

Az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó folyamatszabályozás tapasztalatai

– Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzatánál

Keringer Zsolt

osztályvezető, minőségügyi vezető, adatvédelmi tisztviselő (DPO), Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala, Informatikai, Minőségügyi és Gondnoksági Kabinet



Balogh Gábor

vezető tanácsadó, Königsberg Consulting Kft.



A történet valahol 2015. év elején kezdődött, amikor is a Belügyminisztérium elkészítette az elektronikus ügyintézésre vonatkozó törvénytervezet szabályozási koncepcióját, majd később a szövetszerű normajavaslatot. Majdnem egy évnyi szakmai egyeztetési folyamatot követően, végül 2015 decemberében fogadta el az Országgyűlés az elektronikus ügyintézés és kapcsolattartás szempontjából számos reformszintű újdonságot tartalmazó kerettörvényt, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.).

Jogi környezet változása és annak hatásai

Az E-ügyintézési tv. egyik alapvetése, hogy az elektronikus ügyintézés, a szervek közötti informatikai együttműködés és a bizalmi szolgáltatások terén lefektetett előírásokhoz az ágazati jogszabályokat és azok eljárási normáit is hozzá kell illeszteni, tehát az úgynevezett „Egységes Digitális Térben” az E-ügyintézési tv. rendelkezései az elsődlegesek.

A Belügyminisztérium elképzelése és ütemezése szerint a 2016-os év szolgált arra, hogy az egyes jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek vagy személyek a saját normáikat hozzáigazítsák az E-ügyintézési tv. által támasztott elvárásokhoz. Ebben a körben például a legegységesebb elvárás az volt, hogy az ügyféli alapjoggá emelt elektronikus ügyintézéshez való jogot, csak törvényben vagy eredeti jogalkotó hatáskörben megalkotott kormányrendeletben lehet – ott is csak a lehető legszükségesebb esetekben – korlátozni, esetleg

teljesen kizárni. Mindez a jogalkotók számára jelentős deregulációs feladatokat jelentett, mert el kellett végezniük a hozzájuk tartozó jogi normák tételes átvizsgálását, hogy az előbb említett kivételi körön kívül van-e olyan hatályban lévő előírás, amely korlátozná vagy kizárná az ügyfelek elektronikus ügyintézési lehetőségét. Természetesen a jogalkotók körébe a helyi önkormányzatok képviselő-testületei és közgyűlései is beletartoznak, emiatt az önkormányzati hivatalok munkatársainak is el kellett végezniük ezt a deregulációs munkát és szükség szerint előterjesztés keretében az E-ügyintézési tv.-be ütköző helyi normák módosítására vagy hatályon kívül helyezésére kellett javaslatot tenniük.

A leggyakoribb módosítási indokként az a számos önkormányzatnál alkalmazott gyakorlat szolgált, amely önkormányzati rendelettel általános jelleggel minden önkormányzati (hatósági) ügyben megtiltotta az elektronikus ügyintézés. Ilyen jellegű felhatalmazást már az új törvényi szabályozás nem ad¹, sőt kifejezetten tilos önkormányzati rendeletben korlátozni vagy kizárni az elektronikus ügyintézés lehetőségét. A másik hasonlóan neuralgikus terület a helyi adóztatás volt, mert az előző Art.² kifejezetten lehetőséget adott az ön-

kormányzatoknak, hogy az adóigazgatási eljárásokkal kapcsolatban az elektronikus ügyintézés tárgykörben rendeletet alkothassanak. Az új Art.³ és az Air.⁴ az E-ügyintézési tv. 8. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésével összhangban⁵ természetesen már nem tartalmaz ilyen felhatalmazást. A törvényi felhatalmazás hiányában a helyi adórendeletek azon szabályait hatályon kívül kellett helyezni, amelyek az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos előírásokat tartalmazták.

