

III. Évfolyam 1. szám - 2008. március

Pándi Balázs
ZMNE PhD hallgató

Takács Attila
ZMNE PhD hallgató

Pándi Erik
Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
pandi.erik@zmne.hu

A KÖZIGAZGATÁS ELEKTRONIZÁLÁSÁNAK GYAKORLATA MAGYARORSZÁGON

Absztrakt

„Magyarország a kerék újbóli feltalálása helyett a nemzetközileg már bevált gyakorlat alkalmazásával halad előre.” – summázza az OECD országtanulmánya a magyarországi elektronikus kormányzás állapotát. Ugyanakkor a magyar közigazgatásnak megújulásra és a hozzáállás, a szemlélet alapvető, gyökeres megváltozására, megváltoztatására van szüksége, amelyet a szakma, tudomány, és a politika gyakorlatilag a rendszerváltás után felismert és közzétett, de az elmúlt több mint másfél évtized során megváltoztak a közigazgatással szemben támasztott követelmények, amelyet uniós csatlakozásunk tovább erősített. Az elektronikus kormányzás intézménye, annak utópisztikus és realista előnyei sok tekintetben egyre komolyabb és meghatározóbb szerepet kapnak a közigazgatás jövőjében. Jelen közlemény a nemzetközi szervezet megállapításain keresztül ad helyzetképet a témaköréről.

”Instead of re-inventing the wheel Hungary progresses through the application of internationally proven practices” – summarises state of the electronic government the country report of the OECD. At the same time the Hungarian public administration requires renewal and a fundamental change of attitude and perspective. This has been noticed and published by the professional, scientific, and political community practically after the change of the political system in Hungary. However the requirements from the public administration have changed in the past one and a half decade, which became even stronger after joining the European Union. The institute of electronic government, its utopistic and realistic advantages are getting more serious and fundamental role in the future of public administration. This article gives an overview of the topic through the findings of the international organisation.

Kulcsszavak: elektronikus kormányzás, elektronikus közigazgatás, OECD ~ electronic government, electronic public administration, OECD

1. Alapvetés

„A Magyar Köztársaság közigazgatását, kormányzati tevékenységét, közszolgálatait és igazságszolgáltatását korszerű elveken alapuló, hatékony és az állampolgárok igényeit a középpontba állító működésnek kell jellemeznie. Ez jobb minőségű szolgáltatásokat jelent, a rendelkezésre álló erőforrások ésszerűbb felhasználásával. Példája és kisugárzása folytán a korszerűen működő közigazgatás és kormányzat a társadalom modernizációjának húzóerejévé válhat, és a demokrácia kiteljesítésének ígéretét hordozza.” – fogalmazza meg az aktuális kormányprogram. A megfogalmazott elvárások, a hatékonyság, az ügyfélközpontú és az átlátható működés eléréséhez az elektronikus kormányzat megvalósításán keresztül vezethet az út. Meg kell azonban jegyezni, hogy hazánkban az ez elektronikus kormányzat fogalmát ma még a legtöbb intézménynél egyszerűen informatikai fejlesztésként, illetve az utóbbi időkben a szolgáltatások elektronizálásaként értelmezik. Az információs és kommunikációs technológia által nyújtotta lehetőségeket még csak kevés helyen használják ki a hivatali munka racionalizálására, nem is beszélve az intézmények közötti kooperáció fejlesztéséről, bizonyos munkafolyamatok kihelyezéséről, továbbá a „fogyasztók” megnyeréséről [1]. A kormányprogramban megfogalmazott célok elérése öt általános célkitűzésre került lebontásra, a főbb kormányzati területek szerint:

- a) az elektronikus működést támogató szabályozási környezet kialakítása;
- b) az elektronikus működés infrastrukturális feltételeinek biztosítása;
- c) a kiemelt elektronikus szolgáltatások beindítása;
- d) az elektronikus működéshez szükséges alapvető képességek és kultúra megteremtése a központi kormányzatban;
- e) az elektronikus működést támogató szervezeti keretek megteremtése.

A nemzetközi tapasztalatok is bizonyítják, hogy az elektronikus kormányzat megvalósítása csak az egyes fejlesztendő területek átfogó és integrált kezelésével lehetséges, azonban a legnagyobb akadályt általában nem a technológia kiépítése, hanem a közigazgatási szereplők (az adminisztráció) gondolkodása és merevsége jelenti [2]. Az elmúlt években a politikai vezetés elszántsága kulcsfontosságú volt a rövidtávú célok elérésében. Hazánk fokozatosan utoléri a fejlettebb elektronikus kormányzati rendszerrel rendelkező országokat, azonban a fejlesztés következő szakaszában – az OECD¹ nemzetközi tapasztalatai alapján három jellegzetes – problémakörrel kell szembenéznie (a rendszer használatának széles körben történő elterjesztése; a felhasználói érdeklődésének felkeltése; az állami szektor átalakítása), de ezzel ne szaladjunk előre, tekintsük át a jelenlegi helyzetet² a főbb kormányzati területek szerint csoportosítva.

