

Pilz Tamás

FENNTARTHATÓSÁG ÉS ALKALMAZKODÓKÉPESSÉG – AVAGY MI VÁRHAAT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRA A KÖVETKEZŐ ÉVEKBEN?

Sustainability and Adaptability – or What can we Expect from the Hungarian Public Administration in the Coming Years?

Dr. Pilz Tamás Miniszterelnökség, Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárság, Területi Közigazgatás Működtetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság, Területi Stratégiai Főosztály, főosztályvezető, tamas.pilz@me.gov.hu

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia 2014–2020 kifizetésével szükséges látni azokat az irányokat, amerre a magyar közigazgatás a következő években haladhat előre. Egy válságálló, a külső kihívásokat kezelni és azokhoz alkalmazkodni képes közigazgatás megteremtése szükséges, amely figyelemmel van a fenntarthatóságra, a bolygónkat érő környezeti változásokra. Mindezekre tekintettel szükséges élnünk a digitális közigazgatás új formáival, így például a mesterséges intelligencia adta lehetőségekkel, az automatikus döntéshozattal, valamint a hazai adatvagyon hasznosításával és újrahasznosításával is.

KULCSSZAVAK:

közigazgatás, alkalmazkodóképes, proaktív, fenntarthatóság, digitális, adatvezérelt, automatizáció, mesterséges intelligencia

With the expiry of the Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020, it is necessary to see the directions in which the Hungarian public administration can move forward in the coming years. We need to create a crisis-proof administration that can handle and adapt to external challenges, taking into account sustainability and the environmental changes affecting our planet. In view of all this, we need to take advantage of new forms of digital public administration, such as the possibilities provided by artificial intelligence, automatic decision-making, and the utilization and recycling of domestic data assets.

KEYWORDS:

public administration, adaptive, proactive, sustainability, digital, data-driven, automation, artificial intelligence

1. BEVEZETÉS

Ahogy az élet minden területére, a közigazgatásra is számos olyan külső és belső tényező van hatással, amelyek nemcsak a napi működését befolyásolják, hanem a közigazgatás hosszú távú lehetőségeit is meghatározzák. Mire kell itt gondolni elsősorban? A napi szintű társadalmi és politikai hatásoktól kezdve, az ügyfelek pozitív vagy negatív visszajelzéseire, a gazdasági-pénzügyi változásokra (válságokra), az egészségügyi helyzetre, a fizikai környezetre, de ugyanígy a technikai-technológiai világ változásaira, az egyre gyorsabb fejlődésre.

Miért érdekes ez most 2022-ben és mennyiben érinti mindez a magyar közigazgatást?

Miközben itthon országgyűlési választások előtt állunk, a hazai közigazgatás tekintetében meg kell határozni azt, milyen úton menjünk tovább a következő években, milyen prioritásokat kövessünk. A 2010 óta eltelt három kormányzati ciklusban egyértelműen meghatározta a mindenkori Kormány, hogy a cél egy olyan „Jó”, illetve „Szolgáltató” Állam kialakítása,¹ amely egy korszerű és ügyfélbarát közigazgatást jelent, mindenki számára elérhető, költséghatékony, a lehető legkevesebb adminisztratív teher mellett működik és élvezzi az ügyfelek bizalmát.

A 2010 és 2019 közötti tíz évben megtett intézkedések egy jól felfűzhető ívet követve, e célok megvalósítása érdekében haladtak előre lépcsőfokról lépcsőfokra. Anélkül, hogy felidézniük az előző évtized valamennyi intézkedését, ezt a célt szolgálta az összevont minisztériumi struktúra kialakítása, a területi közigazgatás átalakítása (*a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakítása*), a járási hivatali rendszer felállítására (*az állami és önkormányzati feladatellátás szétválasztásával*), a központi hivatalok felülvizsgálata és számuk radikális csökkentése, a számos bürokrácia- és rezsicsökkentési intézkedés, valamint az ügyfelek számára különösen látványos változásokat hozó kormányablakrendszer országos kiépítése. Ha megnézzük a változások külső és belső feltételeit, láthatjuk, hogy az intézkedésekre a 2008-as gazdasági válságot fokozatosan leküzdő, majd az évtized közepétől már valódi világgazdasági konjunktúrában kerülhetett sor, amikor kívülről érkező negatív körülmények (például háborúk, járványok) érdemben nem befolyásolták hazánkat (*a migrációs válság érdemi rendészeti/honvédelmi válaszokat indokolt, ez azonban a hazai közigazgatás működését csak kismértékben érintette*). Belülről a változások feltételei adottak voltak, mind a korábban széttagoltan működő, az ügyfeleket nem partnerként kezelő, változtatásra érett közigazgatás tekintetében, mind a 2010 után biztosított erős választói és ebből következő politikai felhatalmazással és egy kiforrott vízióval az átalakítások irányára.

Természetesen ehhez képest érdemi változást és az évtizedeken keresztül megszokott zavartalanul működő világ felborulását hozta el a Covid-19- (koronavírus-) világvárvány a 2020–2021-es esztendőben, ami mára talán jelentősen visszaszorulóban van, de a következményei és hatásai hosszú távúak lesznek még a járvány teljes leküzdését követően is. Generációk nőttek fel úgy, hogy a háborús időket idéző kijárási korlátozással, tilalommal

¹ Magyarország Kormánya: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015).

és más egyéb korlátozó intézkedésekkel soha korábban nem kellett találkozniuk. Minden korosztálynak, az óvodásoktól az aggastyánokig szembesülnie kellett az életük számottevő változásával, s meg kellett ismerkednie a kommunikáció, a társas érintkezések vagy az oktatás új formáival.

Mindebben a rendkívüli helyzetben tudott ugyanakkor igazán vizsgázni a hazai közigazgatás azzal, hogy fenn tudta tartani az ország működőképességét, megteremtve a védekezés alapvető feltételeit. A védekezés legfelső szintű irányítására Operatív Törzset hoztak létre,² amely összefogta a közigazgatás, a honvédelem, a rendvédelem, a katasztrófavédelem és az egészségügyi irányítás első számú vezetőit a miniszterelnök vezetésével. Az Operatív Törzs, valamint a Kormány döntései alapján szervezték meg részletesen az egészségügyi védekezést, a 2021-es évben az ország lakossága jelentős részének többszöri oltását, továbbá az érintett ágazatok együttműködésével többek között:

- a védekezéshez és egészségügyi ellátáshoz szükséges eszközök beszerzését külföldről;
- a védekezés keretében a karanténnal kapcsolatos döntések elrendelését és ellenőrzését;
- a határok ideiglenes lezárását;
- a kijárási korlátozások idején a belső rend fenntartását;
- a digitális oktatásra áttérést az általános iskoláktól az egyetemekig;
- számos gazdasági társaságnál a távmunkavégzésre áttérést;
- a járvány miatt elrendelt intézkedésekkel összefüggésben nehéz helyzetbe került gazdasági társaságok kormányzati támogatását;
- a beoltottak védettségi, illetve – kérelemre – uniós Covid-igazolvánnyal való ellátását.

Mindezek eredményeként sikerült biztosítani az eltelt két évben az ország működőképességét, az egészségügyi védekezés és ellátás megszervezését – beleértve az oltások szervezését is –, a közrend és a közbiztonság fenntartását, az élelmiszer-ellátás biztonságát, a munkahelyek védelmét, valamint a 2020. évi természetszerű visszaesést követően a gazdaság növekedését, immár meghaladva a koronavírus-járvány előtti gazdasági teljesítményt.

Fontos, hogy az elmúlt időszak tanulságait levonjuk, amelyek alapot adnak számunkra a következő évek lehetséges intézkedéseire, változásaihoz. A járványidőszak kulcsfontosságú tanulsága, hogy az államnak meg kell védenie polgárait minden külső változástól, kihívástól. Amennyiben ez működik, az állam tudja a polgárok biztonságát garantálni, akkor kölcsönös bizalom épül ki az állam és polgárai között. Amennyiben a polgárok azt tapasztalják, hogy az állam nem képes védelmi funkciójának eleget tenni, akkor elbizonytalanodnak, elvész a bizalom az állami szervek irányába. Az állam, a közigazgatás akkor

² 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról.

tudja a biztonsági funkcióit betölteni, ha képes az alkalmazkodásra, képes a kívülről jövő változásoknak mindenkor megfelelni. Éppen ezért elkerülhetetlen, hogy egy olyan közigazgatást építsünk, olyan közigazgatást működtessünk, amely alkalmazkodóképes, amely valamennyi – legyen az természeti, egészségügyi, gazdasági – kihívásra gyorsan és eredményesen tud reagálni, megvédve a polgárait a negatív következményektől.

