

Az e-közigazgatásban rejlő költséghatékonysági lehetőségek

(tervezet)

2014. július

A gazdaság növekedésének serkentését célzó kormányzati törekvésekhez kapcsolódóan nagy hangsúllyal jelenik meg a hatékony, a versenyképesség növelését támogató közigazgatás kialakításának igénye is.

A közigazgatás átalakításának, fejlesztésének szükségessége két aspektusból is kiemelkedő jelentőségű. Egyrészt a hatékonyan működő közigazgatás az egyik alapfeltétele a költségvetési konszolidáció hosszú távú biztosításának. Másrészt az állampolgárok, vállalkozások igényeit valóban kiszolgáló, a társadalmi, gazdasági folyamatok generálta változásokra gyors és megfelelő válaszokat adó, illetve e folyamatokat proaktívan maga is alakító közigazgatás a gazdasági, társadalmi versenyképesség növelésének is alapvető eszköze.

A fentieknek megfelelően a közigazgatást úgy kell átalakítani, hogy képes legyen **ügyfélközpontú, az adminisztratív terheket csökkentő, a versenyképesség növelését elősegítő közszolgáltatásokat** nyújtani, úgy, hogy ezt a **korábbiaknál alacsonyabb működési, adminisztratív költségek mellett tegye.**

Ezen, az átalakítást célzó folyamatok megvalósítása ma már elképzelhetetlen az e-közigazgatás eszközeinek átfogó alkalmazása nélkül. Az e-közigazgatás kiépítése tehát nem önmagában álló cél, hanem eszköz. Fontos leszögezni továbbá, hogy **az e-közigazgatás eszközzrendszere az infokommunikációs technológiák alkalmazásán túl felöleli a szervezetek, illetve működési folyamatok átalakítását, újrászervezését, a kapcsolódó deregulációt, valamint a humánerőforrás fejlesztését is.**

A közigazgatás megújításnak, az e-közigazgatás - fenti elemek integrált, összehangolt megvalósítását feltételező - kiépítésének alapvetően két fő területre kell koncentrálnia. Egyrészt az állampolgárok, vállalkozások számára a közszolgáltatásokat eljuttató front office, illetve a részben ezen közszolgáltatások mögött húzódó belső működési folyamatokat felölelő back office megújítására, átalakítására.

Az elmúlt évek hazai e-közigazgatási fejlesztései az elektronikus közszolgáltatások kialakításán, fejlesztésén keresztül elsősorban a front oldal megújítására irányultak, ezen a területen értek el látványosabb eredményeket. Példaként említhetjük a kormányablakok rendszerének kialakítására irányuló törekvéseket, a telefonos ügyfélszolgálat megújítását, a portál fejlesztéseket, vagy az egyes ágazati közszolgáltatások elektronizálását.

Az ügyfelek igényeire valódi válaszokat adó, az adminisztratív terheket csökkentő, élethelyzet alapú, egyablakos szolgáltatásokat nyújtó, a rendelkezésre álló erőforrásokkal hatékonyan gazdálkodó közigazgatás valódi minőségi előrelépést eredményező fejlesztése ugyanakkor már a back office folyamatok megkezdett integrációját és konszolidációját megvalósító, továbbfejlesztő horizontális beavatkozások végrehajtását követelik meg.

Ezen fejlesztések révén biztosítható az ügyfélközpontú közszolgáltatások fejlesztése, illetve a közigazgatás működési hatékonyságának, versenyképességének növelése úgy, hogy

egyúttal az intézményrendszer karcsúsítása, illetve a működésben rejlő további megtakarítások realizálása is megvalósuljon.

Az elkövetkező időszak e-közigazgatási fejlesztéseinek tehát a költséghatékonyságot kiemelten szem előtt tartva az alábbi főbb területekre kell koncentrálnia.

1. Meg kell teremteni a szervezetek és rendszereik együttműködési képességét biztosító **interoperabilitást**. A már folyamatban lévő szabályozási háttér megteremtése mellett gondoskodni kell a technikai, szemantikai interoperabilitást biztosító feltételrendszer kialakításáról is. Az interoperabilitás feltételeinek kialakítása során intézkedni kell továbbá a **központi nyilvántartások felülvizsgálatáról, ahol még szükséges elektronizálásáról**.

Az interoperabilitás - ahogy arra az elmúlt időszak tapasztalatai is rámutattak - megfelelő, erős központi koordináció hiányában nem teremthető meg. A szervezetek ennek hiányában ugyanis nem kooperálnak egymással, bizonyos esetekben még akkor sem, ha ez egyébként jogszabályi kötelezettségük lenne.

