

A Magyar Közigazgatás helyzete és korszerűsítésének lehetőségei

Keringer Zsolt

Szombathely Megyei Jogú Város

ÖSSZEFOGLALÁS

Az önkormányzatok számára az elektronizálódás komoly kihívásokat fogalmaz meg napjainkban, mely során megfigyelhető, hogy a kicsiktől a nagyokig mindenki lehetőségei, tudása szerint szeretné kihasználni, és a működésébe integrálni az informatikai rendszerek által biztosítható alkalmazásokat, eszközöket.

A közigazgatás korszerűsítésének igénye a rendszerváltással egyidejűleg jelent meg. Az első komoly áttörési pontnak az Önkormányzatok szempontjából a Nemzeti Kataszteri Program adott lehetőséget. A program keretében a műszaki nyilvántartások területén indult el az együttgondolkodás a különböző államigazgatási szervezetek között. A program nagy hatékonysággal indult, melynek eredményeként néhány megyei jogú városban (pl.: Szombathely, Pécs, Győr stb.) komoly térinformatikai megoldások jöttek létre. Sajnos a kezdeti együttműködést felváltotta az egyedi „megoldások” korszaka, melynek eredményeként a térinformatikai rendszerek továbbfejlesztése, működtetése az önkormányzatoknál megakadt és napjaink egyik kiemelkedő feladatai közé tartozik ezen megtorpanás feloldása és új alapokra helyezése.

A térinformatika mellett az önkormányzatok a 90-es évek közepétől megkezdték a belső a hatósági és a működési feladatok támogatásához szükséges informatikai rendszerek fejlesztését is. A legnagyobb nehézséget a szakma elfogadása, az új technológiára történő átállás és a nem egységes szabályozások jelentették. Ezen képlékeny és mondhatjuk úgy, hogy szinte lehetetlen helyzetben próbáltak a szakemberek előre lépni.

Az elmúlt 20 évben a közigazgatás informatikai támogatására sok szakmai anyag, stratégia készült el, azonban igazi gyakorlatban alkalmazható egységes áttörés nem indult el. Ebből fakadóan megállapíthatjuk, hogy ma a közigazgatás korszerűsítésének egyik legfontosabb feladata az egységes alapokon nyugvó, megfelelő jogalkotói háttérrel rendelkező közigazgatási keretrendszer elkészítése és működtetése.

A következőkben megpróbáltam összefoglalni az elmúlt évtizedekben történt közigazgatási fejlesztéseket, valamint javaslatot megfogalmazni a jövő közigazgatásának kialakítására. Nagyon remélem, hogy az általam összefoglaltak elindítanak egy olyan együttgondolkodást, melynek eredményeként végre komoly áttörés valósul meg a közigazgatásban.

1. BEVEZETÉS

Az összefoglalóban már jeleztem, hogy megpróbáltam összefoglalni, hogy az elmúlt évtizedben az önkormányzati informatika területén milyen előrelépések voltak, melyek azok a pontok, ahol továbbra is lemaradások vannak, és megfogalmaztam azon kiemelt fejlesztési elemeket, amelyekkel esetlegesen a jövőben kiemelkedő előrelépést lehet elérni.

A jövő közigazgatásának kialakítása során elsődleges célként kell megfogalmazni a **folyamatszempléletű** önkormányzati, hivatali **informatikai rendszerek** megteremtését. A legfontosabb megállapításként említhetjük, hogy az **első feladat a belső alkalmazások** (back-office) **korszerűsítése**, egységes elvek alapján történő kialakítása kell legyen úgy, hogy az elégítse ki a központi államigazgatási szervek információ igényét is. Ezen belső alkalmazásokra épülő **front-office** rendszerek segítségével mind a helyi, mind a központi döntéshozók könnyen, azonos adattartalmú információhoz juthatnak majd.

Az előző alapcél tekintetében egy komplex informatikai rendszer létrehozásához nélkülözhetetlen egy egységes alapokon nyugvó **informatikai közigazgatási szabványrendszer** kidolgozása, melynek elsődleges célja, hogy iránymutatást adjon a fejlesztéseknek, és megteremtse az alapot az **egységes közigazgatás** létrehozásának. Ezen szabvány a közigazgatási folyamatok egységes szemléletben történő megteremtését is biztosítja, továbbá alapul szolgál a régóta várt **ügyfélszolgálati információs rendszer** megteremtésének. Ennek része az egységes szemléletű **törzsadatbázis** kialakítása, amely feltétlenül szükséges a különböző rendszerek együttműködése érdekében. Ez a megoldás tudja azt is biztosítani, hogy minden szervezet az ügyfelek aktuális, hatályos adatait érje el, és egy adatváltozást csak egy helyen kelljen átvezetni.

Az egységes szolgáltató közigazgatás megteremtése érdekében szükséges egy **központi információs adatbank** létrehozása, melyhez az önkormányzatok a jelen kor technológiai lehetőségeit kihasználva tudnak csatlakozni, és a központi adatbázisok alapjait elérni.

