



Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Vezetője:

Prof. Dr. Jakab Éva egyetemi tanár, az MTA doktora

dr. Molnár Péter

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK INFORMATIKAI MODERNIZÁCIÓS LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON

A digitális közigazgatási fejlesztések hatékonyságra gyakorolt hatásai az
önkormányzati alrendszerben

doktori értekezés

Témavezető:

Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs egyetemi docens

Budapest

2024.

Témavezetői ajánlás

A jelölt, Molnár Péter doktori tanulmányait 2017-ben, évtizedes közigazgatási szakmai múlttal a háta mögött kezdte meg. Értekezése – hasonlóan a fokozatszerzést megelőzően publikált tanulmányaihoz – elsősorban a közigazgatás önkormányzati alrendszerére, valamint a digitális közigazgatás és az alrendszer kapcsolatára fókuszál, megkísérelve feltárni annak a hatékonysággal, mint a közigazgatással szemben támasztott alapvető elvárásra vonatkozó viszonyát.

Az értekezés végső célja is ennek a kapcsolatnak a megragadása, a hatások számszerűsíthetővé tétele. Az, hogy e célkitűzésnek csak részben sikerült eleget tenni, nem feltétlenül a jelölt felkészültségének vagy ismereteinek hiányosságaira utal, sokkal inkább arra mutat rá, hogy a hatékonyság és a digitális közigazgatás kapcsolatát érdemes további kutatások tárgyává tenni. A közigazgatás helyi szintjének hatékonyság-központú vizsgálata a szakirodalomban kevésbé népszerű terület, mint a központi alrendszer tanulmányozása, mind nemzeti, mind pedig nemzetközi szinten. Mint arra a jelölt is rámutat értekezésében, a nemzetközi digitális közigazgatású tárgyú elemzések, jelentések csak ritkán irányulnak az önkormányzatok elemzésére.

Az értekezés a meglévő szakirodalmi forrásokat és a nemzetközi szervezetek által publikált elemzéseket saját, empirikus kutatással egészíti ki, amely alapján határozottan rámutat az alrendszer fenti szempontok szerinti vizsgálatának szükségességére és időszerűségére.

Mindezekre tekintettel a doktori értekezést, mint formai és tartalmi követelményeknek megfelelő dolgozatot a műhelyvitára alkalmasnak tartom, a dolgozat nyilvános vitára, illetve védelemre bocsátását támogatom.

Budapest, 2024. augusztus 26.

Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs

Köszönetnyilvánítás

Doktori értekezésem elkészítéséhez sokaktól kaptam segítséget, támogatásukat pedig ezúton is szeretném megköszönni.

Hálával tartozom témavezetőmnek, Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázsnak a konzultációkért, a kritikai észrevételekért, és alapvetően azért, mert megadta nekem az esélyt, hogy bizonyíthassam a tudományos pályára való alkalmasságom. Köszönetet szeretnék nyilvánítani a Károli Gáspár Református Egyetem Közigazgatási Jogi Tanszékén dolgozó kollégáimnak, különösen Prof. Dr. Rixer Ádámnak és Dr. Móré Sándornak támogatásukért és javaslataikért.

Köszönettel tartozom az elő-opponenseknek, akik javaslataikkal, észrevételeikkel segítettek abban, hogy egy – reményeim szerint – valóban színvonalas munkát prezentálhassak az olvasó részére.

Köszönet illeti azon korábbi kollégáimat, illetve azon képviselő-testületek tagjait, akik türelemmel viselték kezdeti közigazgatási pályafutásom, „tanulásom” időszakát. Nem mindig volt súrlódásmentes ez a kapcsolat, de megnyugtató érzés, hogy mai napig kapok tőlük pozitív visszajelzéseket.

Végül – ám egyáltalán nem utolsó sorban – köszönet illeti családom, rokonaim és barátaim, akik türelmesek voltak és biztosították azt a háttérrel, ami lehetővé tette a nyugodt és zavartalan kutatómunkát. Hálás vagyok szüleimnek és nagyszüleimnek, akik példát mutattak és értékelték a tudást, azzal a feltett szándékkal, hogy családjunk minden egyes generációja előtt új és új távlatok és lehetőségek nyíljanak meg. Különösen hálás vagyok feleségemnek és gyermekeimnek, akik zokszó nélkül túrték a hiányom, a könyvek vagy éppen számítógép előtt töltött éjszakákat. Értekezésem éppen ezért nekik ajánlom.

Tartalomjegyzék

Témavezetői ajánlás	1
Köszönetnyilvánítás	2
Tartalomjegyzék.....	3
A témaválasztás indoka, a tudományos kutatás időszerűsége	5
I. A dolgozat szerkezete és a kutatás módszertani kérdései	8
1.1. A kutatás célja és a dolgozat szerkezete.....	8
1.2. Módszertani kérdések.....	9
1.3. Hipotézisek.....	11
II. A digitális közigazgatás és annak fejlődése.....	12
2.1. A digitalizáció és annak hatásai a közigazgatásra	12
2.2. Az elektronikus közigazgatástól a digitális közigazgatásig. Fogalmi keretek.	27
2.3. A digitális közigazgatás alanyai és a szabályozás szintjei	34
2.4. A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei	42
2.5. Összefoglalás – digitalizáció és közigazgatás	63
III. A hatékonyság igénye és mibenléte a közigazgatásban	64
3.1. A hatékonyság értelmezése	64
3.2. Eredményesség, gazdaságosság és hatás	67
3.3. A hatékonyság mérése.....	70
3.4. A hatékonyság vizsgálata a közigazgatási teljesítményértékelésekben	73
3.5. Összefoglalás - a hatékonyság értelmezési keretei.....	83
IV. A hatékonyság és digitális közigazgatás kapcsolata	87
4.1. A hatékonyság és a digitális közigazgatás viszonya	87
4.2. A hatékonyság és a digitális közigazgatás kapcsolata a nemzetközi szervezetek értelmezésében	87
4.3. A digitális közigazgatás és a hatékonyság kapcsolata a meghatározó hazai stratégiai dokumentumokban, különösen a Magyar Programban, a NIS-ben, az NDS-ben és a Jó Állam Jelentésekben.....	95
4.4 A hatékonyság és a digitális közigazgatás kapcsolata a nemzeti jogszabályok szintjén ..	104
4.5. A szakirodalom álláspontja	108
4.6. Összefoglalás – a digitális közigazgatás a hatékonyság szempontjából.....	110
V. A települési önkormányzati szint sajátosságai Magyarországon	113
5.1. A helyi szint alkotmányos alapjai, elhelyezése az államszervezetben	113
5.2. Az önkormányzati modellek	117
5.3. A modern magyarországi helyi önkormányzati rendszer a rendszerváltozást követően .	121

5.4. Modellváltás a 2010-es években	134
5.5. A modellváltás és a digitalizáció kapcsolata	145
5.6. A modellváltás megítélése	146
5.7. Összefoglalás – a magyarországi önkormányzatok sajátosságai.....	147
VI. Digitalizáció és önkormányzatok.....	148
6.1. Az önkormányzatok és a digitalizáció viszonyrendszerének megjelenése a fontosabb nemzetközi dokumentumokban.....	148
6.2. Nemzetközi keretrendszerek	152
6.3. A digitális közigazgatás települési önkormányzati szintjének fejlettségének egységes mérésének lehetőségei.....	160
6.4. A magyarországi önkormányzatok informatikai helyzete rendszerváltozást követően ..	162
6.5. Az önkormányzati ASP rendszer, mint fordulópont	167
6.6. Összefoglalás – az önkormányzati digitális közigazgatás változásai a rendszerváltozástól napjainkig	171
VII. A digitális közigazgatás hatékonyságra gyakorolt hatásainak mérése a magyar önkormányzatoknál	172
7.1. További módszertani megfontolások	172
7.2. A helyi önkormányzati alrendszer szervezeti kérdései és a hatékonyság, külön tekintettel a közös önkormányzati hivatalokra.....	173
7.3. A helyi önkormányzati alrendszer személyzeti kérdései és a hatékonyság.....	175
7.4. A működési hatékonyság és az elektronikus ügyintézés	178
VIII. Összefoglalás és következtetések	185
8.1. Összefoglalás és az előzetesen felállított hipotézisek vizsgálata.....	185
8.2. További kutatási lehetőségek, hosszú távú kutatási elképzelések.....	189
Short summary	192
Felhasznált irodalom	193
Stratégiai dokumentumok és más intézményi források.....	212
Közlemények és egyéb online források	225
Táblázat- és ábrajegyzék	226

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK INFORMATIKAI MODERNIZÁCIÓS LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON

A digitális közigazgatási fejlesztések hatékonyságra gyakorolt hatásai az önkormányzati alrendszerben

A témaválasztás indoka, a tudományos kutatás időszerűsége

Doktori tanulmányaim megkezdésének idején már közel egy évtizedes jegyzői-aljegyzői tapasztalat állt mögöttem. Tanúja voltam a közigazgatás – ezen belül pedig még ha nem is kizárólagosan, de elsődlegesen az önkormányzati igazgatás – 2010-es években kezdődő reformjainak, illetve annak a digitalizációs fordulatnak, amelyet a helyi önkormányzatok, mint szervezetrendszerek hatékonyságának növelése érdekében hajtott végre a kormányzat és amelynek leginkább meghatározó, kézzel fogható eredménye, ha úgy tetszik zászlóshajója az önkormányzati ASP, mint projekt és mint sajátos informatikai alkalmazásokról álló platform lett.

A központi, vagy központilag koordinált fejlesztéseket megelőző, mai napig meghatározó szakmai élményemként tartom számon az első pár, kistélepi jegyzőként töltött hónapot, amely során korán szembe találtam magam a rendszer anomáliáival, az optimálisnak korántsem nevezhető méretgazdaságosságból és közfeladatszervezésből eredő hatékonysági és ezen belül is kiemelten a költséghatékonysági problémákkal. A többszörösen osztott munkakörökből fakadó ügyintézői többletterheket, ebből eredően az ügyintézési határidők tarthatatlanságát és a lakossági elégedettség alacsony szintjét megismerve előbb a gyakorlatban kezdtem el kísérletezni különböző technológiai megoldások alkalmazásával és a – jogszabályok adta lehetőség között – a lehető legtöbb ügyintézési lépés digitalizálásával. E lépéseket már akkor is bizonyos fokú kutatómunka kellett, hogy megelőzze, így tudatosan kezdtem el keresni az ún. jó gyakorlatokat és tanulmányozni az irányadó szakirodalmat.

A 2010-es években sajátos paradigmaváltásnak lehettünk tanúi. Az önkormányzati adósságok felhalmozódása, hovatovább tarthatatlanná válása már olyan elemi erővel mutatott rá a rendszer fenntarthatatlanságára, amely a központi kormányzatot is cselekvésre készítette. Az addig az autonómia és a függetlenség jegyében lényegében magukra hagyott, szigetszerű fejlesztésekre kárhóztatott önkormányzatok informatikai, infokommunikációs

fejlesztéseit az állam részben a hatékonyság növelése és a jövőbeni adósságok felhalmozódásának elkerülése, részben pedig a nemzetközi – elsősorban európai uniós – programoknak és akcióterveknek történő megfelelés érdekében prioritásként határozta meg és komplex fejlesztési programokkal állt elő. E fejlesztési programok kétségkívül legfontosabb eredménye az egységes önkormányzati ASP-rendszer megteremtése lett, amelyhez 2019-re Magyarország valamennyi önkormányzata csatlakozott. Az ASP sok tekintetben megoldást jelentett az önkormányzati problémákra, és számos területen növelte a hatékonyságot, ugyanakkor számos kérdést és problémalehetőséget is hordozott magában. Ezekre másokhoz hasonlóan én is próbáltam rámutatni korai tanulmányaimban.¹

Noha időközben elhagytam a vezető köztisztviselői pályát, a téma iránti érdeklődésem továbbra sem lankadt, az önkormányzati digitális fejlesztések kérdését és e fejlesztések hatékonyságra gyakorolt hatását továbbra is a közigazgatás egyik kulcskérdésének tartom. Meggyőződésem, hogy az önkormányzati igazgatás a közigazgatás egyik legfontosabb területe, különös tekintettel arra, hogy az állampolgárok jelentős része az önkormányzati hivatalokban találkozik először (és sok esetben szinte kizárólagosan) a közigazgatással. Települési önkormányzat Magyarország valamennyi településén működik, csakúgy, mint önkormányzati hivatal (de ennek hiányában legalábbis önkormányzati hivatali kirendeltség vagy ügyfélszolgálat).² A járási és kerületi hivatalok létrehozása ellenére továbbra is számos, a mindennapi életben szinte valamennyi lakosnál jelentkező közigazgatási hatósági eljárás megindításának helyszíne továbbra is az önkormányzat vagy annak valamely szerve. Különösen igaz ez a kistépüléseknél, ahol a járási hivatal és a jegyző párhuzamos hatáskörébe tartozó eljárások (pl. lakcímváltozás bejelentése, állatvédelmi hatósági eljárás, stb.) esetén valószínűsíthető, hogy az ügyfél a jegyzőt, illetve a jegyző által vezetett önkormányzati hivalt, nem pedig a kormányablakot vagy a települési ügysegédet fogja megkeresni az eljárás megindítása érdekében. Bizonyos közfeladatok tekintetében pedig fel sem merül (álláspontom szerint racionális érvek mentén sokszor fel sem merülhet) a közigazgatási hatáskörök járási hivatalra történő telepítése. Ilyenek az az anyakönyvi eljárás vagy a választási eljárással kapcsolatos egyes feladatok. Más feladatok tekintetében felmerült ugyan a hatáskör-áttelepítés,³ de végül a koncepciók elvetésre kerültek. Ilyenek

¹ MOLNÁR Péter: *A távoli ellenjegyzés létjogosultságáról*. Jegyző és Közigazgatás, XVIII. évfolyam, 6. lapszám pp. 17-18.

² Vö. Mötv. 85.§ (9) bekezdés

³ Bővebben lásd: KASZA Mónika - MEZEY Nándor Lajos - MITTÁK Tünde: *Három csapás a jegyzőkre I.* Jegyző és közigazgatás XVII. évfolyam. 5. lapszám (2015) pp.16-31., valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról szóló 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat

voltak kereskedelmi igazgatással vagy iparigazgatással kapcsolatos (pl. telepengedélyezés) hatáskörök. Végezetül olyan új feladatok is létrejöttek, amelyek elbírálásához valóban szükséges a helyi viszonyok ismerete. Legjellemzőbb példája ennek a települési támogatás, amely alatt a helyi szükségletekhez alkalmazkodó szociális jellegű támogatásrendszert értünk, és amelynek formáit – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény⁴ keretei között – a képviselő-testület, illetve a közgyűlés jogosult önkormányzati rendeletben kialakítani. Meggyőződésem, hogy a fenti példák esetén teljesen rendjén való az, hogy a feladat és a hatáskör a helyi önkormányzati szervezetrendszeren belül maradt. A lakosság jelentős része ugyanis továbbra sem rendelkezik kellő digitális készségekkel ügyeik elektronikus csatornákon történő intézéséhez a járasszékhelyre történő utazás aránytalan többletterheket róva rájuk, míg a települési ügysegéd településre látogatásának *kivárása* sok esetben járhatna az ügyfél által érvényesítendő jog sérelmével.

Dolgozatomban ennek megfelelően annak tudatában vizsgálom a digitális közigazgatásnak a helyi, önkormányzati szint hatékonyságra gyakorolt hatását, hogy elfogadom, hogy a fejlesztések a polgárok egy része számára nem kerül igénybe vételre a C2G-típusú interakciók során.⁵ Mindezzel együtt nem szabad megfeledkezni arról, hogy a belső ügymenetekben, az ún. back-office folyamatokban ezekben az esetekben is tetten érhető a digitális közigazgatás hatása ugyanis egy-egy ügyintézési folyamat részleges automatizálása, az adatbázisok közötti sajátos kommunikáció pedig nem okvetlenül igényli az ügyfél digitális felkészültségét.

A témaválasztást elsősorban azért tartom aktuálisnak, mert noha a hatékonyság és a digitális közigazgatás kapcsolata az utóbbi évtizedekben a jogi, közigazgatás-tudományi, közgazdasági és a műszaki kutatások körében nemzetközi szinten is meghatározó volt, a témában született tanulmányok viszonylag ritkán vizsgálták a közigazgatás helyi szintjét. Azt a szintet, ahol a polgárok, mint ügyfelek először találkoznak a közigazgatással.

Szakmai múltamon és a közigazgatási jog, valamint a közigazgatás-tudomány iránti elköteleződésemen túl a helyi önkormányzatok létjogosultságában és meghatározó szerepükben való hitem volt az, ami végig fenntartotta bennem a lelkesedést a dolgozat alapját képező kutatásaim során.

⁴ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény

⁵ Citizen-to-Government, vagyis olyan interakció, amelynek során az ügyfél, mint természetes személy (citizen, azaz polgár) fordul a közigazgatási szervhez (government). A modell a dolgozatomban a későbbiek során bővebben kifejtésre kerül.

I. A dolgozat szerkezete és a kutatás módszertani kérdései

1.1. A kutatás célja és a dolgozat szerkezete

A dolgozat alapjául szolgáló kutatás fő célja annak a kérdésnek a vizsgálata volt, hogy a hazai digitális fejlesztések milyen hatást gyakoroltak a közigazgatás hatékonyságára a közigazgatás önkormányzati alrendszerében. A kérdés összetett mivoltából fakadóan az értekezés több szerkezeti egységre tagolódik.

A dolgozat a bevezetésen túl nyolc, számozott fejezetből áll. A szerkezetet és kutatási módszertant ismertető jelen egységet követő *második fejezetben* digitalizáció témakörét, mint napunk egyik meghatározó jelenségét járom körbe a szakirodalom és a témában született kutatási eredményeim alapján. A digitalizáció korunk talán legmeghatározóbb jelensége, amely a közigazgatásra is nagy hatást gyakorolt. E fejezetben határolom körbe, hogy mit is értünk digitális (vagy elektronikus) közigazgatás alatt, megvizsgálom kik a digitális közigazgatás alanyai, milyen szabályozók hatnak leginkább annak fejlődésére, milyen módszerekkel lehet mérni a fejlettségét, továbbá mik képezik az új technológiák legfontosabb szabályozási kihívásait.

Mivel a dolgozat alapvetően a közigazgatás és a hatékonyság kapcsolatát járja körül, a következő, *harmadik fejezetben* a hatékonyság értelmezésére teszek kísérletet, amelynek során áttekintem a releváns szakirodalom legfontosabb megállapításait, ám ezen túlmenően az egyes stratégiák, nemzetközi jelentések közigazgatási hatékonyság megállapításaival is megismerkedünk. Az alapfogalmak körüli bizonytalanságok, a definíciók és modellek sokfélesége okán szükségesnek tartottam áttekinteni a hatékonysághoz köthető egyéb alapvető fogalmakra, úgymint a teljesítményre és gazdaságosságra vonatkozó elméleteket. Ezen elméletek és tudományos megállapítások során kerültek lehatárolásra azon értelmezési keretek, amelyek mentén a további vizsgálatok elvégezhetővé váltak.

A *negyedik fejezetben* – immár a digitalizáció és a hatékonyság fogalmi tisztázását követően – tovább szűkítem a vizsgálat fókuszát, kifejezetten a digitális közigazgatás és a hatékonyság kapcsolatrendszerére koncentrálni. A releváns nemzetközi dokumentumok elemzését követően megvizsgálom a szabályozási környezetet is, különös tekintettel a hazai jogalkotási eredményekre és a szabályozás jelen állására.

Az *ötödik, hatodik és hetedik fejezetekben* (hasonlóan a második, harmadik és negyedik fejezeteknél alkalmazott módszerhez) előbb a magyarországi települési önkormányzati rendszert mutatom be, kiemelve azon sajátosságokat, amelyek meghatározzák a települési

önkormányzatok és a hatékonyság relációját. Ezt követően a hazai digitális közigazgatási megoldásokat térképezem fel, amelyhez meg kellett határoznom a közigazgatás önkormányzati alrendszerének és a digitális közigazgatásnak a kapcsolatát, valamint a vonatkozó mutatókat nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. A *hetedik fejezetben* (az előző két fejezetben azonosított összefüggések alapján) a digitális közigazgatásnak a hatékonyságra gyakorolt hatásait azonosítom a magyarországi települési önkormányzatok vonatkozásában. A szerkezeti egységben a digitális közigazgatásnak a működési, a szervezet és személyzet dimenzióiban értelmezett hatékonyságra vonatkozó hatásait mérem fel.

A *nyolcadik fejezetben* foglalom össze a dolgozat fő megállapításait. E fejezetben kerül sor az előzetesen felállított hipotézisem vizsgálatára és a további kutatási lehetőségek feltérképezésére.

1.2. Módszertani kérdések

Értekezésem központi kérdése a digitális közigazgatás és a hatékonyság kapcsolatának vizsgálata.

A digitális közigazgatási tárgyú kutatások szakirodalmi háttere folyamatosan, szinte exponenciálisan nő. Az újabb és újabb technológiai vívmányok közigazgatási alkalmazásának vizsgálata már évtizedek óta áll a közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jogtudomány érdeklődésének középpontjában. A személyi számítógépek és az internet megjelenése, a felhőalapú technológiák kialakulása, a platformok vagy legutóbb a mesterséges intelligencia elterjedése mind-mind olyan kérdéseket vetettek fel, amelyek a jogalkotót és a jogalkalmazókat egyaránt kihívások elé állították. Hasonlóan komplex és összetett kérdéskör a hatékonyság kérdése is, amely számos különböző értelmezési lehetőségnek enged teret. A definíciók mennyisége és sokszínűsége okán mind a digitalizáció és a digitális közigazgatás, mind pedig a hatékonyság körében a *szakirodalmi források* elemzése-feldolgozása során jelentős fogalmi tisztázást kellett elvégezniem.

Noha törekedtem arra, hogy elsősorban két terület, jelesül a (közigazgatási) jogtudomány és közigazgatás-tudomány felől közelítsem meg a dolgozatban megfogalmazott kérdéseket, a téma sajátosságaiból fakadóan más tudományterületek releváns szakirodalmi eredményeinek ismertetését sem mellőzhettem. Ennek megfelelően számos közgazdaságtudományi, és több informatikai-műszaki, valamint statisztikai tanulmányt elemeztem és használtam fel a téma kifejtése során.

A feldolgozott források köre a dolgozat fő témáját érintő tanulmányokon és köteleteken túl kiterjedt egyes nemzetközi szervezetek (kiemelten: az Európai Unió, az Egyesült Nemzetek Szervezete és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) programjaira, stratégiáira és specifikus, a digitális közigazgatást vizsgáló jelentéseire, valamint rangsoraira is. A hazai digitális közigazgatási stratégiákat és programokat szintén kritikai elemzés alá vontam.

A meglévő tudományos művek és egyéb források felhasználásával párhuzamosan *primer kutatást* is végeztem, melynek során célzott adatgyűjtésre került sor az elektronikus ügyintézés gyakorlati megvalósulásáról. A kutatás során⁶ a 3178 települési önkormányzat közel 5%-ának megfelelő számú önkormányzat szolgáltatott adatokat az új, digitális csatornák lakosság által történő felhasználásáról és az alkalmazással összefüggő tapasztalatokról. A minta – a válaszadók volumenére tekintettel – nem tekinthető statisztikailag relevánsnak, ám annak összetételére való tekintettel (valamennyi településtípus és valamennyi vármegye önkormányzati hivatalból érkeztek válaszok) alkalmasak lehetnek arra, hogy némi fenntartással, de megerősítsék a statisztikai adatokon alapuló egyéb elemzéseim.

A dolgozat lényegi megállapításait a hetedik fejezet tartalmazza. A fejezetben került sor annak elemzésére, hogy a közelmúlt önkormányzati szektort célzó digitális fejlesztései mennyiben befolyásolták, illetve befolyásolhatták az alrendszer működési hatékonyságát. Ehhez mutatókat kellett képezni és *azonosítani kellett a digitális közigazgatás azon releváns „inputjait” és „outputjait”, amelyek alapján a digitális közigazgatási fejlesztések által generált hatékonyság mérhető.* E ponton hangsúlyozni szükséges, hogy e mutatók kiválasztása – egységes, általánosan elfogadott módszertan hiányában – önkényesnek tűnhet, mindazonáltal próbáltam minden olyan számszerűsíthető adatot felhasználni, amely összefüggésbe hozható a hatékonyság valamely értelmezésével.

⁶ A kutatás részletes bemutatását a VII. fejezet 7.3. számú alfejezete tartalmazza.

1.3. Hipotézisek

A kutatómunka kezdetén számos kérdés fogalmazódott meg bennem, amelyek egy része – kifejezetten dinamikus fejlődő területről lévén szó – időközben a hazai és a nemzetközi szakirodalomban megválaszolásra került. A megválaszolt kérdések tanulmányozása mindazonáltal – a terület sajátosságaiból fakadóan – újabb és újabb problémafelvetésekhez vezetett, amelyek újabb hipotézisek felállítását tették lehetővé.

Hazánkban a rendszerváltozás során kialakult települési önkormányzati modellt a 2010-es években lezajló reformtörekvések alapjaiban változtatták meg. A modellváltás egyik fő indokát éppen az alrendszer hatékonyságának javítása képezte. Vélelmezve a reform sikerességét, *első hipotézisünk (H1)* a következők szerint határozta meg: *a magyarországi önkormányzatok hatékonyabban működnek a 2010-es évek reformjai óta.*

Magyarország a reformot követően, nagyjából a 2010-es évek derekán számos, a helyi önkormányzatok digitalizációs helyzetének javítását célzó intézkedést hozott, amelyek közül a legnagyobb hatást kétségkívül az önkormányzati ASP-rendszer fejlesztése és alkalmazásának 2019-ben záródó általános, országos kiterjesztése jelentette. Kijelenthető az is, hogy a digitális közigazgatás területén Magyarország követte a nemzetközi trendeket és elvárásokat, a kormányzat kifejezetten ügyelt arra, hogy egyes összehasonlító elemzésekben évről évre javuljanak az ország teljesítménymutatói. E tény jelzi többek között az is, hogy a 2022-2030-as időszakra vonatkozó Nemzeti Digitalizációs Stratégia (a továbbiakban: az NDS)⁷ kifejezetten és elismerten hazánknak az Európai Unió digitális gazdaság és társadalom indexe (a továbbiakban: DESI)⁸ szerinti jobb helyezés elérését határozta meg egyik lényeges prioritásként.⁹ A digitális közigazgatási fejlesztésekből következik *második hipotézisünk (H2): az önkormányzati ASP-rendszer bevezetése és országos kiterjesztése az önkormányzati reformhoz hasonlóan a hatékonyság nagymértékű javulását eredményezte az alrendszerben.*

⁷ Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2022-2030 (NDS). <https://kormany.hu/dokumentumtar/nemzeti-digitalizacios-strategia-2022-2030> (letöltve: 2024.02.02.)

⁸ Európai Bizottság: What is the Digital Economy and Society Index? Brüsszel, 2016.02.25. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_16_385/MEMO_16_385_EN.pdf (letöltve: 2024.02.02.)

⁹ NDS p.5.

II. A digitális közigazgatás és annak fejlődése

2.1. A digitalizáció és annak hatásai a közigazgatásra

2.1.1. *A digitalizáció, mint korunk új jelensége*

A digitális közigazgatás kialakulásának megértéséhez és fejlődésének áttekintéséhez meg kell vizsgálnunk azt a jelenséget, amelyet digitalizációnak nevezünk.

A digitalizáció napjaink kétségkívül egyik legmeghatározóbb jelensége. A 21. század emberének már természetesnek tűnik a hordozható eszközök révén a folyamatos online jelenlét, az adatok (sokszor személyes adatok) távoli szerveren, az ún. „felhőben” történő tárolása vagy fizikai adathordozók (magnókazetta, floppy, CD, DVD, stb.) helyett az ún. streaming szolgáltatások igénybevétele. Ha egy információt akarunk megtudni a bennünket körülvevő világról, az esetek jelentős részében valamilyen keresőmotor-szolgáltatást veszünk igénybe, ha pedig egy szolgáltatás vagy áru igénybevételét vagy megvásárlását tervezzük az árak összehasonlítására és a termékek értékelésére alkalmas webes platformokat látogatunk meg vagy egyenesen közösségi médiafelületen teszünk fel kérdést az ún. „ismerőseinknek” vagy „kapcsolatainknak”. Sokan életük legtöbb eseményéről is szinte kényszeresen adnak hírt ez utóbbi felületeken, ám az is kétségbevonhatatlan, hogy egy nagyobb családi vagy baráti összejövetel megszervezésekor már szinte kikerülhetetlen a Facebook vagy más hasonló platform alkalmazása.

Óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy milyen folyamat vezetett az mindennapi élet ilyen radikális megváltozásához. A választ mások mellett a technológiai fejlődés exponenciálisan növekvő ütemében kell keresnünk.

2.1.2. *A gazdasági fejlődés ciklikussága és az Ipar 4.0.*

A technológiai fejlődés kapcsán megkerülhetetlen közelebbről is megismerni a fejlődés jellegét és mozgatórugóit. E körben legmeghatározóbbak a cikluselméletek megállapításai. A közgazdaságtudományban már a 19. század végén megfigyelték a gazdaság ciklikus mozgását, a konjunktúraelméletek kutatása mindazonáltal csak a 20. század derekától

évtizedétől erősödött fel.¹⁰ Az egyik legnépszerűbb és máig is többnyire elfogadott alapelmélet a tragikus sorsú orosz jogász, Nyikolaj Kondratyjev nevéhez köthető, aki a gazdasági ciklusokra vonatkozó kutatásait az 1920-as és az 1930-as években dolgozta ki.¹¹ Kondratyjev már az 1930-as években folytatott kutatásaiban is egyes gazdasági mutatók, így a beruházások, az árak változásai, a beruházások, az áralakulás és a kamatok, valamint a szén-és acéltermelés hosszú távú mozgását és azoknak a világgazdaságban egymásra gyakorolt hatásait elemezte.¹²

Alapfeltevése szerint több évtizedig tartó gazdasági ciklusok követik egymást, mintegy ötven-hatvan évente. Ezeket a hosszúként aposztrofált ciklusokat követői – a szerző neve után – Kondratyjev-ciklusoknak¹³ vagy röviden K-ciklusoknak nevezték el. A ciklusok jellemzően négy szakaszból állnak, amelyeket sorban a konjunktúra, a recesszió, a depresszió, végül pedig a fellendülés követ. A technológiai fejlődés a fellendülés alapvető kiváltója, amely később hanyatlásnak vagy indul (recesszió), amelyet pedig a depresszió követ. A depresszióból történő kilábalás végezetül ismét fellendüléshez vezet.¹⁴

A módszertant részletesen bemutató, fentebb hivatkozott művében a szerző négy országot vizsgált meg: Franciaországot, Angliát, az Amerikai Egyesült Államokat (az ő szóhasználatában: Amerikát) és Németországot. Valamennyi esetben képes volt azonosítani a hosszú ciklusokat, noha, nem minden esetben tudta azokat időben pontosan körülhatárolni, leginkább a korabeli statisztikai adatok hiányosságai miatt. A fenti országokat tanulmányozva mindazonáltal arra jutott, hogy egy-egy ciklust a háborúk és a világgazdaság új államainak megjelenése mellett leginkább a „technikai változás”, azaz a technológiai fejlődés egyes mérföldkövei határoznak meg. Különösen ilyen változásnak tartotta a 18. század végén az ipari forradalmat, amely az első ciklusok kezdetével hozható összefüggésbe.

Kondratyjev egyik leghíresebb követője az osztrák Joseph Schumpeter volt. Neve leginkább az innováció-kutatással és a „teremtő-rombolás” jelenségének kimutatása kapcsán vált széles körben ismertté. Schumpeternél az innováció alapját az új (piaci) szereplők által bevezetett újfajta termelési egység-kombinációk (amelyek végső produktuma voltaképpen a

¹⁰ VAKHAL Péter: Mozgatórugók – avagy a lakossági és a vállalati hangulatindexek ingadozása. In: KOLOSI Tamás - TÓTH István György (szerk.) *Társadalmi Riport 2014*. Budapest, Magyarország : TÁRKI, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt. (2014) pp. 432-453. pp. 432-433.

¹¹ KÖVÉR György: *A Kondratyjev-Ciklus: Szakasz Vagy Hullám?* Egyetemi Szemle, vol. 2, no. 3 (1980) pp. 127–136. p. 128. Online: <http://www.jstor.org/stable/41484546>. (letöltve: 2024.02.02.)

¹² SZANYI Miklós: *Műszaki fejlődés és hosszú távú gazdasági ciklusok*. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet. Budapest, Magyarország (2018) ISBN 978-963-301-658-9. p.2.

¹³ KÖVÉR: i. m. p. 129.

¹⁴ KONDRATYJEV, Nyikolaj Dmitrijevics: *A gazdasági fejlődés hosszú hullámai*. Történelmi Szemle. 1980. évi 2. sz. (1980) pp. 241-269.

termék vagy szolgáltatás) jelentik. Amennyiben e kombinációk sikeresen átveszik a vezető szerepet a piacon, alapjaiban rendezhetik át annak struktúráját. Egy átrendeződés következtében egyes szereplők nyertesként, mások pedig vesztesként kerülnek ki. A folyamatot a szerző ezért is nevezi teremtmő vagy alkotó rombolásnak (közkeletűen meghonosodott angol elnevezéssel: creative destruction), mivel az innováció során bár valami elpusztul, valami más mégis keletkezik.¹⁵

Schumpeter műveiben arra a következtetésre jutott, hogy minden ciklus voltaképpen egy-egy ipari forradalommal áll összefüggésben.¹⁶ Fontos észrevennünk, hogy Schumpeter itt már több ipari forradalomról ír, amelyeket alapvetően egy-egy új technológia határozott meg.¹⁷

Schumpetertől kezdődően már nem egyetlen ipari forradalomról, hanem ipari forradalmak egymást követő rendszeréről beszélhetünk. E nézőpont napjainkra teljesen általánossá vált. C. Perez gyakran hivatkozott művében¹⁸ már öt ipari forradalmat különböztet meg. Az első fordulópont a klasszikus brit ipari forradalom volt, amely álláspontja szerint 1771-ben kezdődött el Sir Richard Arkwright cromfordi malmának megnyitásával. Ezt követte a gőzgépek és a vasút jellemezte második forradalom, amely szintén Angliából indult ki 1829-ben, a Liverpool-Manchester közötti vonalon közlekedő első gőzmozdony tesztüzemével. A harmadik, leginkább a nehézipar, az acél és az elektromosság jellemezte forradalom már az Amerikai Egyesült Államokhoz fűződik, 1875-ben vette kezdetét a pittsburghi Carnegie Bessemer acélművek megnyitásával. A negyedik forradalmat a kőolaj, a személygépjárművek és a tömegtermelés határozta meg, a szerző szerint pedig 1908-tól számíthatjuk, amikor is az első Ford T-modell legördült a detroiti gyártósorról. Napjaink forradalma az 1970-es évek elején indult meg, alapját pedig az információs és telekommunikációs technológiák képezik. A korszak konkrét kiindulópontjaként Perez az első Intel mikroprocesszor 1971-es bemutatását jelölte meg.

¹⁵ BÖGEL György: *A schumpeteri „teremtő rombolás” módjai az infokommunikációs iparban*. Közgazdasági Szemle, LV. évf. 2008, április (2008). pp. 344-360. Idézi: SZAKOS Judit: *Az állam innovációt ösztönző szerepe: az üzleti inkubátorok példája* (PhD értekezés). Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola (2023).p. 10. Online: https://tudasportal.unike.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.unike.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/20545/szakos_judit_doktori_ertekezes.pdf?sequence=1&isAllo (letölve: 2024.03.16).

¹⁶ VAKHAL: i. m. p.436.

¹⁷ COLEMAN, David C.: *Industrial Growth and Industrial Revolutions*. Economica, 23(89), (1956) <https://doi.org/10.2307/2551266> pp.1–22. p.1.

¹⁸ PEREZ, Carlotta: *Technological Revolutions and Financial Capital*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA (2002). p.190.

Napjainkra a legtöbb szerző egyetért abban, hogy az új viselkedésminták kialakulásában (mint amilyen az alfejezet elején megjelölt streaming vagy a social media elsődleges hírforrásként történő használata) egy-egy technológiai változáshoz kapcsolódik. Noha vitatott, hogy hány ilyen ciklusról beszélhetünk, a 2020-as évekig Perez-től eltérően általában négy nagy, a klasszikus ipari forradalomhoz hasonló súllyal bíró fordulóponthoz szoktak megjelölni. Klaus Schwab a jelenleg is zajló digitális átalakulást konkrétan a negyedik ipari forradalomként jellemzi.¹⁹ Elmélete szerint az első ipari forradalom (a 18. század közepétől a 19. század derekáig) legnagyobb vívmánya az elsősorban gőzgépekkel végzett gépi tömeggyártás megjelenése volt. A második ipari forradalmat (amely a 19. század második felétől a 20. század elejéig tartott) már az elektromos áram felhasználásával történő tömegtermelés kialakulása jellemezte. A harmadik ipari forradalom az 1960-as években kezdődött, mérföldköveit pedig a félvezetők alkalmazásának kezdetei, a személyi számítógépek megjelenése, valamint az internet elterjedése jelentették. A negyedik ipari forradalom, amely a 20. század végén következett be tulajdonképpen a harmadik folyománya, azzal sok tekintetben hasonlóságot mutat, ám néhány jellemzőjében eltér attól: Ellentétben az első három ipari forradalommal a negyediket már nem csak lineáris, hanem exponenciális fejlődés jellemzi. Mindez egyrészt az egyre több tekintetben összekapcsolódó világ hozadéka, másrészt annak is a következménye, hogy az új technológiák egyre újabb és újabb, az igényeket jobban kielégítőket létrejöttét eredményezik. A negyedik ipari forradalom a digitális forradalom során kialakított technológiák kombinálásán alapul, amely példátlan paradigmaváltáshoz vezet a gazdaságban, az üzleti életben, valamint társadalmi és az egyéni szinten is. A folyamat az államok, vállalatok, iparágak és a teljes társadalom egészének átalakulását magában foglalja.

E ponton meg kell említenünk, hogy az európai digitális fejlődés irányát alapjaiban meghatározó Bangemann-jelentés²⁰ szintén digitális forradalom kifejezést alkalmazta. A jelentés szerint a „digitális forradalom az informatikára épülő hagyományosan önálló ágazatok - elektronika, számítógépek, audiovizuális- és távközlés - konvergenciájára ösztönöz, ami végeredményben egy önálló multimédia ipar megteremtéséhez vezethet, (...) új szolgáltatásokat generálva (...). Ezek életrehívása, ami már ma is érzékelhető, átformálja

¹⁹ SCHWAB, Klaus: *The Fourth Industrial Revolution*, CROWN Business, New York, USA (2016). pp. 6-7.

²⁰ EUROPEAN COMMISSION: *Report on Europe and the global information society* (1994). Online: https://aei.pitt.edu/1199/1/info_society_bangeman_report.pdf (letöltve: 2024.04.14.) Resolution on 'Europe and the global information society - Recommendations to the European Council' and on a communication from the Commission of the European Communities: 'Europe's way to the information society: an action plan' (COM(94)0347 - C4-0093/94) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51996IP0244> (letöltve: 2024.04.14.)

egész gazdasági, társadalmi és személyes kapcsolat- rendszerünket.”²¹ A Bangemann-jelentésben is megjelenő felismerés azért is meghatározó, mert áthatja azokat az akcióterveket és programokat, amelyek a későbbiekben befolyásolták az Európai Unió és hazánk digitalizációhoz való hozzáállását és digitalizáció-szemléletét (ezeket a dolgot későbbi fejezeteiben részletesebben is megismerhetjük).

A digitális ipari forradalom egyik következménye tehát az új technológiai fejlemények következtében formálódó új emberi (társadalmi) magatartás megjelenése, amely hétköznapijainkat is megváltoztatja. E folyamat egyik jellegzetes megnyilvánulása az egymás közti diskurzusok és a tömegkommunikáció új, korábban nem létező csatornáinak és közegeinek kialakulása, az információs társadalom megjelenése, amelyre, mint a digitalizáció folyamatos fejlődésének egyik hajtóerejeként részletesebben is kitérünk.

A negyedik ipari forradalom korszaka szókapcsolatot elsőként a német kormányzat használta 2011-ben, amikor meghirdette 2020-ig tervezett iparfejlesztési programját.²² Noha a két kifejezés szinonimnak tűnik, Nagy Judit szerint a negyedik ipari forradalom általában egy tágabb, míg az Ipar 4.0 egy szűkebb, a vállalati szférát középpontba helyező meghatározás.²³ Ennek ellenére a szakirodalom gyakran ugyanazon jelenséget érti a két fogalom alatt.²⁴ A magam részéről nem kívánok különbséget tenni vagy új definíciókat alkotni, a többségi állásponttal megegyezően az Ipar 4.0. alatt a fentebb bemutatott digitális ipari forradalmat értem, azzal együtt, hogy ettől függetlenül elfogadom, hogy eltérő álláspontok is elképzelhetők. Bojár 2018-as írásában ennek megfelelően a negyedik *ipari* forradalom megnevezést is megtévesztőnek tartja, véleménye szerint az elmúlt évtizedek nem a tágra értelmezett ipari, hanem inkább az informatikai fejlődési utakkal ragadhatók meg, éppen ezért a jelenséget vizsgálva inkább a harmadik *informatikai* forradalom terminust alkalmazza.²⁵

²¹ Uo.

²² ZHOU, Kelinag - LIU, Taigang - ZHOU, Lifeng: Industry 4.0: Towards future industrial opportunities and challenges. In: Zhuo, Thang et al.: *Fuzzy Systems and Knowledge Discovery (FSKD)*, 2015 12th International Conference on. IEEE. (2005) pp. 2147-2152. DOI: 10.1109/FSKD.2015.7382284. Idézi: Nagy Judit: Az ipar 4.0. fogalma és kritikus kérdései – vállalati interjúk alapján. In: VEZETÉSTUDOMÁNY 50 : 1 (2019.) pp. 14-26. p.15. Online: https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3869/1/VT_2019n1p14.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

²³ NAGY: i.m. p. 15.

²⁴ KOVÁCS Róbert: Helyi közösségi válaszok és az ipari technológiai forradalom: Versenyképesség – Smart City? In: HOMICSKÓ Árpád Olivér - LÓTH László - KOVÁCS Róbert (szerk.): *Ipar 4.0. Jogi-társadalmi-gazdasági kihívások és válaszok*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, Magyarország (2019) pp. 249-265. pp. 249-250.

²⁵ BOJÁR Gábor: *Negyedik ipari vagy harmadik informatikai forradalom? Az információ sok ezer éves hatalma*. Magyar Tudomány, 179, 1. (2018) DOI: 10.1556/2065.179.2018, pp. 37–46. 1

2.1.3. A digitalizáció jelentése

Az előzőekben bemutattam, hogy a technológia fejlődése a 20. század második felében egy sajátos fordulatot vett: megjelent a személyi számítógép és az internet, amely egyre gyorsabb ütemben alakította át a világunkat. Tisztáztam, hogy a technológiai fejlődés a 20. század utolsó évtizedére eljutott arra a pontra, hogy a digitalizáció legyen a gazdasági folyamatokat befolyásoló egyik legfontosabb tényező. Adós maradtam mindazonáltal a digitalizáció fogalmának prezentálásával.

A digitalizáció fogalmi körül határolása nem egyszerű feladat, ezt bizonyítja a számos eltérő álláspont is. A szakirodalmi források digitalizációnak jellemzően három fokozatát szokták értelmezni. Ahogyan arra Leonhard elméletének megfelelően Tátrai Márk János és Szabó Zs. Roland is rámutatnak,²⁶ az első jelentésréteg nem más, mint az adatok digitális feldolgozása, leegyszerűsítve *a papír alapú folyamatok papírmენტessé tétele*. A második réteg szerint a digitalizáció több az egyszerű feldolgozásnál, mivel annak részeként a *digitális technológiák beépítésre kerülnek a szervezeti folyamatokba*. Digitalizáció alatt értjük végezetül a *digitális transzformációt* is. A digitális transzformáció eredményeképp a szervezetek teljes mértékben digitális működésre térnek át, átrendezve az egyes országok termelési hatékonyságát.²⁷

A digitalizáció újabb fogalma már kiterjedtebben értelmezhető. Elsősorban a digitális technológiák adaptációját jelenti kifejezetten folyamat- vagy szervezeti szinten. A cél nem csupán az, hogy digitalizáljuk a meglévő folyamatot, hanem hogy a digitális megoldások segítségével javítsuk a fogyasztói, felhasználói élményt. *A digitális folyamat eszerint nem a hatékonyságra, hanem a hatásosságra fókuszál*, végső soron tehát arra, hogy hogyan lehet többletértéket teremteni a digitalizáció révén.²⁸

A szakirodalomban mindhárom jelentésréteggel találkozhatunk: vannak szerzők, akik továbbra is az első szintre fókuszálnak. Strihó Krisztina szerint a digitalizáció valójában egy informatikai művelet, amelynek során az analóg adatok kerülnek átalakításra.²⁹ Egy másik meghatározás a második szintre koncentrál, amikor a digitalizációt „az analóg vagy offline

²⁶ TÁTRAI Márk János - SZABÓ Zs. Roland: *Digitalizáció és életminőség*. In: Magyar Tudomány 181. (2019). pp.1238-1244. pp.1238-1239. DOI: 10.1556/2065.181.2020.9.10

²⁷ KOVÁCS Olivér: *Az ipar 4.0 komplexitása – I.* In: Közgazdasági Szemle, 64. (2017) pp.823–851. DOI:10.18414/KSZ.2017.7-8.

²⁸ JEANNE, Ross: *Digital vs. digitized: Why CIOs must help companies do both*. (2019) Online: Enterpriseproject <https://enterpriseproject.com/article/2019/5/digital-vs-digitized-CIOs-can-help> (letöltve: 2024.04.14.)

²⁹ STRIHÓ Krisztina: *A munkajog a digitalizáció világában*. In: Erdélyi jogélet 2020/4. szám. (2020). DOI: 10.47745/ERJOG.2020.04.12, pp. 157-169.

termékek és folyamatok, struktúrák” transzformációjaként írja le, „amelynek során egy fizikai mennyiséget számítógéppel feldolgozható állapotba hozunk, ezáltal hatékonyabb, könnyebben hozzáférhető, optimális megoldások születnek.”³⁰ Az NDS inkább a harmadik jelentésrétegre fókuszál, amikor az EU Digital Agenda célkitűzéseivel párhuzamosan a megfogalmazza a digitalizáció szerepét. Az NDS értelmében a „digitalizáció vitathatatlanul a 20. és 21. század egyik meghatározó jelensége, amely alapvetően változtatja meg egy ország nemzetgazdaságának működését, állampolgárai mindennapi életét. A COVID-19 járvány élesen rámutatott arra, hogy már rövidtávon is csak azok az országok és társadalmak lesznek képesek helytállni a nemzetközi versenyben, amelyek az élet minden területén tudatosan alkalmazzák a digitális technológiákat.”³¹

A fenti definíciók mindegyikében közös, hogy a digitalizáció alapját a fizikai adathordozón (különösen: papíron) megjelenő adat elektronikus, digitalizált formába történő átalakítása képezi. A digitalizáció folyamánya ebből következően az, hogy a fizikai adathordozók súlya csökken, az adatok számítástechnikai eszközök igénybevételével kerülnek minimálisan tárolásra, de akár egyéb módon történő kezelésre is. A digitalizáció széles körű alkalmazása pedig már azzal jár, hogy teljes folyamatok is számítástechnikai adatok kezelése útján valósulnak meg úgy, hogy a fizikai adathordozó teljes mértékben jelentőségét veszti, vagy akár el is tűnik.

2.1.4. A digitalizáció hajtóerői: az állam adatszükséglete az információs társadalom

Mik azok a tényezők és jelenségek (drivererek), amelyek a digitalizáció legfőbb hajtóerejének tekinthetők? A szakirodalmat áttanulmányozva két fő ilyen drivert azonosítottunk. Az egyik maga az állam vagy a mindenkori kormányzat adatigénye. Elsőként ezt a jelenséget vizsgáljuk meg bővebben! Ehhez az állam fogalmából kell kiindulnunk.

A szakirodalmat tanulmányozva megállapítható, hogy az állam fogalmi elemeiként a szerzők többsége általában ugyanazon tényezőket szokta említeni. Az egyik első dokumentum, amely normatív tartalommal ruházta fel az állam klasszikus fogalmi elemeit a több ország által is ratifikált montevideói egyezmény volt.³² Az egyezmény 1. cikke

³⁰ BUDAI Balázs – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – VESZPRÉMI Bernadett: A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Magyarország. (2018) pp. 17-18.

³¹ NDS p.3.

³² Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. Online: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf> (letöltve: 2024.02.14.)

értelmében az állam a nemzetközi jogban önálló jogi személyiséggel bír (azaz ténylegesen államként jelenik meg a nemzetközi jogi jogviszonyokban), amennyiben (1) van állandó lakossága, (2) körülhatárolható területtel rendelkezik, (3) kormányzattal bír, továbbá képes kapcsolatba lépni más államokkal. A fő összetevők tehát sommásan:

- a) lakosság,
- b) terület,
- c) kormányzat.

E korai meghatározást természetesen az elmúlt időszakban időről-időre megkérdőjelezték, elemei pedig kiegészítésre kerültek,³³ mára pedig jellemzően az államdefiníció elemévé vált az univerzális emberi jogi normák érvényesülésének biztosítása is.³⁴

A fenti ismérvekkel rendelkező állam számos feladatot lát el, amelyek között a szakirodalom megkülönböztet klasszikus- és klasszikusnak nem minősülő, ún. modern feladatokat. A legkorábban kialakult feladatok a következők voltak: a rend fenntartása, a külügy, a védelem biztosítása, a gazdaság fejlesztése, a jogalkotás és a gazdaságpolitika.³⁵

Ezen állami feladatok ellátására sajátos személyi állománnyal bíró, azaz speciális szakismeretekkel és jogi státusszal rendelkező szakemberekből álló szervezetrendszer jött létre, akik sajátos szabályok alapján jártak el az állami feladatokkal kapcsolatos ügyekben. Ebben a speciális szervezetrendszerben kell keresnünk a közigazgatás gyökereit. Más, szintén klasszikus megközelítésben (így a montesquieu-i hatalommegosztás tana alapján) a közigazgatás a végrehajtó hatalom szerepét látja el, alapvető funkciója tehát a jogalkotó hatalom által kibocsátott normák végrehajtásáról történő gondoskodás volt. E végrehajtó hatalmat gyakran feleltetik meg a közigazgatásnak.

Az államnak (vagy az államszervezetben belül az önkormányzatoknak) a közigazgatás útján számos feladat megvalósítását kellett biztosítani, ezen feladatok száma pedig a társadalom fejlődésével és az egyes életviszonyok mind bonyolultabbá válásával párhuzamosan folyamatosan nőtt. Ahhoz, hogy a kormányzat tevékenysége sikeres legyen, megfelelő és strukturált információkkal kell bírnia a lehetséges bevételekről (pl. adóalanyok száma) és kiadásokról (pl. szociális ellátásokat igénybe venni kívánók száma), nem is

³³ Ld. pl. TAKÁCS Péter: Az állam fogalma. In: SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Universitas pp. 28-48, pp. 36-37.

³⁴ RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocínium, Budapest, Magyarország (2012), p.76. 167. lj.

³⁵ LAPSÁNSZKI András (szerk.): *Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest, Magyarország. (2020). p.17. ISBN 978-963-295-974-0

beszélve az olyan adatokról, mint mondjuk az esetleges fegyveres konfliktusok esetén a hadra fogható lakosság száma.

Logikus következtetés, hogy a közigazgatásnak hatalmas volumenű, alapvetően számos, de mégis véges számú típusba sorolható (így standardizálható) ügyet kellett megoldania. Ennek a munkának az alapját *a széles körű információkat tartalmazó, pontos és naprakész nyilvántartások* jelenthették. A nyilvántartások minősége tehát értelemszerűen kulcskérdéssé vált.

A nyilvántartások történetében persze voltak fordulópontok: a modern írásbeliség vagy a nyomda megjelenése egyértelműen pozitív hatást gyakoroltak a minőségre, ám az igazi áttörést a nagy mennyiségű adatot strukturáltan kezelni képes elektronikus, azon belül is elsősorban a számítógépes nyilvántartások jelentették.

Egyes szerzők, így Sántha György szerint³⁶ a közigazgatást alapvetően a gépezetszerű működés iránti vágy vezérli, mivel ez biztosítja a hatékony működést. Ez a jellegű működés eleinte a katonai-védelmi funkciók és az államháztartási-pénzügyi funkciók területén jelent meg, mivel az erőforrások számbavétele és optimális felhasználása jelentik az állam hatékony működésének legalapvetőbb zálogát. A nyilvántartások éppen ezt a számbavételt segítik, nem véletlenül vált az állami nyilvántartások vezetése a közigazgatás önálló – és egyik legmeghatározóbb – funkciójává.

Az állam információigénye tehát kétségtől érdekelte a közigazgatást abban, hogy éljen a digitalizáció eszközeivel. E ponton azonban felmerülhet a kérdés, hogy mi a helyzet a *közigazgatási ügyfeleivel*, elsődlegesen a lakossággal.

Ahogy azt fentebb kifejtettem, a digitális ipari forradalom egyik fontos (talán legfontosabb) következménye az új technológiai fejlemények következtében formálódó új emberi (társadalmi) magatartások megjelenése, amely hétköznapijainkat is megváltoztatja. E folyamat egyik jellegzetes megnyilvánulása az egymás közti diskurzusok és a tömegkommunikáció új, korábban nem létező csatornáinak és közegeinek kialakulása.³⁷ A hagyományos papír alapú levelezést leváltották a digitális technológiákon alapuló megoldások: a távirat, a fax, majd az elektronikus levél. Napjainkra ezeknél is újabb kommunikációs eszközök váltak elterjedté: a közösségimédia-platformok (Facebook,

³⁶ SÁNTHA György (szerk.): A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig. Primaware Kiadó, Szeged, Magyarország. (2014) ISBN 978-963-306-309-5, pp. 15-16. Online: <https://mek.oszk.hu/14600/14683/14683.pdf> (letöltve: 2024.02.14.)

³⁷ KLEIN Tamás: Az online diskurzusok egyes szabályozási kérdései. In: KLEIN Tamás (szerk.): *Tanulmányok a technológia és cyberjog néhány aktuális kérdéséről*. NMHH Médiatudományi Intézet, Budapest, Magyarország. (2018). p. 13. ISBN 978-615-5302-27-5

Twitter), az azonnali üzenetküldő szolgáltatások (Messenger, Skype) vagy a telefonos rövid szöveges üzenetek (SMS). Az emberek számára sokkal egyszerűbbé vált egy elektronikus eszköz útján történő kapcsolattartás, mint a személyes- vagy papíralapú kommunikáció az állammal és a közigazgatással. Noha az újfajta kommunikáció technológiai alapja (anyatechnológiája) egyértelműen a számítógép volt, napjainkra egyéb eszközök is szerepet kapnak a kommunikációban. Ennek legnépszerűbb példája talán az okostelefon. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) 2021. évi III. negyedéves internetes közönségmérési adatai³⁸ rámutatnak, hogy az szinte minden online tartalomtípus (magazinok, híroldalak, közhasznú információk, stb.) esetén a legmagasabb eléréseket már nem az otthoni személyi számítógépek, hanem a mobil eszközök (telefon, táblagép) generálták. Különösen fontos adat, hogy az interakciót kívánó e-kereskedelmi tevékenységek esetében már közel harminc százalékkal többen vettek igénybe mobil eszközt, mint otthoni számítógépet.

Ez az újfajta szemléletet is jelzi azt, hogy a társadalom információkhoz való viszonyulása jelentős mértékben megváltozott. A jelenséget pedig leginkább az információs társadalom kifejezéssel tudjuk körülírni.

A következőkben kísérletet teszek az információs társadalom fogalmi megragadására, azzal, hogy már most le kell szögezni, hogy általános definícióval nem igazán találkozhatunk.

Csáki Gyula álláspontja szerint az információs társadalom, mint jelenség annyira komplex, hogy annak definiálása akár önálló értekezés tárgya is lehetne, ennek megfelelően nem a hangsúlyt nem a fogalom meghatározására kell helyezni, hanem arra, hogy az információs társadalom létrejöttének felismerése milyen folyamatokat generált a döntéshozókban, különösen az Európai Unió intézményei vonatkozásában.³⁹ A definiálás nehézségeit emeli ki Z. Karvalics László is, aki mintegy ötven különböző meghatározást azonosított és ismertette azokat, amelyek relevanciával bírhatnak. Ezek bemutatását követően azt a következtetést vonta le, hogy „a fogalom tartalmának feltárásához csakis a lehetséges vizsgálati szempontok teljességének feltárásával, többdimenziós elemzéssel

³⁸ NMHH kimutatás - Internetes közönségmérési adatok (2021. III. negyedév) Online: https://nmhh.hu/cikk/224565/Internetes_kozonsegmeresi_adatok_2021_III_negyedev (letöltve: 2024.02.14.)

³⁹ CSÁKI Gyula Balázs: *Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, Magyarország (2010) ISBN: 978 963 258 092 0, p.9.

érdemes hozzáfogni.”⁴⁰ A többdimenziós meghatározás mellett érvel Majó Zoltán is, azzal együtt, hogy egységes fogalmat ő sem tudott szintetizálni.⁴¹

A fentiektől függetlenül mindazonáltal fontosnak tartom, hogy néhány közkeletű meghatározást megismertessek az olvasóval. Pintér Róbert kiemeli, hogy Castells szerint „az információs társadalom az emberi együttélés új módja, amelyben az információ hálózatba szervezett előállítása, tárolása, feldolgozása, előhívása játssza a legfontosabb szerepet.”⁴² Daniel Bell szerint „az információs társadalom, olyan társadalom, amely a társadalmi kontroll, valamint az innováció és a változás kezelése érdekében a tudás körül szervezi magát”.⁴³

A fogalmi meghatározás nehézségei ellenére egyet érthetünk azzal az állásponttal, hogy a digitalizáció egyik motorja pontosan ez az átalakuló, információként jellemezhető társadalom, illetve annak tagjai, akik új típusú magatartásformákat vesz fel, és e magatartásformákból fakadóan már el is várják a digitalizációs vívmányok alkalmazását minden olyan szereplőtől, akivel kapcsolatba kerülnek, így az állami és önkormányzati hatóságoktól, mint a közigazgatás szereplőitől is. A digitalizáció másik motorja, hajtóereje tehát maga az átalakuló (információs) társadalom, amelynek tagjai mindennapi élményeikből kiindulva voltaképp logikusan várják el a közigazgatástól is a digitalizációs vívmányok alkalmazását.⁴⁴

2.1.5. A közigazgatás digitalizálódása

A két hajtóerő szerencsésen találkozott: az állam *belső* igénye a megfelelő digitális adatbázisok kialakítása iránt és a *társadalom elvárásai* közösen kövezték ki az elektronikus közszolgáltatások és az elektronikus közigazgatás útját. Ahogy arra Zódi Zsolt is rámutat, a

⁴⁰ Z. KARVALICS László: Információs társadalom – mi az? Egy kifejezés jelentése, története és fogalomkörnyezete In: PINTÉR Róbert (szerk.): *Az információs társadalom - Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Gondolat – Új Mandátum, Budapest, Magyarország. (2007) ISBN 978 963 693 061 5, pp.29-46. p.34.

⁴¹ MAJÓ Zoltán: *Úton az információs társadalom felé: tudjuk-e, hová tartunk?* In: Információs Társadalom VI, 1. szám (2006) DOI: <https://dx.doi.org/10.22503/inftars.VI.2006.1.4>, pp.30–39.

⁴² PINTÉR Róbert: Az információs társadalom – Az elmélettől a politikai gyakorlatig, In: PINTÉR Róbert (szerk.): *Az információs társadalom - Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Gondolat – Új Mandátum, Budapest, Magyarország. (2007) ISBN 978 963 693 061 5, pp.11-28. p.25.

⁴³ BELL, Daniel: The Social Framework of the Information Society. In: FORESTER, T. (ed.): *The Microelectronics Revolution: The Complete Guide to the New Technology and Its Impact on Society*. (1980) MIT Press, Cambridge, Mass. p. 13.

⁴⁴ RAB Árpád: Digitális kultúra és az információs társadalom. In: Nemeslaki András (szerk.). *Információs társadalom*. Dialóg Campus, Budapest, Magyarország (2018) pp.57-69. p.64. ISBN 978-615-5920-00-4

végrehajtás szervei a digitalizációban (álláspontja szerint különösen az elektronikus szövegszerkesztés, az internet és az elektronikus levél) eleinte csak „papírmentes irodát” és hatékonysági-költséghatékonysági⁴⁵ lehetőségeket láttak a nyomdaköltségek, postai költségek minimalizálása és az adattovábbításhoz szükséges idő nagymértékű csökkentése révén.

Ezt követően a szereplők ráeszméltek arra is, hogy a digitális szövegalkotás azt is lehetővé teszi, hogy az ügyfelek az információk bizonyos körét már közvetlenül elektronikus formában, a papíralapú nyomtatványok mellőzésével továbbítsák a hatóságok részére (elektronikus űrlapok). A felismerés hosszabb távú következménye az automatizálás lehetőségeinek a számbavétele lett, mivel azonosításra kerültek olyan ügyintézési mozzanatok, amelyek nem igényelnek emberi döntést, így egyes kérdésekben – persze megfelelő garanciák mellett⁴⁶ – a számítástechnikai eszközökre is hagyatkozhatunk.⁴⁷ Fontos kiemelni az utolsó évtized azon trendjét is, miszerint a digitalizáció az államszervezetben belül elsősorban a közigazgatásban indult fejlődésnek, ám a digitális technológiák napjainkra az adott norma jogági hovatartozásától függetlenül szinte minden eljárási tárgyú jogszabályban megjelentek, éppen a hatékonyság fokozásával indokolva. Hazánkban e körben említhetjük az elektronikus perre vonatkozó rendelkezéseket vagy az elektronikus közbeszerzést.⁴⁸ Csáki-Hatalovics Gyula szerint e ponton felmerülhet, hogy a technológia szétfeszíti a hagyományos fogalmi kereteket, így a digitális közigazgatás részeként értelmezhetünk minden, digitális technológiával megvalósuló innovációt jogági hovatartozástól (vagy ha úgy tetszik: hatalmi ágtól) függetlenül.⁴⁹

Az állami és ügyféli-felhasználói igényeken túl azonban kétségkívül más felismerések is erősítették azt a digitális fordulatot, amely az elektronikus közigazgatás kialakulásához és elterjedéséhez vezetett. Az Európai Unió – ahogyan azt később részletesebben is látni fogjuk – az információs társadalom kialakulását tudatosan szeretné segíteni, mivel abban az egész unió fejlődésének, a *versenyképesség* fokozásának zálogát látja. Ahogyan Michel Carpentier, DG XIII vezérigazgatója „Az információs társadalomról” című írásában fogalmazott: „Az Európai Unió elkötelezte magát az említett technológiai átalakulásokkal

⁴⁵ A megtakarítások fontosságát hangsúlyozza mások mellett: CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: *Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén*. In: Glossa Iuridica IV. évfolyam, 3-4. szám (2017). pp. 71-103.

⁴⁶ A megfelelő garanciák igénye a gyakorlati megvalósítás során is tetten érhető – ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény automatikus döntéshozatalra vonatkozó rendelkezéseit

⁴⁷ ZÓDI Zsolt: A digitalizáció hatása a jogászai szakmára. In: Gazdaság és Jog 2018/12. szám (2018). pp 3-9.

⁴⁸ CSÁKI-HATALOVICS (2017): i.m. p.86.

⁴⁹ CSÁKI-HATALOVICS (2017): i.m. p.74-75.

járó politikai következmények felvállalása mellett. A bizottság által kiadott, a Növekedésről, versenyképességről és foglalkoztatottságról szóló Fehér Könyv alapján, mely kihangsúlyozza az új információs infrastruktúrák fontosságát, az európai állam- és kormányfők felkérték korunk kiemelkedő személyiségeinek csoportját, hogy konkrét intézkedéseket dolgozzanak ki az információs társadalom kiépítésére.”⁵⁰

A Bangemann-jelentés az információs társadalom, mint tudásalapú társadalom megjelenését pedig csak tovább sürgette, de az igény áthatja a Európai Unió valamennyi későbbi programját és akciótervét is.⁵¹

2.1.6. A technológiai megoldások szabályozásának nehézsége

Mielőtt részletesebben megismerkedünk az elektronikus – vagy digitális – közigazgatás jelenségével, fel kell hívni a figyelmet a digitalizációs technológiákkal kapcsolatos szabályozás viszonylagos lassúnak tűnő ütemére.

A kutatók és a jogászok szakma viszonylag gyakran szembesül azzal, hogy egy-egy új, kialakulóban lévő technológia (emerging technology) nem, vagy csak kifejezetten lassan kerül normatív szinten definiálásra, az alkalmazásra vonatkozó részletszabályok pedig esetenként akár évekkel is elmaradnak a technológia konkrét megjelenésétől. Mi lehet ennek az oka?

Az emerging technologies körébe soroljuk már-már tradicionálisan a számítási felhőt, a big data jelenséget,⁵² vagy épp a „dolgok internetét” (Internet of Things; IoT), de megjelenésekor például az elektronikus könyvolvasó is ilyennek tűnt. Az, hogy mely technológia tekinthető kialakulóban lévőnek, természetesen idővel folyamatosan változik az érintett kör pedig évről évre bővül. Mindennek megfelelően az ENSZ 2018-as e-közigazgatási jelentése – mások mellett – már a mesterséges intelligenciát, a blokkláncot vagy a robotikát is e körben nevesítette.⁵³

⁵⁰ EUROPEAN COMMISSION (1994)

⁵¹ Ld. Később pl. az eEurope akciótervek esetében

⁵² A big data, mint technológia meghatározására lásd például CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS: Modern Technológiák megjelenése a közigazgatásban. In: HOMICSKÓ ÁRPÁD OLVIER (szerk.): *Technológiai kihívások az egyes jogterületeken*. (2018) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, Magyarország, pp. 39-66. p. 51.

⁵³ UNDESA: *United Nations EGovernment Survey 2018 – Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. (2018) United Nations, New York, USA, Foreword p.iii.

A kialakulóban lévő technológiák szabályozási nehézségeire David Collingridge már viszonylag korán, 1980-ban rámutatott.⁵⁴ A szerző nevével fémjelzett, ún. Collingridge-dilemma lényege a következőkben foglalható össze: Noha kialakulóban lévő technológiákban rejlő innovációkból alapvetően társadalmi és egyéni előnyök eredeztethetők, korai (túl)szabályozásuk pedig ezen előnyök érvényesülésére korlátozó hatással lehet (könnyen belátható, hogy a felhasználási lehetőségek szabályozási eszközökkel történő korlátozása vagy az igénybevétel előzetes engedélyhez kötése a potenciális felhasználók széles körét elriaszthatja a technológia igénybevételétől), a szabályozás hiánya azonban a technológia feletti társadalmi kontroll elvesztésével járhat, így módon társadalmi és egyéni károk bekövetkezését is eredményezheti.⁵⁵ A jogalkotó és a jogtudomány közös feladata ebben az értelmezésben tehát elsődlegesen az, hogy a szabályozás kialakítása során megtalálja a technológia fejlődését és elterjedését lényegesen még nem gátló, ám a társadalom és az egyének érdekeit már megfelelően védő megoldásokat. Lényegében hasonló gondolatot fogalmaznak meg Czékmann Zsolt és Cseh Gergely is. Álláspontjuk szerint egy dinamikusan változó környezetben a szabályozás sokszor már akkor meghaladottá válik mire a jogalkotó egyáltalán megalkotja azt.⁵⁶

Jó példa a Collingridge-dilemmára a számítási felhő problematikája. A nemzetközi szakirodalomban többé - kevésbé általános az egyetértés a tekintetben, hogy a számítási felhő jogi szabályozásának gyökerét elsősorban az adatvédelmi tárgyú jogszabályokban kell keresnünk. Az elsősorban a személyes adatok tárolásából, kezeléséből és továbbításából eredő aggályok⁵⁷ a kétezres évek első évtizedének végén (a felhőalapú számítástechnika Gartner-modell⁵⁸ szerinti csúcsponti fázisa idején) számos adatvédelmi és adatbiztonsági diskurzust indítottak el. Ennek eredményeképp az egyes államok és szupranacionális szervezetek egyaránt komoly jogalkotási munkába kezdtek. Ennek során elsősorban az alábbi kérdések kerültek szabályozásra: az adattárolás fizikai helye és a joghatóság, a felhőben tárolt személyes adatok védelme szolgáltatói és felhasználói oldalról, jelzési

⁵⁴ COLLINGRIDGE, Daniel: *The social control of technology*. (1980) Pinter, London, United Kingdom

⁵⁵ Vö. TÓTH András: A Technológia szabályozásának jogi kihívásai. In: TÓTH András (szerk.): *Technológia jog*. (2016) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, Magyarország, pp. 26– 37.

⁵⁶ CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: *Elektronikus Köszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében*. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXII. (2014). pp. 135–145. p.136.

⁵⁷ Lásd például az Adatvédelmi munkacsoport 05/2012. számú (WP 196.) véleményét: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2012/wp196_en.pdf (letöltve: 2024. március 27.)

⁵⁸ GARTNER INC: *Interpreting technology hype*. Online: <https://www.gartner.com/en/research/methodologies/gartner-hype-cycle> (letöltve: 2019. március 27.)

kötelezettség az adatokkal kapcsolatos biztonsági incidensek esetén, a szolgáltató adatok törléséhez való joga és a törlendő adatoknak a felhasználó részére történő visszaszolgáltatása.⁵⁹

Láthatjuk tehát, hogy a fenti időszakban a jogalkotói törekvések nem elsődlegesen a számítási felhő közvetlen szabályozására irányultak, céljuk nem is a felhő jogi definiálása volt, sokkal inkább a felhasználói adatok biztonságának garantálására törekedtek. Hazánkban is hasonló tendenciát figyelhetünk meg: az elektronikus hírközlési törvény,⁶⁰ az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény,⁶¹ vagy éppen a 2008.évi XXI. törvény a humángenetikai adatok védelméről, a humángenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a biobankok működésének szabályairól szóló törvény hatással bír ugyan a felhőszolgáltatók tevékenységére, ám közvetlenül nem szabályozzák vagy definiálják a felhőalapú technológiákat. Az első jogi felhő-definíciók megjelenésére a 2010-es évek közepéig-második feléig kellett várni (a Gartner-modell kiábrándulós mélypontként jellemzett fázisa).

Ausztráliában a felhőszolgáltatás fogalmát 2015-ben a következők szerint határozta meg az Ausztrál Szövetségi Bíróság a *Trusted Cloud v. Core Desktop* ügyben: A felhőalapú szolgáltatások a számítógépes adatok interneten történő tárolására, az adatokhoz való hozzáférésre és lekérdezésre szolgálnak.⁶² A szolgáltatások működtetése jellemzően az adatok keletkezésének helyétől távol történik. Magyarországon a felhőalapú számítástechnikai szolgáltatást első ízben az elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóságok, valamint az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, továbbá a zárt célú elektronikus információs rendszerek meghatározásáról szóló 187/2015. (VII. 13.) Korm. rendelet definiálta a következők szerint: a felhőalapú számítástechnikai szolgáltatás olyan információs társadalommal összefüggő szolgáltatás, amely lehetővé teszi konfigurálható számítási erőforrások – különösen hálózatok, kiszolgálók, tárolók, alkalmazások, szolgáltatások – osztott készletének igény szerinti, hálózaton keresztül történő elérését, és jellemzője a szolgáltatások igény szerinti használata, a hálózati elérés, az erőforráskészlet kialakítása, a rugalmasság, valamint a szolgáltatás mérése. Felhőalapú szolgáltatás különösen az infrastruktúra mint szolgáltatás, a platform

⁵⁹ Lásd például ALSUDIARI, A.T. Mohammed – VASISTA, TGK: *Cloud Computing and Privacy Regulations: An Exploratory Study on Issues and Implications*. In: *Advanced Computing: An International Journal*, Vol. 3, No. 2. AIRCC Publishing (2012) pp. 162–164.

⁶⁰ az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény

⁶¹ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

⁶² *Trusted Cloud Pty Limited v Core Desktop Pty Limited* [2015] FCA 33. decision

mint szolgáltatás, valamint a szoftver mint szolgáltatás függetlenül annak telepítési módjától. Angliában 2018-ban⁶³ a felhőalapú számítástechnika jogi definiálására az alábbiak szerint került sor: a „felhőalapú szolgáltatás” olyan digitális szolgáltatás, amely hozzáférést biztosít egy skálázható és rugalmas, megosztható számítástechnikai erőforráskészlethez. A fenti, kiragadott példákon túl természetesen más országok nemzeti jogában is megjelent a felhő fogalom, ám a jogi definiálás még mindig nem tekinthető általános trendnek, kifejezetten a felhőalapú számítástechnikát központba állító jogszabályt (felhőkódexet) pedig elvétve sem találni. A tételes jogi szabályozás hiánya ellenére a 2010-es évek második felében hazánkban már javában folyt a felhőalapú önkormányzati ASP-rendszer előkészítése, amely 2019-re általánosan bevezetésre került az önkormányzatok körében, központi szinten pedig az IaaS-típusú Kormányzati Felhő⁶⁴ és a felhőalapú technológiát alkalmazó első SZEÜSZ-ök már 2012-ben kialakításra kerültek.

