Téma:

SZAKPOLITIKAI TANULMÁNY - INFORMATIKA ÉS TELEKOMMUNIKÁCIÓ

Az Infokommunikáció kormányzati irányítási struktúrájának átalakítása

Időszak: *2014. január*

Dátum: *2014. január 28.*

SZÁZADVÉG alapítvány

SZÁZADVÉG gazdaságkutató zrt.

STRATEGOPOLIS KOMMUNIKÁCIÓS TANÁCSADÓ ÉS STRATÉGIAI ELEMZŐ KFT.

Az anyag az NFM_SZERZ/378/1 (2012) számú szerződés teljesítésére készült

Tartalom

Vezetői összefoglaló 1

Az infokommunikáció részterületei 5

Az infokommunikáció kormányzati irányításának hatályos jogi szabályozása 7

Az infokommunikáció kormányzati irányítási struktúrájából eredő problémák értékelése ... 11

Nemzetközi kitekintés 16

Az informatika kormányzati irányításának javasolt új rendszerének alapelvei 22

Az informatika kormányzati irányításának 2014. évtől javasolt új rendszere 24

Az informatika kormányzati irányítás szereplőinek vázlatos feladat- és hatáskörei 27

Vezetői összefoglaló

Jelen tanulmány célja, hogy a jelenlegi kormányzati struktúra működési problémáit számba véve, a nemzetközi példákra is kitekintve, javaslatot fogalmazzon meg az infokommunikáció területének egységes, integrált kormányzati irányítását biztosítani képes szervezeti átalakításra vonatkozóan.

A 2010. évi kormányváltást követően felállított jelenlegi struktúra legfőbb kereteit, – azaz a terület kormányzati irányításával összefüggő alapvető feladat- és hatásköröket – a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény, illetve az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat és hatásköréről szóló 212/2010 (VII.1.) Korm. rendelet rendezi.

A kormányzati feladatmegosztást meghatározó hivatkozott jogszabályok értelmében a közigazgatási informatika részeként az e-közigazgatással kapcsolatos feladatok ellátásáért a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), míg az audiovizuális politikáért, az informatikáért és a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért, valamint az elektronikus hírközlésért a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) a felelős. A kormányzati szerkezet átalakítás óta eltelt időszak tapasztalatai egyértelműen rávilágítottak a fenti feladatmegosztás mellett felállt struktúrából eredő – alábbiak szerint összefoglalható – működési, és irányítási problémákra. Az elektronikus közigazgatásért való felelősségnek két minisztérium – illetve két helyettes államtitkár – közötti megosztása alapvetően hátráltatja a terület hatékony irányítását. Az ágazat valamennyi szereplője által elfogadott, egységes koncepció hiányában az e-közigazgatás területét jelenleg a két minisztérium közötti, gyakran alapvető (így pl. a hatásköröket érintő) kérdésekben zajló viták jellemzik. Az irányítási struktúrát jellemző problémák által generált villongások a folyamatok indokolatlan elhúzódását eredményezik. Gyakran a hosszú egyeztetési folyamatok eredményeként megszületett – némely esetekben szakmailag nem indokolható kompromisszumokat eredményező – döntések is módosításra vagy visszavonásra kerülnek, mely igen bizonytalan környezetet teremt a szektor szereplői számára.

Az informatika és hírközlés területe horizontálisan áthatja szinte valamennyi szakminisztérium feladatkörét. A terület kormányzati irányítására kijelölt NFM ugyanakkor nem rendelkezik olyan, a gyakorlatban is hatékonyan és eredményesen érvényesíthető jogosítványokkal, illetve érdekérvényesítő képességgel, amely biztosítaná, hogy a terület érdemi központi koordinációját ellássa, az egyes szakágazatokban megvalósuló fejlesztésekre valódi befolyásolást gyakoroljon. A hatékony központi irányítás, koordináció érvényesülésének hiánya leglátványosabban az uniós források területén ragadható meg, ahol az egyes operatív programok infokommunikációs konstrukcióinak szakmai koordinációja a gyakorlatban csak igen korlátozottan valósul meg. E területen jelentős problémát okozott,

hogy a forrás allokációról döntő szereplők közötti erőviszonyok időbeli átrendeződésével párhuzamosan folyamatosan változott, módosult a támogatásra javasolt projektek köre, prioritása is, amely igen bizonytalan működési környezetet teremtett a szektor valamennyi szereplője számára. A koordinációnak az ESB alapokon túl az infokommunikáció területére fordítható egyéb európai uniós eszközökre (Horizont 2020, Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz, transzeurópai hálózatok, stb.) is ki kellene terjednie, annak érdekében, hogy az egyes beavatkozások támogatására a legmegfelelőbb finanszírozási eszköz kerüljön kiválasztásra. Ezen koordinációs mechanizmusok azonban a gyakorlatban egyáltalán nem érvényesülnek. A jelenlegi struktúra, feladatmegosztás mellett az infokommunikációra fordítható hazai költségvetési források hatékony központi tervezése és koordinációja sem biztosított, hiszen az NFM nem rendelkezik teljes körűen a tervezést megalapozó információkkal, illetve kellő érdekérvényesítési képességekkel és felhatalmazással. Így azonban az infokommunikáció alkalmazásában rejlő költségmegtakarítási lehetőségek sem realizálódnak maradéktalanul, továbbá a területet akut módon jellemző alulfinanszírozottsági problémák sem orvosolhatóak eredményesen.

A koordinációs problémák a területet érintő szabályozási tevékenységben is tetten érhetőek. A szabályozási tevékenység koordinációjáért való egyértelmű felelősség, illetve a tevékenység irányait, kereteit kijelölő koncepció hiányában a szabályozás ad hoc módon, sokszor egy-egy adott projekt elősegítésének céljával zajlik. Ennek következtében azonban a különböző szabályozási szintek és szakmai összefüggések összhangja sem biztosítható a szabályozási tevékenység során. A koordináció korlátozott érvényesülése mellett a terület szereplői fejlesztéseik megvalósítása, rendszereik kialakítása, illetve üzemeltetése során csak elvétve működnek együtt, így az e-közigazgatás további kiépítésének, fejlesztésének alapfeltételét jelentő interoperabilitás feltételrendszereinek megteremtése is komoly akadályokba ütközik, amelyek csak erős központi irányítás mellett küzdhetőek le. Nem csak a központi irányítást, hanem a minisztériumok szintjét is az informatika szakágazati irányításáért való felelősség egységes, átlátható rendjének a hiánya jellemzi. Ágazatonként eltérő szervezeti szinten és eltérő szervezeti megoldások mentén gondoskodnak az infokommunikációs feladatok ellátásáról, mely heterogén szervezeti struktúra még inkább megnehezíti a központi irányítás, koordináció érvényesülését.

A szükség esetén az ágazati, intézményi ellenállást is leküzdő egységes, központi irányítás érvényesülésének hiánya a kormányzati informatika területén megkezdett, a változásokból eredő konfliktusokkal egyébként is terhelt konszolidációs folyamat megvalósítását is megnehezíti, tekintettel arra, hogy maga is az irányítási pólusok közötti, sok esetben a valóban orvosolandó problémákon túlmutató hatásköri, koncepcionális viták egyik részterületévé vált. Mindezen problémák a struktúrának az új kormányzati ciklusban történő átalakításával orvosolhatóak az alábbi szervező elvek és gyakorlati megoldások mentén.

A tanulmányban érintett nemzetközi példák is rámutatnak arra, hogy a valamennyi ágazat működését horizontálisan átható infokommunikáció irányítására az egyik leghatékonyabb megoldást az irányítási jogköröknek a központi közigazgatás legmagasabb szintű, – a szakágazatok és tárcák infokommunikációt érintő feladatellátásának érdemi koordinációját is biztosító – egyszemélyi irányítás alá helyezése jelentheti. Hazánk tekintetében ez a szervezési elv úgy ültethető át a gyakorlatba, ha a terület központi irányítását a Miniszterelnökség szervezetébe betagozódó kormánybiztos látná el, aki a Miniszterelnöktől kapott mandátum alapján összkormányzati szempontokat érvényesítve, az egyes tárcák érdekeit szintetizálva, koordinálva biztosítaná az infokommunikáció minden szaktárcát érintő felügyeletét az alábbi részterületeken érvényesülő jogosítványai révén.

- A területre fordítható európai uniós források hatékony koordinációja érdekében az infokommunikációs terület irányítóját egyszemélyi felelősséggel és megfelelő irányítási és döntési jogosítványokkal kell felruházni valamennyi, a 2014-2020-as többéves pénzügyi terv keretében megvalósuló operatív program informatikai tartalmú prioritásai és intézkedései tekintetében. A gyakorlatba ez annak előírását jelentheti, hogy informatikai és hírközlési tárgyú konstrukció, beavatkozás kizárólag az informatikáért felelős kormánybiztos jóváhagyásával nevesíthető az operatív programokban, illetve azok akciótervében.