A kormányzatnak az EU-s törekvésekkel összhangban támogatnia kell a **szolgáltató önkormányzat** megteremtését. Minden fejlesztésnek az ideálisnak tekinthető „**egyablakos**” **ügyintézés**t kell szem előtt tartania az előzőekben elkészítendő **back office** rendszerekre építve. Ezért külön gondoskodni kell az ügyintézők **egyidejű szakmai és informatikai** felkészítéséről, képzéséről is.

Úgy gondolom, hogy a jelen helyzetben a **közigazgatási és** a vele összefüggő **informatikai fejlesztések** végre összehangoltan induljanak el és valósulnak meg kormányzati szinten is egy kézben kell összpontosulnia az irányításnak, koordinációnak.

Nem szabad újból és újból elkövetni azt a hibát, hogy a közigazgatás fejlesztése széttagoltan, szigetszerűen, nem egységes elvekre épülve legyen irányítva.

2. ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSEK AZ ELMÚLT ÉVTIZEDEKBEN

2.1 Központi és helyi Informatikai fejlesztési tervek, stratégiák

A rendszerváltást követően a 90-es években több kezdeményezés volt a közigazgatás szakmai irányelveinek megfogalmazására, azonban a szakterületnek igazi gazdája nem volt, ezáltal komoly előrelépés nem történt (BM, MeH). A 90-s évek végén lehetett először beszélni kormányzati szintű szerepvállalásról, amikor kormánybiztosi szintre lett emelve a közigazgatási informatika.

Ezen Kormánybiztosság sikeresen felügyelte és hajtotta végre az Y2K évezredváltással kapcsolatos feladatokat, valamint először jelent meg jogszabályi környezetben az elektronikus aláírás használatának lehetősége. Ezen időszakban indult el és fejlődött ki az **okmányügyintézés** ami napjainkra olyan szintre, mely alapján elmondhatjuk, hogy az egyik legjobban kidolgozott és **működő önkormányzati szakigazgatási terület lett**.

Az önkormányzati közigazgatás tekintetében az informatikai stratégia készítésének igénye központi kormányzati szervek vonatkozásában 2001-ben mutatkozott (Nemzeti Információs Társadalom Stratégia). Az Informatikai Kormánybiztosság feladatait 2002-től Informatikai és Hírközlési Minisztérium vette át 2006-ig.

A 2002-2006 évek között informatikai stratégiák garmadája készült el, valamint ajánlások kistépelésektől nagyvárosi szintű stratégiák készítéséhez. Sok esetben ezek a települési stratégiák csak azért készültek el, mert a különböző pályázatok beadásához mellékelni kellett. Ennek megfelelően nem feltétlenül a település valós igényeit tartalmazta, de reményeink szerint néhány helyen a helyi vezetés elgondolkodott azon, hogy hol tartunk és hova szeretnénk eljutni.

A Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) 2003-ban készült el, melyben részstratégiaként megjelent már a közigazgatás, ezen belül pedig az önkormányzatok területe is. Ezen irányelvek nagyon sok jó irányt vázoltak fel, azonban mint tudjuk, egy stratégiának akkor van értelme, ha abból valós és megvalósított eredmények is felmutathatók. Az önkormányzati informatika területén sajnos a stratégiai elképzeléseket nem követték átütő és az egész önkormányzati igazgatást érintő fejlesztések.

A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program keretében szoftverfejlesztésre és adat-publikációra a 4.3.1. és a 4.3.2. pályázati csomagok sajnos nem tudták lefedni a stratégiai célokat. A kezdeti, szakmailag elfogadott irányelveket a pályázati anyagokban már nem lehetett viszontlátni, és ennek eredményeként az előző évtizedhez hasonlóan (kb. 11 milliárd forint támogatással) **szigetszerű alkalmazások** és ehhez kapcsolódó adatbázisok, adattartalmak jöttek létre. A fejlesztések nem összehangoltan, központi szabványokra épülve készültek el. A nyertes **önkormányzatok szinte teljesen magukra lettek hagyva** és a saját eszközeiket és helyi lehetőségeiket figyelembe véve oldották meg többé-kevésbé sikeresen a projektet.

A GVOP 4.4.2 kapcsán az internetes hálózat kiépítésére szintén szigetszerűen alakulhattak és valósulhattak meg fejlesztések. Ezen programot azonban tovább kellett volna vinni, mert jelenleg az egyik legnagyobb hátránya az elektronikus közigazgatás fejlesztésének a fizikai hálózat hiánya, vagy nem megfelelő kiépítettsége. Ennek érdekében szükséges a **digitális közmű program** elindítása.

A GVOP pályázatoknak egy közel 15 éves úrt kellett volna betölteniük, hiszen a rendszerváltás után ez volt az első olyan lehetőség, ahol a vidéki önkormányzatoknak lehetősége nyílt informatikai fejlesztésre. Sok tanulmány és összefoglaló anyag elemezte már ennek a pályázati struktúrájának végrehajtását, érdekes módon ezek közül az egyik legrealisabb (és leg-önkritikusabb) elemzés éppen a MEH felkérésére készített anyag volt. Az elemzésekből egyértelműen kiderült, hogy a legnagyobb hiba a **központilag deklarált szabványok hiánya** volt. Summázva megállapíthatjuk, hogy a GVOP fejlesztések néhány kiemelkedő települést leszámítva nem hozták azt az eredményt, amit vártak tőlük a kiírók.