Amíg a 2016-os év a dereguláció éve volt (illetve sajnos sok esetben csak kellett volna, hogy legyen), addig a 2017-es az elektronikus ügyintézés biztosító informatikai rendszerek tervezésének, fejlesztésének időszaka, míg 2018 a szolgáltatások E-ügyintézési tv.-nek megfelelő elindítása.

A helyi önkormányzatok az E-ügyintézési tv.⁶ alapján elektronikus ügyintézés biztosító szerveknek minősülnek, ebből következően 2018. január 1-jétől valamennyi önkormányzatnak biztosítania kell⁷ az ügyfelek számára, hogy ügyeiket elektronikus úton intézhessék. Mindez azért is különösen fontos, mert a gazdálkodó szervezetek⁸ az ügyeiket kötelesek elektronikus úton intézni, amelynek természetesen csak akkor tudnak eleget tenni, ha az ön-

kormányzat biztosítja számukra az elektronikus ügyintézés lehetőségét. Emellett további fontos követelmény, hogy a szervezeteknek egymással is elektronikus úton kell kapcsolatot tartaniuk.

Mindezek hogyan kapcsolódnak a folyamatszabályozáshoz?

Az elektronikus ügyintézés nem csupán az ügyfelek, de a hivatalok oldalán is komoly lehetőséget nyújt az egyre növekvő feladatok minél egyszerűbb és hatékonyabb, de ugyanakkor jogszerű ellátására. Tekintettel az elektronikus ügyintézés újszerű feladatrendszerére és az ügyintézési csatornák közül az elektronikus ügyintézés egyre jelentősebb elterjedésére, indokolt a folyamatok áttekintése, újjászervezése és ehhez kapcsolódóan az eljárásrend belső szabályzatként való egyértelmű meghatározása.

Az elektronizálás területén már eddig is jelentős változások mentek végbe, illetve még mindig folyamatban vannak, mert a legnagyobb önkormányzatoknak 2019-ben kellett csatlakozniuk az önkormányzati ASP rendszerhez interfészes vagy rendszer-csatlakozás formájában. Az ASP csatlakozási projekt⁹ kapcsán az önkormányzatoknak szükséges volt olyan vállalat tenniük, hogy felülvizsgálják az ASP érintettségű belső szabályzóikat, illetve indokolt esetben szabályozzák azokat a folyamataikat, feladataikat, amelyeket addig még nem tettek meg. Ezek közé tartozhat az elektronikus ügyintézés is, amely terület szabályozása az új jogi környezet alapján kialakításra, vagy ha már létezett rá korábban szabályzat, akkor teljes revízióra szorul.

■ Amennyiben az önkormányzat rendszer-csatlakozással kapcsolódik az önkormányzati ASP rendszerhez, akkor annak elektronikus ügyintézési rendszerét is kötelező használnia, amely feladatellátást javasolt egy hivatali szabályzat formájában is rögzíteni.

■ Interfészes csatlakozó önkormányzatok esetében, ha az elektronikus ügyintézés megteremtéséről az önkormányzat maga gondoskodik¹⁰, ebben az esetben különösen indokolt a részletes előírásokat egy belső szabályzattal a hivatal munkatársai felé is egyértelmű, átlátható módon meghatározni.

A 2018-as év az elektronikus ügyintézés szempontjából átmeneti évnek tekinthető, mert az E-ügyintézési tv. által támasztott komoly követelményeknek való megfeleléshez jelentős fejlesztésekre, a belső folyamatok átalakítására, illetve a munkatársak képzésére volt, illetve van folyamatosan szükség. Azonban a törvény hatályba lépése óta eltelt több, mint három év után várhatóan – a jogalkalmazás egységesítése érdekében – 2019-től az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet is fokozottan ellenőrzi majd a központi előírások teljesítését,

azok érvényesülését. Az ennek való megfeleléshez nyújthat hatékony segítséget az elektronikus ügyintézés belső szabályozása, amely során rögzíteni lehet a működés kereteit, illetve felszínre kerülhetnek az esetlegesen még fejlesztendő területek.

