
AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁS ÚJDONSÁGAI NAPJAINKBAN

Cseh Gergely*

Tanulmányom címe általánosságban a változó önkormányzati feladatellátás
tónóvumaira kívánja felhívni a figyelmet, szűkebben és egzaktabban vizsgálva a
témát pedig az önkormányzati ASP¹ rendszerek bevezetéséről, tapasztalatairól
fogok írni. A választott téma aktualitását mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy
2017 január 1. és 2019. január 1. között az összes magyarországi
önkormányzatnak csatlakoznia kell ehhez az online rendszerhez. Azaz 2019-re ez a
„régí – új” szolgáltatás országos lefedettséget fog elérni. Ebben a rövid
tanulmányban ki fogok térni arra, hogy hazánk hogyan is jutott el az ASP
bevezetéséig, mi is ez a rendszer maga és milyen tapasztalatok, konklúziók
vonhatóak le a bevezetéséből, működésének tapasztalataiból.

1. Az ASP kialakulása, jogszabályi környezete

A következőkben az ASP rendszer létrejöttét övező projektekről, jogszabály
változásokról és ezeknek a kereteiről szeretnék pár keresetlen szót ejteni.

Az ASP akciótervekben való megjelenésének kezdeteit 2009-re datálhatjuk.
Ekkor az elektronikus közigazgatás operatív program² terveiben állami ASP
rendszert kívántak kiépíteni. „A támogatás célja kettős: egyrészt a regionális
operatív programok keretében 2009-ben kiépülő önkormányzati alkalmazás
szolgáltató központok (ASP-központok) által lefedett elsőfokú eljárásokhoz a
másodfok tekintetében elektronikus támogatást biztosítani az ügyek intézéséhez,
másrészt az államigazgatási hivatalok által ellátott főbb tevékenységek (főként a
törvényességi felügyelet és az ahhoz kapcsolódó feladatok) informatikai

* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Application Service Providing (magyarul: alkalmazás szolgáltatás) - Az ASP keretében a felhasználók a
tevékenységük támogatásához szükséges ügyviteli, vagy egyéb szoftvereket úgy veszik igénybe, hogy
interneten keresztül kapcsolódnak a szolgáltatónál elhelyezett szerverekhez, az ezeken működő
adatbázisokhoz és az adatokat kezelő programokhoz. A felhasználói gépeken csak egy egyszerű
böngészőprogramnak kell futnia és internet kapcsolattal kell rendelkeznie.

² Elektronikus közigazgatás operatív program 2009-2010. évi akcióterve 2009. március 03. Elérési út:
<https://www.palyazat.gov.hu/doc/1442> (2018. július 19.)

háttértámogatása.”³ A projektben tehát regionális ASP központokat kívántak létrehozni, amellyel fejlődik az elektronikus közigazgatás és amely kiszolgálja a régió önkormányzatait.

Azonban a projekt nem jutott el a megvalósítás stációjába, mivel 2010-ben a regionális operatív programok 2009–2010. évi akcióterveinek módosításáról szóló 1183/2010. (IX. 3.) Korm. határozat 1. pontja elrendelte az akciótervek azonnali hatállyal való törlését. Hazánk mind a 7 régiója tekintetében volt érvényes pályázat az egységes, egész országot átszövő rendszer kiépítésére.

A projekt „bukása” után az ASP rendszer kicsit háttérbe szorult, majd az e-közigazgatás folyamatos fejlesztése hozta magával ezen terület „erősítését” is. Ki kell emelni azt, hogy a közigazgatás két ága (államigazgatás – önkormányzati igazgatás) elektronikai fejlesztések tekintetében távol áll/áll egymástól. Ezért volt szükség arra, hogy a kormányzat ezt a problémát központi kézbe vegye, és egységes szabályrendszert alkosson.

Az egységes szabályrendszer megalkotása előtt azonban szükséges volt a gondolat újbóli elültetése a fejlesztések között. A Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Programban újfent megjelent az ASP: „Önkormányzati ASP központ felállítása, helyi önkormányzati feladatellátás és belső működés támogatása”.⁴ A Magyary Program alapján egy EKOP projekt keretében 2012-2015 között megtörtént az „Önkormányzati ASP központ felállítása.”⁵ Ez volt az ASP 1.0 projekt. A projekt megvalósulása során még kibocsátottak egy Kormány határozatot⁶, amelyben a belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter feladatává tették, hogy az „Önkormányzati ASP központ felállítása” című kiemelt projekt keretében megvalósuló fejlesztés országos kiterjesztését készítsék elő. Ezután a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat mellékleteiben kiemeli „Az önkormányzati ASP rendszer továbbfejlesztése és országos kiterjesztése (ASP 2.0)” című kiemelt projektet, amely az önkormányzati ASP központ továbbfejlesztését irányozta elő. A megfelelő lépések ezt követően megtörténtek, a következő lépcsőfok az önkormányzati törvény módosítása volt.

