



Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Vezetője:

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

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK INFORMATIKAI MODERNIZÁCIÓS LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON

**A digitális közigazgatási fejlesztések hatékonyságra gyakorolt hatásai az
önkormányzati alrendszerben**

(doktori értekezés tézisei)

Témavezető:

Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs

Készítette:

dr. Molnár Péter

2024.

1. A kutatás háttere

1.1. A témaválasztás indoka

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 legalábbis önkormányzati hivatali kirendeltség vagy ügyfélszolgálat).¹

A közigazgatás rendszerváltozáskor kialakított elvek mentén szerveződött önkormányzati alrendszerét illetően a 2010-es években sajátos paradigmaváltásnak lehattunk tanúi. Az önkormányzati adósságok felhalmozódása, hovatovább tarthatatlanná válása már olyan elemi erővel mutatott rá az alrendszer fenntarthatatlanságára, amely a központi kormányzatot is cselekvésre késztette.

A 2010-es évek markáns szervezeti-működési reformjainak alapjának egyértelműen Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény tekinthető. Az új alaptörvény és az önkormányzati törvény mellett más, újonnan kihirdetett jogszabályok is nagyban kihatottak az önkormányzatok életére. A személyzet 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 fentiek változások mellett egy azokra épülő, ám más jellegű, kevésbé nyilvánvaló reform megvalósulását is tetten érhetjük, amelynek *lényege az önkormányzati IKT-rendszerek fejlesztése és a digitalizáció ütemének fokozása.*

Az 2010-es évekig az autonómia és a függetlenség jegyében lényegében magukra hagyott, szigetszerű fejlesztésekre kárhoztatott önkormányzatok informatikai, infokommunikációs

¹ Vö. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 85.§ (9) bekezdés

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. E fejlesztések fő indoka – hasonlóan a szervezeti-működési reforméhoz – alapvetően a hatékonyság fokozása volt.

A témaválasztást – tekintettel a fentebb leírtakra is – 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 települési önkormányzati szintjét. Azt a szintet, ahol (ahogyan azt kifejtettem) a polgárok, mint ügyfelek először találkoznak a közigazgatással.

1.2. A kutatás célja és hipotézisei

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.*

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

Magyarországon a reformot követően, nagyjából a 2010-es évek derekán számos, a helyi önkormányzatok digitalizációs helyzetének javítását célzó intézkedés valósult meg. Kijelenthető az is, hogy a digitális közigazgatás területén hazánk követte a nemzetközi trendeket és elvárásokat, a kormányzat kifejezetten ügyelt arra, hogy egyes összehasonlító elemzésekben évről évre javuljanak az ország teljesítménymutatói. E digitális közigazgatási fejlesztésekből következik *második hipotézisem (H2): az önkormányzati ASP-rendszer bevezetése és országos kiterjesztése az önkormányzati reformhoz hasonlóan a hatékonyság nagymértékű javulását eredményezte az alrendszerben.*

2. Módszertani kérdések

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 során² a 3178 települési önkormányzat közel 5%-ának megfelelő számú önkormányzat szolgáltatott adatokat az új, digitális csatornák lakosság által történő felhasználásáról és az alkalmazással összefüggő

² A kutatás részletes bemutatását az értekezés VII. fejezetének 7.3. számú alfejezete tartalmazza.

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.

3. Az értekezés felépítése és tartalma

3.1. Az első szerkezeti egység

Értekezésem első fejezetében ismertetem a kutatás célját, valamint módszertanát a fentebb vázoltak szerint. E szerkezeti egységben kerül sor az értekezés felépítésének indokainak (logikájának) bemutatására és a kutatási hipotézisek megfogalmazására is.

3.2. A második szerkezeti egység

A II. fejezet során a további vizsgálatok elvégzését előkészítendő a digitalizáció és a digitális közigazgatás fogalmi kereteit tisztázom. A digitalizáció értelmezése során a fejlődési ciklusok elméletéből indultam ki. *A digitalizációs (ipari) forradalmat az ipar 4.0. jelenséggel azonosítottam.* Megállapítottam, hogy a digitális megoldásokban mind a közigazgatás, mind pedig annak ügyfelei potenciális előnyöket láttak, végső soron ez a *kettős hajtóerő* vezetett a digitális közigazgatás kialakulásához.

A digitális közigazgatás egy nehezen definiálható (sőt, konszenzusos definícióval a mai napig sem bíró) jelenség. A jelenség fogalmi kereteinek ismertetésekor rámutattam arra, hogy a változatos definíciók ellenére annak alapvető 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. Alapvető alanyaiként a közigazgatás szervezetét és az ügyfeleket határoztam meg.

