



**Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és
Jogtudományi Doktori Iskola**

Vezetője:

Prof. Dr. Jakab Éva egyetemi tanár MTA doktora

Varga Ferenc

**A közigazgatás és az állampolgárok kapcsolatának fejlődése, az új
technológiák tükrében, különös tekintettel a közösségi média
elterjedésére**

doktori értekezés

Témavezető:

Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs egyetemi docens

Budapest

2024.

Köszönetnyilvánítás

Egy igen izgalmas és olykor kihívásokkal teli időszak végén, köszönöm mindenkinek, aki közvetlenül vagy közvetve segítette munkámat szakmai iránymutatásaival, javaslataival, néhány biztató szóval vagy gondoskodással. Tényleg hosszú volt ez az út, az egyetemi képzések és a doktori tanulmányok alatt sokszor kellett akadályokkal megküzdenem és volt, hogy kudarcokkal szembesültem. Ezek a nehézségek még több erőt és elszántságot adtak ahhoz, hogy jelen tanulmányaim mellett sziklaszilárdan kiálljak és végig csináljam, a kapott lehetőséggel éljek.

Mindenekelőtt, köszönöm a témavezetőmnek Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázsnak, aki végig kísért nem csak jelen tanulmányomat és kutatásomat, hanem az azt megelőző időszak útkeresését, csalódásait és persze sikereit is. Az a segítő kéz és szándék, amit 2017-ben kaptam, értő figyelme, tanácsai, meglátásai, javaslatai és embersége nem kifejezhető, ezek nélkül a tanulmányaim és ez a dolgozat valóban nem jöhetett volna létre.

Köszönöm a tanszék vezetésének és kollégáinak is, akik barátsággal és nyitottsággal fogadtak, pár jó szóval és biztatással mindig lendítették előre munkámat. Külön köszönöm az együtt töltött időt, szakmai vitákat és beszélgetéseket, a közös publikációkat és tudományos kutatásokat dr. Molnár Péter „műhelytársamnak”, sokszor adott erőt a munkám során, vagy lendített ki pillanatnyi elakadásoknál.

Köszönöm a műhelyvitan megteremtett baráti légkört, a támogató szakmai hozzáállást és a hasznos tanácsokat előbírálóimnak – Dr. Fábíán Adriánnak és Dr. Szabó Balázsnak.

Külön köszönöm a feleségemnek Vargáné Nagy Mariannának és gyermekeimnek, akik végig kísérték utamat, olykor lemondással, sokszor személyem nélkülözését vállalva a mindennapok során, mégis türelemmel, gondoskodással, szeretettel tették mindezt. Nagyon hálás vagyok nektek, nélkületek nem sikerült volna!

Drága Apa! Köszönöm azt a példamutatást, ami a tudományos munka iránti elköteleződést generálta bennem. Ez a csodálatos út nélküled, talán soha nem kezdődött volna el.

Budapest, 2024. augusztus 27.

Varga Ferenc

Témavezetői ajánlás

A jelölt, Varga Ferenc több éves kutatómunkájának végeredménye a dolgozat. A technológiai fejlődés vitathatatlanul meghatározta a közigazgatás működését is, ám a téma felvetés egy újszerű, polgári gyökerekkel rendelkező jelenség megvilágításában vizsgálta annak hivatalos alkalmazási lehetőségeit, esetleges tévútjait, lehetséges hatásait. Kell is, hiszen a közigazgatásnak is fel kell készülni az újszerű kihívásokra, melyeket a jelölt is kiemelt, hiszen a közösségi felületek közigazgatás általi használata elindult, de korán sem lehet befejezettnek tekinteni azokat a bemutatott elemzések, valamint a közigazgatás valamennyi szintjének vizsgálata alapján.

A klasszikus jogi megközelítés mellett, végig érezhető a jelölt gyakorlati megközelítése, amit empirikus vizsgálatokkal is alátámasztott. A szerző komplex látásmóddal, interdiszciplináris megközelítéssel, lényegében széleskörű nemzetközi és hazai irodalmi bázisra alapozva mutatja be, hogy az állampolgárok és az államigazgatás különböző szereplőinek kapcsolata az internetes közösségi felületeken hogyan alakította azok lehetséges hivatalos használatát és eredményességének kereteit.

A dolgozat első fejezetében kizárólag szakirodalmi források felhasználásával mutatta be, hogy az egyes kormányok hogyan vélekedtek az állampolgárt, mint ügyfelet megillető jogokról, valamint milyen tartalommal kívánták megtölteni, s mi volt az a folyamat, amellyel a közigazgatási tevékenység során az ügyfelek garanciákat és jogokat kaptak ahhoz, hogy együttműködni akaró és tudó „digitális” állampolgárokká váljanak. Ehhez szorosan kapcsolódik a második fejezet, amelyben a technológiai fejlődés a szolgáltató közigazgatás igényének kialakulására és az állampolgári részvételre gyakorolt hatásait és eredményeit mutatja be. A harmadik fejezetben az NPM és NWS közigazgatás elméleteinek egyensúlyra való törekvésével igazolja az állam, állampolgárokkal való viszonyának folyamatos jobbító szándékát a bürokratikus állami működés jellegének és hatékonyságának megőrzése mellett. A negyedik fejezet többéves empirikus vizsgálatokat is tartalmazó, nemzetközi elemzésekkel is alátámasztott eredményeket és következtetéseket tartalmaz, a közösségi média hivatalos alkalmazásának gyakorlatára és annak lehetséges mérési kereteire vonatkozóan. Érdeklődésre számot tevő kutatási eredményekkel és statisztikákkal mutatja be, hogy a közösségi média az állam és polgárai közötti hivatalos kommunikációnak és kapcsolattartásnak milyen lehetőségeit rejtik, valamint az online és közösségi médiafelületeken fenntartott kapcsolat milyen minőségben és milyen eredményekkel zajlik, hogy az államot, a közigazgatást és az állampolgárokat közelebb hozza egymáshoz. A dolgozat végén, az önkormányzatok mérési keretrendszerére, valamint a közösségi felületek alkalmazásával kapcsolatban tett stratégiai javaslat mindenképp hiánypótló a hazai szakirodalomban.

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 10.

Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs

Tartalom

Ábrajegyzék	7
Bevezetés és témaválasztás	8
1. A közigazgatás és ügyfél kapcsolatának fejlődése röviden	13
1.1 Az igazgatott státuszának változását meghatározó áramlatokról röviden.....	14
1.2 A hatóság és az ügyfél kapcsolatát meghatározó elvek megjelenése hivatalos dokumentumokban.....	21
1.3 A közigazgatás és az ügyfél kapcsolatát meghatározó jogok a hazai hatósági működésben.	24
1.4 Összegzés.....	33
2. A technológiai fejlődés és az e-kormányzat, mint a szolgáltató közigazgatás alapja	35
2.1 Az informatikai eszközök adaptációja a közigazgatási munkavégzés során	36
2.2 Szakértői rendszerek és döntéstámogató rendszerek	38
2.3 Az első e-kormányzat modellezési kísérletek	42
2.4 Kísérletek az e-kormányzat tartalmi meghatározására	55
2.5 Összegzés.....	61
3. Az NPM jó közigazgatás igényétől a neo-weberi állam jó közigazgatás igényéig	64
3.1 Az NPM hatása a közigazgatás működésére.....	66
3.1.1 Európai tapasztalatok	67
3.1.2 Hazai tapasztalatok.....	71
3.1.3 A neo-weberi paradigma hazánkban.....	75
3.2 A jó kormányzás értékelési kísérletei.....	77
3.3 A Jó Állam „együtműködő állampolgárra” vonatkozó eredményei Magyarországon	81
3.3.1 A demokratikus részvétel változása	83
3.3.2 A sajtó- és szólásszabadság kérdései.....	87
3.3.3 Az elektronikus közszolgáltatásokhoz való hozzáférés változása	90
3.3.4 Az ügyfélterhek változása	92
3.4 Összegzés.....	94
4. A közösségi média, mint az állam és az állampolgár kapcsolattartásának új színtere ..	96
4.1 Az állampolgárok online jelenléte és a közösségi média.....	99
4.1.1 Kiindulási elméletek.....	107

4.1.2	Igazmondás és szabad véleménynyilvánítás.....	108
4.1.3	Kapuőrök az online térben.....	114
4.1.4	Cenzúra és szabályozás röviden	117
4.2	A közösségi média közigazgatási alkalmazásának lehetőségei	120
4.2.1	Lehetséges kihívások.....	125
4.2.2	Mérhetőség	128
4.3	Nemzetközi mérések.....	130
4.3.1	Egy amerikai keretrendszer kormányzati szinten.....	130
4.3.2	Az angolszász helyi önkormányzatok Participation 2.0 tapasztalatai	134
4.3.3	Egy nyugat-európai helyi önkormányzatokra vonatkozó mérés tapasztalatai.....	137
4.3.4	Közép-Kelet európai helyi önkormányzatokra vonatkozó mérések tapasztalatai	140
4.4	A hazai vizsgálatok egy nemzetközi kitekintéssel.....	145
4.4.1	A hazai miniszterek gyakorlata	147
4.4.2	Egy nemzetközi, minisztériumokra vonatkozó összehasonlító elemzés	149
4.4.3	A hazai minisztériumok általános vizsgálata.....	154
4.4.4	Önkormányzati tapasztalatok – vármegye székhelyek.....	156
4.4.5	Önkormányzati tapasztalatok – egy hazai vármegye átfogó vizsgálata	160
4.5	Javaslat egy hazai mérési keretrendszer kialakítására	163
4.6	Összegzés.....	168
5.	Következtetések, záró gondolatok.....	173
	English Summary	183

Ábrajegyzék

- 1.sz. diagram: Választási részvételi arányok (%) 2002. és 2019. között
- 2.sz. diagram: A rendes és időközi választási részvétel százalékpontos különbsége az országgyűlési és helyhatósági választások esetében
- 3.sz. diagram: Gyülekezési joggyakorlás tendenciája 2006-2018 időszakban
- 4.sz. diagram: Helyi érvényes és érvénytelen népszavazási kezdeményezések évenként 2012-2018 időszakban
- 5.sz. diagram: Országos népszavazási kezdeményezések benyújtott és hitelesített aláírások száma 2008-2016 időszakban
- 6.sz. diagram: Ügyfélkapu belépések, beküldések és regisztráltak száma 2009-2018 időszakban
- 7.sz. diagram: Ügyfélforgalmi adatok 2015-2018 időszakban
1. sz. ábra: Az adott földrész teljes lakosságához viszonyított közösségi médiafelhasználók aránya
1. sz. tábla: Mergel-féle keretrendszer a közösségi média interakciók méréséhez a közszférában
2. sz. tábla: Bonsón-féle Szofisztikációs Index összetevői és alkalmazásuk aránya a vizsgált önkormányzatokban
3. sz. tábla: Mital'-féle 10 indikátoros rendszer
4. sz. tábla: Jukic-féle 21 indikátoros rendszer
8. sz. diagram: 1 millió főre jutó posztmennyiség a vizsgált országokban db (Eü minisztériumok)
9. sz. diagram: A kulcsszavas posztok lakosságarányú megosztásai a vizsgált országokban
10. sz. diagram: A reakciók átlagos száma a kulcsszavas bejegyzésenként a vizsgált országokban
5. sz. tábla: Az egyes hazai minisztériumok követőszáma, posztszáma és aktivitása
6. sz. tábla: Javaslat a hazai önkormányzatok FB profilok mérési keretrendszerére

Bevezetés és témaválasztás

Doktori értekezésem célja, hogy feltárjam azt, hogy a folyamatos technológiai fejlődés mennyiben segítheti a közigazgatás (és ilyen értelemben a hatóságok) és az állampolgár közötti kommunikációt, milyen kiaknázatlan területei, vagy vívmányainak milyen hatásai lehetnek az állam és az állampolgár kapcsolatára. Célom elsősorban nem az állami működés során alkalmazott informatikai eszközök és technológiák bemutatása, illetve azok integrálása a közigazgatási működés során – e témakörben nagyon sok elemzés és tudományos értekezés elérhető. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy ezen adaptációs folyamat ne lenne jótékony hatással a közigazgatás működésének hatékonyságára és az állampolgárokkal történő kapcsolattartásra, ellenkezőleg, sok esetben a közigazgatásban alkalmazott technikai megoldások és rendszerek voltak azok, amelyek például az állampolgárok bizonyos IKT képességeinek fejlesztését generálták és a hatékony együttműködést fejlesztették. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az állami gépezet működésébe integrált technikai megoldások szinte mindegyike a „civil” fejlesztésekből táplálkozott – a telefontól, a személyi számítógépeken és az interneten keresztül az okos eszközök és ma már, a mesterséges intelligencia alkalmazásáig. Bizonyos tekintetben ezekre is kitérek érintőlegesen, ugyanakkor más kontextusban. Az utóbbi közel két évtized ugyancsak világméretű, civil szerveződés és fejlesztés alapján elterjedt jelenségei a közösségi felületek, amelyek szolgáltatásai folyamatosan bővülnek, így nem mehetünk el a mellett, hogy a közösségi média „hivatalosabb” alkalmazási lehetőségeit ne vennénk górcső alá. Ehhez természetesen ugyanúgy szükséges, hogy a polgári önszerveződésre jellemző egyenrangú jelenlét kialakuljon, és az interakciót is ennek megfelelően kezeljük mindkét oldalon. Azaz, az állampolgárok fölé helyezett államigazgatás képes legyen elismerni és felemelni azokat, akikre vonatkozóan döntéseket hoz, valamint ehhez megfelelő feltételeket és eszközöket biztosítani, a másik oldalon pedig, képesek legyünk „felnöni” és felelősségteljes együttműködő füllé válni. És ezen belül pedig helye van utóbbiak által, megfelelő keretek között megfogalmazott, és előbbi által megfelelően türt, kezelt és megfontolt véleményeknek is. Azt gondolom, hogy az egészséges párbeszéd az állampolgári részvételre való hajlandóságot erősíti az állammal való kapcsolatában. Ez, ha

¹ MAGYARY Zoltán: A magyar közigazgatás, Budapest 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, p. 3.

valós szándék áll mögötte, mindig komplex folyamat, amely egyrészt magába foglalja a felek státuszának tartalmi megítélésének kérdését. Valójában mit gondolunk a másiról, ezt hogyan fogalmazzuk meg, és hogyan interpretáljuk akár anyagi és alaki jogszabályokban. Másrészt jelenti a konkrét törekvéseket is, amelyekkel biztosítani lehet, hogy a másik a számára deklarált jogokkal és lehetőségekkel az élni tudjon. Példáival élve, nem elég biztosítani a szabad véleménynyilvánítás lehetőségét, ha annak nincsenek meg a tárgyi, személyi és technikai feltételei. Ugyanakkor elengedhetetlen, hogy ezekkel eszközökkel a megszólított fél is aktívan akarjon és tudjon élni. E megfontolások mentén, megvizsgáltam az állam és ezen belül az igazgatási tevékenység, valamint az igazgatott egymáshoz való viszonyát és annak fejlődését, tehát azt, hogy a közhatalmat gyakorlók hozzáállása hogyan változott az állampolgárok (ügyfelek) felé, milyen jogokat biztosítottak az egyenrangú félként való működéshez és kapcsolattartáshoz. Röviden igyekeztem feltárni a technikai eredmények ezirányú alkalmazásának fejlődését, valamint a mögöttes indítékokat, melyek a vizsgált folyamatot segítették és ezzel együtt azokat az újkori felfogásokat, amelyek az államot és az ügyfelet elhelyezik ebben a viszonyrendszerben, akár annak hatékonyságát mérhető módon is. Ezzel együtt, a nem állam által generált megnyilvánulási csatornák bővülése és jelentős térnyerése természetesen felveti azok „hivatalos” alkalmazásának igényét. Az internet fejlődésével és szinte korlátlan elérhetőségével, az alulról fejlődő online közösségek kialakulásával, az egyszerre nagyobb tömegek megszólítási lehetőségeivel, a közösségi platformok a kapcsolattartást, illetve a kommunikációt minden bizonnyal új szintre képesek emelni. Az elmúlt években kutatásaim központi témája főként az volt, hogy a közigazgatás különböző szintjei milyen mértékben és milyen módon alkalmazzák ezeket a közösségi felületeket, azaz maga az állam képes-e ugyanúgy felfejlődni az együttműködés ezen szegmenséhez.

A disszertáció célkitűzéseinek megvalósítása érdekében a kutatási feladatra fókuszálva, elsőként azt vizsgáltam, hogy az állam hogyan törekszik arra, hogy biztosítsa azokat a jogokat és technikai lehetőségeket, amelyek az állampolgárok hatékony e-részvételét megalapozzák az állammal való kapcsolatukban. Ezt követően arra voltam kíváncsi, hogy az állam milyen megfontolások alapján, miképpen törekszik arra, hogy ezek segítségével az állampolgárt igazolhatóan is kapcsolattartásra törekvő közreműködő ügyfélle tegye. Végül, az állam különböző szintjein megvalósuló közösségi médiahasználatot, valamint annak a kapcsolattartásban betöltött minőségét és mérhetőségét vizsgáltam. Azt gondolom, hogy ez a kérdés nem kerülhető meg, hiszen az Alaptörvény XXVI. cikke az infokommunikációs vívmányok alkalmazásának igényét alkotmányos szintre emelte,

vélhetően azzal a céllal is, hogy az állami működés hatékonyságát az állampolgárok jogainak csorbítása nélkül az állampolgárokkal való kapcsolattartásában is növelje.²

Értekezésem elsődlegesen könyvtári, irodalmi forrásokra támaszkodik, elsősorban monográfiák, tanulmányok, szakcikkek, kommentárok, statisztikai elemzések, adatok, valamint joganyagok feldolgozásával. A hazai szakirodalom mellett, a rendelkezésre álló idegen nyelvű szakirodalomból elsősorban az angol nyelvű forrásokra támaszkodtam. A közösségi média alkalmazására vonatkozó hazai eredményeket egy szoftver segítségével, saját elemzések keretében is vizsgáltam, több esetben kutatótársaimmal együtt – már három éve. A dolgozatban bemutatom a kutatótársaimmal mind a közigazgatás legfelső szintjén és a legalsó szintjén egyaránt együtt végzett vizsgálatokat is. Önálló empirikus kutatásom során a hazai miniszterek közösségi média aktivitására, valamint ugyancsak összehasonlító elemzést végeztem négy európai ország egészségügyi minisztériumának, a világjárvány idején tanúsított közösségi média kommunikációjára vonatkozóan. A miniszterek esetében az általuk közzétett Facebook posztok tartalmi vizsgálatát végeztem, hogy képet adjak arról, hogy a közigazgatás legfelső szintjén elhelyezkedő személyek milyen mértékben alkalmazzák a platformot politikai (tehát inkább személyes) és köztájékoztatási (tehát inkább szakpolitikai) céllal az állampolgárokkal való kapcsolatuk során. Az egészségügyi tárcák esetében pedig, azt igyekeztem feltárni, hogy a szakpolitikai kommunikáción belül, a járvánnyal kapcsolatos hivatalos tájékoztatás tartalmilag milyen arányt képviselt a vizsgált időszakban, azaz milyen mértékben jelent meg az állampolgárok hiteles tájékoztatása. Mindezek mellett, arra voltam kíváncsi, hogyan mérhető a közigazgatás által alkalmazott közösségi média felületeken keresztül történő kommunikáció sikere. Ehhez nemzetközi kutatási eredményeket is megvizsgáltam, mind kormányzati, mind helyi szinten.

Az értekezés öt nagy fejezetre tagolódik. Az első fejezetben vizsgáltam azt a folyamatot, amely során az „alattvalóból” ügyféllé emelkedik az állampolgár, melynek végén hazánkban alkotmányos erőre emelkednek bizonyos ügyfeleket megillető jogok. A második fejezetben a technológiai folyamat révén mutatom be az ügyfélközpontú szolgáltató állam igényét megalapozó fejlődést, amely elsősorban a New Public Management (NPM) szellemében történt és az állampolgárok felé való nyitottságot alapozta meg az állam és polgára közötti kapcsolatban. Ugyanakkor a harmadik fejezetben

² CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: Infokommunikáció az Alaptörvényben, Rixer Ádám (szerk.) *Állam és közösség*, Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. pp. 280-284 p. 283 Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest 2012.

igyekszem rávilágítani arra, hogy a pusztán szolgáltatói megközelítés kiüríti az államot, amely pont a megfogalmazott célok érvényesülésének akadálya lehet, az állam és az ügyfél kapcsolatában lévő bizalom eróziójához vezethet. Ennek megfelelően, a neo-weberi államfelfogás változtatási igényeit és annak mérési törekvéseit is bemutatom, hogy a civil és hatósági közegben megvalósuló állampolgári részvétel hogyan változott. A negyedik fejezetben a közösségi platformok világban betöltött szerepét, majd a közügyek szintjén történő megjelenését és annak alkalmazását vizsgálom. Az Obama-kormány kötelezővé tette a közösségi médiahasználatot a kormányzati szervek számára, ugyanakkor annak alkalmazása eltérő eredményt mutatott, így szükségzerű volt egy kormányzati keretrendszer bemutatása, ami természetszerűleg veti fel az alacsonyabb szintek vizsgálhatóságát is. Ennek megfelelően, a helyi szintű tapasztalatokat járom körbe a közösségi médiafelületek mérési keretrendszer kialakításának lehetőségeivel nemzetközi szinten. A hazai szintű vizsgálatokat a közigazgatás valamennyi szintjén elvégeztük, viszont értékelhető eredményeket inkább az önkormányzati kaptunk. Így annak hiányában, kísérletet teszek a hazai önkormányzatok Facebook használatának mérési lehetőségére, valamint a központi szintű tervezésre gondolatébresztő jelleggel javaslatot teszek.

Reménykedem, hogy a levont következtetésem az elméleti és gyakorlati szakemberek számára egyaránt segítségül szolgálhat a legújabb lehetőségek gyakorlati alkalmazásához és további kutatások megalapozásához.

A dolgozatot igyekeztem a tudományos távolságtartás és a tárgyilagosságra törekvés szándékával megírni, ha néhol politológiai érzéssel az olvasó, nem volt célom egyetlen személy, testület, vagy kormányzat teljesítményének értékelése, minősítése sem, kizárólag a feldolgozott forrásokból leszűrhető következtetéseket, valamint az adatokból következő eredményeket rögzítettem. A hazai és nemzetközi mérések, valamint a nemzetközi kutatások esetén, az abban foglalt megállapításokat és a kapott eredményeket ismertettem röviden és igyekeztem következtetéseket levonni. Célom az volt, hogy interdiszciplináris, generalista és holisztikus megközelítésben vizsgáljak egy-egy jelenséget vagy folyamatot, akár egymást kritikusan kezelő ellenvélemények és álláspontok figyelembevételével is, tiszteletben tartva a tudományos szabadság elvárásait. Ebből fakadóan, még egy gondolat. Ha az olvasó néhány esetben esetleg úgy érzi, hogy nem a „klasszikus” jogi megközelítéssel vizsgálom egy-egy jelenséget vagy kérdést, az annak is köszönhető, hogy közigazgatási mesterszakon végeztem, így az igazgatási vagy hatósági környezetben, még ha jogi keretek között is, de sosem jogi végzettséggel dolgoztam. Professzoraim és tanáraink által közvetített, valamint az operatív szintű munkatapasztalataimból fakadó

elsősorban gyakorlatias meglátásaim inkább önvalómat mutatják, nem a hagyományos jogtudományi elemzés ignorálási szándékát. Kérem, ilyen szemmel olvassák dolgozatomat.

1. A közigazgatás és ügyfél kapcsolatának fejlődése röviden

Az államhatalom és a társadalom, vagy annak tagjai egymáshoz való viszonyának történeti vizsgálata számos kérdést felvet. Először is célszerű tisztázni, hogy mikortól beszélhetünk a mai értelemben vett közigazgatásról, és annak megjelenéséről. Lőrincz³ professzor megvilágításában közigazgatás ott jön létre, ahol olyan közösségi ügyek jelentkeznek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, és az egész társadalom hozzájárul azok megoldásához. Az a folyamat, amely során az egyéni érdekek kiszolgálása céljából integrálódott társadalmi erőfeszítés közösséginek mondható dimenzióba emelkedett, hosszú időn keresztül zajlott. Ezért is állítható, hogy a közösségi igazgatás első rendszerei az öntözéses vízgazdálkodásra épült társadalmakban alakultak ki, ahol az előre megtervezett, szoros együttműködéssel lehetett a növekvő társadalmi szükségleteket kielégíteni úgy, hogy nem a születési előjoggal rendelkezők, hanem gondosan válogatott, szakmai érdemek alapján kiválasztott személyek alkották az igazgatási elitet.⁴ Ezzel együtt, a közügyeket társadalmi konszenzus alapján a magánügyek felé emelték, elkülönültek a közfeladatok és az egyéni magáncélok, a közpénzek és a magánpénzügyek, kialakult a vertikális és horizontális munkamegosztás, a hierarchikus igazgatás.⁵ A feudalizmust követően, a 17–18. századi monarchiákban előtérbe került kamerálisztika kétségtelenül segítette azt a folyamatot, amely a közigazgatás-tudomány, s végeredményben a közigazgatási jogtudomány kialakulásához vezetett.⁶ Természetesen az adott korszak társadalmi, gazdasági, politikai viszonyai minden esetben meghatározták az igazgatás és az igazgatottak közötti kapcsolat- és viszonyrendszert, valamint az e körben zajló tudományos gondolkodást is, ugyanakkor az ezt meghatározó ügyféljogok, azok bővülése, az azokat meghatározó elvek és adott esetben alapkövetelményként való megjelenésük fokozatosan alakult ki. Ebben a fejezetben arra teszek kísérletet, hogy röviden bemutassam, milyen ideológiák és alapelvek mentén, hogyan változott az állampolgár (ügyfél) státusza és hogyan jelentek meg ezek a 20. század végi uniós dokumentumokban és hazai jogszabályokban, amelyek a kapcsolattartásban egyenrangú féllé tette. A témát a vonatkozó jogszabályok, kommentárok és tudományos művek tanulmányozásával vizsgáltam. A

³ LŐRINCZ Lajos: Közigazgatás: Tegnap, ma, holnap, *Tér és Társadalom* 13. évf. 1999/3. pp. 3-18. p. 1

⁴ GLADDEN E.N.: A History of Public Administration: Volume II: From the Eleventh Century to the Present Day, Routledge Revivals, Routledge, 2019, ISBN 042975132X, 9780429751325, p. 285

⁵ WITTFOGEL Karl A.: Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power, Oxford University Press. 1957., p. 556

⁶ Vö például: LŐRINCZ Lajos: Közigazgatás-tudományi antológia, Budapest, HVG ORAC, 2007. 317-319 p.

tapasztalataimat áttekintő, leíró, értékelő jellegű és összehasonlító módszerekkel igyekeztem rendszerezni.

1.1 Az igazgatott státuszának változását meghatározó áramlatokról röviden

Az évszázadok során nemcsak a közigazgatás intézménye változott, de maga az ember jogi pozíciója, az állammal szemben betöltött státusza is – jogállása erősödésével alattvalóból ügyfél lett, egyre több jogosultsággal. Emlékezzünk, *Jean Bodin* Hat könyv az államról című művében egyértelműen meghatározta a törvény és az alattvaló közötti alá-fölérendeltséget. A törvény az uralkodó parancsa, aki mindenek fölött áll, felette csak az Isten létezik. A monarcha és fő tisztségviselőinek parancsát az alattvalónak feltétel nélkül végre kellett hajtani, túrni kellett azt. E kontextusban a fő tisztségviselő személyesítette meg a közigazgatást.⁷ Az embert, mint alattvalót semmilyen keretek, vagy garanciák nem védték, jogorvoslati lehetősége nem volt, a törvények az uralkodó korlátlan hatalmát alapozták meg, melyekkel szemben semmilyen eszköz nem állt rendelkezésre. Az igazgatás középpontjában jellemzően rendészeti szervek álltak, a hatalommegosztás elvét nélkülözték e rendszerek.⁸

A rendészeti szervek tevékenységét először a 18. század végén az *Allgemeines Landrechtben*⁹ szabályozták, de ennek célja elsősorban a közrend és köznyugalom fenntartása érdekében, a közérdek és az *egyén* önrendelkezési joga közötti egyensúly fenntartása volt, ugyanakkor az ember már individuumként jelenik meg. Az államfő elsődleges feladata mind a külső, mind a belső béke és biztonság fenntartása, és mindenkit a saját érdekében megvédeni az erőszakkal és a rendbontásokkal szemben és olyan intézményeket kell felállítania, amelyekben a lakosok eszközöket és lehetőségeket biztosítanak képességeik és erősségeik kibontakoztatására és jólétük elősegítésére.¹⁰

A felvilágosodás eszméi az újhumanizmus kiemelkedő képviselője, *Humboldt* rendészettel kapcsolatos megállapításaiban¹¹ jelentek meg először, ahol a rendészet legfőbb feladata a *polgárok* jólétének biztosítása, úgy, hogy a magánszférát tiszteletben tartva, a személyes

⁷ BODIN Jean: *Az államról*, Budapest 1987., Gondolat Kiadó 195 p.

⁸ FÁBIÁN Adrián: A közigazgatás és az ember(ek) kapcsolata egykor és ma, In: Csefkó Ferenc (szerk): *A közigazgatás és az emberek*, Pécsi közigazgatás-tudományi Közlemények 5., Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány 2013., pp. 55-64 p. 56

⁹ Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR) Online: <https://opiniojuris.de/quelle/1622> (Letöltés dátuma: 2023.09.20)

¹⁰ ALR 2. fejezet, 13. cím. 2.§ és 3.§

¹¹ Bővebben: HUMBOLDT Wilhelm: *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, Online: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2318/Humboldt_Ideen1549_Bk.pdf (Letöltés dátuma: 2024.04.28)

szabadságot nem korlátozhatja.¹² Balla okfejtésében Humboldt érvelése szerint az ember eredeti rendeltetése, hogy képességeit szabadon, minden korlátozástól mentesen érvényre juttassa, és az államnak is ennek megfelelően kell szerepet vállalnia. Az állam azon beavatkozása is káros, amely az emberek boldogulását segíti elő, hiszen meggátolja a képességek szabad kibontakozását, és idővel az állam sem tud megfelelni az ebből eredő, egyre nagyobb kötelezettségének. Az állam kizárólag a polgárok külső és belső védelméről köteles gondoskodni úgy, hogy a polgárok saját javukról szabadon, de mások boldogulásának korlátozása nélkül gondoskodhatnak (negatív jólét). Az államhatalom legfőbb, és Humboldt tanítása szerint egyetlen kötelezettsége öröködni a biztonság felett.¹³ Antropológusként, államférfiként, filozófusként ő alapította meg a berlini egyetemet, ahol a kutatás és oktatás egysége, annak szabadsága határozta meg a képzést, ezzel teremtve meg egy teljes új intézménytípust. A felvilágosodás eszméi által körvonalazott közigazgatás jogi szabályozottsága a polgári államok létrejöttével jelenik meg, azaz az állami szervek korlátait jogszabályok határozták meg a *Montesquieu*-i törvényesség¹⁴ keretei között. Ezzel együtt pedig, egy önálló joganyag jön létre az igazgatás működésére, intézményrendszerére vonatkozóan is.

A 19. századi liberális gazdaságpolitika, mely szerint az állam nem avatkozik be a gazdasági folyamatokba, a rohamos ipari fejlődés során eredményezett nagyobb társadalmi nehézségeket. Az iparosodás hatására egyrészt megnőtt a népesség, a városok lakossága felduzzadt, kialakultak a munkás- és nyomornegyedek, megjelent a gyermekmunka és gyermekszegénység. A liberális kormány kevés védelmet nyújtott a leszakadó társadalmi rétegeknek, így a társadalmi problémák hatékony feloldását a német közgazdász-szociológus *Lorenz Von Stein* a közigazgatás újjászervezésében látta. Állítása szerint, a közigazgatás tudományt kell a társadalomtudományok középpontjába helyezni, és egy jól szervezett közigazgatással lehet a társadalmi ellentéteket feloldani, a szociális- és gazdasági nehézségeket orvosolni.¹⁵ Látható ugyanakkor, hogy Stein, míg az embert, mint értéket fontosnak tartja, a problémák feloldásának lehetőségét a társadalom és a

¹² FÁBIÁN [2013:57]

¹³ BALLA Antal: A liberalizmus eredete és fogalma. *Politikatudományi Szemle*, 2004. 13(3), 271–282. p. 277. Online: <https://poltudszemle.hu/articles/a-liberalizmus-eredete-es-fogalma/> (Letöltés dátuma: 2023.09.20)

¹⁴ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat: *A törvények szelleméről*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000. Sapientia humana Boros Gábor – Gyurgyák János (szerk), Online: <https://www.szaktars.hu/osiris/view/montesquieu-a-torvenyek-szellemerol-sapientia-humana-2000/?pg=3&layout=s> (Letöltés dátuma: 2023.12.15)

¹⁵ STEIN Lorenz V.: *Verwaltungslehre*, 1865. Vol. 8., Stuttgart

közigazgatás viszonylatában vizsgálta.¹⁶ Ezzel szemben a kortárs jogász, *Otto Mayer* – a közigazgatási aktustan és a közigazgatási jogdogmatika jeles képviselője¹⁷ – meghatározásában újra az alattvaló áll az állammal szemben, a szubordinációs viszonyban megalkotott közigazgatási aktus határozza meg az alattvalót megillető jogokat. Ő viszont már nem hatalmi viszonyként kezelte az állam és állampolgár kapcsolatát, a feleket egyenrangúnak tekintette: a felek, mint jogalanyok állnak egymással szemben, kölcsönösen jogok és kötelezettségek illetik és terhelik őket.¹⁸ Ez indokolta a közigazgatási alanyi jogok elméletének, a jogalanyiságnak és a közigazgatási cselekvésnek, az aktustannak a kidolgozását is.¹⁹ Az ugyancsak közgazdász-szociológus *Max Weber* is a bürokrácia primátusát képviselte, ugyanakkor elméletében a hivatal nagysága abban áll, hogy szakképzett, jól szervezett hivatalnokokból áll. Ennek megfelelően, a bürokratikus végrehajtó szervezet racionális, átlátható, precíz, érdeksemleges, személytelen, szakszerű és megbízható munkát végez, így válva a hatalom forrásává.²⁰

A tengerentúlon és Európában is az első világháború, majd az ezt követő helyreállítási folyamatok, a gazdasági világválság, majd a második világháborúra való készülődés mind nyilvánvalóbbá tették az erősebb közigazgatás szükségességét elsősorban a törvényhozó hatalommal szemben erősítve a közigazgatást. Mindenhol erős és következetes végrehajtást, hatalmi koncentrációt, a végrehajtó hatalom fejéhez, elnökhöz, pártvezérhez feltétlen engedelmisséget várnak el, ezzel együtt, a jogállamiság eszméjével szemben, az Amerikára jellemző eredményesség kerül a középpontba.²¹ *Simonék*²² álláspontja szerint viszont, a közigazgatásban is jelen vannak a személyes kapcsolatok, amelyek a belső szervező elveken túlmutatnak²³, és az is nyilvánvaló, hogy a magánigazgatási eszközök nagyon kis hatásfokkal alkalmazhatók a közjogi keretek között.²⁴ E megközelítésben, a

¹⁶ FÁBIÁN [2013:58]

¹⁷ MAYER Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, Duncker und Humblot 1896. Online: https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/mayer_verwaltungsrecht02_1896?p=11 (Letöltés dátuma: 2024.04.28)

¹⁸ Vö: FÁBIÁN [2013:58]

¹⁹ VESZPRÉMI Bernadett: „A közigazgatási aktus” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-aktus> pp. 1-17 p. 2 (Letöltés dátuma: 2023.09.28)

²⁰ WEBER Max: *Gazdaság és társadalom*. Neu Isenburg, 2005. 230 p. Vö: LŐRINCZ L. [2007:275-308]

²¹ LŐRINCZ L. [1999:8]

²² SIMON Herbert A., DANTZIG George B., HOGARTH Robin, PLOTT Charles R., RAIFFA Howard, SCHELLING Thomas C., SHEPSLE Kenneth A., THALER Richard, TVERSKY Amos, WINTER Sidney, (1987) *Decision Making and Problem Solving*, *Interfaces* 17(5) pp. 11-31 p. 18-21, Online: <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/inte.17.5.11> (Hozzáférés: 2023. február 16.)

²³ Vö: LŐRINCZ L. [2007:19]

²⁴ Vö: LŐRINCZ L. [2007:156]

polgár bizalmát a szakszerű igazgatási tevékenység alapozza meg, amely az 1930-as évekre *Ernst Forsthoff* megvilágításában már szolgáltató közigazgatássá is alakult.²⁵ A szolgáltató megjelölés a közigazgatás gazdasági jellegű tevékenységére utal, melynek keretében a polgároknak nyújtott közszolgáltatás fő célja a szükségletek kielégítése. Korai írásaiban világít rá, hogy a tekintélyelvű állam a polgári emancipáció következtében gyengül, s így alakulhat ki a jóléti állam, melyben a közhatalom gyakorlása mellett, a közigazgatásnak szolgáltatói funkciója is van.²⁶ Esetében tehát, felfoghatjuk úgy az államot, mint a társadalomtól elkülönülő konkrét intézményt, amely képes autonóm döntéseket hozni a társadalmi befolyásoktól mentesen. Másrészt viszont, a társadalmat gazdasági-technikai rendnek tekintette, azaz egy szervezett, tényszerű egésznek. Értelmezésében a társadalom egy kvázi természetes „organizmust” alkotott, amely felett az állam, mint a társadalom feletti, autonóm szolgáltató akarát áll.²⁷ Ugyanakkor, megerősítve az emberek teljes alárendeltségét egy létező, emberfeletti rendnek – fajnak, államnak vagy technológiának – az köteles gondoskodni megfelelő közszolgáltatásokkal az állampolgáraitól. Az ő elidegenedés-elméletében az az entitás változott meg, amelytől az emberek állítólag elidegenítik autonómiájukat, ám pont ez a felfogása kapcsolta össze a radikális konzervatívok Weimari Köztársaság elleni tekintélyelvű vonulataival.²⁸ *Bibó* megközelítésében a „jó közigazgatás” értékmérője már nem elsősorban a magán- és közérdek, hanem a szakszerűség és eredményesség viszonylatában vizsgálendő.²⁹ A kortárs *Magyary*, akire Taylor és Fayol munkássága is nagy hatással volt³⁰, kétségtelenül a hazai közigazgatás meghatározó alakja, a közigazgatás racionalizálására vonatkozó elmélete mögött az ügyfél, mint meghatározó elem jelent meg. Valamennyi – a hatáskör reform, szervezeti egyszerűsítés, a hatékonyság, eredményesség és jogszerűség, a decentralizáció, az eljárási cselekmények számának csökkentésére irányuló törekvés az ügyfélbarát, szolgáltató jelleg erősítését célozta.

