

Hogyan teljesítik az önkormányzatok az e-ügyintézésre vonatkozó törvényi előírásokat? – A GVOP pályázatok hatása

A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. törvény az e-ügyintéztést a közigazgatási szervek kötelezettségévé tette. A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) keretei között kiírt 4.3.1 és 4.3.2 pályázatok többek között az önkormányzatok működésének informatikai korszerűsítését célozták e-ügyintézési lehetőségek megteremtése érdekében, összesen közel 12 milliárd Ft támogatást juttatva a településekhez, különös tekintettel a kis és közép-vállalatok ilyen irányú igényeinek kielégítésére. A GVOP 4.3.1 pályázatok átlagosan 300 millió Ft-os projekt-mérete ellenére a 28 nyertes önkormányzat közül összesen 3 vált képessé arra, hogy teljes körűen, a CLBPS 4. szinten megfeleljen a Ket. által előírt elektronikus ügyintézési követelményeknek.

Kulcszavak: e-közigazgatás, elektronikus ügyintézés, Ket., önkormányzat, adatvagyron, GVOP.4.3.1. és 4.3.2, elektronikus aláírás, Ügyfélkapu, CLBPS, KKV, e-önkormányzat

Szerzői információ:

Krasznai Zsófia

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán végezte tanulmányait, az elektronikus közigazgatás szakértője. E témában először tudományos diákköri munkák során, az egyetem Magyar Zoltán Szakkollégiumában szerzett tapasztalatokat. Diplomadolgozatát 2005-ben az elektronikus kormányzás jogi szabályozásáról írta, majd ösztöndíjként négy hónapig Görögországban tanulmányozta az e-közigazgatást. Jelenleg egy informatikai és üzletviteli tanácsadással foglalkozó cég közigazgatási tanácsadó munkatársa, s emellett meghívott oktatóként szemináriumokat vezet az e-government témakörében. Szakmai és jogi tanácsadóként közreműködött több önkormányzat GVOP pályázati projektjének megvalósításában.

Szakolyi András

Jogász és informatikus tanulmányai befejezése után 2001-től informatikai csoportvezetőként a budapesti II. kerületi önkormányzatnál dolgozott, majd tanácsadóként különféle önkormányzati informatikai fejlesztési programokkal foglalkozott. Számos pályázati program kidolgozásában és megvalósításában vett részt, és aktívan közreműködött az első hazai elektronikus ügyintézési rendszer kivitelezésében, melynek szolgáltatásai mobiltelefon útján is igénybe vehetők.

Így hivatkozzon erre a cikkre:

Krasznai Zsófia, Szakolyi András. „Hogyan teljesítik az önkormányzatok az e-ügyintézésre vonatkozó törvényi előírásokat? – A GVOP pályázatok hatása”.

Információs Társadalom VII, 1. szám (2007): 47–60.

<https://dx.doi.org/10.22503/inftars.VII.2007.1.5>

A folyóiratban közölt művek

a Creative Commons Nevezd meg! – Ne add el! – Így add tovább! 4.0

Nemzetközi Licenc feltételeinek megfelelően használhatók.

Krasznai Zsófia – Szakolyi András

Hogyan teljesítik az önkormányzatok az e-ügyintézésre vonatkozó törvényi előírásokat? – A GVOP-pályázatok hatása

Hogyan segíthet az informatikai fejlesztés az önkormányzati feladatok ellátásában?

Az informatikai fejlesztés sosem lehet öncélú. Attól, hogy egy szervezet vagy intézmény informatikai beruházásokat hajt végre, önmagában még semmi sem lesz jobb vagy hatékonyabb, az erre fordított összeg a legrosszabb esetben akár kidobott pénz is lehet. Az informatikai eszközök csak akkor tudják betölteni a tőlük elvárt szerepet a szervezeti célok szolgálatában, ha azokat komplex rendszerbe állítva használják fel:

- Elsődlegesen biztosítani kell az irodai munkához általánosan elvárható környezetet. Ehhez olyan alapszintű IT-infrastruktúrára van szükség, amely szövegszerkesztésre, táblázatok használatára, internetböngészésre, elektronikus levelezésre és a különféle dokumentumok közös fájlszerveren történő tárolására nyújt lehetőséget, legalább minimális felhasználóazonosítási és biztonsági követelmények betartása mellett.
- A következő szintet a vertikális jellegű, ún. „szakalkalmazások” jelentik: ezek az egyes szakterületeken végzett munkát segítik, elsősorban nyilvántartási és irat-előállítási funkciók betöltésével, valamint számítási és egyéb műveletek automatikus végrehajtásával. Idesorolhatók a legkülönbözőbb szoftverek, a szociális, építési hatósági stb. szoftverektől kezdve egészen a térinformatikai rendszerekig.
- A hivatali munka teljes egészét átfogó horizontális szoftverek teszik teljessé az informatizáltságot. Az elektronikus iratkezelés általános bevezetésével a hivatali munkafolyamat teljes egészében gyorsabbá és átláthatóbbá válik (*workflow approach*), csökkennek a hibalehetőségek. Az elektronikus ügyfélkapcsolati rendszer (amelynek a hálózati portál csupán egy fontos részét alkotja) a hivatal és az ügyfél közötti kétirányú elektronikus kapcsolattartást teszi lehetővé. Az e-ügyintézés – azon túl, hogy az ügyfél kényelmét szolgálja – egy bizonyos küszöb fölött (elegendően nagyszámú felhasználó esetén) a hivatal számára is könnyebbé teheti.
- Lényeges az egyes rendszerek adat- és felhasználószintű integrációja is. Ez annyit jelent, hogy az önkormányzat minden szoftvere közös „ügyféltörzs” használ, vagyis egy adatot csak egyszer kell kézzel bevinni a rendszerbe, és a belső felhasználók azonosítása is egységes módon történik (*single sign-on, SSO*).
- Az önkormányzati feladatok hatékony ellátásához elengedhetetlenül szükség van korszerű pénzügyi rendszerre, amely támogatja a költségvetés-tervezést, valamint a kötelezettségek és a bevételek nyilvántartását, és emellett lehetővé teszi a likviditás naprakész menedzselését is.