A stratégiai elképzelések egységesítését nagymértékben gátolta, hogy a látszat ellenére **nem volt az önkormányzati informatikai fejlesztéseknek gazdája**. A **minisztériumok egymással szemben álltak és nem is kívántak valós szakmai keretek között együttműködni**. Erre talán az egyik legékeesebb példaként az adóigazgatásban jelenleg is használt rendszert lehet említeni.

Az Informatikai és Hírközlési Minisztérium **2006-ban** történő megszűnésével **új irányvonal kezdett körvonalazódni**, melynek alapvető célja volt, hogy a szerteágazó és szinte átláthatatlan stratégiai elemeket felülvizsgálja, és egy rövid, de használható szakmai anyag készüljön el az önkormányzatoknak. Ezen célt az elkészült új stratégiai dokumentum (e-Közigazgatás Stratégia 2010) elérte, és megfelelőnek mutatkozott.

2008-ban a Kormány jelentés formájában tudomásul vette az **E-közigazgatás 2010 Stratégiát**, amely az EU i2010 programjához kapcsolódóan, az Új Magyarország Fejlesztési Terv /UMFT és az EKOP célkitűzéseivel összhangban az elkövetkezendő évek közigazgatási informatikai fejlesztési céljait és irányait határozta meg, nevesítve a Stratégiában bemutatott jövőkép eléréséhez megvalósításra tervezett akciókat, programokat és kiemelt projekteket.

Az E-közigazgatás 2010 Stratégia négy fő terület tekintetében határoz meg átfogó iránymutatást:

- o a közszolgáltatások átalakítása az állampolgárok, a vállalkozások és a velük közvetlen kapcsolatban dolgozó köztisztviselők érdekében;
- o a közigazgatás szervezetei és a közszolgáltatások háttérrendszerei számára integrált szolgáltatások bevezetése a közigazgatás átlátható és hatékony működése érdekében;

- o a közsféra szakmai hozzáértésének (technológiai felkészültségének, technológia-befogadó képességének) növelése a vezetés és a megvalósítás szintjein, a közszolgáltatások hatékony nyújtása érdekében;
- o a vállalkozások, az állampolgárok és kiemelten az információs társadalom szempontjából hátrányos helyzetűek e-közigazgatás alkalmazási képességének fejlesztése.

A szolgáltatásoknak az állampolgárok és a vállalkozások igényei köré kell szerveződniük, ennek érdekében a stratégia **5 horizontális és 1 ágazati részcélt**, és ezekhez rendelt programot határoz meg.

A felhasználói érdekek fókuszáltabb előtérbe helyezése, valamint a rendszeren belüli valódi hatékonyság megteremtése intézményi érdekeken és működési körön túlnyúló, horizontális megközelítést igényel. A **horizontális programok** megadják az iránymutatást és azokat az egységes kereteket az intézményi szolgáltatások számára, melyek mentén azok mind a szolgáltatás tartalmát, folyamatait és informatikai megvalósítását illetően egységes keretek figyelembe vételével fejleszthetők tovább. A **vertikális programok** a fő ágazati területek szerinti csoportosításban az EU 20 szolgáltatás továbbfejlesztését célozzák meg.

Az alapvető probléma ezután kezdődött, ugyanis a célokat, **elképzeléseket** sajnos **ismét nem követte komoly gyakorlati szakmai fejlesztés**.

A választási rendszer fejlesztése során ma már elmondhatjuk, hogy valamennyi településen biztosított az Internet (EKG gerinc) ellátottság. Minden település a választási feladatok elvégzése érdekében egy-egy munkaállomást kapott. Ezen munkaállomásokat, valamint informatikai hálózatot az esetlegesen elinduló új ASP technológiára épülő új közigazgatási rendszer is fel tudna használni.

Az elmúlt három évben tovább folytatódott a **minisztériumok közötti hatalmi harc**, melyek sok esetben nélkülözték a szakmaiságot, a gyakorlati elemeket. Az önkormányzati szakigazgatást minimum három minisztérium akarta magáénak tudni, melynek eredménye az lett, hogy **nem indulhatott el semmilyen szakmai** alapokon nyugvó közigazgatás-fejlesztési projekt.

A Miniszterelnöki Hivatal keretén belül működő Elektronikus Kormányzati Központ volt az egyetlen olyan kormányzati szintű intézmény, ahol az önkormányzati szakmai érveket meghallgatták és figyelembe vették. Sajnos azonban nem rendelkeztek olyan kompetenciákkal, melynek eredményeként elindulhatott volna az önkormányzati közigazgatás-fejlesztés Magyarországon.

Az új stratégiai irányelveket alapul véve indult el egyetlen egy közigazgatás fejlesztési projekt 2010-ben, melyet Közigazgatási Alkalmazás Szolgáltató Központok (**ASP**) néven ismerhettek meg az önkormányzatok. Jelenleg azonban ezen projekt is megállt, pedig az alapvető stratégiai elképzelések és célok megfogalmazása jó irányokat tartalmazott, azonban

a valóban hatékony megvalósítás érdekében törvényi, szabályozási változások, és a közigazgatás folyamatszémleletű átalakítása szükséges.

