



ÉRTÉKELÉS

KOMÁROM Város Polgármesteri Hivatala

részére végzett IT felmérésről

Készítette:



B u d a p e s t, 2009. szeptember

*A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális
Alap társfinanszírozásával valósul meg.*



PREAMBULUM

Az Államreform Operatív Program (továbbiakban: ÁROP) keretén belül a polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése tárgyú felhívásra Komárom Város Polgármesteri Hivatala sikeresen pályázott. A Váti Kht. - mint Közreműködő Szervezet - és Komárom Város Polgármesteri Hivatala között 2009. március 18-án aláírt szerződés alapján „Pályázat Komárom Város Polgármesteri Hivatalának korszerűsítéséről és szervezetfejlesztésének jövőjéről” elnevezésű a projekt elvégzéséhez támogatásban részesült.

A projekt teljes körű lebonyolítására Komárom Város Polgármesteri Hivatala a Controll Holding Tanácsadó Zrt-t bízta meg.

A szervezetfejlesztési projekt az alábbi feladatok elvégzését jelenti:

- A döntési mechanizmus korszerűsítése.
- A költségvetési gazdálkodás eredményességének javítása.
- A partnerség erősítése.

A szervezetfejlesztési projekt részeként – a döntési mechanizmus korszerűsítése programponthoz kapcsolódóan – a Controll Holding Tanácsadó Zrt. helyszíni bejárást tartott a „Javaslat összeállítása az IT támogatásra vonatkozóan” programpont egyeztetése és a helyszíni adatgyűjtés céljából.

MEGÁLLAPTÍTÁSOK

A Polgármesteri Hivatal aljegyzőjével és informatikai vezetőjével történt megbeszélés az alábbi vizsgálati területek azonosította:

- Vezetői Információs Rendszer (VIR)
- Dokumentumkezelés
- Testületi munka támogatása
- Építhetőségi szakrendszer
- e-Közigazgatás
- Kapcsolódás az ügyfélkapuhoz

Jelen tanulmány más polgármesteri hivatalok „jó gyakorlata” alapján mutatja be a lehetséges fejlesztési irányokat. A javaslatok az Informatikai Stratégia gondolatmenetét és sorrendjét követve egy esetleges aktualizálás alkalmával integrálhatók nevezett dokumentumba.

HELYZETKÉP, JAVASLATOK

Integrált informatikai rendszerek, Vezetői Információs Rendszer

Az önkormányzatoknak és hivatalaiknak a közigazgatási feladatok maradéktalan ellátásához a mai információtechnológiai környezetben elengedhetetlen egy jól működő informatikai infrastruktúra kiépítése és üzemeltetése.

Az informatikai helyzetkép gyökerei a legtöbb hivatalban az 1990-es évekre nyúlnak vissza. Ebben az időben több önkormányzat felismerte az informatikában rejlő lehetőségeket és saját fejlesztésű szoftvereket dolgoztak ki. A legnagyobb hátránya ennek a trendnek, hogy ezek a szigetszerű alkalmazások a hivatalokon belül is külön-külön fejlődtek tovább létrehozásuk után. További probléma volt, hogy az önkormányzatokhoz delegált feladatokhoz is több esetben biztosították az alkalmazói szoftvert, ezek azonban nem korszerű alkalmazások voltak, inkább egy-egy részfunkciót lefedő szoftverek, ezáltal nőtt az önkormányzatoknál az *elszigetelten* működő alkalmazások száma. A legnagyobb problémát ezzel kapcsolatban az jelenti, hogy a hivatalokon belüli együttműködés és integráció nem valósult meg.

Sok város informatikai stratégiájának *megalapozatlanságából* is kitűnik, hogy a fejlesztések mozgatórugója sok esetben nem a szolgáltató önkormányzat koncepciójának megfelelően történik, nem az állampolgári igények minél magasabb szinten történő kielégítése a cél. A stratégiák általában nem töltik be azt a funkciót, amely a fejlesztést megalapozó helyzetkép és igényfelmérés bemutatása, így *nem* is alkalmasak megalapozott fejlesztési irányvonalak kijelölésére.

Egy önkormányzati hivatal komplex információs rendszerének kialakításához az általános igazgatási információs rendszereket *integrálni* kell, mely következtében megvalósulhat egy egységes alapokon nyugvó vezetői döntéstámogató rendszer (*VIR*). Ezek megteremtéséhez szükséges a hivatali folyamatok komplex feltérképezése, mely alapul szolgál a szakterületek szakirányú feladatait rendszerező egységes adatbázis szemlélet és szerkezet megteremtésére. Természetesen figyelembe kell venni az adatbázis tervezések során a meglévő és alkalmazható rendszerek integrálásának, valamint az adatok felhasználásának lehetőségét. A közigazgatás fejlesztési törekvések fő feladata a jól működő belső folyamatok (*back office*) és széles körben megjelenő külső szolgáltatások (*front office*) magas színvonalú és hatékony biztosítása.

Az önkormányzati back-office alkalmazásokat az alábbi csoportokra oszthatjuk:

- Irodaautomatizálás
- Közigazgatási alkalmazások
- Adminisztratív alkalmazások
- Vezetői információs rendszerek,
- Közérdekű információk kezelése

A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) keretében több városban (Szombathely, Miskolc, Debrecen, Eger, Veszprém stb.) elindultak és megvalósultak már közigazgatási alaprendszerek, melyre építkezve több településen elindulhattak a front-office alkalmazások is.

Ezen tapasztalatok alapján elmondható, egy egységes szolgáltató alapú közigazgatási informatikai rendszert úgy szabad kialakítani, hogy a szolgáltatások alapját képező belső alkalmazások egységes alapúak, illetve illeszthetőek. Ilyen esetben ugyanis biztosítható mind a működés, mind pedig a folyamatos fejlesztés korrekt, átlátható megoldása.

Ennek hiányában azonban rengeteg anomáliával találkozhatják szemben magukat a döntéshozók, pl. ez esetben nem megvalósítható döntéstámogató rendszer kialakítása.