- A testületi és bizottsági munka hatékonyságát és a döntések transzparenciáját szolgálják az ún. „testületi rendszerek”. A testületi és bizottsági munkafolyamatok szinte teljes mértékben elektronikus útra terelése előtt csupán egyetlen akadály van: a képviselők ellenállása. Annak ellenére, hogy számos önkormányzat ellátta hordozható számítógéppel a képviselőit, azok sok esetben ragaszkodnak ahhoz, hogy a különféle „anyagokat” nyomtatásban, vagy legjobb esetben CD-n kapják meg. A legkézenfekvőbb (és egyben a legolcsóbb és a leggyorsabb) megoldás alkalmazására, vagyis arra, hogy a munkaanyagokat egy megfelelően kialakított hálózati forrásból önállóan töltsék le, csupán elenyésző számú példát lehet találni.

Számos hivatal már nagyon korszerűen működik, a legtöbb önkormányzat azonban – sajnálatos módon – még ott tart, hogy a számítógépet egyfajta újabb generációs írógépként használja, néhány szígeszerűen működő célszoftverrel kiegészítve. Ez elsősorban nem pénzkérdés. A legnagyobb gond a nem megfelelő gondolkodásmód és a szükséges szakértelem hiánya. Az elérendő célok pontos ismeretén és megértésén alapuló stratégiai tervezés hiányában az informatikai beruházásokkal kapcsolatos döntések ad hoc jelleggel születnek. Az eredmény a Sárközy professzor által említett „tékozló koldus” (hivatkozás – MSZ) jelenség. A már ma is rendelkezésre álló eszközpark által biztosított lehetőségeknek – kellő hozzáértés, informatikai kultúra, illetve vezetői elkötelezettség hiányában – sokszor csak a töredékét használják ki.

A KET által előírt e-ügyintézési kötelezettségek

A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban röviden: KET) bevezetésével a jogalkotó komoly elvárásokat fogalmazott meg a központi és a helyi igazgatás egész rendszerével szemben. Az ezeknek a követelményeknek való megfelelés különösen nagy problémát jelent az önkormányzatoknak.

A KET 160–169. §-ában foglalt rendelkezések mélyreható változtatásokat követelnek meg az igazgatási struktúrában. Nemcsak technikai és szervezeti változtatásokat írnak elő, hanem szükségessé teszik a közigazgatásban szokásos munkaszervezési módszerek és a hagyományos szemlélet megváltoztatását is. A központi igazgatásban az új követelmények teljesítése lényegében megtörtént, s az átállás jóval kisebb fennakadásokat okozott, mint amilyeneket az önkormányzatok esetében okoz még ma is. Emiatt azonban nem lehet egyértelműen az önkormányzatokat hibáztatni vagy a felelősség egészét rájuk hárítani. A fejlesztési programok végrehajtásának ugyanis elsősorban a gazdasági lehetőségek szabnak határt. Emellett természetesen sok múlik az ún. „emberi tényezőkön” is: a sikerben vagy a kudarcban fontos szerepet játszik, hogy az önkormányzati dolgozók mennyire képesek a magukévá tenni az új szemléletet és elsajátítani a változásokhoz szükséges új ismereteket és készségeket.

A KET életbelépésével a jogalkotó alanyi jogot biztosított az ügyfél számára ahhoz, hogy hatósági ügyeit elektronikus úton is intézhesse. Ez így önmagában igen komoly kihívást jelentő követelmény a hatóságokkal szemben. A KET egészére jellemző megengedő szemlélet azonban az elektronikus ügyintézés tekintetében is érvényesül: a X. fejezet első mondata (160. §) felhatalmazást ad az önkormányzatoknak, hogy ren-

deleti úton kizárják az elektronikus ügyintézését. A törvényalkotók tisztában voltak azal, hogy a helyi igazgatási rendszer milyen akadályokba ütközhet, amikor meg akar felelni a követelményeknek. Sok közigazgatási szerv számára a KET hatálybalépésének időpontjáig lehetetlen lett volna akár csak olyan szintre is eljutni, hogy a fejlesztéshez szükséges első lépéseket megtegyék. A megengedő szabályozást kihasználva azonban több olyan önkormányzat is kizárta az elektronikus ügyintézés lehetőségét, ahol ez egyáltalán nem volt indokolt.

Az elektronikus ügyintézés tehát elvileg az ügyfelek alanyi jogává vált, s ebből számos egyéb követelmény adódik. A KET iránymutatást ad arra nézve is, hogy a fent leírtaknak miként kell megfelelni. A törvény kétféle lehetőséget nevez meg: az e-ügyintézés lehetőségét az ügyfelek számára egyrészt a már 2001 óta törvényileg is szabályozott elektronikus aláírás, másrészt – opcionálisan – az újonnan létrehozott Ügyfélkapu használatával kell biztosítani.

A KET szabályozási koncepciója és terjedelmi korlátai nem tették lehetővé, hogy a fent leírt követelményekhez a törvény pontos részletszabályokat is meghatározzon, ez a feladat a végrehajtási rendeletekre hárult. Az e-kormányzati rendszerek technikai, minőségi, biztonsági, szervezeti és személyi követelményeit a 193/2005., a 194/2005. és a 195/2005. számú kormányrendeletek tartalmazzák. Ezek mellett még más fontos, de a KET-nél alacsonyabb rendű jogszabályokban is találunk ehhez kapcsolódó rendelkezéseket. Ilyen például a 335/2005. számú kormányrendelet, amely az iratkezelés témakörével foglalkozik, és bár nem végrehajtási rendelete a KET-nek, szorosan kötődik hozzá, illetve ki is egészíti.