Az elektronikus ügyintézés kialakítása, működtetése igen összetett és újszerű feladatrendszerrel jelent az önkormányzati hivatalok számára, amely feladatok megfelelő minőségű ellátása az üzemszerű működés mellett további terheket ró az amúgy is túlterhelt szervezet munkatársaira. A fejlesztések tervezése, végrehajtása és bevezetése során is kulcskérdés, hogy az igazgatásszervezési kompetencia meglete milyen minőségben kíséri végig a feladatvégzést. Milyen feladatokat kellene elvégezni a hatékony hivatali munkavégzés kialakítása érdekében?

Folyamatszabályozás

Igazgatásszervezési feladatok végrehajtása kapcsán szükséges belső szabályzatok, szervezeti és működési rendek elkészítése, valamint az érintett ügyviteli folyamatok felülvizsgálata és változásmenedzsmentje.

Össze kell állítani a belső szabályzatok tervezeteit. Ennek keretében el kell végezni az önkormányzat hivatalára szabott elektronikus ügyintézés folyamatszabályozását, egy belső utasítás formájában, valamint minimálisan az iratkezelési szabályzat felülvizsgálatát az elektronikus ügyintézés vonatkozásában.

A hivatali munkatársak felkészítése

Ahhoz, hogy a feladatellátás minél gördülékenyebb legyen nem elegendő az informatikai rendszereket használni, hanem hivatali szinten szükséges az elektronikus ügyintézés átfogó ismereteinek elsajátítása, amelyeknek alkalmazása az új jogi környezet alapján megkerülhetetlen. Ennek érdekében indokolt legalább az önkormányzati hivatal érintett munkatársainak vagy kulcsfelhasználóinak elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos képzésben (személyes jelenlét) részesülni, amelynek során megismerhetik az elektronikus kérelembenyújtással, dokumentumok elektronikus hitelesítésével, kézbesítésével, valamint az elektronikus ügyintézésre vonatkozó speciális eljárási szabályokkal kapcsolatos tudnivalókat.

Hogyan néz ki a folyamatszabályozás egy önkormányzati hivatal gyakorlati tapasztalatai alapján

Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata a KÖFOP – 1.2.1.-VEKOP-16 azonosító számú „Csatlakoztatási konstrukció az önkormányzati ASP rendszer országos kiterjesztése” című projekt kapcsán az elektronikus ügyintézéshez kap-

csolódó feltételek kialakítása érdekében az alábbi feladatokat végezte el:

■ az elektronikus ügyintézés folyamat-szabályozása, valamint

■ az Iratkezelési Szabályzat elektronikus ügyintézés szempontjából történő felülvizsgálata.

Az elektronikus ügyintézésről szóló belső szabályzat (a továbbiakban: Szabályzat) rögzíti a hivatalon belüli feladatmegosztást, illetve a hatékony és jogszerű munkavégzés érdekében a főbb ügyviteli folyamatokat is meghatározza. A Szabályzat alapján a Hivatalon belül egy elektronikus ügyintézésre irányuló koordinációs és hivatali szintű környezetet hoztak létre.

Tekintettel az elektronikus ügyintézés újszerű feladatrendszerére és az ügyintézési csatornák közül az elektronikus csatorna egyre jelentősebb elterjedésére, szükséges az elektronikus ügyintézés koordinálására, támogatására irányuló feladatokat hivatalon belül központosítani. Az egyes szakterületek azonban a beérkezett ügyek tekintetében ugyanúgy részt vesznek a folyamatok végrehajtásában. A támogatói feladatok ellátásához azonban elengedhetetlen a megfelelő személyi feltételek biztosítása is, azaz az új munkakörhöz humán erőforrás hozzárendelése.