Mindezen célok eléréséhez első, legfontosabb és elkerülhetetlen feladat Komárom Város Polgármesteri Hivatalának esetében egy **középtávú informatikai stratégia** kidolgozása.

Dokumentumkezelési rendszerek

Az elektronikus dokumentum-kezelés nemcsak egyszerűen azt jelenti, hogy a rendelkezésünkre álló hagyományos (papír alapú, hang, video stb.) dokumentumokat digitalizáljuk, és digitális formában tároljuk, hanem át is szervezzük őket. Egyes felmérések szerint napjainkban a rendelkezésünkre álló információkból csak kevesebb, mint 20%-a van strukturáltan tárolva (valamilyen adatbázisban vagy szervezett táblázatban). Több mint 80%-a az információknak rendezetlen formában található csak meg. Az elektronikus dokumentumkezelés számára váró hatalmas feladat ezt az irdatlan nagy tömegű strukturálatlan információhalmazt szervezett formába átrendezni.

A Hajdú-Bihar megyei Önkormányzat Informatikai Központja által fejlesztett **IKeR** rendszer „jó gyakorlat”-nak tekinthető országos viszonylatban. A workflow elsődleges célja az önkormányzatok szolgáltató jellegének erősítése egyrészt azáltal, hogy lehetővé teszi állampolgárok és szervezetek számára, hogy ügyeiket interneten keresztül is intézzék, másrészt azáltal, hogy a hivatalokon belüli folyamatok átfogó informatikai támogatásának megvalósításával növeli az iratkezelési és ügyintézési tevékenység hatékonyságát, pontosságát és átláthatóságát.

A modul „best practice”-ként történő elterjedését az az előremutató fejlesztési koncepció adja, hogy tekintettel arra, hogy a hatósági iratkezelés szoros kapcsolatot feltételez az ügyintézéssel, megelőzi (elektronikus irat érkeztetése, iktatás stb), végigkíséri (közbenső iratok iktatása, papír-és elektronikus iratok másolatkészítésének szabályai, stb), és utolsó mozzanatként irattárolja az ügyintézés során létrejött dokumentumokat az iktató. Az így szorosan összefüggő iktató, iratkezelési és ügyintézői feladatok informatikai támogatása során a workflow rendszer együttesen veszi figyelembe és felel meg a kapcsolódó jogszabályi követelményeknek. Ezáltal az egyes hatósági ügytípusok esetében megvalósul az ügyek back-office rendszerben történő automatizált számítógépes támogatása. Megtörténik az önkormányzati folyamatok automatizálása, a jogosultságok emelt szinten való kezelése, a dokumentumok elektronikus iktatása, nyomon követése.

Az ügyintézés minden munkafázisában az ügyindítástól kezdve a döntéshozatalig a rendszer támogatja az iktató, iratkezelői és ügyintézői munkát, így biztosítva azoknak jogszerűségét és hatékonyságát. A modul működésének alapja a közel száz előre definiált lépéssorozat (munkamozzanat), amelyek kb. kétszáz döntési helyzetet kezelnek. Valamennyi mozzanathoz aktív iratminta sablonok tartoznak. A dokumentumokat az ügyintéző a sablonok és az adatbázisban tárolt adatok alapján, állítja elő és egyben menti is őket, vagyis minden keletkezett dokumentum visszakereshető az adott ügyhöz. A rendszer tárolja, és elérhetővé teszi a kapcsolódó dokumentum sablonokat, joganyagokat, határidőket. A modul képes kezelni a hagyományos papír, illetve az elektronikus dokumentum környezetet is. Ezeket figyelembe véve, az elektronikus dokumentum menete, kezelése, tárolása sokkal átláthatóbb, gyorsabb és gördülékenyebb lesz, segítve a pontos hivatali ügyintézést.

Az általuk ajánlott rendszer, tehát rendelkezik azzal az előnnyel, hogy képes iratot kezelni mindkét környezetben, tehát támogatja a papír alapú ügyintézési modellt az ahhoz tartozó dokumentumokkal, szakmai eljárásokkal, munkafolyamatokkal, valamint segíti és megoldja a teljesen elektronizált – papírmentes – hivatal működési mechanizmusát is. A hivatal felépítése, a jogosultságok kezelése, a digitális aláírással kapcsolatos műveletek végrehajtása mind a back-office rendszer részét képezik. (<http://www.hbmoik.hu/hbmoik/index.htm>)

Komárom Város Polgármesteri Hivatalában meg kell vizsgálni, hogy a jelenlegi iktató rendszer mennyire képezheti alapját egy integrált rendszer kiépítésének, illetve a jelenlegi funkci-

onalitás szükséges kiterjesztésére (pl. interfészek elkészítése) mutat-e hajlandóságot a fejlesztő, valamint mennyire megoldható hosszú távon a nyomkövetés (support).

A testületi munka támogatása

Az önkormányzatok *legfontosabb* döntési, határozathozatali fórumával, a képviselő-testületi üléssel (közgyűléssel) kapcsolatos feladatok egyetlen, az előkészítéstől a végrehajtásig tartó, összetett lépésekből álló folyamattal modellezhetők.

Lehetséges problémaforrások a testületi munka lépéseivel kapcsolatban:

- Elő kell készíteni a bizottsági, testületi anyagot a közgyűlésre. Erre manapság a legjobb megoldás, ha az anyag eleve elektronikus formában kerül rögzítésre, amelyet ki is lehet nyomtatni.
- Egy új döntés meghozatala után le kell dokumentálni a létrejöttét.
- Ha a meghozott döntés nem azonnali végrehajtású, akkor értesíteni kell a végrehajtásában érintett felelősöket. Biztosítani kell számukra, hogy minden információ kellő időben a rendelkezésükre álljon ahhoz, hogy a kiírt határidőre elvégezhessék a feladatot.
- Határidőre végre kell hajtani a feladatot, és be kell tudni számolni a Testület (vagy a Bizottság) felé.
- A következő Testületi ülés napjára el kell készíteni a végrehajtott döntésekről szóló beszámolót. Ehhez szükség van a felelősök jelentéseire.
- Egy aktuális döntés valamilyen módon kapcsolódhat egy korábban meghozott döntéshez, ami miatt elő kell keresni azt a bizonyos régebbi döntést, (például az egységes szerkezet kialakítása érdekében).
- A hatályos magyar jogszabályoknak eleget téve, lehetőséget kell biztosítani az állampolgárok számára, hogy a meghozott rendeleteket el tudják olvasni az interneten keresztül.

