

DR. BUDAI BALÁZS BENJÁMIN PHD

TANSZÉKVEZETŐ, EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR

SZAKIGAZGATÁSI ÉS ÖNKORMÁNYZATI IGAZGATÁSI TANSZÉK



A helyi közszolgáltatások fejlesztésének jövője, az elmúlt 25 év tükrében¹

A helyi közszolgáltatások jövőjét az önkormányzati fejlesztések múltbéli tapasztalásai, az elmúlt időszakok és jelenleg érvényes (IT-vezérelt) stratégiai főirányok, a tudomány kapaszkodói (kutatási területei), valamint a fejlesztések dinamikáját meghatározó (többnyire visszafogó) társadalmi jelenségek határozzák meg.

A jövőt meghatározó múltbéli tapasztalások

Az önkormányzatiság fennállásának két és fél évtizedét számos fejlesztési elképzelés, koncepció szegélyezte. És bár a jó szándék és a szakmai hozzáértés – többnyire – jelen volt a gondolatok papírra vetésekor, a stratégiák végrehajtása kapcsán jelentkeztek olyan tünetek, amelyek ismétlődése alapján rendszerhibaként tudjuk őket azonosítani. A rendszerhibák pedig olyanok, amelyek – azok kijavításáig – a jövőben is jó eséllyel elő fognak fordulni. Nézzük ezeket vázlat-szerűen:

- A reformok többnyire nem kapcsolódnak egymáshoz (politikai ciklusokhoz igazodva), szervesen fejlődést biztosítva ezzel az érintetteknek. A kapcsolódás még adott időszakon belül sem fedezhető fel, így sokszor kerül ellentmondásba az alrendszerek funkcionalitását (a közigazgatás szuprastrukturáját érintő) reform, a szervezetrendszeren túlmutató reformokkal, az ágazati vagy tematikus reformokkal, vagy egy adott szervezetet érintő reformmal.
- Gyakran „*fékváon belül*” csúszik egyik reform a másikra. Így még az első reform hatását nem is tudjuk felmérni, nem kapunk visszaigazolást az elképzelés helyességéről.
- A reformokat nem előzi és nem követi egy részletes értékelés, lezárás.
- Hiányoznak az előzetes és utólagos hatékonyságvizsgálatok egy beavatkozás hatásaival összefüggésben.
- Nem ritkán másolunk külföldi mintákat, kritika nélkül, a helyi jellegzetességek figyelmen kívül hagyásával.

- Gyakran érvényesülnek a politikai és anyagi (lobbi) szempontok, a szakmai szempontok előtt.
- Gyakori a kapkodás és az ötletszerűség, főleg választási időszakot megelőzően.
- A végrehajtás koordinátlansága és a végrehajtók kontraszelektívája olykor a legjobban előkészített fejlesztéseket is le tudja rombolni.
- Hiányzik a tudomány, a versenyszféra és a civilek együttműködése a fejlesztéseknél. (Erről bővebben később.)
- A fenntarthatóság kérdéseit a legtöbbször figyelmen kívül hagyják.

Ezek a jelenségek tehát napjainkban érvényes, jövőre kiható jellegűek. Változtatásuk nélkül a jövő fejlesztéseiben magasabb kockázattal kell számolnunk.

