



HUMANSWOT

HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK
VERSENYKÉPESSÉGET SZOLGÁLÓ
MODERNIZÁLÁSA

ÁROP-1.1.22-2012-2012-001
PROJEKTZÁRÓ KONFERENCIA

Pécs, 2014.07.29.

Integrált Közzolgálati Információs Rendszer az
ágazatirányítás és az önkormányzatok
szolgálatában. Vezetői információs rendszer
modelljavaslat

Zsombok László, ügyvezető, Humanswot Tanácsadó Kft.

2014.07.30.

A helyi önkormányzati közszolgáltatások helyzetéről szóló információk meglehetősen rendszertelenül, dezintegráltan, hiányosan, koordinálatlanul állnak csak rendelkezésre, ami megnehezíti az egyes közszolgáltatási ágazatok szakmai irányítását, a helyi közszolgáltatások összehangolását, a finanszírozási rendszer működtetését és a helyi közszolgáltatás szervezési döntések meghozatalát is.

- **Az elvégzendő feladat a helyi közzolgáltatások finanszírozásához, közzolgáltatásonkénti pénzellátási modelljének kidolgozásához, valamint integrált közzolgáltatási információs rendszer modellezéséhez kapcsolódó szakértői szolgáltatások biztosítása volt. Ezen feladatok keretében a kiválasztott vállalkozónak - rendszerspecifikáció formájában - javaslatot kell tenni az IKIR modelljére.**

Cél az önkormányzatokra vonatkozó (jog)szabályokhoz igazodó fenntartói feladatok és a közszolgáltatási feladatokat ellátó intézményrendszer finanszírozásának, gazdálkodásának költséghatékony tervezését támogató rendszerek kialakítása – a meghatározott közszolgáltatások vonatkozásában.

A kidolgozandó IKIR modelljavaslat célja, hogy segítséget nyújtson

- **a közszolgáltatások lehetséges finanszírozási rendszerének kialakításához,**
- **az önkormányzatok helyi szolgáltatás szervezési reformlépéseinek megalapozásához, valamint,**
- **a helyi közszolgáltatások országos szintű nyilvántartását és kapcsolódó pénzügyi tervezését szolgáló információs rendszer létrehozásához.**
- **A modellnek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a különböző térségek eltérő méretű, státuszú és funkciójú településein is értelmezhető és alkalmazható legyen, valamint a közszolgáltatások különböző típusaira is adaptálható legyen.**

A helyi közzolgáltatások átfogó felmérése és vizsgálata során feltárt adatforrások, működtetési és finanszírozási jellemzők, valamint a valós, tényeken alapuló országos szintű tervezhetőséget, majd monitorozást biztosítani képes adatigények azonosítása alapján meghatározásra kerül a helyi közzolgáltatások információs rendszerének funkcionális modellje.

A funkcionális modell tartalmazza:

- a nyilvántartandó adatok körét, jellemezőit,
- az adatgyűjtés módszereit és forrásait,
- a rendszer belső funkcionális követelmény-specifikációját
- és a legfontosabb szükséges technológiai paramétereket annak érdekében, hogy az alkalmas legyen egy, a helyi közzolgáltatások tervezését támogató informatikai fejlesztés megalapozására.

A program a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (Mötv.) rögzített alábbi hatás- és felelősségi körök gyakorlásának tervezéséhez és ellátásához kapcsolódik.

- A 128. § szerint a helyi önkormányzatokért felelős miniszter:
- *a)* közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester, a kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében;
- *b)* közreműködik a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál;
- *c)* összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés, gazdálkodás, valamint az egyes adatbázisokkal kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását;
- *d)* koordinálja a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátott fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatokat, továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi feltételek kialakítását;
- *e)* közreműködik az önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszeréhez szükséges, továbbá kormányzati döntéseket megalapozó önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében;
- *f)* jogosult az államháztartásért felelős miniszter útján a Magyar Államkincstár önkormányzatok gazdálkodását érintő helyszíni vizsgálata elrendelésére;
- *g)* jogosult az államháztartás információs rendszerének valamennyi, az államháztartás önkormányzati alrendszerére vonatkozó adatának megismerésére, rendszerezésére;