Annak érdekében, hogy az egyes beavatkozások támogatására minden esetben a legmegfelelőbb finanszírozási eszköz kerüljön kiválasztásra, az európai uniós források felhasználásának összhangjáért való felelősséget ki kell terjeszteni az ESB alapokat kiegészítő, az infokommunikáció területére fordítható egyéb uniós eszközök koordinációjára is.

- Az érdemi koordinációt lehetővé tevő jogköröket a hazai költségvetési források tekintetében is biztosítani szükséges az infokommunikációért felelős kormánybiztos számára. Olyan mechanizmusokat és egyértelmű felelősségi rendet szükséges implementálni, melyek révén a központ irányítás megfelelő információkat szerezhet az ágazati szereplőktől mind a tervezés, mind a költségvetési források felhasználásának monitorozása során.
- A területtel összefüggő szabályozási tevékenységet egy egységes koncepció mentén, a kormánybiztos irányítása alárendelve szükséges a jövőben megvalósítani.
- Az infokommunikáció területét érintő stratégiaalkotási folyamatok irányítását is a kormánybiztoshoz szükséges telepíteni.
- Az infokommunikáció területén megvalósuló kormányzati projektek koordinációjával összefüggő feladatkörök első helyi felelőseként is a kormánybiztost szükséges kijelölni. Továbbá javasolt erősíteni az állami szerepvállalást, és központi irányítást a projektek lebonyolítása, menedzsmentje során is.

- Az infokommunikációs terület irányítója számára olyan jogosítványokat szükséges végül biztosítani, melyek gyakorlati alkalmazása révén mind az interoperabilitás feltételrendszereinek kialakítása, mind a szabványosítás, mind a konszolidációs folyamat megvalósítása során az ágazati ellenállást leküzdve, érdemben képes érvényre juttatni a központi irányítás által képviselt összkormányzati szempontokat, érdekeket.

A kormánybiztos irányítási, koordinációs tevékenységének támogatására javasolt az ágazati érdekek artikulálását, szintetizálását, és koordinálását elősegítő testületet is felállítani. E döntés előkészítő, tanácsadó, valamint a végrehajtást segítő testületet viszonylag szűk létszámmal (5 fő), az infokommunikáció területének irányítása, finanszírozása szempontjából kiemelkedő jelentőségű feladat- és hatáskörökkel, illetve szakértelemmel rendelkező vezetőkből célszerű létrehozni.

Az infokommunikációért való egyértelmű felelősségi rend és számon kérhetőség biztosítása, illetve a hatékony koordináció gyakorlati elősegítése érdekében a minisztériumok szintjén az adott ágazat infokommunikációt érintő feladataiért egy személyben felelős, a kormánybiztosnak rendszeresen beszámoló vezetők kijelölése javasolt. Az ágazati felelősök gyakorlati koordinációjának szervezeti keretet, egy az ágazatok, illetve egyéb érintett szervezetek kijelölt felelőseiből álló tárcaközi bizottság adhat, melynek vezetését a kormánybiztos, illetve az Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (NHIT) elnöke láthatja el. A kormányzati informatika felügyeletében, az ágazati érdekek szintetizálásában és koordinációjában jelentős szerepet tölthet be az NHIT elnöke is, aki a javasolt kormánybiztosi pozícióhoz hasonlóan szintén az egyes minisztériumok érdekrendszerétől független szereplője az infokommunikáció területének. Az NHIT elnöke jelenlegi feladat- és hatásköreivel összhangban közreműködik a szakterület egységes elvek mentén történő fejlesztésének és működtetésének biztosításában. E feladatkörének ellátásához széles jogkörök és megfelelő szakértői kapacitás áll a rendelkezésére, így a jelenlegi szabályozás nagyobb mértékű módosítása nélkül is képes lehet az informatikai fejlesztések, projektek teljes életciklusában az integráló és véleményező szerepkört hatékonyan betölteni.

Az infokommunikáció részterületei

Az infokommunikáció fogalma az informatika (számítástechnika) és kommunikáció (távközlés) egymással egyre inkább összemosódó, konvergáló területeit öleli fel.

Az infokommunikáció ma már áthatja az élet majdnem minden területét, így a kormányzati működés, feladatellátás tekintetében is kiemelt jelentőséggel bír. Az infokommunikáció biztosította lehetőségekkel élve az államnak elsősorban saját működésének, belső folyamatainak hatékonyabbá tételéről kell gondoskodnia, továbbá biztosítania kell az állampolgárok, vállalkozások minél magasabb színvonalú kiszolgálását lehetővé tevő elektronikus közszolgáltatások rendelkezésre állását is. A versenyképesség növelését támogató, hatékony közigazgatás kialakítása mellett az infokommunikáció területén az államnak – a gazdaság növekedésének serkentését célzó kormányzati törekvésekhez kapcsolódóan – az infokommunikációs eszközök használatának ösztönzésére, a digitális kompetenciák fejlesztésére, a hazai infkommunikációs szektor, illetve oktatás fejlesztésére, valamint a szükséges infrastruktúra kialakításának támogatására kell törekednie.

Az infokommunikáció területén, fentiekhez kapcsolódva tehát a kormányzatnak alapvetően az alábbi főbb, egymással összefüggő, egymást részben át is fedő területeken jelentkeznek feladatai.

<u>Kormányzati informatika/e-közigazgatás fejlesztése</u>

- E feladatcsoport felöleli a kormányzat saját belső működési folyamatainak infokommunikációs eszközökkel történő támogatását.
- Integráns része továbbá az állampolgárok, vállalkozások számára nyújtott közigazgatási, illetve az állam érdekkörébe tartozó egyéb elektronikus közszolgáltatások biztosítása, nyújtása, fejlesztése is.

<u>Infokommunikációs infrastruktúra</u>

- Az információs társadalom működéséhez és fejlődéséhez szükséges informatikai és kommunikációs tárgyi feltételek rendelkezésre állásához és fejlesztéséhez szükséges kormányzati tevékenységeket foglalja magába.
- A feladatcsoport a hálózati infrastruktúra fejlesztése, a szélessávú lefedettség biztosítása mellett a teljes kormányzati, önkormányzati szféra informatikai eszközökkel való ellátására is kiterjed.
- Kiemelt területként magába foglalja továbbá az elektronikus hírközléssel – kiemelten a frekvenciagazdálkodással – összefüggő jogi, műszaki szabályozási, ellenőrzési, és felügyeleti tevékenységek ellátását is.

<u>Digitális gazdaság</u>

- A gazdaság növekedésének serkentését célzó kormányzati törekvésekhez kapcsolódóan kiemelt feladatként jelentkezik a vállalkozások IKT rendszereinek fejlesztését támogató, az IKT eszközök használatának ösztönzésére irányuló kormányzati programok megvalósítása.
- A digitális gazdaság előmozdítása, a gazdasági versenyképesség fokozása megköveteli továbbá az infokommunikációs technológiákra irányuló innovációs és kutatás-fejlesztési tevékenységek ösztönzését, illetve a hazai infokommunikációs ágazat fejlődésének támogatását.

Digitális kompetenciák, készségek fejlesztése

- Az infokommunikációs technológiák biztosította lehetőségek kihasználásához elengedhetetlen, hogy az állampolgárok minél szélesebb köre rendelkezzen az igénybevételükhöz szükséges készségekkel, tudással. A kormányzatnak ezért ezen kompetenciák fejlesztését is elő kell segítenie mind az állampolgárok, mind a vállalkozások, illetve kiemelten a közigazgatásban dolgozó személyi állomány tekintetében.
- A digitális gazdaság fejlesztéséhez kapcsolódóan továbbá a megfelelő színvonalú infokommunikációs oktatás (közép- és felsőfokú) biztosítása is kiemelt kormányzati feladatként jelentkezik.

Postai szolgáltatások felügyelete

- Az állampolgárok és vállalkozásokat kiszolgáló postai szolgáltatások felügyeletét és szabályozását öleli fel a feladatcsoport.

Információ biztonság

- A horizontálisan valamennyi feladatcsoportot érintő információ biztonság területén az államnak elsősorban a kormányzati működést támogató, illetve az elektronikus közszolgáltatások nyújtását megalapozó infrastruktúra, hálózatok, alkalmazások, kezelt adatok védelméről kell gondoskodnia.
- Fontos feladata az államnak e területen az információ biztonsági ismeretek terjesztése.

Az infokommunikáció kormányzati irányításának hatályos jogi szabályozása

Az infokommunikáció – fentiekben összefoglalt főbb feladatcsoportokkal jellemezhető – területének kormányzati irányításával összefüggő feladat- és hatásköröket alapvetően a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény, illetve részletesen az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat és hatásköréről szóló 212/2010 (VII.1.) Korm. rendelet rendezi.

A kormányzati feladatmegosztás legfőbb kereteit kijelölő hivatkozott törvény értelmében a közigazgatási informatika részeként az e-közigazgatással kapcsolatos feladatok, ellátásáért a KIM, míg az audiovizuális politikáért, az informatikáért és a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért, valamint az elektronikus hírközlésért az NFM a felelős. A 2010-es kormányváltást követően az új kormányszerkezetben a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Infokommunikációs Államtitkárságához tehát nemcsak a korábbi Miniszterelnöki Hivatal Infokommunikációs Államtitkárságához tartozó szakterületek kerültek, hanem a korábbi Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium postaügyi feladatai, valamint a médiaügyek is. A hivatkozott Korm. rendelet az NFM-hez többek között az alábbi főbb feladat- és hatásköröket telepíti.