A vilá járvány másik fontos konklúziója, hogy a közigazgatás fejlődésének egyetlen és lehetséges útját a digitális vagy e-közigazgatás jelenti. A járvány feltűnésekor az első kiadott „jelszó” a kontaktusok csökkentése volt, megelőzni a járvány továbbadásának lehetőségét. Egyértelmű célkitűzés volt minden kormányzat részéről, hogy a közigazgatásnak működnie kell, az élet nem állhat meg. Ennek világos következménye, hogy amit lehet, elektronikusan, online lehessen elintézni. Az elmúlt két évben számos olyan informatikai fejlesztés valósult meg és került egyből használatba, amelyekről korábban évekig csak elméletben gondolkodhattunk, számos – pénzügyi, technikai, etikai – kifogást hallgatva a fejlesztésekkel szemben. A következő évek közigazgatási fejlesztési iránya egyértelműen a digitális közigazgatás megvalósítása – figyelemmel azokra a korosztályokra is, amelyek csak nehezen vagy egyáltalán nem képesek a digitális világ által nyújtott szolgáltatásokat használni (*digitális kompetenciafejlesztés*).

Végezetül, de nem utolsósorban, szólni kell a fenntarthatóságról is, egy fenntartható közigazgatás kialakításának a szükségességéről. A fenntartható (*vagy divatos néven zöld*) közigazgatás kevésbé a koronavírus-járvány következménye, sokkal inkább a napjainkban minket is elérő globális klímaváltozás következménye, amely alól hazánk sem tudja kivonni magát. Az éghajlati változásokra minden ágazatnak reagálnia kell, és ez alól a közigazgatás sem lehet kivétel. Számos megoldás létezik arra, hogy az egyének, a szervezetek vagy egy-egy ország csökkentse a saját karbonlábnyomát, amelyek külön-külön szabad szemmel nem érzékelhető változásokat jelentenek, de együtt összedóznak és segíthetnek környezetünk és klímánk megőrzésében.

Vagyis összegezve az eddigieket, látható, hogy ahogy az embert, úgy a közigazgatást is napról napra újabb és újabb impulzusok érik, amelyekre válaszolni kell. Éppen ezért álláspontom szerint a következő éveket meghatározza az, hogyan alkalmazkodik a magyar közigazgatás a várható változásokhoz, és tud-e gyorsan reagálni a külső és belső jelenségekre. Mindeközben folyamatosan velünk fog élni a klímaváltozás, amelyre szintén válaszreakciókat kell adni, törekedve hatásainak csökkentésére. A jelzett változások önmagukban is elegendő alapot adnak ahhoz, hogy éljünk a digitális közigazgatás már létező és folyamatosan fejlődő szolgáltatásaival.

2. AZ ALKALMAZKODÓKÉPES ÉS PROAKTÍV KÖZIGAZGATÁSRÓL

Amint látható, mind a hazai közigazgatási rendszerünk, mind általában a közigazgatási rendszerek egy stabil, kiszámítható világra épülnek, ahol külső hatások nem borítják fel a napi működést, és amelyben a változások csak lassan, hosszas előkészítés és felkészülés után mennek végbe. Mindez a hazai közigazgatás elmúlt 30 évére is igaz, évről évre

történtek jogszabály-módosítások, de mégis mindössze három átfogó közigazgatási szabályozás (közkeletű rövidítésekkel: Áe.; Ket.; Ákr.)³ határozta, illetve határozza meg közigazgatásunk működését.

A stabil és kiszámítható világban hozott éles érdemi változást a Covid-19-világjárvány, amely megmutatta, hogy a régi gyakorlatok, a jól bevált megoldások már nem bizonyulnak elegendőnek. Azon túl, hogy a globális világ hihetetlenül felgyorsult az utóbbi időben, folyamatosak a technikai-technológiai változások, olyan kihívások érnek minket, amelyekre a polgárok nem lehetnek felkészülve, és amelyekre az egyes államok sem voltak ez idáig felkészülve. Miközben még az egészségügyi humánjárványt sem küzdötte le a világ teljesen a mai napig, e sorok írásakor már kitört időközben az orosz-ukrán háborús konfliktus, amely újabb megoldandó nehézségek elé fogja állítani azon környező államokat, amelyek katonailag nem részesei a konfliktusnak. Az 1990-es évek délszláv háborúi már megmutatták, hogy a háború a nem részes felek esetében menekülteket jelent, akikről gondoskodni kell, gazdasági szankciók vannak, amelyek minden érintett országot sújtanak, nem beszélve a bizonytalansággal együtt járó világgpiaci hatásokkal, az energiahordozók árának drasztikus növekedésével, inflációval stb.

Mit lehet tenni e hatások kivédése, a hátrányos következmények csökkentése érdekében? Egyetlen megoldás, hogy egy olyan államot tartunk fenn, egy olyan közigazgatást működtetünk, amely azonnal reagál, azonnal alkalmazkodik a válságokhoz és tudja tompítani azok hatásait. A Covid-19-világjárvány kapcsán láthattuk, hogy a magyar közigazgatás képes volt gyorsan intézkedni és meghozni azokat az intézkedéseket, amelyek a védekezés érdekében szükségesek voltak. Ennek számos eleme volt, amelyek közül kiemelendő például a veszélyhelyzet kihirdetése,⁴ amellyel a Kormány az Alaptörvény szerint az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében élhet, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A veszélyhelyzet kihirdetése biztosította a Kormány alkotmányos szabadságát ahhoz, hogy gyorsan reagálhasson, és olyan rendeleteket alkothasson, amelyekben törvényi rendelkezésektől eltérhet, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Szervezeti szinten szükséges volt a gyors reakcióképesség, az operativitás és az együttműködés az érintett közigazgatási szervezetek között. A rendszerváltást követően soha korábban nem alakult ki még olyan munkamegosztás, amely ezekben az időkben a polgári közigazgatás, a rendvédelmi szervek és az egészségügyi intézmények között működött a járványügyi védekezés és az oltások megszervezése érdekében. Központi szinten az Operatív Törzs koordinálta a védekezési tevékenységet, míg az oltás megszervezését országos

³ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól; 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól; 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

⁴ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, valamint 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről.

szinten az Országos Oltási Munkacsoport, megyei szinten a védelmi bizottságok látták el a kormány megbízottak vezetésével, továbbá megyei szinten létrehozva a megyei oltási munkacsoportokat.

Természetesen az új kihívásokhoz való alkalmazkodás nem lehetséges előzetes tervezés, felkészülés nélkül, amihez megfelelő proaktivitás szükséges. A proaktivitás a közigazgatásban azt jelenti, hogy a közigazgatás előre tudja jelezni mind a polgárok igényeit, mind a lehetséges válsághelyzeteket, amire gyorsan válaszolni tud, így az érintetteknek nem kell nem várt folyamatok következményeivel szembesülniük. Egy proaktív közigazgatás elébe megy a külső és belső válságoknak, az állampolgárok várakozásainak helyett, hogy csak későbbi válaszokat próbálna nyújtani az akut szükségletekre. A proaktivitás továbbá olyan akadálymentes és kényelmes szolgáltatások kialakítását célozza, amelyek az állampolgárok igényei, preferenciái, körülményei köré szerveződnek. A szolgáltatásnyújtás esetében a sikeres proaktivitás erősen függ a szervezet adataalapú kapacitásaitól. Ezért kulcsfontosságú az adatvezérelt közszeaktor kialakítása. A mesterséges intelligencia újabb lépést jelent a proaktív és előrejelző kormányzás és a közszolgáltatások új generációjának irányába.

A folyamatosan és gyorsan változó világhoz alkalmazkodást erősíti az Országgyűlés által elfogadott, de csak 2023. július 1-jén hatályba lépő, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény. A törvény indokolása hangsúlyozza, hogy:

„2013-tól azonban Európa biztonsági környezete dinamikusan megváltozott. Az arab tavasz, majd a tömeges illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, az újabb európai terrorhullám, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy újabb korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelen lévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről esetre reagált a jogalkotó. [...] E törvénnyel a jogalkotó az eddigi ágazati működést kiegészíti az összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét.”