²⁵ Bővebben: FORSTHOFF Ernst: *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Berlin-Stuttgart, Kohlhammer, 1938.

²⁶ KOI Gyula: A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*; 2015. 11(4-6) pp. 240–257. p. 252. Online: <https://polgariszemle.hu/archivum/100-2015-december-11-efolyam-4-6-szam/politikatudomany-allamtudomany/705-a-francia-koezigazgatasi-jogtudomany-jellegzetessegei-1705-1945> (Letöltés dátuma: 2023.09.28)

²⁷ CALDWELL Peter: Ernst Forsthoff and the legacy of radical conservative state theory in the Federal Republic of Germany, *History of Political Thought*, Vol. 15, No. 4, 1994. pp. 615-641, p. 616 Online: <https://www.jstor.org/stable/26215850?seq=1> (Letöltés dátuma: 2023.10.01)

²⁸ Bővebben: MAUS Ingeborg: *Rechtstheorie undpolitische Theorie im Industriekapitalismus*, München, 1986, ISBN: 978-3-7705-2388-7 pp. 11-82.

²⁹ BIBÓ István: *A jó közigazgatásról, válogatott tanulmányok*. 1994. Magvető. p. 219-220

³⁰ Vö: KOI Gy. [2014:293-309]

A második világháborút követően új megvilágításba került a polgár és a közigazgatás kapcsolata, újra gondolva a '30-as évek szolgáltatói szemléletét. Ugyan a nem teljesen letisztult közigazgatás-szervezési elmélet, az NPM szerint az ügyfélbarát közigazgatás értékmérője a polgárközeliség³¹, amely érthető szabályozást, egyszerűbb eljárásokat, a felesleges előírások deregulációját, minőségi szolgáltatásokat jelent. Az angolszász országokban megjelenő új szemlélet több esetben jogszabályi környezetben kívüli standardokat is életre keltett, melyek az ügyfeleknek többletlehetőségeket, az intézmény számára pedig kötelezettséget írtak elő. Hibrid, gazdasági-igazgatási elméleti háttérrel rendelkezett, amely ötvözte a centralizációt és a kontraktualizmust hangsúlyozó gazdasági szervezetelméletet és a menedzsmentelméletet, a decentralizációt és az ehhez illeszkedő irányítást helyezve az előtérbe.³²

Az 1970-es évek gazdasági fellendülése során a klasszikus közigazgatást, „elavultsága,” alkalmatlansága és kudarcai miatt sok kritika érte. A korszakban kialakult neoliberaiszmus hatására, az állam, gazdaságban betöltött szerepe megkérdőjeleződött, újra megnőtt az igény arra, hogy a magánszektor irányítási „New Public Management” (NPM) eszközeit áthelyezzék a közigazgatásba.³³ Ennek háttérében az is meghúzódott, hogy a vállalati szektor is nyomás alatt tartotta a politikai döntéshozatalt, hiszen a gazdasági szereplők saját hatékonyságukat várták el a közigazgatás szereplőitől,³⁴ ugyanazzal az ügyfélorientált magatartással. Ugyanerre a következtetésre jutott *Ferlie et.al.* akik már négy különböző NPM-modellt különböztettek meg: a hatékonyságra való törekvés, a leépítés és decentralizáció, a kiválóság keresése és az állami szolgáltatásorientáltság.³⁵ Ez az új perspektíva új korszakot teremtett a közigazgatásban, melyet közigazgatás második, új korszakának tekinthető, és új, jobboldali politikák alapján formálódott. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a működés során megfogalmazott ügyfélorientált célok gyakran mennyiségi jellegűek voltak (ügyek száma, döntések száma, ügyintézési idő, lezárt ügyek stb.), amelyek elsősorban belső használatra szolgáltak, és megnehezítették a minőségi

³¹ FÁBIÁN [2013:60]

³² AUCOIN Peter C.: Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 1990. 3(2), pp. 115-137 p. 130 Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x> (Hozzáférés dátuma: 2023.11.02)

³³ HOOD Christopher: A Public management for all seasons? *Public Administration*, 1991. 69(1):3-19. Online: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>

³⁴ FÁBIÁN Adrián – STANKOVICS Petra: *A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra*, *Közigazgatás Tudomány*, 2022/1. 71–84. p. 73 <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.30>

³⁵ FERLIE Ewan, ASHBURNER Lynn, FITZGERALD, Louise, PETTIGREW ANDREW, *The New Public Management in Action*. Oxford University Press 1996. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198289029.001.0001>

szempontok mérését is.³⁶ *Gajduscek* világít rá, hogy az NPM nem más, mint egyfajta ideológia, melynek célja, hogy a (köz)szolgáltatások szinten tartása vagy akár javítása mellett is csökkenjen az állami szerepvállalás annak működését hatékonyabbá téve. Valójában ugyanakkor, az állam által ellátott feladatok akár mennyiségi, akár minőségi visszametszéssel történő csökkentésére irányult.³⁷ Ennélfogva álláspontom szerint nyitott kérdés marad, hogy ez egy valós, vagy szimbolikus reformintézkedés volt-e. Mindenesetre – egyebek mellett – ez vezetett a „Governance” koncepciójához³⁸, azaz más szereplők bevonásával megvalósuló kormányzás, később az ügyfélkapcsolat-központú jó kormányzás (*Good Governance*) elméletéhez. E megközelítés már a közvetlen állampolgári részvételt, a felek közötti kapcsolat- és konszenzuseresést, a transzparenciát, az elszámoltathatóságot, és az emberi jogok érvényesülésének jogállami garanciáit képviseli, tiszteletben tartva a kulturális, történelmi és társadalmi sokszínűséget. Természetesen az NPM neoliberais perspektívája is nyitva hagyott számos kérdést és elsősorban a kontinentális jogterületeken hamarosan kritikák fogalmazódtak meg ezzel kapcsolatban is. A legtöbb kritikát megfogalmazó *The New Public Service*³⁹ új modelljében olyan értékeket fogalmazódtak meg, mint az emberek, a polgárok, a demokrácia, a civil társadalom és a közszolgálat. Egy másik, az NPM-et kritizáló közigazgatási megközelítés a neo-weberi Állam (*NWS*) koncepciója⁴⁰, ami azzal érvelt, hogy az NPM módszerei és alapelvei nem lehetnek érvényesek minden országban. Hangsúlyozta, hogy az államigazgatási reformok az országok közigazgatási és politikai dinamikája szerint is eltérően zajlanak, így az NPM-nek sem lehet univerzális hatása. E kritikák nyomán Weber modelljének egy olyan változatát javasolták, amely jobban reagál a

³⁶ LAEGREID Per: Going against the cultural grain: Norway. In C. Hood, & B. G. Peters (Eds.), *Rewards at the top: A Comparative Study of High Public Office* 1994. Sage. ISBN 0803977425 pp. 133–145. p. 140

³⁷ GAJDUSCHEK, György: A haza szolgálatában?: A közigazgatás reformja(i). In: *Hegymenet*. Osiris Kiadó, Budapest 2017, pp. 229-250. p. 235 Online: https://real.mtak.hu/92656/1/gajduscek_gyorgy_korr_korrggy.pdf (Letöltés dátuma: 2024.02.13)

³⁸ OSBORNE David T., GAEBLER Ted (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York.: A Plume Book. Rövid összefoglaló online: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED367424.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.03)

³⁹ Bővebben: DENHARDT Robert B., DENHARDT Janet Vinzant: The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 2000. 60(6): 549-559. American Society for public Administration Online: <http://www.mchrdr.gov.in/91fc/coursematerial/management/4%20Serving%20rather%20than%20steering.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.03)

⁴⁰ Részletesen: POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert: *Public management reform: A comparative analysis*. 3d ed. Oxford: Oxford University Press 2011. Online: [https://doi.org/10.1016/S0024-6301\(00\)00083-2](https://doi.org/10.1016/S0024-6301(00)00083-2) https://www.academia.edu/11548460/Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis_New_Public_Management_Governance_and_the_Neo_Weberian_State (Letöltés: 2023. március 14.)

polgárok igényeire. A korszak jellegénél fogva, mára a Közérték-szemlélet⁴¹ (*Public Value*) és a közigazgatás információs korban változó szerkezetére és szerepére fókuszáló digitális kormányzás (*Digital Era Governance, DEG*)⁴² is jelentős hatással bír. A '90-es évek az NPM-en belül megteremtettek egy másik meghatározó vonulatot is. Ugyancsak az angolszász területen – az Egyesült Államokban – vetődött fel a közigazgatás polgáriközelivé⁴³ válásának egyik kulcsfolyamata, az elektronikus közigazgatás gondolata. Ez nem csak közelebb hozta az állampolgárokat a közigazgatáshoz, hanem túllépve az NPM-en a gazdasági, politikai folyamatokba való bevonást tette lehetővé, hiszen az internet – így az elektronikus kapcsolattartás mindenki számára elérhetővé vált. *Boehme-Nessler* elmélete szerint, a számítógépek globális hálózatba kapcsolása nemcsak az információfeldolgozást és tárolást forradalmasítja, hanem az információcserét is, így az internet, vagyis a hálózatok globális hálózata megnyitja a könnyű kapcsolattartás lehetőségét a világban.⁴⁴ Az is világos, hogy az ügyfél általában nem tudja megítélni, hogy az adott közigazgatási szerv költséghatékonyan, vagy törvényesen működik, ugyanakkor azt minden esetben meg tudja fogalmazni, hogy a hatósággal való kapcsolata során gyorsan és kényelmesen tudja intézni az ügyeit, azaz a bürokratikus rendszerű, hagyományosan merev közigazgatási szervek már nem képesek megfelelni a technológiai korszak kihívásainak.⁴⁵

Ebben a fejezetben mutattam be azokat az ideológiai áramlatokat röviden, hogy az alattvaló hogyan válik alattvalóból minőségi szolgáltatásokat elváró fogyasztóvá. Utóbbi státusz elnyerése vitathatatlanul a liberális, majd a piaci szemlélet közigazgatási működés során történő megjelenéséhez köthető, amely egyrészt fokozatosan biztosította a felek kapcsolatában az igazgatott jogainak bővülését, másrészt felismerte a technológiai fejlődés eredményeinek alkalmazhatóságát azok hatékonyabb érvényesülése érdekében. A

⁴¹ MOORE Mark Harrison: *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997. ISBN 9780674248786

⁴² DUNLEAVY, Patrick, MARGETSS, Helen, BASTOW, Simon, TINKLER Jane (2005). New public management is dead – long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005. 16(3): 467–494. Online: https://www.researchgate.net/publication/228301216_New_Public_Management_Is_Dead_-_Long_Live_Digital-Era_Governance (Letöltés: 2023. március 13.)

⁴³ SCHEDLER Kuno - PROELLER Isabella: *New Public Management*, 2007. Online: https://www.researchgate.net/publication/259840025_New_Public_Management_by_Kuno_Schedler_Isabella_Proeller, (Letöltés dátuma: 2023.02.25)

⁴⁴ BOEHME-NESSLER Volker: *Digitising Democracy: On Reinventing Democracy in the Digital Era - A Legal, Political and Psychological Perspective*, 2020., Springer Nature Switzerland, Online: https://www.researchgate.net/publication/338907501_Digitising_Democracy_On_Reinventing_Democracy_in_the_Digital_Era_-_A_Legal_Political_and_Psychological_Perspective (Letöltés: 2023.02.20)

⁴⁵ OSBORNE – GAEBLER [1993]

következőkben az ügyféljogok hivatalos nemzetközi és hazai dokumentumokban való rögzítését mutatom be röviden. A technológiai vívmányok alkalmazását a második fejezetben részletezem.

1.2 A hatóság és az ügyfél kapcsolatát meghatározó elvek megjelenése hivatalos dokumentumokban

NPM eltérő eredményei rávilágítottak arra, hogy az igazgatási reformokat a minőségi célkitűzések függvényében az állampolgári charták felé kell átirányítani. Ez a törekvés elsősorban ugyancsak az angolszász országokban jelent meg. Az Egyesült Királyságban Margaret Thatcher lemondását követően az általa megjelölt John Major-t iktatták be miniszterelnöknek. *Major* Polgári Chartája a közszolgáltatási színvonal kérdését az 1990-es évek központi témájává emelte.⁴⁶ Az NPM szellemisége alapján szerkesztett dokumentum az állampolgárokat (ügyfeleket) a minőségi szolgáltatást joggal elváró fogyasztónak tekinti, a szabad szerződésen alapuló viszonyok újragondolásaként, a minőség, ellenőrizhetőség, elszámoltathatóság elvei szerint kívánta biztosítani a színvonalas közszolgáltatást a kapcsolatba lépéstől az ügy lezárásáig. A közszolgáltatások minőségének javítását célozva, olyan biztosítékokat tett az ügyfeleknek, mint a választási lehetőségek a felhasználó számára, a hatóság elszámoltathatósága, transzparens eljárási szabályok, magatartási kódex, panaszkezelés stb. Az 1991-es, a Polgári Chartát bevezető Fehér Könyv⁴⁷ egy széleskörű dokumentum volt, amely többek között tárgyalta a közszférában meglévő gyakorlatokat, a szabályozó hatóságok jogkörét a privatizált közművek felett, a piaci tesztelés és a szerződéskötések alkalmazását a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében, egyszersmind a közszféra egyes részeinek privatizációját célzó jövőbeli jogszabályként jött létre. E javaslatok vitathatatlanul legmeghatározóbb aspektusa a charták létrehozására vonatkozott. Minden közszolgáltatónak ki kellett adnia egy chartát, amelynek két, egymással összefüggő célja van: először is, hogy a fogyasztók meghatározhassák, milyen színvonalú szolgáltatás az adott intézmény számára; másodsor pedig meg kell mondani nekik, hogyan kell panaszt tenni és jogorvoslatot kérni, ha az

⁴⁶ John Major beszéde a Konzervatív Központi Tanács előtt – 1991. március 23. Online: <https://johnmajorarchive.org.uk/1991/03/23/mr-majors-speech-to-conservative-central-council-23-march-1991/> (Letöltés dátuma: 2023.11.03)

⁴⁷ MAJOR John: Polgári Charta Fehér Könyve, 1991. július Online: https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens_charter-foreword_and_introduction.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

általuk nyújtott szolgáltatás e referenciaérték alá esik.⁴⁸ Rögzítette tehát azon szabványokat, amelyek az adófizető pénzének megfelelő értékkel bíró szolgáltatásokat biztosít, előre meghatározott időn belül.⁴⁹ A Fehér Könyv ezzel a kijelentéssel nyitott: „Minden közszolgáltatást az állampolgárok fizetnek, akár közvetlenül, akár az adójukból. Jogosultak elvárni az igényeiknek megfelelő, magas színvonalú, hatékonyan, ésszerű költségek mellett nyújtott szolgáltatásokat. Ahol az állam szabályozással, adóztatással vagy igazságszolgáltatással foglalkozik, ezeket a funkciókat is tisztességesen, hatékonyan és udvariasan kell ellátni”. Látható tehát, hogy az ügyfél, mint adófizető, a közigazgatás működését finanszírozó meghatározó tényező, a hatósággal való kapcsolata során joggal várja el a jó szolgáltatásokat, a „jó állam” működését. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a NPM szellemisége valójában a gazdasági konjunktúra idején tud érvényesülni, hiszen a gazdasági recessziók alatt, az állami szerepvállalás természetesen erősödik, azaz a weberi bürokratizmus ellenzői nem minden esetben támaszkodtak a hatékonysági vagy gazdaságossági követelményekre.⁵⁰

A Polgári Charta szellemiségével, az ENSZ 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozatával⁵¹ (EJE), majd az ebben foglalt jogok kikényszeríthetővé tett Emberi Jogok Európai Egyezményével⁵² (EJEE) összhangban, a 2000. december 7-én aláírt *Európai Unió Alapjogi Chartája* (továbbiakban AC) több ponton is tartalmaz olyan alapvető elveket, jogokat és szabadságokat, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jogot erősítették. A törvény előtti egyenlőség, valamint a megkülönböztetés tilalma (20-21. cikk) deklarálja fenti elvárásokat, mely szerint, „tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”, az 5. cím 41. cikke pedig egyértelműsíti, hogy minden (európai)

⁴⁸ CASTELLANI Lorenzo: *The Citizen's Charter: towards consumer service in central government*, Policy Papers, History&Policy, 2017., Online: <https://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/the-citizens-charter-towards-consumer-service-in-central-government> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

⁴⁹ Bővebben John Major életrajzi könyvében: MAJOR John: *The Autobiography*. 1999., Phoenix Books. p. 252.

⁵⁰ STUMPF István: *A "szuperkapitalizmus" válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés.* - In: Közigazgatási szemle, ISSN 1788-9634, 2008. (2. évf.), 3-4. sz., 16-23. p., p. 19. és Vö: STUMPF István: *A jóléti rendszerváltás csődje – A Gyurcsány-kormány első éve*, Századvég Kiadó Budapest, 2005. p. 31-37

⁵¹ Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozata, Online:

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Emberi+Jogok+Egyetemleges+Nyilatkozata.pdf/fc99fb33-95a8-4195-8855-bf2fa6f550af.jsessionid=7684C6D79FD40C9DB59074FA9792348F?version=1.0> (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

⁵² Emberi Jogok Európai Egyezménye, Online: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

polgárnak joga van a részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül történő ügyintézéshez.⁵³ Az általánosan megfogalmazott elvárások a hatósági ügyintézésre is kiterjedtek, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, adatait bizalmasan kezeljék. Az eljáró igazgatási szervek döntéseiket indokolni kötelesek, valamint a működésük során jogszerűtlenül okozott károkat megtéríteni kötelesek. Ehhez kapcsolódik a 47. cikkben foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog, ami ugyan az igazságszolgáltatásra vonatkozik, de később a közigazgatási ügyekre kiterjesztett bírósági jogkörök során is alkalmazandó – függetlenül, pártatlanul, ésszerű időn belül döntsenek az ügyekről.⁵⁴ Ezen rendelkezések kiemelkedően érvényesítendőek a hatósági eljárások során is, ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy ezen részjogosítványok nem fedik le a teljes hatósági ügyintézését és elsősorban az Unió intézményi működésére vonatkoznak. Így, közvetlenül a tagállamok hatósági ügyintézésében szubszidiárius módon, jogelvek szintjén jelenhetett meg, mégis fontos mérföldköve az ügyfélközpontú jó közigazgatás kialakítására tett erőfeszítéseknek. Az Alapjogi Chartát a Lisszaboni Szerződés⁵⁵ európai uniós alapkövetelménnyé emelte azzal, hogy deklarálta például az EU jogi személyiségét, saját intézményrendszerét, az uniós és tagállami hatásköröket és a tagállamok közötti együttműködés kereteit is.⁵⁶

Az Európai Bizottság 2001-ben kiadott európai kormányzásról szóló Fehér Könyvének⁵⁷ alapelvei között találjuk a transzparenciát, melynek értelmében az ügyintézőnek minden esetben magyarázatot kell tudni adni tevékenységről, cselekedeteiről annak érdekében, hogy munkájuk nyilvános ellenőrzése lehetséges legyen, ezáltal biztosítva a közigazgatás szabályszerű működését és a jogállamiság kritériumainak érvényesülését a végrehajtó hatalom tevékenysége során. A jó kormányzás részeként, a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására az Európa Tanács Miniszteri

⁵³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2000., OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, 21. cikk (1) bek. és 41. cikk (1) bek., Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>

⁵⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, 21. cikk (1) bek. és 41. cikk (1) bek., Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

⁵⁵ Európai Unió: Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, OJ C2007/306/01, Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC> (Letöltés dátuma: 2023.10.31)

⁵⁶ TORMA András: *The public administration of the European Union and the member states, in terms of the Lisbon Treaty*, Curentul Juridic, The Juridical Current, Le Courant Juridique, Petru Maior University, Faculty of Economics Law and Administrative Sciences and Pro Iure Foundation, 2011/9 vol. 46, pp. 23-37 Online: https://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201103/recjurid113_2F.pdf (Letöltés dátuma: 2024.03.18)

⁵⁷ Fehér könyv az európai kormányzásról (COM (2001) 428). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10

Bizottsága is tett javaslatot.⁵⁸ Ajánlásuk alapján az olyan alapvető elveket kell érvényre juttatni, mint a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete, transzparencia. Ezek biztosítják az ügyfelek érdekeinek védelmét az eljárások során, ezáltal válnak képessé arra, hogy részt vegyenek a közigazgatási döntések alkalmazásában. Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az európai értelmezésben ezek az elvek az eljárásra vonatkoznak, hiszen a megfelelő ügyintézéshez való jog fogalomkörét az ügyfélvédelem meghatározó elemeként ezek az elvárások alakították. Ha elfogadjuk ezt a megközelítést, a jó közigazgatás alatt olyan közigazgatási alapelvek érvényesülését kell érteni, amelyek az anyagi jog helyett az eljárási jog vonatkozásában fogalmazznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el.⁵⁹ Az ajánlás függelékeként elfogadott, „A jó közigazgatás kódexe” iránymutatásai általános európai követelményként fogalmazódtak meg. Fentiek alapján tehát. nem csak az ügyfeleket megillető jogok erősödtek, hanem az ügyintézés során, a kapcsolattartás minden elemére kiterjedő alapkövetelmények fogalmazódtak meg.

1.3 A közigazgatás és az ügyfél kapcsolatát meghatározó jogok a hazai hatósági működésben

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozásával elfogadta az európai alapdokumentumokban rögzített, állampolgári jogokra vonatkozó előírásokat is. Szűkítve e tágabb megközelítést, vizsgáljuk meg, hogy a hatósági eljárásban hol és hogyan jelentek meg az ügyfeleket érintő jogok. Ezzel együtt célszerű megvizsgálni azt is, hogy az eljárási szabályokban nem rögzített, ugyanakkor az eljárást jobbitó szándékot tükröző alapelvek hogyan jelentek meg az egyes vizsgált jogszabályokban, a részben nemzetközi szinten meghatározott, egész jogrendszerre ható, valamint az egyes eljárási folyamatokban érvényesülő további elvárások. A jelenleg meghatározott alapelvek érvényesülésüket tekintve három nagy kategóriába sorolhatók. A törvényesség elve, a kiskorú érdekei fokozott védelmének elve, a törvény előtti egyenlőség elve, a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód elve, az anyanyelv használatának elve, valamint a kártérítéshez való jog

⁵⁸ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Online: <https://rm.coe.int/16807096b9>

⁵⁹ VÁCZI Péter: A jó közigazgatási eljárás és alapelvei. In: Kaiser T. (Szerk.), *Hatékony Köszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók* 2014. pp. 129–152. p. 131. Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszoalalat-jo-kozig_.original.pdf (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

az egész jogrendszerben érvényesülő alapelvek. Az eljárásjogi vonatkozású alapelvek az iratbetekintésre, adatvédelemre és a valóságghú tényállás alapján hozott döntésre vonatkoznak. A harmadik csoportba a kifejezetten közigazgatási hatósági eljárásban érvényesülő alapelvek tartoznak – a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának elve, a szabad bizonyítás elve, az eljárás szakszerűségének és egyszerűségének elve, a hatóság és az ügyfelek együttműködésének elve, az ügyféli jogok szükséges mértékű korlátozásának elve, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének elve, a hivatalból való eljárás elve, a tisztességes ügyintézéshez és a határidőben hozott döntéshez való jog, az ügyfél jóhiszemű közreműködési kötelezettségének elve, a költségtakarékos és hatékony eljárás elve, a kapcsolattartás szabad megválasztásának elve. Témánk szempontjából különösen a tisztességes eljáráshoz való jog későbbiekben bemutatott megjelenése fontos. A törvény előtti egyenlőség alkotmányos alapelv, tehát a jogrendszer valamennyi szintjén érvényesülnie kell, és tulajdonképpen jelenti a diszkrimináció tilalmát is.⁶⁰ Az anyanyelvhasználat, az időben hozott döntés, az egyszerűség, a jóhiszeműség, a nyilvánossághoz és tájékoztatáshoz, a kártérítéshez, iratbetekintéshez és tájékoztatáshoz való jog, a valóságghú tényállásra alapozott döntés elve szorosan kapcsolódik a tisztességes eljáráshoz való joghoz.

A téma szempontjából, a közigazgatás ellenőrzésében első jelentőséggel bíró állomás a közigazgatási bíráskodás megteremtése tekinthető. Az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel felállított Közigazgatási Bíróság kifejezetten a bírósági hierarchia legfelső fokán megszervezett és mind a közigazgatási szervezetrendszerrel és a bírói szervezettel egyaránt különálló központi igazgatási bíróság volt, igaz eljárásai a közigazgatási eljárásoktól elkülönült, bírósági eljárás volt.⁶¹ Az első kifejezetten eljárásjogi tárgyú törvényünk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvény volt, ezt megelőzően, az eljárási rendelkezések leginkább önkormányzati törvényekben jelentek meg. Ebben a törvényben már szabályozták a határozatok kézbesítési rendjét és a jogorvoslatokat is.⁶² A közigazgatás hatékonyságára vonatkozó igény, valamint a jogorvoslat jogának általános és ügyféli jogként való definiálása a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvényben jelent meg. Ez általánossá tette az elsőfokú érdemi határozat elleni fellebbezést, újra szabályozta a felülvizsgálati kérelmet, a jogorvoslatok előterjesztésének

⁶⁰ PATYI András (Szerk.): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. 2007. Dialóg Campus. p. 106.

⁶¹ BOROS Anita – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – GYURITA E. Rita – LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA Zs. András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Patyi A. (szerk.) Dialóg Campus. Budapest-Pécs, 2012. p. 42

⁶² BOROS et.al [2012:41,44]

helyét és határidejét, és rendelkezett már a jogorvoslati kérelmek halasztó hatályáról is.⁶³ A Közigazgatási Bíróságot és az 1907-ben felállított hatásköri bíróságot 1949-ben szüntették meg, ugyanakkor a jogorvoslati rendszer és az államigazgatási eljárások kodifikációs törekvéseként alkották meg az első olyan jogi kódexet, ami az államigazgatási hatósági eljárás szabályait kodifikált formában tartalmazta – az 1957. évi IV. törvény.⁶⁴ Már az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Et.) is megállapítható, hogy az államigazgatási ügyintézés fogalmilag egységet alkot az ügyfél fogalmával. A törvény indoklásában az olvasható, hogy *államigazgatási ügyön azt az ügyet kell érteni, amelyben az államigazgatási szerv az eljárása során az ügyfeleket érintő jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, az ügyfél pedig az a személy, jogi személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érinti* (3. §). Ebben a törvényben a humanizmus, a törvényesség és a demokrácia érvényre juttatása mellett, a törvény előtti egyenlőség, a részrehajlás nélküli ügyintézés, a szóban és írásban történő saját anyanyelvhasználat, a jogorvoslatihoz való jog jelennek meg alapelveként. Az ügyfél köteles jóhiszeműen és hatékonyan együttműködni, a közigazgatási szervek pedig feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik. Az 1972-es alkotmánymódosítás az Elnöki Tanács jogkörét kiegészítette a közérdeket sértő határozatok megváltoztatási, megsemmisítési lehetőségével. Igaz, hogy a közérdeksértő körülmény meghatározása a testület mérlegelésén múlt, mégis előre lépésnek tekinthető a felülvizsgálati lehetőség alkotmányos megjelenése. Az Et. legszélesebb körben alkalmazott jogorvoslati eszköze, a panasz 1977-től felülvizsgálati kérelemként (ekkor még rendkívüli jogorvoslatként) élt tovább. Az Et. változatlan rendelkezéseit a módosításokkal és kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalva alkotta meg az Országgyűlés a 1981. évi I. törvényt (Áe.). Az Áe. gyakorlatilag az Et. fogalmait ismételte meg, ugyanakkor már alapelveket tartalmazott, és megjelent a jogorvoslatihoz való jog, melynek az alapelvek körében történő elhelyezése garanciális jelentőségű volt.⁶⁵ Ekkor még a bíróság által felülvizsgálható másodfokú határozatok felsorolását *a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról* szóló 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet tartalmazta. Magyarország 1989-es Alkotmánya lényegét tekintve az állampolgári jogokat az EJEE-vel azonos formában határozta meg.

⁶³ BOROS et.al [2012:45]

⁶⁴ BOROS et.al [2012:47]

⁶⁵ PAULOVICS Anita: Az eljárási kódex átfogó módosítása: az 1981. évi I. törvény. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020. 15(1. különszám), pp. 222–230. p. 224. Online: <https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/jogiszemle/issue/view/47> (Letöltés dátuma: 2023.11.02)

Témánk szempontjából a közjogi rendszerváltás egy ponton eredményezett nagyobb változást az önkormányzati rendszer létrejöttével: a határozatok addigi korlátozott bírósági felülvizsgálati lehetősége alkotmányellenessé vált, és megteremtődött a hatósági határozatok kétfokú bírósági eljárásban történő felülvizsgálatának rendszere a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvénnyel, melyet az Országgyűlés a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat alapján alkotott meg.⁶⁶ Az 1989-es Alkotmányt követően, az EJEE-t és kiegészítő jegyzőkönyveit az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.

A rendszerváltást követően az eljárási törvény egyre inkább csak másodlagos szereppel bírt, hiszen egyre több speciális eljárási szabályt hoztak a hatósági ügyintézésre vonatkozóan. Ez természetesen az eljárási szabályok egységesítésének (az általános szabályozás elsődlegességével) igényét teremtette meg, továbbá az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékunkkal gyakorlatilag az európai szabályokhoz kellett igazítani a hazai jogszabályokat is. A 1981-es részleges módosítások nem voltak minden ponton teljesen átgondoltak, és alapvető szemponttá vált az ügyek gyors elbírálása és lezárása is. Ne felejtjük el azt a tényt sem, hogy az informatika fejlődésével a közigazgatásban alkalmazott számítástechnikai eszközök kapacitása is bővült, és alapvető célként fogalmazódott meg egyrészt, hogy az ügyfelek eljárási terheit jelentős mértékben csökkentsék, másrészt a hatóság működését is hatékonyabbá téve alkalmazzák azokat, valamint a jogorvoslati rendszer hatékonyságát fokozzák.⁶⁷ Az Áe. átfogó felülvizsgálatát és egy új kódex kidolgozását számos tényező befolyásolta. Ilyenek voltak a gyors és egyszerű ügyintézésre való törekvés, ugyanakkor a kiemelt ügyek esetében a széleskörű tájékoztatás, az emberi élet vagy egészség védelme érdekében a gyors, de jogorvoslatra lehetőséget adó eljárások megteremtése. Átalakult az államszervezet, az ország nyitottá vált, megváltoztak a tulajdonviszonyok és kezelni kellett az Áe. „fogyatékoságait” is (eljárási költségek tisztázatlansága, kiszabható bírságok mértéke, a végrehajtás hatékonysága, ügyféljogok érvényesülésének garanciái stb.)⁶⁸ Ezen elvárások mentén dolgozta a ki a Kodifikációs Bizottság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény tervezetét (Ket.), amelynek az Unió

⁶⁶ PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. 2019. Dialóg Campus. pp. 1 – 242 p. 125. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13045/Patyi_Varga_Zs_A_kozigazgatasi_eljarasjog_alapjai_es_alapelvei.pdf?sequence=1 (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

⁶⁷ 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról

⁶⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indoklása

csatlakozás következtében a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak is összhangban kellett lennie a közösségi jog elveivel. Viszont az első pillanatoktól kezdve falakba ütközött, hiszen a Kilényi Géza vezetésével felállított Kodifikációs Bizottság által előkészített törvénytervezet szakaszait figyelmen kívül hagyták és egy teljesen új normaszöveg került az Országgyűlés elé.⁶⁹ Pont az egységesítési szándék és az általános szabályozás elsődlegessége volt az, ami talán nem jelent meg markánsan a törvény megalkotása során. *Kilényi* kommentárja szerint: *Ezt a Ket. – hosszadalmas tárcaközi egyeztetések és már-már piacira emlékeztető alkudozások nyomán – akként valósította meg, hogy az eljárási fajtákat hat kategóriába sorolta. ...No már most: ha mindehhez hozzáfűzzük, hogy a Ket. egyébként is tele van tűzdelve „ha a jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrészt tartalmazó rendelkezésekkel, továbbá olyan eljárási jogintézményekkel, amelyek csak akkor alkalmazhatók, „ha a jogszabály ezt lehetővé teszi”, illetőleg „ha jogszabály ki nem zárja”, akkor bizvást az olvasóra bízhatjuk annak eldöntését, vajon a tárcaközi egyeztetések végén mi maradt a Kormány által elfogadott szabályozási koncepcióban még kiemelthelyen szereplő egységesítési törekvésekből.*⁷⁰

Ez a törvény ugyanakkor már határozott elmozdulás volt a szolgáltató közigazgatás irányába⁷¹ és az alapelveket már részletesebben tárgyalta. A törvény indoklása szerint, annak 1-8.§-a már olyan rendelkezéseket tartalmazott, amelyeket az Európai Unió tagállamainak jogfejlődése eredményeként az uniós alkotmány tervezetében részben kodifikáltak. Ilyenek a tisztességes eljáráshoz, a részrehajlás nélküli, határidőben hozott döntésekhez, valamint az ügyfeleknek okozott károk megtérítéséhez kapcsolódó jogok. Itt érdemes kiemelni, hogy míg az Áe. a magyar és külföldi ügyfelek teljes jogegyenlőségét deklarálta, a Ket. már árnyaltabban fogalmazott, az „indokolatlan” megkülönböztetést tilalma során (a külföldiekre vonatkozó eltérő anyagi jogszabályok, valamint a joghatósági kérdések miatt). Az ügyféllel szemben az ügyintézőnek jóhiszeműen kell eljárnia, a törvény előtti egyenlőség mellett külön nevesítésre került a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód követelménye, az eljárásra vonatkozóan egyértelműsíti a törvény az officialitás elvét, a nyilatkozattételi és jogorvoslati jog mellett megjelenik a tisztességes ügyintézéshez és a meghatározott határidőben hozott döntéshez, a kártérítéshez való jog, valamint az iratbetekintési jog. Mindezek mellett az adatok megőrzését és védelmét

⁶⁹ CZÉKMANN Zsolt – CZIBRIK Eszter: *A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában*, Miskolci Jogi Szemle 2021/16. évfolyam 1. különszám, Online: https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/16200/11_czekmannczibrik_t%C3%B6rdelt.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.20)

⁷⁰ KILÉNYI Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, KJK Kerszöv Kft Budapest, 2005. p. 22-23

⁷¹ KILÉNYI [2005:27]

szavatolja a törvény a hatóság részéről, és külön nevesítésre kerül az egyszerű és gyors ügyintézés mellett a költségtakarékosság és a hatékonyság. Érdekesség, hogy a Ket. 4.§ (1) bekezdésében a tisztességes eljáráshoz való jog elemeiből, a tisztességes ügyintézéshez való jog mellett csak a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez és az anyanyelv használatának jogát rögzíti. Így annak további összetevőire az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Alkotmánybíróság, a közigazgatási pereket folytató bíróságok és a Kúria iránymutatásaiból lehet következtetni.⁷²

A kapcsolattartási forma ügyfél általi szabad megválasztásának joga, már az elektronikus kapcsolattartást is lehetővé teszi. Ez utóbbi pedig kétségkívül a részvételt erősíti. A Ket. X. fejezete, és az ott fellelhető szabályok mérföldkönek tekinthetők az elektronikus közigazgatás magyarországi adaptációjában. Az is igaz, hogy az Áe. nem zárta ki az elektronikus út igénybevételét, az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV törvény (Eat.) megalkotását követően, ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy ebben az időszakban az „írásbeliség” tekintetében még nem volt egyértelmű az elektronikus adathordozók a közigazgatási hatósági ügyintézésben való hovatartozása, valamint az általános eljárási szabályok tekintetében. Az elektronikus ügyintézés lehetőségének megteremtéséhez vezető út legalapvetőbb építőköve mégis az elektronikus formában tett nyilatkozatok érvényességének és bizonyító erejének elismerése a jogalkotó részéről, amely az Eat. elfogadásával történt. Ez a törvény 2001. szeptember 1-jei hatálybalépésével egyidejűleg módosította az Ae. egyes rendelkezéseit is annak érdekében, hogy a közigazgatásban is érvényesüljenek a hiteles elektronikus kommunikáció által biztosított előnyök.⁷³ Lényeges kiemelnünk azon rendelkezést is, hogy az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben lehet korlátozni, valamint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat és azok korlátait a törvény határozza meg. A Ket. 2008. évi CXI. törvénnyel megvalósított átfogó módosításának egyik legmarkánsabb célja a gyorsaság és a hatékonyság követelményének fokozottabb érvényre juttatása volt.⁷⁴ Érdekesség, hogy e módosító törvény hatálybalépését megelőzően fogadta el az Országgyűlés az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX törvényt (Ektsz.). A jogalkotó – bár az Etv. szándéka szerint kétségtelenül az átláthatóság, a

⁷² BOROS et.al [2012:122]

⁷³ CSÁKI Gyula Balázs: Elektronikus ügymenet a közigazgatásban, *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVI/1. 2008., pp. 283-281, p. 289. Online: https://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_26_1_2008/ISSN_0866-6032_tomus_26_1_2008_283-303.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.02)

⁷⁴ Ugyanakkor kérdéses, hogy a Ket. által kitűzött célok tényleges megvalósulásának ellenőrzését a módosításig eltelt három évben lehetett-e ellenőrizni, és ha igen, voltak-e olyan kvantitatív mérések, amelyek alátámasztották az átfogó módosítást.

közérdekű adatokhoz, valamint az ügyintézéshez való korlátlan hozzáférést biztosította – ezzel a módosító törvény több elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos rendelkezését megváltoztatta, illetve megakadályozta azok hatálybalépését. A Ket. 2011-es újabb átfogó módosítása az egyik alapvető jogorvoslati intézményt, a közigazgatási úton érvényesített fellebbezési lehetőséget végleg a Pp. alá helyezte. A közigazgatási perek 2012-től 2020 áprilisi megszűnésükig a közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz kerültek, jelenleg a közigazgatási kollégiumokkal is rendelkező törvényszékek járnak el közigazgatási perekben. A Ket. 1. § (2) bekezdése a következőre módosult: „A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

Hazánkban korábban a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény egyrészt meghatározta a tisztességes eljárás fogalmát, majd indirekt módon áttekintést adott azokról a gyakorlatban leginkább előforduló esetekről, amelyek által megvalósult a tisztességes eljárás követelményének sérelme.

