



Wellisch Péter



**Az európai uniós mezőgazdasági
támogatások informatikai
rendszerének kiépítése -
válságprojekt-menedzsment a
közigazgatásban**



2006. június 21.

- 
- A satellite-style map of Europe is the background. The map shows terrain in shades of green and brown, with dark blue oceans. A white border frames the map. In the top-left corner, there is a small inset image of a green field and the European Union flag (a circle of twelve gold stars on a blue background).
- Bevezetés
 - A megvalósított rendszer
 - A projekt válságjellege
 - Menedzsment eszközök



Bevezetés

- Uniós mezőgazdasági támogatások, azok végrehajtásának jogi és intézményi rendszere
- A végrehajtás informatikai rendszere
- Magyarországi gazdasági és politikai környezet, 2000 – 2005




Uniós mezőgazdasági támogatások

- Az EU legjelentősebb támogatási formája, a közös költségvetés mintegy 55%-át (!) teszi ki
- Eredeti céljukat tekintve a mezőgazdasági termeléshez kötött kompenzációs támogatások
- A célokat és a hozzárendelt támogatási összegeket a Közös Agrárpolitika (KAP) határozza meg
- A KAP többszöri reformja után a támogatások részben elszakadtak a termeléstől – a túltermelés kompenzálásának érdekében
- Közvetlen területalapú támogatás, környezettudatos agrárgazdálkodás, gabona intervenció, iskolatej, ...



...a végrehajtás jogi és intézményi rendszere

- A végrehajtás módját több ezer oldalnyi, folyamatosan változó uniós joganyag írja le, melyeket nemzeti jogszabályok egészítenek ki
- A kifizetések igénylésének, ellenőrzésének és teljesítésének feladatára hatósági jogkörű hivatal(oka)t kell létrehozni, ún. kifizető ügynökség(ek)et
- Egy kifizető ügynökség akkor kezdheti meg a tevékenységét, ha tagországi hatáskörben megtörtént a hivatal eljárásainak, infrastruktúrájának és informatikai rendszerének a teljeskörű auditálása, és ez alapján a feljogosított miniszter az ügynökséget *akkreditálja*
- Az akkreditáció feltételeinek meglétét az Európai Bizottság, valamint az Európai Számvevőszék folyamatosan vizsgálja
- Az ellenőrzési eljárás során észlelt hibák akár tíz milliárd forintos nagyságrendű büntetést vonhatnak maguk után



A végrehajtás informatikai rendszere

- Tekintettel a hatalmas kifizetett összegre, nem mindennapi módon a jogszabályi háttér kitér a végrehajtás informatikai rendszerére
- A tagországoknak a kifizetések ellenőrzésére és lebonyolítására ún. integrált igazgatási és ellenőrzési rendszert (IIER) kell működtetniük
- Az IIER feladata a támogatási kérelmek befogadása, ellenőrzése, a jogosultság megállapítása, az adminisztratív és helyszíni ellenőrzések eredményeinek feldolgozása, a kifizetések lebonyolítása és a tételes elszámolás az Európai Bizottsággal
- A jogosultságok megállapítása során keresztellenőrzéseket kell végezni más adatbázisokkal, elsősorban
 - A támogatott ügyfelek nyilvántartási rendszerével
 - A mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló térinformatikai rendszerrel
 - A támogatott állatfajok egyedeinek azonosítására szolgáló rendszerrel
- 5-10 % véletlenszerű és kockázatelemzéses helyszíni ellenőrzéseket kell végezni – távérzékelés alkalmazása



Gazdasági és politikai környezet 2000 – 2001

- A csatlakozást megelőző, folyamatos bizottsági ellenőrzések időszaka
- Az országjelentésbe a téma rendszeresen mint a legnagyobb negatívum kerül (mint a mostani csatlakozó országoknál)
- Az adminisztráció lassan érzékeli a téma égető voltát, a politika még nem
- A feladat informatikai kezelése, 20 milliárdos álomprojekt, soha nem allokált költségvetéssel
- A részletek kimerítő elemzése, jogszabályok elemzése látható eredmények, központi összefogás nélkül



Gazdasági és politikai környezet 2002 – 2003

- 2002 nyarán explicit bizottsági ultimátum: Magyarország le kell mondjon a csatlakozás évében a támogatásokról a hiányzó intézményi háttér miatt
- 2002 ősz: első hathatós intézkedés: projektiroda létrehozása az FVM-ben, mind az intézményi, mind az informatikai háttér létrehozására
- Válságprojekt indul, az informatikai fejlesztésre remélt PHARE támogatással, melyet azonban a Bizottság ódzkodik megítélni
- 2003 során létrejön a magyar kifizető ügynökség, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, valamint a legfontosabb hazai jogszabályok, így az MVH működését szabályozó **törvény** és a kapcsolódó kormány- valamint FVM rendeletek
- Elindul az informatikai fejlesztés mintegy 3 milliárd forintos induló költségvetéssel, amely később megközelíti az 5 milliárd forintot