2. Szabályozási környezet

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 2004. december 28-án történt kihirdetésével teljesült az elektronikus kormányzás egyik jogi alapfeltétele. Ha külföldre kitekintünk megállapíthatjuk, hogy Németországban 2003. február 1-jén lépett hatályba a közigazgatási eljárás harmadik(!) módosításáról szóló törvény, amely a következő főbb alapelveket tartalmazza:

¹ OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

² a helyzet áttekintése során inkább illetékes kormányzati álláspontot vettem figyelembe

- a) az eljárás során lehetővé kell tenni, hogy az ügyfél és a közigazgatás igénybe tudja venni a modern telekommunikációs eszközöket;
- b) az eszközök használatával jogi aktus is megvalósuljon;
- c) az ügyfél és a közigazgatás az elektronikus kommunikáció bármely eszközével élhet;
- d) az elektronikus dokumentumok továbbítása akkor engedélyezhető, ha a fogadó fél számára a dokumentum elérhető;
- e) a módosítás bevezeti az „elektronikus közigazgatási aktus” fogalmát [3].

A szabályozás megteremtette a teljesen elektronikus hatósági eljárás alapjait. Az elektronikus kommunikációs eszközök elterjedtsége azonban még Németországban is hagy maga után kívánalmakat, ezért sem a közigazgatási szerv, sem az ügyfél nem kényszeríthető arra, hogy ezeket beszerezze [4].

Az Egyesült Államokban már 1993-ban felmerült az elektronikus kormányzás gondolata, amelyben a közigazgatás polgárközelivé alakításának legfontosabb eszközét látták [5]. Az elektronikus kormányzás a New Public Management elnevezésű közigazgatási modernizációs irányzathoz kapcsolódik, de bizonyos értelemben túl is lép rajta: az interneten keresztül sikerülhet az állampolgárt a politikai és szociális véleményalkotás folyamatába bevonni [6]. Az internet-alapú ügyvitel katalizátora lehet annak a folyamatnak, amelyben az állami működés megpróbál alkalmazkodni az „új idők” kihívásaira. Az internet mindenki számára hozzáférhető lehetőséget biztosít ismeretek szerzésére és a folyamatokba való beleszólásra [7].

A Ket. rendelkezéseinek magját tüzetesen áttekintve megállapítható, hogy a törvényi előírások alapján [8]:

- a) az elektronikus ügyintézés csak egy lehetőség az állampolgár számára;
- b) jogszabály³ ettől eltérően rendelkezhet, vagyis kizárhatja az elektronikus ügyintézés lehetőségét;
- c) törvény az elektronikus ügyintézés az ügyek vagy egyes eljárási cselekmények meghatározott körében kötelezővé teheti, vagy megtilthatja.

Ahhoz, hogy az elektronikus ügyintézés részletszabályai, maga a rendszer ne legyen ellentmondásos, alapfeltétel, hogy a szabályozás lényegi elemei is világosak legyenek, amely követelményt a kodifikációs eljárás során kevésbé sikerült teljesíteni, hiszen:

- a) kérdéses, hogy kizárhatja-e valamennyi hatósági ügy elektronikus intézésének lehetőségét kormányrendelet, miniszteri rendelet egy ágazatban, illetve egy önkormányzati rendelet egy önkormányzatnál;
- b) önkormányzatoknál külön probléma, hogy a helyi államigazgatási hatósági ügyek kapcsán is fennáll-e a kizárás lehetősége;
- c) nem világos, hogy van-e lényegi különbség az elektronikus ügyintézés lehetőségének kizárása és megtiltása között.

Az elektronikus ügyintézés a közigazgatási hatósági eljárás folyamatát, karakterét lényegesen befolyásolja ugyan, de a jelenlegi formájában az nem jelent elkötelezettséget, mivel az állampolgár kivonulhat és visszatérhet a hagyományos eljárásra. További fontos megállapítás

³ törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet vagy önkormányzati rendelet

lehet, hogy az ügyintézési határidő nem lesz automatikusan rövidebb, ugyanis a Ket. nem tartalmaz rövidebb ügyintézési határidőt az elektronikus eljárás esetében. Az elektronikus ügyintézés igénybevétele nem eredményez feltétlenül olcsóbb eljárást, mivel az illetéket vagy az igazgatási szolgáltatási díjat meg kell fizetni az általános szabályok szerint.

