

Integrated Administration and Control System in Ungarn: auf dem Weg zu einem flexiblen und effektiven System

LÁSZLÓ PITLIK, GÖDÖLLŐ (UNGARN)
MÁRTA PÁSZTOR, GÖDÖLLŐ (UNGARN)
ISTVÁN PETŐ, GÖDÖLLŐ (UNGARN)
LÁSZLÓ BUNKÓCZI, GÖDÖLLŐ (UNGARN)

Abstract

In an information society, the data, methodic knowledge and the IT solutions must be handled ergonomical and effective. It is especially valid in agriculture. The Integrated Administration and Control System (IACS) makes possible to develop direct and indirect (datawarehouse for animals, land, applicants, control and administration processes) system modules. As a task of research two (indirect) modules are to be defined: the strategic planing system and the IACS-based information system of agricultural enterprises.

1 Einführung

Vorgeschichte: Die Entwicklung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (IACS = integrated administration and control system) in Ungarn ist vor allem durch den bevorstehenden EU-Beitritt relevant und dringend geworden. Ohne dieses Kontrollsystem kann ein zukünftiger EU-Mitgliedstaat keine Subventionen erhalten. Ausserdem spielte immer die Ausarbeitung eines wirksamen work flow- und IT-Unterstützungssystems nationaler Agrarpolitiken eine motivierende Rolle (vgl. Pitlik et. al. 1998-2000). Die Universität Gödöllő wurde vor 6 Jahren in diverse EU-Projekte involviert, wodurch mannigfaltige Erfahrung in folgenden Bereichen (wie die landwirtschaftliche Gesamtrechnung /LGR/, Agrarsektormodelle, Regionalisierung, Konsistenzkontrolle, online Informationsdienste, Entwürfe integrierter Informationssysteme) gesammelt wurden, worüber in vorherigen online Beiträgen bereits Informationen bereitgestellt wurden (vgl. Pitlik, 2000, 2001). Das IACS ist eine unumstrittene Aufgabe des Ministeriums für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume. Andererseits betrifft das IACS beinahe alle bereits existierenden Institutionen der Agrarverwaltung und zwingt der Verwaltung gewisse neuen Strukturen auf. Die Universität Gödöllő wurde als unabhängige und sachverständige Institution vom Kanzleramt ausgewählt, um einerseits einen Leitfaden für die Durchführbarkeitsstudie, andererseits die Widerspruchslosigkeit der zu integrierenden Teilstudien, bzw. eine Art „know how Hinterland“ für das mitverantwortliche Kanzleramt zu leisten.

Motivation: Das Thema (IACS) „mag für Verwaltungsfachleute interessant sein, hat aber wenig wissenschaftliche Relevanz“, was auch in (internationalen) Fachkreisen mehrfach betont wird. Diese Aussage zeigt jedoch, dass die Potentiale der staatlichen Informationssysteme in der „bevorstehenden“ Informationsgesellschaft für die Forschung immer noch nicht bewusst genug sind. Ähnliche Situationen waren bereits im Bereich der EU-Agrarinformationssysteme wie Economic Accounts of Agriculture /EAA/, Farm Accountancy DataNetwork /FADN/, Market Information System /MIS/, oder Agrarsektormodelle zu bemerken, bei denen die Reflexion an integrierte Datenflüsse, an Konsistenzchecks sowie an Prognosen und Qualitätssicherungen der Informationsprozesse immer noch als relativ unwichtig erschien. Infolgedessen gibt es kaum echte strategischen Überlegungen, geschweige exakte Vorschriften in der EU, wie das Agrardatenvermögen Tag für Tag für die Agrarpolitik und die Beratung standardisiert zu verwalten wäre, oder welchen Spezifikationen die einzelnen Systeme (IACS, EAA, etc.) in der Tat entsprechen sollten.

Im Gegensatz dazu sucht das gerade entstehende ungarische e-government nach agrarbezogenen Dienstleistungsangeboten im Rahmen von Forschungsfonds. Parallele Bestrebungen sind in allen (EU-)Ländern zu finden.

Um den ablehnenden, kurzsichtigen Meinungen entgegensteuern zu können, muss in allen Foren die Notwendigkeit des komplexen Denkens im Bereich Agrarinformationssysteme immer wieder hervorgehoben werden.