A KET X. fejezete még további követelményeket is megfogalmaz, amelyek a törvény hatálybalépésével egyidejűleg kötelezően megvalósítandó feladatokat jelölnek ki. Ilyen például az elektronikus tájékoztató szolgáltatás: a hatóság „az internetes honlapján keresztül köteles a hatáskörébe tartozó ügy intézéséről elektronikus tájékoztatót közzétenni”. Ebben az egyetlen mondatban két kötelező feladat is benne van. Egyrészt az önkormányzatnak rendelkeznie kell hivatalos internetes honlappal, másrészt ezen a honlapon a törvény 164. §-ában részletezett információkat kell közzétennie. Az önkormányzati honlapokon minimálisan a következő információknak kell szerepelniük:

- a hatóság megnevezése, hatásköre, illetékessége, postai és elektronikus címe, telefon- és telefaxszáma,
- az egyes hatósági ügyek intézésére a szervezeten belül illetékes ügyintézők megnevezése, az ügyfélfogadási rend,
- az ügyek intézését segítő útmutatók, a hatályos jogszabályokon alapuló ügymenetre (az ügyintézési folyamatok leírására) vonatkozó tájékoztatás és az ügyintézéshez használt letehető formanyomtatványok.

Az interaktív tájékoztatási szolgáltatást nyújtó, illetve elektronikus közigazgatási ügyintézését biztosító szervezetnek a fenti felsorolásban foglaltakon túlmenően tájékoztatást kell adnia

- az ügyintézés során alkalmazott hatályos jogszabályokról,
- az ügyintézés jogszabályban meghatározott határidejéről,

- az ügyek intézése során elektronikus úton végezhető cselekményekről, így különösen a központi rendszer igénybevételének feltételeiről, az eljárás megindításához szükséges kérelem (beadvány) elérhetőségéről, kitöltésének módjáról, továbbításáról,
- az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódóan az ügyfelet megillető jogokról és az ügyfelet terhelő kötelezettségekről,
- az adatkezelésről és az ügyfelet megillető adatvédelmi jogokról,
- az eljárási illetékekről és az igazgatási szolgáltatási díjakról, valamint lerovásukról (befizetésük) módjáról,
- az elektronikus aláírással nem rendelkező ügyfél számára az elektronikus ügyintézési cselekmények végzéséhez szükséges egyedi azonosító használatára, illetve az egyedi azonosítóhoz jutás módjára vonatkozó információkról,
- az elektronikus ügyintézés technikai szabályairól szóló tájékoztatásról.

A közigazgatási szerv a hivatalosan közzétett nyomtatványon, illetve elektronikus úrlapon érkező kérelmet és beadványt a hatósági ügyintézés hagyományos módozatai esetén kinyomtatott formában, elektronikus közigazgatási szolgáltatáskor pedig elektronikus formában is köteles elfogadni, ha annak kitöltése a jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelel.

Az eddig említett követelmények természetesen nem adnak teljes képet az önkormányzatok számára előírt e-ügyintézési követelményrendszerrel. A KET ugyanis csak a kereteket adja meg, és a részletes szabályok más törvényekben, illetve kormányrendeletekben szerepelnek. Az elektronikus (ön)kormányzat kialakításához elengedhetetlen, hogy az elektronizáció a *back-office* és a *front-office* folyamatokra egyaránt kiterjedjen.

Elektronikus „cselekmények” végzésére a 193/2005. számú kormányrendelet előírásainak megfelelően két módon van lehetőség. A egyik modell csupán egyirányú kapcsolatot jelent, azaz nem párbeszédre épül. Erre példa, ha az ügyfél e-mailben veszi fel a kapcsolatot az önkormányzattal. A másik modell a párbeszédre épülő kétirányú kapcsolat, olyan ügyintézési felületen keresztül, amely lehetővé teszi a kölcsönös és összefüggő adatcserét. Ez feltételezi, hogy az önkormányzatnak van olyan ügyintézési rendszere, melynek keretében ez a párbeszédes adatcsere megvalósulhat. A párbeszédre épülő eljárás esetében fontos, hogy a kapcsolat ideje alatt megtörténjen az ügyfél megfelelő azonosítása. Ezt vagy elektronikus aláírással, vagy a regisztráció során a természetes személyazonosító adatokkal lehet megtenni. Vizsontazonosításhoz az Ügyfélkapu regisztrációs adatbázisa szolgál hiteles információkkal. A Kormányzati Portál biztosítja az elektronikus igénybe vehető szolgáltatások (és a rájuk vonatkozó tájékoztató jellegű információk) „egykapus” elérhetőségét. Azoknak az ügyfeleknek a bejelentkezési azonosítását, akik elektronikusan kívánják ügyeiket intézni, a központi elektronikus szolgáltató rendszer Ügyfélkapuja látja el.

Az eddig elmondottak elsősorban a *front-office* rendszerre vonatkoznak, de a hivatal belső folyamatainak szervezése éppannyira fontos, mint az előzőek. Ezért a törvényi kötelezettségeknek való megfelelés megkívánja a hatóság belső munkájának teljes átstrukturizálását is. Végig kell tekinteni az iratkezelési folyamatokat, és a hivatalon belüli ügyvitelt illetően a 335/2005. számú kormányrendelet követelményeivel összhangban meg kell határozni a személyekre lebontott, pontosan megfogalmazott hatásköröket és feladatokat.

E-ügyintézés: célszoftver vagy e-mail?