Végezetül ismertettem a *digitális közigazgatás mérési lehetőségeit*, amelyek körében a szakirodalom által „maturity” (érettség) és „readiness” (készültség) típusként jellemzett keretrendszereket különböztettem meg. Fontos különbségként azonosítottam, 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.

3.3. A harmadik szerkezeti egység

A fejezetben a közigazgatás hatékonyságának kérdését vizsgáltam meg a közigazgatástudomány, közgazdaságtudomány és a közigazgatási jogtudomány szakirodalmi forrásainak elemzésével, elsődlegesen 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 rajzolódott ki egységes, mindenki által elfogadott hatékonyságfogalom*. A hazai meghatározások közül a maga „pőreségével” a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia emelkedett ki, amely a jelenségnek leginkább a klasszikus, közgazdaságtani értelmezését ragadta meg. A Jó Állam jelentések esetében az indikátorok kijelölését sok esetben önkényesnek találtam és noha a mérőszámok kiválasztási szempontjai mögött ugyan kimunkált koncepciót értem tetten, ez sem jelentette azt, hogy azok értékének ismeretében egyértelműen megállapítható lenne a közigazgatás hatékonysága.³

³ 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 (letöltve: 2024.04.15.)

A fenti kételyek tükrében fontosnak tartottam elkülöníteni a tágabb értelmezést lehetővé tévő 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.⁴

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*.⁵ 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 az eredmény és a hatás, mint fontos tényezők elhagyása miatt nem feltétlenül ad elégséges információt a közigazgatásnak és magának a közigazgatási döntésnek a minőségéről.

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.

A működési és a személyzeti hatékonyság mellett a szervezetnek, mint a közigazgatás harmadik sajátos dimenziójának hatékonyságát is vizsgálat tárgyává tettem.

A szervezeti hatékonyságot tárgyaló definíciókból is látható, hogy a jelenséget kifejezetten nehéz mérni, azt csak összetett indikátorrendszerek segítségével lehet eredményesen lefolytatni.

⁴ 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> (letöltve: 2024.04.15.)

⁵ Uo.

A fejezetben ismertetett kételyek okán értekezésemben a későbbiek során a digitális közigazgatás hatékonyságra gyakorolt hatását a közigazgatási hatékonyság tágabb és szűkebb értelmezése alapján egyaránt vizsgálat alá vontam.

3.4. A negyedik szerkezeti egység

Míg a II-III. fejezeteket a fogalmi keretek tisztázásának szenteltem, a IV. fejezet elsődleges célja már *a digitális közigazgatás és a közigazgatási hatékonyság kapcsolatának vizsgálata* volt. A fejezetben áttekintettem a digitális közigazgatás és a hatékonyság kapcsolatrendszerét, melynek során a teljességre törekedve megvizsgáltam a legjelentősebb nemzetközi szervezetek stratégiai dokumentumaiban foglaltakat, a magyarországi stratégiákat, az irányadó jogi szabályozásban foglaltakat és a szakirodalom álláspontját is. A fejezet utolsó, összefoglaló alfejezetében összehasonlítottam a fenti dokumentumokban foglalt elemeket, kísérletet téve azok alapvető tartalmának szintetizálására.

Noha a vizsgált források más-más átfogó célt jelölnek meg elérendő, optimális állapotként (így különösen: jó kormányzás, fenntarthatóság, versenyképesség, jó állam), *a digitalizációra és különösen a digitális közigazgatásra 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.

3.5. Az ötödik szerkezeti egység

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 elemeztem 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

sajátos településszerkezetből és történeti hagyományokból eredeztethető hátrányok mérséklésére.

3.6. A hatodik szerkezeti egység

Ahhoz, hogy megfelelően értékelhessem a magyarországi digitális közigazgatási megoldásokat meg kellett ragadnom *a közigazgatás helyi szintjének és a digitális közigazgatásnak a kapcsolatát*, valamint a vonatkozó mutatókat.

A vizsgálat során azt tapasztaltam, hogy a nagy nemzetközi összehasonlító keretrendszerek néhány kivételtől eltekintve nem, vagy csak érintőlegesen foglalkoznak a települési szint vizsgálatával. Azon jelentések, amelyek az önkormányzatokra fókuszálnak hiányosak, többnyire a nagyvárosokra és az online jelenétre fókuszálnak. Ennek tükrében igencsak nehéz feladat objektíven meghatározni egy adott állam digitális közigazgatási eszközeinek az önkormányzati alrendszerre vonatkozó hatékonyságát.

