

Elektronikus önkormányzati ügyintézés

Dr. Kovács László, <laszlo.kovacs@sztaki.hu>

Kecskés Zsuzsanna, <kecskes@sztaki.hu>

Zöld Krisztina <zold@sztaki.hu>

MTA SZTAKI

Elosztott Rendszerek Osztály

<http://dsd.sztaki.hu>

Az MTA SZTAKI „Az információs társadalom igényorientált eszközei és rendszerei” című NKFP projekt keretében az e-közigazgatás bevezetésének, kiépítésének lépéseit, az e-demokrácia minél szélesebb körű elterjesztésének lehetőségeit kutatta.

A projekt által kitűzött fontosabb feladatok, elérendő eredmények a következők voltak:

- Szociológiai kutatások elvégzése az e-közigazgatás bevezethetőségének, a lakosság és a vállalkozások körében történő elfogadásának feltérképezésére, a prototípus rendszer eredményeként beálló változások nyomonkövetésére
- Az e-közigazgatás hazai és nemzetközi helyzetének felmérése, a tapasztalatok átvétele
- Elméleti elektronikus közigazgatási modell kidolgozása, amely tartalmazza a jelenlegi közigazgatási folyamatok átalakításának problémáit és lehetőségeit
- A mesterséges intelligencia módszereinek és a szakértői rendszerek bevezethetőségének vizsgálata, természetes nyelvi megértő rendszer kutatás-fejlesztése, amely segíti a számítástechnikai tudással nem rendelkező emberek eligazodását az önkormányzati ügyintézésben
- Prototípus rendszer megvalósítása, melynek keretében Kaposvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában front-office és back-office rendszer kerül kialakításra, valamint megtörténik a kettő összekapcsolása. A back-office rendszer esetében megtörténik a munkafolyamatok újraszervezése a jelenlegi jogszabályi keretek figyelembevételével.

A projektet alkotó konzorcium tagjai a Budapesti Közgazdasági és Államigazgatási Egyetem, az MTA SZTAKI, Kaposvár Megyei Jogú Város (a továbbiakban KMJV) Önkormányzata és a MATÁV Rt. közösen dolgoztak egy ügyfélbarát e-közigazgatási rendszer-rész prototípusának fejlesztésén és bevezetésén a potenciális ügyféloldal szociológusok által történő vizsgálata mellett.

1. Bevezetés

A projekt feladatköre multidiszciplináris jellegű: a célok sikeres megvalósításához az egyes szakterületeket kiválóan ismerő közigazgatási szakemberek, szakjogászok, ügyvitelszervezési-, pénzügyi- és számítógépes szakemberek, szociológusok együttgondolkodására, együttműködésére volt szükség.

A projekt résztvevői a következő területeken próbáltak előrelépni:

- a közigazgatással történő kapcsolattartás (ügyintézés, hatósági ügyek, stb.) megkönnyítése az állampolgárok számára
- front-office tevékenység (ügyfélkapcsolat) "ügyfélbarát" jellegének erősítése a mesterséges intelligencia, döntéstámogatás eszközeinek felhasználásával
- a közigazgatás működésének átláthatóbbá tétele az állampolgárok számára
- a közigazgatási folyamatok újragondolása (folyamatok, szervezetek, jogszabályok)
- back-office tevékenység (saját belső adminisztráció) szakszerűségének támogatása
- a felsorolt területeken felmerülő jogi és igazgatásszervezési problémák megoldhatóságának vizsgálata

2. Nemzetközi és magyarországi felméréseink tapasztalatai

Az e-kormányzat a definíció szerint a kormányzati információk és szolgáltatások online módon történő eljuttatása Interneten vagy más digitális médián keresztül. Az e-kormányzat kifejezésre a világban számos szinonimát is használnak: ezek pl. a digitális kormányzat (digital Government), online kormányzat (online Government), eGov, stb.

Összefoglalva a nemzetközi tapasztalatokat, az e-kormányzat az állampolgárok és a vállalkozások körében mostanra széles körben elfogadottá vált, és egyre szélesedő irányzatnak látszik világszerte. Az állampolgárok és vállalkozások a tapasztalatok szerint elégedettebbek az e-kormányzati szolgáltatásokkal, mint a hagyományos kormányzati szolgáltatásnyújtással. Az állampolgárok és a vállalkozások az e-kormányzattól elvárják, hogy **hatékony, idő- és költségtakarékos** legyen.