A jogszabályi háttér módosításra 2016-ig kellett várni. „Az önkormányzati ASP kötelező alkalmazásához a törvényi alapot a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló 2016. évi LIV. törvény teremtette meg a Mötv. 114. §-ának módosításával.”⁷ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) a

³ Elektronikus közigazgatás operatív program 2009-2010. évi akcióterve 2009. március 03. 10. Elérési út: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/1442> (2018. július 19.)

⁴ Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program (Mp 12.0) A Haza Üdvére És A Köz Szolgáltatásban, KIM 2012. augusztus 31. 44. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2018. július 19.)

⁵ Önkormányzati ASP központ felállítása elnevezésű projekt adatai <http://www.nisz.hu/en/node/236> (2018. július 19.)

⁶ Az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 11. pontja.

⁷ Kovács Róbert: Az önkormányzati ASP, *Jegyző és Közigazgatás* XIX. évfolyam, 2017/2. <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzati-asp/> (2018. július 19.)

közlönyállapot kiadásakor is tartalmazott rendelkezést az önkormányzati információs rendszerek működtetésével kapcsolatban.⁸ Azonban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló 2016. évi LIV. törvény a fentebb is említett 114. §-t kibővítette és az ASP működéséhez szükséges technikai és jogi szabályok megalkotására felhatalmazta a Kormányt.⁹ A törvényi módosulás után nem kellett sokat várni a Kormány rendeleti (a továbbiakban: ASP rendelet) szintű szabályozására sem.¹⁰ A Kormány az ASP rendeletben rögzítette az ASP rendszerhez kötődő alapfogalmakat, a rendszer működtetési kereteit és annak elemeit, a rendszerhez való csatlakozás módját, az önkormányzati adattárház jellemzőit és a csatlakozások időpontjait. Az ASP rendszer jogszabályi környezetét tehát két jogszabály, az Möt. és az ASP rendelet határozza meg, kiegészítve természetesen a rendszert üzemeltetők írásbeli csatlakozási útmutatóival, kézikönyveivel.

1.1. Az ASP modell bevezetésének lépései. A jogszabályi környezet megismeréséhez azonban még hozzátartozik egy folyamat, amelyet szükséges rögzíteni. Az ASP technológia kiterjesztését két ütemben képzelte el a kormányzat. Az ASP 1.0-ben az önkormányzatok önkéntes részvételével, míg az ASP 2.0-ben az önkormányzatok kötelező részvételével.

„Az ASP 1.0 projekt 2012-ben debütált a Közép-Magyarországi régióban az „Önkormányzati ASP központ felállítása” elnevezésű, EKOP-2.1.25-2012-2012-0001 számú projekt eredményeként.”¹¹ „A 11 kijelölt pilot önkormányzatnál (Márianosztra, Ipolydamásd, Zebegény, Letkés, Ipolytölgyes, Csobánka, Nagymaros, Pilisszántó, Zsámbok, Jászkarajenő és Abony) 2015. március 31-től már élesben használják az ASP Központ szakrendszereit.”¹² 2015. június végével további 44 Pest megyei település, majd 2016. január 1. napjával további 40 települési önkormányzat (az ország összes pontjáról) lépett be önkéntesen a rendszerbe és tesztelte az ASP szolgáltatásait. Az ASP 1.0 projekt megvalósításának tényleges jogszabályi hátterét a 2015. április 1-jétől hatályos az önkormányzati ASP központról és a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról

⁸ Möt. 114. § A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, mely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál. A rendszerben kötelezően nyilvántartandó adatok körét jogszabály határozza meg.

⁹ Möt. 114. § (2) A helyi önkormányzat - egyes kötelező feladatainak informatikai támogatása céljából - csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásszolgáltatást nyújtó, az állam által biztosított, elektronikus információs rendszerhez (a továbbiakban: önkormányzati ASP rendszer). A csatlakozás módját, végső határidejét és az önkormányzati ASP rendszer szakrendszereit kormányrendelet határozza meg....

¹⁰ Az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet

¹¹ Gyirán Zoltán: Az önkormányzati ASP rendszer: kísérlet a feladatellátás egységesítésének és az adattárház felállításának teoretikus értelmezésére, *Jegyző és Közigazgatás* XVIII. évfolyam, 2016/4. https://jegyzo.hu/az-onkormanyzati-asp-rendszer-kiserlet-a-feladatellatas-egysegesitesenek-es-az-adattarhaz-felallitasanak-teoretikus-ertelmezesere/#_ftn7 (2018. július 19.)

¹² Zárul az Önkormányzati ASP projekt 2015. 06. 11 <http://www.nisz.hu/hu/aktualis/z%C3%A1rul-az-%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati-asp-projekt-0> (2018. július 19.)

szóló 62/2015. (III. 24.) Korm. rendelet biztosította. Már ebben a rendeletben rögzítésre került, hogy az ASP központot a Kormány a Magyar Államkincstár útján működteti, a hálózati informatikai infrastruktúra üzemeltetője pedig a NISZ Zrt. lesz.

Az ASP 2.0 projekt keretében már nem volt lehetőség az önkormányzatoknak egyedi döntés alapján részesülni az „ASP adta javakból”. Az ASP rendelet kötelező jelleggel írja elő az önkormányzatoknak, hogy milyen határidővel kell csatlakozniuk az ASP-hez. „A jogszabályi rendelkezések alapján az ASP2-höz a csatlakozás 3 ütemben történik a helyi önkormányzatok számára: I. ütem – 2017. január 1.; II. ütem – 2017. október 1.; III. ütem – 2018. január 1. Az I. ütemben 1640 települési önkormányzat (ebből 8 önkéntesen) csatlakozott az ASP2 gazdálkodási és 1678 (ebből 5 önkéntesen) az önkormányzati adó rendszeréhez.”¹³ Továbbá még nem is beszéltünk arról, hogy bizonyos településeknek „csak” 2019. január 1. napjával kell csatlakozniuk a rendszerhez. [ASP rendelet 5. sz. melléklet] Azt mondhatjuk tehát, hogy az ASP rendszer 2018-tól jelentős mértékben „beavatkozott” az önkormányzatok mindennapi életébe, hol több, hol kevesebb sikerrel.

2. Az ASP rendszer jellemzői, működési kerete

A rövid bevezetőben már adtam egy meghatározást az ASP rendszerre, amelyből most csak egy fontos pontot szeretnék kiemelni. Az értelmezés központi eleme az a gondolat, hogy a felhasználóknak a tevékenységük támogatásához szükséges szoftvereket adnak, amely a feladatellátást könnyíti. Lássuk tehát azt, hogy ez a tevékenység támogatás milyen rendszerben, milyen eszközök útján valósul meg. Az ASP rendszer, egy több elemből álló, elektronikus információs rendszer. A rendszer elemei: szakrendszerek, keretrendszer, támogató rendszerek és az önkormányzati adattárház. [ASP rendelet 3. § (1) bek.] Lássuk akkor egyesével, hogy melyik fogalom alatt mit is kell érteni. „A keretrendszer a szakrendszerek számára egységes felületet és hozzáférést, az egységes felhasználó-, és jogosultságkezelést, valamint a rendszerszintű menedzsment (üzleti) funkciók elérését biztosítja.” [ASP rendelet 3. § (3) bek.] Magyarán a keretrendszer minden önkormányzatnál ugyanaz, a tartalommal való feltöltésben különbözhetnek az önkormányzatok egymástól. „A támogató rendszerek az önkormányzati ASP rendszer napi adminisztratív, ügyfélszolgálati és működtetési feladatait segítő alkalmazások.” [ASP rendelet 3. § (4) bek.] Az önkormányzati adattárház az önkormányzatok gazdálkodási feladatainak támogatására és a folyamatos pénzügyi felügyelet fenntartására jöttek létre. [Mötv. 114. § (4) bek.] Az adattárház az ASP 2.0 fejlesztésnek egy új komponense, amely a gazdálkodási, pénzügyi adatok többoldalú elemzését (kormányzati és önkormányzati) szolgálja. „Az önkormányzati ASP rendszer szakrendszerei: a) iratkezelő rendszer, b) önkormányzati települési portál rendszer, c) az elektronikus ügyintézési portál rendszer, ideértve az elektronikus úrlap-szolgáltatást, d) gazdálkodási rendszer, e) ingatlanvagyon-

¹³ Gyergyák Ferenc: Kerekasztal beszélgetés az ASP2 felállításának, működésének tapasztalatairól, *Új Magyar Közigazgatás* X. évfolyam 2017/1. 57. o.

kataszter rendszer, f) önkormányzati adórendszer, g) ipar- és kereskedelmi rendszer, h) hagyatéki leltár rendszer.” [ASP rendelet 3. § (2) bek.] A szakrendszerek az önkormányzati feladatellátás egzakt igazgatási feladataiban támogatják az ügyintézőt. Természetesen sok önkormányzat csak egy-egy szeletét használja ki az ASP-nek, azaz, csak például 3-4 szakrendszert alkalmaz. A tanulmány terjedelmére tekintettel a szakrendszerek külön-külön történő ismertetésétől eltekintenek, mivel többféle primer és szekunder kutatás révén szert tettem olyan releváns – a rendszer működését illető - információkra, tapasztalatokra, amelyeket mindenképpen szükségesnek tartok megosztani a zárógondolatok előtt.

3. Az ASP rendszer működésének konklúziói

Az ASP rendszer működésének, bevezetésének tapasztalatai kapcsán készítettem több személyes interjút is különböző önkormányzatok polgármestereivel, ügyintézőivel és több szakirodalmi forrást is feldolgoztam. Lássuk tehát azt, hogy milyen konzekvenciák vonhatóak le a rendszerre való átállás kapcsán.

A legfontosabb rögzítendő tény talán az, hogy nehézkes az átállás. De melyik új rendszer bevezetésénél volt könnyű? Azt hiszem, erre a költői kérdésre nem kell válaszolnom. Ez a nehézkesség jöhet a rendszer problémáiból, hiányosságaiból is, és fakadhat természetesen a humánumból is, azaz a felhasználók hozzáállásától vagy szakmai felkészültségük hiányából.

„Gondoljunk csak bele: ma egyetlen polgármesteri hivatalban 45-55-féle(!) szakrendszer fut, ráadásul minden egyes funkcióra több megoldás létezik a piacon, s így összesen akár 100-200-féle futó szakrendszerrel is beszélhetünk országszerte. Ezek megfeleltetése, jogszabályi háttere, gyártói támogatása finoman fogalmazva is különböző szintű, esetenként nem is lehetséges.”¹⁴ Tehát ha holisztikus nézőpontból vizsgáljuk az ASP-t, azt mondhatjuk, hogy egy egységes rendszer bevezetése az országban nagyon sok pozitívummal kell, hogy járjon. Együtt jár például technológia és gazdasági előnyökkel. Jelentősen csökken a kezdeti befektetés (kivéve talán az interfészes csatlakozást, de ezt a lehetőséget ebben a tanulmányban – karakterszám híján - nem emeltem ki), mivel egy komolyabb szoftverrendszer olyan erőforrás igényű, hogy emiatt a bevezetés során sokszor új gépek beszerzésével is kell kalkulálni, míg ASP esetén általában elegendőek a meglévő, szerényebb képességű gépek is. És akkor szerverekről még nem is beszéltük.

Az ASP központi megoldás révén nagyobb potenciált biztosít, hogy egyéb központi nyilvántartások, szolgáltatások elérése biztosított legyen az önkormányzatok számára. Ez már egy lényeges előrelépés az eddigi rendszerszintű működéshez képest.

¹⁴ Vékás Sándor: Az önkormányzati informatika aktuális feladatai és problémái – információbiztonság, ASP, elektronikus közszolgáltatások, Smart City, *Új Magyar Közigazgatás* IX. évfolyam 2016/3. 51. o.

Kijelenthetjük azt, hogy az ASP rendszer létrejöttéig számos hazai önkormányzat nem rendelkezett elektronikus ügyintézésre alkalmas saját felülettel, honlappal. Az önkormányzati oldalakon tipikusan letölthető nyomtatványok voltak elérhetőek word vagy pdf formátumban. Ha a szakirodalmat megvizsgáljuk, láthatjuk azt, hogy a közszolgáltatások nyújtásának öt szintjét¹⁵ különböztetjük meg. Ebből az ötből az önkormányzatok általában a második szintet (interakció) teljesítették, amely lehetővé tette az űrlapok, nyomtatványok letöltését és kinyomtatását. Az ASP rendszer bevezetésével viszont sikerült ezen a már régóta elmaradott és nem a kor követelményeinek megfelelő elektronikus közszolgáltatási szinten túllépni és elérni a harmadik¹⁶ szintet (tranzakció). Az önkormányzati igazgatásban ez is egy nagy előrelépés, de látni kell azt is, hogy az elvárások alapján már a negyedik¹⁷ szint (transzformáció) lenne a preferált.

A pozitívumok között még szeretném megemlíteni az összemérhetőséget. Az ASP előtt, ahogy már volt is róla szó sokféle szolgáltatás és nagyon sok szoftver állt az önkormányzatok rendelkezésére. Azonban, ha össze kellett hasonlítani egy Borsod – Abaúj – Zemplén megyei közel 1700 lelkes települést és egy Vas megyei, közel ugyanekkora lélekszámmal rendelkező hasonló települést bizonyos szempontok szerint, az esetek nagy többségében nem lehetett megfelelő lekérdezéseket végezni és összehasonlítható adatbázisokat kinyerni a szoftverekből, mivel teljesen más volt a fejlesztő, más volt a karbantartó stb.. Ez az ASP bevezetésével teljesen megszűnhet, és játszi könnyedséggel mérhetnek össze két települést az ország bármely pontjáról.

A pozitívumokat követően, de a negatívumok előtt még szólnék az átláthatóság kérdésköréről. Nem véletlenül teszem ide ezt a pontot, ez a jellemző magában hordoz egy fajta kettősséget. Nem mindegy, kinek az oldaláról tekintek az ASP rendszerre. Ha a kormányzat szemszögéből nézem, az átlátható és a 2018. előtti rendszereknél átláthatóbb önkormányzati működés egy fontos és már régóta óhajtott elvárás volt a közigazgatás legfőbb szerve részéről. Ha az önkormányzatok aspektusát veszem górcső alá, akkor az átláthatóság növelése az ő szemükben inkább negatív képet fest. Persze, ez nem általánosan igaz, de vannak a rendszernek ellenzői. Nem véletlenül tehát, hogy számos önkormányzat halogatta az ASP rendszerhez való csatlakozást. A jellemző kettőssége mellett természetesen azt mondhatjuk, hogy az átláthatóbb, letisztultabb önkormányzati gazdálkodás az ország egészének érdeke.

Azonban az ASP kapcsán nem csak pozitív konklúziókat lehet levonni. Az önkormányzati ASP csak bizonyos szakterületek szakmai munkáját támogatja. Nem kezel több olyan szakterületet, amely az önkormányzatok életében kifejezetten hangsúlyos (pl.: szociális ügyek, képviselő-testületi munka támogatása). Alapvetően tehát nem fedi le az önkormányzati ASP szolgáltatási portfóliója a teljes

¹⁵ Tózsza István: Az elektronikus közigazgatás helyzete, *Új Magyar Közigazgatás* V. évfolyam 2012/5. 3. o.

¹⁶ Ez az a szint, ahol a közigazgatási szerv honlapján a dokumentumokat ki is lehet tölteni online, a kitöltés ellenőrzése is megtörténik ilyenkor, és a kitöltött dokumentumokat azonosítási eljárás mellett vissza is lehet küldeni elektronikus formában a közigazgatási szervnek.

¹⁷ Teljes körű elektronikus ügyintézés, ide értve a döntés közlését, a kézbesítést és az online fizetést is.

önkormányzati feladatrendszer.

Az ASP biztosításával minden önkormányzat számára lehetőség nyílik arra, hogy elektronikus ügyintézészt biztosítson ügyfelei számára, de természetesen csak az ASP által kezelt ügytípusok tekintetében. Ez is egyfajta határ, amelyet önmagában az önkormányzat - az ASP ismert jellemzői nyomán - nem tud átlépni.

És végül, de nem utolsó sorban utalnom kell arra a tendenciára, amely hazánk teljes közigazgatási rendszerét jellemzi. A centralizáció (központi elektronikus rendszer=ASP), a döntések központi kézbe vétele negatívan érintheti az önkormányzatok önálló döntéshozatali jogát, az autonómiát.

4. Záró gondolatok

E rövid tanulmány zárásaként azt mondtam, hogy a jelen kor kihívásaira az emberiségnek és egy államnak több szempontot figyelembe véve kell választ adnia. Az önkormányzati feladatellátás problémájára egyfajta válaszként megjelent az ASP, amely magába olvasztja a jogrendszer, a társadalom és a technológiai fejlődés együttműködését és konvergenciáját. Az önkormányzatok – törvényi kötelezettségükből fakadóan – elindultak egy új úton, kérdés, hogy ez milyen irányokat vehet fel a közeli vagy éppen a távolabbi jövőben.