A 2011-ben alkotott, és a Nemzeti Hitvallásban megfogalmazott követelmények érvényre jutását szolgáló⁷⁵ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglaltakhoz hasonló szöveget tartalmaz – „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el” – amely a jogbiztonság követelményével együtt magában foglalja az államnak azt a kötelezettségét is, hogy minden hatóságát a törvényes, szabályos, az érintettek jogait tiszteletben tartó eljárásban és ésszerű időn belüli döntésre kötelezze,⁷⁶ a másik oldalon pedig garancia, amely megakadályozza az önkényes jogalkotást. Ugyanakkor látni kell, hogy ez az EJEE 6.

⁷⁵ PATYI András: Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi A. (Szerk.), *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás* 2019. pp. 9–13. p. 10. Dialog Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12761/web_PDF_Rendhagyó_kommentar_Nemzeti_hitvallás_.pdf?sequence=1 (Letöltés dátuma: 2023.11.01)

⁷⁶ VARGA Zs. András (s.a.): *A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból*. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-varga-zs-andras-tisztessages-eljarashoz-valo-jog-birosagi-aspektusbol> (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

cikkétől eltérően a „polgári” jelző nélkül fogalmaz, – melyet *Patyi és Köblös*⁷⁷ értelmezésében a védelemhez való jog tágabb körben érvényesülését jelenti, így a „büntetőjogi vád” körén kívül szinte minden jogvita nagy eséllyel beleesik a „jogokról és kötelezettségekről” való döntésbe, az is, ami nem „polgári”. A XXIV. cikk (1) bekezdése a megfelelő ügyintézéshez való jogra utalva, deklarálja, hogy *mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. A két szakasz rész-egész viszonyban áll egymással, a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja a megfelelő ügyintézéshez való jogot is, s mint ilyen, a tisztességes eljárás követelményének és annak egyes elemeinek az eljárás valamennyi pontján érvényesülnie kell, amely egy olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik más mérlegelhető alapvető jog vagy alkotmányos cél.⁷⁸ Ez gyakorlatilag a tisztességes eljáráshoz és a megfelelő ügyintézéshez való jog alkotmányos alapját biztosítja. Fontos kiemelni, hogy fenti cikkeket és rendelkezéseiket az R cikk alapján kötelező a jogalkotás során is figyelembe venni.

A Ket. rendelkezéseitől eltérő eljárási lehetőségeket tartalmazó joganyag 2015-re olyan mértéket öltött, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog elvárásai mérsékelten tudtak érvényre jutni, így az újabb kodifikáció igénye joggal merült fel. E problémát felismerve, a Kormány korábban több dokumentumot is kidolgozott az ügyfélterhek csökkentése, és a hatékonyabb ügyintézés érdekében (pl. *Magyary Program*⁷⁹, *Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020*⁸⁰). Az ügyintézési határidők csökkentése érdekében, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény beiktatta a Ket.-be a sommás eljárást, azaz, ha a kérelem benyújtásakor minden, a döntéshez szükséges bizonyíték rendelkezésre áll, akkor a hatóságnak azonnal – de legkésőbb nyolc napon belül – döntést kell hoznia, valamint általánosan 21 nap ügyintézési határidőt határozott meg.

A kodifikációs folyamatok eredményeként alkotta meg az Országgyűlés az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (Ákr.). A Ket.-nél lényegesen rövidebb törvény csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban

⁷⁷ PATYI András - KÖBLÖS Adél: A közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016. 4(3), pp. 8–29. p. 18. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1940> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

⁷⁸ 14/2004. (V.7.) AB határozat, Indokolás III. B. 3.1.

⁷⁹ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* 2011. Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pkm/magyary_program.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.15)

⁸⁰ *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020* Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.13)

minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső eltéréseket, valamint a kiegészítő eljárási szabályok meghatározását korlátozottan ugyan, de a külön eljárási szabályozás feladatkörébe utalta. Az alapelvi rendelkezések már olyan, Alaptörvényből következő általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendők. Azaz megsértésük jogorvoslati kezdeményezés alapja lehet, hiszen mint láttuk, az Alaptörvény alkotmányos rangra emelte azokat (1. §). Az Ákr. 2. § (2) bekezdésének b) pontja rögzíti, hogy „[a] hatóság a hatásköre gyakorlása során [...] a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül [...] jár el”. Ennek következménye, hogy az eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja, vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése. Ezzel együtt, a törvény előtti egyenlőség eljárásjogi alapelvnek minősül, amely nem minden ügyfélnek biztosítja az azonos jogok létét, csak azt, hogy mindenkit azonos méltóságú személyként kell kezelni, a különböző személyektől érkező kérelmeket pedig azonos gondossággal kell elbírálni.⁸¹ Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a Ket. ügyféli (jóhiszeműen szerzett és gyakorolt) jogok korlátozására, valamint a tisztességes eljárásra vonatkozó passzusai az Ákr.-ben már nem jelennek meg, előbbi esetében az Alaptörvény I. cikke, az utóbbi esetében pedig a XXIV. cikke rendez. Az Ákr. a megfelelő ügyintézéshez való jog követelményei alapján igyekezett ésszerűsíteni az eljárási határidőket is. Pontosította a sommás eljárást, valamint az elektronikus ügyintézés fejlesztésével bevezetésre került a 24 órán belül történő automatikus döntéshozatali eljárás is, jelentős könnyebbséget eredményezve az ügyfeleknek. Az automatikus döntéshozatal tehát az emberi részvételt teljesen mellőzve, valamely elektronikus ügyintézés biztosító szerv⁸² hatósági eljárása keretében, tehát akár a döntési folyamatban, akár annak előfeltételül szolgáló adatok beszerzésében az emberi beavatkozás kizárásával történik.⁸³ Ugyanakkor, az általános ügyintézési határidőt 60 napra emelte – szakítva az ésszerűtlen határidő-szűkítési törekvésekkel, ám a határidő nyugvását objektív indokokra korlátozta. Az Ákr. részletesen szabályozza az ügyfélnyilvánosság elvének érvényesülésével és a tájékoztatási kötelezettséggel

⁸¹ BENCSIK András: A személyzeti jog története – a közszolgákkal szemben támasztott követelmények átalakulása, Új Magyar Közigazgatás 2018/ 11:3 pp. 28-35, p. 30 Online: https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/3/04_Szemelyzeti_jog.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

⁸² 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (Eüsztv) 1. § 17. pont.

⁸³ Részletesen: CZÉKMANN Zsolt – CSEH-ZELINA Gergely – RITÓ Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban, Közigazgatás Tudomány, 2022/2. 35–47, <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34> (Letöltés dátuma: 2024.03.15)

kapcsolatos elvárásokat is – az érintettek joga van megismerni az eljárás során jogait és kötelezettségeit és azok gyakorlását – ugyanakkor a Ket.-ben rögzített, a hatóságot terhelő általánosan megfogalmazott tájékoztatási kötelezettségét a korábbi formában nem, csak a részletszabályokban. További fontos szempont, hogy a bírósági felülvizsgálat a rendes jogorvoslatok körébe került, és ehhez igazodva a jogalkotó a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) kidolgozásával párhuzamosan az általános közigazgatási rendtartás szabályait is megalkotta objektív jogvédelmet is biztosítva az ügyfelek, valamint az eljárás más, perben is megjelenő szereplőjét megillető, az Alaptörvényen vagy törvényen alapuló jogvédelem (szubjektív jogvédelem) mellett.⁸⁴ A téma szempontjából kiemelt jelentősége van annak is, hogy az Alaptörvény XXVI. cikke az infokommunikációs fejlődés eredményeit az állam a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében alkalmazza. Azaz, a felek kapcsolatát jellemző polgárközeli, szolgáltató jellegű működés az alapvető jogok hatékonyabb érvényesítése érdekében ugyancsak alkotmányos rangra emelkedett.⁸⁵

1.4 Összegzés

Európában egészen a 17. századi monarchiák megjelenéséig a központi igazgatás alapjai nem rendeződtek, az európai királyok államszervezési tevékenysége alapozta meg a modern közigazgatást. A 18. században a kameralizmus tudománya hozta létre a társadalmi részvétellel a jog uralma alatt álló közügyek intézményesített hátterét, amely a polgári átalakulás egyik fontos tényezőjévé is vált és az állam és igazgatott kapcsolatát teljesen új alapokra helyezte. A 19. századra az angolszász államokban az átfogóbb társadalmi kérdések hatékony feloldásának korlátai, míg az európai területeken a felvilágosodás eszméi generálták az állami szerepek változtatásának igényét. Később, a 20. század második felében tapasztalható gazdasági fellendülés okozta változásokhoz a közigazgatás már nem tudott minden ponton rugalmasan igazodni, így a neoliberais eszmék hatására újrafogalmazódott az állam, így a közigazgatás szolgáltató jellege iránti igény. A korszakra jellemző útkeresés során tapasztalt sikerek és kudarcok egy ponton biztos, hogy előrelépést jelentettek – az évszázadok során alattvalóból ügyfélle vált állampolgár aktív résztvevője lett az igazgatási folyamatoknak. Láthattuk, az európai kormányok a tipikusan alá-fölé rendeltségi viszonyt megtestesítő közigazgatás (és maga az állam) átlátható, hatékony és

⁸⁴ PATYI – VARGA [2019: 225]

⁸⁵ Vö: CSÁKI-HATALOVICS [2012:282]

szolgáltató jellegét kezdetben az állampolgárt megillető jogok deklarálásával igyekeztek biztosítani. Ezek a dokumentumok megalapozták a tisztességes eljáráshoz való jogot a hatósági ügyintézés során is, így a 2000-es években már az ügyféljogokat biztosító kormányzással és a közigazgatással kapcsolatos elvek is rögzítésre kerültek.⁸⁶ Hazánk európai uniós csatlakozásával tudomásul vette a nemzetközi szabályok hazai adaptációjának szükségét, ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a hatósági ügyintézással és az ügyfelekkel szembeni eljárással kapcsolatos szabályok és érvényesítendő alapelvek nem voltak teljesen újkeletűek. A csatlakozással járó kodifikáció során megalkotott Ket. az Et. és az Áe. átfogó módosítása volt, és hatályon kívül is helyezte azokat. A Ket. a tisztességes ügyintézésre vonatkozóan már sokkal több szabályt és érvényesítendő alapelvet tartalmazott, összhangban az európai dokumentumokkal, jogszabályokkal.⁸⁷ E törvény többszöri módosítása is számos esetben a tisztességes eljáráshoz való jog közvetlen, vagy közvetett érvényre jutását szolgálta, ugyanakkor annyi külön részletszabályt engedett a törvény, hogy valódi kódex szerepét egy idő után betölteni már nem tudta. Az Alaptörvény a tisztességes eljáráshoz, valamint a megfelelő hatósági ügyintézéshez való jogot alkotmányos rangra emelte, így ezen szempontokat 2012-től valamennyi jogszabályalkotási folyamatban figyelembe kell venni, az azokkal való összhangot biztosítani kell.⁸⁸ Ennek megfelelően, a jelenleg is hatályban lévő Ákr. ma már a Ket.-ben rögzített garanciákat letisztázva, azokat bizonyos helyeken elhagyva vagy kiigazítva, az Alaptörvénnyel összhangban, rövidebb, de átláthatóbb módon tölti be közigazgatási kódex szerepét, biztosítva az ügyféljogokat. Ezzel együtt, egy másik folyamat is szépen kirajzolódott: a Ket. megteremtette az elektronikus kapcsolattartás és a dokumentumok online elérésének tényleges lehetőségét, igaz, az Ektsz. csaknem teljes egészében kiemelte a Ket.-ből az elektronikus ügyintézés szabályait, de kétségtelenül az átláthatóság, a közérdekű adatokhoz, valamint az ügyintézéshez való korlátlan hozzáféréssel biztosította a kapcsolatteremtés lehetőségeit. A Ket. későbbi módosításai az elektronikus út elsőbbségét deklarálták és az elektronikus kapcsolatfelvételt és az ügyintézését egyenértékűnek kellett tekinteni a hagyományos úttal.⁸⁹ Az Alaptörvény XXVI. cikke pedig, az

⁸⁶ Lásd a korábban tárgyalt európai dokumentumok és VÁCZI im. [2014]

⁸⁷ Vö Ket. szabályozási koncepció és a törvény indoklása, valamint KILÉNYI im. [2005]

⁸⁸ Lásd: PATYI im. [2019], és korábban hivatkozott online hivatkozás VARGA Zs.: *A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusából.*

⁸⁹ Országgyűlés Hivatala: Elektronikus ügyintézés. *Infojegyzet* 2021/18. 2021. április 22. Online: https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_18_elektronikus_ugyintezes.pdf/415125a4-668e-637f-849d-16ca5440dbf6?t=1619071285277 (Letöltés dátuma: 2023.10.12)

infokommunikációs vívmányok alkalmazásának elvárásait alkotmányos rangra emelte.⁹⁰ Látható tehát, hogy a technológia fejlődés jelentős szerepet töltött be az állam, ezen belül a közigazgatás és az állampolgárok kapcsolatának fejlődésében. A következő fejezetben erre a folyamatra világítok rá.

2. A technológiai fejlődés és az e-kormányzat, mint a szolgáltató közigazgatás alapja

Taylor⁹¹ és Fayol⁹² munkafolyamatok racionalizálásra tett erőfeszítései jelentős hatással voltak a közigazgatás új keretek között történő hatékonysági törekvéseire is.⁹³ Ez a szellemiség majd száz év elteltével – az informatika megjelenésével – is foglalkoztatta a vezetéstudományi szakembereket, s mint ilyen, a közigazgatás működésével foglalkozó szervezetfejlesztőket is. *Torma* is rávilágít, hogy a számítógép egyrészt nagy mennyiségű információt képes tárolni, összekapcsolásuk információs rendszert képezhet, tervek és tervvariánsok dolgozhatók ki vele és a programozott döntések automatizálását teszi lehetővé.⁹⁴ *Mintzberg*,⁹⁵ bár felismerte, hogy a vezetői döntéshozatal bármilyen számítógépes modellezése nehéz, elméletben azt állította, hogy minden vezetői döntéshozatal sikeresen szimulálható. Ennél fogva, még a "strukturálatlan" stratégiai döntések is módosíthatók a strukturális megközelítésekkel, így a vezetéselmétek segíthetik a menedzsereket abban, hogy hatékonyabbak legyenek, olyan döntéshozatali mechanizmusok programozásával, amelyek nem igényelnek "rugalmas emberi válaszokat". A '80-as években megjelent szakértői rendszerek olyan számítógépes programok voltak, amelyek egy speciális területen emberi szakértői döntéshozatali folyamatokat emuláltak úgy, hogy a döntéshozókhoz hasonló, vagy annál jobb döntéseket hozzanak. Hamarosan a intézmények széles körében elterjedtek, nem csak a magánszektorban, de számos állami szervezet használta már ezeket olyan összetett döntések meghozatalában, ahol a szakértelem és a viszonylag pontos ökölszabályok ismerete döntő fontosságú. Céljuk, hogy rövidebb idő alatt, költséghatékonyabb, következetes döntést hozzanak a vezetők.

⁹⁰ Lásd: CSÁKI-HATALOVICS im. [2012]

⁹¹ Részletesen: TAYLOR Frederick Winslow: *A tudományos vezetés alapjai*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1983. ISBN 963-221-327-0 p. 180-182.

⁹² Részletesen: FAYOL Henri: *Ipari és általános vezetés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1984. ISBN:963-221-491-9

⁹³ LŐRINCZ [2007:15]

⁹⁴ TORMA András: *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*, Virtuóz Kiadó Budapest, 2002. p. 140-142

⁹⁵ MINTZBERG, Henry - RAISINGHANI, Duru - THÉORÉT André: *The structure of unstructured Decision Processes*. *Administrative Science Quarterly*, 1976, 21 (2). p. 246-275, pp. 146., Online: <https://www.jstor.org/stable/2392045> (Letöltés dátuma: 2023.08.25)

Ugyanakkor, mint a technológiai újítások nagy része, a szakértői rendszerek is a "fekete doboz" szindrómától szenvedtek – kizárólag a bemeneti és kimeneti vizsgálatokat tettek lehetővé, a tényleges (empirikus alapokon nyugvó) ismeretek nélkül. A technológia e területen végbement változásai mellett, a változás elején keveset tudtak a szervezetekre gyakorolt hatásukról, és még kevesebbet a tényleges hatékonyságukról. Ennek megfelelően, az állam működését reprezentáló államigazgatás még óvatosabban közelítette meg a novumok adta lehetőségeket. Az sem megkerülhetetlen tény, hogy ezek a rendszerek elsősorban a mérnöki tudományokból és az informatikából származnak, s mint ilyen, az alapvető társadalomkutatási kérdések, beleértve a szervezeti hatásokat, nem kaptak nagy hangsúlyt. Ettől függetlenül, az állam és a végrehajtó hatalom működésében megjelenő technikai adaptációk, valamint az állam működésének szolgáltatói megközelítése mindennél jobban megalapozták az e-kormányzat fogalmi körének fejlődését és kialakulását.

2.1 Az informatikai eszközök adaptációja a közigazgatási munkavégzés során

A '70-es évek egyik legnagyobb technológiai fejlődése vitathatatlanul a személyi számítógépek megjelenése, és az egyre összetettebb feladatok elvégzésére alkalmassá tétele volt. Ezt felismerve, a számítógép mind az állami, mind a magánszektorban egyre nagyobb szerephez jutott, ugyanakkor mint minden technikai novum, ez is megosztó volt a szervezetekben. *Kalas* világít rá, hogy például a Német Szövetségi Köztársaságban 1971. év végére alig volt olyan nagyobb község, amely ne rendelkezett volna adatfeldolgozó berendezéssel. A számítógépek számának növelését követően, nagy kapacitású számítóközpontok létrehozására törekedtek a Nyugat-európai államok, így a relatíve alacsony számú számítógép park mellett, igen magas államigazgatási számítógép alkalmazással találkozhattunk – Svédországban például a 25 megyére 20 számítóközpontot, Dániában hat, Hollandiában 10 számítóközpontot hoztak létre a hatvanas évek végére.⁹⁶ A '80-as években már számos kutatás folyt arra vonatkozóan, hogy mi készíteti az embereket az információs technológia elfogadására vagy elutasítására. A rendszerhasználatot befolyásoló számos változó közül a korábbi kutatások két különösen fontos meghatározó tényezőre utaltak. *Pfeffer* szerint,⁹⁷ először is, az emberek hajlamosak voltak egy alkalmazást olyan mértékben használni vagy nem használni, amilyen mértékben

⁹⁶ KALAS Tibor: *Számítógép az államigazgatásban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1979 p. 19-20

⁹⁷ PFEFFER Jeffrey: *Organizations and Organization Theory*, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 29, No. 4 (Dec., 1984), pp. 640-643, Online: <https://www.jstor.org/stable/2392948> (Letöltés dátuma: 2023.08.25)

úgy gondolták, hogy az segíti a hatékonyabb munkavégzést. Ez gyakorlatilag az észlelt hasznosság. Másodsorban viszont, ha a felhasználók még úgy is gondolták, hogy egy adott alkalmazás hasznos lehet számukra, számos esetben aggályokat fogalmaztak meg azzal kapcsolatban, hogy a rendszereket túl nehéz használni, és hogy a használatból származó teljesítménybeli előnyöket felülmúlja az alkalmazás használatával járó többlet erőfeszítés. Azaz a hasznosságon kívül, a használati hajlandóságot a tapasztalatok szerint az észlelt könnyű használhatóság is befolyásolta. Az észlelt hasznosság meghatározható tehát úgy, mint az a mérték, amennyire egy személy úgy véli, hogy egy adott rendszer használata javítaná a munkateljesítményét. Azaz hasznos a munkavállalónak, mert előnyösen használható. Miért? Mert egy szervezeti kultúrában a jó teljesítményt, előléptetésekkel, bónuszokkal és egyéb jutalmakkal honorálják. A magas észlelt használati értékű rendszer olyan rendszer, amely esetében a felhasználó hisz a használat és a teljesítmény közötti pozitív kapcsolat meglétében. Az észlelt könnyű használhatóság fontosságát *Bandura*⁹⁸ kutatásai támasztották alá az önhatékonysággal kapcsolatban, amelyet úgy határozott meg, mint "annak megítélését, hogy az egyén mennyire jól képes végrehajtani a jövőbeli helyzetek kezeléséhez szükséges cselekvéseket". Az önhatékonyság hasonló a fentiekben meghatározott észlelt könnyű használhatósághoz. Az önhatékonysági meggyőződések az elmélet szerint, a viselkedés legszorosabb meghatározójaként működnek, ugyanakkor ezek az önhatékonysági ítéletek eltérnek az eredményértékelésektől; ez utóbbiak arra vonatkoznak, hogy egy magatartás, ha sikeresen végrehajtják, milyen mértékben kapcsolódik az értékelt eredményekhez. Az ő megközelítésében az észlelt hasznosság a "kimeneti ítélet" változója. Mivel az önhatékonyság és az eredményhit eltérő előfeltételezésekkel rendelkezik, ezért a munkavállaló elfogadásra irányuló attitűdjét legjobban az önhatékonyság és az eredményhit együttes figyelembevételével lehet megjósolni.⁹⁹ Ezt az elméletet egyébként *Hill et al.*¹⁰⁰ is megerősítette, álláspontjuk szerint, e két változó nemcsak az új technológia elfogadását, hanem az új szoftverek használatát, valamint a programozás és programnyelv elsajátítását is megalapozza. Ugyanakkor azt is

⁹⁸ BANDURA Albert: *Self-Efficacy Mechanism in Human Agency*, *American Psychologist* (37:2), February 1982, pp. 122-147, p. 122., Online: http://tecfactu.unige.ch/etu-mal/t/wall-e/gosetto0/bases/mooc_motivation/ressources_motivations/auto-efficacite_bandura.pdf (Letöltés dátuma: 2023.08.26)

⁹⁹ BANDURA [i.m.:140]

¹⁰⁰ HILL Thomas, SMITH Nancy D., MANN Millard F.: *Role of Efficacy Expectations in Predicting the Decision to Use Advanced Technologies: The Case of Computers*, *Journal of Applied Psychology*, (72:2), May 1987, pp. 307-313., p. 312-313., Online: https://www.researchgate.net/publication/232602857_Role_of_Efficacy_Expectations_in_Predicting_the_Decision_to_Use_Advanced_Technologies_The_Case_of_Computers (Letöltés dátuma: 2023.08.24)

látnunk kell, hogy az önhatékonysággal kapcsolatos általános felfogás nem kínáltak teljesen általánosan alkalmazható mérőszámot, mivel a hatékonysági meggyőződések elméletileg szituáció-specifikusak, és a mérések minden esetben a vizsgált területhez igazodnak; mégis, az észlelt könnyű használat és az észlelt hasznosság meghatározó tényezői voltak az új technológiák szervezeten belüli felhasználói elfogadásának.

E megközelítés a vezetői döntéseket is befolyásolták, hiszen a különböző döntéshozatali stratégiák közötti választást, a stratégia alkalmazásához szükséges erőfeszítés és az eredményül kapott döntés minősége (pontossága) határozza meg, azok a levont tapasztalatokkal és a kapott eredményekkel igazolhatók. Ez alapján a döntéshozók képesek voltak megváltoztatni választott stratégiájukat a feladat bonyolultságának megfelelően. Bár a költség-haszon megközelítés eleinte főként a segítség nélküli döntéshozatalra vonatkozott, hamarosan megkezdődött az egyéb, hatékonyságot befolyásoló, és az arra vonatkozó információk alapján történő döntési mechanizmusok kialakítása is.¹⁰¹ Éppen ezért pl. fontos felismerés volt, hogy a döntéshozók, ne csak a szubjektív eredményeket vegyék figyelembe, hanem az objektív – ténylegesen meghozott döntéstől független, felmerült költségeiket is. Ennek megfelelően, a technológiai fejlesztéseknek, a kompatibilitás (adott körülményekhez való költséghatékony illeszthetőség), a relatív előny és a komplexitás (könnyű használhatóság) szignifikáns meghatározója lett.¹⁰²

2.2 Szakértői rendszerek és döntéstámogató rendszerek

Az informatikai eszközök, és az azokkal elérhető teljesítménynövekedés természetszerű igényt támasztott a szervezeten belül, nemcsak a munkafolyamatok, hanem a döntési folyamatok gyorsabbá, hatékonyabbá tételére is. Ezen elvárás, már a számítógépes programok integrált fejlesztését igényelte, amely a beprogramozott szaktudás alapján, lehetséges döntési alternatívákat szolgáltat, megkönnyítve ezzel az irányítási folyamatokat. *Kalas* is arra jutott, hogy a számítógép-alkalmazás és az államigazgatási döntés összefüggéseit tekintve, az államigazgatási anyagi jogszabályokban jelentkező jogi kötöttség a számítógépek államigazgatási döntésre alkalmazása tekintetében más igazgatási

¹⁰¹ Bővebben: JARVENPAA Sirkka L.: *The Effect of Task Demands and Graphical Format on Information Processing Strategies*, Management Science, Vol. 35, No. 3 (Mar., 1989), pp. 285-303, Online: <https://www.jstor.org/stable/2631973> (Letöltés dátuma: 2023.08.23)

¹⁰² TORNATZKY Louis G. - KLEIN Katherine J.: *Innovation Characteristics and Innovation-Adoption-Implementation: A Meta-analysis of findings*, IEEE Transactions on Engineering Management (EM-29:1), February 1982, pp. 28-45., p. 32., Online: https://www.researchgate.net/publication/238746548_Innovation_Charac-teristics_and_Innovation-Adoption-Implementation_A_Meta-analysis_of_findings (Letöltés dátuma: 2023.08.26)

döntésekhez képest kedvezőbb lehetőségeket biztosítanak.¹⁰³ Az elektronikus eszközökkel való döntéstámogatási modelleknek alapvető célja, hogy biztosítsa egyrészt a racionális döntéshozatalt, és biztosítsa, hogy a döntéshozó által kitűzött céloknak megfelelő cselekvés is teljesítésül. Bármilyen döntés alapja a megfelelő információk rendelkezésre állása és ezek elemzésével a megfelelő döntési alternatívák kidolgozása, majd az elemzett információk alapján a döntések előkészítése, majd a döntés meghozatala.¹⁰⁴ A szakértői rendszerek olyan számítógépes programok voltak tehát, amelyek a problémamegoldás során a szakértői érvelés alapján hozott döntést utánozták. *Hadden* megközelítésben az intelligens tanácsadó rendszerek (IAS) segíthetik a döntéshozókat a vezetői következetesség és gyorsaság elérésében.¹⁰⁵ Fontos hatással vannak arra is, hogy szervezeten belül milyen módon történik a tudás terjesztése és felhasználása. A hagyományos szoftverekkel ellentétben ezeket úgy tervezték, hogy a heurisztikus érvelést, a tapasztalt szakértők által használt és a kevésbé strukturált döntésekre jellemző szabályokat kezeljék, a mesterséges intelligencia segítségével. Felhasználóbarát front-endként szolgálhatnak a meglévő adatbázisokhoz, továbbá az adatok kezelését a rendszer egy adott témával és a meglévő adatbázissal kapcsolatos ismereteinek felhasználásával, az adatok lehető leghatékonyabb lekérdezését és a lekérdezések eredményeinek leghatékonyabb értelmezését végzik. Másodszor, az IAS-ek arra szolgálnak, hogy egy szervezet egyetlen tagja, vagy hogy a közigazgatás egy szervezete által birtokolt szakértelmet más tagok, illetve szervezetek számára is elérhetővé tegyék. Ennél fogva, alkalmasak új munkatársak betanítására, a meglévő munkatársak szakértelmének fejlesztésére és a különböző munkatársak, valamint a különböző szervezetek munkatársai közötti összhang megteremtésére is.¹⁰⁶ Ideális esetben a rendszer képes információt fogadni és a döntési feladatra vonatkozó szabályokból (tudásból) következtetéseket levonni. A hagyományos programozással ellentétben (vagyis a problémamegoldás strukturált, algoritmikus megközelítését alkalmazó számítógépes programozási nyelvekkel szemben), ezek a rendszerek a tudás szimbolikus reprezentációjára, valamint arra helyezik

¹⁰³ KALAS [1979:187]

¹⁰⁴ KUN László: Közigazgatás-fejlesztés és hatékonyság - hogyan tehetjük könnyebbé mindennapi munkánkat? Budapest, NKE 2017., p. 19 Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/4935/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9s%20%C3%A9s%20hat%C3%A9konys%C3%A1g.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (Letöltés dátuma: 2023.09.08)

¹⁰⁵ HADDEN Susan G.: *Intelligent Advisory Systems for Managing and Disseminating Information*, Public Administration Review, Nov., 1986, Vol. 46, Special Issue: Public Management Information Systems (Nov., 1986), pp. 572-578, p.572 Online: <https://www.jstor.org/stable/975579> (Letöltés dátuma: 2023.08.29)

¹⁰⁶ HADDEN [1986:576]

a hangsúlyt, hogy a felhasználó számára megmagyarázzák és megvizsgálják a következtetéseiket.¹⁰⁷

A szakértői rendszerek négy alapvető elemből álltak: egy tudás- (vagy szabály-) bázisból, egy szakterület-specifikus adatbázisból, egy következtetési motorból és egy felhasználói felületről. A tudásbázis az a programozási kód, amely tartalmazza a szakértőnek a probléma megoldására vonatkozó szabályait. Ezen szabályok összegyűjtésének folyamatát nevezzük tudásszerzésnek. A tudás programozási kóddá történő átalakítását nevezzük a tudás reprezentációjának. A legelterjedtebb a szabálya alapú rendszerek, kezdetben a „ha-akkor” logikát használták, úgy, hogy a szakterület-specifikus adatbázis egy adott probléma megoldásához szükséges adatokat tartalmazta. A legtöbb esetben az adatokat a felhasználó egy kifinomult, felhasználóbarát felületen keresztül vezette be a munkamemóriába, amely túlnyomórészt arra támaszkodott, hogy a számítógép lekérdezte a felhasználót a rendelkezésre álló információkról.¹⁰⁸ Míg ezek a rendszerek nagyon hasznosak voltak a tudásmérnöki vagy általános rendszerépítéshez, nem bizonyultak elegendőek a vezetői döntéshozatalhoz és a szervezeti szakértői rendszerek kutatásához. A szakértői rendszerek elsősorban a tudás és a belső rendszerrel kapcsolatos kérdések ábrázolására összpontosítottak, nem pedig arra, hogy a tudást hogyan fogják használni, vagy hogy a felhasználók hogyan fognak interakcióba lépni a kész rendszerrel a fogadó szervezetben. A döntéshozatal segítése érdekében úgynevezett döntéstámogató (DSS) rendszereket alkalmaztak, igaz, számos aspektusból, a szakértői rendszerek és a döntéstámogató rendszerek közötti különbségek elmosódtak, hasonló jellemzőkkel rendelkeztek. A szakértői rendszerek a döntéstámogató rendszerekre jellemzőnél kevésbé strukturált problémákra voltak alkalmasak. A szakértői rendszerek által biztosított tudásreprezentációs módszerek széles választéka és hatalma nagyobb rugalmasságot biztosít a rosszul strukturált döntésekhez, mint a numerikus alapú DSS.¹⁰⁹ A szakértői rendszerek fejlesztése hagyományosan inkább a szakértő, mint a végfelhasználó bevonását hangsúlyozta, ellentétben a DSS-sel, ahol a végfelhasználó igényei voltak a legfontosabbak. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a döntéstámogató rendszerek, általában nem következtetéseket

¹⁰⁷ HADDEN [1986:578]

¹⁰⁸ Bővebben: WATERMAN Donald A.: *A Guide to Expert Systems*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1986. p. 63-65

¹⁰⁹ DAVIS Gordon B. – OLSON Margrethe H.: *Management Information Systems: Conceptual Foundations, Structure, and Development*. New York: McGraw-Hill, 1985. 693 p. p. 188-189, Idézi: RUBIN Barry M.: *Information Systems for Public Management: Design and Implementation* Public Administration Review, 1986. nov. Special Issue, Vol. 46 Issue 6, p. 540-552, p. 541. Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=15&sid=eaa412f9-d120-4324-bd8a-93a44bb1d631%40redis> (Letöltés ideje: 2023.11.29)

vontak le¹¹⁰ vagy automatizálták a döntéseket,¹¹¹ hanem egyszerűen információt szolgáltatottak a vezető számára a döntéshozatalban¹¹². Ezzel szemben az egyes szakértői rendszerek döntéseket hoztak, sőt automatizálták azt, továbbá a DSS-ek szinte mindig megkövetelték a probléma számszerű értékekkel és matematikai képletekkel történő számszerűsítését, ellentétben a szakértői rendszerekkel,¹¹³ amelyek heurisztikus tudás segítségével modellezték a problémákat anélkül, hogy a komplex jelenségeket numerikus összefüggésekre egyszerűsíték. Azaz, a szakértői rendszerek által biztosított tudásreprezentációs módszerek széles választéka és az abban rejlő lehetőségek nagyobb rugalmasságot biztosítottak a rosszul strukturált döntésekhez, mint a numerikus alapú DSS rendszer. Éppen ezért, a szakértői rendszerek későbbi fejlesztése már nem a tudás reprezentációjára összpontosító tudományos gyakorlattá vált, hanem inkább a termelékenységen és hatékonyságon alapuló menedzsmentstratégiát szolgálta. Az ez irányú fejlesztések modellezését a *Simon-féle*¹¹⁴ tipológiával követhetjük nyomon. A szakértői rendszerek döntéstámogató fejlesztéseinek alapvető kiinduló pontja, hogy a döntési folyamat intelligencia, tervezés, választás fázisokra bontható, ahol az intelligencia az adatok bevitele és feldolgozása a problémák vagy lehetőségek feltárása érdekében. A tervezés magában foglalja a lehetséges cselekvési irányok kidolgozását és elemzését,¹¹⁵ segít a felhasználónak megérteni a problémát, alternatívákat generálni és tesztelni azokat. A választás pedig, egy adott cselekvési irány kiválasztása a rendelkezésre álló lehetőségek közül.¹¹⁶ A rendszer rugalmassága, hogy a három fázis nem feltétlenül egymást követő – hiszen bármelyik fázisban részproblémák alakulhatnak ki, amelyeknek viszont saját intelligencia-, tervezési és választási fázissal rendelkeznek. Ennélfogva egy rendszert elsősorban egy adott fázisra terveznek, de a kivitelezés során a többi fázist is felöllelheti. A Simon-féle modelltől kiindulva, *Coursey és Shangraw*¹¹⁷ a szakértői rendszerek hét kategóriáját határozta meg: (1) konzultáció, (2) képzés, (3) szakértői replikáció, (4) feltáró rendszerek, (5) konvencionális feladat, (6) interfész és (7) feladatvégzés. A képzési és

¹¹⁰ EFROYMSON S., - PHILLIPS D.: *What Is an Expert System Anyway?* Information Center, 1987, Vol. 3 No. 3., p. 28-31. *Idézi:* [COURSEY – SHANGRAW: 244]

¹¹¹ ALTER Steven L.: *Decision Support Systems: Current Practice and Continuing Challenges*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1980. p. 216

¹¹² DAVIS – OLSON 1985 p. 261-265

¹¹³ EFROYMSON – PHILLIPS 1987

¹¹⁴ SIMON Herbert: *The New Science of Management Decision*. Harper & Brothers, New York 1960. 3 p.

¹¹⁵ Vö: SIMON *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. UK: Free Press, Collier Macmillan Publishers 1976 p.99-100

¹¹⁶ DAVIS – OLSON 1985 p. 163-180

¹¹⁷ COURSEY David H. – SHANGRAW Rick F., Jr.: *Expert System Technology for Managerial Applications: A Typology*, Public Productivity Review, Spring, 1989, Vol. 12, No. 3, pp. 237- 262. p. 246., Online: <https://www.jstor.org/stable/3380116> (Letöltés dátuma: 2023.08.28)

interfészrendszerek az információszerzési tevékenységre összpontosítanak. A konzultatív és szakértői replikációs rendszerek a tervezési fázist hangsúlyozzák. A feladatvégrehajtási rendszerek a választási fázisra vannak kifejlesztve. A feltáró és a hagyományos feladatrendszerek egynél több elsődleges szerepet foglalnak magukban. A feltáró rendszereket elsősorban a probléma felderítésben és a tervezésben használják, míg a hagyományos feladatrendszereket mindhárom fázisban. Ezek a rendszerek különböző jellemzőkkel és szervezeti vonatkozásokkal rendelkeztek, ugyanakkor úgy fejlesztették ezeket, hogy egynél több kategória jellemzőit is tükrözzék. Ez nyilvánvalóan azért volt, mert a döntéstámogató rendszerekhez hasonlóan a szakértői rendszereket is úgy tervezték, hogy egynél több célt vagy szerepet szolgáljanak a döntéshozatalban úgy, hogy a tipológia által elsősorban meghatározott döntéshozatali szerepek valamelyikét támogassa.

A gyors döntéshozatal megalapozza egyrészt a belső folyamatok racionalizálását, másrészt azok átláthatóságát és nyomon követhetőségét is. Látható tehát, hogy a kormányzat és a közigazgatás szervezetrendszere is megfogalmazta belső igényeit, melyek csakhamar a kifelé történő kapcsolatok javítási igényében is megmutatkozott. Ezek a fejlesztések az NPM szervezéselmélet ügyfélorientált szemléletének hatására vezettek az első e-kormányzati modellek kidolgozásához is.

2.3 Az első e-kormányzat modellezési kísérletek

Az "elektronikus kormányzat" kifejezést a Clinton-kormányzat vezette be 1993-ban remélve, hogy az újonnan mindenki számára elérhető világháló, a jövő kormányzatának szerves részévé válik. A törekvése eredményeként, a Clinton adminisztráció második kormányzati ciklusának végén az Egyesült Államok világelső volt az elektronikus kormányzás felé vezető úton. Az elmúlt évtizedekben folyamatosan bővült az elektronikus kormányzat tartalmi felfogása, mint a demokrácia és a demokratikus kapcsolattartás egyik jelképes eszköze. A kutatók sem hagyták figyelmen kívül e viszonylag új keletű jelenség elemzésének hatalmas lehetőségeit, e témával kapcsolatban az elmúlt több, mint húsz évben egyre növekvő irodalom, és meglehetősen sokrétű kutatás látott napvilágot. A témával foglalkozó kutatási cikkek – azaz az intellektuális spekulációkon és elmélkedéseken túlmutató, és ehelyett valamilyen empirikus gyakorlatból származó adatokon alapuló cikkek, például felmérések, esettanulmányok, fókuszcsoporthoz vagy nagy adathalmazok adatainak elemzése - csak 1999-ben kezdtek megjelenni.¹¹⁸ Az

¹¹⁸ NORRIS Donald F. - LLOYD Benjamin A.: The scholarly literature on e-government: characterizing a nascent field, 2006, *International Journal of Electronic Government Research* 2. kötet, 4.szám, Online:

információkat és szolgáltatásokat nyújtó hivatalos kormányzati honlapok először az 1990-es évek közepén jelentek meg az Interneten. Az e-kormányzati kutatások nagyjából húsz éve kezdődtek, de az elméletek kidolgozása és tesztelése is nehezen indult, kivéve talán az egyéni felhasználói elfogadást mérő, és előre jelző modelleket, mint például a technológiai elfogadási modell¹¹⁹ vagy az intézményi és politikai perspektívákból kiinduló modellek.¹²⁰ Talán mondhatjuk ma már, hogy egyre kiforrottabb elméleti magyarázatok vannak arra vonatkozóan, hogy a kormányzati szervezetek miért fejlesztik és fogadják el az e-kormányzást, ugyanakkor a harminc évvel ezelőttig történt kutatások viszonylag keveset foglalkoztak ezzel, és a kormányzati szervezetekben történő elfogadásáról is keveset olvashattunk a húsz évvel ezelőttig íródott szakirodalmakban.