A Ket.-en túlmenően az elektronikus ügyintézés három kormányrendelet szabályozza, az alábbiak szerint:

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

Egy ponton ellentét mutatkozik a Ket. és a részletes szabályokat rögzítő kormányrendelet között. A Ket. szerint az Ügyfélkapu⁴ létesítése személyes megjelenéshez kötött, azonban a rendelet lehetővé teszi ezt elektronikus úrlapon is, amennyiben az ügyfél rendelkezik fokozott biztonságú elektronikus aláírással. Összességében, a Ket. megalkotását hosszú és komoly szakmai előkészítő munka előzte meg. A kihirdetését komoly várakozások előzték meg, hiszen a több mint két évtizedet megért Áe.⁵ alkalmazásának tapasztalatai összegyűjtésre kerültek annak érdekében, hogy olyan kódexjellegű, általános eljárási törvény szülessen, amely alkalmas a megváltozott életviszonyok és elvárások kezelésére a közigazgatási eljárás, ezen keresztül pedig a teljes magyar közigazgatás tekintetében, hiszen az állampolgárok és a közigazgatási szervek kapcsolatának alapvető, kézzel fogható szabályait az eljárási törvény rendezi. A valóság ezzel szemben az, hogy a várt eredmény csak részben született meg [9]. A szabályozás a következő években tehát több ponton áttekintésre, módosításra szorul (pl.: a hatóságok közötti elektronikus kommunikáció intézményesítése, vagy tovább enyhíthető a Ket. internet-központúsága).

3. Alapinfrastruktúra

Az e-alapinfrastruktúra a kormányzati működés több területét érinti a fizikai infrastruktúrától a tartalmak és szolgáltatások fejlesztésén keresztül az intézményrendszeri együttműködésig. A fizikai alapinfrastruktúra a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer (KESzR)⁶, amely a központi kormányzat elektronikus úton nyújtott szolgáltatásait hivatott támogatni. Az infrastruktúra bővítése jelenleg már lassan halad, bár az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat – *közigazgatáson belüli átcsoportosítással jelentősen* – bővült, mivel a jelenleg

⁴ a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer egyik eleme, ami azonosítási funkciót valósít meg. internetes (intranetes) elérhetőség. Az Ügyfélkapu regisztrált felhasználóinak száma 2006. év végén 150 ezerre nőtt. Az ügyfélkapun kétféle regisztrációra van lehetőség. Az egyik a személyes megjelenéshez kötött, a másik az elektronikus aláírással történő regisztráció. 2006-ban az Ügyfélkapu három piaci aláírás-szolgáltató cég ötféle termékét fogadta el hiteles elektronikus aláírásnak. Fő problémaforrás, hogy a közigazgatási eljárásban használható elektronikus aláírással még egyetlen egy szolgáltató sem jelent meg a piacon

⁵ az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény, amelyet az 1981. évi I. törvénnyel módosítottak

⁶ a KESzR áll: az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózatból, a Kormányzati Portálból, az Ügyfélkapuból és a Kormányzati Ügyféltájékoztató Központból

hatályos szabályozás⁷ szerint 2007. január 1-jétől részévé (alhálózatává) vált a Rendészeti Hálózat, amely fogalmilag és tartalmilag lényegében az kiterjedt (országos) topológiájú korábbi Egységes Belügyi Digitális Hálózatot⁸ fedi le. A KESzR szolgáltatásait a központi megvalósításért felelős Elektronikus-kormányzat-központ (EKK) folyamatosan felkínálja a helyi önkormányzatok számára abból a célból, hogy azokat is felhasználják az állampolgárok és vállalkozások részére nyújtott önkormányzati elektronikus szolgáltatásokhoz.

4. E-szolgáltatások

A témában első, a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról szóló 1126/2003. (XII.12.) Korm. határozat tűzte ki célul az elektronikus szolgáltatások fejlesztését, elsősorban éves szinten a kormányzati tranzakciók mintegy egynegyedét kitevő adóbevalláshoz kötődő szolgáltatások on-line elérhetősége, valamint az okmányirodai szolgáltatások elektronikus ügyindítása tárgyában. Az EU által elvárt húsz kiemelt szolgáltatás terén hazánk sajátos kategóriákat alkotott,⁹ amelyek 2006-ra a következő fejlettségi szintet érték el:

- a) 4. szint: 5 szolgáltatás;
- b) 3. szint: 13 szolgáltatás;
- c) 2. szint 9 szolgáltatás.

A szolgáltatások teljeskörű kiépülését az eljárási díjakkal kapcsolatos rendezetlen helyzet, valamint az elektronikus aláírás hiánya hátráltatja. Az elkövetkezendő időszak egyik legfontosabb kormányzati feladata tehát a teljeskörű on-line szolgáltatások arányának növelése, amelynek sikere azon múlhat, hogy az állampolgárok milyen mértékben tudnak, illetve kívánnak élni az e-kormányzat adta lehetőségekkel. Fontos tehát, hogy a felkínált szolgáltatások olyanok legyenek, amelyek az ügyfelek igényeire maximálisan reflektálnak.