IT-vezérelt stratégiai főirányok

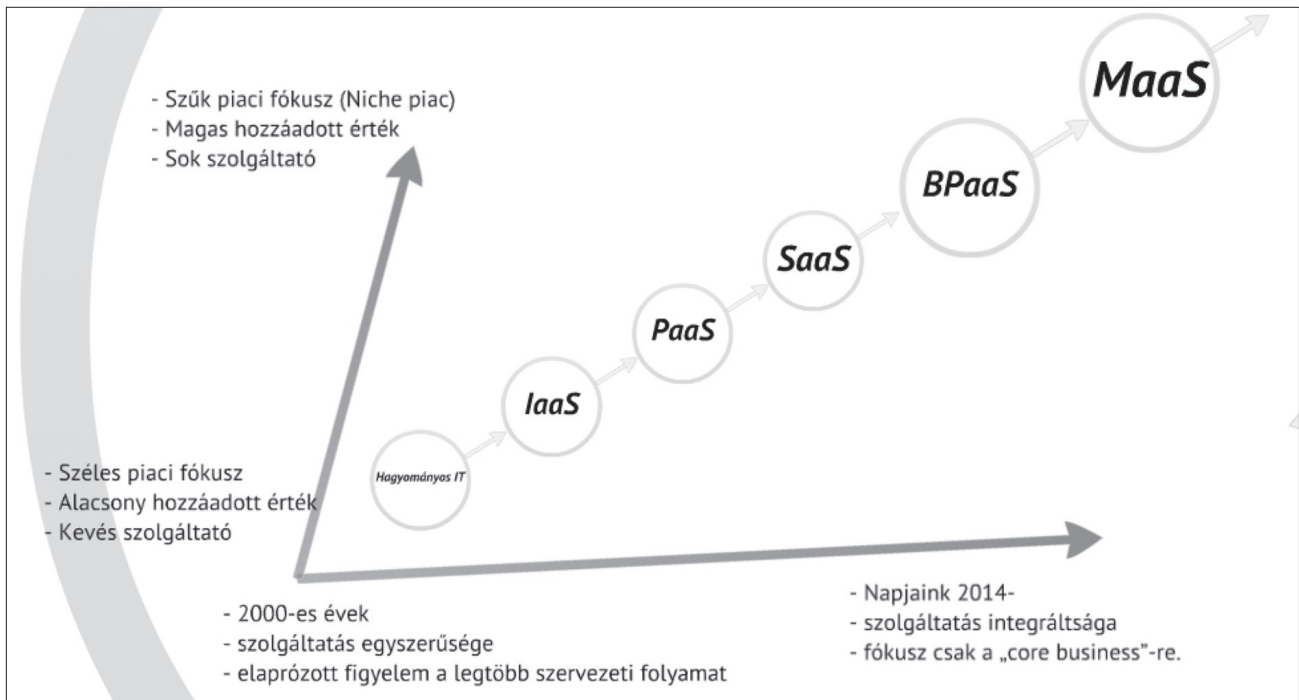
A Bangemann Bizottság 1993-as tevékenysége, majd 1994-es jelentése² óta a közszolgáltatások fejlesztésének IT-vezéreltsége meghatározó. Az erre vonatkozó stratégiai irányok is – szinte – változatlanok az elmúlt bő két évtizedben, és megszabják a közszolgáltatások fejlesztésének gondolkodási keretét is.

E stratégiák négy nagyobb területet céloznak be: infrastruktúra-fejlesztést, szabályozást és intézményrendszer-fejlesztést, felhasználók képzését, tartalomfejlesztést. E négy területet fogja össze – kvázi ötödikként – a minden területen keresztülfutó kutatás-fejlesztés-innováció.

- a) Az infrastruktúrafejlesztés paradigmaváltás előtt áll. Az eszközök birtoklásához való ragaszkodás már a múlté. Az informatikai infrastruktúra kialakításával, fejlesztésével és fenntartásával járó feladatok túl nagy erőforrásokat vonnak el a közszolgáltatások üzemeltetőitől, így a legfontosabb tevékenységre (core funkciókra) nem tudnak kellő figyelmet fordítani. Napjaink trendje ezért az *back office* különböző területeinek szolgáltatásként történő megvásárlása. Először csupán

¹ A Magyar Tudomány Ünnepe rendezvénysorozat keretén belül a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen 2015. november 4-én megrendezett Önkormányzatiság napjainkban c. konferencia záró-előadásának írott változata

² Forrás: <http://www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemmn.hun>



1. sz. ábra: XaaS szolgáltatások összefüggésének szempontjai (forrás: saját ábra)

az infrastruktúrát (vasakat) szervezzük ki, majd platformot, szoftverüzemeltetést, végül akár teljes funkcionálisokat is.

A koordinátarendszer tengelyein elhelyezett kategóriákat szabadon kombinálva más-más jelentésre helyezve a hangsúlyt, öt fontos üzeneteket kapunk:

- Az idő előrehaladtával a szolgáltatások egyre precízebben definiáltak, niche piaci rést elégítenek ki, ugyanakkor a felhasználók egyre nagyobb számában tudatosítják az igényt és a lehetőséget. A szolgáltatás közvetlen igénybevevői egyre többen lesznek. Az XaaS szolgáltatások egyre specializáltabb részeket igyekeznek lefedni.³
- A szolgáltatók száma ezen a területen folyamatosan nő. Így a verseny is fokozódik.
- Ugyancsak az idő függvényében egyre több hozzáadott értéket nyújtanak a szolgáltatások.
- A szolgáltatások egyre több – nem a fő tevékenységhez kapcsolódó – feladatot vállalnak át tőlünk, így egyre könnyebben fókuszálhatunk a core businessre.
- Az informatikai támogatás egyre szélesebb körben támogatja a szervezeteket, azok egyre integráltabbak, összetettebbek, mégis modulárisan építhetők, kiterjeszthetők egyre több szervezeti folyamatra. Így jutunk el a menedzsment szolgáltatásként értelmezett formájáig (*MaaS v. BaaS*⁴), ahol tetszőleges terület automatizált

³ Napjainkban a DRaaS tűnik emergens példának. A Disaster Recovery as a Service (katasztrófa utáni helyreállítás szolgáltatásként) megbízható és mindig elérhető infrastruktúrát biztosít ahhoz, hogy adatainkat és szolgáltatásainkat ide is tükrözzük (másolhassuk), és bármikor replikálhassuk, illetve szinkronizálhassuk saját működési környezetünkkel. Nem tervezett leállásnál a „biztonsági másolatok” kelnek életre, és helyettesítik az eredeti adatokat, alkalmazásokat.