Az elemzés eredményeként a szoftverrendszer segítségével módnyílik

- **optimális intézményszerkezet kialakítására,**
- **költségvetés feladatfinanszírozási elvű, nullbázisú tervezésére,**
- **hatékonyságelemzésre,**
- **működés átvilágítására,**
- **fenntartói döntések hatás- és költségelemzésére, működés modellezésére,**
- **erőforrás struktúrájának tervezésére,**
- **optimális összetételű és létszámú személyi állomány kialakítására,**
- **esélyegyenlőségi vizsgálatára, elemzésére, biztosítására.**

- **Adatgyűjtés**
- **Átvilágító elemzés**
- **Összehasonlító elemzés**
- **Bázisalapú elemzés**
- **Entitások (települések, önkormányzatok, közszolgáltatási feladatot fellátó intézmények, felhasználók, szakfeladatrend) nyilvántartása**
- **Önkormányzati, intézményi adatrögzítések kezelése**
- **Szerepkörök, jogkörök kezelése**
- **Mutató és nézőpont adatok definiálása, kezelése**
- **Elemzési paraméterek kezelése**
- **Alkalmazásgazdai feladatok támogatása**

PROTOTÍPUS GYÁRTÁSHOZ ÉS PILOT PROJEKTHEZ HASZNÁLT MÓDSZERTAN

- Központi, országos vagy szakminisztériumi adatbázisokból származó adatok
- KSH T-Star adatbázis
- KSH településtár
- Magyar Államkincstár által begyűjtött adatok (01., 03., 06., 08., 10., 16., 25., 80. űrlap adatai)
- Önkormányzati, jegyzői kérdőívek
- Intézményi adatgyűjtés
- Eseti önkormányzati, intézményi kérdőívek

ADATGYŰJTÉSSEL KAPCSOLATOS ELVÁRÁSOK

- azonosítható módon kell az adatokat rögzíteni (intézmény, rögzítő),
- egységes adatbekérő felületekkel kell rendelkeznie,
- kitöltési útmutató, illetve az adatrögzítés során használt fogalmak magyarázata szükséges,
- lehetővé kell tenni, hogy az adatrögzítést fel lehessen függeszteni, és később folytatni lehessen (azaz a teljes adatkör rögzítése nem csak egyszerre történhet, hanem egymást követően is),
- a már kitöltött adatokat láthatóvá kell tenni a későbbi kitöltés során is,
- az adatrögzítés lezárásáig az adatok módosíthatóságát lehetővé kell tenni,
- az adatrögzítés lezárása és az adatok befogadása után az adatok módosítására külön folyamatot kell szervezni, különös tekintettel a már elkészült elemzések érvénytelenítésére; az adatmódosítást ilyen esetekben engedélyeztetni kell,
- az adatokat a rendszer adatbázisába betöltés előtt ellenőrizni kell (elemi adatok esetében meg kell vizsgálni, hogy lehetséges-e központi adatbázisban rendelkezésre álló kontroll adatok segítségével inkonzisztencia-vizsgálat),
- kerülni kell a szabad szövegek használatát (kódolható, informatikai eszközökkel könnyen feldolgozható adatok kellene, a szükséges esetben választható elemek listájának megjelenítésével),
- a rendszert használók számára segítségnyújtási lehetőséget kell biztosítani (nem szükséges napi 24 órás elérhetőség, de szükséges a gyors reagálás, illetve a gyakori kérdések és válaszok listáját elérhetővé kell tenni),
- lehetővé kell tenni, hogy a rögzített adatokat egy első szintű automatikus ellenőrző folyamat érvényesítse, lehetőleg az adatrögzítés pillanatában
- az adatok rögzítésénél lehetővé kell tenni alternatív módszerek, már bizonyított, illetve vélhetően elterjedt adatrögzítési/adatbetöltési metódusok használatát (például Excel állományok adatainak feltölthetőségét)
- minden adat esetében világossá kell tenni, hogy mi az adott adat érvényességi ideje
- lehetőség szerint az egymást követő adatrögzítések esetében a korábban rögzített adatokat elérhetővé kell tenni ("klónozás" funkcióval, amely a legutolsó érvényes adatrögzítés adatait másolja le

- Eseti intézményi kérdőívek
- Központi, országos adatbázisokból származó adatgyűjtés
- Beavatkozást igénylő adatátöltés
- Önkormányzati, intézményi adatszolgáltatás
- Beavatkozás nélküli, automatikus adatátvétel

VIZSGÁLT INTÉZMÉNY TÍPUSOK, SZAKFELADATOK

Az IKIR rendszer feladatalapú modulja a következő intézménytípusokat/szakfeladatokat vizsgálja:

