

KATONA MÁRTON¹

AZ ASP TAPASZTALATAI - INTERJÚK ÖNKORMÁNYZATI VEZETŐKKEL

Az önkormányzatok működését nagymértékben megváltoztató folyamatok történtek az elmúlt évek során. Az egyik ilyen, a helyi önkormányzatok kötelező és önként feladatvállalását, valamint az így elérhető központi forrásokat érintette, a másik jelentős változást az ASP rendszer bevezetése hozta. A nagy horderejű változások közül cikkünkben az ASP rendszer történetével, az önkormányzati vezetők pilot projekttel és a jelenlegi helyzettel, kapcsolatos tapasztalataival foglalkozunk.

A helyi önkormányzatokat érintő ASP projekt története több, mint 10 évre nyúlik vissza.² Az egyik első megjelenése már a 2007-es Államreform Operatív Programban történt, ahol már célként jelent meg, hogy ASP Központok létrehozása van szükség. A program célként tűzte ki az önkormányzatok körében a kistérségi társulások megerősítését és az önkormányzatok közötti közös megoldásokat. Ennek támogatásául szolgált az ASP-Központ, ami biztosítja a kiszolgáló funkciók informatikai hátterét (ÁROP 2007). A 2006-2007-es közigazgatási informatika terén végzett tevékenységekről szóló összefoglalóban az ASP Központ projekt már az előkészítés szakaszában volt (EKK 2008). Ekkor úgy vélték, hogy a korábbi fejlesztéspolitikai tapasztalatok alapján bebizonyosodott, koncentrált formában szükséges támogatást nyújtani az önkormányzatoknak és a többcélú kistérségi társulásoknak, és erre a legalkalmasabbnak az alkalmazásszolgáltató központok (EKK 2008).

A tervek szerint régióként egy központ kerül kialakításra, melyet egy e-közigazgatási tapasztalatokkal rendelkező önkormányzat hoz létre. Meghatározott feltételeknek megfelelő szolgáltató központot kell létrehozni (adott alkalmazás portfólió, interoperabilitási elvárások). Az országosan tervezett 7 központ szükségességéről megoszlottak a vélemények.

Az ASP Központokkal kapcsolatos álláspont a 2010-es új kormány megalakításával megváltozott. Az új Kormány 1183/2010. (IX.3.) számú határozatával törölte a konstrukciókat, visszavonta a támogatást, hogy egy új koncepció alapján valósulhasson meg a közigazgatás hatékonyabb, egyablakos, ügyfélbarát feladatellátása. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium megbízásából a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ) 2010 decemberében megkezdte az új, egy központú ASP-modell kialakítására irányuló megvalósíthatósági tanulmány elkészítését (Vincze 2011).

A Kormány az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (KEKOP) 2011–2013. évi akciótervében az EKOP 3. prioritáson nevesítette az „Önkormányzati ASP központ felállítása” című projektet (ASP 1.0 projekt). A projekt jóváhagyására és kiemelt projektként történő nevesítésére

¹ egyetemi tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem

² Az MTA SZTAKI Elektronikus Közigazgatási Szolgáltató Központja az 2007 év elején létrehozta az önkormányzati alkalmazások szolgáltató központját (ASP). Az ASP-központba telepítendő alkalmazásokkal elsősorban a kistérségi önkormányzatokat, mint felhasználókat célozták meg, tekintettel arra, hogy elsődlegesen ott nem állnak rendelkezésre az alkalmazások üzemeltetésének tárgyi és személyi feltételei (Tóth 2007).

a 1422/2012. (X. 4.) Korm. határozattal került sor. A kiemelt projekt szakmai tartalmáért a belügyminiszter felel, továbbá a Kormány a projekt finanszírozását áthelyezte az EKOP 2. prioritásába, így a projekt száma EKOP 2.1.25.-re változott.

A projekt előkészítését a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség 2011-ben kezdte meg, és egy előzetes megvalósíthatósági tanulmányt készített az önkormányzati alkalmazásslétszolgálat ASP központi modell kialakítására. Az ASP 1.0. projekt megvalósítására 2012-ben a Belügyminisztérium, a Magyar Államkincstár, a Kincstári Informatikai Nonprofit Kft., a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. és a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség konzorciumi együttműködési megállapodást írt alá.