Röviden tekintsünk át néhány modell kísérletet, amelyek mindegyike a szervezet és az állampolgári kapcsolatok javítását célozták. A kezdeti modellek részben leíró, részben provizórikusak, részben normatív jellegűek. A következőkben bemutatott modellek sok tekintetben hasonlóak. Mindegyik az elektronikus kormányzat lineáris fejlődését vagy evolúcióját jelzi előre az alapvető online jelenléttől a teljes integrációig, valamint a zökkenőmentes folyamatok átalakulásáig. Mindegyik azt sugallja vagy kifejezetten kijelenti, hogy ez a fejlődés progresszív (az e-kormányzat minden egyes szakasza jobb, mint az előző) és fokozatos (a kormányzatoknak egy sorban kell végig menniük minden egyes lépésen). A *Baum és Di Maio* (Gartner Group) által 2000-ben közzétett modell¹²¹ inkább az e-kormányzati szolgáltatások értékesítését ("vagyis a több technológia jobb"), mintsem az elfogulatlan elméletalkotást segítik elő, és inkább az előírásra, mint a leírásra hajlanak. A modell az e-kormányzati kezdeményezések előrehaladásának mérésére és a választópolgároknak nyújtott szolgáltatások, valamint a szorosabb kapcsolat eléréséhez

<https://link.gale.com/apps/doc/A163154311/AONE?u=anon~10c9f57f&sid=googleScholar&xid=2a66e422>
(Letöltés dátuma: 2023.08.24)

¹¹⁹ DAVIS Fred D.: *Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology*, MIS Quarterly, Vol. 13, No. 3, 1989, pp. 319-340; Online: <https://www.jstor.org/stable/249008>
(Letöltés dátuma: 2023.08.28)

¹²⁰ FOUNTAIN Jane: *Paradoxes of Public Sector Customer Service*, E-Governance 2001. jan., Vol. 14 Issue 1, p55. DOI: 10.1111/0952-1895.00151 Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&sid=8458f262-92eb-4755-909e-8f14247171a1%40redis> (Letöltés dátuma: 2024.04.15)

¹²¹ BAUM Christopher H. - DI MAIO Andrea: Gartner's Four Phases of E-government Model. 2000. Idézi: AS-SABER Sharif N – SRIVASTAVA Aashish – HOSSAIN Khalid Md: *Information Technology Law and E-government: A Developing Country Perspective* Journal of Administration and Governance 2006/1 No. 1 Online: https://www.researchgate.net/publication/237329822_Information_Technology_Law_and_E-government_A_Developing_Country_Perspective1 (Letöltés dátuma: 2023.09.01)

vezető útiterv megtervezésére törekszik. Négy különböző fázist különböztet meg amelyek meghatározzák, hogy egy fázis hol illeszkedik az e-kormányzat átfogó stratégiájába.¹²²

- Jelenlét: Olyan fázis, amikor egyszerűen csak információt nyújtanak az állampolgároknak egy weboldalon keresztül, passzív jelleggel, "brosúrának" is nevezik, jelezve, hogy pusztán egy nyomtatott prospektusként funkcionál.
- Interakció: Ebben a fázisban alapvető interakciókat kínálnak az állampolgárok/vállalkozások és a kormányzat között e-mailes kapcsolatfelvétel és interaktív visszajelző űrlapok formájában, amelyek már egyfajta válaszokat generálnak.
- Tranzakció: A fejlettség e fázisban olyan tranzakciókat tesznek lehetővé, mint az adófizetés, az engedélyek megújítása, vagy akár a szerződéses közbeszerzési ajánlatok benyújtása.
- Átalakulás: Ez a végső fázis. Az ebben a szakaszban lévő folyamatok elég érettek ahhoz, hogy olyan változásokat hozzanak, amelyek újra szervezik a kormányzat meglévő folyamatait és funkcióit, és a rendszer egészét átalakítva, hozzáadott értékkel bíró e-kormányzássá alakul.

A kutatópáros számára az átalakulás azt jelenti, hogy az e-kormányzat a polgárok és a kormány közötti kapcsolatban pozitív irányú változását idéz elő, ami egy sokkal inkább polgár-központú és jobban reagáló kormányzatot eredményez. Mindez pedig jelentősen növeli a polgárok kormányzatba vetett bizalmát. A szerzőpáros azonban, mint az e-kormányzatról írók szinte mindegyike, az átalakulás előtte-utána feltételeiről és az átalakulást előidéző mechanizmusokról közöl tényeket – vagyis arról, hogy milyen az állampolgárok és a kormányok közötti kapcsolat ma, milyen lesz az e-kormányzat végén, és miért – de a folyamat lépéseiről, vagy konkrét megvalósításáról nem.

Layne és Lee az e-kormányzati fejlesztések összetettségének megértését segítő kísérletként 2001-ben ismertette négylépcsős modelljét,¹²³ és a "növekedés szakaszai" modellt javasolta a teljes funkcionalitáshoz. Elméletük kiindulási alapja az volt, hogy a kormányhivatalok az elektronikus kereskedelem tapasztalatait próbálják kihasználni az alapvető kapcsolati és szolgáltatási funkciók javítására, valamint ezen szolgáltatások és az információk gyorsabb,

¹²² DILLON Stuart, DEAKINS Eric, HOFMANN Sara, RÄCKERS Michael, KOHLBORN Thomas. "A Longitudinal Study of Local E-Government Development: The Policy Maker Perspective", 2015., Online: https://aisel.aisnet.org/ecis2015_cr/37/ (Letöltés dátuma: 2023.09.01)

¹²³ LAYNE Karen - LEE Jungwoo: "Developing fully functional E-government: A four stage model." *Government information quarterly* 18, 2 (2001): 122-136. Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X01000661> (Letöltés dátuma: 2023.08.29)

olcsóbb és szélesebb ügyfélcsoport számára történő eljuttatására. A DataQuest/GartnerGroup felmérése szerint az Egyesült Államok kormánya 2000-ben körülbelül 1,5 milliárd dollárt költött internetes megoldásokra, és az akkori prognosztizálásuk szerint, ez a szám 2005-re eléri a 6,2 milliárd dollárt.¹²⁴ A Momentum Research Group of Cunningham Communication, 2000-ben készült jelentése szerint, ezzel az állami szektor a második legnagyobb vertikális piaccá vált az összes internetes kiadás tekintetében a pénzügyintézetek után.¹²⁵ A modellek közül az ő elméletük a pontos lépések tekintetében kilóg a sorból, és bár nem lehet a modellt a legátfogóbbnak tekinteni, álláspontom szerint a téma szempontjából adekvát következtetésre jutottak:

- Katalogizált jelenlét: A kormány fő célja ebben a szakaszban az online jelenlét, ahol a kormányzati erőfeszítések olyan felületek létrehozására összpontosulnak, ahol az elérhető információk katalogizálva jelennek meg. Mivel ebben a szakaszban a kormányok nem rendelkeznek nagy internetes szakértelemmel, ezért inkább egy kis projekt megvalósításával próbálják minimalizálni a kockázatot (azaz az „alacsonyan lógó gyümölcsöt” aratják le). Általában egy "állami weboldal", létrehozása történik meg, főként a média, a technológiailag képzett alkalmazottak és állampolgárok, valamint más érdekelt felek nagy nyomására, hogy felkerüljenek az internetre. A funkciók ebben a szakaszban többnyire a kormányzati információk online bemutatására korlátozódnak. Kezdetben olyan indexoldalak vagy helyi portálok jönnek létre, amelyeken a szétszórt elektronikus dokumentumok rendszerezve vannak, a polgárok tematikus kormányzati információkhoz juthatnak, valamint letölthetik a szükséges űrlapokat. Ennek megfelelően egyre több polgár fog a kormányzati információkat az interneten keresni ahelyett, hogy a tájékoztató füzeteket lapozgatná és csalódott, ha nem találja meg a számára szükséges információt. A kormányzati oldalról pedig, a webes jelenlét azért is előnyös, mert a személyzet sok idejét emészt fel a kormányzati szolgáltatásokkal és eljárásokkal kapcsolatos alapvető kérdések megválaszolása, így csökkenti a frontvonalban dolgozók munkaterhét ugyanakkor növeli az állampolgárok kényelmét és megkönnyíti az információkhoz való hozzáférést. A polgárok továbbra is

¹²⁴ PRINCE C. J.: The long and winding road to E-government. Chief Executive Article, 2000/05, 10–12, Online: <https://www.chiefexecutive.net>. (Hozzáférés: 2019.08.29)

¹²⁵ Momentum Research Group of Cunningham Communication: Benchmarking the eGovernment revolution: Year 2000 report on citizen and business demand. Online: <https://www.egovernmentreport.com> (Letöltés dátuma: 2023.08.30) és a GAO (US General Accounting Office) GAO-01-959T Jelentése: *Electronic Government Challenges Must Be Addressed With Effective Leadership and Management*, 2001.07.11, Online: <https://www.gao.gov/assets/gao-01-959t.pdf>, (Letöltés ideje: 2023.08.29)

használhatják a meglévő szolgáltatási folyamatokat, de kisebb már mértékben (pl. a telefonhívás, vagy a személyes sorban állás), viszont az egyetemes hozzáférés, megköveteli, hogy az állampolgárok azon része számára, akik nem rendelkeznek online hozzáféréssel, továbbra is rendelkezésre álljanak offline lehetőségek.

- Tranzakció kialakítása: A kormányzat kezdeményezései ebben a szakaszban arra fókuszálnak, hogy olyan online felületeket biztosítsanak, amelyek összekapcsolódnak a belső rendszerekkel és adatbázisokkal, lehetővé téve a felhasználói tranzakciókat. (Például jogosítvány elektronikus megújítása, bírság befizetése stb.) Ahogy az elektronikus tranzakciók mennyisége növekszik, szükségképpen integrálni kell az állami rendszereket ezekkel a webes interfészekkel, vagy bizonyos esetekben online interfészeket építeni, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a szervezet funkcionális intranetéhez. Ebben a szakaszban már az állampolgárok is igénylik, hogy a személyes papírmunka helyett online is tudjanak ügyeket intézni, és túl azon, hogy a hatósági működés hatékonyabbá és olcsóbbá válik, az állampolgárok számára is lehetőséget teremt a politikai párbeszédre az interneten keresztül. Látható, hogy amíg a katalogizált jelenlét az ügyfelek adat- és információszerzését segíti elő, itt már kétirányú kommunikációról beszélhetünk, ahol az ügyfél pl. egy űrlap kitöltésével „megszólítja” a hatóságot, amelyre az egy visszaigazoló nyugtával „válaszol”. Ebben a közegben, már online felületek segítik az állampolgári, nem személyes részvételt például egy fórumon, vagy meghallgatáson, amely az internet alapú kapcsolódást erősíti, így téve az állam által biztosított felületeket szolgáltatási platformokká. Olyan platformokká, ahol az ügyfélportál már az ügyfél igényeinek megfelelően leszűkített felületekhez irányítja, hogy ne kelljen böngészni az aloldalak között, könnyítve ezzel a gyors és hatékony ügyintézését. Ugyanakkor ez mértékű online állampolgári részvétel természetesen kényszeríti a közigazgatást egy újabb fejlődési folyamatba: a meglévő funkcionális offline rendszerek összekapcsolása az online rendszerekkel úgy, hogy az adatbiztonsági kérdések is körültekintően legyenek kezelve a generált szervezeti változásban.
- Vertikális integráció: A helyi és állami e-kormányzati rendszerek közötti kapcsolat kialakítása, a magasabb vagy alacsonyabb szintű rendszerek összekapcsolása és az automatikus frissítés lehetőségének megteremtése. Mivel az igazgatás különböző szintjein hasonló szervezetek működnek, és ezek kommunikálnak egymással, a polgárok a kormányzat szervezetrendszerét integrált információbázisnak fogják

tekinteni. Lényege, hogy az állampolgár egyetlen kormányzati ponthoz (ablakhoz) fordulhat, és bármilyen kormányzati tranzakciót lebonyolíthat – ez az "egyablakos ügyintézés" koncepciója. Ez a szint már alkalmas arra, hogy a polgárok számára elérhető információs adatbázisokban és szolgáltatásokban lévő redundanciákat és ellentmondásokat feloldja. Ebben a szakaszban történik meg a szervezeti változások jelentős része – a kormányzat elektronikussá tétele újradefiniálja a folyamatokat, a kormányzati stratégiát és a működést is. Első lépésként, az egyes hatóságok önállóan működtetett adatbázisait integrálni szükséges a szervezeti hierarchiában magasabban és alacsonyabban lévő szervek adatbázisaihoz, ugyanis az eltérő szintű szervek eljárási folyamataiban sokkal nagyobb a hasonlóság, így e lépés kisebb kihívást jelent az államnak. Az integráció lehetővé teszi, hogy a különböző szinten működő rendszerek folyamatosan kommunikáljanak egymással, így bármely szinten indított tranzakció továbbításra kerül a többi szintre. E szakaszban a vállalkozások közötti és a hatóságok közötti kereszthivatkozások jönnek létre, amelyek az ezek közötti tranzakciót teszik lehetővé, a fizikailag is eltérő helyen rendelkezésre álló adatbázisok közötti kommunikációval. Ennek megfelelően, az állampolgári igényekhez igazítva, a fragmentált rendszereket összekapcsolják először a különböző szinteken, azaz vertikálisan, majd a folyamat végeredményeként különböző funkciók mentén – horizontálisan.

- Horizontális integráció: A vertikális integrációval ellentétben a horizontális integráció a különböző szolgáltatások és funkciók független rendszereinek ugyanazon a szinten történő összekapcsolásával valósul meg, míg a vertikális integráció a különböző szolgáltatások és funkciók eltérő szintjein lévő rendszerei között jön létre. Például egy vállalkozás egyszerre tudja fizetni a társasági adóját az egyik hatóságnak és az iparüzési adóját egy másiknak, mivel mindkét hatóság rendszerei vagy kommunikálnak egymással, vagy ugyanabból az adatbázisból dolgoznak – adóhatóságnál tett bevallás, cégbírósághoz intézett beszámoló. E szakasz gyakorlatilag az „egyablakos” rendszer kiteljesedése, amely a különböző funkciók rendszerszintű integrációjával jön létre, így bármely hatóságnál indított tranzakció, valamennyi hatóság adatiban bekövetkező frissítést, valamint felülvizsgálatot eredményez.

*Hiller és Belanger*¹²⁶ modellje a többi modelltől némileg eltérő folyamatot javasol, és némileg eltérő eredményt jósolt. Az első és a második szakasz ebben a modellben hasonló a legtöbb modellben szereplő szakaszokhoz: az információt a kétirányú kommunikáció (interaktivitás) váltja fel. A szerzők szerint a harmadik szakasz az adatok és információk integrációja lesz a kormányokon belül és a kormányok között. Az integrációt egy tranzakciós szakasz követi, így az e-kormányzat a folyamat végén lehetővé teszi vagy létrehozza az e-részvételt. Ebben a modellben az e-kormányzás várhatóan egy olyan magasabb szintre fejlődik, ahol a polgárok már túljutottak az információkhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréseken, a kormányzati tisztviselőkkel való interakciókon és a kormányzattal való tranzakciókon. Ezen a szinten már, a polgárok elektronikus úton vesznek részt a kormányzati tevékenységekben.

A *Ronaghan és Wescott* által kidolgozott modellek szerint, egyöntetűen jellemző a harmadik világ béli országokra, hogy első jelenlétük a világhálón nagyon kezdetleges és nem egészen informatív. Az általuk kialakulóban lévő jelenlét inkább csak egy olyan weboldal létrehozását jelenti, amely sok informatív tartalommal nem bír. Az ENSZ közigazgatással foglalkozó osztálya által kidolgozott modelljében *Ronaghan*¹²⁷ rávilágít, hogy ez a szakasz valójában két részből áll, amely folyamat során egy továbbfejlesztett jelenlét következik be, így a kormányzati információk a nap 24 órájában elérhetővé válnak a hivatalos weboldalon. Ronaghan modelljének következő két szakasza, az interaktivitás és a tranzakciós kormányzat, meglehetősen hasonlít a négy másik modellből háromban található szakaszokhoz. Ronaghan modelljének utolsó szakasza a zökkenőmentesség. Ez a kormányzati információk és szolgáltatások horizontális és vertikális integrációját egyaránt magában foglalja, és olyan feltétel, amely lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy hozzáférjenek az ilyen szolgáltatásokhoz, függetlenül attól, hogy az információ vagy a szolgáltatás az adminisztráció mely típusában vagy szintjén található. Az ötlépcsős modellt ismertető tanulmány kifejti azt is, hogy az e-kormányzati projektek hogyan mérhetik a kormányzat fejlettségi szintjét a hivatalos online portálok elérhető eredmények és szolgáltatások vizsgálatával. Szakaszai:

¹²⁶ HILLER Janine S. - BELANGER France: *Privacy Strategies for Electronic Government*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2001. Online: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/PrivacyStrategies.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.08.31)

¹²⁷ RONAGHAN Stephen A.: *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*. New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration and American Society for Public Administration, 2002., Online: <https://desapublications.un.org/file/790/download> (Letöltés dátuma: 2023.08.29)

- Kialakulóban: A kormány online jelenléte ebben a szakaszban az önálló, független és statikus weboldalakra korlátozódik.
- Fejlett: Itt már a dinamikusabb és gyakrabban frissített weboldalak létrehozása a cél.
- Interaktív: Ebben a szakaszban a felhasználók visszajelzést adhatnak, kapcsolatba léphetnek a tisztviselőkkel, űrlapokat tölthetnek le, szolgáltatásokat igényelhetnek, sőt, időpontot is kérhetnek.
- Tranzakciós: Ebben a szakaszban már online pénzügyi tranzakciók is elérhetők, a felhasználók számára.
- Zökkenőmentes: Ez a szakasz a szervezeti egységeken belüli összes folyamatot egy integrált e-szolgáltatást nyújtó igazgatási funkcióvá olvasztja össze.

Ronaghanhoz hasonlóan, a Fülöp-szigeteki Ázsiai Fejlesztési Bank megbízásából készített tanulmányában *Wescott*¹²⁸ is arra jutott, hogy egyes kormányok számára az e-kormányzás kezdeti lépése nem sokkal több, mint a pusztán jelenlét a világhálón. A sikeres e-kormányzati lépések azonban nem különböznek a többi modell által leírt folyamattól: információnyújtás, interaktivitás, tranzakciók (*Wescott* megfogalmazásában „értékcseré”), digitális demokrácia (*Hiller és Belanger* modelljében „részvétel”), és a kormányzat összekapcsolása (azaz *Ronaghan* „zökkenőmentessége”).

A *Világbank Demokrácia és Technológia Központja*¹²⁹ egy fázis-modellel próbált segítséget nyújtani a fejlődő országok politikai döntéshozóinak az e-kormányzati tervek és a fejlesztési projektek kidolgozásában. A fázisok koncepcionálisak és függetlenek, valamint különbséget tesznek az e-kormányzati célok között. A modell három fázist különböztet meg, mely szerint

- Közzététel: A kormányzat fő célja, hogy az online oldalakkal információt közvetítsen hírek megjelentetésével vagy terjesztésével. Egyedülállóan jó eszköz, ha csupán ez a cél.
- Interakció: Kétirányú kommunikációt lehetővé tévő olyan e-kormányzati oldalak, amelyek lehetővé teszik a felhasználók számára, hogy kapcsolatba lépjenek a

¹²⁸ WESCOTT Clay: E-Government in the Asia Pacific Region. Asian Development Bank, 2001. Online: <http://hdl.handle.net/11540/3028> (Letöltés dátuma: 2023.08.30)

¹²⁹ Center for Democracy and Technology, “The E-Government Handbook for Developing Countries.”, 2002. Online: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/317081468164642250/pdf/320450egovhandbook01public12002111114.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.08.31)

tisztviselőkkel, űrlapokat nyújtsanak be, és véleményüket megfogalmazhassák a politikával kapcsolatban.

- **Tranzakció:** Ez az a szakasz, amikor a polgárok/vállalkozások már a saját portáljukon keresztül jutnak hozzá a tényleges kormányzati szolgáltatáshoz. A tranzakciót lehetővé tevő oldalak produktívabbá és kevésbé időigényessé teszik az e-kormányzatot azáltal, hogy bármikor közvetlen linkeket biztosítanak a meghatározott szolgáltatásokhoz.

Az elemzés szerint, az e-kormányzat magába foglalja a kormányzati információkhoz való jobb hozzáférést, az állampolgári szerepvállalás előmozdítását azáltal, hogy lehetőség nyílik a kormánytisztviselőkkel való kapcsolattartásra, a kormány transzparensbé tételét, amely csökkenti a korrupció lehetőségét, valamint a fejlesztési lehetőségek biztosítását, különösen a fejletlenebb területek számára. Azaz, az e-kormányzat nem csak a gazdagabb országok lehetséges eszköze. Valójában az internet leginnovatívabb kormányzati felhasználásai közül néhány pont a fejlődő világban jelent meg, hiszen az IKT eszközöket a kormányzat ésszerűsítésére, valamint a kormányzat és az állampolgárok szorosabb összekapcsolására használják.

Az *IBM* által piaci felfogásban készült folyamatmodell szerint,¹³⁰ a célorientált és rugalmasabb e-kormányzati fejlesztések biztosítása érdekében, a kormánynak meg kell értenie és fejlesztenie kell keresleti képességeit (azaz többet kell fordítania a beruházásokra) a növekvő gazdasági igényeknek megfelelően. A valós szolgáltatói környezet elérése érdekében a rendszereknek a legújabb technológiákat kell alkalmazniuk, a meglévő folyamatokat át kell alakítaniuk és infrastruktúrájukat ehhez kell méretezniük. Ebben a modellben az e-kormányzat értékelésének négy fázisa határozza meg a változást. Minden egyes fázis a hasonló tevékenységek és eredmények leegyszerűsített jellemzői alapján leírhatók.

- **Automatizálás:** A fő hangsúlyt ebben a fázisban a polgárok tájékoztatáshoz való jogának online jelenléten keresztül történő eljuttatására helyezik.
- **Fejlesztés:** A második fázis eléréséhez a kormányoknak nem szükséges átalakítaniuk a meglévő folyamatokat, elegendő bizonyos módosítások elvégzése, amelyek lehetővé teszik a felhasználói interakciót.

¹³⁰ IBM Business Consulting Services: "How e-government are you? e-government in France: State of play and perspectives", 2003., p. 12., Online: <http://www-03.ibm.com/industries/government/doc/content/bin/g510-3552-00-esr-e-government.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.09.02)

- Integrálás: A harmadik fázis felé való elmozdulás radikális változást igényel, az üzleti folyamatok nagyobb mértékű integrációját jelenti.
- Igény szerinti fejlesztés: Ez a társadalmi és piaci igényekhez igazodó hullám, ahol jelentős ugrást igényel a munkakultúra, az infrastruktúra és a szolgáltatási folyamatok átalakítása és újra tervezése, az előre jelzett elvárásokhoz való alkalmazkodás érdekében.

Összességében mindegyik modell azt kívánja leírni, amit az e-kormányzat "normális" fejlődésének lehet tekinteni a legalapvetőbb elemtől (a kormányzat kezdetleges jelenléte a világhálón) a teljesen fejlett e-kormányzatig. Az empirikus vizsgálat alapján úgy tűnik, hogy e modellek leírásai többnyire meglehetősen pontos képet adnak az e-kormányzat korai szakaszáról, a kezdeti webes jelenléttől az információszolgáltatáson át az interaktivitásig. Ezen túl azonban, a modellek egyszerre válnak előre jelzővé és normatívvá, és empirikus pontosságuk meredeken csökken. A modellek mindegyike azt jósolta, hogy az e-kormányzat az információszolgáltatáson és az interaktivitáson túlmenően teljesen tranzakcióssá (üzleti szolgáltatóvá) válik. Azt is előre jelezték, hogy az e-kormányzat alapjaiban fogja átalakítani a kormányok és a polgárok közötti kapcsolatot. Ezen a ponton szinte valamennyi modell meglehetősen normatívvá vált, és egy teljesen kifejlett e-kormányzatot írtak le. A modellek hallgatólagosan azt feltételezik, hogy a teljesen tranzakciós rendszerek a legjobbak, és a széleskörű állampolgári interakció gyakorlatilag a jobb szolgáltatást igazolja vissza. Az e-kormányzati fejlesztések persze összetettebbek, és többdimenziós és többszintű tervezést igényelnek, mivel ezek főképp a fenntarthatóságra irányulnak. A fentebb tárgyalt modellek egyébként, az e-kormányzati kezdeményezések és törekvések közös életciklusaihoz kapcsolva összevethetők:¹³¹

Hozzáférhetőség: Megállapítható, hogy a tárgyalt modellek mindegyike ugyanazt a szakaszt/fázist tartalmazza különböző elnevezésekkel (jelenlét, katalogizálás és közzététel), kivéve az ENSZ és az IBM modellt, ahol két szakaszra/fázisra bontották, amelyek ugyanazokat az eredményeket írják le. Ebben a szakaszban szükséges az információk online elérhetővé tételét célzó stratégiát felállítani, az illeszkedő megfelelő mérőföldkövekkel. A létrehozott felületeken az emberek számára a mindennapi életben értékes információkat kell közzétenni, figyelve a helyi egyedi tartalmakra. Meg kell tervezni, hogy a különböző szervezetek milyen mennyiségű és minőségű információt

¹³¹ NOMAN Ahmed Mohammed – HEBBAR C. K.: E-government development models: concepts overview, International Journal of Latest Trends in Engineering and Technology, Special Issue SACAIM 2016, pp. 115-120. p. 119, Online: <https://www.ijltet.org/journal/147895420920.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.09.05)

tegyenek közzé az interneten, a honlapok pedig, könnyen karbantarthatók, fenntarthatók, finanszírozhatók legyenek, valamint biztosítsák az információk rendszeres frissítésének lehetőségét. A sikeres indulás ott valósult meg, ahol célzottan valamely kiemelt tartalmat jelenítettek meg – pl. gazdasági fejlődés, korrupcióellenes küzdelem, befektetések ösztönzése stb.

Interakció: A második szint, a polgárokkal való interakcióra irányuló erőfeszítések szerint csoportosítva, lehetővé téve az emberek számára, hogy e-maileket küldjenek, visszajelzést adjanak, és kifejezzék nézeteiket és véleményüket. Ez az összes tárgyalt modell közös szintje. A Layne & Lee azonban ezt a katalogizálási szakaszba sorolta. Ebben a szakaszban biztosítani kell a polgárokat, hogy a részvételük számít, és folyamatosan tájékoztatni kell őket online észrevételeik eredményéről. Nagyon fontos, hogy a bonyolult politikai kérdéseket könnyen érthetően kell kommunikálni folyamatosan, illetve a szervezetrendszer legyen proaktív a polgárok részvételre való felhívás terén – használni kell a hagyományos médiát is az online konzultációk népszerűsítésére. Szerencsés, ha az állampolgárokat már a tervezési fázisba is bevonják.

Tranzakció: A harmadik szint, amely különböző online tranzakciók (pénzügyi vagy szolgáltatásnyújtás) biztosításával alakul ki. Ez a szint közös minden modell esetében, igaz, az IBM modell esetében ez az igény szerinti fejlesztésekben valósul meg. Ebben a szakaszban meg kell határozni az ügyfelek (állampolgárok/vállalkozások) azon körét, akik azonnal igénybe vehetik az online szolgáltatásokat, nekik pedig folyamatos támogatást (support) kell biztosítani. Külön figyelmet kell fordítani a szervezeten belül azon dolgozóknak, akik kezelik az oldalt, valamint azon kormányzati dolgozók problémáit (aggályait) folyamatosan kezelni kell, akiknek a szerepe az innováció következtében megváltozik. Az elektronikus folyamatokat ésszerűsíteni és konszolidálni kell mielőtt azokat online elérhetővé tennék, és hinni kell abban, hogy a tranzakciós rendszerekbe történő kezdeti beruházások idővel megtérülhetnek. A siker érdekében külön portált célszerű létrehozni a tranzakciós szolgáltatásokhoz.

Integráció: A negyedik szint, amelyet egy kormányzati szervezet által kínált különböző szolgáltatások integrálásával írnak le a különböző kormányzati szervezeteken belül és más kormányzati szervezetekkel különböző szinteken. Ez nem tekinthető egységes szintnek, mivel a Világbank és az IBM modelljei nem tartalmazzák. A Gartner modellje azonban "Átalakulás"-nak, az ENSZ modellje "Zökkenőmentes"-nek nevezi, míg a Layne & Lee

modellje csak két külön szakasz, a "Vertikális integráció" és a "Horizontális integráció" alatt tárgyalja.

Egy 2008-ban végzett vizsgálat¹³² a fenti folyamatok gyakorlati megvalósulását elemezte az egyesült Államokban. Az adatok egy 2000-ben, 2002-en és 2004-ben végzett, helyi e-kormányzásról szóló három országos felmérésből származtak. Első lépésben azt vizsgálták, hogy az amerikai helyi önkormányzatok milyen mértékben hoztak létre olyan hivatalos honlapokat, amelyeken keresztül információkat osztottak meg, vagy szolgáltatást nyújtottak, majd azt, hogy az állampolgárok milyen mértékben fogadták el az online szolgáltatásokat. Megvizsgálták, hogy milyen változásokat generált az e-kormányzással kapcsolatos fejlesztés, valamint milyen akadályok álltak fenn a változások elfogadásában, illetve azok összefüggésben vannak-e a bejelentett változásokkal. Végül azt is vizsgálták, hogy a bejelentett változások mindenestre összhangban vannak-e az e-kormányzat modelljeivel. Megállapításaik szerint, az önkormányzatok túlnyomó többsége 2004-ben (96%)¹³³ rendelkezett már weboldallal, azaz kijelenthető, hogy szinte az összes, bármilyen méretű önkormányzat részt vett az e-kormányzás valamilyen szintjén. Mivel nagy különbség van az egyszerű webes jelenlét és a valós idejű tranzakciós alkalmazások tényleges biztosítása között, mindhárom felmérés arra kérte a weboldallal rendelkező helyi önkormányzatokat, hogy számoljanak be a weboldalukon keresztül nyújtott információkról és szolgáltatásokról. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a meglévő szolgáltatások három csoportra voltak oszthatók 'nem tranzakciós', 'nem pénzügyi' és 'pénzügyi tranzakciós' kategóriára. Mivel a tranzakciós alkalmazások megkövetelnek valamilyen kétirányú adatcserét és tárolást legalább a fogadó oldalon, ezért azok fejlettebbek és kifinomultabbak melyeket technikailag összetettebb fejleszteni. 2004-ben még nyilvánvaló volt, hogy bár a weboldalak mindennaposok voltak, de az alapvető információszolgáltatáson kívül más funkciót nem töltek be. A felmérés szerint, az önkormányzatok legalábbis többségében nem tranzakciós jellegű szolgáltatásokat nyújtottak, pénzügyi tranzakciót átlagosan csak 11-14%-uk, hatósági engedélyezést 8%-uk, míg választói regisztrációt 3%-uk biztosított online.¹³⁴ A nem pénzügyi tranzakciók esetében a legtöbb szolgáltatás 2000. és 2002. között növekedett a legnagyobb mértékben, azonban 2002. és 2004. között nem történt jelentős változás. A legnagyobb relatív változást a pénzügyi tranzakciók adták 2002. és

¹³²Bővebben: COURSEY David - NORRIS Donald F.: *Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment*, Public Administration Review, May - Jun., 2008, Vol. 68, No. 3 (May - Jun., 2008), pp. 523-536, Online: <https://www.jstor.org/stable/25145630> (Letöltés dátuma: 2023.09.02)

¹³³ COURSEY – NORRIS [2008:527]

¹³⁴ COURSEY – NORRIS [2008:527]

2004. között, a két év alatt megközelítőleg megduplázódtak. Abszolút százalékos arányuk azonban alacsony maradt, ami az általános elfogadás alacsony arányára utal. Összességében az eredmények azt mutatták, hogy a legtöbb webes szolgáltatást nem sok amerikai önkormányzat vette át. Még árnyaltabb képet mutatott az, hogy az amúgy sem gyakori pénzügyi tranzakciók kivételével, alacsony mértékű volt a webes szolgáltatások elfogadása is. Ez azt igazolta, hogy az e-kormányzati erőfeszítéseket elfogadó önkormányzatok körében a web valódi üzleti célokra történő használata még messze nem valósult meg a 2000-es évek elején. Bár az alapvetőbb e-kormányzati nívumokat (információ és nem tranzakciós szolgáltatások) meglehetősen széles körben elfogadták, az e-kormányzat fejlődése nem úgy haladt, ahogyan azt a terület fő normatív modelljei előre jelezték. Az e-kormányzat tehát, az ezredfordulót követő első dekádban is főként információs jellegű volt, a modellek előrejelzéseitől eltérően, csak alacsony mértékben volt interaktív vagy tranzakciós, és nem is akkora ütemben haladt az interaktív és tranzakciós állapot felé.¹³⁵

A statisztikai adatokat elemezve, a kezdeti eredmények ugyan a modelleket támasztották alá, mivel a legtöbb önkormányzat - legalábbis a modellek által megjósolt alapszinten - elmozdult az e-kormányzás irányába viszonylag rövid időn belül. Az eredmények ugyanakkor ellentmondtak a modellek azon előrejelzésének, hogy a kormányok fokozatosan haladnak a kifinomultabb e-kormányzati fejlesztések elfogadása felé, az információtól a tranzakciókon át az integrációig és végül az átalakulásig. Kevés kormányzat számolt be olyan változásokról, amelyek az e-kormányzatnak tulajdoníthatók, különösen a költséghatékonyságot érintő változásokról. És nem minden változás volt pozitív, annak ellenére, ahogy a modellek provizórikusan megfogalmazták. A 2000-2002 közötti időszakban nagyobb arányú változás volt, mint a következő két évben, ami arra utal, hogy az e-kormányzat szakaszain való átmenet nem olyan gyors és nem olyan egyszerű, mint ahogy azt a modellek feltételezték. A felmérés azt mutatta, hogy a technikai korlátok tűntek a legfontosabbnak, de valójában a szervezeti keretek megváltozása, és az ebből fakadó politikai és jogi problémák relevánsabbnak bizonyultak, mivel ezek a bonyolultabb, átjárható alkalmazások (pl. az interaktivitást és tranzakciókat magában foglaló alkalmazások) esetében, ha nem is kézzelfoghatóan, de markánsabban jelentkeztek.

¹³⁵ COURSEY – NORRIS [2008:528]

Az olyan jogi kérdések, mint a magánélet védelme, a biztonság és a kényelmi díjak¹³⁶ gyakrabban fordultak elő az összetett e-kormányzati fejlesztéseknél, ugyanakkor a legtöbb szolgáltatást nyújtó és tranzakciós alkalmazásokat működtető önkormányzat jobbra nehézségként találkozott ezekkel a kérdésekkel.¹³⁷ Azaz a jogi és politikai kérdések nagyobb mértékben határozták meg az új fejlesztések elfogadásának mértékét (hiszen a technikai akadályok minden szintet korlátoznak). Mindazon által, minél több tapasztalatra tettek szert az önkormányzatok a folyamat során, annál kevesebb nehézségbe ütköztek, az állampolgárokkal való kapcsolat is jelentősen javult, de nyilvánvalóvá vált, hogy átfogóbb kormányzati programra, újabb megközelítésekre van szükség.

2.4 Kísérletek az e-kormányzat tartalmi meghatározására

Fentiek alapján, tekintsük át röviden néhány kutatás alapján, hogyan ragadható meg az e-kormányzat tartalma. *Pardo* megfogalmazásában a digitális kormányzati kezdeményezések olyan összetett fejlesztési erőfeszítések, amelyek célja, hogy az új technológiák felhasználásával támogassuk a kormányzat működésének és hatékonyságának javítását. Ezen erőfeszítések egyik kihívása, hogy a kormányzat elsődlegesen a kormányzati tevékenységre, és ne feltétlenül csak a technológiákra összpontosítson. Ennek alapja viszont, hogy az állami vezetőket meg kell győzni arról, hogy a digitális kormányzás komoly és folyamatos figyelmet igényel, ugyanis nem csupán arról van szó, hogy néhány számítógépet összekapcsolunk, vagy egy weboldalt hozunk létre az információhoz való könnyebb hozzáférés érdekében. Ez nem más, mint a kormányzat és a nyilvánosság közötti meglévő kapcsolat alapvető átalakítása.¹³⁸ *West* kutatási eredményeként, az e-kormányzat az információk és szolgáltatások interneten vagy más digitális eszközökön keresztül történő online nyújtását jelenti. Számos kormányzati egység adaptálta a digitális újításokat, a kiadványoktól és adatbázisoktól kezdve a tényleges kormányzati szolgáltatásokig sokféle anyagot tettek online elérhetővé a polgárok számára. Ez pedig nem más, mint az internet demokratikus potenciáljának kihasználása, ugyanakkor az e-kormányzat „tervezőinek” bővíteniük kell a szolgáltatások számát és sokféleségét, javítaniuk kell a technológiailag rászorulóknak hozzáférését, és foglalkozniuk kell az olyan alapvető kérdésekkel, mint a

¹³⁶ Kvázi plusz kezelési költség. Hazánkban ilyen például az sms parkolásnál fizetett plusz díj, a gyorséletterem által felszámított „elviteli” díj, koncertjegy online vásárlásánál a jegyértékesítőnek fizetett szolgáltatási díj stb.