Az e-kormányzat hatékonyságát három kritikus mérőszámmal lehet meghatározni. Ezek az

- elérhetővé vált alkalmazások és szolgáltatások **fontossága**,
- állampolgárok és vállalkozások **elégedettsége**,
- nyilvánosság **bizalmának** megőrzése.

A legkritikusabb kérdés az e-kormányzat elfogadásában a **bizalom**. A kormányzatnak a nyilvánosság bizalmát hosszú távon/hosszú távra kell elnyernie. A felmérés szerint az e-kormányzat bevezetésekor az állampolgárok legnagyobb előnynek a kormányzat megnövekedett felelősségét látják (átláthatóság), ezt követi a nagyobb mértékű nyilvános hozzáférés az információkhoz, valamint a hatékonyabban működő/költség-hatékonyabb kormányzat.

Az e-kormányzat előnyei:

- az ügyfél az ügyintézésben nincs a hivatali órákhoz kötve
- az ügyfélnek nem kell a bürokratákkal foglalkoznia
- a jól szervezett webhelyen könnyebb megtalálni az információt
- az ügyfelet interaktív eszközök segítik a döntések meghozatalában
- a megszerzett információ sokkal teljesebb
- az információ nem minden esetben érhető el offline

Az e-kormányzat szóba jöhető hátrányai:

- Elvész a személyes kapcsolat az ügyfelek és az ügyintézők között. Az emberek egy része ezt fontosnak tartja.
- Az információkat néha nehéz megtalálni. Fontos a portálok felépítésekor a jó, áttekinthető szervezés.

Az e-kormányzat fejlődése és elterjedtsége függ az emberek **képzettségétől** és **tudatosságától**. Az állampolgárok előnyben részesítik azokat a kezdeményezéseket, amelyek közelebb vannak az otthonukhoz állami vagy helyi szinten.

Egy e-kormányzati portálnak mindezen igényeket egyszerre kell kielégítenie. Az portálnak jól tagoltnak, világos szerkezetűnek kell lennie. Tapasztalatok szerint az e-kormányzati rendszerek tervezésekor legfontosabb szempont, hogy szerkezetének kialakításakor ne a szerv valóságos felépítését kövessék, hanem a felhasználó gondolkodását és érdeklődését. Célszerű a látogatókat kategóriákba sorolni és külön-külön megszólítani (helyi lakosok, üzletemberek, turisták, idősek, fiatalok, stb.) A helyi lakosok ügyeit a legtöbb helyen élethelyzetek szerint, vagy az életút modell alapján csoportokba sorolják, így hamarabb meg lehet találni az elintézendő ügyet. Az "élethelyzetek" menüpont végigvezeti az érdeklődőket az egyes életrészekkel (gyermekvállalás, utazás, bűneset, gyász, stb.) kapcsolatos legfontosabb tudnivalókon, teendőkön.

A Gartner Group véleménye szerint az e-kormányzatnak 4 fejlődési fázisa van:

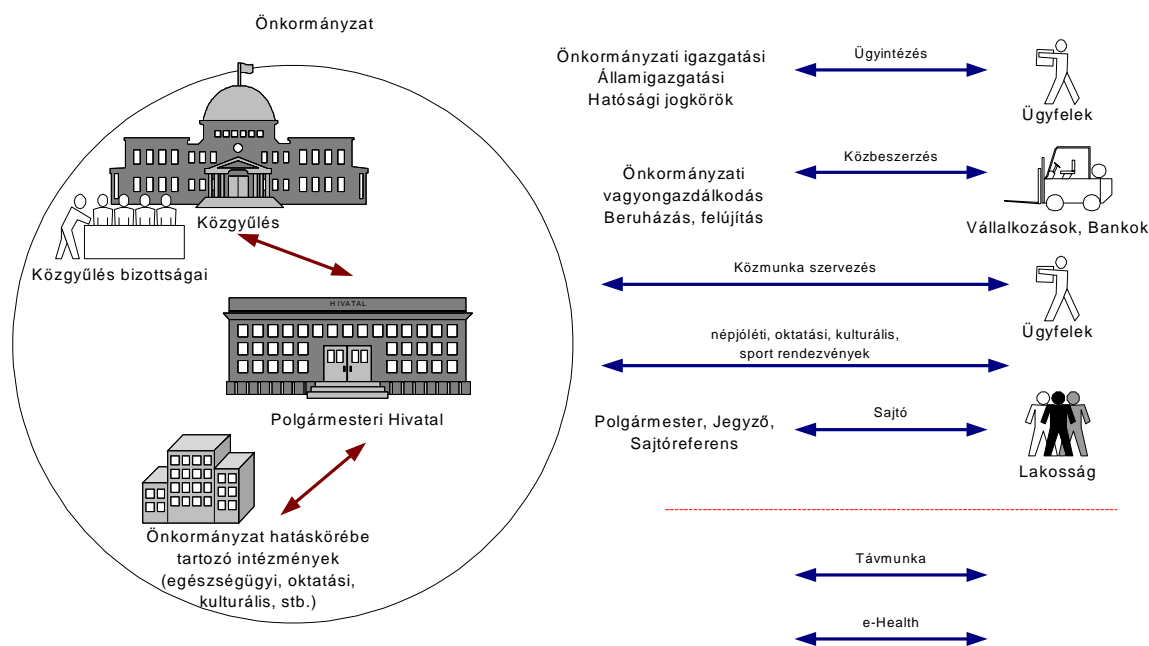
- Az első fázisban a helyi önkormányzat nyilvános webhelyet állít fel
- A második fázisban a helyi önkormányzat e-mailen vagy egy véleménynyilvánító-oldalon keresztül kapcsolatban áll a felhasználókkal. Ezen kívül a webhelyen nagy mennyiségű kormányzati információt tesznek közzé. Az USA-ban például a webhelyek többsége ebben a fázisban van.
- A harmadik fázisban a felhasználók már éjjel-nappal lebonyolíthatnak tranzakciókat a helyi önkormányzattal. Például a helyi lakosok befizethetik a vízszámlájukat online módon, az ide készülő látogatók megkereshetik a helyi kempingeket és online kérhetnek engedélyt. Az üzletemberek online tölthetik ki és küldhetik be az építési engedély kérelmüket. A USA önkormányzatai közül eddig csak a nagyobbak jutottak el erre a szintre.
- Az utolsó, negyedik fázisban a helyi önkormányzatok átalakítják működési folyamataikat. Például a helyi önkormányzatok lecsökkenthetik a nyitvatartási idejüket, kevesebb alkalmazottat kell foglalkoztatniuk, viszont az ügyfeleknek több szolgáltatást tudnak nyújtani, de csak online módon. Néhány helyi önkormányzat már elkezdte átalakítani a működési folyamatait.

Összefoglalva tapasztalatainkat elmondhatjuk, hogy amennyiben a magyarországi kistélepek önkormányzatai már rendelkeznek webhellyel, akkor elérték a világ pillanatnyi fejlettségi szintjét. Elmaradást a nagyobb önkormányzatok esetében tapasztalhatunk, ahol nálunk még nagyon kevés interaktív szolgáltatás létezik és működik (Pedig külföldi példák már szép számmal találhatók.). Fontos lenne egy központi kormányzati kezdeményezés központi PKI rendszer felállítására. E nélkül nem várható, hogy erős hitelesítést igénylő szolgáltatások elindulnak. Lendületet kellene kapnia a digitális aláírás törvény alkalmazásának is, törvényi változtatások nélkül az önkormányzatok gúzsba vannak kötve.

3. Közigazgatási információs modellalkotás

A projekt egyik leghangsúlyosabb részfeladata a kiválasztott helyi önkormányzat esetében annak vizsgálata és rendszerbe foglalása volt, hogy az elektronikus közigazgatás és kormányzás elemeinek definiálása és megvalósíthatósági elemzése során az önkormányzatra milyen feladatkörök hárulnak, ezeket a feladatokat hogyan lehet az információs társadalom igényeinek megfelelően folyamatszemplétű megközelítéssel újratervezni, elemezni majd általánosan leírni.