A projekt célja a piaci e-közigazgatási megoldásokra és tapasztalatokra építve olyan ASP központ létrehozása a közép-magyarországi régióban, amely lehetővé teszi elsősorban a kis és közepes önkormányzatok számára, a hatékony forrásfelhasználás mellett történő belső működés támogatását és egyes e-közigazgatási szolgáltatások nyújtását. Az ASP 1.0 projekt csak a közép-magyarországi régiót célozta, és az önkormányzatok önkéntes alapon való csatlakozását tette lehetővé, amelynek eredményeképpen 2015. március 31-ig 11, majd 2015. június 30-ig további 44 önkormányzat csatlakozott az önkormányzati ASP központhoz.³

Az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozatban a kormány az elektronikus közigazgatás kiterjesztése, az elektronikus közigazgatás előtt álló akadályok lebontása mellett foglalt állást. A határozat 11. pontja a belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter feladatává tette az „Önkormányzati ASP központ felállítása” című kiemelt projekt keretében megvalósuló fejlesztés országos kiterjesztésének előkészítését (ASP 2.0 projekt). Az országos kiterjesztéssel kapcsolatos feladatokat a BM és NGM megbízásából a Kincstár és NISZ végzi (MÁK, KINCSINFO és NISZ 2015).

A kormányzat 2016 áprilisában benyújtotta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló T/10306 számú törvényjavaslatot a Parlamentnek. A törvényjavaslat szerint a jelentős számú ügyfél központi kiszolgálásához az ASP technológia alkalmazása indokolt. A törvényjavaslat célja, hogy a technológia alkalmazása országosan elterjedjen és így egységes informatikai rendszer álljon rendelkezésre az önkormányzati feladatellátáshoz. Továbbá egy olyan adattárház kialakítása, amely biztosítja az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos adatok elemzését, illetve az önkormányzati adatszolgáltatások központi alapokra helyezését. Ennek érdekében a törvényjavaslat előírja a helyi önkormányzatok számára egy adott, az állam által biztosított önkormányzati ASP rendszerhez való kötelező csatlakozást. Az ezt követő években 2017-ben 1637, 2018-ban 1259, míg 2019-ben 202 önkormányzat csatlakozott az ASP rendszerhez.

A projekt előnye, hogy az önkormányzatok gazdálkodását korszerű eszközökkel és módszerekkel monitorozhatja, ami hozzájárul az esetleges pénzügyi kockázatok időben történő felismeréséhez. A kiépülő adattárház biztosítja majd, hogy az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos adatok részletes és összefüggésben történő elemzését. Az önkormányzati ASP projekt országos kiterjesztésének indokaként jelent meg, hogy az önkormányzatok belső ügyintézési és

³ A közép-magyarországi indulást követően Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatának hivatalában valósul meg elsőként egy nagyvárosi kiterjesztés, adó- és iratkezelő rendszerek bevezetése, helyi infrastruktúra fejlesztéssel (Kópiás 2016)

back-office alkalmazásai heterogének és részben korszerűtlenek, a nyilvántartások széttagoltak és az interoperabilitás hiánya jellemzi őket. Ezen kívül gondot jelent sok önkormányzatnak a rendszerek fenntartása és üzemeltetése, így az e-közigazgatási megoldások vonatkozásában az e-közszolgáltatások alapszintjét teljesítik, valamint a különféle korszerű informatikai megoldások – integrált iratkezelési és gazdálkodási rendszer, csoportmunka támogatás, elektronikus ügyintézés, munkafolyamat támogatás stb. – csak elvétve fordulnak elő (Krucsó et al. 2015).

Az ASP központtal kapcsolatos tapasztalatokkal kapcsolatos interjúkat két szakaszban készítettük. Az első szakaszban olyan jegyzőket kérdeztünk meg, akik önkéntesen csatlakoztak az ASP rendszerhez, hogy osszák meg velünk az akkori tapasztalataikat. Ebben a szakaszban végül négy mélyinterjú készítettünk, azonban nem járultak hozzá, hogy a nevüket és a településüket közzé tegyük.

A programhoz való csatlakozás kapcsán mindkét önkormányzat esetén az informatikai eszközállomány cseréje volt a legfőbb motiváció, ugyanis saját forrásból erre nincs lehetőségük.

A rendszer egyik legfontosabb előnyének a szakrendszerek közötti integrációt, valamint a rendszer komplexitását említették. Mindkét jellemző hozzájárul, hogy a munkavállalók időt takaríthatnak meg és ezáltal könnyebbé válhat a Polgármesteri Hivatal munkája. A rendszer integrációjának és komplexitásának, valamint egyes új moduloknak köszönhetően (pl. vezető információs rendszer), többen kiemelték, hogy olyan új típusú információkhoz jutnak, amelyeket eddig vagy egyáltalán nem vagy csak nagyon nehezen tudtak megszerezni. Ezáltal lehetővé válik, a vezetők döntéstámogatása már a kisebb településeken is. A jegyzők előnyként érzékelik, hogy a szakrendszerek jogszabálykövetése központilag biztosított, ezáltal könnyebbséget jelent a számukra és ezáltal biztonságosabbnak érzik a napi működésüket. A szoftver hátrányaként jelölték meg, hogy sok helyen a kiforratlanságból adódóan hibákkal találkozhatnak, amelyek javítása folyamatosan történik.