A fentiekre tekintettel „vonalvezető” hiányában kellett feltárnom a hazai önkormányzatok digitális fejlődésének történetét és a vonatkozó fejlesztések eredményeit. *A 2010-es évek fejleményeit végül kifejezetten pozitívan értékeltem*, tekintettel arra, hogy míg a 2000-es évek első felében a szektornak számos, ma már banálisnak ható kihívással kellett megküzdenie (jellemző és szemléletes példa hogy 2003-ban saját honlappal az önkormányzatoknak mindössze harmada bírt)⁶ jelen évtized elejére már modern felhőalapú szoftverek és naprakész informatikai infrastruktúra segíti az önkormányzatok munkáját.

Míg kezdetben a digitalizációt a jogszabályok sem segítették,⁷ mára az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény együttes alkalmazása napjainkban már *kizárja azt, hogy az önkormányzatok mentesüljenek kérelmek elektronikus fogadásának kötelezettsége alól*.

A legmeghatározóbb fordulatot a fejlesztések terén az *önkormányzati ASP rendszer* fejlesztése és 2019-es országos kiterjesztése jelentette, amelyet nemzetközi szervezetek is sikertörténetként könyveltek el.⁸

⁶ INFORMATIKAI ÉS HÍRKÖZLÉSI MINISZTERIUM: *Magyar Információs Társadalom Stratégia*. Online: https://www.artefaktum.hu/oktatashoz/mits_2003.pdf (2003) p. 15. (letöltve: 2024.04.15.)

⁷ A közigazgatási hatósági eljárásra irányadó jogszabályok jellemzően lehetővé tették az elektronikus út negligálását

⁸ CAPGEMINI: *The eGovernment Benchmark 2020 Background Report* (2020). Online: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69460 p.89. (letöltés: 2024.04.14.)

3.7. A hetedik szerkezeti egység

A digitális közigazgatás és a hatékonyság kapcsolatrendszerének általános feltérképezését követően az V. és a VI. fejezetekben elemeztem a magyarországi települési önkormányzatok sajátosságait és az önkormányzatok digitalizációs helyzetét. Ezen ismeretek birtokában a VII. fejezetben azonosítom a digitális közigazgatás hatékonyságra gyakorolt hatásait, immár kifejezetten a hazai települési önkormányzatokra fókuszálva.

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.

Mivel értekezésemben 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.

A vizsgálat során mindhárom dimenzióban olyan mutatókat kerestem, amelyek alkalmasak lehetnek a hatékonyság valamely dimenzióban történő pozitív vagy negatív változásainak kifejezésére. Mindezt kiegészítettem a fentebb röviden már ismertetett primer kutatásom eredményeinek bemutatásával.

A vizsgálatok eredményét a disszertációban önálló fejezetben ismertettem, amely a következőkben mutatok be.

4. A kutatás eredményei és további kutatási lehetőségek

4.1. Az előzetesen felállított hipotézisek vizsgálata

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.⁹

Értekezésem 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 államigazgatásétól. *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 fokmérőjét¹⁰ 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 tényleges képezését tartalmazná, másrészt az irányadó kormányrendelet több munkakör esetében is enyhítette a képezési 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

⁹ 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

¹⁰ vö. Jó Állam Index

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 a második hipotézisem nem tudtam egyértelműen alátámasztani, részint a vonatkozó adatok hozzáférhetetlensége, részint a szervezeti hatékonyságnál bővebben kifejtett körülmények miatt.

4.2. További megállapítások és kutatási lehetőségek

A disszertáció készítése során a hipotézisek megerősítését vagy cáfolatát eredményező megállapítások mellett más eredmények is napvilágot láttak, amely eredmények további kutatási lehetőségekre mutattak rá.

1) Egyértelművé vált, 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. 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,¹¹ 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.

¹¹ Lásd pl. Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának rendelkezéseit

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.

Az értekezésben ismertetett 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.

További probléma a már említett, kétszeresen is korlátozott jelleg: egyrészt a vizsgálatok többnyire csak az *önkormányzat honlapjára*, másrészt pedig módszertani megfontolásokból¹² 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. E kérdésben kifejezetten indokoltnak látom további kutatások folytatását, annak lehetséges eredményei fontos összefüggésekre világíthatnak rá.