¹³⁷ COURSEY – NORRIS [2008:533]

¹³⁸ PARDO Theresa A.: *Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site*, site. Albany, NY: Center for Technology in Government, 2000/10, Online: https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/realizing_the_promise.pdf (Letöltés dátuma: 2023.09.03)

biztonság és a magánélet védelme.¹³⁹ A digitális vívmányok önkormányzati szintű adaptációját vizsgáló *Kaylor et al.* megállapításában az e-kormányzat alatt azt a képességet értjük, hogy a város honlapját meglátogató személy az interneten keresztül kommunikálhasson és kapcsolatba léphessen a várossal az egyszerű, a honlapon megadott általános városi (vagy webmesteri) e-mail címre küldött levélnél összetettebb módon.¹⁴⁰ *Lenk és Traunmüller* okfejtésében, hogy az e-kormányzat az átalakulás erőteljes vezérfonala, amelyhez a kormányoknak alkalmazkodniuk kell. Az e-kormányzat kifejezés az információs és kommunikációs technológia (IKT) közigazgatásban történő használatát tükrözi a kormányzati szervezetek struktúráinak és folyamatainak megváltoztatására, annak érdekében, hogy a polgárok, a vállalkozások és a kormányzati szervek számára könnyebb hozzáférést biztosítson a kormányzati információkhoz és szolgáltatásokhoz, valamint az ezek közötti interakciót javítsa. A cél továbbá a szolgáltatások minőségének javítása és a demokratikus intézményekben és folyamatokban való részvétel nagyobb lehetőségeinek biztosítása.¹⁴¹ Hasonló megközelítésben fogalmazta meg *Jaeger* az e-kormányzat részvételre gyakorolt hatását is – az érett, hatékony e-kormányzat képes új módszereket és módokat teremteni a kormányzásban való részvételre, végtelen drótként működve, elektronikusan összekötve a polgárokat, a vállalkozásokat és a kormányzat minden szintjét egy nemzeten belül. Hangsúlyozta, hogy az e-kormányzat fontos célja a gyorsabb és olcsóbb szolgáltatások és információk nyújtása a polgárok, üzleti partnerek, alkalmazottak, más hatóságok és kormányzati szervek számára.¹⁴² *Holden et al.* megközelítésében az e-kormányzat nem más, mint a kormányzati információk és szolgáltatások elektronikus úton történő, napi 24 órás, heti hét napos online kapcsolaton keresztül történő nyújtása. Az e-kormányzás elsősorban, de nem kizárólag az interneten keresztül történik. Az e-kormányzat azért is különbözik a kormányzati informatikai alkalmazások korábbi generációtól, mert elsősorban kifelé irányul – azaz a kormányzat és

¹³⁹ WEST Darrell M.: *Assessing e-government: The Internet, democracy and service delivery by state and federal governments*. Brown University 2000/9, Online: <http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html> (Letöltés dátuma: 2023.09.03)

¹⁴⁰ KAYLOR Charles - DESHAZO Randy - VAN ECK David: *Gauging e-government: A report on implementing services among American cities*, *Government Information Quarterly* 18 (2001) pp. 293–307, p. 297., Online: https://www.academia.edu/3182705/Gauging_e-government_A_report_on_implementing_services_among_American_cities (Letöltés dátuma: 2023.09.04)

¹⁴¹ LENK Klaus - TRAUNMÜLLER Roland: *Electronic Government: Where Are We Heading?* In: Gerhard G. – Juris H. (eds): *Lecture Notes in Computer Science*, *Electronic Government*, First International Conference, EGOV 2002, Aix-en-Provence, France, September 2-5, 2002(2456) Conference paper pp. 1-9 p. 2. DOI: 10.1007/3-540-46138-8_1 (Hozzáférés dátuma: 2023.09.05)

¹⁴² JAEGER Paul T.: *The Endless Wire: E-Government as Global Phenomenon*. *Government Information Quarterly*, (2003) 20, 323-331. Online: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2003.08.003> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

a polgárok (G2C), a kormányzat és a vállalkozások (G2B), valamint a kormányzat és a kormányzat (G2G)¹⁴³ között -, nem pedig befelé (azaz a kormányzati rutinfunkciók, például a pénzügyek, a könyvelés és a nyilvántartás automatizálása).¹⁴⁴ *Löfstedt* kutatómegalapozó írásában úgy összegzi, hogy az e-kormányzat a kormányok és a polgárok, a kormányzati szervek, a vállalkozások, az alkalmazottak és más érdekelt felek közötti kapcsolattartás módjának újragondolásáról szól. A törekvés lényege, hogy a demokratikus folyamatot erősítsük, és hogy új ötletekkel könnyítsük meg a polgárok életét.¹⁴⁵ *Martin* a bíróságok működésének vizsgálata során jutott arra a következtetésre, hogy a nyilvánosság sokáig nem nagyon férhetett hozzá az elektronikus formában tárolt szövetségi bírósági iratokhoz, de az e-kormányzat egyre szélesebb körű elterjedésével, a bírósági elektronikus iratokhoz való nyilvános hozzáférés (PACER) rendszere lehetővé tette a polgárok számára, hogy gyorsabban, jobban és olcsóbban hozzáférjenek például a bírósági iratokhoz.¹⁴⁶ Ezáltal az állampolgárok könnyen nyomon követhetik a bírósági ügyeket és az igazságszolgáltatási rendszer egyéb ügyeit.¹⁴⁷ *Fenwick et al.* az adatáramlás tekintetében vizsgálta a technológiai fejlődés eredményeit, és rávilágítottak, hogy az e-kormányzat gyakorlatilag a kormányzati szerveken belüli és a kormányzati szervek közötti, valamint az állampolgárok felé történő zökkenőmentes kommunikációt biztosítja. A korábbi évszázadokhoz képest, amikor a szövegszerkesztők, illetve a számítógépek elérhetővé váltak, a jelentést ugyanúgy kinyomtatták és kézzel, postán vagy elektronikusan, faxon keresztül kézbesítették. Az e-kormányzással gyakorlatilag az adatok kézi továbbítása válik szükségtelenné. Meglátásuk szerint, az internetalapú információs technológiák nélkülözhetlenné váltak a polgári reformtörekvésekben, például a helyi önkormányzatok az ülések jegyzőkönyveiből származó információkat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tették, beleértve a költségvetési javaslatokat is.¹⁴⁸ *Bertot et al.* az önkormányzati transzparencia vizsgálatával jutott arra a következtetésre, hogy az

¹⁴³ G2C: Government to Citizens kapcsolat, G2B: Government to Business kapcsolat, G2G: Government to Government kapcsolat

¹⁴⁴ HOLDEN Stephen H.– NORRIS Donald F.– FLETCHER Patricia D.: Electronic Government at the Local Level: Progress to Date and Future Issues, *Public Performance & Management Review*, Jun., 2003, Vol. 26, No. 4 (Jun., 2003), pp. 325-344, Online: <https://www.jstor.org/stable/3381110> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

¹⁴⁵ LÖFSTEDT Ulrica: *E-government – assessment of current research and some proposals for future directions*, *International Journal of Public Information Systems*, vol 2005:1, Online: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:2049/FULLTEXT01.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

¹⁴⁶ Vö: 2.4 fejezet Összefoglalás

¹⁴⁷ MARTIN Peter W.: Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns, (March 14, 2008). Cornell Legal Studies Research Paper No. 08-003, pp. 1 -27, p. 1., p. 12. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1107412> (Letöltés dátuma: 2023.10.26)

¹⁴⁸ FENWICK William - JOHN Erin - STIMAC Jason: *The Necessity of eGovernment*, 25 Santa Clara High Tech. L.J. 427 (2012). pp. 427-465, p. 452., p. 455-456, Online: <http://digitalcommons.law.scu.edu/chtlj/vol25/iss3/1> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

önkormányzati vezetők, a polgárok bevonása által biztosított elszámoltathatóság miatt megerősödtek, hiszen azok megkérdőjelezhetik a helyi önkormányzatuk által hozott egyes intézkedéseket, továbbá olyan lehetőséget biztosít, ahol a polgárok például kifejtetik véleményüket a fejlesztési projektekkal (beruházásokkal) kapcsolatban is. Ez a fajta kapcsolat pedig, a bizalmat erősíti.¹⁴⁹ *Jimenez et al.* az állampolgári részvétel vizsgálata során arra világított rá, hogy a testreszabott, email-en keresztül állampolgárhoz juttatott információk mellett, érvel a *közösségi médián* belüli fórumok létrehozásának előnyei mellett is. Ezek az oldalak kényelmesek és könnyű hozzáférést biztosítanak, mivel a legtöbb embernek már van saját fiókja, így hozzáférhet az írott információkhoz és a vizuális tartalmakhoz egyaránt. Ezzel, a kormányzat által javarészt egyirányú kommunikációt biztosító oldalak helyett a kétirányú kommunikációt teszik lehetővé az állampolgári elkötelezettség és a részvételi szándék javítása érdekében.¹⁵⁰ *Norris és Reddick* megjegyzi, hogy az e-kormányzat javítja a kormányzati tájékoztatás és szolgáltatásnyújtás hatékonyságát és eredményességét. Végül integrálja az információ- és szolgáltatásnyújtást mind a kormányokon belül, mind a kormányok között, és ezzel alakítja át a kormányok működését úgy, hogy javítja a kormányok és a polgárok közötti kapcsolatokat, és végső soron "elektronikus demokráciát" hoz létre.¹⁵¹ *Merwin et al.* az önkormányzati alapfeladatok ellátásának hatékonyságát vizsgálva megjegyzi, hogy az e-kormányzati eszközök alkalmazása megnyitotta a kommunikációs vonalakat a kormányzat és a választópolgárok között, és mint elsődleges szolgáltató, az önkormányzatnak is szüksége van arra, hogy közvetlen kapcsolatban legyen mind a kormánnyal, mind az illetékességi területén „szolgált” polgárokkal. Ezek a felületek pedig lerövidítették a távolságot a polgárok és az önkormányzati (politikai és közigazgatási) vezetés között egyaránt.¹⁵² *Czékmann* – álláspontom szerint, a legrészletesebben kidolgozott fogalom meghatározásában – az e-kormányzatot, mint egy lehetőséget lehet meghatározni a

¹⁴⁹ BERTOT John C.– JAEGER Paul T.– GRIMES Justin M.: *Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies*, Government Information Quarterly Volume 27, Issue 3, July 2010, pp. 264-271, p. 266., Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000201> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

¹⁵⁰ JIMENEZ Benedict S. – MOSSBERGER Karen– WU Yonghong: *Municipal government and the interactive web: Trends and issues for civic engagement*. In *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy* (pp. 261-271). IGI Global. Online: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-083-5.ch013> (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

¹⁵¹ NORRIS Donald F.– REDDICK Christopher G.: *Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change?*, Public Administration Review, Vol. 73, No. 1 (january/february 2013), pp. 165-175 p. 165, Online: <https://www.jstor.org/stable/23355450> (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

¹⁵² MERWIN Gerald A. – MCDONALD J. Scott – MERWIN Keith A. – MCDONALD Maureen – BENNETT John R.: *Local governments and social networking: Do you speak our language?* in *Public service, governance and Web* pp. 84–93 p. 87. Downey (ed.) London, U.K.: ICI Global.

kormányok számára, hogy a leginkább innovatív infokommunikációs technológiákat használják annak érdekében, hogy valamennyi társadalmi szereplő számára közvetlenebb hozzáférést biztosítsanak a kormányinformációkhoz és szolgáltatásokhoz, javítva ezzel a szolgáltatások minőségét, valamint hatékonyabbá téve az állami szervek működését, továbbá nagyobb lehetőségeket nyitva meg a demokratikus intézményekben és folyamatokban való részvételhez. Mindezek alapján az érintett fogalmak közül az e-kormányzat a tágabb kategória, amely magába foglalja az e-demokráciát (e-részvétel és e-választás) és e-közigazgatást (e-szolgáltatások és e-igazgatás), azaz, az e-kormányzatot az e-közigazgatás és e-demokrácia kombinációjaként határozhatjuk meg.¹⁵³ Ybarra önkormányzati megközelítésén keresztül, az e-kormányzás a városvezetés információinak és szolgáltatásainak a polgárokhoz való eljuttatását jelenti a város honlapján keresztül. A polgári szerepvállalás a polgárok aktív részvételét jelenti, és a városvezetés és a polgárok közötti interakcióként definiálható.¹⁵⁴ Kuzior et al. okosvárosokkal kapcsolatos tanulmányában az alábbi általános megállapításra jutott - az elektronikus kormányzás az elektronikus és digitális technológiák használatára utal a közszolgáltatások nyújtása, a kormányzat és a polgárok közötti kommunikáció és a belső kormányzati műveletek során. Az e-kormányzás ennél fogva egy tágabb fogalom, amely az átfogó kormányzási folyamatok és struktúrák átalakítása érdekében alkalmazott IKT és a digitális eszközök felhasználását jelenti.¹⁵⁵ A *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet* (OECD) általánosan megfogalmazott megközelítése szerint a digitális kormányzat az információs és kommunikációs technológiák, különösen az internet használatát jelenti a közszolgáltatások nyújtásának javítására a polgárok, a vállalkozások és más érdekelt felek számára, úgy, hogy a meglévő folyamatokat új technológiákkal szervezik át és fejlesztik.¹⁵⁶ Hasonlóképpen, az *Egyesült Nemzetek Szervezete* (ENSZ) a digitális kormányzást úgy határozza meg, mint az IKT használatát a kormányzati szolgáltatások hatékonyabb és eredményesebb nyújtására a polgárok és a vállalkozások számára. Azaz, a technológiai

¹⁵³ CZÉKMANN Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon* (PhD értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016, Online: <https://docplayer.hu/17894352-Phd-ertekezes-czekmann-zsolt-miskolc.html> (Letöltés dátuma: 2023.10.27) p. 119.

¹⁵⁴ YBARRA Marcos A.: *E-government and civic engagement in san diego county*, Electronic Theses, Projects, and Dissertations. 579., California State University, San Bernardino, CSUSB ScholarWorks, 2017. Online: <https://scholarworks.lib.csusb.edu/etd/579> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

¹⁵⁵ KUZIOR Aleksandra - PAKHNENKO Olena - TIUTIUNYK Inna - LYEONOV Serhiy: *E-Governance in Smart Cities: Global Trends and Key Enablers*, 2023, *Smart Cities* 2023, 6(4), 1663-1689; Online: <https://doi.org/10.3390/smartcities6040078> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

¹⁵⁶ OECD 2005: *Implementing e-government in OECD countries*, Online: <https://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

fejlesztések alkalmazása a kormányzati műveletekben, a közcélok digitális eszközökkel történő megvalósítása érdekében. Azzal, hogy financiálisan is biztosítja azt az alapelvet, amely a pénzügyi költségek és a tranzakciós idők csökkentése révén a közszféra belső működésének javítását, a munkafolyamatok jobb integrálását, valamint az erőforrások hatékony felhasználását biztosítja. Teszi mindezt a különböző közigazgatási szervek és szintek között, a fenntartható megoldások elérése érdekében. Az innováció és az e-kormányzat révén a kormányok világszerte hatékonyabbak lehetnek, jobb szolgáltatásokat nyújthatnak, megfelelhetnek a polgárok átláthatósággal és elszámoltathatósággal kapcsolatos elvárásainak, és ezen kapcsolatuk javítása révén helyreállíthatják a polgárok kormányokba vetett bizalmát is. Az ENSZ szerint három előfeltétel befolyásolja az e-kormányzatban rejlő lehetőségeket: a technológiai infrastruktúra minimális küszöbszintje, a humán tőke és a mindenki számára elérhető e-kapcsolat.¹⁵⁷

Fentieket összegezve, az e-kormányzatot általában úgy határozhatjuk meg, mint a technológiai vívmányok felhasználását a következők érdekében: (1) a kormányzati információkhoz és szolgáltatásokhoz való könnyű hozzáférés biztosítása a polgárok és a vállalkozások számára; (2) a szolgáltatások minőségének javítása a gyorsaság, a teljesség és a folyamatok hatékonyságának növelése révén; és (3) a polgárok számára a különböző demokratikus folyamatokban való részvétel lehetőségének biztosítása; (4) az állam- és közigazgatás belső folyamatainak és szervezeti működésének megújítása. Látható tehát, hogy az e-kormányzatban rejlő lehetőségeket csak akkor lehet teljes mértékben kiaknázni, ha azt a kormányzat meglévő társadalmi és politikai kontextusához igazítják. A közinformációkhoz és szolgáltatásokhoz való könnyű és méltányos hozzáférés mindig is a nyitott és demokratikus kormányok célja volt. Czékmann megvilágításában egyértelmű folyamat jelenik meg: az e-kormányzat létrejöttében sokkal lényegesebb az átalakulás, mint az e-szolgáltatásnyújtás. Az e-kormányzat egy nagyobb területet, a közszférát, valamint az intézményeket, embereket és folyamatokat, egyöntetűen felöleli, amely nemcsak a szolgáltatásokról vagy a technológiáról szól, hanem arról is, hogy újra feltaláljuk azt a módot, ahogyan a kormányok és a polgárok, a kormányzati szervek, a vállalkozások, az alkalmazottak és más érdekelt felek közötti interakciót teljesen új alapokra helyezzük.¹⁵⁸ Azaz a demokratikus folyamatok javítása mellett, a polgárok életét megkönnyítő új ötletek felhasználását, a kormányzati folyamatok átalakítását, s

¹⁵⁷ United Nations (ENSZ), E-government knowledgebase, Online: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Overview> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

¹⁵⁸ Vö: CZÉKMANN [2016: 119]

végeredményben a kormányzat szerepének megújítását jelenti, az állampolgárral szoros kapcsolatot ápoló és együttműködő jó közigazgatás, s végeredményben a jó kormányzás megteremtése érdekében.

2.5 Összegzés

Az informatikai és telekommunikációs eszközök segítségével, mint láthattuk, először bizonyos résztvevőket, munkafolyamatokat igyekeztek gyorsabbá és hatékonyabbá tenni. E törekvés természetesen szivárgott be az állami és később (hely-) hatósági működésbe egyaránt, ahol a folyamatszervezés már egy átfogóbb fejlesztési törekvéseket fogalmazott meg. Igaz, minden fejlesztés egyik legnagyobb gátja a beruházásra szánt, vagy rendelkezésre álló forrás, így, még ha a célok meg is haladták a kapacitásokat, a szándék mindenképp a hatékonyabb működésre és kommunikációra irányult.¹⁵⁹ Az egyes folyamatmodellek alapján arra a következtetésre jutunk, hogy a kezdeti e-kormányzati modellek legnagyobb hiányossága az volt, hogy az elektronikus kormányzat fokozatos, akadályok nélküli elfogadását feltételezték. Hasonlóan az 1980-as években kidolgozott szakértői rendszerekhez, sajnos empirikus adatok nélkül dolgozták ki ezeket a modelleket is, illetve nagyrészt mérnöki tudományokból származtak, kevésbé az üzleti, vagy közigazgatási szektorból.¹⁶⁰ A modellek nem számoltak a jogi korlátozások, az emberi kapcsolatok hiánya, a tudás fiatalabb és kevésbé tapasztalt alkalmazottaknak való átadása, valamint a szakértői ellenállás – egyéb politikai és szervezeti kérdések mellett – jelentette valós akadályokkal. Ha így vesszük, a modellek mindegyike kiber-optimizmuson alapuló spekulatív folyamatleírásnak tekinthető, hiszen nem törvényszerű, hogy a kormányok „vegytisztán” végig mennek az egyes szakaszokon, hogy állapítható meg, hogy hol van egyes szakaszok határa, valóban csak pozitív hatása lehet-e a folyamatnak, mennyire nő az állampolgári bizalom stb.¹⁶¹ Az elmúlt évtizedek igazolták, hogy az e-kormányzatnak nincsenek elkülöníthető lépései vagy szakaszai. A tapasztalat az, hogy az e-kormányzati eszközök kezdeti megjelenését követően a kormányok lassan és fokozatosan fordulnak át az e-kormányzásba, ráadásul nem kellett legalapvetőbb szinten kezdeni a folyamatot, hiszen más államok és a magánszektor tapasztalatait adaptálhatták, így kifinomultabb, jobban illeszkedő módszerekkel kezdhették meg a munkát. Ugyanakkor az is igaz, hogy nem egy lineáris technológiai fejlődés jellemzi az átállást, és legtöbbször jelentős

¹⁵⁹ SCHWESTER Richard W.: *Examining the Barriers to e-Government Adoption*, Electronic Journal of e-Government 2009/7 No.1. pp. 113 - 122, Online: www.ejeg.com (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

¹⁶⁰ COURSEY – SHANGRAW [1989:238]

¹⁶¹ NORRIS Pippa: *Digital Divide Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press 2001. pp. 112 – 131 <https://doi.org/10.1017/CBO9781139164887.009>

szervezeti és pénzügyi kihívást is jelentett, és volt, hogy valódi reformot nem eredményezett, legfeljebb csak az állampolgárok tájékoztatásában. Közelebb áll talán az igazsághoz, hogy a kormányzati és államigazgatási szervezetekben az adminisztratív érdekeket szolgálták jobban, és zömében a szervezeti és politikai tényezők is jelentősen befolyásolták az e-kormányzati alkalmazások kezdeti fejlesztését, teljesítményét és elfogadását – idomulva az NPM szolgáltató állam koncepciójához.¹⁶² A World Bank iránymutatása szerint, az elektronikus kormányzat persze nem csodaszer, de vitathatatlanul megkönnyítheti a változást és új, hatékonyabb közigazgatási folyamatokat hozhat létre. Az sem törvényszerű, hogy az e-kormányzat teljesen megoldja a korrupció és a hatékonyság hiányának minden problémáját (átlátható működés), és nem szünteti meg az állampolgári szerepvállalás (demokratikus részvétel) minden akadályát, ugyanakkor ezek felszámolásának egyik leghatékonyabb eszköze. Ráadásul az e-kormányzat nem csak azért jön létre, mert a kormányzat több számítógépet vásárol és honlapot hoz létre, hanem ez egy önmagát generáló, fokozatos, de állandó folyamat. Egy olyan folyamat, amely tervezést, tartós erőforrás-befektetést és politikai akaratot igényel. Mára azonban világszerte világossá vált, hogy az IKT felhasználása forradalmasíthatja az emberek kormányzati és egymás közötti kapcsolattartását. Az elhagyatott kis vidéki tanyáktól, a kis falvakon keresztül a metropoliszokig az e-kormányzat képes biztosítani a lakosságának a mindennapi életükhöz hasznos információkhoz való hozzáférést, kormányzati szolgáltatásokat nyújt, és bizonyos szinten új lehetőségeket kínál a politikai folyamatban való részvételre is.¹⁶³

Ez a technológiai fejlődés természetesen feszítette szét a konvencionális jogi fogalmakat és eljárási folyamatainkat. Az "e-közigazgatás" legáltalánosabb megközelítésben az internet és egyéb informatikai technológiák bármely kormányzati szereplő általi használata annak érdekében, hogy a polgároknak közzolgáltatásokat vagy általános tájékoztatást nyújtson. Ugyanakkor viszont, ha az infokommunikációs technológiák és az informatikai eszközök használatára csupán a szervezetek oldaláról kerülne sor, akkor igen nehezen lenne megoldható teljes mértékben kétirányú

¹⁶² PRADA Lourdes Torres - PINA Vicente - ROYO Sonia: *E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?* Online Information Review 2005/29(5) <http://dx.doi.org/10.1108/14684520510628918> (Letöltés dátuma: 2023.09.10)

¹⁶³ World Bank: *The e-government handbook for developing countries 2002*. Online: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/317081468164642250/pdf/320450egovhandbook01public12002111114.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.09.08)

kommunikáció az állampolgárok és a közigazgatási szervek között.¹⁶⁴ Ez olyan széles palettát ölelhet fel, mint például az adóbevallás online elkészítése és beküldése, a horgászjegy online regisztrálása vagy egyszerűen a kormányhivatalok nyitvatartási rendje. A végrehajtó hatalom bármely szintjére vonatkozhat tehát, a kormánytól a helyi önkormányzatokig bezárólag. Sőt! A technológiai fejlődés nem csak szigorúan a közigazgatásban éreztette hatását, hanem a más hatalmi ágakban is megjelenő igazgatásra is jelentős hatást gyakorolt – gondoljunk csak a bírósági, vagy peres eljárásokra, a rendészeti szervek bűnmegelőzési tevékenységére, de akár a természeti jelenségek, események előrejelzésére. *Csáki* okfejtésében a hangsúly az igazgatási folyamat minden szintjén, ezen belül is az igazgatáson van. Az elektronikus közigazgatás fogalmát kiterjesztő módon értelmezve, az új típusú elvárások tükrében be kell látnunk, hogy a jövőben nem határolhatók már el olyan tisztán egymástól az igazgatási és a közigazgatási folyamatok, mint korábban, ezért szerencsésebb, ha nem kizárólag államtudományi, hanem szociológiai mikroszkóp alatt vizsgáljuk a definíciót.¹⁶⁵ Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy önmagában az elektronikus közigazgatás az igazgatási tevékenység során adaptált infokommunikációs technológiák és eszközök viszonyrendszerére utal. Amennyiben viszont elektronikus kormányzást említünk, úgy itt már nemcsak a „klasszikus” közigazgatás részeként tekintünk a kormányzásra, mint egy adott szervhez kapcsolódó közigazgatási tevékenységre, hanem az államhatalmi ágak összemosódását tapasztaljuk, természetesen csak szemantikai értelemben. Az elektronikus kormányzat fogalma ugyanis az elektronikus közigazgatást magában foglalja, azonban egyúttal lefedi azokat a területeket is, amelyek jellegüknél fogva nem tartoznak a közigazgatás világába, de értelmezhető bennük az igazgatás és az infokommunikációs technológiák kölcsönhatásának eredménye.¹⁶⁶ E megállapítással egyet értve, az e-kormányzás, mint tágabban értelmezhető jelenség, az elektronikus kereskedelemhez hasonlóan, a technológiai vívmányok alkalmazásával jobban képes biztosítani a közigazgatás hatékony, transzparens és polgári részvételt is biztosító működését megalapozva ezzel a hatékonyabb kommunikációt. Az e-kormányzat tehát, az információs és kommunikációs technológia (IKT) felhasználása a hatékonyabb és költséghatékonyabb kormányzás elősegítésére, a

¹⁶⁴ CSÁKI Gyula Balázs: Az elektronikus közigazgatás tartalma és gyakorlatának egyes kérdései, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010, p. 115

¹⁶⁵ CSÁKI 2010 [i.m.:115]

¹⁶⁶ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – CZÉKMANN Zsolt: *Az elektronikus közigazgatás fogalma*, In: Czékmann, Zsolt (szerk.) Infokommunikációs Jog, Budapest, Magyarország, Ludovika Egyetemi Kiadó (2019) 351 pp. 15-23. p. 9 Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14474/Web_PDF_Info-kommunikacios_jog_2019.pdf?sequence=1 (Letöltés dátuma: 2023.11.01)

kormányzati szolgáltatások kényelmesebbé tételére, az információkhoz való szélesebb körű nyilvános hozzáférés lehetővé tételére, valamint interakciója révén a kormányzat elszámoltathatóságának fokozására a polgárok irányába.¹⁶⁷ Ennek megfelelően, a partnerség, a jó kormányzás, s végezetül a jó állam megteremtésének egyik elengedhetetlen eszköze.

3. Az NPM jó közigazgatás igényétől a neo-weberi állam jó közigazgatás igényéig

Mint láthattuk, az ügyfélközpontú jó kormányzás és a jó közigazgatás megvalósításának problematikája folyamatosan jelen van a 20. század végi és a 21. századi közgondolkodásban a közigazgatás tartalmi megítélésétől függően. E törekvések ahogy láttuk, az ügyfelek státuszára vonatkozóan normatív formában is megjelentek az első fejezetben tárgyaltak szerint, ugyanakkor az is világossá vált, hogy a végrehajtó hatalom működését is ennek megfelelően szükséges kialakítani, melyet a korszakra jellemző ideológiai irányok is determináltak. Az első lépés az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által, a jó közigazgatás megfogalmazására tett javaslat,¹⁶⁸ amely gyakorlatilag az AC szabályainak újbóli rögzítése volt, normatív jelleget nem öltött és gyakorlatilag a tagországokban sem váltott ki nagy visszhangot. Az Európai Unió kidolgoztatott a közös európai közigazgatási teret alkotó keretre épülő ajánlásokat Közös Közigazgatási Térség (Common Administrative Space, CAS) néven, amelyet kiegészítve hozott létre közigazgatás-fejlesztési segélyprogramot a csatlakozni kívánó tag- jelölt országok közigazgatásának vizsgálatára és a megfelelőnek tartott irányba történő fejlesztésére. A CAS az alábbi célkitűzéseket fogalmazta meg a csatlakozó országoknak:¹⁶⁹

- átlátható közigazgatási szervezet és döntési mechanizmus megléte;
- olyan jogrend, amely biztosítja a demokratikus hatalomgyakorlást a hatalmi ágak különválasztását, az emberi jogokat és a jogérvényesítést;
- olyan kormányzati szervezet működése, amely biztosítja a hatékony tárcaközi koordinációt és a szoros kapcsolatot a pénzügyi tervezés és költségvetés rendszerével,

¹⁶⁷ World Bank: "E-Government" Online: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/index.htm> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

¹⁶⁸ Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration Online: <https://rm.coe.int/16807096b9> (Letöltés dátuma: 2023.11.02)

¹⁶⁹ BALÁZS István: Az európai közigazgatási tér és az európai közigazgatási jog In: *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020 pp. 70-90. Online: <https://real.mtak.hu/118787/> (Letöltés dátuma: 2023.12.26)

mely megfelelő hatalommal ruházza fel a kormányt ahhoz, hogy képes legyen az országirányítására;

- megfelelően előkészített és egyeztetett (köz) politikai döntéseket és azok tényleges megvalósítását biztosító eljárásokat a törvényalkotás és jogi szabályozás terén, az eljárások jogi és technikai érvényesíthetőségének biztosítását, a döntések pénzügyi, gazdasági és társadalmi hatása értékelésének lehetőségét;

- olyan közszekort, amely működésének különböző területein egy átlátható jogi struktúrában biztosított önállóság mellett alkalmas a rábízott feladatok ellátására;

- megfelelő kormányzati intézkedési és ellenőrzési eszközök meglétét, olyan közigazgatási eljárási kódexként elfogadott jogszabályt, amely meghatározza az állampolgárok és az általuk megválasztott kormányzat viszonyát, biztosítja a kormányzati munka áttekinthetőségét, valamint a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, előírja a közigazgatási határozatok indoklását és az ügyintézési határidők tiszteletben tartását, biztosítja a különböző eljárások során az ügyfelek és más érdekelték meghallgatási lehetőségét, a jogorvoslati lehetőségeket,

- a kormány és a társadalom közötti, valamint a nem kormányzati szervezetekkel és az érdekképviseleti szervekkel történő folyamatos kapcsolattartásról rendelkező jogszabályok és intézményrendszer megléte;

- jogilag szabályozott, élethivatás szerűen működő közszolgálat, mely a garantált humánpolitikai elvekre (illetményrendszer, képességek, anyagi ösztönzés, stabil munkaerő) épül, erre alapozott toborzási és ösztönzési gyakorlattal működik, mely a mindenkori legális kormányzati politika megvalósítását végzi, de a kormánypolitika iránt elfogulatlan, azt nem szolgai módon valósítja meg;

- a közintézmények elszámoltathatóságát és a közigazgatási cselekmények és intézkedések megbízhatóságát szavatoló jogszabályok és etikai normák meglétét;

- költségvetési és adóigazgatási intézmények megfelelő működése, amelyek képesek biztosítani az adók hatékony beszedését és a közpénzek megfelelő kezelését, hatékony elköltését;

- a közigazgatási döntéshozatali mechanizmus végrehajtásáért és nyomon követéséért felelős, a köztisztviselők által követett, korrupciómentes belső és külső ellenőrző intézmények létrehozását;

- független bírósági rendszer meglétét olyan eljárásokkal, amelyek biztosítják a jogviták gyors és végleges rendezését, és lehetővé teszik a gazdasági, közigazgatási és egyéb területeken keletkező peres ügyek tisztességes eljárás keretében történő elbírálását;
- törvényekben egyértelműen meghatározott jogosítványokkal rendelkező, politikai ellenőrzés mellett tevékenykedő, de a politikától független rendvédelmi erők működését.

Az Európai Közigazgatási Tér (EAS) fogalma az Unió keleti bővítése révén tágabb fogalommal vált, ma már azt jelenti, hogy az EU és a tagországok egyre intenzívebbé váló közigazgatási együttműködése miatt kialakult egy, a működésben kifejezésre kerülő közös közigazgatási kultúra, amely a tagországi alkotmányos kereteken belül is érvényesül.¹⁷⁰ Összességében azért elmondható, hogy a közigazgatásra ezen belül a jó közigazgatásra vonatkozó közös európai uniós jogi szabályozás nem alakult ki, viszont a tagországok mindegyikében megjelennek a jó közigazgatás megteremtését biztosító alapelvek: felelősség, átláthatóság, a polgárok szükségleteinek való megfelelés képessége, hatékonyság, eredményesség, nyitottság, részvétel, kiszámíthatóság, jogállamiság, koherencia, méltányosság, etikus eljárás és magatartás, korrupció elleni fellépés, ésszerű határidőben való eljárás és döntés, emberi jogok tiszteletben tartása és védelme, eljárások egyszerűsítése.¹⁷¹

3.1 Az NPM hatása a közigazgatás működésére

Az 1970-es évek vége óta, a közigazgatási reformtendenciák, a korrekciós intézkedések és az ideológiai változások következtében eltolódtak. Az állam és a közigazgatás átalakítására szükség volt azért, mert a „jóléti állam” érvényesülését finanszírozó adóterhek mértéke a piac működését is veszélyeztette. A közigazgatási feladatok ellátását azok átláthatóvá tételével, hatékonysága és minősége mérésével, továbbá elszámoltathatóságával is alapvetően meg kellett változtatni a köz érdekében, a külső eredményesség érdekében új célszerűségi megoldásokat kellett találni.¹⁷² Az NPM térnyerésének a fő oka is minden fejlett országban a túlméretesre nőtt közigazgatás volt, amely egyre nagyobb költségvetési támogatást emésztett fel, ami a közterhek folyamatos emelkedését eredményezte, amit a

¹⁷⁰ BALÁZS István: *A jó közigazgatás követelményei*. In: Magyar Jogászsövetség konferencia 2014., előadás anyaga. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/11110> (Letöltés dátuma: 2023.11.02) p. 8

¹⁷¹ BALÁZS [2014:5-6]

¹⁷² HORVÁTH M. Tamás: *A közmenedzsment változásai*, In: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Gondolat, Budapest 2011., pp. 86-99. p. 88 Online: https://real.mtak.hu/36399/1/A%20k%C3%B6zmenedzsment%20v%C3%A1ltoz%C3%A1sai_HMT.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.25)

versenyszféra nem akart, de nem is tudott tovább finanszírozni.¹⁷³ Alapvető célként fogalmazódott meg a közigazgatás karcsúsítása, intézményi kiszervezéssel, vagy privatizációval. Másrészt viszont, a közigazgatásnál maradt feladatok és hatáskörök gyakorlása tekintetében az volt az elvárás, hogy az, legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel ügyfélorientáltan működjön, mint a versenyszféra. Az üzleti módszerek közszférában történő alkalmazása a kontinentális rendszerekben is megjelent, ami az állam és a kormányzás neoliberais irányba történő paradigmaváltásának eredményeként a jó kormányzás fogalmának kialakulását is eredményezte.¹⁷⁴ Látható tehát, hogy az NPM szellemisége megteremtette a jó közigazgatás és a jó kormányzás fogalmát, ugyanakkor a kor szellemének megfelelően, a jó kormányzásnak és közigazgatásnak az volt tekinthető, ami a neoliberais államfelfogás keretében az államot és a közigazgatást a bemutatott módon alakította át. Ahogy *Fábián és Stankovics* rávilágít, a 21. század elején a hatékonyság egyik legfontosabb indikátora a fejlett infokommunikációs technológia alkalmazásának állapota, kiterjedtsége lett, és ennek első hatásai a közigazgatás történetében minden bizonnyal az NPM-hez köthetők. Ennél fogva az elektronikus kormányzás az NPM-hez kapcsolódik, de bizonyos értelemben túl is lép rajta: az interneten keresztül hatékonyabban lehet bevonni az állampolgárokat a politikai és társadalmi véleményalkotás folyamatába.¹⁷⁵ Az NPM érvényesülésének természetes következménye ugyanakkor, hogy az állam domináns szerepe csökken, a közügyek és a magánszféra határai intézményesül formában összemosódnak, ugyanakkor ez, pont a szolgáltató jelleget is csorbíthatja. Az ezzel kapcsolatos európai és hazai tapasztalatokat röviden vázoló a következőkben.