⁴ Management as a Service – Menedzsment szolgáltatásként, ill. Business as a Service – Üzlet szolgáltatásként. Kiváló példa erre a hazai IT világban

IT-támogatását biztosítják, a folyamatok ellenőrizhetőségével, beavatkozási lehetőségével.

Mindezek mellett persze további „forró” témák is érvényesek a back office területén: ilyenek hazánkban az interoperabilitás kérdései (melyek aktualitását a 2013. évi CCXX. törvény hatályosulása mellett a most szárnyaikat bontogató SZEÜSZ-ök és KEÜSZ-ök adják), a hatékonysági kérdések, a szolgáltatások adatbiztonsága és adatvédelme, a virtualizálás és a digitalizáció.

- b) A szabályozás és intézményrendszer fejlesztése örökre aktuális témája a közigazgatás-és közszolgáltatás-fejlesztésének. Napjaink fő kihívása e területen az új jogintézmények felállítását lehetővé tevő jogszabályok kialakítása, illetve – a hirtelen változó környezet miatti – módosítása. Ugyancsak állandó feladat e területen a joganyag és az eljárások deregulációja, az átláthatóság, a jogállamiság és a jogbiztonság megteremtése (és az új jogintézmények előtt álló akadályok lebontása) érdekében.
- c) A felhasználókra is egyre nagyobb fókuszot nyitunk. Az Európai Unió is már több stratégiájában deklarálta, hogy nem a szolgáltatások száma, színvonala, hanem a felhasználás mennyisége és minősége az, ami egy szolgáltatás nemzetgazdaságra gyakorolt értékét meghatározza. Fontos tehát mind az ügyfelek, mind az ügyintézők képzése, mentorálása. A szolgáltatások jövőjét így az elterjesztés, és az inkluzivitás (felzárkóztatás) is jelentősen befolyásolja.
- d) Végül nem mehetünk el szó nélkül a tartalom-fejlesztések mellett sem. Ma már nem a szolgáltatások extenzív fejlesztése helyett a minőségi fejlesztéseken van a hang-

tevékenykedő Fujitsu ITMaaS szolgáltatása, mely a teljes IT menedzsment szolgáltatást nyújtja (a végfelhasználói szolgáltatásoktól kezdve egészen az infrastruktúra üzemeltetésig.)

súly. A közszolgáltatások magától értetődően használják a new-media felületeket, és keresik a csatornákat az ügyfelek felé. (Ennek során rutinszerűen használnak csúcstechnológián alapuló megoldásokat.)

A tudomány támogatása (kutatási területek)

A wilson-i gyémánt elmélet, vagy a Triple Helix modell óta tudjuk, hogy a társadalom teljesítőképessége az egyes aktorok együttműködésének szinergiáján alapul. A tudománnyal ápoltság minősége, mennyisége és intézményesülése meghatározza a közigazgatás és a versenyszféra teljesítményét.

Az önkormányzatiság és a helyi közszolgáltatások kutatási területeinek újradefiniálása napjainkban történik. A Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem Önkormányzati Kutatóintézete – reményeink szerint – 2016-ban kezdi meg tevékenységét. Az ezt előkészítő munkacsoport 18 –minél inkább gyakorlatorientált – kutatási irányt definiált:

1. Az önkormányzatok szerepe, funkciója, felügyelete; Demokratikus, részvételi, közösségi önkormányzás működése,
2. A jó helyi kormányzás, az önkormányzati teljesítmény sztenderdjei; a helyi közszolgáltatások hatékonysága
3. Helyhatósági választások, választási rendszerek;
4. Az önkormányzati rendszer kulturális beágyazottsága
5. Az önkormányzás szervezete és működése az információs társadalomban
6. Önkormányzati szabályozási hatékonyság
7. Helyi (önkormányzati) rendszet
8. Helyi közpolitikák működése és működtetése
9. A nagyvárosok és funkcionális várostérségek igazgatási formái
10. Városhálózatok, transznacionális együttműködések
11. Településfejlesztés, területfejlesztés-tervezés, településrendezési-tervezés, stratégia-készítés
12. Településmarketing
13. Önkormányzati gazdálkodás, önkormányzati feladatok finanszírozása;
14. Önkormányzati szervezetfejlesztés, személyzet-fejlesztés, szükséges kompetenciák kialakítása
15. Köszolgáltatás-szervezés, szolgáltatásmenedzsment
16. Köszolgáltatás-fejlesztés, közszolgáltatási innováció, Innováció-ösztönzés;
17. Önkormányzati front office (média, new-média, közönségkapcsolatok);
18. Önkormányzati back-office (döntéstámogatás, elemzés, modellezés, háttéralkalmazások)