Gazdasági és politikai környezet 2004 – 2005

- A csatlakozás évében megszűntek a tavaszonként folyósított nemzeti támogatások, óriási várakozás az EU-sokkal szemben
- A támogatások szempontjából lényegében kieső támogatások „kompenzálására” politikai ígéretkampány kezdődik
- Tekintettel az informatikai fejlesztés, valamint az intézményrendszer felállításának késedelmes indítása miatti kedvezőtlen helyzetre, óriási nyomás nehezedik az MVH-ra a kifizetések mielőbbi, a 2005. áprilisi határidőt jóval megelőző végrehajtásának érdekében
- A politikai ígéretek nem teljesülése miatt 2005. februárjában traktoros gazdademonstráció kezdődik
- A 2004. novemberétől folyamatos, ám nem teljeskörű kifizetések lezárására az MVH és informatikai rendszere 2005. áprilisára válik képessé...

A satellite-style map of Europe serves as the background for the slide. The landmasses are shown in shades of green and brown, while the oceans are dark blue. A thin white border frames the entire content area.

A megvalósított rendszer

- A Hivatal és intézményi kapcsolódásai
- Az IIER funkcionalitása
- Technológiai megvalósítás
- Az adatbázis tényezői



A Hivatal

- Neve: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
- Elnöke a korábbi államigazgatási struktúrában államtitkári besorolású
- 19 megyei kirendeltség
- Mintegy 1500 fős dolgozói létszám
- A létszám kb. fele IIER felhasználó

A megvalósított rendszer

Intézményi kapcsolódások

EU Bizottság

FVM

Állami Számvevőszék

Magyar
Államkincs
tár

MVH
Központ/Megyei Kirendeltségek

Földmérési és
Távérzékelési
Intézet

Országos
Mezőgazdasági
Minősítő Intézet

ÁESZ

APEH

VPOP

EPK

Egyéb szervek

Megyei FM
Hivatalok

Agrárkamara


BANK

Gazdálkodók



Az IIER funkcionalitása

- Mintegy 110 támogatási jogcím kezelése, melyből kb. 50 élő
- A *teljes* folyamatra kiterjedő informatikai támogatottság
- Iktatási funkció, rögzítés, formai-, adminisztratív- és helyszíni ellenőrzések támogatása, támogatási összeg kalkuláció, kifizetések lebonyolítása, könyvelés és jelentéskészítés
- Teljes, státuszvezérelt, workflow alapú rendszer
- Komplet, a Hivatal struktúráját követő, adat- és funkció-szintű jogosultságkezelés
- A változások teljes nyomonkövethetősége, minden módosítás megőrzése



Technológiai megvalósítás

- Központi, tükrözött adatbázis, többretegű architektúra;
- UNIX és Oracle9i adatbázis szerver;
- Windows 2003 szerver operációs rendszeren alapuló alkalmazás kiszolgáló – Oracle9i Application Server;
- Windows XP munkaállomások, Java vastag kliensek az IIER alkalmazásnak, HTML alapú vékony kliensek az egyéb, kapcsolódó funkcióknak (pl. vezetői információs rendszer);
- HTTP alapú kommunikáció a kliensek és az alkalmazás kiszolgálók között, a kérések automatikus terheléskegyenlítés alapján kerülnek kiszolgálásra;
- Java alapú központi támogatás-kernel – befogadás, iktatás, ellenőrzések, nyomtatás, stb... általános kezeléséhez;
- Szintén Java fejlesztés a 100 fölötti támogatási jogcím speciális megvalósításához.

A megvalósított rendszer

Az adatbázis tényezőszámai

Nyilvántartott adatok teljes rekordszáma	164.180.000
Adatbázis táblák száma	1.250
Összes ügyszám	850.000
Összes kiküldött bizonylat	2.100.000
MVH-val kapcsolatban álló ügyfelek száma	241.000
Indított pénzügyi tranzakciók száma	1.210.000
Lebonyolított pénzügyi forgalom volumene (forint)	691.420.000.000

A satellite-style map of Europe and its surrounding regions, showing terrain, coastlines, and major cities. The map is the background of the slide.

A projekt válságjellege

- Scope
- Specifikálatlanság
- Határidő
- Külső függőség



Scope

- A fejlesztés túlmutat a szoftverfejlesztésen:
 - Az informatikai fejlesztéssel párhuzamosan történt a rendszert fejlesztő és működtető intézmény létrehozása – 2003. július 1.
 - , szervezeti kialakítása és állományfeltöltése
 - A létrehozott, javarészt friss állományú MVH-ban kellett a fejlesztés elvi alapjait képező eljárásokat létrehozni
 - A hézagos szabályozás az MVH munkatársainak bevonásával került véglegesítésre
 - A fejlesztéssel párhuzamosan jöttek létre a működés infrastrukturális alapfeltételei, pl. az MVH székháza 2004. áprilisban került átadásra: részvétel a tervezésben, költözés a csatlakozás előtti hónapban(!)
 - Gépbeszerzések, országos hálózat kialakítása 2004. első hónapjaiban