- Bölcsőde
- Óvoda
- Alapfokú köznevelési intézmény
- Középfokú köznevelési intézmény
- Kollégium
- Főzőkonyha
- Tálalókonyha
- Gyermekvédelem
- Gyermekjóléti Szolgálat/Központ
- Családi napközi
- Házi gyermekfelügyelet
- Helyettes szülői hálózat
- Gyermekek átmeneti otthona
- Családok átmeneti otthona
- Szociális intézmény
- Házi Segítségnyújtás
- Idősek Klubja
- Idősek, fogyatékkal élők nappali ellátása
- Időskorúak átmeneti gondozása
- Szociális étkeztetés
- Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás
- Családsegítés
- Falugondnoki és tanyagondnoki szolgálat
- Támogató szolgálat
- Közösségi ellátások
- Utcai szociális munka
- Pszichiátriai és szenvedélybetegek nappali intézménye
- Nappali melegedő
- Demens személyek nappali intézménye
- Idősek otthona
- Pszichiátriai és szenvedélybetegek tartós bentlakást nyújtó intézménye (drogbetegeket ellátó intézmény kivételével)
- Drogbetegeket ellátó intézmény
- Fogyatékosok tartós bentlakást nyújtó intézménye
- Hajléktalanok tartós bentlakást nyújtó intézménye
- Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények
- Támogatott lakhatás
- Lakóotthon
- Közművelődés
- Könyvtár
- Művelődési ház
- Kiállító terem
- Színház
- Védőnői szolgálat

Létszám adatok

- Intézményenként és szakfeladatonként rögzítendő adatok

Alkalmazottak adatai

- Intézményenként és szakfeladatonként rögzítendő adatok

Összesített bér adatok

- Intézményenként, szakfeladatonként és munkakörönként rögzítendő adatok

Étkeztetés, konyhák adatai

- Főzőkonyhánként, ételmezés típusonként és ételmezés fajtánként rögzítendő adatok:

Bevételek/Kiadások

- Intézményenként és szakfeladatonként rögzítendő adatok

Dologi kiadások

- Intézményenként és szakfeladatonként rögzítendő adatok

A folyamat során objektív, tényadatokra épülő elemzés készül, az Önkormányzati fenntartásban, vagy működtetésben álló intézmények esetében a kiadás struktúrájáról, a szükséges finanszírozási igényről. Megtörténik a jogszabályok által meghatározott feladat-ellátási szint, valamint a ténylegesen megvalósuló feladat ellátás eltéréseinek kimutatása, elemzése.

Az elemzés során az alábbi körülményeket a rendszer:

- Az intézmények alkalmazotti létszáma (összevetés a jogszabály által előírt kötelező létszámok, illetve a tényleges szakdolgozói és egyéb alkalmazotti létszámok között)
- személyi kiadások és járulékaik
- dologi kiadások közül a közüzemi költségek és az egyéb működési kiadások
- bérek, minimumtól való eltérés
- hatékonysági mutatók (egy ellátottra jutó személyi kiadás és járulékai, egy ellátottra jutó dologi kiadás).

Az elkészített elemzés mutatószámokból, indikátorokból áll, melyek értékeit az egyéb mutatókhoz hasonlóan lehet vizsgálni, megjeleníteni (táblázatokban, diagramokon, egyéb településekkel összehasonlítva).

Az elemzés elvégzéséhez az elemzések logikáját meghatározó, az ellenőrzéseket lehetővé tevő paraméterek beállítása szükséges. A paraméterek rendszerre egyfajta műszerfal, amely segítségével a módszer testre szabható. A szükséges átvilágításhoz definiálandó paraméterek a következők:

- **Közalkalmazotti és köztisztviselői bértábla**
A személyi juttatások felülvizsgálatához, feladatalapú értékeléshez szükséges a vizsgált időszakban érvényes bértáblák kezelése
- **Közüzemi kiadások norma paraméterei**
Tapasztalati vagy jogszabályban megadott (például megvilágítás) értékek alapján összeállított norma táblázat létrehozása szükséges a közüzemi kiadások feladatalapú becslésére. Az adatrögzítések során a közüzemi kiadások adatainak betöltéséhez speciális módszertant dolgoztunk ki, amely nem az adott intézmény közüzemi számláiból, hanem a megoldandó feladatokból indul ki.
- **Egyéb működési kiadások norma paraméterei**
Az egyéb működési kiadásokat kategorizálni kell, és az egyes kategóriák fajlagos jellemzőit normatáblázatban kell megadni. A táblázat segítségével mód nyílik arra, hogy - bár a finanszírozás kis szeletét érintik - ezen kiadások esetében is legyen egy normakontroll (célszerűen közszolgáltatásonként esetleg különböző módon, általában az ellátottak arányában)
- **Étkeztetés norma paraméterei**
Az étkeztetés (főzés, tálalás) feladatalapú számolásához szükséges fajlagos mutatók, paraméter definíciók is szükségesek.
- **Munkakör norma paraméterek**

A - számított, elemzés során meghatározott, vagy központi adatbázisokból betöltött - mutató értékeket úgynevezett nézőpontokba lehet rendelni. Ezzel a lehetőséggel komplex vizsgálatok tervezhetők, mivel az egyes elemek értékét súlyozva mutatók egy adott szerkezetét lehet láthatóvá tenni, egy „keverőpult” segítségével finomítva a képet. Az így képzett nézőpontok mutatóként viselkednek, újabb nézőpontba rakhatók, így a szerkezet egyre átfogóbban tárul fel. A rendszer tartalmaz olyan alapvető definíciókat, melyek az elemzés során szükségesek, illetve hasznosak, de a felhasználó maga is készíthet ilyeneket. A nézőpontoknak - a mutatókhoz hasonlóan - értékük is van (melyet a tag mutatóik vagy tag nézőpontjaik súlyozásával lehet előállítani).

JAVASOLT NÉZŐPONTOK AZ IKIR RENDSZERBEN

- Feladatrendszer tényleges és jogszabályi telepítése. A település mérete, jogállása és a helyben elérhető szolgáltatások közötti összefüggés, ebben országos összehasonlítás lehetősége
- Területi kiépültség, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés: Az egyes közszolgáltatások területi hatóköre, a távolságok kilométerben vagy egyéb módon, és az ebből kirajzolható egyes közszolgáltatási körzetek elemzési lehetőségei,
 - a körzeti léptékben nyújtott közszolgáltatásokat társulásban vagy önállóan tartják-e fent
 - az egyes közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, távolság kérdése (településen belül és települések között).
 - Regionális, településhálózati, településmorfológiai sajátosságok szerepe
- Kapacitások:
 - Egy ellátottra jutó személyi állomány,
 - az intézmények nettó kapacitásához viszonyított kihasználtság, sorban állás esetleg (adatszolgáltatás révén, mekkora a túljelentkezés egy-egy intézménybe)
 - ezek területi, települési jellemzői.
- Költséghatékonyság:
 - Intézményi mélységű elemzések a szervezeti méret, forma (társulás, kiserződés stb.), kapacitások, infrastrukturális (stb?) jellemzők alapján.
 - Külön elemzés tárgya lehet a településmorfológiai sajátosságok (lakossűrűség, településszerkezet, domborzati, vízrajzi viszonyok stb.) szerepe a költségek alakulásában
 - Önkormányzatok költségvetési kondíciói: az állami támogatások eltérő lefedettsége mennyiben helyi okokkal magyarázható
- A települési gazdasági erő (állami támogatás nagysága, helyi adóbevételek nagysága és szerkezete, 1 főre eső SZJA nagysága, vállalkozások száma, foglalkoztatottak száma, átlagjövedelem nagysága) és szerkezete, 1 főre eső SZJA nagysága, vállalkozások száma, foglalkoztatottak száma, átlagjövedelem nagysága) és a közszolgáltatások kiépültsége közötti összefüggés
- A központi finanszírozási rendszer támogatása: milyen további információk kellenek a kormányzatnak az önkormányzatok finanszírozásához
- Fejlesztéspolitikai alkalmazhatóság Az előző szempontokra épülő fejlesztéspolitikai prioritás sorrendek kialakításának lehetősége: mely típusú közszolgáltatások, mely településeken, mely régiókban igényelnek állami beavatkozást, fejlesztési támogatást. Ez nyilván mindig politikai mérlegelés tárgya, de adhatóak objektív szempontok a konkrét közszolgáltatási területek fejlesztésekor, hozzárendelve az optimális települési pontokat.

SZEREPKÖRÖK, PARAMÉTEREZHETŐSÉG

- **Országos döntéshozó, döntés-előkészítő, elemző**
- **Alkalmazásgazda**
- **Fenntartói döntéshozó, döntés-előkészítő, elemző**
- **Intézményi döntéshozó, döntés-előkészítő, elemző**
- **Intézményi szakterület felelős**
- **Megyei, járási, kistérségi szintű döntéshozó, döntés-előkészítő, elemző**