Vagyis szabályozás szintjén kialakítják azokat az alapelveket, amelyek biztosítják azt, hogy a közszeftéra egésze felkészülhessen a különböző válságokra és azok bekövetkezésekor gyorsan és szakszerűen intézkedhessen.

3. A FENNTARTHATÓ KÖZIGAZGATÁSRÓL

Érdekes módon, nekünk, magyaroknak valahogy nehezen megy a fenntarthatósággal, a klímaváltozással vagy a „zöld témákkal” kapcsolatos innovációk befogadása, nehezen barátkozunk meg ezzel a jelenséggel. Nyilván ebben benne van, hogy talán itt

a Kárpát-medencében még kevésbé érzékeljük a jelenséget, télen nincs nagyon hideg, nyáron időnként hőség van, de az mégis csak nyár, olyankor azt jobban elfogadjuk, miközben nem érint minket a tengerszint változása, illetve kevésbé érzékeljük a hazai természeti környezet változását. Vannak a témában hazai kezdeményezések, pályázatok, jó gyakorlatok, de számos más kérdés megelőzi a társadalom részéről, ugyanakkor foglalkozni kell a klímaváltozással is.

Nem bújhatunk el a jelenség elől, igenis komolyan foglalkozni kell a klímaváltozással, hiszen egy állandóan a fejünk felett lebegő problémáról van szó, akkor is, ha a korábban jelzett aktuális migrációs, járványügyi vagy éppen katonai konfliktusok kezelése meg is előzi azt. Az Európai Unió közigazgatási minisztereinek 2021. júniusi, Lisszabonban megtartott tanácskozásának zárónyilatkozata⁵ megfogalmazza, hogy a közigazgatásnak elől kell járnia a fenntartható fejlődési célok és a klímasemlegesség megvalósításában. A közigazgatás szervezetei kulcsfontosságú szerepet játszanak a zöld gondolkodás és viselkedés, valamint a zöldpolitikák elterjesztésében. Az Európai Unió tagállamai 2019-ben már elfogadták az európai zöldmegállapodást,⁶ amely az Európai Uniót olyan igazságos és virágzó társadalommá kívánja alakítani, amely modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággal rendelkezik, ahol 2050-re megszűnik a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, és ahol a gazdaság növekedése nem erőforrásfüggő.

Mindehhez a tagállamok közigazgatásainak is hozzá kell járulniuk a maguk szerény eszközeivel, amit a következő években alapozhatunk meg. Az Európai Unió számos javaslattal él a lehetséges intézkedések tekintetében,⁷ így szorgalmazzák például a fenntartható közbeszerzés és költségvetés-tervezés kialakítását (fenntarthatósági kritériumok beépítésével a közbeszerzési kiírásokba és a költségvetési tervezésbe), az adórendszer zöldebbé tételét, a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának megszüntetését, valamint a digitalizációt és a digitális eszközök zöld kritériumainak alkalmazását.

Álláspontom szerint a legfontosabb kérdés e tárgykörben az elkötelezettség, azaz, hogy a közigazgatási szervezet ténylegesen elkötelezetté váljon a környezettudatos működés iránt, átlássa a saját működésének a környezeti hatásait, következményeit és meg tudja fogalmazni azokat a célokat és intézkedéseket, amelyeket a környezetért tehet. Ennek megvalósítását segítheti egy környezetvédelmi nyilatkozat vagy stratégia elkészítése, amilyennel például a Magyar Nemzeti Bank (MNB) rendelkezik az Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)⁸ Európai Uniós program keretén belül. Az MNB a saját környezetvédelmi nyilatkozatában⁹ részletesen feltárta a saját működésének környezeti hatásait (energia, levegő, vízgazdálkodás és hulladékgazdálkodás területén) és ennek

⁵ European Union: *Conclusions of the Informal Meeting of EU Public Administration Ministers, 22 June, Lisboa (2021)*.

⁶ Európai Bizottság: *Az európai zöld megállapodás*. COM(2019) 640 végleges (2019. december 11.).

⁷ European Commission: *Supporting Public Administrations in EU Member States to Deliver Reforms and Prepare for the Future*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021.

⁸ EU Eco-Management and Audit Scheme (EMAS), lásd: https://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm

⁹ A Magyar Nemzeti Bank 2020-as környezetvédelmi nyilatkozatát lásd: www.mnb.hu/a-jegybank/informaciok-a-jegybankrol/a-felelos-jegybank/kornyeztiranyitasi-rendszer

eredményeként – többek között – környezeti vállalásként határozta meg, hogy 2021-től az MNB operatív működése karbonsemlegessé válik és a működéséhez szükséges közvetlen karbonkibocsátást 2022 végéig 30%-kal csökkenti. Ilyen és ehhez hasonló környezeti vállalásokat az EMAS-on belül már több uniós ország közintézménye tett mind a központi, mind a helyi igazgatás területéről.

Mindezek mellett látványos eredményeket érhetünk el a zöld közigazgatás kiépítése terén a teljesen papírmentes belső hivatali működés megteremtésével. A közigazgatási szervek többségénél már ma is alkalmasak a meglévő iratkezelő rendszerek a dokumentumok gépi interfészes fogadására, az elektronikus iratkezelésre, a teljes körű elektronikus ügyintézésre, ideértve a kiadmányozást elektronikus aláírással, majd az elektronikus kézbesítésre. Ugyanakkor nincsen még meg ennek a gyakorlatnak a munkahelyi kultúrája a közigazgatásunkban, az elektronikus beérkezett iratokat gyakran kinyomtatják, hogy utána a szignálásuk, majd az elkészült iratok kiadmányozása papír alapon történjen, utólagosan szkennelve az aláírt dokumentumokat. Vagyis a változtatásnak a közigazgatási szervek jelentős részénél már nincsen informatikai akadálya, sokkal inkább szervezeti elhatározás vagy vezetői döntés kérdése lehet.

A papírmentes ügyintézővel nemcsak a hivatalokon belül felhasznált papír mennyisége csökkenne, hanem lehetővé válna az ügyintézés gyorsítása és rugalmasabbá tétele – anélkül, hogy jogszabályban az eljárási határidőkhöz hozzá kellene nyúlni. A papírmentes működés megvalósítása nemcsak az állami, hanem az önkormányzati közigazgatási szférát is érinti. Mindkét szegmensben megvannak már azok az ügyiratkezelő rendszerek (például Robotzsaru vagy az Önkormányzati ASP Iratkezelő), amelyek iratkezelőmenedzsment-rendszereket biztosíthatnak a papírmentes működéshez, lehetővé téve az ügyiratok érkezését és jóváhagyását. A következő évek kiemelt feladata, hogy megvalósítható legyen valamennyi közigazgatási szervnél, hogy csak akkor kelljen kinyomtatni valamely ügyiratot, ha az feltétlenül szükséges. Erre az általános közigazgatási rendtartás lehetőséget ad azzal, hogy a kapcsolattartás formáját az ügyfél választhatja meg, azaz az általa papíralapon benyújtott kérelemre a döntést papíralapú formában kell megküldeni, hacsak a rendelkezési nyilvántartás mást nem tartalmaz.

Foglalkozni kell a közszféra által használt épületek állapotával, energiahatékonyságuk maximalizálásával és energiafelhasználásuk minimálisra csökkentésével is. Mindez elsősorban a külső térelhatárolók (falak, tető és üvegezés) energiahatékonyságának és integritásának javításával, a légzárás növelésével, valamint energiarendszerek beszerelésével érhető el. Az új és a már meglévő középületek elérhetnek a nemzeti építési szabályzatokban meghatározott minimumkövetelményeknél jobb energiahatékonysági szintet, ha közel nulla energiaigényű épületekként terveztetik, illetve újítatják fel ezeket. Az épületek energiahatékonyságának javítására irányuló intézkedések meghatározásakor nemcsak az elérendő energiahatékonyságot, hanem az épületek teljes élettartama során felmerülő, átfogó környezeti hatásokat is figyelembe kell venni. Ennek keretében biztosítani kell a tervezés során a rugalmasságot, az épület jövőbeni újrahasznosíthatóságának lehetőségét és a könnyű felújíthatóságot, valamint azt, hogy az építőanyagokat és -elemeket újrahasznosítás céljából szét lehessen szerelni.