Az interjúalanyaink szerint mind az új modulok, mind az integrált szakrendszerek közép- és hosszútávon hozzájárulhatnak egy új munkakultúra megvalósításához a kisebb településeken, azonban kritikus tényezőként fogalmazták ezzel kapcsolatban az oktatást, ami a rendszer elsajátítását segítheti. A projekt szempontjából kritikus tényezőként jelent meg az oktatás, illetve az adatok migrálása. Ebből kifolyólag a legtöbb segítségre azok a települések kényszerülnek, ahol nem rendelkeznek elegendő és megfelelő szakképzett informatikussal.

Egy új munkakultúra megteremtésében azonban további kulcskérdés, hogy milyen az egyes szervezetek hozzáállása, ezért külön rákérdeztünk, hogy mit tapasztaltak mennyire volt erős a szervezeti ellenállás az új rendszerekkel kapcsolatban. Ezzel kapcsolatban mindegyik interjúalanyunk az a választ adta, hogy habár volt egy minimális ellenállás a munkatársak körében, ez leginkább az újtól való ijedségnek, valamint az átállásból fakadó plusz munkától való félelemnek volt köszönhető.

Összességében megállapítható, hogy az első körben csatlakozó önkormányzatoknál az oktatás és a kommunikáció jelent meg kritikus tényezőként, a rendszer előnyeként pedig leginkább az szoftverek közötti integrációt és azok komplexitását említették meg.

Idén nyáron az országos bevezetést követően egy újabb interjú készítettünk Győr Megyei Jogú Város jegyzőjével, Dr. Lipovits Szilárddal, valamint Szigliget polgármesterével Balassa Balázssal, hogy osszák meg velünk a rendszerrel kapcsolatos megfigyeléseiket.

Ezekből az interjúkból is kirajzolódott, hogy számottevő eltérések lehetnek a rendszer értéke-

lését illetően, hogy mekkora polgármesteri hivatalról van szó, ugyanis más problémák és más kihívások jelennek meg egy kisebb településen és egy megyei jogú város polgármesteri hivatalánál.

A rendszerrel kapcsolatos előnyként került elő az interjúkban, hogy a szoftverek közötti integrációnak köszönhetően javulhat a munka hatékonysága, valamint nem elhanyagolható szempont, hogy sok esetben egyszerűbb lett a munkavégzés, illetve fontos előnye a jelenlegi rendszernek a korábbi szoftverekkel szemben, hogy ingyen juthattak hozzá az önkormányzatok.

Az első szakaszhoz hasonlóan megjelent, hogy a korábbi hibákat a fejlesztők folyamatosan javították, ezáltal az elmúlt 1 évben sokat javult a rendszer használhatósága.

Interjú Dr. Lipovits Szilárdal, Győr Megyei Jogú Város jegyzőjével és Balassa Balázssal Szigliget Polgármesterével

1, Hogyan ítéli meg, a 2010 után megvalósított önkormányzati reformok milyen hatásokkal jártak az önkormányzat gazdálkodásának stabilitására?

Dr. Lipovits Szilárd⁴: 2010 óta több körben jelentős változás következett be az állami és önkormányzati feladatmegosztás rendszerében. A változások közös jellemzője, hogy a feladatellátás egyre nagyobb súllyal az állam mint szolgáltatást nyújtó felé tolódik el. Gondolunk itt például a köznevelési rendszer átalakítására, az okmányirodai feladatellátás önkormányzati szintről központi állami szintre történt delegálására. De ezen példákon kívül számos olyan feladat átstrukturálást lehetne felsorolni, amely a helyi önkormányzati feladatellátás csökkenését eredményezte. Általában elmondható, hogy az önkormányzati feladatellátások csökkenésével párhuzamosan szabadultak fel források az önkormányzati gazdálkodásban (pl. a köznevelési rendszer átalakításával az állami normatív finanszírozást kiegészítő önkormányzati saját forrás kiegészítés szükségtelemmé vált), melyek a szűkebb feladatellátást figyelembe véve a forrásgazdálkodás lehetőségeit növelte az önkormányzati rendszerben. Önkormányzatunk esetében azonban olyan forrásszabályozás változás történt az utóbbi években az állam és Önkormányzatunk viszonyában, mely nem eredményezett jelentős forrástartalékot.

Balassa Balázs⁵: Szigliget Önkormányzata számára a rendszerváltás óta fontos szempont, volt a takarékos gazdálkodás. Ennek is a következménye, hogy az önkormányzatok konszolidációjakor nekünk nem volt adósságunk. Egy kicsit tartottunk a feladatfinanszírozástól, de véleményem szerint biztosított a kötelező feladatok finanszírozása.

A közös önkormányzati hivatalok létrehozásával véleményem szerint nem vált takarékosabbá a rendszer.

2, A kötelezően ellátandó feladatok csökkenése mennyiben növelte az önkormányzat önként vállalt feladatokra fordítható pénzügyi mozgásterét?

⁴ jegyző, Győr Megyei Jogú Város

⁵ polgármester, Szigliget

Dr. Lipovits Szilárd: A központi költségvetésről szóló jogszabályi környezet változása következtében a kötelezően ellátandó feladatok csökkenése Győr esetében nem járt automatikusan az önként vállalt feladatokra fordítható források bővülésével. Az önkormányzati forrásszabályozásban bevezetésre került az un. szolidaritási hozzájárulás rendszere, melynek következtében Győr 2019. évben 5,6 Mrd Ft-ot köteles befizetni a központi költségvetés részére.

Balassa Balázs: Véleményem szerint nem jelentős mértékben.

3, Milyen új kezdeményezésekre nyílt lehetőség ennek segítségével?

Dr. Lipovits Szilárd: Önkormányzatunk jelentős forrásokat biztosít a helyi gazdaság fejlesztésére, az állampolgárok részére nyújtott szolgáltatások minőségének növelésére. 2010 óta kettő lépcsőben 2 %-ról 1,6 %-ra csökkentettünk a helyi iparüzési adó mértékét, ezzel többletforrásokat biztosítva a helyi gazdasági szereplők működéséhez. Pályázatok – melyek közül a TOP illetve a Modern Városok Program emelkedik ki – igénybe vételével jelentős források kerülnek bevonásra az önkormányzati infrastruktúra fejlesztésébe, az önkormányzat rendelkezésére álló kapacitások bővítésébe. A pályázati és saját forrásokat tekintve a költségvetésünk mintegy 25 %-át fordítjuk fejlesztési, felhalmozási célokra. Emellett jelentős feladat a meglévő ellátási infrastruktúra fenntartása, az Önkormányzat által nyújtott szolgáltatások minőségének fejlesztése. De fontos számunkra az is, hogy olyan kulturális, sport programokkal színesítsük városunk életét, melyek felkeltik a városunk iránt érdeklődők figyelmét. A közszolgálati szabályzatunkban új elemként munkatársaink részére bevezettük az un. „gyermekszületési támogatást” amely értelem szerűen a gyermekük születés, vagy örökbefogadása után illeti meg a munkatársakat.

4, Az ASP által ingyenesen biztosított modulok hogyan segítették elő az önkormányzati hivatal hatékonyságát, a XXI. század követelményeinek megfelelő működését?

Dr. Lipovits Szilárd: Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata a gazdálkodási szakrendszer tekintetében nem rendszercsatlakozóként, hanem interfészes csatlakozás útján kapcsolódik a központi adattárházhoz. Mindez azt jelenti, hogy az általunk 2005. évtől alkalmazott integrált pénzügyi-gazdálkodási rendszerünk nem került felszámolásra, továbbra is a régi gazdálkodási szakrendszerünket használjuk. Ennek megfelelően a kérdésben foglaltakra a gazdálkodási szakrendszer vonatkozásában nincs lehetőségünk korrekciót adni.

Balassa Balázs: Az ASP csatlakozást a pályázati forrás lefedte, melyet teljesen felhasználtunk. Minden ügyintéző új számítástechnikai eszközt kapott, teljes perifériával, hálózat kiépítéssel. A szakmai oktatások, úti költségek, különféle megbízások külsősnek, saját dolgozónak nem jelentett külön kiadást az önkormányzat számára. ASP rendszer tartalmaz minden szakrendszert ami az önkormányzat munkájához szükséges. A múltban vásárolt /bérelt programokkal dolgozott a hivatal, aktualizálási karbantartási díjak fizetésével (éves szinten kb. 400-500 ezer Ft a megtakarítás.) A 2017.évi csatlakozást követően új eszköz/szoftver nem került beszerzésre.