A KET lehetővé teszi ugyan az e-mail útján történő elektronikus ügyintézés is, ez azonban nem jelent életszerű megoldást még a kisebb önkormányzatok számára sem. Hátrányai ugyanis a következők:

- Ahhoz, hogy az ügyfél egy beadványt elektronikusan benyújtson az önkormányzathoz, rendelkeznie kell tanúsított aláíró szoftverrel, amelynek költségei vannak, bonyolult feltelepíteni, és évi egy-két beadvány miatt mindezt elenyésző számú ügyfél vállalja.
- Nincs garancia arra, hogy az ügyfél az adott ügyben a megfelelő űrlapot használja, és azon nem módosít.
- A különböző ellenőrzési cselekmények elvégzése és a visszaigazolások elküldése nagy ügyintézői felkészültséget igényel, és jelentős többletmunkával jár.
- Ez esetben nem lehet automatikusan követni a határidőket, az iktatás nincs támogatva, elmosódnak a felelősségi körök, és nagy a hibalehetőség (az ügyintéző véletlenül kitörölheti az elektronikusan érkezett beadványt a postafiókból, elfelejtheti továbbküldeni stb.).
- Az önkormányzat elektronikus kommunikációja az ügyfelekkel a gyakorlatban működésképtelen. A KET értelmében ugyanis az ügyfélnek öt napon belül vissza kell igazolnia az önkormányzattól érkezett iratot. Ez még a számítástechnikában jártas ügyfél számára sem egyszerű feladat, ráadásul az ügyfél visszaigazolás nélkül is meg tudja nézni a kapott iratot, tehát hiányzik a motiváció. Az eredmény: az adott iratot mindenképpen kézbesíteni kell majd papíralapú (nyomtatott és aláírt) formában is.

A gyakorlatban is működőképes e-ügyintézési modellhez olyan informatikai rendszerre van szükség, amely minimálisan az alábbi vonásokkal rendelkezik:

- az ügyek indítása online kitölthető űrlapok vagy az űrlap hitelességének automatikus ellenőrzési lehetőségét biztosító alkalmazás segítségével történik;
- a rendszer beépített, telepítés nélkül böngészőben is működőképes tanúsított aláíró szoftverrel van ellátva, annak érdekében, hogy az ügyfélnek valóban csak tanúsítvánnyal kelljen rendelkeznie;
- a rendszer állandó kapcsolatban áll az Ügyfélkapuval: az elektronikus aláírás alacsony szintű elterjedtsége és viszonylag magas ára miatt ugyanis az azzal nem rendelkező ügyfelek számára is biztosítani kell az elektronikus ügyintézés lehetőségét (a KET értelmében ugyanakkor a kizárólag ügyfélkapus kapcsolat nem jogszerű, az elektronikusan szabályszerűen aláírt dokumentumokat mindenképpen fogadnia kell az önkormányzatnak);
- a rendszer képes adatok továbbítására az iktatórendszerhez;
- a rendszer visszakereshető módon, törölhetetlenül tárolja a beérkezett és elküldött elektronikus iratokat, és támogatja az elektronikus kiadmányozást.

A GVOP 4.3.1 és 4.3.2 pályázatok hatása

Soha annyi pénz nem vált elérhetővé önkormányzati informatikai fejlesztési programok céljaira, mint a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) keretei között kiírt 4.3.1 és 4.3.2 pályázatok útján, amelyek összesen több mint 12 milliárd forint felhasználását tették lehetővé. Ezek a pályázatok egyedülálló lehetőséget teremtet-

tek a polgármesteri hivatalok korszerűsítésére. A pályázatnak köszönhetően a nagyobb informatikai cégek is érdekeltté váltak az e-kormányzat területén folyó fejlesztési munkában. Tekintsük át, hogy ez a jelentős forrás hogyan hasznosult, mennyiben érték el céljukat az említett pályázatok!

GVOP 4.3.1

A pályázat célkitűzései

A GVOP 4.3.1 pályázat célja az önkormányzatok információszolgáltató tevékenységének fejlesztése volt, különös tekintettel a kis- és középvállalkozások (KKV-k) számára nyújtandó e-ügyintézési szolgáltatásokra. A pályázati önrész 12,5% volt, a maximális támogatási összeget pályázatonként 540 millió Ft-ban határozták meg. A pályázat kifrásakor az alábbiakban idézett kétféle célt jelölték meg.

Az „A” pályázati cél esetében:

Az Európai Unió elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra vonatkozó ajánlásában (*eEurope akcióprogram, Common list of basic public services, CLBPS*) szereplő 1. és 2. szolgáltatási szint¹ meghaladása, e-ügyintézés megvalósítása, *online* közigazgatási információk szolgáltatása, online településmarketing, az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok, űrlapok letölthetősége a KKV-k számára.

A „B” pályázati cél esetében:

Közigazgatási és adminisztratív alkalmazások integrált alrendszerének létrehozása vagy továbbfejlesztése, bővítése, a meglévő alkalmazások integrálása vagy új, integrált alkalmazások révén a magasabb szintű *online* ügyintézési szolgáltatásokhoz szükséges *back-office* rendszer kiépítése, az ügyintézés hatékonyságának, átláthatóságának és a folyamat irányíthatóságának növelése.

A pályázat koncepciója az volt, hogy néhány önkormányzat viszonylag nagyobb, több százmillió forintos beruházással minden tekintetben korszerű infrastruktúrát építsen ki, majd az ilyen módon létrejött modellértékű rendszerek mintájára későbbi pályázatok segítségével a többi önkormányzat is hasonló rendszereket alakítson ki. A pályázat szinte szabad kezet adott az önkormányzatoknak, gyakorlatilag bármilyen informatikai fejlesztés megvalósulhatott a támogatásból.

A projekt eredményeit az alábbi indikátorok megadásával számszerűsíthető módon kellett bemutatni:

- a létrehozott és a megőrzött munkahelyek száma,
- a nők által betöltött újonnan létrehozott, illetve megőrzött munkahelyek száma,

¹ 1. szint: *online* hozzáférhető információk a közigazgatási szolgáltatásokról; 2. szint: a hivatalhoz papíralapon továbbítható űrlapok, nyomtatványok letölthetősége.