Ha mindezt hagyományos papír alapon adminisztráljuk, az évek múlásával egyre nagyobb problémát okoz a "papírrengeteg". Nehézkes előkeresni egy korábbi döntést, ami egy ügy előkészítéséhez kell, nem lehet egy helyen átlátni a határidők és felelősök jelentési és végrehajtási helyzetét, nem lehet könnyen kideríteni, hogy egy adott szó (egy név, egy kifejezés, egy utalás) melyik döntésben szerepelt, - nem egyszerű keresni a döntések tartalmában.

Milyen megoldás lehetséges? A mai magyar szoftverpiacon **két** meghatározó **alkalmazás** szerezhető be, amely a teljes folyamatot lefedi. A vizsgált polgármesteri hivataloknál kizárólagosan e két szoftver alkalmazása figyelhető meg (ahol fellelhető az IT támogatottság). Az egyéni, helyi fejlesztések minden esetben csak a teljes folyamat bizonyos lépéseire jelentenek megoldást.

A következő oldalakon e rendszerek fő jellemzőit mutatjuk be.

a.) A közgyűléshez kapcsolódó tevékenységek folyamat centrikus megközelítése az alapja az **e-Közgyűlés** rendszernek. Az elektronikus alkalmazás úgy támogatja a közgyűlés munkáját, hogy biztosítja a feladatok kiosztására, a munkafázisok nyomon követésére és a csoportmunka szervezésére. Az ismétlődő feladatsorok zárt rendszerbe szervezése révén teljes folyamatvezérlés valósítható meg.

Az e-közyűlés rendszer végigköveti a közgyűlési tevékenységet és a kapcsolódó folyamatot. A munkafázisok átláthatóak és követhetőek, az előterjesztésektől kezdve, a szakmai és jogi fórumokon történő bírálatokon és módosításokon keresztül, a közgyűlés döntéshozataláig. Az alkalmazás a feladatsor végrehajtásához szükséges információkat a beállított hierarchikus rendszernek megfelelően osztja el és áramoltatja.

Megfelelő felhasználói jogosultság beállítás mellett, mód van a folyamatok ellenőrzésére és a beavatkozásra. Az e-közyűlés logikai modellje rendkívül megkönnyíti a rendszer használatát. A felhasználók az ún. feladatkezelőn keresztül értesülnek a feladataikról. Ezeket a megfelelő módon kezelik, végrehajtják, továbbítják. A munkafolyamatok végrehajtása során keletkezett adatok a háttérnyilvántartásban tárolódnak, ahonnan szükség szerint bármikor előhívhatóak. A környezeti kapcsolódást, a rendszeren kívüli információk importálását exportálását, az adatcserét különböző interfészek teszik lehetővé. A rendszer rugalmas lehetősége, hogy a munkafolyamat változása esetén, utólag is könnyen módosítható és testre szabható. További információk a Geoview Systems honlapján találhatóak (www.geoview.hu).

b.) A **Mikrovoks-EDtR** (EDtR = Elektronikus Döntéstámogató Rendszer) egy egyszerűen telepíthető és könnyen kezelhető szoftver, kifejezetten az önkormányzatok és hivatalok részére. Sokéves fejlesztés eredményeképpen, a korábban EDtR néven ismert szoftver, valamint a Mikrovoks Szavazatszámoló és Konferencia Rendszer egyre közelebb került egymáshoz, és ma már a két rendszer képes egymással együttműködni. Mivel az EDtR az ülések előkészítésében, valamint a meghozott döntések nyilvántartásában és a végrehajtási folyamatok követésében nyújt segítséget, a Mikrovoks pedig e két szakasz között, vagyis a döntések meghozatalában, ezért alkalmas lett a két rendszer arra, hogy egyben tudja kezelni a teljes folyamatot.

Az alábbi funkciókat támogatja a szoftver:

Döntések nyilvántartása, publikálása

- Döntések rögzítési lehetősége. Tárolható adatok az alap adatok mellett: határidők és felelősök, kapcsolódó ülés és napirendi pont, a döntés meghozatalának körülményei (ülés dátuma, formája, szavazatok száma, névszerinti szavazási eredmények), kapcsolódó döntések, csatolt dokumentumok, felülvizsgálatok és jogorvoslatok, kulcsszavak.
- A döntésekről kivonat készíthető PDF formátumban.
- Döntések gyors visszakeresési lehetősége tetszőleges szempontok szerint.
- A gyakran használt keresések rögzíthetők úgynevezett gyorskeresésként, amelyek egy kattintásra lefutnak és az eredmény azonnal megjelenik.
- Ellenőrzési lehetőség a döntések sorszámainak szakadását illetően.
- A döntések publikálásának lehetősége a város saját honlapjára.
- Egyszerre akár egy egész év döntései is publikálhatók néhány kattintással.

Jelentés és beszámoló készítés

- Felelősök, hivatali felelősök jelentéseinek elkészítési lehetősége, igény szerint akár kétlépcsős rendszerben (jelentés megírása + jóváhagyás).
- A döntések végrehajtásainak és a felelősök jelentéseinek gyors áttekintési lehetősége.
- Beszámoló készítési lehetőség a döntéshozó számára a végrehajtott döntésekről. Kiválasztható, hogy mely döntések kerüljenek bele a mostani beszámolóba, és melyek

fognak belekerülni egy későbbibe. A beszámoló készítése igény szerint kétlépcsős is lehet.