A miniszter az informatikáért, a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért és az űrkutatásért való felelőssége körében:

- egyetértést gyakorol a szolgáltató állam kialakításához szükséges közigazgatási informatika stratégiájának előterjesztéséhez, a végrehajtás akcióprogramjainak összehangolásához,
- egyetértési jogot gyakorol az egységes közigazgatási informatikai fejlesztési és szolgáltatási politika kialakításához és annak végrehajtásához,
- irányítja a közigazgatási informatikai és infokommunikációs infrastruktúra fejlesztési és szolgáltatási politika végrehajtását, egyetértést gyakorol a területet érintő politikák, stratégiák és akcióprogramok kialakításához, összehangolásához;
- felügyeli az Egységes Digitális Rádiótávközlő Rendszer, a Köznet szolgáltatás és a Nemzeti Távközlési Gerinchálózat működését, üzemeltető szervezeteit;
- szakmai irányítást gyakorol a közigazgatási intézmények, állami vagy részben állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok, hírközlési, informatikai tevékenysége felett, ide értve a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalát is ennek keretében:
    - felügyeli a közigazgatási szervezetek kezelésében lévő közigazgatási informatikai infrastruktúra eszközrendszerének (SW, HW, hálózati eszközök, telekommunikációs szolgáltatások), továbbá az állami, vagy részben állami

tulajdonban lévő gazdasági társaságok infokommunikációs infrastruktúráinak üzemeltetését,
    - ellenőrzi az üzemeltetés személyi, tárgyi feltételeit, az informatikai biztonsági előírások megfelelőségét és betartását,
    - gondoskodik a közigazgatási informatika infrastrukturális eszközrendszerének fejlesztéséről, az üzemeltetés feltételeinek meghatározásáról,
- jogosult az említett szervezetek infokommunikációs infrastruktúrájáért felelős vezetőinek, az informatikai biztonságért felelős vezető személyére javaslatot tenni, illetőleg a központi közigazgatási szervezetek, hivatalok, intézmények infokommunikációért felelős és informatikai biztonságért felelős vezetőinek kinevezéséhez egyetértési jogot gyakorolni,
- jóváhagyja az ágazatok informatikai infrastruktúra-fejlesztési (SW, HW, hálózati eszközök, telekommunikációs szolgáltatások) stratégiáit, a kormányhivatalok, központi hivatalok, közigazgatási szervek fejlesztési, beszerzési terveit,
- egyetértési jogot gyakorol az érintett szervezetek infokommunikációs tartalmú szerződéseihez, kötelezettségvállalásaihoz;
- közreműködik a védelemszervezés közigazgatási szerveket érintő informatikai feladatainak tervezésében, végrehajtásában,
- irányítja
    - Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökséget (KIFÜ),
    - a Magyar Űrkutatási Irodát,
    - a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.-t (NISZ),

Érdemes kiemelni sajátos feladatköre miatt, hogy KIFÜ elsődlegesen a Kormány által kijelölt, európai uniós forrásból megvalósuló, központi közigazgatási szerveket érintő, ágazati informatikai tárgyú kiemelt projektek projektgazdai feladatait látja el önállóan, vagy szükség szerint konzorciumi formában az érintett tárcák megállapodása szerint. A KIFÜ gondoskodhat továbbá költségvetési forrásból finanszírozott informatikai tárgyú fejlesztések megvalósításáról is.

- A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. központosított informatikai és telekommunikációs szolgáltatásokat nyújt, gondoskodik az igénybevevők informatikai és telekommunikációs eszközökkel történő ellátásáról és az ilyen eszközök működtetéséről.

A miniszter az elektronikus hírközlésért, audiovizuális politikáért, informatikáért és postaügyért való felelőssége körében:

- előkészíti az elektronikus hírközléssel összefüggő stratégiákat, továbbá összehangolja az azokhoz kapcsolódó programok végrehajtását,
- gondoskodik a szélessávú infrastruktúra országos elérhetőségéről és a digitális szakadék megszüntetéséről megfelelő ösztönző stratégiák és szakmapolitikák összehangolt kialakítása révén, a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel

együttműködve különös tekintettel az e-közigazgatási szolgáltatások igénybevétele tekintetében,

- előkészíti az egyetemes szolgáltatások körének és feltételrendszerének meghatározására vonatkozó stratégiákat, ellátja az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kassza működésével kapcsolatos feladatokat,
- előkészíti a frekvenciahasználatra vonatkozó szakmapolitikát, kialakítja a frekvencia-felhasználás kereteit,
- ellátja a polgári és nem polgári célú frekvencia gazdálkodással, hatályban lévő koncessziós és hírközlő hálózatok fejlesztése tárgyában létrejött szerződésekkel kapcsolatos feladatokat,
- ellátja az elektronikus hírközlés terén a kapcsolódó jogszabály előkészítési feladatokat és felhatalmazás alapján miniszteri rendeleteket adhat ki,
- előkészíti az audiovizuális médiával, valamint a digitális műsorterjesztésre való átállással kapcsolatos stratégiákat és összehangolja kapcsolódó ágazati programokat, valamint ellátja a kapcsolódó jogszabály előkészítési feladatokat és gondoskodik a stratégia megvalósításáról,
- előkészíti a postapiacra vonatkozó ágazati stratégiát, gondoskodik a postapiac liberalizációjáról,
- irányítja, illetve felügyeli
    - a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézetet,
    - a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló törvényben meghatározottak szerint az emberi erőforrások miniszterével – a Neumann János Digitális Könyvtár és Multimédia Központ Nonprofit Kft.-t,
    - a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsot.

A KIM e-közigazgatással összefüggő feladat- és hatáskörei az alábbiakra terjed ki:

- A miniszter az e-közigazgatásért való felelőssége körében meghatározza az e-közigazgatás általános elveit, előkészíti az ezzel kapcsolatos jogszabályokat és közjogi szervezetszabályozó eszközöket, valamint törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki.
- A miniszter előkészíti a szolgáltató állam kialakításához szükséges közigazgatási szolgáltatási és informatikai stratégiát;
- kialakítja az egységes közigazgatási informatikai fejlesztési és szolgáltatási politikát;
- egyetértési jogot gyakorol a közigazgatási informatikai stratégia megvalósításához szükséges ellenőrzési rendszer és biztonságpolitika területén;
- kidolgozza a közigazgatási informatikai stratégia megvalósítását biztosító fejlesztési programokat és akcióterveket;
- részt vesz a monitoring bizottságon keresztül az akciótervek értékelésében;

- felügyeli a fejlesztési programok és akciótervek végrehajtását, a közigazgatási szervek közigazgatási szolgáltatások fejlesztésére irányuló feladatait, illetve egyetértési jogot gyakorol a szolgáltatás fejlesztési projektek céljainak kijelölésében;
- gondoskodik a szolgáltató állam kialakításához, illetve a közigazgatási informatikai stratégia végrehajtásához szükséges jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök előkészítéséről, illetve megalkotásáról;
- gondoskodik a nemzeti fejlesztési miniszterrel együttműködve az állampolgárok és a vállalkozások elektronikus közigazgatási szolgáltatások használatára való ösztönzéséről;
- ellátja az összkormányzati szintű közigazgatási informatikai alkalmazásokkal összefüggő igazgatásszervezési feladatokat;
- felügyeli a közigazgatási szervek által nyújtott tájékoztatási, kapcsolattartási és ügyintézési szolgáltatásokat és a közigazgatási szervek részére előírt együttműködési kötelezettségek teljesítését.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az infokommunikáció kormányzati irányításával összefüggő feladatok első helyi felelőse az NFM. Kivételt képez ez alól az e-közigazgatás területe ahol a kormányzati irányítási jogköröket és felelősséget megosztja a KIM-mel.

Az infokommunikáció kormányzati irányítási struktúrájából eredő problémák értékelése

A kormányzati szerkezet átalakítás óta eltelt időszak tapasztalatai alapján egyértelműen kirajzolódnak a hivatkozott feladatmegosztás mellett felállt jelenlegi struktúrából eredő – alábbiak szerint összefoglalható – működési, és irányítási problémák. (Fontos hangsúlyozni, hogy jelen tanulmánynak nem célja a területet jellemző valamennyi probléma számba vétele. Az alábbiakban kizárólag azok áttekintésére törekszik, melyek kialakulásában az irányítási struktúra anomáliái is jelentős szerepet játszottak, játszanak.)