Specifikátlanság

- Ideális projekt: a feladatok olyan mértékig előre definiáltak, hogy a befektetendő munka mennyisége előre meghatározható
- Az IIER esetében a legnagyobb egységet képező, ún. támogatási jogcímek köre volt meghatározva – úgy, ahogy
- A jogcímek konkrét végrehajtásánál az MVH munkatársai a fejlesztőkkel együtt tanulták a feladatukat
- Folyamatosan növekvő késés: a hazai szabályozás az utolsó pillanatokig halasztotta a döntéseket
- Mozgó célpont: menet közben változó szabályozás mind uniós, mind hazai oldalról – például területalapú támogatás előlegfizetés



Határidő

- 2003. decemberi indulás, 2004. májusi csatlakozás közötti időtartam a feladat töredékére sem elég
- A fejlesztés épp csak lendületet vesz, és meg kell kezdeni az üzemelést
- Jogcímenként változó határidő érzékenység:
 - Adminisztratív szükségességű jogcímek, pl. export
 - Kis mértékben halasztható kifizetéssel járó jogcímek, pl. területalapú támogatás (3/4 éves eljárás)
 - Egyéb, az IIER megléte által kis mértékben befolyásolt ügyletek (sajnos, túl kevés ilyen volt)



Külső függőség

- A támogatási rendszer közvetlenül befolyásolja a teljes agrárágazatot, ezért a részletkérdésekbe is legfelsőbb szinteken beleszólnak – pl. formanyomtatványok
- Nem FVM kötelékbe tartozó szervezetekkel kell napi szintű adminisztratív és technikai kapcsolatot tartani: APEH, Államkincstár, VPOP, Cégbíróság
- Több szervezet – Állami Számvevőszék, EU Bizottság, FVM – folyamatos ellenőrzése mellett, azok sokszor ad-hoc jellegű igényeinek figyelembevételével kell a fejlesztést lebonyolítani
- Egy-egy jogcím konkrét megvalósítása anyagilag érzékenyen érint befolyásos csoportokat
- Gyakran szolgált politikai céltáblaként az IIER, napi szintű tevékenységgé vált a parlamenti interpellációk megválaszolása
- Sokszor kormány- illetve törvényi szintű szabályozást kell módosítani egyes jogcímek végrehajtásához – pl. AE vs KET vs MVH törvény



Menedzsment eszközök

- Menedzsment eszközök közös jellemzői
- Scope kiterjedt voltára
- Specifikálatlanság leküzdésére
- Határidők betartására
- Külső függőség kezelésére

Menedzsment eszközök közös jellemzői

Válságtünetek

- Külső adottság
- Nem megelőzhető
- Konfliktusokkal terhelt
- Felső szintű akadályok

Válságkezelő eszközök

- Reális helyzetkép
- Kockázatok felvállalása
- Centralizáltság
- Döntéstámogatás

Scope kiterjedt volta

- Globális masterplan készítése, melyben függőségi szinten látszik a szoftverfejlesztés kiszolgáltatottsága
- A projekt irányítás integrálása a szervezetbe
 - Valós döntéshozók bevonása napi szinten a projektbe
 - A folyamatokat meghatározó, vezető szakemberek vesznek részt a fejlesztésben is
- A projektirányítás döntéseinek érvényesítéséhez szükséges szervezeti, szabályozási háttér megteremtése – hivatali SZMSZ



A fejlesztési szempontok előtérbe kerülnek a döntések során



Specifikátlanság leküzdésére

- Jogcímek prioritás-rendszere
 - kiemelt prioritású jogcímek: teljes körű szoftver-támogatás és nagy erőforrások
 - átlagos prioritású jogcímek: teljes körű szoftver-támogatás és átlagos erőforrások
 - alacsony prioritású jogcímek: alacsony szintű szoftver-támogatás, alacsony erőforrások
- Prototipizálás – a specifikáció egyes részletei a tesztelés során kerülnek meghatározásra
- Hatékony felhasználói igénykezelés
 - szoftver-támogatás a nagytömegű felhasználói igénybejelentésre (HP Openview ServiceDesk)
 - az igénybejelentések minősítése, priorizálása
 - gyors eskalációs eljárások



Határidők betartása

- Fejlesztés párhuzamosítása jogcímenként
- Párhuzamosítás fejlesztési tevékenységeként – RAD technológia
- Fejlesztés funkcionkénti lépcsőzetessé tétele: just-in-time módszer alkalmazása a hosszab időtávot átölelő jogcímeknél
 - Kérelembefogadás/iktatás → Rögzítés → Formai ügyintézés → Kiválasztás helyszíni ellenőrzésre → Keresztellenőrzések → Adategyeztetés, végső ügyintézés → Támogatáskalkuláció → Határozathozatal → Kifizetések végrehajtása → Könyvelés, pénzügyi jelentések (→ fellebbezések kezelése :-)
- Napi szintű rendszer-telepítés
- Fejlesztői, felhasználói és éles tesztrendszer bevezetése



Külső függőség kezelése

- A projektirányítás közvetlen becsatolása a lehető legmagasabb szintű döntéshozókhoz
- Szabályozási feladatok részbeni átvállalása
- Aktív beavatkozás a szabályozásba



Köszönöm a figyelmet!



wellisch.peter@mvh.gov.hu