Beterjesztések, ülések

- Előterjesztések rögzítése, azokról PDF formátumú kivonat készítési lehetőség. A rögzítési folyamat kétlépcsős: egy felhasználó rögzíti, egy másik felhasználó jóváhagyja.
- A rendszerben rögzített beterjesztések szűrési lehetőségekkel listázhatók ki.
- Ülések (testületi vagy bizottsági) előkészítésének, a napirendi pontok megtervezésének lehetősége.
- A napirendek lehetnek nyíltak vagy zártak, hozzárendelhető a kapcsolódó beterjesztés, kapcsolódó dokumentumok csatolási lehetősége, a napirendi pontok sorrendje módosítható.
- A napirendi pontokhoz javaslatok rögzíthetők, esetlegesen alternatívák kezelésének lehetőségével, illetve határidők és felelősök megadásával. A javaslatok, alternatívák és felelősök sorrendje is bármikor módosítható.
- Párhuzamos munka: egy adott ülés napirendi pontjait egyszerre akár több felhasználó is rögzítheti párhuzamosan, meggyorsítva ez által az előkészítési folyamatot.
- Az ülés előkészítése után meghívó készítési lehetőség PDF formátumban, amely email-ben vagy kinyomtatva postai úton is kiküldhető az érintetteknek.
- Az előkészített ülés teljes anyagának átadási lehetősége a Mikrovoks Szavazatszámoló és Konferencia Rendszerbe. A Mikrovoks-sal lehetőség van az ülés teljes menetét jegyzőkönyvezni (beleértve a hangfelvételeket is). Az ülés után a meghozott döntések átvihetők a Mikrovoks-EDtR rendszerbe.

Megítélésünk szerint a Komáromi Polgármesteri Hivatalban ez utóbbi rendszer bevezetése jelentheti az előrelépést a napi metódus korszerűsítése érdekében. A választásunkat meghatározó legfontosabb elem a Hivatalban évek óta működő Mikrovoks rendszerrel való együttműködés lehetősége, amely további hatékonyságot eredményez.

További információ a Globomax Kft honlapján érhető el (www.globomax.hu).

Építéshatósági szakrendszer

A ma Magyarországon hozzáférhető építéshatósági rendszerek az engedélyezési, tervezési folyamatok szerint kialakított, tevékenység támogató elektronikus rendszerek, néhány esetben programozási, workflow management lehetőségekkel.

Az építéshatósági feladatellátás elektronikus támogatására orientált, folyamatvezérelt szakalkalmazás a *GeoView Kft.* által fejlesztett **e-építéshatóság** rendszer.

Az építés az egyik legősibb alkotó emberi tevékenység, amely a társadalom és a szűkebb közösségek igényeit valósítja meg. Az épített környezet alakítása, gondozása és védelme mozgósító célkitűzés, a jó irányú közösségi szerveződések eszköze, a nemzeti kultúra hordozója. Az építési tevékenység eredményeképpen megvalósult létesítmények mind a szűkebb lakókörnyezet, mind a nemzeti vagyon jelentős elemei, amelyek műszaki-gazdasági értékükön túl is alkalmasak jelentős értékképzésre, fejlesztések beindítására.

Az elektronikus építéshatósági rendszer célja, hogy az építéshatósági feladatellátást összetett összefüggéseiben is támogassa. Az építéshatósági feladatokat strukturáltan, folyamatában kezelje, akár lépésről lépésre, a nyomon követést, az ellenőrzést, a szükséges beavatkozást

lehetővé tevő módon. Az épített környezet kialakításának, módosításának módját és lehetőségeit az építésügyi igazgatás határozza meg, amely a törvények és jogi szabályozások keretein belül, formálja a környezeti arculatot. Az építésügyi hatósági engedélyek kiadásával kapcsolatos építéshatósági munkát az országos jogszabályok (Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997 évi LXXVIII törvény, illetve az azt módosító 1999. évi CXV. törvény, a 46/1997 KTM rendelet) és a helyi rendezési terv szabályozza. Az időben elhúzódó, egymásra épülő munkafolyamatokat, összefogására a kialakított rendszer ideális megoldást nyújt a rendszer alkalmazói számára. A elektronikus építéshatósági rendszer képes a különböző jogkörrel felruházott, a különböző fokon eljáró építésügyi hatóság munkájának támogatására is.

Az alapvető feladatok felölelik az építésügyi hatóság fő tevékenységeit, amennyiben

- elvi építési;
- építési, átalakítási, bővítési;
- bontási;
- használatbavételi;
- ideiglenes használatbavételi engedély;
- bontási engedély illetve határozat;
- telekalakítási feladatokban rögzítjük azokat.

A **Kolibri FORTE Építéshatóság modul** feladata az elsőfokú építésügyi hatóság feladatainak informatikai támogatása, részbeni automatizálása. Ide tartoznak az építésügyi hatósági engedélyezések, kötelezések és ellenőrzések, bírságolások. Ezen kívül a modul képes komplex és egyszerű építéshatóság-specifikus feladatok megoldására egyaránt, tartalmazza a jogi háttér változásának követését, valamint figyelemmel van az esedékes határidőkre is. Összefoglalva elmondhatjuk, a modul elemei hatékony eszközt adnak az ügyintézők és vezetők kezébe a hivatali munkavégzés támogatására, szervezésére, adminisztrálására.

A rendszer funkcióinak felsorolása:

- Építésügyi hatósági engedélyezések
 - bontási engedély, bontás megkezdésének bejelentése;
 - elvi telekalakítási engedély, építési engedély;
 - telekalakítás;
 - építési engedély kérelem, módosítás;
 - építkezés megkezdésének bejelentése;
 - használatbavételi engedélyezés;
 - fennmaradási engedély kérelemre – hivatalból;
 - rendeltetés megváltoztatása;
 - fakivágási engedélyezés;
- Építésügyi hatósági kötelezések
 - építéshatósági és egyéb kötelezés;
 - rendeltetéstől eltérő használat megszüntetése;
 - szabálytalan építési munka megszüntetése, az építést megelőző állapot helyreállítása;
 - a műszaki követelményeknek meg nem felelő építési termékek kicserélése,
 - építmény, építményrész felújítása;

- egyéb, az engedélytől, a rendezési tervben foglaltaktól és az országos egyéb jogszabályoktól eltérő módon vagy következményekkel végzett tevékenység vagy állapot befejezése, megváltoztatása;
- építési terület, terep felszínének eredeti, illetve az engedélyben meghatározott engedélyezett állapotra alakítása, átadása;
- környezeti károk megszüntetése;
- telek bekerítése;
- kertépítés, egyéb, kerttel kapcsolatos tevékenységek;
- építési hulladék elszállítása;
- További építéshatósági ügyek
 - fellebbezés;
 - felvonó és mozgólépcső engedélyezési eljárás;
 - házszámzási kérelem;
 - helyrehozatali kötelezés;
 - jogutódlás iránti kérelem.