3.1.1 Európai tapasztalatok

A reformokkal kapcsolatban a legnagyobb kritika az volt, hogy a New Public Management módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem voltak kimutathatók, viszont a változtatásra fordított költségvetési források tetemesek voltak, hiszen a magánigazgatás és a közigazgatás nem ugyanabba fogalmi körbe

¹⁷³ BALÁZS István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai, *Magyar közigazgatás* 2000. 50/VII. pp. 385-390 p. 387 vagy BALÁZS István: A „jó közigazgatás” illúziójáról. In: *Közjog és jogállam - Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*, PTE Állam- és Jogtudomány Kar, Pécs, 2016, Online: https://real.mtak.hu/73066/1/a_jo_kozigazgatas_illuziojarol.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.24)

¹⁷⁴ G. FODOR Gábor - STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érték* II. évf. 3. szám, 2008. In: BALÁZS [2014: 10]

¹⁷⁵ FÁBIÁN – STANKOVICS [2022:73]

tartozik.¹⁷⁶ Ez pedig természetesen ösztönözte az európai szakembereket arra, hogy újra fogalmazzák a bürokrácia működésével kapcsolatos elvárásokat. *Pollitt és Bouckaert*¹⁷⁷ vizsgálatai alapján, a 20-25 éves reformidőszak eredményeként négy reformideáltípust határozott meg, amelyeket 4M-ként fejeztek ki: maintain, modernise, marketise and minimise (azaz fenntartani, modernizálni, piacosítani és minimalizálni). Elméletükben a neo-weberi állam két dimenzióban jelenik meg - egyrészt "a professzionális, teljesítményorientált irányítás szükségességét hangsúlyozza, abból kiindulva, hogy a közalkalmazottak gyakran tele vannak kezdeményezőkézséggel, és abban a pillanatban javul a munkájuk hatékonysága, amint megszabadulnak a hagyományos hierarchiák magasabb szintjéről érkező nehézkes bürokratikus szabályozástól, csökkentve a "felülről lefelé" történő szabályozást. A második ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy a modernizációhoz vezető legjobb út az állampolgárok és a szolgáltatások igénybe vevőinek bevonása a különböző részvételi folyamatokba, bízva a civil társadalom "alulról felfelé" történő nagyobb befolyásában. Modelljükben a hagyományos weberi alapelvek egészülnek ki az új elemekkel. A hagyományos elvárások az állam szerepét emelik ki, mint a globalizáció, a technológiai és demográfiai változások, valamint a környezeti fenyegetettség új problémáira adandó megoldások főszereplője. Nagyon fontos a képviseleti demokrácia (központi, regionális és helyi) mint az államapparátuson belüli legitímációs elem, valamint a közigazgatási jog szerepének megerősítése.¹⁷⁸ A közigazgatási jog megfelelően korszerűsítve biztosítani a polgár és az állam kapcsolatára vonatkozó alapelvek megőrzését (úgy mint a törvény előtti egyenlőség, a magánélet védelme, a jogbiztonság és az állami intézkedések szakosodott jogi ellenőrzésének lehetősége) azzal, hogy a hagyományos státuszú, kultúrájú és eszmeiségű közszolgálatot megőrzi. Ugyanakkor, az új megközelítésben a bürokratikus szabálykövetésre való belső készítés a polgárok igényeinek és kívánságainak kielégítésére való külső készítésévé kell válnia, azaz a minőség és a szolgáltatás szakmai kultúrájának megteremtése a cél, nem feltétlenül a piaci mechanizmusok alkalmazásával (bár ezek időnként jól jöhetnek). Előtérbe került a képviseleti demokrácia szerepének kiegészítése

¹⁷⁶ FÁBIÁN Adrián: A hatékony közigazgatás – A New Public Management és a magyar reformfolyamatok, In: Ádám Antal (szerk.): PhD Tanulmányok 1. Pécs, PTE AJK Doktori Iskola, 2004 pp. 143-200 Online: <https://digitalia.lib.pte.hu/hu/adam-phd-tanulmanyok-01-pecs-2004-4804#page/4/mode/1up> (Letöltés dátuma: 2024.01.18)

¹⁷⁷ POLLIT Christopher – BOUCKAERT Geert: Public Management Reform - A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity, 4th ed., Oxford University Press 2017. p. 136 Online: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40090/1/102.Christopher%20Pollitt.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.03.15)

¹⁷⁸ POLLIT – BOUCKAERT [2017:142]

(és nem helyettesítése) a polgárokkal való *konzultáció* és a *polgárok véleményének közvetlen képviselése*. Állításuk szerint, újra kell gondolni a kormányzati erőforrásokkal való gazdálkodást, és a vonatkozó jogszabályok korszerűsítését is. A cél immáron, hogy az eljárások helyes követése helyett inkább az eredmények elérését ösztönözzék, ami egyfajta teljesítménymenedzsment formájában, az előzetes ellenőrzésről az utólagos ellenőrzésre részben való áttérésben nyilvánul meg, de nem jelenti természetesen az előbbi teljes elhagyását.¹⁷⁹ Ez viszont megköveteli a közszoigálat professzionalizálását is – a bürokrata ne csak a tevékenységi köréhez tartozó jogszabályok tételes ismerője legyen, hanem egyúttal a polgárok, felhasználók igényeinek kielégítésére orientált szakértő is. Ismert, hogy a „kormány”, a „kormányzat”, a „kormányzás” nagyon régóta a politikai gondolkodás és kutatás meghatározó témái. A kormányzati tevékenységben meghatározó a közigazgatás, s ezen belül a végrehajtó hatalom szerepe, mind a kormányzati döntések előkészítésében, azok megszervezésében és azok megvalósításában. Ebből kifolyólag az olyan államhatalmi szervezetrendszer, amely ténylegesen is aktív cselekvésre képes, direkt módon beavatkozik a társadalmi folyamatokba. Ha tehát a közigazgatást nem elvont alkotmányos, alkotmányjogi aspektusból nézzük, a politikát pedig nem szűkítjük le a pártpolitika, politikai harc, a „politics” értelmére, hanem abba a közpolitikát, a „policy-t” is belefoglaljuk, akkor ebben a közigazgatás az egyik legfontosabb szereplő.¹⁸⁰

A földrajzi korreláció, amely a rendszerszintű útfüggőséget is eredményezhet, magyarázatot adhat arra a folyamatra, hogy az NPM tapasztalatokat követően az NWS könnyebben fejlődik azokban az országokban, amelyek "kontinentális jogi" hagyományokkal rendelkeznek, és kialakították a sajátos irányítási eszközeiket, valamint a digitális reformok feltételeit.¹⁸¹ Tekintsük át röviden, hogyan alakult ez néhány európai országban. Németországban a '90-es évek végén a helyi önkormányzatok új irányítási modelljét vezették be (New Steering Model, NSM) amely a weberi bürokrácia átalakítása érdekében, az NPM által inspirált reformok alkalmazására tett kísérlet volt. Mintegy tíz évnvi végrehajtás után, *Kuhlman et.al.*¹⁸² arra a következtetésre jutott, hogy nem történt

¹⁷⁹ POLLIT – BOUCKAERT [2011: 118-119]

¹⁸⁰ GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program. 2000., LGI Discussion Papers, No. 16, 2000.

¹⁸¹ BOUCKAERT Geert: *The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?* UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series, 2022. (IIPP WP 2022-10). Online: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10> (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

¹⁸² KUHLMANN Sabine - BOGUMIL Jörg - GROHS Stephan: Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success of Failure of the 'New Steering Model'? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp.31-54 p. 48. Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

átfogó paradigmaváltás a weberi bürokráciáról a menedzserjellegű NSM-igazgatásra, ugyanakkor az új igazgatási módszerek több esetben is hatékonyabb működést eredményeztek a hagyományos irányítási módszerek együttes alkalmazásával. A Dél-európai országok esetében, Portugáliában volt az NWS legsikeresebb adaptációja¹⁸³, de Franciaország, Görögország, és Spanyolország reformpályáját figyelembe véve, ezen országok is a globális paradigmák és a neo-weberianus állam között helyezkednek el.¹⁸⁴ Ami az észak-európai országokat illeti, a COCOPS felmérés¹⁸⁵ alapján, Dánia általános fejlődése úgy volt leírható, mint a „digitális korszakban egy neo-weberi állam felé tartó fejlődés”.¹⁸⁶ A skandináv országokra egyébként, általánosan jellemző, hogy az NWS szellemisége egyaránt meghatározó a közigazgatási rendszereikben. Ennek megfelelően, az északi országok eltávolodtak az NPM-hez kapcsolódó, elsősorban az irányításra és a piaci szolgáltatásra történő összpontosítástól, még akkor is, ha több esetben kimutatható volt néhány ellentmondás, amelyek a kialakulóban lévő NWS koncepciókban rejlett.¹⁸⁷ Észtország is kezdetben a kedvezőbb lehetőségeket, az NWS weberi elemeiben látta, azaz az észti reformok esetében is általánosan elfogadott volt, hogy az „NWS jobban megfelelt a hagyományos weberi bürokráciának”.¹⁸⁸ 2008. és 2013. között Európa-szerte több közigazgatási reformra került sor, és ezek nagyrészt a neo-weberi/NPG formát képviselték,

¹⁸³ MENDES Joana: La réforme du système administratif Portugais : new public management ou Etat néo-weberien? *Revue française d'administration publique* 2006/3 (no 119), pp. 533-553., Online: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-533.htm> (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

¹⁸⁴ ONGARO Edoardo: *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar 2009., Cheltenham, UK. p. 2, 13-14, DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849802284> (Ideiglenes hozzáférés: 2023.11.06)

¹⁸⁵ Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS) projekt a közigazgatás-reformok (NPM) hatását kívánta összehasonlítani és mennyiségileg felmérni 10 európai országban. Elemezték a közigazgatás és a közszolgáltatások reformjainak hatását, illetve az NPM lehetséges széttagozó tendenciái mértékének és következményeinek, valamint az ebből eredő koordinációs igénynek meghatározása érdekében.

¹⁸⁶ VAN DER WAL Zeger – PEVKUR Aive – VRANGBAEK Karsten: *Public Integrity*. Fall 2008, Vol. 10 Issue 4, p317-333. Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=fcac279f-04be-40b2-a941-c2c838c9ee34%40redis> DOI: 10.2753/PIN1099-9922100402 (Letöltés ideje: 2023.11.28) Ugyanerre a következtetésre jutott: GREVE Carsten – LÆGREID Per – RYKKJA Lise H.: eds. *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. 2016. London, Palgrave/Macmillan. p. 127.

¹⁸⁷ BYRKJEFLOT Haldor – DU GAY Paul – GREVE Carsten: What is the ‘Neo-Weberian State’ as a Regime of Public Administration? In: Ongaro, Eduardo, and Van Thiel, Sandra, eds. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. 2018. London, Palgrave MacMillan, pp. 991-1009. p. 1000., 1007. vagy

POLLITT Christopher: An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1) In: *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp. 9-16. p. 9-10 Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

¹⁸⁸ RANDMA-LIIV Tiina: New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. In: *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp. 69-81. p. 79., Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

különösen az átláthatóság, az együttműködés és az e-kormányzat javítására összpontosító reformok tekintetében. Az is elmondható, hogy az északi államok polgári államot irányoztak elő, amelyek széles körű részvételt kívántak biztosítani, tehát a polgárok részvételével a jogokat és kötelességeket garantáló, modernizált közjogi rendszer kialakításával. A közép-európai államok képviselői pedig, inkább egy professzionális állam jövőképét idealizálták, amely modern, hatékony és rugalmas, de mégis egyedülálló módon a közérdek magasabb rendű céljaival azonosul.¹⁸⁹ Vitathatatlan viszont, hogy a közigazgatás működésének megjavítására, hatékonyságának és minőségének fokozására irányuló igény, a jó kormányzás és a jó közigazgatás megvalósításának célja, a New Public Management irányvonal kifejlesztésének és érvényesülésének folyamatához köthető és talán nem szerénytelenség azt állítani, hogy természetszerűleg generálta a weberi koncepciók új megvilágításba helyezett reneszánszát.

3.1.2 Hazai tapasztalatok

A rendszerváltást követően, egyébként általános tendencia volt, hogy Magyarországon is hagyományosan hiányzott a közpolitika lezáró szakasza, azaz bizonyos közpolitikai folyamatok elindultak, de általában nem volt értékelő és lezáró szakaszuk, így valós visszacsatolás bármely reformtörekvéssel szemben nem volt. Az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazása a 2000-es évek elejétől, Magyarországon is meghatározta a közigazgatás-fejlesztési programokat. Az Európai Unió csatlakozásunkat követően, a baloldali kormányok útkeresése, a 2006-ban életre hívott, egy évig működő Államreform Bizottság döntései világossá tették, hogy az állam, és ezen belül a közigazgatás újjászervezését új alapokra kívánja helyezni a Kormány. *Balázs* világít rá, hogy a tervezett intézkedések az akkor egyébként már világszerte visszaszoruló NPM közigazgatás-fejlesztési irányvonalat követve, a közigazgatás és a közszféra humán erőforrása mellett, magukba foglalták volna a nagy ellátórendszerek és az államháztartás piaci típusú reformját is. A tervezett intézkedések egy jelentős része nem valósult meg, a megvalósulókból pedig hiányzott a koherencia. A gyakran egymással ellentétes irányú döntések és az NPM rossz, a közigazgatást és a közszolgálatot leértékelő alkalmazásával elbizonytalanította és elgyengítette az államot és a közigazgatást, miközben a 2006-ban kirobbanó válság fokozottabb szerepvállalásukat indokolta volna.¹⁹⁰ A kiszerveződések és a

¹⁸⁹ BOUCKAERT [2022:21]

¹⁹⁰ Balázs István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* Debreceni Egyetem ÁJK, 2020. p. 77-78 Online: https://real.mtak.hu/118788/1/Akozigazgasvaltozasairol_2020.11.05.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.11)

privatizáció megnövelte megteremtette a korrupció lehetőségét, ugyanakkor a kormányzás minőségének elsődleges értékmérője a kormányzatba vetett bizalom és a korrupcióval kapcsolatos társadalmi megítélés.¹⁹¹ Gyengült az állampolgári részvétel, a demokrácia érvényre jutása, az összetartozás érzése, valamint az állam és a közigazgatás intézményrendszere és mindezzel romlott az állam és az állampolgár viszonya is. Az NPM elméleti megközelítésével 2004-ben megalkotott Ket. majd annak többszöri átfogó módosítása is jelezte, hogy a liberális piaci szellemben működő állam sokszor pont azt a szerepet nem tudja betölteni, amire hivatott lenne, és ezzel együtt megjelentek azok a tudományos gondolatok is, amelyek az akkori gazdaság- és társadalomszervezési elképzelésekkel, javaslatokkal vitában álló megközelítéseket vállalták fel. Stumpf István gondolatai a 2007-ben elindított Nemzeti Érdek folyóirat kapcsán a következő volt: „... hiányzik a hosszú távú stratégiai gondolkodás a magyar közéletből, valamint a magyar tudományos világból is ki lehet szabadítani a gondolkodást, a közgondolkodást a rövid távú érdekek béklyójából, A megváltozó európai közpolitikai erőterben Magyarország akkor lehet versenyképes, ha tisztában van a saját mozgásterével, és képes hosszú távon gondolkodni és lokálisan cselekedni”.¹⁹² Vitathatatlan, hogy a Ket. 2008-as módosítását és a tisztességes eljárás védelméről szóló törvény elfogadását jobbitó szándék vezérelte, ugyanakkor a hosszú távú, stratégiai gondolkodás több esetben is mérsékelten jelent meg, így a weberi szervezési modell az addigi hasznos eredmények megtartásának igényével újra előtérbe került. Jenei¹⁹³ a korszak reformigényére vonatkozóan a következőket fogalmazta meg: „A működő weberi demokratikus rendszer, az állam szabályozó és ellenőrző hatalma nélkül, a közigazgatási reformok kezdeti lépései bizonytalanságokat és eltéréseket eredményeznek a jogállamban, sőt erősítik a korrupciót. Az EU-hoz való csatlakozáshoz szükséges közösségi vívmányok megvalósításának részeként először a jogállamiság megteremtése, majd a költségvetési reformok bevezetése következett. A magyar esetben a neo-weberi állam 'követelménnyé vált'... amelyben a kormányzati cselekvés a jogállamiságon alapul, amelyben a magánvállalkozások részt vesznek a

¹⁹¹ Kis Norbert: *Biztonság, bizalom és a jó kormányzás*, Államtudományi Műhelytanulmányok NKE 2016/23 Online: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2016_-evi-23_-szam-biztonsag_-bizalom-es-a-jo-kormanyzas.original.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.15)

¹⁹² Megjelent a Nemzeti Érdek, 24.hu 2007. 04. 02., Online: https://24.hu/fn/uzleti-tippek/2007/04/02/megjelent_nemzeti_rdek/ (Letöltés dátuma: 2023.11.07)

¹⁹³ JENEI György: A Post-Accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2) Winter 2008/2009, pp. 55-67. p. 65., Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.07)

minőségi szolgáltatásnyújtásban, a civil társadalmi szervezetek pedig, a döntéshozattól a szolgáltatásnyújtásig részt vesznek a közpolitika alakításában.”

Ezek a folyamatok – túljutva az NPM tévútjain – élesztették fel a neo-weberiánus közigazgatás keretfeltételeinek megeremtését. Nem véletlen, hogy a neo-weberi paradigmán belül előtérbe került az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása, a végrehajtó hatalmi ág és azok funkcióinak megerősítése a képviseleti demokrácia sérelme nélkül, a jogállamiság, jogszerűség és egyáltalán a közigazgatási jog, valamint a szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatal-szerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek érvényre juttatása. E törekvés a 2010-ben, a jelentős társadalmi támogatással megalakult kormány közigazgatással kapcsolatos elképzeléseiben is markánsan megjelent, alapvető cél volt, hogy a közigazgatás és a politika közötti határvonalat erősítsék úgy, hogy a kormányzati intézményrendszerben hoznak létre a korábnál lényegesen erősebb politikai kontrollmechanizmusokat. Ezzel együtt újra gondolták a köztisztviselői életpályamodellt, a köztisztviselő a 2011-es Ket. módosítását követően, az ügyféllel együttműködve végzi munkáját. A Miniszterelnökségnél közigazgatási-jogi koordinációt ellátó, átfogó politikai stratégiai központ kialakítását kezdte meg a kormány, a szakpolitikai koordinációval pedig, szuperminisztériumokat bíztak meg.¹⁹⁴ Mindemellett viszont, az NPM versenyszférára jellemző, de közigazgatásban is hatékonyan működő elemeket meghagyták. A korábbi fejezetekben már említettem, hogy a versenygazdaságban bevált szervezési és vezetési megoldások alkalmazása a közsféra feladatainak hatékony és gazdaságos elvégzésében nem minden esetben bizonyult megfelelő próbálkozásnak. *Kaiser*¹⁹⁵ okfejtése szerint, ha mereven ragaszkodunk a liberális államszervezési módszerekhez, a végeredmény az lett volna, hogy a politika közvetlenül intézi üzleti alapon a szerződött magán és közösségi intézményekkel a közfeladatokat, és végül az állam lassan kiürül (üres állam). Az üres állam metafora azt jelenti, hogy harmadik felek az állam nevében fellépve – gyakran nonprofit szervezetek – egyre nagyobb mértékben látják el, biztosítják az állami szolgáltatásokat. Ennek elkerülése érdekében, megtörtént az NPM korrekciója, és a menedzseri módszerek a helyükre kerültek, elvetették a szélsőséges megoldásokat. A

¹⁹⁴ VASS László: A politika és a közigazgatás viszonya. Politikatudományi Szemle 2010/3 pp. 65-80. p. 77
Online: <https://real.mtak.hu/112171/1/vass.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.04.15)

¹⁹⁵ Vö: KAISER Tamás: A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája, In: Kaiser T. (szerk): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*, NKE Budapest, 2014., pp. 57-94 p. 61,73 Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszo-kozig_original.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.25)

versenyipiaci reformok által az állampolgárból ügyfél lett, a modern kommunikációs technológiákkal biztosított részvétellel pedig már közvetlenül érintett félként jelent meg a közigazgatással való kapcsolattartásban. *Vass* megvilágításában az újrafogalmazott jogállami értékek, a verseny, a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményei ugyanakkor beépültek a közigazgatás működésébe, és felértékelődött az átláthatóság és az elszámoltathatóság szerepe is. Azaz minden fél viselkedését a jogállami normák betartásának kötelezettsége határozza meg.¹⁹⁶

A neo-weberi koncepció és az NPM-mel kapcsolatos hazai felfogásával kapcsolatban kritikák is megfogalmazódtak. A kritikát megfogalmazók nem a weberi gondolatok újraélesztésével, inkább az NPM rossz értelmezésével kapcsolatban érveltek. *Hajnal és Pál*¹⁹⁷ például úgy gondolta, hogy a 2010-es évek elején, a kormányzás – jó kormányzás – NPM összefüggést úgy mutatták be, mint egy jól körvonalazott eszme-, cselekvés- és folyamathalmazt, ami a piacokat, a gazdasági szereplőket és/vagy bizonyos magánérdekeket támogatja; azaz a piacosítás, privatizáció, dereguláció és (költség-) hatékonyság mellett áll ki. Ezzel pedig, egy olyan folyamatot írnak le a hazai NPM-et bíráló álláspontok, amely horizontális struktúrákat kíván létrehozni azáltal, hogy elősegíti (vagy akár kikényszeríti) a szereplők közötti együttműködést és párbeszédet; ami lerombolja a hierarchiát, a tekintélyt és a hagyományos politikai-szervezési elveket, tehát az állami hatalom szétszóródásához vezet és csökkenti az állami autonómiát. Az NPM tehát, elmosza a (politikai és demokratikus) elszámoltathatóság határait, és ezáltal aláássa a demokratikus legitimitást és a hatalommegosztás klasszikus elveit. E cél a korrupcióval, az állam foglyul ejtésével és kiüresítésével, valamint a transznacionális vállalatok dominanciájával hozható kapcsolatba, amelyet a nemzetközi pénzügyi intézmények képviselnek. Álláspontjuk szerint, a neo-weberiánus jó kormányzat-modell hívei tévesen értelmezték az NPM modellt azzal, hogy állításuk szerint, a folyamat eredményeként végül a piac egyes privilegizált szereplői kerülnek be a kormányzásba, háttérbe szorítva a közjót, szabad utat engedve a vállalatok és a nagyhatalmú gazdasági szereplők érdekeinek, és így a kormányzásról alkotott felfogás megingatja a demokrácia képviselői funkcióját.¹⁹⁸ A diskurzus retorikáját tekintve azt állítják, leegyszerűsödött az egyes áramlatok megítélése,

¹⁹⁶ VASS [2010:79-80]

¹⁹⁷ HAJNAL György – PÁL Gábor: Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance, *Iustum Aequum Salutare* IX. 2013/2. pp. 95–106. p. 99 Online: https://epa.oszk.hu/02400/02445/00028/pdf/EPA02445_ias_2013_2_095-106.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.07)

¹⁹⁸ HAJNAL – PÁL [2013:100]

az NPM ellen érvelők leegyszerűsítik a politikai tér ábrázolását, és csökkentették a lehetséges elméleti és politikai álláspontokat: egy állam-, hatóság- és demokráciapárti elszámoltathatósági megközelítés áll szemben egy piac-, üzlet, államhűségpárti eszmével. E gondolatmenet szerint minden vezetőknek, minden politikusnak, tulajdonképpen minden tudósunk választania kell, nincs harmadik lehetőség, nincs középállás, nincsenek árnyalatok. Ez persze nem jelenti azt, hogy ilyen vélemények nem lennének a nemzetközi tudományos diskurzusban és azt sem, hogy ezek bármilyen értelemben helytelenek vagy megalapozatlanok lennének, ugyanakkor a hazai, sokszor idézett nemzetközi mainstreamben megjelenő vélemények és jelentések nagy része, vagy talán a legtöbbje nem támasztotta alá a fenti két állítást.¹⁹⁹ A kilencvenes évek második felétől az NPM kevésbé értékközpontú, inkább technikai jellegű koncepciói váltak uralkodóvá – a bemenetek és folyamatok helyett a kimenetek és eredmények; több mérés; specializáltabb, karcsúbb és önállóbb szervezetek a nagy és többcélú bürokráciával szemben; szerződészerű kapcsolatok a hierarchiával szemben; piaci típusú mechanizmusok a közszolgáltatások nyújtásában; a magánszektor és partnerségek nagyobb szerepe; a hatékonyság és individualizmus mint vezérelvek az univerzalizmussal, egyenlőséggel és biztonsággal szemben. Vagyis az állam visszaszorítása, vagy akár a privatizáció nem szerepelt a listán, az NPM-et hirdető szervezet egyike sem utalt ilyen elemekre.²⁰⁰ Ugyanakkor, álláspontom szerint, ha taxatíve ezek nem is jelentek, vagy jelennek meg a szakmai anyagokban és az államszervezési törekvésekben, az NPM-folyamatok velejáró végeredményei akaratlanul is kialakulnak, a megfogalmazott félelmek természetesen megteremtődnek.

3.1.3 A neo-weberi paradigma hazánkban

A 2010-es évtől kezdődően, mind a politikai, mind a tudományos gondolkozásban fokozatosan előtérbe került egy új fogalom – a weberi jó állam gondolata, és az új értelemben vett jó kormányzásra való törekvés igénye – hiszen a jó kormányzás csak egy erős, megbízható jó állami működés keretein belül valósulhat meg. A közigazgatást leegyszerűsítve, tekinthetjük a hatósági jogalkalmazó és a közszolgáltatásokat szervező tevékenységnek (ez is tekinthető jogalkalmazásnak). Ugyanakkor a tisztán jogi vagy tisztán menedzsment szemlélet dominanciája a magyar közigazgatásban mindkét területen súlyos anomáliákat generálhat. A közszolgáltatások természetesen felfoghatók

¹⁹⁹ HAJNAL – PÁL [2013:102]

²⁰⁰ HAJNAL – PÁL [2013:105]

jogalkalmazásként is. *Gajduscek* megfogalmazásában, egyrészt a közszolgáltatások területén a jogi szemlélet, az abban foglalt emotív és evaluatív elemek (vagyis a jogi szemlélet által generált attitűdök miatt) az ügyfél-orientáció, a szolgáltató szemlélet gátja, másrészt a pusztán jogi megközelítés a hatósági jogalkalmazás területén is gátat szabhat. Ennek megfelelően, az akkori jogalkalmazás eredménytelenségét, vagy alacsony hatékonyságát nagy mértékben okozhatta az, hogy nem volt mérése, elemzése a megalkotott jogszabályok alkalmazási tapasztalatainak, majd azok későbbi jogalkotásba történő becsatornázása is elmaradt. Hiszen a hozott törvények, jogszabályok automatikusan érvényesülnek, ugyanakkor, ha nem történik meg a jogszabályok megvalósulásának ellenőrzése és különösen nem a társadalmi hatások számbavétele, akkor a politikai és a közigazgatási csúcsvezetők, ha a jogszabályok, ha nem érik el az ígért hatást, annak okát nem feltétlenül a körültekintő jogszabályalkotás hiátusában, inkább a legalsó szintű végrehajtók mulasztási felelősségében keresik, akik nem tartották be az előírásokat. Egy ilyen környezetben a valós problémák beazonosítása és azokra hatékony megoldás kijelölése nem lehetséges, így a társadalmi jó- és jól-létet szolgálni hivatott közigazgatás, amely megfogalmazni, vagy tematizálni sem tudja a valós társadalmi folyamatokat, sőt saját működését sem – nyilvánvalóan teljességgel alkalmatlan e feladat ellátására.²⁰¹ Ez feltételezte, hogy az állam a társadalomhoz való viszonyát és az önmagáról alkotott elképzelését is új elvek mentén határozza meg, felértékelődött a megbízhatóság, a megelőzhetőség és az erre épülő finomhangolt működés, vagyis a stabilitás iránti igény.

A 2010-ben megalakult polgári kormány jó államról és közigazgatásról alkotott elképzeléseinek meghatározó kerete a 2011-ben kidolgozott Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program,²⁰² amely hangsúlyozta, hogy a közigazgatás nemzeti jellegének (tehát az összetartozás érzésének állami és polgári szinten egyaránt) legalább olyan fontosnak kell lennie, mint a hatékonyságnak. A Programban a konkrét elképzelések között fellelhetők az NPM egyes elemeinek tovább élése – a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelménye – viszont ezzel párhuzamosan az erősebb állami fellépéshez szükséges eszközrendszer kiépítésének szándéka is megjelenik az államigazgatási hatósági koncentráció erősítésével. Ebben a dokumentumban fogalmazta meg a Kormány a Jó Állam megteremtésének igényét is. A bevezetőben megfogalmazottak szerint, az állam

²⁰¹ GAJDUSCHEK György: A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle* 2012/4:29-49. [2012b] Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=224231> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

²⁰² Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program - A haza üdvére és a köz szolgálatában, Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pkm/magyary_program.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.10)

attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Másrészt a jó állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, tovább örökítése érdekében. Megteremt a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőséget. A jó állam fogalom magába foglalja a versenyképességet is, valamint azt, hogy állam a jogszerűen eljáró polgároknak nem akadályt vagy ellenfelet, hanem segítő támaszt jelenthet, amihez érdemes nyitottan hozzáállni. Ebben az új megközelítésben, az állampolgár nem elsősorban, mint a jogok és mentességek címzettje, azaz mint fogyasztó jelenik meg, hanem – a jogszabályokban a felelőségek alaposabb és pontosabb meghatározásával – mint az állammal együttműködni akaró, felelős állampolgár. *Rixer*²⁰³ megállapításában, az állam egyrészt új szerepeket vállalt fel pl. a köznevelés területén, ugyanakkor túllépve a New Public Management szemléleten - a gazdasági válság miatt lecsökkent források ellenére is képes lett fenntartani, sőt olykor növelni a feladatellátás szintjét, ha a nagyobb ellátórendszerek egyes területein az öngondoskodás és az új típusú felelősségvállalás paradigmáival szabályozza a viszonyokat. A Program deklarált átfogó célja tehát a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása, azaz – az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya – meghatározva a beavatkozási területeket is. Az egész közigazgatás fejlesztését célozta, de azon belül is elsősorban az államigazgatás és központi közigazgatás az államigazgatás reformját fogalmazta meg, hogy az állam, az állampolgárokkal való kapcsolatában „jó” partnerként jelenjen meg. Ez természetesen mindig egy szubjektív, több összetevőből álló érzet az állampolgár részéről, így a „jóság” mérése vitathatatlanul nehéz. A következőkben röviden bemutatom, az erre vonatkozó próbálkozásokat.

3.2 A jó kormányzás értékelési kísérletei

A közjót megtestesítő kormányzást meghatározni nagyon nehéz, nemzetközi összehasonlító szinten talán lehetetlen is. Mégis, egy állam kormányzását, annak is a

²⁰³ RIXER Ádám: Attempts of the good state in Hungary – New contents of norms created and maintained by the state. *Iustum Aequum Salutare IX*. 2013/2. pp. 129–139 p. 132. Online: https://epa.oszk.hu/02400/02445/00028/pdf/EPA02445_ias_2013_2_129-139.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

közjót szolgáló tevékenységét, a stratégiai célkitűzések és a folyamatos jobbító szándék miatt, elengedhetetlen mérni, minősíteni. A nemzetközi szervezetek a kormányzás minőségének megállapításához a társadalmi, gazdasági, környezeti stb. hatásokat mérő indikátorrendszereket használnak, ezek elsősorban olyan idősoros adatok bemutatást teszik lehetővé, amelyek közvetlen értékelést nem adnak, inkább a globális összehasonlíthatóságot szolgálják és a kormányzat minőségének fejlesztését szolgáló koncepciók kidolgozását teszik lehetővé.

Az *Eurostat* indikátorrendszerén belül jelent meg az Európa 2020 fenntartható fejlődés indikátorrendszere, amely a 2010-2020 időszakra 5 fő célkitűzést fogalmazott meg, melyeket mérni kívánt: foglalkoztatottsági ráta férfiak és nők körében; a K+F-re fordított kiadások a GDP arányában; klímaváltozás és energia; oktatás (korai iskolaelhagyók aránya, felsőfokú végzettséget szerzők aránya); szegénység és társadalmi kirekesztettség aránya.²⁰⁴ A számszerűsített intézményi-strukturális és policy hatások között szerepelt a jó kormányzás, ugyanakkor csak cél-indikátorokat fogalmaztak meg, a közpolitikai koherencia és eredményesség, nyitottság és részvétel (választási részvétel, e-kormányzás hozzáférhetősége és használata), vagy a környezeti adók a munka-alapú adókkal összehasonlított arányára vonatkozóan. A 2020-2030 közötti időszakra már 17 fő célkitűzést fogalmaztak meg, viszont a kormányzásra vonatkozóan annyit tartalmaz a stratégia, hogy valamennyi tagországnak ezen célok megvalósításán kell dolgoznia a jó kormányzás szellemiségében.

Az ENSZ, a UN Development Program²⁰⁵ keretében támogatja a jó kormányzást különböző fórumokkal és kommunikációs kampányokkal, a Demokrácia Alap a demokratikus értékek és a demokratikus kormányzás közvetítésével foglalkozik, a Közigazgatási Hálózat (UNPAN)²⁰⁶ pedig, a jó közigazgatással kapcsolatos tapasztalatcsere és értékközvetítés fóruma, célja, hogy segítse az ENSZ tagállamait egy olyan internet alapú hálózat fenntartásában, amely összeköti a közigazgatással foglalkozó globális, regionális és nemzeti intézményeket, elősegítve az információ- és tudáscserét, a tapasztalatmegosztást, valamint képzést biztosít a közigazgatás és fejlesztésirányítás területén. Az ENSZ által megfogalmazott jó kormányzás feltételei a részvételen alapuló kormányzás; konszenzusra

²⁰⁴ Európai Bizottság: EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020, Online: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

²⁰⁵ Bővebben: UN Development Program Online: <https://www.undp.org/eurasia/our-focus/governance-and-peacebuilding/responsible-and-accountable-institutions>

²⁰⁶ Bővebben: ENSZ Közigazgatási Hálózat Online: <https://unpan.un.org/>

való törekvés; transzparencia; elszámoltathatóság; rugalmasság; hatékonyság; eredményorientáltság; igazságosság és integrativitás; jogállamisági értékek tiszteletben tartása.

Az *OECD* is több mutatórendszert alkalmaz, ezen belül foglalkoznak a közkiadásokkal, az e-kormányzással, a korrupcióval és a közpénzügyek felhasználásával is. A kétévente megjelenő *Government at a Glance (GoG)* megbízható, nemzetközileg összehasonlítható mutatókat nyújt az OECD-országok kormányzati tevékenységeiről és azok eredményeiről. A kiadvány az egyes országokra vonatkozó input-, folyamat-, output- és eredménymutatókat, valamint kontextuális információkat tartalmaz. A *GoG 2023.* június végén kiadott legutóbbi körképe²⁰⁷ átfogó áttekintést nyújt az OECD-tagországok államirányítási és közigazgatási gyakorlatáról. Részletezi a közintézményekbe vetett bizalom és a közszolgáltatásokkal való elégedettség mutatóit, valamint a kormányzati gyakorlatokra vonatkozó eredményeket egy-egy kormányzati ciklus, a költségvetés-tervezés, a közbeszerzés, az infrastruktúra-tervezés és -ellátás, a kormányzati jogalkotás és szabályozás, a digitális kormányzás és a közérdekű adatok hozzáférhetőségével kapcsolatban. Elemzi a közintézmények erőforrás felhasználást, beleértve az államháztartást, a közfoglalkoztatást és a humán erőforrás-gazdálkodást. Nemzetközi szinten összehasonlítja az országokat, azonosítja a közszféra trendjeit, legjobb gyakorlatait és a fejlesztésre szoruló területeket. A felmérés főleg a 2022-ben szolgáltatott adatokból állt össze, és nem mindenhol van minden országra vonatkozó összehasonlítható adat – Magyarország esetében sem.

A *WGI*²⁰⁸-t 1999-ben a *World Bank* két kutatója, Daniel Kaufmann és Aart Kraay fejlesztette ki. *World Bank* a kormányzati tevékenység minőségét és hatékonyságát méri a *Worldwide Governance Indicators (WGI)* mutatókkal. Céljuk, hogy segítse a kutatókat és az elemzőket abban, hogy felmérjék a kormányzás felfogásának általános mintáit az egyes országokban és időben. A *WGI* több mint harminc szakmai szervezet, nemzetközi szervezet, nem kormányzati szervezet és magáncég összesített adatait tartalmazza szerte a világon, amelyeket három kulcsfontosságú kritérium alapján választottak ki. Egyrészt a számukra hitelesnek tekintett szervezetek állítják elő, másrészt, az országok közötti összehasonlítható adatokat szolgáltatnak, és végül, rendszeresen frissítik az adataikat. A

²⁰⁷ Bővebben: OECD: *Government at a Glance*, Online: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3d5c5d31-en.pdf?expires=1704200624&id=id&accname=guest&checksum=26E65FD943857308BF873095EC3F0102> (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

²⁰⁸ Lásd: *World Bank Worldwide Governance Indicators* Online: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

WGI adatokat minden év szeptemberében frissítik. Ez több mint 200 országra terjed ki és hat fő kompozit indikátort tartalmaz 1996. és 2022. közötti időszakra vonatkozóan. A politikai részvétel és elszámoltathatóság azt méri fel, hogy egy ország polgárai milyen mértékben tudnak részt venni kormányuk megválasztásában, valamint a véleménynyilvánítás szabadságát, az egyesülési és a médiaszabadságot vizsgálja. A politikai stabilitás és erőszakmentesség a politikai instabilitás és a politikai indíttatású erőszak, beleértve a terrorizmust is, valószínűségének megítélését méri. A kormányzati hatékonyság vizsgálja a közszolgáltatások minőségének állampolgári megítélését, a közszolgálat minőségét és a politikai nyomástól való függetlenségének mértékét, a politikaformálás és a végrehajtás minőségét, valamint a kormánynak az ilyen politikák iránti elkötelezettségét. A szabályozás minősége alatt azt vizsgálják, hogy a kormány képes-e olyan megfelelő politikákat és szabályozásokat kialakítani és végrehajtani, amelyek lehetővé teszik és elősegítik a magánszektor fejlődését. A jogállamiság és jogbiztonság azt tükrözi, hogy a szereplők mennyire bíznak a társadalom szabályaiban, mennyire tartják be azokat, különös tekintettel a szerződések érvényesítése, a tulajdonjogok védelme, a rendőrség és a bíróságok működésének minősége tekintetében, valamint mekkora a bűnözés és az erőszak valószínűsége. A korrupció megfékezésének és ellenőrzése azt a megítélést tükrözi, hogy a közhatalmat milyen mértékben gyakorolják a magánjő érdekében, ezen belül mennyire jelennek meg a korrupció kicsinyes és nagyszabású formái, valamint az állam elit és magánérdekek összefonódása milyen mértékű.²⁰⁹

Látható tehát, hogy a jó kormányzásra vonatkozó nemzetközi mérések jelentős része jogállami kérdésekkel is foglalkozik. *Gárdos-Orosz és Szente* világít rá, hogy²¹⁰ a jó állam megteremtése bármely dimenzióban feltételezi a jogállami garanciák érvényesülését is, mint a jogbiztonság, az állami szervek jogszerű működése, a jogalkotás és a jogalkalmazás kiszámíthatósága. Ha tehát a kormányzás minőségét vizsgálni szeretnénk, ahhoz azt is fel kell mérni, hogy a jogállamiság követelményei hogyan, milyen mértékben érvényesülnek. Erre vonatkozóan több nemzetközi mérés is létezik, de jelen dolgozatban ezeket nem

²⁰⁹ Bővebben: World Bank: Worldwide Governance Indicators, A global compilation of data capturing household, business, and citizen perceptions of the quality of governance in more than 200 countries and territories. Online: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

²¹⁰ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: A Jó Állam jogállami követelményei, In: Kaiser T. – Kis N. (szerk): *A Jó Állam mérhetősége: Jó Állam Kutatóműhely: ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel”*: tanulmányok. NKE Közszolgálati tudásportál 2014., pp. 267-290 Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/14313> (Letöltés dátuma: 2023.11.08)

részletezem, hiszen a jogállami feltételeket az állami működés minden dimenziójában egységesen szükséges értelmezni, s mivel a kormány működése része az állami működésnek, így a jó kormányzásnak ilyen speciális feltételeket nem ésszerű meghatározni – a kormánynak is be kell tartania a jogállami szabályokat.²¹¹ Küpper értelmezésében a jogállamiság kapcsán, az uniós országok egyébként is azonos módon vélekednek, így azt lehet mondani, hogy az európai értelemben vett jogállamiság az Alaptörvényen kívül álló, tárgyilagos érték- és eszmerendszer.²¹² Magyarországon, az Alkotmánybíróság a jogállamiságot alapértékké nyilvánította, továbbá 1992. és 1999. között több AB határozatban²¹³ deklarálta annak követelményeit. Tekintsünk erre tehát, mint alkotmányos adottság, ezért ennek nemzetközi méréseire nem térek ki.