- a létrejött online szolgáltatások száma,
- az e-közigazgatási szolgáltatásokat elérő vállalkozások száma,
- az új informatikai felhasználók száma a támogatott csoportban,
- a legalább 2. szintű szolgáltatást elérő lakosság lélekszáma,
- azon ügyintézési szolgáltatások száma, amelyek ténylegesen elérhetők 1. vagy 2. szintű *online* szolgáltatásként, / az adott települési önkormányzat által a KKV-k részére nyújtott összes ügyintézési szolgáltatások száma (az „A” pályázati cél esetében).
- Azon KKV-k száma, amelyek ténylegesen és rendszeresen használják az 1. vagy 2. szintű ügyintézési szolgáltatásokat, valamint a közérdekű, közhasznú információkat / az adott településen működő összes KKV-k száma (az „A” pályázati cél esetében).
- Az *online* településmarketing által támogatott területek száma, / az adott településen működő vállalkozások által lefedett üzleti, illetve szolgáltatási területek száma.
- Azon ügyintézési szolgáltatások száma, amelyek ténylegesen elérhetők 3. vagy 4. szintű *on-line* szolgáltatásként² / Az adott helyi önkormányzat által a KKV-k részére nyújtott ügyintézési szolgáltatások száma.
- Azon helyi KKV-k száma, amelyek ténylegesen és rendszeresen használják a 3. vagy 4. szintű ügyintézési szolgáltatásokat, valamint a közérdekű, közhasznú információkat / az adott településen működő összes KKV-k száma (a „B” pályázati cél esetében).

A fenti indikátorok áttekintésekor első látásra szembetűnő, hogy a létrejövő szolgáltatások számát kivéve nincs közöttük olyan, amely alkalmas lenne a projekt közvetlen hatásainak, vagyis az elért eredményeknek a mérésére. Egy ilyen jellegű beruházás hasznosságának elsődleges mércéje ugyanis az, hogy hatékonyabbá, gyorsabbá vált-e tőle a hivatali munka.

Csak egy kiragadott példa: aligha tekinthető szerencsésnek például a létrejött munkahelyek számának az alapulvétele, hiszen az új munkahelyek teremtése – amennyiben ezt az indikátort az önkormányzatra vonatkoztatjuk – azt jelentené, hogy a beruházásnak köszönhetően romlott a hivatali munka hatékonysága, mert az eddig is ellátott feladatok elvégzéséhez a fejlesztés után több dolgozóra van szükség. A helyi vállalkozások esetében pedig a munkahelyteremtő hatás aligha értelmezhető, hiszen egy ilyen fejlesztés és a vállalkozások fejlődési képessége közötti kapcsolat megalapozottan nem mutatható ki.

Eredmények, megfelelés a KET-nek

A beérkezett pályázatokra az önkormányzatok 28 projektre összesen több mint 11 milliárd forint (pontosan 11 053 318 496 Ft) támogatást kaptak: ez projektenként átlagosan majdnem 400 millió forintot (pontosan 394 761 375 Ft-ot) jelent.

² A közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat szerint „3. elektronikus szolgáltatási szint: kétirányú interakciót biztosító szolgáltatás, amely közvetlen vagy ellenőrzött kitöltésű dokumentum segítségével történő elektronikus adatbevitel és a bevitt adatok ellenőrzése. Az ügy indításához, intézéséhez személyes megjelenés nem szükséges, de az ügyhöz kapcsolódó közigazgatási döntés (határozat, egyéb aktus) közlése, valamint a kapcsolódó illeték- vagy díjfizetés hagyományos úton történik. 4. elektronikus szolgáltatási szint: teljes online tranzakciót (ügyintézési folyamatot) biztosító szolgáltatás, amikor az ügyhöz kapcsolódó közigazgatási döntés is elektronikus úton kerül közlésre, illetve a kapcsolódó illeték- vagy díjfizetés elektronikus úton is intézhető.”

A támogatásban részesült pályázók

A pályázat eredményei a 2006. év végén, a projektek befejeződéséhez közeledve lassan értékelhetővé válnak.

A közigazgatási eljárásról szóló 2004. évi CXL. törvény és végrehajtási rendeletei megteremtették az elektronikus ügyintézés jogi kereteit, és egyúttal ilyen irányú kötelezettséget is róttak az önkormányzatokra. Az első önkormányzat,³ amely jogszerűen lehetővé tette hatósági ügyek elektronikus úton történő intézését, a hódmezővásárhelyi volt. Itt az e-ügyintézési rendszer 2006. március 1-jén kezdte meg működését a beadványok hiteles fogadására alkalmas módon (a CLBPS 3. szintnek megfelelően), egyelőre pilot-jelleggel.⁴

A nyertes önkormányzatoknál 2006. november 18-áig az alábbi e-ügyintézési lehetőségek valósultak meg:

(A táblázatban „valódi elektronikus ügyintézésen” a CLBPS-ajánlás 3. szintjét elérő szolgáltatást értjük, vagyis azt, amikor hatósági ügyben legalább az egyik irányban lehetőség van hivatalos elektronikus kommunikációra. Az internetes időpont-egyeztetést vagy letölthető nyomtatványok elhelyezését az önkormányzati honlapon nem tekintjük „valódi e-ügyintézésnek”, hiszen a kommunikáció hivatalos része a hagyományos módon zajlik.)

<i>Település/Kistérség</i>	<i>Van-e lehetőség valódi elektronikus ügyintézésre?</i>	<i>Megjegyzés</i>
Baja Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Bátonyterenye Város Önkormányzata	Nincs	A honlapon található ismertető szerint a közeljövőben megvalósul a CLBPS 3. szint.
Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzata	Nincs	Feltehetően még nem fejeződött be a projekt.
Budapest Hegyvidék XII. kerületi Önkormányzat	CLBPS 4. szint (folyamatban)	
Budapest-Zugló Önkormányzata	Nincs	Feltehetően még nem fejeződött be a projekt.
Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata	Nincs	Feltehetően még nem fejeződött be a projekt.
Dunakanyar Pilisi Önkormányzatok Többcéltű Kistérségi Társulása	Nincs	Feltehetően még nem fejeződött be a projekt.
Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint: Csak adóügyintézés	Az alkalmazott megoldás jogszerűsége megkérdőjelezhető. ⁵
Érd Város Önkormányzata	Nincs	
Esztergom Város Önkormányzata	Nincs	

³ Számos önkormányzat bejelentette már korábban is, hogy megvalósította az elektronikus ügyintézt. Ezek a rendszerek azonban vagy nem tettek lehetővé „valódi elektronikus ügyintézt”, és csak információszolgáltatásra szorítkoztak, vagy nem hatósági ügyekre vonatkoztak.