A részfeladat munkálatai során kiindulópontként az önkormányzat a közigazgatásban és a civil környezetben elfoglalt helyzetét vizsgáltuk. Felmértük a lakossággal, vállalkozásokkal, valamint a vele kapcsolatban álló közigazgatási szervekkel közös kapcsolódási pontjait. A közös kapcsolódási pontokban megvizsgáltuk az itt átáramló információ irányultságát és információtartalmát, és készítettünk egy nagyvonalú kapcsolati rendszer diagramot.



1. ábra Az Önkormányzattól és intézményeitől a külső kapcsolatok felé kiinduló folyamatszoportok definiálása

Ennek a munkának a keretében az önkormányzatot az első lépésben egységes egészként modelleztük és feltérképeztük kapcsolatrendszerét. A nagyvonalú áttekintés után vertikálisan és horizontálisan is részelemekre bontottuk a működési folyamatokat, és felmérést készítettünk az önkormányzat egyes igazgatóságainak, irodáinak külső-belső kapcsolatrendszeréről és működéséről. A részelemeket egészen a legalsó építőkövökig, a tényleges ügyintézési munkafolyamat elemekig bezárólag vizsgáltuk meg és modelleztük.

A közigazgatási információs modellalkotás egyik fontos elemeként megvizsgáltuk, hogy a folyamatok tervezett elektronikussá alakításával kialakuló emeltszintű, értéknövelt

információszolgáltatás milyen hatással lesz a közigazgatás és az önkormányzat döntési mechanizmusaira. A hatásvizsgálathoz sor került az MTA SZTAKI, valamint a BKÁE Államigazgatási Főiskolai Kar Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszéke közreműködésével KMJV Polgármesteri Hivatala Műszaki Hatósági Irodájának ügyvitel-szervezési, igazgatás-szervezési szempontból történő felmérésére.

A felmérés keretében átvilágítottuk az iroda jelenlegi munkafolyamatait, minden munkafolyamatról ügymenetmodell készült. Az ügymenetmodellek a lezárt ügyek érdemi és ügyviteli mozzanataira bontását, az egyes mozzanatok elvégzéséhez szükséges munkaidő becslését, valamint az egyes mozzanatok elvégzésének jogszabályi kereteit tartalmazzák. Az ügymenetmodellek folyamatábraszerűen lettek megrajzolva.

Az 1.számú mellékletben egy példa ügymenetmodell látható.

A felmérés tanulságai:

- Az elektronikus átalakítás bevezetésével az ügyintézési idők csökkenthetők. A csökkentés főként a rutinfeladatokat érinti (pl. gépelés, ügyiratok hivatalon belüli átküldése), az érdemi (szakmai) munkára fordított időmennyiség csak kismértékben változik (pl. csökken az egyes ügyiratok megírására fordított idő, mivel egységes sablonokat vezetnek be). Ha az ügyekben külső szakhatóság bevonására van szükség, akkor a várakozási idők miatt a törvényben előírt ügyintézési határidőt nem lehet lerövidíteni.
- Az érdemi munka (kérelmek elbírálása, helyszíni szemlék elvégzése, határozat meghozatala, stb.) nem váltható ki, az ügyintézők munkáját csak segíteni, támogatni lehet az elektronikus ügyintézés bevezetésével, helyettük elvégezni nem. Az elektronikus ügyintézés bevezetésével az ügyintézők hatékonyabban tudnak dolgozni.
- A munkafolyamatok elektronikus átalakításával az ügykezelői feladatok mennyisége jelentősen csökken (pl. az ügyiratokat a sablonok felhasználásával az ügyintézők készítik el, így nincs szükség gépelési fázisra, saját tervezet aláírására, stb.)
- Az elektronikus ügyintézés bevezetésekor az ügyintézőknek és az ügykezelőknek megfelelő szintű számítástechnikai ismeretekkel kell rendelkeznie, ellenkező esetben az ügyintézési folyamat hosszabbodni fog.