A szolgáltatások bevezetése mellett szükségszerű olyan értékelő rendszer kialakítása is, amely biztosítja, hogy érdemben ki lehessen választani az aktuálisan elektronizálandó szolgáltatásokat, így a – *hazánkban mindig* – szűkös erőforrások valóban arra fordítódjanak, amire széles körben szükség van.

⁷ a zártcélú távközlő hálózatokról szóló 50/1998. (III.27.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 1 ed) pontja

⁸ A hálózat a belügyminiszter, mint hálózatgazda felügyeletében működött 2006. június 30-ig. A hálózat a belügyi rendészeti és közigazgatási szervek kommunikációs igényét elégítette ki, amely magába foglalta a hagyományos távbeszélő, adatátviteli és rádiókommunikációs szolgáltatásokat, országos szinten

⁹ az alapvető hazai elektronikus közszolgáltatások a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról szóló 1044/2005. (V.11.) Korm. határozat függeléke definiálta a következők szerint: 1. prioritási szint: 1) felvételi jelentkezés, 2) adatközlés a statisztikai hivataloknak; 2. prioritási szint: 3) jövedelemadó bevallás, értesítés a kivetett adóról, 4) társasági adó bevallás, értesítés, 5) ÁFA bevallás, értesítés, 6) gépjárművezetői engedély ügyintézés, illetőleg vezetői jogosultság megszerzése, 7) születési anyakönyvi kivonat ügyintézése: kérvényezés, kiadás, 8) házassági anyakönyvi kivonat ügyintézése: kérvényezés, kiadás, 9) lakcímváltozás bejelentése (lakcímigazolvány pótlás, csere), 10) korlátozott felelősségű társaságok és részvénytársaságok bejegyzése, változásbejegyzése; 3. prioritási szint: 11) útlevéligénylés és útlevéllel kapcsolatos ügyintézés, 12) járművek nyilvántartásával kapcsolatos ügyintézés, járműigazgatás, 13) vámárnyilatkozatok benyújtása, kezelése, 14) munkavállalók gyermekei után járó pótlékok igénylése; 4. prioritási szint: 15) álláskereső az interneten keresztül az ÁFSZ adatbázisaiban, 16) állásbejelentés interneten keresztül az ÁFSZ adatbázisaiba; 5. prioritási szint: 17) munkavállalók és foglalkoztatók számára nyújtott szolgáltatások, 18) közönyvtári katalógusok kereshetősége, 19) környezetvédelemmel összefüggő engedélyek szerzése, 20) munkanélküli járadék igénylése, 21) tanulói ösztöndíj megpályázása, 22) munkáltatók bejelentése nyugdíjbiztosítási adatokról, 23) kötelező egészségbiztosítás ellátásai, 24) egészségüggyel összefüggő szolgáltatások, 25) közbeszerzési eljárás, 26) rendőrségi online bejelentések, feljelentések, 27) építési engedélyek iránti kérelmek

5. E-képességek és e-kultúra

Az elektronikus alapú szolgáltatások önmagukban hordozzák annak a lehetőségét, hogy a kormányzati működés hatékonyabb legyen, ezzel lehetőséget adva az erőforrások jobb kihasználására. Hazánkban jelenleg a hatékony e-kormányzás egyik legnagyobb akadálya a háttérrendszerek, háttértevékenységek¹⁰ viszonylagos fejletlensége, amelyen segíteni az elektronikus ügyintézés folyamatainak kialakításában, az informatikai rendszerek fejlesztésében és a rendszerek egységesítésében lehet. Az intézményi back-office fejlesztésekben az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala¹¹ (KEKKH) jár elől. Az EKK koordinációjában folyik az egységes standardok és informatikai megoldások fejlesztése, ezzel is támogatva az elektronikus szolgáltatások hatékony kiépülését. E téren jelentkező fontos fejlesztés az időszakos intézményi túlterheléseket kiegyenlítő közös front-end rendszer kialakítása, amely egyúttal biztosítja a dokumentumok hiteles érkeztetését és biztonságos mozgását ott is, ahol ehhez még nem építették ki a biztonságos feltételeket.

Ahhoz, hogy az e-kormányzat programja az elkövetkezendő években a teljes kormányzaton belül elfogadásra (és kiépítésre) kerüljön, amellyel az államhatalom képes egyrészt biztosítani a hatékony kormányzást, illetve másrészt az ügyfelek felé a hagyományos ügyintézés helyett az egyszerűbb, gyorsabb, felhasználóbarát szolgáltatások kiépülését, az on-line kormányzás számára meg kell nyerni a köztisztviselői kart, amellyel egyidejűleg gyakorlattá kell tenni az intézményi együttműködést.