3.3 A Jó Állam „együtműködő állampolgárra” vonatkozó eredményei Magyarországon

A közjót érvényesítő kormányzást az értéknek tekintett célokban és hatásokban célszerű vizsgálni. Ugyanis, ha vannak jó gyakorlatok és tapasztalatok a kormányzati működés, és intézkedések során, az együttes társadalmi és gazdasági körülmények figyelembevételével helye van a pozitív értékeléseknek. A kormányzás értékelésénél is nagyon fontos, hogy a kormánytól és pártpolitikától független, objektív tényeken alapuló, átlátható módszerekkel végzett vizsgálat legyen. Mint láthattuk, a különböző méréseket nemzetközi szinten is kutató és elmező intézetek, egyetemek vagy civil szervezetek végzik. Hazánkban a Nemzeti Közszerzőzeti Egyetem 2013-ban kezdte meg a kormányzat értékelésére szolgáló indikátor- és keretrendszer (Jó Állam mutató, JÁM) kidolgozását,²¹⁴ melynek célja olyan teljesítmény-mérés kialakítása, amellyel a kormány a Jó Állam értékeit célzó kormányzati kapacitások, képességek változása és fejlődése vizsgálható. Egy olyan bázisalapú – előző évhez viszonyított – rendszer, ami az adott állapotot tükrözi. A mutatórendszer az eszköz, eredmény, és hatásindikátorok együttes értékéből adja meg a bázishoz viszonyított pozitív, vagy negatív változást. A közjó érvényesülését a hatásindikátorok, a kormányzati képességet az eredményindikátorok, a kormányzati akciókat és tevékenységet az

²¹¹ KIS Norbert: A kormányzás minőségének értékilemmái, In: Kaiser T. (szerk): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*, NKE Budapest, 2014. pp. 13-56 Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100396/524.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés dátuma: 2023.11.16)

²¹² KÜPPER Herbert: *A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye*, Jura. 2011/2, pp. 93-107 p. 93. Online: <https://szakcikadatbazis.hu/doc/9054819> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

²¹³ Pl: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 10/1992. (II. 25.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, 29/1997. (II. 29.) AB határozat, 52/1997. (I. 14.) AB határozat, ABH 1997. 331., 345.

²¹⁴ KIS [2014:27]

eszközindikátorok jellemzik. A JÁM célja tehát, hogy folyamatos visszacsatolást adjon az egyes hatásterületeken a kormányzati hatékonyság és a kormányzat minőségének változásairól. A mennyiségi változók a kormányzati kapacitás változását mutatják, amely alapvetően befolyásolja a kormányzati képesség változását. Erre három mutatót használnak, egyrészt a szervezeti, vagy személyi felmérések alapján összegezhető *véleményt*, másrészt a hazai és nemzetközi standardokban is kimutatható *számszerű tény adatokat*, valamint a kormányzati képesség intenzitását mutató *akciókat* (szabályozások, intézkedések stb.).²¹⁵ Azon egymástól élesen nem elkülöníthető hatásterületek, amelyeken az indikátorokat vizsgálják:

- A kormányzatba vetett bizalom és biztonság
- Közösségi jól-lét
- Gazdasági versenyképesség és költségvetési egyensúly
- Demokrácia
- Jogállamiság
- Fenntarthatóság
- Hatékony közigazgatás

A hatásterületek eredményei közül, az állampolgári együttműködést, annak hajlandóságát és változásait a 2015. és 2019. között elkészült Jó Állam Jelentések alapján mutatom be a következőkben. Az együttműködésre való állampolgári nyitottságot két aspektusban vizsgáltam, egyrészt a részvételi szándék, mint a demokrácia hatásterületén tett részmegállapítások, másrészt a közigazgatás hatékonyságával kapcsolatos hatásterületen mért egyes eredmények tekintetében.

A Demokrácia hatásterületen belül az alábbiakat kívánom bemutatni a 2015. és 2019. évek között született jelentések vonatkozó adatainak feldolgozásával²¹⁶:

- A demokratikus részvétel dimenziójában vizsgált országgyűlési, önkormányzati, Európai Parlamenti választásokon való részvétel és a népszavazások száma, az azon való részvétel arányát, (társadalmi részvétel)
- A sajtó- és szólásszabadság dimenzióján belül pedig az online felületet használók arányát, valamint nemzetközi egyéb elemzéseket

A Hatékony közigazgatás hatásterületén belül pedig az alábbiakat:

²¹⁵ Kis [2014:28]

²¹⁶ Jó Állam Jelentés 2015, Jó Állam Jelentés 2016, Jó Állam Jelentés 2017, Jó Állam Jelentés 2018, Jó Állam Jelentés 2019, Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/> (Letöltés dátuma: 2023.12.25)

- A hozzáférhetőség dimenzió esetében az elérhető elektronikus szolgáltatásokat használók arányát, a kormányablakban intézhető ügykörök változását, valamint az ügyfélkapun feltöltött dokumentumok számát.
- Az ügyfél terhek dimenziójában az ügyintézését támogató szolgáltatások, a lakosság adminisztratív terheinek, valamint az ügyintézési idő változását

Egy országban a demokratikus értékek érvényre juttatása a teljes politikai elit és a politikai pártok felelőssége. Ez természetesen jelenti a hatékony joguralom követelményét, az ahhoz szükséges hatékony intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását, valamint annak számon kérhetőségét is. A Demokrácia hatásterületén belül elsősorban a jog igazságát, a demokratikus alapértékek jogvédelmét és ezekbe vetett bizalmat, a kormányzati képességek tekintetében vizsgálta a kutatócsoport. A közigazgatás hatékonysága természetesen a kormányzat hatékonyságának összetevője, így annak eredményei és tevékenységének hatásai a kormányzati képességeken és hatásokon keresztül kapnak értéket. Éppen ezért, a jó állam egyik alapfeltétele a Magyar Programban rögzítettek szerint, a hatékony nemzeti közigazgatás. Az egyszerűsítésre kezdetben tett törekvések között volt a dokumentációs terhek csökkentése, az integrált egyablakos és az elektronikus ügyintézés lehetőségeinek szélesítése. Ezek vizsgálatához olyan faktorokat kezdtek el mutatóval ellátni, mint például az időigény, költség, elégedettség vagy az elektronizáltsági szint.²¹⁷

3.3.1 A demokratikus részvétel változása

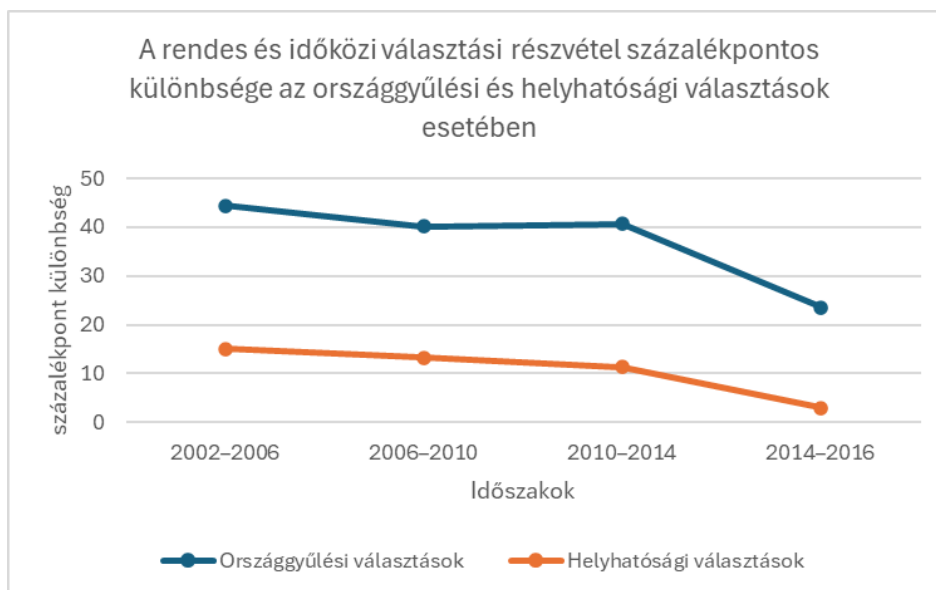
A választásokon való részvétel gyakorlatilag a népszuverenitás érvényre jutásának egyik kiemelkedő lehetősége. A 2002. évet megelőzően egyébként folyamatosan nőtt a részvételi arány, az azt követő időszakban viszont folyamatosan csökkent. Ennek oka talán lehet az is, hogy a társadalom jó része elfordult az országos politikától, amely magyarázná a helyhatósági választásokon való részvételi arány emelkedését is, inkább a helyi választásokon való részvételt preferálták. A 2006-os választásokon való részvételi arány már inkább jelezte – álláspontom szerint – a bizonytalan szavazók arányát, akik inkább elmaradtak az országos választásokról, jobbra a biztos preferenciával rendelkezők mentek el szavazni. Ennek háttérében lehetséges, hogy az is meghúzódott, hogy a társadalom jó része érzekelte a kormánykommunikáció és a valós helyzet közötti disszonanciát, melyet a választásokat követő, kiszivárgott balatonőszödi beszéd is megerősített.

²¹⁷ Kis [2014:51]



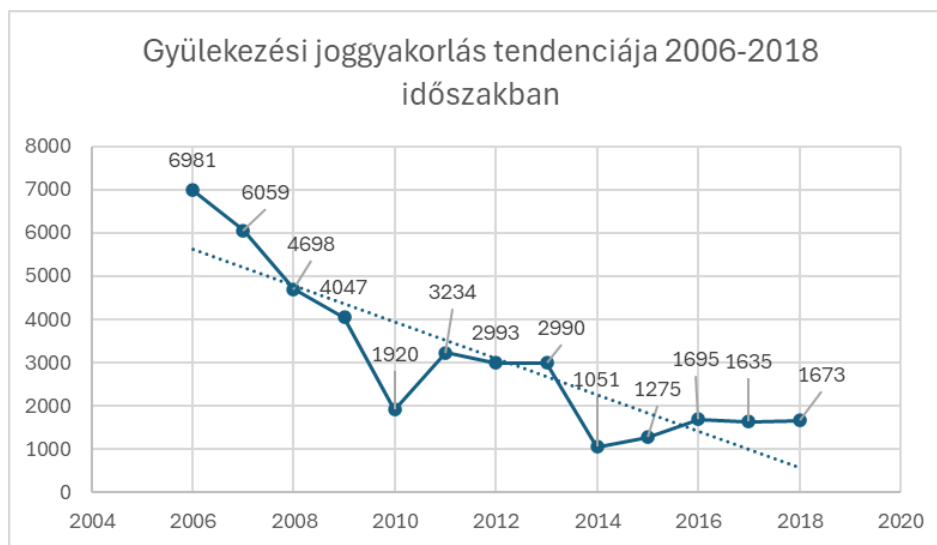
1. sz. diagram, Forrás: NVI és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés.

A 2019. évi önkormányzati választás volt az első olyan, amely a parlamenti választástól eltérő évben volt, így a korábbi részvételi arányokhoz képest – a 2002-es és 2006-os választásokhoz hasonlóan – magasabb, 48,6%-os részvételi arány volt. Az EP választásoknál még markánsabb részvételi aktivitás emelkedés volt, a 2004-es mértéket is meghaladó 43,4%-os részvétellel. Összességében a választási részvétel csökkenő tendenciáját a 2018–19. évi választások megállították.



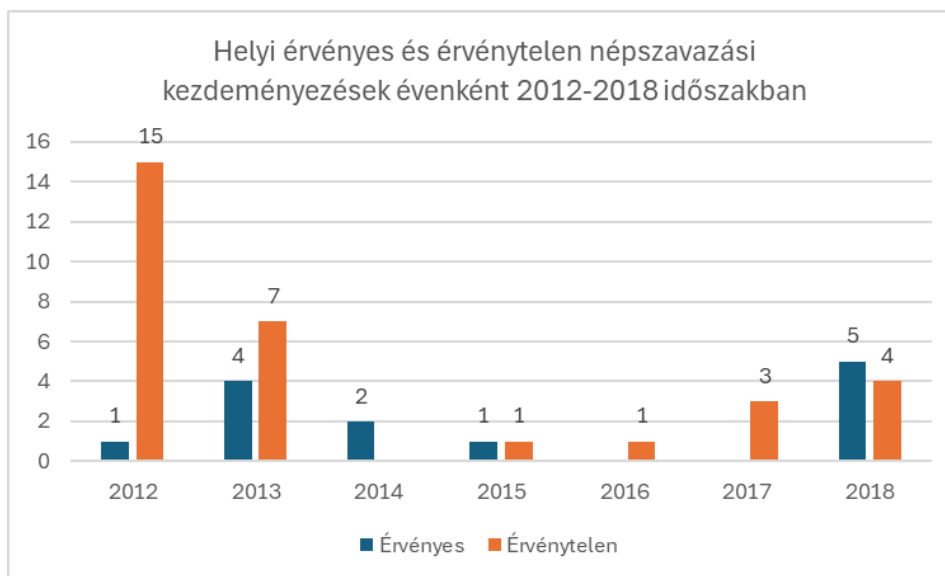
2. sz. diagram, Forrás: NVI és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés.

A demonstrációk száma ezt egyébként visszaigazolta, a 2006-os választási évben igen magas számban történtek. A választási részvétel csökkenése a további országgyűlési választásokon is megmutatkozott, ugyanakkor véleményem szerint, míg a 2010-es választások inkább a kormányváltó akarat nagyobb arányú megjelenésének és a csalódott akkori kormánypárti szavazók távolmaradásának tulajdonítható, a későbbiekben inkább a biztos pártpreferencia mutatkozott meg a választásokon azzal, hogy sokan már nem kívántak élni e jogukkal.



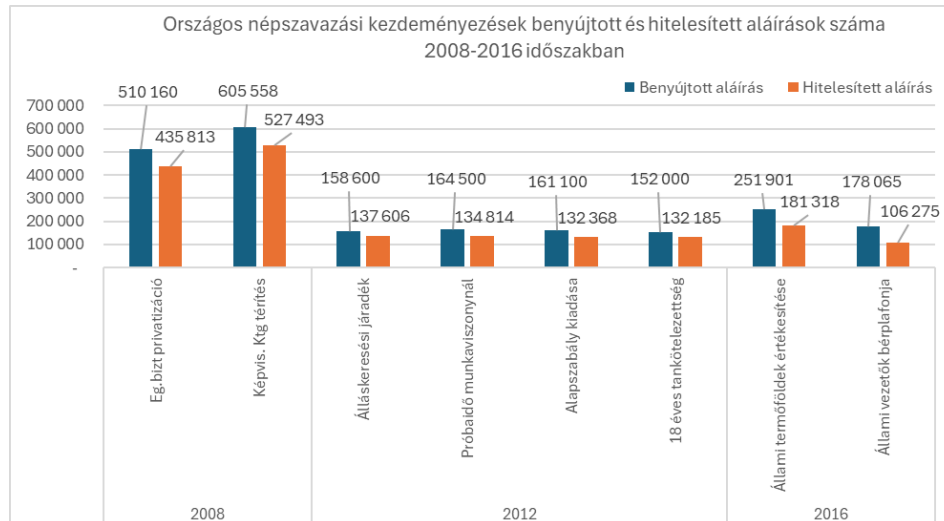
3. sz. diagram, Forrás: ORFK és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés

Erre enged következtetni az is, hogy a rendes és időközi választásokon való részvétel közötti olló is záródott – azaz aki biztos véleménnyel rendelkezett, az minden lehetséges alkalommal kifejezte azt. A gyülekezési jog gyakorlása a 2006-os évtől kezdve folyamatosan csökkent, azzal, hogy a választási években rendre alacsonyabb a bejelentett békés összejövetelek száma, de a tendencia egyértelmű. Feltehetően kevesebb olyan nagyobb elégedetlenséget kiváltó ok merült fel, amely ezt megalapozta, ugyanakkor azt is látni kell, hogy a közölt értékekben a kormány melletti szimpátiatüntetések is szerepelnek, azaz nem feltétlenül kritikai megmozdulások. A Jelentések alapvető hiátusa viszont, hogy külön nem vizsgálták az elektronikus úton, vagy a közösségi médián keresztül történő szerveződést, tehát az állam vagy kormány működésével kapcsolatos véleménynyilvánításra való felhívás ezen eszközöként nem közölt adatokat. Arra vonatkozóan tehát, hogy az állampolgárokkal való online vagy közösségi médiafelületen való kapcsolattartás ebben a szegmensben hogyan valósult meg, nincs információnk.



4. sz. diagram, Forrás: ORFK és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés.

A helyi népszavazási kezdeményezések csökkenő száma mellett is azt gondolom, azok inkább két választás közötti véleménynyilvánítás joggyakorlásának lehetőségét mutatják, az országos népszavazási kezdeményezések aláírásainak száma pedig, a társadalom kisebb rétegének ellentétes álláspontját mutatják a 2012. évet megelőző időszakhoz képest.



5. sz. diagram, Forrás: NVI és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés

A részvételi demokrácia esetén, a leg szembe tűnőbb hiátus, hogy az e-részvételt nem lehet vizsgálni hiszen az e-szavazás mint közvetlen demokrácia eszköze Magyarországon nincs. Azt gondolom, hogy a crowd-sourcing során alkalmazott elektronikus véleménynyilvánítás eszköze, vagy az egyéb online felületek a szavazások során is alkalmazható lenne,

megfelelő garanciák mellett. Ezen a téren, az állampolgárokkal azok e-részvételével megvalósuló kapcsolat tovább fejleszthető.

3.3.2 A sajtó- és szólásszabadság kérdései

A részvételi demokráciához és az állam-állampolgár közötti kommunikációhoz elengedhetetlenül szükséges a megfelelően tájékozott állampolgár, és már az első évben is az elektronikus sajtó dominanciája volt mérhető. A KSH adatai alapján, míg 2005-ben a felnőtt lakosság mindössze 18,3%-a követte átlagosan a híreket az interneten, addig 2014-re 65,1%-ra, vagyis közel a lakosság kétharmadára lett elmondható. A 16-34 éves korosztályban közel 80%-os lett ez az arány, és a 65 éves felettiiek esetében is, 2005. (3%) és 2014. (25%) között nyolcszorosára emelkedett ez arány. 2016-ban ismét rendelkezésre álltak adatok az online híreket, napilapokat, folyóiratokat olvasók arányára vonatkozóan. A KSH kutatásai alapján 2015-ben összességében a népesség 62,4%-a, 2016-ban már a 69,8%-a tájékozódott az online sajtóból. A 16-54 éves korosztálynak 2015-ben több mint 70%-a, 2016-ban már több mint 80%-a értesült az online felületekről, azaz a társadalom online aktivitása tovább emelkedett. 2017-ben ez az arány csak 65,4% volt, de az enyhe csökkenés ellenére is, elmondható, hogy az emberek jelentős hányada továbbra is olvasott online sajtót. A 2018-ra vonatkozó értékelés az online sajtót olvasók arányára vonatkozó adatot már nem közölt.

Az új technológiák, a modern hírolvasást lehetővé tevő eszközök, illetve a szélessávú internet-szolgáltatás minden korosztályban növelte az online hírek, napilapok, folyóiratok olvasását. A kérdés vizsgálatát a 2016. évtől kezdve az összevont sajtószabadság mutató százaskálára vetítve is lehetővé tette, a Freedom House Freedom of the Press, a Reporters Without Borders Word Press Freedom indexét, valamint a The Economist Intelligence Unit Democracy Indexének Civil Liberties alindexét egy 100 pontos skálán kumulálva.²¹⁸ A korábbi jelentésekben is visszatérő bírálatként jelentek meg a Médiatanács függetlenségének²¹⁹ kérdése, a médiahatóság kiegyensúlyozott tájékoztatás megsértése okán tett bírságolási gyakorlata²²⁰ vagy például a hatóság által kiszabott bírságok

²¹⁸ Jó Állam Jelentés 2016, p. 119.

²¹⁹ Lásd: Média Pluralizmus Monitor Magyarországról szóló jelentése 2016-ról, 2017-ről, 2018-2019-ről, Online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46799/Cover_Hungary_O.pdf?sequence=2&isAllowed=y p. 5-6., https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61143/2018_Hungary_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y p. 7., https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67805/hungary_results_mpm_2020_cmpf.pdf p. 11 (Letöltések dátuma: 2024.05.05)

²²⁰ Riporterek Határok Nélkül: Europe – Central Asia Jelentés 2014, Online: <https://rsf.org/en/classement/2014/europe-central-asia> (Letöltés dátuma: 2024.05.05)

mértéke²²¹ és a független médiaorgánumok miatt.²²² A Magyarországra értékeket az alábbi táblázat tartalmazza:

Év	Pontszám
2014	70,7
2015	67,5
2016	66,3
2017	64,5

2018-ra vonatkozóan már nem szerepelt az összevont sajtószabadság mutató, azt a média pluralizmus mérése váltotta fel. Ez gyakorlatilag a tartalomszolgáltató vállalkozások számát és egymáshoz viszonyított arányát mutatja be az NMHH adatai alapján, a tulajdonosi szerkezet vizsgálata nélkül.

Egy másik nemzetközi felmérést, a Freedom of the Press index freedom of the net (Fon) éves jelentéseit is megvizsgáltam, melynek a vizsgált időszakra vonatkozó felmérései is tartalmaztak digitális aktivitásra vonatkozó megállapításokat. Ezek elsősorban a közösségi médiahasználattal kapcsolatban merültek fel, amely szerint, a közszereplők 2015-2016. időszakban egyre gyakrabban indítottak rágalmazási eljárásokat a kritikus tartalmakat közzé tevő vagy akár megosztó felhasználók ellen. Bár ezeket az eljárásokat gyakran vagy megszüntették, vagy kisebb bírságokat szabtak ki, ez arra utalt, hogy a kormányzat mérsékelten tolerálja a kritikát, és ez a véleménynyilvánítás visszaszorításához vezethet. A 2016-2017 időszakban mért csökkenés indokaként elsősorban a független vagy ellenzéki médiumok és hírfelületek nehezedő gazdasági körülményeit emelték ki. A 2017-2018 időszakot egy erőteljes választási kampány jellemezte, ugyanakkor megállapításuk szerint, a kormány továbbra sem vett részt az online tartalmak politikai indíttatású blokkolásában vagy szűrésében, nem korlátozta a sáv szélességet, a közösségi oldalakhoz való hozzáférést, a routereket vagy a switcheket, ugyanakkor az internet-hozzáférés költsége európai átlagban is magas volt, valamint az országos és megyei lapok tulajdonosi koncentrációjával kapcsolatban fogalmaztak meg kritikát. A 2018-2019 időszakra vonatkozóan aggályokat fogalmazott meg a jelentés a Közép-Európai Sajtó- és Médiaalapítvány (KESMA) nevű, újonnan létrehozott magyar nonprofit szervezettel kapcsolatban, ami 2019-re 476 médiával rendelkezett, és a teljes magyar médiapiac 16%-át irányította. Az NMHH ezen kritikákra jelezte, hogy a KESMA létrehozása közérdekű nemzetstratégiai jelentősége miatt akkor mentesült a hatósági ellenőrzés alól, a tulajdonosi összetétel vizsgálatakor pedig, a teljes

²²¹ Freedom House: Freedom in the World 2017. Online <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2017#PR> (Letöltés dátuma: 2024.05.05)

²²² Média Pluralizmus Monitor Magyarországról szóló jelentése 2016-ról i.m. p. 11.

piacnak csak kis szegmensét vizsgálták, így a megállapítás félrevezető. *Urbán et.al.*²²³ ellentétes álláspontja viszont, hogy a dezinformáció valós jelenség magyar közmédiában. Állításuk szerint, a magyar közmédia egyáltalán nem működik együtt független tényellenőrző szervezetekkel, és a dezinformációra való hivatkozásaik inkább a politikai narratíva építését szolgálják, mintsem a tényleges tényellenőrzést. Példaként említik, hogy a magyar közmédiában a Covid-19-járvány olyan kommunikációs változást hozott, amelynek következtében az "álhír" terjesztés fogalmát a kormánykritikus szereplők megbélyegzésére használják.

A Fon ugyancsak korlátozó tényezőnek vélte, hogy bármely demonstrációt a nyilvános meghirdetést megelőzően 48 órával korábban kellett a hatóságokat értesíteni, ennek elmaradása szabálysértést vont maga után. Ez álláspontjuk szerint, nehezítette a közösségi médiában, vagy bármely online felületen történő „toborzást”. Ugyanakkor a közösségi média platformok – mint például a Facebook, amelynek 2015 márciusában csaknem 4,6 millió felhasználója volt Magyarországon – egyre népszerűbbé és az érdekérvényesítés eszközeivé is váltak, a közösségi médiában megjelent felhívások több ezer embert vonzottak az „internetadó” bevezetése, a migránskérdés, a CEU elleni tiltakozásra is, amelyeket nem korlátozott a kormány, a rasszista és gyűlöletkeltő platformokat viszont igen.²²⁴ A YouTube, Facebook, a Twitter, a nemzetközi blog-hosting szolgáltatások, az azonnali üzenetküldő és egyéb alkalmazások ingyenesen elérhetők és kiemelték, hogy a magyar kormány nem korlátozza a közösségi médiához vagy a kommunikációs alkalmazásokhoz való hozzáférést. A 2019-es értékelés kiemelte, hogy az internet-penetráció folyamatosan nőtt, a Digital Economy and Society Index (DESI) vizsgálata szerint, 2018-ban a háztartások 95 százalékának volt hozzáférése vezetékes szélessávú lefedettséghez, a háztartások igénybevételi aránya pedig 78 százalék volt.²²⁵ Széles körben elérhetők voltak a WiFi hot spotok, az internet hozzáférés költségei bár magasak, de széles a lefedettség. A Fon egyes időszaki értékelését az alábbi táblázatban foglaltam össze.

Év	Pontszám
2015-2016	73
2016-2017	71

²²³ Részletesen: URBÁN Ágnes – POLYÁK Gábor – HORVÁTH Kata: *How Public Service Media Disinformation Shapes Hungarian Public Discourse*. Media and Communication 2023, Vol. 11(4) pp. 62–72., Online: <https://doi.org/10.17645/mac.v11i4.7148> (Letöltés ideje: 2024.05.20)

²²⁴ Emlékezzünk vissza, hogy 2016 elején Toroczka László szélsőjobboldali politikust, Ásotthalom polgármesterét vonta felelősségre a bíróság, mert Facebook-oldalán más személy rágalmazó megjegyzéseit terjesztette.

²²⁵ A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI), 2018, Magyarországról szóló országjelentés, Online: [file://rh-dc2.kre.hu/home\\$/varga.ferenc/Downloads/hu-desi_2018-country-profile-lang_4AA43283-EC48-996F-09918493E34A691F_52334.pdf](file://rh-dc2.kre.hu/home$/varga.ferenc/Downloads/hu-desi_2018-country-profile-lang_4AA43283-EC48-996F-09918493E34A691F_52334.pdf) p. 3

2017-2018	71
2018-2019	72

Fenti adatokból az látszik, hogy a kapcsolattartás egyik meghatározó eszköze – a média – használatára vonatkozóan eltérő meglátások vannak. Az azonban mindenképp üdvözlendő, hogy az elektronikus sajtó a legmeghatározóbb hírforrás az állampolgárok körében, és igen széles kínálat van hazánkban. A gyülekezésre vonatkozó nemzetközi megállapításokból is kitűnik, hogy noha szigorú rendje van a bejelentésnek, a közösségi médiafelületek e véleménygyakorlás egyik meghatározó szervezőeszköze.

A következőkben bemutatott adatok a hatósági ügyintézés során elért eredményeket mutatja be, amelyek kétségtelenül a közigazgatás és az állampolgár hivatalos kapcsolatának jelentős javulását mutatják.

3.3.3 Az elektronikus közszolgáltatásokhoz való hozzáférés változása

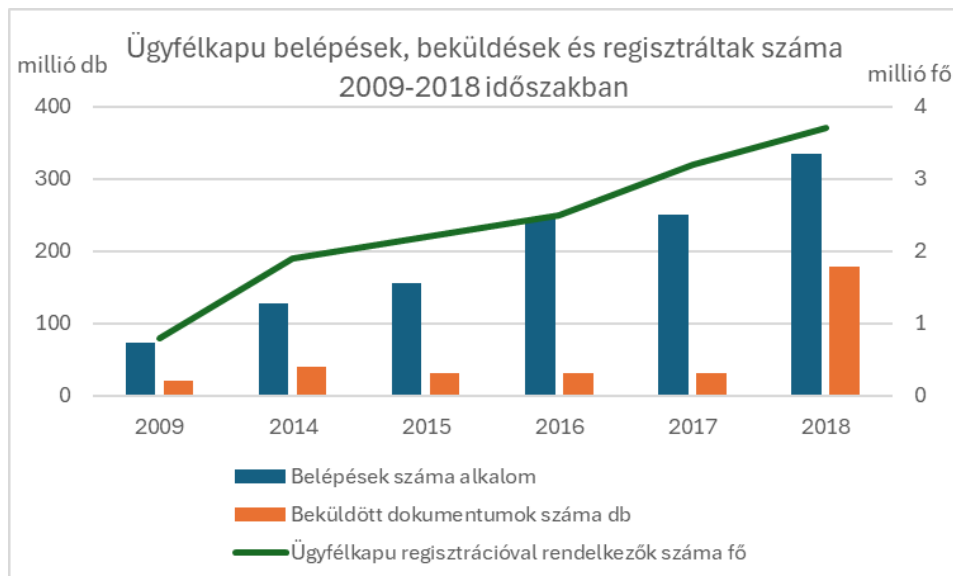
Az elektronikus közszolgáltatásokhoz való hozzáférés vizsgálatával megállapíthatjuk, hogy az állam miként törekszik arra, hogy a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyéni élethelyzetekből fakadó korlátait lebontsa, illetve azokból fakadó előnyeit kihasználja. A technológiai kapacitásokkal milyen, a hagyományostól eltérő ügyintézési csatornák és szolgáltatások jöttek létre, és milyen fokú volt ezen szolgáltatások ügyfelek általi kihasználtsága.

A hozzáférhetőség fő indikátora a fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül, amely alapvetően a keresleti oldalt méri, ugyanakkor következtethetünk a kínálati oldalra is, azaz milyen típusú e-közigazgatási szolgáltatásokat kínál az állam. A mérés a 16-74 év közötti, ügyfélképes internet használók körére vonatkozott. Míg 2014-ben az önbevalláson alapuló felmérés szerint, vizsgált korosztály 31%-a adott be a megelőző 12 hónapban legalább egy elektronikus dokumentumot, azaz vette igénybe legalább egyszer az elektronikus szolgáltatásokat, ez 2018-ra ez 46%-ra emelkedett (a teljes lakosság arányában 37%-ra). Ez valószínűleg az állampolgárok legszélesebb körét érintő személyijövedelemadó bevallás korszerűsítésének köszönhető (webes felületen történő, a NAV által elkészített e-SZJA tervezet jóváhagyása és beküldése), valamint az e-Papír szolgáltatás elindulásának köszönhető, amely egy általános elektronikus levélküldő alkalmazás, amelyen keresztül az ügyfelek bármely hivatal részére azonosított és hitelesített módon címezhetik kérelmeiket.

A kormányablakokban intézhető ügykörök száma 2014-hez képest 2018-ra 828 db-ra nőtt. A kérelmek előterjesztése, befogadása és továbbítása az utolsó Jelentésben külön mért adat nem lett, mert 2018. január 1-jétől valamennyi közigazgatási hatósági kérelem előterjeszhető lett a kormányablakoknál, immár nem az lett a fő szabály, hogy melyeket lehet, hanem hogy melyeket nem lehet a kormányablaknál előterjeszteni (amelyeket törvény vagy kormányrendelet taxatívén kizárt). Az intézhető ügyek számában tehát, egy stagnálás következett be, ugyanakkor a más szervek feladatkörébe tartozó kérelmek előterjesztésének lehetősége jelentősen bővült. Egyébként, az adatok az egyes jelentésekben nagymértékben attól függtek, hogy az adatokat ki szolgáltatta honnan érkeztek. Az egyes években közölt intézhető ügykörök számára vonatkozó adatokat és forrásaikat az alábbi táblázat tartalmazza.

Év	Adat	Forrás
2014	266	nem ismert
2015	508	515/2013. (XII.30.) Korm. r.
2016	1260	Magyar Közlöny
2017	1573	Miniszterelnökség
2018	828	Miniszterelnökség

Nyilván a fenti folyamatok generálták az ügyfélkapun keresztül beküldhető dokumentumok számát is. Az ügyfélkapu biztosítja, hogy felhasználók a személyazonosság igazolása mellett, biztonságosan kapcsolatba léphessenek az elektronikus közigazgatási ügyintézés és szolgáltatást nyújtó szervekkel. 2014-ben 1,9 millió felhasználó már 40,1 millió dokumentumot küldött be, 2018-ra az ügyfélkapu regisztráció tovább emelkedett 3,7 millióra. Ezzel arányosan, a belépések száma mintegy 84 millió alkalommal emelkedett 335 millióra, valamint az elektronikusan beküldött dokumentumok száma jelentősen, több, mint hatszorosára – 179 millióra emelkedett (ebből magánszemély 33,6 millió, előző évhez képest közel 2 milliós emelkedés volt).



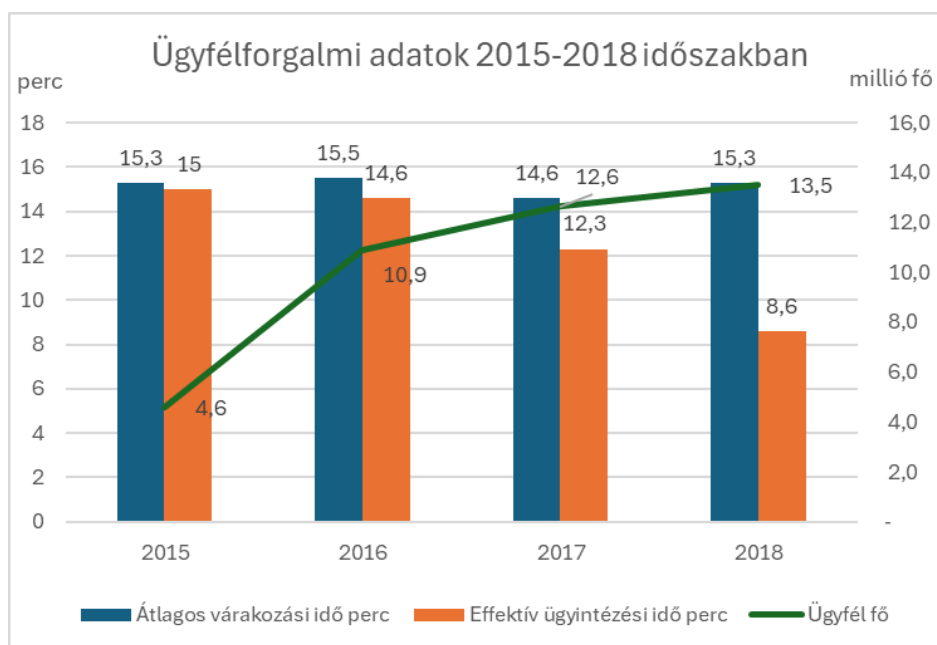
Ezt az emelkedést az okozta, hogy 2017. január 1-jén hatályba lépett az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüi tv.), amely az elektronikus ügyintézését biztosító szervezetek kötelezővé tette 2018. január 1-től a teljes elektronikus ügyintézését. Ez generálta az elektronikusan elérhető szolgáltatások számának növekedését, ugyanakkor az adatok egyértelműen igazolták az e-közigazgatási szolgáltatások iránti állampolgári kereslet és a kínálati portfólió folyamatos bővülését is.

3.3.4 Az ügyfélterhek változása

Az ügyfélteher dimenzió, a hozzáférhetőséghez hasonlóan, az ügyfél és közigazgatás közötti viszonyt minőségét vizsgálja. Ezen belül is azt, hogy milyen módon jelennek meg az ügyfél adminisztratív (költség és idő) terhei, milyen tehermenetsítő, vagy akár kényelmi szolgáltatások jelennek meg, amelyek a feleket proaktív cselekvésre is ösztönzik. Az ügyfélteher fő indikátora az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások száma, amely azon kényelmi szolgáltatásokat jellemzi, amelyek az alapszolgáltatáson túlmenően valamilyen pluszt adnak a szolgáltatás igénybe vevői számára, ügyintézési terheik csökkentése érdekében. Ezt a 10 leggyakrabban alkalmazott ügýtípus esetén vizsgálta az NKE kutatócsoportja. 2014. év végére már hét ilyen szolgáltatás volt (az elektronikus időpontfoglalás, az XR vagyis az automatikusan kitöltött adatokkal történő ügyindítás, az elkészült személyi okmányokról szóló sms és e-mail, a targetációs értesítés, A webes ügysegéd, a státuszát nyomon követés és az OkmányApp). 2016-tól nyolc szolgáltatásként értelmezhető technológiai vívmány három szakterületen (az okmány-, az adó és az

ingatlanügyi igazgatás) történő igénybevételét lehetett vizsgálni: az (1) *interneten* elérhető hasznos *információk* a személyes ügyintézéshez szükséges információk könnyebb beszerzését tette lehetővé, az (2) *időpontfoglalási szolgáltatás* a tervezhetőség dimenzióját nyitotta meg, míg a közigazgatás általi *targetációs tájékoztatások* – az (3) sms és e-mail, valamint a (4) proaktív szolgáltatások – során már a közigazgatás szólítja meg az ügyfelet az ügyintézés támogatása céljából. Ezek egészültek ki a (5) *bankkártyás fizetési lehetőséggel* és a (6) *mobilalkalmazásokkal*. A (7) *státusz-lekérdező* szolgáltatás segítségével az ügyfél lekérdezheti a folyamatban lévő eljárásainak egyes mérföldköveit, az (8) *ügyindítás, letöltés, adatszolgáltatás, egyéb lekérdezés* szolgáltatás pedig további funkciókkal támogatja az ügyintézését. 2018-ra ezen a három szakterületen elérte a teljes körű proaktivitási szintet, és korábban beemelt két terület – az idegenrendészet és igazgatásrendészet – előbbi esetében már négy, utóbbi esetében kettő szolgáltatást lehetett igénybe venni.

Az ügyintézési idő üdvözlendő módon alakult. Az ügyintézésre fordított idő 2015-höz képest 2018-ra 24 percre mérséklődött, ami a konkrét ügyintézési idő csökkenéséből származott, azzal, hogy az ügyfelek száma háromszorosára – 13,5 millió főre emelkedett. Az ügyintézésre fordított idő és a kiszolgált ügyfelek számát, a 2019-es adatokkal visszamenőleg korrigált értékeit az alábbi diagram mutatja be:



8.sz. diagram Forrás: Miniszterelnökség és Jó Állam Jelentés 2019, saját szerkesztés

Látható, hogy az állam az állampolgárokkal való hivatalos kapcsolata során, minden olyan feltételt igyekezett biztosítani, amely a gyors, hatékony és biztonságos ügyintézését lehetővé

tette. Ezek alapján, az állampolgárokkal kialakított kiváló hivatalos kapcsolat mindenképp értékelendő.