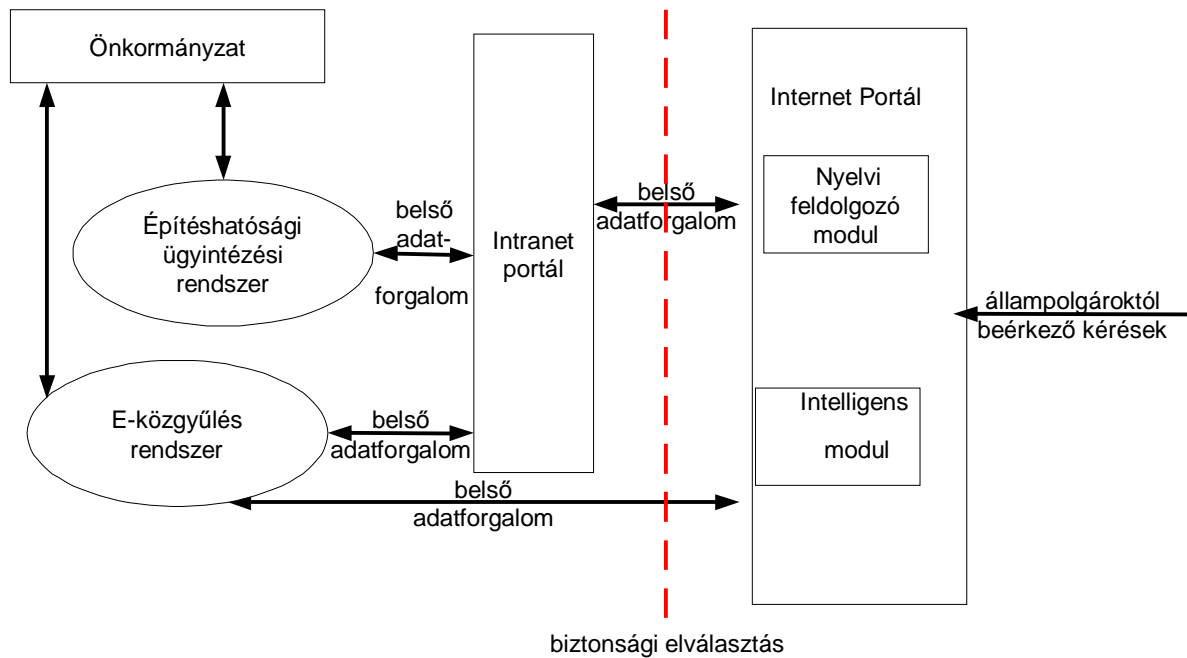
4. A megvalósított rendszer elemeinek bemutatása

A felmérések elvégzése, a tapasztalatok értékelése után következett a KMJV Önkormányzatánál a megvalósítandó rendszer elemeinek meghatározása, a konkrét rendszertervek elkészítése.

A megvalósuló termékek tervezésekor figyelembe kellett venni a konkrét helyi igényeket és adottságokat is. (A kialakítandó szolgáltatások fenntartása és üzemeltetése financiális és humánpolitikai szempontból milyen terheket ró az önkormányzatra, és ezeket a terheket képesek-e vállalni.)

A projekt keretében az alábbi rendszer kerül megvalósításra:

Back office



2. ábra A megvalósuló rendszer szerkezeti vázlata

4.1. Front office modulok

4.1.1. Internet portál

A portálrendszer kialakításának fő céljai:

- a polgárbarát ügyintézés megvalósítása

a back office és front office rendszerek újratervezése és együttes megvalósítása interaktív szolgáltatások beépítésével, az érdeklődők különböző aspektusok szerinti kezelése, az egyes felhasználói csoportok az őket leginkább érintő témák szerinti csoportosítása, az életút – modell szerint:

- Állampolgároknak
- Turistáknak
- Cégeknek, üzletembereknek
- Intézményeknek

- a portál célközönségének kiterjesztése

a tartalom strukturálása oly módon, hogy minél szélesebb rétegek számára legyen elérhető, figyelembe véve a WAI útmutatásait, ami által erősíthető az önkormányzat és a civil szféra kapcsolata a hátrányos helyzetűek irányában (gyengén látók, vakok, számítógép-használati képességek hiányossága, kis sávszélességgel kapcsolódók – modem -)

Olyan portálfelület került kialakításra, amely figyelembe veszi a WAI (Web Accessibility Initiative: Web Hozzáférési Irányelvek) útmutatásait és a megvalósítandó portálszerkezet

döntő hányadát ennek megfelelően hozták létre. A WAI olyan irányelveket tartalmaz, amelyek segítik a honlapok készítőit egy mindenki számára hozzáférhető, megérthető és átlátható oldal előállításában.