A fentiek tükrében kijelenthetjük, hogy a jogalkotó számára komoly kihívást jelent a megfelelő szabályozás kialakítása, amelynek következtében a jogalkotói munka a külső szemlélő számára lassúnak, talán túlságosan is fontolva haladónak tűnhet.

2.2. Az elektronikus közigazgatástól a digitális közigazgatásig. Fogalmi keretek.

Az alfejezetben a digitalizáció és annak a közigazgatásban történő alkalmazhatóságának kérdései után a digitális közigazgatás fogalmi kereteit vizsgálom meg, törekedve arra, hogy egy egységesen használható definíciókat azonosítsak, amelyeket a dolgozat során következetesen alkalmazhatok.

2.2.1. A definíálás nehézségeinek okai

Elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzás, elektronikus ügyintézés. Valamennyi fogalmat rendszeresen használjuk, ám jelentésük meghatározása korántsem egyszerű feladat. Egyrészt mindenképpen tekintettel kell lennünk a nyelvi korlátokra.⁶⁵ Az olyan, írásom tárgyát képező, alapvetően angol eredetű kifejezések, mint az electronic

⁶³ Statutory instrument 2018 No. 506 Electronic Communications. Online: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2018/506/introduction/made> (letöltve: 2019. március 27.)

⁶⁴ Projekt-tájékoztató közlemény. Online: <https://nisz.hu/projektjeink/kormanyzati-felho-kormanyzati-adatkozpont-es-it-d9> (letöltve: 2024.04.14.)

⁶⁵ CSÁKI (2010): i.m. pp. 109-110.

government, electronic governance vagy az electronic administration egyszerű magyar tükörfordításai az eredetiektől többé-kevésbé eltérő jelentéstartalommal bírnak, köszönhetően a különböző jogrendszerek sajátosságainak. Másrészt az elektronikus közigazgatás értelmezési tartománya folyamatosan változik, abba napjainkra eljárásjogi szempontból a szűken vett közigazgatási hatósági eljáráson túl minden olyan eljárásjogi rendelkezés beletartozhat, amelyben megjelenik a fejlett technológia alkalmazása abból a célból, hogy az érintettek által teljesítendő eljárási cselekmény elvégzése hatékonyabb legyen.⁶⁶

Az sem segíti a fogalmi elhatárolást, hogy az elektronikus közigazgatáshoz köthető jelenségek köre a technológia fejlődésével napról-napra bővül. Korunk meghatározó jelensége a digitalizáció, amelyet az élet szinte valamennyi területén tetten érhetünk. Zódi Zsolt szerint a jog modern fejlődésének alapvető mozgatórugói, úgy, mint a globalizáció, a proaktív jog térnyerése és a piacodosás is a digitalizációval szoros kölcsönhatásban érvényesülnek.⁶⁷ A digitalizáció következményeképp a közösségi élet számos területe átstrukturálódik az elektronikus kommunikáció és médiainfrastruktúrák köré.⁶⁸ Nincs ez másképpen a közigazgatás világában sem, ahol azonban az elektronikus vagy digitális közigazgatással összefüggő fogalmak értelmezése sok nehézséget okoz a gyakorló szakembereknek és a kutatóknak egyaránt.

Értekezésemben mindezen nehézségek ellenére felvázolok egy lehetséges értelmezési keretet, előre leszögezve, hogy e keret természetesen nem az egyetlen lehetséges olvasata a jelenségek mögött húzódó tartalmaknak.

2.2.2. Az elektronikus közigazgatás és az elektronikus ügyintézés elhatárolása

A legrégebbi, elektronikus közigazgatásra vonatkozó kifejezésnek tekinthető electronic government megnevezésben a „government” kifejezést érdemes az angolszász államigazgatás jogintézményei felől megközelíteni. A government terminus az Egyesült Államokban a közhatalmi szervek egészét átfogja, magyarul tehát leginkább a közigazgatás kifejezésnek feleltethető meg.⁶⁹

⁶⁶ CSÁKI-HATALOVICS (2017): i.m. pp. 73-74.

⁶⁷ ZÓDI: i.m. pp. 3-9.

⁶⁸ TILSON, David - LYYTINEN, Kalle - SØRENSEN, Carsten: *Research commentary—Digital infrastructures: The missing IS research agenda*. In: *Information systems research*, 21(4), (2010) DOI: 10.1287/isre.1100.0318 pp. 748-759.

⁶⁹ OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Kossuth Kiadó, Budapest, Magyarország (1994.)

A fentiek szerint értelmezett *elektronikus közigazgatás* (e-government) egyik legrégebbi és talán legtöbbször hivatkozott definícióját az OECD alkotta meg 2003-ban.⁷⁰ Eszerint elektronikus közigazgatás alatt az információs és kommunikációs technológiák, valamint részben az internet felhasználását értjük a jobb kormányzás érdekében.

Az ENSZ mindössze egy évvel korábbi, 2002-ben publikált nemzetközi összehasonlító e-közigazgatási jelentésében az elektronikus közigazgatás körébe sorolt minden olyan infokommunikációs eszközt, platformot és alkalmazást, amelyeket a közigazgatás használ.⁷¹ A dokumentum alapvető érdeme, hogy elhatárolja az e-közigazgatást az e-kormányzástól és az e-ügyintézésről. A szűken értelmezett e-government körébe a jelentés az alábbi tevékenységeket sorolta:

- (1) politikai koordináció, a szolgáltatások online elérésének biztosítása;
- (2) polgárközpontú programok fejlesztése;
- (3) az állampolgári részvétel ösztönzése;
- (4) az online szolgáltatások tökéletesítése, az eredményesség, hatékonyság mérése; valamint
- (5) a portálok vizsgálata és értékelése.⁷²

A Világbank meghatározása⁷³ szerint az elektronikus közigazgatás lényege, hogy a közigazgatási szervek olyan információs technológiákat használnak, amelyek képesek átalakítani a kormányzatnak polgárokkal és vállalkozásokkal fenntartott, valamint az egyes közigazgatási szervek egymás közötti kapcsolatait.

Általánosságban kijelenthetjük, hogy az *elektronikus közigazgatás kezelhető egyfajta gyűjtőfogalomként*, amely az új technológiáknak a közigazgatás keretein belül felhasználására fókuszál. Másként fogalmazva: *e-közigazgatás alatt a közigazgatási tevékenységek és az infokommunikációs eszközök és technológiák közötti kölcsönhatását érthetjük.*⁷⁴

Az angolszász „governance” fogalmát leginkább a kormányzás kifejezésnek feleltethetjük meg. Az ENSZ értelmezésében⁷⁵ a kormányzás nem feltétlenül egy közjogi értelemben vett kormányzat tevékenységét takarja, ehelyett inkább egy folyamatot kell érteni

⁷⁰ OECD: *The E-government imperative*, OECD E-Government Studies. OECD, Paris, France (2003) p.22.

⁷¹ UNDESA: *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. DPEPA, New York, United Nations, USA (2002), p. 1.

⁷² UNDESA (2002): i.m. p.54.

⁷³ THE WORLD BANK: *E-government* (2015). Online: <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/e-government> (Letöltve: 2024.02.14.)

⁷⁴ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: A digitális közigazgatás. Miskolci Jogi Szemle, 16. évfolyam 1. különszám, (2021) pp. 53-61. p.56.

⁷⁵ UNDESA (2002): i.m. pp. 53-54.

alatta. A *digital governance* alapvető célkitűzése, hogy a leginnovatívabb információs kommunikációs technológiák alkalmazásával nyújtson az állampolgárok számára továbbfejlesztett szolgáltatásokat, adjon át megbízhatóbb információkat, szélesebb körű ismereteket, valamint olyan tudást, amelyeken keresztül könnyebbé válik a kormányzási folyamatokhoz való hozzáférés és szélesedik az állampolgári részvétel.

Az *elektronikus kormányzás* a fenti meghatározások szerint tehát az elektronikus közigazgatással szemben *nem eszköz- hanem tevékenységközpontú*. Az elektronikus közigazgatás és az elektronikus kormányzás elkülönítésével kapcsolatban megoszlanak a szakirodalmi álláspontok. A hazai szerzőket megvizsgálva Csáki-Hatalovics Gyula és Czékmann Zsolt álláspontja⁷⁶ szerint a különbségtétel indokolt, sőt a fogalmi tisztázás további tudományos diskurzusok alapját is képezheti. Veszprémi Bernadett mindezzel szemben *megkérdőjelezi a fogalmi különválasztás létjogosultságát*, a jelenség véleménye szerint magába foglalja valamennyi szakigazgatási területet, ahol valamely közigazgatási tevékenység elektronikusan zajlik (pl. kórházi nyilvántartások, munkavállalók regisztrációja, hatóság-bíróság elektronikus kommunikációja, közigazgatási szervek közbeszerzési folyamata).⁷⁷

Az *elektronikus ügyintézés* (e-administration) meghatározása során sajátos problémába ütközhetünk, ugyanis a kifejezés nyelvtani értelmezéséből nem következik feltétlenül az, hogy a jelenség kizárólag a közigazgatás vonatkozásában értelmezhető. Elektronikus ügyintézés vajon az online banki szolgáltatások igénybevétele vagy az internetes vásárlás is? Problematikus az is, hogy az administration, mint angolszász szó egyes forrásokban utalhat magára a közigazgatásra, mint sajátos szervezetrendszerre is. Az ENSZ első e-közigazgatási benchmarking jelentésében⁷⁸ az electronic administration még ebben az értelemben szerepelt, így a dokumentum a kifejezés alatt a szolgáltatások elérése érdekében történő stratégiai tervezést, a költséghatékonyság mérését és a humánerőforrás-feladatok ellátását értette.

Amennyiben eltekintünk a fenti kételytől, és *pusztán az electronic government* (azaz kormányzat) kifejezéssel azonosítjuk az elektronikus közigazgatást, akkor is számos értelmezési kísérlettel találkozhatunk. Egyes szerzők az elektronikus ügyintézés a

⁷⁶ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – CZÉKMANN Zsolt: Az elektronikus közigazgatás fogalma. In: CZÉKMANN Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Dialóg Campus, Budapest, Magyarország (2019), pp. 16-18.

⁷⁷ VESZPRÉMI Bernadett: *A stratégia-alkotástól az e-hitelesítésig vezető út. Kitekintés a magyar e-közigazgatás fontosabb témaköreire*. Habilitációs tézisek, Debrecen, Debreceni Állam- és Jogtudományi Kar, (2020), p.14.

⁷⁸ UNDESA (2002): i.m. p.54.

papírmentes iroda, mint ideális állapot elérését célzó eszközrendszernek tekintik. Egy széles körben alkalmazott meghatározás szerint az elektronikus ügyintézés egy olyan mechanizmusra utal, amely a hagyományos irodai papíralapú folyamatokat elektronikus folyamatokká alakítja, azaz voltaképpen olyan IKT-alapú eszközöket értünk alatta, amelyek célja a különféle szervezetek hatékonyságának és teljesítményének javítása.⁷⁹ Más szerzők⁸⁰ az elektronikus ügyintézés önállóan nem definiálják, hanem az elektronikus közigazgatás eszközeivel megvalósuló, az ügyfél-hatóság közötti kommunikáció egy sajátos módjának tekintik. Találkozhatunk olyan meghatározással is, amely az elektronikus ügyintézés a közsféra által biztosított, infokommunikációs technológián alapuló felhasználó-orientált szolgáltatások nyújtásának lényegi mozzanatában, voltaképpen magában az interakcióban ragadja meg.⁸¹

Nem vagyunk egyszerű helyzetben akkor sem, ha jogi definíciót keresünk. Az elektronikus ügyintézés fogalmát jelenleg egyetlen hazai jogszabály sem határozza meg, az az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény indokolása kifejezetten rögzíti, hogy a szakirodalom mindmáig adós egy konszenzusos definícióval. Mindezek ellenére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2016. december 31. napjáig hatályos szövege tartalmazott egy meghatározást: azokat az eljárási cselekményeket sorolta az elektronikus ügyintézés körébe, amelyek során az ügyfél vagy az ügyintézés biztosító szerv elektronikus nyilatkozatot tesz, vagy az ügyintézés biztosító szerv az ügyfél vagy más ügyintézés biztosító szerv nem elektronikus nyilatkozatát elektronikus nyilatkozattá alakítja át és azt az eljárás során felhasználja.⁸²

Vannak szerzők, akik meg sem kísérlék az elektronikus ügyintézés definiálását,⁸³ arra inkább az *elektronikus közigazgatás alkalmazásából következő, a hagyományostól eltérő*

⁷⁹ KHOROW-POUR, Mehdi (szerk.): *Encyclopedia of Information Science and Technology, Third Edition*, IGI Global, Hershey, (2015) p. 5301.

⁸⁰ Lásd: VESZPRÉMI Bernadett: Tájékoztatói kötelezettség megjelenése, különös tekintettel az önkormányzati honlapok felépítésével kapcsolatos jogi elvárásokra. In: Infokommunikáció és Jog, 2014/3. Online: <https://infojog.hu/veszpremi-bernadett-tajekoztatasi-kotelezettseg-megjelenese-kulonos-tekitettel-az-onkormanyzati-honlapok-felepitesevel-kapcsolatos-jogi-elvarasokra-20143-59-111-117-o/> (letöltve: 2024.04.14.) vagy VESZPRÉMI Bernadett: *Az e-közigazgatás megvalósulásának garanciái*. In: Debreceni Jogi Műhely 2014/3-4, Debrecen, Magyarország (2014). Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9200714> (letöltve: 2024.04.14.).

⁸¹ BERTELSMANN FOUNDATION: *E-Government – Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy*. Bertelmann's Stiftung (2001) p.4. Online: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Balanced_E-Government.pdf (Letöltve: 2024.04.14.).

⁸² a törvény 172.§ a) pontja

⁸³ VESZPRÉMI Bernadett: *A stratégia-alkotástól a SZEUSZ-ökgig, elméleti alapok az e-közigazgatásban*. In: Miskolci Jogi Szemle, 2021/1. 1. különszám (2021) pp. 349-358. pp. 354-355.

ügyintézési formaként tekintenek. Ennek tükrében talán nem tévedünk nagyot, ha elektronikus közigazgatási tárgyú kutatásaink során *az elektronikus ügyintézés lényegét a hatóság és az ügyfél közötti sajátos, papírmentes vagy digitális formában megvalósuló, jellemzően joghatás kiváltására irányuló konkrét interakcióként ragadjuk meg.* Mindazonáltal alá kell húznom, hogy az elektronikus ügyintézésnek létezik egy másik, a szervezet belső folyamataira koncentráló értelmezése is. Eszerint az e-ügyintézés jelöli azt a folyamatot, amikor az egyes szervezeteken belül zajló papíralapú ügyintézés (pl.: építésügy eljárás) elektronikussá válik.⁸⁴

A teljességre való törekvés okán röviden ki kell térnünk az e-résztétel fogalmára is. Az e-résztétel (e-participation) koncepciója az elektronikus közigazgatással párhuzamosan került kimunkálásra. 2002-ben Kearns, Bend és Stern az e-résztétel lényegét abban látták, hogy a digitális eszközök segítségével a polgároknak lehetőségük nyílik beavatkozni a politikai folyamatokba akár két választás között is.⁸⁵ Az ENSZ fentebb már hivatkozott, első nemzetközi elektronikus közigazgatási összehasonlító jelentése szerint a résztétel és az e-közigazgatás alapjaiban függ össze, éppen az utóbbi által biztosított eszköztár révén.⁸⁶ Nem véletlen, hogy – ahogyan azt látni fogjuk – a későbbi jelentésekben az e-résztétel fejlettségére már önálló mutatószám is kidolgozásra került. Mindez nem véletlen: az e-résztétel képezi az alapját a hálózati alapú konzultatív demokráciának is.⁸⁷

2.2.3. Az elektronikus közigazgatástól a digitális közigazgatásig

A 2010-es évek derekától sajátos jelenségnek lehettünk tanúi. A szakirodalomban az „electronic” előtagot egyre inkább a már korábban kialakult, de kevésbé hangsúlyos „digital” kifejezés váltotta fel, így beszélhetünk elektronikus közigazgatás vagy elektronikus kormányzás helyett újabban gyakorta *digitális közigazgatásról* (digital government vagy d-government) vagy *digitális kormányzásról* (digital governance vagy d-governance).

E ponton felmerül a kérdés, hogy azonosíthatunk-e bármilyen különbséget a két különböző előtag által meghatározott fogalmak között. A felszínen a fogalmak azonosnak

⁸⁴ ZSOM Brigitta: *Az elektronikus közigazgatás és a területi kutatások kapcsolatáról*. In: Tér és Társadalom 28. évf. 3. sz. (2014) p.21.

⁸⁵ KEARNS, Ian – BEND, Jamie – STERN, Beatrice: *E-Participation in Local Government*. Institute of Public Policy Research, London. (2002). ISBN: 1-86030-189-4, p.13.

⁸⁶ UNDESA (2002): i.m. p.9.

⁸⁷ A koncepcióról bővebben lásd: RIXER Ádám: *Consultation and central public administration in Hungary*. In: International Journal of Public Law and Policy. Vol. 10, No. 3. (2024). pp. 334-358. p.337.

tűnnek, azokat régebben többen is szinonim értelemben használták,⁸⁸ míg mások – különösen az utóbbi időben – minőségileg is mást, többet értenek a digital government, illetve a digital governance alatt.

Az elektronikus közigazgatás fentebb említett, talán legszélesebb körben alkalmazott definícióját kialakító OECD 2014-ben adta ki ajánlását a digitális közigazgatási stratégiákról.⁸⁹ A dokumentumban egyértelműen rögzítésre kerül, hogy az electronic government és a digital government egymás mellett párhuzamosan létező és értelmezhető fogalmak. A digitális közigazgatás a digitális technológiáknak a kormányzati modernizációs stratégiák integrált részeként történő alkalmazását jelenti közösségi érték generálása céljából.⁹⁰

Az OECD az ajánlásban olyan kormányzati digitális közigazgatási stratégiák kifejlesztését és adaptálását szorgalmazza, amelyek az alábbi főbb célokat szolgálják:

- (1) a kormányzati folyamatok és műveletek nyitottságának és nagyobb átláthatóságának, elszámoltathatóságának biztosítása;
- (2) a digitális megosztottság és a digitális kirekesztés mérséklése; a közszféra, a magánszféra és a civil társadalom érdekeltjeinek bevonása a politikai döntéshozatalba, a tervezésbe és a végrehajtásba, illetve részvételük ösztönzése;
- (3) adatközpontú kultúra létrehozása az állami szektorban, valamint az ehhez szükséges keretrendszerek kidolgozása, továbbá az erre vonatkozó adatfelhasználási kockázatok kezelése;
- (4) megfelelő biztonsági intézkedések kidolgozása a szolgáltatásokkal kapcsolatos bizalom növelése érdekében;
- (5) a digitális technológiák következetes használata a szakpolitikai területeken és kormányzati szinteken;
- (6) digitális stratégiák, valamint hatékony szervezeti és irányítási keretek létrehozása a digitális stratégia végrehajtása érdekében;
- (7) az általános és ágazatspecifikus jogi és szabályozási keretek kialakítása és rendszeres felülvizsgálata a digitális működés érdekében.⁹¹

⁸⁸ Lásd pl. CHEN, Yu-Che: E-Government for Current and Future Senior Citizens. In: G. REDDICK, Christopher (ed.): *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*. Hershey, Information Science Reference, (2009) pp. 306-307.

⁸⁹ OECD: Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (2014). Online: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (Letöltve: 2024.04.14.)

⁹⁰ OECD (2014): i.m. p.6.

⁹¹ OECD (2014): i.m. pp. 6-8.

Összevetve a fentieket arra a következtetésre juthatunk, hogy a digitális közigazgatás az elektronikus közigazgatáshoz hasonlóan szintén a modern technológiák kormányzati alkalmazásából indul ki, célja valamilyen érték teremtése, ám a digitális megoldásokra alapvetően már a kormányzati stratégiák integráns részeként tekint.

2.2.4. Összefoglalás – fogalmi keretek

Az elektronikus és a digitális közigazgatás kifejezések, és az azok fogalmi körébe tartozó jelenségek definíciói a fentiek alapján nehezen ragadhatók meg. Dolgozatom során – ahol ezt külön nem jelzem – ott mindennek megfelelően *az elektronikus közigazgatás és a digitális közigazgatás kifejezéseket a jelenségek ugyanazon körére alkalmazom* (a modern technológiák kormányzati-közigazgatási alkalmazásának különféle megnyilvánulásaira). *Elektronikus ügyintézés alatt* a jelenségek fentieknél szűkebb körét, elsősorban az előzőekben felvázolt, *a közigazgatás és annak ügyfelei* (elsődlegesen a polgárok vagy vállalkozások) közötti interakciókat értem.

2.3. A digitális közigazgatás alanyai és a szabályozás szintjei

Jelen alfejezetben kettő, a további kérdések tárgyalása szempontjából fontos kérdést járok körbe. Egyrészt *megvizsgálom a digitális közigazgatás alanyait*, másrészt pedig azt, hogy a digitális közigazgatásra vonatkozó *szabályozások kialakítása milyen eszközökkel történik* és az egyes folyamatokban az aktoroknak milyen szerepük van.

2.3.1. A digitális közigazgatás alanyai és a közöttük fennálló kapcsolatrendszer értelmezése

A digitális közigazgatás fogalmi kereteinek ismertetésekor fentebb rámutattam arra, hogy a változatos definíciók ellenére annak alapvető fogalmi eleme az új technológiák használata. Ezen technológiák új típusú kommunikációs lehetőségeket teremtettek a közigazgatás egészében. Megállapítottam azt is, hogy a digitális közigazgatás egyik legfontosabb következménye – egyben eredménye (és mint később azt látjuk, bizonyos értelmezésekben a közigazgatás hatékonyságának fontos mérőszáma is) – az elektronikus ügyintézés kialakulása és széles körben történő elterjedése. Az elektronikus ügyintézés

értelmezési tartományát a dolgozat vonatkozásában a közigazgatás és annak ügyfelei közötti interakciókra szűkítettem.

E két szereplői kört – a *közigazgatást és annak szerveit, valamint azok ügyfeleit* – tekinthetjük tehát a *digitális közigazgatás két legfontosabb – vagy éppen szükségképpen – aktorának*. A közöttük kialakult viszonyrendszert sajátos kapcsolat jellemzi, amely kapcsolatok jellemzésére a szakirodalom már régóta a G2C, C2G, G2B, B2G, és G2G rövidítéseket alkalmazza. A rövidítések alapjául szolgáló kifejezések az elektronikus kereskedelemről származnak,⁹² a business-to-consumer (B2C, azaz vállalkozás által kezdeményezett, ügyfél irányába ható kereskedelmi interakció), business-to-business (B2B, azaz a vállalkozások egymás közötti tranzakciói), valamint a vállalkozások és a közszféra közötti viszonyokat leíró business-to-government (B2G) kifejezések interpretációi. Könnyen belátható, hogy a kifejezések magukban foglalják az irányt is, így amennyiben megcseréljük a betűszavak első és utolsó karakterét, úgy a két aktor között fennálló, ám a másik fél által kezdeményezett kapcsolatra utalhatunk (ennek megfelelően G2B – government-to-businesses kifejezés alatt már a kormányzat felől a vállalkozások irányába ható interakciókat értjük).

Mindezen modell alapján a G2C betűszó (government-to-citizen) a kormányzat és a polgár, a G2B (government-to-businesses) a kormányzat és a vállalkozások, a G2G pedig a közigazgatási szervek egymás közötti interakcióit jellemzi. Az interakciók természetesen nem csak egy irányúként képzelhetők el, ilyen értelemben beszélhetünk citizen-to-government (C2G) vagy businesses-to-government (B2G) típusú kapcsolatokról is. Ez utóbbi esetekben tipikusan az ügyfél kezdeményez eljárást a közigazgatás előtt, így pl. kérelmet nyújt be vagy információt igényel.

A szereplők köre az évek során a szakirodalomban tovább bővült, ennek megfelelően megjelent a G2E (government-to-employee) és az E2G (employee-to government) betűszópár is.⁹³ Az „employee” kifejezés ez esetben nem másra vonatkozik, mint a kormányzat vagy a közigazgatás alkalmazottjaira, tehát minden, a közalkalmazott, köztisztviselő, kormánytisztviselő vagy – a vizsgált állam jogrendszere függvényében – a velük egy tekintet alá eső speciális státuszú munkavállaló és az őt foglalkoztató

⁹² E kérdés tekintetében bővebben lásd: TAPSCOTT, Don: *Blueprint to the Digital Economy*. New York, McGraw-Hill (1998)

⁹³ HUSSEIN, Ramlan et al.: *G2C Adoption of E-Government in Malaysia: Trust, Perceived Risk and Political Self-Efficacy*. In: *International Journal of Electronic Government Research* 6(3). (2010) pp.57-72. Online: https://www.researchgate.net/publication/220526991_G2C_Adoption_of_E-Government_in_Malaysia_Trust_Perceived_Risk_and_Political_Self-Efficacy (Letöltve: 2024.02.27). DOI: 10.4018/jegr.2010070101

kormányzati-közigazgatási szervezet közötti digitális interakciók jellemzésére lehet alkalmas a két rövidítés. E körben azonosíthatjuk mások mellett a köztisztviselők online teljesítményértékelő rendszerein vagy a központi közszolgálati nyilvántartási rendszereken keresztül megvalósuló interakciókat.

Ezt a négy interakció-típust azonosítja Srinivas⁹⁴ is, aki részletesen elemzi az általa stakeholderként definiált szereplőket, továbbá azt, hogy melyik interakció-típus milyen jelenségeket foglal magában. A szerző álláspontja szerint a G2C kapcsolatok fejlesztésének célja az, hogy lehetővé tegye a polgárok számára a közszolgáltatások széles körének hatékony igénybevételét, kiterjesztve a kormányzati szolgáltatások online hozzáférhetőségét és elérhetőségét, egyben javítja a szolgáltatások minőségét is. A G2C kapcsolatok erősítésének elsődleges célja ezen belül, hogy a platformokat a lehető leginkább ügyfélbarát jellegűvé tegyék. Fontos, hogy a polgárok bárhol és bármikor hozzáférjenek a közszolgáltatásokhoz (platform-függetlenség).

A G2B kapcsolatok a vállalkozások számára hivatottak biztosítani, hogy azok a digitális kormányzati eszközök segítségével egyszerűen tudjanak kapcsolatba lépni a kormányzattal. A G2B kapcsolatok fejlesztése során elsődleges cél a bürokratikus akadályok csökkentése, ezáltal költségek és idő megtakarítása, végső soron pedig egy átlátható környezet megteremtése. A G2B-kapcsolatok elsősorban engedélyezési, közteher-beszedési feladatok kapcsán alkalmazhatóak eredményesen, így olyan online platformok és szolgáltatások nyújtását foglalják magukban, amelyek megkönnyítik mások mellett a vállalkozások nyilvántartásba vételét, a működési engedélyek beszerzését, regisztrációját, engedélyezését, az adóbevallást, a beszerzési folyamatokat és más kormányzati és üzleti interakciókat.

A G2E kapcsolatok a közigazgatás és annak személyzete között értelmezendők. A G2E kapcsolatok körében arra kell törekedni, hogy az interakciók gyorsak és hatékonyak legyenek, növelve a személyzet általános megelégedettségét.

A G2E alapvetően olyan digitális platformokat és rendszereket foglal magában, amelyek megkönnyítik az alkalmazottak toborzását, a teljesítményértékelést, a továbbképzéseket, de akár az olyan operatív jellegű, tömeges műveleteket is, mint a bérszámfejtés vagy a szabadságkérelmek engedélyezése. A G2E kapcsolatok célja másrésről, hogy a személyzet hatékonysága és elkötelezettsége növekedjen azáltal, hogy a személyzet felhasználóbarát és

⁹⁴ SRINIVAS, Hari: *Four Kinds of E-Governance: A Stakeholder Analysis*. In: GDRC Research Output: Concept Note Series C-039. Kobe, Japan: Global Development Research Center. Online: <https://www.gdrc.org/u-gov/egov-03.html> (letöltve: 2024.03.02.)

hatékony digitális eszközöket alkalmazhasson a munkával kapcsolatos folyamatok során és a számukra releváns információkhoz való hozzáféréshez.

A G2G kapcsolatok a közigazgatási szervezetek egymás közötti digitális interakcióira és információcseréire összpontosít. Központjában az elektronikus adatsere, a közös adatbázisok és az együttműködési platformok állnak, amelyek mind a hatékonyság növelését célozzák.

2.3.2. A digitális közigazgatás szabályozási szintjei

A digitális közigazgatás szabályozásánál – lévén új technológiák közigazgatási alkalmazásáról beszélünk – alapvetően ugyanazzal a problémával szembesülünk, mint azt az új digitális technológiák kapcsán, a Collingridge dilemma tárgyalásakor láttuk: a korai szabályozás (a technológia alkalmazásának korlátokhoz kötése) eredményképp társadalmi haszontól eshetünk el, míg a túl késői szabályozás azzal járhat, hogy a technológia alkalmazása során károk érik a felhasználókat. Éppen ezért a digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozás is összetett kérdés, a szabályozásnak pedig lépést kell tartania a technológiai fejlődés ütemével, ám nem szabad átgondolatlan korlátozásokkal hátráltatni az egyes digitális megoldások bevezetését.

Ezt követően tekintsük át a digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozók rendszerét! Általánosságban megfigyelhetjük, hogy egy-egy új jelenség szabályozásával összefüggésben a legfelső szinten a stratégiai célkitűzések és akciótervek, a következő szinten az stratégiákban megfogalmazott célok elérését biztosítani hivatott jogszabályok, míg a legalsó szinten a normatív belső utasítások és határozatok, továbbá más belső, jogszabálynak nem minősülő aktusok állnak.

Mindennek megfelelően a digitális közigazgatás szabályozása is jellemzően ajánlásokon, stratégiákon, programokon alapul, amelyeket (mint a szabályozás kereteit) legnagyobb arányban a nemzetközi szervezetek alakítanak ki. E körben kiemelkedő az Európai Unió, az ENSZ vagy az OECD tevékenysége, amelyek már 1980-as, 1990-es évektől bocsátanak ki olyan stratégiai dokumentumokat, amik meghatározzák a tagállami digitális közigazgatási fejlesztéseket és a szabályozás irányait. Az EU a Bangemann-jelentés óta prioritásként kezeli az „elektronikus” közigazgatás kérdését, lévén az infokommunikációs társadalom megteremtését és erősítését a versenyképesség zálogának tekinti. E stratégiaalkotás fontos mérföldkövei voltak a később részletesebben is ismertetésre kerülő eEurope-akciótervek, az

i2010 cselekvési terv⁹⁵ vagy az Európai Unió Digitális Menetrendje.⁹⁶ Az ENSZ újabb stratégiai dokumentumai közül kiemelkedő jelentőséggel bír témánk szempontjából a Roadmap for Digital Cooperation⁹⁷ című jelentés és a más kérdések mellett a digitalizációra is nagy hangsúlyt fektető 2030 Agenda for Sustainable Development.⁹⁸ Az OECD akciótervek helyett inkább ajánlásokat dolgozott ki tagállamai részére, ennek megfelelően rendszeresen bocsát ki a digitális közigazgatási stratégiákkal szembeni elvárásokat tartalmazó dokumentumokat, mint a 2014-es Recommendation of the Council on Digital Government Strategies⁹⁹ című útmutatót.

Az Európai Unió a másik két szervezethez képest a tekintetben van sajátos helyzetben, hogy közösségi jogforrások (így irányelvek és rendeletek) kibocsátására is lehetősége van. Az irányelvek olyan jogalkotási aktusok, amelyek kötelezően elérendő célokat tűznek ki a címzett tagállamok számára, ám az egyes tagállamok már saját maguk dolgozzák ki azokat a nemzeti jogforrásokat, amelyek meghatározzák, hogy a tagállam miként éri el e célokat, azaz tagállami feladat az irányelvben foglaltak átültetése a nemzeti jogba. Az utóbbi években az irányelvek mellett szemmel láthatóan egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a rendeletek. Ezek a rendeletek közvetlen hatállyal és a nemzeti jogszabályokhoz képest primátussal bírnak. E ponton meg kell jegyezni, hogy nem csak a rendeletek bírhatnak közvetlen hatállyal, hanem bizonyos esetekben az irányelvek is. A Bíróság a magánszemélyek jogainak védelme érdekében bizonyos esetekben elismeri az irányelvek közvetlen hatályát. A Van Duyn c. Home Office¹⁰⁰ ügyben hozott ítéletében a Bíróság deklarálta, hogy amennyiben az irányelvek rendelkezései feltétel nélküliek, egyértelműek és pontosak, továbbá az irányelvet az arra rendelkezésre álló határidőben nem ültették át a nemzeti jogba, úgy az adott irányelv is közvetlen hatállyal bírhat. A rendeletek másik jellegzetességét, konkrétan azt, hogy a közösségi jog elsőbbséggel (primátussal) bír a tagállami jogszabályhoz képest az Európai

⁹⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - “i2010 – A European Information Society for growth and employment” {SEC(2005) 717} /* COM/2005/0229 final */ Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0229> (letöltve: 2024.04.14.)

⁹⁶ A Digital Agenda for Europe. Brussels, 26.8.2010 COM(2010) 245 final/2

⁹⁷ UNITED NATIONS: Report of the Secretary-General Roadmap for Digital Cooperation (2020). Online: https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap_for_Digital_Cooperation_EN.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

⁹⁸ UNITED NATIONS: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development Online: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (letöltve: 2024.04.14.)

⁹⁹ OECD: Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (2014). Online: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (letöltve: 2024.04.14.)

¹⁰⁰ A Bíróság 41/74. sz., Yvonne van Duyn kontra Home Office ügyben 1974. december 4-én hozott ítélete

Bíróság már az 1964-es Costa c. E.N.E.L. ügyben¹⁰¹ kimondta, és ezt követően több ízben is megerősítette. Általánosságban megfigyelhetjük azt a tendenciát, hogy a korábban irányelvi szinten szabályozott kérdéseket a jogalkotó rendeletei váltják fel, amelyek a közvetlen hatály és primátus révén komoly hatással bírhatnak a tagállami digitális közigazgatású tárgyú jogszabályok kialakítására is. Ennek kiemelkedő példái az Európai Parlament és a Tanács (EU) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 910/2004/EU rendelete (EIDAS-rendelet), vagy a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2016/679 rendelet (általános adatvédelmi rendelet, GDPR).

Míg nemzetközi szinten inkább stratégiákkal találkozhatunk, addig nemzeti (tagállami szinten) már meghatározó a jogszabályok szerepe, amely természetesen nem jelenti azt, hogy e szinten ne találkoznánk közép- vagy hosszú távra megfogalmazott célkitűzésekkel. Hazánkban számos ilyen stratégiai dokumentum látott napvilágot az uniós csatlakozást követően (ezeket a későbbi fejezetekben részletesebben is bemutatjuk), csakúgy, mint más tagállamokban (így pl. a 2014-2020-as időszakra Szlovéniában a Digital Slovenia 2020,¹⁰² Litvániában a Digital Agenda for the Republic of Lithuania,¹⁰³ Lettorszában az Information Society Development Guidelines 2014-2020,¹⁰⁴ Luxemburgban a Digital Luxembourg,¹⁰⁵ stb.). Az uniós tagállami stratégiák egyik alapvető jellemzője, hogy a közösségi dokumentumokban megfogalmazott célok elérésének legfontosabb tagállam-specifikus feladatait foglalják össze.

A közösségi és – a jórészt azokon alapuló – tagállami stratégiákban foglalt célkitűzések megvalósítását jelzik a nemzeti jogszabályok. Ennek megfelelően Magyarországon az az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi

¹⁰¹ A Bíróság C-6/64 sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete

¹⁰² Digital Slovenia 2020 – Development Strategy for the Information Society until 2020. Online: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DID/Digital-Slovenia-2020-Development-Strategy-for-the-Information-Society-until-2020.pdf> (letöltve: 2024.04.14.)

¹⁰³ Resolution on the approval of information society development programme for 2014–2020 ‘Digital Agenda’ for the Republic of Lithuania. Online: [https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/30310_LRV%20nutarimas\(en\).pdf](https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/30310_LRV%20nutarimas(en).pdf) (letöltve: 2024.04.14.)

¹⁰⁴ Information Society Development Guidelines 2014-2020. Online: https://www.varam.gov.lv/sites/varam/files/content/files/information_society_development_guidelines_2014_2020.docx (letöltve: 2024.04.14.)

¹⁰⁵ Digital Luxembourg – progress report, autumn 2020. Online: https://innovative-initiatives.public.lu/sites/default/files/2021-02/DL_202005039_PROGRESS%20REPORT2019_low2.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

CCXXII. törvény indokolásában fellelhetjük az eEurope 2002 akciótervben foglaltaknak történő megfelelési szándékot és fogalmi összefüggéseket, de már a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény indokolásában is megjelentek az eEurope 2002 és az eEurope 2005 programokban nevesített elvárások az elektronikus cégeljárással összefüggésben.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök, mint a szabályozás alsó szintjét képező dokumentumok közül is több hivatkozik az uniós vagy hazai programokra és akciótervekre, általában egyes intézkedések indokolásként (pl. a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium fejezet 2011. évi egyes fejezeti és központi kezelésű előirányzatainak felhasználásáról szóló 10/2011. (II. 18.) NFM utasítás).

A fentiek alapján az a kép alakulhat ki bennünk, hogy a digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozás elsősorban nemzetközi dokumentumokban felállított sztenderdek adaptálásán alapul. Értelmezésemben mindazonáltal nem pusztán adaptálásról, sokkal inkább saját jogrendszerünknek a nemzetközi szinten megfogalmazott kihívásokat is figyelembe vevő fejlesztéséről beszélünk. Erre éppen az önkormányzati ASP-rendszer a jó példa. A dedikáltan a közigazgatás önkormányzati szintjére fókuszáló ügyintézési-ügyviteli felület fejlesztése és működtetése korántsem általános gyakorlat, így – mások mellett – a környező országokban (pl. V4 országok) sem találkozhatunk ilyen megoldással. Az ASP rendszer a magyar államszervezeti sajátosságra, így különösen az önkormányzatok fontos szerepére fókuszál.

Felmerülhet további kérdésként, hogy a nemzetközi szervezeteken, a tagállami jogalkotókon és a közigazgatási szerveken kívül létezik, illetve létezhet-e más szervezettípus, amely meghatározza a digitális közigazgatás fejlődésének irányait. A következő alfejezetben (a digitális közigazgatás fejlettségi szintje és annak mérési módszereinek tárgyalása során) bemutatok azon szervezeteket, amelyek rendszeresen mérik az egyes államok digitális közigazgatási eredményeit, sokszor nemzetközi rangsorokat állítva fel. Ahogyan ezt látni fogjuk, e jelentések és rangsorok kifejezetten motiválják az érintetteket a minél jobb eredmény elérésére, így közvetve befolyásolják stratégiák és normatív szabályozók kialakítását. Végezetül – ha csak röviden is – meg kell említeni a digitális közigazgatási eszközök és szolgáltatások fejlesztői és a technológiákat alkalmazó közigazgatási szervek között létrejött különféle megállapodásokat vagy a fejlesztői-üzemeltetői általános szerződési feltételeket, valamint azokat az útmutatókat, amelyek normatív jelleg hiányában is közvetlen hatást gyakorolnak az adott alkalmazás felhasználásának módjára. Magyarországon jó példát szolgáltatnak ez utóbbira az

önkormányzati ASP-rendszer felhasználói kézikönyvei, amelyek alapvetően határozzák meg, hogy az önkormányzati tisztviselők milyen módon alkalmazhatják az ASP keret- és egyes szakrendszereit.¹⁰⁶

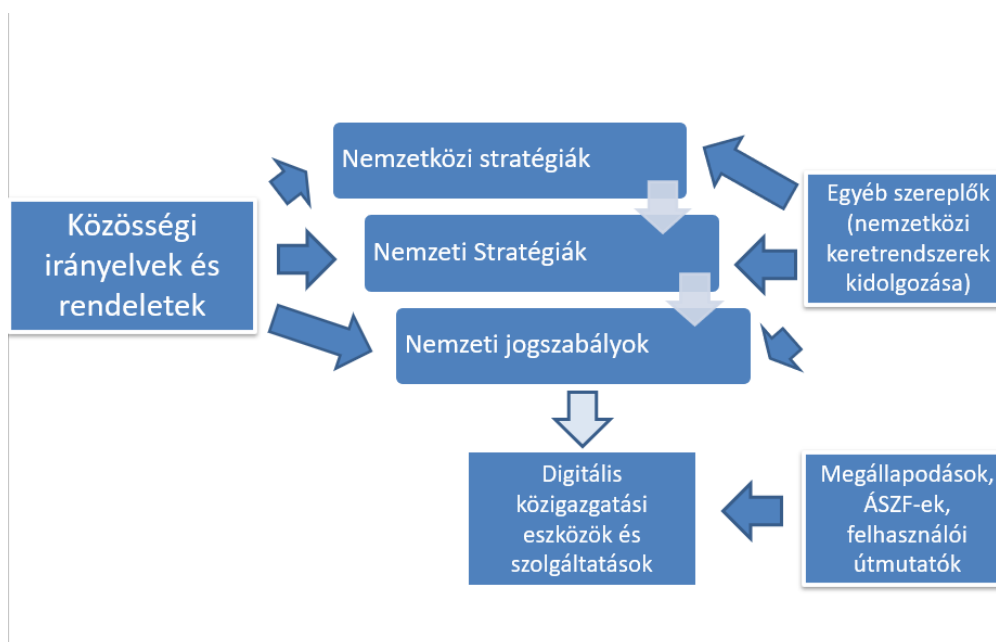
A szabályozási szintek a fentiek alapján a következők szerint foglalhatók össze:

A digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozók olyan stratégiákon alapulnak, amelyeket jellemzően nemzetközi szervezetek alkotnak meg és bocsátanak ki. Az Európai Unió sajátos szereplő, mivel közvetlenül alkalmazandó jogszabályok (rendeletek) és irányelvek kibocsátására is felhatalmazással bír. A második szint a nemzeti szint, amelyen stratégiák és jogszabályok is találhatóak. A nemzeti szint alatt jogszabálynak nem minősülő szabályozók és a szabályozók kiadására jogosult közigazgatási szervek állnak. Végül – a fenti hierarchiába nem illeszkedő módon – olyan szervezetekkel is találkozhatunk, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak a fenti aktorokhoz. A nemzetközi szervezeteken túl egyetemek, civil szervezetek és egyes gazdasági társaságok is rendszeresen bocsátanak ki nemzetközi digitális közigazgatási jelentéseket, amelyek hatást gyakorolnak a nemzetközi és a nemzeti szintre egyaránt. A szabályozásra hatást szabályozók körét az 1. ábra szemlélteti:

1. ábra

A digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozás rendszere

Forrás: Szerző



¹⁰⁶ MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR: *ASP Keretrendszer Felhasználói Kézikönyv*. Online: https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/sites/asp/files/2018-02/Keretrendszer_felhasznaloi_kezikonyv.pdf (letöltve: 2024.08.13.)

2.4. A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei

Mérni annyi, mint tudni, tartja a közkeletű mondás. A stratégiai tervezés módszerei eredetileg a stratégiai menedzsment részeként a vállalat-gazdaságtanban kaptak nagyobb szerepet, ám viszonylag korán megjelentek a közigazgatási-államigazgatási adaptálásra vonatkozó kísérletek is. Hazánkban e folyamat egyik legfontosabb megnyilvánulása a Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer, valamint a követelményrendszer alapján 2008 szeptemberében kibocsátott kézikönyv.¹⁰⁷ A stratégiák végrehajtásánál a visszacsatolás alapvető fontosságú, lévén csak így módon győződhetünk meg arról, hogy a tervezett intézkedések mennyiben feleltek meg az előzetes várakozásoknak, illetve mennyiben szolgálták a stratégiai célok elérését. Ennek megfelelően a stratégiaalkotásnál a digitális (elektronikus) közigazgatás fejlettségének mérése nem új jelenség. Az első mérési keretrendszerek már a 2000-es évek elején megjelentek. Mind a vállalatirányítási, mind pedig az azok alapján kidolgozott kormányzati stratégiákban meghatározó szereppel bír az utólagos (post ante) ellenőrzés vagy a monitoring, amely a stratégiai dokumentum megvalósításának folyamatos nyomon követését, az eredmények értékelését, időszakonkénti dokumentálását és a későbbi tervezéshez vagy az intézkedések korrigálásához szükséges döntések előkészítését foglalja magában.¹⁰⁸

A monitoringhoz a fenti összefüggések miatt nélkülözhetetlenek a mérési keretrendszerek, azok nélkül a stratégiaalkotás és végrehajtás nem több pusztán véletlenszerű próbálkozásnál, amelynek eredménye megjósolhatatlan, a stratégiai beavatkozások orvoslására tett kísérletek pedig okszerűen esetlegessé és kétséges eredménnyel kecsegtetővé válnak.

A digitális közigazgatás mérésének és értékelésének két alapvető modellje alakult ki: az első csoportba az ún. maturity, azaz érettségi szintekre fókuszáló modellek, míg a másodikba a readiness, azaz felkészültségi vagy készültségi modellek tartoznak. Ez utóbbiak alatt alapvetően azt értjük, hogy az adott állam – elsősorban technológiai szempontból – mennyiben áll készen a digitális eszközök közigazgatási alkalmazására.

¹⁰⁷ Stratégia-alkotási Kézikönyv a Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer (KSaK) alapján (2008). Online: https://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR/SA_KK_2008_FINAL.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

¹⁰⁸ Uo. 8.o.

Jelen alfejezetben e modelleket és a konkrét mérési rendszereket vizsgálom meg alaposabban, több alkalommal külön kitérve Magyarország helyzetére a nemzetközi környezetben.

2.4.1. A maturity modellek

A *maturity*, azaz érettségi modelleknek számos változatát ismerjük. A modellek közös kiindulópontja érettségi szintek definiálása a vizsgált terület adott szintjére előírt követelmények megfogalmazása és a közigazgatási szervek ezen előzetes követelményeknek történő megfelelésének vizsgálata. Ezek a szintek valamennyi modellben jól elkülöníthetők egymástól. A következőkben e modelleket az egyes szintekre fókuszálva mutatom be, majd vizsgálom meg azok közös pontjait. Elöljáróban még annyit érdemes megjegyezni e keretrendszerekről, hogy bár sokban hasonlítanak a később ismertetendő readiness modellekhez, ám sokkal inkább a digitális közigazgatás szereplői közötti interakciók állnak a középpontjukban, az egyes szintek meghatározása pedig nem feltétlenül az irányadó nemzetközi és nemzeti szabályozók, hanem tudományosan kimunkált ismérvek alapján történik.

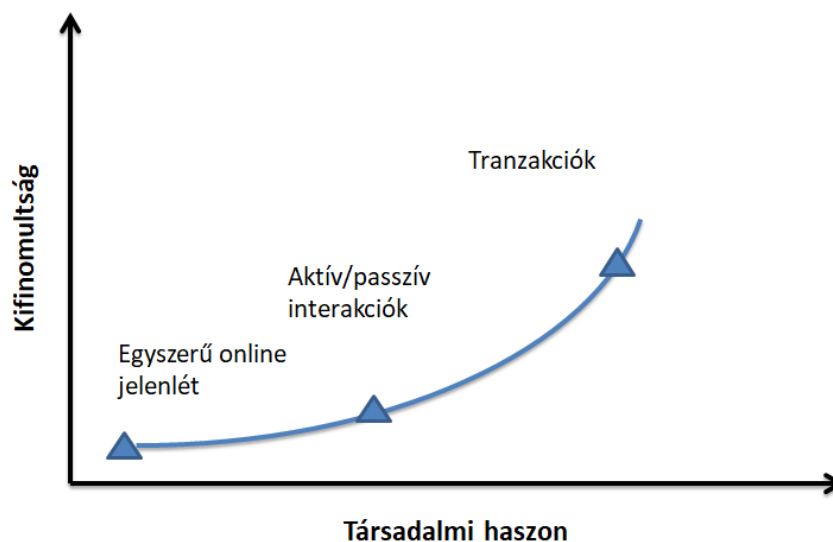
Az egyik első modellt Howardhoz köthető,¹⁰⁹ aki a technológiai kifinomultság és a társadalmi haszon koordináta-rendszerén vázolt görbén elfoglalt pozíciójuk alapján alakította ki az egyes érettségi szinteket. A szerző az alapvető online jelenlét (azaz az információk egyoldalú közzétételének) szakaszát jelölte meg első, a kétoldalú (aktív vagy passzív) interakciót második, a tranzakciók szintjét pedig harmadik fejlettségi szintként.

¹⁰⁹ HOWARD, Mark: *e-Government across the Globe: How will “e” Change Government?* In: Government Finance Review, 17, 4, (2001) pp.6 - 9.

2. ábra

A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei

Forrás: Howard (2001) alapján a szerző saját szerkesztése



Publikációja megjelenésekor megfigyelése szerint a közigazgatást leginkább az első szint jellemezte, csupán néhány esetben azonosított olyan megoldásokat, amelyek interakciók megvalósítására is alkalmasak voltak.¹¹⁰

Layne és Lee ugyanazon évben közzétett modellje¹¹¹ négy szintet különböztetett meg. A szerzőpárosnál az értékelés alapját képező koordináta-rendszer x tengelye az integráció fokát, míg az y tengely a technológiai-szervezeti komplexitás mértékét fejezte ki.

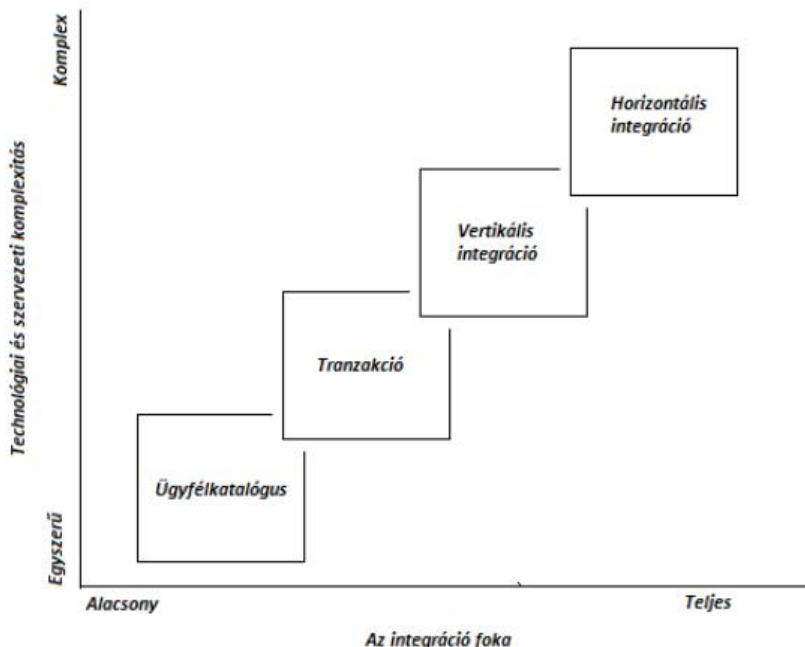
¹¹⁰ Uo. p.7.

¹¹¹ LAYNE, Karen – LEE, Jungwoo: *Developing fully functional E-government: A four stage model*. In: *Government Information Quarterly* Volume 18, Issue 2, Summer (2001) pp. 122-136

3. ábra

A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei

Forrás: Layne és Lee (2001) alapján a szerző saját szerkesztése



A legalacsonyabb szinten (integráció és technológiai-szervezeti komplexitás alacsony mértéke) az ügyfélkatalógus állt. E szintet az interaktív alkalmazások és az elektronikus ügyintézés hiánya jellemezte, mivel az online felületek funkciója voltaképpen abban merült ki, hogy ügymenet-leírásokat adtak az ügyfelek részére, esetleg közzétételre kerültek letölthető és hagyományos módon kitölthető formanyomtatványok.

A tranzakció ennél már magasabb szintet képviselt, mivel ezen a szinten már megjelennek az e-ügyintézési felületek, a kommunikáció tehát kétirányúvá válik, egyes ügyintézési folyamatok pedig teljesen elektronikussá (digitálissá) válnak.

A vertikális integráció képezi a harmadik szintet. A kifejezésben a hangsúly az *integráción* van, amely meglévő rendszerek és a külső felületek összeolvadását (integrálását) jelenti. A vertikális jelleg arra utal, hogy az integráció e ponton még csak az adott területen működő szervezetek és folyamatok szintjén valósul meg.

A horizontális integráció a legfejlettebb szint, ilyenkor ugyanis az integráció már a közigazgatás egészében végbemegy, így a különböző funkciót betöltő intézmények között is megvalósul az információs rendszerek összekapcsolása.

A szakirodalomban további érettségi modellekkel is találkozhatunk. Az Accenture 2003-ban kibocsátott modellje hat különböző szintet jelöl meg. Az első az online jelenlét szintje, a második a basic capacity-ként jellemzett alapvető keretrendszer. A harmadik szintet az ügyféli igényekre reflektáló szolgáltatások, a negyediket a perszonalizáció, azaz a személyre szabottság jellemzi. Az ötödik szinten az azonos típusú eljárások tömbösítésével, míg a hatodikon a teljes szervezeti integráció megvalósulásával találkozhatunk.

A modellalkotás a 2010-es években is folytatódott, e korszakból a Lee és Kwak¹¹² által megalkotott érettségi modellt emeljük ki, elsősorban annak újszerű megközelítése miatt, rámutatva arra, hogy a klasszikus digitális közigazgatási eszközöktől függetlenül, a megváltozott felhasználói szokásokra tekintettel is megközelíthető az érettség kérdése. Tanulmányukban a szerzők a közösségi médiaplatformokból indulnak ki, mint a felhasználók (a közigazgatás lehetséges ügyfelei) által tömegesen használt felületekből indulnak ki. Álláspontjuk szerint a közösségi médiaplatformok alapvetően két kategóriára oszthatók. Az első csoportban található Facebook, a kutatási eredmények publikálásakor még széles körben használt MySpace, a Twitter vagy a Youtube az expresszív platformok körébe tartoznak, mivel elsődleges céljuk annak lehetővé tétele, hogy a felhasználók kifejezhessék magukat az online térben. A másik csoportot olyan platformok alkotják, mint a Wiki vagy a Google Docs, amelyek kollaboratív jellegűek, így a közös célok elérését szolgálják együttműködési felületek biztosításával. Noha a szerzők rögzítik, hogy a közösségi médián alapuló szerepvállalás a tanulmány elkészítésekor még feltérképezetlen terület, megfigyelték azt, hogy az USA kormányzati ügynökségei már rendelkeznek tapasztalatokkal és ismeretekkel a lakosságnak a közügyekbe a közösségi média révén történő bevonása terén.¹¹³ Az általuk megalkotott modellt nyílt kormányzati érettségi modellnek (Open Government Maturity Model) nevezték el. Az első szint értelmezésükben a kezdeti állapot, amelyben csak egyirányú, statikus információátadások valósulnak meg. A második szintet az adat-transzparencia jellemzi, amely – ha csak korlátozott mértékben is – már magában foglalja a közösségi médiaplatformok használatát. A harmadik szint a nyílt részvétel fázisa, ezt a közösségi média használata jellemzi véleménynyilvánítási céljából oly módon, hogy a beérkező véleményeket a közigazgatás már beépíti a döntéshozatali

¹¹² FATH-ALLAH, Abdoullah et al. : *E-Government maturity models: a comparative study* In: International Journal of Software Engineering & Applications 5(3) (2014) pp.71-91.

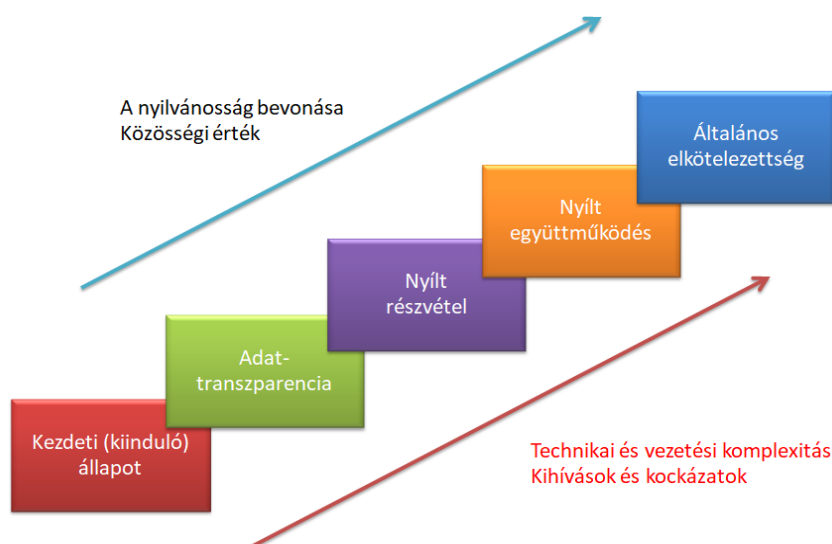
¹¹³ LEE, Gwanhoo – KWAK, Young Hoon: *An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement*. In: Government Information Quarterly 29. (2012) p.492. Online: https://www.academia.edu/78849346/An_Open_Government_Maturity_Model_for_social_media_based_public_engagement (Letöltve: 2024.04.14.)

folyamatokba. A negyedik szint a nyílt együttműködés, ahol már az intézmények is együttműködnek a beérkező vélemények és adatok megosztásában, az adatok pedig összegyűjtésre és strukturálásra kerülnek a folyamatok támogatása céljából. Az utolsó szint az általános elkötelezettség (ubiquitous engagement). Ilyenkor már az adatok több csatornán is elérhetők (mobileszközök, számítógép, stb.), az adatbázisok horizontális és vertikális integrációja egyaránt megvalósult, a döntéshozatali eljárás során pedig különböző adatelemzési megoldások is alkalmazásra kerülnek.¹¹⁴

4. ábra

A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei

Forrás: Lee és Kwak (2012) alapján a szerző saját szerkesztése



Utolsóként az ENSZ és az Európai Unió modelljeit ismertetjük, amelyek vélhetően a legáltalánosabban elfogadott és alkalmazott modellek. Az ENSZ modell széleskörű alkalmazása mellett szól az az érv, hogy az ENSZ közel 200 tagállammal rendelkezik, ennek megfelelően stratégiái és metodikái sok tagállamban rendelkeznek széles körű elfogadottsággal.

Az ENSZ a modellt elsőként 2003-ban, második nemzetközi e-közigazgatási felmérésében¹¹⁵ publikálta, az évek során pedig továbbfejlesztette. Kiinduló állapotnak az

¹¹⁴ Im. 497.

¹¹⁵ UNDESA: *UN Global E-government Survey 2003*. (2003). Online: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjC8uGa78KFAxX>

egyszerű online jelenlétet tekint, amely a hivatalos honlap rendelkezésre állását és azon a legalapvetőbb információk közzétételét jelenti. A következő szintet az ENSZ kiterjesztett jelenlétként azonosítja, amely már magában foglalja az egyes nyilvántartásokhoz való hozzáférés lehetőségét, valamint az oldaltérképek alkalmazását. A harmadik szinten az interaktív jelenlét található, amely során már megjelenik a nyomtatványok letöltésének lehetősége, valamint a tisztviselők elektronikus elérhetőségei is közzétételre kerülnek. A negyedik szinten (tranzakció) az ügyfelek képessé válnak online tranzakciók végrehajtására, így bírságok vagy adók megfizetésére. A legmagasabb szintet a hálózati jelenlétnek nevezzük, amely alatt egy olyan G2C típusú keretrendszert érthetünk, amely magában foglalja az online konzultáció lehetőségét, az online űrlapokat és a személyre szabott határidő-nyilvántartásokat is.

Az Európai Unió modellje¹¹⁶ alapvetően azért meghatározó, mert az Európai Unió digitális közigazgatási programjai és stratégiái a fentebb bemutatott tényezők miatt alapvetően határozzák meg a tagállamok digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozását. A modell eredetileg szintén ötszintű. Az első szint (információ) egyszerű, egyoldalú tájékoztatást jelent, amely tájékoztatás elsősorban az adott ügyre vonatkozó teendőkre és a szükséges dokumentumokra terjed ki. A második szint (egyirányú kapcsolat) a fentiekén túlmenően a szükséges nyomtatványok letöltésének biztosítására is kiterjed. A harmadik szint (kétirányú interakció) már az ügyfél részére is biztosítja az adatbeviteli lehetőséget, ám e szinten az ügghöz kapcsolódó egyes cselekményeket (pl. igazgatási szolgáltatási díjak vagy illetékek megfizetése) még hagyományos úton kell lebonyolítani. A negyedik szint a tranzakció, amely már biztosítja a teljes ügyintézési folyamat online intézését, ennek keretén belül pedig már a döntést is elektronikusan kapja meg az ügyfél, továbbá az illeték- vagy díjfizetést is elektronikusan teljesítheti. Az ötödik szintet perszonalizációnak vagy targetizációnak nevezzük, amelynek lényegi sajátossága a proaktivitás. Ez alatt azt értjük, hogy olyan automatizált szolgáltatások jelennek meg, amelyek célzottan elégítik ki az ügyfél elvárásait (pl. automatikus kitöltés, emlékeztető forgalmi engedély hatályának lejártára, stb.).

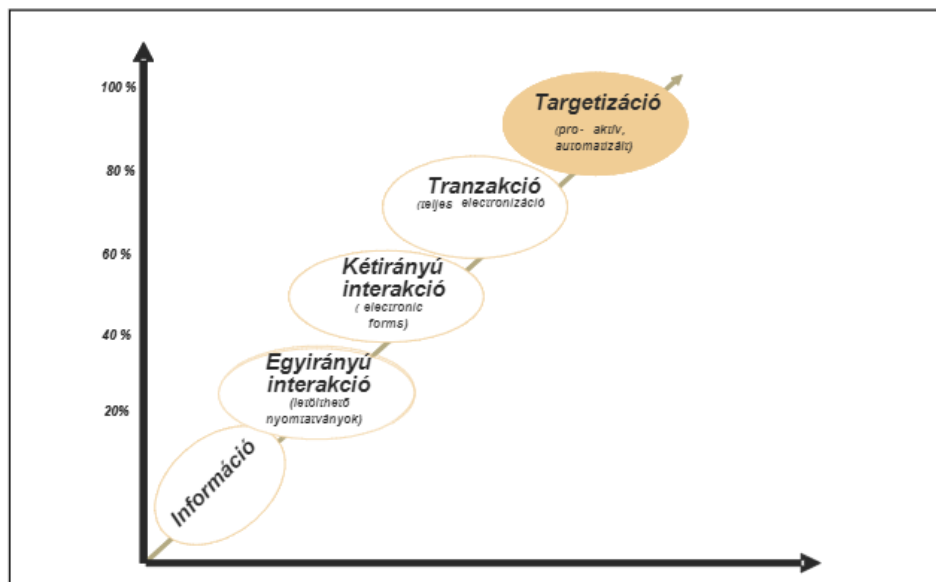
n9bsIHcV5D6AQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fdesapublications.un.org%2Ffile%2F787%2Fdwnload&usg=AOvVaw1YWB9C2M9PGPFsTzbMFZuv&opi=89978449 (Letöltve: 2024.04.14.)

¹¹⁶ Capgemini: *Online availability of public service: How is Europe Progressing* (2006). Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6fbd9629-a4f8-4bff-a4ef-2a982bf13b3e> (Letöltve: 2024.04.14.)

5. ábra

A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei az Európai Unióban

Forrás: CAPGEMINI (2006)



Forrás: Capgemini, 2006

Természetesen a szakirodalomban számos más maturity modellel is találkozhatunk, terjedelmi okokból nem ismertettük mások mellett Siau és Long,¹¹⁷ Janowski,¹¹⁸ Nielsen¹¹⁹ vagy Ianacci¹²⁰ modelljeit.

A fent említett és részletesen bemutatott modellek mindazonáltal számos közös vonást mutatnak. Az első, legalacsonyabb szinten minden esetben az online megjelenés és közigazgatási információk egyszerű közzététele áll. A következő szinteken sorban az egyirányú kommunikáció, majd a kétirányú interakció (egyes modellekben kiegészülve a tranzakció lehetőségével) állnak, a legfejlettebb stádiumot pedig jellemzően a személyre szabottság, a personalizáció jelenti.

¹¹⁷ SIAU, Keng - LONG, Yuan: *Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach*. In: Management & Data Systems, vol. 105, no. 4, (2005) pp. 443–458, DOI:10.1108/02635570510592352

¹¹⁸ JANOWSKI, Tomasz: *Digital government evolution: From transformation to contextualization*. In: Government Information Quarterly, vol. 32, no. 3, (2015) pp. 221–236. DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.001

¹¹⁹ NIELSEN, Morten Meyerhoff: *The Role of Governance, Cooperation, and eService Use in Current eGovernment Stage Models*. In: 2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Koloa, HI, USA (2016) pp. 2850–2860, DOI: 10.1109/HICSS.2016.

¹²⁰ IANNACCI, Federico: *Reappraising maturity models in e-Government research: The trajectory turning point theory*. In: The Journal of Strategic Information Systems, Feb. 2019 (2019) pp. 310–329. DOI: 10.1016/j.jsis.2019.02.001

Mindezek tükrében kijelenthető, hogy *a maturity modellek alapvetően a közigazgatás és az ügyfél közötti interakciókat állítják középpontba*, vagyis elsődlegesen az aktuálisan fennálló helyzetet és működést elemzik és eszerint osztályozzák az egyes államok digitális közigazgatási fejlettségét.

2.4.2. A readiness modellek

Az elektronikus (vagy digitális) közigazgatással kapcsolatos kutatások során rendszeresen találkozunk meglehetősen széles körben hivatkozott nemzetközi összehasonlító jelentésekkel. Ezen jelentések (riportok) – a releváns adatbázisok és az egyes államok vagy nemzetközi szervezetek stratégiái és akciótervei mellett – számos tudományos vizsgálatnak képezik a kiindulópontját. Közös jellemzőjük, hogy – ellentétben a maturity modellekkel – az érettség helyett elsősorban a digitális készségekre fókuszálnak, azaz azokra a tényezőkre, amelyek a különböző stratégiákban és szabályozókban foglalt, a digitalizációt érintő vállalások teljesítésének előfeltételei. A jelentések további sajátossága, hogy rendszeresen kerülnek publikálásra, így az egyes kiadványokon keresztül figyelemmel kísérhetjük az adott ország digitalizációs fejlesztéseinek hatásait.

A digitális közigazgatással kapcsolatos nemzetközi jelentések és a hozzájuk gyakran kapcsolódó, az adott jelentés alapjául szolgáló felmérésben résztvevő egyes államok digitális közigazgatásának fejlettségét vizsgáló rangsorok a 2000-es évek elején tűntek fel. Ahogyan arra az előző alfejezetben utaltam, és ahogyan azt a későbbiekben részletesebben is látni fogjuk, a jelentéseket elkészítő és publikáló szervezetek köre az utóbbi közel két évtizedben nagymértékben megnőtt. Ennek oka több tényezőben is kereshető. Amennyiben elfogadjuk Heeks azon meghatározását, miszerint az elektronikus közigazgatási jelentések voltaképpen az egyes nemzetek tárgybeli összehasonlító teljesítményértékelésének tekintendők,¹²¹ könnyen meghatározható jelentőségük mibenléte és népszerűségük oka is. A jelentést készítő szervezetek eredményeik publikálása következtében a figyelem középpontjába kerülnek, szakmai presztízsük egyértelműen megnő. Talán ennél is fontosabb mindazonáltal az, hogy az érintett országok kormányzatainak sem elhanyagolható egy nemzetközi összehasonlítás során elért pozitív minősítés, ezáltal kijelenthető, hogy a jelentések a

¹²¹ HEEKS, Richard: *Benchmarking eGovernment: Improving the National and International Measurement, Evaluation and Comparison of eGovernment* (2006) p.2. Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan032114.pdf> (letöltve: 2018. augusztus 22.)

tudományos diskurzus befolyásolásán túl akár a digitális közigazgatást érintő konkrét kormányzati beruházások-fejlesztések irányaira is hatást képesek gyakorolni.¹²² Talán ennek is köszönhető, hogy egy 2017-es tanulmányban Afyonluoglu és Alkar¹²³ már tizenhat olyan szervezetet azonosított, amely legalább egy alkalommal adott ki egészében vagy részben digitális közigazgatási tárgyú nemzetközi összehasonlító elemzést.

A következőkben ennek érdekében négy szempont szerint tipizálom a jelentéseket. Elsőként azonosítom az azokat kibocsátó szervezeteket, majd megvizsgálom a jelentések publikálásának rendszerességét és aktualitását, azok földrajzi terjedelmét, a jelentéssel érintett országok számát, végül pedig a jelentések tárgyát.

Az első jelentések (ENSZ, az Európai Unió, a Brown University, Accenture, Világgaazdasági Fórum) az ezredforduló környékén kerültek publikálásra. A sor a 2000-es évek közepére tovább bővült: a Waseda University első ízben 2005-ben, míg az OECD 2006-ban hozta nyilvánosságra saját jelentését. Az azóta eltelt évek során más szervezetek (pl. Deloitte, Ázsiai Fejlesztési Bank) is csatlakoztak a fenti körhöz. Összességében megállapítható, hogy a jelentések kibocsátói körében nemzetközi szervezetek (ENSZ, OECD), egyetemek (Brown University), nonprofit szervezetek (Világgaazdasági Fórum), nemzetközi tanácsadó cégek (Accenture, Deloitte), sőt, médiavállalatok (The Economist Intelligence Unit) is megtalálhatók. A jelentések publikálásának rendszeressége a vizsgált szervezetek esetében meglehetősen eltérő. Egyes szervezetek (ENSZ, Waseda University, OECD, Deloitte, Világgaazdasági Fórum) évente-kétévente menetrendszerűen, míg mások ennél ritkábban vagy csak esetlegesen hozzák nyilvánosságra eredményeiket. Megjegyzendő, hogy több, korábban rendszeresen publikáló szereplő az évek során megszüntette vagy legalábbis felfüggesztette ilyen irányú tevékenységét (pl. Brown University, Ázsiai Fejlesztési Bank). A rendszerességhez hasonlóan az érintett országok köre is nagy eltéréseket mutat. Mind közül a legszélesebb kört (193 országot érintő) az ENSZ jelentése. A Világgaazdasági Fórum 143, a Waseda University 65, míg az OECD 38 ország digitális közigazgatásának készülségét hasonlítja össze. A fenti szervezetek által publikált jelentések – függetlenül a vizsgált államok számától – több kontinensre is kiterjednek, ellentétben egyes, regionális szinten működő szervezetekével. Más szereplők – így például

¹²² LNĚNĚČKA, Martin: *E-government Development Index and its Comparsion in the EUMember States*. In: Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics & Administration. Vol. 22 Issue 34, (2015) p.75.

¹²³ AFYONLUOGLU, Mustafa – ALKAR, Ali Ziya: *Comparison and Evaluation of Internationale-Government Benchmarking Studies*. (2017). Online: <http://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Papers/ECDG2017-Mustafa%20Afyonluoglu%20Ali%20Ziya%20Alkar.pdf> (Letöltve:2018. augusztus 22.)

az Európai Unió – éves jelentései ezzel szemben értelemszerűen regionális jellegűnek tekintendők. A jelentések döntő többsége – így az ENSZ, a Waseda University, a Brown University vagy az Európai Unió fenti kiadványai – kifejezetten digitális (elektronikus) közigazgatási tárgyú, míg egyes jelentések csak érintik a területet. Ez utóbbi körbe tartozik az OECD Kormányzati Körképe, amely elsődlegesen nem a digitális közigazgatás kérdéseire fókuszál, célja annál általánosabb: a kormányzatok működésének mikéntjével kapcsolatos indikátorok kialakítása az OECD-tagállamokban, ezáltal az egyes tagállamok összehasonlíthatóvá tétele és a tagállami kormányzati tevékenység értékelhetőségének a biztosítása.¹²⁴ Az OECD-jelentések mindazonáltal jól példázzák, hogy a digitális közigazgatás mennyire összefügg a kormányzat működésének más területeivel, tekintettel arra, hogy az évek során több fejezetbe is beépítésre kerültek digitális vagy elektronikus közigazgatási indikátorok.

Mivel mind a digitális közigazgatás által alkalmazott technológiák köre az évek során államonként kisebb-nagyobb mértékben változhat, az aktualitás követelménye miatt célszerűnek tartottam mellőzni azon szervezeteket, amelyek az utóbbi években nem, vagy nem rendszeresen bocsátottak kijelentéseket.

2.4.2.1. Az ENSZ eGovernment Survey című jelentése

Az ENSZ első, a tagállamok e-közigazgatási fejlettségét összehasonlító elemzése a digitális forradalom érett stádiumában született. 2001 márciusában, 122 ország részvételével került megrendezésre a kormányzás új alapokra helyezését célzó harmadik nemzetközi fórum,¹²⁵ melynek fő célkitűzése az új technológiák kormányzati alkalmazásának vizsgálata, egyben az e-közigazgatási jó gyakorlatok és ötletek megosztása volt. A fórum képezte az alapját az ENSZ Közgazdasági és Közigazgatási Divíziója (United Nations Division for Public Economics and Public Administration; UN-DPEPA) és az Amerikai Közigazgatási Szövetség (American Society for Public Administration; ASPA) által első ízben kibocsátott nemzetközi összehasonlító jelentésnek (Benchmarking E-government: A Global Perspective).¹²⁶ Az első jelentést évente-kétévente újabbak követték, a második kiadványtól kezdve már e-Government Survey címen. A dokumentumok – jellegükből fakadóan –

¹²⁴ OECD: *Government at a Glance 2009*, OECD, Paris, France (2009). Online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en#page2 (letöltve: 2018. 08. 22.)

