

Kádár Krisztián

ELEKTRONIKUSKORMÁNYZAT- KÖZPONT 2006-2010

„...a közigazgatástól nem várható gyökeres változás, pusztán teljesítményének paraméterei fogynak javulni, azaz úgy változik, hogy változatlan marad.”
Lőrincz Lajos, 1988

BEVEZETÉS

A kormányzati szervezetalakítás közigazgatási jogtudományi elmélete sokkal kevesebb izgalmat ígér, mint amit a gyakorlat a kétezres években megvalósított a hazai központi és területi közigazgatás színterein. A látszólagos „formakényszer” mögött a politikai és szakmai érdekek sűrűjében olykor egészen különös és innovatív szervezeti megoldások láttak napvilágot. A klasszikus bürokráciaelméletek legfőbb erőit meghazudtoló módon hatásköri átfedések, párhuzamosságok, koordinációs alulműködés és mindebből fakadó folyamatos státutum-újrarajzolásnak lehettünk tanúi. Különösen szembevető ez azokon a területein a közigazgatásnak, ahol az állami szerepvállalás mértéke, mikéntje is formálódóban van, ahol még nem alakultak ki a kormányzati felelősség modelljei és ezeket megvalósító szakigazgatási rendszerek, sőt, ahol még az alapintézmények fogalmi tisztázása sem valósult meg egyértelműen.

Az Olvasó mostanra biztosan kitalálta, hogy – legalábbis a szerző véleménye szerint – az elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzat¹ is egy ilyen „újszülöttje” a 21. század kormányzatainak, amely korábban soha nem látott sebességű technológiai fejlődés mentén igyekszik lépést tartani, miközben populáris modernizációs eszközből („nice to have”) a közigazgatási működés fundamentumává („must have”) lépett elő. Utóbbi nem elsősorban a kormányzatok jó ütemérzékének vagy fejlesztés iránti feltétlen elkötelezettségének tudható be, hanem sokkal inkább a társadalom (egyre bővülő része) felől jövő elemi igénynek, amely számára a digitális, online világ jelenti a normát². Csak úgy, mint az elmúlt évszázadok egymást

-
- 1 A tanulmányban ezúttal figyelmen kívül hagyjuk azt a terminológiai sokszínűséget, ami a szakterületet jellemzi, így az elektronikus közigazgatás, e-kormányzat, kormányzati-közigazgatási informatika, kormányzati infokommunikáció, információs társadalom fogalmakat, ha nem is szinonimákként, de egymással átfedő, viszont a vonatkozó kormányzati szakpolitikát többé-kevésbé lefedő fogalmakként értékeljük. Ezt a látszólagos pongyolaságot azért is tehetjük meg, mert az eltel két évtizedben mind a terület jogszabályi, stratégiai dokumentumait, mind pedig kormányzati kommunikációt vizsgálva, hasonlót tapasztalunk, és ez a jelenben sem változott.
 - 2 Peter Hinssen: The new normal című művében azzal érvel, hogy a digitalizáció jelenti a 21. század elektronizációját, amely megváltoztatja a társadalmi-gazdasági ökoszisztémát, és benne a társadalom tagjainak normáit, attitűdjét pl. az állammal szemben. (Hinssen, P. (2010) The New Normal, Gent: Mach Media NV).

követő technológiai innovációi, a mostani is egy határozott kormányzati paradigmaváltásra készíti a közigazgatási működést.³ A kétezres évek első évtizedét az új megoldások hagyományos kereteket szétfeszíteni igyekvő szervezeti-szabályozási törekvései fémjelezték az e-közigazgatás területén. Ennek a korszaknak volt a legfőbb kormányzati letéteményese a Miniszterelnöki Hivatal berkeiben működő Elektronikus-kormányzat-központ (EKK), illetve a benne dolgozó szakemberek és vezetőik.

Jelen könyvfejezetet három fő tartalmi részre tagoltuk. Az első az intézményrendszer változását (statútumok dinamikája), a második a stratégiai célok állandóságát (folyamatok statikája), a harmadik a konkrét fejlesztési elképzeléseket, programokat és projekteket ismerteti. Bár egy historizáló jellegű kiadvánnyal szemben elvárás, hogy törekedjen a vizsgálat tárgyainak minél teljesebb és sokoldalúbb bemutatására, ez az írás nem tud enciklopédikus leírást adni az EKK-ról, a szabályozási környezetről, a fejlesztési lehetőségekről, és főképp nem kívánja bemutatni a „kontextust”, azaz az információs társadalom „korabeli” helyzetét, az e-közigazgatás körülményeit.⁴

KORMÁNYZATI SZERKEZET, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK, AVAGY A „STATÚTUMOK DINAMIKÁJA”

Szervezetalkítási politika

A közigazgatás-tudományi tanulmányok a központi közigazgatás, kormányzat felépítését klasszikusan az alábbi elvek érvényesülése mentén vizsgálják és tipizálják.

1. A miniszterelnöki elv a kormányfő összkormányzati koordinációját hivatott erősíteni azáltal, hogy a személyes stábnak, apparátusnak milyen feladat- és hatáskörei vannak a kormányzat többi szereplője felett. Még a kancellári típusú, erős miniszterelnöki pozíciót biztosító magyar kormányzati modellben is folyamatos változásban van a Miniszterelnökség, Miniszterelnöki Hivatal szerepe, portfoliója.⁵
2. A testületi elv – részben az előbbi ellenpontjaként – a kormány testületi működését hivatott erősíteni. Témánk szempontjából itt elsősorban a különböző kormánybizottságok, kabinetek és kormánybiztosok érdemelnek figyelmet, amelyek a kormányzati döntéshozókészítő mechanizmusban a több tárca, ágazat feladatkörét átfogó koordinációt végzik.

3 Carlota Perez öt technológiai innovációs hullámot azonosít a történelem során, amelyeket rendre a pénzügyi és menedzsment-igazgatási struktúrák változása követett. Jelenleg a hetvenes évek óta tartó információs és telekommunikációs ciklus zajlik, amelyet sorban az ötödik technológiai forradalomnak titulál. (Perez, C. (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Edward Elgar).

4 Mindezt megteszik viszont az IITK Műhely Magyar Információs Társadalom Éves Jelentései (Letölthető: <http://itk.hu/kiadvanyok/evkonyvek>).

5 Ld. bővebben: Müller, Gy. (2010) *A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztési irányai (1990-2009)*, In: *Közjogi Szemle* 2010/1. szám.

3. Végül a reszort elv a miniszteri, szakágazati tagozódást rögzíti, és ezáltal meghatározza a közigazgatási struktúra vertikumát, a szakigazgatás fő határvonalaival.

Mivel a kormányzatnak a törvényi szabályozásban rögzített kereteken belül „szabad keze” van a saját szervezetrendszerének ki- és átalakítására, ezért nem meglepő, hogy a fenti elvek együtthatása koránt sem eredményez egy kikristályosodott – politikai kurzusokon és kormányzati ciklusokon átívelő – szervezeti modellt. Épp ellenkezőleg, azt tapasztaljuk, hogy a kormányok már-már szakpolitikai szintre emelik a saját szervezetalakítási politikájukat, melyek folyamatos mozgásban tartják a közigazgatás központi színterét is⁶. A Miniszterelnöki Hivatal változó szerepe mellett a minisztériumok átszervezési, átnevezési hullámain túl a kormánybizottságok gyakori átalakításának, egy-egy minisztériumi hatáskörbe nem tartozó szakterületet felügyelő kormánybiztosok, tárca nélküli miniszterek (nem csupán ideiglenes) kinevezésének lehattunk szemtanúi az elmúlt évtizedben. (Bár jelen fejezet tárgyát nem érinti, de „természetesen” ez a folyamat 2010-et követően sem változott.)

Ezt a kissé didaktikusnak ható bevezetőt fontosnak tartottuk abból a szempontból, hogy az e-közigazgatás, közigazgatási informatika kormányzati kezelését, az EKK szerepét jobban megértsük. Az 1. alfejezetben is taglalt tulajdonságai miatt ugyanis az e-közigazgatás helye a kormányzati struktúrában koránt sem volt egyértelmű az alábbiak szerint.

1. Az e-közigazgatás (közigazgatási informatika) művelését kezdetekben az egyes szervezetek informatikai feladatait ellátó szervezeti egységeinek tartották fent, „informatikai kérdésként” kezelték, ez a horizontális jelleg ma is megmaradt, amely az önálló ágazattá alakítást (a szerző véleménye szerint okkal) gátolja.
2. Nem elkülönült felelősséggel ugyan, viszont minden területen értelemszerűen jelen van az elektronizáció, amelynek horizontális koordinációját az egységes és hatékony kormányzati fejlesztések érdekében meg kell(ett) oldani, és amelyre az összkormányzati koordinációért felelős szervezet, a Miniszterelnöki Hivatal – kezdetben titkársági-adminisztratív – támogatásával kerülhetett sor.
3. A koordináció határfokának növelésére a közigazgatási recept nem sokat változott az évek során: tárcaközi bizottság felállítása, illetve a szakterület fejlesztési célkitűzéseit rögzítő stratégia és feladatkijelölő intézkedési terv elfogadása. Egy kormányzati stratégia végrehajtása és annak monitoringja ugyanakkor igényli az adminisztratív asszisztencián túlmenő szakértői apparátus rendelkezésre állását. A titkársági feladatellátás bázisán így növekedésnek indulhatott a Miniszterelnöki Hivatalon belül a szakértői humán kapacitás lekötése is.

6 Ld. bővebben: Kuhlmann-Wollmann (2014) Introduction to Comparative Public Administration – Administrative systems and reforms in Europe, New York: Edward Elgar c. munkájukban „administrative policy”-ként, azaz igazgatási szakpolitikaként jelölik a kormányzatok azon tevékenységét (céljait, programjait, eszközrendszerét és cselekedeteit), amely a közjogi kereteken belül a közigazgatás szervezetét, folyamatait és személyi állományát alakítja.

4. Időközben a technológiai fejlődés begyűrűzése a közigazgatásba elérte azt a kritikus pontot, amelytől kezdődően a korszerűsítési, modernizációs kormányprogramok állandó elemévé lépett elő az e-közigazgatási infrastruktúra- és szolgáltatásfejlesztés. Az elektronikus kormányzat a közigazgatási reformpolitikán belül önálló szakpolitikai jelleget kezdett öltetni.
5. Bár hazánkban mérsékelt utóregengéseket produkált az Új Közmenedzsmentnek (NPM) aposztrofált angolszász eredetű mozgalom, amely a kormányzati bürokratikus túlműködés lebontását – sok egyéb mellett – a monolit közigazgatási struktúrák kiszervezésében látta biztosítottak, amely az ügynökség típusú szervezetek burjánzását indította el. A leginkább az ezredfordulót követő baloldali kormányok szervezetalakítási politikájában fedezi fel a szakirodalom az NPM ilyen irányú hatását.⁷ Az említett ügynökségesítés mellett a megosztott szolgáltatások (shared services) elsőként központosítása, majd kiszervezése, piacosítása is az NPM eszköztárának része, amely az e-közigazgatási szolgáltatások architektúrájának kialakításakor a hazai stratégiákban is visszaköszön.
6. Amint említettük, a szervezet-alakítási politika a kormányok kedvelt eszköze, és mint ilyen, természetesen nem csupán szakpolitikai (policy), de politikai (politics) döntések folyamata és sorozata. Az egyes (kormányzati) szakterületek minisztériumi vagy alsóbb szintű elhelyezkedése sok esetben politikai játszmák és alkuk eredménye, amelyek elsősorban a koalíciós kormányok idején a pártpolitikai érdekek, másodsorban az adott területet vezető politikus karrierlehetőségének, mozgásterének függvénye.⁸
7. Végezetül szintén meghatározó tényező a vizsgált időszakban egyre kézzelfoghatóbbá váló európai uniós fejlesztési pénzek és azok abszorpciójára hivatott fejlesztéspolitika, azaz szabályozás, intézményrendszer és stratégiai dokumentumok kialakítása. Az e-közigazgatás önállósodásának – lévén az EU fejlesztési prioritások kiemelt területe – további lökést adott a soha korábbi mértékű transzferek felhasználásának koordinációs igénye.

Szervezeti evolúció

Az alábbiakban a fenti hajtóerők és peremfeltételek, néhol inerciák konkrét megvalósulását kísérjük nyomon, immár a kormányzati-közigazgatási intézmények tételes felsorolásával. A taxációra kézenfekvő lenne (főképp

7 Ld. bővebben: Verhoest, K. et al. (2011) *Government Agencies: Practices and Lessons form 30 countries*, Palgrave Macmillan.

8 Ld. bővebben: Hajnal, Gy. – Krisztián Kádár (2015) *Organizational Autonomy and Political Control of Hungarian Governmental Agencies – The Case of the Government's ICT Policy*, In: de Vries – Nemeč (eds) *Implementation of New Public Management Tools: Experiences form transition and emerging countries*, Bruylant.

egy történeti visszatekintő munka keretében), ha kronológiai sorrendben haladnánk, a mi elsődleges rendező elvünk ezúttal viszont a kormányzati koordináció szintézése lesz. Ennek értelmében külön vizsgáljuk az időszak miniszteriális, bizottsági, biztosi és szervezeti (egység) szintjeit azt remélve, hogy az Olvasó így is felismeri az időben együtt létező (olykor átfedő vagy párhuzamos) struktúrákat. Előjáróban annyit rögzítenénk, hogy a rendszerváltást követő kormányok – élve az Alkotmányban rögzített jogaival – szabad kezet kaptak szervezetük kialakítására, így a lassan már csak a szakirodalomban létező karakterek teljes elmosódását eredményezték az azonos nevű, de különböző jogállású és különböző funkciójú szervezetek, pozíciók és hivatalok életre hívásával. Ennek a folyamatnak igyekezett véget vetni a 2006. évi „státusz törvény”, ám ennek hatása a vizsgált időszakban a kormányzati struktúra jelentős átalakítása miatt még nem érződhetett.⁹

Miniszteriális szint

A fejezet több pontján visszhangzó megállapításunk a kormányzati informatika horizontális jellegéről nem igényelte sem önálló minisztérium létrehozását, sem egy már létező minisztérium profiljában való markáns telepítését. A 2.4. alfejezetben taglalt kormányzati bizottságok vezetése és titkársági funkcióinak elhelyezése ugyanakkor nem hagy kétséget afelől, hogy a terület koordinációja összkormányzati jellegére is tekintettel a Miniszterelnöki Hivatalhoz (MeH) került. Emellett azonban meg kell említeni egy rokon – kormányzati felelősségi körbe tartozó – szakterületet, a hírközlési-távközlési szektort, amely viszont klasszikus ágazati feladatként jelentkezett a minisztériumi struktúrában (jellemzően a közlekedési ágazattal közös tárcafelelősségen), és amint azt látni fogjuk, gyakran házasításra került a közigazgatási informatikával.

Az 1998-ban hivatalba lépő Kormány már egyértelműen a MeH feladataként nevezte meg a kormányzati informatikai stratégia és fejlesztési célkitűzések kialakításában és megvalósításában való részvételt és a központi közigazgatási szervek informatikai működése szakmai felügyeletének ellátását¹⁰.

Amint azt a fejezet bevezetőjében is említettük, a kormányzatok közigazgatás-szervezési politikájuk részeként a kétezres évektől egyre gyakrabban jelenítették meg saját politikai programjukat, értékpreferenciáikat. A korábban viszonylag stabilnak mondható minisztériumi és központi államigazgatási struktúra egyre gyakrabban „esett áldozatul” ilyen törekvéseknek, nem is beszélve a koalíciós kormányok alkufolyamatairól.

A 2002. évi kormányváltás után az informatikai feladatok nagy része az újonnan létrehozott *Informatikai és Hírközlési Minisztériumhoz* (IHM) került,

9 A témáról bővebben ld. Müller György (2009) A kormány és struktúrája, kormányzati viszonyok 1988 és 2008 között, In: Sándor-Stumpf-Vass (2009) Magyarország Politikai Évhuszadkönyve: A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988-2008), DKMKA.

10 Miniszterelnöki Hivatalról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet.

de a kormányzati informatikával kapcsolatos koordinációs tennivalók továbbra is a MeH-nél maradtak.¹¹

2006-ban újabb változás következett be, részben a minisztériumok számának csökkentésével kívánta demonstrálni a hivatalba lépő Kormány az állami bürokrácia karcsúsítását, így a kisebb tárcák közé tartozó IHM a *Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM)* részeként működhetett tovább, míg a Miniszterelnöki Hivatal részben visszaszerezte korábbi feladatait.

A kormányzati informatika egységes irányítása végül – majd’ egy évtizednyi fragmentált feladatellátást követően – újra a Miniszterelnöki Hivatalban összpontosult a 2008. évi Kormány megalakulásával. (Ez a szakma által régóta kívánt egyesítés nem tarthatott soká, a 2010-ben alapjaiban újjászerveződött kormányzati struktúra újra megteremtette a szakpolitika duális irányítását, de ez a történet már egy másik fejezetbe kívánkozik.) Az egységes kormányzati informatikai irányítás kialakítása érdekében a korábban GKM feladatkörébe tartozó információs társadalommal és e-gazdasággal összefüggő infokommunikációs feladatok is a Miniszterelnöki Hivatalhoz kerültek. A Kormány újabb határozatával tovább bővítette a kormánybiztos hatáskörét az elektronikus hírközléssel összefüggő kormányzati tevékenység irányításával, amely előtte a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter feladat- és hatáskörébe tartozott.¹²

„Komitológia”

Ugyan ma már az e-közigazgatást, e-governmentet sokan önálló szakpolitikának tekintik, a kezdetekben (1990-es évek) elsősorban informatikai kérdésként kezelték, és mint ilyen, az egyes szervezetek informatikai egységeinek „diszkrécióját” élvezte. Idővel, ezen informatikai fejlesztések és kapcsolódó beszerzések számossága már felkeltette az igényt arra, hogy az egyes ágazatokban megvalósuló ilyen irányú tevékenységeket koordinálják, amelynek az eredménye lett az *Informatikai Tárcaközi Bizottság (ITB)* létrehozása 1993-ban.¹³ A szakterület horizontális jellegének tudható be az is, hogy az kezdetben nem tartozott egyetlen tárca kizárólagos portfóliójához sem, így jellemzően a koordinálást különböző (elnevezésű, jogállású, összetételű), de mégis hasonló funkciójú „kormány munkáját segítő szervezetek” látták el. Ezek főbb tulajdonságai a következők voltak: elsődlegesen a kormány feladat- és hatáskörében lévő ágazatközi koordinatív, véleményező, döntéselőkészítő feladatok ellátására jönnek létre a kormány tagjainak részvételével, amelyek közül kiemelkedik az elnöklést (és ezzel járó munka-

11 Az államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1066/1999. (VI.11.) Korm. határozat a MeHVM feladatává tette a kormányzati informatikai rendszerek fejlesztését, működtetését, a kormányzati szintű adatgazdálkodást, valamint az ezt támogató nyilvántartási rendszerek kialakítását.

12 1075/2008. (XI. 28.) Korm. határozat.

13 A központi államigazgatási szervek informatikai fejlesztéseinek koordinálásáról szóló 1039/1993. (V. 21.) Korm. határozat.

szervezést is) végző tag, amely rendre a Miniszterelnöki Hivatal valamely szintű vezetője (miniszter, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, kormánybiztos) volt. A szervezeti evolúció szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a kapcsolódó titkársági feladatok ellátásának bázisán alakulhatott ki a későbbi szakértői apparátus.¹⁴ Fontos azonban leszögezni, hogy döntési jogkört sem az ITB, sem a későbbi bizottságok nem kaptak, előterjesztéseiket a Kormány tárgyalta meg, és fogadta el.

1995-ben a központi államigazgatás informatikai stratégiájában foglalt feladatok összehangolására, továbbfejlesztésére a Kormány létrehozta a kormányzati informatika stratégiai irányító szervét, a *Kormányzati Informatikai Irányító Bizottságot (KIIB)*¹⁵, amelyet a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára vezetett. A Bizottság titkársági feladatait a Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Koordinációs Irodája végezte. 1997-ben a KIIB-et felváltja a hírközlési ágazatot is magába foglaló *Informatikai és Távközlési Kormánybizottság*¹⁶, amelynek társelnökei a hírközlési miniszter és a MeH közigazgatási államtitkár, azonban ennek feladatai a már korábban is létező Informatikai Tárcaközi Bizottságban élnek tovább 1999-től¹⁷.

2002-ben megalakult az *Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottság (ITKB)* az immár informatikai és hírközlési miniszter vezetésével, amely elsősorban az információs társadalom (vö. MITS) megvalósítása érdekében szükséges kormányzati intézkedéseket volt hivatott összehangolni.¹⁸ Emellett az ITB jogutódjaként a kormányzati informatika tekintetében 2004-ben létrejött a *Kormányzati Informatikai Egyeztető Tárcaközi Bizottság (KIETB)*.¹⁹ Elnöke a kormányzati informatikáért, a szolgáltató államért felelős kormány megbízott, tagjai a minisztériumok, valamint a más fejezeti jogkörű központi közigazgatási szervek kormányzati informatikának az illető ágazatra kiterjedő koordinációjával megbízott vezetői voltak. Feladata a kormányzati munka és informatika fejlődésének figyelemmel kísérése, a kormányzati döntéshozatalban és az informatikai stratégiaalkotásban való közreműködés, koordináció, véleményezés, nemzetközi, elektronikus kormányzattal foglalkozó szervezetek munkájában való részvétel, informatikai ajánlások kidolgozása. Egyidejűleg, a KIETB mellett a Kormány létrehozta az *Elektronikus Kormányzat Operatív Bizottságot (EKOB)*, melynek feladata a központi közigazgatás informatikai korszerűsítésének segítése, a reformok megvalósítási lépéseinek ki-

14 Az ITB elnöke a Miniszterelnöki Hivatalt (MeH) vezető miniszter, elnökhelyettese a MeH informatikáért felelős helyettes államtitkára volt. Az ITB titkársági feladatait szintén a Miniszterelnöki Hivatal látta el.

15 A központi államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1106/1995. (XI. 9.) Korm. határozat.

16 1025/1997. (II. 26.) Korm. határozat az Informatikai és Távközlési Kormánybizottságról

17 1066/1999. (VI. 11.) Korm. határozat az államigazgatási informatika koordinációjának továbbfejlesztéséről.

18 1214/2002. (XII. 28.) Korm. határozat a Magyar Információs Társadalom Stratégia készítéséről, a további feladatok ütemezéséről és tárcaközi bizottság létrehozásáról.

19 A működésére vonatkozó szabályozást, valamint a tárcaközi bizottság feladatait a kormányzati informatika fejlesztésének koordinálásával kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1054/2004. (VI. 3.) Korm. határozat tartalmazta.

dolgozása, a végrehajtás szervezése, koordinálása, az E-kormányzat Stratégia és a CLBPS²⁰ ajánlásban rögzített szolgáltatások megvalósítása. Az EKOB a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésével kapcsolatos feladatokat összehangoló Koordinációs Bizottság irányítása alatt működött. Az EKOB elnöke közvetlenül a miniszterelnöknek tartozott beszámolási kötelezettséggel.²¹

2007-ben a KIETB, az EKOB és az ELKA (Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottság Elektronikus Közigazgatási Albizottság) megszűnését követően megalakult a *Közigazgatási Informatikai Bizottság (KIB)*, amely a közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációját látta el.²² A bizottság felügyelte az E-közigazgatás 2010 Stratégia megvalósítását, előkészítette az e-közigazgatással kapcsolatos stratégiai döntéseket, kezdeményezési joga volt, informatikai stratégiai kérdésekben állást foglalt és ajánlásokat tett közzé.

„Személyre szóló megbízatások”

A kormányzati ügyek intézésére különféle tisztségekkel a kormányok számos személyre szóló megbízatást adtak. Az intézmény létjogosultságát – megint inkább csak az elmélet – arra vezetik vissza, hogy bizonyos kormányzati ügyek eredményes elvégzésére olyan teljesítményt várnak el, amely nyújtására szervezeti-működési, esetleg személyi viszonyaival a közigazgatás nem képes. Ebből következően a „megbízatások általában különleges, kényes, eseti vagy átmeneti jellegű kormányzati feladatok és problémák dinamikus megoldására, ágazatközi és a közigazgatás hagyományos viszonyaiban nem, illetve nem hatékonyan kezelhető tevékenységek koordinálására, vezérlésére vonatkoznak”²³.

A kormányzati informatikai szakterület a korábbi helyettes államtitkári ranghoz képest először 2000-ben kapott egyszemélyi felelőst Sík Zoltán *informatikai kormánybiztos* személyében²⁴. Annak eldöntését, hogy a fenti lehetőségek közül végül melyek indokolták a korábbi testületi helyett az egyszemélyi intézmény bevezetését, jelen írás nem ambicionálja.²⁵ A kormánybiztos tevékenységét továbbra is a Miniszterelnöki Hivatal vezető

20 Common List of Basic Public Services az Európai Bizottság által propagált közszolgáltatások listája, amelyeken az egyes tagállamok elektronizáltsági fokát mérték és kérték számon.

21 Az elektronikus kormányzással és a kormányzatok közötti adatszerével kapcsolatban az Európai Unió intézményeivel történő adatsere hazai feladatainak koordinálására továbbá a KIETB 2004-ben létrehozta IDA Szakértői Bizottságát (a továbbiakban: IDASzB).

22 1026/2007. (IV. 11.) Korm. határozat a közigazgatási informatikai feladatok kormányzati koordinációjáról.

23 Müller (2009).

24 Az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről szóló 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet.