Természetesen nem feltétlenül szükséges minden önkormányzati hivatalban ilyen centralizált modellben gondolkodni és dolgozni, de az eddigi tapasztalatok alapján egy ilyen radikális változás (mint amilyen az elektronikus ügyintézés témakörében lezajlott) esetén legalábbis az első időszakban, javasolt a folyamatot egy kézben tartani. Önkormányzatokként azonban a gyakorlat eltérő lehet, van ahol inkább az egyes szakterületek (főosztályok, irodák, igazgatóságok stb.) önálló feladatvégzésére és felelősségére helyezik a hangsúlyt (decentralizált modell).

A különböző modellek és helyi sajátosságok mellett is meg lehet azonban határozni olyan tárgyköröket, amelyek szabályozása mindenképpen indokolt egy belső norma megalkotásával:

■ A kérelembenyújtás és az elektronikus fizetés módja;

■ A hivatalos (elektronikus) elérhetőségek meghatározása és a használatuk célja;

■ A rendelkezési nyilvántartás alkalmazása;

■ A beérkezett kérelmek kezelése;

■ Az elektronikus ügyek intézésének speciális szabályai;

■ Az elektronikus hitelesítés módja;

■ Az elektronikus tájékoztatás;

■ Az üzemszünet, üzemműködés esetén követendő eljárás.

Az elkészített Szabályzat már az önkormányzati ASP rendszer specialitásait (ügyintézési felület, hitelesítési megoldás) is próbálja figyelembe venni, emellett meghatározza az elektronikus kapcsolattartás pontjait, hogy az ügyfelek milyen módon tudnak elektronikus kapcsolatba lépni a Hivatallal, milyen ügyintézési felületeken tudnak benyújtani kérelmeket. Az elektro-



nikus fizetési megoldással kapcsolatban a Szabályzat a bevezetett fizetési módok (VPOS) mellett már az ASP által biztosított fizetési lehetőségekre vonatkozó irányokat is tartalmazza. Az elektronikus hitelesítés szabályai természetesen szükségessé tették a kiadmányozási szabályzat felülvizsgálatát is, amely a mindennapi gyakorlati fejlődés tükrében formálódik időről időre.

Az elektronikus ügyintézési folyamat lényegét röviden összefoglalva az informatikai terület a jelenlegi helyzetben komoly szerepet tölt be, ugyanis részt vesz az elektronikus úton érkező iratok fogadásában (e-Papír ügyek), illetve a döntések, válaszok elektronikus hitelesítésében (tervezetten ameddig az AVDH-DHSZ hitelesítés nem lesz elérhető az iratkezelő rendszerben), valamint az ügyfél számára történő elektronikus kézbesítésben. A felülvizsgálat során megállapítást nyert, hogy az elektronikus ügyintézés terén élen járó helyi adóztatási feladatokat gördülékenyen a belső szervezeti egység közreműködésével lehet végrehajtani és már csak az elektronikus hitelesítés elvégzésében működik közre az informatikai terület. Ezt a feladatot az ASP.ADÓ bevezetését követően várhatóan átveszi majd az új szakrendszer. A Szabályzat az általános folyamatba nem illeszthető eljárások tekintetében (pl. ÉTDR-es ügyek) kivétel szabályokat tartalmaz, ezen ügytípusok sajátosságait önálló fejezetben kezeli.

Természetesen a Hivatal többi belső szabályzatait (különösen az iratkezelési) is hozzá kellett igazítani az új elektronikus ügyintézési folyamatot rögzítő szabályzathoz.

Ez a feladatvégzés milyen erőforrások bevonását igényelte az önkormányzat oldaláról? Egyrészt a beszerzési eljárás lefolytatása érdekében az ezzel a területtel foglalkozó szervezeti egységnek, másrészt az ASP csatlakozás koordinálásáért felelős szervezeti egységnek a munkavégzése elengedhetetlen volt. A szakmai megvalósítás során a hivatal oldaláról közreműködést igényelt:

- a megrendelői elvárások megfogalmazása,
- a szakmai interjúkon való rendelkezésre állás,
- a meglévő szabályzatok, releváns dokumentumok rendelkezésre bocsátása,
- az elkészült eredménytervezetek véleményezése.