¹²⁵ ROCHE, Edward, M.: *Evaluation of the UN E-Government Survey for the period 2003-2016*, (2017) <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97454.pdf> (letöltve: 2018. augusztus 22.)

¹²⁶ UNDESA (2001): i.m.

mindig az előző jelentés óta eltelt időszakot vizsgálják, így a 2022. évi jelentés¹²⁷ esetében a 2020-tól 2021-ig terjedő időintervallumról kaphatunk képet.

Az ENSZ már az első jelentésben hangot adott meggyőződésének, miszerint az internet – a személyi számítógépekhez hasonlóan – megkerülhetetlenné vált a napi ügyintézés során. Ennek tükrében nem meglepő, hogy a világ kormányzatai már az 1990-es évek közepétől különféle kezdeményezéseket hajtottak végre annak érdekében, hogy kiaknázzák az internet nyújtotta korlátlan lehetőségeket az irányítási folyamatok javításának és tökéletesítésének érdekében. A jelentést megalapozó tanulmány éppen ezért a technológia bevezetésére, fejlesztésére és a használat iránti elkötelezettségre fókuszált, azaz végső soron az egyes tagállamok e-közigazgatással összefüggő technikai környezetét, a további online fejlesztések megvalósítására irányuló képességét (összefoglalva: felkészültségét) térképezte fel.¹²⁸

Az ENSZ két fő mutatója az E-Government Development Index, röviden az EGDI (eredetileg: Readiness, azaz készségi index) és az EPI (E-Participation Index, magyarul leggyakrabban: e-résztvételi index), mint komplex mutatószámok. A 2018-as jelentésben egy új mutatószám is bevezetésre került, ez a helyi (önkormányzati) szintre fókuszáló, ún. Local Online Services Index.

Az EGDI matematikailag az online szolgáltatásokkal való ellátottságot reprezentáló Online Szolgáltatások Indexből (Online Services Index; OSI), a Telekommunikációs Infrastruktúra Indexből (Telecommunication Infrastructure Index; TII), valamint Humán Tőke Indexből (Human Capital Index; HCI) képezett normalizált számok matematikai átlaga. A másodlagos indexek indikátorai az évek során – a technika fejlődésének köszönhetően – értelemszerűen kisebb-nagyobb mértékben változtak, a továbbiakban kiindulási alapként a legutóbbi, 2022-es jelentésnek megfelelő állapotot ismertetem.

Az OSI egy összetett normalizált mutatószám, amelynek alapját az online szolgáltatások kérdőíve (Online Service Questionnaire; OSQ) képezi. A 2018. évi kérdőív 140 kérdésből, a 2020-as kérdőív 148 kérdésből, míg a legutóbbi már 180-ból állt. A kérdések kizárólag igennel vagy nemmel válaszolhatók meg, pozitív válasz esetén pedig további, mélyebb másodlagos (al-) kérdések nyílnak meg. Egy adott tagállamnak a kérdések alapján megszerezhető pontszáma 0 és 1 között helyezkedhet el.¹²⁹ A kérdőívben alapvetően három

¹²⁷ UNDESA: *E-Government Survey 2022 - The Future of Digital Government*. United Nations, New York, USA (2022) Online: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf> (letöltve: 2024.04.14.)

¹²⁸ UNDESA (2001): i.m. p.1.

¹²⁹ UNDESA (2022): i.m. Annex 1. p.18.

típusú kérdés található: egyes kérdések bizonyos információk online rendelkezésre állásának biztosítására (pl. e-részvételi tevékenységek, főbb kormányzati kiadások, a központi kormányzat szervezeti felépítése), mások egy-egy szolgáltatás, funkció meglétére (pl. azonosítási szolgáltatások és e-személyi igazolvány, közösségi média funkciók, honlaptérkép), míg megint mások az adott központi felületen elvégezhető tevékenységekre (pl. online adóbevallás vagy lakcím-megváltoztatás kezdeményezése) koncentrálnak.

A TII eredetileg hat, később öt indikátorból állt. A mutatószámok az évek során kisebb mértékben változtak, ám a mindvégig alapvetőnek számító, száz főre vetített fix telefonvonalas előfizetések száma a 2020-as jelentésben megszűnt, ezzel az indikátorok száma négyre csökkent. A TII ennek megfelelően a 2022-es jelentésben már négy, egyenlő súllyal bíró indikátor számtani átlaga. Az indikátorok a következők: a száz főre vetített internethasználók (azok a természetes személyek, akik a felmérést megelőző három hónap során legalább egy alkalommal használták az internetet), a száz főre vetített mobiltelefon-előfizetések és a fix szélessávú internet-előfizetők továbbá a száz főre vetített az aktív szélessávú mobil előfizetések száma.¹³⁰

A HCI-t négy komponens súlyozott átlaga alkotja. Az első a tizenöt év felettiek írástudók (azok, akik képesek hétköznapi, egyszerűbb szövegek elolvasására és leírására, valamint értelmezni is képesek a leírtakat) aránya, ezt követi a továbbtanulási ráta, a közoktatásban való részvétel várható időtartama, valamint a ténylegesen iskolában töltött évek száma [ez utóbbi adatok forrását az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) vonatkozó adatbázisai adják].

Ahogyan a fentiekben bemutatam, a három szám számtani átlaga képezi az EGDI értékét, amelyet az ENSZ jelentések elsődleges összetett mutatószámának tekinthetünk. Matematikailag tehát a készülség az alábbi képlettel írható le: $EGDI = (OSI + TII + HCI) / 3$.

Az online részvételi index (EPI) a 2003-as jelentésben, kiegészítő mutatóként jelent meg először.¹³¹ Az index az EGDI-al szemben az online szolgáltatások kormányzati használatára összpontosít, ezen belül a polgárok tájékoztatására, az érdekelt felekkel való kapcsolattartásra és a döntéshozatali folyamatokban történő részvételére. Az EPI alapját képező pontszámok – az OSI-hoz hasonlóan – egy speciális kérdőíven alapulnak. Az eredmények alapján a tagállamokat az alacsony, a közepes, a magas vagy a nagyon magas EPI szinttel rendelkező országok kategóriáiba sorolják.

Az EPI, mint kiegészítő mutatószám három dimenzióval bír:

¹³⁰ UNDESA (2022): i.m. p. 236.

¹³¹ UNDESA (2003) : i.m. p.9.

(1) az E-információ annak a jellemzésére szolgál, hogy a kormányzati honlapok milyen mértékű hozzáférést biztosítanak az egyes szakpolitikákhoz, programokhoz, a költségvetéshez, az adókhoz, a jogszabályokhoz, és más, közérdeklődésre számot tartó egyéb információkhoz. A hozzáféréseken túl fontos cél, hogy az állampolgárok ténylegesen is használják ezeket a szolgáltatásokat. A széles körű elterjesztéshez szükség lehet a közérdekű információkhoz való folyamatos hozzáférésre, webes fórumokra, levelezőlistákra, hírlevelekre és chat-szobákra is.

(2) Az E-konzultáció értelmében a kormányzati honlapok információkat nyújtanak az e-konzultációs mechanizmusokról és a konzultáció eszközeiről. Az e-konzultáció során területenként lehetőséget kell biztosítani az egyes közpolitikákat érintő valós idejű és archivált diskurzusokhoz történő hozzáféréshez, egyben ösztönözni kell az állampolgárokat az azokban történő részvételre.

(3) Az E-döntéshozatal alapján a kormányzat egyértelműsíti, hogy az állampolgári észrevételeket, javaslatokat érvényesíti a döntéshozatal során.

A LOSI a 2018-as jelentés újítása, alapvető célja az önkormányzati szint készültségének felmérése. Első ízben negyven nagyváros került kiválasztásra és értékelésre. A vizsgálat alapját az adott város (önkormányzat) hivatalos honlapja képezte, amely során a vizsgálatot végzők 60 indikátort alkalmaztak. Az indikátorok négy csoportra voltak bonthatók: technológiai (pl. böngésző-kompatibilitás, betöltési sebesség, hozzáférhetőség mobil eszközökkel, idegen nyelvek támogatottsága, stb.), tartalomszolgáltatással összefüggő- (pl. kapcsolat-felvételi lehetőségek, szervezeti ábra, költségvetési információk), szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos- (pl. azonosítási lehetőség, e-mailek megválaszolásának határideje, személyes adatok frissíthetősége), továbbá részvételi (pl. valós idejű kommunikáció, közösségi hálózati kapcsolatok) mutatószámokkal.¹³² A kérdésekre csak igennel (1 pont) vagy nemmel (0 pont) lehetett válaszolni, egy adott város LOSI értékét ennek megfelelően a pontszámok összege adta. A LOSI-val a későbbiek során, a helyi önkormányzatok digitális közigazgatási fejlettségi szintjének részletes vizsgálata során foglalkozunk részletesebben.

¹³² Részletesen ld.: UNDESA: *United Nations E-Government Survey 2018*. United Nations, New York, USA, (2018) pp. 217-218.

2.4.2.2. Az EU e-Government Benchmark jelentése

A Bizottság a Capgemini közreműködésével a 2001-es és 2002-es éveket vizsgálva adta ki először 2003-ban az eGovernment Benchmark című elektronikus közigazgatási tárgyú összehasonlító jelentését. A sorban huszadik, legújabb jelentés¹³³ 2023-ban került publikálásra és az EU 27 tagállamán túl Izland, Norvégia, Svájc, Albánia, Montenegró, Észak-Macedónia, Szerbia és Törökország vonatkozásában is tartalmaz elemzéseket.

A vizsgálat alapvető módszere a kezdetektől fogva változatlan: a jelentés négy dimenzió alapján értékeli az online közszolgáltatásokat. A dimenziók a következők:

(1) Felhasználóközpontúság: e dimenzió az online szolgáltatások nyújtására fókuszál,

(2) Átláthatóság: alapvetően azt vizsgálja, hogy a közigazgatás szervei mennyire egyértelműen és nyíltan kommunikálnak a közszolgáltatások nyújtásával összefüggésben. Mennyire láthatók át a szakpolitikai döntések meghozatalára és tervezésére szolgáló folyamatok, továbbá mennyire átlátható a személyes adatok kezelése és feldolgozása.

(3) Kulcsfontosságú tényezők: a dimenzióban az kerül vizsgálatra, hogy milyen technológiai eszközök állnak a közigazgatás rendelkezésére a digitális közszolgáltatások nyújtása során.

(4) Határokon átnyúló közszolgáltatások: e kategórián belül a legfontosabb kérdés, hogy milyen könnyen férnek hozzá a külföldi ügyfelek a digitális, online szolgáltatásokhoz, és mennyire egyszerűen tudják használni azokat.

A dimenziók összesen 14 elsődleges indikátorból állnak, amelyekhez 48 kérdés csatlakozik. A Capgemini sajátos módszere az ún. mystery shopping, azaz próbavásárlás. Eszerint a tagállamok lakói közül kiválasztott, jól képzett szakemberekből álló próbavásárlók (mystery shopperek) értékelik az egyes életeseményekhez (vállalkozásindítás, autóvásárlás, lakcím-bejelentés, stb.) fűződő közszolgáltatások minőségét amelynek során próbajelleggel felkeresik és értékelik a közigazgatási honlapokat és online felületeket is és felméri azok minőségét egy szabványosított módszertan alapján.

A felmérés természetesen egyértelműen készülségi jellegű, ám merőben gyakorlatorientált a próbavásárlási metodika miatt a digitális közigazgatás valós működésről

¹³³ CAPGEMINI: *eGovernment Benchmark 2023 – Insight Report*. (2023) Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/98708> (letöltve: 2024.04.14.)

árnyaltabb képet nyújt, mint az alfejezetben ismertetett, jórészt szekunder statisztikai adatokkal operáló modellek többsége.

2.4.2.3. A DESI mutató

Az Európai Bizottság a nem kizárólagosan az e-Government Benchmark jelentéseken keresztül méri a tagállamok digitális közigazgatás terén tanúsított erőfeszítéseit. A jellemzően két évente publikált, fenti jelentéseken túl 2015-ben első ízben közzétette a Digitális Gazdaság és Társadalom Indexet (Digital Economy and Society Index, DESI).¹³⁴

A DESI öt dimenzió mentén vizsgálja a tagállamok digitális fejlettségének szintjét. Ezek sorban a következők: Hálózati összekapcsoltság, humán tőke, internetes szolgáltatások használata, a digitális technológiák integráltságának szintje és a digitális közszolgáltatások.

A hálózati összekapcsoltság a következő indikátorokon alapul: vezetékes szélessávú kapcsolati lefedettség és annak elterjedtsége, 4G lefedettség, 5G alkalmazására való felkészültség, gyors szélessávú kapcsolatok (NGA) lefedettsége és elterjedtsége, ultragyors szélessávú lefedettség és elterjedtség, és a szélessávú kapcsolatok igénybevételeért fizetendő díjak.

A humán tőke az alap- és magasabb szintű internetfelhasználók, az IKT szakemberek, a női számítástechnikai foglalkoztatottak és IKT képzéseken végzők arányát alapul véve kerül kialakításra.

Az internetes szolgáltatások használata elsődlegesen az online elérhető tartalmakra, a digitális kommunikációra és az elektronikus tranzakciókra fókuszál.

A digitális technológiák integrálásának szintje a vállalkozások digitalizálására és az e-kereskedelem egyes mutatóira koncentrál. Végül a digitális közszolgáltatások alatt a DESI a kormányzat, a közigazgatás és az egészségügy digitalizáltságának szintjét vizsgálja.

A DESI, mint összetett mutatószám az egyes dimenziók terén elért eredmények súlyozott átlaga alapján kerül kialakításra. A hálózati összekapcsoltság és a humán tőke 25-25%-os, a digitális technológiák integráltsága 20%-os, míg az internetes szolgáltatások használata és a digitális közszolgáltatások 15-15%-os súllyal esik számításra.

¹³⁴ EUROPEAN COMMISSION: *What is the Digital Economy and Society Index?* Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_385 (letöltve: 2024.04.14.)

További jellemzője a mutatószámoknak, hogy az indikátorok évről-évre változhatnak, így a vizsgált országok DESI-helyezési és pontszámai sem állandóak, folyamatosan újrakalkulálásra kerülnek.

A DESI-vel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy noha nem kizárólagosan a digitális közigazgatásra fókuszál, viszonylag széles körben elfogadott mutató. Ezt jelzi az is, hogy az e-Government Benchmarking jelentések is felhasználják a DESI egyes indikátorait.¹³⁵

2.4.2.4. Az OECD Kormányzati Körképe

Az előzőekben bemutatott modellhez hasonlóan az OECD Kormányzati Körképe (Government at a Glance) sem kizárólagosan a digitális közigazgatás kérdéseire fókuszál. Az első, 2009-es Kormányzati Körkép bevezetőjében foglaltak szerint a jelentés elkészítésének a célja a kormányzatok működésének mikéntjével kapcsolatos indikátorok kialakítása az OECD-tagállamokban, ezáltal az egyes tagállamok összehasonlíthatóvá tétele és a tagállami kormányzati tevékenység értékelhetőségének a biztosítása. A dokumentum elkészítésének aktualitását elsősorban a világgazdasági válság adta, amely – a jelentés szerint – egyértelművé tette, hogy a jövőben nagyobb kormányzati szerepvállalásra lesz szükség a gazdasági és társadalmi kérdések terén.¹³⁶ Az első Kormányzati Körkép az alábbi kérdésköröket elemezte: állami bevételek, állami kiadások, a köz- és a versenyszektor kapcsolata, az állami foglalkoztatás, az emberierőforrás-menedzsment gyakorlata, költségvetési gyakorlat és eljárások, szabályozás-menedzsment, integritás, valamint nyílt és felelős kormányzás. A digitális közigazgatással kapcsolatos megállapításokat, elemzéseket elsődlegesen a „Nyílt és felelős kormányzás” fejezet tartalmazza. A jelentés szerint a jól képzett és jól informált polgárok körében egyre nagyobb igény mutatkozik kormányzati döntéshozatal elszámoltathatósága és az egyszerűen elérhető, felhasználóbarát közszolgáltatások iránt. A kormányzati intézkedések transzparenciája, a kormányzati szolgáltatások és információk jobb elérhetősége segíti a kormányokat az új ötletekhez, igényekhez és szükségletekhez való alkalmazkodásban. Ebben a folyamatban kulcsszerep hárul az elektronikus vagy digitális közigazgatásra. A fejezet négy fő kérdéskört vizsgál. A nyílt kormányzással összefüggő szabályozást, az e-készültséget (infrastruktúra kiépítettsége,

¹³⁵ Lásd pl. CAPGEMINI (2023): i.m. p.15.

¹³⁶ OECD: *Government at a Glance 2009*. OECD Publishing, Paris, France (2009). <https://doi.org/10.1787/9789264075061-en>. Online: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en (letöltve: 2024.04.15.)

felhasználási lehetőségek, valamint az online szolgáltatások igénybevétele), az e-közigazgatási szolgáltatások érettségét, valamint az e-közigazgatási szolgáltatások igénybevételét.

A nyílt kormányzással összefüggő szabályozás fő mutatói a következők: az információhoz való hozzáférésre, az adatvédelemre, a közigazgatási eljárásokra, az ombudsmani intézményre, valamint a legfőbb ellenőrzési intézményre vonatkozó szabályozás.

Az e-közigazgatási felkészültség azt fejezi ki, hogy az adott állam milyen mértékben képes a közigazgatási eljárások hatékonyságának IKT-eszközökkel történő javítására. A szolgáltatások érettsége során a vizsgálat tárgya elsődlegesen az, hogy az adott állam milyen arányban biztosítja a közigazgatási szolgáltatások online elérhetőségét. Az e-közigazgatási szolgáltatások igénybevétele felhasználói oldalról közelíti meg a kérdést, lévén a hatékonyság csak akkor érvényesülhet igazán, ha a lakosság és a vállalkozások egyaránt magas arányba veszik igénybe a szolgáltatásokat.

Láthatjuk tehát, hogy noha a Kormányzati Körkép más összehasonlító vizsgálatokhoz képest csak érintőlegesen tárgyalja a digitális közigazgatás fejlettségének és alkalmazásának kérdését, a 2009-es jelentés mindazonáltal már komplex mutatókat alkalmaz a tagállamok fejlettségének mérésére. Különösen szembetűnő az elemzés mélysége, ha összevetjük azt pl. az ENSZ kifejezetten a tárgykörre fókuszáló, szélesebb körben hivatkozott e-közigazgatási felméréseivel. A korábban már részletesen bemutatott e-Government Survey alapvetően két mutatót alkalmaz: az e-közigazgatási fejlettségi indexet (e-Government Development Index; EGDI), valamint az e-részvételi indexet (e-Participation Index, EPI). Míg az EGDI elsősorban a felkészültséget (infrastruktúra kiépítettsége, felhasználási lehetőségek, valamint az online szolgáltatások igénybevétele) vizsgálja, addig az EPI fókuszában az információk hozzáférhetősége, a konzultációs lehetőségek, valamint a döntéshozatalban történő részvétel lehetősége áll.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a Kormányzati Körkép az ENSZ e-közigazgatási felmérésének tárgykörét voltaképpen lefedi, vagy legalábbis lényegesen nem tekinthető szűkebbnek annál.

2.4.2.5. A Waseda University jelentése

A Waseda University 2005-ben publikálta első jelentését, így a legutóbbi, 2023-as jelentés¹³⁷ már a tizennyolcadik a sorban. A jelentés 10 fő-, és 35 másodlagos indikátort alkalmaz. A fő indikátorok az alábbiak: Hálózati felkészültség, hozzájárulás az igazgatási és pénzügyi reformokhoz, a különböző online alkalmazások és szolgáltatások fejlettségi szintje, az adott ország központi állami portálja, az adott állam fő információs képviselője, a digitális közigazgatás támogatottsága, az e-részvétel, a nyilvános kormányzati adatbázisok, a kiberbiztonság, továbbá az új, kialakulóban lévő infokommunikációs eszközök használata.

Érzelkelhető, hogy a Waseda University viszonylag széles spektrumú indikátorrendszert alkalmaz, a készenléten túl olyan egyéb, speciális tényezőket is értékel, amelyek a többi szervezet vizsgálatának körén kívül maradnak.

2.4.2.6. A Rutgers University jelentései

A Rutgers University 2003 óta két évente teszi közzé a Digital Governance in Municipalities Worldwide című jelentését. A legutolsó világszintű jelentés 2020-ban került kiadásra, és a 2018-2019-es időszakra fókuszál.¹³⁸ 2020-at követően a jelentés rendszeres publikálása véget ért, a kötet szerzői egy, kifejezetten az Amerikai Egyesült Államok önkormányzatait vizsgáló keretrendszer kidolgozásába kezdtek (US Municipalities E-Governance Survey)¹³⁹. A jelentések – eltérően a korábban ismertettektől – kifejezetten a helyi önkormányzatokra fókuszálnak. Noha a U.S. E-government Survey¹⁴⁰ már csak egyes az USA egyes nagyvárosainak portáljaira fókuszál fő mutatói többé-kevésbé megegyeznek világszintű jelentésben foglaltakkal, így érdemes lehet nyomon követni az e kiadványokban foglalt eredményeket.

¹³⁷ WASEDA UNIVERSITY - INTERNATIONAL ACADEMY OF CIO: 18th Waseda-IAC World Digital Government Ranking 2023 (2023). Online: https://idg-waseda.jp/pdf/2023_Digital_Government_Ranking_Report.pdf (letöltve: 2024.04.15.)

¹³⁸ HOLZER, Marc et al.: *Global E-Government Survey (2018-19): Eighth Worldwide Survey: Longitudinal Assessment and Rankings of Municipal Websites*. National Center for Public Performance E-Governance Institute National Center for Public Performance Suffolk University-Boston, USA (2020.)

¹³⁹ SHICK, Robert et al.: *U.S. Municipalities E-Government Survey (2020-21)*. National Center for Public Performance E-Governance Institute National Center for Public Performance Suffolk University-Boston, USA (2023) Online: https://www.publicperformance.org/files/ugd/d3a2e5_d241935d82634c63805a779b9f06ebc8.pdf (letöltve: 2024.04.15.)

¹⁴⁰ US E-government Survey 2020-21 – Press Release. <https://www.publicperformance.org/e-governance-institute-survey> (Letöltve: 2024.04.15.)

2.4.2.7. A készségi indexek és a digitális közigazgatás összefüggései

A készségi indexek tanulmányozásakor óhatatlanul merül fel a kérdés, hogy mennyiben alkalmasak egy ország valós digitális közigazgatási teljesítményének kifejezésére, azaz mennyiben reprezentálják az adott ország digitális fejlettségének szintjét. E kérdésben szerzőtársaimmal 2020-ban végeztünk el egy, az EU tagállamaira vonatkozó felmérést,¹⁴¹ amelyben a C2G-kapcsolatok, tehát a lakosság közigazgatási szervek előtt kezdeményezett online interakciók, valamint az EGDI és az EPI közötti összefüggéseket vizsgáltuk meg. A kutatás során – bizonyos szakmai megfontolások alapján – kiválasztottuk az 1995-ig és az azt követően csatlakozott országokat, továbbá az Egyesült Királyságot is megvizsgáltuk – tekintettel arra, hogy a kutatás idején még tagállami státusszal rendelkezett. Az első csoportba így Belgium, Franciaország, Németország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Dánia, Írország, Görögország, Portugália, Spanyolország, Ausztria, Finnország és Svédország (EU-15), a másodikba pedig Ciprus, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Bulgária, Románia és Horvátország került.

A vizsgálathoz azonosítottunk egy olyan mutatószámot, amely alkalmas annak kifejezésére, hogy milyen mértékben használják a polgárok a digitális csatornákat a közigazgatási szervekkel való kapcsolatfelvétel során. Választásunk az EUROSTAT „E-government activities of individuals via websites” adatbázisára¹⁴² esett, amely 2009-től évente mutatja be, hogy az adott ország természetes személyeinek hány százaléka vett igénybe valamilyen internetes eszközt a közhatalmi szervekkel (public authorities) történő interakció céljából. Ezeket a százalékos értékeket átlagoltuk majd összehasonlítottuk az adott ENSZ jelentés időszakában kalkulált EGDI és EPI mutatókkal.

A vizsgálat során az EU 15 vonatkozásában az alábbi eredményeket kaptuk:

¹⁴¹ MOLNÁR PÉTER – CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS – VARGA FERENC: *Impact of the development on civic participation in former socialist states with particular reference to the countries joining the European Union* (2019). DOI: 10.13140/RG.2.2.19221.27363 Online: https://www.researchgate.net/publication/337929291_IMPACT_OF_THE_DEVELOPMENT_OF_E-GOVERNMENT_ON_CIVIC_PARTICIPATION_IN_FORMER_SOCIALIST_STATES_WITH_PARTICULAR_REFERENCE_TO_THE_COUNTRIES_JOINING_THE_EUROPEAN_UNION. (Letöltve: 2024.04.15.)

¹⁴² A Eurostat hivatkozott adatbázisának elérhetősége: <https://data.europa.eu/data/datasets/okhlmlcog7ucnzs9igydra?locale=en>

1. táblázat

A digitális csatornákat igénybe vevő uniós polgárok országonként (EU 15)

Forrás: Molnár – Csáki – Varga (2019)

Country	2010/ 2011	EGDI 2012	EPI 2012	2012/ 2013	EGDI 2014	EPI 2014	2014/ 2015	EGDI 2016	EPI 2016	2016/ 2017	EGDI 2018	EPI 2018
Austria	51,00	0,7840	0,3684	53,50	0,7912	0,6275	58,00	0,8208	0,8814	61,00	0,8301	0,8258
Belgium	46,00	0,7718	0,1316	50,00	0,7564	0,6275	53,50	0,7874	0,6441	55,00	0,8080	0,7584
Denmark	79,50	0,8889	0,5526	84,00	0,8162	0,5490	86,00	0,8510	0,8136	88,50	0,9150	1,0000
Finland	68,00	0,8505	0,7368	69,50	0,8449	0,7059	79,50	0,8817	0,9153	82,50	0,8815	1,0000
France	57,00	0,8635	0,5789	60,50	0,8938	0,9608	63,50	0,8456	0,8983	67,00	0,8790	0,9663
Greece	21,50	0,8079	0,7632	35,00	0,7864	0,7059	45,50	0,8210	0,7627	48,00	0,8765	0,9213
Germany	50,00	0,6872	0,3421	50,00	0,7118	0,8039	53,00	0,6910	0,6102	54,00	0,7833	0,8764
Ireland	40,50	0,7149	0,1316	47,00	0,781	0,6471	50,50	0,7689	0,7119	53,50	0,8287	0,9326
Italy	22,50	0,7190	0,2632	20,00	0,7593	0,7843	23,50	0,7764	0,9153	24,50	0,8209	0,9551
Luxembourg	63,50	0,8014	0,3947	58,50	0,7591	0,5490	68,50	0,7705	0,6949	75,50	0,8334	0,9382
Netherlands	63,00	0,9125	1,0000	73,00	0,8897	1,0000	75,00	0,8659	0,9492	77,50	0,8757	0,9888
Portugal	31,50	0,7165	0,3684	38,50	0,69	0,6471	42,00	0,7144	0,6610	45,50	0,8031	0,8989
Spain	38,00	0,7770	0,5000	44,00	0,841	0,7843	49,00	0,8135	0,9322	51,00	0,8415	0,9831
Sweden	71,00	0,8599	0,6842	78,00	0,8225	0,6078	77,00	0,8704	0,7627	81,00	0,8882	0,9382
United Kingdom	44,00	0,8960	0,9211	42,00	0,8695	0,9608	50,00	0,9193	1,0000	51,00	0,8999	0,9831
average	49,80	0,8034	0,5158	53,57	0,8009	0,7307	58,30	0,8132	0,8102	61,03	0,8510	0,9311

A további tizenegy ország tekintetében a következő táblázatban foglaltuk össze az eredményeket:

2. táblázat

A digitális csatornákat igénybe vevő uniós polgárok országonként (később csatlakozott tagállamok)

Forrás: Molnár – Csáki – Varga (2019)

Country	2010/ 2011	EGDI 2012	EPI 2012	2012/ 2013	EGDI 2014	EPI 2014	2014/ 2015	EGDI 2016	EPI 2016	2016/ 2017	EGDI 2018	EPI 2018
Bulgaria	24,50	0,6132	0,0263	25,00	0,5421	0,2549	19,50	0,6376	0,6949	20,00	0,7177	0,8708
Croatia	18,00	0,7328	0,2895	25,50	0,6282	0,3333	33,50	0,7162	0,7797	34,00	0,7018	0,7697
Czechia	32,50	0,6491	0,2632	30,00	0,607	0,2549	34,50	0,6454	0,5593	41,00	0,7084	0,6180
Estonia	51,50	0,7987	0,7632	51,00	0,818	0,7647	66,00	0,8334	0,8136	77,50	0,8486	0,9101
Hungary	36,00	0,7201	0,4474	39,50	0,6637	0,4510	45,50	0,6746	0,4915	47,50	0,7265	0,7079
Latvia	40,50	0,6604	0,2105	41,00	0,7178	0,7059	53,00	0,6810	0,5254	69,00	0,6996	0,6854
Lithuania	26,50	0,7333	0,5263	35,00	0,7271	0,6471	42,50	0,7747	0,8305	46,50	0,7534	0,8034
Poland	28,00	0,6441	0,1842	27,50	0,6482	0,4902	27,00	0,7211	0,8814	30,50	0,7926	0,8933
Romania	7,50	0,6060	0,0789	18,00	0,5632	0,4706	10,50	0,5611	0,6271	9,00	0,6671	0,7079
Slovenia	45,00	0,6292	0,1316	50,00	0,6148	0,6275	49,00	0,5915	0,5424	47,50	0,7155	0,8090
Slovakia	49,00	0,7492	0,2105	37,50	0,6505	0,3922	54,00	0,7769	0,7288	47,50	0,7714	0,8146
average	32,64	0,6851	0,2847	34,55	0,6528	0,4902	39,55	0,6921	0,6795	42,73	0,7366	0,7809

A táblázatokat áttekintve mélyrehatóbb vizsgálat nélkül is megállapítható, hogy a magasabb EGDI, illetve EPI érték jótékony hatással van a természetes személyek internetes eszközhasználatára a közhatalmi szervekkel történő interakció során.

Az állítás azonban statisztikai úton, a korreláció-analízis útján is igazolható. Az analízis során „A” változónak a felhasználók átlagos számát, míg „B” változónak előbb az EGDI, majd az EPI értéket tekintettük. Az EU 15 vonatkozásában korrelációs együtthatóként az EGDI esetében 0,8242, az EPI esetén 0,9739 értéket kaptunk. A 11 előzetesen kiválasztott állam esetén a korrelációs együttható 0,8010 (EGDI), illetve 0,9720 (EPI). Ezen együtthatók, amelyek a korreláció-analízis szabályainak értelmében legfeljebb 1,000 értéket vehetnek fel, kifejezetten magas értéket képviselnek, ennek tükrében pedig megállapítható, hogy amely országban magasabb a digitális közigazgatás általános fejlettségi szintje, ott az állampolgárok a mindennapok során több alkalommal intéznek valamely ügyet elektronikusan, azaz alapvetően magasabb az e-részvétel. Mindez természetesen akkor igaz, ha elfogadjuk, hogy az EGDI és az EPI reális képet nyújt az adott ország digitális közigazgatásának fejlettségéről.

2.5. Összefoglalás – digitalizáció és közigazgatás

A digitalizáció értelmezéséhez a fejlődési ciklusok elméletéből indultam ki. A digitalizációs (ipari) forradalmat az ipar 4.0. jelenséggel azonosítottam. A digitális megoldásokban mind a közigazgatás, mind pedig annak ügyfelei lehetőséget láttak, végső soron ez a kettős hajtóerő vezetett a digitális közigazgatás kialakulásához.

A digitális közigazgatás egy nehezen definiálható (sőt, konszenzusos definícióval mai napig sem bíró) jelenség, amelynek lényegét értekezésemben a modern technológiák kormányzati-közigazgatási alkalmazásában ragadtam meg. Alapvető alanyaiként a közigazgatás szervezetét és az ügyfeleket határoztam meg.

Végezetül ismertettem a digitális közigazgatás mérési lehetőségeit, amelyek körében a szakirodalom által érettségiként és készültségiként jellemzett keretrendszereket különböztettem meg.

III. A hatékonyság igénye és mibenléte a közigazgatásban

Az előző fejezetben bemutatam a digitalizáció és közigazgatás összefüggéseit, a digitális közigazgatás lehetséges értelmezési kereteit, valamint fejlettségének mérési lehetőségeit.

Mivel dolgozatom alapvetően azt a kérdést vizsgálja, hogy milyen módon segíti elő a hatékonyság, mint a közigazgatással szembeni egyik legfontosabb elvárás érvényesülését a digitális közigazgatás, fontos megvizsgálnunk a hatékonyság fogalmát és értelmezési lehetőségeit a közigazgatásban. E fejezetben pontosan erre a feladatra vállalkozom.

3.1. A hatékonyság értelmezése

A közigazgatással szemben támasztott egyik legfontosabb elvárás a hatékonyság (effectiveness). Miért is van ez így? Ha az okok mélyére ásunk, egyet kell értenünk a Kokhanovskaya és szerzőtársai által megfogalmazott gondolattal, miszerint a közigazgatási rendszer minősége alapjaiban határozza meg egy adott ország lakosainak jólétét és boldogságát. A világ számos kis területű, természeti erőforrásokban szűkölködő országának lakossága jobb körülmények között él, mint azok, akik egy nagy kiterjedésű, nyersanyagokban bővelkedő állam polgárai. Ezt értékelhetjük úgy is, hogy az előbbi országot jobb szervezettség, végső soron magasabb hatékonysággal működő igazgatás jellemzi mint társait, ezáltal az közszektor alapfunkciói is magasabb szinten kerülnek ellátásra.¹⁴³ Az alfejezetben pontosan az ekként értelmezett hatékonyság megragadására és értelmezésére teszünk kísérletet.

A hatékonyság fogalmával kapcsolatos első elméleteket a *közgazdaságtan* munkálta ki. A közgazdasági elméletek alapján a hatékonyság leginkább az elért eredmény és a ráfordítás közötti viszonyban ragadható meg. A hatékonyság fogalma alapvetően két oldalról vizsgálható: a meghatározott eredmény elérése a legkisebb ráfordítással vagy az adott ráfordítással a lehető legnagyobb eredmény elérése.¹⁴⁴ A közgazdasági meghatározás alapján a hatékonyság alapképlete tehát felvázolható az eredmény vagy kimenet (outcome/output) és a források vagy bemeneti egységek (input) hányadosával is.

A közgazdasági meghatározásból kiindulva a *vezetés- és szervezéstudomány* képviselői is kimunkálták saját elméleteit. Az egyik legmeghatározóbb különbség ezen elméletek

¹⁴³ KOKHANOVSKAYA I.I. et al.: *Questions of the Estimation of Efficiency of Public Administration in Modern Conditions*. SHS Web of Conferences 62, 02002 (2019). <https://doi.org/10.1051/shsconf/20196202002>

¹⁴⁴ VÉRTESY László: *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014. p.103.

között abban érhető tetten, hogy az egyes szerzők miként értelmezik a hatékonyságot. Max Weber, mint a bürokráciaelmélet megteremtője és egy sajátos iskola alapítója a (köz)igazgatás racionalizálásának és ezzel összefüggésben annak hatékonyságának zálogát a bürokratikus igazgatási struktúrában látta.¹⁴⁵ A weberi elméletet számos kritika érte a későbbiekben, több versengő felfogás is napvilágot látott. Az egyik korai, összefoglalóan emberközpontú irányzatoknak nevezett modellek középpontjában már a nem a szervezet, hanem a szervezetben tevékenykedő ember állt. A Human Relations Iskola szerint akkor hatékony a működés, ha az emberi kapcsolatok minősége jó a munkacsoporton belül.¹⁴⁶ A motivációs elméletek (melyek közül talán a legismertebb Maslow szükséglet-hierarchia-modellje vagy közismertebb nevén a Maslow-piramis) értelmében a hatékonyságra való törekvés egyik fő mozgatórugója az adott szükséglet kielégítése iránti igény.¹⁴⁷

Noha a weberiánus felfogás mellett számos elmélet versengett egymással az 1900-as években, általánosságban kijelenthetjük, hogy a közigazgatást a XX. század derekáig a gyakorlatban leginkább a weberi bürokrácia-elmélet jellemezte. Az 1970-es évek gazdasági-társadalmi változásainak köszönhetően azonban a közigazgatásban ismét felértékelődött a hatékonyság keresésének kérdése, amely elsősorban a közkiadások csökkentésének szükségességéből fakadt.¹⁴⁸ Az első, a hatékonyságot központba állító elméleti irányzat a *New Public Management* volt. A *New Public Management* egyik lényegi gondolatát abban a felismerésben ragadhatjuk meg, hogy a társadalmi rendszerek, így a közigazgatás is lebontható egyszerűbb technikai folyamatokra. A munkafolyamatok és tevékenységek pedig voltaképpen nem is különböznek jelentősen a magánigazgatás és a közigazgatás tekintetében. Ebből következik, hogy a hatékonyabbnak tűnő magánigazgatás módszereit át lehet ültetni a közigazgatásba, ez pedig végső soron a szervezet hatékonyságának növekedését eredményezi.¹⁴⁹ Torma András megfigyelései szerint a *New Public Management* elvei alapvetően két premisszából kerültek levezetésre: egyrészt az állam gazdasági

¹⁴⁵ WEBER, Max: *Gazdaság és Társadalom*. Complex Kiadó, Budapest, 1999.

¹⁴⁶ HÉTHY Lajos – MAKÓ Csaba: *Iparszociológia*. In: *A Szociológia ágazatai*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest (1975.) pp.209-229. p.209. Online: https://real.mtak.hu/37634/1/Makó_Iparszociológia_1975.pdf (Letöltve: 2024.04.15.)

¹⁴⁷ GAMBREL, Patrick A; CIANCI, Rebecca: *Maslow's Hierarchy of Needs: Does It Apply In A Collectivist Culture*. In: *Journal of Applied Management and Entrepreneurship* Vol. 8. No. 2. (2003) pp.143-161. p. 143. Online: <https://www.proquest.com/openview/ae442f92052554df14618b5bd9104141/1?pq-origsite=gscholar&cbl=25565> (letöltve: 2024.04.15.)

¹⁴⁸ JUHÁSZ Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából avagy a New Public Management, a New Governance és az újweberiánus szemlélet vizsgálata*. Online: <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html> (letöltve: 2023. augusztus 20.)

¹⁴⁹ TORMA András: *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz*. In: *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010). pp. 315-338 p.334.

szerepvállalásának minimalizálásából, másrészt pedig piacosításból, amely a verseny megeremtését és az állami monopol helyzet megszüntetését, de legalábbis korlátozását jelenti a közfeladatok ellátása terén.¹⁵⁰ Az irányzat képviselői szerint a hatékonyságot éppen az állami szerepvállalás minimalizálása és a közfeladatok magánszektorbeli módszerekkel és szereplőkkel történő ellátása biztosítja.

Egy másik, a hatékonyságot sajátosan értelmező, „governance”-jellegű irányzat a *Jó Kormányzás* (Good Governance) volt. Az irányzat képviselői szerint a társadalmi problémákat a New Public Management által favorizált piaci szereplők helyett az állampolgárok és a társadalmi szervezetek bevonásával kell megoldani.¹⁵¹ A társadalmi bevonás érdekeltté és érdeklődővé teszi az állampolgárokat, ezzel elvben növekedne a kormányzati teljesítmény – így végső soron a hatékonyság is. Az irányzattal kapcsolatosan rendre felmerült az az ellenérv, hogy az állampolgári bevonáshoz szükséges transzparencia biztosítása súlyos plusz erőforrásokat emészt fel, ráadásul a szereplők által alkotott hálózat (network) működéséhez az is hozzátartozik, hogy egy idő után a döntéshozatali mechanizmusai átláthatatlanná válnak.¹⁵²

Alapvetően a weberi elméletet követően hosszú ideig a legmeghatározóbbnak tartott New Public Management egyfajta kritikájaként született meg a *neo-weberi modell*. Elterjedését és megerősödését a New Public Management irányzatban történő csalódások a globalizáció erősödése, ezzel együtt a megváltozó állami kihívások, később pedig a 2008-ban kitört gazdasági világválság indukálták. Az elmélet sajátos mixtúrája a klasszikus weberi modell és a New Public Management bevált alapgondolatainak és megoldásainak.¹⁵³ A neo-weberi irányzat alaptétele az állam és a közigazgatás megerősítésének szükségessége, mivel csak az állam képes ellensúlyozni a piaci folyamatok káros következményeinek hatását és kiegyenlíteni a piaci hatásokat. A New Public Management örökségét a modellben az képviseli, hogy mindezt az állam demokratikusan és a partnerség elvét érvényesítve teszi.¹⁵⁴ A neo-weberi elméletek szerint tehát a közfeladatokat leghatékonyabban az állam képes ellátni. A szemlélet, miszerint az állam szerepe erősítendő válságok idején, napjainkban is

¹⁵⁰ TORMA András: A közmenedzsment reformok új irányai. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony Közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest (2014). pp.95-112. p.99.

¹⁵¹ TORMA (2014): i.m. p.106.

¹⁵² JUHÁSZ (2023): i.m.

¹⁵³ MÓRÉ Sándor: *Jó kormányzás koncepciók Magyarországon és Romániában, különös tekintettel a két ország decentralizációs politikájára*. In: *Glossa Iuridica* V. évfolyam, 3-4. szám (2019) pp.187-216. pp.196-197.

¹⁵⁴ TORMA (2014): i.m. p.109.

meghatározó (ezen vélekedést a közelmúlt válságainak, így különösen a COVID-19 pandémia kezelésének tapasztalati újfent alátámasztották).

3.2. Eredményesség, gazdaságosság és hatás

További vizsgálatainkhoz a hatékonyságon túl három kapcsolódó fogalmat is ki kell emelnünk: az eredményességet, a gazdaságosságot és a hatásosságot.

Az *eredményesség* (efficiency) azt fejezi ki, hogy a kitűzött célokat mennyiben sikerült megvalósítani, így alapvetően az output és a célkitűzés hányadosából következik. Bizonyos szervezettípusok esetén a hatékonyság és az eredményesség akár meg is egyezhet egymással, a közigazgatás jellegzetességei miatt azonban ez – mint lentebb látni fogjuk – nem feltétlenül igaz.

A *gazdaságosság* (economy), mint mutató voltaképpeni lényege, hogy minél kisebb ráfordítással kell az adott eredményt elérni vagy adott ráfordítással minél nagyobb eredményt kell elérni. Képletszerűen a gazdaságosságot a bemeneti egységek és a kiadások hányadosaként fejezhetjük ki.¹⁵⁵ A fogalom hétköznapi értelemben, illetve meghatározott piaci szereplőknél megegyezhet a hatékonysággal, ám csakúgy, mint az eredményesség esetén, itt is fontos megtenni a megfelelő elhatárolásokat.

A hatékonyságot, az eredményességet és a gazdaságosságot az angol megnevezésekből következően a szakirodalomban jellemzően *3E* rövidítéssel szokták jelölni.

A hatékonyság, a gazdaságosság és az eredményesség számos ponton kapcsolódik egymáshoz. Olyannyira igaz ez, hogy a fentebb leírtak tükrében akár szinonim fogalmakként is kezelhetnénk őket. E megoldás ellen azonban számos ellenérv hozható fel, mind a közgazdaság- mind pedig a közigazgatás-tudomány érvrendszerei alapján. Fontos tehát megvizsgálni a szakirodalmi álláspontot a közöttük található összefüggések megértéséhez.

A közgazdaságtudomány (ezen belül is elsősorban a közgazdasági vezetéstudomány) a három mutató közötti sajátos viszonyrendszert a következőképpen vezeti le:¹⁵⁶ a gazdaságosság szükséges, de *nem kizárólagos* feltétele a hatékonyságnak. Egy tevékenység csak akkor lehet hatékony, ha a kitűzött cél is elérésre került, azaz a célmeghatározás során meghatározott kívánalmak teljesültek. A halmazelmélet alapján a hatékonyság tehát

¹⁵⁵ ORBÁN Anna: Az *e-közigazgatás hatékonysága*. In: Társadalom és Honvédelem. XX. évf. 2016/2. sz. (2016) pp.137-146. p. 141.

¹⁵⁶ HOGYA Orsolya: *Teljesítményértékelés – egy komplex megközelítés*. In: II. Országos Közgazdaságtudományi Doktorandusz Konferencia előadásai. Miskolc (2003). pp.164-169.

részhalmaz a gazdaságosság halmazának. Másként fogalmazva valami (így adott esetben egy folyamat) hatékony csak akkor lehet, ha gazdaságos is, viszont nem minden hatékony, ami gazdaságos. Fontos közgazdaságtani megállapítás, hogy a szükségletek kielégítése (azaz a cél elérése, azaz voltaképpen az eredményesség) tekinthető a hatékonyság minőségi, míg a gazdaságosság annak mennyiségi összetevőjének. Ebből következik, hogy a hatékonyság a szükségletek kielégítése érdekében végzett gazdasági tevékenység eredményének és ráfordításának hányadosa. Hatékonyságról a fentiek értelmében csak a gazdaságos célelérés esetében beszélhetünk, annak hiányában már nem. Fontos észrevenni azt is, hogy a gazdaságosság az eddigiekből következően az eredményesség részhalmaz is. Mivel a hatékonyság mind a gazdaságosságnak, mind pedig az eredményességnek a részhalmaz, a hatékonyság voltaképpen e halmazok metszetében található. Hatékonyságról tehát ebben az értelemben akkor beszélhetünk, ha az eredményesség és a gazdaságosság egyidejűleg fennáll.

A közgazdasági érveken túl érdemes megvizsgálni a közigazgatás-tudomány megállapításait is. A közigazgatás-tudomány egyik alapvetése, hogy a közigazgatás szervezeti, működési és személyzeti oldalról egyaránt markáns eltéréseket mutat a vállalkozásoktól, ebből következően jellemző érv a fogalmak elkülönítése mellett, hogy noha az eredményesség egy vállalkozás esetében megegyezhet a hatékonysággal, azaz a két mutató megfeleltethető egymásnak a közszféra sajátos szempontokat is figyelembe kell, hogy vegyen az outputok meghatározásakor. Mindennek megfelelően több szerző, így Gajduschek György¹⁵⁷ is rámutatott, hogy a közigazgatásban az inputok és outputok, valamint a kiadások és bevételek pénzben nem mindig fejezhetők ki, és általában időben sem azonnal jelentkeznek. Jó példa erre, ha egy kistéleplülésen egy új iskolát létesítenek. Ahogy arra Mihaiu, Opreana és Cristescu rámutat,¹⁵⁸ ez utóbbi esetben a beruházással járó erőfeszítések könnyen azonosíthatók: az építéssel járó dologi költségek vagy éppen a kifizetett bérek. A közvetlen haszon mindazonáltal nem határozható meg egyszerűen, ugyanis ebben az esetben jórészt csak jövőbeni társadalmi előnyökkel találkozhatunk, mint a jobb életkörülmények megteremtése, vagy a helyi munkaerőpiac élénkítése. Ugyanígy helytelenül járunk el akkor, ha egy autópálya építése során pusztán a várható közvetlen bevételeket (pl. autópálya-használati díj) vetjük össze a beruházás költségeivel. Az

¹⁵⁷ GAJDUSCHEK György: *Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?* In: Politikatudományi Szemle, XXIII 3. (2009) pp.97-116. p. 101.

¹⁵⁸ MIHAIU, Diana Marieta – OPREANA, Alin – CRISTESCU, Marian Pompiliu: *Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector.* In: Romanian Journal of Economic Forecasting – 4/2010. pp.132-147. p.134.

autópálya-építés ugyanis hosszú távon az iskolaépítéshez hasonló társadalmi előnyöket generálhat (a jobb közlekedés révén a foglalkoztatottság javulása az érintett térségben vagy éppen a balesetek számának nagymértékű csökkenése).

A gazdaságosság és a hatékonyság elkülönítése szintén fontos kérdés. A gazdaságosság, mint a közigazgatással szemben támasztott követelmény már régen megjelent a szakirodalomban. Magyary Zoltán szerint a közigazgatás működése vonatkozásában is érvényesíteni kell a gazdaságosság elvét, melyet a következőképpen fogalmazott meg: „Az eredményt minél kisebb áldozattal és az áldozattal minél nagyobb eredményt elérni. Ez vonatkozik a szervezetre, a munkára és a költségre egyaránt.”¹⁵⁹ Az áldozat kifejezés Magyarynál lényegében megfeleltethető a ráfordításnak.

Lőrincz Lajos szerint a gazdaságosság a hatékonyság egyik vetülete. Értelmezésében a *külső hatékonyság* voltaképpen a társadalmi és politikai elvárásoknak való megfelelés, míg *belső hatékonyságként* a működés hatékonyságát jelöli meg, amely a költség-haszon elemzésével értékelhető.¹⁶⁰

A fentiek szerint értelmezett belső hatékonyság-definícióhoz hasonló elgondolásokkal találkozhatunk akkor is, ha közpénzügyi szempontból vizsgáljuk meg a kérdést. Több szerző¹⁶¹ a közigazgatás hatékonyságát technikai és gazdasági hatékonyságra osztja. Eszerint technikailag nem hatékony az a közszolgáltatás, amelyben az eredmények (outputok) még növelhetők további input-elem felhasználása nélkül. Gazdasági hatékonyságról azon közszolgáltatások esetében beszélhetünk, amelyekben a költségek növelése nélkül, pusztán a felhasznált inputok összetételének módosításával növelhető az output.

A gazdaságosság ebben az értelemben tehát nem tekinthető azonosnak a hatékonysággal, hanem annak egyik dimenziója. A szakirodalomban többen használják e dimenzió megkülönböztetésére a költséghatékonyság kifejezést.

Mindezek alapján a hatékonyság mind a közgazdasági, mind pedig a közigazgatástudományi levezetés alapján is elválaszthatatlan az eredményességtől és a gazdaságosságtól.

Végezetül ki kell emelnünk a *hatásosság* fogalmát is, amely tartalmilag az eredményességhez áll a legközelebb, ám az alatt nem csak az előre meghatározott célok

¹⁵⁹ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A Magyar Közigazgatás szervezeti, működési és jogi rendje*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, (1942)

¹⁶⁰ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft, Budapest (2005). pp.66-69.

¹⁶¹ BOGÓNÉ Jehoda Rozália et al.: *A magyar közigazgatás hatékonysága mérését, illetve annak időbeli alakulása nyomon követését lehetővé tevő adatbázis konkrét megvalósítási terve*. Koping-Datorg Rt., Budapest (2005). Online: http://www.szemelyugy.gov.hu/letoltheto/kd_tan05szept.pdf (letöltve: 2024.04.15.)

elérését, de a célok helyességét is értjük.¹⁶² Ebben az értelemben a hatásosság az eredményesség egyik dimenziója lehet. Más megközelítésben a hatásosság a politikai és szakpolitikai döntések társadalmi hatásait és következményeit fejezi ki.¹⁶³ Képletszerűen a hatásosság talán a legkevésbé megragadható, ám találkozhatunk erre irányuló kísérletekkel. A Koping-Datort Rt. által készített, korábban már hivatkozott szakértői tanulmány szerint a hatásosság azt mutatja meg, hogy a termelés egységnyi outputja milyen mértékben befolyásolja annak társadalmi kimenetét, eredményét. A tanulmány technikai és gazdasági hatásosságot különböztet meg. Az előbbi alatt a technikai-gazdasági értelemben hatékony és társadalmi szempontból is kívánatos hatás elérését, utóbbi alatt pedig a technikai értelemben hatásos, és az erőforrások más közszolgáltatások előállítására való átcsoportosítása nélkül növelhető társadalmi eredmény elérését értjük.¹⁶⁴

A hatásosság tehát a hatékonyság közigazgatási definiálásánál már jelzett, hosszú távú következményekkel is számol, voltaképpen e mutató tükrében oldható fel az eredményesség és a hatékonyság közötti látszólagos ellentmondás.

3.3. A hatékonyság mérése

Ahhoz, hogy egyes elvárások – estünkben elsődlegesen a hatékonyság – ténylegesen érvényesíthetővé váljanak a közpolitikák alkotása és végrehajtása során, értelemszerűen információkkal kell rendelkezünk a jelenségről, annak szerepéről és változásairól. Ebből következően a hatékonyságot – azaz a közigazgatás hatékonyságát – számszerűsíteni, mérni és értékelni kell.

A mérési igényből adódik egy következő kérdés: ki, vagy mely szervezet mérje a hatékonyságot? Ez utóbbi kérdésben nincs közmegállapodás, találkozhatunk nemzetközi és nemzeti mérési keretrendszerekkel is.

Mielőtt azonban e rendszereket behatóbban ismertetnénk, rövid kitérőt kell tennünk a statisztika területére, hogy áttekintsük a mérés mibenlétét és a dolgozat szempontjából meghatározó mérési módszereket.

¹⁶² HOGYA (2003): i.m. pp. 167-168.

¹⁶³ Bozsó Gábor – JUGOVITS Károly – SZABÓ TAMÁS: *Közigazgatási feladatellátás hatékonysága és hatáselemzése*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest (2016) p.24.

¹⁶⁴ BOGÓNÉ et al. (2005): i.m. p.22.

3.3.1. A mérés mibenléte

A világ jelenségeinek mérhetővé tétele, a mérési eredmények alapján pedig a világ megváltoztatása iránti igény már régen az emberiség egyik fő törekvése. Általában Lord Kelvinnek tulajdonítják a „Mérni annyi, mint tudni” ars poeticát.¹⁶⁵ Mérés alatt a jelenségek térben vagy időben összehasonlítható mutatókkal (indikátorokkal) történő bemutatását értjük.¹⁶⁶

Az indikátor egy „jelzőszám”, amely leegyszerűsíti a világban való eligazodásunkat, a számunkra fontos jelenség lényegére kell, hogy rávilágítson.¹⁶⁷ Más megfogalmazásban az indikátor olyan, adatokkal feltöltött mutató, mely a komplex valóságról szóló információt leegyszerűsített formában közli. Ezen adatredukció leggyakoribb módja a számszerűsítés, bár egyes esetekben szubjektív vélemény (percepció) is lehet indikátor.¹⁶⁸ A közigazgatás hatékonyságáról, vagy éppen eredményességéről is indikátorok révén tájékozódhatunk.

Az indikátorok akkor képesek egy jelenség lényegére rávilágítani, ha megfelelően kerülnek meghatározásra. Az indikátorokkal szemben támasztott fő követelmények a nemzetközi szakirodalomban általában az alábbiak szerint kerülnek meghatározásra: az indikátornak specifikus jellegűnek, mérhetőnek, elérhetőnek, megbízhatónak és behatárolt időszakra vonatkozó jellegűnek kell lennie.¹⁶⁹

Az indikátorok a mérést végző szervezetek által megtervezett és felépített indikátorrendszerekbe tagozódnak, amelyek célja, hogy áttekinthető és összehasonlítható képet nyújtsanak a vizsgált jelenségekről, így esetünkben a közigazgatás hatékonyságáról vagy eredményességéről.

3.3.2. Hatékonyság- vagy teljesítménymérés?

Természetesen a mérési igény a közszférát sem kerülhette el. Ezen belül a közigazgatás hatékonyságának mérése nemzetközi szinten is meghatározó kérdés, ám az ezzel kapcsolatban kialakított indikátorrendszerek általában nem közvetlenül és kizárólagosan a

¹⁶⁵ CSÓTÓ Mihály: *Mérni annyi, mint tudni? Az elektronikus közigazgatás közösségi mérőszámairól*. In: VEZETÉSTUDOMÁNY / BUDAPEST MANAGEMENT REVIEW L. ÉVF. 2019. 2. SZÁM/ ISSN 0133-0179 DOI: 10.14267/ VEZTUD.2019.02.02

¹⁶⁶ BOGÓNÉ et al. (2005): p.17.

¹⁶⁷ HAVASI Éva: *Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei*. In: Statisztikai Szemle, 85. évfolyam 8. szám (2007) pp.677-689. p.678.

¹⁶⁸ KAISER Tamás: *A kormányzati teljesítmény értékelése, mérése – nemzetközi modellek*. Dialóg Campus, Budapest (2017). p.26.

¹⁶⁹ HAVASI (2007): i.m. pp. 680-681.

hatékonyság, sokkal inkább a kormányzati teljesítmény mérésére és értékelésére fókuszálnak. Ezzel egy új fogalmat kell megvizsgálnunk és értelmeznünk, mégpedig a *teljesítmény* fogalmát.

A szakirodalmi források abban egyetértenek, hogy a közigazgatás tekintetében nehéz megragadni, hogy mit tekintünk minőségnek vagy teljesítménynek.¹⁷⁰ Az sem segíti az egységes definíció kialakítását, hogy az egyes értelmezéseket. Hatry szerint teljesítményt általában a közszféra „termelési” folyamatainak outputjai és eredményei határozzák meg.¹⁷¹ A 2000-es évek közepéig a további értelmezéseinek általában ez a megállapítás volt a kiindulópontja, egyben ez határozta meg az egyes definíciók fogalmi kereteit.¹⁷² Van Dooren és munkatársai¹⁷³ a későbbiekben árnyalták ezt a vélekedést. Álláspontjuk szerint a teljesítmények két fő felfogását különíthetjük el. Egyesek továbbra is a termelési folyamat eredményének tekintik azt, míg mások szerint teljesítmény alatt az adott politikum értékeinek megvalósítás értendő. Az első felfogás probléma-fókuszú, tehát a megoldandó problémákra, mint a célkitűzések alapjaira koncentrálnak, ennek során pedig elsősorban mások mellett az outputok, a hatékonyság relevanciáit vizsgálja. Az értékekre fókuszáló megközelítés szerint a létrehozott értékekre kell fókuszálni, melynek során a vizsgálat tárgya a közszektor áramvonalassága, a kormányzás igazságossága és a közigazgatás ellenálló képessége (rezilienciája). Geert Bouckaert és Halligen¹⁷⁴ szerint a teljesítménynek szélessége és mélysége is van. A szélesség azt jellemzi, hogy hogyan válnak az inputok outputtá. A szélességet leírhatjuk kvalitatív és kvantitatív indikátorokkal is. A teljesítmény mélysége már vertikális jellegű, elsősorban a feladatellátás sikerességét jellemzi.

Mint a fenti példák kapcsán is láthattuk, a különböző meghatározások közös kiindulópontjai az előzőekben ismertetett mutatók. A közszolgáltatások kapcsán a teljesítményt, illetve annak dimenzióit tehát leginkább a 3E-konceptió¹⁷⁵ mentén lehet megragadni, azaz a teljesítmény meghatározásánál az inputok, outputok, célok és költségek,

¹⁷⁰ ROSTA Miklós: *Innováció, adaptáció és imitáció*. Aula, Budapest (2012) p.92.

¹⁷¹ HATRY, Harry P.: *Performance measurement: Getting results*. Urban Institute Press, Washington, DC.

¹⁷² VAN DOOREN, W. - DE CALUWÉ, C. - LONTI, Z.: *How to measure Public Administration Performance: A Conceptual Model with Applications for Budgeting, Human Resources Management, and Open Government*. In: *Public Performance & Management Review*, 35(3) (2012) pp.489–508. p.491.

¹⁷³ VAN DOOREN, W., BOUCKAERT, G. & HALLIGAN, J.: *Performance Management in the Public Sector*. Abingdon, Routledge. (2015) DOI: 10.13140/2.1.2299.9682. pp. 20-29.

¹⁷⁴ BOUCKAERT, G. - HALLIGAN, J.: *Managing Performance: International Comparisons*. London, Routledge (2008) DOI: 10.4324/9780203935958.

¹⁷⁵ Ez utóbbira egyes kutatások hivatkoznak 4E-konceptióként is, amennyiben a méltányosságot („equity”) is figyelembe vesszük. Lásd pl. BOUCKAERT, G. – VAN DOOREN, W.: *Performance measurement and management in public sector organizations*. In: BOVAIRD, Tony – LÖFFLER, Elke (eds.): *Public Management and Governance*. London, Routledge (2003). Online: <https://www.routledge.com/Public-Management-and-Governance/Bovaird-Loeffler/p/book/9781032232591> (letöltve: 2024.04.15.).

vagyis a hatékonyságot, eredményességet és gazdaságosságot jellemző indikátorok az irányadók. Sommásan azt is mondhatjuk, hogy a teljesítmény felfogható gyűjtőfogalomként is, amely a hatékonyságot (különösen, ha a gazdaságosságra a hatékonyság egyik vetületeként tekintünk) és az eredményességet foglalja magában.¹⁷⁶

Dolgozatomban a továbbiakban a fentiek alapján amellet foglalkozok állást, hogy a hatékonyság mérése a közigazgatásban nem mindig sui generis módon, hanem jellemzően a közigazgatás teljesítménymérés részeként történik, a hatékonyságot, illetve annak mértékét ezekben a teljesítményértékelési módszertanokban pedig egy vagy több indikátor tanulmányozása során érhetjük tetten. Noha mindezek alapján a teljesítmény mérése nem mindig különíthető el a hatékonyságtól, törekedni fogok arra, hogy vizsgálatom elsősorban a klasszikus módon kifejezhető hatékonysági mutatókra koncentráljon. E törekvés ellenére – pontosan a fentebb jelzett forgalmi-értelmezési átfedések miatt – azonban nem mindig kerülhető meg a teljesítményértékelési mutatók áttekintése sem.

Ezen elméleti megalapozás után megvizsgálom, hogy milyen főbb, általános teljesítményértékelési módszerek léteznek és azok hogyan kapcsolódnak a közigazgatás és a hatékonysághoz relációjához.

3.4. A hatékonyság vizsgálata a közigazgatási teljesítményértékelésekben

3.4.1. Az Európai Unió teljesítményértékelési rendszerei

Az előző fejezetben bemutatott általános szabályozási modell alapján kijelenthető, hogy Magyarország számára uniós tagállamként különösen meghatározóak az Európai Unió stratégiái, a hozzá kapcsolódó indikátorrendszerekkel és értékelésekkel. Az Európai Unió számos olyan teljesítményértékelési rendszerrel rendelkezik, amelyek – mások mellett – a kormányzat működésének hatékonyságát is vizsgálják. Az elmúlt évtizedet különösen meghatározta Európa 2020 stratégia,¹⁷⁷ amely számszerűsített közpolitikai célkitűzéseket is mért és nyomon követte ezek megvalósulását. Az EU keretrendszereiről általában elmondható, hogy mérőszámaik nem csak és sokszor nem is közvetlenül a közigazgatást célozzák, általában meghatározott, speciális tematika körül (pl. fenntarthatóság fejlődés, makrogazdasági egyensúlytalanság, stb.) összpontosulnak, ám szükségképpen előfordulnak

¹⁷⁶ GAJDUSCHEK (2009): i.m. p.5.

¹⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION: *EUROPE 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth* (2010). Online: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (letöltve: 2024.04.15.)

bennük olyan mérőszámok, amelyek a közigazgatás valamely jellemzőjéről tárnak fel információkat.

További fontos indikátorként szolgálhatnak az EU statisztikai szolgálata, az Eurostat statisztikai adatbázisában szereplő egyes mutatók.

Az Európai Unió egyik az előző fejezetben már említett relatíve új, első ízben 2014-ben számított, ám egyre többször idézett indexe a fentebb már bemutatott digitális gazdaság és társadalom index (DESI). Noha a DESI módszertanában a hatékonyság nem kerül definiálásra, a jelentésben foglalt indikátorok párhuzamba vonhatók az előző dokumentumok hatékonysági mutatóival is.

3.4.2. Az OECD teljesítményértékelési rendszerei

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) több, a közigazgatás teljesítményét mérő és értékelő statisztikai adatbázist kezel. Ezek számos indikátorrendszert tartalmaznak. Legismertebb és leghivatkozottabb összehasonlító, benchmarking jellegű jelentései a Government at a Glance¹⁷⁸ címet viselik, az első ilyen jelentés pedig 2009-ben¹⁷⁹ került kibocsátásra. A Government at a Glance jelentéseknek a kezdetektől a részét képezik az alábbi területeken történő teljesítménymérések:

- (1) Kormányzati bevételek és kiadások, költségvetési kérdések
- (2) A köz- és magánszektor kapcsolatrendszere,
- (3) Közszolgálati foglalkoztatottak és a közszféra humán erőforrásainak kérdései,
- (4) Jogalkotás,
- (5) Integritás, valamint
- (6) Nyílt kormányzás.

A jelentés hamar kiegészült az elektronikus (digitális-) közigazgatás elemzésével is,¹⁸⁰ amellyel részletesebben a következő fejezetekben foglalkozunk.

¹⁷⁸ Magyar nyelven általában Kormányzati Körképnek hivatkoznak a jelentésre

¹⁷⁹ OECD (2009): i.m.

¹⁸⁰ A jelentésben a fejezet a Digital Government and Open Government Data címet kapta.

A 2023-as, legújabb jelentés¹⁸¹ már az alábbi területeken végez teljesítményméréseket:

- (1) A demokratikus kormányzásba vetett bizalom,
- (2) A közszolgáltatásokkal összefüggő elégedettség,
- (3) A szakpolitika ciklus irányítása,
- (4) Jogalkotás,
- (5) Költségvetési gyakorlatok,
- (6) Közbeszerzések menedzselése,
- (7) Digitális közigazgatás és open data,
- (8) Állami bevételek és előállítási költségek,
- (9) Közkiadások,
- (10) Közszolgálati foglalkoztatottak és képviselő, valamint
- (11) Humán erőforrás menedzsment.

A Government at a Glance jelentések az OECD tagállamait elemzik a fenti indikátorok alapján, jelentőségük pedig azért is magas, mert rávilágítanak a kormányzati működés erősségeire és hiányosságaira,¹⁸² így közvetett módon hatnak a kormányzati stratégiákra is.

A dokumentum teljesítményértékelési módszertana az alábbiak szerint alakul: Az eredmények (outputok) mutatják meg, hogy milyen szolgáltatásokat szállít a közigazgatás az egyes közigazgatási szervezeteknek. A hatás (outcome) fejezi ki azt, hogy a kormányzás képessé teszi-e az egyes szektorokat a teljesítményük növelésére. Az inputokat a modellben a szervezeti, személyi, társadalmi és egyéni ráfordítások összessége adja. Noha a Government at a Glance jelentések elsősorban a hatást jelölik meg a teljesítmény fokmérőjeként, ennek ellenére az outputokból és az inputokból levezethetővé teszi a hatékonyságra való kormányzati képességet.¹⁸³

A jelentésekhez ún. „country note”-ok, azaz a tagállamok indikátorait részletesen bemutató feljegyzések kapcsolódnak, amelyek az egyes országoknak a teljesítménymérésekhez kapcsolódó speciális ismérveit, valamint a két jelentés közötti időszak változásait foglalják össze.

¹⁸¹ OECD: *Government at a Glance 2023*. (2023) Online: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3d5c5d31-en/index.html?itemId=/content/publication/3d5c5d31-en> (letöltve: 2024.04.15.)

¹⁸² KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor – CSUHAI Sándor: *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest (2017) <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4876/A%20korm%E1nyz%E1s%20hat%E9konys%E1g%E1nak%20felt%E9telei%20modelljei.pdf?sequence=3>, Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszoalat-jo-kozig_.original.pdf (letöltve: 2024.04.15.) p.27.

¹⁸³ Uo. 28.o.

3.4.3. Az ENSZ teljesítményértékelési rendszerei

Az ENSZ szintén több teljesítményértékelési rendszert működtet. A szervezet által kibocsátott dokumentumok¹⁸⁴ jellemzően a *jó kormányzás* felől közelítik meg a teljesítmény kérdését. A jó kormányzás feltételeit az ENSZ az alábbiakban határozza meg:

- a) konszenzusközpontúság,
- b) részvételen alapuló kormányzás,
- c) rugalmasság (gyors reagálóképesség),
- d) elszámoltathatóság,
- e) jogállamiság,
- f) magas átláthatóság,
- g) igazságosság és inkluzív jelleg, valamint
- h) eredményesség és hatékonyság.

Az eredményesség és a hatékonyság a jó kormányzás nézőpontjából azt jelenti, hogy a kormányzati eljárások és az intézmények olyan eredményeket (outputokat) hoznak létre, amelyek találkoznak a társadalmi igényekkel, miközben a rendelkezésre álló forrásokat a lehető legjobb módon használják fel. Az eredményesség további kritériuma az ENSZ értelmezésében, hogy mindezen outputokat úgy kell elérni, hogy a folyamat során figyelembe vételre kerüljön a természeti erőforrásokat fenntartható felhasználása és a környezetvédelmi szempontok is.

Az ENSZ előző fejezetben ismertetett, speciális, digitális közigazgatásra fókuszáló jelentése is rendszeresen tárgyal a hatékonysággal összefüggő kérdéseket. Ezekre a későbbiek során dolgozatomban ki fogok térni.

3.4.4. A Világbank teljesítményértékelési rendszerei

A Világbank eredményességgel és hatékonysággal kapcsolatos kutatásainak eredménye a Worldwide Governance Indicators (WGI) adatbázis. A WGI hat fő összetett indikátort tartalmaz, amelyek a következők:

1. politikai részvétel és elszámoltathatóság;
2. politikai stabilitás és erőszakmentesség;

¹⁸⁴ Ld. pl. UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC: *What is Good Governance?* Online: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (Letöltve: 2024.04.15.)

3. kormányzati munka hatékonysága;
4. jogbiztonság;
5. szabályozási minőség; valamint
6. a korrupció visszafogásának, ellenőrzésének mértéke.¹⁸⁵

A Világbank álláspontja szerint egy kormányzat hatékonyságát a közszolgáltatások minőségének megítélésében, a magasan kvalifikált, politikai nyomástól független közszolgálati munkaerőben, a közpolitikák kialakításának és végrehajtásának minőségében, a kormányzat hitelességében, valamint a közpolitikák iránti elköteleződöttségében lehet mérni.¹⁸⁶

3.4.5. Az International Institute for Management Development módszertana

Az utolsó ismertetett nemzetközi indikátorrendszer némileg kilóg a sorból, tekintettel arra, hogy azt nem egy nemzetközi szervezet, hanem egy svájci székhelyű tudományos kutatóintézet készítette. Az International Institute for Management Development (IMD) által 1989-től rendszeresen publikált Versenyképességi Világgrangorra (World Competitiveness Ranking, röviden: WCR) mindazonáltal széles körben hivatkoznak, így az ENSZ is nevesíti a vizsgálatra érdemes nemzetközi teljesítménymérésekről szóló tanulmányában.¹⁸⁷

A WCR négy dimenziót vizsgál, a rendelkezésre álló statisztikai adatok, és a vizsgált országok számára készített kérdőívben szereplő válaszok, mint indikátorok mentén. Az indikátorokból a jelentés négy csoportot képez, amelyek közül a dolgozat szempontjából az utolsó bír nagyobb jelentőséggel:

- a) Gazdasági eredményesség (indikátorcsoportjai: hazai gazdaság, nemzetközi kereskedelem, nemzetközi beruházások, foglalkoztatás, árindex),
- b) Üzleti hatékonyság (indikátorcsoportjai: produktivitás és eredményesség, munkaerőpiac, pénzügyek, a menedzsment gyakorlata, attitűdök és értékrend),
- c) Infrastruktúra (indikátorcsoportjai: alpinfrastruktúra, technológiai infrastruktúra, tudományos infrastruktúra, környezet és egészségügy, valamint oktatás),

¹⁸⁵ KAISER – BOZSÓ – CSUHAI (2017): i.m. p. 24.

¹⁸⁶ KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart: Worldwide Governance Indicators, 2023 Update (2023) Online: www.govindicators.org. (letöltve: 2023.10.19.)

¹⁸⁷ UNDP: *A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance* Online: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Measuring%20Public%20administration.pdf> (letöltve: 2024.04.15.) p.44.

d) Kormányzati eredményesség (indikátorcsoportjai: közpénzügyek, adópolitika, intézményi hálózat, az üzleti élet normatív szabályozása, valamint társadalmi keretek).¹⁸⁸

Az indikátorokból egyértelműen kiderül, hogy a WCR keretrendszere a közigazgatás eredményességét (amely fogalom alatt a részletes indikátorok kialakítása során alkalmazott technikák során ténylegesen sok esetben hatékonyságot kell értenünk) a kormánynak a gazdaságra és társadalomra gyakorolt hatásában, kiváltképpen a piaci szereplők vonatkozásában ragadja meg.

3.4.6. Magyarország: A hatékonyság fogalmának változásai a 2010-es években és a Jó Állam Jelentés indikátorrendszere

Magyarországon az elmúlt évtized legjelentősebb közigazgatási teljesítménymérési kísérlete a Jó Állam Index volt. A Jó Állam Jelentés, mint Magyarország első komplex közigazgatási teljesítményértékelési rendszere első alkalommal 2015-ben készült el. A 2015-ös első jelentést további négy követte 2016-ban, 2017-ben, 2018-ban és 2019-ben.

Az első jelentést hosszas elméleti előkészítés előzte meg, amelyhez egészen 2010-ig kell visszanyúlnunk. 2010 előtt a közigazgatási fejlesztéseket leginkább a New Public Government eszmeisége határozta meg. Már az 1990-es években tetten érhető a közfeladatok piaci szereplők részére történő kiszervezése (pl. közvilágítás), de a folyamat igazán a 2000-es években erősödött meg. Ennek egyik megvalósult állomása a kötelező magánnyugdíj-pénztári rendszer megteremtése vagy a nagy visszhangot keltő, végül be sem fejeződő egészségügyi átszervezés, különösen a kórházak üzemeltetésének piaci szereplők részére történő átadása.¹⁸⁹ Az ilyen típusú kiszervezéseket fontos megkülönböztetnünk a paraadminisztráció szerveitől, azaz az olyan, állami vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoktól, amelyeket az állam vagy az önkormányzat kifejezetten valamely közfeladat hatékonyabb ellátása érdekében alapít.¹⁹⁰ A paradigmaváltás szükségességével összefüggésben már korábban is jelentek meg tudományos publikációk,¹⁹¹ de a tudományos

¹⁸⁸ IMD: *World Competitiveness Ranking*. Online: <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/> (letöltve: 2024.04.14.)

¹⁸⁹ A modellváltásról részletesen lásd részletesen: HOFFMAN István: *Az egészségügyi közszolgáltatások területi közigazgatás-szervezési kérdései - nemzetközi és történeti kitekintéssel*. In: *Közjogi Szemle* 2015/3. (2015). Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1937703> (letöltve: 2024.04.14.)

¹⁹⁰ Kovács Éva: *A magyar közigazgatás szervezeti és hatásköri rendszere*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest (2017) p.15. Online: (<https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4881/A%20magyar%20k%F6zigazgat%E1s%20szervezeti%20%E9s%20hat%E1sk%F6ri%20rendszere.pdf?sequence=3>) (Letöltve: 2024.04.14.)

¹⁹¹ Lásd pl. G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus*

és politikai diskurzusok középpontjába ismételten a 2008-ban kezdődő gazdasági világválság kezdetét követően került,¹⁹² amikor is az erős állam igénye elbizonytalanította a közszféra szereplőit a piacositás és a minimális állam tételében.

A paradigmaváltás, ezzel együtt a neo-weberizmus elsőként az első Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban (MP 11.0) került markánsan kifejezésre, azzal együtt, hogy a Magyary Programok még tartalmaztak New Public Governance elemeket, leginkább az előrehaladás mérését lehetővé tévő indikátorok tekintetében, amelyek többnyire az OECD Government at a Glance módszertánára hivatkoznak. Ennek egyik valószínűsíthető oka az lehet, hogy más, a világ országainak többségére kiterjedő, a kormányzás hatékonyságát mérő, egységesen elfogadott indikátorrendszer még nem állt rendelkezésre. Erre noha maga a program is utal,¹⁹³ egyben azonban kinyilvánítja azon szándékát is, miszerint 2012-re már kidolgozásra kerül a teljesen önálló Jó Állam Index.

A MP 11.0 a hatékonyságot kiemelt jelentőségűnek nyilvánította, mivel megfogalmazásában az „nem csak a közigazgatás egészének, hanem az egyes szabályozásoknak, vagy éppen az egyes intézkedésnek elsőszámú fokmérője, azaz adott feladat és végrehajtásának módja mennyiben felel meg a Jó Állam elvárásának.”¹⁹⁴ A hatékonyság fogalma e felfogásban nem azonosítható az „ár-értékaránnyal”,¹⁹⁵ sokkal inkább gyűjtőfogalomként értelmezendő, amely magában foglalja az eredményességet, a gazdaságosságot, a hatásosságot, a biztonságosságot, a felügyelhetőséget és az alkalmazkodó jelleget. A közigazgatás a definíció értelmében tehát akkor hatékony, ha mindezen kritériumoknak egyszerre felel meg. Ez a gyűjtőfogalom jelleg látszólag tudatosan szakít a korábban ismertetett klasszikus felfogásokkal, a hatékonyságot teszi a kormányzati minőség legmagasabb fokmérőjévé, ám voltaképpen az egyes, a hatékonyságfogalom részét képező dimenziókon belül továbbra is nagy szerepet ad a gazdaságosság és a társadalmi-politikai elvárásoknak történő megfelelés, amely már Lőrincz Lajos külső és belső hatékonyságértelmezése mentén is megragadható. Mindazonáltal kétségtelen, hogy a

kormányzás programja és feltételei. Századvég Műhelytanulmányok, 6. sz. (2007) pp.76–94. vagy nemzetközi viszonylatban MEIER, Kenneth J. - HILL, Gregory C.: Bureaucracy in the Twenty-First Century. In: FERLIE, Ewan –LYNN Jr., Laurence E. - POLLITT, Christopher (eds): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press (2005). p. 51.

¹⁹² Lásd ebből az időszakból különösen: STUMPF István: Az állam újrafelfedezése és a Neoweberiánus állam. In: VIRÁG György. *OKRI Szemle: Megjelent az OKRI fennállásának 50. évfordulója alkalmából.* (2009) ISBN:9789637373169 pp. 110-124.

¹⁹³ KIM: *Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program 11.0* (2011) p.12.

¹⁹⁴ KIM (2011): i.m. p. 18.

¹⁹⁵ Uo.

hatékonyság ilyen tág értelmezése nehezen modellezhető és számítható, továbbá kevésbé egzakt.

2012-ben került publikálásra a második Magyar Program (MP 12.0). A dokumentum az MP 11.0-át értékelve elismeri, hogy a legtöbb vitát éppen a (nemzeti) hatékonyság értelmezése váltotta ki, mégpedig három vitapont mentén. Az első pont a hatásosságnak a hatékonyság részeként történő definiálását, a második a nemzeti jelleget, a harmadik pedig közigazgatás definícióját érinti. Noha a hatékonyság meghatározásával kapcsolatos kétségeket a dokumentum igyekszik eloszlatni, az MP 11.0-ban még nem tisztázott Jó Állam fogalom, mint a hatékonyság fokmérője az MP 12.0-ban kerül definiálásra, méghozzá a következőképpen: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”¹⁹⁶ Miközben a dokumentum kétségkívül megkísérelti tisztázni a definíció fogalmi elemeit (közjó, legmegfelelőbb mód), mindezzel voltaképpen csak tovább nehezíti az értelmezést.

2012 után nem került több Magyar-program kibocsátásra. A hatékonyság fogalma a MP 12.0-át követően a 2015-ben kibocsátott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában került ismételtelen definiálásra. A stratégia a hatékonyságot elődjénél lényegesen szűkebben és képletszerűbben értelmezi. Meghatározása szerint a hatékonyság azt mutatja meg, hogy az intézményrendszer egységnyi eredmény létrehozatalához mennyi költséget használt fel, hiszen a stratégia értelmezésében alapvető társadalmi érdek, hogy a közigazgatási intézményrendszer minél nagyobb társadalmi értéket (szolgáltatást) állítson elő, minél kisebb költséggel.¹⁹⁷ A fogalom a klasszikus hatékonyság-elméletekhez jól illeszkedik, képletszerűen számolható, az inputot a költségekben, az outputot pedig a közigazgatás által nyújtott szolgáltatásokban határozza meg. Mindezek alapján a hatékonyság könnyen illeszthető a programban meghatározott célkitűzésekhez, intézkedésekhez és alintézkedésekhez, bár megítélésem szerint az inputok költségekkel történő azonosítása nem teljesen pontos, amelyet a stratégia egy ponton igazol is. Így válik a hatékonyság inputjává az emberi és pénzügyi erőforrásokon túl az ügyfél-elégedettség is.¹⁹⁸

¹⁹⁶ KIM: *Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program 12.0 (2012)* p.6. Online: <http://magyarprogram.kormany.hu/> (letöltve: 2018. május 25.)

¹⁹⁷ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. (2014) p.9. Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia.pdf (letöltve: 2024.04.15.)

¹⁹⁸ Uo. p.91.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a „Jó Állam” koncepciója a 2011-es és a 2012-es Magyar Programokban jelent meg, és a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában is elérendő célként fogalmazódott meg. A dokumentumok feladata mindazonáltal elsődlegesen a célok meghatározása volt, a mérhetőséghez, visszacsatoláshoz azonban szükség volt egy – egyébként eredetileg 2012-re bevezetni tervezett – indikátorrendszerre. Az állam „jóságának” mérhetőségének megteremtését végül a Nemzeti Köszolgálati Egyetem keretein belül működő Jó Állam Kutatóműhely kezdte meg, a későbbi jelentések viszont már a szintén az egyetem keretein belül működő, a kutatóhely eszmei örökösének tekinthető Államreform Központhoz kötődnek.¹⁹⁹

A Jó Állam Jelentések alapvető kiindulópontja a stratégiákhoz hasonlóan az erős állam melletti elköteleződés, a kormányzás államközpontú megközelítése. Az első, 2015-ös jelentés a New Public Management ellenében ismételten deklarálja, hogy „a pénzügyi és gazdasági válság, illetve annak kezelése megerősítette azt a paradigmát, hogy a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban.”²⁰⁰ Erre a paradigmaváltásra utal a Jó Állam fogalma is, amely szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás és a jó közigazgatás fogalmával.

A jelentés kialakításakor a Jó Állam Kutatóműhely figyelembe vette az előzőekben bemutatott közigazgatási teljesítményértékelések (ENSZ, OECD, Világbank, IMD), valamint a Magyar-programok tapasztalatait is, és ezekre is tekintettel határozta meg a vizsgálandó hatásterületeket. A hatásterületek alatti szint a dimenziók szintje, a dimenziók ragadják meg az adott hatásterületen belül a konkrét jelenségeket. A következő, legalsó szint a dimenziókhoz tartozó indikátorok szintje, amelyek főindikátorokra és az azokat leíró, valamint azok kiszámítására alkalmas rész- vagy másodlagos indikátorokra oszlanak.

Az indikátorok terén a jelentés már nagymértékben alapoz a hazai közigazgatási szervezetek által kezelt információkra, vagy éppen az e szervek által előállított mutatókra. Az első hatásterület a biztonság és bizalom a kormányban megnevezéssel bír. A hatásterület dimenzióit a külső biztonság, a közbiztonság és a katasztrófavédelem, a jogbiztonság, a kormányzati közbizalom és átláthatóság, valamint a létbiztonság adják. Noha az indikátorok egy része továbbra is egyes nemzetközi szervezetek által már kidolgozott mutatókon (így a

¹⁹⁹ Államreform Központ honlapja. Online: <https://akfi.uni-nke.hu/kutatas/kutato-egysegek/allamreform-kozpont> (letöltve: 2024.04.15.)

²⁰⁰ Jó Állam Jelentés (2015). p.1. <https://akfi.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/jo-allam-jelentes-kulcsgondolatok-fuggelek-1.original.pdf> (letöltve: 2024.04.15.)

mások mellett az ECFR biztonságpolitikai mérési rendszerének vagy a globális katonai erő-index indikátorain) alapul, meglehetősen sok hazai szervezet adatbázisa (így különösen az Állami Számvevőszék, a Központi statisztikai Hivatal vagy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) is felhasználásra kerül. A közösségi jólét hatásterülete tekintetében az indikátorok elsősorban a Központi Statisztikai Hivatal, illetve kisebb részt hazai hatóságok (Nemzeti Adó- és Vámhivatal) adatbázisaira és nemzetközi szervezetek mutatói alapján (OECD PISA felmérése) kerülnek kialakításra. A pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség indikátorai a Központi Statisztikai Hivatal, a Magyar Nemzeti Bank és az Eurostat adatbázisain alapulnak. A fenntarthatóság önmagában is egy komplex folyamat, így az indikátorrendszer is számos forráson alapul (KSH, OMSZ, MEKH, szakminisztériumok, civil szervezetek, nemzetközi szervezetek és ügynökségek adatai). A demokrácia dimenzió indikátorainak alapját a Központi Statisztikai Hivatalon túl az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala és az ORFK adatbázisai képezik. Az első öt dimenziót áttekintve is érzékelhetjük, hogy a jelentés egyre kevésbé támaszkodik más, nemzetközi jelentések mutatóira, és bátran nyúl a hazai szervek mutatóihoz.

A dolgozat szempontjából leginkább releváns terület a hatékony közigazgatás dimenzió. A jelentés a közigazgatást sajátosan, szűken határolja le, arra elsősorban az állami működést kiszolgáló adminisztrációként tekint.²⁰¹ A hatékonyság jelentésbeli értelmezésének kiindulópontja az, hogy a közigazgatás tesz képessé más szereplőket arra, hogy eredményesebben ellássák társadalomirányító, közszolgáltatást nyújtó funkciójukat. Ennek megfelelően a hatásterület célja annak mérése, hogy

- (1) a közigazgatás folyamatai képessé teszik-e az egyes szektorokat, ágazatokat teljesítményük növelésére,
- (2) a közigazgatás termékei és szolgáltatásai képessé teszik-e az egyes állampolgárokat és vállalkozásokat az egyéni igényeik kielégítésére, végül
- (3) a közigazgatás ezen folyamatok fenntartására, szolgáltatások biztosítására milyen (szervezeti és személyi) erőforrásokat használ fel.

Az inputok a modellben viszonylag könnyen megragadhatók (a folyamatok fenntartására felhasznált szervezeti és személyi erőforrások – ezt a költséghatékony erőforrás-gazdálkodás főindikátor fejezi ki), ezzel szemben az outputok változatosak. Outputnak tekinthető a

²⁰¹ Uo. p. 116.

hozzáférhetőség szintje, az ügyfélteher csökkentése, humán erőforrás felkészültsége (alkalmassága), és immáron az ügyfél-elégedettség is.

Ez a hatékonyságmodell alapvetően nem mond ellen Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában meghatározott értelmezésnek, ám megkísérli pontosan meghatározni az outputok körét.

3.5. Összefoglalás - a hatékonyság értelmezési keretei

A fejezetben a közigazgatás hatékonyságának modelljét vizsgáltam meg a mértékadó nemzetközi szervezetek teljesítményértékelési keretrendszerei és Magyarország 2010 óta kibocsátott, a közigazgatás teljesítményének mérésével foglalkozó programjai, stratégiái és jelentései tükrében. A dokumentumok elemzése során nem rajzolódik ki egységes, mindenki által elfogadott hatékonyságfogalom, sőt, olyan érzésünk lehet, mintha a hatékonyságot az egyes szervezetek egzakt módon nem is mindig mernék megkísérelni definiálni. A meghatározások közül a maga „pőreségével” a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia emelkedik ki, amely a jelenségnek leginkább a klasszikus, közgazdaságtani értelmezését ragadja meg, miszerint a hatékonyság voltaképpen nem más, mint közigazgatási szolgáltatásként értelmezett output és a költségekben (pénzügyi- és humán-erő-ráfordításokban) megnyilvánuló input hányadosa (azaz az egységnyi költségre vetített kimenet vagy eredmény).

Magyarországon a kormányzati hatékonyság fő- és részindikátorait a Jó Állam jelentések határozzák meg, az indikátorok kijelölése azonban sok esetben önkényesnek tűnhet. A kiválasztási szempontok mögött ugyan kimunkált koncepció érhető tetten, ám ez sem jelenti azt, hogy a kiválasztott mérőszámok értékének ismeretében egyértelműen megállapítható lenne a közigazgatás hatékonysága.²⁰² Ezt erősíti az az érvelés is, miszerint a Jó Állam Index elsődleges feladata nem az, hogy más rendszerek számára összehasonlítási alapot adó „tükör-rendszert” készítsen, így nem is törekszik létező indikátor-rendszerek összességére vagy rangsorok készítésére, hanem autonóm értékelési rendszerként jelenik meg.²⁰³ Ezért

²⁰² CSUHAI Sándor – FEKETE Letícia – KÁDÁR Krisztián: Hatékony közigazgatás. In: Államtudomány Műhelytanulmányok 2016. évi 28. szám (2016). p.20. Online: https://demo.repozitorium.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/7260/2016_-evi-28_-szam-hatekony-kozigazgatás.original.pdf?sequence=1 (letöltve: 2024.04.15.)

²⁰³ KIS Norbert: A kormányzás minőségének értékilemmái. In: KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közzolgáltatás és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, (2014) pp. 27-28. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozzolgalat-jo-kozig_.original.pdf (letöltve: 2024.04.15.)

merülhetnek fel a jelentések tanulmányozóiban egyebek mellett olyan kérdések is, hogy mekkora hatást gyakorolhat a közigazgatás hatékonyságára az, ha több magasabb képesítésű, netán tudományos fokozattal rendelkező tisztviselő lát el meghatározott feladatokat? Bizonyos munkakörökben ez értelemszerűen elősegítheti a hatékonyságot, más munkakörökben viszont ettől eltérő indikátorok is szerepet kaphat(ná)nak (pl. az ügyintéző által egységnyi idő alatt előkészített ügyiratok száma). További kétségek merülhetnek fel azzal kapcsolatban is, hogy amennyiben lakossági felmérés készül a közigazgatással való elégedettségéről, úgy mennyiben képes a megkérdezett kimerítő választ adni, torzíthatják-e a véleményét esetleges prekoncepciók vagy félreértések. Ezt a kétséget a munkacsoport tagjai sem cáfolják egyértelműen.²⁰⁴

A fenti kételyek tükrében e ponton fontos elkülönítenünk a tágabb értelmezést lehetővé tevő kormányzati és a szűkebb, ha úgy tetszik földhözragadtabb közigazgatási hatékonyság-értelmezéseket.

Amennyiben a közigazgatási hatékonyságot a kormányzati hatékonyság (teljesítmény) részeként tanulmányozzuk, fel kell ismernünk, hogy a közigazgatás, mint sajátos szervezetrendszer nem feltétlenül a közszolgáltatások „szállítójaként” jelentkezik, hanem inkább infrastruktúra jelleggel rendelkezik. Ebből következik az, hogy a közigazgatás a közszolgáltatók ténylegesen szállító szereplőket tegyék képessé e feladataik ellátására. Ebben a megközelítésben a közigazgatási outputok végső soron a közpolitikai tevékenységek inputjaként is értelmezhetők.²⁰⁵

Ha a szűk értelemben vett közigazgatásra, mint egy sajátos személyi állománnyal rendelkező, sajátos mechanizmus alapján működő sajátos szervezetrendszerre koncentrálunk, úgy a hatékonyság a humán-, technikai és pénzügyi erőforrások, mint input-elemek speciális közigazgatási eljárások útján output elemekké történő átalakítását jelenti.²⁰⁶ Outputnak ez esetben a közvetlenül előállított terméket vagy szolgáltatást (pl. a működés hatékonysága tekintetében a közigazgatási hatóság döntéseit²⁰⁷), anélkül, hogy a társadalmi hatást vagy eredményt vizsgálnánk. Az output ilyen esetben lehet az egységnyi ráfordítással előállított döntések száma, de akár a ráfordítások eredményeképp az ügyfelek által a

²⁰⁴ Uo. p.19.

²⁰⁵ CSERNY Ákos et al.: Hatékony közigazgatás. In: KAISER Tamás – KIS Norbert: *A jó állam méretősége*. NKE Szolgáltató Kft. (2014) pp. 233.234. ISBN 978-615-5305-78-8 pp. 233-234. Online: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/a-jo-allam-merhetosege-2.original.pdf#page=233> (letöltve: 2024.04.15.)

²⁰⁶ Uo.

²⁰⁷ A hatósági döntéseken túl természetesen más indikátorok is számításba jöhetnek, ám egy hatósági jogalkalmazó szervezet esetén ez a mutató értelemszerűen szinte mindig figyelembe vételre kell, hogy kerüljön.

hatósággal kezdeményezett interakciók számának növekedése (szélsőséges esetben csökkenése) is. Ez az értelmezés leginkább a hatósági ügyintézés terén, tehát a *működés dimenziójában* ragadható meg, amely viszonylag könnyen számítható és modellezhető, és amelynek elemzése önmagában is indokolható, ám éppen a fenti tényezők (eredmény, hatás) elhagyása miatt nem feltétlenül ad elégséges információt a közigazgatásnak és magának a döntésnek a minőségéről (pl. a döntések mennyiben voltak alkalmasak a célzott hatás kiváltására vagy mi lett a hosszú távú hatásuk).

Személyzeti hatékonyság esetén az input-tényezőket az alkalmazottak száma, illetve képességeik és készségeik jelenthetik, az outputot a személyzeti teljesítmény (az alkalmazottak teljesítménye) mentén értelmezhetjük, azaz lényegében mondhatjuk azt is, hogy az egységnyi, meghatározott képességekkel és készségekkel rendelkező alkalmazottak (input-tényező) által elért teljesítményből (output) következtethetünk a személyzet hatékonyságára. Ebben az értelmezésben személyzeti hatékonyságról akkor beszélhetünk a közigazgatás vonatkozásában, ha ugyanannyi alkalmazott nagyobb mennyiségű teljesítményt ér el, vagy ugyanakkora teljesítmény érhető el kevesebb (véltetően alkalmasabb vagy jobban képzett, végső soron minőségileg magasabb szinten álló) alkalmazottal.

A működési és a személyzeti hatékonyság mellett a szervezetnek, mint a közigazgatás harmadik sajátos dimenziójának hatékonyságát is érdemes vizsgálat tárgyává tenni. A *szervezeti hatékonyság* összetett problémakör, egységes definíciót a szakirodalomban sem találunk. Leavitt a szervezeti hatékonyságot a tényezők három legfontosabb csoportja, jelesül az ember, a szerkezet és a technológia köré csoportosított tevékenységek eredményeként határozza meg, amelyek tényezők alatt a következőket érti: az emberi tényezők a viselkedést, a kapcsolatokat, a vezetői véleményeket, az ellenőrzési módszereket és a szakmai tudást, a szerkezeti tényezők a szervezeti célokat, irányelveket, módszereket és az ellenőrzést, a technológiai tényezők pedig a tervezést, a termelést, a forgalmazást és a piackutatást foglalják magukban.²⁰⁸

Más, a szervezeti magatartásból kiinduló szerzők a szervezeti viselkedést (különösen az Organisational Citizenship Behavior-t (OCB), azaz a szervezeti tagsági magatartást emelik

²⁰⁸ CIEGOLD, W.: *Mi történt a szervezetfejlesztés területén?* In: Industrial management, 1978. 1-2.no. pp. 9-12. (OMIKK fordítás). Hivatkozva: BARLAI Róbert – CSAPÓ Edit: Szervezetfejlesztés és stratégiai vezetés. A módszer. Online: <http://ki2.oszk.hu/kf/kfarchiv/1997/2/barlai.html> (letöltve: 2024.04.15.)

ki. Rahmawati statisztikai és matematikai módszerekkel igazolta, hogy a magas szintű OCB javítja a teljesítménymenedzsmentet és a szervezeti hatékonyságot.²⁰⁹

Bizonyos kutatók a szervezet belső folyamatai és a külső környezet közötti kapcsolatot ragadják meg. Az egyik régebbi, ám mai napig a legszélesebb körben hivatkozott szervezeti hatékonyság-definíció e körben Georgopoulos és Tannenbaum nevéhez kötődik.²¹⁰ A szerzők a szervezeti hatékonyság zálogát abban látják, hogy a szervezet milyen mértékben teljesíti céljait anélkül, hogy eszközeit és erőforrásait ellehetetlenítené, és hogy tagjait indokolatlanul megterhelné.²¹¹

A szervezeti hatékonyságot tárgyaló fenti definíciókból is láthatjuk, hogy a jelenséget kifejezetten nehéz mérni, azt csak összetett indikátorrendszerek segítségével lehet eredményesen lefolytatni. Mindezen kételyek ellenére a későbbiekben megvizsgálom, hogy milyen egyszerű mutatók lehetnek alkalmasak a vizsgálat tárgyát képező szervezeti kör vonatkozásában a szervezeti hatékonyság kifejezésére.

Az alfejezetben ismertetett kételyek okán értekezésemben a későbbiek során a digitális közigazgatás hatékonyságra gyakorolt hatását a közigazgatási hatékonyság tágabb és szűkebb értelmezése alapján egyaránt vizsgálat alá fogom vetni.

²⁰⁹ RAHMAEATI, A. et al.: *Measures of Organizational Effectiveness: Public Sector Performance* In: IRA-International Journal of Management & Social Sciences, Vol.05, Issue 02 (2016) ISSN 2455-2267, pp.203-214 Online: <https://pdfs.semanticscholar.org/3196/5d6b41c9f0b9683a77d82d0716a49df8fbcf.pdf> (letöltve: 2024.04.15.)

²¹⁰ GEORGOPOULOS, Basil S. – TANNENBAUM, Arndols S.: *A Study of Organizational Effectiveness* In: American Sociological Review Vol. 22, No. 5 (1957), pp. 534-540. Online: <https://www.jstor.org/stable/2089477> 214. (letöltve: 2024.04.15.)

²¹¹ Uo. p. 540.

IV. A hatékonyság és digitális közigazgatás kapcsolata

4.1. A hatékonyság és a digitális közigazgatás viszonya

Az előző fejezetet a fogalmi keretek tisztázásának szenteltem, míg e fejezet elsődleges célja a digitális közigazgatás és a közigazgatási hatékonyság kapcsolatának vizsgálata.

A közigazgatás hatékonyságával, vagy a kormányzati teljesítménnyel kapcsolatban valamennyi, fentebb elemzett teljesítményméréssel kapcsolatos dokumentumban feltűnik a digitális (vagy elektronikus) közigazgatás, vagy a technológiai vívmányok közigazgatási célú felhasználásának gondolata. A következőkben arra keresem a választ, hogy mi az összefüggés a hatékonyság és digitális közigazgatás között, a két fogalom milyen relációban áll egymással.

Elemzésem során a teljesség igényére törekedve nem csak a fenti teljesítményértékelésekre fókuszálok, hanem megvizsgálom a mértékadó nemzetközi szervezetek programjait és fontosabb, tárgyban született publikációit, a magyarországi, kifejezetten digitalizációval és digitális közigazgatással foglalkozó programokat és jelentéseket, de a nemzeti jogszabályok tételes rendelkezéseit és a legújabb szakirodalmi álláspontokat is.

4.2. A hatékonyság és a digitális közigazgatás kapcsolata a nemzetközi szervezetek értelmezésében

4.2.1. Hatékonyság és digitális közigazgatás az OECD értelmezésében

Az OECD az előző fejezetben már hivatkozott, *Government at a Glance* jelentései a kezdetektől nagy hangsúlyt fektettek a digitális (vagy korábban: elektronikus) közigazgatás vizsgálatára.

A 2009-es, *New Public Management* megközelítésű első jelentés értelmében a jó kormányzás kiemelt fontossággal bír a hosszú távú gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődés szempontjából. Döntő fontosságú, hogy a kormányzat közfeladatait milyen jól, milyen hatékonyan és milyen eredményesen látja el. A hatékonyságra és az eredményességre alapvetően az irányítási technikák és gyakorlatok bírnak hatással. E technikák közül kiemelkedik a

- (1) fenntarthatóságot elősegítő költségvetési gyakorlat,
- (2) a jó teljesítményt elősegítő humánerőforrás-gazdálkodás,

- (3) a szabályozási menedzsment-kapacitás,
- (4) a közszolgálati értékek és etika alapelvei, valamint
- (5) az e-közigazgatási eszközök bölcs felhasználása.

A 2009-es OECD Government at a Glance jelentés tehát a digitális közigazgatás eszköztárára, illetve annak megfelelő felhasználására a kormányzati hatékonyságot biztosító egyik fő eszközként tekint.

A 2004-es, a dolgozat II. fejezetében már bemutatott digitális közigazgatás-definíció is ezt az értelmezést erősíti. A fogalom-meghatározásból következően a kormányzás során a fő cél a közösségi érték, mint output generálása, amely mások mellett *a digitális technológiáknak* a kormányzati modernizációs stratégiák integrált részeként történő alkalmazása, *mint eszköz* biztosít.

A legújabb, 2023-ban publikált Government at a Glance jelentés²¹² a digitális közigazgatás meghatározására már nem tesz további kísérletet, inkább magát a digitalizációt, mint jelenséget értelmezi. A dokumentum értelmében a *digitalizáció egy eszköz, amely a jogállamiságot a jogrendszer hatékonyságának, hozzáférhetőségének, igazságosságának és átláthatóságának előmozdításával segítheti*. A jelentés felhívja ugyanakkor a figyelmet a lehetséges kockázatokra és a felmerülő kihívásokra is, így a magánélet védelmével kapcsolatos aggályokra, a kiberbiztonsági fenyegetésekre, az algoritmikus elfogultságra, a félretájékoztatás és dezinformáció terjedésére, és utal a szabályozási kihívásokra is.²¹³

4.2.2. Az ENSZ digitális közigazgatás-értelmezése és a hatékonyság

Ahogy az korábban már bemutattam, az ENSZ a digitális (akkor még: elektronikus-) közigazgatás jelenségét először az E-government Survey című jelentésének 2001-es, első kiadásában definiálta.²¹⁴ Eszerint az elektronikus közigazgatás alatt tág értelemben valamennyi, a közigazgatás által használt infokommunikációs technológiát érthetjük. Az *elektronikus közigazgatási eszközök* alkalmazásának célja pedig nem más, mint kormányzati szolgáltatások és információk eljuttatása a polgárokhöz.²¹⁵ A meghatározás egyértelműen nem világít rá az elektronikus közigazgatás és a hatékonyság összefüggéseire, ám több

²¹² OECD (2023): i.m.

²¹³ Uo. 27.o.

²¹⁴ UNDESA: *Benchmarking E-government: A Global Perspective* (2002). Online: <https://desapublications.un.org/file/790/download> (letöltve: 2024.02.14.)

²¹⁵ UNDESA (2002): i.m. p.vi.

ponton is hivatkozik az elektronikus közigazgatás által elérhető hatékonyságra vagy költséghatékonyságra,²¹⁶ azaz végső soron *a hatékonyság biztosításának egyik eszközeként tekint rá.*

A 2012-es jelentés²¹⁷ is ezt a gondolatot fejti ki és építi tovább: a gazdasági fenntarthatóság egyik aspektusaként jelöli meg az e-közigazgatási eszközök alkalmazását a közszolgáltatások hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében.²¹⁸ Az ENSZ tehát végső soron *a fenntarthatóság eszközeinek tekinti a digitális közigazgatást*, de az csak akkor tölti be szerepét, ha alkalmas a *közszolgáltatások hatékonyságát növelni.*

4.2.3. Hatékonyság és digitális közigazgatás az Európai Unióban

Az Európai Unió digitális közigazgatásról alkotott véleménye leginkább a digitalizációval kapcsolatos programokban és akciótervekben ragadható meg. Az ESPRIT (European Strategic Programme on Research in Information Technology)²¹⁹ az Európai Unió első e-közigazgatási programjának tekinthető. 1984-ben került kiadásra, így a dolgozatban bemutatott egyik legelső, digitális közigazgatási vonatkozású tárgyú dokumentumnak tekinthető. Ezt az állítást annak ellenére is védhetőnek tartom, hogy az elektronikus közigazgatást – korai programról lévén szó – a dokumentum még egyáltalán nem definiálta. Alapfelvetése, hogy évről-évre egyre több infokommunikációs technológiai megoldás jelenik meg. A program deklarálja, hogy az Európai Unió felismeri ennek jelentőségét, az infokommunikációs technológiákat felhasználó *infokommunikációs társadalom megteremtése pedig feltétele az Unió versenyképességének javításának.* Ezen összefüggés alapján érthető, hogy az ESPRIT még elsősorban nem a polgárokat, hanem a vállalkozásokat állította a középpontba, azzal, hogy elkötelezte magát a vállalkozások infokommunikációs fejlesztésének támogatása mellett.²²⁰

²¹⁶ uo. p.6.

²¹⁷ UNDESA: *E-Government Survey 2012*. (2012). Online: <https://desapublications.un.org/file/692/download> (letöltve: 2024.02.14.)

²¹⁸ Uo. 4.o.

²¹⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: ESPRIT – Specific research and technological development programme in the field of information technology – Results and progress 1991/1992. Commission of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, (1992).

²²⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2012): p.5.

Az ESPRIT-et számos stratégia, program, akcióterv és riport követte, úgy mint a Fehér Könyv²²¹ és a Bangemann-jelentés,²²² amely utóbbit az Európai Tanács 1994. évi ülésén, Korfun vitatott meg. A folyamat egyik legfontosabb állomása a European pathway to the information society című, 1994-es akcióterv²²³ volt, amelyet eEurope 2002 Akcióterv váltott fel 2000-ben. Ez utóbbi akcióterv három fő kulcsterületre fókuszált: elsődlegesen elkötelezte magát egy olcsóbb, gyorsabb és biztonságosabb internet mellett. A második fő célkitűzése a polgárok IKT készségeinek fejlesztése, a harmadik pedig az internet használatának ösztönzése volt. A digitális közigazgatásra vonatkozó célkitűzések ez utóbbi pillérben kaptak helyet. A Bizottság a kérdéssel kapcsolatban felismerte, hogy *a digitális technológiák lehetővé tennék a közszolgáltatások könnyebb elérhetőségét és az információk újrafelhasználását a közzsférában. Az ilyen technológiák felhasználása révén maga a közigazgatás szervezete is megújulhatna, mindez pedig megnövelhetné a hatékonyságot, csökkenthetné a költségeket és felgyorsíthatná az adminisztrációs folyamatokat* mind a vállalkozások, mind pedig a polgárok számára. A digitális technológiák tehát végső soron a szervezeti és működési hatékonyság fejlesztésére is alkalmas. Az eEurope 2002 konkrét feladatokat is meghatározott, alapvetően három fő célkitűzés elérése érdekében. E célkitűzések az alábbiak: Olcsóbb, gyorsabb és biztonságosabb internet-hálózat kiépítése, befektetés a humán erőforrások fejlesztésébe és a képességek kialakításába, végül pedig az internet használatának serkentése.

Az akciótervvel párhuzamosan megjelent a közszolgáltatások egy olyan katalógusa is, amelyek elektronikus igénybevitelének lehetőségét valamennyi tagállamnak biztosítani kell az állampolgárok és a vállalkozások számára.²²⁴ Erre a listára általában Common List of Basic Public Services-ként (röviden: CLBPS) hivatkozunk.

²²¹ EUROPEAN COMMISSION: *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century – White Paper*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, (1994)

²²² EUROPEAN COMMISSION: *Growth, competitiveness and employment White Paper follow-up – Report on Europe and the global information society - Interim report on trans-European networks – Progress report on employment – Extracts of the conclusions of the Presidency of the Corfu European Council*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, (1994) pp.5-39.

²²³ EUROPEAN COMMISSION: *Europe's way to the information society. An action plan. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and to the Economic and Social Committee and the Committee of Regions* (1994)

²²⁴ EUROPEAN COMMISSION: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - eEurope 2002: Impact and Priorities A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23-24 March* (2001). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0140> (Letöltés: 2024.04.14.)

A korszak első akcióterve 2002-ben került bemutatásra. Az eEurope 2005 Akcióterv²²⁵ elsődlegesen már nem az infrastruktúrára kialakítására és fejlesztésére koncentrált, sokkal inkább az online elérhető tartalomra és az új szolgáltatásokra, azaz: a mennyiség helyett egyre inkább a minőségre.²²⁶ Az IKT szerepe ennek megfelelően konkretizálásra került az egyes szakigazgatásokkal összefüggésben is. A hatékonyságra való törekvés, mint igény áthatja ezt a dokumentumot is.

Czékmann Zsolt és Cseh Gergely megfigyelései alapján a tagállamok elektronikus közszolgáltatásainak kialakulásában az áttörést a 2007-2013-as költségvetése jelentette.²²⁷ Az eEurope 2005 tapasztalatai alapján – az új költségvetéshez igazodva – ekkor került kibocsátásra az i2010 eGovernment cselekvési terv, amely már „kibővített tartalommal jelölte ki az információs társadalom továbbfejlődésének útját”.²²⁸ Az eEurope 2005 a közbeszerzések vonatkozásában ennek megfelelően az elektronikus út megteremtését elsődlegesen a *költségcsökkentési lehetőségekkel* indokolja. Úgyszintén a *gyorsabb és olcsóbb közigazgatás* zálogát látja az akcióterv az alapvető közszolgáltatásokkal kapcsolatos ügyintézés digitalizációjában és az *interoperabilitás* megteremtésében is. A 2006-os i2010 eGovernment akcióterv, azaz az Európai Információs Társadalom a növekedésért és foglalkoztatásért Program²²⁹ három fő prioritást fogalmazott meg: az első a megfizethető, biztonságos, nagy sáv szélességű kommunikációt, gazdag és változatos tartalmat és digitális szolgáltatásokat kínáló egységes európai információs tér megteremtése, a második a világszínvonalú kutatás és innováció meg a befogadó, minőségi közszolgáltatásokat nyújtó és az életminőséget előmozdító információs társadalom megvalósítása az IKT területén, ezáltal a felzárkózás Európa vezető versenytársaihoz. Harmadik prioritásként a dokumentum a befogadó, minőségi közszolgáltatásokat nyújtó és az életminőséget előmozdító információs társadalom megteremtését jelölte meg. E fő célok eléréséhez a Bizottságnak fokozatosan figyelemmel kell kísérnie a széles sávú, az elektronikus üzletviteli és az elektronikus kormányzási szolgáltatások bevezetését, az IKT-kutatások finanszírozását, a társadalmi és a gazdasági egyenlőtlenségeket és a digitális írástudást. Az IKT fejlesztések az

²²⁵ EUROPEAN COMMISSION: *eEurope 2005: An Information Society For All*. COM (2002) 263. (2002)

²²⁶ CZÁKNÉ SZOMOR Ildikó: Az Európai Unió információs és kommunikációs politikája, az információs társadalom kialakulása és hatása a magyarországi információs társadalom fejlődésére. In: Könyvtári Figyelő 2019/2. pp.233-249. p.239.

²²⁷ CZÉKMANN Zsolt - CSEH Gergely: *Az e-ügyintézés hazai szabályozása az EU jogalkotásának tükrében*. In: In Meadias Res 2021/2. (2021). pp. 221-234. p. 226.

²²⁸ Uo. p.227.

²²⁹ EUROPEAN COMMISSION: *i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All*. COM (2006) 173. (2006)

i2010 értelmében alapvetően a hatékonyság fokozását szolgálják, a közszolgáltatások terén pedig hangsúlyt kap a költséghatékonyság is.

A következő időszak meghatározó stratégiai dokumentuma, a 2020-ig elérendő célokra fókuszáló Európai Digitális Menetrend (EDM 2020)²³⁰ 2010-ben az Európa 2020²³¹ stratégia hét kiemelt kezdeményezésének egyikeként jelent meg. A dokumentum alapfelismerése, hogy a 2008-ban kirobbant gazdasági világválság évekre visszavetette mind a gazdasági, mind pedig a társadalmi fejlődést, ennek megfelelően mindenkinek megnövekedett erőfeszítéseket kell tenni a fenntartható jövő biztosítása érdekében. Az EDM 2020-ban megfogalmazott álláspont szerint az Európai Unió népességének előregedéséből és a globális verseny kihívásaiból fakadóan több munkateher hárul mindenkire. Mindez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy intenzívebben, vagy nagyobb időráfordítás mellett kell ellátnunk feladatunkat, inkább *a munkavégzést kell okosabban*²³² megszervezni. Ennek kézenfekvő eszköze *a digitális technológiák szélesebb körű felhasználása az egészségügyi ellátások, a közlekedés, környezet, valamint a közszolgáltatásokhoz és a kulturális tartalmakhoz történő hozzáférés területein egyaránt.*²³³ A dokumentum a legnagyobb problémákat az alábbi területeken látja:

- (1) a digitális piac szétaprózodottsága,
- (2) az interoperabilitás hiánya,
- (3) a számítógépes bűnözés terjedése és a hálózatokkal szembeni bizalomvesztés kockázata,
- (4) a hálózati beruházások hiánya,
- (5) az elégtelen kutatási és innovációs erőfeszítések,
- (6) a digitális jártasság és készségek hiánya, valamint
- (7) az elmulasztott lehetőségek a társadalmi kihívások terén.

A közigazgatást érintő legfontosabb elvárásokat az EDM 2020 a nemzeti hatóságok közötti *interoperabilitás* fejlesztésében, a felhasználó-központú, testre szabott, több platform alatt is működőképes e-kormányzati szolgáltatások nyújtásában jelölte meg. Az

²³⁰ EUROPEAN COMMISSION: COM (2010) 245 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai digitális menetrend. Brüsszel 2010. 05. 19. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516639859029&uri=CELEX:52010DC0245> (letöltve: 2024.04.14.)

²³¹ EUROPEAN COMMISSION: COM (2010) 2020 (végleges): A Bizottság közleménye: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Brüsszel, 2010. 03. 03. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020> (letöltve: 2024.04.14.)

²³² Angol eredetiben: „smarter”

²³³ EUROPEAN COMMISSION (2010): i.m. p.3.

átjárhatóság és az e-kormányzati szolgáltatások költségcsökkentő hatásúak, optimalizálják a közszolgáltatások nyújtásával összefüggő terheket, így a hatékonyabb működést segítik elő.

Az EDM 2020 alapján kijelenthető, hogy az EU továbbra sem távolodott el attól az elképzeléstől, miszerint az elsődleges prioritás a tagállamok és az Unió versenyképességének fenntartása, e cél elérésének egyik eszközeként azonban már kifejezetten az elektronikus (digitális) kormányzat fejlesztését határozta meg. Az EDM-ben kifejezésre kerül, hogy az e-kormányzati szolgáltatások költséghatékony lehetőséget kínálnak a lakosság és az üzleti élet résztvevőinek jobb kiszolgálására, valamint a részvételen alapuló és átlátható kormányzás megteremtésére. E szolgáltatások pénzt és időt takarítanak meg a közigazgatás (és ezzel együtt a lakosság és a vállalkozások) számára. Az EDM meghatározása láthatóan nem csak a közigazgatásra fókuszál, hanem a lakosság és az üzleti élet szereplőinek érdekeit teszi elsődlegessé. Alaposabban megvizsgálva azonban a fenti kijelentést tetten érhetjük a hatékonysági megfontolásokat is. *Amennyiben az ügyfelek közszolgáltatásokkal történő kiszolgálását tekintjük outputnak, a költségeket pedig inputnak, úgy az e-kormányzat már egyértelműen a hatékonyság biztosításának egyik fő eszközének tekinthető.*

Az Unió e-kormányzati Cselekvési terv 2016-2020²³⁴ az e-kormányzatról szóló malmői miniszteri nyilatkozatban foglaltakat megerősítve hatékonyság és az eredményesség javításának eszközeként tekint a digitális közigazgatási („e-kormányzati”) eszközökre. A dokumentum a középpontba a polgárok, vállalkozások és a kormányzatok közötti rugalmas kapcsolattartás fontosságát állítja, mivel *a hatékonyság növelését eredményezheti az is, ha biztosítják az adatokhoz és más országok adataihoz való hozzáférést.* A cselekvési terv szerint az adatokhoz és szolgáltatásokhoz egy adott országon belüli és más országok közigazgatásai számára biztosított nyílt hozzáférés növelni fogja hatékonyságot, és meg fogja könnyíteni a vállalkozások és polgárok szabad mozgását. Másrészt a polgárok életében is egyre nagyobb szerepet kap a digitalizálás, és ez végső soron a közigazgatás működésével kapcsolatos elvárások növekedéséhez is vezet, mivel a felhasználók érteni szeretnék, hogy valójában hogyan is működik egy-egy szolgáltatás, ezért magasabb szintű átláthatóságot várnak el.

²³⁴ EUROPEAN COMMISSION: *Unió e-kormányzati cselekvési terv 2016–2020*. COM(2016) 179 final (2016). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0179> (letöltve: 2024.04.14.)

Ugyanebben az időszakban, 2017-ben született az EU-tagállamok és EFTA államok vezetői által egyaránt aláírt Tallini Nyilatkozat.²³⁵ A Nyilatkozat lényegében újbóli kötelezettségvállalást jelentett a határokon átnyúló magas színvonalú, felhasználó-központú digitális közszolgáltatások polgárok és vállalkozások részére történő biztosítására. A Nyilatkozatot aláíró államok megerősítették azon elkötelezettségüket, hogy lépéseket tesznek az elektronikus közszolgáltatások összekapcsolása iránt, valamint végrehajtják az eIDAS-rendeletet. A Nyilatkozat szerint éppen ez *a digitális összekapcsolás az, amely leginkább szolgálja a hatékony együttműködést.*

A Berlini Nyilatkozat²³⁶ 2020 decemberében került aláírásra és tovább hangsúlyozta a digitális közszolgáltatások fontosságát. Noha kibocsátása kapcsán többen elsősorban a kiberbiztonság erősítését, mint új célkitűzést üdvözölték,²³⁷ a dokumentum a hatékonyság új szemléletére is rávilágít, mivel az abban megfogalmazott álláspont szerint az *energiahatékonyság is fontos követelmény a digitalizációval szemben.*

Az EU a 2020-2030-ig terjedő időszakra vonatkozó legfontosabb digitális célkitűzéseit tartalmazó stratégiai dokumentuma a 2020 februárjában közzétett Európai Digitális Stratégia²³⁸ és a hozzá kapcsolódó Digitális Iránytű (Digital Compass).²³⁹ A stratégia – a korábbi dokumentumok ismeretében nem meglepő módon – továbbra is a versenyképességből indul ki. Alapvető megállapítása, hogy ahhoz, hogy az Európai Unió versenyképes tudjon maradni az amerikai vagy ázsiai infokommunikációs piacokkal, új kihívásokra kell választ találnia. Az alapproblémákat a stratégia a következőkben határozza meg:

1. az egységes európai piac hiánya,
2. a számítógépes bűnözés terjedése (ebből következően pedig a polgárok bizalmatlanságának növekedése a digitális vagy hálózati megoldásokkal szemben),
3. a hálózati beruházások további fejlesztésének szükségessége.

²³⁵ Tallinn Declaration on eGovernment (2017) Online:

<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/47559> (letöltve: 2024.04.14.)

²³⁶ Berlin Declaration on Digital Society and Value-based Digital Government (2020). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government> (letöltve: 2024.04.14.)

²³⁷ BELÜGYMINISZTERIUM: *Újabb lépés a digitális közigazgatás terén.* Webes közlemény (2020). Online: <https://kormany.hu/hirek/ujabb-lepes-a-digitalis-kozigazgatas-teren> (letöltve: 2024.04.14.)

²³⁸ EUROPEAN COMMISSION: *Shaping Europe's digital future* (2020). doi:10.2759/091014 Online: https://commission.europa.eu/document/download/84c05739-547a-4b86-9564-76e834dc7a49_en?filename=communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en.pdf&prefLang=hu (letöltve: 2024.04.14.)

²³⁹ EUROPEAN COMMISSION: *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade.* COM(2021) 118 final. (2021) Online: <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2021/03/2030-Digital-Compass-the-European-way-for-the-Digital-Decade.pdf> (letöltve: 2024.04.14.)

Noha a Stratégia és Digital Compass számos stratégiai célkitűzést fogalmaz meg, a digitális közigazgatás és a hatékonyság összefüggéseivel kapcsolatban új információkat nem tartalmaz. Mindezek ellenére a dolgozat későbbi fejezeteiben érdemes alaposabban is megvizsgálnunk a dokumentumban foglaltakat, különösen mivel *számos tervezett intézkedésük alapul a 2020-as évek elejét meghatározó pandémia okozta tapasztalatokon és a helyi önkormányzati szinttel kapcsolatban is több, alapvető célt fogalmaznak meg.*

4.3. A digitális közigazgatás és a hatékonyság kapcsolata a meghatározó hazai stratégiai dokumentumokban, különösen a Magyary Programban, a NIS-ben, az NDS-ben és a Jó Állam Jelentésekben

4.3.1. Előzmények

A 2010-es évek korábban már említett paradigmaváltása és az NPM-irányzat háttérbe szorulása miatt e ponton csak röviden említem meg azon dokumentumokat, amelyek a Magyary programok előtt határozták meg hazánk infokommunikációs célkitűzéseit. A fontosabb dokumentumok a következők voltak: Nemzeti Informatikai Stratégia (1995), Az információs társadalom kormányzati teendői (1998), Magyar Válasz az Információs Társadalom kihívásaira (1999), Tézisek az Információs Társadalomról (2000), Magyar Informatikai Charta (2000), Nemzeti Információs Társadalom Stratégia (2001), végül pedig a Magyar Információs Társadalom Stratégia (2003). Orbán Anna ide sorolja még a 2000-ben kiadott Nemzeti Fejlesztési Terv informatikai fejezetét is.²⁴⁰

A fenti stratégiai jelentőségű dokumentumok közül a Nemzeti Információs Társadalom Stratégia (NITS) és a Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) emelkedik ki, amelyek a későbbi nagy stratégiák (Nemzeti Infokommunikációs Stratégia, Nemzeti Digitalizációs Stratégia) előzményének is tekinthetők.

A NITS hét fő célkitűzést tartalmazott, amelyek közül az utolsó kettő érinti a közigazgatást. Az Elektronikus Kormányzati és az Önkormányzati program lényege egyaránt a közigazgatási ügyvitel elektronizálásának támogatása volt a költséghatékony belső és külső munkavégzés érdekében.²⁴¹

²⁴⁰ ORBÁN ANNA: *Információs társadalom – informatikai stratégiák*. In: Tudományos Közlemények 17. (2007). pp. 193-197. p.196.

²⁴¹ MINISZTERELNÖKI HIVATAL INFORMATIKAI KORMÁNYBIZTOSSÁGA: *Nemzeti Információs Társadalom Stratégia* 1.0 verzió. (2001) p.3. Online:

A MITS három fő célt jelölt meg: az információs korba történő belépést és az új gazdaság megteremtését, a tudásalapú információs társadalom építésére vonatkozó átfogó vízió és operatív programok kidolgozását, valamint a magyar gazdaság versenyképesebbé és eredményesebbé tételét.²⁴² Az elektronikus közigazgatás fejlesztése a dokumentumban az e célok elérését szolgáló operatív programként került megfogalmazásra.

4.3.2. Az Államreform Operatív Program (2007)

Az Államreform Operatív Program a közigazgatás kívánatos állapotának meghatározásához Bibó Istvánig nyúlt vissza.²⁴³ A program a közigazgatással szembeni elvárásokat az eredményességben, a hatékonyságban és az elhivatottságban határozta meg.²⁴⁴ Értelmezésében az eredményesség fokmérője egyrészt a közjóhoz (ezen belül elsődlegesen a versenyképesség növeléséhez) való hozzájárulást biztosító programok biztosítása, továbbá a közjót érvényre juttató szabályozási környezet és magas szintű szolgáltatások megteremtése.

A hatékonyság lényegét a program klasszikus értelmezésben ragadta meg: akkor hatékony a közigazgatás, ha a társadalom igényeihez igazodó feladatokat és az elvárt minőséget a lehető legalacsonyabb erőforrás-ráfordítással (input) éri el. Ugyanakkor a program azt is egyértelművé teszi, hogy e ráfordítások alatt alapvetően költségeket, hatékonyság alatt pedig ebből következően elsődlegesen költséghatékonyságot ért.²⁴⁵

Az elhivatottság dimenziója a személyzettel kapcsolatban fogalmaz meg kívánalmakat (elszámoltathatóság, etikai normák, teljesítményértékelésen alapuló megbecsülés).

E célok megvalósításához számos eszközre szükség van, amelyek között megtaláljuk az elektronikus döntéstámogatási rendszereket, az elektronikus eljárásokat, és az elektronikus ügyintézt. Az elektronikus (digitális) közigazgatást már nem célként, hanem alapvető szemléleti módként kezeli a program, amely szervesen beilleszkedik minden beavatkozás előkészítésébe és végrehajtásába.²⁴⁶

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjj_onRjqaFAxWq7QIHHS8ABMQFnoECBYQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.artefaktum.hu%2Fkozgaz%2Fnits_kesz.doc&usq=AOvVaw37lShTAuXntUzJqsgM-k4k&opi=89978449 (letöltve: 2024.04.14.)

²⁴² INFORMATIKAI ÉS HÍRKÖZLÉSI MINISZTERIUM: *Magyar Információs Társadalom Stratégia* (2003) p.2. Online: https://www.artefaktum.hu/oktatashoz/mits_2003.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

²⁴³ A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA: *Államreform Operatív Program*. Egységes szerkezetbe foglalt, módosított verzió (2012) p.4.

²⁴⁴ Uo.

²⁴⁵ Uo. p.27.

²⁴⁶ Uo. p.28.

A program hangot ad annak a felismerésnek is, hogy a digitális közigazgatás csak akkor járulhat hozzá a program alapvető céljainak teljesítéséhez, ha a társadalom azon képességek és kompetenciák birtokába jut, amelyek lehetővé teszik az új technológiai megoldások igénybevételét.²⁴⁷

4.3.3. A Magyary Program

A Magyary Program 11.0. deklarálta abból az előfeltevésből indult ki, hogy a közigazgatás hatékonyságának növelésének egyik legfontosabb eszköze a modern infokommunikációs technológiák használatának elterjesztése.²⁴⁸ Ez az alaptétel arra enged következtetni, hogy nem csak a közigazgatást szükséges fejleszteni, de a közigazgatás foglalkoztatottjainak, tisztviselőinek, sőt a közigazgatás ügyfeleinek ismereteit is. A program ezek alapján hatékonyságot két paraméterrel jellemzi: egyrészt a tisztviselők munkájának is egyszerűbbé kell válnia, másrészt az eljárási és szervezeti folyamatoknak is áttekinthetőbbnek és gyorsabbnak kell lenniük. E jelzők mentén (egyszerűség, áttekinthetőség és gyorsaság) ragadható meg a hatékonyság és digitális közigazgatás kapcsolata.²⁴⁹

A program hangot ad azon felismerésének, hogy számos, a digitális közigazgatást érintő fejlesztési elképzelés látott napvilágot korábban, ám azok legtöbbje zsákutcának bizonyult. Az ország a modern technológiák közigazgatási alkalmazása terén nem sok fejlődést könyvelhetett el. Erről a hibás ügyfélszolgálati struktúra és a hiányos felszereltség is tehetett.

250

Éppen ezért a dokumentum olyan intézkedési területeket jelölt meg, amelyek a jövőbeli kudarck elkerülésére fókuszáltak.

A tervezett intézkedések a három klasszikus dimenziótól (szervezet, működés, személyzet) némileg eltérően a szervezet-feladat-eljárás-személyzet kérdéskörök mentén kerültek kidolgozásra. A következőkben e felosztás mentén vizsgáljuk meg a digitális közigazgatás tervezett szerepét a közigazgatásban.

A szervezet területén a alapvető elvárásként fogalmazódott meg egy teljes körű szervezeti kataszter felállítása, a szervezetrendszernek áttekinthetőnek és egységesítettnek kell lennie. Végezetül, elégséges felszerelést kell biztosítani a közigazgatási szervek

²⁴⁷ Uo. pp.12-13.

²⁴⁸ KIM(2011): i.m. p.79.

²⁴⁹ Uo.

²⁵⁰ Uo. p.10.

sámára. Az egységes szervezeti rendszer kialakítását szolgálta a járási rendszer koncepciójának megfogalmazása és a kormányhivatalokon belüli integrálás elképzelése is. A digitális közigazgatást leginkább az utolsó cél tekintetében, a felszereltség biztosításában kell keresnünk. Az elégséges felszerelés biztosítására a Magyar-program részeként kidolgozott Ereky Terv^{251 252} tartalmazott konkrét célmeghatározásokat. A tervben az érintett ingatlanok elhelyezésén, a beszerzési, a gondnoksági kérdéseken túl nagy hangsúlyt kaptak az informatikai infrastrukturális kérdések is.

A feladatkataszter felállítása a „Feladat” kérdéskörhöz kapcsolódott és elsősorban a feladatok racionalizálását, ebből következően pedig a hatályos jogszabályi környezet deregulációját tűzte zászlajára. A témakörön belül az elektronikus közigazgatás kiterjesztése intézkedéscsoport a legrelevánsabb dolgotunk szempontjából. A fentebb már említett zsákutca elkerülése érdekében a kiterjesztés kapcsán a következőkre kell figyelemmel lenni: A program fontosnak tartja a műveleti sorrendet, a megfelelő sortartást, azt a szemléletmódbeli változást (lényegében azt, hogy az informatikai fejlesztés ne folytonosan megélhető hitbéli érzés legyen hanem határidőkhöz kötött feladatvégrehajítás), az informatikai személyzeti erőforrást, valamint a hálózati biztonságot és az adatvagyon kezelést.²⁵³

Az Eljárás témakörön belül fontos szerepet kap a jó ügyfélkapcsolat illetve az ügyfelvétel magas színvonala, ennek pedig elsődleges letéteményese a kormányablakok rendszere. A szolgáltatási színvonal emelkedése érdekében fontos a többcsatornás (személyes, elektronikus és telefonos) kormányzati ügyfélszolgálati rendszer fenntartása és fejlesztése, csakúgy, mint az egyablakos ügyintézés biztosítása.²⁵⁴

Noha a Személyzet ponton belül a digitális közigazgatási vonatkozások nem kapnak kifejezetten nagy hangsúlyt, a bemeneti követelmények, a teljesítményértékelés, és a képzési-továbbképzési- és vizsgarendszerrel összefüggő célok arra engednek következtetni, hogy a digitális kompetenciák a személyzet terén is egyre nagyobb jelentőséggel fognak bírni.²⁵⁵

²⁵¹ LÁSZLÓ Miklós: *Az Ereky-Terv bemutatása, megvalósulása*. Bemutató (2012). Online: <https://www.slideshare.net/HFMS/wfmd-2012-erek-project> (letöltve: 2024.04.14.)

²⁵² KIM(2011): i.m. pp.27-28.

²⁵³ Uo. p.36.

²⁵⁴ Uo. pp.40-41.

²⁵⁵ Uo. pp.46-47.

Általánosságban kijelenthető a Magyar-program kapcsán is, hogy a digitális közigazgatás jellemzően a hatékonyság biztosításának fő eszköze valamennyi beavatkozási területen.

4.3.4. A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia

A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia²⁵⁶ abból indul ki, hogy „a modern közigazgatásnak elengedhetetlen velejárója az elektronikus támogatás fejlesztése.” Az elektronikus-, azaz digitális közigazgatás hozzájárul nemcsak az ügyfelek minőségi kiszolgálásához, de a közigazgatás személyzetének munkájának könnyítéséhez is, végső soron pedig egyszerűbb és gyorsabb (azaz voltaképpen hatékonyabb) ügyintézészt eredményez.

A stratégia központi eleme a Szolgáltató Állam koncepciója. A szolgáltató állam szervezett, költséghatékony és professzionális. Ezen kívánatos állapot szem előtt tartásával fogalmazza meg a dokumentum a stratégiai célokat, amelyek sorban a következők: integráció, bürokráciacsökkentés és állami rezsicsökkentés, valamint a menedzsment erősítése. A digitális államfelépítés, mint intézkedés mindhárom stratégiai területhez egyaránt kapcsolódik. Az intézkedéshez a Stratégia kettő alintézkedést rendelt: az adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztéseket és az ügyfélközpontú közigazgatás informatikai támogatását. Az első alintézkedéshez kapcsolódik az informatikai rendszerek interoperabilitásának javítása, továbbá a nyilvántartások korszerűsítése, az adat- és a folyamatredundanciák megszüntetése. A második alintézkedés a belső folyamatok informatikai támogatását, a belső rendszerek fejlesztését, valamint a biztonságos működés feltételeinek biztosítását tartalmazza.²⁵⁷

A fentiek alapján kijelenthetjük, hogy a digitális közigazgatásra stratégia is leginkább a hatékonyságot biztosító sajátos az eszközrendszerként tekintett.

²⁵⁶ MINISZTERELNÖKSÉG: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020*. (2014) Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/Közigazgatás_feljesztési_strategia_.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

²⁵⁷ Uo. pp.26-29.

4.3.5. A Jó Állam Jelentések

A III. fejezetben megállapítottuk, hogy a Jó Állam jelentésekben a hatékonyság értelmezésének kiindulópontja alapvetően az volt, hogy a közigazgatás tesz képessé más szereplőket arra, hogy eredményesebben ellássák társadalomirányító, közszolgáltatást nyújtó funkciójukat.

Ahogy azt fentebb említettük, a jó állam jelentések a közigazgatást öt dimenzióban, számos fő- és részindikátor segítségével vizsgálják. A digitális vagy elektronikus közigazgatás elsődlegesen két dimenzióban kap kiemelt figyelmet. A „Hozzáférhetőséggel” összefüggésben már az első jelentés is rögzíti, hogy „az infokommunikációs technológia soha nem tapasztalt ütemű fejlődésével és elterjedésével a közigazgatási folyamatok elektronizálása ma már nem főszabályt erősítő kivétel, hanem norma.”²⁵⁸ A közigazgatásban a digitális ügyintézési csatornák szerepe egyre jelentősebbé válik, ennél fogva egyre fontosabb e csatornák ügyfelek általi tényleges kihasználtságának vizsgálata.

A digitális közigazgatás hangsúlyos szerepet kap az „Ügyfélteher” dimenziójában is. A digitális közigazgatás eszközei a jelentések fényében alkalmasak arra, hogy kifejezetten proaktív szemlélettel az ügyfélterhek csökkentését célozzák.

E ponton szükségesnek látom kiemelni, hogy a hatékonyság értelmezése valamennyi, a fentiekben vizsgált magyarországi stratégiában és jelentésben sajátos, mivel azt a dokumentumok nem csak a közigazgatás vonatkozásában, hanem az ügyfél szempontjából is értelmezik. Noha értekezésemben elsősorban a digitalizációnak a közigazgatásra gyakorolt hatását vizsgálom, kifejezetten érdekes látni, hogy a vonatkozó stratégiák és jelentések kibocsátói a digitalizációt az ügyfélterheket csökkentő tényezőként is számításba veszik.

4.3.6. A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia

A nemzeti infokommunikációs stratégia az európai uniós stratégiai dokumentumokhoz hasonlóan az elektronikus vagy digitális közigazgatást elsősorban a versenyképesség felől közelíti meg. A stratégia szerint a digitális ökoszisztéma kiegyensúlyozott fejlődésének

²⁵⁸ Jó Állam jelentés 2016. p.120. Online: https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/nke_3840_5_2016_jo_allam_jelentes_bovitett_valtozat.original.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

biztosításával a versenyképesség, a gazdasági növekedés, valamint a foglalkoztatás és az esélyegyenlőség egyaránt nő.²⁵⁹

A stratégia a Magyar-program megközelítését szem előtt tartva a digitalizációban elsősorban az adminisztratív folyamatok egyszerűsítését, a bürokratikus terhek csökkentését és az egyes fejlesztési lehetőségek célszerű és költséghatékony kiaknázását látja. A digitális közigazgatás ennek megfelelően fontos az államnak, a vállalkozásoknak, és a lakosságnak egyaránt. Az új technológiák használata a vállalkozások és a lakosság esetén idő- és költségmegtakarítást, az adminisztrációs terhek csökkentését és a versenyképesség növelését jelentik. Az állam vonatkozásában a digitális közigazgatás közvetlenül a hatékonyság növelésével és a költségek csökkentésével áll összefüggésben.²⁶⁰

Dolgozatom témaköréhez igazodva leginkább az állami oldal vizsgálata tűnhet indokoltnak. A digitális közigazgatás az állami oldalon az úgynevezett back office és front office elektronikus összekapcsolásával javítja a működési hatékonyságot, a visszajelzési lehetőségeknek köszönhetően javítja a szolgáltatások minőségét, a széles körű információcsere lehetővé tételével segíti a szakpolitikai célok hatékony megvalósítását, végül pedig az átláthatóság növelésével erősíti a közigazgatással szembeni bizalmat.²⁶¹

4.3.7. A Nemzeti Digitalizációs Stratégia

A Nemzeti Digitalizációs Stratégiát (NDS) a kormány 2022. november 30. napján született határozatában fogadta el. A stratégia célja, hogy a 2030-ig terjedő időszakban határozza meg a legfontosabb, digitalizációval összefüggő célokat és a célok elérésére szolgáló intézkedések körét.

Elődjéhez, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiához hasonlóan az NDS is az Európai Unió szemléletmódjához igazodik azáltal, hogy a digitalizációban továbbra is a versenyképesség javításának legfőbb zálogát látja.²⁶²

A dokumentum szerkezete, cél- és intézkedésrendszere a Digitális Iránytűben megfogalmazott elveket követi. Fontos, hogy hangsúlyozzuk az NDS keretstratégia-jellegét, amely alatt elsősorban azt érthetjük, hogy az új stratégia gyökeres szemléletmódbeli

²⁵⁹ Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014) p.8. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikációs%20Stratégia%202014-2020.pdf> (letöltve: 2024.04.14.)

²⁶⁰ Uo. p.79.

²⁶¹ Uo. p. 80.

²⁶² Nemzeti Digitalizációs Stratégia (2022) pp. 3-4. Online: <https://kormany.hu/publicapi/document-library/nemzeti-digitalizacios-strategia-2022-2030/download> (letöltve: 2024.04.14.)

változást nem tartalmaz, sokkal inkább aktualizálja és kiegészíti a korábbi, digitális közigazgatással összefüggésben keletkezett kormányzati stratégiákat és egyéb dokumentumokat.²⁶³

Fontos megemlíteni, hogy az NDS az első olyan magyarországi stratégia, s amely a koronavírus által okozott válsághelyzet tapasztalatait is figyelembe veszi, ennek megfelelően a digitális technológiák korábban nem, vagy csak érintőlegesen tárgyalt aspektusaival és foglalkozik, mint például a távmunkával.

Az NDS a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia pillérszerkezetét követi, ezzel is aláhúзва azt, hogy nem kíván szakítani a Magyar-Program által megfogalmazott keretekkel, hanem saját magára egy több mint tíz éves folyamat következő állomásaként tekint.

A stratégia a helyzetelemzés kapcsán a DESI jelentés tapasztalataiból indul ki, és kifejezett céljaként tűzi ki azt, hogy Magyarország eredményei e nemzetközi keretrendszerben 2030-ra jelentősen javuljanak.²⁶⁴

A Digitális Állam pillérben a hatékonyság növelésének fontos eszközeként azonosítja a stratégia az automatizálást és a felhőalapú működéshez szükséges interoperábilis adatkapcsolatok hálójának kialakítását.²⁶⁵

A korábbi stratégiai dokumentumokkal kapcsolatban az NDS leszögezi, hogy azok fókuszában jellemzően a belső folyamatok hatékonyabbá tétele állt. Új felismerése mindazonáltal, hogy egyes rendkívüli helyzetekben, mint amilyen a COVID-19 világjárvány is volt, a digitalizáció a hatékony állami működés egyik legalapvetőbb eszközévé válhat. A stratégia elődjénél nyomatékosabban hangsúlyozza azt, hogy a hatékonyság akkor tud igazán érvényesülni, ha a közigazgatás ügyfelei is megfelelő digitális kompetenciákkal és a digitális szolgáltatások igénybevételére való hajlandósággal rendelkeznek. Ezen összefüggés felismerése és nyomatékosítása mutat rá igazán arra, hogy a digitalizáció csak akkor szolgálja a közigazgatás hatékonyságának növelését, ha a közigazgatás ügyfelei is egyszerűen, zökkenőmentesen tudják igénybe venni az online szolgáltatásokat. Ez egyszersmind azt is jelenti, hogy az ügyfelek által alkalmazott digitális platformok felhasználóbarát jellegének fejlesztése alapvető prioritássá vált. A pandémia idején vagy az ahhoz hasonló rendkívüli helyzetekben nemcsak a közigazgatásnak kell képessé válnia a

²⁶³ Uo.

²⁶⁴ Uo. p.5.

²⁶⁵ Uo. p.90.

papírmentes működésre, hanem a lakosságnak és a vállalkozásoknak is képesnek kell lenniük arra, hogy a hagyományos ügyintézési módok mellőzésével intézzék ügyeiket.

Az NDS elődjénél jobban hangsúlyozza, hogy a digitális átalakulásnak már nemcsak a szűken értelmezett közigazgatás terén van létjogosultsága, ezért kiemeli mellett a digitális agrár-szakigazgatás megteremtésének vagy az igazságügyi rendszer digitalizációjának további fejlesztésének szükségességét is.

4.3.8. A Nemzeti Digitális Állampolgárság Program

A Digitális Magyarország Ügynökség Zrt. (DMÜ) 2022-ben került megalakulásra, és ebben az évben ki is bocsátotta első akciótervét, a Nemzeti Digitális Állampolgárság Programot.²⁶⁶ Noha a program részletesen nem definiálja a hatékonyság fogalmát, annak egy nagyon fontos és újszerű vetületére mutat rá: a hatékony ügyintézésre, amely nem a közigazgatás szervezetrendszerére és működési folyamatára, hanem a „felhasználói élményre” és a hatékony ügyintézés ügyféloldalára fókuszál. A program értelmében a DMÜ legfontosabb feladata, hogy „felhasználóbarát alapokra helyezze a közigazgatást és megteremtse az egyszerű, kényelmes és hatékony ügyintézés feltételeit az állampolgárok számára”.²⁶⁷ A hatékonyság ezen értelmezésben abban nyilvánul meg, hogy az állampolgárok kevesebb időt fordítanak az ügyintézésre, ez pedig hosszú távon számos társadalmi előnynek, így különösen a gazdaság élénkítésének szolgál alapjául.²⁶⁸ E cél elérésének alapvető eszköze nem más, mint a digitalizáció.

4.3.9. A digitális közigazgatás és a hatékonyság viszonya a magyarországi stratégiákban

Az előző stratégiai dokumentumokat és jelentéseket áttekintve kirajzolódik, hogy a digitalizációra a kormányzat elsősorban a közigazgatást, mint szervezetet és a közigazgatási folyamatokat hatékonyabbá tévő eszköztárra tekint. A digitalizáció elősegíti a költségek csökkentését, avagy a költséghatékonyságot (olcsóbb közigazgatás), gyors megoldásokat tesz lehetővé, valamint csökkenti a bürokratikus akadályokat, versenyképesebbé téve az államot és a vállalkozásokat. Noha szinte minden stratégiai dokumentumban szerepet kapott

²⁶⁶ DMÜ: Nemzeti Digitális Állampolgárság Program 2022. Online: https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/DMU_nemzeti_digitalis_allampolgarsag_program_2022.pdf. (letöltve: 2024. 08.09.)

²⁶⁷ Uo. p.4.

²⁶⁸ Uo. p.8.

ha az ügyféli oldal fejlesztésének igénye, e kérdés Magyarországon lehangsúlyosabbá az NDS-ben vált. Sommásan azt is mondhatjuk, hogy a pandémia évei a korábbi időszaknál sokkal inkább rávilágítottak arra, hogy hiába rendelkezik egy állam megfelelő digitális infrastruktúrával és hatékony digitális folyamatokkal, a valóban hatékony működés csak akkor biztosított, azaz az ezekből fakadó előnyöket csak akkor képes megfelelően kihasználni, ha az érintettek is képesek és egyben hajlandók is igénybe venni a digitalizáció nyújtotta új lehetőségeket.

Összefoglalva az alfejezetben foglaltakat megállapítható, hogy a hazai stratégiai dokumentumok vonatkozásában a digitális közigazgatás a hatékonyság biztosításának alapvető eszköze, azzal, hogy a hatékonyság tényleges érvényesüléséhez feltétlenül szükséges az is, hogy az ügyfelek a közigazgatással megvalósuló interakcióik során valóban használják is a digitális közigazgatás által biztosított szolgáltatásokat.

4.4 A hatékonyság és a digitális közigazgatás kapcsolata a nemzeti jogszabályok szintjén

Meg kell vizsgálni azt is, hogy a fenti összefüggés csak a stratégiákban, programokban és jelentésekben jelenik meg, vagy a pozitív jogban is feltűnik. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) a „Szabadság és felelősség” fejezetének XXVI. cikkében rögzíti, hogy az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására. Az Országgyűlés elé a T/2627. számon beterjesztett javaslatához kapcsolódó – formai okokból a javaslatban még a XXIV. cikkhez kapcsolódó – indokolás szerint az államnak törekednie kell arra, hogy lépést tartson a modern kor technológiai fejlődésével és lehetőség szerint felhasználja azokat az új műszaki megoldásokat és más tudományos vívmányokat, amelyek az állam működésének hatékonyságát, a közszolgáltatások színvonalának emelését, a közügyek jobb átláthatóságát és a polgárok esélyegyenlőségét szolgálhatják. A dolgozat II. fejezetében megfogalmazott definíciókból kiindulva kijelenthetjük, hogy az Alaptörvény voltaképpen a digitális megoldásokban és egyéb új technológiákban („új műszaki megoldások”) látja az állami működés hatékonyságának egyik zálogát. Mindezek alapján mondhatjuk azt is, hogy Magyarországon alkotmányos szinten, az állam kötelezettségeként került meghatározásra a technológia közigazgatási alkalmazásának lehetőségeire való törekvés, amely kifejezetten progresszív gondolat, különös tekintettel arra, hogy a közép-

kelet-európai országok (értve ezalatt elsődlegesen a V4-országokat és a szomszédos EU-tagállamokat) alkotmányaiban a hatékonysággal is csak elvétve, egyes alapjogok vonatkozásában (pl. Szlovákiában²⁶⁹), az új technológiák állam által történő felhasználásával pedig egyáltalán nem találkozhatunk.

A teljesesség kedvéért mindenképpen meg kell említenem azt, hogy az Alaptörvény XXVI. cikke túlmutat a digitális közigazgatás vívmányainak felhasználásán. Az Alaptörvény javaslatához csatolt indokolás szerint „az államnak törekednie kell arra, hogy lépést tartson a modern kor technológiai fejlődésével és lehetőség szerint felhasználja azokat az új műszaki megoldásokat és más tudományos vívmányokat, amelyek az állam működésének hatékonyságát, a közszolgáltatások színvonalának emelését, a közügyek jobb átláthatóságát és a polgárok esélyegyenlőségét szolgálhatják. A rendelkezés a tudomány eredményeinek alkalmazására tett utaláson keresztül az állam polgárközeli, szolgáltató jellegét hangsúlyozza, ezzel céljai szerint az alapvető jogok hatékony érvényesüléséhez is biztosítékul szolgál”.²⁷⁰ Az indokolás tükrében fontos észrevenni azt, hogy a tudományos eredmények nem feltétlenül és nem kizárólagosan a digitális vívmányokat, technológiai eredményeket takarhatják, hanem bármely más területen alkalmazható előrelépéshez is kapcsolódhatnak.²⁷¹

Az Alaptörvénytől elszakadva az is kijelenthető, hogy a közigazgatás hatékonyságának igénye az egyes törvények szintjén már a 2010-es éveket megelőzően is megjelent. Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény 21.§ a meghallgatásról a következőképpen rendelkezett: Az ügyintéző a megjelenésre felhívott személyeket az államigazgatási szerv hivatali helyiségében hallgatja meg. Ha a jogszabály másként rendelkezik, továbbá ha az eljárás eredményessége, költségkímélés vagy egyéb fontos ok miatt szükségesnek mutatkozik, a meghallgatás a hivatali helyiségen kívül is történhet. Ezek alapján kijelenthető, hogy már a közlönyállapot a főszabálytól való eltérésre okot adó „fontos okként” hivatkozott az eljárás eredményességére és a költségkímélésre, amely kifejezések a jogalkotónak a hatékonyság iránti igényét (vö. hatékonyság és gazdaságosság fentebb meghatározott definíciói) jelzik. A jogszabálynak az 1981. évi I. törvénnyel

²⁶⁹ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 32., 44., 50., 81a cikk

²⁷⁰ T/2627 számú javaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a XXIV. cikkhez, 45. oldal (<http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>, letöltve: 2012. május 15.). Hivatkozta: TILK Péter: *A kormányzás feletti alkotmánybírói és bírói kontroll sajátosságai az Alaptörvény hatálybalépését követően*. Dialóg Campus, Budapest (2020). p.22.

²⁷¹ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: Infokommunikáció az Alaptörvényben. In: Rixer Ádám (szerk.) *Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvényének tiszteletére*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, (2012) pp.280-284. pp.281-282.

módosított és egységes szerkezetben kihirdetett szövege (az inkorporálást követően a jogszabályra már Áe-ként hivatkozok) az alapelvek körében deklarálta, hogy a közigazgatási szervek feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik.²⁷² Az Áe. kommentárja²⁷³ értelmében az egyszerűség – mások mellett – abban jut kifejezésre, hogy lehetőség van egyszerűsített (azaz gyorsabban megszövegeezhető) határozat kiadására, telefonon történő idézésre, vagy jegyzőkönyv helyett hangfelvétel készítésére. Ezek a lehetőségek csökkentik a működési folyamatok input-igényét (pl. a munkaerő-ráfordítást, kisebb terjedelmű döntések esetén az anyagköltséget, stb.), így közvetlen hatással vannak a hatékonyságra és a gazdaságosságra is.

A hatékonyságot az Áe-t követő közigazgatási eljárási kódexünkben, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (Ket.) is tetten érhetjük. A Ket. a hatékonyságot már az alapelvek körében már *expressis verbis* jelölte meg, amikor 7.§-ában deklarálta, hogy a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. A Ket. Nagykommentárja²⁷⁴ értelmében az elv a közigazgatási eljárásjog legösszetettebb elve, *tulajdonképpen az egész közigazgatási hatósági eljárás szervezésének és működtetésének leggyakorlatiasabb irányítúje. A hatékonyság szakszerűséget, egyszerűséget, gyorsaságot és költségtakarékosságot jelent, amely feltételezi az ügyintézéshez való hozzáértést, a korszerű bürokráciamentes eljárást, a hatékony üzemszervezést. Az elv egyszerre határoz meg követelményt a hatóság és a jogalkotás részére.* A hatékonysággal a Ket. több előírásánál is találkozhatunk, így a kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezéseknél is. A 2012. április 1. napjától hatályos 28/A.§ (3) bekezdése a hatékonyság elvéből kiindulva akként rendelkezik, hogy több igénybe vehető kapcsolattartási forma közül a hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság szempontjai alapján választ, ám alapvetően az elektronikus utat részesíti előnyben. A rendelkezés indokolása leszögezi, hogy a szabályozást már érdemes az új technikai lehetőségek alkalmazására is felkészíteni. E megfogalmazás mögött már egyértelműen felsejlik az elektronikus közigazgatásnak és a hatékonyság kapcsolata.

²⁷² Áe. 2.§ (7) bekezdése

²⁷³ CSEH Lajosné – SZABÓ Lajos: *Kommentár az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényhez*, Wolters Kluwer Jogtár.

²⁷⁴ BARABÁS Gergely et al.: *Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez*, Wolters Kluwer Jogtár

Noha a Ket-ből a fentiek szerint már levezethető, hogy a jogalkotó az elektronikus közigazgatás eszközeire mint a hatékonyságot előmozdító tényezőkre tekint, a digitális (vagy elektronikus) közigazgatás és a hatékonyság kapcsolata törvényi szinten első ízben az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben (E-ügyintézési törvény) került rögzítésre. Az alapvető gondolatokat az elektronikus ügyintézással kapcsolatban a jogalkotó már a törvény bevezető részében felvázolja, amikor a törvény megalkotásának indokaként

- (1) az elektronikus ügyintézés széles körű elterjedését,
- (2) az eljárások gyorsítását és az adminisztratív terhek csökkentését,
- (3) a magánjogi jogviszonyok, továbbá az állam és polgár közötti jogviszonyok szélesebb körű elektronizálását,
- (4) az elektronikus ügyintézés biztosító szervek együttműködésének biztosítását, valamint
- (5) a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatások nyújtását jelöli meg.

Az e-ügyintézési törvény indokolása szerint a jogszabály célja a XXI. század technikai fejlődéséhez igazodva az elektronikus úton történő ügyintézés kiterjesztése; az ehhez szükséges jogi feltételek és a technikai fejlesztések jogalapjának megteremtése, valamint az ügyfelek széles körének ügyintézési szolgáltatásokat nyújtó állami és nem állami szervezetek egységes elvek mentén történő elektronikus ügyintézésre szorítása. Az indokolás deklarálja azt is, hogy a törvény az eEurope 2002 akciótervben foglalt elektronizálható szolgáltatások megteremtése a hazai jogrendszerben. Az eEurope 2002 akciótervre történő hivatkozás arra enged következtetni, hogy a törvényhozó azonosul az akcióterv céljaival és elfogadja az abban vázolt összefüggéseket, így a hatékonyság és a digitalizáció kapcsolatát is.

Végezetül meg kell említenünk hatályos közigazgatási eljárási kódexünket, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (Ákr.). Az Ákr. az Áe. és a Ket. hagyományainak megfelelően az alapelvek körében nevesíti a hatékonyság alapelvét,²⁷⁵ amelynek értelmében a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. A hatékonyságot a

²⁷⁵ Ákr. 4.§

definíció tehát a törvényességet nem sértő gyorsaságban és a költséghatékonyságban határozza meg.²⁷⁶ A jogalkotó a törvény bevezetőjében is erre a dilemmára hívja fel a figyelmet, amikor kifejti, hogy az eljárásjog funkciója egyrészt a jogszerűség biztosításában, másrészt a hatékonyság garantálásában érhető tetten.

A hatékonyságnak az Ákr. fenti rendelkezései értelmében három fő összetevője azonosítható: (1) a költségek, azaz a költséghatékonyság, (2) az idő, valamint (3) a fejlett technológiai megoldások alkalmazása. A három komponens voltaképp kiegészíti egymást, mint ahogyan arra Czibrik Eszter is rámutat egy tanulmányában²⁷⁷ egyebek mellett a megkeresés kapcsán: Az Ákr. 25.§ (1) bekezdése értelmében A hatóság – legalább ötnapos határidő tűzésével – más szervet vagy személyt kereshet meg, ha az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végezni, vagy az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik. A megkereséssel a hatóság értelme szerint időt, illetve költséget (pl. utazási költség) spórol. Az együttműködő szervek az E-ügyintézési törvény értelmében a megkeresést már a törvényben meghatározott, elektronikus úton teljesítik.

Összegezve a fentieket kijelenthetjük, hogy a magyarországi jogszabályokban a legutóbbi időszakban előtérbe került a modern technológiai eszközök alkalmazásának követelménye, egyes jogszabályok alapján pedig egyértelműen arra következtethetünk, hogy a jogalkotó ezen eszközök alkalmazására a hatékonyság zálogaként tekint. Az összefüggés jelenleg leginkább a (közigazgatási) eljárásjogi normákban jelenik meg, ám az Alaptörvényben foglaltak értelmében várhatóan az állam teljes működésében meghatározó lesz az technológiai megoldások alkalmazásának kötelezettsége.

4.5. A szakirodalom álláspontja

Az elektronikus közigazgatásra már az évezred elején úgy hivatkoztak, mint a közigazgatási intézményrendszer hatékonyságának növelését segítő eszközre.²⁷⁸ A 2000-es évek szakirodalmát eleinte az általános optimizmus jellemezte, a szerzők többsége az

²⁷⁶ BARABÁS Gergely - BARANYI Bertold - FAZEKAS Marianna (szerk.): Nagykomentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez, Wolters Kluwer Jogtár

²⁷⁷ CZIBRIK Eszter: *Az Ákr. alapelveinek rendszere*. In: *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* Tomus 23. 2022/1. (2022) pp.83-102. pp.96-97.

²⁷⁸ Lásd: VON HALDENWANG, Christian: *Electronic Government (E-Government) and Development*. In: *The European Journal of Development Research*. Vol.16 (2004) pp. 417–432. <https://doi.org/10.1080/0957881042000220886>

elektronikus közigazgatásban a hatékonyság, költséghatékonyság zálogát látta, de a polgárokkal és vállalkozásokkal történő kapcsolattartás minőségi javulása révén attól sokan e két csoportnak az állami döntéshozatalban történő részvételi lehetőségeinek bővülését is várták.²⁷⁹

Noha a nézet, miszerint az elektronikus – később a digitális – közigazgatás a hatékonyság eszköze, a 2010-es és 2020-as években is általános maradt, egyre több, ezen összefüggést árnyaló értelmezés bukkant fel. Mondhatjuk azt is, hogy az optimizmus megmaradt ugyan, ám a digitális közigazgatás mindenhatóságába vetett hit egyre inkább megkérdőjeleződött. A hazai szakirodalom releváns szerzői közül ezt talán Veszprémi Bernadett fogalmazza meg a legplasztikusabban, amikor kifejti, hogy a digitális közigazgatás szabályozása során elsősorban nem technikai részletekre kell koncentrálni, hanem a digitális megoldásokkal „támogatandó” terület szabályozására kell koncentrálni, ez alatt pedig magát a közigazgatás szervezetét, a szervek egymás közötti kommunikációját, a szerven belüli munkamegosztást, az egyes közigazgatási tevékenységeket érti.²⁸⁰

Egy másik, 2019-ben publikált tanulmányban²⁸¹ Nam arra a következtetésre jutott, hogy noha számos indikátor mentén vizsgálják az egyes nemzetközi szervezetek a digitális közigazgatás és a hatékonyság összefüggéseit, a különféle metódusok önmagukban hiányosak. A meglévő indexeket felhasználva ezért megalkotja saját modelljét, amely alapján igazolja, hogy a digitális közigazgatás többé-kevésbé jótékony hatással van a hatékonyságra, ám lényegében nem javítja a hatásosságot.

Ahogy az a fentiek is jelzik, a digitális közigazgatás, valamint a hatékonyság összefüggéseinek vizsgálata manapság is aktuális és számos tudományos diskurzusnak képezi az alapját.

Az újszerű és kritikai megközelítések ellenére általánosságban mindazonáltal kijelenthető, hogy a szakirodalomban a szerzők a digitális közigazgatást – hasonlóan a nemzetközi stratégiákban és akciótervekben foglaltakhoz – többnyire a közigazgatás hatékonyságát, mint célt segítő eszközt ragadják meg.

²⁷⁹ REFFAT, Rabee M.: Developing a Successful e-Government. (2006) Online: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=33fab2dc0e8fa4742fde0fa312da51acfb7e391> (letöltve: 2024.04.14.)

²⁸⁰ VESZPRÉMI (2021): i.m. p.351.

²⁸¹ NAM, Taewoo: *Does E-Government Raise Effectiveness and Efficiency? Examining the Cross-National Effect*. In: *Journal of Global Information Management* 27(3), (2019) pp.120-138.

4.6. Összefoglalás – a digitális közigazgatás a hatékonyság szempontjából

A fejezetben áttekintettük a digitális közigazgatás és a hatékonyság kapcsolatrendszerét, melynek során a teljességre törekedve megvizsgáltuk a legjelentősebb nemzetközi szervezetek stratégiai dokumentumaiban foglaltakat, a magyarországi stratégiákat, az irányadó jogi szabályozásban foglaltakat és a szakirodalom álláspontját is.

Azt, hogy mely dokumentumban miként jelenik meg a digitális közigazgatás az alábbiakban foglalhatjuk össze:

3. táblázat

A digitális közigazgatás az egyes stratégiai dokumentumokban és a jogszabályokban

Forrás: Szerző

Dokumentum	A digitális közigazgatás szerepe
OECD Government at a Glance jelentései	- A jó kormányzás egyik fő aspektusa, hogy a kormányzat közfeladatait milyen jól, milyen hatékonyan és milyen eredményesen látja el. Ennek egyik alapfeltétele az e-közigazgatási eszközök bölcs felhasználása. - A digitális technológiák kormányzati modernizációs stratégiák részeként történő alkalmazásának célja a közösségi érték, mint output generálása. - A digitalizáció egy eszköz, amely a jogállamiságot a jogrendszer hatékonyságának, hozzáférhetőségének, igazságosságának és átláthatóságának előmozdításával segíti.
ENSZ E-government Survey	- Az elektronikus közigazgatás révén elérhető a hatékonyság és a költséghatékonyság. - A digitális közigazgatás a fenntarthatóság egyik eszköze, amely csak akkor tölti be a szerepét, ha alkalmas a közszolgáltatások hatékonyságát növelni.
EU stratégiák	- A digitális technológiák kormányzati felhasználása elősegítheti a közigazgatás szervezetének megújulását, ez pedig megnövelheti a hatékonyságot, csökkentené a költségeket és gyorsítaná az adminisztrációs folyamatokat. - A digitalizáció a gyorsabb és olcsóbb közigazgatás záloga. - A digitális közigazgatás javítja a versenyképességet. - A digitális technológiák szélesebb körű felhasználása ellensúlyozza az előregedő társadalomban az egy főre eső munkateher-növekedést. - Az e-kormányzati szolgáltatások költségcsökkentő hatásúak, optimalizálják a közszolgáltatások nyújtásával összefüggő terheket, így a hatékonyabb működést segítik elő.
A Magyar Program	- A közigazgatás tisztviselőinek munkájának egyszerűbbé kell válnia, továbbá az eljárási és szervezeti folyamatoknak is áttekinthetőbbnek és gyorsabbnak kell lenniük
Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia	- A digitális közigazgatás hozzájárul az ügyfelek minőségi kiszolgálásához és a személyzet munkájának könnyítéséhez is, végső soron egyszerűbb és gyorsabb ügyintézkést eredményez. - A digitális államfelépítés kialakítása elősegíti az integrációt, a bürokráciacsökkentést és a menedzsment erősítését.

A Jó Állam jelentések	- A digitális közigazgatás eszközei alkalmasak az ügyfélterhek csökkentésére.
Nemzeti Infokommunikációs Stratégia	- A digitális közigazgatás a vállalkozások és a lakosság esetén idő- és költségmegtakarítással, az adminisztrációs terhek csökkentésével és a versenyképesség növelésével jár, az állam vonatkozásában pedig a hatékonyság növelésével és a költségek csökkentésével áll összefüggésben. - A digitális közigazgatás az állami oldalon az ügynevezett back office és front office elektronikus összekapcsolásával javítja a működési hatékonyságot, a visszajelzési lehetőségeknek köszönhetően javítja a szolgáltatások minőségét, a széles körű információcsere lehetővé tételével segíti a szakpolitikai célok hatékony megvalósítását, végül pedig az átláthatóság növelésével erősíti a közigazgatással szembeni bizalmat.
A Nemzeti Digitalizációs Stratégia	- A hatékonyság növelésének fontos eszköze az automatizálást és a felhőalapú működéshez szükséges interoperábilis adatkapcsolatok hálójának kialakítása a közigazgatásban. - A digitalizáció csak akkor szolgálja a közigazgatás hatékonyságának növelését, ha a közigazgatás ügyfelei is egyszerűen, zökkenőmentesen tudják igénybe venni az online szolgáltatásokat.
Nemzeti Digitális Állampolgárság Program 2022	- A hatékonyság egyik lényegi eleme az ügyféloldali terhek csökkentése, amely a nemzetgazdaság növekedéséhez vezet. - Az ügyfélterhek csökkentésének egyik legfőbb eszköze a digitalizáció
Magyarország Alaptörvénye	- Az államnak törekednie kell arra, hogy lépést tartson a modern kor technológiai fejlődésével és lehetőség szerint felhasználja azokat az új műszaki megoldásokat és más tudományos vívmányokat, amelyek az állam működésének hatékonyságát, a közszolgáltatások színvonalának emelését, a közügyek jobb átláthatóságát és a polgárok esélyegyenlőségét szolgálhatják.
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló	- A több igénybe vehető kapcsolattartási forma közül a hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság szempontjai alapján választ, ám alapvetően az elektronikus utat részesíti előnyben.
E-ügyintézési törvény	- Az elektronikus ügyintézés törvényi szabályozásának indoka az elektronikus ügyintézés széles körű elterjedésének ösztönzése, az eljárások gyorsítása és az adminisztratív terhek csökkentése, a magánjogi jogviszonyok, továbbá az állam és polgár közötti jogviszonyok szélesebb körű elektronizálása, az elektronikus ügyintézés biztosító szervek együttműködésének biztosítása, valamint a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatások nyújtása
Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény	- A fejlett technológiai megoldások alkalmazása a költséghatékonysággal és a gyorsasággal kiegészülve a hatékonyság elérésének alapvető eszköze.

Noha a vizsgált dokumentumok más-más átfogó célt jelölnek meg elérendő, optimális állapotként (jó kormányzás, fenntarthatóság, versenyképesség, jó állam), *a digitalizációra és különösen a digitális közigazgatásra* (a II. fejezetben kifejtettek okán digitális közigazgatás alatt értjük e ponton az elektronikus közigazgatást vagy az elektronikus ügyintézés is) *szinte mindig a hatékonyság elérésére elérésének eszközeként tekintenek.* A hatékonyságot a vizsgált stratégiák, akciótervek és jogszabályok többnyire a következőkben ragadják meg: csökkenő költségek, gyorsaság, hozzáférhetőség és átláthatóság. E négy komponens mentén indokolt tehát egy-egy szervezettípus, így a települési önkormányzatok esetében is a digitális közigazgatásnak a hatékonyságra gyakorolt hatásainak vizsgálata.

V. A települési önkormányzati szint sajátosságai Magyarországon

A II. fejezetben a digitalizációt és a digitális közigazgatást vizsgáltuk meg, felvázolva a főbb értelmezési kereteket. A III-IV. fejezetek a hatékonyság értelmezését, továbbá a hatékonyság és a digitális közigazgatás kapcsolatát tárgyalták. Ez utóbbi kérdéssel összefüggésben megállapítottam, hogy a digitális közigazgatást a hatékonyság biztosításának eszközeként értékelhetjük. A következőkben – a dolgozat második nagy egységében (az V-VII. fejezetekben) fő célmeghatározásával összefüggésben – azt veszem górcső alá, hogy a digitális közigazgatás fejlesztésére irányuló hazai törekvések milyen hatást gyakoroltak a közigazgatás önkormányzati alrendszerére. Ahhoz, hogy ezt behatóbban is vizsgálhassam, elemeznem kell a magyarországi önkormányzati rendszer specifikumait.

5.1. A helyi szint alkotmányos alapjai, elhelyezése az államszervezetben

A közigazgatás helyi szintje alatt dolgozatomban kizárólag a települési önkormányzatokra fókuszálok, így írásom során mellőzöm az államigazgatás helyi szerveinek (értve ez alatt a nem az önkormányzati igazgatáshoz kapcsolódó szerveket) vizsgálatát.

Az önkormányzatok a modern államban a közigazgatás alapegységének tekinthetők. A hatalmi ágak megosztásának elmélete pedig napjainkra kétség kívül a demokratikus államberendezkedés általános alapja. A hatalmi ágak szétválasztását elsődlegesen „montesquieu-i” értelemben, horizontálisan szokták értelmezni. E szerint megkülönböztethetünk törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmi ágakat (ahol a közigazgatás, így az önkormányzati igazgatás is hagyományosan a végrehajtó hatalom részeként tételezett).

Napjainkra e klasszikus felfogást a jogtudomány (különösen az alkotmányjog) több szempontból is árnyalta. Egyrészt a három hatalmi ág több értelmezés szerint is szűknek bizonyult, és noha mai napig viszonylag ritka, de kétségek kívül a tudományos diskurzusban fel-felbukkan az a felfogás, amely szerint az önkormányzatok önálló hatalmi ágat képeznek.²⁸² Ennek a szemléletmódnak normatív szinten is megnyilvánuló, tipikus példája

²⁸² Általánosságban Benjamin Constant nevével azonosítják az elméletet. Ld. pl. VARGA Ádám: *Local Self-Governments and the Vertical Division of Power*. In: *Public Governance, Administration and Finances Law Review* Vol. 6. No. 2. (2021). pp 121.132. DOI:10.53116/pgaftr.2021.2.9

az észt alkotmány.²⁸³ E ponton nem kívánok alkotmánytani fejtegetésekbe bocsátkozni az állítással kapcsolatban, ám azt mindenképpen szükségesnek tartom megemlíteni, hogy Magyarországon is vannak ezen álláspontnak képviselői. Így például Árva Zsuzsanna hangsúlyozza, hogy a klasszikus montesquieu-i hatalommegosztási koncepció a modern korszakban alig alkalmazható. Szerinte a decentralizáció elvén kialakult helyi önkormányzatokkal kapcsolatban több olyan tényező is van (az államigazgatástól különálló státuszuk, autonómiájuk), amely esetében felmerül a hatalmi tényezőként való elismerés kérdése,²⁸⁴ noha az önálló hatalmi ágként való elismeréssel szemben markáns ellenérvek is felsorakoztathatóak.²⁸⁵ A klasszikus elméletet érintő másik fontos változás, hogy a modern alkotmányok már megkülönböztetnek horizontális és vertikális hatalommegosztást is. A hatalom koncentrációját eszerint nem csak a hatalmi ágak klasszikus horizontális megosztása, hanem területi, vertikális kiépítése is korlátozza, így válnak erős ellensúlyokká az önkormányzatok a központi kormányzattal szemben.²⁸⁶ A modern alkotmányok általában már részletesen szabályozzák a végrehajtó hatalom működését, és nem tekintik a közigazgatást kizárólagos kormányzati monopóliumnak.

A szakirodalomban jelenlévő álláspontok szerint három tiszta decentralizációs modellt különböztethetünk meg: az adminisztratív dekoncentrációt, a pénzügyi decentralizációt és devolúciót, azaz a demokratikus decentralizációt. Adminisztratív dekoncentrációról akkor beszélhetünk, amikor a feladatok a közigazgatás magasabb szintjéről fokozatosan kerülnek áttelepítésre az alacsonyabb szintekre. A pénzügyi decentralizáció a forrásmegosztás felől közelíti meg a decentralizáció kérdését. A pénzügyi decentralizáció alatt azt a jelenséget értjük, amikor a magasabb kormányzati szint átengedi a költségvetési tervezést, illetve a költségvetést érintő döntések egy körét az alacsonyabb szint részére. Végezetül devolúció vagy demokratikus decentralizáció alatt azt a folyamatot értjük, amely során az erőforrások, a hatáskörök és a közfeladatok átkerülnek az alacsonyabb szinten található hatóságokhoz,

²⁸³ VARGA Ádám: *Helyi önkormányzatok és a hatalom vertikális osztódása*. In: *Iustum Aequum Salutare*. XVII. 2021. 1. (2021) pp. 113-124.

²⁸⁴ ÁRVA Zsuzsanna: A helyi önkormányzás alkotmányos keretei, szervezeti rendszere, az önkormányzatok típusai Magyarországon. In: Balázs István (szerk.): *Helyi Önkormányzati Közigazgatás*. DE-ÁJK, Debrecen, (2024) pp. 37–38.

²⁸⁵ ÁRVA Zsuzsanna: A közigazgatás helye az államhatalmi ágak és az állami szervek rendszerében. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok 2. átdolgozott kiadás*. DE-ÁJK, Debrecen, 2021. pp. 11-21. p. 14.

²⁸⁶ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi önkormányzatok*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok> (2017)

amelyek többé-kevésbé függetlenek a magasabb szintektől, és jellemzően demokratikus jellegűek.²⁸⁷

A helyi önkormányzatok kapcsán a dekoncentráción túl a leggyakrabban felmerülő fogalmak az demokratikus jelleg, az autonómia és a szubszidiaritás.

A helyi (és területi) önkormányzatok tagjait nagy arányban közvetlen választások révén választják meg, ennek megfelelően politikai legitimációjuk is kettős gyökerű: bár az önkormányzat alapítása a törvényhozó-alkotmányozó hatalom által történik, mégis, végső soron a helyi társadalom akaratán vagy támogatásán alapul. A képviselő-testületek, mint az önkormányzatok legfőbb szervének tagjait jellemzően a választópolgárok (a helyi közösség tagjai) választják meg, így a demokratikus jelleg érvényesülése biztosított.

A szubszidiaritás a modern politikai nyelv egyik elengedhetetlen kifejezése, etimológiai szempontból a latin subsidium szóból ered, amelynek jelentése eredetileg segítség vagy támogatás.²⁸⁸ A segítség alatt voltaképpen olyan segítséget érthetünk, amely elősegíti a magánszemélyek kezdeményezőképességét a magasabb társadalmi szinten lévő szervezetekkel szemben.²⁸⁹

A szubszidiaritást, mint az önkormányzatiság meghatározó alapelvét sokan társítják az Európai Unióhoz.²⁹⁰ Az Unióban az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés az 5. cikkben rögzíti a szubszidiaritás alapelvét, amikor deklarálja, hogy az Unió hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság irányelve az irányadó. Ennek megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani. A szubszidiaritás elvét természetesen más közösségi dokumentumok, így az 1985-ben kihirdetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is tartalmazzák. Az Önkormányzati Charta a helyi önkormányzás terjedelmével foglalkozó 4. cikke értelmében

²⁸⁷ CROOK, Richard – MANOR, James: *Democratic Decentralization*. OED Working Paper Series No. 11., World Bank, Washington, D.C. (2000) p.1. Online: <https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/demcratc.pdf> (Letöltés: 2024.04.14.)

²⁸⁸ VARGA Orsolya: *A szubszidiaritás elve. XIII. Leó pápától Maastrichtig*. (2016). Online: <https://www.civilek.hu/tudastar/a-szubszidiaritás-elve/> (letöltve: 2024.04.14.)

²⁸⁹ NOVITZKY Péter: *A szubszidiaritás fogalma*. (é.n.) Idézi: SIMON Tamás: XIII. Leó öröksége az Európai Unió jogában. In: Európai Tükör 26. évf. 1. sz. (2023). Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/6780> (letöltve: 2024.04.14.)

²⁹⁰ VARGA Ádám: *A szubszidiaritás mint a helyi önkormányzatiság központi elve*. Magyar Jog, 2021/7-8. (2021) pp.467-473.

(a) a helyi önkormányzatok - jogszabályi keretek között - teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva,

(b) a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

Dacára annak, hogy a szubszidiaritás elvével leggyakrabban uniós jogforrásokban és egyezményekben találkozhatunk, a fogalom lényegesen elterjedtebb és régebbi gyökerekkel bír.

Mint ahogyan arra Pálné is rámutat,²⁹¹ egyes szerzők²⁹² az elv modernkori gyökereit XI. Pius pápa „Quadragesimo anno” kezdetű, 1931-ben kibocsátott enciklikájában vélük felfedezni. Az enciklika 1931-ben jelent meg, és tetten érhető benne a fenyegető totalitárius rendszerekkel szembeni aggodalom. Ebből az érzésből következik az állam közösségi ellenőrző szerepének szükségességének hangsúlyozása. Az enciklika értelmében a közhatalom alulról építkezik, az államnak pedig csak akkor kell, hogy belépjen a közösségi funkciók gyakorlásába, ha maga a közösség már nem képes e funkciókat kielégítően ellátni.

Amennyiben az elv még régebbi értelmezéseit kutatjuk, okvetlenül meg kell említenünk a kontinentális katolikus gondolkodást és az angolszász utilitarista iskolát. Utóbbi szerint az állam szerepe az egyéni érdekek érvényesülésének elősegítésére korlátozódik.²⁹³ A kontinentális katolikus gondolkodás ezzel ellentétben abból indul ki, hogy az állam elsődleges feladata a polgáraitól való gondoskodás. A modern szubszidiaritás, mint alapelv gyökereit vélhetően e természetjogias megközelítésű elméletben kell keresnünk.

Végezetül az autonómia kérdését kell röviden megvizsgálnunk. A görög eredetű autonómia kifejezés eredetileg arra a jogra vonatkozott, amely lehetővé tette, hogy valaki megalkothassa a saját törvényeit.²⁹⁴ Napjainkban az autonómia leginkább egy adott közösség bizonyos fokú önállóságát, függetlenségét, önrendelkezését, másoktól való elkülönülésének lehetőségét és jogát jelenti, amelynek értelmében az említett közösség meghatározott kérdésekben – saját ügyeiben – saját intézményei útján önállóan szabályozhat

²⁹¹ PÁLNÉ KOVÁCS: (2017): i.m.

²⁹² NORTON, Alan: *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot, Edward Elgar, (1994)

²⁹³ VARGA Ádám: *A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései*. Doktori értekezés, PPKE, Budapest (2020), p.95. Online: http://real-phd.mtak.hu/917/1/Varga_Adam_dolgozatv.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

²⁹⁴ MIKLÓSNÉ ZAKAR Andrea: *Autonómia – elmélet és gyakorlat*. In: *Tér és Társadalom*. 2010/3. (2010) p.75.

és dönthet.²⁹⁵ Jelentése mindazonáltal sokrétű. Hoffman István szerint az autonómia lehetséges értelmezése a központi államhatalomtól való viszonylagos elkülönültség.²⁹⁶ Jürgen Backhaus értelmezésében a helyi autonómia összetevői a demokrácia, a szubszidiaritás és a fiskális felelősség.²⁹⁷ Noha számos megközelítés létezik az autonómia értelmezésére, végső soron mindegyik az önállóságot, az önálló döntéshozás lehetőségét emeli ki.

5.2. Az önkormányzati modellek

Az előző alfejezetben bemutattam, hogy noha a szakirodalomban abban a kérdésben közmegegyezés mutatkozik, hogy a helyi önkormányzatok a dekoncentráción alapuló, autonómiával bíró, a szubszidiaritás elve mentén működő entitások, egységes modellel nem írhatók le. Az egyes országok külső környezete, kulturális és történelmi hagyományai, eltérő államszervezeti felépítései számos modellt teremtettek meg. Az alfejezetben e modelleket mutatom be, azzal együtt, hogy Hoffman István állításával egyetértve fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a hasonló környezeti hatások vagy kulturális-történelmi gyökerek miatt különböző modellekbe illeszkedő önkormányzatoknál is kialakulhatnak hasonló megoldások.²⁹⁸

Az elemzés többféle tipizálást is lehetővé tesz, de talán a legnépszerűbb – és egyben a dolgozat szempontjából is leginkább releváns – elhatárolás mentén, a hatáskörökhöz való hozzáállás szerinti csoportosítás.

Fontos e ponton leszögezni azt is, hogy többszintű modellek esetében a továbbiakban az alsó, az állampolgárokhoz közelebbi szintre fókuszálok. Az értekezés a közigazgatás helyi, legelemibb a választópolgárokhoz legközelebb eső szintjére koncentrál, ez pedig nem más, mint a települések, a települési önkormányzatok szintje.

²⁹⁵ KISS Barnabás: Az önkormányzatok feladat- és hatásköreinek csoportosítása és gyakorlása. In: BALOGH et al. (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest (2014). pp. 423-424

²⁹⁶ Hoffman István: (2015) i. m. 40 http://real-phd.mtak.hu/917/1/Varga_Adam_dolgozatv.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

²⁹⁷ BACKHAUS, Jürgen, G.: Two Centuries of Local Autonomy. In: BACKHAUS, Jürgen, G. (ed.): *Two Centuries of Local Autonomy*. New York–Dordrecht–Heidelberg–London, Springer, (2012)

²⁹⁸ HOFFMAN István: *Az önkormányzatok típusainak, az önkormányzati szintek rendszerének és a fővárosok jogállásának főbb modelljei*. In: *Acta Facultatis Politico Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae* LI. (2014). pp.77-96. p.95.

5.2.1. A klasszikus tipizálás

A legismertebb önkormányzati tipizálási mód az egyes európai államok történetileg kialakult modelljeihez fűződik. Noha azt hihetnénk, hogy a fenti megfontolás alapján akár földrajzi alapon is viszonylag egyszerű jól lehatárolható csoportokat képezni, ez koránt sincs így. Egyesek francia, angolszász és vegyes modelleket különböztetnek meg,²⁹⁹ mások angolszász, német, francia és skandináv típusú önkormányzatokra hivatkoznak. Vannak olyan kutatók, akik külön dél- és kelet-európai modelleket is azonosítanak,³⁰⁰ sőt, találkozhatunk olyan szélsőséges állásponttal, amely már a közép-európai önkormányzatok esetén is öt, eltérő típust azonosít.³⁰¹

A legáltalánosabb vélekedés szerint négy vagy öt³⁰² alapvető csoport képezhető,³⁰³ a német, a francia, a skandináv, az angolszász, illetve az ezek különböző megoldásait ötvöző, úgynevezett vegyes modell.

A francia modell alapja az állam által felügyelt önkormányzat eszméje, amely a napóleoni időkig nyúlik vissza. A francia-típusú önkormányzatokban a helyi önkormányzatok a hierarchikus államszervezet integráns részét képezik, ám autonóm jogokkal rendelkeznek. Minden település, függetlenül annak méretétől vagy jogi státuszától önálló önkormányzattal rendelkezik. Mivel egyes feladatok a méretgazdaságosság okán nem minden településen láthatóak el, a kisebb önkormányzatok relatíve kevés hatáskörrel rendelkeznek, míg a nagyobb teljesítőképességgel rendelkezők lényegesen többel. Ezt a mintát követi Olaszország, Spanyolország vagy Portugália is (ennek megfelelően a modellt mediterrán jelzővel is illetik)³⁰⁴. Vigvári álláspontja szerint az e modellbe tartozó országok önkormányzatainak feladatellátása során meghatározó a központosított finanszírozás.³⁰⁵

²⁹⁹ HESSE, Joachim (eds.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos (1991)

³⁰⁰ LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*; Oxford Academic, online edition. (2011) Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001> (letöltve: 2024.04.14.)

³⁰¹ SWIANIEWICZ, Pavel: *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*. In: *Local Government Studies* 2014/2. (2014) pp. 292–311.

³⁰² Az angolszász modellt nem minden szerző jelöli meg külön modellként

³⁰³ SORIA, José Martínez: *Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich*. In: MANN, Thomas – PÜTTNER, Günter (eds.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Springer, Berlin – Heidelberg – New York (2007). pp.1018–1022.

³⁰⁴ Lásd pl. VIGVÁRI András: *Önkormányzati pénzügyek - Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest (2011). Online: <https://docplayer.hu/11136257-Onkormanyzati-penzugyek-hazai-kihivasok-es-nemzetkozi-peldak.html> (letöltve: 2024.02.14.)

³⁰⁵ VIGVÁRI (2011): i.m. pp.51-52.

A német (vagy a német-svájciént hivatkozott) modellben a föderális berendezkedés meghatározta a helyi önkormányzatok szabályozását is. A csoporthoz tartozó államokban alapvetően a többszintű (szövetségi, tartományi, önkormányzati szint) igazgatási rendszerhez igazodó, hierarchizált közigazgatási feladatellátási rendszer jött létre. Legfelül a szövetségi, középen a tartományi szint található. A hierarchia alján elhelyezkedő önkormányzati szint viszonylag kevés közfeladat ellátásáért felelős. Ilyen berendezkedéssel találkozhatunk Németországban és Ausztriában. Németországban a tartományi szint meghatározó, és ez sok esetben befolyásolja az önkormányzatok szerkezetét is. Ennek megfelelően a déli tartományokban jellemzően minden település rendelkezik önkormányzattal, míg az északi tartományokra inkább a több településből álló önkormányzatok jellemzőek.³⁰⁶ A járások, a járási jogú városok, a városok, a községek és az önkormányzati társulások mindegyike állami felügyelet alá tartozik. Az önkormányzatok kötelező feladataik mellett önként vállalt feladatokat is elláthatnak.³⁰⁷

A skandináv modellben az önkormányzati alapegységek kifejezetten nagyok, ennek megfelelően a francia modellnél említett méretgazdaságossági problémák kevésbé jellemzőek. Feladatkörük kifejezetten széles, önállóságuk pedig nagymértékű.³⁰⁸ A települési és megyei önkormányzatok nem állnak egymással alá- fölérendeltségi viszonyban.³⁰⁹ A feladatellátás finanszírozásában a helyi bevételek játszanak meghatározó szerepet.³¹⁰

Az utolsó csoportba az ún. vegyes rendszerek tartoznak, amelyek ötvözik a fenti modellek sajátosságait. Jellemzően azokat a közép-európai államokat lehet ide sorolni, amelyek a rendszerváltozás során saját történelmi hagyományaikat ötvözték más modellek sajátosságaival.³¹¹

5.2.2. Feladatalapú megközelítés: monista és dualista rendszerek

Az önkormányzatok státuszának fentebb ismertetett ismérvein túl egy ország működésére jelentős hatást gyakorol az is, hogy az önkormányzatok milyen jellegű

³⁰⁶ VARGA Ádám: *A helyi önkormányzati modellek alapvonásai*. In: Kodifikáció és Közigazgatás 2020/I. (2020) pp. 5-13. Online: <https://kodifikator.hu/letoltes/category/37-2020-evi-i-szam> (letöltve: 2024.04.14.)

³⁰⁷ VIGVÁRI (2011): i.m. p.51.

³⁰⁸ VIGVÁRI (2011): i.m. p.49.

³⁰⁹ VARGA (2020): i.m.

³¹⁰ VIGVÁRI (2011): i.m. p.52.

³¹¹ BARTA Attila: *A helyi igazgatás kialakulása, a magyar helyi igazgatás fejlődése*. In: BALÁZS István (szerk.): *Helyi Önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen (2014). p.16

feladatokat látnak el, illetve e feladatok milyen relációban állnak az állami feladatokkal.³¹² E kérdést tanulmányozva két alkotmányos állásponttal találkozhatunk.

A monista megközelítés értelmében egyes államok nem tesznek különbséget a tekintetben, hogy az adott feladatot az önkormányzat a helyi közügyek körében vagy az államigazgatás által átruházott hatáskörében látja el. Ez a személetmód elsősorban az angolszász jogrendszerekben érvényesül, ugyanis azokban főszabály szerint valamennyi önkormányzati feladatot a törvényalkotó határozza meg.³¹³ A hatáskört tehát a monista felfogást valló jogrendszerekben mindig a törvényhozó telepíti vagy államigazgatási jellegű szervre vagy pedig az önkormányzatra, ebből következően erős felügyeleti jogkörrel is rendelkezik a feladatok tekintetében.

A tipikusan a kontinentális államokra jellemző dualista jogrendszerekben már élesen elkülönülnek a helyi önkormányzatok önkormányzati jellegű feladatai³¹⁴ és az önkormányzati szervekre vagy tisztviselőkre telepített államigazgatási feladatok. Mindebből logikusan következik az, hogy a helyi közügyek tekintetében az államigazgatás minimális befolyással bír. Ezt támasztja alá az Önkormányzati Charta 8 cikkének (2) bekezdése is, amelynek első mondata értelmében *a helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat*. Mindez már nem feltétlenül igaz azon államigazgatási hatáskörök tekintetében, amelyeket az államigazgatás ruház át a helyi önkormányzatra. A 8. cikk (2) bekezdésének második mondata már ennek megfelelően deklarálja, hogy *a magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át*. Ez utóbbi feladatkör a duális modellben nem a helyi közügyek körébe tartozó önkormányzati, hanem sokkal inkább állami feladatnak minősül. Tipikusan a mindennapi élet során tömegesen előforduló ügyek tartoznak e körbe, úgymint a lakcím-nyilvántartással, egyes szociális ellátásokkal, vagy állatvédelemmel kapcsolatos ügyek.

Balázs István arra is rámutat,³¹⁵ hogy az átruházott államigazgatási feladatok (a szerző megfogalmazásában: helyi államigazgatási feladatok) címzettje is elkülönül aszerint, hogy

³¹² HOFFMAN István: *Az önkormányzatok feladatrendszere*. Nemzeti Közszeolgálati Egyetem, Budapest (2014). p.4.

³¹³ Uo.

³¹⁴ Lényegében a helyi közügyek

³¹⁵ BALÁZS István: *Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban*. In: Állam- és Jogtudomány 2012/2-3. pp.213-241. pp.227-228.

dualista vagy monista rendszerről beszélünk. A monista modellben a hatáskör gyakorlója jellemzően a helyi önkormányzat „első embere”, azaz a polgármester, míg a dualista rendszerben nem egy választott tisztségviselőre, hanem meghatározott képesítési feltételeknek megfelelő szakemberre (így hazánkban klasszikusan a jegyzőre) kerülnek telepítésre az államigazgatási hatáskörök.

5.3. A modern magyarországi helyi önkormányzati rendszer a rendszerváltozást követően

A magyarországi önkormányzati rendszer a 2010-es években alapvető átalakuláson ment keresztül, amelyet elsősorban a hatékonyabbá tétel és az ismételt eladósodás elkerülése indokolt. Milyen is volt azonban ez a rendszer, amelyet pontosan hatékonysági okokból kellett megreformálni?

A demokratikus önkormányzati rendszer kialakítását megelőző államberendezkedés, illetve az azzal szemben megfogalmazott kritikák olyannyira meghatározóak voltak az új önkormányzati modell bevezetését megelőzően, hogy az új rendszer az előző teljes tagadásaként került kialakításra.³¹⁶ Dolgozatomban nem törekszem arra, hogy kimerítően ismertessem a szocialista berendezkedés és a helyi szint kapcsolatát, ám néhány jellemző vonást – a viszonyítási pontok ismertetése céljából – mindenképpen ki kell fejtennem.

5.3.1. A tanácsrendszer tapasztalatai

A törvényhatóságok és községek jogállásának rendezése 1848-ban indult meg, de a csak a szabadságharc leverését, majd a kiegyezést követően alakult ki a hazánkat az 1950-es évekig jellemző rendszer. E korszak legfontosabb, az önkormányzatok jogállását és szervezetét alapvetően meghatározó jogszabályai az 1870. évi XLII. tc. (első törvényhatósági törvény) és a községekről szóló 1871. évi XVIII. tc. voltak. Az önkormányzatok e korszakban lényegében vagy törvényhatóságok (vármegyék, székelyszékek, egyes sajátos kerületek, valamint a szabad királyi városok és a törvény által meghatározott egyéb városok) vagy községek formájában működtek. Mind a törvényhatóságokat, mind pedig a községeket megillette a saját belügyeik önálló intézéséhez való jog. Törvényi keretek között szabadon rendelkezhetek önálló vagyonukkal, amely

³¹⁶ GAJDUSCHEK György: *Változások az önkormányzati rendszerben, egy értelmezési kísérlet*. In: Fundamentum, 2012/2, (2012) p.73.

fölött tulajdonosi jogokat gyakorolhattak. A jogszabályok mind a törvényhatóságok, mind a községek esetében delegált vagy önkormányzati feladat– és hatásköröket különböztettek meg, azaz nevesítésre és elválasztásra kerültek az állami és az önkormányzati funkciók.³¹⁷ Noha az 1870-es években született két alapvető törvényt később több alkalommal is módosították,³¹⁸ alapvetően mindvégig demokratikus, autonóm és dualista modellként jellemezhetjük az általuk kialakított rendszert.

E rendszert változtatta meg alapjaiban a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény. A szocialista alkotmány a szovjet típusú állami berendezkedés megteremtéséről rendelkezett, hangsúlyt a centralizált államigazgatási hatáskörökre helyezte, magát az önkormányzatiságot pedig nem ismerte el.³¹⁹ A helyi szint fókuszába a tanácsok kerültek, amelyek az egységes államigazgatás részét képezték. A törvényhatósági és községi törvény által garantált autonómia ebben a jogi környezetben fogalmilag vált értelmezhetetlenné. Noha a rendszerváltozás előtti utolsó, szám szerint harmadik tanácstörvény rendelkezései szerint³²⁰ a tanács népképviselői-önkormányzati jellegű szervnek minősült, az ily módon deklarált jelleg mindazonáltal a rendszer felépítéséből fakadóan nem volt valódi, demokratikus alapokon nyugvó önkormányzatiságnak tekinthető, elősorban a plurális alapú választási rendszer hiánya miatt.³²¹ A tanácsok alapvetően az egységes és hierarchikusan megszervezett államigazgatás részeinek számítottak.³²² Gazdasági szempontból lényeges vonása volt a rendszernek, hogy az állami tulajdon monopóliumának elve érvényesült, a hatáskörgyakorlás felől megközelítve pedig a tanács egyértelműen az államigazgatási döntések végrehajtó szerve volt. További fontos, talán némiképpen ritkábban említett ismerv a felülről irányított, önkéntesnek korántsem nevezhető „társulási” kényszer, amely révén a hetvenes években olyan településeket kényszerítettek közös tanácsba, amelyek között esetenként komoly ellentétek is feszülhettek. Az így létrejött egységek nem voltak valódi közösségek,³²³ ami a részes településeknél

³¹⁷ SIKET Judit: *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Az autonómia egyes tárgykörei intézménytörténeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára.* Iurisperitus Kiadó, Szeged, (2020). p.55.

³¹⁸ A legmarkánsabb módosításokat ezek közül az 1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről tartalmazta

³¹⁹ SIKET (2020): i.m. p.60.

³²⁰ 1971. évi I. törvény

³²¹ SIKET (2020): i.m. p.73.

³²² PATYI András – VARGA Zs. András (2008): *Általános Közigazgatási Jog.* Mandamus Publishing Kft, Budapest, (2008) ISBN: 9789630647328. pp.305-306.

³²³ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: *A helyi önkormányzatok működésének hatékonysági anomáliái és azok megoldási kísérletei a rendszerváltozást követően, különös tekintettel az elektronikus közigazgatási megoldások elterjedésére.* In: Glossa Iuridica 2019/3-4. (2019). pp.187-202. p.189.

(jellemzően – de nem kizárólagosan – a kisebb lakosságszámú községeknél) kifejezetten rossz emlékeket szült.

5.3.2. *Helyi önkormányzatok a rendszerváltozást követően – alkotmányos alapok*

Az új önkormányzati berendezkedésre vonatkozó legfontosabb alapelvek 1989-ben kerültek rögzítésre az Alkotmányban. A módosított Alkotmány 42. §-a értelmében immár településtípustól függetlenül valamennyi település, valamint valamennyi megye választópolgárainak közösségét megillette a helyi önkormányzás joga, amelyet az Alkotmány a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézésében, valamint a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlásában határozott meg. Rögzítésre került a helyi önkormányzatok feladat-és hatáskörének terjedelme, valamint a feladatellátáshoz kapcsolódóan a szervezetalakítás szabadságának elve is. A szervezetalakítás szabadsága egyrészt a saját szervezeti és működési rend megalkotásának lehetőségében, másrészt a társulási szabadságban nyilvánult meg.

Az Alkotmánymódosítást követően 1990-ben került sor az önkormányzati törvény megalkotására. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (Ötv.) erős hangsúlyt kap a modern önkormányzatiság demokratikus jellegének definiálása mellett az önkormányzati autonómia, amelynek főbb területei a helyi közügyek szabályozásának és igazgatásának önállóságában, a gazdálkodási-pénzügyi autonómiában és szervezeti, személyi autonómiában (értve ez alatt azt a jogot, hogy az önkormányzat szabadon alapíthasson szervezeteket és határozhassa meg azok személyi állományát) váltak megragadhatóvá.³²⁴

A szubszidiaritás elve, mint a modern önkormányzatok Önkormányzati Chartában is kiemelt harmadik fontos területe egyértelműen nagy hangsúlyt kapott az új szabályozásban. Ez megnyilvánult egyrészt abban, hogy a törvényhozó csak kivételesen telepítette a helyi közügyek ellátását a helyi önkormányzaton kívül más szervezetre, másrészt pedig a helyi önkormányzatok önkéntesen felvállalhatták minden olyan, a helyi közügyek körébe tartozó feladat ellátását, amely nem tartozott más szerv hatáskörébe. Ez utóbbi megoldás azzal a következménnyel járt, hogy az önkormányzatok így szabadon dönthettek arról is, hogy a helyi igények (és lehetőségek) függvényében milyen választható önkormányzati feladatokat, milyen terjedelemben és módon láttak el.³²⁵

³²⁴ SIKET (2020): i.m. p.73.

³²⁵ SIKET (2020): i.m. p.76.

Fontos jellemzője a törvénynek, hogy a megyei (területi) és a települési (helyi) önkormányzat között nem állított fel hierarchiát. Az Ötv. 6.§ (3) bekezdése kimondta, hogy *a megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek.*

A törvény akként rendelkezett, hogy a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként eljáró jegyző részére törvény vagy kormányrendelet államigazgatási hatáskört állapíthatott meg. Törvény vagy annak felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet kivételesen a hivatal ügyintézője részére is telepíthetett ilyen hatáskört.³²⁶

5.3.3. Az Ötv. és a nemzetközi modellek

A fenti ismérvek alapján kijelenthetjük, hogy a rendszerváltozás során létrejött helyi önkormányzatok nem tartoztak egyik nagy, korábban ismertetett, klasszikus tipizáláson alapuló modellbe sem, vegyes jellegzetességeket mutatnak. Az az elv, miszerint minden település saját önkormányzattal rendelkezik, a francia vagy mediterrán modell sajátossága, míg a feladat- és hatáskörtelepítés a skandináv rendszerre emlékeztet. Ez a kombináció – a múltbéli berendezkedéssel kapcsolatos ellenérzések tükrében kifejezetten érthető és védhető politikai szándék ellenére – kétségkívül szerencsétlen megoldás volt a hatékonyság szempontjából: egy széttöredezett, a méretgazdaságosság követelményeinek megfelelni nem tudó önkormányzati rendszerben kellett a mintegy 3200 önkormányzatnak ellátnia a helyi közügyeken túl számos államigazgatási hatáskört is. A helyi közügyek és az államigazgatási feladatok egyébiránt egyértelműen elkülönítésre kerültek az Ötv-ben, így a monista-dualista megközelítés alapján a magyar önkormányzati rendszert a dualista modellbe sorolhatjuk. A fenti jellemzőket célszerű kiegészíteni azzal, hogy az önkormányzatok feladatainak ellátásához szükséges forrást is legnagyobb részt az állami transzferek biztosították.³²⁷

A következőkben a hatékonyság szempontjából meghatározó három fontos kérdést kell közelebbről is megvizsgálnunk: az önkormányzati feladatstruktúrát, a méretgazdaságosság kérdését és az önkormányzati gazdálkodás alapjait.

5.3.4. Az önkormányzati feladatok terjedelme

³²⁶ Ötv. 6.§ (3) bekezdés

³²⁷ VIGVÁRI (2011): i.m. p.101.

A rendszerváltozást követően létrejött önkormányzatok a fentiek alapján a vegyes modellbe tartoztak, mivel noha a francia típusú önkormányzatokra jellemző elaprózódott rendszer jött létre, az széleskörű autonómiával és nagyszámú hatáskörrel párosult, az önkormányzatok pedig a dualista szemléletmódnak megfelelően államigazgatási és a helyi közügyek körébe tartozó feladatokat is elláttak.

E ponton érdemes áttekinteni, hogy pontosan mik is voltak ezek a feladatok.

Siket Judit a helyi közügynek három jellemzőjét emeli ki. Álláspontja szerint a helyi közügyek körébe tartozónak „azok az egyéni érdekeken túlmutató általános jellegű ügyek tekinthetők, amelyek a helyi közösségre hatással vannak, amelyek helyi érdekeltiségűnek tekinthetők.”³²⁸ A kontinentális országokban sok esetben az általános hatáskör elve érvényesült, amelytől a hazánkban kialakított rendszer sem tért el. Az általános hatáskör alatt voltaképpen a helyi önkormányzatok felhatalmazását érthetjük a helyi közügyek intézésére.³²⁹ Az Alkotmány értelmében a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.³³⁰ A helyi közügy fogalmát az Ötv. fejtette ki és töltötte meg tartalommal. Az Ötv. a helyi közügyek körét az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó azon helyi érdekű (köz)ügyekben határozta meg,³³¹ amelyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódtak.³³² Az e körbe tartozó konkrét feladatok és hatáskörök taxatív katalógusát a törvény nem tartalmazta, ám számos példát találunk e feladatokra a törvény szövegében és más jogszabályokban is. Ezek alapján a helyi közügyek keretében biztosítandó közszolgáltatásként definiálta az Ötv. a településfejlesztést, a településrendezést, az épített és természeti környezet védelmét, a lakásgazdálkodást, a vízrendezést és a csapadékvíz elvezetést, a csatornázást, a köztemető fenntartását, a helyi közutak és közterületek fenntartását, a helyi tömegközlekedést, a településtisztaság biztosítását, a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást, a közreműködést a helyi energiaszolgáltatásban, és a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról való gondoskodást; a közösségi tér biztosítását; a közművelődési, tudományos, művészeti

³²⁸ SIKET (2020): i.m. p.184.

³²⁹ SIKET (2020): i.m. p.75.

³³⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 42.§

³³¹ 1.§ (1) bekezdés

³³² Ötv. 1.§ (2) bekezdése

tevékenység és a sport támogatását; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítésének a biztosítását, valamint az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítését.³³³ E széles feladatkörrel összefüggésben rendszeresen felmerülő kritika, miszerint a hatáskörtelepítés során *a differenciált jelleg csak korlátozottan érvényesült*. Erre mutat rá Bekényi József is, amikor hangsúlyozza, hogy a differenciálás az Ötv.-ben nem kötelezettséggént, hanem csak lehetőséggént merült fel dacára az elaprózódott településszerkezetnek.³³⁴ A törvény 6.§-a ennek megfelelően megengedte, hogy a kisebb lakosságszámú település önkormányzata – amennyiben saját maga vagy társulásával arról közösen gondoskodni tud – működési területén önként vállalhatja a törvény által a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését.

A dualista megközelítésű szabályozásból következett az, hogy az Ötv. lehetővé tette az önkormányzat egyes tisztségviselőinek és más önkormányzati szereplőknek, hogy államigazgatási hatósági jogkört gyakoroljanak.³³⁵ Noha e lehetőség (korlátozott mértékben)³³⁶ a polgármester és az önkormányzati hivatal ügyintézője vonatkozásában is fennállt, államigazgatási hatáskörrel a jogalkotó jellemzően a jegyzőt ruházta fel. A jegyző Kéki Zoltán meghatározása szerint *„történelmi időkre visszatekintve is meghatározó szereplője a közigazgatásnak.”*³³⁷ A tisztség Európában már a XV. században kialakult, feladatai hazánkban már Mária Terézia idején meghatározásra kerültek.³³⁸ Noha a történeti források jellemzően a jegyző államigazgatási szerepkörét emelik ki,³³⁹ a rendszerváltozást követően jegyző a magyar önkormányzati rendszer speciális szereplőjévé vált, mivel feladatai jelentős részét tette ki a helyi közügyek ellátásával és a helyi szint egyes intézményeivel kapcsolatos operatív tevékenységek. Az Ötv. 36.§-a szerint a jegyző a polgármester irányításával gondoskodott az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról, a hivatal vezetéséről és munkájának megszervezéséről, részt vett a képviselő-testület, valamint a képviselő-testületi bizottság ülésein, törvényességi észrevételt tehetett a képviselő-testület, a bizottság vagy a polgármester jogszabálysértő döntései ellen, vagy gyakorolta a munkáltatói jogokat az önkormányzat hivatalának dolgozói felett. A

³³³ Ötv. 8.§

³³⁴ BEKÉNYI József: *A helyi önkormányzati feladatok ellátásának egyes kérdései az elmúlt negyedszázad tükrében (gondolatok, dilemmák)*. In: Új Magyar Közigazgatás 2014/1. sz. pp. 75-82. p.78.

³³⁵ Ötv. 7.§

³³⁶ Lásd az Ötv. 7.§ (1) bekezdésében a „kivételesen” kifejezést

³³⁷ KÉKI Zoltán: *A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után*. In: Pro publico bono 2013/2.sz. (2013). pp.59-64. p.59.

³³⁸ KÉKI (2013): i.m. 60. o.

³³⁹ Lásd RÉNYI et al. (szerk.): *Új magyar Lexikon*. Akadémiai Kiadó (1962)

jegyző volt felelős a képviselő-testületi ülések elkészítéséért és az önkormányzati rendeletek kihirdetéséért is.

A jegyző államigazgatási hatásköreit jellemzően az egyes ágazati jogszabályok határozták meg, így gondoskodott mások mellett a népesség-nyilvántartással, a normatív szociális juttatásokkal, gyermekvédelemmel és a gyámhatósági eljárásokkal, az ipar- és kereskedelmi igazgatással, de egyes állatvédelmi, választási igazgatáshoz kapcsolódó vagy szabálysértési feladatok ellátásáról is.

5.3.5. *A méretgazdaságosság kérdése*

A kiegyezéstől a tanácsrendszerig terjedő időszak a dolgozat szempontjából legjelentősebb jogszabályai a fentebb már említett első törvényhatósági törvény és az első községi törvény voltak. Mivel a törvények az ellátandó feladatok széles körét határozták meg az egyes települések számára, lehetővé kellett tenniük azt is, hogy a községek egymással szövetségeket alakíthassanak ki. A jogszabály értelmében szövetkezési jog a kis községeket illette meg. A dolgozat szempontjából a legfontosabb szövetkezési forma ebben a korszakban körjegyzőség létesítésének lehetősége. A törvényt tanulmányozva pár dolog egyértelműen leszögezhető: egyrészt a körjegyzőség fogalmában maga a körjegyző, mint közösen alkalmazott tisztségviselő a hangsúlyos, másrészt a körjegyzőségek megteremtésének alapja annak a ténynek a felismerésén alapul, hogy nem minden községnek azonos a teherbíró képessége. Rögzítésre került az is, hogy a körjegyzőt szövetkezett helységek közösen fizetik. A szabályozás tehát egyrészt kötelezett bizonyos kisebb teljesítőképességű településeket a „társulás létrehozására” másrészt a közös költségviselés deklarálásával egyértelművé tette, hogy a szövetkezés tagjai részére a jogintézmény alkalmazása megtakarítási lehetőséget is jelent. Az 1886. évi XXII. törvénycikk (második községi törvény) a körjegyző mellett, de sok tekintetben annak mintájára már más szövetkezési lehetőségek jogszabályi alapját is megteremtette (többek között ilyen tisztséggé válik a körorvos, a körgyám, a körállatorvos, a körbába, vagy a körpénztáros).

A tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény a társulások kérdését teljesen új szemléletben rendezte. Az önkormányzati autonómia értelmezhetetlensége folytán a társulási szabadság sem virágzott ezen időszakban. Olyannyira nem, hogy a községi közös tanácsok szervezése

nem alulról kezdeményezett társulással, hanem felülről irányított területszervezéssel kapcsolatos kérdésként jelent meg.³⁴⁰

A társulási feladatellátási forma tehát már a rendszerváltozáskor sem volt új fogalom a magyarországi önkormányzatoknál. Az Alkotmánynak az 1990. évi LXIII. törvény 5.§-ával beiktatott 44/A.§ h) pontja szerint a képviselő-testület szabadon társulhatott más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek. Az Alkotmány fenti rendelkezése egyértelműen megengedő hatályú, azaz társulási kényszert nem tartalmaz, az együttműködés ilyen formájának kezdeményezését az önkormányzatok szabad belátására bízta. Hasonlóan diszpozitív jellegű szabályokat tartalmazott a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: az Ötv.) is, amely az Alkotmány felhatalmazása alapján a társulások konkrét formáit az alábbiak szerint határozta meg: körjegyzőségek, hatósági igazgatási társulások, intézményirányító társulások, valamint közös képviselő-testületek (későbbi elnevezéssel: társult képviselő-testületek). Az Ötv. azt a lehetőséget is biztosította, miszerint a fenti, nevesített formákon túl más elnevezéssel és tartalommal is hozhatóak létre társulások. Árva Zsuzsanna a korszak vonatkozásában a társulások két típusát különbözteti meg: a kényszertársulásokat és a bevétel által ösztönzött társulási rendszereket.³⁴¹ Az Ötv. alapvető konstrukciói közül valódi jogi kényszert mindössze a körjegyzőség jogintézménye foglalt magában (bár, mint ahogy azt később látni fogjuk, ez a kényszer sem volt túl szigorú), a többi társulási típust a jogszabályi környezet inkább költségvetési támogatással ösztönözte, vagy maguktól a társult önkormányzatoktól várta el annak felismerését, hogy a feladatok ellátása ilyen formában költséghatékonyabb, gazdaságosabb lehet. E ponton érdemes ismét elővenni Bekényi József már idézett művét, amelyben a szerző meglehetősen éleslátással leszögezi, hogy a magyarországihoz hasonló településszerkezetű államokban rendre erős (jogi kényszeren alapuló) társulási rendszer működik. Mivel hazánkban a jogalkotó a közös feladatellátás kérdését (ide nem értve a körjegyzőséget, amelyet később részletesebben is ismertetek) az önkormányzatokra bízta, a társulási hajandóság kifejezetten alacsony maradt.³⁴²

³⁴⁰ BODNÁR Norbert: A társulási szabadság, mint változó érték a magyar közigazgatásban. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. SZIE Doktori Iskola, Győr (2012) pp.96-105. p.98.

³⁴¹ ÁRVA (2024): i.m. p.38.

³⁴² BEKÉNYI: i.m. p.79.

Érdekes fejezete az önkormányzati társulások történetének a többcélú kistérségi társulások működésének időszaka is. A társulások megteremtésének lehetőségét a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény biztosította.

Jórészt egyet lehet érteni azzal az állítással, miszerint helyi önkormányzataink 22 éve alatt talán a többcélú kistérségi társulásoknál volt felfedezhető a legkomolyabb szándék a kötelező társulások kialakítására. Ennek előnyeként vetették fel, hogy így biztosítható az országos lefedettség, stabil, kiszámítható feladatellátás valósítható meg, törvény közvetlenül is megállapíthat részére feladat- és hatáskört, a közös feladatellátás normatív módon finanszírozható, továbbá azt, hogy nincs szükség párhuzamos területfejlesztési szervezetrendszerre. Az előnyök ismeretében a Kormány a kötelező társulást preferálta törvényjavaslatában, ám az nem nyerte el az Országgyűlés támogatását.³⁴³ Mindezek ellenére a kistérségi társulást a korszak legsikeresebb kezdeményezéseként aposztrofálhatjuk, különös tekintettel arra, hogy kényszer nélkül is szép számmal alakultak ki ilyen együttműködések, ennek megfelelően pedig egyre több költségvetési támogatás felhasználására került sor az egyes önkormányzatok helyett a társulások által.³⁴⁴ A sikerességet az is jelzi, hogy kutatásaim alapján a mai napig több olyan, immár önkéntes társulással találkozhatunk, amelyek az adott többcélú kistérségi társulást alkotó települések többségében látja el azon feladatokat, amelyeket korábban kistérségi társulás látott el.³⁴⁵

Mint azt fentebb már leszögeztem, (korlátozott, de mégiscsak normatív) társulási kényszert az Ötv. egyedül a körjegyzőségek esetében tartalmazott. A körjegyzőséget,³⁴⁶ mint szervezeti formát az Ötv. 39. §-a polgármesteri hivatal alternatívájaként szabályozta. A jogszabályhely szerint az ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget alakítanak és tartanak fenn.

A körjegyzőség létrehozásának kötelezettsége tehát alapvetően az ezer fő alatti lakosságszámmal rendelkező önkormányzatokat érintette, azzal, hogy a lehetőség az ezernél több, de kétezernél kevesebb lakosú községek részére is nyitva állt. A fenti, alapvetően kógens rendelkezést az Ötv. 39.§ (2) bekezdése enyhítette azzal, hogy mentesítette a településeket a körjegyzőség létrehozásának kötelezettsége alól, amennyiben a képesítési

³⁴³ BODNÁR (2012): p.103.

³⁴⁴ CSÁKI-HATALOVICS (2019): i.m. p.193.

³⁴⁵ A „többcélú társulás” megnevezést jelenleg is harminckilenc törzskönyvi alany használja, amelyeket sok esetben több, mint tíz alapító jogot gyakorló önkormányzat működtet (pl.: Gyöngyös Körzete Kistérség Többcélú Társulása vagy Keszthely és Környéke Kistérségi Többcélú Társulás). Vö.: Magyar Államkincstár törzskönyvi nyilvántartó rendszere. Online: https://www.allamkincstar.gov.hu/Koltsegvetes/Torzskonyvi_nyilvantartas/ktorzs (egyeztetve: 2024. 08. 09.)

³⁴⁶ A körjegyzőséget a dolgozat során – az általános megítéléssel egyezően – egyfajta sajátos hatósági igazgatási társulásnak tekintem.

követelményeknek megfelelő jegyzőt neveznek ki. Az alkalmas jegyző kinevezése pedig egyáltalán nem volt nehezen kivitelezhető. A köztisztviselőkről szóló 1992. évi XXIII. törvény értelmében a jegyzőnek az volt kinevezhető, aki jogi vagy igazgatásszervezői (e kör később más jogi-igazgatási jellegű képesítésekkel bővült) végzettséggel, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, ezen túl pedig legalább kétéves közigazgatási gyakorlattal rendelkezett. Községek esetében azonban a törvény lehetőséget adott a képviselő-testületek részére, hogy a jelöltet mentesítsék a képzettségi előírások alól (ez akár a diploma alóli mentesítést is jelenthette abban az esetben, ha a jegyző a tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezte), valamint a gyakorlati időt csökkentse vagy attól akár el is tekintsenek. A központi költségvetés a körjegyzőségek létrehozását az éves költségvetésről szóló törvényben meghatározott, jellemzően változó mértékű normatív támogatással próbálta ösztönözni, másrésztől belátható volt az is, hogy egyes kistélepülések költségvetéseiben érdemi megtakarítást jelenthet a jegyzők személyi kiadásainak a fenntartó önkormányzatok között történő főszabály lakosságszám-arányos megosztása.

A fentiekben leírtak a települési önkormányzatok által értelmezhetőek úgy is, hogy a körjegyzőség létrehozásával valójában a jegyzővel összefüggő kiadások megtakarítására nyílt lehetőség. Az ilyen típusú megfontolásokra ráerősíthetett az Ötv. indokolása is, amely szerint a körjegyző fizetését indokolt külön központi támogatásból fedezni.³⁴⁷ Ezt tovább gondolva valójában azok az önkormányzatok lehetnek igazán érdekeltek egy ilyen típusú társulás kialakításában, amelyeknél a fenti kiadások csökkentése érdemi költségvetési megtakarítást jelenthetnek. Mindezek alapján nehezen eldönthető kérdés, hogy a körjegyzőségekre valódi kényszertársulásként vagy inkább bevétel által ösztönzött társulásként tekintsünk.³⁴⁸

A fentieket jelzi az is, hogy míg 1985-ben az ország 3064 településéből 2281 közös tanács tagja volt és tanácsonként átlagosan 3,2 település volt a társulás részese, addig 1991-ben az akkori 3074 településből már csak 1526 tömörült mindösszesen 529 körjegyzőségbe.³⁴⁹ Noha a körjegyzőségek számában megfigyelhető bizonyos növekedés, még az Ötv. végnapjai idején, 2012. január 1. napján is országosan mindössze 787 körjegyzőség működött 2150 település részvételével, noha a lehetőség 2404 önkormányzat

³⁴⁷ Ötv. indokolása

³⁴⁸ Vö. ÁRVA (2024): i.m. p.38.

³⁴⁹ SZIGETI Ernő: *A Körjegyzőségek területi struktúrája*. In: Magyar Közigazgatás 1994/10. (1994) pp.609-619. p.612

száma lett volna adott.³⁵⁰ Mi lehetett az oka annak, hogy a pozitív költségvetési kihatások ellenére is 254 kistérségi önkormányzat képviselő-testülete is ragaszkodott az önálló hivatal fenntartásához?

Szigeti Ernő szerint a körjegyzőségek túlnyomó hányada érthetően a megszűnt közös tanácsokhoz tartozó községekből, vagy azok egy részéből jött létre. A partnerválasztás részben a történelmileg kialakult körülményekből, a hagyományokból és kötődésekből, részben pedig az alapellátást nyújtó közös intézményekből következett, azonban ez a tendencia sem volt teljesen általános, sőt, néha a közös tanácsi múlt pontosan ennek ellenkezőjét eredményezte. A kis lélekszámú, 1000 főnél kisebb lakosságú önkormányzatok egy része éppen a rég áhított önállóságot féltve nem csatlakozott körjegyzőségekhez, részben a korábbi közös tanácsban kialakult feszültségek, részben szubjektív okok, a megválasztott képviselő-testületek, de még inkább a polgármesterek azon törekvése miatt, hogy – már csak presztízs okokból is – önálló polgármesteri hivatal működtessenek.³⁵¹ Petrin László a fentiekén túl a körjegyzőségek létrehozása ellen ható más, jellemző érveket is említi,³⁵² amelyek közül kiemelkedik az, miszerint az önálló polgármesteri hivatal létrehozását sok polgármester mindössze az önálló jegyző kinevezésével azonosította. A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy a hivatalnak ismérvei szerint alkalmasnak kell lenni az államigazgatási, a költségvetési, adóügyi, intézményi fenntartási és önkormányzati igazgatási feladatok ellátására, amelyekre egy jegyző önmagában nyilvánvalóan képtelen.

Hiába is álltak fenn azonban az elsősorban érzelmi indíttatású indokok, a körjegyzőség kialakítását egyes objektív demográfiai, szociális, költségvetési-gazdasági vagy éppen településszerkezeti körülmények sok esetben elkerülhetetlenné tették. Szigeti Ernő fentebb már hivatkozott tanulmánya alapján élesen kirajzolódnak bizonyos tendenciák a körjegyzőségek létrehozásával kapcsolatban. 1993-ban, tehát az Ötv. hatálybalépésének harmadik évében a körjegyzőségek aránya a Dél-Dunántúlon volt a legmagasabb (70,5%), a legalacsonyabb arány pedig az Alföldön, illetve Pest Megyében volt megfigyelhető (20% alatt). Az okok nyilvánvalóan a lakosságszám-korláttal is magyarázhatóak. Míg az Alföldön és a Budapest környéki agglomerációban jellemzően a több ezer fős nagyközségek és a kisvárosok voltak a jellemzőek, addig Zalaiban, Baranyában, Borsodban és Nógrádban találhatóak az ország legkisebb települései. Ezt jelzi az is, hogy ezekben a megyékben volt

³⁵⁰ KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL: *Magyarország közigazgatási helységnévtára*. 2012. KSH, Budapest (2012)

³⁵¹ SZIGETI (1994): i.m. p. 612.

³⁵² PETRIN László: *Körjegyzőség és közigazgatási reform*. In: Magyar Közigazgatás 2006/8. szám (2006). pp.502-512. p.508.

a legnagyobb az egy körjegyzőséghez tartozó települések aránya. Érdekességgé, a fentieket árnyalva fontos megjegyezni, hogy régió belül is komoly eltérések fordulhattak elő. Észak-Magyarországon Heves megyében az arány mindössze 18,6% volt, amellyel a terület közelebb állt az alföldi megyékhez, mint a régió másik két megyéjéhez.

Amennyiben csak az ezer főt el nem érő településeket (tehát azokat, amelyeknek az Ötv. értelmében főszabály szerint kötelességük volt körjegyzőséget létrehozni) vizsgáljuk meg, 1993-ban átlag alatti (azaz 68.7%-ot el nem érő) társulási hajlandóságot kilenc megyében tapasztalhattunk: Bács-Kiskunban, Békésben, Csongrádban, Fejérben, Győr-Moson-Sopronban, Hevesben, Jász-Nagykun-Szolnokban, Nógrádban és Pest megyében. Az érintett területek pár kivételtől (pl. Békés megye) eltekintve jellemzően az ország nyugati vagy középső részén találhatóak, gazdaságilag fejlettebbnek minősülnek, önkormányzataik sok esetben stabilabb pénzügyi alapokkal bírnak. Ezen megyékben értelemszerűen kisebb súllyal éreztetethette hatását a helyi költségvetésben a körjegyzőségre tekintettel biztosított állami normatív támogatás.

A fenti összefüggést jól illusztrálja az a mára egyértelműen alátámasztható tény is, miszerint a költségvetési támogatás mértékének módosítása közvetlen hatást gyakorolt a körjegyzőségek számára. 1991-1997-ig, tehát az első években a körjegyzőségek számában fokozatos csökkenő tendencia mutatkozott. A támogatás mértéke 1998-tól jelentős mértékben növekedett, ráadásul a körjegyzői pótlék bevezetésével kísérlet történt arra is, hogy a jegyzőt személyében is érdekeltté tegyék a körjegyzővé válásban.³⁵³ 2002-ben a körjegyzőség már havi 193 620 Ft alap-hozzájárulásban részesült azzal, hogy az érintett településszám vagy az érintett települések összlakosságának függvényében egy progresszíven növekvő mértékű kiegészítő hozzájárulás is bevezetésre került.³⁵⁴

A támogatás növelésével sikerült elérni, hogy a körjegyzőségek száma 2002-re első ízben meghaladja az 1991-es szintet. Szigeti Ernő szerint azonban fontos megemlíteni azt is, hogy a körjegyzőséghez csatlakozott – elsősorban a relatíve nagyobb (500, illetve 1000 fő feletti népességű) – települések egy jelentősebbnek mondható része esetében a polgármesteri hivatal nem került teljes felszámolásra, mivel az a körjegyzőségi hivatal kihelyezett részlegeként (egy-két ügyintézővel, esetleg körjegyzőségi aljegyzővel) működött tovább.³⁵⁵

³⁵³ Bár kérdéses, hogy két községből álló körjegyzőség esetén egy, az alapilletmény 5%-át kitevő pótlék arányban áll-e a jelentősen megnövekedett munkateherrel és valóban jelenthet-e vonzerőt egy jegyzőre, aki a változásban lehetséges, hogy elsősorban munkaterhének duplikálódását látja

³⁵⁴ Ennek összege minimum 204 487 Ft volt

³⁵⁵ SZIGETI Ernő: *Község, város, jogállás*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002. p.12.

Összegezve a fentieket kijelenthető, hogy a körjegyzőségek kialakulása azokban a térségekben volt jellemző, amelyek inkább aprófalvas szerkezetűnek tekinthetők, valamint ahol az önkormányzatok anyagi helyzete ezt kifejezetten indokoltta, ezáltal a körjegyzőségek működtetésére tekintettel biztosított központi költségvetési alap-, valamint ösztönző hozzájárulásként nyújtott támogatás is érezhetően kihatott az önkormányzati költségvetésre.

Fontos megjegyezni azt az érdekes jelenséget is, hogy egyes, többnyire az átlagosnál jobb gazdasági helyzettel rendelkező falvak a racionális érvek ellenére mindvégig kitartottak az önálló polgármesteri hivatalok fenntartása mellett, amelyben a helyi viszonyok is nagy szerepet játszhattak (presztízs, bizalmatlanság).

5.3.6. Az önkormányzati gazdálkodás alapjai

A fentebb ismertetett szocialista modellhez képest az új önkormányzati modell a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat is átalakította. Az autonómia meghatározó eleme a gazdasági önállóság, amely már az Alkotmányban is megjelent, amelynek 44/A.§-a biztosította, hogy a helyi képviselő-testület ismételten gyakorolhassa az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat, bevételeivel önállóan gazdálkodhasson, sőt saját felelősségére vállalkozhasson is, másrészt deklarálta, azt hogy az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá feladat-arányos állami támogatásban részesül, harmadrészt pedig felhatalmazás adott a képviselő-testületnek arra, hogy törvény keretei között megállapítsa a helyi adók fajtáit és azok mértékét.

Az Ötv. 1.§ (6) bekezdésében már felsejlik a kulcsgondolat, amely bővebben a 77.§-ban érhető tetten: az önkormányzat amellet, hogy tulajdonával szabadon rendelkezik és saját bevételen túl ún. normatív támogatásra is jogosult, bevételeivel és kiadásaival önállóan gazdálkodik. Noha a gazdálkodás szabályait alapvetően az államháztartásról szóló törvény³⁵⁶ és a számvitelről szóló törvény államháztartási kérdéseket szabályozó végrehajtási rendelete³⁵⁷ határozta meg elvben garantálva a költségvetési bevételek és kiadások egyensúlyban tartását, a gyakorlatban számos probléma adódott. A költségvetési egyensúly megbomlását jelzi többek között az a tény is, hogy már 2015-re hatvanhat települési önkormányzattal szemben indult mindösszesen hetven adósságrendezési

³⁵⁶ az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény

³⁵⁷ 249/2000. (XII. 24.) kormányrendelet

eljárás.³⁵⁸ Milyen tényezők vezettek oda, hogy ennyi önkormányzat váljon fizetéseképtelenné?

Sokan a probléma egyik gyökerét az önkormányzati bevételek struktúrájában látták. A szakirodalom az önkormányzati bevételeket jellemzően három vagy négy kategóriára osztja. Bordás Péter monográfiája³⁵⁹ alapján a bevételek körében saját bevételeket, megosztott és átengedett közbevételeket, kormányzati transfereket, valamint hiteleket és nemzetközi támogatásokat különböztetünk meg. Gajdusчек György szerint az önálló gazdálkodás egyik velejárója volt, hogy az önkormányzatok lényegében szabadon dönthettek arról, hogy a bevételeket mire használják fel,³⁶⁰ legyen szó akár saját, akár megosztott és átengedett közbevételekről, sőt kormányzati transferekről is. A kormányzati transferek döntő többségét az úgynevezett normatív támogatások tették ki, amelyek jelentős része szabad felhasználású volt, azaz azokat bár az önkormányzat meghatározott mutatók alapján vált jogosulttá a központi költségvetésből biztosítandó forrásra, a felhasználásáról már lényegében szabadon döntött. További problémát jelentett az is, hogy a normatív támogatások mértéke évről-évre csökkent az ellátandó feladatok költségigényéhez viszonyítva, ez pedig vagy arra készítette az önkormányzatokat, hogy saját bevételeiket is működési kiadásaik finanszírozására költsék, vagy pedig hitelt vegyenek fel.

Mindezek következményeként az önkormányzatok a 2010-es évekre olyan mértékű adósságállományt halmoztak fel, amellyel az alrendszer önállóan nem, csak központi közreműködéssel tudott megbirkózni.

5.4. Modellváltás a 2010-es években

5.4.1. Az önkormányzati rendszer általános kritikai értékelése

A 2010-es évekre világossá váltak az 1990-ben felállított modell anomáliái. Az önkormányzatiság mindhárom, az előző alfejezetben említett dimenziójával kapcsolatban felmerült az a gondolat, hogy a teljes autonómia és viszonylagos szabadság olyan irracionális gyakorlatokhoz vezetett, amelyek alapjaiban tették kizárttá a hatékony működést. Szervezeti oldalról a leglényegesebb felismerés az volt, hogy az önkormányzatok nem látták be a

³⁵⁸ GYIRÁN (2015): i.m. p.19.

³⁵⁹ BORDÁS Péter: *Miből vagy mire? Vízválasztó az önkormányzati gazdálkodásban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen (2019). p.69.

³⁶⁰ GAJDUSЧEK György: A haza szolgálatában? A közigazgatás reformja(i). In: JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, Magyarország (2017) pp.229-250. p.248.

méretgazdaságosságból fakadó előnyöket, így nem is törekedtek élni a törvény adta lehetőségekkel és az elaprózódott településstruktúra adta hátrányokat megfelelő társulási rendszerrel (értve ez alatt elsősorban a sajátos igazgatási társulásként értelmezett körjegyzőségeket) kompenzálni. A szervezeti kérdések megoldatlansága okszerűen hatást gyakorolt a feladatellátás hatékonyságára is,³⁶¹ mivel a kis, szigetszerűen működő önkormányzati hivatalok sem a klasszikus értelemben, sem pedig a gazdaságosság szempontjából nem működhettek hatékonyan.

A hatékonysági problémák természetesen nem csak az önkormányzati alrendszerben voltak kimutathatók. Ahogyan arra Rixer Ádám is rámutatott, „[a]z Az állam fokozatos gyengítése és az államháztartás érdemi reformjának elmaradása együttesen azt eredményezte, hogy terjedelmében nagy, de nem hatékony állam alakult ki.”³⁶²

Az önkormányzati reform szándéka tehát alapvetően illeszkedett a kormánynak a teljes közigazgatást újragondoló elképzeléseihez. Az átszervezés legfontosabb eszközeit a központi közigazgatás szervezeteinek összevonása, a feladatok újrafelosztása, valamint a pénzügyi konszolidáció képezte.³⁶³

Gazdálkodási-költségvetési oldalról a legnagyobb problémát a forráshiány és az adósságok felhalmozódása jelentette. Ennek számos oka volt. Az egyik a fentebb már említett feladatstruktúrából és a feladatok állami finanszírozására szolgáló normatív támogatások szabad felhasználásából eredhetett. További problémaként azonosíthatjuk azt is, hogy a napi operatív munka során a gazdálkodásra vonatkozó előírások, különösen a kötelezettségvállalásra, utalványozásra, előzetes pénzügyi ellenjegyzésre, érvényesítésre és teljesítésigazolásra nem, vagy nem következetesen kerültek végrehajtásra. Ezt a megállapítást támasztják alá Állami Számvevőszék által 2010-es évek első felében lefolytatott átfogó ellenőrzéseinek megállapításai is, amelyek az írásbeli kötelezettségvállalások hiányára,³⁶⁴ az előzetes pénzügyi ellenjegyzéssel összefüggő szabálytalanságokra³⁶⁵ vagy a teljesítésigazolás elmulasztására³⁶⁶ is gyakori hibaként hivatkoznak.

³⁶¹ Bővebben ld. CSÁKI-HATALOVICS (2019): i.m.

³⁶² RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocínium, Budapest (2012). p.45. 45o

³⁶³ JAKAB Éva – KAISER Tamás – KISS György: *Stratégiák és reformok az állam működésében a „Hungary: towards a strategic state approach” című OECD-jelentés bemutatása*. In: Pro Publico Bono 2015/1. (2015). pp. 167-178. p.169.

³⁶⁴ Az Állami Számvevőszék 1280. sz. jelentése, az Állami Számvevőszék 13152. sz. jelentése, az Állami Számvevőszék 13156. sz. jelentése

³⁶⁵ Az Állami Számvevőszék 13154. sz. jelentése, az Állami Számvevőszék 13155. sz. jelentése, az Állami Számvevőszék 13173. sz. jelentése

³⁶⁶ Az Állami Számvevőszék 13090. sz. jelentése, az Állami Számvevőszék 13155. sz. jelentése, Állami Számvevőszék 13174. sz. jelentése

Vannak, akik a probléma további okaként a fejlesztési kényszert azonosították. Gyirán szerint ez lényegében abban ragadható meg, hogy a politikai vezetők az újraválasztás reményében az egyes településeken újra és újra beruházásokat kíséreltek megvalósítani, akkor is, ha a forrás nem feltétlenül áll rendelkezésre.³⁶⁷ Ezt a nézetet osztja Gajdushek is, amikor megállapítja, hogy egyrészt a helyi elvárásoknak való túlzott megfelelni akarás (a települméretehez képest irreális és fenntarthatatlan fejlesztések (pl. kistelepülési uszodák létesítése), másrészt a saját fenntartású intézményekhez való erőn felüli ragaszkodás „szisztematikus túlköltekezéshez” vezettek.³⁶⁸

Álláspontom szerint a fenti problémák mindegyike megfigyelhető volt az önkormányzati működésben és azok kumulálódása vezetett az adósságválsághoz, tágabb értelemben pedig a modell fenntarthatóságának megkérdőjeleződéséhez.

5.4.2. Jogszabályi háttér

A 2010-es években Magyarország közigazgatási rendszere alapvetően változott meg. Ennek a folyamatnak kétségkívül legfontosabb állomása az új Alaptörvény megalkotása volt, de számos más, az önkormányzatok jogállása vagy működése szempontjából is fontos fejleménynek lehettünk tanúi.

A területi államigazgatás átalakítását az országgyűlési választások után elsőként az 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat tűzte zászlajára.³⁶⁹ A Kormányhatározat az abban foglalt intézkedéseket kifejezetten a szervezeti hatékonysággal indokolja, már 1. pontjában megfogalmazva annak elemeit, úgymint a hatékony, takarékos, átlátható és ellenőrizhető működés.

Az önkormányzati modellváltás normatív alapját az Alaptörvény újszerű megközelítése képezte. Noha az Alaptörvény számos rendelkezést változatlan formában vett át az Alkotmányból,³⁷⁰ felépítéséből már egyértelműen következik a szemléletváltás azzal, hogy a helyi önkormányzatokat az Állam című részben (31-35. cikkek) tárgyalja. Mindebből arra következtethetünk, hogy az Alaptörvény a helyi önkormányzatokra már az államszervezet szerves részeként tekint, azzal együtt, hogy továbbra is érvényesül az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás különválasztása.³⁷¹

³⁶⁷ GYIRÁN (2015): i.m. p.19.

³⁶⁸ GAJDUSHEK (2012): i.m. p.62.

³⁶⁹ HEGYESI Zoltán: *A járási hivatalok helye és szerepe az államigazgatási feladatok ellátásában*. In: Pro Publico Bono 2019/1. sz. pp. 4-21. p.5.

³⁷⁰ PATYI András – VARGA ZS. András (2012): i.m. p.308.

³⁷¹ SIKET (2020): i.m. p.92.

Az új Alaptörvény mellett alapvető változásokat hozott a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), amely az Ötv. helyébe lépett. A törvényjavaslat indokolása³⁷² szerint az általános cél egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése volt, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, továbbá - a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon - szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának, ugyanakkor átalakítja az összeférhetetlenség szabályait is.

Az új önkormányzati törvény mellett más, újonnan kihirdetett jogszabályok is nagyban kihatottak az önkormányzatok életére. A személyzetre tekintetében alapvető változást hozott a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény helyébe lépő, a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), valamint annak végrehajtási rendeletei. A gazdálkodás terén a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.), az új államháztartási törvény (az államháztartásról szóló 2011. évi CXV. törvény), valamint annak végrehajtási rendelete (az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet; Ávr.), végül pedig a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény hozott alapvető változásokat.

A továbbiakban az e jogszabályok alapján kialakult új környezetet vizsgálom meg az előzőekben azonosított három fő problémakörrel (az eladósodással és az adósságkonszolidációval, az önkormányzati feladatokkal és az önkormányzati szervezeti anomáliákkal) összefüggésben.

5.4.3. Válasz az önkormányzati alrendszer eladósodottságára: az adósságkonszolidáció

Nem véletlenül kezdem a három sarkalatos pont ismertetését a gazdálkodást érintő kérdéssel, tekintettel arra, hogy az adósságválság szimbolikus jelentőségű volt és voltaképpen a lényegében 1990-től változatlan önkormányzati modell megreformálása iránti fő érvként jelent meg.³⁷³ A 2012-es adósságkonszolidációig a magyarországi önkormányzati adósságállomány megsokszorozódott (2004 és 2011. között konkrétan négyszeresére

³⁷² T/4864 sz. törvényjavaslat.

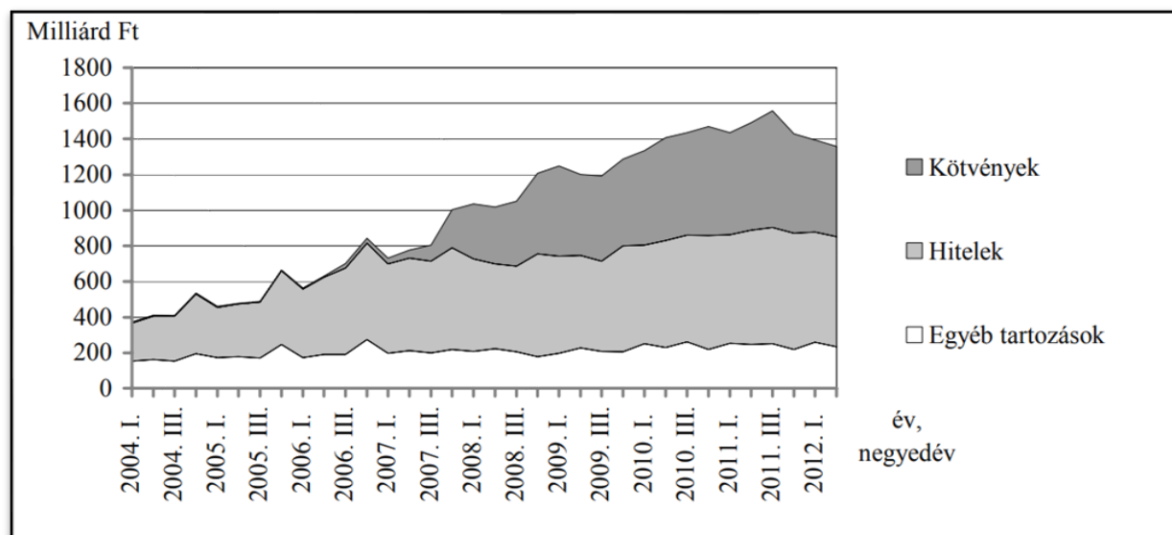
³⁷³ BELÜGYMINISZTERIUM ÖNKORMÁNYZATI ÁLLAMTITKÁRSÁGA: *A magyar önkormányzati rendszer modernizációja*. In: KÖZ-GAZDASÁG 2019/3. (2019). pp.42-59. p.48.

emelkedett, beleértve a hiteleket, a 2007-től sorozatosan kibocsátott kötvényeket és egyéb tartozásokat is).

6. ábra

Az önkormányzati kötelezettségállomány alakulása 2004 és 2012 között

Forrás: Vasvári (2012)³⁷⁴ (változtatás nélküli átvétel)



Az önkormányzatoknak a fejlesztési kényszerből következő azon magatartását, amely a hitelelőirányzatok nélkül számított bevételeket messze meghaladó kiadási előirányzatok terhére tett kötelezettségvállalások mögött állt, a szakirodalom a puha költségvetési korlát jelenségével magyarázza.

A költségvetési korlát eredetileg mikroökonómiai fogalom, amely alatt alapvetően azon jószágkombinációk összességét értjük, amelyeket a fogyasztó jövedelmének teljes elköltésével tud az adott árak mellett megvenni. A költségvetési korlát akkor puha, ha az adott fogyasztó valamilyen módon több jószágot vásárol meg, mint amennyit az adott árszínvonal mellett összes jövedelme lehetővé tesz.³⁷⁵

A puha költségvetési korlát nem csak a klasszikus értelemben vett fogyasztóknál, hanem az önkormányzatoknál is tetten érhető például a fentiekben bemutatott túlköltekezés és a kifizetetlen adósságok felhalmozódása formájában. Megfigyelhető, hogy ezekben az esetekben a központi kormányzat rendszerint közbelépett, és kimentette a bajba jutott

³⁷⁴ VASVÁRI TAMÁS: *Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében*. In: Statisztikai Szemle, 91. évfolyam 2. szám (2012). pp.155-184.

³⁷⁵ VIGVÁRI András: *Pénzügy(rendszer)tan*. KJK-Kerszöv, Budapest (2004). p.333.

önkormányzatot.³⁷⁶ Az adósságállomány a 2010-es évekre érte el azt a szinten, amelyre már nem lehetett elégséges válasz az ilyen típusú eseti megoldás.

A konszolidációra végül 2011 és 2014 között, három lépésben került sor. Első lépésként a kormányzat az ötezer fős lakosságszámot el nem érő települések önkormányzatainak adósságait vállalta át. Ezt követően került sor 2013-ban a nagyobb települések részleges adósságkonszolidációjára a 2013. évi központi költségvetésről szóló 2012. évi CCIV. törvény 72–75. §-ainak megfelelően. Az átvállalt kötelezettségek mértéke az adóerő-képességhez igazodott. A folyamatot 2014-ben az 5000 főt meghaladó lakosságszámmal rendelkező települések önkormányzatainak teljes adósságkonszolidációja zárta 2014-ben.

Annak megelőzése érdekében, hogy hasonló mértékű eladósodás alakuljon ki a szektorban, a gazdasági autonómia több tekintetben is korlátozásra került.³⁷⁷ Az alapvetően szabad felhasználású normatív támogatási rendszert felváltotta a feladatfinanszírozás kötött rendszere, amelyet az Mötv. is rögzített annak 117.§-ában. Az törvény további fontos előírása, hogy az önkormányzati költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.³⁷⁸ A gazdasági autonómia sajátos korlátozásának tekinthetjük Gst. azon rendelkezését is, amely az önkormányzatok egyes adósságot keletkeztető ügyleteit a Kormány előzetes hozzájárulásához köti.

Az Mötv. és a Gst. mellett fontos megjegyeznünk, hogy 2011-ben új államháztartási törvényünk is kihirdetésre került, amelynek végrehajtási rendelete újrashabályozta egyebek mellett a kötelezettségvállalási rendre vonatkozó szabályokat.

5.4.4. Változások az önkormányzati feladat-struktúrában

A reform alapvető változásokat hozott a feladatok területén is. Míg az Ötv. értelmében a jegyzőt voltaképpen általános elsőfokú államigazgatási hatóságnak tekinthettük, addig az új törvény az államigazgatási feladatkört lényegében kivételessé tette. A folyamat a járási és kerületi hivatalok felállításával és a hatáskörök áttelepítésével teljesedett ki. A cél egyértelmű volt: az új szabályozási környezet az államigazgatási hatásköröket az államigazgatási alrendszerhez kívánta telepíteni, mintegy tehermentesítve az önkormányzati alrendszert. E megoldás elvben valóban szolgálhatja a hatékony közigazgatás

³⁷⁶ KORNAI János: *A költségvetési korlát megkeményítése a posztoszocialista országokban*. In: Közgazdasági szemle, XLVII. évf., január (2003) pp.1-22. p.11. Online: https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/661/1/Kszemle_CIKK_298.pdf (letöltve: 2024.04.14.)

³⁷⁷ LENTNER Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. In: Pénzügyi Szemle. 2014/3. (2014) pp.330-344. p.339.

³⁷⁸ Mötv. 111.§ (4) bekezdése

megteremtését, annak ellenére is, hogy az átmeneti időszak erőteljesen elhúzódott és mai napig azonosíthatunk párhuzamos hatásköröket a járási hivatalok és az önkormányzat szervei, így különösen a jegyző viszonyában.

Az államigazgatási hatáskörök járási szintre történő telepítése (amellyel kapcsolatban okvetlenül meg kell jegyeznünk, hogy az nem volt teljes: az Mötv. értelmében továbbra a jegyző, a polgármester, a képviselő-testület vagy az önkormányzati hivatal vagy annak ügyintézője – noha kivételesen, de kétségtől – továbbra is gyakorolhatott államigazgatási hatásköröket³⁷⁹) a jogalkotó szándéka szerint lehetővé tette, hogy az önkormányzat és annak tisztségviselője az önkormányzati alrendszer alapvető feladataira, így különösen a helyi közügyekre koncentráljanak. A helyi közügyeket az Mötv. a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában és a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtésében határozta meg.

A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körét az Mötv. 13.§ (1) bekezdése sorolja fel azzal, hogy a felsorolás nem kizárólagos, a közfeladatok körét törvény tovább bővítheti. Ez a látszólag taxatív, de valójában nyíltvégű felsorolás lehetővé teszi a jogalkotó számára, hogy új feladatokat telepítsen az önkormányzatokra, vagy a meglévőket új tartalommal töltsen meg.

Cseh Gergely által is osztott álláspontja³⁸⁰ szerint az Mötv. szabályozása alapján az önkormányzatok által ellátott feladatok végső soron három részre oszthatók. Egyrésztől – kivételesen jelleggel ugyan – de fennmaradtak egyes államigazgatási feladatok, amelyek voltaképpen átruházott állami feladatoknak tekinthetők. Ilyenek tipikusan (és tradicionálisan) a katasztrófa esetén vagy veszélyhelyzetben gyakorolható polgármesteri hatáskörök és – noha a járási hivatalok kialakítása idején létjogosultságuk még megkérdőjeleződött – a jegyzői államigazgatási hatáskörök is. A mára megszilárdult modellben a járási hivatal és a jegyző közötti feladatmegosztás alapja államigazgatási ügyekben elsősorban az, hogy a standardizálható feladatok kerüljenek a járási hivatalhoz, míg a helyi szabályozáshoz kapcsolódó, a helyi viszonyok ismeretét feltételező feladatok pedig a jegyzőnél maradjanak.³⁸¹

A második csoportba azon önkormányzati hatósági ügyek tartoznak, amelyeket törvény vagy önkormányzati rendelet határoz meg, ellátásukért pedig a képviselő-testület felel. Az

³⁷⁹ vö. Mötv. 18.§

³⁸⁰ CSEH Gergely: *Az önkormányzati feladatellátás aspektusai, különös tekintettel a helyi közszolgáltatásokra*. In: Miskolci Jogi Szemle 15. évfolyam 3. különszám (2020). pp.34-43. p.34.

³⁸¹ CSÓKA Gabriella: A helyi önkormányzati rendszer. In: CSÓKA Gabriella et al.: *Közigazgatási szakvizsga – kilencedik, hatályosított kiadás*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest (2023). p.15.

ilyen ügyekben az Mötv. 142/A.§-a szerint a hatáskör gyakorlója a képviselő-testület, amely a hatáskört átruházhatja valamely szervére, így a polgármesterre, a bizottságra, a társulására vagy a jegyzőre. E körben találkozhatunk mások mellett olyan, helyi viszonyok ismeretét is feltételező ügyekre, mint a települési támogatásokkal kapcsolatos feladatok.

Végezetül a harmadik csoportot képezik az Mötv. 13.§-a szerinti, a helyi közügyekhez és a közszolgáltatás-ellátáshoz kapcsolódó önkormányzati feladat- és hatáskörök. A tradicionális önkormányzati feladatkörök közül az állam számos feladatot átvett. Talán a legjellemzőbb és legszélesebb körben ismert példák az alsófokú oktatási intézmények vagy egyes egészségügyi feladatellátó intézmények állami fenntartásba kerülése.

Összegezve a fentieket könnyen belátható, hogy az önkormányzatok által ellátandó feladatok száma – különösen az első és harmadik kategóriában – nagymértékben csökkent, tehermentesítve az önkormányzatokat, ezáltal lehetővé téve a hatékonyabb és – a kisebb erőforrás-szükséglet miatt – gazdaságosabb működést.

5.4.5. Változások az önkormányzatok szervezeti felépítésében

Az Mötv. hatályba lépése számos, a szervezetet érintő változást is hozott. A jegyző – elveszítve államigazgatási feladatköreinek jelentős részét – a képviselő-testület szervévé, közszolgálati jogviszonya szempontjából pedig a polgármester alkalmazottjává vált. Ez a lépés abból a szempontból kétségtelenül logikusnak tűnt, hogy a jegyző feladatainak nagyjából 70%-át korábban az államigazgatási feladatok tették ki.³⁸² Mivel ezek száma a fentebb ismertetett feladatmegoszlásból fakadóan nagymértékben lecsökkent, a hangsúly pedig a jegyző előkészítő- és a képviselő-testület döntéseit végrehajtó, illetve támogató funkcióira helyeződött át, az addigi – elsősorban garanciális okokkal indokolható – relatív függetlenség már sokkal kevésbé tűnt szükségszerűnek. E kérdés szempontjából az sem elhanyagolható körülmény, hogy a megyei közigazgatási hivatalokból megyei kormányhivatalokká alakuló szervezetek visszanyerték törvényességi felügyeleti jogkörüket,³⁸³ így a törvényesség felügyelete már nem csak a jegyző vállán nyugodott. Noha

³⁸² BÁRDOS László: *Az önkormányzatok húsz éve – jegyzői szemmel*. In: Új Magyar Közigazgatás, 4. évf. 10. sz. (2011) pp.45-52. p.49.

³⁸³ Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése

ezek a fenti érvek alaposnak tűnhetnek, a jegyzői szerepkör megváltozása sokszor éles kritikákat szült az érintettekben.³⁸⁴

Az önkormányzat, mint szervezetrendszer vezetési-irányítási kérdései természetesen nem elhanyagolhatóak, ám az önkormányzati reformnak a hatékonyság javítását célzó intézkedései közül korántsem ezek voltak a legjelentősebbek. Az új szabályozás nem kevesebbre vállalkozott, mint a létszám-gazdaságossági kérdések végleges rendezése. Ennek részeként az Mötv. alapján a körjegyzőségeket, mint közös fenntartású hivatalokat a közös önkormányzati hivatalok váltották fel. A körjegyzőségekhez hasonlóan a közös önkormányzati hivatalok is felfoghatók egy sajátos, speciális szabályok alapján működő komplex társulási formaként, amelynek meghatározó jellemzője a sajátos társulási kényszer. Mivel e kényszer mélysége mindig is viták tárgyát képezte, a jogalkotó az Mötv.-ben egy sajátos megoldást választott. A közös önkormányzati hivatal létrehozásának kötelezettsége alól – szemben a körjegyzőségekkel kapcsolatban megfigyelt megoldással – csak kivételes esetben lehetett mentesülni, ellenben a szabad partnerválasztás elé csak néhány ponton gördített akadályt a normaszöveg.

A törvény 85.§ (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy közös önkormányzati hivatalt azok a járáson belüli községi önkormányzatok kötelesek létrehozni, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt, azzal, hogy a kétezer fős lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A fenti jogszabályhely gyakorlatilag egy hármas feltételrendszert állapít meg:

Egyrészt azon községi önkormányzat köteles közös hivatal létrehozására, amelyek lakosságszáma a 2000 főt nem haladja meg. A körjegyzőségek közül (ahogyan azt fentebb már megállapítottuk) még 2012-ben is nagy számban lehetett találni olyanokat, amelyek összesített lakosságszáma nemhogy a kétezer főt, de még az ezer főt sem érte el.

További feltételként szabta a normaszöveg a járáson belüli fekvést, amely kitétel egyértelműen nóvumnak számított. Noha a kistérségek alapvetően nem államigazgatási, hanem sokkal inkább statisztikai területszervezési egységek voltak, területük általában (bár fontos hangsúlyozni: nem minden esetben) megegyezett az 1991 előtti, illetve a 2013. január 1-től felálló járásokéval. A járási szint ismételt megteremtését megelőzően számos példa akadt arra nézve, hogy egy település a körjegyzőség létrehozásához az adott kistérségen kívülről keresett partnert. Tekintettel arra, hogy az Ötv. nem tartalmazott az Mötv. szerinti,

³⁸⁴ Lásd: KASZA - MEZEY - MITTÁK (2015): i.m.

ilyen típusú megkötést, számos, a valamikori kistérségek peremén található önkormányzat társult szomszédos kistérség más önkormányzatával. Az új szabályozás ezt a lehetőséget megszüntette. Nem talált végül támogatásra az az elképzelés sem, miszerint az azonos járáson belüli fekvés kitétel kiegészüljön az azonos országgyűlési egyéni választókerülethez tartozás feltételével. Ez álláspontom szerint helyes, mivel az előírás számtalan esetben jelentette volna azt, hogy az érintett önkormányzat nem, vagy csak kifejezetten nehezen talál partnert a hivatal létrehozásához.

Az Mötv. 85.§ (3) bekezdésében megfogalmazott utolsó feltételként a társulni szándékozó önkormányzatok közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatta el egymástól. E megoldás már az Ötv-ben is megtalálható volt, az előírás racionális indokai pedig könnyen beláthatóak, mivel gyakran még a szomszédosság sem jelent feltétlenül jó közlekedési megközelíthetőséget.

Az Ötv-hez mérten alapvetően szigorú korlátozások mellett a törvény több kivételt is szabályozott a fenti rendelkezések alól. A kétezer fős lakosságszámra vonatkozó megkötést az Mötv. 85.§ (2) bekezdése enyhítette azzal, hogy a közös önkormányzati hivatal megalakítására lakosságszámtól függetlenül is sor kerülhet, amennyiben az önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma eléri a hetet. Ez a körjegyzőségek tárgyalásakor már vizsgált aprófalvas térségekben található önkormányzatoknak kedvezett. A rendelkezés további indoka, hogy az ország ritkábban lakott részein ne alakítsanak ki óriási, akár több száz négyzetkilométeres, szinte járásnyi települési szintű együttműködéseket. Ebben az esetben ugyanis a közös feladatellátás már nem lehet hatékony, ugyanis túlzottan messzire kerül a polgároktól.³⁸⁵

A másik kivétel ennél jóval érdekesebb: Az Mötv. 85.§ (10) bekezdése úgy rendelkezett, hogy amennyiben a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, - amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik - a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek az összesített lakosságszámról

³⁸⁵ NAGY Marianna - HOFFMANN István: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest (2014) p.275.

szóló általános szabályoktól. A jogalkotó e ponton feltehetően méltányolta azon önkormányzatok helyzetét, amelyek jelentős nemzetiségi lakosságszámmal bírnak és hagyományaik indokolják azt, hogy közös hivatalt tartsanak fenn akár kétezer fő alatt is. A miniszteri jóváhagyás feltételként történő előírása álláspontunk szerint a fenti rendelkezés visszaélészerű alkalmazását volt hivatott megakadályozni.

A mielőbbi közös önkormányzati hivatallá alakulást számos törvényi előírás szorgalmazta. Ilyen volt az a szabály, miszerint a járason belül található városi-, valamint 2000 főnél magasabb lakosságszámmal rendelkező települési önkormányzat a vele határos település kezdeményezése esetén nem tagadhatja meg a közös hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését,³⁸⁶ de ilyen volt a kijelölés intézménye is.³⁸⁷

Az Mötv. szerinti közös hivatalok létrehozására a törvény 85.§-ának hatályba lépését követően 60 nap állt rendelkezésre. Amennyiben a hatvan nap eredménytelenül telt el, úgy a megyei kormányhivatal kormány megbízottja a határidő lejáratát követő hónap első napjával kijelölhette a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket.

A minél méretgazdaságosabb szervezetek ideáját szem előtt tartva, azaz az éppen csak a 2000 fős összesített lakosságszámmal rendelkező közös önkormányzati hivatalok alakítását elkerülendő a jogalkotó anyagi támogatásokkal is célszerűnek látta biztosítani a minél nagyobb hivatalok létrejöttét. Míg a körjegyzőségek esetében az ideális forrásfelhasználást biztosító szervezeti keretek kialakításának ösztönzője a normatív jellegű költségvetési támogatás volt, addig a közös önkormányzati hivataloknál a mindenkor költségvetési törvényben foglalt szabályok alapján kerül megállapításra az ún. elismert hivatali létszám. Az elismert hivatali létszám alapvetően a lakosságszámon, közös önkormányzati hivatal esetében az összesített lakosságszámon alapul, amelyet bizonyos korrekciós tényezők egészítettek ki. A lakosságszám alapvetően már meghatározta a hivatalban foglalkoztatható létszám alsó és felső határát (pl. háromezer és ötezer fő közötti összesített lakosságszámú önkormányzatok esetében a 2013. évi költségvetési törvény³⁸⁸ 8 és 11 fő közötti létszám foglalkoztatását tette lehetővé). A korrekciós tényezők között a nemzetiségi önkormányzatok, valamint a járasszékhely státusz szerepelnek, ezek azonban nagyon csekély ráhatással bírnak a végleges elismert létszámra). Az előzőek szerint számított elvi létszámhoz a költségvetés konkrét összeget rendelt, amely egyaránt tartalmazza a

³⁸⁶ Mötv. 85.§ (7) bekezdése, amelyet később enyhített az Mötv-t módosító 2012. évi CLXIII. törvény, amely szűk körben – kormányhivatali jóváhagyással – kivételt engedett a szabály alól

³⁸⁷ Mötv. 85.§ (3a) bekezdése

³⁸⁸ A Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény

létszámhoz rendelt személyi juttatások és az egy főre jutó dologi kiadások átlagos egy főre jutó összegét.³⁸⁹ Ez a metódus összhangban állt az Mötv. 84.§ (4) bekezdésével, amely kimondta, hogy a hivatal működési költségét az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban - finanszírozza.

A kógens szabályozásnak köszönhetően 2013 tavaszán az utolsó közös önkormányzati hivatalok is megalakultak. 2014. január 1. napján az közös hivatalok száma (749 hivatal) már majdnem elérte a 2012. évi körjegyzőségeket (787 hivatal), a résztvevő települések száma pedig meg is haladta azokat (2632 település). A hivatalok számának kismértékű csökkenése, illetve a települések számának növekedése egyenesen következik a törvény lakosságszámra vonatkozó rendelkezéseiből (1000 fős lakosságszám-határ helyett 2000 fő), valamint jól jelzi azt is, hogy egészen az Mötv. hatályba lépéséig számos kistépülés kitartott az önálló hivatal, illetve a 2000 fő alatti összesített lakosságszámú körjegyzőségek fenntartása mellett. Arra, hogy a szándék ellenére mi lehetett az oka annak, hogy nem jöttek létre nagyobb hivatalok (a fenti mutatók tükrében egy közös önkormányzati hivatal esetében átlagosan 3,34 fenntartó önkormányzattal találkozhatunk) a legkézenfekvőbb válasz az, hogy a kényszer nyomán létrejövő hivatalok teljes integrálása nem valósulhatott meg. Az elismert hivatali létszámra alapozott finanszírozás csak akkor kecsegtető, ha az érintett önkormányzatok egy, szervezeti és operatív értelemben is központi hivatalban és az ahhoz kapcsolódó kirendeltségekben vagy ügyfélszolgálatokban gondolkodnak, nem pedig de facto önálló, valamennyi településen az összes feladatot önállóan ellátni képes, önálló polgármesteri hivatalokhoz hasonló, voltaképpen csak nevében kirendeltségnek minősülő szervezeti egységekben.

5.5. A modellváltás és a digitalizáció kapcsolata

Az önkormányzati rendszert érintő reformok három, dolgozatom szempontjából legfontosabb összetevőjét a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok módosításában, a feladat-struktúra átalakításában és a szervezeti racionalizálásban ragadhatjuk meg.

A gazdálkodás terén a hatékony és gazdaságos működést szolgálta az adósságot keletkeztető ügyletek megkötésének korlátozása és jóváhagyáshoz kötése, a feladat-finanszírozás bevezetése, valamint az operatív gazdálkodási műveletek újraszabályozása is.

³⁸⁹ Lásd pl. a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 2. mellékletének 1. a) pontját

A feladatok terén a legfontosabb fejlemény az elsősorban a jegyzőt érintő államigazgatási hatáskörök nagyobb részének járási szintre történő telepítése, továbbá az egyes önkormányzati feladatok állam által történő átvétele volt (különösen: intézményfenntartás).

A szervezeti struktúrában a leginkább kiemelkedő mozzanatot a közös önkormányzati hivatalok kialakítása jelentette, amelytől a jogalkotó a töredezett önkormányzati rendszer létszám-gazdaságossági anomáliáinak megoldását várta.

Mint azt fentebb, a hatékonyság és a digitális közigazgatás kapcsolatánál megállapítottam, a hatékonyság és a digitalizáció kapcsolata általában a cél-eszköz viszonyban ragadható meg, a digitális közigazgatás eszköztára pedig kétség kívül alkalmasnak tűnhet a reformok végrehajtásának támogatásához. Az önkormányzati reformok mindhárom lába, nevezetesen a szervezeti struktúra átalakítása, a költségvetési stabilitás megteremtése, valamint a működési folyamatok hatékonyabbá tétele egyaránt az önkormányzati alrendszer hatékonyabbá tételét szolgálták. A digitalizáció vívmányai leginkább a működés dimenziójában értelmezhetőek, de kétségkívül szerepet kaphatnak az átalakítás valamennyi pontján. Az ügyintézési folyamatok digitalizálása elősegítheti, hogy az önkormányzatok feladataikat gyorsabban és olcsóbban lássák el, de megfelelő eszköznek bizonyulhat arra is, hogy egyes pénzügyi-gazdálkodási folyamatok digitalizálása révén bizonyos kontrollmechanizmusok beépítésre kerüljenek a gazdálkodással összefüggő operatív feladatok körébe, ellehetetlenítve a túlzó, szabálytalan vagy megalapozatlan kötelezettségvállalásokat. A digitális közigazgatás szerepe ennek megfelelően felértékelődött, még ha nem is vált egy minden problémára megoldást kínáló csodaszerré. Nem véletlen tehát, hogy az adósságkonszolidáció után erősödtek meg azok a szektor-specifikus fejlesztési elképzelések (így különösen az önkormányzati alkalmazásközpont, avagy az ASP felállítása), amelyek kifejezetten az önkormányzati alrendszert célozták. A következő fejezetben e fejlesztéseket és az azokat megalapozó koncepciókat és stratégiákat vizsgáljuk meg alaposabban.

5.6. A modellváltás megítélése

Mielőtt áttérek a reformok digitális közigazgatással való összefüggéseinek vizsgálatára, érdemes röviden kitérni az átalakítás nemzetközi megítélésre.

A modellváltás megítélése a szakirodalomban vegyes és nagyban befolyásolja az is, hogy mely következményét emeljük ki. Az új önkormányzati rendszer a hatékonyság

szempontjából mindenképpen előre lépésnek tűnt, ám más, tradicionális önkormányzati értékeket (különösen az autonómiát) egyes szerzők szerint negatívan érintett.

Ladner és szerzőtársai 2016-os tanulmánya³⁹⁰ 39 országot elemezve – a reform egyéb érdemeit nem vitatva – arra a következtetésre jutnak, hogy Magyarország önkormányzatai az autonómia terén a sereghajtók közé csúsztak vissza, sőt, az autonómia szintje 1990 és 2014 között tulajdonképpen csak hazánkban csökkent nagymértékben.

Az OECD a Magyarországról szóló 2015-ös, vonatkozó országjelentésében³⁹¹ elsősorban a közigazgatási reform egészét vizsgálja és csak kivételesen tér ki az önkormányzat-specifikus kérdésekre. A jelentés alapvetően pozitív kicsengésű, rögzíti, hogy noha az Mötv. az alkotmányos berendezkedésen belül újrapozicionálta a helyi önkormányzatokat, ám az új szabályozás lényegében megőrzi az önkormányzatiság főbb értékeit. Az elemzés részletesen bemutatja a járási hivatalokhoz telepített feladatokat, megjegyezve, hogy az átvett feladatok tekintetében kizárólag államigazgatási ügyekről beszélhetünk, átvételük tehát mindössze az eddig önkormányzati szervek által ellátott államigazgatási ügyek államigazgatási szervhez telepítését jelenti. Jakab Éva és szerzőtársai felhívják azonban a figyelmet arra, hogy ez a kijelentés az egyoldalúság látszatát kelti, mivel nem esik szó arról, hogy a jegyző hatáskörében jócskán maradtak államigazgatási feladatok, ráadásul „vegyes” ügyek is fellelhetők.³⁹²

5.7. Összefoglalás – a magyarországi önkormányzatok sajátosságai

Értekezésem e fejezetének alapvető célja annak az előkészítése volt, hogy a hatékonyság és a digitális közigazgatás, mint cél és eszköz viszonyát a magyarországi települési önkormányzatok vonatkozásában is vizsgálhatóvá tegyem. Ennek érdekében megvizsgáltam a hazai önkormányzatok jellegzetességeit, rámutatva azon kérdésekre, amelyek a hatékonyságot leginkább befolyásolták a rendszerváltozást követően. A vizsgálat kiterjedt a 2010-es évek reformjaira is, amelyek a bemutatott összefüggések alapján (ám az autonómia bizonyos mértékű csökkentésének árán) alkalmasnak tűntek a hatékonyság fokozására, és a

³⁹⁰ LADNER, Andreas – KEUFFER, Nicolas – BALDERSHEIM, Harald: Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), *Regional & Federal Studies*, 26:3 (2016) pp.321–357, DOI: 10.1080/13597566.2016.1214911

³⁹¹ OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris (2015) <https://doi.org/10.1787/9789264213555-en>. (Letöltés: 2024.01.05.)

³⁹² JAKAB Éva – KAISER Tamás – KISS György (2015): i.m. p.171.

sajátos településszerkezetből és történeti hagyományokból eredeztethető hátrányok mérséklésére.

VI. Digitalizáció és önkormányzatok

Ahhoz, hogy megfelelően értékelhessük a magyarországi digitális közigazgatási megoldásokat meg kell ismernünk a közigazgatás helyi szintjének és a digitális közigazgatásnak a kapcsolatát, valamint a vonatkozó mutatókat nemzetközi szinten. Ezen információk és ismeretek fényében kell feltérképeznünk a magyar önkormányzati digitális közigazgatás helyzetét, történetét, és az önkormányzati reformmal való kapcsolatát.

6.1. Az önkormányzatok és a digitalizáció viszonyrendszerének megjelenése a fontosabb nemzetközi dokumentumokban

Ahogy azt a korábbiakban már megállapítottam, a digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozási környezetben a nemzetközi szervezetek leginkább jelentéseket, stratégiákat és akcióterveket, ritkább esetben (így az Európai Unióban) jogszabályokat bocsátanak ki. Noha ezek a dokumentumok jellemzően az érintett országok egészére, vagy a központi közigazgatásra koncentrálnak, alkalmanként az önkormányzatokra vonatkozó, releváns információk is megjelennek bennük. Az alfejezetben a legmeghatározóbb, legaktuálisabb, az önkormányzatokra fókuszáló megállapításokat foglalom össze.

6.1.1. Önkormányzati digitális közigazgatás az ENSZ jelentéseiben

Az ENSZ értelmezésében a helyi önkormányzatiság a decentralizáció eredménye, amelynek során a központi kormányzat politikai, adóügyi és közigazgatási hatásköröket ruház át a szubnacionális kormányzati egységekre, hogy azok önállóan szabályozzanak és működtessenek bizonyos kormányzati funkciókat vagy közszolgáltatásokat egy ország meghatározott közigazgatási területein. A helyi önkormányzati alrendszer tehát olyan közigazgatási egységekből áll, amelyek fiskális, jogalkotási és végrehajtási hatásköre a közigazgatási és politikai célokból megkülönböztetett legkisebb földrajzi területekre terjed ki. Azt, hogy egy adott ország helyi önkormányzatai alatt pontosan mit értünk az adott ország

nemzeti jogi kerete határozza meg, beleértve a nemzeti alkotmányokat és a helyi önkormányzati törvényeket vagy az ezekkel egyenértékű jogszabályokat.³⁹³

Az önkormányzatok és a digitalizáció kapcsolatának egyes vetületeit a szervezet számos, egy-egy specifikus területre vonatkozó programban vizsgálja,³⁹⁴ ám a digitális közigazgatás és a helyi szint kapcsolatára leginkább a kétévente kiadott e-Government Survey jelentések koncentrálnak.

Az ENSZ első e-közigazgatási összehasonlító jelentése az e-közigazgatás egyik lehetséges akadályaként, a tervezéssel összefüggő potenciális problémák körében jelölte meg azt, hogy a helyi önkormányzatok digitális fejlettsége az egyes országokban messze elmaradhat az államigazgatás egyéb rendszereitől, ez pedig könnyen szűk keresztmetszetekké válhat.³⁹⁵ A jelentés felhívta a figyelmet a központi és helyi szint összehangolt fejlesztések hiányából fakadó kockázatokra. Érdekes megállapítása a jelentésnek, hogy az összehangolt fejlesztés hiánya akár azt is eredményezheti, hogy az online tranzakciók körében az utóbbi szervezetek lesznek a sikereesebbek.³⁹⁶

Az ENSZ 2018-as e-közigazgatási jelentésétől kezdődően foglalkozik behatóan az önkormányzatok readiness-típusú fejlettségével, amelynek érdekében LOSI néven önálló összetett mutatószámot is kialakított, amelyet a későbbiek során részletesen is elemzünk. Az önkormányzatok szerepe, és digitális fejlettségének vizsgálata ugyanezen évtől kezdődően a jelentésekben a LOSI mutatótól függetlenül is egyre nagyobb hangsúlyt kapott. A 2018-as jelentés már önálló fejezetet szentelt az közigazgatás helyi szintjének, a fenntartható és reziliens városokra fókuszálva. Az ENSZ szerint a helyi önkormányzatok a közelet kulcsszereplői, hiszen amit tesznek, az a mindennapok során közvetlen hatással van a helyi lakosságra. Az emberek gyakrabban lépnek kapcsolatba a helyi szinttel, mint a központi közigazgatással, mivel az előbbi nyújtja az őket érintő szolgáltatások túlnyomó többségét.³⁹⁷

Annak érdekében, hogy az állami szakpolitikák beépüljenek a helyi tervezésbe és fejlesztésekbe, az önkormányzatoknak egyre inkább igénybe kell venniük az új technológiák adta lehetőségeket. A helyi szervek központi honlapjai (portáljai) optimális esetben lehetőséget biztosítanak a helyi önkormányzatok számára, hogy ne csak digitalizálják, hanem „lokalizálják” is az általuk nyújtott közszolgáltatásokat.

³⁹³ UN System of National Account Metadata. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-05-05-01b.pdf> (letöltve: 2023.07.11.)

³⁹⁴ Lásd pl. az UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENT PROGRAMME (UN-HABITAT) éves jelentéseit

³⁹⁵ UNDESA (2002): i.m. p.49.

³⁹⁶ UNDESA (2002): i.m. p.8.

³⁹⁷ UNDESA (2018): i.m. pp.151-152.

Az ENSZ szerint alapvetően internetalapú önkormányzati szakrendszerekre van szükség a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása és a választópolgárok nagyobb mértékű részvételének ösztönzése érdekében. Mindebből az következik, hogy az e-közigazgatási fejlesztések értékelésének egyik legalapvetőbb módja a portálok elemzése, a jó gyakorlatok és kezdeményezések azonosítása, akkor is, ha az ENSZ is maga is elismeri, hogy az önkormányzatoknak a különböző országokban betöltött eltérő szerepe, valamint a helyben biztosítandó közszolgáltatások sokszínűsége megnehezíti az információgyűjtést és az összehasonlítást.

A LOSI mutatószámon belül fontos szerepet kap a *smart*, azaz az okos vagy intelligens városok vizsgálata is. A 2020-as jelentés szerint noha az infokommunikációs technológiák alkalmazás önmagában is pozitív hatásokkal járhat, de a hosszútávon is sikeres helyi közigazgatás kulcsa a meglévő közigazgatási struktúrák átalakításában, a városok fizikai és társadalmi aspektusainak optimális szintetizálásában rejlik.³⁹⁸

Az elmúlt időszak egyik legmeghatározóbb eseményét, a COVID-19 világjárvány kezelésének tapasztalatait és ebből következően az önkormányzati digitális közigazgatás válsághelyzetekben történő alkalmazásának kérdéseit a 2022-es jelentés vizsgálja behatóbban. A jelentés kiemeli a helyi közösségi médiacsatornák és profilok szerepét a válságkezelésben. Noha a közösségi média válsághelyzetekben történő eredményes alkalmazhatóságára már korábban is rámutattak,³⁹⁹ a platformok ezen tulajdonsága igazán a pandémia idején értékelődött fel. Az általánosan használt, piaci alapú platformok mellett a saját fejlesztésű alkalmazások révén is hatékonyan interakciókat lehet megvalósítani. Bangladesben a Shobar Dhaka egy egyablakos digitális lakossági platformként került kifejlesztésre a Dhaka North City Corporation által, az önkormányzat megbízásából. A város lakói gyakorlatilag bármilyen mobil eszközre letölthetik ezt az alkalmazást, hogy közvetlenül kommunikáljanak az önkormányzat hivatalával. A COVID-19 világjárványt követő kijárási és érintkezési korlátozásokra adott válaszként az önkormányzatok általánosan aktiváltak valamilyen közösségi platformot, amelyek lehetővé tették a felhasználók számára egyes eljárások megindítását.⁴⁰⁰

³⁹⁸ UNDESA (2020): i.m. pp.105-106.

³⁹⁹ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: A közösségi média felhasználásának lehetőségei a közigazgatásban - nemzetközi elemzés In: HOMICSKÓ, Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, (2020) pp.41-53.

⁴⁰⁰ UNDESA (2022): i.m. pp.105-106.

A közösségi platformokon túl a pandémia tapasztalatai rávilágítottak arra is, hogy mennyire fontos, hogy az önkormányzatok és szerveik rendelkezzenek megfelelő digitális infrastruktúrával és elegendő eszközzel a lakosság tájékoztatásához.⁴⁰¹

6.1.2. Digitális közigazgatás és önkormányzatok az Európai Unió stratégiai dokumentumaiban

Az Eurostat a következő, viszonylag általános és rugalmas meghatározást alkalmazza a helyi önkormányzatokra: A helyi önkormányzatok önálló alszektort képeznek, amely alszektor helyi illetékességgel rendelkező igazgatási egységekből áll. A helyi önkormányzatok széleskörű közszolgáltatásokat nyújtanak a helyi lakosság részére, a közfeladat-ellátás egy részét pedig központi támogatásból finanszírozzák.⁴⁰² A definíció egyik kulcseleme a feladatok földrajzi korlátozottságán túl a helyi lakosoknak nyújtott közszolgáltatások széles spektruma.

A korábban már tárgyalt Önkormányzati Charta és a vonatkozó szakirodalom ismeretében három további fontos jellemzőt kell kiemelni: az autonómiát, a demokratikus részvételt, valamint a szubszidiáris jelleget, amelyek a helyi önkormányzás nélkülözhetetlen elemei.⁴⁰³

Az Európai Unió programjait és akcióterveit alapjaiban határozza meg az a felismerés, hogy az információs társadalom megteremtése és erősítése az Unió versenyképességét növeli. A magas versenyképesség pedig határozottan a hatékony, gyors és olcsó digitális technológiákkal érhető el. A stratégiai dokumentumok szintjén mindennek megfelelően kifejezetten önkormányzatokat célzó intézkedésekkel vagy megállapításokkal nem találkozhatunk, azok jellemzően a közigazgatást, mint egészet célozzák.

Az EU digitális közigazgatási jelentései ezzel szemben – hasonlóan az ENSZ jelentéseihez – számos, az önkormányzatok és a digitális közigazgatás kapcsolatát érintő összefüggésre és megállapításra világítanak rá.

A 2020-as jelentés kiemeli, hogy noha az online jelenlét terén hagyományosan szakadék figyelhető meg a központi közigazgatás és a önkormányzati alrendszer között, a különbség évről-évre csökken.⁴⁰⁴ Az elektronikus ügyintézési megoldások körében a jelentés

⁴⁰¹ UNDESA (2022): i.m. p.106.

⁴⁰² Eurostat: Glossary: Local government Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Local_government (letöltve: 2024.04.15.)

⁴⁰³ KARAYIGIT, M. T.: *The EU and Local Governments*. In: Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No: 4, November 2016 (2016). ISSN 2149-9543

⁴⁰⁴ CAPGEMINI: *The eGovernment Benchmark 2020 Background Report* (2020). Online: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69460 (letöltés: 2024.04.14.)

követendő gyakorlatként jelöli meg a magyar ASP rendszert, különösen annak E-önkormányzati portálját.⁴⁰⁵

Ezeket a fejlesztéseket a jelentés a versenyképességet javító intézkedéseknek tekinti.

6.1.3. OECD

Az OECD legfontosabb, digitális közigazgatással is foglalkozó jelentése a korábban már szintén hivatkozott Kormányzati Körkép. A Kormányzati Körkép dedikáltan nem foglalkozik az önkormányzatokkal, sokkal inkább az egyes specifikus jelentések, mint a Kormányzati Körképhez kapcsolódó országjelentések.

Az OECD jelentései az önkormányzatok egy sajátos vonására hívják fel a figyelmet: A vizsgált OECD-tagállamokban a válaszadók átlagosan 41,4%-a bízik nagy vagy közepesen nagy mértékben a kormányában. Az egyes országok között nagy különbségek figyelhetők meg, Finnországban és Norvégiában a bizalom szintje meghaladja a 60%-ot, de az országok mintegy negyedében ez az arány 30% alatti. A bizalom az egyes közintézmények között is eltérő. A helyi önkormányzatokban a lakosság általában jobban bízik, a területi önkormányzati szervezetekben (az emberek átlagosan 46,9%-a mondja, hogy nagy vagy közepesen nagy bizalommal van a helyi önkormányzat iránt), az önkormányzati köztisztviselők pedig szintén jobban teljesítenek, mint a kormányzati tisztviselők (a lakosság 50,2%-a számolt be nagy vagy közepesen nagy bizalomról a köztisztviselők vonatkozásában).⁴⁰⁶

6.2. Nemzetközi keretrendszerek

A stratégiai dokumentumok mellett fontos szereppel bírnak a nemzetközi elemzések és rangsorok is, amelyeket korábban két fő kategóriába soroltam: maturity, azaz érettség-típusú és készség, azaz readiness-megközelítésű keretrendszerekre. Noha a korábbi fejezetekben számos digitális közigazgatással kapcsolatos keretrendszer bemutatásra került, kérdéses, hogy azok vizsgálják-e az önkormányzatokat, amennyiben pedig vizsgálják őket mily módon és milyen mélységben teszik azt. A legmeghatározóbb, összetett mutatószámokkal

⁴⁰⁵ CAPGEMINI (2020): i.m. p.89.

⁴⁰⁶ OECD (2023): *Levels of trust in public institutions*. Online: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_ac2ddac5-en (letöltve: 2024.04.13.)

operáló jelentéseknek az OECD Kormányzati Körképét, az EU E-Government Benchmarkjét, a DESI mutatókat, valamint a Waseda University felmérését tekintettem.

6.2.1. Az ENSZ mérési keretrendszere

Az ENSZ E-Government Survey című, readiness-típusú jelentéseinek fő indikátora az EGDI, amelyet kiegészít online részvételt reprezentáló EPI. A fenti mutatószámokat – jellegükből fakadóan – az ENSZ az elmúlt közel két évtizedben alapvetően az egyes államok digitális közigazgatással összefüggő teljesítményének összehasonlító vizsgálatára alkalmazta, ám már a 2016-os jelentésben is kiemelte egy, a helyi önkormányzati szintre fókuszáló indikátorrendszer felállításának szükségességét.⁴⁰⁷

A Helyi Online Szolgáltatások Index (Local Online Services Index; LOSI) első ízben a 2018 nyarán publikált jelentésben kapott helyet.⁴⁰⁸ A LOSI értékelési módszerének központjában az adott önkormányzat hivatalos honlapja, mint az ügyintézésre és helyi közszolgáltatásokra vonatkozó információk elsődleges közzétételi felülete állt. A felmérés az ENSZ valamennyi geopolitikai régióját érintette. Összesen 40 nagyváros honlapja (7 afrikai, 6 amerikai, 13 ázsiai, 12 európai és 2 óceániai) került kiválasztásra és értékelésre összesen négy kategóriába (technológia, tartalomszolgáltatás, szolgáltatásnyújtás, részvétel) rendezett 60 indikátor felhasználásával.

⁴⁰⁷ CAPGEMINI (2016): i.m.

⁴⁰⁸ UNDESA (2018): i.m. pp.154-171.

4. táblázat

A digitális közigazgatás és az egyes stratégiai dokumentumokban és a jogszabályokban

Forrás: UNDESA (2008) alapján a szerző saját szerkesztése

Technológia	Tartalomszolgáltatás	Szolgáltatásnyújtás	Részvétel
Böngésző-kompatibilitás	Kapcsolat felvételi lehetőségek	Azonosítás	Valós idejű kommunikáció
Portál megtalálhatósága	Szervezeti ábra	Személyes adatokhoz való hozzáférés	Visszajelzés és panasztétel
Portál betöltési sebessége	A szervezeti egységek vezetőinek neve és elérhetősége	Személyes adatok frissíthetősége	Online döntéshozatali eljárás
Hozzáférés mobil eszközökkel	Önkormányzatra vonatkozó információk	E-mailek reszponzivitása	Közösségi hálózati lehetőségek
Navigálhatóság	Költségvetési információk	Az e-mailek megválaszolásának határideje	A közösségi terekben megrendezésre kerülő események bejelentése
Belső keresési lehetőségek	Információk a közbeszerzési hirdetményekről	A válaszlevelek minősége	Helyi lakosság bevonása a költségvetés tervezésébe
Belső összetett keresési lehetőségek	Információk a közbeszerzési eljárások eredményeiről	E-közbeszerzés	Helyi lakosság bevonása a rendezési terv kialakításába
Az érvényesítési (validálási) szabványoknak való megfelelés	Információk az elérhető közszolgáltatásokról	Online rendőrségi bejelentések megtételének lehetősége	Az e-részvételi események előzetes bejelentése
A megjelenítési szabványoknak való megfelelés	Információk az önkormányzat partneri kapcsolatairól	Bejelentés a tartózkodási hely megváltozásáról	Visszajelzések a konzultációs eljárásokról
Az akadálymentesítési szabványoknak való megfelelés	Szabad internet-hozzáférés megkönnyítése	Online laccímlelésítés	
Megjelenítés testreszabhatósága	Egészségügyi információk	Online építési engedélyek	
Idegen nyelvi támogatottság	Környezetvédelmi információk	Online állásajánlatok	
	Oktatási információk	Elektronikus fizetési lehetőségek	
	Szociális-jóléti információk		
	Sport- és kulturális információk		
	Adatvédelmi politika		
	Közérdekű adatokhoz való hozzáférés szabályai		
	Közérdekű adatok igénylésének lehetősége		
	OGD metaadatok		
	Intelligens város kezdeményezések		
	Kialakulóban lévő technológiák használata		
	Online felhasználói támogatás		
	Segédlet az online szolgáltatások használatához		
	Kormányzati szervezetek elérhetősége (linkek)		
	Statisztikai adatok és tanulmányok		
	A tartalom folyamatos frissítése		

A vizsgálat során az egyes indikátorok 0 (az indikátor nem teljesült) vagy 1 (az indikátor teljesült) értéket vehettek fel.

A 2018-as eredmények arra engedtek következtetni, hogy noha az önkormányzati portálok jellemzően megfelelnek a technológiai elvárásoknak, illetve azokon megfelelő mennyiségű tartalom áll rendelkezésre, a szolgáltatásnyújtás és a részvétel területén még akadnak hiányosságok.

A 2020-as jelentésben már 80 indikátor szerepelt, a korábbi négy kategóriában. Az indikátorok számának növekedését egyrészt az előző a szakirodalom újabb eredményei, másrészt az online szolgáltatási indexszel való összehangolás eredményezte.⁴⁰⁹

A 2022-es jelentésben a városok száma is bővült összesen 193-ra (valamennyi tagállam legnépesebb városa bevonásra került). Az indikátorok száma 86-ra, a kategóriáké pedig ötre emelkedett (hálózati keretrendszer, tartalomszolgáltatás, szolgáltatásnyújtás, részvétel és elérés, valamint technológia. A hálózati keretrendszer, mint új dimenzió a helyi digitális közigazgatási stratégiák meglétét, a szervezeti felépítést, a közérdekű adatokhoz való hozzáférést és adatvédelmet, és az nyílt adat szabályozást foglalta magában.

A LOSI mutatóból az ENSZ számos következtetést vont le. A legfejlettebb (legmagasabb LOSI-értékkel rendelkező) önkormányzatok Európában találhatók. Jellemző, hogy minél nagyobb lakónépességgel rendelkezik egy város, annál magasabb értéket vesz fel a mutatószám, ám az önkormányzati portálok fejlettsége jellemzően még mindig elmarad a központi portálok mögött.

A LOSI mutatót tanulmányozva rögtön két alapvető hiányosságra figyelhetünk fel. Az egyik az, hogy meglehetősen korlátozott képet nyújt az önkormányzatok digitális fejlettségével kapcsolatban. Az önkormányzati portálok vizsgálata számos információra enged ugyan következtetni, ám jellemzően teljesen figyelmen kívül hagy, vagy csak indirekt módon érint olyan kérdéseket, mint a back-office folyamatok, a személyzettel kapcsolatos kérdések, vagy a portáltól független elektronikus ügyintézési lehetőségek.

A másik problémát az képezi, hogy pusztán a legnagyobb városok kiragadásával nem kapunk értékelhető mintát az érintett tagállam önkormányzatainak teljes körű értékeléséhez. Egyre többen szorgalmazzák, hogy a keretrendszer kerüljön kiterjesztésre kisebb településekre is,⁴¹⁰ ezáltal átfogó és összehasonlítható képet adna egy-egy ország önkormányzatainak online jelenlétéről és a központi portálon keresztül kezdeményezhető interakciókról egyaránt.

⁴⁰⁹ UNDESA (2020): i.m. p.89.

⁴¹⁰ MISRA, Harekrishna - MELLOULI, Sehl – OJO, Adegboyega: *Local Online Service Index and rurality: towards developing a measurement framework*. In: ICEGOV '23: Proceedings of the 16th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. (2023) Online: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3614321.3614360> (letöltve: 2024.04.14.)

6.2.2. *A Rutgers University önkormányzati jelentései*

Ahogy az a dolgozat II. fejezetében már jeleztem, a Rutgers University kutatócsoportja Marc Holzer vezetésével 2003 és 2019 között tette közzé kifejezetten önkormányzatokra fókuszáló digitális közigazgatási jelentéseit. Ha nem is ez az egyetlen, de talán legismertebb és legszélesebb körben hivatkozott olyan felmérés, amely az egész világra kiterjed, ám csak a helyi önkormányzati szintet elemzi.

Metodikája nagyban emlékeztet az ENSZ LOSI mutatószámával kapcsolatos vizsgálatra, mivel alapvetően szintén nagyvárosok portáljait hasonlítja össze.

Az utolsó, 2019-es kiadvány a Global e-Government Survey 2018-2019 címet viselte⁴¹¹ és a világ legnagyobb városait elemezte. Azt, hogy a jelentés készítői miért a nagyvárosokat választották ki, a tanulmány készítői azon szakirodalmi összefüggéssel indokolták, miszerint helyi szinten a lakosságszám és az e-kormányzati kapacitás között pozitív kapcsolat áll fenn. Ennek megfelelően a kiadvány 100 ország egy-egy nagyvárosának portálját hasonlítja össze, öt kategóriába rendezett több, mint száz indikátor felhasználásával.

A kategóriák a következők: Védelem és biztonság, használhatóság, tartalom, online szolgáltatások, valamint a polgári és társadalmi részvétel.

Az indikátorok nagy hasonlóságot mutatnak a LOSI mutatóival, ám a mérési módszer különbözik. Míg az ENSZ-jelentés esetében az indikátorok 0 vagy 1 értéket vehetnek fel, addig a Rutgers University a felmérés során kategóriánként eltérő, ám döntő többségükben négyfokozatú skálát alkalmaz.

A 2021-es U.S. Municipalities E-Government Survey bevallotta ugyanazzal a metodikával dolgozik, ám a hatóköre csak az USA nagyvárosaira terjed ki.

A jelentés jellegéből és mutatószámaiból ugyanazok a problémák következnek, mint az ENSZ LOSI mutatószámából: az önkormányzati portálok vizsgálata önmagában nem feltétlenül nyújt elégséges információt ahhoz, hogy képet alkossunk az önkormányzatok tényleges digitális közigazgatási fejlettségéről, a kisebb önkormányzatok mellőzése pedig ahhoz vezet, hogy nem lehet messzemenő következtetéseket levonni egy-egy állam általános fejlettsége tekintetében.

⁴¹¹ HOLZER, Marc et al. (2020): i.m.

6.2.3. Alternatív mérések és rangsorok

Természetesen a digitális közigazgatással összefüggő teljesítményt nem csak a nagy nemzetközi jelentések alapján lehet mérni. Korunk meghatározó tendenciái közé tartoznak a smart city avagy okos város keretrendszerek is.

Az okos városok (vagy okos települések) koncepciója már hazánkban sem hat az újdonság erejével, nemzetközi szinten azonban egy szakirodalomban kifejezetten bővelkedő jelenségről van szó. Az első okos település (kezdetben még szinte kizárólag okos város-) koncepciók alapvetően a korunk legégetőbb kihívásaira adható válaszok kutatása során fogalmazódtak meg. A múlt század utolsó évtizedeiben már egyértelművé vált, hogy a rohamos technológiai fejlődésre, a nagymértékű demográfiai változásokra, az urbanizálódásra, a rendelkezésre álló javak növekvő szükségére és a fokozódó környezetszennyezésre egyaránt megoldást kell találni úgy nemzeti, mint nemzetközi szinten. Éppen ezért nem tekinthető véletlennek, hogy az okos városok gondolata elsőként a fenntartható fejlődés kérdését előtérbe helyező nemzetközi kutatások során, a fenntarthatósággal összefüggésben jelent meg, sokszor még azelőtt, mielőtt a releváns technológiai megoldások egyáltalán rendelkezésre álltak volna.⁴¹²

A koncepció gyakorlati megvalósítására irányuló első konkrét kísérletek megjelenését a 2000-es évek első évtizedének második felére tehetjük. Ebben hatalmas szerepe volt az internet elérését lehetővé tévő "smart" infrastruktúra (ide értve az okos eszközök számának ugrásszerű megnövekedését), valamint IoT megoldások rohamos fejlődésén és közigazgatási felhasználási jelentőségének felismerésén túl az azzal nagyjából egy időszakra tehető 2008-as gazdasági világválságnak is.

Mit is takar pontosan a smart ("okos") technológia és az IoT? Az okos eszközök vonatkozásában általánosan elfogadott definícióval nem igazán találkozunk, így jobb híján Sallai Gyula átfogó munkájából⁴¹³ kiindulva egy funkcionálisabb megközelítés ismertetésére szorítkozom. A szerző alapvető megállapítása, hogy az internetre mint a legmeghatározóbb infokommunikációs platformra csatlakozó, kommunikációra képes eszközök, szenzorok (a továbbiakban együtt: tárgyak, idegen kifejezéssel things) száma napjainkban már akár egy nagyságrenddel is meghaladja a hálózatba egyszerű személyi

⁴¹² BOLLIER, David: *How Smart Growth Can stop Sprawl*, Essetinal Books, Washington DC, USA (1998) ISBN: 0962125997

⁴¹³ SALLAI Gyula: Az okos város koncepciója. In: Sallai Gyula (szerk.): *Az okos város (Smart City)*. Dialóg Campus, Budapest (2018) pp.83-100.

számítógéppel kapcsolódó személyek⁴¹⁴ számát. Az interneten mint hálózaton keresztül történő kommunikációra képes, fentebb megjelölt tárgyak alkotják az ún. dolgok vagy tárgyak internetét (Internet of Things, röviden: IoT).

A fentiek szerinti IoT részét képező, hálózathoz csatlakozó szenzorok és egyéb "smart" eszközök képesek nagy mennyiségű adatot továbbítani egy úgynevezett big data adatbázisba, amelyből az önkormányzat számos olyan adatot kinyerhet, amellyel fenntarthatóbbá teheti, és (nem utolsó- sorban) költséghatékonyabban működtetheti az érintett települést. A gazdasági világválság idején alapvető fontosságúnak tűnt a költségvetési kiadások csökkentése, így az okos város-típusú megoldások megalapozottan tűnhettek olyan eszközöknek, amelyek alkalmasak lehetnek a közkiadások lefaragásához.⁴¹⁵

A fentieknek megfelelően 2008-tól egyre több gyakorlati megvalósítási kísérlettel találkozhatunk. 2013-ban az ENSZ által már 143 önmagát okos város projektként definiáló kezdeményezés került azonosításra világszerte (ezek közül 50 Ázsiában, 47 Európában, 35 pedig Észak-Amerikában található),⁴¹⁶ számuk pedig azóta is évről évre nő.

Az okos várost hajlamosak vagyunk technológiai-infrastrukturális jelenséggé megközelíteni, ám lényegesen többről van szó.

Nemzetközi dokumentumokban az okos városok rendszeresen megjelennek, ám jellemzően a digitalizáció szintjének egyik indikátoraként,⁴¹⁷ és sokszor inkább a fenntartható fejlődéssel, mint a digitális közigazgatással összefüggésben.⁴¹⁸

Ritó Evelin gondolatai szerint az okos város lényege nehezen ragadható meg, mivel „ahány város és ahány szakértő létezik az érintett témában, annyi értelmezés van jelen”. Közös vonások mindazonáltal azonosíthatók: a hatékony szolgáltatások hangsúlyos szerepe, a modern digitális és fizikai infrastruktúra, az intelligens, önfenntartó rendszerek létrehozása és üzemeltetése.⁴¹⁹

Magyarországon elsőként az egyes kormányrendeleteknek az "okos város", "okos város módszertan" fogalommeghatározásával összefüggő módosításáról szóló 56/2017. (III. 20.)

⁴¹⁴ A személyi számítógépek internetes hálózatba kapcsolására az Internet of People kifejezéssel hivatkozhatunk.

⁴¹⁵ GERE László – CZIRJÁK Dániel: *Erősítik-e a társadalmi kiterjesztést a smart city-k?* In: Információs társadalom. XVI. évf. 3. sz., (2016) pp. 83-100. pp. 84-85.

⁴¹⁶ UNDESA (2016): i.m. p.12.

⁴¹⁷ Lásd pl. az ENSZ E-Government Survey jelentéseit vagy a Waseda University E-Government Ranking jelentéseit

⁴¹⁸ UN Smart Cities Programme. Online: <https://uncrd.un.org/content/sc> (letöltve: 2024.04.14.)

⁴¹⁹ RITÓ Evelin: *Élhetőbb város – avagy Smart City*. In: Közép-Európai Közlemények. A történelemtudomány, a regionális tudomány, a földrajztudomány és a gazdálkodás- és szervezéstudományok művelőinek referált folyóirata XI. évfolyam 2. szám, 2018/2. (2018.) pp. 42-53, p.50.

Korm. rendelet definiálta a hazai jog számára az okos város fogalmát a következők szerint: az okos város olyan település, amelyik az integrált településfejlesztési stratégiáját okos város módszertan (települések vagy települések csoportjának olyan településfejlesztési módszertana, amely a természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a települési szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, a lakosság fokozott bevonásával fejleszti) alapján készíti és végzi. A jogszabály az okos város módszertan elkészítésére a Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot jelölte ki, amely még ugyanazon évben közzé is tette metodikai javaslatát.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy noha az okos város-koncepciónak vannak digitális közigazgatási vonatkozásai, annak általános színvonalának jelzőszámaként csak korlátozottan alkalmazható, mivel a fogalom által lefedett jelenségek köre egyfelől több (fenntartható fejlődés), másfelől kevesebb, mint a klasszikus keretrendszeréé.

Hasonló következtetésre juthatunk a közigazgatási közösségi-média alapú kutatások terén is. A közösségi média már hosszú ideje mindennapjaink része, ám egységes, általánosan elfogadott definícióval még mindig nem rendelkezik. Egyes kutatók e nézet mellett foglalnak állást, amikor a közösségi médiára olyan mobil- és webes technológiákon alapuló felületek gyűjtőneveként utalnak, amelyek lehetővé teszik az interaktív, multimédiás és multimodális, egy az egyhez, egy a sokhoz vagy sok a sokhoz típusú kommunikációt, valós időben, helyszíntől függetlenül.⁴²⁰ Carr és Hayes meghatározása szerint a közösségi média a tömeges személyi kommunikáció internet-alapú, tartós zárt csatornája, amely elősegíti a felhasználók közötti interakciók észlelését, és elsősorban a felhasználók által generált tartalomról nyer értéket.⁴²¹ Miller és mtsai. megközelítésében a közösségi média a hagyományos műsorszórás és a magánjellegű kétirányú kommunikáció közötti térben helyezhető el, amely az emberek számára a csoportméret és a magánélet közötti mércét biztosítja, amelyet „skalázható közösségi hajlamnak” nevezhetünk.⁴²² Kapoor et al. szerint a közösségi média különféle, felhasználó által vezérelt platformokból áll, amelyek megkönnyítik a tartalmak közvetítését, párbeszéd kialakulását és kommunikációt a szélesebb közönség felé. Ez alapvetően egy digitális tér, amelyet az emberek és csoportjaik

⁴²⁰ BUDAI – GERENCSE – VESZPRÉMI (2018): i.m. p. 88.

⁴²¹ CARR, Caleb T. – HAYES, Rebecca A.: *Social media: defining, developing, and divining*. Atlantic Journal of Communication 2015; 23 (2015) pp.46–65.

⁴²² MILLER, Daniel: *Tales from Facebook*, Cambridge, Polity Press (2011).

hoznak létre, és egy olyan környezetet biztosít, amely elősegíti az interakciók és a hálózatépítés különböző szinteken (így a személyes, szakmai, üzleti, marketing, politikai és társadalmi dimenziókban) történő létrejöttét.⁴²³

Amennyiben a digitális közigazgatás egyes részterületein végzünk kutatásokat, természetesen időről-időre óhatatlanul szembesülünk a közösségi média használata által generált kérdésekkel. Az egyes országok digitális készségét értékelő, széleskörűen hivatkozott, népszerű keretrendszerek, mint az ENSZ elektronikus közigazgatás készségi állapotát vizsgáló, kétévente publikált felmérése vagy az Európai Unió Digitális Gazdasági és Társadalom Indexe egyenesen a fő mutatószámok kialakításának egyik tényezőjeként tekintenek a közösségi-médiahasználatra. Más jogi kutatások az egyes politikusok vagy közigazgatási vezetők különféle közösségi médiaplatformokon közzétett kijelentéseire, egyéb megosztott tartalmaira fókuszálnak.

A közösségi-média-platformok az önkormányzatok életének is szerves részét képezik, alkalmazhatóságuk pedig sokszor bebizonyosodott, különösen olyan helyzetekben, amelyek azonnali intézkedést igényelnek, vagy amelyekben a kapcsolattartás más módjainak alkalmazása jelentős idővesztéssel – és ebből fakadó károkkal – járna.⁴²⁴

A közösségi médiát célszerű a fenti megközelítésben vizsgálni és noha az azzal kapcsolatos kutatások számos eredménnyel kecsegtetnek, a jelenség és a technológia vizsgálata csak a digitális közigazgatás eszköztárának egyik – kétségkívül dinamikusan fejlődő – instrumentumának tekintendő.

6.3. A digitális közigazgatás települési önkormányzati szintjének fejlettségének egységes mérésének lehetőségei

Az előző alfejezetekben foglaltak alapján arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az önkormányzatok digitális fejlettségét mérő, átfogó és egységes metodika nemzetközi szinten még nem került kialakításra. Logikusan következik ebből a kérdés, hogy mik lehetnek az okai ennek a hiányosságnak.

⁴²³ KAPOOR, Kawal et al.: *Advances in social media research: past, present and future*. Information Systems Frontiers 2018; 20 (2018) pp. 531–558.

⁴²⁴ CSÁKI-HATALOVICS (2020): i.m. p.44.

Álláspontom szerint az egységes metodikát az eltérő jogrendszerekben és az önkormányzatoknak, mint a közigazgatás helyi alapegységeinek eltérő jogállása, a méretbeli különbségek és az ellátott feladatok eltérő köre egyaránt indokolják.

Noha egyes alapértékek és alapelvek terén születtek konszenzusok,⁴²⁵ korántsem mondhatjuk azt, hogy ugyanazon paraméterek szerint értékelhető egy, az államigazgatási feladatok ellátását előtérbe helyező és egy, az államigazgatástól teljes mértékben elkülönülő, kizárólag a helyi közügyekre koncentráló helyi szervezetrendszer.

Nehéz egységes paraméterek szerint értékelni egy olyan önkormányzati struktúrát, amelyben minden település önálló képviselő-testülettel rendelkezik és egy olyat, amelyben több település soktízezer (esetenként sok százezer) lakost kiszolgáló önkormányzatokról beszélünk.

Ezt támasztják alá az átfogó nemzetközi jelentések is, amelyek nem lépnek túl az önkormányzat központi portáljának vizsgálatán, ennek megfelelően elsősorban az elektronikus ügyintézés, az online közzététel és a lakossági közreműködés kérdései kapcsán képesek rávilágítani bizonyos összefüggésekre.

A vizsgált dokumentumok rendszeresen mutatnak rá jó gyakorlatokra vagy követendő példákra, azonban a fenti kételyek okán kérdéses, hogy e példák alkalmazhatók-e egyaránt valamennyi állam valamennyi önkormányzatára.

Természetesen az olvasóban e ponton joggal merülhet fel a kérdés, hogy kidolgozható-e, és ha igen, milyen elvek mentén egy egységes mérési keretrendszer. Álláspontom szerint noha egy objektív összehasonlítást lehetővé tévő keretrendszer kialakítása hatalmas feladat és lényegesen meghaladja egy doktori értekezés kereteit, bizonyos *alapvető követelmények* és *alapelvek* mindenképpen rögzíthetők.

A II. fejezetben ismertetett általános digitális közigazgatási keretrendszerek alapvetően maturity- vagy readiness típusba sorolhatók. Míg a maturity modellek (előzetesen felállított paramétereken alapuló) érettségi szinteket definiálnak és a vonatkozó követelményeknek történő megfelelés mértékét vizsgálják, addig a readiness modellek azokra a tényezőkre koncentrálnak, amelyek a különböző stratégiákban és szabályzókból foglalt, a digitalizációt érintő vállalások teljesítésének előfeltételei. Az előző alfejezetben bemutatott önkormányzat-specifikus keretrendszerek *túlnyomóan readiness jellegűek*, a maturity típusú mutatók nem kapnak bennük kellő hangsúlyt, végső soron kevésbé koncentrálnak a működés kérdéseire.

⁴²⁵ Ld. pl. az Önkormányzati Charta rendelkezéseit

További gond a már említett, kétszeresen is korlátozott jelleg: egyrészt a vizsgálatok többnyire csak az *önkormányzat honlapjára*, másrészt pedig módszertani megfontolásokból⁴²⁶ csak a *legnagyobb városokra* fókuszálnak. Az első kérdéssel kapcsolatban szükségesnek látom a *weblaptól, mint kiindulási alaptól történő elszakadást*, az adott államban rendelkezésre álló szakrendszerek tényleges alkalmazásának minőségét és az egyéb kommunikációs csatornák (így különösen: a közösségi média) igénybevételét is indikátorként megjeleníteni. A településmérettel összefüggő problémára igazi megoldást az nyújthatna, ha azonosítanánk olyan *rendezőelveket*, amelyek az adott nemzeti jog szerinti közfeladatok ellátására való képességet vizsgálnák. A hatékonyság, mint alapvető közigazgatási rendezőelv kifejezetten alkalmasnak tűnik erre, mindazzal együtt, hogy pusztán a hatékonyság – konszenzusos hatékonyság-elmélet nélküli – mellett szükség van más mutatókra is.

6.4. A magyarországi önkormányzatok informatikai helyzete rendszerváltozást követően

6.4.1. A magyarországi önkormányzatok informatikai infrastruktúrája a rendszerváltozást követően

Az V. fejezetben részletesen megvizsgáltam Magyarország önkormányzati berendezkedésének sajátosságait a rendszerváltozást követően. A rendszerváltozáskor kialakított modell az önkormányzatok autonómiáját helyezte előtérbe (és mondhatni minden egyéb szempont fölé), amely számos következménnyel járt. A gazdasági és szervezeti autonómia következményeként Sikolya fentebb már hivatkozott munkájában⁴²⁷ rámutat, hogy míg a központi közigazgatás 1993-ban 49 000 számítógéppel rendelkezett, addig a több mint 3100 településen összesen 6000 számítógép volt. Egy másik adatot a MITS tár fel: 2003-ban saját honlappal az önkormányzatoknak mindössze harmada, míg a központi közigazgatásnak csaknem minden egysége bírt.⁴²⁸ Lendvai Róbert sajátos hangvételű írása rámutat arra, hogy ez a helyzet az önkormányzati hivataloknak is mindennapos problémát jelentett. Nem állt rendelkezésre elektronikus levelezőprogram, de sokszor még fax sem, a

⁴²⁶ OECD (2023): Levels of trust in public institutions. Online: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_ac2ddac5-en (letöltve: 2024.04.13.)

⁴²⁷ SIKOLYA (2001): i.m. p. 183.

⁴²⁸ INFORMATIKAI ÉS HÍRKÖZLÉSI MINISZTERIUM (2003): i.m. p. 15.

kapcsolattartás ennek megfelelően kizárólag, de legalábbis túlnyomó többségében postai úton történt.⁴²⁹ Központi irányítás hiányában nem lehetett koherens informatikai fejlesztést végrehajtani helyi szinten a közigazgatásban, így a 2010-es évekig legfeljebb elszigetelt kezdeményezésekkel találkozhatunk. Ez alól kivételt jóformán csak a Magyar Államkincstár által fejlesztett TATIGAZD könyvelőprogram, az adózási feladatok ellátását segítő ÖNKADÓ, valamint a Vizuál Regiszter jelentettek. A TATIGAZD szoftver ráadásul nem is volt kizárólagos, mivel az önkormányzatok más, piaci szereplők által fejlesztett szoftvereket is igénybe vehettek (ilyen volt pl. a DOKK könyvelőprogram).

Mészáros József egy tanulmányában felhívja a figyelmet arra, hogy noha a fenti szoftverek hozzájárultak ahhoz, hogy 1995-re az önkormányzatok lényegében már teljesen önállóan végezzék a könyvelési feladatokat, az állam részéről problémát jelentett, hogy figyelemmel kísérje az önkormányzatok gazdálkodását, biztosítva azt, hogy „azok csak a szükséges mértékű állami támogatást kapják meg, valamint, hogy jogszerű és ésszerű gazdálkodást folytassanak.”⁴³⁰

Hasonló helyzettel találkozhatunk az elektronikus ügyintézés terén is, ahol egységes ügyintézési támogató rendszerről sokáig egyáltalán nem beszélhettünk.

Az önkormányzati ASP megteremtésében mindkét fenti tényező, nevezetesen a gazdálkodás felügyeleti lehetőségeinek hiánya és az egységes elektronikus ügyintézési felület megteremtésének szándéka is jelentős hajtóerőt képviselt.

6.4.2. Fejlesztési elképzelések a magyarországi stratégiai dokumentumokban

A problémákat természetesen az állam és az önkormányzatok is érzékelték, a tarthatatlan állapotok rendre szerepet kaptak a különböző, digitális közigazgatási tárgyú stratégiákban és intézkedési tervekben.

A hazai, digitális közigazgatási tárgyú stratégiai dokumentumokat az előző fejezetekben általánosságban már áttekintettem, jelen alfejezetben így csak azok önkormányzati vonatkozásait azonosítom. Az alfejezetben ennek megfelelően a korai dokumentumokon (NITS, MITS) túl elsősorban a Magyary-programokra, a Jó Állam jelentésekre,

⁴²⁹ LENDVAI Róbert: Elektronikus közigazgatás kistéleplési szinten. In: Comitatus 27. évf. 225. sz. (2017) pp.52-58.

⁴³⁰ MÉSZÁROS József: *A Magyar Államkincstár szerepvállalása az önkormányzati alrendszer szabályos működésének elősegítésében = The Hungarian State Treasury's role in promoting the proper functioning of the local government subsystem.* In: KÖZ-GAZDASÁG 14. (3), (2019) pp. 7-20. pp.15-16. DOI: 10.14267/RETP2019.03.01

Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiára, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiára és az NDS-re fókuszáló.

A kétezres évek egyik legelső, digitális közigazgatásra fókuszáló hazai stratégiája a NITS volt. A dokumentum nem tartalmaz helyzetértékelést, misszióként – közvetlenül az uniós csatlakozásunk előtt, az EU programokkal összhangban – az információs társadalom kialakítását és megelőzését tűzte zászlajára. Az önkormányzatokkal kapcsolatos legfontosabb célként a költséghatékony belső és külső munkavégzés érdekében az önkormányzati ügyvitel modern informatikai megoldásokon alapuló elektronizálásának támogatását, illetve a szolgáltató önkormányzatok kialakításának elősegítését jelöli meg.⁴³¹

A 2003-ban elfogadott következő stratégia, a MITS szűkszavú, rövid helyzetértékelésében már vázolja, hogy az önkormányzatok kifejezetten rosszabb minőségű számítástechnikai infrastruktúrával és internet-eléréssel rendelkeznek mint a központi közigazgatás. A stratégia szerint a legfontosabb cél egy közös önkormányzati portálrendszer megteremtése 2004 folyamán, amelyet 2006-ig egy komplex, integrált elektronikus közigazgatási rendszer felállítása követett volna, amelyet legalább az önkormányzatok 30%-a alkalmazna. A dokumentum szerint olyan költségkímélő megoldásokat kell alkalmazni, mint pl. az ASP-technológia.

Az Államreform Operatív Program meglátásai szerint a költséghatékonyság növelését segíti a szervezet eredeti küldetését kiszolgáló pénzügyi, személyügyi, beszerzési, és más funkciók egy közös helyről történő ellátása.⁴³² Ez az államigazgatási szervek esetében leginkább összevonással érhető el, az önkormányzati alrendszerben a kiszolgáló funkciók háttérét már egyértelműen az ASP-központok biztosíthatják.

A Magyar Programok készítésének idején már zajlott az önkormányzati reform. Noha programok hangsúlyozzák, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos fejlesztések nem választhatóak el az államigazgatási fejlesztésekről, önkormányzat-specifikus digitális közigazgatási tervekről a dokumentumokban nem esik szó.

Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia a 2014-2020-as tervezési ciklusban az önkormányzatok vonatkozásában célul tűzte ki az Önkormányzatok belső folyamatainak és ügyfélkapcsolatainak fejlesztését, a HR funkciók és a személyi állomány fejlesztését és a szervezetrendszer hatékonyabbá tételét. A stratégia elsődlegesen az Önkormányzati ASP központ szolgáltatásainak országos kiterjesztésével látta

⁴³¹ MINISZTERELNÖKI HIVATAL INFORMATIKAI KORMÁNYBIZTOSSÁGA (2011): i.m. p.11.

⁴³² A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA (2012): i.m. p.52.

megvalósíthatónak az önkormányzatok egységes informatikai rendszerrel való ellátását és az ügyintézési folyamatok standardizálását is.⁴³³

A DJP a NIS 2014 tapasztalatai alapján már lényegesen nagyobb hangsúlyt fektet a lakossági bevonásra, a digitális átalakulás középpontjába az embereket állítja, a digitalizációt pedig nem célként, hanem eszközként. A Kormány 2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozata alapján mindezzel párhuzamosan kerültek kibocsátásra a következő évek digitális fejlesztési irányait kijelölő stratégiák, így Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája, Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiája, Magyarország Digitális Exportfejlesztési Stratégiája valamint Magyarország Digitális Startup Stratégiája. A 2012/2015. (XII. 29.) Kormányhatározat fő céljai a digitális fejlesztésekhez szükséges erőforrások biztosítása, illetve a digitális átalakulás során felmerülő akadályok lebontása volt.⁴³⁴

A NIS helyzetértékelése szerint az önkormányzatok IKT-ellátottsága heterogén, sok esetben (különösen a kisebb önkormányzatoknál) fejletlen. A hálózati hozzáférés sok önkormányzatnál problémákat okozhat. A stratégia továbbra is hangot ad azon felismerésnek, hogy a digitális írástudatlanság jóval az uniós átlag feletti, a megfelelő digitális kompetenciák azonban elengedhetetlenek a digitális közigazgatás előnyeinek kiaknázásához. Tervezett intézkedési ennek megfelelően sokrétűek: a digitális infrastruktúra terén optikai gerinchálózat fejlesztése, a digitális kompetenciák növelése, a digitális állam területén pedig elsődlegesen az e-közigazgatás és az e-közzolgáltatások fejlesztése. A program leglényegesebb, önkormányzatokat érintő terve az infrastrukturális fejlesztéseken túl az önkormányzati ASP szolgáltatás-portfóliójának bővítése az önkormányzati szféra belső folyamatainak informatizálása,

Az NDS az ASP országos kiterjesztését követően született, ennek megfelelően részint annak elemzésével, részint pedig már új kérdésekkel foglalkozik. Az utóbbi körbe tartozik az önkormányzatokat is érintő, mesterséges intelligencia igénybevételel történő energiahatékonyság-növelés, mint költséghatékonysági-gazdaságossági cél, az IT biztonság növelése, az okostelepülési gyakorlatok egységesítése az önkormányzati hálózati modell. Az NDS az Önkormányzati ASP-t leginkább egy sikeres, és jórészt lezárt fejlesztésként értékeli, amellyel kapcsolatban a további tennivalók az a zökkenésmentes működtetésre korlátozódnak.

⁴³³ Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020: p.55.

⁴³⁴ RITÓ Evelin – CZÉKMANN Zsolt: A magyar digitalizációs stratégiaalkotás helyzete. In: Miskolci Jogi Szemle 15. évfolyam 3. különszám (2020) pp.150-164. p.152.

6.4.2. A jogi környezet változása

Az digitalizációs fejlesztéseket kezdetben a jogi környezet sem segítette. A kérelmek elektronikus benyújtásának lehetőségét Magyarország első közigazgatási eljárási törvénye, a rendszerváltozást követően alapos felülvizsgálaton átesett, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény annak 2001-es módosítását követően tette csak lehetővé. A törvény módosított 16.§-a értelmében a közigazgatási szervhez címzett kérelmek benyújtására főszabály szerint továbbra is csak szóban vagy írásban kerülhetett sor, ám jogszabály kivételesen előírhatta, hogy az ügyfél a kérelmét az erre a célra rendszeresített nyomtatványon nyújtsa be. Ilyen jogszabály kiadására mindazonáltal nem került sor.

Az Áe. helyébe lépő, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény gyökeresen szakított elődje megoldásával. A jogszabály általános jelleggel előírta a kérelmek elektronikus úton történő fogadásának kötelezettségét a közigazgatási szervek számára, ám egyben úgy rendelkezett, hogy más jogszabályok (így önkormányzati rendeletek is) kizárhatják egyes ügyek elektronikus úton történő intézését. Talán jól jelzi a központi irányítás nélkül működő kis önkormányzatok technológiai felkészültségének hiányát, hogy sorra jelentek meg olyan önkormányzati rendeletek, amelyek kizárták az elektronikus út alkalmazásának lehetőségét.⁴³⁵ Mivel az önkormányzatok nem alkalmazták a digitális közigazgatás technológiáit, így számottevő fejlesztések sem történtek ebben az időszakban.

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény elsőként tette kötelezővé az elektronikus kapcsolattartást egyes szervezetek (így az államigazgatási szervek vagy a bíróságok mellett a helyi önkormányzatok és szerveik részére) az egymás közötti kommunikációban. Harmadik közigazgatási eljárási törvényünk, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény pedig az írásbeli kapcsolattartási formák között nevesíti a szabályozott elektronikus utat. Ez utóbbi két jogszabály együttes alkalmazása kizárja azt, hogy az önkormányzatok mentesüljenek kérelmek elektronikus fogadásának kötelezettsége alól.

Az elektronikus ügyintézés tényleges alkalmazását nagyban befolyásolja a technológiai háttér is. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy az önkormányzatok sokáig nem rendelkeztek

⁴³⁵ Több ezek közül – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény hatályon kívül helyezésre vonatkozó rendelkezései dacára – a mai napig megtalálható a Nemzeti Jogszabálytárban

dedikált ügyintézési felülettel, noha az elektronikus ügyintézést – elvben – kötelesek voltak biztosítani.

6.5. Az önkormányzati ASP rendszer, mint fordulópont

Ahogy az az előző és az e fejezetben foglaltakból is nyilvánvalóvá vált, a magyar önkormányzati rendszer számos problematikus vonással rendelkezett a rendszerváltozást követően. A szocialista berendezkedés tagadásaként egy olyan modell került kialakításra, ahol az autonómia lett a legfontosabb érték, olyannyira, hogy az már egyértelműen a hatékony és gazdaságos működés gátjává vált. Erre legélesebben az önkormányzati rendszer eladósodása mutatott rá.

A legnagyobb kihívásokat a gazdálkodás, a szervezetek méretgazdaságossága és az egységes elektronikus ügyintézési rendszer hiányai képezték. E kérdésekre két markáns állami válasz érkezett: az önkormányzati rendszer és az önkormányzati gazdálkodás újraszabályozása (normatív szinten ezek az Mötv-ben, az új Áht-ben, valamint a Gst-ben kerültek rendezésre), illetve az ASP-központ országos kiterjesztése.

A normatív rendelkezéseket a korábbiakban már tanulmányoztam, és arra jutottam, hogy a kötelezettségvállalások korlátozása, a közös önkormányzati hivatalok vonatkozásában előírt társulási kényszer, továbbá az egyes feladat- és hatáskörök járási szintre történő telepítése bizonyos mértékben korlátozták ugyan az önkormányzati autonómiát, ám alkalmasnak tűntek arra, hogy fokozzák a hatékonyságot.

Egy átfogó elektronikus ügyintézési és egyéb támogató funkciókat (pl. pénzügyek) segítő informatikai rendszer a reformok érvényesülését és a hatékonyság növelését több szempontból is elősegíthette. Mielőtt azonban rámutatnék ezekre a pontokra, meg kell vizsgálnunk, hogy pontosan mit is értünk ASP, mint technológia alatt.

Az önkormányzati ASP-rendszerről szóló 257/2016. (VIII.31.) Korm. rendelet (ASP rendelet) 1.§ 6. pontja szerint az ASP rendszer egy az önkormányzati feladatellátást támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásszolgáltatást (Application Service Provider, ASP) nyújtó elektronikus információs rendszer. Felhasználói kézikönyve szerint „az alkalmazás-szolgáltató központra keresztül olyan hardver- és szoftver infrastruktúra, arra épülő keret- és szolgáltatási rendszer jön létre, mely által az

önkormányzatok szakrendszeri és egyéb szolgáltatásokat vehetnek igénybe egymással integrált módon”.⁴³⁶

Mindkét definíció egyértelművé teszi, hogy az ASP egy felhőalapú technológia, konkrétan egy software-as-service (SaaS) típusú megoldás, amely alatt olyan, a felhasználótól eltérő szolgáltató által fejlesztett és hosztolt szoftvereket értünk, melyeket a végfelhasználó az interneten keresztül ér el. A SaaS-típusú megoldásokat ennek megfelelően a végfelhasználó, azaz esetünkben az önkormányzat nem telepíti fel a saját számítógépeire vagy szervereire, azok a szolgáltató tulajdonában maradnak és a saját adatközpontjában futnak.⁴³⁷

Az ASP, mint egy lehetséges megoldás gondolata az előző alfejezetben részletesen kifejtett informatikai hiányosságokra nem új keletű, ahogyan arra rámutattam az elképzelés már a 2003-as MITS-ben és az Államreform Operatív Programban is megjelent. 2009-ben ismét felmerült a lehetőség, ám elvetésre került a regionális operatív programok módosítása miatt. Végül az Önkormányzati ASP központ felállítására 2012 és 2015 között került sor néhány közép-magyarországi önkormányzat részvételével. Az országos kiterjesztés már az ASP 2.0. projekt elnevezéssel került megvalósításra (ASP 1.0. projektnek a központ felállítását tekintjük), alapvetően KÖFOP-VEKOP forrásból. A kiterjesztést megelőzte az Mötv. módosítása és az ASP rendelet kiadása. Az Mötv. 2016. augusztus 1. napjától hatályos 114.§-a értelmében a „helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, amely a *folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál.*” A kiterjesztés szakaszosan történt, az ASP 1.0. projekthez rendelt 11 pilot önkormányzat 2015 márciusában, további 44 Pesti megyei önkormányzat 2015 júniusában, újabb 40 önkormányzat pedig 2016. január 1-től kezdte meg a szolgáltatás igénybevételét. A rendszerhez az ASP 2.0. projekt keretein belül először 2017. január 1. napjával 1640, 2017. október 1. napjával 1878, 2019. január 1. napjával pedig valamennyi fennmaradó önkormányzat csatlakozott a rendszerhez. Az általános bevezetés mindezek alapján közel öt évet vett igénybe.

Az önkormányzati ASP fejlesztésekor az alapelv az volt, hogy egy olyan integrált önkormányzati szoftvercsomag kerüljön biztosításra az önkormányzatok részére, amely a lehető legtöbb működési folyamat támogatására alkalmas. Ennek megfelelően az ASP több

⁴³⁶ MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR (2018): i.m. p.5.

⁴³⁷ NEMESLAKI András – SASVÁRI Péter: *A felhőalapú számítástechnika használata a köz- és üzleti szférában.* In: Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás (4) (2015). pp. 76-84. pp.78-79.

modulból áll. A keretrendszer az ASP szolgáltatásait keretbe foglaló adminisztrációs felület, ahonnan az egyes szakrendszerek elérhetőek. A fontosabb szakrendszerek az adó-, a gazdálkodási-, az ingatlanvagyon-kataszter-, az ipar- és kereskedelmi-, a hagyatéki leltár- és az iratkezelő szakrendszer, továbbá az elektronikus ügyintézés (ELÜGY) portál és a Települési Portál. Az ASP tehát alkalmas számos back-office (iratkezelés, gazdálkodás) és front-office (ipar- és kereskedelmi ügyek, adóhatósági eljárások, elektronikus ügyintézés) folyamat támogatására, opcionálisan pedig akár a település internetes portálja is létrehozható a segítségével.

Fontos megjegyezni, hogy a bevezetés során a támogatás nem pusztán a csatlakozási lehetőség biztosítására terjedt ki. Az önkormányzatok a KÖFOP-1.2.1-VEKOP-16 pályázati konstrukció keretén belül kialakíthatták az új technológiai megoldásoknak megfelelő belső szabályozásaikat (új iratkezelési szabályzat és információbiztonsági szabályzat), valamint megújíthatták informatikai eszközállományukat is, rendezve az állam azon tartozását, amely az 1990-es évek óta fennállt.

Az önkormányzati ASP-t a kormányzat egyértelműen sikertörténetként kezeli, de pozitív a projekt nemzetközi megítélése is, így mások mellett az EU 2020-as eGovernment Benchmark jelentésében,⁴³⁸ is jó gyakorlatként került azonosításra, majd a rendszer 2021-ben európai szintű elismerésben is részesült, az Európai Közigazgatási Intézet által meghirdetett Európai Közszolgálati Díj 2021. évi pályázatán „Jó gyakorlat” különdíj elismerést szerzett.⁴³⁹ Az általános pozitív vélemények mellett mindazonáltal fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy egyes kutatók szerint a rendszer gyakorlati alkalmazása esetenként még mindig kihívás elé állítja az önkormányzatokat.⁴⁴⁰

Az alfejezet címében az önkormányzati ASP-t fordulópontként azonosítottam, és noha a jelentősége a fentiek alapján önmagában is belátható, célszerűnek tartom állításomat bővebben is alátámasztani.

A *gazdálkodási kockázatok*, mint alapvető veszélyforrás tekintetében azért jelentett a rendszer óriási előrelépést, mert a felhőalapú rendszerben az állam ismét lehetőséget kapott, hogy figyelemmel kísérje az önkormányzatok gazdálkodását és kellő időben be tudjon avatkozni.⁴⁴¹ Az állami az ASP-rendszernek köszönhetően naprakész információt kap az önkormányzati költségvetés végrehajtásáról és a költségvetési előirányzatok

⁴³⁸ CAPGEMINI (2020): p.89.

⁴³⁹ NDP p.65.

⁴⁴⁰ Cseh Gergely et al.: The possibilities of loval governments in the digital age. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXVII/2 (2019) pp. 144-155, p.149.

⁴⁴¹ Vö. MÉSZÁROS (2019): i.m.

felhasználásáról, kialakításra került az Önkormányzati Adattárház, ráadásul a könyvvezetésért felelős modulba beépítésre kerültek olyan algoritmusok, amelyek kikényszerítik az államháztartási operatív műveletek szabályos és ellenőrizhető végrehajtását. A jogosultságkezelési rendszer és a naplózási lehetőségek egyértelműen azonosíthatóvá teszik mindezek alapján egy kötelezettségvállalási folyamat azon szereplőjét, aki az Ávr. szabályainak megszegésével okozott kárt az önkormányzatnak vagy járt el szabályszerűtlenül egy-egy utalványozás előkészítése során.

A gazdálkodás ilyen formájú átláthatóvá tételének megítélése értelemszerűen kettős, a pozitívumok ellenére van, aki úgy látja, hogy noha az ASP bevezetésével az önkormányzatok válláról levettek bizonyos terheket, azonban a digitalizációnak megvolt az ára. Azzal, hogy a rendszerben tárolt adatokhoz az Állam a Magyar Államkincstár közreműködésével bármikor hozzáférhet, az önkormányzati gazdálkodás autonómia egy részét áldozták fel a hatékonyság oltárán.⁴⁴²

A közös önkormányzati hivatalok *szervezeti felépítésére* is jól reflektált az ASP. Elektronikus ügyintézési vagy együttműködési felület híján a körjegyzőségek esetében a hivatali egységek között iratmozgás manuálisan, az iratok fizikai átadásával történhetett. Viszonylag plasztikus példa amikor egy kirendeltségi ügyintézőhöz nyújtottak be egy kérelmet, amelynek elintézése a körjegyzőség székhelyén történt. A kirendeltségen ilyenkor legfeljebb az irat érkeztetésére kerülhetett sor, ám az iktatáshoz az iratot már el kellett juttatni a székhelyre. Hasonló helyzet állhatott elő akkor is, ha a kirendeltség helye szerinti önkormányzat polgármestere kötelezettséget vállalt, ám a pénzügyi ellenjegyzéssel és érvényesítéssel megbízott, megfelelő képesítéssel rendelkező hivatali ügyintéző a székhelyen került foglalkoztatásra. Az elektronikus rendszerek lehetővé tették, hogy e műveletek távolról, fizikai iratmozgás nélkül is szabályosan elintézhetővé váljanak.

A harmadik pozitív fejlemény a feladat-ellátáshoz és a *hatósági ügyek elektronikus intézéséhez* kapcsolódik. Az elektronikus ügyintézési felületek a központi közigazgatásban már évekkel ezelőtt kialakultak. Fontos mindazonáltal érzékelnünk, hogy még napjainkban sem beszélhetünk egyetlen, egységes felületről. Az elmúlt néhány évben kétségkívül legtöbbször igénybe vett rendszere a Webes Ügysegéd, de emellett a Nemzeti Adó- és Vámhivatal is rendelkezik saját alkalmazással, nem is beszélve az Okmányapról.

Az ePapír a Webes ügysegédnél sokoldalúbb szolgáltatás. Alapvető célja, hogy azok számára is lehetővé tegye az elektronikus ügyintézés, akiknek kevesebb rutinjuk van az

⁴⁴² CSEH Gergely (2020): i.m. p.40.

informatikai eszközök és alkalmazások használatában.⁴⁴³ Az ePapír formanyomtatványok helyett szabadszöveges beadványok benyújtását vagy digitalizált, eredetileg papír alapú dokumentumok hitelesített módon történő benyújtását teszi lehetővé. Nagyon fontos, hogy az ePapír nem csak a központi és területi államigazgatási szerveknél történő ügyintézés során alkalmazható. A szolgáltatás révén bármely közigazgatási szervvel felvehető a kapcsolat, így az önkormányzatokkal vagy az önkormányzati hivatalokkal is. Az önkormányzatok 2019-ig nem rendelkeztek a Webes ügysegédhez hasonló, standardizált ügyintézési felülettel. 2019-re sor került az önkormányzati ASP országos kiterjesztésére, amely az e-ügyintézés terén is számos új lehetőséget teremtett. Az ASP-projekt eredményeként létrejött egy önkormányzati szinten központilag egységes webportál, amely kifejezetten az önkormányzati elektronikus ügyintézés támogatja. Az Önkormányzati Hivatali Portál⁴⁴⁴ (OHP) az önkormányzati ASP-rendszerben az elektronikus önkormányzati ügyintézés helyszíne. A portál az önkormányzati ASP-rendszert igénybe vevő önkormányzatok természetes személy és jogi személy ügyfelei számára egyaránt lehetőséget biztosít a szakrendszeri alkalmazásokhoz kialakított, elektronikusan elérhető szolgáltatások igénybevételére, különböző űrlapok kitöltésére.

A fentiek alapján az önkormányzati ASP ténylegesen fordulópontot jelentett az önkormányzatok életében és működésében, azzal, hogy évtizedes problémafelvetésekre kísérelt meg választ adni és kínált gyakorlatias megoldásokat.

6.6. Összefoglalás – az önkormányzati digitális közigazgatás változásai a rendszerváltozástól napjainkig

A magyarországi önkormányzatok jellemzőit, illetve a 2010-es évek önkormányzati reformját vizsgáló előző szerkezeti egységet követően értekezésem VI. fejezetében a szektor digitalizációját, illetve annak változásait vizsgáltam meg.

Fontos észrevételem, hogy jelenleg sem nemzeti, sem pedig nemzetközi szinten nem áll rendelkezésünkre olyan keretrendszer, amely segítségével objektív módon össze tudnánk hasonlítani a különböző jogállású vagy méretű, más-más helyi közfeladatok ellátására felhatalmazott önkormányzatok digitalizációs fejlettségét. A probléma kapcsán kísérletet

⁴⁴³ NISZ közlemény: *Új időszámítás az e-ügyintézésben* Online: <https://www.nisz.hu/hu/aktualis/%C3%BAj-id%C5%91sz%C3%A1m%C3%ADt%C3%A1s-az-e-%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9sben> (Letöltve: 2022.05.16).

⁴⁴⁴ Újabban: E-önkormányzat Portál

tettem olyan elvek megfogalmazására, amelyek egy ilyen rendszer kialakítása során támpontként szolgálhatnak.

Az utóbbi évek hazai fejleményeit figyelembe véve a magyarországi önkormányzatok digitalizációjáról alapvetően pozitív képet alkothatunk, a szigetszerű fejlesztések korszakát a szoftveres és hardveres infrastruktúra központilag koordinált fejlesztésének időszakára váltotta fel a 2010-es évek derekától. A digitális közigazgatás fejlesztése iránti igény tetten érhető mind a nemzeti stratégiák, mind pedig a jogszabályok szintjén.

Az önkormányzatok vonatkozásában e folyamat egyik kiemelkedő állomása volt az önkormányzati ASP-rendszer országos kiterjesztése.

VII. A digitális közigazgatás hatékonyságra gyakorolt hatásainak mérése a magyar önkormányzatoknál

A digitális közigazgatás és a hatékonyság kapcsolatrendszerének általános feltérképezését követően az előző két fejezetben elemeztem a magyarországi települési önkormányzatok sajátosságait és az önkormányzatok digitalizációs helyzetét. Ezen ismeretek birtokában jelen fejezetben azonosítom a digitális közigazgatás hatékonyságra gyakorolt hatásait, immár kifejezetten a hazai települési önkormányzatokra fókuszálva.

7.1. További módszertani megfontolások

A magyarországi önkormányzatok jelenlegi szervezetét és működését az önkormányzati reform során kialakult szabályozási háttér, digitális fejlettségi szintjét pedig leginkább az önkormányzati ASP-rendszer által biztosított lehetőségek határozzák meg.

A közigazgatási tárgyú kutatások során egy közigazgatási rendszert vagy alrendszert jellemzően három dimenzióban vizsgálunk: a szervezet, a működés és a személyzet vonatkozásában.

Mivel dolgozatomban alapvetően a digitális közigazgatásnak a hatékonyságra gyakorolt hatásaira voltam kíváncsi az önkormányzati alrendszerben, e fejezetben elsősorban a digitális közigazgatásnak és a működési hatékonyságra, a szervezeti hatékonyságra és a személyzeti hatékonyságra vonatkozó hatásait mérem fel.

Az előző fejezetek alapján képet alkothatunk arról, hogy hogyan jelent meg a digitális közigazgatás az önkormányzatok életében. Megismerhettük azt is, hogy hogyan kapcsolódik a digitális közigazgatás a hatékonyság kérdéséhez. Számba vettük az önkormányzatokat

érintő legfontosabb strukturális változásokat és a digitális közigazgatás fejlődését a szektorban. Az érdemi kutatások ismertetését lezáró jelen fejezetben arra teszünk kísérletet, hogy kiderítsük azt, hogy a magyarországi települési önkormányzatok esetében mennyiben mutatható ki a digitális fejlesztések nyomán a hatékonyság növekedése.

Tekintettel arra, hogy fentebb igazoltam, hogy a közigazgatásban nem létezik egységes, mindenki által elfogadott hatékonyság-fogalom, így bármely, a III. fejezetben azonosított, a hatékonyság változását megragadó összefüggés észlelése esetén megkísérlem leírni és – ahol lehet – számszerűsíteni a változás irányát és mértékét.

7.2. A helyi önkormányzati alrendszer szervezeti kérdései és a hatékonyság, külön tekintettel a közös önkormányzati hivatalokra

Az Mötv. hatályba lépésével a helyi önkormányzati alrendszert érintő legmeghatározóbb változás a közös önkormányzati hivatalok, mint sajátos igazgatási társulások megteremtése és a társulási kényszer erősödése volt.

A kétezer fős lakosságszámot meg nem haladó önkormányzatok⁴⁴⁵ kötelessé váltak közös önkormányzati hivatalt alakítani, amely hivatalok több település vonatkozásában látják el mindazon feladatot, amelyet a törvényhozó az önkormányzat hivatalára telepít.

Mivel a rendszerváltozáskor megjelent egyik legnagyobb szervezeti problémát a széttagoltságban határoztuk meg, az Ötv. körjegyzőségi rendszerével összefüggésben pedig rámutattam, hogy a társulási kényszer a gyakorlatban – a jogszabályi kivételek okán – csak korlátozottan érvényesülhetett, a közös önkormányzati hivatalok létrehozása a hatékonyság növelését szolgálhatta, elsősorban gazdaságossági megfontolások miatt.

A közös önkormányzati hivataloknál a hatékonyság kérdése így a következők szerint merülhet fel: Vajon kevesebb hivatal is képes legalább olyan színvonalon ellátni az önkormányzati hivatalra telepített feladat- és hatásköröket mint az Ötv. szerinti hivatalok?

A kérdés komplex, így fontosnak látom bővebben is kifejteni. A kevesebb hivatal vélhetően költség-megtakarítást eredményez még akkor is, ha az önkormányzati hivatal valamennyi érintett településen köteles biztosítani az ügyfélfogadás feltételeit.⁴⁴⁶ Ideális esetben egy kirendeltségen kevesebb fő dolgozik, mint egy önálló polgármesteri hivatalban, kisebb épület és kisebb infrastruktúra (kevesebb költségvetési kiadás) is elegendő a feladatok szabályos ellátásához, a hivatalok fenntartása mindezek alapján gazdaságosabbá, ezáltal

⁴⁴⁵ Néhány, az V. fejezetben részletesen bemutatott, itt külön már nem jelölt kivétellel

⁴⁴⁶ Vö. Mötv. 85.§ (8) bekezdése

pedig (költség)hatékonyabbá válik. Az ASP, mint azt a VI. fejezetben kifejtettem, kifejezetten segíti ezt a közös önkormányzati hivatalok működését az elektronikus szakrendszerek távoli elérésének biztosításával.

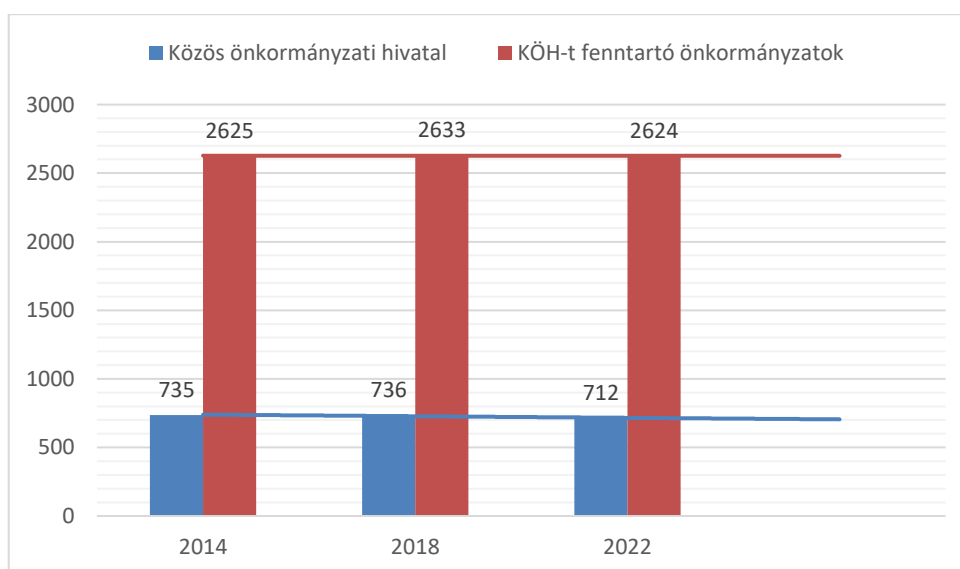
Ha elfogadjuk a fentieket, akkor a minél több közös önkormányzati hivatal nagyobb hatékonyságra enged következtetni. Mindezek alapján megvizsgáltam a közös önkormányzati hivatalok számának változását a KSH-Stadat adatbázisa⁴⁴⁷ és más rendelkezésre álló kimutatások⁴⁴⁸ alapján.

Mint fentebb már bemutattam, a körjegyzőségek száma 2012-ben 787 volt, ez a modellváltást követően 749-re csökkent (2632 település). Várakozásaink szerint a hivatalok vagy a közös önkormányzati hivatal fenntartásával érintett önkormányzatok száma tekintetében a következő években pozitív változásnak kellett volna beállniuk, mindezzel szemben enyhe csökkenésnek (de legalábbis stagnálásnak) lehettünk tanúi.

7. ábra:

A közös önkormányzati hivatalok számának változásai 2014 és 2022 között

Forrás: KSH⁴⁴⁹ adatai alapján saját szerkesztés



⁴⁴⁷ KSH Stadat adattábla: Közös önkormányzati hivatalok a székhely jogállása szerint, 2023. január 1. Online: https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo0011.html (Letöltve: 2024.04.14.)

⁴⁴⁸ KSH: Magyarország Közigazgatási helynévkönyve 2012. Online: https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2012.pdf (letöltve: 2024.08.10.), KSH: Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2015. január 1. Online: https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf (letöltve: 2024.08.10.), KSH: Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2019. január 1. https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2019.pdf (letöltve: 2024.08.10.), KSH-Stadat adattábla: 8.1.2.5. A települési önkormányzatok főbb adatai, 2023. január 1. Online: https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo0010.html (letöltve: 2023. 08.10.)

⁴⁴⁹ 443. l.

7.3. A helyi önkormányzati alrendszer személyzeti kérdései és a hatékonyság

A személyzeti hatékonyság kérdése tekintetében több hatékonyság-értelmezés is azonosítható. A Jó Állam Index értelmében a közigazgatás hatékonysága és a személyzet tagjainak képesítése között összefüggés mutatható ki. Noha e meglátással kapcsolatban korábban a dolgozatban kétségeimnek adtam hangot, azt elfogadhatónak találtam, hogy bizonyos munkakörökben meghatározó lehet a képesítés és elősegítheti a hatékony munkavégzést, végső soron tehát összefüggésben állhat mind a szervezeti, mind pedig a működési hatékonysággal.

Az önkormányzati alrendszer tekintetében nem tudtam azonosítani olyan statisztikai adatbázist, amely az egyes munkakörökben foglalkoztatottak képesítésével kapcsolatban tartalmazott volna számszerűsíthető adatokat. A képesítési előírások mindazonáltal önmagukban is vizsgálhatók az ágazati jogszabályok alapján. A jegyzőre vonatkozó képesítési előírásokat a Kttv. a 247.§-ban akként szabályozza, hogy jegyzővé csak az nevezhető ki, aki igazgatásszervező vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, vagy jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel rendelkezik, valamint – a felmentés esete kivételével - jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik.

A jegyző, mint (felső)vezető alatti szint az osztály-, vagy osztállyal egy tekintet alá eső szervezeti egység vezetőinek szintje, akik vezetői kinevezést a Kttv. 129.§ (2) bekezdése alapján – tekintettel a 226.§ (1) bekezdésére – csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy a szakvizsga alól adott, a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium teljes körű mentesítésével rendelkező köztisztviselő kaphat.

A vezetői szint alatt az ügyintézők találhatók, akik vonatkozásában kormányrendelet állapíthat meg képesítési előírásokat. A Kttv. e felhatalmazása alapján kibocsátott, a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III.7.) Korm. rendelet 1. taxatív sorolja fel az egyes, önkormányzati hivatali feladatköröket és a betöltésükhöz szükséges képesítési előírásokat. Meglepő módon a képesítési feltételek az évek során jelentős mértékben enyhültek. Így, míg a szociális igazgatási feladatok vonatkozásában 2012-ben az I. besorolási osztályban egyetemi szintű általános orvos, fogorvos, gyógyszerész, szociológus, pszichológus, szociálpolitikus, jogász, humánszervező vagy

közgazdasági felsőoktatásban szerzett szakképzettséggel; egyetemi vagy főiskolai szintű pedagógus, hittudományi, szociális munkás vagy egészségügyi felsőoktatásban szerzett szakképzettséggel; főiskolai szintű gyógypedagógus, szociálpedagógus, szociális szervező, személyügyi szervező vagy államigazgatási és szociális igazgatási felsőoktatásban szerzett szakképzettséggel; vagy egyetemi vagy főiskolai szintű végzettség és szociális ügyintézői szakképesítéssel, a II. besorolási osztályban pedig középiskolai végzettséggel és szociális ügyintéző vagy középiskolai végzettséggel és az OKJ szerint: szociális gyermek- és ifjúságvédelmi ügyintéző, szociális asszisztens szakképesítéssel kellett, rendelkezni, addig a hatályos jogszabályszöveg lényegesen lazított a szabályokon. Ennek megfelelően ugyanazon munkakör betöltéséhez napjainkban II. besorolási osztályban elegendő egy középiskolai végzettség és szociális szakmacsoportba tartozó szakképesítés, vagy gyámügyi, vagy gyermekvédelmi, vagy akár csak *a szociális területen szerzett gyakorlat* is.⁴⁵⁰ Hasonló, enyhébb alkalmazási feltételeket előíró rendelkezésekkel a kormányrendelet hatályos szövegében számos más feladatkör esetében is találkozhatunk.

Noha a Kttv. hatályba lépését követően megjelent a kötelező továbbképzési rendszer,⁴⁵¹ illetve a központi teljesítményértékelő rendszer⁴⁵² is, amelyek egyértelműen a személyzet szakmai színvonalát hivatottak fejleszteni, a képesítési előírások lazulása mindenképpen a Jó Állam Index szerinti személyzeti hatékonyság csökkenésének kockázatát hordozza magában.

A személyzeti hatékonyság természetesen más értelmezésben is megragadható. Egy hatékony szervezet kevesebb input révén is képes legalább ugyanazt a mennyiségű és minőségű munkát elvégezni, mint egy kevésbé hatékony. Amennyiben tehát egy szervezet hatékonyabb, úgy kisebb létszámmal is meg tudja valósítani funkcióit, különösen akkor, ha a munkavégzést olyan digitális közigazgatási háttér is segíti, mint az önkormányzati ASP egyes szakrendszerei.

A kérdés kapcsán a köztisztviselői létszámadatokat célszerű megvizsgálni. Találó az a megállapítás, miszerint a rendszerváltozást követően „a helyi önkormányzatok még alapvetően úgy hoztak döntést a (...) a hivatali létszám megállapításáról, hogy (...) nem tudhatták, hogy pontosan milyen feladatokat kell ellátniuk, és ez milyen munkaterhet

⁴⁵⁰ 1. melléklet 9. pont.

⁴⁵¹ a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet

⁴⁵² a TÉR a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelettel került felállításra

jelent.”⁴⁵³ Ennek megfelelően kezdetben a tanácsrendszer tapasztalataira támaszkodtak és a tapasztalatok szerint a növekvő feladatok dacára sem emelkedett érdemben a hivatali létszám.⁴⁵⁴ Az önkormányzati igazgatási szervek tényleges foglalkoztatotti létszámát 1994-ben 40 499 főben, 2012-ben pedig 37 534 főben jelölhetjük meg.⁴⁵⁵

A 2013-as modellváltás részeként a központi költségvetési létrehozta az elvi hivatali létszám fogalmát, amely szám alapvetően azt volt hivatott kifejezni, hogy hány fő alkalmazására van szükség az önkormányzati hivatalok feladatainak tényleges ellátásához. Az állam tehát látszólag szakított azzal a gyakorlattal, miszerint az önkormányzatok képviselő-testületeire bízta a létszám kialakítását. Valójában azonban ez, a település – közös önkormányzati hivatal esetében települések – lakosságszámának függvényében meghatározott szám megnevezésében sem véletlenül elvi: a létszám-előirányzatokat költségvetési rendeletében továbbra is a képviselő-testület fogadta el, az önkormányzati reformot követően kibocsátott költségvetési törvények pedig lehetővé tették az előirányzatok átcsoportosítását a települési önkormányzatok működésének általános támogatása alcímen belül, így az e mutató alapján számolt támogatás a gyakorlatban egyáltalán nem biztos, hogy ténylegesen a hivatali személyzeti állomány illetményére és annak járulékaira, valamint a kapcsolódó dologi kiadásokra került felhasználásra.

Mindezek tükrében a támogatás mértékét, és annak mértékének esetleges változásait fenntartásokkal kell kezelni. E kétség ellenére meg kell jegyeznem, hogy a ténylegesen alkalmazásra kerülő köztisztviselők száma valóban csökkent, ennek megfelelően 2013-ban 30 405, 2017-ben pedig 30 377 köztisztviselő foglalkoztatására került sor az önkormányzati hivatalokban.⁴⁵⁶ Ez a valamivel több, mint 30 ezres létszám a 2012-es adatokhoz képest mintegy 20%-os létszámcsökkentést jelentett, a reform vonatkozásában tehát igazolható, hogy legalábbis költséghatékonyabbá tette az önkormányzati hivatalokat. Ezt követően arra voltam kíváncsi, hogy milyen hatást gyakorolt az önkormányzati ASP rendszer országos kiterjesztése az önkormányzati hivatalok létszámára. Magam is meglepődtem azon, hogy a számadat semmilyen hozzáférhető statisztikai adatbázisban nem került közzétételre, holott logikus következtetésnek tűnt, hogy a digitális megoldások további pozitív hatást gyakorolhattak a létszámra a 2019-2020-as időszakban, tekintettel arra, hogy az operatív feladatok ellátását a rendszer lényegesen egyszerűbbé tette. A KSH adatai alapján a 2020-

⁴⁵³ BEKÉNYI József et al.: A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodása. Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, (2018). p.12.

⁴⁵⁴ BEKÉNYI József et al. (2018): i.m. p.13.

⁴⁵⁵ BEKÉNYI József et al. (2018): i.m. p.24.

⁴⁵⁶ BEKÉNYI József et al. (2018): I.m. p.19.

ig terjedő időszak tekintetében mindössze a „foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági ágak, ágazatok szerint, nemenként” táblájában találhatunk adatokat.⁴⁵⁷ E szerint a közigazgatásban, védelem területén és a kötelező társadalombiztosításnál mindösszesen 137,4 ezer fő került foglalkoztatásra, ami a 2016-os adathoz képest (160,5 ezer fő) folyamatos és jelentős csökkenést képvisel, ám a számsorból nem derül ki, hogy ez mennyiben következik az önkormányzati alrendszer és mennyiben más alrendszerek változásából.

7.4. A működési hatékonyság és az elektronikus ügyintézés

A működési hatékonyság kérdése is több megközelítésben vizsgálható. Tekintettel arra, hogy dolgozatom tárgyánál fogva elsősorban a digitális közigazgatás hatásainak elemzésére fókuszál, jelen alfejezetben elsősorban az elektronikus ügyintézés kérdését járom körbe.

Az elektronikus ügyintézés napjaink általánosan alkalmazott technológiáira tekintettel a leghatékonyabb ügyintézési forma, tekintettel arra, hogy mind a személyes, mind pedig a papíralapú írásbeli ügyintézéshez képest gyors és költséghatékony megoldásokat kínál. Az elektronikusan intézett ügyek száma ennek megfelelően a működési hatékonyságnak egy kifejezetten jó mérőszáma lehet.

Az előző fejezetben bemutattam, hogy az elektronikus ügyintézés az önkormányzati ASP kiterjesztéséig kivételes gyakorlatnak számított az önkormányzatok életében, köszönhetően az egységes ügyintézési felület hiányának és az elektronikus ügyintézés mellőzését lehetővé tevő jogszabályi környezetnek. Végül arra a konklúzióra jutottam, hogy az elektronikus ügyintézési törvény és a 2018. január 1. napjával hatályba lépő Ákr. együttes alkalmazása lehetetlenné tette el véglegesen az elektronikus út kizárását.

Az elektronikus ügyintézés volumenének mérésére számos jelzőszám alkalmasnak tűnik, így mások mellett célszerű megvizsgálni azt, hogy a közigazgatás hány potenciális ügyfele készült fel arra, hogy ügyeit ily módon intézze, továbbá az is, hogy ténylegesen hány elektronikus ügyintézésnek minősíthető interakció történt az ügyfél és hatóság között. Ez utóbbi teljes körű vizsgálata meghaladná a dolgozat terjedelmi kereteit, ezért a leglényegesebb mutatóra szűkítettem a vizsgálat körét: a C2G és B2G kapcsolatokra, azaz

⁴⁵⁷ KSH Stadat adattábla: A foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági ágak, ágazatok szerint, nemenként – TEÁOR'08 (2008–). Online: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf005c.html (Letöltve: 2024.02.14.)

azon szituációkra, amikor az ügyfél kezdeményezett eljárást elektronikus úton a hatóságnál (elsődlegesen az önkormányzatnál).

Az utóbbi kérdés kapcsán 2022-ben folytattam egy primer kutatást, a 2020-as és 2021-es évekre koncentrálni. A kutatást azért időzítettem erre az időszakra, mert az elektronikus ügyintézés jogi és technológia akadályai 2019-re kerültek teljes mértékben felszámolásra az önkormányzati alrendszerben, továbbá a pandémia 2020-as megjelenése rámutatott, hogy a közigazgatás szervezetének a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést képesnek kell lennie megváltozott, sokszor már-már reménytelennek tűnő helyzetekben is biztosítania. E sajátos küzdelem során alapvető fontossággal bírt a digitális közigazgatás eszköztára, a hivatal, mint a hatósági ügyintézés fizikai helyszíne ugyanis a távoli munkavégzés, vagy egy-egy, alkalmanként az egész hivatalt érintő karantén-kötelezettség okán egyre többször vált elérhetetlenné az ügyfelek számára.⁴⁵⁸ Fontos hangsúlyoznom azt, hogy ez az „elérhetetlenség” nem feltétlenül jelenti a hivatali épületek kiüresedését. Ahogyan arra Rixer Ádám is rámutatott, a közigazgatási terek egyrészt kiüresedtek, másrészt viszont „új funkciókkal új életre” keltek, a pandémia idején így – egyebek mellett – oltópontokká, vagy logisztikai elosztóközpontokká alakultak.⁴⁵⁹

Az elektronikus ügyintézés alapvetően befolyásolja a potenciális ügyfelek digitális felkészültsége és az technológia igénybevételére vonatkozó hajlandósága. Ez utóbbi kérdésben Magyarország számos kihívással küzd. A releváns nemzetközi jelentések és mérőszámok rendre kiemelik, hogy a magyar lakosság digitális készségek tekintetében európai viszonylatban a sereghajtók között foglal helyet. Ezt a problémát a kormányzat is érzékeli, ennek megfelelően számos programot⁴⁶⁰ kifejezetten annak szentelt, hogy fejlessze a digitális kompetenciákat. Mindezek ellenére a DESI adatai alapján⁴⁶¹ hazánk még 2022-ben is elmaradt az európai átlagtól mind az alapvető digitális készségek (49% és 54%, mind az alapvetőnél magasabb digitális készségek (22% és 26%), mind pedig a legalább alapvető digitálistartalom-létrehozói készségek terén (59% és 66%). Noha az arányok ez elmúlt

⁴⁵⁸ Noha sok esetben úgy tűnhet, hogy a digitalizáció, illetve a digitális közigazgatás fejlesztése éppen a személytelenséget hangsúlyozza meg kell jegyeznünk azt is, hogy

⁴⁵⁹ RIXER Ádám: A COVID-19 koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra: a kettős fejlődés modellje. In: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra* (2021). Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar. ISBN 978-615-5961-56-4. pp. 47-68. p. 66.

⁴⁶⁰ Pl. A Digitális Jólét Program egyes alprogramjai

⁴⁶¹ EUROPEAN COMMISSION: *A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI), 2022 Magyarország*. (2022) Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88750> (Letöltve: 2024.04.14.)

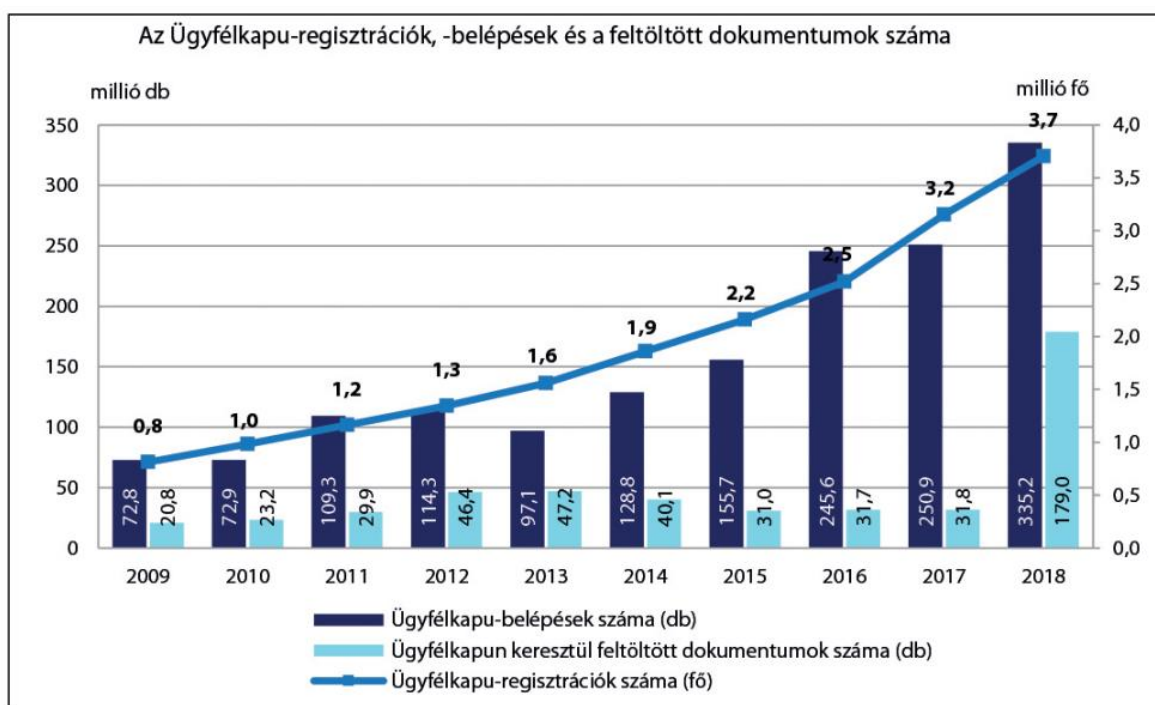
években kisebb mértékben javultak,⁴⁶² a Humán tőke mutató még továbbra is lényegesen az európai átlag alatt áll.

Abban a kérdésben, hogy a potenciális ügyfelek milyen arányban hajlandóak ügyeiket elektronikus úton intézni, megfelelő mutató lehet az ügyfélkapu-regisztrációk száma. A Jó Állam jelentések⁴⁶³ alapján ezek száma 2009 és 2015 között egyenletes mértékben, majd 2016-tól 2018-ig egyre lendületesebben nőtt.

8. ábra:

Az elektronikus ügyintézés egyes mutatói a Jó Állam Jelentésben

Forrás: Jó Állam Jelentés 2019. – változtatás nélküli átvétel



A képet persze némileg árnyalhatja az, hogy egy természetes személy több ügyfélkapu-regisztrációval is rendelkezhet.

A DESI mutatóit és a Jó Állam jelentések tapasztalatait összevetve kijelenthetjük, hogy hazánk jó úton jár a tekintetben, hogy a lakosság egyre inkább képes és hajlandó igénybe venni az elektronikus utat az ügyintézés során.

⁴⁶² Vö. OECD: *A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI)2019, országjelentés: Magyarország.* Online: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59993 (Letöltés: 2024.02.14.)

⁴⁶³ Jó Állam Jelentés 2019. Online: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf (Letöltés: 2024.04.15.)

Primer kutatásom alapvető kérdése az volt, hogy elegendőek voltak-e az elmúlt évek központi törekvései ahhoz, hogy az önkormányzatok sikeresen építsék be az elektronikus ügyintézés gyakorlatát napi működésükbe és ennek segítségével eredményesebben birkózzanak meg a pandémia okozta válság kezelésével helyi szinten. A kutatást megelőzően több kérdés is megfogalmazásra került. Vajon kellő mértékben biztosított az elektronikus ügyintézés igénybevételi lehetősége a magyarországi önkormányzati igazgatás területén? Amennyiben biztosított, úgy milyen mértékben veszik igénybe ezt az utat az ügyfelek? A 2019-ben jórészt lezárult, az elektronikus ügyintézés célzó fejlesztések valóban elérték-e hatásukat, azaz számszerűen nőtt-e az önkormányzati szervezetrendszerben hatósági eljárások megindítására irányuló elektronikus beadványok száma? Milyen hatást gyakorolt a pandémia az elektronikus út igénybevételére?

A kérdésekkel kapcsolatban felállított főbb, utóbb igazolt hipotézisem a következő volt: Az elektronikus úton megindított hatósági eljárások száma jelentősen megnőtt a vizsgált időszakban köszönhetően a jogi akadályok elhárulásának és a technológiai fejlesztéseknek. A COVID-19 megjelenése 2020-ban és 2021-ben a növekedés ütemét tovább fokozta.

A vizsgálat szakszerű lefolytatásához legfőképpen mérhető, statisztikai jellegű adatokra volt szükségem. A kutatás kezdetekor nyilvánvalóvá vált az a tény, hogy míg a központi közigazgatás által alkalmazott legnépszerűbb elektronikus ügyintézési felületek (így pl. a Webes ügysegéd) esetében az adatok nyilvánosan hozzáférhetőek, ugyanez már nem mondható el az önkormányzati alrendszerről. Ebből következően az elérhető platformok vonatkozásában kellett releváns adatokat gyűjtenem. Az egyik fő forrás az ASP-rendszert üzemeltető Magyar Államkincstárral történő adategyeztetést követően elkészített, az ASP e-ügyintézési felületén keresztül indított ügyek számára vonatkozó adatbázis, másik forrás pedig az általam közel százötven önkormányzat bevonásával végzett primer kérdőíves kutatás volt.

A kérdőívben elsősorban az elektronikus ügyindítások számát⁴⁶⁴ vizsgáltam meg a pandémia előtti évben (2019), illetve a pandémia alatt (2020-2021). A fentiek szerint képzett adatok rendszerezésével azonosítani tudtam olyan összefüggéseket, amik segítettek az előzetesen felállított hipotézis vizsgálatában.

Az elektronikus ügyintézés legkifejezőbb mutatószámaként az egyes ügyintézési platformokon indított ügyeket határoztam meg.

⁴⁶⁴ Álláspontom szerint ezek írják le leginkább a C2G és B2G kapcsolatokat, lévén segítségükkel lehet következtetni arra, hogy az ügyfelek ténylegesen hány alkalommal fordultak vagy kíséreltek meg fordulni elektronikus kérelemmel a hatóságokhoz.

Mint fentebb már utaltunk rá, alapvetően három évet vizsgáltunk. 2019-ben épült ki országosan az önkormányzati ASP rendszer, amelynek e célra létrehozott modulja lehetővé tette, hogy az önkormányzatok a hatáskörükbe tartozó ügyek vonatkozásában kérelem-ürlapokat készítsenek és tegyenek nyilvánosan elérhetővé. 2020-ban, a pandémia megjelenésével kerültek kiadásra a távolságtartásra vonatkozó rendelkezések (maszkhasználat, kijárási korlátozás egyes napszakokban, kötelező karantén előírása igazolt megbetegedettekkel történő érintkezést követően, stb.). 2021-ben az intézkedések többsége fennmaradt, sőt a 104/2021. (III.5.) Korm. rendelet egy rövidebb időtartamra elrendelte a távoli munkavégzés főszabályként történő alkalmazását a közigazgatásban.

Bonyolította a kérdést, hogy egyes rendszerek vonatkozásában csak részlegesen álltak rendelkezésre a vizsgálatok elkészítéséhez szükséges statisztikai adatok. Egyes központi felületek, mint a Webes Ügysegéd tekintetében a BM 2016-tól részletes, éves monitoring jelentéseket tesz közzé, amelyek az ügyfélkapu regisztrációk változásának ütemével együtt segítenek megítélni a központi közigazgatásban az elektronikus ügyintézészt választó ügyfelek számának változásait. A jelentések szerint a Webes Ügysegéden keresztül történő ügyindítások száma 2020-ban kisebb mértékben (1 509 109-ről 1 544 368-ra), míg 2021-ben jelentős mértékben (2 131 065) növekedett.

Az ügyeiket az ASP OHP felületén keresztül intéző ügyfelek számáról nem állnak rendelkezésre nyilvános adatok. A kutatás keretében az ASP-rendszert üzemeltető Magyar Államkincstárt kerestük meg az adatok beszerzése érdekében. A Magyar Államkincstár nyilvántartásai szerint az ASP OHP felületén keresztül ügyet indító ügyfelek száma 2020-ban a 2019-es szinthez képest nagymértékben, 336 008-ról 700 792-re) nőtt. 2021-re ez a lendület alábbhagyott, és bár az ASP-n keresztül indított ügyek száma nem esett vissza a 2019-es szintre, 518 695-re csökkent.

Ahogy az fentebb láthattuk, az ASP OHP csak egyik formája a rendelkezésre álló, elektronikus ügyindítást lehetővé tevő rendszereknek. Ennek megfelelően az önkormányzatok számára is nyitva álló egyéb szolgáltatás (így különösen: az ePapír igénybevételel történő) segítségével indított ügyekről – nyilvántartás hiányában – csak akkor kaphatunk konkrét képet, ha közvetlenül az önkormányzatokhoz fordulunk adatokért. Kérdőívemmel⁴⁶⁵ több mint 2000 önkormányzatot sikerült elérnem, melyek közül értékelhető választ 148-tól kaptam (ez megközelíti az 5%-os országos arányt). A válaszadók

⁴⁶⁵ A kérdőív az akkori egyéb kutatási célokkal összefüggésben más típusú kérdéseket is tartalmazott mások mellett a távoli munkavégzésre vonatkozóan, az e kérdésre adott válaszok ismertetését mindazonáltal mellőzzöm, tekintettel arra, hogy nem kapcsolódnak szorosan az értekezés tárgyához.

közül 125 önkormányzat község, 19 város, 3 megyei jogú város, egy pedig fővárosi kerület státusszal bír. Az önkormányzatok megoszlása közelít a településtípusok országos megoszlásához (2809 község, 322 város, 23 megyei jogú város, 23 fővárosi kerület). Tekintettel arra, hogy valamennyi statisztikai régióból érkeztek válaszok, a kérdőíves felmérés, ha módszertani értelemben reprezentatívnak nem is tekinthető, okvetlenül bemutatásra érdemes. Fontos, hogy a torzítások kiküszöbölése érdekében a közös önkormányzati hivatal fenntartó önkormányzatok esetében a jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyekkel kapcsolatban azt kértem, hogy azokat az illetékességet megalapozó településhez igazodóan adják meg a válaszadók.

Az első kérdés arra irányult, hogy az önkormányzatok milyen mértékű változást érzekeltek az elektronikusan benyújtott kérelmek számában 2020-ban a megelőző évhez képest. A legtöbb önkormányzat e tekintetben 1-25%-os növekedést tapasztalt, és mindössze 43 önkormányzat nyilatkozott úgy, hogy nem változott az elektronikusan beérkezett kérelmek száma. 51% feletti növekedésről hét önkormányzat számolt be. Ezek közül hat önkormányzat városi, egy pedig községi jogállással bírt. Mindössze egyetlen községi önkormányzat nyilatkozott úgy, hogy csökkent az elektronikus úton benyújtott kérelmek száma, méghozzá 51-75%-os mértékben.

A 2021-es évben az ASP-n keresztül benyújtott kérelmek száma arra engedne következtetni, hogy a lendület alábbhagyott, kevesebb elektronikus kérelem benyújtására került sor. A felmérés adatai mindazonáltal ennek ellentmondanak. A megelőző évhez hasonlóan 43 önkormányzat nem tapasztalt számbeli változást. A változást tapasztalók közül mindazonáltal immár 14 település jelezte, hogy illetékességi területén 51-75%-os növekedés történt. Egyetlen önkormányzat sem nyilatkozott úgy, hogy az elektronikus úton beérkező kérelmek száma érdemben csökkent volna, ellenben már 16 önkormányzat tájékoztatott arról, hogy a növekedés 51%-ot meghaladó volt, ebből pedig 10 községi önkormányzat státuszú.

A kutatást megelőzően felállított hipotézis a fenti vizsgálatok alapján részben igazolásra került, mivel mind az ASP-OHP felületen benyújtott kérelmek száma, mind pedig az önkormányzatok által visszaküldött kérdőívek a 2019-es évnél magasabb ügyindítási számról számoltak be 2020-ban, és a 2020-as évnél magasabbról 2021-ben. Fontos érzékelnünk, hogy noha az önkormányzati ASP rendszer e-Önkormányzat Portálján keresztül történő kérelembenyújtás 2021-ben némileg csökkent az előző évhez képest, az önkormányzatok továbbra is növekedést érzekeltek. Ennek hátterében az ASP-nél egyszerűbben kezelhető e-Papír szolgáltatás népszerűségének növekedése állhat. Az

önkormányzatokhoz és hivatalikhoz e-Papíron keresztül benyújtott kérelmek számáról és megoszlásáról mindazonáltal nem rendelkezem adattal, így a tényleges számok ismeretének hiányában a központi közigazgatással történő összehasonlítást nem találtam kivitelezhetőnek.

A 2022 végén közzétett NDS a mutatók hasonló alakulásáról számolt be. Az e-Papír szolgáltatást 2020-ban 80%-kal többen vették igénybe, mint az előző évben (mindösszesen 3 millió beadvány). 2021-ben e szám további 18%-kal nőtt. Az AVDH hitelesítések száma több, mint 13 millióra, 2021-ben 17,6 millióra nőtt.

Az NDS szerint Önkormányzati ASP E-Önkormányzat Portálján igénybe vehető szolgáltatások használata tekintetében a 2020-as évben havi szinten átlagosan 60 ezer ügyindítás történt 2020-ban, ami alátámasztja korábbi kutatásunk számadatait. Az ügyindítások száma 2021-ben havi 40-45 ezer darabon stabilizálódott, arra azonban az NDS is felhívja a figyelmet, hogy a helyi iparűzési adó bevallását a vonatkozó jogszabály módosítása következtében 2021-től már nem az önkormányzati adóhatóság, hanem a NAV felé kell teljesíteni. A helyi iparűzési adóval kapcsolatos beadványok száma nagyjából megegyezik a „kieső” 15-20 ezer hiányzó ügyindításával.⁴⁶⁶

Mindkét vizsgálatból leszűrhető, hogy a közigazgatás ügyfelei amennyiben rákényszerültek képesek és hajlandók is voltak igénybe venni az elektronikus ügyintézési lehetőségeket úgy központi, mint az önkormányzati szinten. Fontos mindazonáltal megjegyezni, hogy a kevésbé formalizált, e-Papír szolgáltatás útján benyújtott kérelmek mind a Webes Ügysegéd, mind az ASP-OHP igénybevételével indított ügyek számát meghaladta, külön-külön és együttesen is.

⁴⁶⁶ NDS, p.65.