Komárom Város Polgármesteri Hivatala esetében jó megoldásnak látjuk - a meglévő szakrendszer ismeretében – más polgármesteri hivatalban működő modul megtekintését, a funkcionalitás összehasonlítása érdekében. Mivel igazi „jó gyakorlat” az országban a mai napig nem valósult meg, ezért a rendszerek beszerzésekor alapvető szempontnak kell tekinteni – a már említett funkcionalitáson túl – a meglévő rendszerekhez való illeszthetőséget.

e-Ügyintézés

A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. törvény, (a továbbiakban röviden: Ket.) kidolgozta az elektronikus ügyintézés jogi kereteit. Az e-ügyintézés a közigazgatási szervek alapértelmezett kötelezettségévé tette, ez alól kivételt csak az önkormányzat képviselőtestülete rendeletben határozhat meg. Komárom Város Önkormányzati Képviselő-testülete a fent hivatkozott törvény 160. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a közigazgatási hatósági eljárásban az elektronikus ügyintézésről megalkotta rendeletét (27/2005. (XI.1.) Önk. rendelet) Eszerint a közigazgatási hatósági eljárás során az ügyek elektronikus úton – azon ügyek kivételével, amelyek esetében magasabb szintű jogszabály rendelkezései alapján biztosítani kell az elektronikus út ügyfél által történő igénybe vételének lehetőségét – **nem intézhetők**.

Az információs társadalom szabályozási környezete az előző években fejlődő terület volt. Az internet nyújtotta lehetőségek – és ezzel közvetve az e-kormányzati szolgáltatások – szélesebb körű társadalmi igénybevételét támogatta az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény elfogadása, amely szabályozta a hazai hírközlési piacot és kiszélesítette a szolgáltatók között versenyt.

Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (Eat.) 2001. szeptember 1-jétől megteremtette a hiteles **elektronikus nyilatkozattétel** illetőleg **adat-továbbítás** jogszabályi feltételeit. Az Eat. azonban csak abban az esetben tette lehetővé az eljárási kérelem elektronikus dokumentumban történő benyújtását, ha annak alkalmazási lehetőségét külön jogszabály biztosítja.

Az elektronikus ügyintézés jogi szabályozása terén további előrelépést jelentett az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendelet, mely előírta az **elektronikus szolgáltatások nyújtásának általános feltételeit**.

A Ket. rendelkezései a közigazgatási eljárások és szervek elektronizálásának átfogó keretet adott és ösztönözte az elektronikus eljárásokat megalapozó intézményi fejlesztéseket. A Ket. – a korábbi szemlélettől eltérően – főszabályként elektronikus útra terelte a hatósági eljárást és ügyintézt, ami alól csak törvény, kormányrendelet, illetve önkormányzati rendelet zárhat ki valamely ügyintézt. Emellett az ügyfelet az eljárás bármely szakaszában – törvény eltérő rendelkezése hiányában – megilleti az a jog, hogy válasszon az ügyintézés hagyományos és elektronikus formája között.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szerint a jogszabálytervezettel egyidejűleg kellett volna elkészíteni és véleményeztetni a végrehajtási jogszabály tervezeteket is (32. §), azonban a Ket. végrehajtási rendeleteit közvetlenül hatálybalépését megelőzően – 2005. szeptemberében – adták ki, amelyek késleltették az elektronikus ügyintézés megfelelő kialakítását.

A Ket. Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás című X. fejezetéhez kapcsolódó végrehajtási rendeletek: az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet; a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről szóló 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet; az elektronikus ügyintézt lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, illetve az együttműködési képességéről és egységes használatáról szóló 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet.

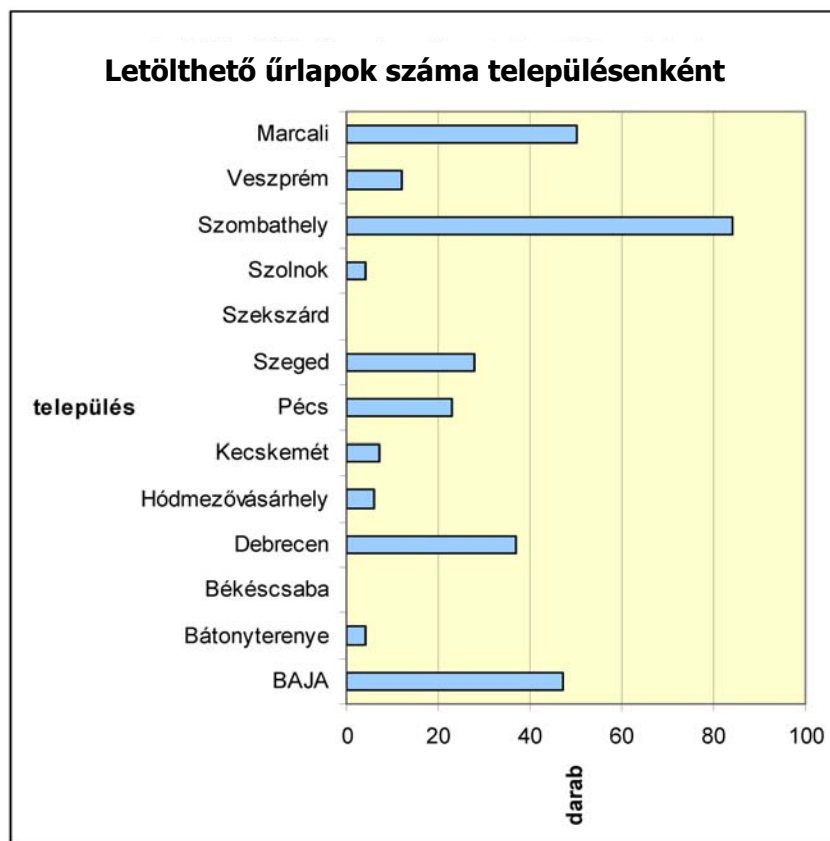
Az ügyintézésben is alkalmazható hiteles elektronikus kommunikációval összefüggő kérdések az Eat.-ban már kialakított jogszabályi kereteit a Ket. végrehajtási rendeletei – különösen a 194/2005. (IX. 22.) és 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendeletek – tovább pontosították. A gyakorlat során egyes kérdésekben (pl. szervezeti aláírás, közigazgatási gyökérhitelesítésszolgáltató) és elsősorban a korábbi szabályozások (Eat.) tekintetében maradtak még ellentmondásos rendelkezések, amelyek a jogalkotásban, illetve jogalkalmazásban érintettek (MeH, GKM, PM stb.) körültekintő együttműködésével voltak rendezhetők.

A 4. szintű szolgáltatások kialakítását és egységes feltételek melletti igénybevételét korlátozta, hogy a PM és a MeH nem alakította ki az elektronikus fizetés egységes jogszabályi kereteit, holott erre a Ket. felhatalmazást adott. Egységes elvek hiányában az érintett szolgáltatásokra egyedi szabályokat és eljárásrendeket alkalmaztak az elektronikus fizetés lebonyolítására, amelyek az ügyfelek számára is eltérő követelményeket jelentettek.

Az elektronikus ügyintézés jogszabályi hátterének hiányosságaira – a technológia újdonsága és a kevés tapasztalat miatt – a gyakorlati alkalmazás során derült fény. Technikai és biztonsági okokból olyan kérdések is szabályozást igényeltek, amelyek a hagyományos ügyintézésnél nem fordultak elő. Az e-ügyintézés szabályai sokszor – a sajátos informatikai szakmai kifejezések miatt – bonyolultak és nehezen áttekinthetőek. A KR fejlődése olyan új eljárásokat eredményezett az elektronikus ügyintézés területén, amelyek a vonatkozó szabályozásban teljes körűen vagy konzisztens módon nem jelentek meg. További pontosítást hozott azonban az „elektronikus közszolgáltatásról” szóló 2009. évi LX. törvény.

Komárom Város Polgármesteri Hivatalában az elektronikus közigazgatás **második szintje megvalósult**, az elektronikus információ szabadságról szóló törvény, valamint végrehajtási rendeletében foglaltaknak megfelelően a közérdekű információk közlése megtörtént a város honlapján. (Fokozott figyelmet kell fordítani a 2009. október 1-jén hatályba lépő ún. Ket. novellában megfogalmazott további adatok felvitelére.)

A grafikon az ország néhány városában elérhető űrlapok számát szemlélteti.



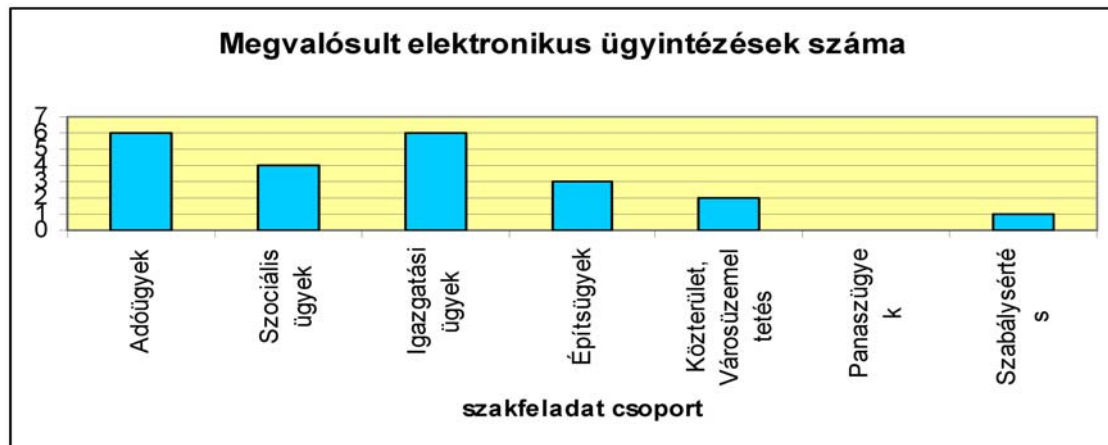
Magasabb szintű e-Ügyintézés az országban gyakorlatilag szinte kizárólag a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) keretében megvalósult önkormányzati informatikai fejlesztések kapcsán jött létre.

Tipikus elektronikusan intézhető ügymenetek:

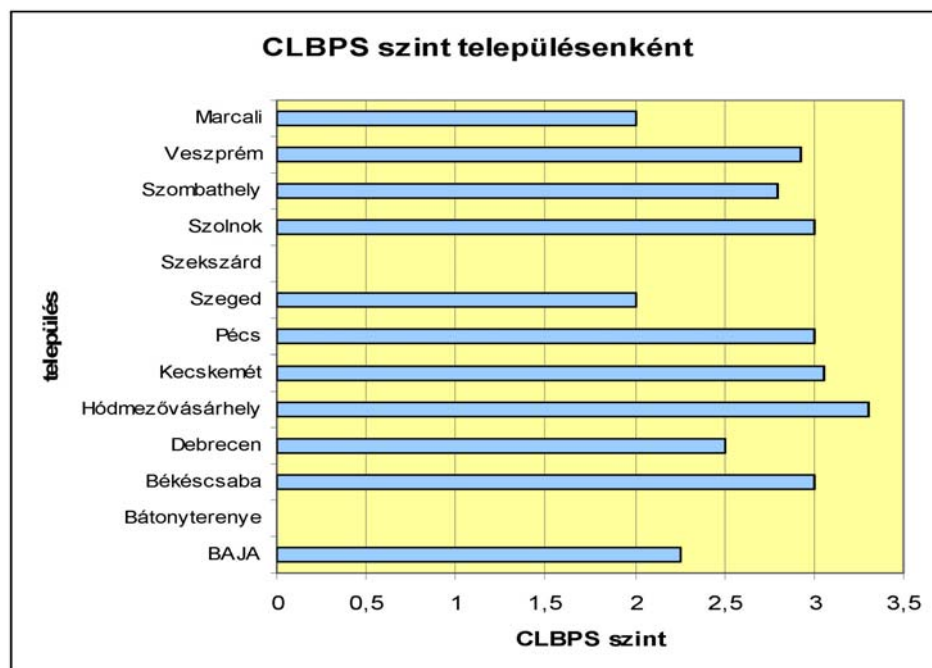
- Az **adóügyek** körébe tartozik az adózással kapcsolatos ügymenetek csoportja, az adóbejelentkezéstől a különböző adóbevallásokig, magánszemélyek és vállalkozások vonatkozásában egyaránt.
- A **szociális ügyek** csoportja jelenti a segélyezési, gyermekvédelmi és gyámügyi ügymeneteket.
- Az **igazgatási ügyek** csoportja igen széleskörű, a különböző engedélyezési eljárásoktól, a birtokvédelmi eljárásokig bezárólag gyűjti egybe az igazgatási ügyeket.
- Az **építésügyek** és **szabálysértés** csoportja nem szorul különösebb magyarázatra.
- A **közterület és városüzemeltetés** olyan ügyeket foglal magába, mint a közterület használati engedélyezés, az útburkolattal kapcsolatos engedélyek, egyéb városüzemeltetéssel kapcsolatos hozzájárulások, eljárások.