Az elektronikus közigazgatásért való felelősségnek két minisztérium – illetve két helyettes államtitkár – közötti megosztása alapvetően hátráltatja a terület hatékony irányítását. Az eredetileg elképzelt hatásköri megosztás működőképességének alapvető feltétele lenne, hogy a szereplők egy egységes stratégia mentén, hatékony koordináció mellett végezzék feladataikat. A valamennyi szereplő által elfogadott, egységes koncepció hiányában ugyanakkor jelenleg a területet a két minisztérium közötti, gyakran alapvető (így pl. a hatásköröket érintő) kérdésekben zajló viták jellemzik. (Meg kell említeni, hogy az elmúlt kormányzati ciklusokban az infokommunikációt érintően több kormányzati stratégiai dokumentum előkészítésére is sor került, ugyanakkor eltérő okokból ezek megvalósítására, a kormányzati tevékenység során történő következetes érvényesítésére nem került sor.) Az egységes koncepció és központi irányítás hiányában generálódó villongások a folyamatok indokolatlan elhúzódását eredményezik. Gyakran a hosszú egyeztetési folyamatok eredményeként megszületett – némely esetekben szakmailag nem indokolható kompromisszumokat eredményező – döntések is módosításra vagy visszavonásra kerülnek, mely igen bizonytalan környezetet teremt a szektor szereplői számára.

Az informatika és hírközlés területe horizontálisan áthatja szinte valamennyi szakminisztérium feladatkörét. Infokommunikációs fejlesztések egyaránt megvalósulnak az oktatás, egészségügy, közlekedés, környezetvédelem, energetika, vidékfejlesztés, belbiztonság, vagy honvédelem területén. Az informatikáért és hírközlésért felelős NFM azonban a kormányzati erőtérben nem rendelkezik olyan érdekérvényesítő képességekkel, illetve a gyakorlatban is hatékonyan érvényesíthető jogosítványokkal, amely biztosítaná, hogy a terület érdemi központi koordinációját ellássa, az egyes szakágazatokban megvalósuló fejlesztésekre valódi befolyásolást gyakoroljon. Így amellett, hogy a fejlesztések egymásra épüléséből, a szinergiákból eredő előnyök kihasználatlanok maradnak, gyakran szigetszerű, vagy egymással párhuzamos fejlesztések valósulnak meg. Mindez a hazai költségvetés szintjén is jelentős fenntartási/üzemeltetési többlet-kiadásokat generál. Nem csak a központi irányítás területén, de a minisztériumok szintjén is hiányzik az informatika szakágazati irányításáért való felelősségnek az egységes, átlátható rendje. Ágazatonként

eltérő szervezeti szinten és eltérő szervezeti megoldások mentén gondoskodnak az infokommunikációs feladatok ellátásáról. E heterogén szervezeti struktúra még inkább megnehezíti a központi irányítás, koordináció érvényesülését.

A javarészt a központi irányítás, koordináció hiányának eredményeként megvalósult szigetszerű fejlesztések káros következményei közül, jelentőségét tekintve ki kell emelnünk a kormányzati szereplők infokommunikációs rendszerei közötti interoperabilitás hiányát. Megfelelő, erős központi koordináció hiányában a szervezetek ugyanis nem kooperáltak, nem kooperálnak egymással, bizonyos esetekben még akkor sem, ha ez egyébként jogszabályi kötelezettségük lenne. Az interoperabilitás megteremtése érdekében a már folyamatban lévő szabályozási háttér (jogi interoperabilitás) megteremtése mellett gondoskodni kell a technikai, szemantikai interoperabilitást biztosító feltételrendszer kialakításáról is. Mindezek hatékony érvényesülése ugyanakkor feltételezi a megfelelő politikai akarat, és megfelelő irányítási struktúra meglétét is, amely képes a szervezeti ellenállást is leküzdve a rendszerek együttműködéséhez szükséges változásokat, fejlesztéseket az intézményrendszeren keresztül vinni.

Az interoperabilitás, a nyilvántartások konszolidációjának témaköre kapcsán meg kell említeni az óriásira duzzadó digitális adatmennyiség strukturált hasznosításában, újrahasznosításában rejlő lehetőségeket. Egyre több iparági elemző állítja, hogy e lehetőségek kihasználása a munkaerőhöz és a tőkéhez hasonló termelési-, illetve növekedésgeneráló- és versenytényezővé válik. A kormányzat idejében felismerve e terület fontosságát nem csak a közigazgatás átalakításának folyamatát támogathatná általa, hanem az adatvagyonra épített strukturált szolgáltatások kialakítása révén jelentős bevételekre is szert tehetne. A számos intézmény kezelésében álló adatvagyon strukturált újrahasznosítása ugyanakkor szintén megkövetelné az érintett szervezetek érdemi együttműködését, koordinációját biztosítani képes egységes kormányzati irányítás meglétét.

A több pólusú irányítási struktúrából eredő hatáskörű viták, illetve a minden szereplő által elfogadott, a központi irányítás által érvényesített egységes koncepció hiánya az uniós forrásból (ESB alapokból) megvalósuló infokommunikációs fejlesztések megvalósulása tekintetében is problémákat okozott. Egyrészről az irányítási pólusok közötti, némely esetben szakmai köntösbe bújtatott, némely esetben azonban nyílt hatásköri viták a projekt kiválasztási eljárások, döntési folyamatok elhúzódását eredményezték. Ennek eredményeként az uniós források felhasználásáért felelős intézményrendszer a forrásvesztés lehetőségével fenyegető idő szűkébe került, amely a döntések előkészítésének, megalapozottságának minőségét is negatívan befolyásolta. Másrészről a megfelelően érvényesülő szakmai koordináció hiányában – a már említettek szerint – a fejlesztések közötti szinergiák hasznosítása sem valósulhatott meg maradéktalanul. Így több, egyébként egymást feltételező, egymás eredményeire építő projekt tekintetében sem érvényesült a

moduláris építkezést lehetővé tevő ütemezési logika. (Példaként említhetjük a kialakításukat tekintve késedelmet szenvedett szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat (szeüsz), melyek számos közszolgáltatás közös elemeként, – az indokolatlan párhuzamosságokat is kiküszöbölve –integránsan beépülhettek volna az egyes közszolgáltatási folyamatokra irányuló fejlesztésekbe.) Problémát okozott, hogy a forrás allokációról döntő szereplők közötti erőviszonyok időbeli átrendeződésével párhuzamosan folyamatosan változott, módosult a támogatásra javasolt projektek köre, prioritása is. Tekintettel arra, hogy az infokommunikációs területet jellemző alulfinanszírozottság miatt érdemi fejlesztések csak uniós forrásból valósultak meg, a kormányzati erőtér változásai igen bizonytalan működési környezetet teremtettek a szektor valamennyi szereplője számára.

Az európai uniós források kormányzati koordinációjának az ESB alapok és az infokommunikáció területére fordítható egyéb európai uniós eszközök (Horizont 2020, Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz, transzeurópai hálózatok, stb.) összhangjának biztosítására is ki kellene terjednie. Az eszközök összehangolt felhasználását lehetővé tevő koordinációs mechanizmusok révén biztosítható ugyanis, hogy az egyes beavatkozások támogatására a legmegfelelőbb finanszírozási eszköz kerüljön kiválasztásra. Ezen koordinációs mechanizmusok azonban a gyakorlatban egyáltalán nem érvényesülnek. A támogatott projektek kiválasztásán, kijelölésén túl az infokommunikációs, – kiemelten e-közigazgatás témakörű – projektek menedzselése is rendkívül nehézségekbe ütközött az elmúlt években a tárcák, illetve közigazgatási szervek közötti érdekellentétek, egyes esetekben politikai vagy személyes konfliktusok miatt. A minisztériumokkal azonos szinten elhelyezkedő, mellérendelt szereplőként az NFM vitás esetekben az előrehaladáshoz szükséges döntéseket nem, vagy csak korlátozottan tudta keresztülvinni. Az NFM által felállított EKOP projekt mentori rendszer hozott eredményeket a problémák azonosítása, kisebb – elsősorban adminisztratív – akadályok elhárítása terén. Ugyanakkor érdemi hatást a mentorok a nagy projektgazda intézményekre nem tudtak kifejteni. A projektmenedzsment területét is jellemző megfelelő koordináció hiánya az egyik jelentős oka a fejlesztések csúszásának, meghiúsulásának is. A terület központi irányításának hiányában az infokommunikációra fordítható hazai költségvetési források hatékony koordinációja sem biztosított. Megfelelő jogosítványok, érdekérvényesítési képességek, illetve a tervezést, monitoringot megalapozó információk hiányában az NFM nem tud érdemi befolyást gyakorolni a tárcák által tervezett infokommunikációs tartalmú költségekre. Nincs lehetősége központilag megtervezni és finanszírozni az összes szaktárca infokommunikációs infrastruktúra működtetési igényeit, továbbá nem képes maradéktalanul érvényesíteni a központi szolgáltatásokra alapozott konszolidációs folyamatban rejlő költségmegtakarítási lehetőségeket sem.