25 Egyes szerzők komoly jelentőséget is tulajdonítanak e ténynek: „...nagy előrelépést jelentett, mivel – felismerve az információs társadalom hatását a versenyképességre – kormányzati feladattá minősítette az információs társadalom megvalósítását szolgáló, a közigazgatási, gazdasági és civil szervezetek közötti együttműködés segítését és támogatását.” Lapsánszky (ed.) (2014) *Közigazgatási jog II.* kötet.

miniszter irányította. Feladatai között szerepelt a kormány átfogó információs politikája alapelveinek kidolgozása, az információs társadalom megvalósulásához szükséges kormányzati feladatok stratégiájának előkészítése, megvalósításának ellenőrzése és felügyelete, az információs társadalmat érintő, illetve informatikai vonatkozású előterjesztések benyújtásához az egyetértése szükséges, továbbá önállóan ellátta a miniszter hírközlési (frekvenciagazdálkodási, távközlési, postaügyi) feladatait, gyakorolta hatáskörét.

A kormánybiztosi intézményt tehát – hasonlóan a bizottságokhoz – szintén ágazatközi feladatok ellátására hozták létre (az elmélet szerint ideiglenes jelleggel, hiszen állandósulása esetén miniszteriális struktúrában való elhelyezése az indokolt). A megelőző testületi elrendezéshez képest a kormánybiztos operatív feladatok ellátására is alkalmassá vált, így a stratégiai és taktikai szintű feladatellátás egy kézben tartása határozott lépést jelentett a szakterületi koordináció megerősítése felé²⁶. Ezt egyfelől jogosítványok, másfelől apparátus allokálása is támogatta. Az a kérdés már a magyar közjogi kíváncsiság tartományába sorolható, hogy a tárca nélküli miniszterek mellett megjelentek a „miniszter nélküli tárcák”, amelyet jól mutat az „*Informatikai Kormánybiztosság*” elnevezés is. Némi ellentmondást érzünk aközött, hogy míg a kormánybiztos intézményét ágazatközi feladatok koordinálására hívták életre, az ő tevékenységét az egyébként összkormányzati koordinációval megbízott MeH-et vezető miniszter irányítja, és nem a Kormány. A de iure egyszemélyi intézmény pedig nem csupán központi államigazgatási szervezetek munkáját hangolja össze, hanem saját szervezeti egységeket is „fenntart”, amelyek szervezetileg szintén a Miniszterelnöki Hivatal keretei között működnek – „kormánybiztosságként”.²⁷ A Miniszterelnöki Hivatalba az informatikai kormánybiztosság több mint 70 fővel, saját funkcionális szervekkel és három szakmai főcsoporttal épült be – önálló szervezeti jogalanyiség nélkül.²⁸

A kormánybiztosi intézmény később azonban „nem is annyira a szervezeti, mint inkább a személyi elképzelések megvalósításához nem adott elég teret”, ugyanis nem tette lehetővé politikusok bevonását a kormányzati működésbe amennyiben kormánybiztos nem viselhetett egyidejűleg politikai tisztséget. A megoldást a 2002-ben hivatalba lépő Kormány a kormány megbízott kijelölésében látta, amely egyszerre lehetett már fungáló politikai államtitkár is, így Baja Ferencet a társadalmi (civil) kapcsolatok

26 Beszédes a KR. első mondata is: „A Kormány - áttekintve az információs társadalom kialakításának időszerű tennivalóit - megállapította, hogy a feladatok megoldásához határozottabb iránymutatás, a központi kormányzati szervek intenzívebb és összehangoltabb tevékenysége szükséges.”

27 A vonatkozó ÁSZ jelentés a következőket rögzíti: „Takarékossági szempontok figyelembe vételével nem került sor az informatika fejezeti felügyeletét (beleértve az informatikai stratégiával kapcsolatos tevékenységet) kizárólagos felelősséggel ellátó informatikai helyettes államtitkárság létrehozására. Az Informatikai Kormánybiztosság létrehozásával 2001-ben az addigi helyettes államtitkári informatikai vezetői funkciót és a hozzárendelt szervezeti egységeket úgy szüntették meg, hogy az általuk ellátott informatikai és távközlési fejlesztések irányítására, koordinálására vonatkozó feladat- és hatáskör jogutódlásáról nem teljes körűen gondoskodtak.”

28 A Miniszterelnöki Hivatal évkönyve 2001.

szervezésével összefüggő és a kormányzati informatikával kapcsolatos feladatokat ellátó politikai államtitkárt a Kormány azonos portfólióval határozatlan időre kormány megbízottá is kinevezte²⁹. A már említett státustörvény 2006-tól kezdődően azonban „formakényszert” vezetett be a központi államigazgatási szervek körében, amelynek köszönhetően a kormányok szervezeti alakítási szabad(os)sága is korlátozódott. A kormányalakulással egyidejűleg visszatért tehát a „közigazgatási informatikáért felelős” kormánybiztosi intézmény, viszont immár Simon Géza személyében,³⁰ akinek mandátumát először fél évben, majd ezt követően újabb másfél évben határozta meg a Kormány. Utóbbi hivatali idejét azonban már nem tudta betölteni köszönhetően egy újabb kormányzati szerkezetváltásnak és kapcsolódó személycserének, ugyanis 2008 februárjában, májusában és novemberében is Baja Ferenc államtitkár két éves időtartamra kormánybiztosi kinevezésben részesült³¹. Ez volt az az év, amikor egy személyben és időben egymást követően, de három kormánybiztosnak is örülhetett a szakterület: közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztosból előbb informatikáért, majd infokommunikációért felelős kormánybiztos lett.³² A legutolsó címváltozás egyben azt is jelzi, hogy a Miniszterelnöki Hivatalon belül egy kézben összpontosult az informatikai, információs társadalommal és az elektronikus hírközléssel összefüggő kormányzati tevékenység irányítása. Az újonnan létrejövő informatikáért és e-közigazgatásért felelős szakállamtitkári pozíciót pedig Bódi Gábor töltötte be.

Az „önálló szervezeti egységek”

Az előzőekben bemutatuk az e-közigazgatás magas szintű koordinációs szintjeit, ebben az alfejezetben pedig annak konkrét szakmai menedzselésére hivatott szervezeti megoldások ismertetésére kerül sor.

Amint azt a korábbiakban megszokhattuk, ezúttal is változatos, de inkább rendhagyó struktúrákat találunk. A kezdeti – kormány- vagy tárca-közi bizottságok mellé rendelt – titkárságokat követően a *Kormánybiztosság* már szakmai szervezeti egységeket, ún. főcsoportokat és funkcionális egységeket is magába foglalt. 2002-től a kormány megbízott és államtitkár belépésével értelemszerűen a nevet is meg kellett változtatni, így jött létre a *Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala (KITKH)*. A státutum értelmében a Hivatal a MeH szervezeti kereteiben működik, és a kormány megbízott vezeti.³³ A szakirodalom ebben az időszakban

29 1086/2002. (VI. 7.) Korm. határozat dr. Baja Ferenc kormány megbízottá történő kinevezéséről

30 1066/2006. (VI. 29.) Korm. határozat a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól.

31 Előbb a 1007/2008. (IV. 29.) Korm. határozat, majd 2 hónappal később a 1026/2008. (IV. 29.) Korm. határozat megerősítette Baja Ferencet két éves „informatikáért felelős” kormánybiztosi megbízásában.

32 1075/2008. (XI. 28.) Korm. határozat az infokommunikációért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól.

33 1075/2008. (XI. 28.) Korm. határozat az infokommunikációért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól.

ismerte a minisztériumi hivatali státuszt, amely ugyan nem keletkezett önálló szervei jogalanyiságot, ugyanakkor saját szervezeti-működési ügyrendjével, a személyi állomány egységét biztosító munkáltatói jogkör gyakorlásának kormány megbízotthoz telepítésével és – talán az előzőekhez képest még fontosabb – önálló arculati és kommunikációs, külső kapcsolati megjelenéssel egy elkülönült szervezet imázsát alakíthatta ki. A kormány megbízotti kettős feladatkör (EU kommunikáció és informatika) 2004. évi funkcióvesztésével a hivatalt is újjá kellett szervezni, melynek eredményeként létrejött az *Elektronikus kormányzat-központ (EKK)* gyakorlatilag változatlan szervezeti jogállással.

Az EKK tehát megörökölte, és teljes élettartama alatt megőrizte azt a kettőséget, miszerint egy önálló szervezeti entitásként az országos főhatóságok (központi hivatalok) karakterét vette fel, míg jogi értelemben gyakorlatilag nem létezett, az elnevezés csupán a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti egységeinek (három főosztályának) összefoglaló nevét jelölte. Az önálló szervei karaktert több vonása (lehetősége, eszköze) is alátámasztotta: a kormánybiztosi irányítás (szembeállítva egy minisztériumi államtitkár által vezetett ágazatra), az ahhoz kapcsolódó (érdemben minimális hatású) részjogosítványok, az anyaszervezet központi részlegeihez képest saját funkcionális egységek fenntartása, köztisztviselői törvény hatálya alatt, de speciális pozíciók és beosztások, az elkülönült fizikai elhelyezés, az önálló arculat (név, logó, honlap), részben önálló kommunikáció, aktív közéleti civil és nemzetközi tevékenység és így tovább.

Mindazonáltal a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzését végző Állami Számvevőszék is megállapította az egyes szervezeti változásokra vonatkozó döntések „következetlenségét, esetlegességét”. Amíg ugyanis szintén a MeH-ből kinövő, MeH politikai államtitkár által irányított Területpolitikai Kormányhivatal önálló költségvetési-közigazgatási szervei státuszt kapott, addig az ugyancsak jól körülhatárolt feladatkörrel bíró kormányzati informatikai koordinációt végző EKK a MeH-en belüli szervezeti egységként működött – a külön szervezatként való működésnek – megfelelő tagoltsággal.³⁴ Abban, hogy az EKK mégsem kapott a miniszteriális szint alatti központi hivatali státuszt, véleményünk szerint több tényező is szerepet játszhatott. A minisztériumi szinten tartás mellett szólnak azok az érvek például, hogy így lehetett az egyre több alárendelt szervezet feletti hatékony kontrollt biztosítani, az apparátus számára is előnyösebb volt a kormányzati csúciszerv MeH általi foglalkoztatásban részesülni, a párhuzamosan felállt – egyes vélemények szerint nem méretgazdaságos – Informatikai és Hírközlési Minisztérium sem eredményezett jó klímát újabb szervezetek születésének ebben az időszakban. Az érvelésben gyakran előforduló költségvetési források szűkössége ugyanakkor érzésünk szerint kevésbé állja meg a helyét, ha arra gondolunk, hogy a valóban költséges különálló szervezeti létforma tulajdonképpen megvalósult.

34 0612. sz. (2006. június) Állami Számvevőszék Jelentés a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzéséről.

A 2006-ban hivatalba lépő Kormány MeH statútumában megerősíti a fenti struktúrát, miszerint a kormánybiztos az Elektronikus kormányzat-központ vezetője (a főigazgató) útján irányítja a három főosztályt: az E-közigazgatási, Koordinációs és Monitoring, Hálózatfejlesztési és Védelemszervezési Főosztályokat. (A főosztályokon kívül a kormánybiztos külön titkárságot is fenntart a MeH szervezetén belül.)³⁵ Végül a kormányzati szerkezetátalakítással összhangban, 2008 májusában a MeH Szervezeti és Működési Szabályzata is módosításra került, melynek eredményeként létrejött a MeH infokommunikációért és e-közigazgatásért felelős szakállamtitkári posztja (és vele együtt a szakállamtitkárság), így a korábbi Elektronikus kormányzat-központ elnevezés megszűnt.³⁶

Alárendelt szervezetek

A politikatudomány kedvelt témája a kormányzati szervezetek kapacitásának (hatalmának), erőviszonyainak mérése és elemzése. Az adminisztráció/végrehajtás felett gyakorolt politikai kontroll mechanizmusok és a de facto szervezeti autonómiák koordináta-rendszerében külön vizsgálat tárgya a hierarchiában alárendelt szervezeti kör számbavétele (a „háttérszervezet” elnevezés még inkább érzékelteti ezen kapacitások támogató-erősítő természetét). Bár az egyes érintett szervezetekkel a kötet külön-külön fejezetei foglalkoznak, ehelyütt érdemesnek gondoljuk bemutatni tehát azon entitásokat, amelyek az adott „informatikai vezér birodalmához” tartoztak a vizsgált időszakban.

A Miniszterelnöki Hivatal 2002. december 20-án a *Kopint-Datorg Rt*-ben 99,7%-os tulajdoni arányt szerzett.³⁷ Ez a lépés az első eleme volt annak az intézkedéssorozatnak, mely szerint a társaság a kormányzat informatikai-technológiai központjává alakul. 2005 júliusában a *Kopint-Datorg Zrt.* 100%-ban állami tulajdonba került. A feladatok átstrukturálását követően megkezdődött a szervezet átalakítása. A tulajdonosi jogok gyakorlását, a társaság felügyeletét a kormánybiztos látta el a menedzsmenttel szoros együttműködésben. Az időszak végére a *KD Zrt.* valóban a kormányzati informatikai fejlesztések egyik fő megoldásszállítójává és az e-közigazgatási back-office és front-office szolgáltatások mögötti rendszerek üzemeltetőjévé lépett elő.³⁸

35 1/2006. (MK 94.) ME utasítás a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról.

36 4/2008. (MK 74.) ME utasítás.

37 1188/2002. (XI. 7.) Korm. határozat.

38 A társaság az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG) üzemeltetése mellett 2003. év során átvette a Kormányzati Portál üzemeltetésének és fejlesztésének feladatait, a Miniszterelnöki Hivatal internetes honlapjának gondozását, valamint 2004. októbertől az EKK honlapjának üzemeltetését. 2005. áprilistól a *Kopint-Datorg zRt.* üzemelteti az elektronikus ügyfélkaput. 2006 tavaszától megkezdte az Informatikai Biztonsági Központ kialakítását és annak üzemeltetését, valamint a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszeren keresztül üzemelteti az adó- és járulékok bevallási rendszert.

2007. január 1-én a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal, a Távközlési Szolgálat és a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal összevonásával a Miniszterelnöki Hivatal irányítása és felügyelete alatt egy új központi hivatal, a *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH)* jött létre³⁹. A KEKKH feladatai közé tartozott a hatósági jogkörök gyakorlása, okmány-előállítás, a közigazgatási tevékenységhez szükséges informatikai rendszerek fejlesztése, valamint a Központi Okmányiroda működtetése. Biztosította az elektronikus közigazgatási ügyintézés lehetőségét és a kapcsolódó szolgáltatásokat, működtette az elektronikus ügyintézés támogató telefonos információs szolgáltatást, valamint akadálymentes Ügyfélközpont megnyitásával lehetőséget teremtett a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférés teljesebbé tételéhez.

Később az infokommunikációért felelős kormánybiztos a szakterület teljes spektrumának átfogásával tovább növelte az irányítási jogkörébe eső szervezetek számát. Az előbb említett két szervezeten túlmenően irányította a *Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézetet*, átruházott hatáskörben gyakorolta a miniszter hatásköréit a *Neumann János Digitális Könyvtár és Multimédia Központ Kht.* és a *Puskás Tivadar Közalapítvány* tekintetében. Az informatikai feltételek biztosításával, illetve az informatikai szolgáltatások nyújtásával összefüggésben továbbá irányítás-felügyeleti részjogosítványokat gyakorolt a *Központi Szolgáltatási Főigazgatóság* tekintetében.

STRATÉGIAI IRÁNYALKOTÁS, AVAGY A „DINAMIKA STATIKÁJA”

A 2. fejezet az e-közigazgatás, mint kormányzati szakpolitika szervezeti kereteinek és felelősségi alakzatainak változásait mutatta be azzal a nem titkolt céllal, hogy minél szembetűnőbbé váljanak az átfogó koncepciót nélkülöző ad hoc változtatások, hatáskör-átrajzolások, ide-odacsatolások egy évtizedet átölelő perspektívában. Ebben a fejezetben arra törekszünk, hogy immár a szakpolitika teljesítményét kérjük számon a struktúrán. Eme szándékunkból azonban máris visszakozunk némileg, hiszen a szakpolitikai teljesítmény viszonylag jól definiált modelljéhez képest nem kívánjuk a társadalmi-gazdasági környezetben elért eredményeket, hatásokat vizsgálni, de minden egyes tevékenységét sem kívánjuk az egyes szervezeteknek felsorolni. (Az előbbi a kötet célján, az utóbbi a terjedelmi keretein mutatna túl.) Ezért kiválasztottunk három olyan területet, amelyek az Elektronikus-kormányzat-központ és közvetlen elődjeinek, utódjainak alapvető irányítási funkcionalitásából fakadnak, és amelyek leíró jellegű ismertetésére vállalkoznánk csupán. Ezek (1) a szakpolitikát alapjaiban meghatározó stratégiaalkotási tevékenység, a (2) koordinációs jogosítványok és eszközök érvényesítése, végül a (3) szabályozási funkció.

39 7/2006. (XII. 20.) ME rendelet a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos szervezet-irányítási jogköréről.

Stratégiai dokumentumok

A Nemzeti Információs Társadalom Stratégiát a MeH Informatikai Kormánybiztossága adta ki 2001 májusában.⁴⁰ A NITS lényegében az első valóban stratégiai igényű dokumentumnak tekinthető, amely a magyar információs társadalom kormányzati fejlesztési szándékait gyűjtötte csokorba – összhangban a Széchenyi Tervvel. A dokumentum a világos jövőképehez („Magyarország élenjáró lesz a közép-kelet-európai régióban az információs társadalom kiépítése terén”) az alábbi főbb célkitűzéseket rendelte:

- Az infrastrukturális célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a szabályozás és a szabványosítás.
- A gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a szabályozás, a távmunka, az innovatív és a fokozottan piacképes (niche) vállalkozások K+F támogatása.
- A kulturális célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a szabályozás, a magyar kulturális örökség digitalizálása és a digitális tartalom létrehozása.
- Az oktatási célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: az információs írástudás és az IKT eszközök használata az oktatásban.
- A társadalompolitikai célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: az igényteremtés, a hozzáférés és a képzés.
- Az elektronikus kormányzati célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a kormányzati ügyvitel elektronizálása és a szolgáltató kormányzat létrehozása.
- A regionális/önkormányzati célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: az önkormányzati ügyvitel elektronizálása, a szolgáltató önkormányzat létrehozása.

A NITS hét cselekvési programja közül az egyik az Elektronikus kormányzati program. Az elektronikus kormányzati célkitűzések megvalósítása érdekében kiemelten kezelendő területek: a kormányzati ügyvitel elektronizálása és a szolgáltató kormányzat létrehozása.

Az IHM stratégiai szerepét megalapozandó 2003-ban elkészült a *Magyar Információs Társadalom Stratégia*, amely az információs társadalomba történő átmenet változásait elemezve a korszerűsítés két alapvető pillérét a folyamatok korszerűsítésében és a szolgáltatások modernizálásában jelölte meg. A legnagyobb beavatkozási területet a MITS-ben a „Tartalom és szolgáltatások” jelenti, a következő főirányokkal: Gazdaság, Közigazgatás, Kultúra, Oktatás, Egészség, Környezetvédelem.

40 Fajsúlyát tekintve egy stratégiai jellegű dokumentum előzte meg a NITS-et. A MeH miniszter megrendelésére 1999-ben készült a Magyar válasz az Információs Társadalom kihívásaira c. szakértői anyag, amely javaslatokat fogalmazott meg a kormány számára az információs társadalommal összefüggő fontosabb kérdések tekintetében. Az anyag elsősorban az internet-használat elterjesztésének különböző aspektusait vette számba, illetve kitért szinte valamennyi olyan szakpolitikára, amelynek van valamilyen relevanciája az IKT-szektorhoz. Egyik prioritási területe a hatékony szolgáltató közigazgatás.

A MITS megalkotásának egyik legfőbb célja volt, hogy a stratégiakészítés szabályai szerint a tudásalapú gazdaság és információs társadalom építésére átfogó víziót, ennek megfelelő összetett és összehangolt terveket és a tervek megvalósításához operatív programokat adjon.

Az *E-kormányzat Stratégia és Programterv* bár (2005-ben) egy kicsit megkésve, de azt a célt szolgálta többek között, hogy a MITS-be betagozódva kibontsa annak e-kormányzati célkitűzéseit. A stratégia két kiemelt integrációs területet azonosított: egységes közmű koncepció kialakítását és a szolgáltatási végpontok közelebb vitelét a társadalomhoz. A dokumentum főbb céljai:

- rendszerezze a magyar kormány e-kormányzással kapcsolatos szemléleti alapelveit, meghatározza, rendszerezze az alapfogalmakat;
- a stratégiai célok és a következő időszak kiemelt feladatainak áttekintésével indítsa el az e-kormányzat többszintű, folyamatos (gördülő jellegű) stratégiai tervező munkáját, azonosítsa az akadályokat;
- tegye láthatóvá a közigazgatás érintett szereplői számára a kormányzati munka megújításának kiindulópontjait, elveit és várható hatásait, következményeit, módot adva az igazodásra, a partneri szerepek kialakítására;
- tisztázza a MeH Elektronikus-kormányzat-központ kormányzati szervezet szerepkörét.

Az *E-közigazgatás Program 2008-2010 (MeH)* három éven belül már a harmadik, amely a közigazgatás elektronikus folyamatainak fejlesztésével foglalkozik, ezúttal hét ún. átfogó program mentén:

- Interoperabilitási átfogó program
- Ügyfélközpontú szolgáltatások átfogó program
- Online infrastruktúra átfogó program
- Integrált ügyfélszolgálat átfogó program
- Integrált kormányzati funkciók átfogó program
- Megosztott e-közigazgatási szolgáltatások átfogó program
- Tudásmenedzsment átfogó program.

Amint az látható, a soron következő *E-közigazgatás 2010 Stratégia* már a sokadik a sorban, amely a Miniszterelnöki Hivatalban készült, és amit a Kormány jelentés formájába „tudomásul vett”, de nem fogadta el határozati formában. Ennek oka, hogy az EKK a stratégiai tervezést egy „gördülő folyamatként” irányította, melynek értelmében minden évben aktualizált programterv készült. Ebben a verzióban két nagyobb pillért azonosítottak a szerzők, amelyek közül az első az ügyfélközpontú állampolgári és vállalkozási szolgáltatások kialakítását (felhasználói igények kielégítése, szolgáltatási folyamatok egyszerűsítése, szolgáltatások elektronizáltságának fejlesztése, stb.), a másik integrált és elosztott kormányzati szolgáltatások (többek között pl. az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat) fejlesztését célozta. A dokumentum fő céljai:

- Ügyfélközpontú megközelítés kialakítása;
- EU elvárásokhoz és ügyfél igényekhez igazodó szolgáltatásokat nyújtó – informatikai infrastruktúrával és e-kormányzati know-how-val támogatott – problémaközpontú, Integrált Közigazgatási Ügyfélszolgálatok kialakítása;
- Integrált, központi infrastruktúra továbbfejlesztése;
- A közigazgatási bürokrácia csökkentése a szakigazgatási rendszerek folyamatainak informatikai eszközökkel támogatott racionalizálásával;
- Többcsatornás elérés és ügyintézés kialakítása;
- Intézményi, szervezeti és folyamatmodellek kialakításával új, elektronikus alapú működési rendszer megteremtése az igazgatásban;
- Az intézmények és rendszerek együttműködésének, az adatok megfelelően kontrollált, célhoz kötött hozzáféréseinek megteremtése.

A ciklus legvégén, a szervezeti koncentrációval összhangban, még elfogadásra került az Informatikai Átfogó Stratégia 2010-ben, amelynek Kormány általi megtárgyalására, elfogadására nem került sor. A célja egy átfogó ernyőstratégia kialakítása volt a már létező korábbi stratégiák, koncepciók felhasználásával. Nem alkotott újat az IÁS, csupán a már meglévő stratégiákból szemezgetett, mindezt közigazgatási fókusszal.

Egyetértési jog gyakorlása

A stratégia kialakítása mellett, illetve azzal összefüggésben a kormányzati informatika irányításának és felügyeletének fontos eszköze volt a kormány megbízott, majd később a kormánybiztos egyetértési és véleményezési jogának gyakorlása, amelyet több esetben a fogadókészség hiánya miatt az EKK nem tudott érvényesíteni.⁴¹

A 2004. évi felmérés tapasztalatai alapján a Kormány a kormányzati informatika koordinációjának hatékonyabbá tétele érdekében önálló jogszabályban⁴² erősítette meg a kormány megbízottnak a kormányzati informatika koordinációjában betöltött szerepét. Azonban az előírások ellenére sem javult az előzetes egyeztetési hajlandóság. Ebben szerepet játszott az is, hogy a jogszabályok érvényesíthető szankciót nem fogalmaztak meg.

2005-ben önálló rendeletben szabályozták a kormányzati informatika koordinációját. A kormányzati informatikai fejlesztések, ehhez kapcsolódó költségvetési forrásigények előkészítése, informatikai beruházási és üzemeltetési költségvetés, kormányzati informatikai eszközbeszerzés, a

41 Az EKK 2003. és 2004. évről készült felmérései alapján az előzetes egyeztetés aránya a beruházások esetében 19,5 és 6,7%, az üzemeltetési szerződések esetében 22,2 és 0% volt. Az EKK az egyetértési és véleményezési joghoz kapcsolódóan először a 2003. évre vonatkozóan 2004. januárjában készített kérdőíves adatszolgáltatáson alapuló felmérést, amely során megállapították, hogy az összesen 41 db 100 M Ft felett végrehajtott beruházás esetében 8 alkalommal, a 27 db 50 M Ft feletti üzemeltetési szerződés esetén pedig 6 alkalommal történt meg az előzetes egyeztetés. A 2005. évben készült felmérés az összes, nemzeti értékhatár feletti beruházás esetében 6,4%-os (176-ból 11), az üzemeltetési szerződések esetében 0%-os (48-ból 0) arányt mutatott.

42 44/2005. (III. 11.) Korm. rendelet.

Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladatkörében eljáró, a kormányzati informatikával összefüggő feladatai gyakorlásával megbízott politikai államtitkár mint kormány megbízott koordinációját igényelte. Egyetértési (és bizonyos esetekben véleményezési) jogot kapott a kormányzati informatikai stratégiák és kapcsolódó költségvetés megalkotásában, projektek lebonyolításában.⁴³

Összességében elmondható, hogy a kormányzati informatika koordinációjának erősítése, az éppen aktuális stratégiából adódó feladatok érvényesítése, és az ahhoz kapcsolódó szervezetrendszer és eljárási, valamint pénzügyi tervezési rend betartása és betartatása elengedhetetlen és szükségszerű feladat mind az EKK, mind az intézmények számára.

Szabályozási tevékenység

Az EKK 2002-2006 között kezdeményezően és aktívan vett részt az elektronikus kormányzás jogi akadálymentesítését szolgáló kodifikációs tevékenységben. A ciklus alatt önálló előterjesztőként 13, társelőterjesztőként további 13 joganyag előkészítésében vett részt. Ezek zöme feladatkijelölő vagy stratégiát közzé tevő kormányhatározat, de találunk a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében hozott rendeleteket, amelyek pl. az elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények, elektronikus hatósági ügyintézés eljárási törvénybe (Ket.) illesztését, vagy a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer (KR) jogi hátterének kidolgozását készítették elő.

A 2006 utáni időszak kodifikációs feladatait ez utóbbi szabályozási tárgykör részletes szabályozásának kidolgozása jelentette. (2007-ben 9 saját előterjesztést jegyzett az EKK.) A KR rendeletet⁴⁴ a Kormány újraszabályozta, a közigazgatási hatósági eljáráson kívüli területre is elérhetővé tette a központi elektronikus szolgáltató rendszert, amely együttesen magában foglalja az elektronikus kormányzati gerinchálózatot, a kormányzati portált, a kormányzati ügyfél-tájékoztató központot, az ott megjelenő szolgáltatásokat és ügyintézési lehetőségeket, valamint azok fenntartóit és üzemeltetőit, továbbá biztosítja az ügyfelek számára az elektronikus ügyfélkapu, a csatlakozott szervek számára a hivatali kapu létesítésének lehetőségét. A központi rendszer egységesen biztosítja az állampolgárok, a közigazgatási és egyéb csatlakozó szervek számára az elektronikus alapszolgáltatásokat, amelyhez szabványosított felületeken csatlakoznak a kormányzati elektronikus szolgáltatások, továbbá lehetőséget biztosít az önkormányzati szolgáltatások csatlakoztatására is.

A Ket. 2004. évi elfogadása a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus intézésére vonatkozó szabályozórendszer teljes körű átalakításának, modernizációjának kezdetét is jelentette. A Ket.-ben biztosított felhatalmazások

43 A 44/2005. (III. 11.) Korm. rendelet megjelenése óta 2005 folyamán az EKK több mint 30 egyedi projektet és 4 stratégiát, 2006-ban pedig (május 31-ig) 29 egyedi projektet, 34 középtávú informatikai stratégiát, 57 éves tervet és 63 éves beszerzési tervet véleményezett. A 2006-os évre a mai napig összesen 62 projektet jelöltünk ki az egyetértés gyakorlására.

44 A központi elektronikus szolgáltató rendszerről szóló 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet.

alapján kerültek elfogadásra az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól, a kapcsolódó informatikai rendszerek biztonságáról, az elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozó követelményekről.

Az elektronikus kormányzás fogalma a Ket-ben foglalt tárgy hatályhoz képest lényegesen szélesebb körű szolgáltatásokat fed le. Az e-közigazgatás alapjaira építve, azon mégis túlnyúlva a lehető legszélesebb körben értelmezett elektronikus közszolgáltatások fejlesztésének szükségességével összefüggésben alapvető feladatként határozható meg, hogy mindenki számára biztosítani lehessen az alapvető információk közszolgáltatásához, az elektronikus kommunikációs hálózathoz, a közhasznú információkhoz való biztonságos hozzáférést, az állampolgárok, vállalkozások, civil szervezetek számára pedig hivatalos ügyeik elektronikus úton történő intézésének, az állam az ügyintézésben közreműködő szerveinek többszörös elérési lehetőségét. Az elektronikus közszolgáltatások kialakításának feltételrendszerét egy egységes, átfogó, a jelenleg fennálló irányítási és koordinációs hatásköri átfedéseket felszámoló elektronikus közszolgáltatási törvény formájában volt szükséges rendezni.

A szabályozás alapvető jellegéből (az elektronikus közszolgáltatásokra vonatkozó keretszabályok kialakítása) adódóan a törvény egyrészt csak az alkalmazás szempontjából legszükségesebb fogalmak meghatározására, a közszolgáltatási struktúra, a folyamatok legalapvetőbb, garanciális szempontból törvényi szabályozást igénylő kérdései lényegi elemeinek rögzítésére törekszik, másrészt viszont biztosítja a részletszabályok rendeleti szintű megalkotásához szükséges felhatalmazásokat. Kormányrendelet határozza meg az elektronikus közszolgáltatások együttműködésével, az általuk működtetett informatikai rendszerek együttes működtetésével kapcsolatos részletes szabályokat és a központi rendszer működtetésével, szolgáltatásainak igénybevételével összefüggő részletes informatikai biztonsági, adatbiztonsági követelményeket, a központi rendszerhez való csatlakozás követelményeit, az e követelményeknek való megfelelés tanúsításának szabályait. A törvény az ügyfelek (felhasználók) elektronikus úton történő azonosításának, a hatósági nyilvántartásokból történő adatkérésre és adatszolgáltatásra, a központi rendszer szolgáltatásaként nyújtott központi e-irattári és e-levéltári szolgáltatásra, e szolgáltatások igénybevételére, illetőleg a központi rendszer cím használatára vonatkozó - zömében technikai természetű - részletszabályokat ugyancsak kormányrendeleti szinten teszi szabályozhatóvá.

A törvény⁴⁵ számos szempontból kiegészíti a Ket. az elektronikus hatósági ügyintézésre vonatkozó, az eljárási törvény módosításával amúgy is átfogóan érintett szabályait. Az elektronikus közszolgáltatás igénybevételének összefüggésében (pl. azonosítás, biztonságosság, informatikai rendszerek együttes működtetése) a Ket.-re épülő korábbi szabályozási modell helyébe lép.

45 2009. évi LX. törvény a elektronikus közszolgáltatásról, amely egyidejűleg hatályon kívül helyezi a 182/2007. Korm. rendeletet.

ZÁRSZÓ

Az Elektronikus-kormányzat-központ az ezredfordulót követő első évtized emblematikus szereplőjének bizonyult az e-közigazgatás hazai megalapozását illetően. Jól jellemzi az időszak dinamikusan változó (kaotikus) kormányzati szerkezetváltásait, hogy a maga öt évével a leghosszabb ideig kitartó, változatlan formában, de változatos hatáskörrel működő szervezet a hazai kormányzati informatika területén. Az EKK mint szervezet ugyanakkor mindvégig a politikai vezető (kormány megbízott, kormánybiztos) égisze alatt működött, és mint ilyen – beleszámítva a közvetlen jogelőd és jogutód tevékenységét is – a 2002 és 2010 közötti kormányzati ciklusokhoz kötődött. Ebben az időtávlatban még markánsabban kirajzolódnak a fragmentált szakpolitikai koordináció tektonikus mozgásai, amennyiben a kezdetben kétfejű szakpolitikai irányítás először 2006-ban, majd 2008-ban fokozatosan megszűnt, és egységes kormányzati arcélt kapott.

A részletesen taglalt szervezeti jogállási és hatásköri inkonzisztencia ellenére kijelenthető, hogy ebben az időszakban Magyarország felkerült az elektronikus közszolgáltatások kínálatának európai térképére, logikai rendszerbe foglalták az e-közigazgatási vívmányok fejlesztésének jogi és infrastrukturális keretét, és a lakosság körében is megkezdődött az online ügyintézés térnyerése. Ebben természetesen szerepet játszottak e fejezetben említett szervezeteken kívül az egyes szakigazgatási rendszerek működtető hivatalai és fejlesztő-üzemeltető vállalkozásai egyaránt. Az EKK megítélésében tehát elsősorban a kormányzati informatikát koordináló szerepkörének teljesítménye tehető mérlegre. Ha kifejezetten az EKK-ra szűkítjük le vizsgálódásunkat, akkor két időszakot különböztethetünk meg: a 2006-ig tartó, illetve a 2007-től induló periódust.

2006 előtt

Összkormányzati koordinációs tevékenységeinek ellátását minden időszakban támogatták a különböző bizottságok, így kezdetben a KIETB és az EKOB. A bizottságok által elfogadott ajánlások, szabványok a kormányzati informatika egy-egy részterületének puha szabályozóiként igyekeztek a közigazgatási informatikai fejlesztéseket és kapcsolódó tevékenységeket egy mederbe terelni. A szakigazgatásokon átívelő stratégiai célok közül kiemelendő az E-kormányzat Stratégia, valamint az Európai Bizottság közleményében rögzített, az elektronikus kormányzás keretében a polgárok és vállalkozások számára nyújtandó 12, illetve 8 alapvető szolgáltatás elektronizálásának megvalósítása. Ahhoz, hogy a 20 szolgáltatás valóban az elvárt szinten működjön, 2005-ben számos közmű jellegű fejlesztés vált szükségessé, amelyek közül az azonosítást, az intézményi háttérrendszerek kialakítását, az ügyleírások, formanyomtatványok közzétételét kellett biztosítani egy központi portálon. Míg előbbieket sikerült is bevezetni, addig a valóban teljes körű elektronikus ügyintézéshez elengedhetetlenül szükséges elektronikus díjfizetési technikái

feltételek megteremtése az EKK életében már nem tudott megvalósulni. Ennek ellenére az EU 20 szolgáltatás érettségi színvonalát vizsgálva Magyarország a tagországok versenyében a középmezőny elejére került.

Az időszak legfőbb kodifikációs feladatát a szolgáltató állammal összefüggő elektronikus szolgáltatások jogi akadálymentesítése jelentette, amely a Ket. elfogadásával meg is indult. A Ket. által definiált Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer (KR) felügyeletének és üzemeltetésének felelőssége pedig az EKK-hoz került. A KR részeit képező Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat (EKG), a Magyarország.hu kormányzati portál és az azonosítást lehetővé tevő Ügyfélkapu, kiegészülve a Kormányzati Ügyféltájékoztató Központ és ügyfélvonal tájékoztató szolgáltatásaival adták meg az e-ügyintézési szolgáltatások fundamentumát. Az EKK aktívan bekapcsolódott az európai szintű együttműködési programokba, a páneurópai e-kormányzati szolgáltatásainak nyújtását célzó projektekbe (pl. IDABC).

Bár kevesebb hangsúllyal, de ebben az időszakban is zajlott az EU támogatások lehívására irányuló tervezési-döntéshozzáértési folyamat, amely az NFT-II. (NSRK) komplex e-közigazgatási programjainak ágyazott meg. 2006 első félévére az EKK a stratégiai tervezési folyamat egyik kulcsszereplőjévé vált.

2006 után

Amint azt szintén nyomon követhettük a fenti fejezetekben, az informatika és az infokommunikáció tekintetében a 2006-2007. évi kormányzati szerkezetátalakítást követően 2008-ban újabb hatásköri módosításra és feladatát-csoportosításra került sor. Ennek értelmében a közigazgatási informatikával kapcsolatos feladatok ellátásának irányítását a kormánybiztos útján látják el. További adóptálás keretében az elektronikus hírközlés szabályozása is a Miniszterelnöki Hivatalhoz került. Ezzel párhuzamosan fejlődött ki egy olyan „kormányzati back-office”, amely többbezes apparátus irányításával bízta meg az EKK-t: a KEKKH, NIIFI, KD Zrt., Neumann János Digitális Könyvtár és Multimédia Központ és a Puskás Tivadar Közalapítvány.

A szakterület hatékony koordinálására a korábbi tagolt bizottsági struktúra helyén létrejött a KIB, amely már az önkormányzati informatikai feladatokat is magára vállalta. Az önkormányzatok a központ által diktált tempót a digitális állam terjesztésében nem tudták tartani, és ebben nem segítettek sokat a szigetszerű fejlesztéseket produkáló GVOP pályázatok. Ennek az időszaknak is megfigyelhetők a gondosan megtervezett, ám megvalósításba nem lépő fejlesztési projektjei. Ilyen volt az ASP projekt, amely az önkormányzatok számára költséghatékonyabb alkalmazásslolgáltatás megosztását ígerte. Az államigazgatási regionalizációval összhangban az újonnan alakult regionális államigazgatási hivatalok e-közigazgatási és informatikai tevékenységének koordinálása is az EKK feladatköréhez települt, ám az intézmény átmeneti jellege okán is a MeH ezirányú törekvései tulajdonképpen elvesztették a muníciót.

A korábban létrehozott KR infrastruktúra bázisán (1700 intézményi telephely az EKG-ba kötve, 32 millió szolgáltatás-használat, 800 ezer ÜK regisztrált felhasználó) a szolgáltatások szaporodásnak indultak, az egyes ágazatok rendre fejlesztettek szolgáltatásokat, szakrendszereiket, amely tovább fokozta az elektronikusan nyújtott közszolgáltatások rendszere törvényi szintű rendezésének szükségét. 2009-ben elfogadásra is került az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvény és a kapcsolódó végrehajtási rendeleti csomag, amelyek azonban az érdemi végrehajtási szakba már nem léphettek.

A korábbinál jóval bőségesebb uniós strukturális forráskeret megteremtette a (történelmi) lehetőségét az önálló E-közigazgatási Operatív Program (EKOP) elfogadtatásának, melynek kidolgozásában az EKK is részt vett. A 2007-13-as támogatási periódusból az első kettő kétéves akcióterv és azok nyomán elinduló fejlesztési projektek esnek még a retrospektív elemzésünk határai közé. Az EKK ezen projektek esetében szintén elsősorban a kontrollfunkcióit gyakorolhatta, hiszen saját projekt kedvezményezettjeként nem említhetjük. Kiemelt projektek gazdáiként természetesen az alárendelt szervezetek többsége részesült EU támogatásban.

Az EKK és az általa fémjelzett periódus eredményeit főleg abból a perspektívából kihívás értékelné, amelyben már „tudjuk”, hogy az elektronikus közigazgatás-közszolgáltatás újra több kormányzati szereplő párhuzamos felelősségébe tartozik, hogy a Központi Rendszer hegemon szerepére építő logikai keretek megszűntek, a kapcsolódó jogszabályok hatályukat veszítették, az EKOP mérsékelten tudta csupán teljesíteni eredeti célkitűzéseit, maga a szervezet pedig szakértői kapacitásával lassan a „jogutódokba” forgácsolódott. A kihívás érzését nyilván az szolgáltatja, hogy egy pozitív eredményeket produkáló szakpolitikai működés és a szerző véleménye szerint (a fent taglalt inkonzisztencia ellenére) hatékony szervezeti működést kellene szembeállítani azzal a ténnyel, hogy öt év elteltével vajmi kevés eredmény maradt fent ebből az időszakból, amit egyértelműen az Elektronikus-kormányzat-központ tevékenységének tudhatunk be.

E fejezet írásakor és a mögöttes kutatás során többször is felsejlett előttem a Volt egyszer egy vadnyugat c. filmtörténeti opus magnum, amely egy bealkonyuló régi és egy rohamosan közeledő új világ határán játszódik. A kormányzati informatika mint az egyik legfiatalabb szakpolitika elmúlt évtizedbeli útkeresése bár nem zökkenő- és konfliktusmentesen, de lerakta az alapjait a közigazgatás digitális megújításának, talán egyszer ezt az időszakot hívják majd „az e-közigazgatás hőskorának”.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ficzere (szerk.) (2005) *Magyar Közigazgatási Jog - Általános Rész*, Budapest: Osiris
- Hajnal, Gy. – Krisztián Kádár (2015) *Organizational Autonomy and Political Control of Hungarian Governmental Agencies – The Case of the Government’s ICT Policy*, In: de Vries – Nemeč (eds) *Implementation of New Public Management Tools: Experiences from transition and emerging countries*, Bruylant
- Hinssen, P. (2010) *The New Normal*, Gent: Mach Media NV
- Kuhlmann-Wollmann (2014) *Introduction to Comparative Public Administration – Administrative systems and reform in Europe*, New York: Edward Elgar
- Lapsánszky, A. (szerk.) (2014) *Közigazgatási jog II. kötet - Fejezetek szakszervezetesek köréből*, Wolters Kluwer
- Müller, Gy. (2009) *A kormány és struktúrája, kormányzati viszonyok 1988 és 2008 között*, In: Sándor-Stumpf-Vass (2009) *Magyarország Politikai Évhuzadkönyve: A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988-2008)*, DKMKA
- Müller, Gy. (2010) *A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztési irányai (1990-2009)*, In: *Közjogi Szemle* 2010/1. szám
- Perez, C. (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Edward Elgar
- Verhoest, K. et al. (2011) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 countries*, Palgrave Macmillan
- Z. Karvalics László (2008) *Digitális Kori Kormányzás*, Demos