- A **panaszügyek** csoportja összefogja mindazon panasztétellel és bejelentéssel kapcsolatos eljárásokat, amelyeket az ügyfelek tehetnek a hivatal felé önkormányzati ügyekben.

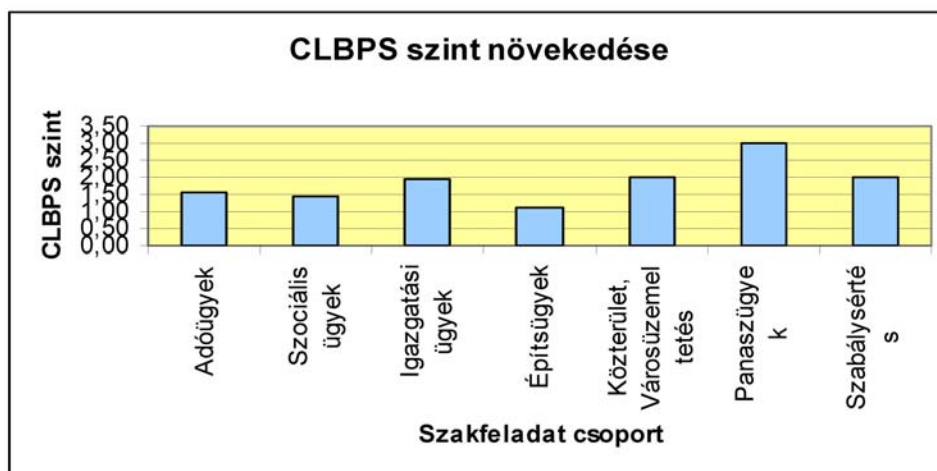
Megvalósult e-ügyintézési lehetőségek átlaga a GVOP-s városokban:



A GVOP nyertes városokban kialakult átlagos e-ügyintézési szinteket (CLBPS szerint) az alábbi grafikon szemlélteti.



A felsorolt szakfeladatok esetében a következő ábrán feltüntetett adatok szerint változott a városok átlagos elektronikus szintje.



Komárom Város esetében lehetséges fejlesztési irány az elektronikus ügyintézés kiterjesztése más szakfeladatokra, illetve a CLBPS szerinti szintjének emelése lehet.

- Informatikai stratégia kidolgozása, (az állampolgári igények felmérése alapján),
- Back-office rendszerek kialakítása, integrálása, szigetszerű alkalmazások megszüntetése, ezzel párhuzamosan
- Front-office rendszerek tervezése, megvalósítása, városi honlaphoz illesztése.

Szem előtt kell tartani azonban, hogy a bevezetett e-ügyintézési rendszerek egyik legjobb fokmérője az állampolgári elégedettség. Sajnos ennek jelentőségét jellemzően nem ismerik fel a fejlesztő önkormányzatok. Fel kell mérni, hogy az állampolgárok milyen arányban igénylik az effajta szolgáltatások bevezetését, kiterjesztését.

E tanulmány keretei nem teszik lehetővé az ennél részletesebb problémavizsgálatot, de a Controll Zrt. pályázatfigyelő szolgáltatásának igénybevételével Komárom Város Önkormányzata és Polgármesteri Hivatala is sikeres pályázatot nyújthat be a jövőben támogatás elnyerésére a további IT fejlesztések tervezése és megvalósítása érdekében.

Az Ügyfélkapuhoz való kapcsolódás feltételei

A Közigazgatási Informatikai Bizottság 21. számú ajánlása „Az ügyfélkapu és hivatali kapu kapcsolódás műszaki specifikációja” nevű dokumentum célja az, hogy bemutassa a központi elektronikus szolgáltató rendszer (továbbiakban: KR) részét képező ügyfélkapu és hivatali kapu egységekhez csatlakozni szándékozó vagy csatlakozni kötelezett szervezetek számára illetve a számukra fejlesztést és üzemeltetést végző informatikai szolgáltatók számára:

- milyen szolgáltatásokat biztosít a KR az elektronikus szolgáltatások nyújtásához;
- hogyan tudják saját rendszerük szolgáltatásai közé az ügyfélkaput beilleszteni;
- hogyan nyújthatják saját szolgáltatásaikat a kormányzati portálon keresztül;
- hogyan tudnak a hivatali kapun keresztül hiteles, bizonylatolt elektronikus dokumentum alapú kommunikációt folytatni az állampolgárokkal;
- milyen követelményeknek kell megfelelniük a sikeres csatlakozás érdekében.