Megteremtése ugyanakkor elengedhetetlen, hiszen az egymással együttműködni képes rendszerek révén a több szervezet együttműködését igénylő feladatok végrehajtása felgyorsítható, az interakciókhoz korábban szükséges humán közreműködési aránya bizonyos esetekben csökkenthető, a rendszerek, illetve funkcióik tekintetében fennálló indokolatlan párhuzamosságok felszámolhatóak. Az interoperabilis rendszerekre építve továbbá olyan, jellemzően élethelyzet alapú elektronikus közszolgáltatások is kialakíthatóak, amelyek megvalósítása több szervezet együttműködését igényli.

Az interoperabilitás, a nyilvántartások konszolidációjának témaköre kapcsán meg kell említeni a „Big Data” jelenséget, vagyis az óriásira duzzadó digitális adatmennyiség strukturált hasznosításában rejlő lehetőségeket. Egyre több iparági elemző állítja, hogy e lehetőségek kihasználása a munkaerőhöz és a tőkéhez hasonló termelési-, illetve növekedésgeneráló- és versenytényezővé válik (Lehetővé válik pl. az adatok több célú felhasználása, naprakész vezetői, döntés előkészítői információk állíthatóak elő, az adatok elemzése alapján testre szabott, az ügyfelek igényeihez igazított közszolgáltatások alakíthatóak ki, stb.). A hazai kormányzat idejében felismerve e terület fontosságát jelentős eszközre tehetne szert a közigazgatás átalakításának folyamatában.

2. Folytatni szükséges az **infokommunikációs szolgáltatások** központosított biztosítását lehetővé tevő **konszolidációs folyamatot**. A konszolidációt a központosított szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító, részben már megvalósult, illetve folyamatban lévő, alábbi projektek eredményeire építve, illetve azok továbbfejlesztésére alapozva kell megvalósítani.
 - **Kormányzati Felhő**
 - **ASP központok**
 - **Központosított Kormányzati Informatikai Rendszer**

- **Nemzeti Távközlési Gerinchálózat**

A konszolidáció révén kiszűrhetőek a meglévő indokolatlan párhuzamosságok, a központosított szolgáltatásnyújtás alá bevont intézményeknél csökkenthető, vagy felszámolható a rendszerek üzemeltetéséhez szükséges szakemberállomány, mérsékelhető a külső szolgáltatóktól való függőség, továbbá realizálhatóak a méretgazdaságból fakadó előnyök mind az üzemeltetés mind a fejlesztés során.

Mindezen potenciális előnyök realizálásához nélkülözhetetlen ugyanakkor, hogy a szolgáltatásnyújtás költségei transzparenssek, nyomon követhetőek legyenek, továbbá hogy a szolgáltatások megfelelő minősége valódi SLA-k alapján mérhető, és kikényszeríthető legyen.

3. Az elektronikus közszolgáltatások további fejlesztésének megalapozásaként a kialakításukat tekintve csúszásban lévő **szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat (szeüsz) mihamarabb létre kell hozni**. A szeüszök alkalmazása révén biztosítható, hogy az egyes közszolgáltatások nyújtására irányuló folyamatok közös elemeit (pl. azonosítás, elektronikus űrlapok kezelése, elektronikus fizetés, stb.) nem kell külön-külön megvalósítani az egyes közszolgáltatások fejlesztésekor, elég, ha az adott közszolgáltatás specifikumai beállításra, konfigurálásra kerülnek.

A szeüszök alkalmazása révén mind a fejlesztés folyamatában, mind az üzemeltetés fázisában költség megtakarítások realizálhatóak, továbbá alkalmazásuk nagymértékben hozzájárul a már hivatkozott interoperábilis működés megvalósításához is.

4. Tovább kell folytatni a belső működési **folyamatok, illetve ezek szervezeti kereteinek felülvizsgálatát, az adminisztratív terhek csökkentését megalapozó dereguláció megvalósítását**, - mely elemek az e-közigazgatási fejlesztések kezdeti, megalapozó szakaszát jelentik - továbbá **e felülvizsgált, újraszervezett folyamatok elektronizálását**.

A költséghatékonysági szempontokat kiemelt helyen kezelő folyamat és szervezet átalakítás, illetve a működési folyamatok infokommunikációs eszközökkel történő támogatása révén a működési költségek tekintetében jelentős megtakarítások érhetőek le, növekszik a feladatok végrehajtásának hatékonysága, míg átfutási idejük jelentősen csökken. Továbbá egyedi vizsgálatok elvégzését követően potenciálisan csökkenthető az egyes folyamatok végrehajtáshoz szükséges apparátus létszáma is.