Forschungsbedarf: Zu betonen sind sofort zwei IACS-Themen unterschiedlichen Aggregationsniveaus: Einerseits sollte auf Makroebene das Rahmenprogramm „Strategisches Planungssystem“ unter die Lupe genommen werden, welches sichern soll, dass das Datenvermögen im Hintergrund des IACS nicht nur als simples Instrument der Kontrolle dient, sondern auch die konsistente Planung und Simulation von Agrarpolitiken ermöglicht. Andererseits sollte auf Mikroebene auf eine Konzeption hingewiesen werden, welche die Datenverwaltung bei den Unternehmungen sowohl IACS-gerecht als auch management-orientiert sichern soll.

2. IACS – die ungarische Variante

Die folgenden Informationen bilden zur Zeit (Anfang Mai 2002) in Ungarn die Diskussionsgrundlagen (vgl. Pitlik et. al. 2002). Die endgültigen Entscheidungen sind noch nicht gefallen. Die Spezifikationen eines IACS hängen vor allem davon ab, wie die gerade laufenden Beitrittsverhandlungen im Bereich „Subventionen“ abgeschlossen werden. Falls die Subventionen nicht im vollen Umfang für Ungarn in Kraft treten, sind evt. auch die Kontrollmechanismen eines vollständigen IACS zu revidieren. Angenommen, dass das IACS in einem späteren Zeitpunkt (sukzessiv) auch in den neuesten Mitgliedstaaten voll in Betrieb genommen werden soll und sich die vom IACS verwalteten (EU und heimischen) Subventionen ständig ändern können, steht die Flexibilität als höchste Priorität in der Erwartungsliste des Staates.

Die Flexibilität ist vor allem anhand von modularisierten Strukturen (12 Module) zu leisten. In erster Linie sind die Daten und Prozeduren (Rahmenbedingungen, work flow, Kontrolle, Katalisatoren) zu trennen. Datenbasen werden in Ungarn in 5 Bereichen geplant:

- Registration: eine Art EU-ID könnte u.a. das gegenseitige Abfragen der verbundenen Datenbasen sichern.
- Anträge: hierbei sollten die Anträge digitalisiert vorliegen, damit die automatisierten Kontrollmechanismen eingesetzt werden können.
- Tiere: (in diesem Bereich wurde sich den EU-Erwartungen am weitesten angenähert.)
- Parzellen (Geographical Information System /GIS/): das ist das am wenigsten ausgereifte Modul des Systems, da die Entscheidungsträger im Schatten von mannigfaltigen „Optimierungsproblemen“ stehen (u.a. Zeit, Qualität, Ergonomie, Kosten, Institutionen)
- Fernerkundungsdaten: (die vorgeschriebenen Satellitbilder sind beinahe problemlos zu besorgen, auszuwerten.)
- Ausser den IACS-Datenbasen wird auch auf die bereits existierenden Daten beim Grundbuchamt und Finanzamt zurückgegriffen.

Neben den Datenmodulen wurden 3 sog. Rahmenmodule definiert:

- Juristische Rahmen: hierbei sollten alle gültigen Regelungen und die notwendigen Änderungsvorschläge verwaltet werden.
- Institutionelle Rahmen: Alle betroffenen Institutionen und die Kommunikationsformen, -inhalte, Berechtigungen, Termine werden in diesem Modul abgebildet.
- IT-Rahmen: Sobald die institutionellen Rahmen festgegeben sind, müssen alle IT-Aspekte flexibel aber effektiv auf die gegebene Struktur zugeschnitten werden.

Neben den Datenbasen und Rahmenbedingungen sind 2 Kernmodule zu definieren:

- Kontroll-Modul: hierbei werden parametrisierte Regelsysteme und Work-Flow-Komponente erarbeitet, welche in der Lage sind beinahe beliebige Subventionsregulierungen und Verwaltungsprozeduren zu bedienen.
- Strategisches Planungssystem: dieses Modul ist dafür verantwortlich, dass die Regierung, die Beratung und Institutionen der Interessenvertretung sowie die Medien und die Forschung aus einem konsistenten Datenpool (nach Zugriffsberechtigungen) Informationen zur Weiterverarbeitung herunterladen können. Die Regierung hat danach die Aufgabe: sinnvolle Massnahmen anhand von Wirkungsanalysen/Simulationen zu erarbeiten.