A meglévő középületek energiahatékonyságának javításával is érdemes foglalkozni. Meg kell szervezni az épületekért és az energiafelhasználás kezeléséért felelős foglalkoztatottak energiahatékonysági képzését is. Az összes foglalkoztatottat be lehet vonni olyan intézkedésekbe, amelyek hatással vannak az energiafelhasználásra (például lámpák lekapcsolása, helyes szobahőmérséklet beállítása). A közigazgatás egészében az energiahatékonyság javítását előmozdító magatartásbeli változást célzó kampányok tervezésével és lebonyolításával is eredmények érhetők el. Emellett a középületek alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákkal való ellátásával (például hőtermelő napenergia-rendszerek, villamos áramot termelő helyszíni fotovoltaikus panelek vagy kellő mértékű fűtési igény esetén kis méretű kapcsolt energiatermelő miniegységek) biztosítható az energiaszükségletük fedezése. Mindezen fejlesztésekre példa a fővárosi és megyei kormányhivatalok több mint 355 épületének energetikai korszerűsítése az egész országban, 2016 és 2022 között, európai uniós, KEHOP-forrásból, ami meghaladta a 30 milliárd forintot. Az épületek energetikai korszerűsítése jellemzően külső homlokzatfelújítással, tetőszigeteléssel, nyílászárók cseréjével, épületgépészeti felújítással és napelemes rásegítés kialakításával történt meg az egyes kormányhivataloknál.

4. A DIGITÁLIS KÖZIGAZGATÁSRÓL

Természetesen az elektronikus vagy digitális közigazgatás kialakítása nem új keletű dolog, lassan két évtizede elindultak azok a fejlesztések az egyes országokban, amelyek az elektronikus megoldásokat szorgalmazzák, sőt már a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) tartalmazta az elektronikus ügyintézés szabályozását, még ha az messze is volt a mai vagy a jövőbeni elektronikus közigazgatástól. A *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020* már meghatározta a konkrét intézkedéseket a digitális infrastruktúra, a digitális kompetenciák, a digitális gazdaság és a digitális állam elérése érdekében, és ezzel párhuzamosan a *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* is a „Digitális Állam” kiépítését a szervezett, költséghatékony és professzionális Szolgáltató Állam feltételének tekintette. Mindezek alapján hivatalosan 2018. január 1-jével indult el Magyarországon az e-ügyintézés, az elektronikus közigazgatás, amelyet az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.) teremtett meg.

Anélkül, hogy részletesen megvizsgálná, hol tart ma Magyarországon a hivatalosan 2018 óta létező elektronikus közigazgatás (milyen szolgáltatások vannak az e-ügyintézésben), írásomban inkább arra helyezem a hangsúlyt, hogy milyen informatikai fejlesztések várhatók a következő években, amivel már ténylegesen az alapértelmezett digitális, adatvezérelt közigazgatás felé juthat el a hazai közigazgatás.

Amikor a további irányokat nézzük, szintén kiindulhatunk a koronavírus-járvány tapasztalataiból, amelyek a személyes megjelenéshez kötött ügyek számának csökkentését, valamennyi közigazgatási hatósági ügy ténylegesen elektronikusan való intézését célozták. Az előbbi feltétele, hogy a hatósági ügyek kezdeményezése elektronikusan történhessen

meg. Ennek megvan most is a lehetősége az általános célú elektronikus kéreleműrlap, az e-Papír-szolgáltatás formájában,¹⁰ azonban az e-Papír egy formátlan verziója az ügyindításnak, a cél az elektronikusan benyújtható űrlapok számának jelentős növelése lenne (e-Papír-szolgáltatás maximum ott maradna, ahol a csekély számú kérelem nem indokolja az önálló űrlapfejlesztést). Ennek több megoldási módja van jelenleg is, például a személyre szabott ügyintézési felülethez (SZÚF)¹¹ csatlakozott közigazgatási szervek részére ingyenesen elérhető iFORM technológia, vagy a NAV saját fejlesztésű Online Nyomtatványkitöltő Alkalmazás (ONYA) űrlapja az adóhatósági ügyekre vonatkozóan. Az elektronikus űrlapok mellett űrlapkitöltő-támogatási szolgáltatás (e-Űrlap KEÜSZ)¹² támogatja az elektronikus űrlapok létrehozását, azok ügyfél általi kitöltését és benyújtását. Mindezzel lehetővé válik a mára már meghaladott általános nyomtatványkitöltő (ÁNYK) technológia kiváltása. A fejlesztések célzott iránya, amikor a különböző nyilvántartásokból előtölthetővé válnak az ügyfél már meglévő adatai, amivel az eljárás gyorsítható, az ügyfelek adminisztratív terhei csökkenthetők. Ezt támogatja az összerendelési nyilvántartás és a központi kormányzati szolgáltatás busz (KKSZB) nevű központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás. Megemlítendő továbbá, hogy az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 114. § (3) bekezdése szerint az elektronikus ügyintézés biztosító szerv köteles strukturált űrlappal kiváltani az e-Papíron történő ügyintézés lehetőségét azon ügyek tekintetében, amelyeknél a beérkezett általános célú elektronikus kéreleműrlapok száma havi rendszerességgel eléri a 100 darabszámot. A fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében 2021-ben 41 olyan ügytípus volt, amelyek száma meghaladta a havi 100-at, ebből jelenleg mindössze 13-hoz van fejlesztve strukturált űrlap, 28 esetben nincs, ezek fejlesztése előkészítés alatt áll az érintett minisztériumok részéről.

A strukturált űrlapok mellett az ügyfelek kiszolgálásának új módja a videótechnológián alapuló elektronikus szolgáltatások lehetnek, amelyek egyfajta hibrid formáját jelentik a személyes és az elektronikus ügyintézésnek. Hibrid formája, hiszen az ügyfél és az ügyintéző fizikailag nincsenek egy helyen, az ügyfél otthonról vagy bármely általa választott helyről tudja az ügyeit intézni, ugyanakkor közvetlenül kommunikálhat az ügyintézővel, valamint élvezheti az elektronikus ügyintézés egyéb megoldásait (elektronikus azonosítás, ügyindítás, aláírás, esetleges díjak megfizetése). Ennek első eleme a videótechnológia általi azonosítás, amely esetben az ügyfél korábbi, a nemzeti arcképtárból származó arcképmását, az arcképelemzési nyilvántartásról és az arcképelemző rendszerről szóló 2015. évi CLXXXVIII. törvénynek megfelelően, és az érvényes személyazonosító okmányának felmutatásával, arcképelemző szoftver segítségével összevetik. A videótechnológián alapuló azonosítási módokkal nemcsak a kormányablakok ügyfélforgalmát lehetne csökkenteni, hanem például a külföldön élő magyar állampolgárok számára is jelentős könnyítést

¹⁰ Lásd: <https://epapir.gov.hu>

¹¹ Lásd: https://magyarorszag.hu/szuf_fooldal

¹² 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról, 1. melléklet 14. sor.

jelentene, ha nem kellene ügyeikben személyesen felkeresniük az akár több száz kilométeres távolságra lévő magyar konzulátusokat.

A videótechnológiával való azonosítás mellett ugyanezen technológia biztosítja az arcképfelvételezési szolgáltatást, azaz fényképek készítését elektronikusan, videókapcsolat útján, valamint az aláíráskép-felvételezést, az ügyfél fehér papírra készített aláírásának fényképezését és annak eljuttatását videókapcsolat útján az okmányigénylési rendszerbe. Természetesen a videótechnológia alkalmazásának csúcsa a teljes ügyintézés videótechnológia általi megvalósítása, ami megfelel a személyes ügyintézés követelményeinek. Az ügyintézővel való közvetlen kapcsolat az ügyfelek jelentős részének kiemelten fontos, hiszen így megmarad a kérdezési és tájékoztatási lehetőség, azaz kialakulhat az a bizalom, amely egy teljesen elektronikus vagy akár chatrobot útján megvalósuló ügyintézés esetében hiányzik. A videótechnológia segítségével történő ügyintézés során kialakítják az online időpontfoglalást, a nyilatkozatok és jegyzőkönyvek felvételének lehetőségét, dokumentumok feltöltését, elektronikus fizetést és a benyújtott kérelem jóváhagyásának elektronikus lehetőségét is.