Mára egyértelműen megállapítható tehát, hogy a központosított kormányzati infokommunikációs finanszírozási modell, a jelenlegi irányítási struktúra mellett nem

működőképes. (A területet jellemző, hivatkozott problémát jól példázza, hogy az uniós támogatásból megvalósuló informatikai fejlesztések eredményeinek kötelező fenntartását biztosító források sem kerülnek sok esetben betervezésre, az egyes szereplők egymástól várnák a költségek biztosítását.)
A rendelkezésre álló források hatékony koordinációjának hiánya csak fokozza az infokommunikáció területét költségvetési oldalról amúgy is jellemző alulfinanszírozottságból eredő problémákat. (Jellemző példaként említhetjük, hogy minden költségvetési év végén átcsoportosításokat kell végrehajtani a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. hiányának rendezésére.) Az akut alulfinanszírozási probléma felszámolása ugyanakkor nélkülözhetetlen, hiszen sok esetben rendezetlen üzemeltetési környezetet, feltételeket (kifizetetlen számlák) eredményez, amely kritikus informatikai rendszerek működését is veszélyezteti.
A finanszírozási problémák felszámolására irányuló eszközrendszer egyik hangsúlyos elemét adhatja a területre allokált költségvetési források transzparens tervezését és felhasználásuk nyomon követését is lehetővé tevő, megfelelő jogosítványokkal felruházott központi koordináció megteremtése.

A kormányzaton belüli központi koordináció hiánya az infokommunikációs területet érintő szabályozási tevékenységben is megmutatkozik. Nincsen kijelölve a szabályozás koordinációjáért felelős intézmény. Ennek nyomán a szabályozási környezet kialakítása is a tevékenységet megalapozó koncepció nélkül, ad hoc módon, sokszor egy-egy adott projekt elősegítésének céljával zajlik. Így azonban a különböző szabályozási szintek és szakmai összefüggések összhangja nem biztosítható. Jól jellemzi a szabályozási környezet rendezetlenségét, hogy csak a közigazgatási informatika tekintetében 32 darab infokommunikációs tárgyú és több száz részben infokommunikációs tartalmú jogszabály rendelkezéseit kell a szereplőknek figyelembe venniük és alkalmazniuk. (Kiemelendő, hogy az NHIT sincsen bevonva kellően a szabályozási előkészületekbe, így nem képes maradéktalanul végrehajtani az infokommunikációt érintő szakterületi előterjesztések véleményezésére irányuló, törvényben rögzített kötelezettségként ellátandó véleményezési feladatait.)

A szabályozási környezetet érintően meg kell említeni, hogy a megalapozó egységes koncepció, illetve politikai akarat hiányában az elmúlt időszakban sem történt számottevő előrelépés a standardizáció, szabványosítás témakörében. Míg az Európai Unióban jelentős eredmények születtek ezen a területen, addig hazánk – az erre a célra fordítható uniós források rendelkezésre állása ellenére – lemaradt az ajánlások, előírások, szabványok kidolgozása és publikálása tekintetében. A szabványosítás ugyanakkor alapvető feltétele lenne az együttműködésre képes rendszerek kialakításának, melyek nélkül a közeljövő, de már a jelen e-közigazgatási fejlesztéseinek megvalósítása is elképzelhetetlen.

A kormányzati informatikai üzemeltetés területén a NISZ tevékenységére alapozottan megindult, előremutató eredményeket hozó konszolidációs folyamat tekintetében is érzékelhetőek az irányítási struktúrából eredő problémák. Így az érintett intézmények központi szolgáltatások alá történő bevonásából származó konfliktusok eredményesebb kezelését is elősegítette volna egy, az intézményi ellenállást hatékonyan kezelni képes, központi irányítás megléte. Ezzel szemben a konszolidáció amúgy is konfliktusos folyamatát még inkább megnehezítette, hogy maga a folyamat is az irányítási pólusok közötti, sok esetben a valóban orvosolandó problémákon túlmutató hatásköri, koncepcionális viták egyik részterületévé vált. Meg kell említeni továbbá, hogy a hazai költségvetési források koordinációját jellemző problémákat jól szemléltetve a konszolidáció részeként a NISZ feladatellátást lehetővé tevő finanszírozási kérdések hosszú távú rendezésére annak ellenére nem került sor, hogy a feladatkörei dinamikusan bővültek.

Nemzetközi kitekintés

Annak függvényében, hogy az egyes országok milyen hangsúlyt fektetnek az infokommunikációs technológiákkal összefüggő kormányzati tevékenységekre, eltérő szervezeti megoldásokat találhatunk a terület kormányzati irányítására.

A legtöbb országban – Magyarországhoz hasonlóan – egy összetett felelősségi körű, azonos súllyal megjelenő területeket integráló minisztérium szervezetébe tagozódik be a terület irányítása. A legjellemzőbb példa az infokommunikációs terület irányításának az infrastruktúráért, közlekedésért felelős tárcába történő beemelése (Németország, Csehország, Finnország, Svájc).
E csoporton belül megkülönböztethetjük azon államokat, ahol az infokommunikáció területét egy kapcsolódó területet (pl. közigazgatási reform - Lengyelország, energiaügyek - Svédország, vagy tudomány – Korea) is integráló, de fő felelősségi körként az infokommunikációt megjelenítő minisztérium irányítja. Egyre szűkül azon országok köre, ahol a terület irányítása önálló tárca keretében valósul meg. Példaként az infokommunikációs technológiák felhasználásának ösztönzésében és kormányzati alkalmazásában élenjáró Ausztráliát említhetjük.

Végül jelen tanulmány megközelítése szempontjából ki kell emelnünk azon országok csoportját, ahol a központi közigazgatás legmagasabb központi szintjére, a kormányt vezető tisztségviselő hivatalába integrálják a terület irányítását. (Egyesült Királyság, Ausztria).
Bármilyen szervezeti megoldást is implementálnak az egyes államok a terület kormányzati irányítására, közös tendenciaként figyelhető meg, hogy az ágazatok tevékenységét horizontálisan átható infokommunikáció területén majd mindenhol megjelenik egy, a szektor szereplőinek koordinációját támogató kormányzati fórum, bizottság.

E fórumok jellemző fő felelősségi körei többek között az alábbi részterületeket ölelik fel:

- Részvétel a kormányzati infokommunikációs stratégia kidolgozásában.
- Közreműködés a stratégia végrehajtásának koordinációjában.
- Közreműködés a kormányzat infokommunikációs projektek koordinációjában.
- Közreműködés az ágazati infokommunikációs akciók összehangolásában.
- Közreműködés a közös infrastruktúra és rendszerelemek fejlesztésében, a fejlesztések összehangolásában.
- Jó gyakorlatok gyűjtése és disszeminációja.
- Közreműködés ajánlások és szabványok kidolgozásában.

A koordinációs fórumokat a legtöbb országban több szinten szervezik meg. Így az infokommunikáció területe szempontjából érdemi feladat- és hatáskörökkel rendelkező kormányzati aktorokat tömörítő szűk körű, tanácsadó, döntés előkészítő típusú testületek

mellett megtalálhatóak a szektor szereplőinek szélesebb körét, így a piaci szereplőket, és a tudományos szféra képviselőit is integráló fórumok is.

E rövid áttekintő bevezetést követően az alábbiakban vázlatosan áttekintünk néhány olyan, az államok infokommunikációs rangsorában élen álló ország által alkalmazott szervezeti megoldást is, melyek a javasolt hazai struktúra átalakítása során is mintaként szolgálhatnak.

a.) Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a Cabinet Office-hoz (a Miniszterelnök és a Kormány Hivatalához) tartozik az e-kormányzat kormányzat irányítása, illetve a kormányzati IKT Stratégia megalkotásáért való kormányzati felelősség. A Cabinet Office felelős továbbá a kormány hatékonysági és reform programjáért is, amelynek alapvető célja a kormányzati működés javítása.

A Cabinet Offce szervezeti egységeként került a közelmúltban felállításra az úgynevezett Hatékonysági és Reform Csoport. Célja, a kormányzati működésben tapasztalható pazarlások feltárása és kiszűrése, továbbá feladata, hogy valamennyi minisztérium tekintetében növelje az elszámoltathatóságot és a hatékonyságot. Ezen hatékonyság növelési feladatkör részeként felelősségi körébe tartozik a közbeszerzés területe, a nagy projektek menedzsmentje, a közszolgálati reform és az infokommunikáció és e-közigazgatás irányítása is. A Csoportot irányító főbizottságban a Pénzügyminisztérium államtitkára és Cabinet Office miniszter közösen elnököl. Az említettek szerint az Egyesült Királyságban is a koordinációs fórumok több szintje támogatja az infokommunikáció kormányzati irányítását. Így fontos megemlíteni az úgynevezett CIO Tanácsot (ágazati infokommunikációs vezetőket tömörítő tanács), és a Chief Information Officers (CIO) Delivery Board-ot (CIO Végrehajtásért felelős Igazgatóság).