Zum Schluss bleiben noch zwei weitere Katalisator-Module:

- Unterrichtsmodul: Alle Dokumente müssen streng verwaltet werden. Die Dokumente, die nicht unter Geheimschutz stehen, müssen alle online angeboten werden, damit die Ausbildung von Fachkräften und die Weiterbildung der Interessierten im selben System stattfinden kann.
- PR-Modul: Im PR-Modul ist neben den üblichen Aufgaben (wie Kontakt zu den Medien, Presseschau, Umfragen, Customer Relationship Management /CRM/, etc.) das betriebliche Datenverwaltungs-programm hervorzuheben. Dies sollte den Landwirten ermöglichen, die Daten IACS-gerecht, jedoch für Betriebsvergleiche geeignet auf GIS-Plattform zu verwalten.

3. IACS-Erweiterungen

Die meisten der 12 Module sind auch für Laien selbstverständlich. Zwei davon können jedoch auch vom Gesichtspunkt der Forschung interessant sein. Wie schon vorab signalisiert, sind das: das strategische Planungssystem (SPS), das betriebliche Verwaltungsprogramm (BVP).

Die Notwendigkeit und der Inhalt eines BVP: Zur Zeit sind in den landwirtschaftlichen Betrieben potentiell drei Grundformen der Datenverwaltung möglich.

- Es gibt zwangsläufig immer eine Art Buchhaltung. Hierbei werden meistens monetäre Grössen erfasst, die sogar aus steuerlichen Gründen nicht immer den realen Wirtschaftsprozessen (Kostenart, -stelle, -träger) entsprechen. Außerdem sind die Betriebe kaum bereit, bis auf die Bilanzen, andere Daten weiterzugeben.
- Zum zweiten könnte sich ein Betrieb– um geeignete Daten zum Betriebsvergleich zu erstellen - an das offizielle Testbetriebsnetz anmelden. Ob ein Betrieb genommen wird, ist eine Zufallssache. Es sind ja nur etwa 2000 Betriebe zum Testbetriebsnetz notwendig, die Gesamtzahl der Betriebe ist aber vielfach höher. Ausserdem sind auf dem Markt keine massenhaften Angebote, Buchhaltung laut Testbetriebsnetzlogik durchzuführen. Die im FADN gültigen Buchungsregeln greifen auf relativ wenige physischen Grössen zurück. Daher ähneln sie sich sehr der offiziellen Buchhaltung.
- Eigene Informationssysteme (vom Taschenbuch bis hin zu den aktuellsten Systemangeboten wie SAP) kann sich jeder Landwirt frei ausdenken/annehmen. Das Problem besteht hierbei (neben den unrealistisch hohen Kosten) darin: es entstehen meistens keine vergleichbaren Angaben und die Aggregation der Daten wird nicht zentral geleistet.

Sobald das IACS in Ungarn eingeführt wird entsteht neben der klassischen Buchhaltung eine weitere Zwangssituation, die evt. auch als Positivum zu nutzen wäre. Falls man die notwendigen IACS-Datenverwaltungsaufgaben mit wenigen, aber systematisch geordneten Datenpositionen ergänzt, dürfte ein Datenverwaltungssystem entstehen, welches gleichzeitig IACS-gerecht und dazu noch GIS-basiert und management-orientiert arbeitet. Solche staatlichen Massnahmen sind als eine Art Beratungshilfe anzunehmen. Die neue Systematik sollte auf die Logik der prozessanalytisch unterteilten LGR basieren, in der hauptsächlich physische Grössen und Preise erfasst werden. Ausserdem kann man in dieser LGR-basierten Logik die Kon-