A fent részletezett ügyintézés egyik konkrét megjelenési formája az online kormányablak és online kormányhivatal lehet.¹³ Miközben a legnagyobb ügyfélforgalmat a kormányablakok bonyolítják le, a kormányhivatalok számos más szervezeti egysége ellát ügyfélszolgálati tevékenységet, így a nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási szakterület vagy a gyámhivatalok is. A virtuális kormányablak, illetve kormányhivatal szolgáltatással az ügyfelek előzetesen időpontot foglalhatnak és a fentebb már leírt módon intézhetnek ügyeiket virtuálisan. Igazgatási szempontból a kormányhivatalok jelzett szervezeti egységeinél egy-egy videókonferenciára alkalmas munkaállomást alakítanak ki, ahol az ügyintéző online tudja fogadni az ügyfeleket. Kiemelendő továbbá, hogy a videóchat közben az ügyintéző azokat a szakrendszereket is használhatná, amelyekhez a kormányablak ügyintézőjének nincs hozzáférése, így még professzionálisabb, proaktívabb ügyintézést nyújthat az ügyfeleknek.

A digitális közigazgatás következő állomását jelenti továbbá az ügynevezett automatizmusok bevezetése és széles körű alkalmazása a közigazgatásban. A hatósági ügyintézés, illetve a közigazgatási döntéshozatal középpontjában mindeddig a közigazgatási szerv tisztviselője (*köztisztviselő, kormánytisztviselő*) állt, aki a kérelmeket befogadta, az ügyet áttekintette, a szükséges hatósági cselekményeket (például bizonyítás, tárgyalás stb.) lefolytatta, majd a döntést előkészítette és egy másik – jellemzően vezető – tisztviselő kiadmányozta azt. Ha maga a közigazgatási hatósági eljárás menete, formája, egyes elemei kisebb-nagyobb mértékben változtak is az elmúlt közel 150 esztendőben, a közigazgatási szerv szakértelemmel felruházott tisztviselőjét nem lehetett kihagyni belőle. A tisztviselő szerepe nagyon sok eljárásban (például a családtámogatási eljárásokban) csak annyi, hogy

¹³ 1783/2021. (XI. 5.) Korm. határozat a Digitális Megújulás Operatív Program Plusz éves fejlesztési keretének megállapításáról, 1. melléklet 9. sor.

az ügyfél által benyújtott kérelmet és mellékleteit ellenőrizze és szinte gépiesen (az adatokat összesítve) kiállítsa a közigazgatási határozatot.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 40. §-a már megteremtette az automatikus döntéshozatali eljárás lehetőségét, amely akkor alkalmazható, ha minden adat a hatóság rendelkezésére áll vagy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni, a döntés mérlegelést nem igényel, nincs ellenérdekű fél és az automatikus döntéshozatali törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi. Ebben az esetben a döntést 24 óra alatt kell meghozni. Az Eüsztv. határozza meg a döntéshozatal konkrét technikáját. Az ügyfél elektronikus azonosítást követően, elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét, amely alapján a közigazgatási szerv emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg döntését és azt közli az ügyféllel.

Az automatikus döntéshozatal gyakorlati és széles körű bevezetését szolgálja a Belügyminisztérium konzorciumvezetésével zajló KÖFOP-2.2.7-VEKOP-20-2020-00001 azonosító számú „Automatikus Közigazgatási Döntéshozatali (AKD) rendszer SZEÜSZ kialakítása” projekt.¹⁴ A projekt keretében alakítják ki azt a döntéstámogató modult, amelyre alapozva már meghatározhatók azok az ügytípusok, amelyek a számosságuk, gyakoriságuk alapján automatizálhatók. Természetesen ilyenkor minden egyes ügytípusra külön-külön kell kialakítani az automatizált eljárás egyes lépéseit, figyelemmel az ügytípus tartalmi elemeire. Különösen fontos eleme az eljárásnak, hogy az automatikus döntéshozatalhoz szükséges más állami nyilvántartásban meglévő adatok a Központi Kormányzati Szolgáltatás Buszra épülő automatikus adatcserével átemelésre kerülhessenek. Mindezzel lehetővé válik, hogy nagyszámú ügyben jelentősen (a sommás eljárás 8 napjáról 1 napra) gyorsuljon a döntéshozatal, a döntések könnyen ellenőrizhetők legyenek, abszolút nullára csökkenthető a döntésekben a korrupciós kockázat, továbbá az automatizációval érintett ügytípusokban eljáró ügyintézők tehermentesíthetők és átcsoportosíthatók más, kevésbé vagy nem automatizált eljárások intézésére.

A Kormány az 1573/2020. (IX. 9.) Korm. határozatával elfogadta Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiáját (MMIS).¹⁵ Az MMIS egyik legfontosabb célkitűzése, hogy 2030-ra a mesterségesintelligencia-alapú alkalmazások 15%-kal járuljanak hozzá a hazai GDP növekedéséhez. Közvetlen a közigazgatáshoz kötődő célkitűzése az MMIS-nek, hogy 2030-ra az ügyintézés 60%-a elektronikus, önkiszolgáló módon történjen. A mesterséges intelligencia útján számos lehetőség kínálkozik a közigazgatási folyamatok automatizálására úgy, hogy emberi beavatkozás nélkül valósulnak meg egyes rész- vagy teljes folyamatok. A korábban már bemutatott automatikus döntéshozatal mellett ilyen folyamatok az arcképlemezésen alapuló azonosítás, a hangfelismerés, az elektronikus beszédképeség, a mesterséges intelligenciával támogatott úgynevezett „chatrobot” alkalmazása, továbbá

¹⁴ 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról, 2. melléklet 12b. sor.

¹⁵ Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, 2020–2030* (2020. május).

az egy-egy kormányablakban már megtalálható, mesterséges intelligenciával működő elektronikus ügyintézési pontok (KIOSK-ok).

A közigazgatási ügyintézés egy-egy részlemének automatizálását jelenti például a korábban már említett arcképelemzésen alapuló azonosítás a személyazonosító igazolvány és a központi arcképanyilvántartásban meglévő arcképmás összevetése során. A hangfelismerés/beszédértés útján lehetővé válik az elhangzó beszéd szöveggé alakítása, ami alapján elindulhat a közigazgatási ügy, lehetővé téve ezzel a „kérelem benyújtását”. Az elektronikus beszédképesség lehetővé teszi, hogy a mesterséges intelligenciával felruházott, „chatrobot” közvetlen válaszokat adjon az ügyfélnek hangalapú kommunikációval. Az ugyfelkapu.gov.hu¹⁶ felületen jelenleg is működik már olyan chatalkalmazás, amely megválaszolja a 1818 Kormányzati Ügyfélvonalhoz beérkező állampolgári kérdéseket. A chatrobot jellemzője, hogy folyamatosan tanul azon emberi szakértőktől, akik segítenek a válaszadásban, és a tanultakat beépíti a következő válaszaiba.

Kifejezetten látványos eszközök lesznek a kormányablakokban és egyes postahivatalokban a mesterséges intelligenciával támogatott ügyintézési pontok (KIOSK-ok).¹⁷ A KIOSK esetében egy olyan totemoszlopot kell elképzelni, amely mesterséges intelligenciával támogatva automatikus ügyintézésre képes emberi beavatkozás nélkül. Tekintettel arra, hogy a kormányablakokban is elérhető lesz, egy érdekes összehasonlítási lehetőséget biztosít majd mindenkinek az emberi, illetve a gépi ügyintézés előnyeiről és esetleges hátrányairól. A KIOSK-eszközök rendelkeznek kamerával, mikrofonnal, ujjnyomat- és okmányolvasóval, hangszórókkal, nyomtatóval, aláíró paddal, azaz képesek hangalapú vezérlésre és a szóban elhangzott szöveg leiratozására. A KIOSK esetében biometrikus azonosításra kerül sor, az állampolgárról a KIOSK által készített pillanatképet vetik össze az állampolgárról a nyilvántartásban tárolt, személyes ügyintézésre visszavezethető legutolsó okmányképével. Mindez azt jelenti, hogy a KIOSK közvetlen kapcsolatot tart fenn egyes háttérnyilvántartásokkal.