6. Szervezeti keretek

A zártcélú hálózatokról szóló 50/1998. (III.27.) Korm. rendelet, 2007. január 1-jén történt strukturális átalakítását – *közvetve és közvetlenül* – több jogszabály és normatív eszköz alapozta, illetve erősítette meg a következőkben felsoroltak szerint [10]:

- a) a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló **2006. évi LV. törvény**;
- b) a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló **2006. évi CXXI. törvény**;
- c) a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló **2006. évi CXXVII. törvény**;
- d) a kormányzati informatika koordinációjáról és kapcsolódó eljárási rendről szóló **44/2005. (III.11.) Korm. rendelet**;
- e) a közigazgatási informatikai feladatok irányításában szükséges azonnali változtatásokról szóló **144/2006. (VI.29.) Korm. rendelet**;
- f) a Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló **160/2006. (VII.28.) Korm. rendelet**;
- g) a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló **276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet**;
- h) a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos szervezeti irányítási jogköréről szóló **7/2006. (XII.20.) ME rendelet**;
- i) a közigazgatás átalakításának előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról szóló **1054/2006. (V.26.) Korm. határozat**;

¹⁰ back-office

¹¹ korábban: BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal

j) a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatiról szóló **1066/2006. (VI.29.) Korm. határozat**;

k) az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és azokat megalapozó intézkedésekről szóló **2118/2006. (VI.30.) Korm. határozat**.

A közigazgatási informatika¹² zártcélú hálózatokat is érintő strukturális átalakításainak megindítására 2006 közepén, a jelenlegi Kormány hivatalba lépését követően, azonnal sor került. A 1054/2006. (V.26.) Korm. határozat c) pontjában, valamint a 2118/2006. (VI.30.) Korm. határozat 1. számú mellékletében feladatszabás történik, amely előírja az Elektronikus Közszolgáltatások Központja (EKöK) költségvetési szerv alapítását a Miniszterelnökség költségvetési fejezet címe alatt. Az elsődleges elképzelések a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (KANYVH), a BM Távközlési Szolgálat (TÁSZ), a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal (KFGH), valamint a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézet (NIIF) összevonását irányozták elő. E feladatszabáshoz csatlakozott azon elképzelés is, amely szerint – *egy közelebbről meg nem határozott megosztás alapján* – a minisztériumok informatikai kiszolgálásának feladatait az EKöK és a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság (KSZF) együttesen veszi át.

Az eredményes végrehajtás szervezeti és irányítási kereteit volt hivatott biztosítani a 140/2006. (VI.29.) Korm. rendelet 1-2. §-a, a 160/2006. (VII.28.) Korm. rendelet 3. § f)-h) pontja, valamint a 1066/2006. (VI.29.) Korm. határozat 2. i) pontja, amelyek kimondták, hogy a KANYVH, a TÁSZ, valamint a KFGH vezetőinek irányítását a közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos útján a MeHVM látja el.

Az EKöK kialakításának folyamatát az érintett szervek bevonásával az EKK¹³ koordinálta. A kidolgozás az előzetes tervek ellenére hosszadalmas volt és lényegében 2006. december közepén fejeződött be, amely időszakban az eredeti elképzelés némileg módosult, hiszen a végső koncepció többek között már nem számolt sem a NIIF integrálásával, sem a minisztériumok informatikai ellátásának átvételével. A tervezési időszak a 276/2006. (XII.23.) Korm. rendelet közzétételével zárult le, amely alapján létrejött a KEKKH. A KEKKH a KANYVH tevékenységi körének és szervezeti kereteinek a TÁSZ és KFGH feladataival történő kibővítésével jött létre, amellyel egyidejűleg mind a TÁSZ, mind a KFGH megszűnt.

A 276/2006. (XII.23.) Korm. rendelet több helyen módosítja az 50/1998. (III.27.) Korm. rendeletet, a 279/2001. (XII.23.) Korm. rendeletet, a 144/2006. (VI.29.) Korm. rendeletet, a 160/2006. (VII.28.) Korm. rendeletet, és ezzel lényegében kialakul a közigazgatási informatika új szervezeti és irányítási rendje, amelynek gyakorlati működését gazdasági szempontból a költségvetést meghatározó törvények biztosítanak. Az elektronikus kormányzás, a közigazgatási informatika jelenlegi szervezeti és irányítási rendszerének legfőbb ismérvei a következők szerint foglalhatók össze:

¹² a 160/2006. (VII.28.) Korm. rendelet szerint a közigazgatási informatika: „a szolgáltató állam megvalósításának eszköze, mely az ügyfelek minél hatékonyabb kiszolgálását, a közigazgatási szervek működését, feladatellátását és korszerűsítését támogató információs és szolgáltató rendszerekhez szükséges információtechnológiai és infokommunikációs szervezeti, erőforrás- és eszközrendszer összessége.”