Példaként az alábbi részterületek emelhetőek ki.

- A kapcsolódó EKOP projekt eredményeit is felhasználva az intézmények egymás között interakciónak, kommunikáció minél szélesebb spektrumában át kell térni az **elektronikus dokumentumok használatára**. (Az elektronikus dokumentumoknak mind az egyszeri előállítási, mind a hosszú távú tárolási költségei alacsonyabbak a papír alapú dokumentumokkal összevetve, továbbá gyorsabban és olcsóbban továbbíthatóak.)

- Ehhez kapcsolódóan a kormányszatnak, mint kibocsátónak, illetve mint befogadónak élen kell járnia az **elektronikus számlázás elterjesztésében**. (Az elektronikus számlázás bevezetése Dániában az adófizetőknek 150 millió eurós, míg a vállalkozásoknak 50 millió eurós megtakarítást eredményezett.)
- **Elektronikus közbeszerzés megvalósítása** is komoly megtakarítási potenciált hordoz magában. (Olaszországban 3 milliárd eurós megtakarítást ért el a rendszer bevezetése révén.) Fontos megjegyezni, hogy a vázolt fejlesztések eredményes megvalósítása a közbeszerzési szabályozás felülvizsgálatát is szükségessé teszi, hisz a jelenlegi rendszer jelentős szerepet játszott sok infokommunikációs projektek csúszásában, elhúzódásában is.
- **Távmunka alkalmazási lehetőségeinek kiszélesítése** révén a fenntartandó irodai infrastruktúra, illetve a munkába járás költségei tekintetében érhetőek el megtakarítások.
- Az uniós, illetve hazai finanszírozású projektek menedzsmentjének támogatása érdekében a közigazgatásban mindenki számára elérhetővé kell tenni az EKOP projekt keretében megvalósult **projektmenedzsment támogató alkalmazást**.

A szervezeti keretek és működési folyamatok újraszervezését, és a folyamatok elektronizálását - a költségvetési konszolidáció szempontját szem előtt tartva - elsősorban olyan ágazatokban, területeken szükséges megkezdeni, illetve a már elindult fejlesztéseket felgyorsítani, mint a jelentős költségvetési kifizetéseket teljesítő **nagy elosztó rendszerek, valamint az ügyintézés, illetve feladataik ellátása során jelentős tömegű adminisztrációs teendőt ellátó, és így nagy létszámú adminisztrációt foglalkoztató intézmények**. Ezen szervezeteknél a folyamatok elektronizálásával minimalizálható az esetleges visszaélések, és így a jogosulatlan kifizetések száma, továbbá a jellemzően nagy létszámú adminisztráció is potenciálisan csökkenthető. Természetesen ezen jelentős volumenű fejlesztések megtérülési ideje és így a költségvetés egyensúlyra gyakorolt hatásuk csak a tervezés során elvégzett részletes gazdasági számítások alapján határozható meg.

5. Mint ahogy arra az Állami Számvevőszék is rámutatott kapcsolódó vizsgálata során a költségvetési tervezés, illetve a végrehatás nyomonkövetésének informatikai támogatása a mai napig nem megoldott. Gondoskodni szükséges a gazdasági, pénzügyi folyamatokról, a költségvetési bevételek és kiadások alakulásáról naprakész adatokat szolgáltatni képes **pénzügyi információs rendszer** kialakításáról.

A rendszer bevezetése, egyes részfeladatok, folyamatok automatizálása révén a költségvetési tervezéssel, illetve a végrehajtás nyomon követésével összefüggő feladatok humán erőforrás igénye optimalizálható, továbbá a szolgáltatott adatok megbízhatóság is jelentősen javítható, amely alapvető feltétele a költségvetési konszolidációra irányuló törekvések megvalósításának.

6. A kormányablakok fejlesztése mellett a fenti horizontális fejlesztések, illetve a már megvalósult, vagy folyamatban lévő ágazati projektek eredményeire is építve a front office-t érintő fejlesztések területén még nagyobb hangsúlyt kell fektetni az **egyablakos**, a személyes ügyintézést fokozatosan kiváltó **on-line ügyintézési lehetőségek kiszélesítésére** is. Az on-line ügyintézési lehetősége, amellyel, hogy az igénybevevő állampolgárok és vállalkozások számára is jelentős idő és költségmegtakarítással, azaz az adminisztratív terhek csökkenésével jár, a közigazgatás számára is működési költségcsökkentő lehetőségeket rejt. Példaként említhetjük a kanadai kormány által elvégzett vizsgálatot, amelynek eredménye rámutatott arra a személyes közreműködést igénylő ügyfélkiszolgálás 28 dolláros költségével szemben az online ügyintézés 12 centes költsége állítható. Hasonló eredményre jutott az angol kormány által végzett felmérés is mely szerint a személyes közreműködést is igénylő ügyintézés költsége átlagosan 50- szerese az online nyújtott szolgáltatások árának.