A KIOSK-ok tulajdonképpen egyfajta hibrid működést jelentenek, mert miközben mesterséges intelligenciával, ügyintéző nélkül dolgoznak, az ügyfél személyesen van jelen, és ehhez kormányablakba vagy postahivatalba kell bemennie. Mindezek alapján kifejezetten alkalmas azon ügyfelek kiszolgálására, akik alapesetben idegenkednek a teljesen elektronikus, otthoni vagy mobilkészről való ügyintézésről, a személyes ügyintézésben hisznek, ugyanakkor ebben a „biztonságos környezetben” nyitottak a rendelkezésre álló innovatív szolgáltatások igénybevételére – különösen, ha ezzel az esetleges várakozási idejüket csökkenthetik. Az ügyintézési folyamat lépéseinek a KIOSK feliratok és hangalapú narráció segítségével végigvezeti az ügyfeleket, növelve ezzel a felhasználói élményt és az ügyintézési komfortérzetet. A Kormány 2022 végéig összesen 400 darab KIOSK kihelyezését tervezi, ebből 307-et a kormányablakokba, további 93-at postahivatalokba, illetve Digitális Jólét Pontokra.

¹⁶ Lásd: <https://ugyfelkapu.gov.hu>

¹⁷ 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról, 1. melléklet 34. sor.

Az automatikus döntéshozatal, valamint a digitális közigazgatás további kiemelt fejlesztéseként indul el 2023. február 1-jével az elektronikus ingatlan-nyilvántartás (eING).¹⁸ Az ingatlanügyi és telekalakítási, valamint mezőgazdasági igazgatási ágazathoz tartozó földügyi hatósági eljárások jelenleg az átlagos kormányhivatali ügy- és ügyfélforgalom 25–30%-át, az eljárási költségek több mint 50%-át teszik ki Magyarországon. Ezen ügyek túlnyomó része jellemzően, a mai napig papíralapon folyik. Az elektronikus ingatlan-nyilvántartási projekt eredményeként teljesen egységes és elektronikus alapra helyeződnek a következő nyilvántartási rendszerek: ingatlan-nyilvántartás, földforgalmi eljárásokat támogató informatikai rendszer, földmérési, térképészeti és telekalakítási eljárásokat támogató informatikai rendszer, valamint a mezőgazdasági hatósági eljárásokat támogató informatikai rendszer. Az új szabályozással a fenti nyilvántartások összekapcsolhatóvá válnak, és végeredményben egy nemzetközi viszonylatban versenyképes, ügyfélbarát, gyors, elektronikus ügyintézését segítő e-ingatlan-nyilvántartási rendszer jön létre.

Az új e-ingatlan-nyilvántartási rendszer összekapcsolhatóvá válik más állami közhiteles elektronikus nyilvántartásokkal, mint például cégnyilvántartással, civil szervezetek nyilvántartásával, lakcímnnyilvántartással, így egy sokkal koherensebb, folyamataiban automatizálhatóbb rendszer jön létre. Az új nyilvántartás, a különböző jogosultsági szinteknek köszönhetően a bíróságok, végrehajtók és közjegyzők számára is hozzáférhetővé válik, és az ingatlan-nyilvántartás adatai automatikusan frissülni tudnak, ezzel biztosítva az elektronikus információáramlást és kapcsolattartást. Az automatikus döntéshozattal intézett ügyek esetében az eljáráshoz szükséges határidők is drasztikusan lecsökkennek, ami adminisztrációs könnyebbséget nyújthat az állampolgárok számára. Azon ügyfelek, akik nem értenek egyet az automatikusan létrejövő döntésekkel, a döntés közlését követő öt napon belül kérhetik, hogy a hatóság a kérelmüket ismételten, teljes eljárásban bírálja el. A teljes eljárás iránti kérelem díjmentesen lesz benyújtható.

5. AZ ADATALAPÚ KÖZIGAZGATÁSRÓL

Miközben nyilvántartásainkban adatok tömegével mindig is rendelkezünk, a meglévő adatok tényleges értékét, az adataink felhasználásának lehetőségeit és az adatainkkal elérhető előnyöket csak az utóbbi időkben kezdi igazán felismerni a társadalom, legyenek azok bármilyen, személyes vagy akár üzleti adatok. Ugyanez igaz az államok közigazgatásaira, amelyek hosszú évtizedeken keresztül csak tárolták az adatokat a számtalan nyilvántartásban, anélkül, hogy felismerték volna azokat a lehetőségeket, amelyeket az adatok a társadalom számára jelenthetnek. Az adatok, az adatalapú közigazgatás egy stratégiai eszközt jelent az államok számára arra, hogy olyan közszolgáltatásokat alakítsanak ki és működtessenek, amelyek megfelelnek az állampolgárok elvárásainak és lehetővé teszik a proaktív és automatizált ügyintézését. Ennek keretében az adatoknak nemcsak a tárolása, hanem

¹⁸ 2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról.

érdemi felhasználása megtörténik az egyes szakpolitikák megtervezésében és végrehajtásában.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Közkormányzási Igazgatósága tanulmányozta az adatalapú kormányzás feltételrendszerét az adatalapú közigazgatáshoz vezető útról szóló¹⁹ dokumentumban. A tanulmány alapján adatalapú kormányzás ott alakítható ki, ahol megteremtik a szükséges adat-infrastruktúrát az adatok felhasználása és megosztása érdekében, ahol az adatokat felhasználják a szakpolitikák kialakításában és végrehajtásában, az adatok alkalmazása értéket teremt az állampolgárok számára és biztosított a személyes adatok védelme, valamint az adatok átlátható felhasználása. Mindehhez elengedhetetlen a nemzeti adatstratégia, valamint ennek alapján az intézményi adatstratégiák megalkotása, elősegítve az adatok hatékony és etikus felhasználását. A feltételrendszer megteremtése elősegíti a gyors, megalapozott kormányzati döntéshozatalt, beláthatóvá válnak a döntések következményei, kiküszöbölhetők a párhuzamos adatgyűjtések, és ezzel csökkennek az adminisztratív terhek ügyféli, valamint ügyintézői oldalon is.

Az adatalapú közigazgatás megteremtése számos intézkedést igényel a kormányzat részéről a stratégiai alapok megteremtését követően is. Nélkülözhetetlen a meglévő adatbázisok strukturált felülvizsgálata, adattisztítása, a párhuzamosságok megszüntetése. Csak a fővárosi és megyei kormányhivatalok 200-nál is több olyan szakrendszert használnak, amelyekhez jogszabályban meghatározott nyilvántartások, adatbázisok kapcsolódnak. Az adatbázisok kialakítása, adattartalmának meghatározása egymástól teljesen függetlenül, szigetszerűen történt, még ágazaton belül sincsenek figyelemmel az egyes rendszerek egymásra. Ezek teljes körű felülvizsgálata, egyszerűsítése elengedhetetlen, és feltétele annak, hogy valóban modern, adatalapú közigazgatást működtessünk, amelyből a mesterséges intelligencia segítségével megalapozott kormányzati döntések készíthetők elő. Fontos szempont az „egy adat egy helyen” elvének alkalmazása, azaz hogy ugyanazokat az adatokat ne tartsuk számon egymással párhuzamos nyilvántartásokban, mert alapvetően szükségtelen és felesleges ráfordításokkal jár a kezelésük.

A nyilvántartott adatok felhasználásának sokkal több és hatékonyabb formája lehet az eddig megszokottnál. Egyrészt a már említett mesterséges intelligencia útján a kormányzati döntéshozatalt erősíthetjük a meglévő adataink hatékony felhasználásával. Az adatokat a gépi tanulási módszerek társadalmi, gazdasági és szociológiai jellemzőkké alakíthatják, és ezekből stratégiai következtetések vonhatók le a döntéshozók számára, segítséget nyújthatnak az állampolgári igények és reakciók előrejelzésében (proaktív közigazgatás), valamint felhasználhatók a szolgáltatások megtervezése során.

A nyilvántartott adatok észszerű felhasználását jelenti az élethelyzet-alapú szolgáltatások nyújtása az állampolgároknak.²⁰ A jelenlegi közigazgatási szolgáltatások jellemzően egy-egy eseményre vagy történésre reagálnak, de egymástól elszigetelten, egymástól függetlenül, ráadásul sok esetben úgy, hogy az ügyfélnek magának kell utánamennie az egyes

¹⁹ OECD: *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector* (2019. november 28.).