¹³ az EKK lényegében véve a Miniszterelnöki Hivatal három főosztálya (E-Közigazgatási Főosztály, Gazdálkodási és Szabályozási Főosztály, Hálózati és Rendszerteljesítési Főosztály) által létrejött entitás, amelynek feladata, hogy a MeHVM-et segítse a közigazgatási informatikával összefüggő feladat- és hatáskörének gyakorlásában. E tevékenységet a kormánybiztos látja el ténylegesen, aki a gyakorlatban is irányítja az EKK-t. Az EKK tevékenységét főigazgatói címmel az egyik kinevezett főosztályvezető (Gazdálkodási és Szabályozási Főosztály) koordinálja

a) irányítás:

Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter,
közigazgatási informatikáért felelős kormánybiztos;

b) koordináció:

Elektronikus kormányzat-központ;

c) végrehajtás:

Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala,
Központi Szolgáltatási Főigazgatóság,
Kopint-Datorg Zrt.;

d) kötelezettek:

a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével, a Kormány irányítása, felügyelete alatt álló központi közigazgatási szervek és irányításuk, felügyeletük alatt működő közigazgatási szervek

7. OECD megállapítások

Az OECD meghatározása szerint az elektronikus kormányzat nem más, mint az információs és kommunikációs technológia (ICT) felhasználása, úgymond csatasorba állítása a jobb kormányzás érdekében. Az ICT alkalmazása önmagában nem javítja a kormányzati munkát, eredményességhez arra van szükség, hogy az új eszközök bevezetése szerves részévé váljon a közigazgatás modernizációjának és ez a kormányzat valamennyi intézményének és szintjének összehangolt erőfeszítését igényli.¹⁴ Az elmúlt évek gazdaságpolitikai döntései révén – *akár tetszik, akár nem* – hazánk a globális gazdasági térség egyik nem minden mutatójában jól prosperáló szereplőjévé vált, ezért kénytelen kellett „*beszállni*” a földrajzi környezetünkben a befektetések megszerzéséért folyó éles, időnként öldöklő, permanens versenybe. A globális térben a tőkét mozgatók bizonyos szempontból tekintve „*törvényen felüliek*”, ezért a „*szükséget szenvedőknek*” a kényszerűség okán is törekedniük kell olyan belső környezet kialakítására, amely kielégítő közszolgáltatásokat feltételez. Immáron tehát nem szokatlan, hogy a vezetés a külső versenyhelyzetnek való megfelelést a saját apparátusa számára meghirdetett belső versennyel is alá kívánja támasztani.

Az OECD vizsgálatai saját kérés alapján történtek, hazánkon kívül e-kormányzati vizsgálódások több országban folytak már, vagy éppen folynak.¹⁵ A magyarországi vizsgálatok¹⁶ a következő főbb megállapításokkal zárultak:

- a) az e-kormányzati tevékenységben sokkal nagyobb hangsúlyt kapnak az informatikai fejlesztések, mind a hivatali tevékenységek racionalizálása;
- b) az intézmények részében nem a felelős vezetők, hanem az ICT szakemberek látják el az e-kormányzat fejlesztését;
- c) az államigazgatás reformját és az e-kormányzat fejlesztését a kormány általában két külön törekvésként kezeli, így a köztisztviselők a kormányzat és az állampolgárok közötti tágabban értelmezett kapcsolatok megújításában általában nem tekintik kiemelt fontosságú feladatnak;

¹⁴ a teljes meghatározás a The e-Government Imperative (OECD, 2002) anyagban található

¹⁵ pl.: Belgium, Dánia, Finnország, Hollandia, Mexikó, Törökország

¹⁶ 2005/2006

- d) az e-kormányzat hatékonyságából eredő potenciális megtakarítások kihasználása nem történt meg;
- e) az e-kormányzat megvalósításával kapcsolatos jelentések hazánkban az informatikai kiadásokról szólnak, nem pedig a megtakarításokról, mivel a projektek költségeinek és hasznának mérésére nincs kialakult nemzeti módszer;
- f) a legtöbb OECD országhoz viszonyítva hazánkban később kezdődött meg az e-kormányzat kiépítésére irányuló szisztematikus építkezés;
- g) különösen figyelemre méltó az alpinfrastruktúra, a kormányzati portál, a gerinchálózat és az ügyfélazonosítás magas színvonala;
- h) az e-kormányzatban a vezető szerep nem egyértelműen meghatározott, az irányítás számos intézet között oszlik meg;
- i) a back-office tevékenység és az ezt támogató informatikai rendszerek fejlesztése külön-külön történt meg az egyes hivatalokban. A központi kormányzat ugyan kidolgozott néhány közös projektet, azonban kevés példa található a gördülékeny szolgáltatásnyújtást szolgáló horizontális együttműködésre;
- j) hazánkban az e-kormányzat megvalósítására jellemző a törvény betűjéhez való túlzott ragaszkodás, vagyis az államigazgatás alsóbb fokú szerveit jogszabály kötelezi az e-kormányzati kezdeményezések megvalósítására, az ehhez kapcsolódó erőforrások, kapacitás, készségek és időbeli szükségletek megfelelő mértékű figyelembevétele nélkül.