Fentiekhez kapcsolódóan a személyes ügyintézés során is törekedni kell az elektronizált folyamatok implementálására, az infokommunikációs eszközöknek - az ügyintézők segítségével, közreműködésével igénybe vehető - használatára (pl. adatfelvételt automatizáló eszközök alkalmazása, online időpontfoglalás). Mindezek révén csökkenthető a személyes ügyfélszolgálatok munkatársainak leterheltsége, így optimalizálható a szükséges humán erőforrás állomány mérete is. Továbbá e fejlesztések elősegíthetik, hogy az elektronikus szolgáltatások igénybevétele mind inkább természetessé váljon az infokommunikációs eszközök használatától jelenleg még idegenkedő állampolgárok körében is.

Fontos kihangsúlyozni, hogy a fentekben érintett e-közigazgatási fejlesztések sikere nagymértékben függ a kormányzati elkötelezettség mértékétől. Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy a technológia jelentette 20%, illetve a folyamatok újratervezése adta 35% mellett a sikeres megvalósításban szükséges tényezők közül mintegy 40%-ot a megújítási szándékot a jelentkező szervezeti ellenállással szemben is keresztülvívő, megfelelő kormányzati irányítási struktúra képes biztosítani.

Elengedhetetlen tehát, hogy az e-közigazgatás, illetve a teljes infokommunikációs szektor megfelelő központi kormányzati irányítása biztosított legyen. Tekintettel továbbá arra, hogy az e-közigazgatás eszközszerének is horizontálisan, az esetleges ágazati érdekeket is felülírva kell áthatnia a teljes közigazgatást, indokolt, hogy a terület kormányzati irányítása, koordinációja az összkormányzati szempontokat érvényesíteni tudó Miniszterelnökségen kerüljön biztosításra.

Nemzetköz kitekintésben is találunk e szervezeti megoldásra példát. Így kiemelhetjük Nagy-Britanniát, ahol az e-közigazgatás fenti elvek mentén történő irányításán túl a szervezetrendszer struktúrája szintjén is megjelenik az e-közigazgatási eszközszerének

a kormányzat működés hatékonyságát biztosítani hivatott intézkedéscsomagokba való szervezetszervezési integrációja is az alábbi szervezeti megoldás mentén.

Nagy-Britanniában a Cabinet Office felelős a kormány hatékonysági és reform programjáért, amelynek alapvető célja a kormányzati működés javítása. A Cabinet Office-hoz tartozik továbbá az e-kormányzat kormányzat irányítása, illetve a kormányzati IKT Stratégia megalkotásáért való kormányzati felelősség is.

A Cabinet Office szervezeti egységeként a közelmúltban került felállításra az úgynevezett Hatékonysági és Reform Csoport. Célja, a kormányzat működésben tapasztalható pazarlások feltárása és kiszűrése, továbbá feladata, hogy valamennyi minisztérium tekintetében növelje az elszámoltathatóságot és a hatékonyságot. Ezen hatékonyság növelési feladatkör részeként felelősségi körébe tartozik a közbeszerzés területe, a nagy projektek menedzsmenete, a közszolgálati reform és az infokommunikáció és e-közigazgatás irányítása. A Csoportot irányító főbizottságban a Pénzügyminisztérium államtitkára és Cabinet Office miniszter közösen elnököl.

Fontos megemlíteni még a CIO Tanácsot, melynek célja a közszolgáltatások nyújtásának javítása. A Tanács a kormányzaton belül dolgozó IT szakemberek közötti partnerség megteremtését segíti elő, és az összkormányzati politikák egyensúlyát hivatott biztosítani a szakminisztériumokban. Tagsága a közszektor egészéből kerül kijelölésre. A Tanács feladata egy olyan összkormányzati program elkészítése és megvalósítása, amely támogatja a kormányzat átalakítását, és azon kapacitások és képességek kiépítését, amelyek az informatika által vezérelt üzleti változásokat hozhatják el a közigazgatásban.

Budapest, 2014. július