5, Meglátása szerint az ASP gazdálkodási rendszer bevezetése mennyiben segítette elő az önkormányzatok költségvetési feyelmét, a gazdálkodás hatékonyságát?

Dr. Lipovits Szilárd: Véleményünk szerint jelentős előrelépést jelent az önkormányzati gazdálkodásban az ASP gazdálkodási szakrendszer bevezetése. Korábban az egyes önkormányzatok szívesen, egymástól elkülönítve használták a megszokott, saját gazdálkodási rendszerüket. A legtöbb esetben az analitikus nyilvántartások vezetése nem integráltan a szakrendszeren belül, mintegy moduláris rendszerben történt, hanem külön nyilvántartások vezetésével. Mindez gátat szabott az automatizálási lehetőségeknek, valamint a hibázási lehetőségek mennyisége is jelentősen bővebb volt. Ezen kényszereket felismerve Önkormányzatunk 2005. évtől kezdve áttért egy több gazdálkodási modulból álló, integrált gazdálkodási szakrendszer alkalmazására, mely 2006-2007. években az Önkormányzat irányítása alá tartozó minden költségvetési szervre kiterjesztésre került. Megállapítható, hogy az integrált rendszer bevezetése erősíti a pénzügyi fegyelmet, tervezhetőbbé teszi a pénzügyi folyamatokat, a likviditáskezelést, gyorsabbá teszi az információáramlást a döntéshozók és a felhasználók között, ezáltal hatékonyabb és takarékosabb gazdálkodást tesz lehetővé. Véleményünk szerint a bevezetésre került ASP gazdálkodási szakrendszer ennek megfelelően erősíti azokat a hatásokat, melyeket önkormányzatunk már mintegy 15 éve tapasztal és élvez gazdálkodása során.

Balassa Balázs: A polgármesterek és jegyző/aljegyző rendelkezik jogosultsággal. Az iratkezelő szakrendszert alkalmazzák dokumentum hitelesítésre, alkalmanként, illetve szükség esetén. A hivatali ügyintézők munkakörüknek megfelelő szakrendszert használják, napi alkalmazással. A gazdálkodási rendszer használatával az ügyintézők feladataikat egy rendszerben, egyszerűbben tudják ellátni. A gazdasági események rögzítése gyorsabb pontosabb munkával végezhető. A havi, negyedéves, éves beszámolókat hibátlanul készíti és adja át. A Képviselő-testület tájékoztatására megfelelő listákat, statisztikákat állít elő.

6, Ön hogyan fejlesztené tovább az ASP rendszerét?

Dr. Lipovits Szilárd: Ahogy fentebb említettük, interfésszel csatlakoztunk az ASP rendszerhez, és a meglévő szakrendszereink adatait interfésszel továbbítjuk az ASP Adattárház felé, tehát a kérdés csak korlátozottan érint bennünket. Amiben érintettek vagyunk, az az ADÓ szakrendszer, melyhez rendszercsatlakozással kellett valamennyi önkormányzatnak csatlakoznia. A jelenlegi ADÓ szakrendszer tudásában részben felülmúlja a korábbi ÖNKADÓ rendszert, jellemzően az elektronikus ügyintézési folyamatok támogatásában, azonban alapfunkcióiban még elmarad tőle. A napokban kaptunk tájékoztatást, hogy rövidesen hozzáférhetővé válik az ASP Adattárház lekérdezési felülete, amely lehetőséget fog biztosítani, hogy az adattárházban lévő adatokból összehasonlító elemzéseket tudjunk kérni, más hasonló nagyságrendű városok adataival, amely a döntés-előkészítő és megalapozó folyamatokat nagyban tudja majd segíteni. Ezt nagyon jó kezdeményezésnek ítéljük. A korábbi ilyen projektekben (IKIR, stb.) a mai napig csak a saját adatainkat látjuk, tehát az összehasonlításokból leszűrhető konzekvenciák lehetőségét jelenleg az Adattárház lekérdezési felületének elindulásában látjuk.

Balassa Balázs: A rendszer használata nem indult simán. Nem minden a leírás szerint működött, kezelése nehézkes volt, a szerver gyakran leállt, adatok tűntek el. Szerintünk 2018 második felétől megfelelően működik, hibátlanul kezeli az adatszolgáltatásokat, nyilvántartásokat jól készíti. A belépést egyszerűbbé lehetne tenni, valamint személyi igazolvány helyett kártya használatával. Dokumentum, pályázat, elszámolás aláírását/hitelesítését az iktatón kívül, a szakrendszerben elkészítő számára is lehetővé tenni.