Az Igazgatóság a minisztériumok informatikai vezetőiből áll és a kormányzati hierarchiában a CIO Tanács felett helyezkedik el. Az Igazgatóság feladata az infokommunikációs stratégia megvalósításának elősegítése, amely feladat megvalósításában minden minisztérium támogatólag kell, hogy részt vegyen. Az Igazgatóság készíti el az infokommunikációs stratégia akciótervét, amely a kormányzat infokommunikációs stratégiájának vízióit váltja gyakorlati intézkedésekre. A CIO Tanács célja a közszolgáltatások nyújtásának javítása. A Tanács a kormányzaton belül dolgozó IT szakemberek közötti partnerség megteremtését segíti elő, és az összkormányzati politikák egyensúlyát hivatott biztosítani a szakminisztériumokban. Tagjait a közszektorban dolgozó informatikai szakemberekből jelölik ki. A Tanács elsődleges feladata egy olyan összkormányzati program elkészítése és megvalósítása, amely támogatja a kormányzat átalakítását, és azon kapacitások és képességek kiépítését, amelyek az informatika által vezérelt üzleti folyamatokat, változásokat implementálhatják a közigazgatás működési folyamataiban is.

b.) Franciaország

2011-ben lépett hatályba Franciaországban az a jogszabály, amely az Állami Infokommunikációs Rendszerek Tárcaközi Bizottság (DISIC) létrehozásáról rendelkezett. A bizottság alapvető feladata a kormányzati infokommunikációs szolgáltatások minőségének, hatékonyságának és megbízhatóságának növelése.

A Tárcaközi bizottságot a Miniszterelnök vezeti a Kormány Főtitkárán keresztül. A Tárcaközi Bizottság, – amelynek felállításán 18 hónapig dolgozott az Állami Modernizációért felelős államtitkárság, – fő küldetése, hogy a kormányzaton belül hatékonyabban érvényesüljön az infokommunikációs terület irányítása. A Bizottság hozzájárul ahhoz is, hogy a kormányzaton belül egységesebbé váljon az IT döntéshozatal, továbbá deklarált célja, hogy elősegítse a kormányzati informatika, mint nemzetgazdasági ágazat fejlesztését, nemzetközi versenyképessége növekedését. A bizottság feladata az infokommunikációt érintő szabályozási tevékenység központosított irányítása koordinációja is, amely kiterjed többek között a rendszerek együttműködését és az információ megosztását megalapozó interoperabilitás, az információbiztonság, illetve a hozzáférés területére. A szervezet arra törekszik, hogy biztosítsa a rendszerek harmonikus együttműködését, ezáltal is egyszerűsítve az állampolgárok és a kormányzat közötti interakciókat, valamint a különböző kormányzati szervezetek közötti munkakapcsolatot is.

A Bizottság a kormányzati rendszerek tervezése és fejlesztése területén is koordinációs, irányító szerepet tölt be, így elkötelezett amellett, hogy a kormányzati szervek által használt informatikai rendszerek, és megosztott kommunikációs rendszerek tervezésére és bevezetésére úgy kerüljön sor, hogy biztosított legyen azok interoperabilitása. Az infokommunikáció kormányzati irányítási struktúrájában a bizottság mellett – szintén az Állami Modernizációért felelős államtitkárság javaslata alapján – egy további új szerepkör került implementálásra. Egy minden kormányzati IT szervezetre kiterjedő felülvizsgálat eredményeként a kormányzati IT projektek koordinációjáért felelős igazgató kinevezésre is sor került, akinek elsődleges feladata a kormányzati infokommunikációs projektek koordinációjának támogatása, az interoperabilitás érvényesülésének elősegítése.

c.) Ausztria

Ausztriában az infokokumminkációnak a kormányzati feladatstruktúrában betöltött kitűntetett szerepét jól tükrözi, hogy a terület kormányzati irányításáért közvetlenül a Szövetségi Kancellária a felelős. (Az elért eredményeket szemlélteti, hogy az ország zsinórban négyszer is az e-kormányzás területén legjobban teljesítő európai országként végzett a vonatkozó uniós felmérések szerint.)

A kormányzati irányítás hatékony érvényesülésének szervezeti keretet az ún. Federal Platform Digital Austria nyújt, amely biztosítja minden érintett kormányzati szint és szereplő aktív részvételét. Tagjai között megtalálhatók a szövetségi kormány, a régiók, a városok, az önkormányzatok, illetve a magán és közszféra szervezeteinek képviselői. A Platform fő

feladata a stratégiai döntéshozatal, a prioritások kijelölése, a kormányzati infokommunikációs projektek tervezésének, megvalósításának koordinációja, monitoringja és kommunikációja. A Platform küldetése a kooperáció és koordináció kultúrájának erősítése az érdekelt felek között, és az infokommunikáció fenntartható fejlődésének támogatása. A Platform vezetője a Főinformatikus, munkáját a Kancelláriához tartozó IKT stratégiai Egység és egy PR munkatárs támogatja.

A szövetségi kormány által kinevezett Szövetségi Főinformatikus tanácsot ad a szövetségi kormánynak stratégiai és technikai kérdésekben, segíti az e-kormányzati politikák kialakítását, elnöke a 'Digitális Ausztria' Platformnak, továbbá ő képviseli, ő népszerűsíti az osztrák e-kormányzati megoldásokat európai és nemzetközi szinten. Rendszeresen beszámol a Kancellárnak és az al-Kancellárnak az aktuális ügyekről. A főinformatikus feladatellátását támogató IKT Stratégiai Egység felelős szövetségi szinten az e-kormányzat jogi és szervezési kérdéseiért, a technikai infrastruktúra, a program és projekt menedzsment, a költségvetési ellenőrzés és közbeszerzés, valamint az e-kormányzatot és biztonságot érintő nemzetközi feladatok koordinálásáért.

d.) Szingapúr

Szingapúr e-kormányzati programját a legfejlettebbek között tartják számon a világban. Sikerük záloga a világos vízióval rendelkező erőteljes vezetés.

A magas szintű e-Government Policy Committee (eGPC), amely a minisztériumok közigazgatási államtitkáraiból áll a stratégiai vízió legfőbb letéteményese. Az eGPC-t a közszolgálat vezetője (Head of Civil Service) irányítja. Ugyanő az elnöke a köz-és privát szféra jeles képviselőiből álló e-kormányzati Tanácsadó Panelnek is. Ez a Panel egyrészt elemzi a globális e-kormányzati trendek hatást a Szingapúri törekvésekre, másrészt pedig visszacsatolást nyújt a kormányzatnak azokról a területekről, ahol nagyobb erőfeszítésekre van szükség.

A közigazgatás IKT infrastruktúrájának, szolgáltatásainak és szakpolitikáinak kormányzati tulajdonosa a Pénzügyminisztérium. A pénzügyminisztérium e szerepkörében kijelöli az infokommunikációs technológiák kormányzati alkalmazásának kormányzati politikáját, biztosítja a fejlesztésekhez szükséges forrásokat, irányítja a kormányzati programok és projektek végrehajtását.

A szingapúri kormányzati struktúrában az Infocomm Development Authority (IDA – Infokommunikációs Fejlesztési Ügynökség) tölti be az első számú informatikai vezető (Chief Information Officer) szerepkörét. E kormányzati szerepkörében eljárva az IDA:

- műszaki tanácsadást és támogatást biztosít a Pénzügyminisztérium és egyéb kormányzati szereplők számára,
- ajánlásokat dolgoz ki és bocsát közre,

- összkormányzati szintű infokommunikációs szakpolitikákat, szabványokat és eljárásokat dolgoz ki,
- biztosítja a szolgáltatások szerinti stratégiai tervezést,
- menedzseli a központi IKT infrastruktúrát és projekteket.

A központi szint mellett az ágazatok tekintetében is transzparens felelősségi rend jellemzi a szingapúri kormányzati struktúrát. Minden kormányzati ügynökség, szervezet köteles kijelölni az adott szervezet infokommunikciós tevékenységének irányításáért felelős első számú vezetőt (CIO-t). A vezető felelős a szervezet infrastruktúrájáért, szolgáltatásaiért, a szervezet specifikus technológiákért.

Az első számú infokommunikációs vezetők támogatják az adott szervezet vezetőjét:

- a szervezet infokommunikációs eszközök használatára vonatkozó víziójának megfogalmazásában,
- a szervezet infokommunikációs infrastruktúrájának, rendszereinek, illetve projektjeinek a központi stratégiával, ajánlásokkal, műszaki előírásokkal való összehangolásában,
- az átfogó, központi stratégiával összehangolt infokommunikációs kezdeményezések tervezésében, priorizálásában, vezetésében,
- az infokommunikációs intézkedések megvalósításához szükséges menedzsment, emberi és pénzügyi erőforrások rendelkezésre állásának biztosításában.

e.) Összegző megállapítások

Az áttekintett országokban némiképp eltérő struktúra mentén valósul meg tehát az infokommunikáció kormányzati irányítása. Ugyanakkor közös, a hazai kormányzati szerkezet átalakítása során is figyelembe vehető, és alkalmazható elemek figyelhetőek meg. Ezek az alábbiak szerint foglalhatóak össze:

- Az infokommunikáció területe az egyértelmű felelősség rendet biztosító „egyszemélyi" kormányzati vezetés alatt áll.
- Az egyszemélyi vezetés számára rendelkezésre állnak azok a jogkörök, szervezeti keretek, amelyek biztosítják, hogy az infokommunikáció összkormányzati szempontrendszerét, ha kell az ágazati érdekeket is felülírva érvényesítse.
- Implementálásra kerültek azok a koordinációs fórumok, amelyek arra hivatottak, hogy a központilag megfogalmazott elvárás rendszer (stratégiák, szabványok, ajánlások, interoperabilitási követelményrendszer, stb.) gyakorlati érvényesüléséhez szükséges ágazati koordinációt elősegítsék.
- Az egyszemélyi vezetés, és koordinációs fórumok számára biztosítottak a kormányzati projektek koordinációjához szükséges eszközök, jogosítványok.
- A példaként szerepeltetett európai országokban az infokommunikáció kormányzati irányítását a kormányfő hivatalához, vagy az általa vezetett testülethez telepítették.