A megállapításokon túlmenően, az OECD többéves nemzetközi e-kormányzati kutatásaira alapozva javaslatokat és ajánlásokat tett hazánkban a sikeres megvalósítását érintő további kérdésekben. Összefoglalva, a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok szintjén a következő teendők elvégzésére van szükség:

- a) az elérni kívánt célok és eredmények világos meghatározása és tudatosítása;
- b) a projektmenedzsment, a pontosan körülírt szervezeti folyamatok és a műszaki hozzáértés együttes biztosítása;
- c) olyan módszerek alkalmazása, amelyeknek segítségével az eredmények és az elérésükhöz vezető úton megtett fontosabb lépések hatásai mérhetők;
- d) iránymutatás és tanácsadás az e-kormányzat működésében érintett valamennyi szereplő számára.

A fenti javaslatokra építkezve, azokból kiindulva az OECD részéről a következő ajánlások fogalmazódtak meg:

- a) a kormányzatnak pontosan meg kell határoznia, hogy milyen célokat kíván elérni az e-kormányzati projektek révén. Az intézményekkel szemben nem csak elvárást kell megfogalmazni, hanem útmutatást (standardokat) is kell adni. Első lépésként ki kell dolgozni a közszféra által alkalmazható, teljes ciklust felölelő projektmenedzsment tudásanyagot;
- b) az intézményeket anyagilag és erkölcsileg is ösztönözni kell az e-kormányzati fejlesztési feladatok elvégzésére;
- c) a köztisztviselők hozzáértésének javítása érdekében e-kormányzati oktatási stratégiát kell kidolgozni, amelynek a következő három elemet feltétlenül tartalmaznia kell:
 - ca) a központi-, területi- és helyi igazgatás számára egyidejű, célzott kompetenciaprogramok lebonyolítása az együttműködési képességek és

készségek fejlesztése, illetve egymás feladatainak, munkájának és felelősségi szintjeinek megismerése céljából,
cb) szervezetátvilágító elemzések készítése, amely révén behatárolható a munkafolyamatok korszerűsítéséhez szükséges szakértelem kvantitatív és kvalitatív mutatója,
cc) e-kormányzati ismereteket adó tréningmodulok különféle szakmacsoportok és beosztási kategóriák számára.

Az OECD értékelése szerint hazánk sokat tett az egységes e-kormányzati infrastruktúra kiépítése terén. A magyar e-kormányzat azonban akkor épülhet világszínvonalú alapokra, ha a központi rendszer szolgáltatásait sikerül az önkormányzatokra is kiterjeszteni. Ahhoz azonban, hogy az e-kormányzat egységesen legyen képes üzemelni, még néhány, az alábbiakban felsorolt építőelem kialakítását (kidolgozását) kell megvalósítani:

- a) el kell készíteni a központi rendszer által nyújtott e-szolgáltatások regiszterét;
- b) szabványosítani kell a közszférában alkalmazott adatokat;
- c) el kell készíteni az e-kormányzat szerkezetrajzát, működési modelljét, amely tartalmazza a vertikális és horizontális kapcsolódásokat csakúgy, mint az európai szintű együttműködési csatornákat;
- d) a központi rendszer szolgáltatásait ki kell terjeszteni az önkormányzatokra;
- e) olyan szolgáltató központokat kell kialakítani, amelyek a kormányzat egésze számára végeznek tevékenységeket (pl.: munkaerő-gazdálkodás, oktatás, karbantartás, stb.);
- f) a kormányzat minden szintjére vonatkozóan ki kell dolgozni a többcsatornás szolgáltatások megvalósításának stratégiáját és irányelvét. Az intézményeket útmutatókkal és a *legjobb gyakorlatok*¹⁷ gyűjtésével és közreadásával kell segíteni saját szolgáltatási stratégiájuk kialakításában.