Az itt várható kutatási eredmények, azon túl, hogy a jövő közigazgatási dolgozóinak ismeretanyagát gazdagítják, az önkormányzatok számára is elérhetővé válnak. A Központ szolgáltatásként is segítheti majd a helyi közszolgáltatók működését a fenti területeken: hatástanulmányok, modellezések, előrejelzések, felmérések és elemzések készítése és tanácsadás területén. Meggyőződésünk, hogy a kutatás-alapú fejlesztési szcenáriók minél részletesebb és strukturáltabb leírása stabil kapaszkodót adhat a helyi közszolgáltatások fejlesztéséhez.

A fejlesztések dinamikáját meghatározó (többnyire visszafogó) társadalmi jelenségek

A társadalmi elvárások halmaza bővül, egyre több követelménnyel (hívó-szóval) írható le az ideális közigazgatás, és annak ideális közszolgáltatásai is minél gyorsabb fejlesztéseket sürgetnek. Ezt a szívóhatást azonban több fék fogja vissza.

- A fejlesztések dinamikáját a mindenkori döntéshozók erőforrás-ráfordításán túl meghatározzák
- a politikai hagyományok és kötöttségek;
- a változással szembeni alacsony toleranciaszint;
- a társadalmi, kulturális kötöttségek;
- a szervezeti akadályok: egyéni érdekek és pozíciók védelme;
- a finanszírozási hagyományok, az innováció alábecsülése;
- a bizalomhiány;
- az adatbiztonság, az adatvédelem és az információs hadviselés (IW);
- valamint a kompetencia-hiány.

E jelenségek hazánkban közismertek. Üzenetük – többek között – az, hogy sokszor nem elegendő biztosítani a fejlesztéshez szükséges forrást, ha az ismertetett gátak közül egyik- másik önmagában olyan mértékű, hogy az elkaszálja a legszeleesebb konszenzussal is támogatott fejlesztési elképzelést. Ezért hangsúlyozzuk a szemlélet-formálás fontosságát, a pedagógia és az andragógia eszköztárának teljes bevetését, valamennyi érintettre.

A fentiekből jól látszik, hogy a közszolgáltatások fejlesztése eléggé kötött pályán mozog. Kiszámítható, azonban üteme, dinamikája befolyásolható.

Ha röviden szeretném összefoglalni a napjainkban a helyi közszolgáltatások fejlesztésének – állampolgárok felől – elvárt általános irányát, akkor azt mondanám: *a közszolgáltatás és az azt nyújtó szervezet legyen láthatatlan és átlátható!* Azaz a közszolgáltatások igénybevétele előtt minél kevesebb akadály álljon, lehetőség szerint legyen minél inkább akadálymentes, automatizált. A települések akkor járnak el bölcsen, ha az okos-város (smart city) koncepciók kulcsnézőit próbálják meg sajátjukká tenni. Ennek keretén belül törekednek a zöldebb és hatékonyabb közmenedzsment szolgáltatások kialakítására, a kevésbé bürokratikus, állampolgár-központú szolgáltatások nyújtására, az intelligens közlekedési rendszerek és a jobb közbiztonság kialakítására, a minőségi oktatásra, a költséghatékony szociális- és egészségügyi szolgáltatások nyújtására, valamint az információ-megosztáson alapuló további szolgáltatások fejlesztésére. Mindezt úgy, hogy az infrastruktúra kiépítéséhez igénybe veszik az állampolgári erőforrásokat is, így a magánszemélyeknél, cégeknél, háztartásokban fellelhető okos eszközök (mérők) adatszolgáltatási képességét.

Együttal teljes átláthatóságot biztosítanak a hivatal működése felett az érdeklődő állampolgároknak. (Mint ahogyan azt teszi az „Üvegfalú” projekt, Pázmánd település mintaprojektjében is.⁵) Ennek keretén belül pedig arra törekednek, hogy az állampolgári adóforintokat minél hatékonyabban költseik el.

⁵ A projektről bővebben: <http://uvegfallu.hu/>