VIII. Összefoglalás és következtetések

8.1. Összefoglalás és az előzetesen felállított hipotézisek vizsgálata

A dolgozat tárgyaként a hatékonyság és a digitális közigazgatás viszonyának vizsgálata került meghatározásra a közigazgatás önkormányzati alrendszerében. Fő célom annak igazolása volt, hogy a digitális közigazgatási fejlesztések valóban pozitív hatással voltak a közigazgatás hatékonyságára. A 2010-es évek szervezeti-működési reformja és az önkormányzati ASP felállítása ugyanis – tekintettel a kormányzat stratégiai elképzeléseire – kétségtől a gyors és gazdaságos működés kialakítását célozták.

Dolgozatomban II. fejezetében ennek megfelelően megvizsgáltam a digitalizáció jelenségét és annak definiálási lehetőségeit. A digitalizáció értelmezése során a cikluselméletekből indultam ki. Kondratyev, Shumpeter és mások modelljeinek alapvető nézeteiben osztozva elfogadtam, hogy a technológia folyamatosan és ciklikusan fejlődik, korunk technológiai fejlődését és az azt kísérő jelenségeket pedig leginkább az ipari forradalom egyik kései stádiumaként értelmezett digitális forradalomként értékeltem. A negyedik ipari forradalomként vagy Ipar 4.0-ként értelmezett jelenség alapvető jellemzője, hogy az újonnan megjelenő technológiák kombinálásra kerülnek, folyamatosan újabb és újabb digitális megoldásokat teremtve.

Ez a digitalizáció végső soron a közigazgatásba is begyűrűzött, mivel az ilyen irányú közigazgatási fejlesztéseket (persze más-más okokból) mind az állam, mind pedig a lakosság és a vállalkozások, mint a közigazgatás alapvető ügyfelei igényelték. Az államot klasszikus nyilvántartó funkciójából fakadóan folyamatos információigény jellemezte, az ügyfelek pedig az élet számos területén vettek már igénybe digitális megoldásokat, amelyekhez hasonló megoldások biztosítását idővel a közigazgatástól is elvárták.

Az állami információigényt szerepét az idő múlásával egyre inkább a hatékonyságra való törekvés szempontjai vették át, mivel a közigazgatás szervei előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a digitális technológiák alkalmazása gyorsítja az ügyek intézését, továbbá sokkal gazdaságosabb, mint a hagyományos ügyintézési módok.

A digitális közigazgatás első nemzetközi dokumentumokban is megjelenő fogalmi meghatározásai – eleinte még elektronikus közigazgatás (angol eredetiben: electronic vagy e- government) megjelöléssel – a digitális technológiák és valamely ideális állapot (pl. jó

kormányzás) a kapcsolatra fókuszáltak.⁴⁶⁷ Az electronic government mellett, hasonló, de mégis más minőséget jelző fogalmak is megjelentek: így az e-Governance elektronikus kormányzásként, az e-administrationt pedig vagy a közigazgatás szervezeti folyamatainak elektronizálásaként, vagy pedig elektronikus ügyintézésként tudtuk megragadni, mivel az angol administration kifejezés jelentése kettős, egyaránt utalhat a szervezetre (administration), de akár az eljárásra is. Noha a fogalmi elhatárolás egyes esetekben indokolható, sőt, akár szükséges is lehet,⁴⁶⁸ jelen dolgozatban az e-government legtagabb értelmezését választottam ki, amelynek részét képezi az elektronikus ügyintézés és az elektronikus kormányzás is.

A 2010-es évek derekától sajátos fejleménynek lehetünk tanúi: az „e-„ előtagot egyre gyakrabban váltja fel a digitális kifejezést képviselő „d-„, vagy „digital-„ előtag. Az OCED 2014-es meghatározása⁴⁶⁹ egyértelművé tette, hogy az electronic government és a digital government egymás mellett párhuzamosan létező és értelmezhető fogalmak. A digitális közigazgatás a digitális technológiáknak a kormányzati modernizációs stratégiák integrált részeként történő alkalmazását jelenti közösségi érték generálása céljából. A digitális jelző a szakirodalomban is általánossá vált, ennek megfelelően magam is a digitális közigazgatás kifejezés alkalmazása mellett döntöttem.

A digitális közigazgatás két alapvető aktora az ügyfél és az állam, a mindennapokban tehát tipikusan egyrészt az eljárásban részt vevő személyek vagy szervezetek másrészt pedig azok a hatóságok, akik előtt az előzőek valamely eljárása folyik. A legjellemzőbb kapcsolatokat közöttük – a szereplők és a kommunikáció iránya szerint – a C2G, G2C, B2G és G2B interakciókkal írhatjuk le. Ezek közül a dolgozat során elsősorban a C2G és kisebb részt a B2G relációkat vizsgáltam részletesen.

A közigazgatási megoldások általános fejlettségét, illetve az egyes országok fejlettségének egymáshoz viszonyított szintjét a szakirodalom jellemzően különböző, összetett mutatószámokon alapuló keretrendszerrel határozza meg, amelyek vagy a vizsgált államok érettségére (maturity) vagy pedig felkészültségére (readiness) fókuszálnak. Egy, a dolgozatban bemutatott kutatásom alapján igazoltam, hogy kapcsolat mutatható ki egy ország készségi szintje és a digitális ügyindítás volumene között.

⁴⁶⁷ OECD (2002)

⁴⁶⁸ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – CZÉKMANN Zsolt (2019)

⁴⁶⁹ OECD: *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. (2014). Online: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (Letöltés: 2024.02.14.)

A digitális közigazgatás meghatározását és alapvető jellemzőinek felvázolását követően a hatékonyság jelentését, majd a hatékonyság és a digitális közigazgatás kapcsolatát vettem vizsgálat alá. Az előző kérdésben arra a következtetésre jutottam, hogy a hatékonyságot változatos módon definiálja mind a szakirodalom, mind pedig az egyes keretrendszerek, úgy hazai, mint nemzetközi szinten. Ennek megfelelően nem tudtam magam elkötelezni egyetlen definíció mellett sem, helyette igyekeztem rámutatni arra, hogy a hatékonyság szervezeti, működési és személyzeti értelemben is leginkább az inputok (különbféle – így személyi, pénzügyi, stb. – ráfordítások) és az outputok (kimeneti egységek) hányadosaként határozható meg.

A digitális közigazgatás és a hatékonyság kapcsolatának vizsgálata során áttekintettem több nemzetközi szervezet és Magyarország fontosabb stratégiai alapidokumentumait. Vizsgálatom eredményeképp arra a következtetésre jutottam, hogy azokban a digitális közigazgatást és a hatékonyságot az eszköz-cél viszonyrendszerben tudjuk leginkább megragadni. A kormányzat és a közigazgatás mindenekfelett a hatékonyságra törekszik, a digitális technológiák közigazgatási alkalmazása pedig e cél elérésének általánosan elfogadott eszköze. A hatékonyság a közigazgatásban leggyakrabban a gyorsaságban, gazdaságosságban, a hozzáférhetőségben vagy éppen az átláthatóságban kerül megnyilvánulásra.

Miután azonosítottam a digitális közigazgatás és a hatékonyság legfontosabb összefüggéseit, a közigazgatás szűkebb területének, az önkormányzati alrendszernek az elemzésével folytattam vizsgálatom.

Noha – dolgozatom címének meghatározásból következően is – elsősorban a hazai önkormányzatok álltak érdeklődésem középpontjában, megállapítottam, hogy nemzetközi szinten az önkormányzatok nem feltétlenül képeznek homogén csoportot, mindazonáltal számos közös vonás fedezhető fel bennük. Ezek a közös vonások – vagy ha úgy tetszik, értékek – a decentralizációban, a demokratikus jellegben, az autonómiában és a szubszidiaritás elvének érvényesülésében nyilvánulnak meg. Az önkormányzatok tekintetében – a kulturális-történelmi hagyományokon túl – leginkább e paraméterek mentén lehet csoportokat képezni. Magyarországon a rendszerváltozáskor megteremtett önkormányzati rendszer a szocialista berendezkedés tanácsrendszerétől minél inkább törekedett eltávolodni, így a legnagyobb hangsúlyt az autonómia kapta. A módosított alkotmány és az Ötv. szellemében egy olyan rendszer jött létre, amelyet kiemelkedően nagy autonómia jellemzett mind a jogállás, mind az ellátott feladatok, mind pedig a gazdálkodás terén. Az autonómia kivételesen magas szintje hosszú távon nem szolgálta sem a hatékony,

sem a gazdaságos működést. Erre leginkább az önkormányzatok adósságválsága mutatott rá. Az állami adósságkonszolidációt olyan intézkedések követték, amelyek a hatékonyság javulását és a gazdálkodásellenőrizhetőbbé tételét voltak hivatottak szolgálni. A 2010-es évek elején ennek érdekében született meg az Mötv., az új Áht. és a Gst. A reformmal összefüggésben a körjegyzőségi rendszert a közös önkormányzati hivatalok váltották fel, amelytől az állam a méretgazdaságosság javulását várta. A hatékonyság növekedését tűzte zászlójára a feladatellátás átstrukturálása és az – elsősorban a jegyző által ellátott – hatáskörök járási hivatalra történő telepítése is. Egyes kötelezettségvállalások kormányzati jóváhagyáshoz történő kötése, valamint a gazdálkodási szabályok felülvizsgálata a költséghatékony működésen túl az ismételt eladósodottság megelőzését voltak hivatottak szolgálni.

Első hipotézisem (H1) szerint a magyarországi önkormányzatok hatékonyabban működnek a 2010-es évek reformjai óta. Ezt a hipotézist a hatékonyság egyes dimenzióiban igazolni is tudtam: a közös önkormányzati hivatalok megalakítását követően, a feladatstruktúra átalakításával és az új finanszírozási rendszer mellett csökkent az önkormányzat személyi állománya, amely gazdaságosabb működést tett lehetővé. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy mindennek az addig kivételesen magas autonómia látta leginkább a kárát. Az autonómia szintje egyes kutatások szerint 1990 és 2014 között az európai államok között egyedül Magyarországon csökkent.⁴⁷⁰

Dolgozatom utolsó részében a digitalizációnak és a digitális közigazgatásnak a közigazgatás önkormányzat alrendszerére gyakorolt hatásait vizsgáltam. Megállapítottam, hogy a rendszerváltozást követően a önkormányzatok digitális fejlettségének szintje mind az infrastruktúra, mind az alkalmazott szoftverek terén jócskán elmaradt a államigazgatásától. *Második hipotézisem (H2) szerint az önkormányzati ASP-rendszer bevezetése – a korábban a hatékonyság és a digitális közigazgatás között feltárt összefüggés okán – az önkormányzati reformhoz hasonlóan a hatékonyság nagymértékű javulását eredményezte az alrendszerben.* Ennek igazolására mind a személyzeti, mind a szervezeti, mind pedig a működési hatékonyságot megkíséreltem elemezni. A személyzeti hatékonyság kérdésében a személyzet szakmai kvalitásait, mint a hatékonyság egyik lehetséges fokmérőjét⁴⁷¹ és az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselői állomány méretének változásait tekintettem kiindulási pontnak. Az első kérdésben arra a következtetésre jutottam, hogy egyrészt nem található olyan nyilvántartás, amely az egyes foglalkoztatottak

⁴⁷⁰ LADNER – KEUFFER – BALDERSHEIM (2016)

⁴⁷¹ vö. Jó Állam Index

tényleges képesítését tartalmazná, másrésről az irányadó kormányrendelet több munkakör esetében is enyhítette a képesítési előírásokat. Ebből az következik, hogy az egyes önkormányzati hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők még azon ismeretekkel sem feltétlenül bírnak kinevezésükkor, amellyel a régebben kinevezett munkatársaknak rendelkezniük kellett a hatályos jogszabályok alapján. Az önkormányzati hivatalokban foglalkoztatott köztisztviselők száma sem nyilvános, így mindössze annyit tudtam megállapítani, hogy a közigazgatásban, védelem területén és a kötelező társadalombiztosításnál foglalkoztatottak száma 2016 óta folyamatosan csökken, ám a vizsgált adatokból egyértelműen nem derül ki, hogy ez mennyiben következik az önkormányzati alrendszer és mennyiben más alrendszerek létszámának a változásaiból. A szervezeti hatékonyság kérdésében a közös önkormányzati hivatalok számának változásait találtam a leginkább megfelelő indikátornak. Abból a feltevésből kiindulva, hogy a kevesebb hivatal vélhetően költség-megtakarítást eredményez még akkor is, ha az önkormányzati hivatal valamennyi érintett településen köteles biztosítani az ügyfélfogadás feltételeit azt vizsgáltam, hogy nőtt vagy csökkent a hivatalok száma az utóbbi években. Várakozásaim alapján a közös önkormányzati hivatalok számának növekedni, az önálló polgármesteri hivatalok számának pedig csökkenniük kellett volna, ezzel szemben éppen ellenkező tendencia rajzolódott ki. Végezetül a működési hatékonyságot vizsgáltam meg, elsősorban az elektronikus ügyintézés elterjedtsége és volumene alapján. Ez volt az egyetlen olyan dimenzió, ahol a hatékonyság egyértelmű javulásának lehetünk tanúi, tekintettel arra, hogy mind a pandémia alatt, mind pedig azt követően magas szintű hajlandóság mutatkozott az elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevételére. Az alapvetően pozitív tendencia mellett meg kell említenem azt is, hogy az elektronikus ügyintézési lehetőségek közül nem a szektorspecifikus önkormányzati ASP által kínált megoldások, hanem a sokkal kevésbé formalizált e-Papír élvez elsőbbséget.

Összességében e második hipotézisem nem tudtam egyértelműen alátámasztani, részint a vonatkozó adatok hozzáférhetetlensége, részint a szervezeti hatékonyságnál bővebben kifejtett körülmények miatt.

8.2. További kutatási lehetőségek, hosszú távú kutatási elképzelések

A dolgozat megállapításai alapján több kérdés is felvetődött bennem. Alapvető hiányosságként azonosítottam, hogy az önkormányzatok digitális fejlettségének méréséhez

és összehasonlításához nem áll rendelkezésünkre megfelelő keretrendszer sem nemzetközi, sem pedig tagállami szinten. A nagy nemzetközi összehasonlító jelentések a helyi szint tekintetében elsősorban online jelenlétre fókuszálnak, amely a digitális közigazgatás fejlettségének csak egy szeletét fejezi ki. Meggyőződésem szerint érdemes lehet megvizsgálni azt a kérdést, hogy milyen mutatók alapján kaphatunk a kérdés kapcsán objektívabb és teljesebb képet. Noha értekezésemben felvázoltam azokat a tényezőket, amelyeket egy majdani keretrendszer kidolgozása során figyelembe kell venni, annak megteremtése egy hosszú távú, sokrétű kutatás útján lehetséges.

Amennyiben a digitális közigazgatás és a hatékonyság összefüggéseire koncentrálnak, úgy a cél- és eszköz viszony egyértelműen tetten érhető, ám egységes indikátorrendszerrel e tekintetben sem találkozhatunk. A digitális közigazgatást a kérdést vizsgáló dokumentumok és a szakirodalom jellemzően olyan eszközként kezelik, amely elsősorban a gazdaságosságot (költséghatékonyságot), a gyorsaságot, a hozzáférhetőséget és a nyilvánosságot szolgálja, részletesen azonban nem találkozunk e kérdés bővebb kifejtésével.

A 2010-es évek önkormányzati reformjának hatásai jól mérhetőek a közigazgatás valamennyi dimenziójában, ám az önkormányzati digitális fejlesztések fordulópontját képező önkormányzati ASP rendszer hatásai a szervezeti, személyzeti és működési hatékonyság tekintetében nem kerülnek kellően nyomon követésre. A szervezetek terén egy érdekes jelenséget azonosítottunk: a távoli munkavégzést és a back-office folyamatokat alapvetően segítő megoldások dacára a közös önkormányzati hivatalok száma – ha nem is nagy arányban, de – folyamatosan csökken. Ennek okairól – alaposabb, önálló kutatás híján – legfeljebb találgatni lehet, azonban élek a feltételezéssel miszerint az okokat a hivatalok tényleges megszervezésében kell keresnünk. Létezik olyan álláspont, amely szerint a közös önkormányzati hivatalok működésében egyes megoldásokat a kényszer vagy politikai megfontolások szültek.⁴⁷² Korábbi kutatásaink tapasztalatai alapján magam is hajlok arra a következtetésre, hogy számos közös hivatal de facto inkább az önálló polgármesteri hivatalok laza szövetségére emlékeztet, ahol egyes kirendeltségek quasi-hivatalként, egyes aljegyzők és kirendeltségvezetők pedig quasi-jegyzőkként működnek. Ezt a kérdést az értekezés keretében területi okokból bővebben nem tudtam kifejteni, a jövőben azonban ebben a tárgyban is érdemes egy kiterjedt, empirikus jellegű kutatást lefolytatni. Az önkormányzati hivatalok létszám-adatairól szintén nem állnak rendelkezésre strukturált

⁴⁷² BALOGH Györgyi: *Párhuzamok és ellenétetek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal?* Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány. (2022) p.11. Online: https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmanyok/Koh_mukodes.pdf (Letöltve: 2024.04.15.)

adatok, amelyek alapján képet alkothatnánk a változásokról, a pozitív vagy negatív tendenciákról.

A fenti kétségek dacára egyes megfigyeléseket egyértelműen pozitívként könyvelhetünk el. Az elektronikus ügyintézés igazolhatóan a mindennapok részévé vált. Érdekes jelenség mindazonáltal, hogy az ügyfelek lényegesen nagyobb arányban veszik igénybe a rugalmas, kevésbé kötött e-Papír szolgáltatást, mint az önkormányzati ASP rendszer űrlapjait. Ennek okait – a felhasználói szokások elemzése útján is⁴⁷³ – mindenképpen érdemes lehet feltárni és az űrlapok szerkezetét a vizsgálat eredményeképp átgondolni – vagy *horribile dictu*: elvetni az alkalmazásukat. Ez a kérdés különösen aktuálissá válik a közeljövőben, amikor a kormányzat tervei szerint⁴⁷⁴ valamennyi közigazgatást érintő ügyben biztosított lesz a mobileszközök (elsődlegesen: az okostelefonok) alkalmazása.

Kutatásom során a legmeglepőbb felfedezés az volt, hogy az önkormányzati ASP rendszer hatásainak elemzésére az utolsó, 2019-ben publikált Jó Állam Jelentés⁴⁷⁵ megjelenésétől lényegében nem kerül sor – ellentétben a központi Webes Ügysegéddel.⁴⁷⁶ A technológia alkalmazásától várt hatékonyság-növekedés ennek megfelelően közvetlenül nem, csak indirekt módon, sokszor más adatbázisokból nyert következtetések alapján vizsgálható. A kétségkívül szükséges rendszer fejlesztése, a működtetéshez szükséges infrastruktúra megteremtése és az országos kiterjesztés nagy erőforrást igényelt, ennek megfelelően jogos elvárás lehet az, hogy azonosítani tudjuk működésének tényleges hatásait. Az átlátható, könnyen hozzáférhető és jól strukturált mutatószámok lehetővé tennék, hogy a hiányosságokat célirányos továbbfejlesztésekkel orvosolva a rendszert még inkább a hatékonyságot szolgálja. Mindez annál is inkább igaz, hogy a technológia és a felhasználói attitűdök is folyamatosan változnak, ez pedig óhatatlanul hatást gyakorol a rendszer tényleges használatára.

⁴⁷³ Különös tekintettel e szokások gyökeres átalakulására, így mások mellett az okostelefon előnyben részesítésére a számítógéppel szemben az interneten történő kommunikáció során. A kérdéssel kapcsolatban bővebben lásd SZABÓ Balázs: *Mobile Applications for Administrative Purpose in the EU and V4 – with Special Regard to Document Management*. *European Studies* 6 (1) DOI: 10.2478/eustu-2022-0031. pp. 108-124. p.110.

⁴⁷⁴ Bővebben lásd a Digitális Állampolgárság Program 1. és 5. fejezeteit.

⁴⁷⁵ Jó Állam Jelentés (2019).

⁴⁷⁶ Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárságának honlapján közzétéves monitoring jelentések. Online: <https://nyilvantarto.hu/hu/statisztikak?stat=monitoring> (Letöltve: 2024. 04.13.)

Short summary

The subject of the doctoral thesis was the study of the relationship between efficiency and digital government in the local subsystem of public administration. My main objective was to demonstrate that digital government developments have indeed had a positive impact on the efficiency of public administration. Indeed, the organisational and operational reforms of the 2010s and the deployment of the ASP system in local government were undoubtedly aimed at achieving speed and efficiency, in line with the government's strategic vision.

In examining the relationship between digital public administration and efficiency, I reviewed the main strategic documents of a number of international organisations and of Hungary. The analysis has led me to the conclusion that in these documents digital government and efficiency can best be understood in terms of the relationship between means and ends. Governments and public administrations strive for efficiency above all else, and the use of digital technologies in public administration is a generally accepted means of achieving this goal.

After identifying the most important links between digital government and efficiency, I proceeded with the analysis of the narrower field of public administration, the local government subsystem.

After the regime change in Hungary, an autonomous, democratic, but at the same time less efficient and costly system of local government emerged. In the 2010s, both organisational and infrastructural (including digitalisation) reforms were introduced at local level.

My preliminary expectation was that the two reforms together should have made the local government system more efficient and cost-effective, but this cannot be clearly established from the efficiency gains from digitalisation, which can only be verified in the former case.

Felhasznált irodalom

- Afyonluoglu, Mustafa – Alkar, Ali Ziya: *Comparison and Evaluation of Internationale-Government Benchmarking Studies* (2017). Online: <http://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Papers/ECDG2017-Mustafa%20Afyonluoglu%20Ali%20Ziya%20Alkar.pdf> (Letöltve:2018. augusztus 22.)
- Alsudiari, A.T. Mohammed – Vasista, TKG: *Cloud Computing and Privacy Regulations: An Exploratory Study on Issues and Implications*. In: *Advanced Computing: An International Journal*, Vol. 3, No. 2. AIRCC Publishing (2012) pp. 162–164.
- Árva Zsuzsanna: A közigazgatás helye az államhatalmi ágak és az állami szervek rendszerében. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok 2. átdolgozott kiadás*. DE-ÁJK, Debrecen, 2021. pp. 11-21.
- Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzás alkotmányos keretei, szervezeti rendszere, az önkormányzatok típusai Magyarországon. In: Balázs István (szerk.): *Helyi Önkormányzati Közigazgatás*. DE-ÁJK, Debrecen, (2024) pp. 37–38.
- Backhaus, Jürgen, G.: *Two Centuries of Local Autonomy*. In: Backhaus, Jürgen, G. (ed.): *Two Centuries of Local Autonomy*. New York–Dordrecht–Heidelberg–London, Springer, (2012)
- Balogh Györgyi: *Párhuzamok és ellenétetek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal?* Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány. (2022) Online: https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmányok/Koh_mukodes.pdf (Letöltve: 2024.04.15.)
- Balázs István: *Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban*. In: *Állam- és Jogtudomány* 2012/2-3. pp.213-241.
- Barabás Gergely et al.: *Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez*, Wolters Kluwer Jogtár

- Barabás Gergely - Baranyi Bertold - Fazekas Marianna (szerk.): Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez, Wolters Kluwer Jogtár
- Barlai Róbert – Csapó Edit: Szervezetfejlesztés és stratégiai vezetés. A módszer. Online: <http://ki2.oszk.hu/kf/kfarchiv/1997/2/barlai.html> (Utolsó letöltés: 2024.04.15.)
- Barta Attila: A helyi igazgatás kialakulása, a magyar helyi igazgatás fejlődése. In: Balázs István (szerk.): *Helyi Önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen (2014).
- Bárdos László: *Az önkormányzatok húsz éve – jegyzői szemmel*. In: Új Magyar Közigazgatás, 4. évf. 10. sz. (2011) pp.45-52.
- Bell, Daniel: The Social Framework of the Information Society. In: Forester, T. (ed.): *The Microelectronics Revolution: The Complete Guide to the New Technology and Its Impact on Society*. (1980) MIT Press, Cambridge, Mass. p. 13.
- Bekényi József: *A helyi önkormányzati feladatok ellátásának egyes kérdései az elmúlt negyedszázad tükrében (gondolatok, dilemmák)*. In: Új Magyar Közigazgatás 2014/1. sz. pp. 75-82.
- Bekényi József et al.: A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodása. Nemzeti Községi Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, (2018).
- Bodnár Norbert: A társulási szabadság, mint változó érték a magyar közigazgatásban. In: Verebélyi Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. SZIE Doktori Iskola, Győr (2012) pp.96-105. p.98.
- Bojár Gábor: *Negyedik ipari vagy harmadik informatikai forradalom? Az információ sok ezer éves hatalma*. Magyar Tudomány, 179, 1. (2018) pp. 37–46. DOI: 10.1556/2065.179.2018.1
- Bogóné Jehoda Rozália et al.: *A magyar közigazgatás hatékonysága mérését, illetve annak időbeli alakulása nyomon követését lehetővé tevő adatbázis konkrét megvalósítási terve*. Koping-Datort Rt., Budapest (2005). Online: http://www.szemelyugy.gov.hu/letoltheto/kd_tan05szept.pdf (Letöltve: 2024.04.15.)

- Bollier, David: *How Smart Growth Can stop Sprawl*, Essetinal Books, Washington DC, USA (1998) ISBN: 0962125997
- Bouckaert, G. - Halligan, J.: *Managing Performance: International Comparisons*. London, Routledge (2008) DOI: 10.4324/9780203935958.
- Bouckaert, G. –Van Dooren, W.: Performance measurement and management in public sector organizations. In: Bovaird, Tony – Löffler, Elke (eds.): *Public Management and Governance*. London, Routledge (2003). Online: <https://www.routledge.com/Public-Management-and-Governance/Bovaird-Loeffler/p/book/9781032232591> (Letöltés: 2024.04.15.).
- Bordás Péter: *Miből vagy mire? Vízválasztó az önkormányzati gazdálkodásban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen (2019)
- Bozsó Gábor – Jugovits Károly – Szabó Tamás: *Közigazgatási feladatellátás hatékonysága és hatáselemzése*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest (2016)
- Bögel György: *A schumpeteri „teremtő rombolás” módjai az infokommunikációs iparban*. Közgazdasági Szemle, LV. évf. 2008, április (2008). pp. 344-360.
- Budai Balázs – Gerencsér Balázs Szabolcs – Veszprémi Bernadett: *A digitális kor hazai közigazgatásispecifikumai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Magyarország. (2018)
- Carr, Caleb T. – Hayes, Rebecca A.: *Social media: defining, developing, and divining*. Atlantic Journal of Communication 2015; 23 (2015) pp.46–65.
- Chen, Yu-Che: E-Government for Current and Future Senior Citizens. In: G. Reddick, Christopher (ed.): *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*. Hershey, Information Science Reference, (2009)
- Coleman, David C.: *Industrial Growth and Industrial Revolutions*. Economica, 23(89), (1956) <https://doi.org/10.2307/2551266> pp.1–22.
- Collingridge, Daniel: *The social control of technology*. (1980) Pinter, London, United Kingdom

- Crook, Richard – Manor, James: *Democratic Decentralization*. OED Working Paper Series No. 11., World Bank, Washington, D.C. (2000) p.1. Online:
<https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/demcratc.pdf>
- Csáki Gyula Balázs: *Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, Magyarország (2010) p.9. ISBN: 978 963 258 092 0
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Infokommunikáció az Alaptörvényben. In: Rixer Ádám (szerk.) *Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvényének tiszteletére*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, (2012) pp.280-284. pp.281-282.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: *Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén*. In: Glossa Iuridica IV. évfolyam, 3-4. szám (2017). pp. 71-103.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Modern technológiák megjelenése a közigazgatásban. In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Technológiai kihívások az egyes jogterületeken*. (2018) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, Magyarország, pp. 39-66.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: *A helyi önkormányzatok működésének hatékonysági anomáliái és azok megoldási kísérletei a rendszerváltozást követően, különös tekintettel az elektronikus közigazgatási megoldások elterjedésére*. In: Glossa Iuridica 2019/3-4. (2019). pp.187-202.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: A közösségi média felhasználásának lehetőségei a közigazgatásban - nemzetközi elemzés In: Homicskó, Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, (2020) pp.41-53.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: A digitális közigazgatás. Miskolci Jogi Szemle, 16. évfolyam 1. különszám, (2021) pp. 53-61
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Czékmann Zsolt: Az elektronikus közigazgatás fogalma. In: Czékmann Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Dialóg Campus, Budapest, Magyarország (2019), pp. 16-18.

- Cseh Gergely – Czékmann Zsolt – Ritó Evelin – Szabó Balázs.: *The possibilities of loval governments in the digital age*. In: Publicationes Universitatis Miskolcinensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXVII/2 (2019) pp. 144-155.
- Cseh Gergely: *Az önkormányzati feladatellátás aspektusai, különös tekintettel a helyi közszolgáltatásokra*. In: Miskolci Jogi Szemle 15. évfolyam 3. különszám (2020). pp.34-43.
- Cseh Lajosné – Szabó Lajos: *Kommentár az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényhez*, Wolters Kluwer Jogtár
- Cserny Ákos et al.: *Hatékony közigazgatás*. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert: *A jó állam méretősége*. NKE Szolgáltató Kft. (2014) pp. 233.234. ISBN 978-615-5305-78-8 pp. 233-236. pp. 233.234. Online: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/a-jo-allam-merhetosege-2.original.pdf#page=233> (Utolsó letöltés: 2024.04.15.)
- Csóka Gabriella: *A helyi önkormányzati rendszer*. In: Csóka Gabriella et al.: *Közigazgatási szakvizsga – kilencedik, hatályosított kiadás*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest (2023)
- Csótó Mihály: *Mérni annyi, mint tudni? Az elektronikus közigazgatás közösségi mérőszámairól*. In: VEZETÉSTUDOMÁNY / BUDAPEST MANAGEMENT REVIEW L . ÉVF. 2019. 2. SZÁM/ ISSN 0133- 0179 DOI: 10.14267/ VEZTUD.2019.02.02
- Csuhai Sándor – Fekete Leticia –Kádár Krisztián: *Hatékony közigazgatás*. In: Államtudomány Műhelytanulmányok 2016. évi 28. szám (2016). p.20. Online: https://demo.repozitorium.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/7260/2016_-evi-28_-szam-hatekony-kozigazgatas.original.pdf?sequence=1 (Utolsó letöltés: 2024.04.15.)
- Czákné Szomor Ildikó: *Az Európai Unió információs és kommunikációs politikája, az információs társadalom kialakulása és hatása a magyarországi információs társadalom fejlődésére*. In: Könyvtári Figyelő 2019/2. pp.233-249.

- Czékmann Zsolt – Cseh Gergely: *Elektronikus Köszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében*. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXII. (2014). pp. 135–145.
- Czékmann Zsolt - Cseh Gergely: *Az e-ügyintézés hazai szabályozása az EU jogalkotásának tükrében*. In: In Meadias Res 2021/2. (2021). pp. 221-234.
- Czibrik Eszter: *Az Ákr. alapelveinek rendszere*. In: Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium Tomus 23. 2022/1. (2022) pp.83-102.
- Fath-Allah, Abdoullah et al. : *E-Government maturity models: a comparative study* In: International Journal of Software Engineering & Applications 5(3) (2014) pp.71-91.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István: *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. Századvég Műhelytanulmányok, 6. sz. (2007) pp.76–94
- Gajdusчек György: *Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?* In: Politikatudományi Szemle, XXIII 3. (2009) pp.97-116. p. 101.
- Gajdusчек György: *Változások az önkormányzati rendszerben, egy értelmezési kísérlet*. In: Fundamentum, 2012/2, (2012) p.73.
- Gajdusчек György: *A haza szolgálatában? A közigazgatás reformja(i)*. In: Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, Magyarország (2017) pp.229-250
- Gambrel, Patrick A; Cianci, Rebecca: *Maslow's Hierarchy of Needs: Does It Apply In A Collectivist Culture*. In: Journal of Applied Management and Entrepreneurship Vol. 8. No. 2. (2003) pp.143-161. p. 143. Online: <https://www.proquest.com/openview/ae442f92052554df14618b5bd9104141/1?pq-origsite=gscholar&cbl=25565> (Letöltve: 2024.04.15.)
- Georgopolus, Basil S. – Tannenbaum, Arndols S.: *A Study of Organizational Effectiveness* In: American Sociological Review Vol. 22, No. 5 (1957), pp. 534-540. Online: <https://www.jstor.org/stable/2089477> 214. (Utolsó letöltés: 2024.04.15.)

- Gere László – Czirják Dániel: *Erősítik-e a társadalmi kiterjesztést a smart city-k?* In: Információs társadalom. XVI. éfv. 3. sz., (2016) pp. 83-100. pp.
- Hatry, Harry P.: *Performance measurement: Getting results*. Urban Institute Press, Washington, DC.
- Havasi Éva: *Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei*. In: Statisztikai Szemle, 85. évfolyam 8. szám (2007) pp.677-689.
- Héthy Lajos – Makó Csaba: *Iparszociológia*. In: *A Szociológia ágazatai*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest (1975.) pp.209-229. Online: https://real.mtak.hu/37634/1/Makó_Iparszociológia_1975.pdf (Letöltve: 2024.04.15.)
- Holzer, Marc et al. : *Global E-Government Survey (2018-19): Eighth Worldwide Survey: Longitudinal Assessment and Rankings of Municipal Websites*. National Center for Public Performance E-Governance Institute National Center for Public Performance Suffolk University-Boston, USA (2020.)
- Hogya Orsolya: *Teljesítményértékelés – egy komplex megközelítés*. In: II. Országos Közgazdaságtudományi Doktorandusz Konferencia előadásai. Miskolc (2003). pp.164-169.
- Howard, Mark: *e-Government across the Globe: How will “e” Change Government?* In: Government Finance Review, 17, 4, (2001)
- Hussein, Ramlan et al.: *G2C Adoption of E-Government in Malaysia: Trust, Perceived Risk and Political Self-Efficacy*. In: International Journal of Electronic Government Research 6(3). (2010) pp.57-72. Online: https://www.researchgate.net/publication/220526991_G2C_Adoption_of_E-Government_in_Malaysia_Trust_Perceived_Risk_and_Political_Self-Efficacy (Letöltve: 2024.02.27). DOI: 10.4018/jegr.2010070101
- Heeks, Richard: *Benchmarking eGovernment: Improving the National and International Measurement, Evaluation and Comparison of eGovernment* (2006) p.2. Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan032114.pdf> (letöltve: 2018. augusztus 22.)

- Hegyesi Zoltán: *A járási hivatalok helye és szerepe az államigazgatási feladatok ellátásában*. In: Pro Publico Bono 2019/1. sz. pp. 4-21. p.5.
- Hesse, Joachim (eds.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos (1991)
- Hoffman István: *Az önkormányzatok feladatrendszere*. Nemzeti Községi Egyetem, Budapest (2014).
- Hoffman István: *Az önkormányzatok típusainak, az önkormányzati szintek rendszerének és a fővárosok jogállásának főbb modelljei*. In: Acta Facultatis Politico Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae LI. (2014). pp.77-96
- Hoffman István: *Az egészségügyi közszolgáltatások területi közigazgatás-szervezési kérdései - nemzetközi és történeti kitekintéssel*. In: Közjogi Szemle 2015/3. (2015).
Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1937703> (Letöltve: 2024.04.14.)
- Iannacci, Federico: *Reappraising maturity models in e-Government research: The trajectory turning point theory*. In: The Journal of Strategic Information Systems, Feb. 2019 (2019) pp. 310-329. DOI: 10.1016/j.jsis.2019.02.001
- Jakab Éva – Kaiser Tamás – Kiss György: *Stratégiák és reformok az állam működésében a „Hungary: towards a strategic state approach” című OECD-jelentés bemutatása*. In: Pro Publico Bono 2015/1. (2015). pp. 167-178.
- Janowski, Tomasz: *Digital government evolution: From transformation to contextualization*. In: Government Information Quarterly, vol. 32, no. 3, (2015) pp. 221–236. DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.001
- Jeanne, Ross: *Digital vs. digitized: Why CIOs must help companies do both*. (2019) Online: Enterpriseproject <https://enterpriseproject.com/article/2019/5/digital-vs-digitized-CIOs-can-help>
- Juhász Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából avagy a New Public Management, a New Governance és az újwéberianus szemlélet vizsgálata*. Online: <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html>

- Kaiser Tamás: A kormányzati teljesítmény értékelése, mérése – nemzetközi modellek. Dialóg Campus, Budapest (2017).
- Kaiser Tamás – Bozsó Gábor – Csuhai Sándor: A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest (2017) Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozzsolgalat-jo-kozig_.original.pdf (Letöltés: 2024.04.15.)
- Kaufmann, Daniel – Kraay, Aart: Worldwide Governance Indicators, 2023 Update (2023) Online: www.govindicators.org. (Letöltés: 2023.10.19.)
- Kapoor, Kawal et al.: *Advances in social media research: past, present and future*. Information Systems Frontiers 2018; 20 (2018) pp. 531–558.
- Karayiğit, M. T.: *The EU and Local Governments*. In: Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No: 4, November 2016 (2016). ISSN 2149-9543
- Kasza Mónika - Mezey Nándor Lajos - Mitták Tünde: *Három csapás a jegyzőkre I. Jegyző és közigazgatás XVII. évfolyam. 5. lapszám* (2015) pp.16-31.
- Kearns, Ian – Bend, Jamie – Stern, Beatrice: *E-Participation in Local Government*. Institute of Public Policy Research, London. (2002). ISBN: 1-86030-189-4
- Khorow-Pour, Mehdi (szerk.): *Encyclopedia of Information Science and Technology, Third Edition*, IGI Global, Hershey, (2015)
- Kiss Barnabás: Az önkormányzatok feladat- és hatásköreinek csoportosítása és gyakorlása. In: Balogh et al. (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest (2014). pp. 423-424
- Kis Norbert: A kormányzás minőségének értékdilemmái. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony közzsolgalat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Nemzeti Közzsolgálati Egyetem, Budapest, (2014) pp. 27-28. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozzsolgalat-jo-kozig_.original.pdf (Utolsó letöltés: 2024.04.15.)
- Klein Tamás: Az online diskurzusok egyes szabályozási kérdései. In: Klein Tamás (szerk.): *Tanulmányok a technológia és cyberjog néhány aktuális kérdéséről*. NMHH

Médiatudományi Intézet, Budapest, Magyarország. (2018). ISBN 978-615-5302-27-5

Kokhanovskaya I.I. et al.: *Questions of the Estimation of Efficiency of Public Administration in Modern Conditions*. SHS Web of Conferences 62, 02002 (2019).
<https://doi.org/10.1051/shsconf/20196202002>

Kondratyjev, Nyikolaj Dmitrijevics: *A gazdasági fejlődés hosszú hullámai*. Történelmi Szemle. 1980. évi 2. sz. (1980) pp. 241-269.

Kornai János: *A költségvetési korlát megkeményítése a posztoszocialista országokban*. In: Közgazdasági szemle, XLVII. évf., január (2003) pp.1-22. Online:
https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/661/1/Kszemle_CIKK_298.pdf (Letöltve: 2024.04.14.)

Kovács Éva: *A magyar közigazgatás szervezeti és hatásköri rendszere*. Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Budapest (2017) p.15. Online: (<https://nkerepo.unike.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4881/A%20magyar%20k%F6zigazgat%E1s%20szervezeti%20%E9s%20hat%E1sk%F6ri%20rendszere.pdf?sequence=3>) (Letöltve: 2024.04.14.)

Kovács Olivér: *Az ipar 4.0 komplexitása – I*. In: Közgazdasági Szemle, 64. (2017) pp.823–851. DOI:10.18414/KSZ.2017.7-8.

Kovács Róbert: Helyi közösségi válaszok és az ipari technológiai forradalom: Versenyképesség – Smart City? In: Homicskó Árpád Olivér - Lóth László - Kovács Róbert (szerk.): *Ipar 4.0. Jogi-társadalmi-gazdasági kihívások és válaszok*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, Magyarország (2019) pp. 249-265.

Kövér György: *A Kondratyev-Ciklus: Szakasz Vagy Hullám?* Egyetemi Szemle, vol. 2, no. 3 (1980) pp. 127–136. Online: <http://www.jstor.org/stable/41484546> (Letöltés: 2024.02.02.)

Ladner, Andreas – Keuffer, Nicolas – Baldersheim, Harald: *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*, Regional & Federal Studies, 26:3 (2016) pp.321-357, DOI:10.1080/13597566.2016.1214911

- Lapsánszki András (szerk.): *Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest, Magyarország (2020).
- Layne, Karen – Lee, Jungwoo: *Developing fully functional E-government: A four stage model*. In: *Government Information Quarterly* Volume 18, Issue 2, Summer (2001) pp. 122-136
- Lee, Gwanhoo – Kwak, Young Hoon: *An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement*. In: *Government Information Quarterly* 29. (2012) Online: https://www.academia.edu/78849346/An_Open_Government_Maturity_Model_for_social_media_based_public_engagement (Letöltve: 2024.04.14.)
- Lendvai Róbert: Elektronikus közigazgatás kistéleplési szinten. In: *Comitatus* 27. évf. 225. sz. (2017) pp.52-58.
- Lentner Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. In: *Pénzügyi Szemle*. 2014/3. (2014) pp.330-344.
- Lněnička, Martin: *E-government Development Index and its Comparision in the EUMember States*. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics & Administration*. Vol. 22 Issue 34, (2015) p.75.
- Loughlin, John –Hendriks, Frank – Lidström, Anders (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe; Oxford Academic, online edition*. (2011) Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001> (Letöltés: 2024.04.14.)
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft, Budapest (2005). pp.66-69.
- Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A Magyar Közigazgatás szervezet, működése és jogi rendje*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, (1942)

- Majó Zoltán: *Úton az információs társadalom felé: tudjuk-e, hová tartunk?* In: Információs Társadalom VI, 1. szám (2006) pp.30–39.
<https://dx.doi.org/10.22503/inftars.VI.2006.1.4>
- Mészáros József: *A Magyar Államkincstár szerepvállalása az önkormányzati alrendszer szabályos működésének elősegítésében = The Hungarian State Treasury's role in promoting the proper functioning of the local government subsystem.* In: KÖZGAZDASÁG 14. (3), (2019) pp. 7-20. DOI: 10.14267/RETP2019.03.01
- Meier, Kenneth J. - Hill, Gregory C.: Bureaucracy in the Twenty-First Century. In: Ferlie, Ewan –Lynn Jr., Laurence E. - Pollitt, Christopher (eds): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press (2005).
- Mihaiu, Diana Marieta – Opreana, Alin – Cristescu, Marian Pompiliu: *Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector.* In: Romanian Journal of Economic Forecasting – 4/2010. pp.132-147.
- Miklósné Zakar Andrea: *Autonómia – elmélet és gyakorlat.* In: Tér és Társadalom. 2010/3. (2010)
- Miller, Daniel: *Tales from Facebook*, Cambridge, Polity Press (2011)
- Misra, Harekrishna - Mellouli, Sehl – Ojo, Adegboyega: *Local Online Service Index and rurality: towards developing a measurement framework.* In: ICEGOV '23: Proceedings of the 16th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. (2023) Online:
<https://dl.acm.org/doi/10.1145/3614321.3614360> (Letöltés: 2024.04.14.)
- Molnár Péter: *A távoli ellenjegyzés létjogosultságáról.* In: Jegyző és Közigazgatás, XVIII. évfolyam, 6. lapszám
- Molnár Péter – Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Varga Ferenc: *Impact of the development on civic participation in former socialist states with particular reference to the countries joining the European Union* (2019). DOI: 10.13140/RG.2.2.19221.27363
 Online:
https://www.researchgate.net/publication/337929291_IMPACT_OF_THE_DEVELOPMENT_OF_E-

GOVERNMENT ON CIVIC PARTICIPATION IN FORMER SOCIALIST STATES WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE COUNTRIES JOINING THE EUROPEAN UNION. (Letöltve: 2024.04.15.)

- Móré Sándor: *Jó kormányzás koncepciók Magyarországon és Romániában, különös tekintettel a két ország decentralizációs politikájára.* In: Glossa Iuridica V. évfolyam, 3-4. szám (2019) pp.187-216.
- Nagy Judit: Az ipar 4.0. fogalma és kritikus kérdései – vállalati interjúk alapján. In: VEZETÉSTUDOMÁNY 50 : 1 (2019.) pp. 14-26. Online: https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3869/1/VT_2019n1p14.pdf (letöltés: 2024.04.14.)
- Nagy Marianna - Hoffmann István: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest (2014)
- Nam, Taewoo: *Does E-Government Raise Effectiveness and Efficiency? Examining the Cross-National Effect.* In: Journal of Global Information Management 27(3), (2019) pp.120-138.
- Nemeslaki András – Sasvári Péter: *A felhőalapú számítástechnika használata a köz- és üzleti szférában.* In: Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás (4) (2015). pp. 76-84.
- Nielsen, Morten Meyerhoff: *The Role of Governance, Cooperation, and eService Use in Current eGovernment Stage Models.* In: 2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Koloa, HI, USA (2016) pp. 2850–2860, DOI: 10.1109/HICSS.2016.
- Norton, Alan: *International Handbook of Local and Regional Government,* Aldershot, Edward Elgar, (1994)
- Novitzky Péter: *A szubszidiaritás fogalma.* (é.n.) Idézi: Simon Tamás: XIII. Leó öröksége az Európai Unió jogában. In: Európai Tükör 26. évf. 1. sz. (2023). Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/6780> (Letöltés: 2024.04.14.)
- Orbán Anna: *Információs társadalom – informatikai stratégiák.* In: Tudományos Közlemények 17. (2007). pp. 193-197.

- Orbán Anna: *Az e-közigazgatás hatékonysága*. In: Társadalom és Honvédelem. XX. évf. 2016/2. sz. (2016) pp.137-146.
- Osborne, David – Gaebler, Ted: *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Kossuth Kiadó, Budapest, Magyarország (1994.)
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi önkormányzatok*. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok> (2017)
- Petrin László: *Körjegyzőség és közigazgatási reform*. In: Magyar Közigazgatás 2006/8. szám (2006). pp.502-512.
- Perez, Carlotta: *Technological Revolutions and Financial Capital*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA (2002)
- Pintér Róbert: Az információs társadalom – Az elmélettől a politikai gyakorlatig, In: PINTÉR Róbert (szerk.): *Az információs társadalom - Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Gondolat – Új Mandátum, Budapest, Magyarország. (2007) pp.11-28. ISBN 978 963 693 061 5
- Rab Árpád: Digitális kultúra és az információs társadalom. In: Nemeslaki András (szerk.). *Információs társadalom*. Dialóg Campus, Budapest, Magyarország (2018) pp.57-69. p.64. ISBN 978-615-5920-00-4
- Reffat, Rabee M.: Developing a Successful e-Government. (2006) Online: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=33fab2dc0e8fa4742fde0fa312da51acfbb7e391> (Letöltés: 2024.04.14.)
- Rixer Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocínium, Budapest (2012)
- Rixer Ádám: A COVID-19 koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra: a kettős fejlődés modellje. In: Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra* (2021). Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar. ISBN 978-615-5961-56-4. pp. 47-68.

- Rixer Ádám: *Consultation and central public administration in Hungary*. In: *International Journal of Public Law and Policy*. Vol. 10, No. 3. (2024). pp. 334-358.
- Rító Evelin: *Élhetőbb város – avagy Smart City*. In: *Közép-Európai Közlemények. A történelemtudomány, a regionális tudomány, a földrajztudomány és a gazdálkodás- és szervezéstudományok művelőinek referált folyóirata XI. évfolyam 2. szám, 2018/2. (2018.) pp. 42-53*
- Rító Evelin – Czékmann Zsolt: A magyar digitalizációs stratégiaalkotás helyzete. In: *Miskolci Jogi Szemle 15. évfolyam 3. különszám (2020) pp.150-164. p.*
- Roche, Edward, M.: *Evaluation of the UN E-Government Survey for the period 2003-2016*, (2017) <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97454.pdf> (Letöltés: 2018. augusztus 22.)
- Rosta Miklós: *Innováció, adaptáció és imitáció*. Aula, Budapest (2012)
- Sallai Gyula: Az okos város koncepciója. In: Sallai Gyula (szerk.): *Az okos város (Smart City)*. Dialóg Campus, Budapest (2018) pp.83-100.
- Sántha György (szerk.): A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig. Primaware Kiadó, Szeged, Magyarország. (2014) pp. 15-16. Online: <https://mek.oszk.hu/14600/14683/14683.pdf> (Letöltve: 2024.02.14.) ISBN 978-963-306-309-5
- Siau, Keng - Long, Yuan: *Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach*. In: *Management & Data Systems*, vol. 105, no. 4, (2005) pp. 443–458, DOI:10.1108/02635570510592352
- Siket Judit: *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Az autonómia egyes tárgykörei intézménytörténeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, (2020)
- Schwab, Klaus: *The Fourth Industrial Revolution*, CROWN Business, New York, USA (2016).

- Soria, José Martínez: Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich. In: Mann, Thomas – Püttner, Günter (eds.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Springer, Berlin – Heidelberg – New York (2007). pp.1018–1022.
- Srinivas, Hari: *Four Kinds of E-Governance: A Stakeholder Analysis*. In: GDRC Research Output: Concept Note Series C-039. Kobe, Japan: Global Development Research Center. Online: <https://www.gdrc.org/u-gov/egov-03.html> (Letöltve: 2024.03.02.)
- Stumpf István: Az állam újrafelfedezése és a Neoweberiánus állam. In: Virág György. *OKRI Szemle: Megjelent az OKRI fennállásának 50. évfordulója alkalmából*. (2009) ISBN:9789637373169 pp. 110-124
- Strihó Krisztina: *A munkajog a digitalizáció világában*. In: Erdélyi jogélet 2020/4. szám. (2020) pp. 157-169. DOI: 10.47745/ERJOG.2020.04.12
- Swianiewicz, Pavel: *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*. In: Local Government Studies 2014/2. (2014) pp. 292–311.
- Szabó Balázs: Mobile Applications for Administrative Purpose in the EU and V4 – with Special Regard to Document Management. European Studies 6 (1) DOI: 10.2478/eustu-2022-0031. pp. 108-124.
- Szanyi Miklós: *Műszaki fejlődés és hosszú távú gazdasági ciklusok*. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet. Budapest, Magyarország (2018) ISBN 978-963-301-658-9
- Szagos Judit: *Az állam innovációt ösztönző szerepe: az üzleti inkubátorok példája* (PhD értekezés). Budapest, Nemzeti Közszerolgalati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola (2023).
- Szigeti Ernő: *A Körjegyzőségek területi struktúrája*. In: Magyar Közigazgatás 1994/10. (1994) pp.609-619.
- Szigeti Ernő: *Község, város, jogállás*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002.
- Takács Péter: Az állam fogalma. In: Smuk Péter (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Universitas pp. 28-48.

- Tapscott, Don: *Blueprint to the Digital Economy*. New York, McGraw-Hill (1998)
- Tátrai Márk János - Szabó Zs. Roland: *Digitalizáció és életminőség*. In: Magyar Tudomány 181. (2019). pp.1238-1244. DOI: 10.1556/2065.181.2020.9.10
- Tilk Péter: *A kormányzás feletti alkotmánybírósági és bírói kontroll sajátosságai az Alaptörvény hatálybalépését követően*. Dialóg Campus, Budapest (2020).
- Tilson, David - Lyytinen, Kalle - Sørensen, Carsten: *Research commentary—Digital infrastructures: The missing IS research agenda*. In: Information systems research, 21(4), (2010) pp. 748-759. DOI: 10.1287/isre.1100.0318
- Torma András: *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz*. In: Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010). pp. 315-338
- Torma András: *A közmenedzsment reformok új irányai*. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hatékony Köszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest (2014). pp.95-112.
- Tóth András: *A Technológia szabályozásának jogi kihívásai*. In: Tóth András (szerk.): *Technológia jog*. (2016) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, Magyarország, pp. 26– 37.
- Vakhal Péter: *Mozgatórugók – avagy a lakossági és a vállalati hangulatindexek ingadozása*. In: Kolosi Tamás - Tóth István György (szerk.) *Társadalmi Riport 2014*. Budapest, Magyarország : TÁRKI, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt. (2014) pp. 432-453
- Van Dooren, W. - De Caluwé, C. - Lonti, Z.: *How to measure Public Administration Performance: A Conceptual Model with Applications for Budgeting, Human Resources Management, and Open Government*. In: Public Performance & Management Review, 35(3) (2012) pp.489–508.
- van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J.: *Performance Management in the Public Sector*. Abingdon, Routledge. (2015) DOI: 10.13140/2.1.2299.9682. pp. 20-29.

- Varga Ádám: *A helyi önkormányzati modellek alapvonásai*. In: Kodifikáció és Közigazgatás 2020/I. (2020) pp. 5-13. Online: <https://kodifikator.hu/letoltes/category/37-2020-evi-i-szam> (Letöltve: 2024.04.14.)
- Varga Ádám: *A helyi önkormányzáshoz való jog alapvető kérdései*. Doktori értekezés, PPKE, Budapest (2020). p.95. Online: http://real-phd.mtak.hu/917/1/Varga_Adam_dolgozatv.pdf (Letöltve: 2024.04.14.)
- Varga Ádám: A szubszidiaritás mint a helyi önkormányzatiság központi elve. Magyar Jog, 2021/7-8. (2021) pp.467-473.
- Varga Ádám: *Helyi önkormányzatok és a hatalom vertikális osztódása*. In: Iustum Aequum Salutare. XVII. 2021. 1. (2021) pp. 113-124.
- Varga Ádám: *Local Self-Governments and the Vertical Division of Power*. In: Public Governance, Administration and Finances Law Review Vol. 6. No. 2. (2021). pp 121-132. DOI:10.53116/pgafllr.2021.2.9
- Varga Orsolya: *A szubszidiaritás elve. XIII. Leo pápától Maastrichtig*. (2016). Online: <https://www.civilek.hu/tudastar/a-szubszidiaritas-elve/> (Letöltve: 2024.04.14.).
- Vasvári Tamás: *Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében*. In: Statisztikai Szemle, 91. évfolyam 2. szám (2012). pp.155-184.
- Veszprémi Bernadett: Tájékoztatási kötelezettség megjelenése, különös tekintettel az önkormányzati honlapok felépítésével kapcsolatos jogi elvárásokra. In: Infokommunikáció és Jog, 2014/3.
- Veszprémi Bernadett: *Az e-közigazgatás megvalósulásának garanciái*. In: Debreceni Jogi Műhely 2014/3-4, Debrecen, Magyarország (2014)
- Veszprémi Bernadett: *A stratégia-alkotástól az e-hitelesítésig vezető út. Kitekintés a magyar e-közigazgatás fontosabb témaköreire*. Habilitációs tézisek, Debrecen, Debreceni Állam- és Jogtudományi Kar (2020)
- Veszprémi Bernadett: *A stratégia-alkotástól a SZEUSZ-ökig, elméleti alapok az e-közigazgatásban*. In: Miskolci Jogi Szemle, 2021/1. 1. különszám (2021) pp. 349-358.

- Vértesy László: *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014.
- Vigvári András: *Pénzügy(rendszer)tan*. KJK-Kerszöv, Budapest (2004).
- Vigvári András: *Önkormányzati pénzügyek - Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest (2011). Online:
<https://docplayer.hu/11136257-Onkormanyzati-penzugyek-hazai-kihivasok-es-nemzetkozi-peldak.html> (Letöltve: 2024.02.14.)
- Von Haldenwang, Christian: *Electronic Government (E-Government) and Development*. In: The European Journal of Development Research. Vol.16 (2004) pp. 417–432.
<https://doi.org/10.1080/0957881042000220886>
- Weber, Max: *Gazdaság és Társadalom*. Complex Kiadó, Budapest, 1999.
- Z. Karvalics László: Információs társadalom – mi az? Egy kifejezés jelentése, története és fogalomkörnyezete In: Pintér Róbert (szerk.): *Az információs társadalom - Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Gondolat – Új Mandátum, Budapest, Magyarország. (2007) pp.29-46. ISBN 978 963 693 061 5
- Zhou, Kelinag - Liu, Taigang - Zhou, Lifeng: Industry 4.0: Towards future industrial opportunities and challenges. In: Zhuo, Thang et al.: *Fuzzy Systems and Knowledge Discovery (FSKD)*, 2015 12th International Conference on. IEEE. (2005) pp. 2147-2152. DOI: 10.1109/FSKD.2015.7382284
- Zödi Zsolt: A digitalizáció hatása a jogászai szakmára. In: *Gazdaság és Jog* 2018/12. szám (2018). pp 3-9.
- Zsom Brigitta: *Az elektronikus közigazgatás és a területi kutatások kapcsolatáról*. In: *Tér és Társadalom* 28. évf. 3. sz. (2014)

Stratégiai dokumentumok és más intézményi források

A Bíróság 41/74. sz., Yvonne van Duyn kontra Home Office ügyben 1974. december 4-én hozott ítélete

A Bíróság C-6/64 sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete

A Digital Agenda for Europe. Brussels, 26.8.2010 COM(2010) 245 final/2

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA: *Államreform Operatív Program*. Egységes szerkezetbe foglalt, módosított verzió (2012) p.4.

Adatvédelmi munkacsoport 05/2012. számú (WP 196.) véleménye Online: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2012/wp196_en.pdf (Letöltve: 2024. március 27.)

Államreform Központ honlapja. Online: <https://akfi.uni-nke.hu/kutatas/kutato-egysegek/allamreform-kozpont> (Utolsó letöltés: 2024.04.15.)

BELÜGYMINISZTERIUM: *Újabb lépés a digitális közigazgatás terén*. Webes közlemény (2020). Online: <https://kormany.hu/hirek/ujabb-lepes-a-digitalis-kozigazgatas-teren> (Letöltés: 2024.04.14.)

Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárságának honlapján közzétett éves monitoring jelentések. Online: <https://nyilvantarto.hu/hu/statisztikak?stat=monitoring> (Letöltve: 2024. 04.13)

BELÜGYMINISZTERIUM ÖNKORMÁNYZATI ÁLLAMTITKÁRSÁGA: *A magyar önkormányzati rendszer modernizációja*. In: KÖZ-GAZDASÁG 2019/3. (2019). pp.42-59.

Berlin Declaration on Digital Society and Value-based Digital Government (2020).
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government> (Letöltés: 2024.04.14.)

CAPGEMINI: *Online availability of public service: How is Europe Progressing* (2006).
 Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6fbd9629-a4f8-4bff-a4ef-2a982bf13b3e> (Letöltve: 2024.04.14.)

CAPGEMINI: The eGovernment Benchmark 2020 Background Report (2020). Online:
https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69460 (letöltés: 2024.04.14.)

CAPGEMINI: *eGovernment Benchmark 2023 – Insight Report*. (2023) Online:
<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/98708> (Letöltve: 2024.04.14.)

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: ESPRIT – Specific research and technological development programme in the field of information technology – Results and progress 1991/1992. Commission of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, (1992).

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - “i2010 – A European Information Society for growth and employment” {SEC(2005) 717} /* COM/2005/0229 final */ Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0229> (Letöltve: 2024.04.14.)

Digital Government Ranking 2023 (2023). Online: https://idg-waseda.jp/pdf/2023_Digital_Government_Ranking_Report.pdf (Letöltve: 2024.04.15.)

Digital Luxembourg – progress report, autumn 2020. Online: https://innovative-initiatives.public.lu/sites/default/files/2021-02/DL_202005039_PROGRESS%20REPORT2019_low2.pdf (Letöltve: 2024.04.14.)

Digital Slovenia 2020 – Development Strategy for the Information Society until 2020. Online: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DID/Digital-Slovenia-2020-Development-Strategy-for-the-Information-Society-until-2020.pdf> (Letöltve: 2024.04.14.)

DMÜ: Nemzeti Digitális Állampolgárság Program 2022. Online: https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/DMU_nemzeti_digitalis_allampolgarsag_program_2022.pdf (letöltve: 2024.08.09.)

EUROPEAN COMMISSION: *EUROPE 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth* (2010). Online: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (Letöltés: 2024.04.15.)

EUROPEAN COMMISSION: *eEurope 2005: An Information Society For All*. COM (2002) 263. (2002)

EUROPEAN COMMISSION: *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century – White Paper*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, (1994)

EUROPEAN COMMISSION: *Shaping Europe's digital future* (2020). doi:10.2759/091014 Online: https://commission.europa.eu/document/download/84c05739-547a-4b86-9564-76e834dc7a49_en?filename=communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en.pdf&prefLang=hu (Letöltés: 2024.04.14.)

EUROPEAN COMMISSION: *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*. COM(2021) 118 final. (2021) Online: <https://eufordigital.eu/wp->

[content/uploads/2021/03/2030-Digital-Compass-the-European-way-for-the-Digital-Decade.pdf](#) (Letöltés: 2024.04.14.)

EUROPEAN COMMISSION: *Unió e-kormányzati cselekvési terv 2016–2020*. COM(2016) 179 final (2016). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0179> (Letöltés: 2024.04.14.)

EUROPEAN COMMISSION: *A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI), 2022 Magyarország*. (2022) Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88750> (Letöltve: 2024.04.14.)

EUROPEAN COMMISSION: *COM (2010) 245 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai digitális menetrend*. Brüsszel 2010. 05. 19. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516639859029&uri=CELEX:52010DC0245> (Letöltés: 2024.04.14.)

EUROPEAN COMMISSION: *i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All*. COM (2006) 173. (2006)

EUROPEAN COMMISSION: *COM (2010) 2020 (végleges): A Bizottság közleménye: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Brüsszel, 2010. 03. 03. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020> (Letöltés: 2024.04.14.)

EUROPEAN COMMISSION: *Growth, competitiveness and employment White Paper follow-up – Report on Europe and the global information society - Interim report on trans-European networks – Progress report on employment – Extracts of the conclusions of the Presidency of the Corfu European Council*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, (1994)

EUROPEAN COMMISSION: *Europe's way to the information society. An action plan. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and to the Economic and Social Committee and the Committee of Regions* (1994)

EUROPEAN COMMISSION: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - eEurope 2002: Impact and Priorities A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23-24 March* (2001). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0140> (Letöltés: 2024.04.14.)

EUROPEAN COMMISSION: Report on Europe and the global information society (1994). Online: https://aei.pitt.edu/1199/1/info_society_bangeman_report.pdf (letöltés: 2024.04.14.)

Resolution on 'Europe and the global information society - Recommendations to the European Council' and on a communication from the Commission of the European Communities: 'Europe's way to the information society: an action plan' (COM(94)0347 - C4-0093/94) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51996IP0244> (letöltés: 2024.04.14.)

EUROPEAN COMMISSION: What is the Digital Economy and Society Index? Brüsszel, 2016.02.25.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_16_385/MEMO_16_385_EN.pdf (letöltve: 2024.02.02.)

EUROPEAN COMMISSION: *What is the Digital Economy and Society Index?* Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_385 (Letöltve: 2024.04.14.)

EUROSTAT: Glossary: Local government Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Local_government (Letöltve: 2024.04.15.)

EUROSTAT „E-government activities of individuals via websites”

<https://data.europa.eu/data/datasets/okhlmlcog7ucnzs9igydra?locale=en>

HOLZER, Marc et al. : *Global E-Government Survey (2018-19): Eighth Worldwide Survey: Longitudinal Assessment and Rankings of Municipal Websites*. National Center for Public Performance E-Governance Institute National Center for Public Performance Suffolk University-Boston, USA (2020.)

IMD: *World Competitiveness Ranking*. Online: <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/> (Letöltés: 2024.04.14.)

INFORMATIKAI ÉS HÍRKÖZLÉSI MINISZTERIUM: *Magyar Információs Társadalom Stratégia* (2003) p.2. Online: https://www.artefaktum.hu/oktatashoz/mits_2003.pdf (Letöltés: 2024.04.14.)

Information Society Development Guidelines 2014-2020. Online: https://www.varam.gov.lv/sites/varam/files/content/files/information_society_development_guidelines_2014_2020.docx (Letöltés: 2024.04.14.)

Jó Állam Jelentés 2015. Online: <https://akfi.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/jo-allam-jelentes-kulcsgondolatok-fuggelek-1.original.pdf> (Letöltés: 2024.04.15.)

Jó Állam jelentés 2016. Online: https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/nke_3840_5_2016_jo_allam_jelentes_bovitett_valtozat.original.pdf (Letöltés: 2024.04.14.)

Jó Állam Jelentés 2019. Online: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf (Letöltés: 2024.04.15.)

KIM: *Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program 11.0* (2011)

KIM: *Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program 12.0* (2012) p.6. Online:
<http://magyaryprogram.kormany.hu/> (utolsó letöltés: 2018. május 25.)

Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. (2014) p.9. Online:
https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (utolsó letöltés: 2024.04.15.)

KSH: Magyarország Közigazgatási helynévkönyve 2012. Online:
https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2012.pdf (letöltve: 2024.08.10.)

KSH: Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2015. január 1. Online:
https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf (letöltve: 2024.08.10.)

KSH: Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2019. január 1.
https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2019.pdf (Letöltve: 2024.08.10.)

KSH Stadat adattábla: A foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági ágak, ágazatok szerint, nemenként – TEÁOR'08 (2008–). Online:
https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf005c.html (Letöltve: 2024.02.14.)

KSH Stadat adattábla: Közös önkormányzati hivatalok a székhely jogállása szerint, 2023. január 1. Online: https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0011.html (Letöltve: 2024.04.15.)

MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR: ASP KERETRENDSZER FELHASZNÁLÓI KÉZIKÖNYV https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/sites/asp/files/2018-02/Keretrendszer_felhasznaloi_kezikonyv.pdf (letöltve: 2024.08.13.)

MINISZTERELNÖKI HIVATAL INFORMATIKAI KORMÁNYBIZTOSSÁGA: *Nemzeti Információs Társadalom Stratégia 1.0 verzió.* (2001) p.3. Online:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj_onRjqafAxWq7QIHHS8ABMQFnoECBYQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.artefaktum.hu%2Fkozgaz%2Fnits_kesz.doc&usg=AOvVaw37lShTAuXntUzJqsgM-k4k&opi=89978449

MINISZTERELNÖKSÉG: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020.* (2014) Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/Közigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (Letöltve: 2024.04.14.)

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. Online:
<https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf> (Letöltve: 2024.02.14.)

Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014) p.8. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikációs%20Stratégia%202014-2020.pdf> (Letöltés: 2024.04.14.)

Nemzeti Digitalizációs Stratégia (2022) pp. 3-4. Online:
<https://kormany.hu/publicapi/document-library/nemzeti-digitalizacios-strategia-2022-2030/download> (Letöltés: 2024.04.14.)

Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2022-2030 (NDS).
<https://kormany.hu/dokumentumtar/nemzeti-digitalizacios-strategia-2022-2030> (letöltve: 2024.02.02.)

NISZ közlemény: *Új időszámítás az e-ügyintézésben* Online:
<https://www.nisz.hu/hu/aktualis/%C3%BAj->

id%C5%91sz%C3%A1m%C3%ADt%C3%A1s-az-e-
%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9sben (Letöltve: 2022.05.16).

NMHH kimutatás - Internetes közönségmérési adatok (2021. III. negyedév) Online:
https://nmhh.hu/cikk/224565/Internetes_kozonsegmeresi_adatok_2021_III_negyedev
(Letöltve: 2024.02.14.)

OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach, OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris (2015) <https://doi.org/10.1787/9789264213555-en>.
(Letöltés: 2024.01.05.)

OECD: *The E-government imperative, OECD E-Government Studies*. OECD, Paris, France (2003)

OECD: Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (2014). Online:
<https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (Letöltve: 2024.04.14.)

OECD: *A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI)2019, országjelentés: Magyarország*. Online:
https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59993 (Letöltés: 2024.02.14.)

OECD: *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. (2014). Online:
<https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (Letöltés: 2024.02.14.)

OECD: Levels of trust in public institutions (2023). Online: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_ac2ddac5-en (Letöltés: 2024.02.14.)

OECD: *Government at a Glance 2009*. OECD Publishing, Paris, France (2009). Online: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en (Letöltve: 2024.04.15.) <https://doi.org/10.1787/9789264075061-en>.

OECD: Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (2014). Online: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (Letöltve: 2024.04.14.)

OECD: *Government at a Glance 2009*, OECD, Paris, France (2009). Online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en#page2 (letöltve: 2018. augusztus 22.)

OECD: *Government at a Glance 2023*. (2023) Online: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3d5c5d31-en/index.html?itemId=/content/publication/3d5c5d31-en> (Letöltés: 2024.04.15.)

Resolution on the approval of information society development programme for 2014–2020 ‘Digital Agenda’ for the Republic of Lithuania. Online: [https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/30310_LRV%20nutarimas\(en\).pdf](https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/30310_LRV%20nutarimas(en).pdf) (Letöltve: 2024.04.14.)

SHICK, ROBERT et al.: U.S. Municipalities E-Government Survey (2020-21). National Center for Public Performance E-Governance Institute National Center for Public Performance Suffolk University-Boston, USA (2023) Online: https://www.publicperformance.org/_files/ugd/d3a2e5_d241935d82634c63805a779b9f06ebc8.pdf

Statutory instrument 2018 No. 506 Electronic Communications. Online: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2018/506/introduction/made> (Letöltve: 2019. március 27.)

Stratégia-alkotási Kézikönyv a Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer (KSaK) alapján (2008). Online:

https://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR/SA_KK_2008_FINAL.pdf (Letöltve: 2024.04.14.)

Tallinn Declaration on eGovernment (2017) Online:

<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/47559> (Letöltés: 2024.04.14.)

THE WORLD BANK: *E-government* (2015). Online: <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/e-government> (Letöltve: 2024.02.14.)

Trusted Cloud Pty Limited v Core Desktop Pty Limited [2015] FCA 33. decision

UN Smart Cities Programme. Online: <https://uncrd.un.org/content/sc> (Letöltés: 2024.04.14.)

UN System of National Account Metadata.

<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-05-05-01b.pdf> (Letöltve: 2023.07.11.)

UNDESA: *Benchmarking E-government: A Global Perspective* (2002). Online: <https://desapublications.un.org/file/790/download> (Letöltve: 2024.02.14.)

UNDESA: *E-Government Survey 2012*. (2012). Online: <https://desapublications.un.org/file/692/download> (Letöltve: 2024.02.14.)

UNDESA: *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. DPEPA, New York, United Nations, USA (2002)

UNDESA: *UN Global E-government Survey 2003*. (2003). Online: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjC8uGa78KFAXn9bsIHcV5D6AQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fdesapublications.un.org%2Ffile%2F787%2Fdownload&usg=AOvVaw1YWB9C2M9PGPFsTzbMFZuv&opi=89978449> (Letöltve: 2024.04.14.)

UNDESA: *E-Government Survey 2022 - The Future of Digital Government*. United Nations, New York, USA (2022) Online: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf> (Letöltve: 2024.04.14.)

UNDESA: *United Nations E-Government Survey 2018*. United Nations, New York, USA, (2018) pp. 217-218.

UNDESA: *United Nations EGovernment Survey 2018 – Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. (2018) United Nations, New York, USA

UNITED NATIONS: Report of the Secretary-General Roadmap for Digital Cooperation (2020). Online: [https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap for Digital Cooperation EN.pdf](https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap%20for%20Digital%20Cooperation%20EN.pdf) (Letöltve: 2024.04.14.)

UNITED NATIONS: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development Online: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (Letöltve: 2024.04.14.)

UNITED NATIONS: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development Online: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (Letöltve: 2024.04.14.)

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC: *What is Good Governance?* Online: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

UNDP: *A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance* Online:
<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Measuring%20Public%20administration.pdf> (Letöltve:2024.04.15.)

US E-government Survey 2020-21 – Press Release. <https://www.publicperformance.org/e-governance-institute-survey> (Letöltve: 2024.04.15.)

WASEDA UNIVERSITY - INTERNATIONAL ACADEMY OF CIO: 18th Waseda-IAC World
 Digital Government Survey. Online: <https://idg-waseda.jp/ranking.htm> (Letöltve:
 2024.04.15.)

Közlemények és egyéb online források

BERTELSMANN FOUNDATION: *E-Government – Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy*. Bertelmann's Stiftung (2001) p.4. Online: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Balanced_E-Government.pdf (Letöltve: 2024.04.14.)

GARTNER INC: *Interpreting technology hype*. Online: <https://www.gartner.com/en/research/methodologies/gartner-hype-cycle> (Letöltve: 2019. március 27.)

LÁSZLÓ Miklós: *Az Ereky-Terv bemutatása, megvalósulása*. Bemutató (2012). Online: <https://www.slideshare.net/HFMS/wfmd-2012-ereky-project> (Letöltés: 2024.04.14.)

Projekt-tájékoztató közlemény. Online: <https://nisz.hu/projektjeink/kormanyzati-felho-kormanyzati-adatkozpont-es-it-d9>

Táblázat- és ábrajegyzék

1. ábra: A digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozás rendszere
2. ábra: A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei
3. ábra: A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei
4. ábra: A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei
5. ábra: A digitális közigazgatás fejlettségi szintjei az Európai Unióban
6. ábra: Az önkormányzati kötelezettségállomány alakulása 2004 és 2012 között
7. ábra: A közös önkormányzati hivatalok számának változásai 2014 és 2022 között
8. ábra: Az elektronikus ügyintézés egyes mutatói a Jó Állam Jelentésben
1. táblázat: A digitális csatornákat igénybe vevő uniós polgárok országonként (EU 15)
2. táblázat: A digitális csatornákat igénybe vevő uniós polgárok országonként (később csatlakozott tagállamok)
3. táblázat: A digitális közigazgatás és az egyes stratégiai dokumentumokban és a jogszabályokban
4. táblázat: A digitális közigazgatás és az egyes stratégiai dokumentumokban és a jogszabályokban