⁴ Teljes körű elektronikus ügyintézésre (CLBPS 4. szint) itt is csak a projekt befejeződése után, 2007 márciusától lesz lehetőség.

⁵ A KET 160. §-a lehetővé teszi ugyan a személyes regisztráción alapuló e-ügyintézt, de – az általánosan elfogadott álláspont szerint – csak a MEH által üzemeltetett Ügyfélkapu segítségével. Az önkormányzat nem építhet ki saját ügyfélkaput hatósági ügyek intézésére.

<i>Település/Kistérség</i>	<i>Van-e lehetőség valódi elektronikus ügyintézésre?</i>	<i>Megjegyzés</i>
Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata	Nincs	Még nem fejeződött be a projekt.
Hajdúszoboszlói Kistérségi Többcélú Társulás	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 4. szint	Jelenleg CLBPS 3., csak 2007. februártól várható a 4. szint.
Homokháti Önkormányzatok Kistérségfejlesztési Társulása	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 4. szint (folyamatban)	
Kisbéri Többcélú Kistérségi Társulás	Nincs	
Marcali Város Önkormányzata	Nincs	
Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	Csak a szociális és az adóügyek esetében
Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Pécsváradi Többcélú Kistérségi Társulás	Nincs	
Sajó-Hernádvölgyi és Bükkvidéki Önkormányzatok Terület- és Településfejlesztési Társulása	Nincs	
Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint	
Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzata	Nincs	
Szentgotthárd Város és Térsége Többcélú Kistérségi Társulás	Nincs	
Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	
Tápiómenti Területfejlesztési Társulás	Nincs	
Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata	CLBPS 3. szint (folyamatban)	Az alkalmazott megoldás jogszerűsége megkérdőjelezhető. ⁵

Elektronikus ügyintézési szolgáltatások

A táblázatból kitűnik, hogy a támogatott önkormányzatok közül eddig mindössze három volt képes teljesíteni a KET követelményeit!

Az elektronikus ügyintézésről és hatósági szolgáltatásról szóló X. fejezetében a törvény kötelezi az önkormányzatokat (is) az elektronikus ügyintézésre, ami elektronikus dokumentumok elfogadásából és a keletkező határozatok elektronikus kézbesítéséből áll. A jogszabály az ügyintézés „alapértelmezett” eszközeiként az elektronikus

⁶ Lásd 5. számú lábjegyzet.

aláírással hitelesített dokumentumokat jelöli meg, az Ügyfélkapu alkalmazása opcionális. Ha tehát az önkormányzat csupán a beadványok elektronikus fogadásának vagy az elektronikus úton való ügyfélfogadási időpontfoglalásnak a lehetőségét teremti meg, ez – a szakemberek körében is elterjedt hiedelemmel ellentétben – még nem jelenti a KET e-ügyintézési követelményeinek való megfelelést.

Ilyen értelemben tehát a pályázat nem tekinthető különösebben eredményesnek, hiszen voltak olyan önkormányzatok, amelyek önerőből is képesek voltak megvalósítani az elektronikus ügyintézését. A Budapest XIII. kerülete által bevezetett rendszer a CLBPS 3. szintű ügyintézését teszi lehetővé 2006 tavaszától. Tokaj jóval szerényebb költségvetéssel rendelkező városa szintén belekezdett egy e-ügyintézési rendszer bevezetésébe. A rendszer már 2006 szeptemberétől lehetővé teszi a hiteles ügyek indítását, 2007 elejétől pedig a teljes körű ügyintézését is.

Az eredményekből tehát egyértelműen megállapítható, hogy a települések a pályázati támogatást nem a kiírásban megjelölt elsődleges célra költötték. Jellemzően *back-office* rendszereket (különbféle iratkezelési megoldások és szakágazati szoftverek alkalmazásával) és alapinfrastruktúra-fejlesztést valósítottak meg. A létrehozott, illetve többnyire még bevezetés alatt álló rendszereknek csupán a töredéke új fejlesztés. A projektek általában az alvállalkozók által szállított, meglévő szoftverek bevezetéséből és ezek integrációjából álltak, a fővállalkozói szerepet ellátó multinacionális cégek szerepe legtöbbször a projektmenedzsmenttel összefüggő feladatok ellátására korlátozódott. Nehezen érthető ugyanakkor, hogy a rendelkezésre álló több százmillió forintos keretbe miért nem fértek bele a teljes körű e-ügyintézés megvalósításának maximum tízmillió nagyságrendű költségei. Figyelemre méltó, hogy az ezen a téren a legtovább jutó önkormányzatok az átlag alatti támogatásból voltak képesek elérni eredményeiket.

Értékelés, tapasztalatok

Pályázatot önkormányzatok és önkormányzati társulások nyújthattak be. A pályázatok lebonyolításával megbízott IT Információs Társadalom Közhasznú Társaság (IT Kht.) velük kötött támogatási szerződést, s ezt követően kerülhetett sor a közbeszerzésre. Gyakori volt, hogy az önkormányzatok hivatásos pályázatíró cégeket is bevontak a munkába. Ezeknek a közreműködése azonban legtöbbször csupán adminisztratív segítségnek bizonyult, ugyanis e cégeknek a tapasztalatai – mivel az önkormányzatok működését nem ismerték – leginkább csak a formai dolgokban érvényesülhettek, a szakmai tartalom meghatározása az önkormányzat feladata maradt. A projekt tartalmi kidolgozása az önkormányzat feladata volt meglévő informatikai stratégiája alapján, amit mellékelni kellett a pályázathoz. Nagy nehézséget jelentett, hogy az önkormányzatok többségének a pályázat kiírásakor nem volt már meglévő informatikai stratégiája vagy egyáltalán bármilyen megalapozott elképzelése, illetve koncepciója arról, hogy milyen fejlesztési feladatok megoldására lenne szükség. A pályázatokhoz csatolt „informatikai stratégiák” többsége különféle anyagokból „összeollózott”, semmitmondó dokumentum volt, amely csak a pályázat kedvéért készült.