Napjainkban elfogadásra került az **új Digitális Magyarország dokumentum**, melyben megfogalmazásra kerültek az alapvető irányelvek. Várhatóan a jelenlegi kormányzati akaratot ismerve elindul a közigazgatás átfogó korszerűsítése, melynek egyik mozgatórugója lehet az informatika, az infokommunikáció.

2.2. Központilag támogatott önkormányzati informatikai fejlesztések

Az önkormányzati, hivatali munkát segítő, központilag támogatott rendszerek közé az alábbi területeket lehet felsorolni:

Az 1999 óta működő **okmányirodai igazgatási rendszer**, mely napjainkban is központi fejlesztéseken alapszik. Az okmányiroda projekt abból a szempontból követendő példaként tekinthető, hogy ez volt az egyetlen olyan központi közigazgatási fejlesztés, ahol az önkormányzatok új feladatához központilag biztosították a hardver-szoftver infrastruktúrát. (Szépséghiba, hogy egyre több és több feladatot adtak át az okmányirodáknak, egyre kevesebb infrastruktúra-fejlesztéssel, nem beszélve arról, hogy az önkormányzat által biztosított okmányirodai helyiségek egyre kisebbnek bizonyultak, és mivel a falak nem gumiból készültek, ezért a kisebb okmányirodák ma már sok helyen túlszűfoltak.)

Az okmányirodai rendszer vonatkozásában át kell gondolni a helyi igényeken alapuló működési modellt kialakítását, melyek közül ki kell emelni:

- o helyi igényeknek megfelelő számú informatikai munkaállomás hozzáféréseinek biztosítása (ingyenesen).
- o A jelenlegi normatíva rendszer felülvizsgálata.
- o a helyi rendszerek és az okmányrendszerek közötti adatkapcsolat (rendszerszintű) kialakítása (pl.: népesség nyilvántartás, egyéni vállalkozók).

Az elektronikus közigazgatás érdekében kialakított központi rendszer (**www.magyarorszag.hu**) elsődlegesen az ügyfél azonosítást segítette elő a helyi elektronikus ügyintézés megvalósításában. A legnagyobb problémát azonban a nem elektronikus ügyfelek azonosítása jelenti a helyi integrált szakrendszerek megteremtése során. Itt ki kell emelni, hogy **nélkülözhetetlen egy alapazonosító** (pl.: személyi szám, informatikai/ügyintézési azonosító) **bevezetése**, visszaállítása a hatósági munkában.

A helyi szakigazgatás korszerűsítése kapcsán az előzőekben leírt **GVOP** fejlesztéseket lehet megemlíteni. Az említett okokat ismerve megállapítható, hogy sajnos igazán jól működő helyi önkormányzati rendszerek központi támogatással alig-alig valósultak meg.

Külön említést kell tenni az **adó (pl.:önkadó) és a pénzügyi (pl.:Dokk, tatigazd) programokról**, melyeket központilag biztosítanak az önkormányzatoknak. A két program csomag a jelenlegi informatikai szakmai lehetőségeket nézve **a szakma szégyene**.

Egyszerűen fogalmazva az integrált rendszerekhez való kapcsolódásuk szinte teljesen lehetetlen. Ezen két témakörben azonnali intézkedésre van szükség.

Sok önkormányzat próbálkozott azzal, hogy valamiféle saját utat, szigetszerű alkalmazást használjon pénzügyi rendszerének működtetéséhez. Ezzel sok esetben az a gond, hogy a külsős vállalkozók az önkormányzatokra erőltettek olyan rendszereket, amelyeket kisebb-nagyobb gazdasági társaságokra terveztek, és csupán egy kicsit testre szabták számukra. Az így kialakult rendszerek lehet, hogy az önkormányzatok számára megfelelőek, de a jogszabályoknak nem minden esetben tudnak megfelelni, mivel a magyar pénzügyi jogszabályok – a mi műszaki felfogásunk számára teljesen érthetetlen okokból - kategorikusan elkülönítik az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek pénzügyi rendszereivel szemben támasztott követelményeket.

Az önkormányzatok költségvetés tervezéséhez és a pénzügyi gazdálkodás **folyamatszempléletű** megvalósítása érdekében nélkülözhetetlen lenne egy **integrált költségvetés tervező és gazdálkodást támogató rendszer** bevezetése. A rendszerek segítségével az eddig részfeladatok megoldásához alkalmazott programok (pl.dokk) kiválthatók lennének. Az **integrált rendszerek legnagyobb előnye**, hogy teljesen és pontosan követi a költségvetési gazdálkodás ügyviteli folyamatait, és mentes mindennemű kompromisszumtól, egységesen, egymásra épülő folyamatokra kidolgozott megoldást tud biztosítani.