2) Az értekezés másik fontos megállapítása, hogy a magyarországi önkormányzati digitális közigazgatási eszközök és rendszerek valóban nagy mértékben fejlődtek, amely egyértelműen a növekvő állami szerepvállalásnak köszönhető. Mindez pozitívként könyvelhető el, ám fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az eredmények nyomon követése az elmúlt években megtorpant. Különösen fontosnak tartom a rendszeres monitoring jelentések

¹² 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.)

készítését az elektronikus ügyintézés terén, ahol a jelek szerint a felhasználói szokások és attitűdök folyamatosan változnak. Fontos kérdés, hogy *valóban szükséges-e az ASP úrlapokon alapuló ügyintézési felületet* minden esetben *fenntartani*, vagy az a jövőben teljes egészében kiváltható lesz az e-Papír vagy a Nemzeti Digitális Állampolgárság Program¹³ keretében fejlesztett mobiltelefonos applikációk által. E kérdésre szintén csak további, kifejezetten interdiszciplináris szemléletű kutatások adhatnak megnyugtató választ.

5. A szerző kutatáshoz kapcsolódó publikációi

5.1. Publikációk angol nyelven

E-Government as a Basic Tool for Improving Online Participation in European Post.Socialist Countries. In: Ivan, Koprić (szerk.) Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe. Dubrovnik, Horvátország: Institute of Public Administration (2019) (társszerzők: Csáki-Hatalovics Gyula, Varga Ferenc)

Paradigms and inherent management risks in the regulation of local authorities following the political transformation. In: Ivan, Koprić (szerk.) Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe. Dubrovnik, Horvátország: Institute of Public Administration (2019) Online: <https://iju.hr/ipa/2019/papers/ip19p9.pdf> (társszerzők: Csáki-Hatalovics Gyula, Varga Ferenc)

Economic and Budgetary Efficiency of Local Governments Following the Change of Regime in the Light of e-Government Involvement. In: Ivan, Koprić (szerk.) Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe. Dubrovnik, Horvátország: Institute of Public Administration (2019) pp. 81-82. (társszerzők: Csáki-Hatalovics Gyula, Varga Ferenc)

Measuring e-government and e-participation. In: Miskolczi, Bodnár Péter (szerk.) XVI. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) pp. 175-182.

E-government developement in the European Union. In: Miskolczi, Bodnár Péter (szerk.) XVII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) pp. 151-160.

¹³ 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.)

E-administration in the local level at the time of the pandemic (Hungary). In: Miskolczi-Bodnár, Péter (szerk.) XVIII. Jogász Doktoranduszok Szakmai Találkozója 2020 Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2021) pp.145-152.

Digital Government in Hungary in the light of international reports. In: Miskolczi-Bodnár, Péter (szerk.) XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája. Budapest, Magyarország : Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2022) pp. 91-97.

The impact of the pandemic on municipal e-administration in Hungary. The impact of the pandemic on municipal e-administration in Hungary. In: Marius, Profiroiu (szerk.) Crises, Vulnerability and Resilience in Public Administration, Bratislava, Szlovákia: NISPAcee Press (2022). Online: https://www.nispa.org/files/conferences/2022/e-proceedings/system_files/papers/202205202113050.Molnar_Peter_e_administration_pandemic_Hungary.pdf

5.2. Publikációk magyar nyelven

Helyi önkormányzatok a nemzetközi elektronikus közigazgatási jelentésekben. In: Miskolczi, Bodnár Péter (szerk.) XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2018) pp. 151-162.

Okos város kezdeményezések Magyarországon. In: JEGYZŐ ÉS KÖZIGAZGATÁS 21/1 (2019) pp. 19-20.

Az OECD kutatási eredményeinek hasznosítási lehetőségei az elektronikus közigazgatás területén. KRE-DIT: A KRE-DOK ONLINE TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA 2019/1 (2019). (társszerző: Varga Ferenc)

Önkormányzati partnerválasztás, mint költségvetési kérdés. In: JEGYZŐ ÉS KÖZIGAZGATÁS 2019/5 (2019) pp. 9-11. (társszerző: Varga Ferenc)

A felhőalapú számítástechnika szabályozását befolyásoló tényezők és ezek vizsgálata. In: In: Erdős, Csaba (szerk.) Doktori Műhelytanulmányok 2019 - Doctoral Working Papers 2019. Budapest, Magyarország : Gondolat Kiadó (2019) 509 p. pp. 173-189.

Az ENSZ 2020. évi E-Közigazgatási Jelentése – 1.rész: Metodológia és változások. In: KRE-DIT: A KRE-DOK ONLINE TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA 2020/1 (2020)

Terminológiai változások az elektronikus közigazgatás területén. In: KRE-DIT: A KRE-DOK ONLINE TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA 2022/1 (2022)