- Az infokommunikációval összefüggő szabályozási tevékenység is központi irányítás alatt, központilag meghatározott koncepció mentén valósul meg.

Az informatika kormányzati irányításának javasolt új rendszerének alapelvei

A 3. pont alatt kifejtett működési anomáliák felszámolásához nagymértékben hozzájárulhat a megfelelő irányítási struktúra kialakítása. Ennek tervezése során, az előző pont alatt vázlatosan áttekintett nemzetközi példákra is figyelemmel az alábbi szervező elvek figyelembevételét tartjuk elengedhetetlennek.

Nemzetközi és az európai uniós tagállamok példája is azt mutatja, hogy az infokommunikáció területét, horizontális jellegéből adódóan célszerű a központi közigazgatás legmagasabb szintű, – a szakágazatok és tárcák infokommunikációt érintő feladatellátásának érdemi koordinációját is biztosító – egyszemélyi irányítása alá helyezni. Az infokommunikáció hivatkozott egységes kormányzati irányításnak az európai uniós források felhasználásában is tükröződnie kell. Az infokommunikációs terület irányítóját egyszemélyi felelősséggel, valamint megfelelő irányítási és döntési jogosítványokkal kell felruházni valamennyi, a 2014-2020-as többéves pénzügyi terv keretében megvalósuló operatív program infokommunikációs tartalmú prioritásai és intézkedései tekintetében.

Az irányítási jogkör gyakorlója számára elengedhetetlen, hogy az infokommunikációra fordítható hazai költségvetési források tervezése és felhasználásuk nyomon követése tekintetében is rendelkezzen az érdemi koordinációt lehetővé tevő jogkörökkel. Az erős központi irányításnak és koordinációnak az infokommunikációt érintő szabályozási tevékenység során is érvényesülnie kell. Alapvető követelmény, hogy valamennyi szakterületi előterjesztés egy transzparens, valamennyi szereplő számára ismert koncepció, központi stratégiai iránymutatás mentén szülessen meg, biztosítva a szabályozási szintek és szakmai összefüggések összhangját.
A központi irányításnak biztosítania kell, hogy a területet egyébként is jellemző, sokszereplős nagyprojektek és programok is hatékony koordináció mellett valósuljanak meg. Az európai uniós projektek hatékonyságának javítása érdekében, a kormányzati törekvésekkel összhangban szükséges erősíteni az állami szerepvállalást a projektmenedzsment terén is, amelynek szervezeti, jogszabályi, humán feltételeit is meg kell teremteni. Javasolt egy központi projektmenedzsment szervezet kialakítása, amely felügyelete alá vonhatja az – indokolt esetben – önálló, intézményi menedzsment szervezeti egységeket.

Az infokommunikáció területére vonatkozó kormányzati döntések gyors, megalapozott és koordinált előkészítése és érvényesítése érdekében célszerű az egyszemélyi irányítást támogató, az ágazati érdekek artikulálását, szintetizálását, és koordinálását elősegítő testületet is felállítani. A működési tapasztalatok rámutatnak arra, hogy e döntés előkészítő, tanácsadó, valamint a végrehajtást segítő testületet célszerű viszonylag szűk létszámmal (5

fő), az infokommunikáció területének irányítása, finanszírozása szempontjából kiemelkedő jelentőségű feladat- és hatáskörökkel, illetve szakértelemmel rendelkező vezetőkből létrehozni. (A nagy létszámú, sokszereplős fórumok kevésbé képesek az operatív irányítást hatékonyan, a változásokra rugalmasan és gyorsan reagálva támogatni.)

Az egyes ágazatok infokommunikációs feladatainak ellátása tekintetében is az ágazati sajátosságokat figyelembe vevő, de lehetőség szerint egységes, a központi koordináció érvényesülését támogató, transzparens felelősségi rendet kell kialakítani.
A stratégiai irányok formálásába és a megvalósítás operatív irányításába bevont, szűk tanácsadó, véleményformáló tanács mellett az infokommunikáció területének valamennyi kormányzati szereplője számára szükséges egy, az ágazati érdekek megfogalmazásának, szintetizálásának, és koordinálásának teret adó, szélesebb, ebből adódóan ritkábban ülésező fórumot is biztosítani. A javasolt tárcaközi bizottság megfelelő kereteket biztosíthat a központi irányítás és a szereplők közötti párbeszédhez, a stratégiai irányok ágazati szereplők által történő formálásához, továbbá az ágazat szereplőinek összehangolt tevékenységét igénylő feladatok koordinálásához. (Példaként többek között a szabványosítást, az egymással együttműködni képes rendszerek adatbázisok kialakítását, illetve az interoperabilitás feltételrendszerének megteremtését említhetjük.)

Az informatika kormányzati irányításának 2014. évtől javasolt új rendszere

Mindezen követelmények gyakorlati érvényesítése a hazai kormányzati struktúrában, szerkezetben az alábbiak megoldások mentén biztosítható.

Magyarország esetében is kívánatos lenne, hogy a szakterület felügyeletét, irányítását a Miniszterelnökség szervezetébe betagozódó kormánybiztos lássa el.
A korábbiakban említettek szerint a terület horizontális jellege indokolja e megoldás implementálását, hiszen a kormánybiztos a Miniszterelnökség jóváhagyásával és támogatásával, illetve a Miniszterelnöktől kapott mandátum alapján összkormányzati szempontokat érvényesítve, az egyes tárcák érdekeit szintetizálva, koordinálva láthatná el az informatika minden szaktárcát érintő felügyeletét. (Egy szakminisztériumi szervezetbe betagozódó államtitkár a tárcák konfliktusokkal terhelt érdek- és kapcsolat rendszerében, – annak egyik mellérendelt elemeként, szereplőjeként – nem képes hatékonyan biztosítani az összkormányzati szempontok érvényesülését, amit a jelenlegi irányítási struktúra anomáliái is jól példáznak.)

Javasolt, hogy a kormánybiztos irányítási jogköre az infokommunikációs terület tekintetében az alábbi főbb szegmensekre terjedjen ki:

- Szabályozási, stratégiaalkotási tevékenység irányítása.
- Területre allokált költségvetési források tervezésének koordinációja, a felhasználás nyomon követése.
- A területre allokált valamennyi európai uniós forrás felhasználásának szakmai irányítása, koordinációja.
- A területen megvalósuló kormányzati projektek összehangolása, koordinációja.

A kormánybiztos feladatellátását támogató teljes szakapparátust (jelenlegi NFM Infokommunikációért Felelős Államtitkárság) is célszerűen a Miniszterelnökség szervezetébe indokolt integrálni. Amennyiben a szervezeti, illetve létszám korlátok miatt a szakmai stáb nem illeszthető be a Miniszterelnökség szervezetébe, úgy az államtitkárságot az infrastruktúráért felelős minisztérium keretei között, államtitkár vezetésével, de végeredményben a Kormánybiztos irányítása alatt javasolt felállítani.

A kormánybiztosnak az infokommunikációs terület kormányzati irányításával összefüggő feladatainak ellátását egy szűk körű tanácsadói, az ágazati érdekek becsatornázását is elősegítő testület felállításával és működtetésével javasolt támogatni. (Példaként az ágazatok működését az infokommunikációhoz hasonlóan szintén horizontálisan átható fejlesztéspolitika területén felállított Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságot lehet említeni.)

Az infokommunikáció területén működő legmagasabb szintű tanácsadó testület állást foglal a kormánybiztos számára az infokommunikációt érintő kormányzati feladatokról, kiemelten a területre allokált uniós és hazai költségvetési források felhasználásához kapcsolódó intézkedésekről, a területet érintő stratégiaalkotási és szabályozási kérdésekről, a kormányzati projektek kijelöléséről, összehangolásáról. A hatékony koordináció gyakorlati elősegítése érdekében javasolt, hogy az egyes szaktárcáknál az adott minisztérium infokommunikációt érintő feladataiért egy személyben felelős, a kormánybiztosnak rendszeresen beszámoló vezetők kerüljenek kijelölésre. Így valamennyi ágazat – így pl. az egészségügy és oktatás – informatikai fejlesztései tekintetében világos felelősségi rend alakulhat ki, amely biztosítja a mindenkori számon kérhetőséget is. A koordinációnak szervezeti keretet, egy az ágazatok, illetve egyéb érintett szervezetek kijelölt felelős vezetőiből (CIO-k) álló tárcaközi bizottság adhat, melynek vezetését a kormánybiztos, illetve az NHIT elnöke láthatja el.