- elektronikus ügyintézési lehetőségek

- Építéshatósági ügyek indítása elektronikus úrlapon keresztül
- Felhasználó által korábban indított és jelenleg is folyamatban levő ügyek listája
Az ügyfélnek lehetősége nyílik eddigi és jelenlegi ügyei jellemzőinek megtekintésére
- Panaszok bejelentése elektronikus úton
A hivatal feladata a panaszok kivizsgálása és a szükséges intézkedések meghozatala

Jelenleg az alábbi ügyek elektronikus úton történő indítására van lehetősége az ügyfélnek:

- Telekalakítási engedély
- Építési engedély
- Használatbavételi engedély
- Fennmaradási engedély
- Eltérő rendeltetés kérelem
- Bontási engedély
- Építkezés megkezdésének bejelentése
- Felelős műszaki vezető bejelentése
- Határidő módosítás
- Elvesztett határozat pótlása

Az ügyek lehetséges státuszai: iktatott, hiánypótlás elrendelése (hiánypótlási lista kiküldése), adott szakhatóságtól válasz érkezett, helyszíni szemle kitűzése, helyszíni szemle lezajlott (jegyzőkönyv), határozathozatal, fellebbezés, jogerősítés.

4.1.2. A portálba beépített természetes nyelvi feldolgozó modul

A természetes nyelvi értelmező modul kihasználja magyar nyelv szintaktikus és grammatikai szabályait, azon túlmenően egy beépített szótár alapján korlátozott szemantika felismerést tesz lehetővé. Itt nem cél a teljes szemantikus értelmezés, hanem az információ irányítás célú felhasználása. A működés alapja a magyar nyelv statisztikai feldolgozása és egy új szemantikai távolságfogalom, mint új tudományos eredmény beépítése a működő informatikai rendszerbe.

Az **intelligens információ irányító modul** a természetes nyelvi értelmező modul korlátozott szemantikai megértési képességét alkalmazza a portálon keresztül bejövő lakossági kérések-kérdések - felvetések önkormányzaton belüli automatikus irányítására, tehermentesítve ezzel az önkormányzat bejövő elektronikus információk feldolgozásával foglalkozó munkatársait. Ez egy olyan szemantika alapú rendszer, mely praktikusán például a gyermekelhelyezéssel foglalkozó kéréseket automatikusan a megfelelő ügyintézőhöz irányítja.

4.2. Back-office rendszerelemek

4.2.1. Az Intranet főbb pontjai

- Elektronikus faliújság
- Hírlevelek küldése
- Határidőnapló szolgáltatás kialakítása

- Távoktatás: oktatóanyagok, előadások közzététele

4.2.2. Építéshatósági ügyintézés támogató rendszer

A Polgármesteri Hivatalban megvalósítandó back-office rendszerben a Műszaki Hatósági Iroda folyamatai lettek áttervezve és elektronikussá alakítva. Az iroda munkáját munkafolyamat-vezérlő, workflow rendszer segíti.

A munkafolyamat-vezérlő rendszer hierarchikus szerkezetben tárolja a hivatali szervezet felépítését. Minden dolgozó esetén a rendszerben pontosan szabályozott, hogy milyen feladat- és hatáskörei vannak, az egyes munkamozzanatokat elvégezheti-e (például van-e kiadmányozási joga, aláírási joga, végezhet-e környezettanulmányt, stb.). A mostani ügyintézési folyamatok a rendszerben munkafolyamatokká lettek leképezve.

A rendszer általános tulajdonságai a következők:

- az igényeknek megfelelően vezérli az irodában kialakított munkafolyamatokat
- a munkafolyamatok minden lépésében a lehetőségekhez képest szabványosított megoldásokat tartalmaznak (határozatok, űrlapok szövegei)
- a kialakítandó rendszer adatbázisba gyűjti az összes információt
- minden adat, információ tetszőleges szempont szerint visszakereshető
- a kialakítandó rendszer az összes iratot elektronikusan tárolja.