sistenzchecks (z.B. Tierkreisläufe, Saatgut, Dünger, Dung, etc.) in der Datenverwaltung laut Landes- oder regionale Erfahrungen automatisch durchführen. Die berechneten Daten (z.B. DB, Produktionswert, Bruttowertschöpfung, etc.) dienen direkt den Wirtschaftsentscheidungen, ohne die Standardbuchhaltung umstellen zu müssen. Die LGR-Logik ist an sich für Betriebe geeignet (vgl. ein Land = ein Betrieb). Die LGR-basierte Datenverwaltung integriert auf Landesebene die Testbetriebsdaten, daher wäre es nicht problematisch die Testbetriebslogik in dem BVP zu simulieren. Im IACS werden längerfristig GIS-Module verlangt, die auch im BVP zu integrieren sind. Durch die Einführung eines BVP werden die Betriebe, die das BVP einführen (ohne Zwang) in die Lage versetzt, sich selbst zu den Daten aus dem EU Testbetriebsnetz, zu Landes- und Regionsdaten der LGR, sowie zu einander (IACS-gerecht und GIS-basiert) zu vergleichen. Daher wäre endlich eine standardisierte, betriebsgerechte Lösung entstanden.

Die Notwendigkeit und der Inhalt eines SPS: Während noch an der Durchführbarkeitsstudie des IACS geschrieben wurde, meldeten die Medien ein anscheinend uninteressantes Problem: Laut der Datenbasis für Tierzucht gibt es im Land etwa 100 Tsd. mehr Kühe als in der offiziellen Statistik ausgewiesen. Um das Problem zu klären, mussten sich die Leiter der zuständigen Abteilungen treffen. Es wurde hierbei keine längerfristige Lösung ausgearbeitet, um das Dilemma Schritt für Schritt aus dem Weg zu räumen. Dieses Problem ist jedoch nur die Spitze eines monumentalen Eisberges. Es muss aber doch vorgeschoben werden, dass die ungarische Statistik immer eine stabile Position im internationalen Vergleich eingenommen hat. Trotzdem konnten im WS 2001 einige interessierten Studenten mit der Fläche Ungarns in keinem Jahr (nach den einzelnen Pflanzenarten) verrechnen. Ausserdem ergaben die aggregierten Komitatsstatistiken selten die Zahlen der Landesstatistiken. Es gibt immer noch kein Metadatenbasis, wo man (laut Verfassung) das Recht auf Information mindestens auf dem Niveau befriedigen kann, dass man weiss, bei welcher Institution, welche Daten, ab wann, bis wann, wie gespeichert sind (geschweige wie die Zugriffsrechte und evt. Zugriffskosten reguliert sind). Die anscheinend staatlichen Datenbasen (wie im Bereich Meteorologie) haben keine eindeutigen Eigentümer, obwohl diese Datenbasen (teils oder zeitweise vollständig) aus Steuergeldern finanziert wurden/werden. Diese und weitere Fragen zu klären, gehört zur ersten Grundaufgabe eines strategischen Planungssystems. Das strategische Planungssystem hätte neben der zeitgerechten Datenvermögensverwaltung als Aufgabe, die systematische Deckung von Prognoseerwartung der Regierung und Schätzung von Datenlücken. Diese letzteren Aufgaben lassen sich im Bereich der Unternehmungen dem Thema Data Mining zuzuordnen und funktionieren perspektivisch.

4. Zusammenfassung

In einer Informationsgesellschaft muss mit den Datenvermögen, mit den methodischen Kenntnissen und mit den IT-Lösungen ergonomisch und effektiv umgegangen werden. Im Bereich der Landwirtschaft gibt es auch besondere Gründe dafür: der hohe Grad der Komplexität bei den Problemen (vgl. Umweltaspekte), die hohe Intensität der Regulierungen (vgl. CAP), die hohen finanziellen Lasten (durch Subventionen) in der Gesellschaft.

5. Literatur

PITLIK, L. ET. AL. (2002): IACS (feasibility study)

PITLIK, L. (2001): ikTAbu, eine neue online Informationsdienstleistung für die Entwicklung ländlicher Räume in Ungarn, in: Referate der 22. GIL-Tagung in Rostock 2001, S.109-113, ISBN 3-932987-03-9, <http://miau.gau.hu/miau/33/gil2001.doc>

PITLIK, L. (2000): Data Mining für die Politik Beratung, in: Referate der 21. GIL-Jahrestagung in Freising, S.149-153, ISBN 3-932987-02-0, <http://miau.gau.hu/miau/22/gil2000-1.doc>

PITLIK, L. ET. AL. (1998/2000): MIMIR-MIVIR (Reformkonzeptionen), <http://miau.gau.hu/news>, darin: deutschsprachige Kurzfassung - <http://miau.gau.hu/miau/20/asa2.doc>