A KR kialakítására a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus úton való intézésének lehetővé tétele érdekében került sor, amelyhez a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXI. törvény adta meg a jogi háttérrel. A Ket. alapján a legalább fokozott biztonságú közigazgatásban használható elektronikus aláírással nem rendelkező természetes személyek számára az elektronikus hatósági ügyintézés lehetőségét a KR biztosítja. Már a KR kialakításának kezdeti szakaszában felmerült azonban az igény a Ket. hatálya alá nem tartozó közigazgatási ügyintéзések elektronikus úton való intézésére is a KR-en keresztül. Bár ennek technikai lehetősége kezdettől fogva adott, a jogi háttér a központi elektronikus szolgáltató rendszerről szóló 182/2007 (VII. 10.) Korm. rendelet (továbbiakban KR rendelet) megjelenéséig nem volt tisztázott. A KR rendelet megteremtette a lehetőségét a nem közigazgatási hatósági ügyintéзést megvalósító elektronikus szolgáltatások nyújtására is a KR-en keresztül.

A KR rendelettel teljes körűen tisztázásra került az a kérdés is, hogy mely közigazgatási szervek számára kötelező és melyek számára opcionális a KR-hez való csatlakozás. Ez alapján a kormány irányítása alá tartozó szervezetek kötelező a KR-hez csatlakozni függetlenül attól, hogy közigazgatási hatósági ügyintéзést vagy más típusú ügyintéзést valósítanak meg elektronikusan, egyéb szervezetek (*pl.: önkormányzatoknak*) viszont a Ket. alapján csak akkor kötelező a csatlakozás, ha közigazgatási hatósági (azaz nem önkormányzati, hanem jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási) ügyintéзést valósítanak meg, egyéb esetekben a csatlakozás számukra opcionális. A csatlakozásra kötelezett szervezetek szolgáltatásai, ha a szolgáltatásuk nem igényel ügyfél-azonosítást, csak a kormányzati portál szolgáltatási linkgyűjteményében (szolgáltatások A-tól Z-ig) jelennek meg. Azonban ha a szolgáltatás ügyfél-azonosítást is igényel, akkor az ügyfél azonosításához kötelezően az ügyfélkaput kell használni.

A rendelet 4.§ (8) alapján a KR-hez való csatlakozás és a szolgáltatásainak igénybevétele a közigazgatási szervek számára, beleértve ebbe a csatlakozásra nem kötelezett szervezeteket is, ingyenes. A csatlakozáshoz a közigazgatási szerv oldalán szükséges interfész (a KR-el való kommunikációt végző programrész) fejlesztési feladata és az azzal járó költség azonban a csatlakozót terheli.

A KR működése, az alábbi ajánlásban ismertetett folyamatok jobb megértése, valamint a csatlakozott szervezetekre vonatkozó kötelezettségek pontosabb megismerése érdekében minden csatlakozott szervezet számára ajánlott

- a KR rendelet: 182/2007 (VII. 10) Korm. rendelet a központi elektronikus szolgáltató rendszerről
- a KR biztonsági rendelet 84/2007 (IV. 25) Korm. rendelet, a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a kapcsolódó rendszerek biztonsági követelményeiről
- a Ket. elektronikus ügyintéзésre, elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó részei,
- a 193/2005. (IX. 22) Korm. rendelet az elektronikus ügyintéзés részletes szabályairól, valamint
- a 195/2005. (IX. 22) Korm. rendelet az elektronikus ügyintéзést lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról

alapos áttanulmányozása. (Amennyiben elektronikus aláírást kívánnak használni, akkor a 194/2005. (IX. 22) Korm. rendelet – a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről – tanulmányozása is elengedhetetlen.)

A KR működtetését a MeH végzi. A **csatlakozni szándékozó szervezet a MeH-nek jelzi csatlakozási szándékát** (a csatlakozás menetéről a www.ekk.gov.hu oldalon található

részletes információ). A csatlakozási szándék jelzése után több technikai jellegű tárgyalásra is sor kerül, amelyek során tisztázásra kerülnek a csatlakozás során felmerülő a jelen ajánlást is érintő műszaki és szervezési kérdések.

A csatlakozás a KR rendelet 1. melléklete alapján kialakítandó csatlakozási megállapodás aláírásával jön létre, ha a csatlakozni kívánó szervezet szolgáltatása megfelel

- a 21. számú Ajánlás dokumentumban rögzített feltételeknek,
- a szolgáltatások biztonsági felülvizsgálatát végző szervezetek valamelyike tanúsítja (a KR biztonsági. rendeletnek megfelelően) a biztonsági követelmények teljesítését, és
- a szervezet oldaláról a csatlakozás technikai feltételei biztosítottak.

A Központi Rendszerhez történő csatlakozás és a hivatali kapu nyitásának folyamata igen egyszerű.

A csatlakozáshoz a <http://krccsatlakozas.magyarorszag.hu> oldalon elérhető **elektronikus űrlapot** kell kitölteni, **majd kinyomtatni 3 példányban** (a nyomtatott példányokat alá kell írnia a jegyzőnek, és el kell látni a polgármesteri hivatal/körjegyzőség hivatalos pecsétjével is) amiből **2 példányt postázni** kell a **területileg illetékes államigazgatási hivatal megyei kirendeltségéhez**.

Az elektronikus űrlap eléréséhez jelszó szükséges, amely a polgármesteri hivatal/körjegyzőség jegyzője számára e-mailen került kiküldésre.

Az űrlap kitöltését nemcsak a jegyző végezheti el, hanem helyette a hivatal bármelyik ügyintézője is, akit a jegyző ezzel megbíz. Ha nem a jegyző tölti ki az űrlapot, az e-mailben kapott jelszót a jegyző által megbízott ügyintéző használja az űrlap kitöltésekor.

Mivel a csatlakozás eredményeképpen az önkormányzat számára létrejövő hivatali kaput az önkormányzat ügyintézői a saját személyes ügyfélkapujukon belépve fogják elérni, ezért fontos tudni, hogy a szervezet hivatali kapuját használó ügyintézőknek rendelkezniük kell saját, személyes ügyfélkapuval, amelyet ingyenesen lehet megnyitni bármelyik okmányirodában.

További információ és segítség a <http://www.ekk.gov.hu/> oldalon érhető el.