A **helyi adók kapcsán** a Magyar Államkincstár által fejlesztett **program alkalmatlan a jelen kor informatikai és ügyféloldali igények kielégítésére**. Az elmúlt években fejlesztett „új” alkalmazás is nélkülözi a hatékony alkalmazhatóság feltételeit, vagyis nem alkalmas ASP technológiára épülő szolgáltatások biztosítására. **Nem kapcsolható össze semmilyen más** (pl.: költségvetés gazdálkodási rendszer) **kapcsolódó alkalmazáshoz**. Ismét egy szigetszerű alkalmazás jött létre, mely nem segíti elő az egységes közigazgatás megjelenését.

A műszaki igazgatás vonatkozásában az építésigazgatás, városüzemeltetés területén nagymértékben segíthetné a munkát egy jól működő **térinformációs rendszer**. A térinformációs rendszerek tekintetében az adatok helyessége, naprakészsége kiemelten érzékeny pont. A 90-es évek közepén elindult a Nemzeti Térinformatikai Program, amikor az önkormányzatok komoly erőfeszítéseket tettek egy jól működő térinformatikai rendszer megteremtéséért. Sajnos a DAT elfogadásával az **önkormányzatokat hátra szúrták**, és ezáltal ezen terület ma már szinte csak azokon a helyeken tud megfelelően működni, ahol megszállott szakembereket sikerült az önkormányzatoknak felvenni és foglalkoztatni.

A DAT megjelenését követően az elmúlt években a **közműnyilvántartás törvényi szabályozását is megszüntették**, továbbá a **Takarnet rendszerrel további gátakat szabtak** egy jól működő önkormányzati rendszer megteremtésének.

Jelenleg folyik az elektronikus fizetési projekt, a nyomtatványkitöltő projekt, a központi pénzügyi rendszer kidolgozása. Ezen rendszerek fejlesztésébe sajnos a helyi közigazgatási szervek szakembereit nem vonták be.

2.3. Helyi önkormányzati informatikai fejlesztések

Önkormányzati informatikai fejlesztések helyi szinten jellemzően szigetszerűen fejlődtek és működnek napjainkban is. Azon önkormányzatoknál, ahol a szakmai stáb és az önkormányzati felső vezetés (testület, polgármester, jegyző) átértékelte az informatika adta lehetőségeket, ott sikerült előrelépni és jó megoldásokat találni, azonban ezek országos szinten elég elenyészők.

Az **egységes szabványosítás**, és **jogszabályok hiánya miatt kistelepülésekre, városokra**, és **a főváros** kerületeire vonatkozóan teljesen **eltérő rendszerek** jöttek létre. Az ügyfelek szinte nem tudnak két olyan helyre eljutni, ahol egyforma elveken végzik az ügyeket.

A **kistelepülések** vonatkozásában további **probléma az informatikai ismeretek hiánya** és szinte igénytelensége is.

A megyei jogú városok azok, akik húzó központok lehetnének a közigazgatás informatikai támogatással történő korszerűsítésében.

Komoly "rendszerváltásra" van szükség a helyi önkormányzati ügyintézői körben is annak érdekében, hogy az informatikai rendszerek minél szélesebb körben bevezetésre kerülhessenek. Ezen túlmenően pedig **felsővezetői szintű elkötelezettség** vonatkozásában is komoly változásokra van szükség. Az informatikai fejlesztéseket **felsővezetői támogatás nélkül nem lehet bevezetni.**

A közigazgatásban dolgozó szakemberek részére gyakorlati, **helyben történő oktatásokat** kell szervezni törvényi szabályozások, változások, informatikai területen, valamint ezek egymásra való hatásairól. Nem tartom elégséges megoldásnak az államigazgatási hivataloknál folyó továbbképzéseket, mert ezek önmagukban nem segítik elő a napi ismeretanyag átadását. Ezen elméleti oktatások mellett valós **gyakorlati képzéseket** kell kialakítani helyben, gyakorlati szakemberek bevonásával.

2.4. Helyi informatikai rendszerek működési környezete

Az informatikai terület jelenleg **az egyik legmostohább** területként van kezelve nagyon sok önkormányzatnál. Szinte a szükséges rossz kategóriába tartozik, és ahol csak lehet, mindenhol hátrányt szenved a szakmai megbecsülés. Az egyik legáltalánosabb jelenség, hogy a költségvetés tervezésekor (ha egyáltalán beveszik az informatikai költségeket a tervadatok közé) az első tétel amit „lehúznak” az biztosan az informatikai kiadások tétele.

A **nemzetközileg elfogadott költségvetési keretekhez** képest ma a magyar önkormányzati igazgatás, hatósági munkát nagymértékben támogató informatika, néhány kivételt leszámítva- szinte a semmiből gazdálkodik, és próbálja megoldani a napi működési feltételeket.

Megvizsgálva a nálunk informatikailag fejlettebb országok kiadásait egyértelműen kimutatható, hogy azok az országok **ahol komolyan gondolják** az információs társadalom, illetve a tudás alapú társadalom építését, azokban az országokban a városok költségvetésének **2 – 2,5%-át** költik az informatikai kiadásokra. **Magyarországon** azok a városok, ahol egyáltalán költenek kimutathatóan az informatikára, ez **0,3 – 0,5%** átlagosan. A kisebb önkormányzatoknál azonban elenyésző, nagyon sok helyen pedig egész egyszerűen nem költenek rá. Élő példa, hogy egy vállalkozó szeretett volna segíteni az egyik hivatalnak, és a „levetett” számítógépét oda akarta ajándékozni. Azonban a hivatalnak arra nem volt pénze, hogy az ajándék Áfáját kifizesse (ugyanis a törvények szerint azt a hivatalnak kellett volna viselni).