Oximoronnak* tekinthető-e a „közigazgatási informatikus” kifejezés?

Immár közhelyszámba megy az a kijelentés, miszerint a közigazgatási fejlesztési programok nagy problémája, hogy kevés az olyan szakember, aki a szükséges informatikai, illetve jogi és közigazgatási ismeretekkel egyaránt rendelkezik. Ehhez még érdemes annyit hozzátenni, hogy a hiány általában az informatikai ismeretek terén tapasztalható. Az önkormányzatoknál halmozottan jelentkezik az a probléma, hogy a közigazgatás képtelen megtartani a felkészült informatikai szakembereket. Részben az anyagi megbeccsülés hiánya, részben pedig az uralkodó szemléletmód (a nehézkes, bürokratikus gondolkodásmód, a problémák megoldása helyett a felelősség áthárítása stb.) miatt a jól képzett, hozzáértő szakemberek számára a közszféra nem vonzó. Előfordul, hogy az önkormányzatoknál dolgozó informatikusok tudása a *next-next-finish* gombok nyomogatására korlátozódik, nem ismerik a korszerű technológiákat, képtelenek rendszerben gondolkodni. A vállalati szférában általános, hogy az informatikai vezető a szervezet felső vezetéséhez tartozik. Az önkormányzatoknál az informatikus sajnos a legtöbb esetben a szervezeti hierarchia alsó szintjén helyezkedik el. Sokszor előfordul, hogy az informatikai szakembereknek nincs érdemi beleszólásuk a döntésekbe, és csak „a főnökük főnökén” keresztül kommunikálnak a felső vezetőkkel, akik – kis túlzással – a „villanyseriező” kategóriájába sorolják őket.

A pályázatok értékelésénél komoly probléma volt az, hogy a pályázóknak egyszerűen nem volt lehetőségük hol bemutatni a projektjüket. A pályázati űrlapon mindössze kétszer 4000 karakternyi hely állt rendelkezésükre ahhoz, hogy bemutassanak egy akár félmilliárdos projektet. Pontosan annyi, mint amennyi annak az ismertetésére volt fenntartva, hogy a projekttől milyen hatások várhatók a hátrányos helyzetű állampolgárok és a nők esélyegyenlőségének javulása szempontjából, illetve hogyan érvényesülnek a fenntartható fejlődés környezetvédelmi szempontjai. A pályázat elbírálójának tehát egy „biankó csekket” kellett aláírnia.

A pályázati kiírásban nem szerepelt semmilyen utalás a KET-re.⁷ Mivel a pályázó önkormányzatok, illetve a kivitelezők számára semmi sem írta elő az ügyintézési követelmények teljesítését, a legtöbben a könnyebbik utat választották: egyszerűen bevették a már korábban is meglévő megoldásokat, különösebb továbbfejlesztés nélkül, az eddigi árak többszöröséért.

Hozzájárult mindehhez az is, hogy nagyon kevés olyan szakember van, aki képes átlátni ezt a területet. A jogi szabályozás a KET végrehajtási rendeleteivel ugyan szinte teljes körűvé vált, a megértésükhöz és a gyakorlatba való átültetésükhöz azonban komolyabb informatikai ismeretekre is szükség van. A köztisztviselők számára a KET megismertetése érdekében szervezett továbbképzési programok ezen a téren nem bizonyultak sikeresnek. Az oktatásban részt vevő önkormányzati munkatársak egyöntetű

* Az *oximoron* (görög eredetű kifejezés, jelentése: *elmés-ostoba*) olyan retorikai-stilisztikai gondolatalakzat, amely egymást kizáró, egymásnak ellentmondó fogalmakat foglal szoros szintaktikai egységbe (pl. szorgos semmittevés). – *A szerk.*

⁷ Az Országgyűlés 2004. december 20-án fogadta el a KET-et, maga a tervezet azonban már a 2004. év elejétől rendelkezésre állt, és a KET új jogintézményei ismertek voltak. A pályázatokat 2004. augusztus 2-áig lehetett benyújtani.

véleménye szerint az oktatásra fordított rengeteg idő ellenére sem tettek szert a gyakorlatban használható ismeretekre, az oktatás annyiból állt, hogy az előadók ismertették a törvény tartalmát.

A pályázatban sajnálatos módon nem fordítottak figyelmet sem a megvalósuló rendszerek interoperabilitására, sem pedig arra, hogy hosszú távon ne jelentsenek ún. „termékcspadát”. A megvalósított rendszerek jelentős része kizárólag Windows operációs rendszerre épülő környezetben használható. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat elől gyakorlatilag el van vágva az a lehetőség, hogy az egyre reálisabb alternatívát jelentő nyílt forráskódú szoftvereket felhasználhassák. A kliensoldali platformfüggetlenség előírása a kivitelezők szempontjából nem jelentett volna megkötést, hiszen ilyen alkalmazásokat Microsoft fejlesztőeszközökkel is lehetséges készíteni.

Az önkormányzatok munkatársainak nagy kihívást jelentett a projektek menedzselése. Az önkormányzatok egy részét felkészületlenül érték ezek a fejlesztési lehetőségek. Sok helyen meglepetésként hatott, hogy egy ilyen projekt a hivatali munkatársak részéről is jelentős mértékű közreműködést igényel, s így a felmérési szakaszban kevés erőforrást fordítottak a kivitelező támogatására, késve és sokszor csak felületesen véleményezték a projekt megvalósítását előkészítő anyagokat. Problémát jelentett az is, hogy nem mindenütt volt olyan felkészültségű szakember, aki megfelelően képes lett volna véleményezni egy követelményspecifikációt vagy rendszertervet. Ilyen esetekben a megrendelő csak akkor szembesült azzal, hogy az adott szoftver nem kellőképpen támogatja a hivatali munkát, amikor a fejlesztő átadta. Ekkor azonban természetesen már késő, hiszen a rendszerterv elfogadását követően természetesen már csak azt lehet vizsgálni, hogy az átadott szoftver megfelel-e neki, funkcionális változtatásokra nincs lehetőség.

GVOP 4.3.2

A pályázat célja az önkormányzatok információszolgáltató tevékenységének fejlesztése volt. Konceptiójának a lényege abban foglalható össze, hogy a pályázat útján elnyert támogatás segítségével az önkormányzatok publikálhatják a rendelkezésükre álló adatvagyon, ezzel segítve a helyi kis- és középvállalkozásokat. Az adatvagyon publikálása ugyanakkor – fizetés ellenében történő adatszolgáltatással – bevételi forrást is jelenthet az önkormányzatoknak.

A pályázat konkrét célkitűzései az alábbiak voltak:

A helyi önkormányzatok tulajdonában lévő adatvagyon másodlagos felhasználásának lehetővé tétele más szervezetek, vállalkozások, s ezen belül kiemelten a kis- és középvállalkozások számára, s ennek érdekében

- korszerű, nagy teljesítményű és nagy megbízhatóságú adatbázis-kezelő rendszerek implementálása,
- adatintegráció, adatmigráció végrehajtása,
- *online* (interneten keresztül) és alternatív (pl. honlapról letölthető fájl, CD) hozzáférési lehetőségek biztosítása,
- folyamatos adatfrissítés megszervezése, illetve biztosítása.

A maximálisan elnyerhető pályázati támogatás 100 millió Ft volt.

A beérkezett pályázatok alapján 17 projekt megvalósításához végül összesen majdnem 2 milliárd forint (pontosan 1 873 388 303 Ft) támogatást ítéltek oda: ez projektenként átlagosan több mint 100 millió forintot (pontosan 110 199 312 Ft-ot) jelent.

Előremutató és logikus koncepciónak tekinthető, hogy az önkormányzat csúcstechnológiájú informatikai eszközszer segítségével hasznosíthassa a birtokában levő adatvagyon, élénkítve ezzel a helyi gazdaságot. A nyertes projektek végrehajtása során elkészült megoldásokat áttekintve azonban szembetűnő, hogy gyakorlatilag annyi történt, hogy új önkormányzati portálok készültek. Vállalkozások számára valóban hasznosítható információt csak elvétve találtunk, a publikált „adatvagyon” kimerül néhány letölthető pdf-dokumentumban.

Ez alól talán csak az képez kivételt, amikor a település térinformatikai fejlesztésre fordította a támogatási összeget, és alaptérképét különböző információs rétegekkel kiegészítve publikálta.

Néhány példa a hozzáférhetővé tett adatokra:

- a hivatal szervezeti felépítése,
- működési engedélyek,
- ügyleírások,
- fejlesztési tervek,
- rendezési terv,
- rendezvénytárgy,
- hivatali telefonkönyv.

A fenti felsorolás semmi olyasmit nem tartalmaz, amelyre ne lett volna számos példa már évekkel ezelőtt is az önkormányzati honlapokon. Olyan információt, melyeket a vállalkozások ténylegesen hasznosíthatnak, illetve amelynek bizonyíthatóan gazdaság-élénkítő szerepe lenne, vagy képes volna bevételt termelni az önkormányzat számára, szinte sehol sem találtunk (a térinformatikai fejlesztési eredmények kivételével). Összefoglalásul azt mondhatjuk, hogy az önkormányzatoknál gyakorlatilag nincs hasznosítható adatvagyon!

Pontosabban: nincs olyan adatvagyon, amely különösebb jelentőségű lenne a helyi vállalkozások számára, és amelynek a publikálása komolyabb technikai felkészültséget igényelne. A meglévő információk közzétételére elégséges a legegyszerűbb önkormányzati honlap is. Az „adatvagyon” publikálását a honlapjukra valamire adó önkormányzatok már korábban elvégezték, mindenféle pályázati támogatás nélkül.

Úgy tűnik, hogy a pályázat kiírója mintha elmulasztotta volna megvizsgálni a pályázati cél létjogosultságát, vagy a mögöttes cél valójában önkormányzati honlapok létrehozása volt.

Azok az önkormányzatok jártak tehát a legjobban, amelyek a pályázati támogatást főleg térinformatikai fejlesztésre fordították, hiszen ún. „portálprojektek” megvalósításához a pályázatokkal elnyert összegek nagyságrendje igencsak túlzottnak tűnik.

Irodalom

- Előrehaladási beszámoló a GVOP 4.3.1-es pályázati forrásának segítségével megvalósuló „e-önkormányzat” projekt első szakaszáról. <http://www.bakonyalja.hu/hirek.htm>
- GVOP 4.3.1 sikertörténetek. http://www.gvop.gov.hu/sikertortenetek.php?aid=T7153c70554f163b2d3029add254c252;cmssessid=T91c633e8052999c1a73bdc145e99b4c4228ff3b9f945dd29a2031e90b1810ba;set_lang=hu;set_filter=default
- A GVOP 4.3.1 pályázat nyertesei. www.hrk.hu/gvop-2004-4.3.1_nyertesek.pdf
- A GVOP 4.3.2 pályázat nyertesei – www.hrk.hu/gvop-2004-4.3.2_nyertesek.pdf
- „Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata információszoigáltató tevékenységének fejlesztése” projekt. [http://www-3.szolnok.hu/pub/html/dobozmenu_hu.html/\\$FILE/ISZTF.pdf](http://www-3.szolnok.hu/pub/html/dobozmenu_hu.html/$FILE/ISZTF.pdf)
- Zádori Zsolt (2006): Önkormányzati portálépítés: Lakatlan szigetek, hidak nélkül. *HVG*, szept. 13.