Az OECD összességében megállapította tehát, hogy hazai e-kormányzati szolgáltatások kidolgozottsága sokat fejlődött az elmúlt évek során, de használatukban egyelőre még váratnak magukra a látványos eredmények. Az e-kormányzati szolgáltatások fejlesztői a fogyasztók megnyerésére kevés hangsúlyt fektettek. Nem elég csupán az unió központi szervei által kibocsátott standard minták és követelmények¹⁸ szem előtt tartása és az azokhoz képest elért helyzet folytonos javítására való törekvés. Ma már nem elégséges csupán a kínálatra koncentrálni, ennél sokkal fontosabbak a ténylegesen igénybe vett szolgáltatások révén elért eredmények és közvetett hatásaik is. Hazánk lemaradása az e-kormányzat terén az ismeretek, a források és a politikai szándék hiányának valamilyen kombinációjára vezethető vissza.

Összegzés

Hazánk mind a saját kormányzati, mind az OECD megállapítások alapján az elmúlt fél évtizedben sokat tett az elektronikus kormányzás gyakorlati megvalósulásáért. Egyértelmű sikerként könyvelhető el a fizikai (technikai) alpinfrastruktúra kiépítése, illetve a ráépülő központi informatikai rendszer kifejlesztése terén végzett munka.

A sikerek mellett ugyanakkor lemaradások is tapasztalhatók, amelyek okai egyrészt az elektronikus szolgáltatások minőségében, másrészt az érintettek (állampolgárok, köztisztviselők, illetve gazdasági szereplők) eltérő, de ugyanakkor alacsonynak tűnő

¹⁷ best practices

¹⁸ benchmarking

motivációjában keresendők. Ugyanakkor ténykérdés, hogy az elektronikus kormányzás kapcsán felmerülő további feladatok végrehajtása Magyarország számára nem passzió kérdése, hanem közösségi elvárás, függetlenül attól, hogy az átlagos állampolgár mennyire befogadó, illetve erre milyen mértékben készült fel mind mentálisan, mint anyagilag.

Úgy ítéljük meg, hogy az e-kormányzati célok elérésében tanintézetünk – *összhangban az OECD tanulmányban megfogalmazottakkal* – eredményesen működhet közre oly módon, hogy mind az elméleti alapokat, mind az elért eredmények ismertetését – *az illetékes kormány szerv révén* – oktatási programja részévé teszi.

Hivatkozások:

- [1] Bogóné Jehoda Rozália: E-kormányzatunk a nemzetközi megítélés tükrében, Információs Társadalom VII. évf. 1. szám, Budapest, ISSN 1587-8694, 39-40. oldal, 2007.
- [2] Szittner Károly: Az elektronikus közigazgatás kezdetei Magyarországon, Magyar Közigazgatás LVI. évf. 3-4. szám, Budapest, ISSN 0865 736 X, 193-195. oldal, 2006.
- [3] Das dritte Gesetz zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetz, 01.02.2003. (BGBl, 2003. I. 3322.)
- [4] H. Huber: Die Novellierung des Verwaltungsverfahrenrechts durch das Gesetz zur Stärkung elektronischer Verwaltungstätigkeit. (Bayerischer Bürgermeister, 2002.), pp 511
- [5] K. Schedler – I. Proeller: New Public Management (Bern-Stuttgart-Wien, 2000), pp 231
- [6] V. Boehme-Nessler: Electronic Government: Internet und Verwaltung – Visionen, Rechtsprobleme, Perspektiven (Neu Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2001.), pp 375
- [7] H. Reinermann: Das Internet und die Verwaltung – von der bürokratischen zur interaktiven Verwaltung? (DÖV. 1999.), pp 20
- [8] Dr. Fábián Adrián: Gondolatok a Ket. elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályairól, Infokommunikáció és jog III. évf. 13. szám melléklete, Budapest, ISSN 1786-0776, 4-5. oldal, 2006.
- [9] Dr. Csáki Gyula Balázs: Környezetváltozás a közigazgatásban – szemléletváltozás nélkül, Infokommunikáció és jog III. évf. 13. szám melléklete, Budapest, ISSN 1786-0776, 2. oldal, 2006.
- [10] Pándi Erik: A hazai zártcélú hálózatok szerepének átalakulása az elektronikus közigazgatási szolgáltatások bevezetése és kiterjesztése folyamatában, Hadmérnök, II. év. 2. szám, Budapest, ISSN 1788-1919, 92-103. oldal, 2007.

Felhasznált irodalom:

- [1] Dr. Kovács András: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere, Magyar Jog LIV. évf. 5. szám, Budapest, ISSN 0025-0147, 283-293. oldal, 2007.
- [2] Dr. Várnay Ernő – Dr. Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Budapest, ISBN 963-224-746-9, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2005.
- [3] Z. Karvalics László – Molnár Szilárd – Pintér Róbert: Leszakadóban? Kormányzati reform és információs társadalom Magyarországon, Információs Társadalom VII. évf. 1. szám, Budapest, ISSN 1587-8694, 8-16. oldal, 2007.