Nagyon sok önkormányzatnál **szinte semmilyen alapfeltétel sincs** meg ahhoz, hogy korszerű közigazgatást lehessen megteremteni.

A városok tekintetében nemzetközileg elfogadott mérték, hogy 40-50 számítógép jusson egy üzemeltetőre. Jelenleg ez nálunk 100-130 sz gép/fő szakember. A kisebb hivatalokban, ahol 5 – 10 köztisztviselő dolgozik, egy dolgozóra több munkakör hárul, tehát sem idejük, sem energiájuk nincs önálló informatikai működés megteremtésére. Az pedig, hogy projektekre hatékonyan becsatlakozzanak, szinte elképzelhetetlen.

A kistépeléseken dolgozóknak van az egyik a legnagyobb szükségük jó informatikai támogatásra. Saját maguk nem tudnak fejleszteni, és nincs pénzüik kész szoftvert vásárolni. Ezért **számukra az esetlegesen az átalakítást követően mégis kialakításra kerülő ASP technológiára épülő új közigazgatási rendszer tűnik a leghatékonyabb megoldásnak.**

A mai rohanó világban és fejlődés mellett nem biztosított a rendszerek és a rendszer működéséhez szükséges informatikai eszközpark költségvetési háttere, melyet egy **informatikai normatíva bevezetése** nagymértékben meg tudna változtatni, és elősegítené a helyi önkormányzati, hatósági munka korszerűsítését. Az egyébként is **önhibáján kívül hátrányos települések** (a magyar települések harmada) **nem fognak tudni saját forrásból áldozni a fejlettebb közigazgatásra**, lakosai korszerű és hatékony kiszolgálására. **Hasonló a helyzet a legtöbb kistépelésen.**

2.5. Önkormányzati Informatika humán erőforrás

Informatikai (gyakorlati) képzések az elmúlt években szinte nem voltak, és a közigazgatásban dolgozók felkészültségét nem lehetett ezáltal növelni, és elvárásokat megfogalmazni. A közigazgatásban dolgozó **informatikai szakemberek** részére

szakirányú képzéseket kellene szervezni, ugyanis ezen terület az, ahol a **naprakész szakmai ismeretek nélkülözhetetlenek**. Ezen területen nagyon nagy a lemaradásunk, ugyanis központilag ilyen jellegű képzések utoljára a 90-es évek elején voltak.

A **köztisztviselők** többsége az informatikai alapismereteket jelentő **ECDL vizsgával sem rendelkezik** nagyon sok településen. Ahol ilyenekkel mégis rendelkeznek, **arányuk a 10-50% között mozog**. Ugyanakkor néhány olyan fejlesztő cég is van a piacon, akik hosszú évek alatt megtanulták a közigazgatás és az önkormányzati működés speciális feltételeit, és eligazodnak a jogszabályi útvesztőben.

Az elmúlt évtizedben sajnos a szakmaiságot több esetben nélkülöző döntések, változások történtek, melynek eredményeként a **megszállott közigazgatás korszerűsítésében hívó informatikai szakemberek szinte már elvétve dolgoznak a közigazgatásban**.

A helyi informatikai rendszerek működése, működtetése kapcsán ki kell emelni, hogy nagyvárosi, városi szinten a belső informatikai szervezet szakmai alapokon történő megléte ma már alapfeltételnek kellene lenni.

A **közigazgatás, mint életpálya** az elmúlt években szét lett verve, melyekbe beletartozik az informatikai szakma is. Azon próbálkozások, hogy kiszervezéssel megoldódik az informatika, egy elhibázott irány volt, ezzel csak azt oldották meg azon pár helyen, ahol ezt végrehajtották, hogy az informatikai feladatoknak az önkormányzaton belül semmilyen gazdája nem lett, továbbá az átgondolt fejlesztési irányok sem lettek folyamatosan kidolgozva, és hozzá kapcsolódó fejlesztések sem indultak el. Megjegyzem, ma már azon helyeken is, ahol kiszervezést hajtottak végre, ott is ismét létrehozásra került a belső informatikai részleg.

Az informatikai működés az elmúlt évek gyakorlata egyértelműen bizonyította **belső hivatali szervezet nélkül hatékonyan nem biztosítható**. Természetesen azon feladatokat, amelyek külső szervezet bevonásával gazdaságosan működtethetők, külső vállalkozók bevonásával kell a jövőben is megvalósítani.

3. ÖNKORMÁNYZATI INFORMATIKAI FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEK

3.1. Önkormányzati igazgatásfejlesztés informatikai támogatással

Az önkormányzati informatikai fejlesztéseket **folyamatelvű megközelítésből** kell indítani, és a folyamatok modellezése és a hozzá kapcsolódó szabványok elfogadásával kell indítani. A **szabványosítás** és a **folyamatmodelleket a kistelepülésektől a nagyvárosok szintjéig** részletesen ki kell dolgozni a központi ágazati irányítókkal együttműködve, melyre épülhetnek kötelező jelleggel az informatikai rendszerfejlesztések (BPR).