Elvégzett feladatok, elért eredmények

Elkészült az elektronikus ügyintézési szabályzat, illetve felülvizsgálásra került az iratkezelési szabályzat. Az önkormányzati döntéshozók részére egy vezetői összefoglaló is készült, amely a változtatások érdekében szükséges javaslatokat tartalmazza. Az ügyintézési folyamatok újragondolásának köszönhetően várhatóan sikerül a szervezet működésébe hatékonyan beilleszteni az elektronikus ügyintézésrel összefüggő feladatokat végrehajtását.

A projekt során a munkavégzés folyamata a következőképpen alakult:

- Feladat terjedelmének egyeztetése, hivatalon belül érintett szereplők, szervezeti egységek beazonosítása a projekt ütemtervének összeállítására;
- Rendelkezésre álló dokumentációk elemzése;
- Interjúk megszervezése, lefolytatása;
- Tematika (ami tulajdonképpen egy részletes kibővített tartalomjegyzék) összeállítása, majd annak a Megrendelő általi véleményezése;
- További, pontosító egyeztetések megtartása;
- A Szabályzat első verziójának elkészítése, majd annak a Megrendelő általi véleményezése;
- A Szabályzat második verziójának elkészítése, majd annak a Megrendelő általi véleményezése;

- Végleges eredménytermékek elfogadásra történő leadása a szállító részéről;
- Teljesítés elfogadásáról szóló nyilatkozat kiállítása.

Összegzés

Kicsit tágabb összefüggéseiben nézve az elektronikus ügyintézés megteremtése kapcsán az önkormányzatok oldalán jelentkező teendőket, ideális esetben a felkészülés és a megvalósítás során a következő feladatok elvégzésére volt/van szükség:

1. Fel kell mérni az elektronikus ügyintézés jelenlegi helyzetét és azt össze kell vetni az E-ügyintézési tv. rendelkezéseivel, azaz egy megfelelési, jogszerűségi audit lefolytatása indokolt.
2. Konceptiót szükséges alkotni az E-ügyintézési tv.-nek való megfelelés módjáról.
3. Interfészes önkormányzatok esetében döntést kell hozni az ASP elektronikus ügyintézési szolgáltatásainak használatáról vagy saját megoldás fejlesztéséről.
4. A megrendelőnek konkrét fejlesztési igény(eket) szükséges megfogalmazni a szállító irányába (pl. iratkezelő rendszer tekintetében).
5. A fejlesztési folyamat lemenedzselése, amelyhez az igazgatási támogatás folyamatos biztosítása elengedhetetlenül szükséges.
6. Belső szabályzat(ok) elkészítése, korábbi szabályzatok felülvizsgálata.
7. Munkatársak oktatása, ügyfelek edukálása.
8. Az új vagy továbbfejlesztett elektronikus szolgáltatások bevezetése. ■

1 Korábban ilyen volt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 160. § (1) bekezdése; majd később a 28/B. § (3) bekezdés.

2 Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 175. § (24) bekezdése.

3 Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény.

4 Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény.

5 Ami szerint csak törvénnyel vagy eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott kormányrendelettel tiltható vagy korlátozható az elektronikus ügyintézés lehetősége.

6 E-ügyintézési tv. 1. § 17. b) pontja.

7 E-ügyintézési tv. 2. § (1) bek.; 3. § (1) bek.; 8. § (1) bek.

8 A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 7. § (1) bek. 6. pontja.

9 KÖFOP – 1.2.1.-VEKOP-16 azonosító számú „Csatlakoztatási konstrukció az önkormányzati ASP rendszer országos kiterjesztése” című projekt.

10 Folyamatban van az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet olyan irányú módosítása, hogy az interfészes módon csatlakozó önkormányzatok kérelmezhesek az ASP elektronikus ügyintézési rendszerének használatát.