²⁰ 1783/2021. (XI. 5.) Korm. határozat, I. melléklet 10. sor.

jogszabályi kötelezettségei teljesítése, illetve a jogosultságai igénybevétele érdekében, miközben hiányoznak a rendszerből az automatizmusok. Az ügyfelek (legyen az magán-személy vagy vállalkozás) életeseeményeinek többsége egy-egy nagyobb élethelyzettel leírható, ahhoz köthető. Ilyen életeseemények például a születés, az iskoláztatás, a házasságkötés/válás, a halál, az ingatlanvásárlás, a cégalapítás, a munkavállalás, de a betegség elszenvedése is. Ezek esetében számos kérelmet kell benyújtania az ügyfélnek (akár különböző hatóságokhoz), amelyeket jellemzően eltérő platformokon kell intéznie, miközben ezek menedzselését – az ügyfél közreműködésével – a közigazgatás maga elvégezhetné, elláthatná. Vannak már erre pozitív példák, gyermekszületéskor automatikusan megtörténik a született gyermek okmányainak kiállítása, illetve automatikusan folyósítják a szülő számára az anyasági támogatást vagy a családi pótlékot.²¹ Azonban a születéssel összefüggésben számos más intéznievalója van még a szülőnek, akár például a települési önkormányzat felé, de akár hitelfolyósító pénzüintézet felé otthoneremtési támogatással kapcsolatban. Ezen intézkedések automatizálásához és a közigazgatás általi átvételéhez biztosíthat lehetőséget egy valódi adatvezérelt közigazgatás, amely egyrészt pontosan tudja, hogy az adott élethelyzetben milyen intézkedéseket kell megtennie, másrészt a meglévő adatbázisok és a köztük lévő kapcsolatok alapján a szükséges intézkedéseket automatikusan el tudja végezni.

Az adatbázisok állami felhasználása mellett egyre nagyobb teret nyer az állami adatvagyon másodlagos, azaz piaci újrahasznosítása. Az Európai Unió 2019 nyarán fogadta el a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2019/1024/EU irányelvet,²² amely a nemzeti adatvagyonok újrahasznosítására ösztönzi a tagállamokat. Az adatvagyon piaci újrahasznosítása hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez, az adott ország versenyképességének javításához. Mindezt megerősíti az azóta már elfogadott európai adatstratégia,²³ valamint az adatkormányzásról szóló rendelet,²⁴ amelynek célja az adatok rendelkezésre állásának elősegítése az Európai Unióban, az adatközvetítők iránti bizalom növelése és az adatmegosztási mechanizmusok megerősítése. A hazai adatvagyon-politika kialakítása egy újszerű gazdasági lehetőséget biztosít a hazai vállalkozások számára. Ez a nemzeti adatvagyonról szóló 2021. évi XCI. törvénnyel lehetséges immár a hazai vállalkozások számára (a Magyarországon keletkezett adatoknak magyar ellenőrzés alatt kell maradniuk).

A nemzeti adatvagyon törvény és végrehajtási rendelete²⁵ részletesen meghatározza, hogy a hazai gazdasági szereplők milyen feltételekkel juthatnak hozzá a nemzeti adatvagyonhoz

²¹ Bevezette: 2019. évi CXVI. törvény egyes eljárások egyszerűsítése és elektronizálása érdekében szükséges törvénymódosításokról.

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról.

²³ Európai adatstratégia, lásd: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_hu

²⁴ Európai Bizottság: *Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az európai adatkormányzásról (Adatkormányzási rendelet)*. COM(2020) 767 végleges (2020. november 25.).

²⁵ 607/2021. (XI. 5.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon hasznosításával összefüggő egyes részletszabályokról.

és azt milyen formában hasznosíthatják gazdasági tevékenységükhöz. A törvény végrehajtására létrehozták a Nemzeti Adatvagyon Ügynökséget (NAVÜ), amelynek célja a hazai adatvagyon karbantartása, fejlesztése, valamint az adatgazdaság alapjainak megteremtése. A NAVÜ gondoskodik arról, hogy a hazai közadatvagyon szabályozott módon szolgálhassa a közigazgatás hatékonyságát, a gazdaság versenyképességét, és ennek alapján piaci szolgáltatásokat nyújt a gazdasági szereplők számára.

A nemzeti adatvagyon újrahasznosítása mellett az adatátadások egyszerűsítését, valamint a közigazgatás és a szolgáltatói szféra további kapcsolatát jelenti az adatváltozás-kezelési szolgáltatás, amely 2022 februárjában indult el e-bejelentő néven.²⁶ Az alapprobléma mindenki számára ismert, névváltozás például házasságkötés miatt vagy ingatlan adásvétele esetében a változásokat külön-külön be kell jelenteni valamennyi közüzemi szolgáltató (víz, gáz, áram, távhő) felé. Mindez jellemzően aránytalanul sok – munkahelyen kívüli – idővel, adminisztratív teherrel, bosszúsággal jár együtt, akkor is, ha sok szolgáltatónál a bejelentések már online megtehetőek. A probléma kezelésére alakították ki és működik immár az e-bejelentő. Az e-bejelentő útján egyrészt lehetséges az adatváltozások (név- és lakcím-változás, személyi igazolvány cseréje esetén az igazolványszám-változás) bejelentése, másrészt a közműátírások (például adásvétel, csere, használat) elektronizálását is megvalósítja. A szolgáltatás fejlettebb változata az automatikus adatváltozás-kezelés, amelyre az ügyfelek külön iratkozhatnak fel, és ebben az esetben a személy- és lakcímnnyilvántartásban személyükkel összefüggő adatváltozásról automatikusan megtörténik az általuk jelzett közműszolgáltatók tájékoztatása. Az e-bejelentő szolgáltatást az ügyfelek igénybe vehetik online, valamint a kormányablakokban is kezdeményezhetik az ügyintézését.

Az e-bejelentő esetében sem állnak meg azonban ennél a pontnál a fejlesztések, további bővítése tervezett a közeljövőben. A szolgáltatást jelenleg csak természetes személyek vehetik igénybe, ugyanakkor ki fogják terjeszteni a gazdasági társaságokra és más gazdálkodó szervezetekre (például társasházak, egyéni vállalkozók) is. A 2021-es év fejlesztéseiből a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók kimaradtak, így indokolt a lehetséges közműszolgáltatók közé a hulladékszállítói területet is bevonni. Kiterjesztik továbbá a szolgáltatást a banki és a biztosítási szférára, ezzel az adatváltozások bejelentésének automatizálása, egysatosítás útján lehetővé tétele ezen a területen is jelentős adminisztratív terhet vesz le az ügyfelekről.

6. KONKLÚZIÓK

Ahogy az látható volt az eddigiekből, egy világos és innovatív koncepció áll rendelkezésre közigazgatásunk fejlesztése tekintetében, ami már az elmúlt években is tudott felmutatni

²⁶ Bevezette: a 2021. évi CXIX. törvény az Adatváltozás-kezelési szolgáltatás bevezetésével, továbbá az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentésével összefüggő egyes törvények módosításáról; ill. a 672/2021. (XII. 2.) Korm. rendelet az adatváltozás-kezelési szolgáltatás részletszabályairól.