Az önkormányzatokat érintő jogszabályok tervezeteinek (akár törvény, akár rendelet esetében) elkészítésekor, módosításakor az adott szakterület működését támogató informatikai rendszer készítője mellett rendszerszervezői tudással rendelkező szakértő bevonása is szükséges lenne. Meg kell vizsgálni az addig használt szabványok módosításának, vagy új szabvány kiadásának a szükségességét is. A **hatálybalépés dátumát** úgy leghessen megállapítani, hogy addigra a szükséges szoftver verzióváltás, és az oktatás is megtörténhessen. Ezzel biztosítható, hogy a fejlesztés a már jogszabállyal leszabályozott új folyamathoz igazodjon, és az alkalmazás kezdő időpontjára valóban működőképes állapotban legyen.

3.2. Informatikai szabályozások, szabványosítási törekvések

Az elmúlt évtizedekben sajnos minden szakmai dokumentum csak ajánlásként és nem kötelező jellegként lett elkészítve.

Úgy gondolom, hogy a jövőben a helyi önkormányzati szakemberek bevonásával ki kell dolgozni mind a közigazgatási folyamatok szabványrendszerét, mind pedig az ehhez kapcsolódó informatikai szabványokat és követelményrendszert. Ezen szabványokat pedig kötelezően (törvényi szabályozással) kell elfogadni és bevezettetni.

A szabványok kidolgozásába kizárólag olyan szakembereket szabad bevonni, akiknek komoly szakmai tapasztalatuk van mind az államigazgatás területén, mind pedig a közigazgatási informatika területén.

A jövőben az informatikai fejlesztések költséghatékonyságának növelését két módszerrel lehetne elérni.

Az egyik az, ha a központi kormányzat készített el egy-egy szakterületet támogató, kiszolgáló rendszert, és ezt valamennyi önkormányzat számára elérhetővé teszi. Ehhez az szükséges, hogy a rendszer fel legyen készítve az eltérő nagyságú települések eltérő szaktudására és igényeire ugyanúgy, mint a központi hatóságok adatigényére. Fontos, hogy ezen rendszerek kidolgozásában valamennyi település típus és a központi kormányzat képviselői is részt vegyenek, és ne a fejlesztő cég határozza meg, hogy kinek mit is kell csinálnia. Előnye, hogy az egész országban egységes eljárási rend lehetséges, hátránya, hogy a helyi specialitások nehezen kezelhetőek, és egy szolgáltató könnyen monopol helyzetbe kerülhet.

A másik lehetőség, hogy a jelenleg megtorpant ASP technológiára épülő megoldás kerül előtérbe. Ehhez azonban először a szabványt és a jogszabályokat kell elfogadni, és a fejlesztést ehhez igazítani.

Mindkét lehetőség **akkor igazán hatékony**, amennyiben lesz sok igénybe vevő, ha az **állami támogatás kizárólag az ezen rendszer kialakításához, használatához jár**, és semmilyen más önkormányzati szoftverfejlesztés nem részesül központi támogatásban.

Tehát az informatikai fejlesztések mellett legalább ugyanolyan fontos a **jogszabályi környezet** előremutató **megváltoztatása**. Az egyik legnehezebb feladat az **adatvédelmi törvény** felpuhítása lesz, mert ez jelen formájában gátja az elektronikus ügyintézési folyamatoknak. A **jogalkotás folyamatába** és **főleg a jogalkotással összefüggő informatikai fejlesztésekbe a jelenlegitől intenzívebben vonják be az önkormányzatokat**.

3.3. Legfontosabb közigazgatás fejlesztési javaslatok összefoglalása

Az előzőekben felvetett problémák tekintetében, figyelembe véve a helyi és a központi törekvéseket az alábbi fejlesztési lehetőségeket kell átgondolni és esetlegesen megvalósítani:

- o A központi és helyi közigazgatási fejlesztéseket nem egymástól külön, hanem egymással összhangban és egymásra építve kell kidolgozni és megvalósítani (folyamat menedzsment, BPR).
- o A digitális közművet, mint az elektronikus és hatékony közigazgatás technikai hátterét biztosító hálózatot megfelelő sávszélességgel ki kell alakítani és országosan teljes körű lefedettséget kell biztosítani.
- o Mivel minden önkormányzati szoftver alapja a folyamatvezérelt ügyirat-és dokumentumkezelő szoftver, ezért ezt, és a hozzá tartozó adatbázisokat kell először egységesíteni.
- o Létre kell hozni egy központi információs adatbankot, melyhez valamennyi önkormányzat díjmentesen tud csatlakozni és elérni valamennyi állami alapadatot, természetesen kizárólag államigazgatási feladatok ellátásához (APEH, TB, Földhivatal, Jármű nyilvántartás, stb.).
- o Ki kell dolgozni egy egységes ügyfél azonosító rendszert, melyet minden államigazgatási ügyben alkalmazni lehet.
- o Valós 4. és 5. szintű ügyintézés lehetőségének központi kidolgozása, azaz az elektronikus fizetési lehetőség, proaktív szolgáltatások kidolgozása. Ezt nemcsak az okmányirodai eljárásokra kellene, hanem általánosságban véve a legtöbb önkormányzati, hivatali folyamatra.
- o Az Európai Unió által ajánlott 4. és 5. szintű helyi közigazgatási szolgáltatásokat át kell tekinteni, és valós igényekre építve kialakítani a közigazgatási alkalmazás-szolgáltató központokra építve.
- o A legfontosabb, és kötelező önkormányzati, államigazgatási hatósági feladatok megoldására központi egységes szoftverrendszerek kidolgozása, vagy legalábbis kötelezően használandó szigorú szabványok rögzítése.
- o Elsők között az önkormányzati adó- és költségvetési szigetszerű rész szoftverrel kellene foglalkozni, ahol végre a jelen kornak megfelelő alkalmazást kellene kifejleszteni.
- o Meg kell teremteni a közigazgatásban dolgozó szakemberek szakmai gyakorlati továbbképzésének feltételeit.
- o A következő feladatnak a térinformatikai egységesítésnek kellene lenni. Fel kellene oldani azt az ellentmondást, miszerint az önkormányzatok (akik adott esetben súlyos milliókat fizettek a DAT térképek elkészítéséért) továbbra is fizetnek a saját

adatukért a földhivatalok számára (a Takarnet-ből kapható ingyenes információk gyakorlatilag használhatatlanok).

- o Össze kell hangolni, és meg kell kezdeni a szakhatósági rendszerek kialakítását, és össze kell kapcsolni az önkormányzati alkalmazásokkal, melynek eredményeként az ügyintézési határidők nagymértékben csökkenthetők.
- o Az elkészült rendszerekre építve ki kell dolgozni a szolgáltató önkormányzat szempontjából lényeges központi és helyi ügyfélszolgálati rendszert. Itt ki kell emelni a kormányablakok és a helyi ügyfélszolgálatok közötti kapcsolatok feltérképezését is.

3.4. Várható eredmények egy egységes közigazgatás fejlesztés megteremtésére az ASP technológia felhasználásával

Az előző alfejezetben meghatározott főbb fejlesztések megvalósítása tekintetében a mai kor technológiai lehetőségeit ismerve célszerű ASP alapokon gondolkodni. Az ASP technológia felhasználásával lehetőség nyílik egy olyan, közigazgatási rendszer megvalósítására, melynek következtében az önkormányzatok ügyfeleinek (lakosság, gazdasági szereplők, stb.) széles körében elérhetővé válhatna a különböző szak területek közigazgatási szolgáltatásai.

A rendszer megteremtése érdekében az alábbi **célokat** lehet, kell megfogalmazni és ennek mentén végrehajtani a fejlesztéseket:

- o Az állampolgárok és vállalkozások igényeihez igazodó, egységes közigazgatási e-ügyintézési szolgáltatások megvalósítása.
- o Önkormányzatok belső hatékonyságának növelése a korszerű informatikai megoldások segítségével és a hozzájuk kapcsolódó szervezetfejlesztéssel.
- o Fenntartható önkormányzati informatikai fejlesztések megvalósítása.
- o Szinergiák kiaknázása a párhuzamosan folyó központi e-közigazgatási fejlesztésekkel.
- o Az országos sztenderdekhez igazodó, egységesített e-közigazgatási ügyviteli rend kidolgozása, amely biztosítja a közigazgatási szervek közti hatékony együttműködést (interoperabilitás), miközben a lakosoknak, az üzleti szereplőknek egységes alapokon nyújt szolgáltatást.
- o Az ügyintézési folyamatok felgyorsítása a önkormányzatoknál, az ügyintézés átláthatóságának javítása.
- o Olyan működtetési modell megteremtése, amely biztosítja a rendszer hosszú távú fenntarthatóságát és széleskörű elérését az önkormányzatok informatikai kiadásainak ésszerű határokon belül tartásával.
- o Olyan alap szolgáltatási szint biztosítása, amely a kistélepülések részére elérhető áron megoldást nyújt kötelezettségeik teljesítésére.
- o Felhasználóbarát és akadálymentes kezelőfelületek kialakítása, melynek egyrészt az önkormányzati munkatársak számára biztosítják a hatékony munkavégzést, másrészt lehetővé teszik, hogy az ügyfelek egyszerűen tudják igénybe venni a szolgáltatásokat.

Zárszó

Végezetül azzal zárnám rövid összefoglalómat, hogy a közigazgatás korszerűsítéséhez mindenkire szükség van a kistelepülésektől a nagyokig, a közigazgatás valamennyi szerteágazó szakterületén dolgozó tenni akaró kollégára, melynek eredményeként reményeim szerint egy korszerű, hatékony és végre egységes közigazgatás valósulhat meg az egész ország területén.

A szerző és elérési adatai

Keringer Zsolt

Szombathely Megyei Jogú Város

Önkormányzata

9700 Szombathely

Kossuth L. u. 1-3.

Tel.: + 36 30 740-6943

Email: keringer@szombathely.hu

Honlap: www.szombathely.hu