Tekintettel arra, hogy az infokommunikáció területén az elmúlt időszakban is elsősorban az uniós források felhasználásával valósultak meg érdemi fejlesztések, a forrás felhasználás koordinációja kiemelkedő jelentőséggel bír. Az infokommunikációs fejlesztésekre fordított európai uniós források központi koordinációjának biztosítása érdekében ezért szükséges előírni, hogy informatikai és hírközlési tárgyú konstrukció, beavatkozás kizárólag az informatikáért felelős kormánybiztos jóváhagyásával nevesíthető a 2014-2020-as többéves pénzügyi terv keretében megvalósuló operatív programokban, illetve azok akciótervében. Olyan új gyakorlatot kell meghonosítani, ahol az informatikáért felelős kormánybiztos már a projekt-tervezés kezdeti szakaszában aktív részese a döntéshozatali folyamatnak és nem utólag értesül egy-egy szakrendszer fejlesztési igényéről, projektjéről. A koordinációnak az ESB alapokon túl az infokommunikáció területére fordítható egyéb európai uniós eszközökre (Horizont 2020, Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz, transzeurópai hálózatok, stb.) is ki kellene terjednie, annak érdekében, hogy minden esetben az egyes beavatkozások támogatására a legmegfelelőbb finanszírozási eszköz kerüljön kiválasztásra. A jelenlegi több pólusú irányítást meg kell szüntetni az e-közigazgatás területén, a megosztott irányítás jogköröket egyetlen minisztériumhoz szükséges telepíteni. Tekintettel arra, hogy az e-közigazgatás fejlesztések megvalósítása összkormányzati szempontok mentén kialakított, gyakran az egyes tárcák érdekkörébe ütköző változtatásokat, beavatkozásokat is megkövetelnek, javasolt megfontolni a terület irányításának a Miniszterelnökségre történő telepítését. E megoldás biztosítaná, hogy az egyébként számos vonatkozásban átfedő infokommunikáció és e-közigazgatás kormányzati irányítása egy szervezeten belül valósuljon meg.

A kormányzati informatika felügyeletében, az ágazati érdekek szintetizálásában és koordinációjában jelentős szerepet tölthet be az NHIT elnöke, aki a javasolt kormánybiztosi pozícióhoz hasonlóan szintén az egyes minisztériumok érdekrendszerétől független

szereplője az infokommunikáció területének. Az NHIT elnöke jelenlegi feladat- és hatásköreivel összhangban közreműködik a szakterület egységes elvek mentén történő fejlesztésének és működtetésének biztosításában. E feladatkörének ellátásához széles jogkörök és megfelelő szakértői kapacitás áll a rendelkezésére, így a jelenlegi szabályozás nagyobb mértékű módosítása nélkül is képes lehet az informatikai fejlesztések, projektek teljes életciklusában az integráló és véleményező szerepkört hatékonyan betölteni. Ezen integráló szerepköre különösen felértékelődik a Bizottság azon törekvésének fényében (partnerségi elvről szóló európai magatartási kódex), melynek célja a partnerek szerepének megerősítése a strukturális és beruházási alapokból származó források tervezésében és felhasználásában. A tagállamoknak meg kell erősíteniük az uniós strukturális és beruházási alapok felhasználásáért felelős saját hatóságaik és a projektpartnerek közötti kapcsolatot annak érdekében, hogy a 2014–2020 közötti programozási időszakban megvalósuljon az információk, a tapasztalatok, az eredmények és a bevált gyakorlatok megosztása, valamint biztosított legyen a források hatékony felhasználása. E feladatok végrehajtását, koordinációját – feladat- és hatásköreiből adódóan – az NHIT hatékonyan képes támogatni.

Az informatika kormányzati irányítás szereplőinek vázlatos feladat- és hatáskörei

A kormánybiztos, államtitkár:

- Felelős az infokommunikációs terület kormányzati stratégiájának kialakításáért, érvényesítéséért, monitoringjáért.
- Felelős a stratégia megvalósítását elősegítő szabályozási tevékenység irányításáért, koordinációjáért, az egységes koncepcionális háttér megteremtéséért és érvényesítéséért.
- Felelős a szakterület – valamennyi ágazatot lefedő – költségvetési igényeinek felméréséért, koordinációjáért, az infokommunikáció területére allokált költségvetési források felhasználásának nyomon követéséért, az esetleges korrekciók előkészítéséért.
- Felelős az operatív programok infokomunikációs tárgyú beavatkozásainak, konstrukcióinak, illetve akcióterveinek a tervezésért, a forrás felhasználás folyamatos nyomon követéséért, koordinációjáért.
- Felelős az ESB alapok és az infokommunikáció területére fordítható egyéb európai uniós eszközök (Horizont 2020, Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz, transzeurópai hálózatok, stb. összehangolásáért.
- Felelős az infokommunikáció területén megvalósuló kormányzati projektek összehangolásáért.
- A központi és más államigazgatási hivatalok informatikai feladatai tekintetében a kormánybiztos előzetes egyetértési jogot gyakorol, amely kiterjed a költségvetési, IT kontrolling, beszerzési, és szabályozási kérdések teljes körére.

Infokommunikáció Kormányzati Koordinációjáért felelős Testület:

- Az infokommunikáció területén működő legmagasabb szintű testületként állást foglal a kormánybiztos számára az infokommunikációt érintő feladatokról, így különösen a területre allokált uniós és hazai költségvetési források felhasználásához kapcsolódó intézkedésekről, továbbá a területet érintő stratégiaalkotási és szabályozási kérdésekről.
- A Testület ülésén érintettsége esetén az adott minisztérium képviselője is részt vesz.
- A kormánydöntést igénylő infokommunikációs tárgyú előterjesztések kizárólag a Testület jóváhagyását követően terjeszthetők a Kormány elé.
- A testület tagjai:
    - Infokommunikációért felelős kormánybiztos
    - NMHH delegált (hírközlés)

- NHIT elnöke
- Költségvetésért felelős minisztérium delegáltja
- Miniszterelnökség delegáltja (fejlesztéspolitika)

A szakmai Tárcaközi Bizottság (CIO-k bizottsága):

- Fórumot biztosít az infokommunikáció területét érintő ágazati érdekek koordinációjához, összehangolásához, szintetizáláshoz.
- Résztvevői az közigazgatási szervezetek első számú infokommunikációs vezetői (CIO-k), társelnökei az infokommunikációért felelős kormánybiztos, illetve az NHIT elnöke.

Az NHIT Elnöke:

- Közreműködik az infokommunikációs terület kormányzati stratégiájának kialakításában, véleményezési és tanácsadói feladatainak ellátása során elősegíti a stratégia érvényesítését.
- Közreműködik az informatikai és hírközlési terület érintő szabályozási koncepció kialakításában és a szabályozás tevékenység során történő érvényre juttatásában.
- Támogatja az operatív programok infokommunikációs tárgyú beavatkozásainak koordinációját. E feladatkörében eljárva tagot delegál a releváns operatív programok monitoring bizottságaiba, illetve az egyes támogatási konstrukciók bíráló bizottságaiba.
- Támogatja az ESB alapok és az infokommunikáció területére fordítható egyéb európai uniós eszközök (Horizont 2020, Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz, transzeurópai hálózatok, stb. összehangolását.
- Elősegíti a hazai források tekintetében irányadó költségvetési tervezést.
- Állandó tagja az Infokommunikáció Kormányzati Koordinációjáért felelős Testületnek
- Társelnöke a szakmai Tárcaközi Bizottságnak

Az ágazati CIO-k:

- Felelősek a tárcájukhoz tartozó fejlesztések, projektek koordinációjáért, ennek során a központi stratégia által kijelölt fejlesztési irányok érvényre juttatásáért.
- Felelősek a tárcájuk által ellátott, az informatika és hírközlés területét érintő szabályozási tevékenység során az egységes központi koncepció implementálásáért.
- Felelősek az ágazatuk infokommunikációs költségeinek megbízható tervezéséhez, a tervezés központi koordinációját megalapozó adatszolgáltatásért, információnyújtásért.

Az Irányító Hatóság vezető:

- Felelős az operatív program szakmai előrehaladásának nyomon követéséért és felügyeletéért, különös tekintettel az indikátorok teljesülésére.

- Felelős az operatív program megvalósításának adminisztrációjáét, az operatív program irányítási és kontrollrendszereinek működtetéséért.

NISZ:

- Felelős a központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatások biztosításáért, a szükséges infrastruktúra üzemeltetésért és fejlesztésért.

KIFÜ:

- A 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolításának alapelveiről szóló 1731/2013. (X. 11.) Korm. határozatában foglaltaknak megfelelően központilag biztosítja az infokommunikációs tárgyú projektek tekintetében a szükséges állami kapacitások rendelkezésre állását (projekt előkészítés, projektmegvalósítás, projekt megvalósítás támogatása, projektmenedzsment).

KEKKH:

- Adatkezelőként felelős a legnagyobb közhiteles nyilvántartások vezetéséért, az adatszolgáltatások teljesítéséért.
- Felelős a közigazgatás működése szempontjából kiemelt jelentőségű rendszerek (okmányirodai rendszer, anyakönyvi hálózat, Kormányablakok integrált ügyfélszolgálata, Kormányportált) üzemeltetéséért.