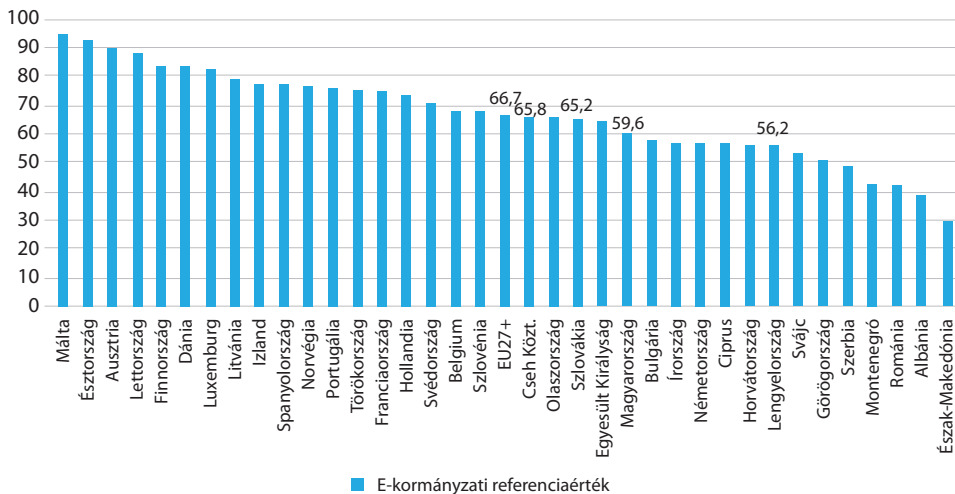
szép eredményeket, mindazonáltal még van tere a fejlődésnek. A tényleges digitális közigazgatás eléréséhez nélkülözhetetlen a mesterséges intelligencia széles körű alkalmazása, a tervezett automatizálások, az automatikus döntéshozatal. Az automatikus döntéshozattal az általában eddig sem lassú közigazgatási ügyintézésünk jelentősen gyorsulni fog, amit az ügyfelek érdemben érzékelni fognak. A mesterséges intelligencia, valamint a meglévő adatvagyonunk összekapcsolása és felhasználása pedig megteremtheti annak lehetőségét hosszú távon, hogy számos felesleges hatósági eljárást, hatósági cselekményt megszüntessenek, hiszen az adatbázisok egymás közötti kommunikációja szükségtelenné teszi mind az emberi beavatkozást, mind azt, hogy az ügyfeleknek felesleges – automatizációval könnyedén kezelhető – hatósági ügyeket kelljen indítaniuk.

Természetesen ezek a lépések csak fokozatosan valósulhatnak meg, az előttünk álló évtizedet alapvetően meg fogják határozni ezek az intézkedések. A fejlesztésekhez jó alapot biztosít az elmúlt 10 évben kialakított stabil szervezetrendszer. A digitális fejlődésre mindig előttünk lehet példaként Észtország és az e-Estonia koncepció. Túl azon a tényen, hogy az észtek hozzánk képest alapvetően 10 évvel korábban meghatározták informatikai stratégiájukat és célkitűzéseiket, jellemzőn az egyes bevezetett intézkedéseikkel is előttünk járnak. Csak néhány példa: 2005 óta lehetséges az országban elektronikus úton szavazni a választásokon, 2008 óta használják a blokklánc-technológiát az adatbázisaik védelmére, 2010 óta lehetséges az orvosi vények és gyógyszerári kiváltásuk digitalizálása (nálunk erre 2020-ban került sor a Covid-19-járvány hatására), 2017-ben már számos észti és finn adatbázist összekapcsoltak a két ország közti ügyletek gyorsítása érdekében, valamint 2019-ben indult el a mesterséges intelligencia bevezetése az állami és a céges ügyintézés gyorsítására.²⁷ Mindezen példák nem arra szolgálnak, hogy a magyar elektronikus közigazgatás lemaradását mutassák, hanem éppen ellenkezőleg, pozitív példaként szolgálhatnak: ha egy ilyen kicsi, 1,3 millió lakossal rendelkező ország meg tudja ezt valósítani, akkor arra mi, magyarok is képesek lehetünk.

Hangsúlyozni szükséges, hogy az észti megoldások Európában és világszerte az elsők között vannak, a hazai elektronikus közigazgatás helyzete világ- és uniós viszonylatban elöl járnak. Ennek példája az E-Kormányzati Referenciaérték (eGovernment Benchmark) az 1. ábrán,²⁸ amely az Európai Bizottság évente megjelenő összehasonlító elemzése az európai digitális kormányzatról, illetve az infokommunikációs technológiák közsférőben való használatáról 36 államban. Az elért 59,6%-os átlageredményünkkel a rangsorban egyelőre még az EU-átlag alatt helyezkedünk el, megelőzzük viszont Írországot, Németországot, Svájcot és Lengyelországot.

²⁷ Marácz Tamás: E-Észtország: így lehet jól működő digitális államot építeni. *Mandiner*, 2021. május 2.

²⁸ European Commission: *eGovernment Benchmark 2021*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021.



1. ábra • E-Kormányzati referenciaérték 2019

Forrás: Miniszterelnökség szerkesztése a 2020-as jelentés háttér-adattáblájából (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>), a Results per Benchmark munkalap Average 2019 oszlopának értékei alapján.

Miközbenkiemelt cél, hogy a következő években megvalósítsuk a digitális közigazgatás eddig bemutatott célkitűzéseit, elengedhetetlen, hogy közigazgatásunk kezelni tudja a világból folyamatosan érkező kihívásokat, alkalmazkodni tudjon a változásokhoz. A Covid-19-járványhelyzet leküzdését követően egyetlen pillanat szünet nélkül már az orosz-ukrán háború menekülthullámaival kell megbirkóznia a hazai közigazgatásnak. Jelen pillanatban úgy tűnik, hogy az ország tudja kezelni az egyre növekvő számú menekültet, biztosítjuk a lakhatásukat, az ellátásukat, akik továbbmennek, azoknak a továbbutaztatását, akik tartósan maradnak, azok okmányokkal ellátását, foglalkoztatásukat, a gyermekeik oktatását. Vagyis a közigazgatásunk képes lesz kezelni az újabb megpróbáltatást is. Mindezek mellett zárásként szükséges szólni a fenntarthatóságról is, hiszen a – remélhetőleg rövidebb időtartamú – nehézségek mellett figyelniük kell arra, hogy évtizedek múlva mi és utódaink is használhassuk bolygónkat. Éppen ezért folyamatosan törekedniük kell arra, hogy olyan programokat és olyan projekteket támogassunk és működtessünk a közigazgatásban, amelyek a fenntarthatóságot erősítik és segítik.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. European Commission: *Supporting Public Administrations in EU Member States to Deliver Reforms and Prepare for the Future*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021. Online: <https://doi.org/10.2887/931658>
2. European Commission: *eGovernment Benchmark 2021*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021. Online: <https://doi.org/10.2759/485079>
3. European Union: *Conclusions of the Informal Meeting of EU Public Administration Ministers, 22 June Lisboa (2021)*.
4. Magyarország Kormánya: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015). Online: <https://2015-2019.kormany.hu/hu/dok?page=7&source=7&type=306#!DocumentBrowse>
5. Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, 2020–2030* (2020. május). Online: <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>
6. Marácz Tamás: E-Észtország: így lehet jól működő digitális államot építeni. *Mandiner*, 2021. május 2. Online: https://mandiner.hu/cikk/20210502_digitalizacio_esztorszag
7. OECD: *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector* (2019. november 28.). Online: <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>

Jogi források

1. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
2. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
3. 2015. évi CLXXXVIII. törvény az arcképelemzési nyilvántartásról és az arcképelemző rendszerről
4. 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
5. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
6. 2019. évi CXVI. törvény egyes eljárások egyszerűsítése és elektronizálása érdekében szükséges törvénymódosításokról
7. 2021. évi XCI. törvény a nemzeti adatvagyonról
8. 2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról
9. 2021. évi CXIX. törvény az Adatváltozás-kezelési szolgáltatás bevezetésével, továbbá az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentésével összefüggő egyes törvények módosításáról
10. 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
11. 607/2021. (XI. 5.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon hasznosításával összefüggő egyes részletszabályokról
12. 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről

13. 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről
14. 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről
15. 672/2021. (XII. 2.) Korm. rendelet az adatváltozás-kezelési szolgáltatás részletszabályairól
16. 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról
17. 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról
18. 1783/2021. (XI. 5.) Korm. határozat a Digitális Megújulás Operatív Program Plusz éves fejlesztési keretének megállapításáról
19. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzféra információinak további felhasználásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019L1024>
20. Európai Bizottság: *Az európai zöld megállapodás*. COM(2019) 640 végleges (2019. december 11.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
21. Európai Bizottság: *Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az európai adatkormányzásról (Adatkormányzási rendelet)*. COM(2020) 767 végleges (2020. november 25.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020PC0767>

Pilz Tamás jogász-közgazdász, a Szegedi Tudományegyetemen 2003-ban jogászként, 2005-ben közgazdászként végzett. Közigazgatási pályáját 2005-ben jegyzőként kezdte Hidegség községben, majd 2007-től különböző minisztériumokban dolgozott. 2010 óta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, majd a Miniszterelnökségen dolgozik főosztályvezetőként. Szakterülete a területi közigazgatás, területi stratégia, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítása.