények rugalmas kiszolgálására, azaz az ügyfélkapcsolat szempontjából sem nevezhető megfelelő hatékonyságúnak.
- Korábban egységes nyitvatartásra kötelezték a kormányablakokat. Az egyformán hosszú nyitvatartási idő nem vette figyelembe sem a tényleges ügyféligenyeket, sem a kiszolgálásra ténylegesen biztosítható kapacitásokat. Budapesten nonstop nyitvatartás bevezetése esetén elképzelhető, hogy jelentős igénybevétel lenne az éjszakai „ügyeletes” kormányablaknál, míg egy kisebb településen a lakosságszám alapján már nem lesz lefedve a teljes nyitvatartási idő sem, a vonzáskörzetben élők pedig a közlekedési korlátok miatt (az utolsó busz sok helyen délután korán elmegy) aligha veszik igénybe az esti időpontokat. Mivel egyes kormányablakokban már most is többhetes várakozási idő van az előjegyzéseknél, a nyitvatartási idő rendszerszintű megszabása mint jelentős kapacitásnövelő tényező a valóságban nem volt kellően megalapozott, a kormányablakok igénybevételénél a földrajzi elhelyezkedés (közlekedési viszonyok) domináns tényezőnek bizonyult. Az a korábbi feltételezés, hogy az egyformán hosszú nyitvatartás egyben kapacitásbővülés, nem igazolódott. E hibát a kormányzat már korábban korrigálta, a

hosszított nyitvatartási idő kötelező előírása megszűnt. Azonban ezzel maga a probléma nem oldódott meg, a közigazgatási ügyek intézésének, akárcsak indításának jelentős számban a kormányablakba terelése miatt egyes jól megközelíthető, nagyobb lélekszámú helyeken jelentős kapacitáshiány (hosszú előjegyzési idő) lépett fel, amely kapacitásgondot tovább növeli az új feladatok megjelenése. Ezen a kiszolgálóhelyek bővítésén és az ügyintézési teher csökkentésén túl az elektronikus (belső) ügyintézés általánossá válása, egy erre alapozva már kialakítható kapacitásoptimalizálási mechanizmus segíthet, amely lehetőséggel külön foglalkozunk egy későbbi fejezetben.

- Hosszabb távon komoly gondot jelent a kormányablakok rövid távú szempontokra optimalizált helyválasztása. Az okmányirodákat az okmányfeladatok ellátására az adott körzetben várható igények és a rendelkezésre álló elhelyezési lehetőség kompromisszumaként helyezték el, nem jellemző, hogy tartalék hely, jelentősebb kihasználatlan irodarész rendelkezésre állt volna. Az a döntés, hogy jellemzően az okmányirodák bázisán jön létre a kormányablak, igen erősen behatárolja jövőbeni lehetőségeit. Sajnos így a kapcsolódó közszolgáltatások egy helyre telepítése, a tényleges átfogó szolgáltatást biztosító komplex kiszolgálóközpontok kialakítása kevésbé megvalósítható. Ebből viszont következik, hogy az ügykörök egyes kiszolgálási szereplőkhöz – és kiemelten fontos szempontként más kiszolgálási csatornához – telepítésénél jelentős optimalizálás szükséges, semmiképp nem működésképes az a feltételezés, hogy a kormányablak a kiszolgálás általános, mindenre kiterjedő központi eleme. Ezzel azonban az ügyfelek egy jelentős csoportjánál a kapcsolat hatékonysága már eleve behatárolt. Egy ügyfél így kénytelen több ügyfélszolgálatot meglátogatni egy összetettebb ügyintézésre. Ezek közül persze vannak olyan ügyek, amelyek megfelelő szabályozási, szervezési és IT-támogatási megoldással egyszerűsíthetők lennének (például az ügyfélnek szakmai szempontból nem indokolhatóan lakásváltoztatásnál a kormányablakon túl az összes közműcég ügyfélszolgálatát külön-külön meg kell keresnie).

4.5.2 A települési ügysegédek

A közigazgatás átszervezésének egyik fontos eleme, hogy a ténylegesen állami feladatok az önkormányzatoktól (jellemzően a jegyzőtől) az állami intézményrendszerbe (jellemzően a járási hivatalba) kerültek át. Ezzel azonban egyes, korábban az adott településen intézhető ügyek helyszíni intézhetősége megszűnt. Az ügyfélfogadás elsődleges intézményrendszerét a kormányhivatal jelenti. Kormányablakból alig több mint 270 jött létre, s figyelembe véve, hogy a nagyobb településeken több kormányablak is létrejött, így a települések jelentős részét megfosztották a helyszíni ügyintézési lehetőségtől (3200 önkormányzattal számolva a lefedettség 10% alatt van). Ezt a helyzetet orvosolandó bevezették a települési ügysegédi rendszert. A települési ügysegéd valójában járási ügyintéző, aki meghatározott időnként az adott településeken – jellemzően az önkormányzat által biztosított hivatali helyiségben – fogadja az ügyfeleket. A rendszer formálisan ugyan felállt, de érdemi szakmai (informatikai) háttér nélkül a települési ügysegéd csak némi szóbeli segítséget tud adni a beadványok elkészítéséhez, és postásként elviszi azt, a választ pedig „kézbesíti”. Ezzel jelenleg egy olyan –meglehetősen költséges – rendszer működik, ahol ugyan kimegy a településre az ügyintéző, de ott érdemben intézni semmit nem tud.

4.5.3 Mobil kormányablak

Az életviteli hely/képzettség miatt hátrányos helyzetben lévők esélyegyenlőségének javítására kitalált forma a „mobil KAB”. Ez egy kis buszba telepített mozgóiroda, ahol az alapvető kormányablakos (főleg okmányirodai) funkciók biztosítottak. Mivel e funkciók jelentős részben személyes megjelenéshez kötöttek (például fényképezés, ujjnyomatvétele), így ez igen hasznos tud lenni a szolgáltatások elérhetővé tételében. Az ideális helyzetet bemutató részben ismertetett háromszintű kiszolgáló háttér hiányában persze ez is csak a rutinügyek helyszíni intézését tudja biztosítani (jellemzően okmányügyintézéshez kötődő cselekmények), egyébként „postásként” át tud venni beadványt, de már az érdemi segítséghez szükséges szaktudás nem garantálható (nem mehet a busszal nyugdíj-, társadalombiztosítási és építésügyben is képzett specialista).

4.5.4 Egyéb ügysegédek

Gyakran keveredik a korábban – még az e-Magyarország Pontok kapcsán, majd a már nem hatályos elektronikus közszolgáltatásokról szóló törvény kapcsán – bevezetett „ügysegéd” fogalom a települési ügysegéd fogalommal, illetve az elektronikus ügyintézéshez szükséges feltételek biztosításával, ezért szükséges e fogalmak tisztába tétele. Több kormányzati támogatott projekt, pályázat segítette, hogy a korábban még meglehetősen költséges informatikai elérés (internet) közösségi pontokon olcsón (vagy akár ingyen) hozzáférhető legyen. Ilyen szolgáltatást biztosítottak a teleházak, könyvtárak, sőt egyes egyházak, de ebben kiemelkedő szerepük volt az iskoláknak is. Korábban a Magyar Posta is kiépített ilyen szolgáltatást pilot jelleggel a gazdaságilag elmaradottabb térségekben. E pontokon is volt „ügysegédi” támogatás, de ez inkább az internethasználat segítségét, semmint valódi ügyintézés-támogatást jelentett. Ez önmagában azonban csak technikai segítségnyújtás, aminek a jelentősége egyébként is az olcsó eszközök – digitális alapcsomag, okostelefon, tablet – megjelenésével, az ingyen wifi pontok terjedésével, az otthoni hálózati elérés egyre reálisabb feltételekkel történő elérhetőségével fokozatosan csökken. Ez a megközelítés nem tűnik hosszabb távon életképes elemnek a közigazgatás ügyfélkapcsolataival kapcsolatosan. Megfontolandó ugyanakkor, hogy egyes szolgáltatások (tehát nem általában az ügyintézés, csak meghatározott ügytípushoz kapcsolódók) akár külső szereplőknél is kínálhatók. Ahogy az internetes vásárlás magával hozta, hogy a kézbesítés-szolgáltatók ma már „átvételi pontokat” biztosítanak megállapodás alapján üzletekben, élelmiszerboltokban, benzinkutakon, így nem kizárt egyes szolgáltatások külső partnernél kínálása (például egy iskola, orvosi rendelő elvben befogadhat közigazgatáshoz kapcsolódó szolgáltatást is). Ilyenről egyelőre nincs szó, de azért emeljük ki, mert az informatikai fejlesztéseknél érdemes e lehetőséggel is számolni. Ha a fejlődés a jövőben ebbe az irányban menne, akkor az informatika ne legyen gátja az ilyen irányú továbblépésnek. Az IT-korlátra jó példa az okmányrendszer fejlődést visszafogó hatása. A különböző szervezési és technikai (például titkosítási) megoldások nem tennék szükségesszerűvé, hogy az okmányügyintézés csak külön hálózaton működhessen, de ennek korábban kialakított architektúráis megoldása jelenleg azt is kizárja, hogy a kormányablak minden munkahelye ilyen ügyintézésben részt vehessen. Az ilyen anomália elkerülése érdekében fontos, hogy a jövőre vonatkozó tervekben a külső szolgáltatók bevonhatósága megjelenjen, az architektúrát ezt figyelembe véve tervezzék meg.

4.5.5 Ügyfélszolgálatok

A korábbi koncepció általános elvként a közigazgatási ügyfélszolgálatok megszüntetését és a kormányablakokba terelését irányozta elő. Itt ismét előjön a feladat és a realitások nem kellő átlátása. Egyes szakhatósági ügyfélszolgálatok – társadalombiztosítás, nyugdíjbiztosítás stb. – ugyanis többféle feladatot is ellátnak. Vannak rutinügyeik, amelyek elkülönült kezeléséhez szakmai indok nem társítható, ilyen például az európai társadalombiztosítási kártya kiadása, aminél a kiadási pontok száma inkább gazdaságossági kérdés, semmint társadalombiztosítási ügyfélszolgálat specifikus feladat. Itt észszerű az általános ügyfélkapcsolati rendszerbe integrálás. Ezzel szemben egy nyugdíjazási folyamat során a szükséges egyeztetések olyan speciális felkészültséget és a hatékonyság érdekében konkrét ügyintézőhöz rendelést igényelnek, hogy a kérdés „univerzális” kezelése a minőség, a szakszerűség igen jelentős romlását eredményezné. Fentiek alapján a dedikált ügykörökre kialakított szakigazgatási ügyfélszolgálat megszüntetése nem tűnik szakmailag alátámasztható elképzelésnek (kizárva az alibi ügyfélszolgálati megközelítést is, amikor a bárhol leadott ügyindítás csak arra jó, hogy hiánypótlás címén az érdemi ügyintézők berendeljék az ügyfelet). Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem kellene a szolgáltatási helyek fizikai koncentrációjára törekedni. Bár a jelenlegi kormányablak-kialakítási tervek jellemzően erősen korlátozott fizikai elhelyezést biztosítanak, a jövőben törekedni kell arra, hogy olyan nagy kiszolgálóközpontok alakulhassanak ki, ahol tényleg minden közigazgatási és kapcsolódó szolgáltatást, intézmény-ügyfélszolgálatot megtalál az ügyfél. A háromszintű kiszolgálási szisztémában a jelenlegi specializált ügyfélszolgálatok operatíván bevonható harmadik szintté szerveződhetnének, célszerűen a személyes ügyfélkapcsolatba is átirányíthatósággal (az ügyfél nem itt jelentkezik, de ha ügye olyan, ide teszik át). A kormányablakok fizikai korlátai (kis méretű irodák) miatt jelenleg ilyen komplex kialakításra csak kevés helyen látszik lehetőség.

4.5.6 Telefonos ügyfélszolgálat

Alapvető probléma a személyes ügyintézésnél a személyes megjelenés szinte kizárólagossá tétele a fejlesztési elképzelésekben. Jelentős technikai kapacitással állami szolgáltatásként létrejött a kormányzati telefonos ügyfélszolgálat, ami szintén személyes ügyintézést végezhetne (ügyintéző beszél ügyféllel), amely azonban érdemi ügyintézést (a foglalkoztatási bejelentés fogadása kivételével) nem végez, kizárólag informál. Ez azért is disszonáns, mert a jogalkotás egyik nagy eredménye, hogy egy dogmán túllépve a multicSATornás ügyintézés teljes értékű biztosítását lehetővé tette (benne mind a tisztán elektronikus, mind a telefonos utat). Egyes felmérések azt tapasztalták, hogy az „önkiszolgáló” elektronikus ügyintézéshez képest a telefonos ügyintézés (ahol ügyintézővel beszél az ügyfél) kétszer annyiba kerül az államnak, ezzel szemben a fizikai személyes ügyintézés biztosításának költsége (állami irodában ügyfélfogadás) az elektronikus forma négyszeresét is meghaladhatja. Ennek ellenére sem a telefonos ügyintézés, sem az érdemi elektronikus ügyintézés nem kapott érdemi súlyt a korábbi koncepcióban, miközben a telefonos ügyintézéshez szükséges azonosítás is lehetővé vált (hiányos kódú telefonos azonosítás szolgáltatás). Itt meg kell jegyezni, hogy az adózásban az érdemi telefonos ügyintézést már lehetővé tették, ez azonban szívesen elkülönül a központi kormányzati szolgáltatástól. A NAV nem fogadja el a központi kormányzati

telefonos azonosítást, mint ahogy a kapcsolódó központi szolgáltatások (például rendelkezés-nyilvántartás) sem használhatók az adózási eljárásban. Ez nagyban nehezíti az általánosnak szánt megoldások elterjedését. Az is tény viszont, hogy a háromszintű kiszolgálási modell kialakítása nélkül a jelenlegi telefonos ügyfélszolgálat nem alkalmas érdemi ügyintézésre. Az operátorként alkalmazottak jelentős része nem képzett közigazgatási szakember, ellentétben a NAV telefonos ügyfélszolgálatával, ahol képzett érdemi NAV-ügyintézők biztosítják – igaz, csak munkaidőben – az érdemi ügyintézés lehetőségét.

4.5.7 Hivatali ügyélfogadás

A jelenlegi gyakorlatban (ahogy a mindennapos ügyintézésnél mindenki tapasztalhatja) a hivatalok normál ügyintézési helyszínei gyakran az ügyélfogadás helyszínei is az ügyindítást követő, érdemi ügyintéző általi berendelés esetén. Ez a biztonsági problémákon túl mind hatékonysági, mind szolgáltatásminőségi szempontból problémás. A hivatal normál működését jelentősen megzavarhatja egy-egy ügyfél nem megfelelő viselkedése, s az ügyfél számára is a jellemzően nem ügyélfogadásra kialakított környezet negatív érzetet kelt még kulturált kiszolgálás esetén is. Jellemzően adatvédelmi problémákat is felvet a több íróasztalnál, ennek figyelembevétele nélkül párhuzamosan folytatott ügyélfogadás, az asztalon található iratok megtekinthetősége. A GDPR rendelet mögöttes elvárása (a személyes adatok fokozott védelme) különösen érdekessé teszi e gyakorlatot. Itt ugyanis hivatalosan nem hoznak más személy tudomására személyes adatot egy ügyintézésnél, csak épp „meghallhatja, ha odafigyel”. Emiatt érzékelhető, hogy a jövőben törekedni kell az ügyfélkapcsolatok külön e szempont szerint kialakított helyiségekbe terelésére, illetve az informatikai kultúra terjedésével párhuzamosan a távoli kapcsolat súlyának növelésére. Az ügyintézési helyszínek biztonsági kérdéseire a későbbi fejezetekben külön kitérünk.

4.5.8 Elektronikus út

Az elektronikus út biztosítása sokszor mintegy általános, minden problémát kezelő megoldásként jelenik meg. Az ügyfél oldaláról nézve azonban igencsak más képet mutat. Érdemes elsőként az adóbevallások ÁNYK űrlapra átállítását megnézni. A kiindulópont egy strukturált papír űrlap volt („bevallás”), hosszú, bonyolult útmutatóval. A beküldött kitöltött űrlapokat az adóhivatal digitalizáltatta. Ez kétszeri adatrögzítéssel történt. Mit jelent ez az ügyfélnek? A papír jól áttekinthető, a családban megbeszélhető, bárhol elővehető. Kényelmesen ki lehetett tölteni, a plusz teher a postai sorban állás a feladáshoz (bár a legtöbb ügyfél eleve ment a postára csekket befizetni, például a villanyszámlát), azaz a többségnél ez nem jelent külön sorban állást). Ehelyett megjelent az ÁNYK lehetőség. Itt számítógéphez kötött az ügyfél, a kitöltést nem tudja megosztani. (Persze kinyomtathatta, majd a hagyományosan papíron kitöltöttet begépelhette, de ez már bonyolultabb, mint a sima papír.) Az adóhivatalnak nem kellett adatot rögzíteni, és bizonyos hibákat már a kitöltésnél ellenőrizhettek, kiszűrhettek. Összességében a kitöltés az ügyfélnél nehezedett, az adóhivatal munkája csökkent. Az ügyfélkapcsolat hatékonyságát nézve tehát valójában az összkép a romlás, hiszen az ügyfélnél többteher jelent meg, ugyanakkor többleteredmény alig volt (néhány ellenőrzés).

A pusztán elektronikus úton történő indítás támogatása már az uniós fejlettségi mérésekből is kikerült mint értékelési tényező. A jelenleg alkalmazott DESI indexben már az előkitöltött űrlapok aránya jelenik meg, amely mutató alapján a hazai szolgáltatások igen alacsony szintűek. Az eSZJA kivételével a NAV összes többi – így a vállalkozások rendszeres kapcsolattartása – kapcsolati formája lényegében „üres űrlap” koncepción alapul. A hazai szolgáltatásoknál megjelent az „e-papír”, ami a fizikai papír helyett az elektronikus út alkalmazását kívánta elősegíteni. Ezzel az a baj, hogy az ügyfél számára a benyújtáshoz érdemi előnyt nem jelent (egyedül a postai feladást spórolja meg, „cserébe” viszont a fogalmazványt nem tudja egyszerűen megmutatni, megbeszélni ismerősökkel), az ügyintézők számára pedig szintén csak nehezíti a feldolgozást, lévén normál képernyőméretnél egyszerre nem tud az iktatóprogrammal és a beadvány megtekintésével dolgozni, így legtöbb esetben kinyomtatja, ami többletterh.

A beadvány készítésénél a legtöbb ügytípusnál nem maga a beadvány bonyolult, hanem annak megtalálása, hogy mi kell az adott ügyintézéshez, illetve egyes megadandó adatok értelmezése.

A pozitív példa is a NAV-hoz kötődik. Az új e-SZJA rendszerben már az összes ismert adatot kitölti a NAV. Az ügyfélnek csak ellenőriznie kell, azaz a terhe lényegesen csökken. A NAV terhe nőtt, hisz elő kell állítania a tervezeteket, ezt azonban képes IT-támogatással elkészíteni, így ügyintéző szinten a NAV-nál a terhelés nem nőtt. Összességében tehát az új e-SZJA megoldásban lényeges hatékonyságjavulás mutatkozik.

E két példa jól jelzi, hogy önmagában attól, hogy biztosított az elektronikus út, még nem jelenti azt, hogy az ügyfélkapcsolat megfelelő hatékonyságú. A korábban bemutatott táblázatokban már megjelent az eltérő ügyfélkörü igény, ezt a későbbiekben alaposabban megvizsgáljuk.

4.6 KÖVETKEZTETÉSEK A KAPCSOLATI FORMÁKRA

A fentiekből megállapítható, hogy az ügyfélkapcsolatok korábbi, részben még most is követett koncepciója jó szándékú, de a valós igényeket fel nem ismerő elképzelésekre épül. Középpontjában az ügyfelekkel való személyes találkozás áll, a „kerül, amibe kerül” elvet követve képzelte el a magas minőség biztosítását, illetve az elektronikus utat az elektronikus ügyindítás lehetőségének biztosításával lényegében megoldottnak tekintette. Az elképzelés azonban sem a valós igényeket, sem a finanszírozhatóság követelményeit nem elégíti ki, aminek velejárója, hogy a közigazgatás működési hatékonyságában a hatékonyságjavulás nincs összhangban a különböző fejlesztési programok indításánál kommunikáltakkal.

A fejlesztési irány kijelölésénél elengedhetetlen, hogy a gazdaságosságot és a magas minőséget mint követelményt együttesen hozzuk be, kikényszerítve a kompromisszumot a sokszor ellentmondó szempontok között. A kormányablakok nyitvatartási idejénél a korábbi hosszított időre vonatkozó kötelező előírás visszavonása jelzi, hogy a gazdaságossági kérdéseket nem lehet figyelmen kívül hagyni. A magas szintű (minőségű) szolgáltatás viszont a valós ügyféligényekhez igazodást jelenti, ami messze nem feltétlen az, mint amit központilag feltételeznek, s korántsem egységes az ország különböző pontjain, illetve a különböző társadalmi csoportoknál (például iskolázatlanok vs. magasabb végzettségűek). Természetes követelmény, de a tapasztalatok szerint mégis sokszor figyelmen kívül marad a megvalósíthatóság. Mind az informatikai háttér kialakításánál, mind az ügyintézői humán erőforrás biztosításánál könnyen születnek olyan megoldási javaslatok, amelyek tényleg egy kívánatos, gazdaságosan működtethető, magas színvonalú szolgáltatást

jelenténe, de a kialakításukhoz szükséges erőforrások nem biztosíthatók. A realitások számbavételénél az ügyfelek reális jellemzőit is figyelembe kell venni (amit a különböző táblázatokban részben már érzékeltünk, különbségek a képzettségben, életviteli helyben stb.).

Mindezekre tekintettel általános elvként (amelyeket a vizsgálat további szakaszaiban figyelembe veszünk) a következők fogalmazhatók meg:

- Az informatika társadalmi beágyazódásának ma még erősen korlátozott volta miatt (elég a lakosság kor és végzettség összetételére gondolni) a személyes ügyfélkapcsolatnak továbbra is kiemelt jelentősége van, egyfajta „digitális gyámság” kialakulása (amikor a kötelező elektronikus út miatt csak mások segítségével tud ügyet intézni az ügyfél) mindenképp elkerülendő. A hatékony ügyfélkapcsolat egyik fontos alapeleme tehát egy hatékony személyes ügyfélszolgálat.
- Az előrelépéshez azonban, ahol lehet, az olcsóbb kiszolgálási csatornák felé kell terelni a forgalmat. A legolcsóbb az önkiszolgáló elektronikus, utána jön a telefonos, majd a fizikai kormányablak, legvégül a települési ügysegéd, illetve mobil kormányablak. A terelésnél természetes személyeknél nem a kötelezés, hanem az ösztönzés eszköztárára érdemes építeni, mert egyébként kezelhetetlen „trükkös” megoldások jelennek meg (mint ahogy a kötelező elektronikus út egyéni vállalkozóknál történő bevezetésénél tapasztalható volt, ahol a hírek szerint sokan a könyvelőnek adták át a személyes ügyfélkapu-jelszavukat).
- Az állami szolgáltatásokat összehangoltan kell az ügyfelekhez eljuttatni, azaz ügyfélkapcsolati helyek „elvi alapon” ne korlátozódjanak egyetlen profil – például közigazgatás vagy közmű – kiszolgálására, a helyi igények és a gazdaságossági megfontolások alapján telepíthetők az egyes szolgáltatások az egyes kiszolgálási helyekre.
- Az igényekben területi különbségek is lehetnek. Más problémakörből adódhat az ügyterhelés az osztrák határ mellett, mint a munkanélküliséggel sújtott kelet-magyarországi területeken. Olyan szolgáltatási modell kell, ami képes az igények területi eloszlásához is illeszkedni. A hatékony kiszolgálás az ügyfél szempontjából azt jelenti, hogy a kérdésére lehetőleg azonnal választ kap. Ehhez mindenhova biztosítani kellene a szükséges felkészült kapacitást, de ez rontja a szervezeti működés hatékonyságát. A kompetenciatelepítésnél tehát optimalizálni kell az igények figyelembevételével, illetve a már említett háromszintű kiszolgálási modell kialakítása oldhatná fel az ellentmondást az ügyfélszolgálat és az ügyintéző szerv hatékonysága között.
- A szolgáltatáskínálatot nem lehet állandónak tekinteni. Itt nem csak a folyamatban lévő közigazgatás-szervezési változások hatására kell gondolni. Az igények mind a nyújtandó szolgáltatások, mind az ügyfelek igénye tekintetében (milyen csatornán, hol venné igénybe) időben jelentősen változhatnak (remélhetőleg az elektronikus csatornák felé is terelődnek). Olyan szolgáltatási modell kell, ami képes az igények időbeni változásait követni, az egyes kiszolgálókhöz (kormányablak, települési ügysegéd) rendelt szolgáltatások átrendezhetőek.
- Ki kell használni a multicatornás, több komponensű megközelítés lehetőségeit, mindezt egységes, egymáshoz illeszkedő rendszerbe ágyazva (a gazdaságosság szempontjait is figyelembe véve).

A fenti elvekből az következik, hogy egy egységes közszolgáltatási ügyfélkapcsolati portfólióval kell számolni, s annak elérését kell elvben bármely kapcsolatot biztosító csatorna és szereplő számára biztosítani. Nyilván egyes ügyek esetében ennek vannak korlátai (speciális eszközigeny, fizikai kapcsolat követelménye stb.), de maga a szolgáltatáshalmaznak alapvetően az egységesség irányába kell elmozdulnia. A szolgáltatáshalmazba az ügyfélszolgálaton nyújtható szolgáltatásokat értjük bele, maga az intézendő ügyhalmaz remélhetőleg érdemi bürokráciacsökkentés esetén (ami a folyamatok újratervezését feltételezi) terjedelmében csökken, ezen belül a központi csatornákon (kormányablak, telefonos, elektronikus út) biztosított érdemi ügyintézési kör pedig az igazgatásszervezési felülvizsgálatok során remélhetőleg egyre bővül az érdemi ügyintézés minél közelebb hozásával az ügyfélhez. Az egységes portfólióból az egyes kiszolgálást nyújtók számára – az igényektől is függően – lehet az egyes szolgáltatási lehetőségeket biztosítani vagy letiltani. Például ha tömeges igény lenne a lakcímgazolvány cseréjére, vagy akár csak a politika e területen a szolgáltatási szintet növelni akarja, akkor ez telefonon, illetve önkiszolgáló elektronikusan is intézhetővé tehető, az igazolványcserét (régi bevonása, új kézhez adása) a posta is elvégezheti. Vagy például a települési ügysegéd akár állampapír-forgalmazást is biztosíthat az ügyfeleknek, kártyás fizetéssel, illetve számlára utalással (azaz valós pénzmozgással).

Az előbbiek úgy (és valószínűleg reális feltételekkel csak úgy) elégíthetők ki, ha a kiszolgálás sokkal erősebben támaszkodik az informatikai háttérre, azaz az előrelépés kulcsa az informatikai háttér rendezése. Az ügyfélkapcsolatoknál a megfelelő rugalmasság akkor biztosítható, ha az informatikai háttér maga is kellően rugalmas, és az egyes szolgáltatások elérhetősége vagy elérésének tiltása irányítási, és nem technikai feladat.

Fontos kiemelni, hogy ez nem követel meg egy egységes, integrált informatikai hátteret, nem jelenti a meglévő szakalkalmazások teljes körű illesztését, módosítását. Természetesen informatikai szakmai oldalról jó lenne ilyen célt megfogalmazni, de a tényleges megvalósíthatósághoz – figyelembe véve a rendelkezésre álló forrásokat – mindenképp egy szerényebb, rövid időn belül megvalósítható megoldást kell találni.

5. AZ ÜGYFÉLKAPCSOLAT HATÉKONYSÁGÁT BEFOLYÁSOLÓ RÉSZSZEMPONTOK

A kapcsolat vizsgálatához az első és bizonyos értelemben legalapvetőbb szempont magának az ügyfél fogalomnak a tisztába tévése. A természetes személy-szervezet elkülönülés közismert, de az, hogy a közigazgatás felé ez erősen eltérő kapcsolati formát jelent, korántsem tudatosult sem a jogalkotásban, sem a szolgáltatásokban. Az ügyfelek egyéb jellemzőik miatt is eltérően viselkednek, ezért ezt a szempontot is külön vizsgálni kellett.

Az ügyféllel való kapcsolatnál vannak olyan alapvető bizalmi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az ügyfél önként is igénybe vegyen egy csatornát. Megtévesztők a kötelezéssel elért kapcsolati formák számai. Az ÁNYK-úrlapos, ügyfélkapus benyújtásra kötelezett vállalkozásoknál megfigyelhető, hogy ugyan évek óta elektronikusan kell benyújtaniuk (azaz kommunikálniuk), ugyanakkor az elektronikus tér lehetőségeit (e-kereskedelem stb.) kevéssé használják ki. Megfigyelhető, hogy a kötelezéssel kikényszerített, de a hatékony kapcsolati formát nem biztosító megoldás semmilyen multiplikatív hatással nem bír, sőt az elektronikus kapcsolattartás spontán fejlődését is hátráltatja. Emiatt indokolt megvizsgálni, hogy az ügyfelek számára bizalmi kérdést jelentő elemek hogyan valósulnak meg, illetve hogyan valósulhatnának meg.

Emellett az ügyfelek előbbieken bemutatott inhomogenitása eltérő igényeket jelent a szolgáltatással szemben. Ezen különbözőségekből is adódnak olyan részszempontok, amelyek figyelembevételével javít az adott csoporttal való kapcsolat hatékonyságán.

A vizsgálat során azonosított (vizsgált) részszempontok:

- azonosítással szembeni elvárások,
- a hitelesítés, ezen belül
 - a személyes ügyfélszolgálatoknál végezhető elektronikus dokumentumhitelesítés,
 - az elektronikus dokumentumok tartós hitelességének biztosítása (bizalom fenntartása),
- a közigazgatás kiszolgálókapacitásának optimalizálása, hogy az ügyfél a jelenlegi hosszú előjegyzési idők nélkül kiszolgálható legyen,
- a honlapok, portálok felépítése, szerkezete, ezek optimalizálása,
- az általános biztonsági megfontolások az alkalmazásoknál elvárt környezetre vonatkozóan (a jelenlegi hol túlzó, hol felületes gyakorlat korrigálása).

Végezetül az előbbi vizsgálatok eredményére (is) támaszkodva megvizsgálható volt a jelenlegi központi közigazgatási elektronikus kapcsolattartási gyakorlat, a központi portálok és azok szolgáltatása.

Bár minden vizsgált résznél megfogalmazódtak következtetések, javaslatok az adott specifikus területre, a vizsgálatok eredménye alapján összefoglalás jelleggel néhány átfogó megállapítást is le lehetett vonni.

5.1 AZ ÜGYFÉL FOGALOM PONTOSÍTÁSA

A kutatásnak az ügyfél fogalom pontosítására vonatkozó egyes megállapításait már ismertettük a két kormányzati portál összehasonlítását tartalmazó „A study on the efficiency of information transfer of the portals of the Hungarian public administration” című (saját) publikációnkban. Ott egy szűkebb vizsgálati körre kellett azokat értelmezni, ezért itt általánosítjuk és a részvizsgálathoz pontosítjuk, kiegészítjük azokat (helyenként felhasználva a megfogalmazásait).

Az ügyfélviselkedés tanulmányozásához a kormányzati portálokra végzett keresési műveletekre 10 különböző foglalkozású, korú személyt kértünk fel. „Próbaügyintézés” végeztünk (a magadott közigazgatási problémánál ki kellett keresniük, hogy az adott problémánál – például lakcímváltozás – milyen közigazgatási ügyintézéseket és hogyan kellene végezniük). Kiderült, hogy önmagában a válaszadó pontos élethelyzetének ismerete nélkül a kapott adatok (például az információt mennyi idő alatt találta meg) nem jelentenek érdemi információt. A hasonló vizsgálatoknál is megfigyelhető, hogy az értékelések tényleges szakmai megalapozottsága nehezen megítélhető. Például Detlora és társai 5településiportálhasználatátvizsgáltákmindössze 1279válaszadóval, hasonló példa Wangpipatwong és társai thaiföldi vizsgálata. Itt 614 fős mintával dolgoztak, de Thaiföld lakossága 68,7 millió.

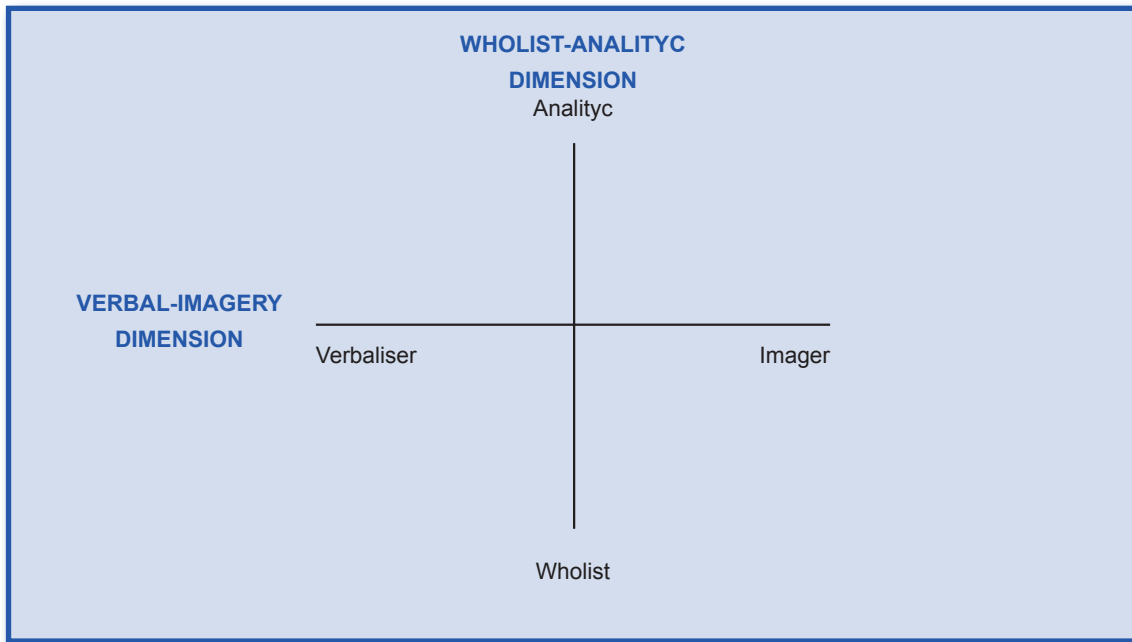
A kezdeti kísérletek tapasztalatai alapján egyértelművé vált, hogy ugyanarra a megoldásra az egyes emberek másként reagálnak, amit az egyik nagyon jónak minősít, azt a másik rossznak tartja. Emiatt olyan tényezőket kerestünk, amelyekkel a felhasználók viselkedése, igénye legalább típus szinten besorolható.

5.1.1 Természetes személy és egyéb ügyfél elkülönülése

Triviális, a gyakorlatban mégis következetesen figyelmen kívül hagyott, hogy a magánszemély ügyfél és egy szervezet nevében eljárók meglehetősen eltérő helyzetben vannak az ügyintézés során. Itt nem csak arról van szó (de arról is), hogy egészen más típusú ügyek jellemzők rájuk. Még egy azonos ügynél is (például építési engedély), egy magánszemély saját ügyében és egy szervezet nevében eljáró a szervezet nevében más feltételrendszer szerint dönt, az eljárásban való részvétele sok tekintetben eltérő lehet. Mindezért a cégek, szervezetek kiszolgálásának egységesítése, lényegében a magánszemélyekkel azonos formákra (vagy azokhoz hasonlóvá) kényszerítése már önmagában megakadályozza a hatékony ügyfélszolgálat megvalósulását.

5.1.2 Kognitívás szerinti elkülönülés

Az emberi viselkedésre vonatkozó kutatások eredményéből indultunk ki. Riding és társa a tanulás vizsgálataánál a következő jellemzők szerint csoportosította az embereket:



3. ábra: Kognitív szempontú csoportosítás

Az ábra forrása: Riding–Rainer 2012, 9.

A közigazgatási ügyintézés ugyan nem azonos a tanulóssal, de sok tekintetben hasonló viselkedésformát igényel. Feltételezhető, hogy ha a tanulásra jelentős hatással van arra, hogy valaki vizuális vagy verbális típus, akkor a közigazgatási tudnivalók megismerésénél is megjelenik e különbség. Hasonlóképpen aki átfogó képként akarja megérteni egészében az adott problémakört (holisztikus) a részletekben elmélyülés helyett, annak mások az elvárásai ahhoz képest, mint akinél a lépersől lépésre haladásnál minden ponton a teljes precizitás az elvárás (analitikus).

Az ügyfelekkel való kapcsolattartásnál tehát eltérő igényekkel kell számolni a verbális/vizuális, illetve átfogóan (holisztikusan) vagy analitikusan gondolkodó esetében.

Néhány következmény:

A verbális számára előnyös, ha szabatos, precíz megfogalmazások szerepelnek a tájékoztatókban, a neki küldött iratokban. A tájékoztatókban szövegesen elmagyarázott példák segíthetik a megoldást. Ha elakad, rendelkezésre áll a szöveges chatelés az ügyintézővel (legalább írásban, még magasabba értékelve, ha szóban is). Hátrányos, ha ikonokon, rövidítéses menürendszeren kell navigálni, részletes mezőleírásokat nem felmutató űrlapokat kell kitölteni. Eleve vonzódnak a személyes kontaktushoz.

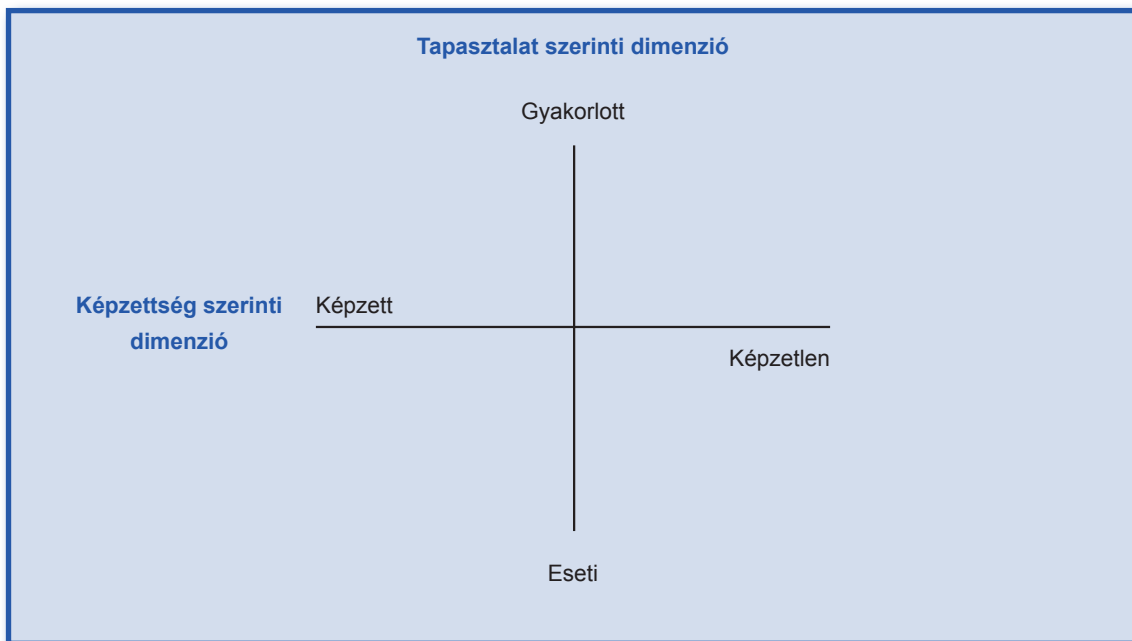
A vizuális számára előnyös, ha mozgóképes „demó” mutatja be az intézési folyamatot. A lépéseket ábrán („folyamatábra”) mutatják be. A tájékoztató szövegek erősen tagoltak, strukturáltak. Hátrányos, ha a tájékoztató folyószöveg. A hivatalos szaknyelven közölt iratok nem segítik a hatékony kapcsolattartást. Megfelelő célalkalmazásokat könnyebben befogad a szóbeli kapcsolattartást kedvelőkhöz képest.

A holisztikus megközelítésű számára előnyös, ha a problémakört az alapfogalmaitól kezdve bemutatják. Az ismertető az egésztől halad a részletek felé, felül általános szinten maradva, nem a jogszabályi pontosság a fontos, hanem az elvek kimondása. Hátrányos, ha csak az adott cselekmény ismertetése érhető el közvetlenül (lakcímváltozás: „vidd be a lakcímkártyát a kormányablakba”). Kevésbé jó kapcsolati partner számára egy „betanított” telefonos ügyfélszolgálatos, aki magát a folyamatot egészében nem érti, így a kérdésekre csak sablonválaszt tud adni.

Az analitikus számára előnyös, ha az adott kérdéskörhöz minden ismertető strukturáltan a precíz jogszabályi hivatkozást is tartalmazza, annak logikája szerint épül fel. Hátrányos, ha a tájékoztató elnagyolt, mivel nehezíti az analitikus gondolkodás szerinti precíz megértést.

5.1.3 Adottságok szerinti elkülönülés

Az interjúk alapján további jelentős különbséget eredményező szempontot is azonosítani lehetett. Volt, akinek már akadt olyan ügye (EU-egészségbiztosítási kártya kiváltása), amit ki kellett keresnie, egyből „tudta”, hogy az ügyet hol és hogyan kell intézni. Emellett előjött a képzettség szerinti különbség, az egyetemisták és az egyetemet végzettek sokkal célirányosabb kerestek (és találtak), mint az alacsony végzettségűek. Az ügyfélkapcsolatok szempontjából ezért nagyon nem mindegy, hogy milyen előfeltételek biztosítottak. A kiinduló csoportosítást a következő ábra szemlélteti:



4. ábra: Ügyfelek előfeltételek szerinti csoportosítása

Forrás: Kiss P. J. 2018, 89⁵³

⁵³ Kiss Péter József (2018): A study on the efficiency of information transfer of the portals of the Hungarian public administration. In Csáki Cs. szerk.: A digitális állam – korszerű IKT technológiák alkalmazási lehetőségei a közszolgálat fejlesztésében. Budapesti Corvinus Egyetem. 81–106.

A tapasztalat szerinti dimenzió fejezi ki az adott felhasználó gyakorlottságát. Aki többször cserél lakást („gyakorlott”), az a második alkalommal már körülbelül ismeri a tennivalókat, a tulajdoni lapot már hosszas keresgélés nélkül online meg tudja igényelni. Ettől még lehet körülményes, nehézkesen használható a szolgáltatás, de maga a használati tudás már megvan, az elvárásai mások, mint azé, aki még soha ilyen ügyletet nem csinált. Az eseti, képzetlen ügyfélnél jelentős az esély arra, hogy ha a keresés nem sikerül („túl bonyolult”), feladja, és továbbiakban a személyes utat választja.

5.1.4 Ügyintézési rutin szerinti elkülönülés

Jelentős különbség figyelhető meg egy időszakosan ügyet intéző és egy mindennapos tevékenységként ügyet intéző igénye között. Az előbbieken vizsgált „gyakorlott” besorolás csak azt jelenti, már intézett lakcímváltozást, jogosítványhosszabbítást, azaz körülbelül ismeri az ügymenetet. Számára a kissé körülményes, soklépéses megoldás önmagában nem zavaró, hisz ritkán van ilyen dolga. Egészen más a helyzet egy gépkocsiforgalmazó cég ügyintézőjénél, aki akár naponta több tucat forgalmi engedéllyel kapcsolatos ügyet indít. Egy könyvelő naponta több cég részére végezhet adózással összefüggő tevékenységet, igénybe veszi az erre szolgáló szolgáltatásokat. Számára az egyszerű, hatékony, közvetlen szolgáltatáselérés lenne fontos, nincs szüksége információra, számára „az idő pénz”. A rutinszerűen végzett ügyintézés más kiszolgálást igényelne (jelenleg egyenmegoldások vannak).

5.1.5 A „képesség” szerinti elkülönülés

A vizsgálat során talált két fontos szempontot és a kapcsolódó következtetést már ismertették az Ügyfélkapcsolati forma választás egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél című cikkben.⁵⁴ Ennek legfontosabb, ügyfélre vonatkozó megállapításait ebben és a következő pontban foglaljuk össze (helyenként az írás megfogalmazásait felhasználva).

A 2000-ben publikált Literacy kutatás a valamilyen olvasási problémákkal küzdők arányát a magyar felnőtt lakosság 80%-ára teszi.⁵⁵ A probléma újratermelődésére utal, hogy a 2015-ös PISA-felmérés szerint a magyar diákok olvasás tekintetében jelentősen elmaradnak az OECD-átlagtól.⁵⁶ Az olvasási probléma még nem funkcionális analfabetizmus, de önmagában visszatartó tényező a hagyományos tájékoztatókon alapuló ügyintézésről. Különösen egy verbális típust ez jelentősen korlátozhat az elektronikusan közzétett, egyébként is nehéz nyelveze-

⁵⁴ Kiss Péter József (2018): Ügyfélkapcsolati forma választás egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél. Pro Publico Bono Nemzeti Közszo szolgálati Egyetem (beküldve).

⁵⁵ Csoma Gyula – Lada László (2002): Az olvasás éve és a funkcionális analfabetizmus. Új Pedagógiai Szemle, március. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00058/2002-03-lk-Tobbek-Olvasas.html> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)

⁵⁶ PISA 2015 Results in Focus. Elérhető: www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)

tű tájékoztatók megértésben. Ugyanakkor 2011-ben kerekítve 8,5 millió 15 éven felüli állampolgár közül több mint 1,4 millió rendelkezett felsőfokú végzettséggel.⁵⁷ Az elmaradottak és a magasan képzettek száma is jelzi, hogy az egységes „ügyfél” fogalomhoz rendelt egységes támogatási szint vagy egyik, vagy másik, vagy mindkét csoport számára kedvezőtlen. Az egyedi ügyféligeny kielégítésének fontosságára már korábban felfigyelt a szakma, ezt vizsgálta például Shneiderman és Plaisant.⁵⁸ Indiában történelmi adottság a népességen belüli jelentős csoportképződés, így érthető módon e szempont részletes vizsgálati igénye ott is felmerült.⁵⁹ Az e-ügyintézésre vonatkozó szabályozás alapján⁶⁰ készülő „Személyre szabott ügyintézési felület” ugyan korszerűbb vizuális megoldást alkalmaz,⁶¹ azonban egy konkrét ügyintézéshez szükséges lépések megértését és a szükséges adatmegadás testre szabhatóságát olvasási nehézséggel küzdők számára ez sem biztosítja. A KÖFOP keretében tervezett „tudástár” fejlesztések⁶² is előrelépést jelentenek, de az eltérő ügyfélkörhöz igazodás mint szempont ott sem jelenik meg.

5.1.6 Az ügyfél oldalán megjelenő osztott működés szerinti elkülönülés

Ahogy az említett Ügyfélkapcsolati forma választás egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél című cikkben megfogalmaztuk, az internetes szolgáltatásokban az „ügyfél” fogalom használatánál gyakori tévedés, hogy implicit módon feltételezik, hogy az ügyfél ügyintézése egyetlen személyhez köthető. Ez azonban három okból sem igaz:

- A természetes személy ügyfelek elég sokszor másokat kérnek meg ügyeik intézésére időhiány, képzettség, képesség vagy attitűd miatt, gyakran családtag jár el más családtag nevében, egyes döntéseket ugyanakkor az érintettnek kell meghoznia, azaz több ember közreműködésével kell számolni.
- A nem természetes személynél (cég) kifejezetten jellemző, hogy nem a döntésre jogosult cégvezető, szervezeti egység vezető intézné az ügyet (töltené ki az űrlapot, fogalmazná a kérelmet, ülne a képernyő előtt), csupán a döntéseket akarja meghozni. Az is jellemző, hogy egyes kérdésekre más-más személy tud kompetens választ adni, azaz sok esetben az „ügyfél a terminál előtt ül és intézi az ügyet” felfogás a cégek esetében nem veszi figyelembe a cég valós igényét.
- Az ügynek több érintettje lehet, s itt nem csak ellenérdekű felekre kell gondolni. Egy lakcím bejelentésnél a tulajdonos hozzájárulása kell, korlátozott cselekvőképességű fiatalnál a gondviselő jóváhagyása, mindez az ügyintézéshez szükséges információ osztott megadását igényli.

⁵⁷ KSH-adattáblák. Elérhető: www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_iskolazottsag (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)

⁵⁸ Shneiderman, Ben – Plaisant, Catherine (2004): Designing the User Interface: Strategies for Effective Human-Computer Interaction. (4th Edition). Pearson Addison Wesley, USA.

⁵⁹ Venkatesh, Viswanath – Sykes, Tracy Ann – Venkatraman, Srinivasan (2014): Understanding e-Government portal use in rural India: role of demographic and personality characteristics. Information Systems Journal, 24 (3). 249–269.

⁶⁰ Lásd 2015. évi 222. törvény 38. § (1) k).

⁶¹ Forrás: https://ekozigazgas.magyarorszag.hu/mi_a_weblak (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)

⁶² 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatban nevesített Ügyfélkapcsolati rendszerek fejlesztése projekt.

Az ügyfél oldali osztott feldolgozás lehetősége mint szempont az elektronikus kapcsolattartás határon átnyúló szabályozásában sem jelenik meg. Az EIDAS rendelet⁶³ jogi személy nevében eljárók azonosításánál a természetes személy azonosító adatai mellé a képviselt szervezet azonosítóinak megadását lehetővé teszi, tehát több személy eljárhat az adott szervezet nevében. Eljárási jogosultságuk azonban teljes körű, korlátozások nem adhatók, miközben az osztott feldolgozás lényeges eleme, hogy egyes szereplők csak az előkészítésben vehetnek részt, a jóváhagyás külön jogkör, egyes adatok nem is tartoznának mindenkire. (A nem természetes személy elkülönült igényeinek kiszolgálására a magyar adóhivatal felkészült [T180 nyomtatvány, majd annak továbbfejlesztett változata], de ezt is csak torzult formában, a személyes ügyfélkapuk mint kézbesítési helyekre építve.)

5.2 RUGALMASSÁG

Az ügyfélkapcsolatok egyik kulcseleme, hogy az ügyfél mennyire fogadja el a felkínált lehetőséget. Az emberek személyisége ebben a tekintetben is két fő típusra osztható:

- a megszokotthoz ragaszkodók, akik nem szeretik a változást, a már jól ismert módon szeretik intézni ügyeiket,
- a kihívást kedvelők, akik szeretik az újdonságokat, új megoldásokat.

Lényeges annak kiemelése, hogy a két típus közigazgatási viselkedését nem lehet a közigazgatásra szorítva megítélni. Ahogy korábban említettük, egy ügyfélnek évi egy-két ügye van átlagban, amiből tekintélyes arányt képvisel a személyes megjelenéssel járó okmányügy. Az idősebb nemzedéknek jellemzően „megszokott” elektronikus kapcsolata legfeljebb az elektronikus levelezés a rokonokkal és a böngészés standard böngészővel, ezzel szemben a fiatalabbak Facebook-, Twitter-, Google-nemzedéknek tekinthetők, ezek szolgáltatási környezetét tekintik természetesnek. Ezért szerencsétlen megközelítés, hogy a hazai közigazgatásban a jogszabályi lehetőség ellenére nem jött létre a széles körben elterjedt piaci kézbesítési szolgáltatásokhoz hasonlító, jobb esetben azokhoz csatlakozni tudó ügyfélelérési szolgáltatás, az azonosítási rendszerben nem befogadott a piaci azonosítás, s a szolgáltatások tervezésénél is „belterjes”, a közigazgatások egymás megoldásait figyelő fejlesztések születnek a világot meghódító piaci szolgáltatásoknál megfigyelhető megoldásokat figyelmen kívül hagyva. Az általánosan elterjedt és ezzel megszokottá vált megoldásokhoz igazodás önmagában jelentősen elősegítené a közigazgatási, közszolgáltatási alkalmazások szélesebb körű elfogadását, használatát.

⁶³ Regulation (EU) N°910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 12.)

6. SZEMPONTOK ÜGYFÉLKAPCSOLATI FORMA VÁLASZTÁSÁHOZ

Az Ügyfélkapcsolati forma választás egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél című cikkben⁶⁴ megfogalmazták azokat a fő szempontokat, amelyeket az elektronikus kapcsolattartási lehetőségek kialakításánál indokolt figyelembe venni. A cikk következtetéseit (helyenként annak megfogalmazásait felhasználva) az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

A meglévő, illetve a folyó fejlesztések terjedelmébe beleérthető⁶⁵ kapcsolattartási módok a következők:

a) Adatmegadás támogatása

- a „hagyományos” szabadszöveges (például a szövegszerkesztővel előállítható) dokumentum,
 - üres űrlap (például PDF kitöltő): érdemi kitöltéstámogatást nem nyújt,
 - előkitöltés (korábbi adatok behozása). Ez csupán kényelmi szintben jelent többet, egyes korábbi adatokat nem kell újra beírni.⁶⁶

b) Helyes kitöltés támogatása

- statikus ellenőrzés (ilyet biztosít például az ÁNYK⁶⁷). Az űrlap már konzisztencia-, illetve számítási hibákat képes kiszűrni, de háttérnyilvántartásokra nem támaszkodik, ezért a kitöltés hibás lehet,
- online elérhető háttérre alapozott kitöltés (nyilvántartásokból vesz adatot).⁶⁸ Ez képes beírt adat alapján további adatokat lekérni.

c) Adaptív kapcsolat

- dinamikus űrlap, amely a választól függően változik. Kitöltéskor vezeti a kitöltő személyt, nem ad fel felesleges mezőket. E szolgáltatás a párbeszéd során vehető igénybe. Nem soroljuk ide a technikai okból összevont űrlapokat, ahol valójában a főbb esetek külön űrlapszerkezetet jelentenek, de az egyszerűbb fejleszthetőség kedvéért közös űrlapba implementálják azokat,

⁶⁴ Kiss Péter József (2018): Ügyfélkapcsolati forma választás egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél. Pro Publico Bono Nemzeti Közszo­l­gá­lati Egyetem (beküldve).

⁶⁵ 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatban előírt fejlesztésekre vonatkozóan álltak rendelkezésre információk.

⁶⁶ Araujo, Samur – Gao, Qi, Leonardi, Erwin – Houben, Geert-Jan (2010): “Carbon: Domain-Independent Automatic Web Form Filling.” in Benta­l­lah, B., Casati, F., Kappel, G. and Rossi, G. eds.: Proceedings of the 10th International Conference on Web Engineering. Vienna, Lecture Notes in Computer Science, Springer, 292–306.

⁶⁷ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 115. § szerinti szolgáltatás.

⁶⁸ Ua. 116. § szerinti szolgáltatás.

- párbeszédés célrendszer, ahol nincs űrlap. Ennél a beírt választól függően érkezik a következő adatkérés. A tranzakciós jellegű ügyleteknél egyszerűen használható, különösen alkalmas „okostelefonos” alkalmazásokra épülő ügyintézésre (nem készül űrlap, két-három gombnyomással kér vagy bejelent valamit).

A dinamikus űrlap, illetve a párbeszédés célrendszer kapcsolat az ügyfél szempontjából ugyanúgy viselkedik, de rendszerelemként nem azonos. A dinamikus űrlapnál a kérelem készítését segíti a géppel folytatott párbeszéd, a párbeszédés célrendszerénél már a közbenső adatmegadásnak is rendszerszintű következménye lehet (magával az ügyintézési rendszerrel áll az ügyfél kapcsolatban).

d) Beszéd

Az ügyfél szempontjából a kapcsolattartás egyik fontos alapesete a beszéd, ennek jelentős szerepe van abban, miért ragaszkodnak egyesek a személyes ügyintézéshez. Ennél nem kell precízen megfogalmazni, hanem megszokott „beszélgetés” keretében mondható el az igény. Ilyenkor a nyilatkozat rögzítése probléma, vagy technikai megoldással támogatott (a telefonos ügyfélszolgálat a teljes beszélgetést rögzíti), vagy hagyományos iratként rögzítik (a kormányablakban leírják és aláírattják az ügyféllel). Korábban az ügyintéző-ügyfél általi közös űrlapkitöltést biztosító szolgáltatás is szerepelt a jogszabályban,⁶⁹ ez azonban már nem része az elvárt ügyintézési modellnek. Ma már kezd hozzáférhetővé válni az a technológia, amelynél az ügyféllel számítógép beszélget (chatbot⁷⁰). A játékprogramokon szocializálódó nemzedékekre tekintettel érdekes lehetőség az „avatar” alkalmazása, amikor virtuális irodában virtuális, de képileg megjelenített ügyintézőt hajthat végre valaki.⁷¹

e) Gépek kapcsolata

A jövőben jelentős szerepet kaphat – különösen az okoseszközök és kapcsolódó automatizálások elterjedésével – a rendszerek közötti közvetlen információkapcsolat (erre példa a pénztárgépek és az adóhivatal rendszere közötti kapcsolat), valamint a képi információkon alapuló kapcsolat (például drón küldi a képet egy mezőgazdasági támogatáskéréshez). Ezeket a területeket még az egyedi jelleg jellemzi, így a folyó fejlesztések terjedelmének ismeretében általános vizsgálatukra nem térünk ki.

Az űrlapokat az osztott feldolgozhatóság szempontjából is csoportosíthatjuk, a fő típusok:

- offline feldolgozható, külön kezelhető e-űrlap,
- csak online kitölthető űrlap,

⁶⁹ 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 170/A. § (hatályon kívül).

⁷⁰ Vasiljevs, Andrejs – Skadina, Inguna – Deksnē, Daiga – KALIS, Martins – I. Vira, Inese (2017): Application of virtual agents for delivery of information services. 9th International Scientific Conference “New Challenges of Economic and Business Development – 2017: Digital Economy” Proceedings. Riga, Latvia, May 18–20, 2017. 702–714.

⁷¹ Tózsza István (2014): The Architecture of 3D Administration. Public Administration Research, 3 (1). Canadian Center of Science and Education. 68–79.

- menthető, más által folytatható kitöltésű űrlap,
- az osztott feldolgozást lehetővé tevő űrlap (feldolgozási lépések írhatók elő, azokhoz szelektíven, eltérő személyekhez jogosultságot lehet rendelni).

Az egyes formák illeszkedését az ügyféligenyhez több szempont alapján is értékelni lehet. Az ügyintézés eredő hatékonyságának megítéléséhez először az ügyfél és az ügyintéző támogatottságát tekintjük át. Az ügyfélnél külön vesszük az alacsony és magas végzettségűeknek nyújtott támogatást, az eljáró ügyintézőnél a feldolgozás támogatottságát (a kapott kérelem „minőségét”), ezt mutatja az alábbi táblázat.

Kapcsolati technológia	Ügyfél iskolázottsága		Eljáró ügyintéző
	Alacsony	Magas	
Természetes nyelv (chatrobot is)	M	K	K
Adatmegadás támogatás	A	A	A
Helyes kitöltés támogatása	K	M	M
Adaptív kapcsolat	M	M	M

A = Alacsony, K = Közepes, M = Magas

5. táblázat: Kitöltési/felhasználási kényelem

Forrás: Kiss P. J. 2018⁷²

Az alacsony végzettségűeknél a természetes nyelven történő „személyes” támogatás és a képességeiket figyelembe vevő adaptív megoldások jelentik a megfelelő támogatást. „Személyes” kategória egyelőre az ügyintézői támogatás, tágabb értelemben ide sorolható a telefonos ügyintézés, ami azonban korlátozott hatókörű, lévén iratok, igazolások nem csatolhatók. Ide sorolható a számítógépen biztosított személyes kapcsolat (chat, Skype) is, előnyös, ha a beszédkapcsolat mellett képi kapcsolat („megmutatja”) és iratok csatolása is lehetséges („lefényképezi”). A fiatalabb nemzedéknél már személyes az írásos chatelés is. A jövőben a személyes kategória egyre inkább kibővíülhet a chatrobot támogatással (mind írott, mind beszélt nyelvre), amikor az ügyintézőhöz csak a robot által nem értelmezett kérdések kerülnek (de a jelenlegi hibaarány még korlát). Magas besorolást kaptak az adaptív megoldások, lévén ezek célirányosan, adott ügýtípusra kifejlesztve egyszerű kommunikációt tesznek lehetővé, de nem univerzális megoldások, a véges forrásokra tekintettel főleg az egyszerűbb ügýtípusokban lehet e módszerrel érdemi támogatási szintet növelni. A magas képzettségűeknél az ellenőrzött online adatháttérre támaszkodó megoldás már megfelelő támogatást jelent.

⁷² Kiss Péter József (2018): Ügyfélkapcsolati forma választás egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél. Pro Publico Bono Nemzeti Közszerológiai Egyetem (beküldve).

Az ügyfél oldali osztott feldolgozás támogatása nem közvetlen a kapcsolati formától, hanem annak megoszthatóságától függ. A támogatások ebből a szempontból az alábbi táblázat szerint alakulnak.

Kapcsolati technológia	Osztott magánügyintézés	Osztott belső hivatalos ügyintézés
Offline	M	M
Online azonnali	A	A
Online mentett	M	K
Online osztott	M	M

A = Alacsony, K = Közepes, M = Magas

6. táblázat: Osztott ügyféloldali ügyelőkészítés támogatása

Forrás: Kiss P. J. 2018⁷³

Az offline megoldások (például kinyomtatott űrlap) lehetővé teszik az osztott előkészítést. Magas támogatási szintnek az felel meg, ha az érintettek mind – szelektív jogosultsággal – hozzáférnek a rendszerhez, annak visszajelzését, segítségét, automatizmusait igénybe vehetik. Magánszemély ügyintézésénél annak tipikus osztott formájára tekintettel (idősek helyett eljáró családtag) a mindenkire kiterjedő szelektív hozzáférést már nem tekintjük kiemelten fontosnak. Egyes cégeknél a jognyilatkozat-tétel több személy együttes nyilatkozatához kötött. Amikor a közigazgatás elvárja, hogy egy ügy intézéséhez egyetlen személyt kell teljes jogkörrel az elektronikus ügyintézésre feljogosítani (cégkapu esetében sem szabhatók korlátok), akkor valójában erősen korlátozza az ügyfél belső működésében alkalmazható biztonsági szabályokat, ami erősíti az elektronikus ügyintézésrel szembeni ellenkezést. Ez indokolja a csak azonnal kitölthető űrlap forma „alacsony” besorolását.

A kapcsolattartás módját illetően a fentiek alapján megállapítható, hogy a szabadszöveges beadványon, „hagyományos” űrlapkezelésen, az offline vagy akár csak a statikus ellenőrzésre képes űrlapokon túl kell lépni. Az űrlapkitöltés támogatottságánál a nyilvántartások adataira támaszkodás mint értékelési szempont már az uniós értékelési szempontok között is megjelent (DESI-index).⁷⁴ A támogatási szint egyik emelési lehetősége, ha minden ügyfélkapcsolati lépésre (kérelem, hiánypótlás stb.) kitöltésegített űrlap jön létre. Indokolt ugyanakkor a támogatás rendszerhatárait kiterjeszteni, és a „félkész” űrlapot az ügyfél nevében eljáró személyeknek hozzáférhetővé tenni (célszerűen ügyfél által megadott jogosultsággal arra vonatkozóan, hogy ki mely részét láthatja, módosíthatja, hitelesítheti, nyújthatja be). Bár kézenfekvőnek tűnhet, hogy a kitöltéskor kell legjobban támogatni az ügyfelet (adaptív párbeszéd), valójában az ügyintézéshez

⁷³ Kiss Péter József (2018): Ügyfélkapcsolati forma választás egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél. Pro Publico Bono Nemzeti Közszerológiai Egyetem (beküldve).

⁷⁴ Lásd <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 03.)

szükséges információ nyújtása és maga az ügyintézéshez szükséges adatmegadás – épp az eljáró és a döntésben illetékes elkülönülése miatt – elválhat egymástól. Ez felértékeli az „információadás-támogatás” funkciókat, azaz egy újabb fejlesztési ciklusban már megjelenhet egy új forma, a kitöltéstámogatás és az információnyújtás integrációjával létrehozható egy testreszabott űrlap (és ami hozzá tartozik, a testreszabott kitöltési útmutató) előállítás.

A jelenlegi „tudástár” szolgáltatás⁷⁵ arra a logikára épül, hogy behatárolja, melyik űrlapot kell kitölteni egy ügyindításhoz. Egy következő fokozat lehetne, ahol a kérdésekre adott válasz és az ügyfélről nyilvántartott adatok alapján a központi tudásrendszer megjelöli, hogy az adott űrlapon mit kell, mit nem kell kitölteni, illetve magyarázatot ad, miért jutott erre a következtetésre. Az ügyféltámogatás még magasabb szintje (s ez lehet a testre szabott űrlap), ha az adott igényhez illeszkedő űrlapot állítja elő a hozzávaló magyarázatokkal a konkrét ügyfél részére, amihez szükséges a részben strukturált kapcsolati formában (gépi kérdés, választható válasz), részben természetes nyelvi kommunikációval (ez utóbbi nyilván nagyobb fejlesztési igényvel jár) kialakítható előzetes párbeszéd. Optimális esetben e szolgáltatást nem egyetlen ember érheti el, hanem ez az adaptív kapcsolati forma az ügyfél által felruházottak számára időben elkülönült lépésekben is elérhetővé válik (osztott előkészítés támogatása), akár hibrid formában is (a „félkész” űrlap önállóan is feldolgozható az ügyfél rendszerében, majd kellő ellenőrzés után visszatölthető). Az osztott működés támogatásának járulékos előnye, hogy a statikus dokumentum szervezetten belüli körbeküldése helyett immár az online központi szolgáltatások elérésére ösztönöz, elősegítve az emberek széles körének a bevonását az elektronikus világba.

6.1 AZ AZONOSÍTÁS

Az emberek (elektronikus) azonosításánál két ellentétes erő birkózik egymással. Egyrészt fontos a személyes adatok védelme, a külön célból vezetett nyilvántartások külön tartása, másrészt viszont fontos a felhasználói kényelem (és egyben az egyszerű, olcsó IT-megoldás alkalmazhatósága). A korábbi időszakok állami válasza több országban a chipkártya alapú azonosítás volt, azonban ez nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A bankok, e-kereskedelmi honlapok gyakorlatából látható, hogy a piaci szolgáltatások mögül kivezették az ilyen megoldásokat (a fejlett országok pénzügyintézeteinél az online ügyintézésükhöz már régóta nem erre építenek). Helyette előtérbe kerültek az okostelefonnal igénybe vehető megoldások. Mivel az azonosítás az érdemi ügyintézés, az ügyfélbizalom pedig az elektronikus út elterjedésének alapfeltétele, ezért e tényező ügyfélkonformmá tétele fontos szempont a hatékony ügyfélkapcsolat kialakításához. Lényeges kiemelni: az információs társadalom víziójából adódik, hogy az azonosítás kérdésköre nem szűkíthető le a közigazgatásra. Már az e-ügyintézési törvény is sokkal szélesebb közszolgáltatási kört fed le, ezért az azonosítás megoldásánál az ilyen szolgáltatók igényére is tekintettel kell lenni. Emiatt e kérdést általában a „szolgáltató”, és nem csak a „közigazgatási szerv” szempontjából vizsgáltuk.

⁷⁵ 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 14/A alcím.

Elsőként pontosítani kellett magát a problémát, amely a gyakorlatban gyakran már torzult formában (konkrét azonosító használhatósága stb.) jelenik meg, ezzel akadályozva a tisztánlátást. Az alapprobléma, hogy egy szolgáltatónak sok esetben (ezekkel foglalkozunk) ismernie kell a szolgáltatás igénybe vevőjét (vagy magához a szolgáltatáshoz, vagy esetleges utólagos jogviták rendezhetőségéhez). A legegyszerűbb forma az lenne, amikor az ügyfél a szolgáltatás igénybevételéhez a szükséges adatait mindig igazolja (ilyen lenne, ha például olyan elektronikus aláírást készít, aminek tanúsítványában az összes természetes azonosító adata szerepel). Ez azonban sem adatvédelmi, sem ügyfélkezelési szempontból nem szerencsés megoldás, nem is igen alkalmazzák. A jellemző a kétlépcsős megközelítés, amikor a szolgáltatónál regisztrál az ügyfél, akkor megadja a szükséges adatokat, s a későbbiekben már csak egy ügyfélazonosítóval és ehhez kapcsolódóan valamilyen azonosításhoz szükséges biztonsági megoldással azonosítja magát. A magyar közigazgatás is ezt a modellt alkalmazza („ügyfélkapu”).

Ez a modell látszólag jó, azonban a gyakorlatban két komoly probléma merül fel vele kapcsolatban:

- A szolgáltatónál regisztrált – a tényleges fizikai azonosítást szolgáló – adatai jellemzően olyan adatok, amelyek más rendszerekben is az azonosítást szolgálják (neve, születési adatai, adószáma stb.). Emiatt a szolgáltatók – például egy áramszolgáltató vagy a helyi vízszolgáltató – nyilvántartása valójában szenzitív. Az egyes nyilvántartások adatainál – sokszor belső közreműködésnek „köszönhetően” – nem zárható ki az adatok kiszivárgása (lásd amerikai nemzetbiztonsági adatok, svájci banktitkok esete), és minél általánosabban használt egy adatkör (jelenleg a természetes azonosító adatokat a legkisebb szolgáltatónál is tárolják), annál nagyobb az esélye a jogosulatlan felhasználásnak.
- Az, hogy minden szolgáltatónál külön kelljen személyesen (személyazonosságot igazolva) regisztrálni, nagyban fékezi az elektronikus szolgáltatások terjedését, használatát. Itt sokkal inkább az azonosítás-szolgáltatók⁷⁶ szerepére kell támaszkodni, amely megközelítés az elektronikus azonosítási rendszerek átjárhatóságára vonatkozó uniós fejlesztési irányokban is jól megfigyelhető (eIDAS rendelet).

A megoldás irányába tett első lépés, hogy az ügyfélkommunikációban az azonosításra használt adatok jellegét az ügylethez szükséges minimális szintre kell leszorítani. Ehhez a normál – nem azonosított – esethez képest négy azonosítási szintet célszerű bevezetni:

- Az anonim azonosítás, amikor sem a szolgáltató, sem más nem ismeri az azonosított személyt (azonosítássléptékező sem), de annak ismételt bejelentkezése esetén azt tudja, hogy ugyanarról a személyről van szó. Jellemzően ilyen egy Google- vagy Facebook-azonosítás, hiszen a beírt adatok valóságát a szolgáltató soha sem ellenőrzi, de azt tudja, hogy ugyanaz a személy jelentkezett be. Ilyen azonosításnak felelnek meg a honlapok által elhelyezett „sütik”.
- Pszeudonim azonosítás, amikor a szolgáltató nem tudja, ténylegesen ki az azonosított személy, de az azonosítássléptékező ismeri az adatait, így az igazságszolgáltatás számára a személy már megtalálható. E szolgáltatás jelentősége, hogy minimalizálni lehet az elektronikus szolgáltatással kapcsolatos

⁷⁶ Azonosítássléptékező alatt itt olyan szervezetet értünk, amely harmadik félként megállapodás alapján technikai megoldást biztosít felhasználók azonosításához informatikai rendszerekbe történő belépésnél.

„hecc”-akciókat, védekezni lehet a rosszindulatú cselekményekkel szemben, nem korlátozva a normál felhasználót. Ilyen rosszindulatú próbálkozás például, hogy szórakozásból ismétlődően időpontokat lefoglal tényleges ügyféligény nélkül, a személye pszeudonim azonosítás esetén már felderíthető, ugyanakkor nem kell közvetlenül felhasználható személyes adatot tárolni az adott szolgáltatásban.

- Névhez kötött azonosítás, amikor az ügyfélnek csak a nevét ismeri meg teljes bizonyossággal a szolgáltató. Az elektronikus aláírásoknál alkalmazott (és azonosítási céllal is kiadható) PKI-tanúsítványok jelentős része csak a tulajdonos nevét tartalmazza (azt igazolja), ezért az elektronikus aláírással hitelesített elektronikus dokumentumoknál vagy ilyen azonosítási célú tanúsítványnál valójában csak az aláíró (vagy azonosítódó) neve biztos, a névazonosság nem szűrhető ki. Ez az azonosítási szint csak azért nevesített, mert a gyakorlatban létezik, s különösen az elektronikus dokumentumok felhasználásánál sokszor nem veszik figyelembe, hogy ott az aláíró teljes bizonyosságú hozzárendelése egy feltételezett személyhez a valóságban nem történt meg, gyakori nevű embereknél ez közelebb áll a pszeudonim szinthez, mint a teljes személyhez rendeléshez.
- Személyhez kötött: az azonosítás legmagasabb szintjén a szolgáltató már olyan adatok birtokában van, amelyekkel fizikailag hozzárendeltnek tekintheti a személyt (egyértelműen beazonosítva). Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy vagy a saját regisztrációs nyilvántartásában szerepelnek a szükséges adatok, vagy olyan adatot kap igazolt adatként, ami elegendő a személyhez rendelt szinthez (például illető tajszáma, ami közhiteles nyilvántartásban van a személyhez rendelve). A közigazgatási alkalmazásoknál a közhiteles állami nyilvántartásokban szereplő azonosítókat is a személyhez rendelt azonosításnak tekintik függetlenül attól, hogy a szolgáltató maga közvetlenül ismeri-e a mögöttes adatokat. Ennek oka, hogy a közigazgatásban használt azonosítók használatát jogszabályok írják elő, s aki jogosult egy adott azonosító használatára, az jellemzően az ahhoz tartozó adatokat kezelheti, így lekérheti az azonosító kibocsátójától (azaz nem kell hozzá igazságszolgáltatási eljárás, mint a pszeudonim azonosítás esetében).

Az azonosítás gyakorlati megvalósításánál az első adatvédelmi kockázatcsökkentő tényező, ha az egyes szolgáltatók csak olyan szintű azonosítást kérnek, ami feltétlen kell az ügyletükhöz. Alaposabban megnézve a tranzakciókat, még a közigazgatási ügyek esetében is a legtöbb esetben a pszeudonim azonosítás elég lenne (például egy közterületfoglalásnál nem is illik aszerint döntenet, ki kéri, de ha szabálytalanul járnak el, a kérőt meg kell tudni találni).

Jelenleg a hazai közigazgatás a személyhez kötött azonosítási szintet követeli meg az elektronikus szolgáltatások érdemi igénybevételéhez. E területen két piaci trend figyelhető meg, amelyek teljesen ellentmondanak egymásnak. Egyrészt egyre általánosabb, hogy bejelentkezve (azonosítva) vehetők igénybe szolgáltatások, amelyek igen sok adatot tudnak az adott személyről (Facebook, Google, webáruházak stb.) Másrészt viszont erősödnek az adatvédelmi aggályok, ennek egyik hozománya a GDPR rendelet, de ide sorolható a „felejtés” uniós rendelet is (ha valaki kéri, kifogásolt adatait nem lehet megjeleníteni a keresők találatainál). E kettősség magyarázata az ügyfeleknél már kimutatott jelenség, hogy az emberek elvárásai nem tekinthetők homogénnek. Van, akit nem zavar adatai széles körű ismerete, ő maga hozza nyilvánosságra, más nem szerei a nyilvánosságot, ha adatai ismertté válásától fél, inkább kerüli az elektronikus utat. Mivel a cél mindkét ügyfélkör elérése, az azonosítás monolit megoldása (mindent csak ügyfélkapus bejelentkezéssel vehetne igénybe) erős korlátot jelenthet a közszolgáltatások irányába történő nyitásnál.

Van azonban megoldás e problémára, az összerendelési, rendelkezési és rendszeres értesítési keüsz szolgáltatásokra épülő logika. Ezek megfelelő elméleti háttérrel rendelkező⁷⁷ olyan megoldások, amelyeknek mind jogszabályi háttere, mind informatikai implementációja rendezett. A megoldás logikáját részben a hivatkozott cikk, részben a hatályos jogszabályok alapján foglaljuk össze.

Az összerendelési nyilvántartás kizárólag a titkosított kapcsolati kódokat tartalmaz, viszont azokat egy személyre minden nyilvántartásra nézve egymáshoz rendelten. Egy adó és társadalombiztosítási nyilvántartás összerendelése ebben a modellben így néz ki:

Adónyilvántartás tartalma egy személyre: (adóazonosító jel, adóadatok, r)

- Társadalombiztosítási nyilvántartás tartalma egy személyre: (tajsám, biztosítási adatok, k)
- ahol r és k az adott szakrendszer által saját magának képzett kapcsolati kódok.

Az összerendelési nyilvántartás tartalma: (r_t , k_n)

- ahol r_t az adórendszer által titkosított kapcsolati kód,
- k_n a társadalombiztosítási által titkosított kapcsolati kód.

Ennél a megoldásnál a titkosított kapcsolati kódot csak (harmadik, független szereplőként) az összerendelési nyilvántartás tartalmazza, így minden adatkapcsolathoz előbb az összerendelési nyilvántartáshoz kell fordulni. Az egyes nyilvántartások a saját titkosított kapcsolati kódjuk (amit tárolt kódjuktól titkosítással egyszerűen előállítanak) összerendelési nyilvántartásnak történő megküldésével kérhetik a kapcsolatfelvételt más nyilvántartással. Lényeges jellemzője a modellnek, hogy az adatkapcsolatokban az egyes nyilvántartások saját azonosítójának (adóazonosító jel, egészségügyi azonosító) semmi szerepe nincs, ezek használata nem is feltétele a működésnek.

A megoldás bármely nyilvántartás ügyfélazonosítóját be tudná fogadni, a jelenlegi forma azonban csak szűken néhány taxatíván felsorolt közigazgatási nyilvántartás azonosítója közti kapcsolatot teremt meg, és bár elvi lehetősége megvan, nem nyújt pszeudonim azonosításhoz szükséges szolgáltatásokat sem.

Ahogy korábban kimutattuk, az ügyfélkapcsolatok hatékonyságát befolyásolja, hogy az ügyfél azt mennyire természetes, megszokott módon tudja igénybe venni. Nem véletlen, hogy a Facebook, Google az okostelefonok terjedésével vált dominánssá, a mindennapok részévé váló központi szolgáltatásként. E folyamatok és a korábban említett adatvédelem kontra kényelem kettősség figyelembevételével a közszolgáltatások és azok csatlakozó piaci szolgáltatásokra való kiterjesztéséhez az azonosítási háttérrel „ügyfélkonformmá” kellene tenni. Ez az egyes szolgáltatók (így gáz, villany stb.) saját azonosítási megoldása helyett a központi megoldásra (Központi Azonosítási Ügynökre) való átállást jelentené, de a mögöttes szolgáltatási háttér értelemszerű továbbfejlesztésével. Az átállás az összerendelési nyilvántartásra alapozva egyszerű,

⁷⁷ Kiss József Károly – Kiss Péter József – Klimkó Gábor (2015): A Model of Secure Interconnection of Registers Containing Personal Data. ECEG 2015 Proceedings of the 15th European Conference on eGovernment (University of Portsmouth, UK, 18-19 June, 2015). Academic Conferences and Publishing International Limited, UK. 149–157.

mivel a saját azonosítókat bekötve kapcsolati kóddal az összerendelési nyilvántartásba, a jelenlegi működés (megszokott azonosítás) a meglévő kör számára nem jelent változást, viszont az egyéb azonosítókat használók (ügyfélkapu vagy Facebook, ha a rendelkezési nyilvántartásba beengednék regisztrálni) számára megnyílna a kényelmes használat lehetősége.

A javasolt fő módosítási irányok:

- Az összerendelési nyilvántartás taxatív felsorolás helyett az akár önként csatlakozó szervezetek, alkalmazások azonosító-összerendeléseire is kiterjedhetne.
- Az összerendelési nyilvántartás szolgáltatásainak igénybevételéről a törvény által előírt leképzés kivételével a rendszeres értesítésben tájékoztatást kérhet az ügyfél. Ez fontos garanciális elem, az óvatosabbak számára átláthatóvá válik az adataik kezelése, ami egy-egy elektronikus szolgáltatás igénybevételétől való tartózkodásukat megszüntetheti).
- Megfontolandó a piaci azonosítási rendszerek alkalmazhatóságának beemelése a KAÜ szolgáltatásba. Ennek módja a rendelkezés-nyilvántartásba történő azonosítóregisztrálás (nem a bejelentkezési adatokat adja meg természetesen, csak a felhasználói nevét, vagy a Google-nál az email-címét). Itt az ügyfél választása szerint KAÜ-bejelentkezésnél képzett (pseudonim) adatot ad csak tovább, vagy megengedi a rendelkezés-nyilvántartás adataira épülő személyhez rendeltséget. Ezzel behozható a pseudonim azonosítási szint.
- A szolgáltatókat a személyes adatok védelmének módjára kiadott szabályokkal is arra lehetne ösztönözni, hogy maguk ne tárolják az ügyfelük általánosan használt azonosítóit (természetes azonosítók), csak ügyfélszámmal dolgozzanak, az ügyféladatokat az összerendelési nyilvántartáson keresztül csak akkor kérjék le, ha arra ténylegesen az adott tranzakcióhoz szükség van.

6.2 A SZEMÉLYES ÜGYFÉLSZOLGÁLATNÁL VÉGEZHETŐ ELEKTRONIKUS DOKUMENTUMHITELESÍTÉS

Az ügyfél fogalom elemzésekor kimutattuk, hogy több szempont szerint is elkülönült csoportokról beszélhetünk, amelyek eltérő igényt képviselnek, Azt is kimutattuk, hogy igenis jelentős olyan csoport van, amelynek szüksége van a személyes ügyfélszolgálatra (illetve vannak olyan ügyek, amelyeknél mindenkinek igénybe kell vennie a személyes – fizikai – ügyfélszolgálatot). Ugyanakkor a szervezet működési hatékonysága szempontjából az lenne a jó, ha a személyes ügyfélszolgálatokon is csak elektronikus dokumentum jönne létre, nem kellene papír iratokkal foglalkozni. Egy papír irat kezelése, őrzése akkor is teher, ha a szervezet egyébként annak szkennelt változatával intézi az ügyeket. A Hitelesítési technológia választás ügyfélszolgálaton kialakított elektronikus kapcsolattartáshoz című cikk⁷⁸ tárgyalja e problémakör megoldását, itt (a megfogalmazások részbeni felhasználásával) a javasolt megoldást az írás alapján foglaljuk össze.

⁷⁸ Kiss Péter József (2018): Hitelesítési technológia választás ügyfélszolgálaton kialakított elektronikus kapcsolattartáshoz. Vezetéstudomány / Budapest Management Review 49(7–8). 61–69.

Szokásos megoldás, amikor az ügyfél által aláírt iratot utólag digitalizálják és feltöltik az informatikai rendszerbe, a feldolgozás így elektronikus dokumentum alapján történik.

Ez azonban nem teljes értékű megoldás. Egyrészt lényegében a papíralapú iratkezelés összes szolgáltatását fenn kell tartani, azaz a hatékonyságnövelés csak részleges lehet a szervezetnél. Emellett ekkor az elektronikus tárolási és feldolgozási rendszerrel kapcsolatos biztonsági követelmények is lényegesen magasabbak, hiszen az elektronikus dokumentum (mint szkennelt irat) önmagában nem tekinthető hitelesnek.

Másik, elvben alkalmazható út az ügyféltől az elektronikus aláírás megkövetelése. Ilyen megoldásra külföldön korábban voltak elképzelések, főleg a közigazgatási területen, azonban nem bizonyultak életképesnek. Ez nem azt jelenti, hogy akinek van elektronikus aláírása, annak ne lehetne megengedni használatát (Észtországban sok szolgáltató felkészült ilyen elfogadására). Az azonban gyakorlatilag mindenhol kiderült, hogy az általános használata nem realitás, különösen a kritikus alkalmazásoknál. Egy választásnál megkövetelhető speciális igazolvány, egy áramszolgáltatóhoz belépő ügyfél kizárása az ügyintézésből speciális eszköz nélkül már problémás, piaci versenyhelyzetben lévő szolgáltatók (például bankok) pedig eleve nem engedhetnek meg maguknak ilyen arroganciát. Magyarország is folyamatosan vezeti be az elektronikus személyi igazolványt, ami elektronikus aláírás létrehozására is használható, ha ezt az ügyfél kéri. De sokan nem kérik, s aki kéri, sem biztos, hogy emlékszik az évekkorábban megadott PIN-kódjára, ami az aláíráshoz szükséges. Ez az út tehát az ügyfélszolgálatok számára általános megoldást nem jelent.

Egyes szolgáltatók alkalmaznak egy olyan – az ügyfelekkel való korrekt eljárás szempontjából erősen vitatható – megközelítést, ahol a jóváhagyást egy táblaszámítógépen (tableten) történő kézi aláírás elektronikus képének tárolásával oldják meg. E megoldás mögött nincs megfelelő jogi felhatalmazás, a digitális aláíráskép rögzítése és tárolása egyedül a postatörvényben⁷⁹ szerepel a küldemény átadásának igazolására. Mivel elemi eszközökkel másolható a sima íráskép, így a szolgáltatók számára ez a megoldás érdemi jognyilatkozatok rögzítésére nem megfelelő.

A szolgáltató által rendszeresített eszköz megkövetelése sem járható út a személyes megjelenésnél történő ügyintézésnél. Több bank „tokeneket” biztosít az otthoni bankoláshoz, de ez nem biztos, hogy az ügyfélnél a személyes ügyintézésnél ott van. Jellemzően az ilyen eszközöket biztosító bankok sem követelik meg ezek alkalmazását a bankfiókban.

A probléma adott volt, az otthon végzett dokumentumhitelesítésnél még élesebben vetődött fel, ott végképp nem terjedtek el a szükséges olvasóberendezések (a tablethez eleve nem vettek külön perifériát, de ügyet akartak róla intézni), ezért külön aláíróeszköz nélkül kellett a jognyilatkozat hitelesítést biztosítani. Ezt a magyar jog az „azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés” konstrukció bevezetésével biztosítani tudta. A személyes ügyfélszolgálaton tehát keresni kell olyan megoldást, amely kényelmes az ügyfélnek, és beletartozik az AVDH szabályozási logikába.

E témakört dolgozta fel Kiss előbb említett cikke, amelynek főbb megállapításai az alábbiakban foglalhatók össze.

Az informatikai alkalmazások azonosítási metódusai három faktoron alapulnak (“tud”, “van”, “birtokol”).

⁷⁹ 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról.

Az egyes feltételezések és gyakorlatban előforduló megvalósulásuk a következő:

- „Csak a személy tudja”: ez egy, a gyakorlatban túlegyszerűsített komponens, ami általában egy PIN-kód vagy jelszó ismeretét jelenti. Jelenleg „statikus” elemről van szó, még ha változtatható is, aligha van olyan felhasználó, aki minden tranzakció után megváltoztatja. Mostani formájában a válasz (kód, jelszó) megadása kifigyelhető. (Nem jelen tanulmány tárgya, de e faktor dinamikus tudáskiértékelési mechanizmusra építve kényelmes azonosítást tenne lehetővé).
- „Csak a személy birtokában van az eszköz”: mind az azonosításnál, mind az elektronikus aláírásnál alapfeltételezés, hogy a szolgáltató által biztosított eszköz (chipkártya, token) kizárólag a hozzárendelt személy birtokában van. Ez a feltételezés azonban a gyakorlatban gyakran sérül. Amint mindennapos használati eszközzé válik valami, onnan kezdve a „védeltsége” megváltozik. Emellett személyes ügyintézési feltételként gond, hogy ekkor az ügyfélnek eleve rendelkeznie kellene egy eszközzel (külön költség ennek rendszeresítése és fenntartása a szervezetnek is), de nem garantálható, hogy az ügyintézésnél nála lesz. Az elektronikus személyi igazolvány általánossá válásával ez „teoretikusan” alkalmas forma (az azonosítási képessége nem opcionális, mint az aláíróképesség), de a gyakorlatban igencsak megakaszthatja az ügyintézés, ha az ügyfél esetlegesen más igazolvánnyal igazolja magát (például egy útlevelet felmutató külföldit ugyanúgy ki kell szolgálni), azaz a szolgáltatónak párhuzamos ügyintézési modelleket kellene fenntartania.
- „Csak a személynek van”: ezek a biometrikus jellemzők (például ujjnyomat, íriszkép), de ide soroljuk a kézi aláírást is. Ügyfélszolgálati azonosításra ez a faktor mindenben megfelel, hisz „mindig az ügyfélnél van”.

Ezek alapján a biometriára visszavezetett közvetett hitelesítés tűnik legalkalmasabbnak az ügyfelek kényelmes kiszolgálására. Biometrikus adat azonban többféle van, ezért be kell határolni, melyiket célszerű az ügyintézésbe bevonni.

A piacon (kommersz jelleggel) már elérhető hitelesítési megoldások:

- Ujjnyomat: a jelenleg legismertebb, legelterjedtebb megoldás. Előnye, hogy igen olcsó, könnyen használható mintavevő eszközök léteznek. Hátránya ugyanakkor, hogy az egyik legkönnyebben megszerzhető és hamisítható biometrikus adat. Állandó, ami növeli a szenzitivitását (elég, ha egyszer kiszivárog). A kriminalisztikai szerepe miatt alkalmazása az ügyfelek egy részénél ellenérzést válthat ki.
- Íriszkép: az íriszképalapú biometrikus adatok a szem szivárványhártyájának részletes képén alapulnak, amelyről megfelelő felbontású kép illegális megszerzése némileg bonyolultabb az ujjnyomathoz képest, de a technológia fejlődésére tekintettel korántsem megoldhatatlan. E témakörhöz kapcsolódó érdekes eset, hogy egy nagy felbontású arcfelvétel és egy évekkel később készült ismételt fotó alapján sikerült a portrékon szereplő személyek azonosságát az íriszkép nagyítása és összevetése alapján igazolni,⁸⁰ ami jelzi, hogy e technológia is lehetőséget ad a távoli, akár a személy tudtán kívüli leolvasásra, így nem

⁸⁰ Daugman, John (2002): How the Afghan Girl was Identified by Her Iris Patterns. Elérhető: <http://www.cl.cam.ac.uk/~jgd1000/afghan.html> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)

zárja ki a személyiséglopást. Az azonosításhoz szükséges eszköz egyre egyszerűbb (egyres okostelefonokon is várhatóan megjelenő szolgáltatás), de ez is állandónak tekinthető adat, így az elfogadtatási problémák ennél is fellépnek.

- Vénakép (Syazana-Itqan 2016):⁸¹ nehezebben megszerezhető biometrikus adat a kéz érhálózatának elhelyezkedéséről készülő mintavételezés. Az előbbieknél lényegesen kevésbé lehet feltűnés nélkül, az érintett tudomása nélkül mintát venni. A hazai bevezetési tapasztalatok alapján (stadionbeléptető rendszerek) a bevezetésével szemben kifejezett idegenkedéssel is számolni kell. Mivel ez is állandó adat, a minta központi tárolása itt sem problémamentes.
- Arcképmás: a maszkírozás jól ismert lehetőség a színház/film területéről, így még az antropológiai méretek vizsgálata sem jelent valódi garanciát egy tudatos, professzionális visszaéléssel szemben. Kiegészítő elemként alkalmazható, de jelenlegi formája kizárólagos megoldásnak nem biztonságos. Megjegyezzük, a jövőben a 3D észlelés (sztereó kamera) és a véletlenszerűen kért dinamikus kiértékelés (mosolyogjon, most húzza össze a szemét) jelentősen javíthatja a felismerés pontosságát, de az ehhez szükséges mintavételezés és felismerés algoritmusai még kidolgozatlanok).
- Hang: a hang a leginkább külső körülmények miatt (azaz nem az ügyfél szándékából adódóan is) változó jellemző, hisz egy hideg ital, megfázás igen jelentős változást idéz elő, a torokfájás még a beszéd dinamikáját is jelentősen megváltoztatja. Emiatt az ügyfélkapcsolatokban e technológia széles körű alkalmazása önálló elemként nem javasolt.
- Kézírás, kézi aláírás: a legegyszerűbb, legismertebb biometrikus adat. Természetesen nem kizárólag a képi formát értjük alatta, hanem az írás további jellemzőit is (nyomáserősség, sebesség, ezek változási dinamikája). A legtöbb embernél az aláírás, de különösen egy szöveges írásminta jellemzői oly mértékben egyediek, hogy helyben reprodukált hamisítása igen nehéz. (A képi forma egy papíron látott aláírásról sok gyakorlással „betanulható”, de a dinamika már másképp alakulhat.) A megoldás mögöttes adata nem állandó, egy aláírást megváltoztathat az ügyfél, és további szavak megadásával a „tud” elemmel is kombinálható. Az aláírásminta maga elfogadottan tárolt (lásd bankok gyakorlata), így elfogadtathatósága egyszerűbb. A Pp.⁸² erre visszavezetett dokumentumhitelesítési formát már elismer.

A biometrikus megoldások jellemzőit áttekintve megállapítható, hogy az írásképalapú hitelesítés a széles körben bevezethető, relatíve alacsony hamisíthatóságot biztosító megoldás. Az embereknek a gyakorlatban egyedinek tekintett írásképe van (ami alatt nem önmagában az írás formája, hanem a létrehozó vektor, a sebesség, íráserősség, gyorsulás is értendő). A kézírás a kézi aláírás, ami jóval kevesebb információt jelent egy hosszabb szöveg kézi leírásához képest, de a hozzáférhető informatikai támogatások jelenleg az aláírásra koncentrálnak.

⁸¹ Syazana-Itqan, Khalid – Saad, Norhashimah Mohd – Hamid Norihan Abdul – Radzi Feeza – Saad Wira Hidayat Bin Mohd (2016): A Review of Finger-Vein Biometrics Identification Approaches. Indian Journal of Science and Technology, 9 (32).

⁸² 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról, 325. § (1) bekezdés h) pont.

Lényeges szempont, hogy a biometrikus jellemzők állandósága felveti a másolhatóságot, ezért önálló elemként a jog hitelesítési formának nem ismeri el. A másolhatóság miatt nem járható út, hogy a kézírás biometrikus jellemzőit az irathoz csatoljuk, hisz a kézi aláírás jellemzői megszereshetők (az adott ügyfél sokszor, sok helyen aláír), s utólagosan az iratra másolhatók. További probléma az irathoz rendelt biometrikus adatokkal, hogy az utólagos személyhez rendelés jelentős bizonytalanságot eredményezhet. Amíg a papíralapú kézírásnál egy személytől adott időszakra jellemzően sok irat állt rendelkezésre, ezért a kézzel írott iratokat a jog teljes bizonyító erejű magánokiratnak tekinti. Már a csak aláírást önmagában nem fogadja el, legtöbb jogügyletnél két tanú kell annak igazolására, hogy előttük történt az aláírás. Ebből belátható, hogy még a kézi aláírás sem jelent önmagában a jog számára kellő garanciát. A számítógépen végzett aláírásnál még kevesebb olyan irat lesz, amivel egy korábbi aláírás adatai összevethetők. Mivel az emberek írásmintája (így aláírása) időben gyakran változik, utólagosan az adott minta adott személyhez rendelése jogbizonytalanságot eredményez (erős bizonytalansággal lehet csak nyilatkozni róla).

Ezt felismerve az elektronikus formában felvett kézi aláírás hitelesítésként történő alkalmazását a magyar jog külön jogszabályban meghatározott szolgáltatáshoz rendeli, s a hitelesítésnél az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítési logikát követi. A dokumentumhitelesítésnél tehát szerepet kap az aláírás a személy azonosságának megerősítésében, de önmagában nem ez a hitelesítő elem, hanem a szolgáltató nyilatkozata a sikeres ellenőrzésről.

A piaci kínálatban jelenleg a szolgáltatás kialakításánál két, jellemzőit tekintve lényegesen eltérő megoldási mód férhető hozzá.

a) Mintatár nélküli megközelítés

A minta nélküli megközelítésnél a biometrikus adatot (illetve az abból képzett adatot) titkosítva rendelik a dokumentumhoz, ahol a titkosítás feloldása a szolgáltató kezében marad. E megközelítésnél nincs szükség előzetesen felvett és tárolt írásmintára, így viszonylag egyszerű informatikai megoldást igényel. A módszer alkalmazása elsősorban ügyfél oldali védettséget jelent, így nem véd például azellen, ha ügyfél tudatosan másképp írt alá, vagy változik az aláírása, s a későbbiekben a nyilatkozatot vitatja, itt az előzetes azonosítás erősségéről és utólagos bizonyíthatóságáról tehát külön gondoskodni szükséges.

b) Mintaellenőrzést alkalmazó megközelítés

A mintaalapú megközelítésnél aláírásmintatárat állítanak fel, ahova az ügyfél biometrikus adatát szigorú személyazonosság-ellenőrzést követően veszik fel. Itt a hitelesítéskor a dokumentumon – az aláírás megszokott vizuális képen túl – csak a szolgáltató igazolása szerepel, hogy az aláírásminta a mintatárban az ügyfélhez rögzített mintával egyezett. E megoldás jól alkalmazható ott, ahol az ügyfél a szolgáltatás igénybevételéhez eleve kapcsolatba lép a szolgáltatóval (szerződéskötés), mert az ellenőrzött körülmények közt rögzíthető a minta, s újabb ügyintézésnél már nem igényel magas ellenőrzési szintet az azonosítás (a mintaellenőrzés maga egy lényeges biztonságnövelő elem). A kézírásalapú hitelesítés ilyen módon történő alkalmazása mind az ügyfél, mind a szolgáltató számára magasabb védelmi szinttel rendelkezik.

Amíg az ujjnyomatnál elfogadott, hogy egyedinek tekinthető, addig az írásképnél ugyan valószínű, de ez nem igazolt. A megoldás biztonsági szintjét ezért érdemes tovább növelni. Erre dolgoztuk ki az aláírás mellett kézírás-minta-ellenőrzés alkalmazásra épülő eljárást. Ennél az ügyfél mintaadásakor az aláírásán túl

által kitalált ellenőrző szavakat kézírással megad („tud” faktor bevonása), amelyet hitelesítéskor is leír (de az iratra nem kerül rá). Mivel az aláíráskezelő programok grafikus objektumot értékelnek, ezek a szavak írási jellemzői az aláírással azonos módon értékelhetők ki velük, azaz csak a kezelőprogram kisebb változtatása szükséges. Ez egy olyan speciális „tud” faktor, ahol a megfigyelhetőség csak korlátozottan növeli a kockázatot, lévén az adott szó leírásának biometrikus jellemzői távolról nem megfigyelhetők, így nincs mit „begyakorolni” (e kockázat megfelelő pultelrendezéssel, rálátáskizárással tovább csökkenthető).

6.3 TÖMEGES HITELESÍTÉS TÁVOLI ELÉRÉSÉNél

Az ügyfélkapcsolat kialakításánál nem megkerülhető probléma, hogy az ügyfél részéről milyen közreműködés tételezhető fel. Ahogy a személyes megjelenésnél is a megszokott, egyszerű hitelesítési forma – a kézi aláírásra visszavezetés – széles körben alkalmazható ügyfélbarát megoldás lehet (mint azt az előző pontban bemutattuk), a távoli kapcsolattartásnál is szükséges a kényelmes, lehetőség szerint külön eszközt nem megkövetelő megoldás alkalmazása. Ezt a célt szolgálja az AVDH, illetve Központi Dokumentumhitelesítési Ügynök megközelítés, ennek elméleti alapja Kiss, Kiss, Klimkó cikkéből megismerhető.⁸³

6.4 HOSSZABB TÁVÚ PROBLÉMA AZ ELEKTRONIKUS DOKUMENTUMOK TARTÓS HITELESSÉGÉNEK BIZTOSÍTÁSA

A kézi aláírás kiváltására a PKI-technológián⁸⁴ alapuló elektronikus aláírás alkalmazása jelent meg mind a szabályozásban, mind hozzáférhető technikai szolgáltatásként. A megoldás elve egy nyilvános algoritmuson alapuló kulcspár, amelynek egyik kulcsánál feltételezett, hogy kizárólag az aláíró személy birtokában van, a másikat pedig nyilvánosságra hozzák, mert azzal lehet a személy aláírt dokumentumhoz rendeltetését és az irat sértetlenségét ellenőrizni. A megoldás alapfeltételezése, hogy a gyakorlatban a nyilvános kulcshoz nem lehet a titkos kulcsot megtalálni, ezt a kulcs hossza garantálja. A szabályozás számol a technika fejlődésével, a bizonyító erő addig áll fenn, amíg a kulcs reprodukálásának veszélye nem realitás. A technika fejlődése miatt azonban számolni kell azzal, hogy az alkalmazott technológia elavul, azaz a kulcs meghatározhatóvá válik. Ekkor a dokumentumot újra kell hitelesíteni, ezt archiválásszolgáltatók biztosíthatják.

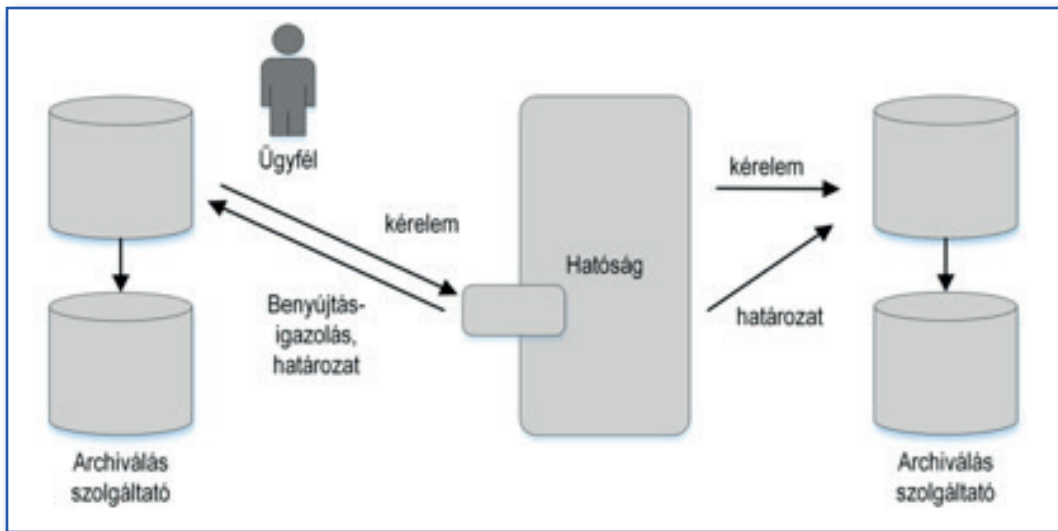
Az ügyfélkapcsolat elektronikus útra terelésénél nem megkerülhető kérdés a két félnél megjelenő dokumentumok hosszú távú hiteles megőrzése. Amíg egy százéves papír irattal igazolni lehet egy ingatlanra vonatkozó jogot, addig az elektronikus irat 20 év múlva már semmiképp nem lesz a szokásos PKI-hitelesítéssel hiteles. Ennél is nagyobb gond, hogy vélhetőleg már az az adathordozó sem lesz olvasható, amire az

⁸³ Kiss Péter József – Kiss József Károly – Klimkó Gábor (2016): Electronic Document Certification Service: an Enabler of e-Government Uptake in Hungary. Lecture Notes in Computer Science, 9831. 276–286.

⁸⁴ PKI: Public Key Infrastructure, nyílt kulcsú infrastruktúra.

ügyfél az adatát elmentette. Nem életszerű az az elképzelés, hogy az ügyfelek a kapott elektronikus iratokat folyamatosan gondozzák, újraírják, a felülhitelesítést elvégzik.

Mivel az ügyfelek ilyen viselkedése belátható volt, az elektronikus aláírás bevezetésekor hozzárendelt modell a következő megoldásban gondolkodott:

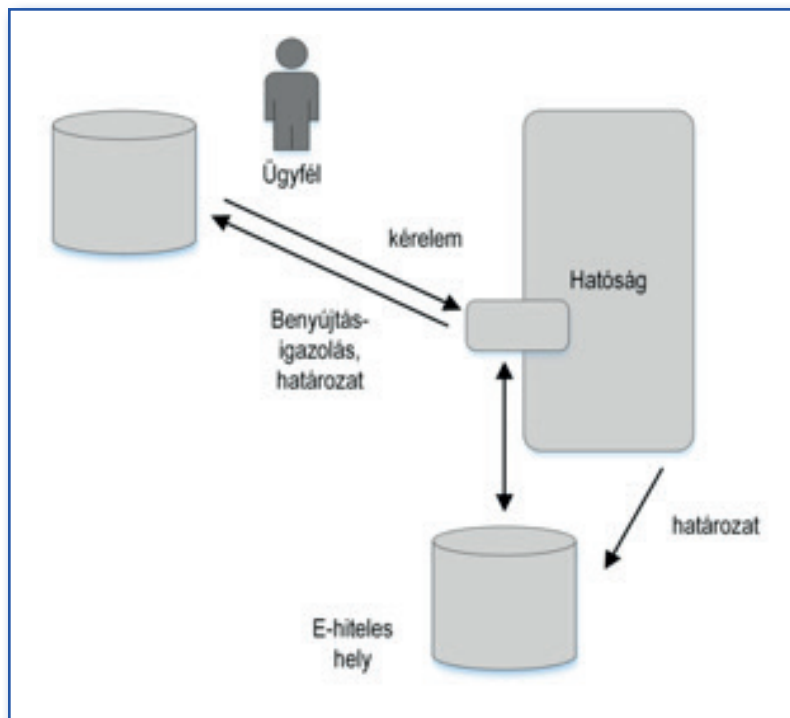


5. ábra: Elektronikus aláírásra épülő közigazgatási modell

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A feltételezés tehát az volt, hogy a kérelem, a kapott határozat elektronikusan tárolva lesz az ügyfélnél, hatóságnál, de mivel erre nyilvánvalóan nem készültek fel, majd archiválásszolgáltatót vesznek igénybe. A gyakorlat azonban ezt a feltételezést nem igazolta. Az ügyfeleket nem érdeklik azok a megoldások, amelyeknél külön pénzért külön kapcsolódó szolgáltatást kell igénybe venniük (ilyen az archiválásszolgáltató). Már az elektronikus aláírás szolgáltató külön igénybevétele sem jött be, sokan még ingyen sem kérik a személyi igazolványukra, piaci alapon pedig marginális a kiadott tanúsítványok száma a lakosságszámhoz képest.

Ebből következik, hogy ha az ügyfelekkel tisztán elektronikusan akar kapcsolatban maradni a közigazgatás, akkor olyan szolgáltatást kell kialakítani, ami a dokumentumok hosszú távú hiteles megőrzését biztosítja. Erre szolgálhat az „e-hiteles hely” mint harmadik fél. Az új szolgáltató bevonásával a modell így alakul át:



6. ábra: E-hiteles helyre épülő közigazgatási modell

Forrás: a szerző saját szerkesztése

E szolgáltatás abban különbözik a korábbiakban bemutatott PKI modellre épülő hitelességmegőrzéstől, hogy itt a megőrzési technológia nem rögzített. Minden befogadott és megküldött dokumentumot az e-hiteles helyen is tárolnak. Az e-hiteles hely csak hiteles dokumentumot fogad be (nem hiteles dokumentum hiteles tárolásának nincs értelme). A dokumentum hitelességét az e-hiteles helyen történő tárolás biztosítja. Ehhez értelemszerűen a rendelkezésre álló technológiák felhasználásával ki kell alakítani az aktuális technológiák biztosította technikai védelmet (például kódolás, ellenőrző számok és naplók generálása), és zárt, auditált rendszer működtetése szükséges. Az e-hiteles hely a tőle kikért dokumentumnál maga igazolja annak hitelességét (hogy beadáskor a dokumentum hiteles volt és azóta nem változott). Ez lehetővé teszi, hogy az igazolás mindig az aktuális technológia szerint történjen, s magát a dokumentumot is szükség szerint átalakított – az adott időszak elterjedt eszközeivel olvasható – struktúrában adják ki.

A hatályos szabályozás már két területen is tartalmaz e-hiteles hely funkciókat ellátó szolgáltatást. Ilyen szolgáltatásnak felel meg az iratérvényességi nyilvántartás,⁸⁵ valamint az elektronikus dokumentumtárolási szolgáltatás.⁸⁶

⁸⁵ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 97–98. §.

⁸⁶ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 129–130. §.

6.5 A KÖZIGAZGATÁS KISZOLGÁLÓ KAPACITÁSÁNAK OPTIMALIZÁLÁSA AZ ÜGYFÉL GYORSABB KISZOLGÁLÁSA ÉRDEKÉBEN

A hagyományos (jelenleg alkalmazott) ügyintézési modellben az ügyek eljáró szervhez (ezzel ügyintézőhöz) rendelése illetékességi elv alapján történik, ami az esetek többségében a területi elvet jelenti. Az ügyfél ügyét az adott járási hivatalnál intézik. Ez azonban azzal jár, hogy az országosan rendelkezésre álló kiszolgálókapacitás valójában nem allokálható az ad hoc feladatokra. A telefonos ügyfélszolgálatnál természetesen, hogy egy központba futnak be a hívások, és a bankok „telebank” szolgáltatásai természetesen helyfüggetlenül biztosítják a hívó számára a tranzakció lehetőségét. Elvben a kormányablakok is országos illetékességgel járnak el (bár ez sok esetben csak az ügyindítást, az ügy átvételét jelenti sajnos), az érdemi ügyintézésben azonban ez a rugalmasság jelenleg nincs meg.

A jelenlegi kötött szervezeti struktúra szerinti ügyintézési modell azonban nem alkalmas az elektronikus ügyintézés hatékony támogatására. Az elektronikus térben egy egyablakos ügyintézés igénybe venni akaró ügyfélnek teljesen mindegy lenne, hol van az eljáró ügyintéző, a jelenlegi eljárásrend azonban egy adott járáshoz terelné, ahol lehet, hogy hosszú ideig leterheltek az ügyintézők, így várnia kell az ügyindításra. Ez a jelenség már megfigyelhető a kormányablakok időpontfoglalásánál, egyes kormányablakba már hetekre előre nincs időpont egy adott ügyre (például jogosítványhosszabbítás), míg egy másikban akár másnapra is tudnak időpontot adni. Ezt az anomáliát kezelendő vizsgáltuk meg a kapacitásoptimalizálás lehetőségét és feltételeit a kormányhivataloknál. A megállapításokat részletesen Kiss és Klimkó cikke⁸⁷ tárgyalja, az alábbiakban a főbb megállapításokat foglaljuk össze.

A terheléselosztás vizsgálatának kérdésköre már felmerült a közigazgatásban, de ezek a vizsgálatok egy adott intézmény belső működési feltételeire terjedtek ki.⁸⁸ A továbblépés azért indokolt, mert a hatékonyságjavítás egy magasabb szintjét biztosíthatja, ha a szervezeti határokon átnyúló megoldásokat is alkalmaznak.

Az ügyintézési folyamat erőforrása a közigazgatásban az ügyintéző. Itt számolni kell az egyes eljárástípusokhoz tartozó kompetenciaigénnyel (más egy földhivatali ügy, más egy járványügy), így egy-egy eljáró szervezetnek (például járási hivatalnak) adott kompetenciából valamekkora háttérrel rendelkeznie kell. Az így rendelkezésre álló kapacitásnak kell kielégítenie az ügyintézési igényeket. Belátható, hogy e kijelentés mögött olyan – nem valós – feltételezés áll, hogy az igények egyenletesen érkeznek, így a szükséges kapacitás erre a feladatra stabilan kialakítható. Nyilvánvalóan a csúcsterhelésre nem lehet méretezni (a közpénz-takarékosság elve miatt), s egy-egy szabályváltozás okozta hirtelen terhelésnövekedés nem is tervezhető előre. Egyes települések lakossága időben is fluktuál (erre példa a nyaralóhelyen tartózkodók nyári-téli időszakban számának jelentős különbsége), ami a helyi hivatal ügyterhelésére jelentős befolyás-

⁸⁷ Kiss Péter József – Klimkó Gábor (2018). Workload Balancing in the Hungarian Public Administration. In International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective. EGOVIS 2018. Springer LNCS, vol 11032. 243–257.

⁸⁸ Juby, Cindy – Scannapieco, Maria (2007): Characteristics of workload management in public child welfare agencies. Administration in Social Work, 31(3). 95–109.

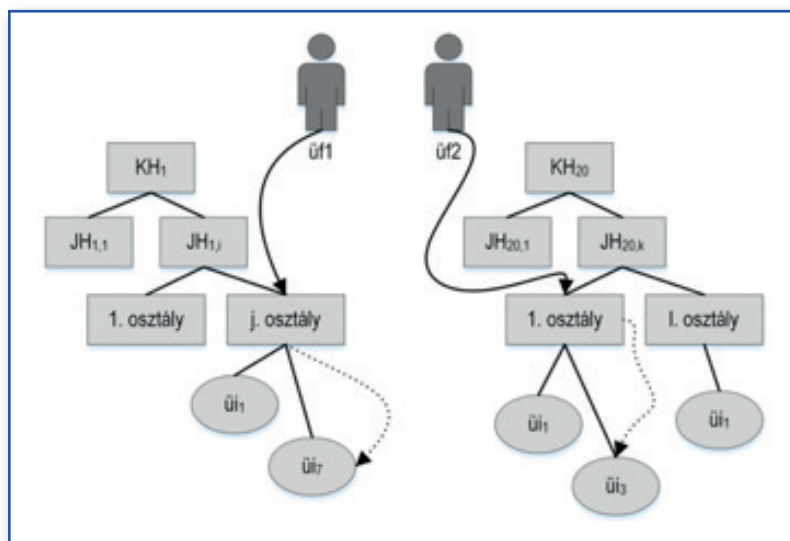
sal lehet. Olyan feladatelosztási mechanizmus kialakítása lenne szükséges, amivel ezek az eltérő terhelési igények a kiszolgáló és aktuálisan szabad kapacitással összhangba hozhatók.

A kiszolgálókapacitás és az igény összerendelésének optimalizálása rég ismert és különböző matematikai modellekkel kezelt problémakör a termelési folyamatokban (Zoutendijk, G. 1960).⁸⁹ Egy gyár meghatározott erőforrásokkal (az egyszerű példa kedvéért gépekkel) rendelkezik, és meghatározott termékportfóliót kínál. Az egyes termékek előállításához meghatározott sorrendben meghatározott ideig egy-egy gép közreműködése szükséges. A közigazgatási ügyintézés eredménye is értelmezhető termékként, a létrehozásához szükséges erőforrás az ügyintéző, akiből az adott ügy elintézéséhez meghatározott idejű közreműködés szükséges.

A hasonlóság azonban látszólagos, mivel két markáns különbség van:

- a gyár az optimalizáláshoz összegyűjtheti a megrendeléseket, kötegelten dolgozza fel, erre itt korlátozottan van lehetőség,
- a gyár sokszor – legalábbis összetett alkatrész, félkész termék szintjén – raktárra termel, „elébe megy” az igényeknek, ezzel biztosítja a rövid szállítási határidőket, a közigazgatásban ez – eltekintve egyes materiális részekről – közvetlenül nem értelmezhető.

A jelenlegi irányítási rendszer modellszintű ábrája a magyarországi példán bemutatva a következő:



üf: ügyfél, üi: ügyintéző, KH: kormányhivatal, JH: járási hivatal

7. ábra: Jelenlegi ügyintézésdiszponálási modell

Forrás: Kiss–Klimkó 2018, 248.⁹⁰

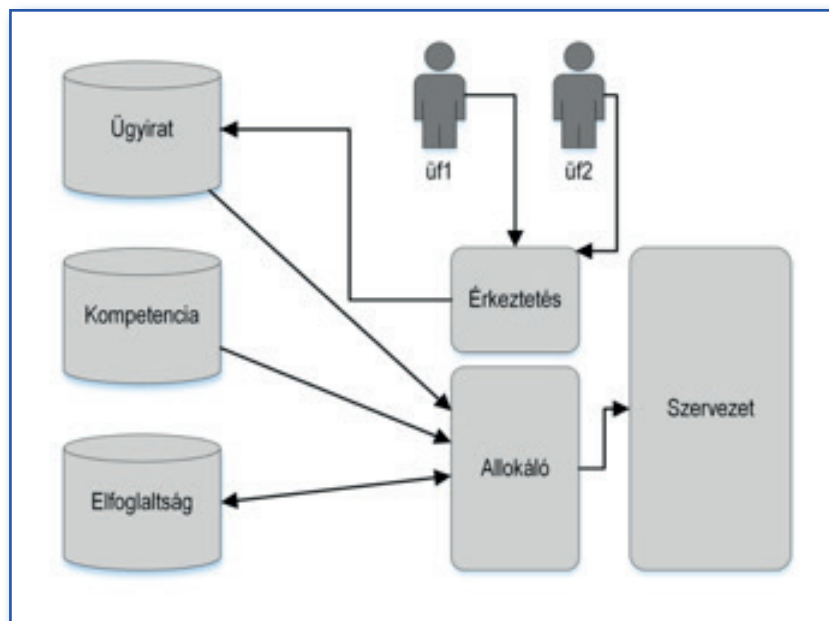
⁸⁹ Zoutendijk, Guus (1960): Methods of feasible directions: a study in linear and non-linear programming. Elsevier Publishing Company.

⁹⁰ Kiss Péter József – Klimkó Gábor (2018). Workload Balancing in the Hungarian Public Administration. In International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective. EGOVIS 2018. Springer LNCS, vol 11032. 243–257.

A 20 kormányhivatal alatt összesen 197 járási hivatal van, az érdemi ügyintézés ezek osztályaiban történik. Az osztályok (szervezeti egységek) felépítése azonos, csak az ügyintézőszámban térnek el egymástól. Az ügyfél hozzárendelése az eljáró szervezeti egységhez előre rögzített (jellemzően az ügyfél lakcíme szerint). Látható, hogy az ügyintézőhöz rendelésnél a munkateherelosztás csak szervezeti egység (jellemzően osztály) szinten lehetséges, így még a települések közti szezonális különbségeket sem lehet kiegyenlíteni (például ami a nyaralókkal kapcsolatos ügyintézéseknél megfigyelhető). Az i. osztálynál feltüntetett ügyintéző azt fejezi ki, hogy a beérkező ügy intézéséhez szükséges kompetenciával egy másik osztályon dolgozó ügyintéző is rendelkezne, de ennek vizsgálata a feladat-hozzárendelésnél most fel sem merül.

A jelenlegi modell alkalmatlan arra, hogy az ügyintézőket beosztási rendszerben az elektronikus megkeresések fogadásába be lehessen vonni, anélkül viszont nem lehet kellő képzett kapacitást biztosítani az elektronikus úton történő közvetlen ügyintézéshez.

Amíg tehát a hagyományos modellnél a feladatallokáció a „szervezet – szervezeti egység – ügyintéző” sorrendet követi, addig a logisztikai elvű modellben az allokáció a kompetencia és leterheltség vizsgálatából indul ki, mint azt az alábbi ábra szemlélteti:

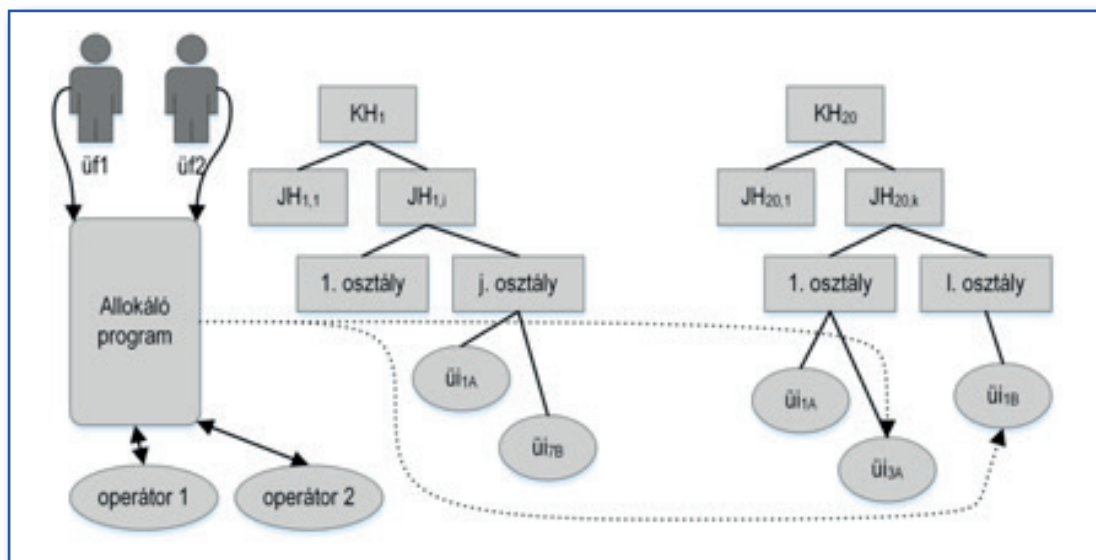


8. ábra: Ügyintézés logisztikai szemléletű modellje

Forrás: Kiss–Klimkó 2018, 250.⁹¹

⁹¹ Kiss Péter József – Klimkó Gábor (2018). Workload Balancing in the Hungarian Public Administration. In International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective. EGOVIS 2018. Springer LNCS, vol 11032. 243–257.

E szemléletet természetesen összhangba kell hozni a szervezetek szükségszerű irányítási követelményeivel (járási hivatalvezető, osztályvezető stb.), az ügyintézők munkáját felügyelni szükséges. Emellett a hagyományos területi elv szerinti feladatokat is figyelembe kell venni (például szemle, helyszíni ellenőrzés). E követelményeket együttesen az irányításméletben ismert mátrixszervezési megoldás egy továbbfejlesztett változata biztosíthatja. A hagyományos mátrixszervezet alkalmazási lehetőségei (s egyben problémái) régóta ismertek,⁹² a közigazgatáshoz köthető alkalmazási lehetőség is már régen felmerült^{93 94}). Ezzel azonban a hagyományos mátrixirányítási megoldás legalább ügýtípusonként vezetői szerepeket igényelne. Az egyablakos elektronikus ügyintézésbe bevonhatóságához azonban ennél dinamikusabb modell kell, amivel a korábban említett háromszintű kiszolgálási mód is kialakítható. A modell alapelvét az alábbi ábra szemlélteti:



KH: kormányhivatal, JH: járási hivatal, üf: ügyfél, üi: ügyintéző

9. ábra: Optimalizáló modell

Forrás: Forrás: Kiss–Klimkó 2018, 253.⁹⁵

⁹² Stuckenbruck, Linn C. (1979): The matrix organization. *Project Management Quarterly*, 10(3). 21–33.

⁹³ Kuprenas, John A. (2003): Implementation and performance of a matrix organization structure. *International Journal of Project Management* 21. 51–62

⁹⁴ Holt, Troy (2013): Matrix Teams in the Public Sector. *Patimes online*, American society for public administration. Elérhető: <https://patimes.org/matrix-teams-public-sector/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 06.)

⁹⁵ Kiss Péter József – Klimkó Gábor (2018). Workload Balancing in the Hungarian Public Administration. In *International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective*. EGOVIS 2018. Springer LNCS, vol 11032. 243–257.

Ennél a számítógépes ütemező rendszer jelenti az egyes ügyekhez mint projektekhez rendelt „menedzsert”, de ehhez meg kell teremteni a menedzselés objektív adatokra építésének feltételeit. Az ábra a háromszintű kiszolgálási modellt ábrázolja, feltüntetett benne az első szint ügyfélszolgálatos munkatársait (telefonos ügyfélszolgálatos, kormányablak-ügyintéző operátor elnevezéssel), ugyanakkor az operátor és ha szükséges, az ügyfél is eljuthat a tényleges specialista ügyintézőhöz, de területi kötöttség nélkül (már ahol ez értelmezhető, adott utcában az építési szabályokról nyilván továbbra is a helyismerettel rendelkező referens ad felvilágosítást).

6.6 AZ ÁLTALÁNOS BIZTONSÁGI MEGFONTOLÁSOK AZ ALKALMAZÁSOKNÁL ELVÁRT KÖRNYEZETRE VONATKOZÓAN

Az ügyfélkapcsolatok ügyfél oldali feltételeire – némi tanácsadáson túl – a közigazgatásnak nincs közvetlen ráhatása. Az ügyfélkapcsolat helyszíne azonban a személyes ügyfélfogadás is (például kormányablak), ahol a cél szintén az elektronikus ügyintézés alkalmazása, az ügyfél igényének lehetőleg papírmentes kezelése. A Kiss-cikk⁹⁶ foglalkozik az elérési környezet biztonsági kérdéseivel. Ennek egyes megállapításai a kormányablakokban biztosított szolgáltatásra is relevánsak, ezért összefoglalva ismertetjük azokat.

A kockázatok feltárására már kiforrott kockázatelemzési módszerek, javasolt eljárások állnak rendelkezésre. A kormányzatok ajánlásokat, előírásokat adtak ki közszolgálati szervezetek részére,⁹⁷ a brit kormányzati ajánlások részeként már a 90-es évek elején kockázatkezelési megközelítést ajánlottak.⁹⁸ A kockázatelemzés a biztonságot, mint komplex problémát fogja meg. Bár az elméleti áttekintések a rendszerelemeket végigveszik,⁹⁹ a védelmi intézkedések a gyakorlatban ehhez képest lényeges leegyszerűsítéseket tartalmaznak. Egy mai, online hozzáférésű rendszert biztonsági szempontból három részként érdemes kezelünk, amit a 10. ábra szemléltet:



10. ábra: Elemzési kategóriák

Forrás: Kiss P. J. 2018¹⁰⁰

⁹⁶ Kiss Péter József (2018): Aspects to be considered to improve the IT security of systems accessible online. AARMS, Nemzeti Közzolgálati Egyetem (beküldve).

⁹⁷ Stoneburner, Gary – Goguen, Alice – Feringa, Alexis (2002): Risk Management Guide for Information Technology Systems National Institute of Standards and Technology Special Publication 800-30. US Department of Commerce.

⁹⁸ CRAMM User's guide (1992) CCTA, His Majesty's Stationery Office, London, UK.

⁹⁹ Merkow, Mark S. - Jim Breithaupt (2014): Information Security: Principles and Practices. Pearson Education Inc. 800 East 96th Street, Indianapolis, Indiana 46240 USA.

¹⁰⁰ Kiss Péter József (2018): Aspects to be considered to improve the IT security of systems accessible online. AARMS, Nemzeti Közzolgálati Egyetem (beküldve).

Amíg a hálózati környezet, valamint a szolgáltatói környezet információbiztonsági szempontjai (különösen magában a szolgáltató számítógépben alkalmazható megoldások) alaposan körüljártak, a felhasználói környezet figyelembevételénél erős leegyszerűsítés tapasztalható, így ennek alaposabb vizsgálata indokolt.

Maga a felhasználó, mint az IT-rendszer gyenge pontja, már felmerült a szakirodalomban (néhány jellemző példa Hof,¹⁰¹ Dourish,¹⁰² Stanton¹⁰³ és társai munkája), a szervezeti biztonsági kultúrában betöltött szerepét is vizsgálták.¹⁰⁴ Az emberi tényező figyelembevételére már módszertani kísérletek is voltak, példa erre Bulgurcu,¹⁰⁵ D'Arcy,¹⁰⁶ Alavi¹⁰⁷ és társai munkái), a gyakorlati alkalmazásokhoz azonban egyszerűbb, szélesebb körben alkalmazható megközelítések (is) szükségesek. Ehhez az egyes felhasználási esetek sajátosságainak kategorizálása jelenthet segítséget, ezért érdemes a problémát ebből a szempontból is elemezni.

Az informatikai szolgáltatások IT-biztonság szempontú elérési módjának a vizsgálathoz javasolt csoportosítását mutatja be az alábbi ábra.

	Eszköz		
		Védett	Nem védett
Környezet	Felügyelt	1 zárt	3 felhasználáskontrollált
	Nem felügyelt	2 eszközellenőrzött	4 szabad

7. táblázat: Elérési mód típusai

Forrás: Kiss P. J. (2018)¹⁰⁸

¹⁰¹ Hof, Hans-Joachim (2012): User-Centric IT Security How to Design Usable Security Mechanisms. The Fifth International Conference on Advances in Human-oriented and Personalized Mechanisms, Technologies, and Services (CENTRIC 2012). 7–12. Elérhető: <https://www.thinkmind.org/index.php?view=instance&instance=CENTRIC+2012> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)

¹⁰² Dourish, Paul – Grinter, E. Rebecca – Delgado De La Flor, Jessica – M. Joseph, Melissa (2004): Security in the wild: user strategies for managing security as an everyday, practical problem. Personal and Ubiquitous Computing, 8 (6). Springer-Verlag, London. 391–401.

¹⁰³ Stanton, Jeffrey M. – Stama, Kathryn R. – Mastrangelo, Paul – Jolton Jeffrey (2005): Analysis of end user security behaviors Computers & Security. Vol 24, Issue 2, Elsevier. 124–133.

¹⁰⁴ Ruighaver, Anthonie Bastiaan – Maynard, Sean B. (2006): Organizational Security Culture: More Than Just an End-User Phenomenon. Proceedings of IFIP TC 11 21.st International Information Security Conference. Springer, Boston. 425–430.

¹⁰⁵ Bulgurcu, Burcu – Cavusoglu Hasan – Benbasat, Izak (2010): Information Security Policy Compliance: An Empirical Study of Rationality-Based Beliefs and Information Security Awareness. MIS Quarterly, 34(3).

¹⁰⁶ D'arcy, John – Hovav, Anat – Galletta, Dennis (2008): User Awareness of Security Countermeasures and Its Impact on Information Systems Misuse: A Deterrence Approach. Information Systems Research, Articles in Advance. 1–20.

¹⁰⁷ Alavi, Reza – Islam, Sareeful – Mouratidis, Hans – Lee, S. (2015): Managing Social Engineering Attacks- Considering Human Factors and Security Investment. Proceedings of the Ninth International Symposium on Human Aspects of Information Security & Assurance (HAISA 2015). 161–171.

¹⁰⁸ Kiss Péter József (2018): Aspects to be considered to improve the IT security of systems accessible online. AARMS, Nemzeti Közzolgálati Egyetem (beküldve).

Felügyelt környezetről akkor beszélhetünk, ha a rendszerünktől elvárt biztonsági szinthez feltételezhetjük, hogy a környezetben manipuláció nem történhet. Ez vonatkozik magára az ellenőrzéshez használt eszközökre (azokon az és csak az a program fut, amit oda rendszeresítenek), valamint azok használatára. Ez utóbbi kiemelendő (gyakran figyelmen kívül hagyott) szempont. Egy biometrikus adatokon alapuló ujjnyomattal történő belépés engedélyezésénél ellenőrzött a környezet, ha valamilyen formában (leginkább egy személy) ellenőrzi, nem történik segédeszközhasználat (nincs a felhasználón speciális kesztyű, a kezét teszi oda, nem valami eszközt). Egy chipes kártyával történő belépésnél elegendő lehet egy videómegfigyelés, hogy az eszközökhöz nem fért hozzá senki, az ellenőrzéshez egy kártyát helyeznek a megfelelő pontra. Ha egy gép virtuális hálózatban van és távolról menedzsel, ettől még nem tekinthető ellenőrzött környezetnek (nincs folyamatos figyelése az esetleges beavatkozásnak), az ilyen megoldásoknál a gyakorlatban nemegyszer találkozni lehet téves biztonságtudattal.

Ellenőrzött eszközről akkor beszélhetünk, ha az elvárt biztonsághoz feltételezzük, hogy használója az eszközt nem tudta manipulálni, s azt másnak sem tette lehetővé (megfelelően őrizte). Eleve ilyennek tekintjük a biometriai adatokat (ujjnyomat, íriszkép, íráskép), azok felhasználhatóságánál a környezet ellenőrzöttsége jelenti a védelmet (valóban a személy biometrikus adatai olvasódnak le). Egy kártya esetében viszont az eszköz manipulációmentessége kiemelten fontos biztonsági kérdés.

A kormányablak és az ügyfélszolgálatok működésénél a zárt besorolás lenne ideális. Ez azzal jár, hogy a használat folyamatosan felügyelt, és külön biztonságos eszközt is használnak. Ez az ügyintézők belépésére értelmezhető, mert ahogy korábban kimutattuk, az ügyfelektől külön eszköz megkövetelése az elektronikus út terjedésének egyértelmű akadálya lenne. Az ügyfél ugyan fizikailag nem fér hozzá az ügyintézői géphez, de a takarítószemélyzet igen, az irodák munkaidőn kívül élőerővel nem mindenütt őrzöttek, s az informatikai rendszerben a munkaszünetek nincsenek kezelve (belépés letiltva). Emiatt a zártság feltételei jelenleg nincsenek meg ügyintézői oldalon, de részben szervezési, részben informatikai oldalon megteremtethők (például az inaktív időkre adott számítógépek kitalithatóságával, amit csak a kártyával belépő vezető tud központilag feloldani).

Az ügyfélnél az eszköz hiánya nem jelent akadályt, ha a dokumentumhitelesítésre a biometrikus (célszerűen kézi aláírásra alapozott) formát vezetik be. A biometrikus adat az ügyfélnél olyan, mintha egyedi biztonsági eszköze lenne. A felvételező eszköznek (aláíró pad) mindenképp felügyelt kategória szerint kell működnie (az ügyintéző előtt ír alá, más esetben az eszköz nem hozzáférhető). Ilyen feltételek mellett a zárt besorolási szint is elérhető, ami magasabb biztonságot, az ügyfelek számára jobb elfogadottságot jelenthet.

A felvázoltak hiányában a kormányablak inkább csak némi korlátozással a felügyelt kategóriát éri el. Egyes piaci cégek lehetőséget látnak önkiszolgáló boksok felállításában. Ezek biztonsági szempontból problematikusak. Amíg otthoni ügyintézésnél a környezetért az ügyfél felel, egy ilyen boksznál joggal elvárhatja, hogy az azt rendszeresítő garantálja a biztonságát. Az előbbieken bemutatott besorolás azonban jelzi, hogy a biztonsághoz szükséges feltételek (például az állandó felügyelet) a gyakorlatban nem biztosíthatók, így egyes boksok akár a szabad kategória szintjére süllyedhetnek.

7. PORTÁL/HONLAP SZEREPE AZ ÜGYFÉLKAPCSOLATBAN

Az internetes kapcsolattartásban a honlapok (portálok) fontossága a tájékoztatásban és ügyintézésben már régóta széles körben elismert. A közigazgatás hatékonyságának növeléséhez elengedhetetlen, hogy az ügyfelek minél tájékozottabban intézzék ügyeiket, mind a saját, mind az ügyintézők idejével takarékoskodva. Emellett a kezdeti utópista várakozások helyett ma már az is világosan látszik, hogy olyan kapcsolattartási formákat kell biztosítani, ami tetszik az embereknek, amit maguktól is szívesen használnak. Az információs társadalom kialakulásának sehol sem kedvez a kötelezés. Hiába tud az ÁNYK-úrlap önállóan feltölteni egy beadványt, a hazai közigazgatás elektronizálódásának lassú üteme jól jelezte, hogy ez kevés lesz az ügyfelek megnyeréséhez.

A szakirodalomban a portálok, honlapok értékelésére sokféle megközelítés található, azonban ezek jellemzően olyan általános megállapításokat tesznek, amelyek ismertek a fejlesztők előtt, így közvetlen korrekciós tanács megfogalmazáshoz nem elegendők. Néhány jellemző (az irodalmat többnyire áttekintő) forrásanyag például:

- Leben és társai¹⁰⁹ áttekintve néhány szokásos értékelési technikát, így a portált nyitottság (openness), elérhetőség (accessibility), használhatóság (usability) szempontjából vizsgálták.
- Osaimi és társai¹¹⁰ irányelveket („guideline”) fogalmaznak meg az arab e-kormányzati weblapok használhatóságához.
- Maheshwari és társai¹¹¹ a szakirodalom megállapításait szintetizálva egy szélesebb szempontrendszer alkalmazásának fontosságát emelik ki. A következő szempontok érvényesítésének szükségességét fogalmazzák meg:

a) „front-end” nézőpont:

- Service Delivery,
 - Availability
 - Accessibility

¹⁰⁹ leben Annamarija – kunstelj, Mateja – bohanec, Marko – Vintar, Mirko (2006): Evaluating public administration e-portals. Information Polity, 11(3–4).

¹¹⁰ Osaimi, O. Al – Sumait, A. Al (2013): Usability Guidelines for Arab E-government Websites. World Academy of Science, Engineering and Technology International Journal of Computer and Information Engineering, 7 (12).

¹¹¹ Maheshwari, Bharat – Kumar, Vinod – Kumar, Uma – Sharan, Vedmani (2008): E-Government Portal Effectiveness: Managerial Considerations for Design and Development. Elérhető: www.researchgate.net/publication/249711109_E-Government_Portal_Effectiveness_Managerial_Considerations_for_Design_and_Development (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

- Customer Orientation
 - Segmentation
 - Customer Support
- Usability
 - Efficiency
 - Layout & Design
- Trustworthiness
 - Accountability
 - Transparency
 - Security
 - Privacy

b) „back-end” nézőpont:

- Implementation Approach
 - Project Management
 - Continuous Improvement
- Governance
 - Governance Model & Leadership
 - Take-up Strategy
- IT Architecture
 - Access Layer
 - E-Government Layer
 - E-Business Layer
 - Infrastructure Layer
- Content Strategy
 - Controlled Vocabulary
 - Content Management”

Itt kiemelendő a „segmentation” megjelenése, ami felhívja a figyelmet arra, hogy nem feltétlenül egyen-megoldásban kell gondolkodni. A tényleges csoportosításnál azonban már nem viszi tovább a gondolatot, csak három utat nevez meg:

- ügyfélcsoport szerint (például állampolgár, vállalkozás),
- (közigazgatási) szervezet (department/agency) szerint,
- élethelyzet szerint.
- Kumar és társai¹¹² a kanadai kormányzati weblapokra fogalmazznak meg általános szempontokat.

¹¹² Kumar, Vinod – Mukerji, Bhasker – Butt, Irfan – Persaud, Ajax (2007): Factors for Successful e-Government Adoption: a Conceptual Framework. Electronic Journal of e-Government, 5 (1).

A szokásos értékelési iskolákat összefoglalva Anthopoulos és társai¹¹³ különböző one-stop kormányzati portáloknál vizsgálták, hogy azok változása hogyan hat az ügyfél elégedettségre. Bár a változtatások nyilvánvalóan azzal a feltételezéssel történtek, hogy az új honlap jobb a réginél, a diákokkal végzett próba-használat eredménye, hogy sok portálnál a változtatás nem jelentett változást az ügyfélelégedettségben.

A szakirodalom sok hasznos szempontra felhívja a figyelmet, de különösen az Anthopoulos által publikált vizsgálat eredménye fontos jelzés arra, hogy a portálok megvalósítói számára konkrétabb szempontok beazonosítása szükséges, mert ami a fejlesztő szerint jobb, az nem feltétlen tényleges javulás a felhasználó számára.

A tájékoztatás, kapcsolattartás első generációja a honlapok megjelenése volt. Ekkor boldog-boldogtalan honlapot készített magának, a közigazgatás is szervezetenként külön honlappal próbálkozott, nem egy esetben szervezetenként többel is. Ez azonban megtalálhatatlanná tette az információt (mit hol kell keresni), esetlegessé a kapcsolatot, s a kommunikációs szakemberek tudják, hogy a kapcsolattartásnak bizony komoly kommunikációs szakmai szabályai vannak, az informatikai szemléletű „honlaposdi” ezeknek többnyire nem felelt meg.

A halmozódó sikertelenség miatt egy második kapcsolattartási divathullám vonult végig egyes országokon, így Magyarországon is. A sok honlap nem vált be, ezért az univerzális, központi portálban látták az informatikusok a megoldást. Ilyesmit a piaci portálok is megpróbáltak, az ilyen kormányzati kísérlet tipikus példája a magyarorszag.hu portál. Azonban ez a csodavárás sem jött be. A piaci portáloknál sem alakult ki a mindentudó csodaportál. Hiába tesz fel a hírportál gazdasági információt, átlagos újságolvasónak nem érhető, a komolyabb érdeklődő gazdasági szakportált látogat. S a portálon alkalmazott stílus alapján is elkülönülnek a látogatók, ki mit olvas. A közigazgatási portál gyakorlati haszna is igen alacsony szintű. Idővel világossá vált, hogy az általános portálok kialakításánál több feltételezés nem igazolódott, a megvalósulás koncepcionálisan hibás. Ilyen lényegi gondok többek közt:

- Nincs „átlagolvasó”. Egy társadalom képzettségben, érdeklődésben, társadalmi helyzetben eltérő egyedeiből áll. Egy túl általános szintű kiszolgálás valójában már senkinek az igényét nem elégíti ki.
- Csak zavart okoz a másodközlés. Korábban ahhoz, hogy egy hirdetés eljusson az emberekhez, sok példányban le kellett másolni, sok helyen ki kellett függeszteni. Az internet korában értelmetlen meglévő pontos információkat másodlagosan átvéve publikálni. Amikor a szakrendszerek, önkormányzatok honlapjain pontos előírások vannak egyes ügyekről, a magyarorszag.hu portál saját szerkesztőséggel, saját leírásokkal próbálkozott. Ezek a leírások persze – lévén távol vannak a valós ügyintézésről – többnyire a jogszabály némi átfogalmazásai, s ráadásul az inkonzisztencia állandó veszélye lebeg az egész tájékoztatási megoldás felett. Ami egy helyen pontosan megtalálható az interneten, azt bárhol eléréhetővé lehet tenni (nem keverendő össze ez az elv az informatikai rendszerek biztonsági és performancia szempontú automatikus duplikálásával, ott valójában automatizmus gondoskodik a teljes egyezésről).

¹¹³ Anthopoulos, Leonidas – Sirakoulis, Kleantis (2015): E-Government Portal Updates' Evaluation: A Comparative Analysis. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 2(2). 54–74.

- Nem mindenki akar a kályhától elindulni. A központi portálok ötletgazdái azt hitték, az emberek majd mindig itt akarnak mindent megismerni. Ehelyett akinek adóügye van, az rögtön (de második alkalommal már biztosan) közvetlen az adózáshoz, sőt lehet, hogy azon belül rögtön az őt érintő funkciókhoz lép, nem kíván hosszas választgatást végigjárni a központi portáltól az igényelt funkcióig.
- Az egyik legfontosabb elem az információ pontossága. Ha többször azt tapasztalja, hogy az olvasott tájékoztató nem pontos, akkor hamar leszokik az internet használatáról. De ez azt is jelenti, hogy az információt onnan kell közzétenni, ahol pontosan rendelkezésre áll. Ez pedig leginkább az ügyintézés tényleges helye. Hiába értelmezi a jogszabályt valahogy egy portálszerkesztő, ha akárcsak technikai okok miatt az ügyintézési helyen úgy nem lehet az ügyet elintézni. A magyarorszag.hu alapján is látszik, hogy a nagy központi portálszerkesztőségre alapozott tájékoztatás egyáltalán nem vált be.
- Összekeveredik a kiindulópont, az elérhetőség és a tartalomközlés, szolgáltatás. Természetesen nem csak gyakorlott, tapasztalt internetezők vannak, s egy-egy korábról nem ismert ügytípusban szükséges egy elindulási pont. Egy központi portál kialakítása hasznos, azonban ez nem azt jelenti, hogy ezen kell minden információt megjeleníteni. Az internet lényege, hogy a szolgáltatásokat könnyű egymáshoz kapcsolni, azaz a kiindulópont és az igényelt szolgáltatások nyújtásának helye nem kell, hogy közös legyen.
- Erőltetett uniformizálás nem vált be. A piaci portáloknál is megfigyelhető, hogy még a nyelvi stílus is hatással van az olvasóközönség alakulására (fiatalos, trágár, komoly, választékos stb.). A teljesen egysíkúra tervezett honlaprészek értelemszerűen nem fedhetik le egyszerre az alacsony és magas képzettségűek, fiatalok és öregek (és lehetne sorolni eltérő jellegű csoportokat) igényeit.

A fentiek miatt a korábbi központi mindentudó portálokra építkezés helyett új tájékoztatási koncepciót kellett kialakítani. Erre a jelenlegi kísérlet a szuf.magyarorszag.hu portál.

A portálok kialakításánál figyelembe veendő értékelési kritériumokat és ezekkel a jelenlegi két központi kormányzati portál (magyarorszag.hu és szuf.magyarorszag.hu) ezek alapján történt értékelését Kiss cikke¹¹⁴ ismerteti. Ennek főbb megállapításait az alábbiakban foglaljuk össze.

¹¹⁴ Kiss Péter József (2018): A study on the efficiency of information transfer of the portals of the Hungarian public administration. In Csáki Cs. szerk.: A digitális állam – korszerű IKT technológiák alkalmazási lehetőségei a közszolgálat fejlesztésében. Budapesti Corvinus Egyetem. 81–106.

7.1 PORTÁLOK ÜGYFÉLKÖR SZERINTI ÉRTÉKELÉSE

A 6.1. pontban áttekintettük az ügyfelek olyan csoportosítását, amelyeknek közvetlen kihatása van az ügyfélkapcsolat jellegére. A hivatkozott Kiss-cikkben a következő tényezőket emelik ki értékelésre:

- a verbális/vizuális, illetve átfogóan (holisztikusan) vagy analitikusan gondolkodó számára mennyiben megfelelő egy adott megoldás,
- gyakorlott/eseti, képzett/képzetlen,
- a rutinszerűen ismétlődően végzett műveletek támogatottsága.

Ezt indokolt a következőkkel kiegészíteni:

- természetes személy/nem természetes személy specifikus támogatása: ez alatt azt vizsgáltuk, ha cég vagy egyéb szervezet nevében jár el valaki, a szervezeténél meglévő specifikus felhatalmazások mennyiben érvényesíthetők az ügyintézésben (sehogy, ha csak teljes körű jogosultságot kaphat vagy semmit az e-ügyintézéshez, széles körű, ha akár ügýtípus és eljárási cselekmény szerint adható számára a feljogosítás),
- információ megtaláláshoz szükséges ráfordítás: ez alatt azt értjük, hogy egy honlapon keresve hány elemből választva, hány lépésen keresztül tud a kívánt információhoz eljutni.

Amíg a cikkben is szereplő szempontok általános értékelést tesznek lehetővé, az utóbbi két szempont a konkrét ügyintézésnél vizsgálható. Mindezek alapján az alábbi, az ügyfelek számára meglehetősen jellemző (gyakori) ügýtípusoknál vizsgáltuk, hogy a kormányzati portálokon milyen formában végezhető a kapcsolódó e-ügyintézés (beleértve a szükséges tájékoztatás előzetes megszerzését). Az e-papír lehetőséget külön nem vizsgáltuk, lévén az azonos a papíralapú ügyintézéssel, ott csak a tájékoztatás milyensége a kérdés.

Az említett Kiss-cikk elvégzi a két központi portál összehasonlítását a három általános értékelési szempont szerint, hogy mennyiben felelnek meg az így szegmentálódó ügycsoportnak. A megállapításai a következők:

„A jelenlegi központi kormányzati honlapok nem ügyfélkör specifikusak, és belső működésükben sem nyújtanak ügyfélkör specifikus szolgáltatásokat. A SZÜF ugyan testreszabhatóságot ígér, de ettől tájékoztatási felfogása, kezelési módja nem változik, csak egyes funkciók, információk elérése lehet az adott ügyfél számára egyszerűbb. Lényegében a portálok a maguk felfogásában minden ügyfél igényt ki akarnak elégíteni, ami az eltérő ügyféligények miatt (nincs általános „ügyféligény”, különböző helyzetű ügyfél különböző igényt támaszt) értelemszerűen nem sikerülhet. A tájékoztatáshoz szükséges információ ma már az összetett problémák kivételével valahol megtalálható, de nincs olyan központi portál, ahonnan indulva bármilyen ügy gyorsan és hatékonyan megtalálható.”

7.2 PRÓBAÜGYINTÉZÉS

Néhány különböző felkészültségű, korú kísérleti alannyal konkrét problémákhoz kapcsolódó ügyintézési tennivaló meghatározását kértük a kormányzati honlapok segítségével. Az alábbiakban mindenhol a leggyorsabban információt találó esetet mutatjuk be, illetve ahol az alanyok úgy ítélték meg, hogy nem tartalmazza a szükséges információt, ott ezt jelezzük.

A vizsgált esetek például útleveligénylés, jogosítvány-hosszabbítás, jelzálogbejegyzés töröltetése tulajdoni lapról, nyugdíjfizetés idejének megkérdezése, személyi jövedelemadó intézése stb. Az egyes mintaügyintézéseknél megnéztük, hány lépésben lehet a szükséges információhoz a menürendszerrel eljutni, s az egyes lépéseknél az áttekinthető információ zsúfolt, átlagos vagy kevés, azaz jól áttekinthető).

A próbaügyintézés három portálra terjedtek ki (magyarorszag.hu, szuf.magyarorszag.hu, kormanyablak.hu). A kormányzati portálok a koordináció hiányát sugallják. Mindegyik portál mögött jelentős szellemi ráfordítás érzékelhető, de ezek nem erősítik, hanem gyengítik egymást. Még a néhány egyszerű példa esetében is már ellentmondások jöttek elő a portálok tájékoztatói között, azaz nincs egységes háttér tudásbázis, ahonnan ezek az információk származtatva vannak. Mindegyik portálnak van egy egyedi jellege, ami miatt adott ügyfélszegmensre előnyösebb lehetne, ha ezt tudatosan vitték volna végig. A magyarorszag.hu részletekbe menő, inkább holisztikusan gondolkodók részére ad tájékoztatót, de nem fedi le a teljes ügykört, az információk megtalálása sokszor problémás. A SZÜF központi ügyintézési portálként pozicionálja magát, de valójában csak az elektronikusan intézhető ügyekre koncentrálna. Azzal, hogy helyenként a személyes ügyintézésre is kitér, máskor meg nem, végképp bizonytalanná teszi a helyzetét. A kormanyablak.hu az ügykörök széles halmazát átfogja, de csak a kormányablakban intézhető (indítható) ügyekre. Emellett nagy hibája, hogy lényegében nincs az ügyfelet érintő ügy megtalálását segítő szolgáltatása, szerencse vagy tapasztalat kell ahhoz, hogy a leírást valaki megtalálja. Az is kiderült, hogy az érdemi ügyintézésnél szakportálokra lehet és kell támaszkodni (e-SZJA, MÁK, webes ügysegéd).

7.3 JAVASOLT TOVÁBBLÉPÉS

A kialakítandó tájékoztatási rendszernek nem egyetlen szuperportálra kellene épülnie, hanem a csoportigényekhez jobban illeszkedő – de egységes, összehangolt – portál(honlap)rendszerre. (Itt nem technológiában eltérő, vagy akár fizikailag elkülönülő portálokat értünk e megállapítás alatt. Az eltérő ügyfélkörnek eltérő tájékoztatási forma kellene, ez egy portálon a választható kommunikációs formával is megoldható. Nem a megoldás a lényeg, hanem az eltérő igényhez illeszkedő kiszolgálás.

A magyarorszag.hu portál nevéből is adódóan az ország általános belépési szintje. A portál alapvetően egy felső szintű tájékoztató pont, ahol az egyes funkcionális portálokra könnyen el kellene jutnia az olvasónak. Nem szerencsés, hogy a részletes ügyintézési tájékoztatásokat ez a portál maga nyújtja, ahelyett, hogy egy felső szint után a részletezettségi igénytől függően átvetne az adott terület magas szintű vagy részletes portáljára. Itt meg kell jegyezni, a szabályozásban megjelenik egy olyan tudástár, ami még a közigazgatásnál is szélesebb kör számára jelentene adatforrást, amire alapozva lehetne különböző szintű tájékoztatásokat kialakítani. Jelenleg azonban ilyen nincs (amit tudástárnak hívnak, az csak a kormányablakos ügýítípusok kormanyablak.hu-n megismerhető leírása), és a megfelelő menedzselési mechanizmus nélkül nem látszik biztosítottnak ennek kialakulása (mert ez nem csak, sőt elsősorban nem technikai kérdés).

7.4 ALAPELVEK A PORTÁLOKRA NÉZVE

A portálok elsősorban szolgáltatásszervezők. Semmiképp nem javasolt valamely szakrendszernél publikált adatok portálon történő, független másodlagos publikálása. Azonos adatforrásra építve lehet különböző igények, ügyfélcsoportok szerint különböző tájékoztatás, de ezek az adott feladatelemnél össze legyenek rendelve, és a konzisztenciáért megfelelő szervezeti, személyi felelősségi mechanizmus kialakítása is szükséges.

Az információk három formáját is célszerű lenne közzétenni. Az egyik a hivatalos háttér, ami többnyire jogszabályt, illetve hasonló szintű előírások közzétételét jelenti. A másik a hivatalok gyakorlati tanácsai, magyarázatai, amihez célszerű az ügyintézői szintnek a közlési lehetőségét is biztosítani. A harmadik szint – ahol ennek gyakorlati haszna látszik – az ügyfelek véleményének, egymásnak adott tanácsainak formalizált (és moderált) közzététele (beleértve a hivatalos kezelést).

Célszerű a meglévő és bevált tájékoztatási megoldásokra támaszkodni, már csak anyagi megfontolásból sem célszerű mindenáron mindent átalakítani.

A csoportigényekre fokozottan figyelni kell (például vállalkozói portál ugyan lehet, de annak tájékoztatási ága az egyéni vállalkozók számára egészen más kell, hogy legyen, mint a multik számára). E kijelentés még a honlapok felépítésére is igaz. (Az egységesség ugyan fontos, de csak addig, amíg nem megy a funkció rovására. Például egy alapvetően térképi információkat megjelenítő, azon grafikus lehetőségeket biztosító honlap – például egy közműtérkép-tájékoztató – célszerűen más felépítésű, mint egy ügyleírást ismertető).

A portálrendszer kialakításához központilag szabályozott, illetve egyes esetekben biztosított szolgáltatások szükségesek. Ilyen fő szolgáltatások:

- Felépítés: a portál, illetve honlapok felépítésére vonatkozó, különösen a rendszerbe való beilleszthetőséget biztosító elemeket előíró leírás és szabadon tovább fejleszthető mintamegoldások (ne kelljen nulláról mindenkinek mindent előről kezdenie egy új honlap kialakításánál). A „SZÜF” jelenlegi formája csak az elektronikus ügyintézési ághoz jelent kiindulási alapot, a tájékoztatáshoz nem.
- Hitelesített másolat: az ügyfelek számára a csak látott információ nem garancia, és a közigazgatás számára sem jelent hajtóerőt a fejlődésre a fel nem használható tájékoztatás. Emiatt – jogi szabályozási környezetben már előírtan – a hivatalos portálok a közzétett információról (amit hivatalosnak tekintenek) az ügyfél kérésére szervezeti elektronikus aláírással ellátott másolatot biztosítsanak. Ehhez célszerű központi szolgáltatást biztosítani, hogy ne kelljen ezt a portálrendszerben mindenhol külön megvalósítani.

8. KÖVETKEZTETÉSEK

Az ügyfelek megfelelő kiszolgálásában 2004-ig, néhány intézmény kísérletezését leszámítva, az írásbeli kapcsolattartáson volt a hangsúly. Még az ügyfélszolgálatok kiemelt szerepét is csak egy-egy részrendszer esetében ismerték fel. A 2004. évi szabályozásváltoztatás szemléletváltást jelzett. Ekkortól került előtérbe az elektronikus ügyintézés lehetősége. Ezt kezdetben központi állami szolgáltatásra építve átfogó megoldásnak tekintették, ugyanakkor az ügyfélkapcsolatok alakulása nem igazolta e feltételezést. Ez az a korszak, amikor egyes kisvállalkozók a személyes ügyfélkapu-jelszavukat a könyvelőjüknek adták. A vállalkozások elektronikus világba történő bevonása így elmaradt, ami a mai napig érzékelteti a hatását (például lemaradásunk az e-kereskedelem területén stb.).

Az ügyfelek valós igényeit felismerve 2010 után a személyes ügyfélszolgálatok korszerűsítése (kormányablakrendszer kialakítása) előtérbe került, jelentősen javítva egyes ügyfélcsoportok ügyintézési kényelmét, ugyanakkor ellendolgozva egy hatékonyabb ügyfélkapcsolati portfólió kialakításának, amely figyelembe veszi, hogy a legdrágább forma mind az ügyfél, mind a közigazgatás tekintetében a (fizikailag) személyes kiszolgálás, lényegesen olcsóbb a telefonos személyes ügyfélszolgálati ügyintézés, s a legolcsóbb az önkiszolgáló (elektronikus) forma.

Az általános felfogás homogén ügyfélfogalommal dolgozott (még a nem természetes személy elkülönült igényeinek kiszolgálására is csak egy részrendszer, az adóhivatal készült fel [T180 nyomtatvány, majd annak továbbfejlesztett változata], de ezt is csak torzult formában, a személyes ügyfélkapukra mint kézbesítési helyekre építve). Az ügyfélkapus belépésnél a személyes és a hivatali ügyintézés az érintett ügyintéző számra összemosódott. A megjelent cégkapu ezen csak minimálisan javít, modellszinten nincs átgondolva az eltérő ügyféligeny, s így értelemszerűen azokra specifikus kiszolgálás sem alakult ki.

A homogén ügyfél fogalom mellett az ügyfélkapcsolat „ügyfél-hatóság” érintkezési pontra egyszerűsítése sem segítette a megfelelő ütemű fejlődést. E személet középpontjában az ügyindítás van, a személyes ügyfélszolgálat (kormányablak) éppúgy csak ügyindításra felkészített, mint a ma még dominánsan jelenlévő elektronikus kapcsolati forma (ÁNYK-úrlap). Az ügyfeleket azonban nem az ügyindítás, hanem az ügy elintézése érdekli. Ezt elfogadva – ahogy a fentiekben kimutattuk – már előtérbe kerül a mérlegelést nem igénylő ügyekben az automatikus (azonnali) döntés, az egy ügyintézővel intézhető ügyekben az egyablakos megoldás.

Az ügyfélkapcsolatok hatékonyságánál természetesen nem elhanyagolhatók azok a szempontok, amelyeket a szakma az elmúlt időszakban alaposan körüljárt. Nyilván fontos az elektronikus elérhetőség, a megfelelő eszközellátás, a honlapok megfelelő válaszideje. Azonban megfigyelhető, hogy ezeknek a területeknek a szinte folyamatos fejlesztések ellenére nem a kívánt mértékben fejlődik az ügyfelek kiszolgálása, az elektronikus utat választók aránya, vagy épp a kormányablakban az azonnal intézhető (nem csak indítható) ügyek aránya.

Mindezek alapján fokozottabban figyelembe kellene venni, hogy az ügyfélkör nem homogén, az egyes jellemző csoportok eltérő igényére eltérő kiszolgálási forma biztosíthatja csak a megfelelő hatékonyságot.

Jelenleg a vállalkozások, azon belül kis- és nagyvállalkozások, civil szervezetek, valamint az egyének (természetes személyek) támogatása sem kellően szelektív, az eltérő felkészültségű csoportok támogatása pedig még felismert igény szinten sem jelenik meg. Önmagában a jelenleg fejlesztés alatt álló „testreszabhatóság” közzétett tervei, illetve a „tudástár” néven ismert szolgáltatás esetében sem lelhető fel az a fajta rugalmas alkalmazkodás az eltérő igényekhez, amely az ügyfelek számára hatékonyabb kapcsolattartást tenne lehetővé. Ezt a fejlesztések egy következő ütemében célszerű figyelembe venni.

Mindezeken túl az ügyfélkapcsolat vizsgálatánál nemcsak magára a kapcsolattartási mozzanatra kellene koncentrálni, hanem az ügyféligény-kiszolgálás kapcsolódó elemeivel is számolni indokolt. Ez részben a közigazgatás oldalán jelent követelményt (nem elegendő az ügyindításra koncentrálni), másrészt felveti – különösen a vállalkozások esetében – az ügyintézés előkészítési, közreműködési szakaszának erősebb központi támogatását. Az ügyfelek koncentrált kiszolgálási logikájából az is következik, hogy a kiszolgálócsatornákat (kormányablak, telefonos ügyfélszolgálat, központi portál) indokolt volna a közszolgáltatásokkal kapcsolatos ügyintézésre is felkészíteni.

Technikai jellegű akadály, de a fejlődést lassítja, hogy a központi szolgáltatások korlátozott funkcionalitásuk miatt csak kis mértékben segítik elő az alkalmazások gyors és egyszerű kialakítását. Jobban törekedni kellene arra, hogy funkcionalitásuk megfeleljen az adott feladatkörnél elvárhatónak (például legyen általánosan használható, bármilyen formátumú elektronikus dokumentumot bárkinek igazoltan eljuttatni képes biztonságos kézbesítésszolgáltatás, hisz az informatika társadalmi szintű elterjesztéséhez olyan lehetőségek kellene, mint például az, hogy egy ügyfél igazolt időpontban tudjon egy garanciális hibát bejelenteni, vagy elektronikus szerződést a papírformánál megszokott „tértivevényes” módon megküldeni).

9. FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Alavi, Reza – Islam, Sareeful – Mouratidis, Hans – Lee, S. (2015): Managing Social Engineering Attacks- Considering Human Factors and Security Investment. *Proceedings of the Ninth International Symposium on Human Aspects of Information Security & Assurance (HAISA 2015)*. 161–171.
2. Anthopoulos, Leonidas – Sirakoulis, Kleantis (2015): E-Government Portal Updates' Evaluation: A Comparative Analysis. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 2(2). 54–74.
3. Araujo, Samur – Gao, Qi, Leonardi, Erwin – Houben, Geert-Jan (2010): "Carbon: Domain-Independent Automatic Web Form Filling." in Benatallah, B., Casati, F., Kappel, G. and Rossi, G. eds.: *Proceedings of the 10th International Conference on Web Engineering*. Vienna, Lecture Notes in Computer Science, Springer, 292–306.
4. Bulgurcu, Burcu – Cavusoglu, Hasan – Benbasat, Izak (2010): Information Security Policy Compliance: An Empirical Study of Rationality-Based Beliefs and Information Security Awareness. *MIS Quarterly*, 34(3).
5. Csoma Gyula – Lada László (2002): Az olvasás éve és a funkcionális analfabetizmus. *Új Pedagógiai Szemle*, március. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00058/2002-03-lk-Tobbek-Olvasas.html> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)
6. CRAMM User's guide (1992) CCTA, *His Majesty's Stationery Office*, London, UK.
7. D'arcy, John – Hovav, Anat – Galletta, Dennis (2008): User Awareness of Security Countermeasures and Its Impact on Information Systems Misuse: A Deterrence Approach. *Information Systems Research, Articles in Advance*. 1–20.
8. Daugman, John (2002): How the Afghan Girl was Identified by Her Iris Patterns. Elérhető: <http://www.cl.cam.ac.uk/~jgd1000/afghan.html> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)
9. Detlor, Brian – Hupfer, Maureen – Ruhi, Umar – Zhao, Li (2013): Information quality and community municipal portal use. *Government Information Quarterly*, 30 (1). 23–32.
10. Dourish, Paul – Grinter, E. Rebecca – Delgado De La Flor, Jessica – M. Joseph, Melissa (2004): Security in the wild: user strategies for managing security as an everyday, practical problem. *Personal and Ubiquitous Computing*, 8 (6). Springer-Verlag, London, 391–401.
11. Hof, Hans-Joachim (2012): User-Centric IT Security How to Design Usable Security Mechanisms. *The Fifth International Conference on Advances in Human-oriented and Personalized Mechanisms, Technologies, and Services (CENTRIC 2012)*. 7–12. (Elérhető: <https://www.thinkmind.org/index.php?view=instance&instance=CENTRIC+2012>, letöltés dátuma 2018.01.21.)
12. Holt, Troy (2013): Matrix Teams in the Public Sector. *Patimes online, American society for public administration*. Elérhető: <https://patimes.org/matrix-teams-public-sector/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 06.)
13. Juby, Cindy – Scannapieco, Maria (2007): Characteristics of workload management in public child welfare agencies. *Administration in Social Work*, 31(3). 95–109.

14. Kiss József Károly – Kiss Péter József – Klimkó Gábor (2015): A Model of Secure Interconnection of Registers Containing Personal Data. *ECEG 2015 Proceedings of the 15th European Conference on eGovernment* (University of Portsmouth, UK, 18-19 June, 2015). Academic Conferences and Publishing International Limited, UK, 149–157.
15. Kiss Péter József (2018): Aspects to be considered to improve the IT security of systems accessible online, *AARMS Nemzeti Közzolgálati Egyetem* (beküldve).
16. Kiss Péter József (2018): Hitelesítési technológia választás ügyfélszolgálaton kialakított elektronikus kapcsolattartáshoz. *Vezetéstudomány / Budapest Management Review* 49 (7-8). pp. 61-69.
17. Kiss, Péter József. (2018) A study on the efficiency of information transfer of the portals of the Hungarian public administration, in: Csáki, Cs. (szerk) *A digitális állam - korszerű IKT technológiák alkalmazási lehetőségei a közzolgálat fejlesztésében*, Budapesti Corvinus Egyetem, ISBN 978-963-503-742-1, pp. 81-106.
18. Kiss Péter József (2018): Ügyfélkapcsolati forma választás egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél. *Pro Publico Bono Nemzeti Közzolgálati Egyetem* (beküldve).
19. Kiss Péter József – Kiss József Károly – Klimkó Gábor (2016): Electronic Document Certification Service: an Enabler of e-Government Uptake in Hungary. *Lecture Notes in Computer Science*, 9831. 276–286.
20. Kiss Péter József – Kiss József Károly – Klimkó Gábor (2018): The Effect of the EIDAS Regulation on the Model of Hungarian Public Administration CEE e Dem and e Gov Days 2018 - Including a Workshop on Smart Cities organized by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. *Proceedings of the Central and Eastern European e |Dem and e |Gov Days 2018*, May 3.-4., 2018. Budapest Computergesellschaft.
21. Kiss Péter József – Klimkó Gábor (2018): Workload Balancing in the Hungarian Public Administration. *Lecture Notes in Computer Science*. In *International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective. EGOVIS 2018*. Springer LNCS, vol 11032., pp. 243-257.
22. Kumar, Vinod – Mukerji, Bhasker – Butt, Irfan – Persaud, Ajax (2007): Factors for Successful e-Government Adoption: a Conceptual Framework. *Electronic Journal of e-Government*, 5(1).
23. Kuprenas, John A. (2003): Implementation and performance of a matrix organization structure. *International Journal of Project Management* 21, 51–62.
24. leben Annamarija – kunstelj, Mateja – bohanec, Marko – Vintar, Mirko (2006): Evaluating public administration e-portals. *Information Polity*, 11(3–4).
25. Maheshwari, Bharat – Kumar, Vinod – Kumar, Uma – Sharan, Vedmani (2008): E-Government Portal Effectiveness: Managerial Considerations for Design and Development. Elérhető: www.researchgate.net/publication/249711109_E-Government_Portal_Effectiveness_Managerial_Considerations_for_Design_and_Development (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)
26. Merkow, Mark S. - Jim Breithaupt (2014): *Information Security: Principles and Practices*. Pearson Education Inc. 800 East 96th Street, Indianapolis, Indiana 46240 USA
27. Osaimi, O. Al – Sumait, A. Al (2013): Usability Guidelines for Arab E-government Websites. *World Academy of Science, Engineering and Technology International Journal of Computer and Information Engineering*, 7(12).

28. Riding, Richard – Rayner, Stephen (2012): *Cognitive Styles and Learning Strategies Understanding Style Differences in Learning and Behaviour*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, 711 Third Avenue, New York, NY 10017 USA
29. Ruighaver, Anthonie Bastiaan – Maynard, Sean B. (2006): Organizational Security Culture: More Than Just an End-User Phenomenon. *Proceedings of IFIP TC 11 21.st International Information Security Conference*. Springer, Boston 425–430.
30. Shneiderman, Ben – Plaisant, Catherine (2004): *Designing the User Interface: Strategies for Effective Human-Computer Interaction*. (4th Edition). Pearson Addison Wesley, USA.
31. Stanton, Jeffrey M. – Stama, Kathryn R. – Mastrangelo, Paul – Jolton Jeffrey (2005): Analysis of end user security behaviors *Computers & Security*. Vol 24, Issue 2, Elsevier, 124-133
32. Stoneburner, Gary – Goguen, Alice – Feringa, Alexis (2002): *Risk Management Guide for Information Technology Systems* National Institute of Standards and Technology Special Publication 800-30. US Department of Commerce
33. Stuckenbruck, Linn C. (1979): The matrix organization. *Project Management Quarterly*, 10(3). 21–33.
34. Syazana-Itqan, Khalid – Saad, Norhashimah Mohd – Hamid Norihan Abdul – Radzi Feeza – Saad Wira Hidayat Bin Mohd (2016): A Review of Finger-Vein Biometrics Identification Approaches. *Indian Journal of Science and Technology*, 9 (32).
35. Tózsza István (2014): The Architecture of 3D Administration. *Public Administration Research*. 3 (1)., Canadian Center of Science and Education, 68–79.
36. Vasiljevs, Andrejs – Skadina, Inguna – Deksnē, Daiga – KALIS, Martins – I. Vira, Inese (2017): Application of virtual agents for delivery of information services. *9th International Scientific Conference “New Challenges of Economic and Business Development – 2017: Digital Economy” Proceedings*. Riga, Latvia, May 18–20, 2017. 702–714.
37. Venkatesh, Viswanath – Sykes, Tracy Ann – Venkatraman, Srinivasan (2014): Understanding e-Government portal use in rural India: role of demographic and personality characteristics. *Information Systems Journal*, 24 (3). 249–269.
38. Wangpipatwong, Sivaporn – Chutimaskul, Wichian – Papisatorn, Borworn (2008): Understanding Citizen’s Continuance Intention to Use e-Government Website: a Composite View of Technology Acceptance Model and Computer Self-Efficacy. *Electronic Journal of e-Government*, 6 (1). 55–64.
39. Zoutendijk, Guus (1960): *Methods of feasible directions: a study in linear and non-linear programming*. Elsevier Publishing Company.

10. RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Rövidítés	Jelentés
AVDH	Azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés
BIÁSZ	Biztonságos iratáthelyezési szolgáltatás
BKSZ	Biztonságos Kézbesítési Szolgáltatás
EDT	Elektronikus dokumentumtárolási szolgáltatás
eIDAS	910/2014/EU rendelet
EKOP	Elektronikus Közigazgatás Operatív Program
eSzemélyi	Elektronikus személyazonosító igazolvány
GovCA	Kormányzati hitelesítés-szolgáltató
HPEPS	Hungarian Pan-European Proxy Service (páneurópai közvetítő szolgáltatás magyarországi kialakítása)
iFORM	Elektronikus űrlapkezelő
JKÜ	Jogosultságkezelő Ügynök
KAK	Kormányzati Adatközpont
KAÜ	Központi Azonosítási Ügynök
KDÜ	Központi Dokumentumhitelesítési Ügynök
KÉÜ	Központi Érkeztetési Ügynök
KEÜSZ	Központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás
KKÜ	Központi Kézbesítési Ügynök
KÖFOP	Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NISZ Zrt.	NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.
ÖNY	Összerendelési nyilvántartás
ÖNY+	Összerendelési nyilvántartás lekérdezése szolgáltatás
PEPS	Pan European Proxy Server
PKI	Public key infrastructure (nyílt kulcsú infrastruktúra)
RÉR	Rendszeres értesítési szolgáltatás
RKTA	Részleges kódú telefonos azonosítás
RNY	Rendelkezési nyilvántartás
SZÜF	Személyre szabott ügyintézési felület
SZEÜSZ	Szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás
TAJ	Társadalombiztosítási Azonosító Jel
ÜK	Ügyfélkapu

11. ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra A korábbi szabályozás leegyszerűsítő kapcsolati modellje	24
2. ábra: A közigazgatás valós kapcsolati modellje	25
4. ábra: Ügyfelek előfeltételek szerinti csoportosítása	46
5. ábra: Elektronikus aláírásra épülő közigazgatási modell	64
6. ábra: E-hiteles helyre épülő közigazgatási modell	65
7. ábra: Jelenlegi ügyintézésdiszponálási modell	67
8. ábra: Ügyintézés logisztikai szemléletű modellje	68
9. ábra: Optimalizáló modell	69
10. ábra: Elemzési kategóriák	70

12. TÁBLÁZATJEGYZÉK

1. táblázat: Feldolgozási módok kategorizálása	26
2. táblázat: Alkalmazandó technológia kategorizálása	28
3. táblázat: Közigazgatás célszerű kapcsolattartási formái	30
4. táblázat: Célszerű kiszolgálási módok	30
5. táblázat: Kitöltési/felhasználási kényelem	52
6. táblázat: Osztott ügyféloldali ügyelőkészítés támogatása	53
7. táblázat: Elérési mód típusai	71

13. TOVÁBBI KAPCSOLÓDÓ IRODALOM

1. Aichholzer, Georg – Strauss, Stefan (2010): Electronic identity management in e-Government 2.0: Exploring a system innovation exemplified by Austria. *Information Polity*, Vol. 15, No. 1–2. 139–152.
2. Almásy, Gyula (2012): *A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon (The Development of Public Administration Organisation and Technology in Hungary)*, PhD thesis. Doctoral School of the Faculty of Law, University of Pécs (PTE).
3. Bellamy, Christine – Raab, Charles (2005): Joined-up Government and Privacy in The United Kingdom: Managing Tensions between Data Protection and Social Policy. Part II. *Public Administration*, Vol. 83, No. 2. 393–415.
4. Boyne, George A. (2003): Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, no. 3. 367–394.
5. Buchmann, Johannes A – Karatsiolis, Evangelos – Wiesmaier, Alexander (2013): *Introduction to Public Key Infrastructures*. Springer.
6. Caiden, Naomi – Caiden, Gerald E. (2006): Improving Government Performance. *Public Administration Review*, 66(1) Jan/Feb. 139–142.
7. Camenisch, Jan – Leenes, Ronald – Sommer, Dieter (2011): *Digital Privacy*, Springer Verlag.
8. Centre de Recherche Public Gabriel Lippmann (2005): *Interoperability of eGovernment systems - The identification number, data sharing and data protection issues*. Survey for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states Elérhető: http://www.eupan.eu/files/repository/06_DG_EVENT_9June05_DataSharing_DataProtection_en.pdf
9. Cerqueira, Isabel – Sá, Vitor J. – de Magalhães, Sergio Tenreiro (2011): *Study of the Perception on the Portuguese Citizen Card and Electronic Signature*. ICGS3/e-Democracy 2011, LNICST 99. Elérhető: https://eudl.eu/pdf/10.1007/978-3-642-33448-1_23
10. Choi, John – Chun, Soon Ae – Kim, Dong Hwa – Kaeromytis, Angelos (2013): SecureGov: Secure Data Sharing for Government Services. *Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research, ACM*. 127–135.
11. Curry, Dion (2014): *Trends for The Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future-Looking Research in Public Administration*. Elérhető: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/TrendsForTheFutureOfPublicSectorReform.pdf>
12. Csüllög, Krisztina – Varga, Anikó (2007): Felmérés a hazai e-közigazgatás lakossági fogadtatásáról. *Információs Társadalom*, 7. évf., 1. sz. 86–96.
13. De Vries, Michiel – Nemeč, Juraj (2013): Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 26, Issue 1. 4–16.
14. ETSI (2010) Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); XML Advanced Electronic Signatures (XAdES). ETSI TS 101 903 V1.4.2 (2010-12).

15. ETSI (2015) Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); PAdES digital signatures; ETSI TS 119 142-1 V1.0.1 (2015-07).
16. European Commission, eGovernment in Hungary, Edition 16.0. Online availability: <https://joinup.ec.europa.eu/elibrary/factsheet/egovernment-hungaryapril-2014-v160> (2014)
17. Fellegi, Ivan P. – Sunter, Alan B. (1969): A theory for record linkage. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 64, No. 328. 1183–1210.
18. Hauder, Matheus – Pigat, Simon – Matthes, Florian (2014): Research Challenges in Adaptive Case Management: a Literature Review. *Proceedings of the 2014 IEEE 18th International Enterprise Distributed Object Computing Conference Workshops and Demonstrations*. IEEE Computer Society, Washington. 98–107.
19. Harindranath, G. (2008): ICT in a Transition Economy: The Case of Hungary. *Journal of Global Information Technology Management*, Vol. 11, No. 4. 33–55.
20. Herzog, Thomas N. – Scheuren, Fritz J. – Winkler, William E. (2007): *Data Quality and Record Linkage Techniques*. Springer, New York.
21. *Internet Security Threat Report*, Symantec (2017. jun., Vol 22.).
22. Jain, Anil K. – Bolle, Ruud – Pankanti, Sharath eds. (2006): *Biometrics Personal Identification in Networked Society*. Springer.
23. Jain, Anil K. – Ross, Arun – Pankanti, Sharath (2006): Biometrics: A tool for information security. *IEEE Transactions on Information Forensics and Security*, Vol 1 (2). 125–143.
24. Janssen, Marijn – Wagenaar, René (2004): Developing Generic Shared Services for e-Government. *Electronic Journal of e-Government*, Vol. 2, Issue 1. 31–38.
25. Kiss József Károly – Kiss Péter József – Klimkó, Gábor (2015): Towards a model of client-driven access to public e-services. *LNCS*, Springer, 9265. 117–131.
26. Klischewski, Ralf (2004): Information Integration or Process Integration? How to Achieve Interoperability in Administration. *International Conference on Electronic Government*. Berlin–Heidelberg, Springer. 57–65.
27. Kubicek, Herbert (2010): Introduction: conceptual framework and research design for a comparative analysis of national eID Management Systems in selected European countries. *Identity in the Information Society*, Vol. 3, No. 1. 5–26.
28. Kuipers, Ben S. – Higgs, Malcolm – Kickert, Walter – Tummers, Lars – Grandia, Jolien– Van Der Voat, Joris (2014): The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review. *Public Administration*, Vol. 92, No. 1. 1–20.
29. Kuhn, D. Richard – Hu, Vincent C. – Polk, W. Timothy – Chang, Shu-Jen (2001): *Introduction to Public Key Technology and the Federal PKI Infrastructure (NIST SP 800-32)*. National Institute of Standards and Technology.
30. Laynea, Karen – Leeb, Jungwoo (2001): Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18 (2). 122–136.
31. Lei, Yun – Scheffer, Nicolas – Ferrer, Luciana – McLaren, Mitchell (2014): A Novel Scheme For Speaker Recognition Using a Phonetically-Aware Deep Neural Network. *IEEE International Conference on Acoustics, Speech and Signal Processing (ICASSP) 2014*, IEEE. 1695–1699.

32. Leitold, Herbert (2010): Challenges of eID interoperability: the STORK project. In *IFIP PrimeLife International Summer School on Privacy and Identity Management for Life*. Berlin–Heidelberg, Springer. 144–50.
33. Mariën, Ilse – Audenhove, Leo van (2010): The Belgian e-ID and its complex path to implementation and innovational change. *Identity in the Information Society*, Vol. 3, No. 1. 27–41.
34. Martens, Tarvi. (2010) Electronic identity management in Estonia between market and state governance. *Identity in the Information Society*, Vol. 3, No. 1. 213–233.
35. Michiels, Eric (2017): Modelling Chatbots with a Cognitive System Allows for a Differentiating User Experience. *PoEM 2017 Doctoral Consortium and Industry Track Papers*. 70–78.
36. Molnár, Bálint – Kő, Andrea – Kiss, József (2006): Identity-Background Checking a Solution, which Meets the Requirements of Privacy and Personal Data Protection at Identity Management Domain. *SEFBIS JOURNAL* 1 (1). 22–32.
37. Motahari-Nezhad, Hamid R. – Swenson, Keith D. (2013): Adaptive Case Management: Overview and Research Challenges. *Proceedings of 2013 IEEE 15th Conference on Business Informatics*. 264–269.
38. NEMESLAKI, András szerk. (2014): *E-közzolgáltatásfejlesztés: Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
39. OECD (2007): *OECD e-Government Studies: Hungary 2007*. Paris, OECD Publishing.
40. OECD (2015): *Public Governance Reviews. Hungary: Towards a Strategic State Approach*. Paris, OECD Publishing.
41. Op De Beeck, Sophie – Hondeghem, Annie. (2010): Competency Management in the Public Sector: *Three Dimensions of Integration, Paper for the IRSPM Conference 2010 Berne, Switzerland April 7–9*. Elérhető: https://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO06060041_OpdeBeeckSophie%20_20100407_IRSPM.pdf
42. Otjacques, Benoit – Hitzelberger, Patrik – Feltz, Fernand (2007): Interoperability of E-Government Information Systems: Issues of Identification and Data Sharing. *Journal of Management Information Systems*, Vol. 23, No. 4. 29 –51.
43. Peters, B.Guy – Pierre, John. (1998): Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8. no. 2. 223–243.
44. Péterfalvi Norbert – Budai Balázs Benjámin – Rátai, Balázs – Ligeti Ágota – Erdei Csaba (2014): *Az elektronikus közigazgatás alapjai, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások, IT biztonság. A kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szak 5. (e-közigazgatás és ügyintézési gyakorlat) modul, NKE kiadvány*.
45. Pieterse, Willem Jan – Ebbers, Wolfgang E. – Van Dijk, Johannes A.G.M. (2007): Personalization in the public sector: An inventory of organizational and user obstacles towards personalization of electronic services in the public sector. *Government Information Quarterly* 24 (1). 148–164.
46. PWC EU Services (2014): *Analysis of Structured e-Document Formats used in Trans-European Systems* Elérhető: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/57/17/49/ISA%20Programme%20-%202014%20-%20Analysis%20of%20structured%20e-Document%20formats%20used%20in%20Trans-European%20Systems_v1.01.pdf

47. Ratha, Nalini K. – Senior, Andrew – Bolle, Ruud M. (2001): Automated biometrics. In Proc. of ICAPR, Rio, Brazil, March 2001. 445–454.
48. Recabarren, Matias – Nussbaum, Miguel (2010): Exploring the feasibility of web form adaptation to users' cultural dimension score., *User Model User-Adap Interaction*, Vol. 21. No. 1. 97–108.
49. Regan, Priscilla M. (1986): Privacy, Government Information and Technology. *Public Administration Review*, November-December. 629–634.
50. Regulation (EU) N°910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market, adopted on 23 July 2014.
51. Saini, Rupinder – Narinder, Rana (2014): Comparison of Various Biometric Methods. *International Journal of Advances in Science and Technology (IJAST)* Vol 2, Issue I (March). 24–30.
52. Savoldelli, Alberto – Codagnone, Crisitano – Misuraca, Gianluca (2014): Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. *Government Information Quarterly*, 31. 63–71.
53. SHRIVASTAVA, Swapnil – SAQUIB, Zia – GOPINATH, P. – CHOMAL, Peeyush (2012): Unique Identity Enabled Service Delivery in NSDG. In Kő et al eds.: *EGOVIS/EDEM 2012, LNCS 7452*. 103–112.
54. Szabó Szilvia (2016): Competency management in the HR management of Public Service. *Military Science Review*, Vol. 9, Issue 2. 367–376. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02400/02463/00031/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2016_02_367-376.pdf
55. Tauber, Arne – Zwattendorfer, Bernd – Zefferer, Thomas – Mazhari, Yasmin – Chamakiotis, Eleftherios (2010): Towards interoperability: an architecture for pan-European eID-based authentication services. *International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective*. Berlin–Heidelberg, LNCS, Springer.. 120–133.
56. van Dooren, Wouter – Bouckaert, Geert – Halligan, John (2015): *Performance Management in the Public Sector*. London, Routledge, Taylor at Francis Group.
57. Vasconcelos, Andre (2007): “The Portuguese Interoperability Framework applied to the Portuguese Citizen Card Project”, presented at the OECD Workshop on Digital Identity Management (IDM), May 9, 2007 <http://www.oecd.org/dataoecd/36/9/38573902.pdf>.
58. Vatsalan, Dinusha – Christen, Peter – O’keefe, Christine – Verykios, Vassilios S. (2014): An Evaluation Framework for Privacy-Preserving Record Linkage. *Journal of Privacy and Confidentiality*, Vol. 6, No. 1. 35–75.
59. Vatsalan, Dinusha – Christen, Peter – Verykios, Vassilios S. (2013): A taxonomy of privacy-preserving record linkage techniques. *Journal of Information Systems*, Vol. 38, No. 6. 946–969.
60. Xiong, Waine – Wu, Lingfei – Alleva, F. – Droppo, Jasha – Huang, Uedong –Stolcke, A. (2017): *The Microsoft 2017 Conversational Speech Recognition System*. Microsoft AI and Research Technical Report MSR-TR-2017-39 August 2017.
61. Zhang, David D. (2000): Automated Biometrics Technologies and Systems. Springer, *The International Series on Asian Studies in Computer and Information Science*, Vol. 7.
62. Zwattendorfer, Bernd – Zeerer, Thomas – TAUBER, Arne (2012): „The Prevalence of SAML within the European Union”, *8th International Conference on Web Information Systems and Technologies (WEBIST)*. 571–576.

14. ABSTRACT

Services to clients up to 2004 - with the exception of a few experiments of some of the institutes - were based on writing. Only some partial systems even recognised the key role of the customer services. The regulatory changes of the year 2004 indicated a change in approach. From that time on the possibility of electronic administration came into the focus. At the beginning, based on the central government service, this was considered a global solution, this presumption however was not confirmed by the evolution of customer relations. This was the period, when small entrepreneurs gave their personal client gateway password to their accountants. So, this did not succeed in involving the enterprises in the electronic world, and the effect of this failure can be felt to this day (for instance the country's low performance in e-commerce, etc.).

In, 2010 having recognised the expectations of the clients, the focus shifted to the modernisation of face-to-face client services (implementation of the system government window, one-stop-shop), increasing the case management comfort of certain client groups, but at the same time hindering the development of a more effective client relations portfolio. For both the client and public administration the most expensive form of case management is the personal (face-to-face) service; it is significantly cheaper to serve the clients by phone, and the cheapest is by far the self-service (electronic) form.

The general approach was based on a homogenous client concept, and there was just one part system – that of the tax authorities – ready to serve the special requirements of enterprises; even this part system was constrained, built on the personal client gateways as delivery sites.

The simplification of client relations to „client-authority” did not help in accelerating development. The center of this approach is the initiation of cases; and the personal client service (client gateway) too only supports the initiation of case just as the currently dominant electronic form of contact (ÁNYK form).

Based on the above it would be necessary to pay more attention to the fact that the clients do not make up a homogenous group, and the different demands of the different groups can only be effectively served with different forms of service. At present there is no selective support available to enterprises – and within them to small and large enterprises – civil organisations and individuals (natural persons), and it has not even been recognised that groups with different levels of education need different types of support.

Moreover, when examining client relations, it is not only the contact step of the process that needs to be focused on, but it is also important to consider the other elements related to serving the clients. This poses requirements for public administration (it is not sufficient to focus on the initiation of cases) and – especially in the case of changes – shows the necessity of a stronger central support for the preparation and participation stage of case management. The logics of providing concentrated service to the clients infers that the services routes (client gateway, phone client service, central portal) should be made ready to handle public service case management too.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert dékán
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-058-2

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószerű,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű projekt
keretében készült el és jelent meg.