Az új rendszer kialakításakor az volt a cél, hogy az adminisztratív (levelek, határozatok megírása) munkát az ügyintézők számára minimálisra csökkentsük, hogy idejük minél nagyobb részében tudjanak majd az érdemi ügyintézésrel foglalkozni.

5. Összefoglaló

A folyamatos egyeztetések alapján elkészült a mintarendszer, mely az elektronikus önkormányzati ügyintézés hivatott bemutatni több felületen keresztül. Az állampolgárok építéshatósági ügyeik indítását az új interaktív portálon keresztül kezdeményezhetik a megfelelő autorizáció után, ami egy azonosító és egy jelszó megadását foglalja magában (amit az elektronikus ügyintézés választó állampolgár egyszeri személyes megjelenéssel a Hivatalban vehet át). Az ügyfél az ügyhöz tartozó online űrlapot kitöltve azt elektronikusan elküldve elektronikus úton indítja el építéshatósági ügyét. Emellett a felhasználó által korábban indított ügyek listája, jellemzői és a jelenleg folyamatban levő ügyek is elérhetővé válnak. A felhasználónak lehetősége nyílik arra is, hogy nyomon kövesse építéshatósági ügyei állását, a személyiségi jogok védelme miatt természetesen mindenki csak saját ügyei állását tudja megnézni. Az építéshatósági ügyintézők szintén elektronikus felületen képesek kezelni a beérkezett ügyeket egészen az ügy lezárásáig.

Az ügyintézési rendszert természetesen nem lehet és nem is szabad tisztán elektronikus alapúvá átalakítani. A folyamatokat úgy kell átszabni, hogy a személyes megjelenések számát minél kevesebbre lehessen lekorlátozni még akkor is, ha teljesen kikerülni nem lehet. Így az egyes folyamatok vegyes felépítésűek lesznek. Egyes szakaszaik bonyolódhatnak elektronikus úton az Interneten keresztül, de a kényesebb pontokon szükség van személyes megjelenésre is. A határozatokat a jelenlegi gyakorlat és törvények miatt célszerűbb papíron kiküldeni.

Irodalomjegyzék:

1. J. Mueller, J. Tierne: A BEST PRACTICES REVIEW: Local E-government services, December 2001., (<http://www.legis.state.wi.us/lab/windex.htm>)
2. Tibor Vámos, Ágota Bausz, György Lengyel, Klára Sándor: E-government – a Service. Regional Experiment in Hungary, 2nd European Conference on e-Government, Oxford, United Kingdom, 1-2 October 2002. pp 453-461.
3. Tibor Vámos, István Soós: E-goverment and AI, 2002, Vienna, Austria
4. Dr. Csúth Sándor: Kaposvár Megyei jogú Város Polgármesteri Hivatal építésügyi igazgatási folyamatábráinak igazgatási-ügyviteli elemzése, 2002. BKÁE ÁIF
5. M. Bausz Ágota, Sz. Kecskés Zsuzsa, Zöld Krisztina: Közigazgatási Információs Modellalkotás I., 2002. MTA SZTAKI
6. M. Bausz Ágota, Sz. Kecskés Zsuzsa, Zöld Krisztina: Közigazgatási Információs Modellalkotás II., 2003. MTA SZTAKI
7. M. Bausz Ágota, Sz. Kecskés Zsuzsa, Zöld Krisztina: Intelligens települési rendszerek kritikai felmérése, 2002., MTA SZTAKI
8. M. Bausz Ágota, Sz. Kecskés Zsuzsa, Zöld Krisztina: Szolgáltató önkormányzati rendszer működtető környezete, 2003., MTA SZTAKI
9. Vámos Tibor: Döntéstámogató rendszerek, szakértői rendszerek, mesterséges intelligencia módszerek alkalmazhatósága közigazgatási és kapcsolódó területeken, 2002., MTA SZTAKI
10. <http://dsd.sztaki.hu/projects/present/kaposvar/en/>