3.4 Összegzés

Az első fejezetben tárgyalt ügyfeleket megillető jogok változása, valamint a technikai fejlődés részvételre gyakorolt hatása, a hozzáférhetőség és átláthatóság javulása megalapozta a közigazgatás működésével szemben megfogalmazódó elvárásokat is, melyeket intézményi és normatív szinten is igyekeztek mérhető módon megteremteni. Mind Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által, a jó közigazgatás megfogalmazására tett javaslat, mind a Közös Közigazgatási Térséggel kapcsolatos ajánlások a közigazgatás ezen fejlesztési törekvéseit, végezetül egy közös értékrenden és alapelveken nyugvó közigazgatási kultúra kialakulását szolgálta. Noha az NPM a közigazgatás karcsúsítását, valamint annak hatékonyságának javítását célozta, szemléletmódjával megteremtette a jó állam gondolati és fogalmi elemeit, mégis – ha szabad így fogalmazni – a teljesítményorientált működés és a menedzsment szemlélet közigazgatási adaptációja hamar szembesülni kényszerült azzal, hogy sok esetben ezek az eszközök pont a kitűzött cél elérését akadályozzák. Az önkorlátozó mechanizmusok miatt, a hatékony beavatkozási képesség hiányán túl, tetemes erőforrást emésztett fel ez az közigazgatás szervezési modell kimutatható minőségi javulás nélkül.²²⁶ Ezért fogalmazódott meg elsősorban a kontinentális jogrenddel rendelkező országok körében, hogy az NPM által elért kedvező eredményeket mégis, egy bürokratikus weberi közigazgatásszervezési modellben szükséges elhelyezni, biztosítva a polgár és az állam kapcsolatára vonatkozó alapelvek megőrzését azzal, hogy a sajátos működéssel, státusszal és kultúrával rendelkező közszolgálatot megőrzi. Ezzel együtt, egy nem „kiüresített” hatékonyan beavatkozni képes cselekvő állam jöhet létre, amely megteremti a teljesítményorientált irányítási eszközök alkalmazásának és a digitális fejlődés feltételeit azzal, hogy az eredményeket nem csak előzetes, hanem utólagos ellenőrzés alá is kell vonni. Azaz a stratégiailag, vagyis hosszú távra megfogalmazott célok, az azokhoz vezető út, az alkalmazott eszközök megvalósíthatók-e, és ha igen, milyen eredményességgel.²²⁷ Ugyanakkor viszont, az NPM a később előtérbe kerülő NWS-re gyakorolt egyik legnagyobb ösztönző hatása, a számítás- és digitális technológiák kormányzati és állami szinten történő alkalmazásának igénye. A 20. század végén egyre nagyobb intenzitással alkalmazták a számítógépeket, később azok

²²⁶ Vö: pl. FÁBIÁN [2004], HORVÁTH M. [2011], BALÁZS [2016]

²²⁷ Lásd: pl. BOUCKAERT [2022]

hálózati rendszerét²²⁸, amely a 21. századra komoly hatósági alkalmazási, később az együttműködő állampolgárral történő gyors, hatékony és folyamatos párbeszéd megteremtésének igényévé vált. Azzal, hogy annak – és ezáltal az állam – működési hatékonyságára folyamatos értékelési lehetőséget teremtett, az ügyféljogok folyamatos érvényre juttatásával, valamint a lehetőségeik folyamatos bővítésével. A magyar kormány neo-weberi jó állam teljesítménymérésére vonatkozó tervét a Magyar Programban fogalmazta meg először. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013-ban kezdte meg a kormányzat értékelésére szolgáló indikátor- és keretrendszer kidolgozását, amellyel a kormány a Jó Állam értékeit célzó kormányzati kapacitások és képességek változását és fejlődését vizsgálták. 2015-ben adták ki az első, 2019-ben az utolsó Jó Állam Jelentést. Bár a Jelentések igyekeztek az előző évi jelentésben alkalmazott módszerekre, és adatokra támaszkodva vizsgálni az aktuális évre történő változást, az egyes évek között tapasztalhatók voltak eltérések. Annyi bizonyos, hogy a jelentések egyike sem foglalkozott az elektronikus, ezen belül a közösségi média állam és állampolgár kapcsolatában játszott szerepével. A közigazgatás hatékonyságával kapcsolatos kimutatások véleményem szerint nagy munkát igénylő mérések eredményei voltak. Az állam, az állampolgárok könnyebb és aktív részvétele érdekében jelentős előrelépést tett a közigazgatási és a hatósági ügyek gyors, pontos és hatékony intézése érdekében, ezzel is csökkentve az ügyfelek terheit, miközben igyekszik a legjobb szolgáltatást nyújtani számukra. Azaz a legjobb technikai színvonal keretein belül megvalósítani mindazt, amire a törvény kötelezi (akár belső folyamataiban – back office – akár külső – front office – tevékenységében. Az ügyintézés során folyamatosan bővülő elektronikus szolgáltatások, azok igénybevétele, a KAÜ-n keresztül bonyolított forgalom és ezzel együtt, az ügyintézés hatékonyságmutatói önmagukért beszélnek, ugyanakkor a jelentések is kimutatták, hogy lassan kapacitásuk végéhez közelednek. Ettől függetlenül, az állampolgárok és a vállalkozások hivatalos ügyeinek intézése során, az elektronikus és digitális alkalmazások használata gyakorlatilag megkerülhetetlen, ezzel is hatékonyan készítetve őket IKT kompetenciáik fejlesztésére. Az állam tehát folyamatosan biztosítja és bővíti az kapcsolat kereteit. Az állampolgári aktív részvétel, vagy vélemény kinyilvánítás tekintetében bármely hazai vagy nemzetközi mérést is vesszük alapul, mindenhol visszaigazolódott a hazai lakosság digitális, ezen belül a közösségi platformokon való jelenléte és aktivitása. Látható tehát, hogy az új, magánszférából kifejlődő technológiák, is az önkéntes digitális fejlődés irányába terelték

²²⁸ Lásd pl. KALAS [1979] idézett műve

az állampolgárokat és mára mind az internet, mind a közösségi platformok többmilliárd fő számára biztosítja az információk gyors elérését. Ha a FoN éves jelentéseit végig nézzük, a közösségi médiafelületek szerepét rendre kiemelték, amelyek vitathatatlanul a közösségi önszerveződés és szabad véleménynyilvánítás terepeivé váltak. Hogyan? A technológiai vívmányok közszolgáltatások során történő alkalmazása az állampolgárt – mint láttuk – az együttműködő fél státuszába emelte. Ezt természetesen generálta az emberek IKT kompetenciáinak fejlődése is, amely ezzel párhuzamosan, nem csak a közigazgatással (állammal), hanem az embertársaival történő kapcsolattartást is magasabb dimenzióba helyezte, a szociális kapcsolatok és a gondolatok megosztásának új közege jelent meg közösségi platformok formájában. Igaz, hogy a társadalom erős hatással van a közösségi platformokra, ám maguk a technológiák is alakították a társadalmat, hiszen olyan kommunikációs és interakciós lehetőségeket biztosítottak számunkra, amelyekkel korábban nem rendelkezünk. Ennél fogva az állampolgárok és az állam különböző szintjei közötti párbeszéd és kapcsolattartás ezen formái mindenképp sikeresen alkalmazható eszközzé válhatnak, tehát joggal mondhatjuk, az állampolgár is „felőtt” az együttműködéshez.

Ebből kifolyólag – még ha a Jó Állam jelentések nem is foglalkoztak a témával – megkerülhetetlen, hogy megvizsgáljuk a kormány vagy a közigazgatás és az állampolgárok közösségi médián keresztül történő kapcsolatfelvételét és kapcsolattartásának (ha van) minőségét és annak értékelési lehetőségeit. A következő fejezetben ezt járom körbe.

4. A közösségi média, mint az állam és az állampolgár kapcsolattartásának új színtere

Az átláthatóságot és az elszámoltathatóság új formáit, mint láttuk, a jó kormányzás kulcsfontosságú elemeiként emelték ki.²²⁹ Többen kiemelték az internet potenciális hozzájárulását a közszféra szervezeti interaktivitásának, átláthatóságának és nyitottságának fokozásához,²³⁰ valamint az elszámoltathatóság²³¹ új formáinak

²²⁹ KIM Pan Suk – HALLIGAN John – CHO Namshin – OH H. Cheol – EIKENBERRY Angela M.: Toward participatory and transparent governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, 2005/ 65(6), 646–654. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00494.x> (Hozzáférés dátuma: 2024.07.10)

²³⁰ LA PORTE Todd M. – DEMCHAK Chris – DE JONG W. Martin: Democracy and bureaucracy in the age of the web. Empirical findings and theoretical speculations. *Administration & Society*, 2002/ 34(4), 411–446. p. 415 <http://dx.doi.org/10.1177/0095399702034004004> (Letöltés dátuma: 2024.07.07)

²³¹ DRÜKE Helmut: Can e-government make public governance more accountable? In A. Shah (Ed.), *Performance accountability and combating corruption* pp. 59–87. p. 60, Washington, DC: The World Bank, 2007. Online:

előmozdításához, amelyek mind hozzájárulnak a polgárok kormányokba vetett bizalmának növelésében, de nem csak a hatósági ügyintézés során.²³² Érthető tehát, hogy az e-kormányzati kezdeményezések a nyugati demokráciák szinte valamennyi modernizációs programjában megtalálhatók voltak és e folyamat révén a közösségi média, mint az internet fejlődésének legújabb lépése az egyik legmeghatározóbb kommunikációs eszközzé vált.

Ebben a fejezetben arra keresem a választ, hogy a közösségi média hogyan és milyen mértékben jelenhet meg a kormányzati, közigazgatási és közhatalmi kapcsolattartásban. A közösségi platformok teljesen új interakciós lehetőségeket biztosítottak magánemberek számára, ám az internet megjelenésével már a magán- és a közszféra közötti polarizáció megváltozott. Kezdetben kisebb közösségek közötti interakció vált lehetővé, majd egyre szélesebb körben jelentek meg az érdeklődési közösségek közötti folyamatos párbeszéd. Ezen közösségi platformok szép lassan átvettek közszolgálati funkciókat, és ezzel együtt szép lassan „beszivárogtak” a köztájékoztatásba is. Idővel tehát, a közösségi média a politikai élet és a lakosságnak információt nyújtó közintézmények figyelmét is felkeltette, mint a nyitott és transzparens közigazgatás, a közszolgáltatások nyújtásának és a különböző érdekhordozókkal való kapcsolattartásnak egy lehetséges eszköze.²³³ A közösségi médiában való jelenlét és tevékenység a legtöbb állami szereplő számára mára már nem választás kérdése, mivel ezek a közösségi felületek meghatározó jelenlétet biztosítanak a magánszemélyeknek és a nem hagyományos érdekcsoportoknak egyaránt. Az állam különböző szereplői viszonylag hamar reagáltak ezekre a változásokra, és egyre többször nyilvánulnak meg olyan közösségi platformok segítségével, mint a Twitter, a Facebook és a különböző blogok, hogy nagyobb ismertségre tegyenek szert. Ennek eredménye, hogy a magánszférát jellemző személyes profilok, az átpolitizálódásuk révén szép lassan közjogi jelleget öltöttek – elsősorban angolszász országokban, ahol az állam különböző szintjei és az állampolgárok közötti kapcsolat kevésbé formalizált. Éppen ezért, napjainkban már nem kerülhető meg az a kérdés, ha elektronikus kormányzással, IKT eszközök kormányzati alkalmazásával foglalkozunk, hogy vajon milyen mértékben képes kihasználni a kormányzat a társadalmi változások révén alakított közösségi média által

<https://documents1.worldbank.org/curated/ar/610501468142779530/pdf/405240Performa101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.07.07)

²³² LA PORTE Todd M. – DEMCHAK Chris – FRIIS Christian: Webbing Governance: Global Trends across National-Level Public Agencies. In: *Communications of the ACM* 2001. 44 (1): 63–67. doi:10.1145/357489.357509. (Hozzáférés dátuma: 2024.07.10)

²³³ SOBACI, Mehmet Zahid, „Social Media and Local Governments: An Overview,” *Public Administration and Information Technology*, in: Mehmet Zahid Sobaci (ed.), *Social Media and Local Governments*, edition 127, chapter 0, Springer, 2016. pp. 3-21. p. 6

nyújtott lehetőségeket. *Mickoleit*²³⁴ szerint a közösségi média alkalmas arra, hogy bizalmat építsen a közigazgatás és a polgárok között, ugyanakkor nem létezik általános, minden helyzetre megfelelő megoldás, és bizonyos esetekben már a jognak is reagálni kellett egyes kialakult helyzetekre. A közösségi médiában való jelenlét és tevékenység a legtöbb kormányzati szereplő számára mára már nem választás kérdése, mivel ezek a közösségi felületek meghatározó jelenlétet biztosítanak a magánszemélyeknek és a nem hagyományos érdekcsoportoknak egyaránt, amely természetesen politikai ambíciókat is kiszolgálhat. *Moravec et.al.*²³⁵ például arra jutott, hogy a közösségi hálózatoknak napjainkban kiemelkedő szerepük van az olyan alapelvek megvalósításában, mint a politikai pártok pluralizmusa, mivel az a politikai entitás, amelyik nem szerepel az Facebookon, gyakorlatilag ki van zárva (vagy súlyosan korlátozott) a közvitából. *Csáki-Hatalovics et.al.*²³⁶ is rámutatott, hogy az államigazgatás tisztviselői nem csak közfeladataikkal összefüggésben alkalmazzák a közösségi platformokat. Egyes helyzetekben pl. a települési önkormányzat jogszabályi kötelezettség hiányában, de a köz érdekében, máskor azonban egy-egy tisztviselő – pl. önkormányzati képviselő vagy politikus – népszerűsítése céljából alkalmazza a közösségi médiát.

A fejezetet a közösségi média – internethez hasonló – „alulról-felfelé” történő kialakulásával és tömeges megjelenésének, azaz egy meghatározó online jelenlétet biztosító lehetőség bemutatásával kezdem. Mivel a közösségi platformok kormányzati kommunikációs eszközként már a kétezres évek végén megjelentek az Egyesült Államokban (későbbiekben röviden bemutatva) már a valótlan állítások megjelenésének is teret adott, ezért röviden körbejáróm az igazság és a hamis állítások lélektanát a politikai kommunikációban és azok lehetséges társadalmi és jogi megítélését, valamint a szólásszabadsághoz való viszonyát. Ehhez kapcsolódóan röviden kitérek a kapuőrök (gatekeeper) szerepére, amelyek szabályozása Európában és az Államokban eltérő, főleg a szólásszabadság védelmének függvényében. Ezt követően, a közösségi média kormányzati megjelenését és a közszektor általi alkalmazhatóságát vizsgálom, annak kihívásaival és

²³⁴ MICKOLEIT Arthur: Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2014. p. 3. <https://doi.org/10.1787/5jxremghmk0s-en> (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

²³⁵ MORAVEC Ondřej – SMIEŠKO Ivan – GALEWSKA Ewa – GOSZTONYI Gergely – ZOLEA Sirio – SCHNEIDERS Pascal: *Digital Services Act Proposal (Social Media Regulation)*. *Studia Politica Slovaca* 2-3 pp. 166-185. p. 172. Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1029153> (Letöltés dátuma: 2024.05.10)

²³⁶ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – MOLNÁR Péter – CZÉKMANN Zsolt: Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében, különös tekintettel a közösségimédia-platformokra. Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora*, Ludovika, 2022. pp. 53-65. p. 59 (2022) Online: <https://media.ekonyv.hu/shared/product/83/43f35c5a-f663-4bbd-8c71-5f244ef2a347.pdf> (Letöltés ideje: 2024.02.15)

mérhetőségi kérdéseivel. Ezek alapján, bemutatok egy amerikai kormányzati, majd egy angolszász, egy Nyugat-európai és két Kelet-közép európai önkormányzati keretrendszert. A hetedik fejezetben a hazai közigazgatás minden szintjére (miniszterek, minisztériumok, vármegyei és települési önkormányzatok) kiterjedő, Facebookhasználatra vonatkozó kutatási tapasztalatokat mutatom be. A nyolcadik fejezetben kísérletet teszek egy hazai önkormányzatokra vonatkozó mérési keretrendszer felállítására, valamint gondolatébresztő jelleggel egy lehetséges kormányzati gyakorlatra vonatkozó javaslatot.

4.1 Az állampolgárok online jelenléte és a közösségi média

A közösségi platformok előtt két fő módja volt annak, hogy az emberek média segítségével kommunikáljanak. Az első a közszolgálati média volt, mint a televízió, a rádió és az újságok – ezeknél a médiánál bárki lehet a közönség, ám a műsorszolgáltatóknak nincs közvetlen ellenőrzése arról, ki alkotja a közönségét. Hosszú ideig elérhetőek voltak olyan médiumok is, amelyek megkönnyítették a két ember közötti magánbeszélgetést egy-egy beszélgetésként, például telefonos beszélgetésként. Ugyan az emberek négy szemkört találkozhattak egymással, de például a telefonban nem volt szokás csoportalapú interakciókat létrehozni. Az internet fejlődésével a köz- és a magánmédia közötti polarizáció kezdett megváltozni. E-mailt lehetett küldeni egy csoportnak, megjelentek a hirdetőtáblák, speciális fórumok, csevegő-szobák és blogolás, amelyek már a szélesebb közönségnek szóltak. Mindazonáltal a médián keresztül folytatott mindennapi kommunikációban továbbra is a két korábbi forma, a nyilvános műsorszórás és a privát dialógus uralkodott. A közösségi oldalak kezdeti fejlesztése valójában a közszolgálati műsorszórás csökkentését jelentette, úgy, hogy a csoportokban általában legfeljebb néhány száz ember volt. Ugyanakkor a csoportokat alkotó emberek egymással kapcsolatba is léptek, például mások észrevételeit kommentálják. *Miller et.al*²³⁷ világít rá, hogy ezzel párhuzamosan a szöveges üzenetküldés és az internetes szolgáltatások, például az MSM és az AOL fejlesztése is megtörtént, amely tovább fejlődött az okostelefonok saját fejlesztésű üzenetküldő platformjának növekedésével, amely már a WhatsApp elődjeként aposztrofálható. E folyamat révén eljutottunk a Web 2.0 fogalomköréhez,²³⁸ amelyben a közösségi szoftver kifejezést általában olyan rendszerekre használják, amelyekkel az

²³⁷ MILLER D., COSTA Elisabetta, HAYNES Nell, MCDONALD Tom, NICOLESCU Razvan, SINANAN Jolynna, SPYER Juliano, VENKATRAMAN Shriram, WANG Xinyuan: What is social media? In E. C. Daniel Miller, *How the World Changed Social Media*, 2016., pp. 1-19, p. 2 UCL Press. Online: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1g69z35.8> (Letöltés dátuma: 2023.11.25)

²³⁸ O'REILLY Tim: *What is web 2.0? – Design Patterns and Business Models for the Next Generation of software*, 2009. O'Reilly Media, Inc. p. 9.

emberek kommunikálhatnak, együttműködhetnek vagy más módon interakcióba léphetnek. Ezért minden olyan rendszer, amely egynél több felhasználót érint, közösségi szoftver, például e-mail vagy SAP-rendszer, amely egy vagy több részlegről különböző személyeket von be egy munkafolyamat során.²³⁹ Ezek a szolgáltatások magukba foglalták a privát üzenetküldést, de már a különböző csoportfunkciókat is fejlesztették. Ezek először kisebb, privátabb csoportok létrehozására használták, amelyek legtöbbször 20 vagy annál kevesebb embert tömörítettek. Ezek a „pre közösségi” platformok megjelenése azért különösen fontos mérföldkő, mert az emberek számára ez a típusú szöveges kommunikáció nagyrészt felváltotta a telefon hangalapú használatát. A közösségi platformok forradalmasították magát az internetet is, hiszen az addig külön szigetként elérhető szolgáltatásokat egy könnyen kezelhető közösségi élménnyé tették. A személyes ismeretségi háló vagy a tematikus érdeklődés alapján leegyszerűsítette a különféle tartalmak közzétételét és megosztását. Az, hogy ma már ezek a platformok mobiltelefonon is működnek, tovább szélesíti a tartalmak megosztásának lehetőségét. *Szabó*²⁴⁰ megfogalmazásában az okostelefon-alkalmazásból érkező információk strukturáltabbak, gazdagabbak az e-mailen keresztül beérkező információkhoz képest. Az okostelefon-alkalmazások lehetővé teszik az állampolgárok számára, hogy bármikor és bárhol kapcsolatot kezdeményezzenek, kérvényt nyújthassanak be, eljárást kezdeményezhessenek, ami jelentős, főként időbeli és költségtakarékossági előnnyel jár a többi kommunikációs csatornával szemben. A mobiltelefonok és a webes alkalmazások előnyeit ötvözve az online szolgáltatások földrajzi korlátozások nélkül érhetőek el, ami egyben a közigazgatási szervek szolgáltatási tartományának bővítését is jelentheti. Ez pedig a közigazgatás és az ügyfél szorosabb kapcsolatát teszi lehetővé.

Ezzel gyakorlatilag szélesebb tömegek számára vált sokkal érdekesebbé és használhatóbbá az internet, és már az okostelefonok megjelenése előtt indítottak ilyen közösségi felületeket. Mark Zuckerberg hallgatóként hozta létre a későbbi Facebook keretrendszerét Facemash néven, melyet a Harvard Egyetemet követően, a Stanford, Yale, Columbia és több más egyetem is átvett. A célja az volt, hogy az egyetemisták egységes keretek között használhassák az „Arcképcsarnok” szolgáltatást, ám a sikere alapján 2006-tól az egész

²³⁹ ALBY Tom: *Web 2.0 Konzepte, Anwendungen, Technologien*, Carl Hanser Verlag GmbH & Co. KG, 2008. p. 89.

²⁴⁰ SZABÓ Balázs: *A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében*. PhD értekezés, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori iskola, Miskolc 2020. doi:10.14750/ME.2020.013.

világnak elérhetővé tették.²⁴¹ 2004 februárjában egy közérdeklődésre számot adó esemény történt az amerikai médiában, ami később a YouTube-csatorna elindulását generálta. A Super Bowl döntő félidőjében előadott showműsor látványos bakiját követően, a második félidő kezdetekor egy fiatalember bírónak álcázva magát ugyancsak megzavarta a rendezvényt. Annak ellenére, hogy az eseményt nagyon sokan követték, voltak olyanok is, akik lemaradtak erről az esetről ám kíváncsiságukat akkor, az el nem érhető felvételekkel nem tudták csillapítani. Ez a körülmény inspirálta Jawed Karim, Steve Chen és Chad Hurley startup vállalkozását – a YouTube-ot – melynek első videója 2005-ben jelent meg.²⁴² Alig egy év elteltével a Google több mint másfél milliárd dollárért vásárolta meg az új szolgáltatást, melynek mára többmilliárdos felhasználója van. A baráti közösségen belüli SMS-szolgáltatás tovább gondolása alapján, 2006 tavaszán Jack Dorsey írta meg az első Twitter üzenetet.²⁴³ A Twitter gyors, tömör üzenetközlést tett lehetővé, ezért korlátozott volt a karakterszám – először 140, később 280 karakterre bővült az üzenetek lehetséges hossza – a webes platformon. A közösség funkcióalkotó szerepének jelentősége is itt jelent meg először, a nevek előtt alkalmazott @, valamint a témakörök előtt alkalmazott # jelekkel. A Twitter²⁴⁴ az Egyesült Államokban ma is az egyik legnépszerűbb „hírforrás”. A 2000-es évek végén jelent meg a kizárólag képmegosztására alkalmas Instagram. A 2010-ben indult, Kevin Systrom és Mike Krieger közösségi platformját 2012-ben vásárolta fel a Facebook, melyet azóta több, mint egymilliárdan használnak havi szinten.²⁴⁵

A Web 2.0 fejlődő paradigmája a különböző szabványok kiterjesztésének,²⁴⁶ valamint a közösségi platformok és virtuális közösségek térhódításának köszönhetően, lehetőséget

²⁴¹ VAN DIJCK José: *Facebook as a Tool for Producing Sociality and Connectivity*. Television & New Media, 2012/13(2), 160-176. <https://doi.org/10.1177/1527476411415291> (Letöltés dátuma: 2023.11.08)

²⁴² KELLEY Loen: *Frenemies: Network News and YouTube*. Shorenstein Center Discussion Paper Series 2010.D-57, Harvard University, Cambridge, MA, 2010. p. 5 Online: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/37376257/2010_D57.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltés ideje: 2024.02.15)

²⁴³ ROGERS Richard: Debanalizing Twitter: the transformation of an object of study. In: *Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference (WebSci '13)* Conference paper: Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 2013. pp. 356–365. <https://doi.org/10.1145/2464464.2464511> (Hozzáférés dátuma: 2023.11.25)

²⁴⁴ Ma már „X”, de az értekezésemben az érintett időszak miatt következetesen a Twitter-t használom.

²⁴⁵ GUPTA Garvita – BHOWMICK Susmita – VERNEKAR Namrata – SHRIVASTAVA Divyanshi – JING Luhui – SHAH Kunal: Case Study of Instagram, 2018. december 14th Online: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63810552/Instagram_Case_Study20200702-36050-no342t-libre.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.15)

²⁴⁶ HWANG Junseok – ALTMAN Jörn – KIM Kibae: The structural evolution of the Web 2.0 service network. In: *Online Information Review*, 2009. 33(6), 1040–1057. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/14684520911010990> (Letöltés dátuma: 2024.07.07)

biztosít az emberek számára a közös tapasztalásra és azok megosztására.²⁴⁷ A közösségi felületek meghatározó közegek lettek az állampolgári kapcsolatok, valamint a véleményformálás és nyilvánítás számára, amely a „Participation 2.0” (részvétel 2.0) jelenti már. *Madden*²⁴⁸ megfogalmazásában, míg a „Web 2.0” kifejezést az olyan, a felhasználók által generált tartalmakból és tömeges párbeszédéből táplálkozó alkalmazások vállalkozások általi széleskörű használatának leírására használták, itt már nem egyszerűen arról van szó, hogy mindez online térben történik, ahol a tartalmat megosztják, felhalmozzák és archiválják, hanem az online részvétel máz offline részvételre is ösztönözheti a felhasználókat. Világosan meg kell különböztetni tehát a Web 2.0-t támogató technológiákat és a közösségi médiát, amely gyakorlatilag a Web 2.0 technológiáknak az online társadalmi környezetben való alkalmazásából fejlődött ki.²⁴⁹ A Data Reportal 2023. év eleji, legutóbbi Globális Áttekintő Jelentése²⁵⁰ szerint a világ internethasználata a pandémia alatt valamelyest csökkent. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez a csökkenés nem azt jelenti, hogy az internet kevésbé fontos szerepet játszana az életünkben, sokkal inkább arra utal, hogy az emberek egyre céltudatosabban használták a digitális technológiákat, és az összekapcsolt élmények minőségét helyezték előtérbe a mennyiséggel szemben. Ezt legfrissebb vizsgálati eredmények is alátámasztották, az internetezők mindenhol egyre igényesebbek az integrált technológiák alkalmazásában. Az interneten eltöltött idő csökkenése ellenére ugyanakkor az emberek több időt töltöttek a közösségi médiával, mint valaha, és a felhasználók száma világszerte tovább növekedett. A riport szerint, egyre többen fordultak a közösségi platformokhoz, hogy információhoz jussanak és új dolgokat fedezzenek fel és ezzel együtt a világ tágabb értelemben vett keresési szokásai is sokat fejlődtek. A mobiltelefonok továbbra is a világ digitális jelenlétének középpontjában állnak, mivel az átlag felhasználó ma már naponta több mint öt órát tölt okostelefonjával, és azon történő online interakcióval, 2023-ra az internet használat 38%-a a közösségi felületeken zajlott. A jelentés eredményei szerint, 2023. év

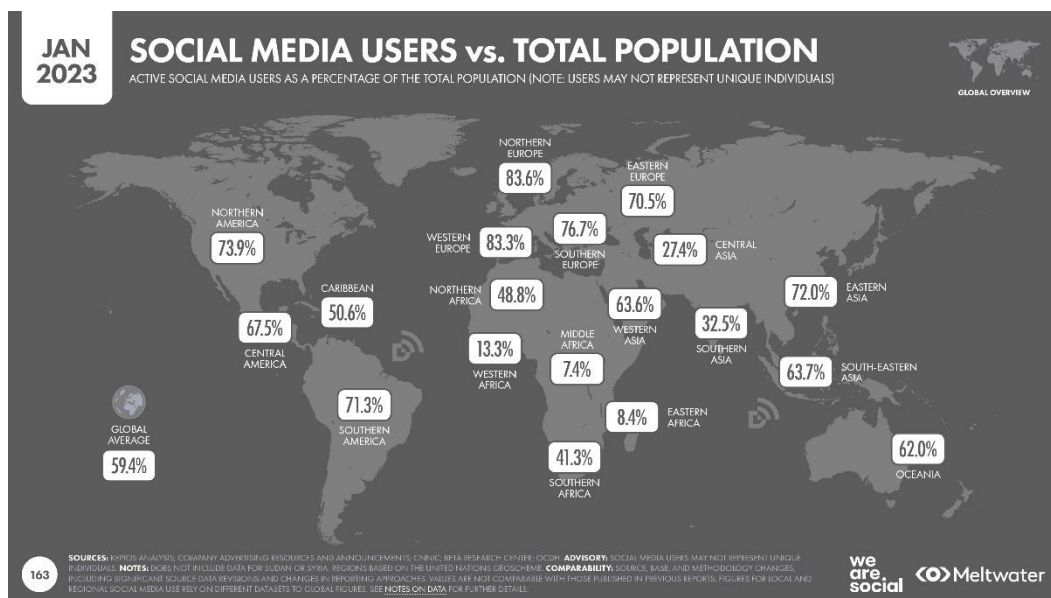
²⁴⁷ GIANLUCA Elia - MARGHERITA Alessandro - TAURINO Cesare: Enhancing managerial competencies through a wiki-learning space. *International Journal of Continuing Engineering Education and Life-Long Learning*, 2009. 19(2–3), 166–178. DOI: <http://dx.doi.org/10.1504/IJCEELL.2009.025025> (Letöltés dátuma: 2024.07.10)

²⁴⁸ MADDEN Mary: Participation 2.0, Pew Research Center, Election Report 2006. Online: <https://www.pewresearch.org/internet/2006/11/10/Participation-2-0/> (Letöltés dátuma: 2024.07.07)

²⁴⁹ BONSON Enrique - TORRES Lourdes - ROYO Sonia - FLORES Francisco: Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities, In: *Government Information Quarterly* 29 2012. pp. 123–132. p. 124. Online: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001> (Letöltés dátuma: 2024.07.09)

²⁵⁰ We Are Social: Digital-2023-Global-Overview-Report, (DGOR23) Online: <https://wearesocial.com/wp-content/uploads/2023/03/Digital-2023-Global-Overview-Report.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.23)

elejére a világon 4,8 milliárdan használtak közösségi média felületeket²⁵¹, míg ez 2013-ban csak 1,7 milliárd fő volt, tehát tíz év alatt gyakorlatilag háromszorosára nőtt a regisztrációk száma. Az adott földrész teljes lakosságához viszonyítva a legmagasabb arány Európában figyelhető meg, a populáció közel 79%-a használja ezeket a felületeket, meghaladva az Észak-Amerikai kontinens 74%-át is.



1. sz. ábra Az adott földrész teljes lakosságához viszonyított közösségi médiafelhasználók aránya Forrás: DGOR23 p. 163

Érdekeség viszont, hogy a közösségi média platformokat használók több, mint 56%-a él kelet és dél Ázsiában, az említett két kontinensen csak mintegy 21%-uk, előbbiben a férfiak, utóbbiban viszont a nők aránya magasabb. A korcsoportok tekintetében,²⁵² az összesített átlag szerint, a 20-49 éves korosztály adja a felhasználók közel 69%-át, ebből is a legmagasabb a 20-29 korosztály, együttesen 31%.²⁵³ A közösségi médiahasználat időtartama átlagban 1 órával nőtt – 2023-ra a világon átlagban napi két és fél,²⁵⁴ havi szinten több, mint 122 órát töltöttek ezeken a felületeken az internethasználók. A napi eltöltött idő tekintetében Dél-Amerika, Afrika és Dél-, Délkelet Ázsia mutatói átlag feletti értéket mutatnak, a legtöbb időt – több mint 4,5 órát – Nigériában töltenek ezeken a felületeken, az európai átlag 2 óra alatt volt. Összességében megállapítható, hogy a fejlettebb országokban átlag alatti értékek születtek, Japánban a legalacsonyabb átlagosan

²⁵¹ DGOR23 p. 160

²⁵² DGOR23 p. 167

²⁵³ Vegyük figyelembe azért, hogy a legtöbb közösségi médiavállalat nem engedi, hogy a gyerekek használják a platformjaikat, így bár lehetnek 13 év alatti közösségi médiafelhasználók, akik „tévesen” adták meg a tényleges életkorukat torzítást eredményezve az adatokban, de ez nem számottevő.

²⁵⁴ DGOR23 p. 171

51 perc volt, és ugyanez figyelhető meg az internethasználat közösségi médiára fordított idejében is – 38% alatti értékeket mértek.²⁵⁵ A legtöbb időt 16-34 korosztály, az átlag felett közel három órát töltött el napi szinten a platformokon, az internethasználat 40%-át fordítva erre.²⁵⁶ A klasszikus felhasználói szokásoknak megfelelően, továbbra is a barátokkal és a családdal való kapcsolattartás (47%) a legfőbb célja a közösségi térben való jelenlétnek, ugyanakkor egyre többen használják hír és információbeszerzés (34%), valamint a nagyobb érdeklődést kiváltó témák iránti tájékozódás (29%), valamint ezekkel kapcsolatos vélemények megosztása céljából (23,5%).²⁵⁷ A négy legszélesebb körben használt közösségi platform a Facebook, YouTube, Instagram és a WhatsApp, és a felhasználók háromnegyede mind a négy szolgáltatást használja párhuzamosan.²⁵⁸ A TikTok rohamos térhódítását a „kedvenc platform” felmérés igazolta vissza, a 20 éves korosztály alatti fiatalok legszélesebb körben használt alkalmazása, és a teljes felhasználói körben az ötödik helyen végzett, a 20-24 éves korosztály az Instagramot részesíti előnyben. E két szolgáltatás a későbbiekben tárgyalt közigazgatási jellegű kommunikáció, valamint az ügyféltájékoztatás (azaz a fiatal ügyfélképes választók) terén álláspontom szerint, kiaknázható lehetőségekkel bír. A Facebook és a WhatsApp továbbra is a 35-64 éves korosztály legkedveltebb alkalmazása.²⁵⁹ A videós tartalmak jellegét figyelembe véve, a TikTok-on töltik el a felhasználók a legtöbb időt, már a YouTube-ot is megelőzve 25 perccel, mintegy 23,5 órát havonta, ugyanakkor ennek 80%-a, a vicces tartalmak megtekintése továbbra is (visszaigazolva a korosztály érdeklődési körét). A témánk szempontjából érdekes naprakész információk beszerzésére az Instagram felhasználók 50%-a, a Facebook és Twitter felhasználók 60%-a alkalmazza ezeket a szolgáltatásokat, látható tehát, hogy meghatározó hírforrássá váltak. A közösségi felületeket használók átlag 38%-a használja információk beszerzésére és tájékozódásra jobbra a 35-64 éves korosztályban. Átlag feletti mértékben a dél- és kelet-közép európai országokban, valamint Németországban és Ausztriában, az észak-európai országokban pedig átlag alatti mértékben.²⁶⁰

A legszélesebb körben használt Facebookot a Föld lakosságának 37%-a használja havi rendszerességgel, az előző évihez képest 48 millióval többen – közel hárommilliárd ember.

²⁵⁵ DGOR23 p. 173

²⁵⁶ DGOR23 p. 178

²⁵⁷ DGOR23 p. 179

²⁵⁸ A Facebook és az Instagram integrálása tovább erősítette a platformok közötti átjárhatóságot és a könnyű megosztási technikákat.

²⁵⁹ Vö: DGOR23 p. 184-185

²⁶⁰ DGOR23 p. 186-204

A Facebook metaadatai alapján, ebből közel kétmilliárd felhasználó célzott üzenetekkel elérhető, azaz preferenciái, döntései befolyásolhatók. Ennek egynegyede az észak-amerikai és európai kontinensen él, nagyrésze a 18-54 éves korosztályt képviseli – azaz fiatal felnőttek és a már egzisztenciával rendelkező aktív korú népesség. Máshogy fogalmazva, a közügyek iránt nyitó, majd véleménnyel rendelkező, egzisztenciát építő, és az azt megvédeni, gyarapítani kívánó társadalmi rétegről beszélünk, amelynek 80%-a európai nyelveken beszél. A rövid, tömör, célzott üzeneteket tartalmazó Reels videók immár 620 millió Facekookozót ér el rendszeresen, jobbára a 18-44 éves korosztályban. Ezekkel együtt, a napi posztok 17,5%-a videós üzenet, egyharmada kép-, valamivel több, mint a fele beágyazott tartalom megosztása, ennek megfelelően, az *engagement*²⁶¹ tekintetében még mindig a kép és videós bejegyzések váltanak ki a legmagasabb reakciót. A Facebook véleményformáló erejét és az egyéni üzenetek célzott eljuttatását igazolja, hogy a harminc legmagasabb követői létszámmal rendelkező oldalak közel fele magánszemélyekhez (hírességek) köthető.²⁶² A Jelentés Instagramra²⁶³ vonatkozó elemzése szerint, ezen a felületen 2023-ra 1,3 milliárd ember vált célzott üzenetekkel elérhető, ami egyébként a 2021-es mértékre történő visszaesés, és jobbára a 18-44 éves korosztályt érinti. A „sztori videókkal” történő elérés mára 960 millió, a „Reels videókkal” történő közel 730 millió felhasználó, melynek legnagyobb része a 18-34 éves korosztályban van. Legjobb eredményességgel a „körhinta posztok”²⁶⁴ szerepelnek, ahol a célközönség manuálisan tudja a tartalmat végig nézni, szünetet tarthatnak, és hosszabb ideig tudnak foglalkozni egy-egy tartalommal, így mind a fotós, mind a videós posztoknál jobban teljesítenek az elköteleződés tekintetében. A hús legnagyobb követőbázissal rendelkező oldalból csupán három nem magánszemélyhez köthető. A Twitteren 556 millió felhasználó érhető el, ami két év alatt 200 millió fővel növekedett. Ennek közel egyötöde az Egyesült Államokban, közel egyhetede Európában él. A legnagyobb követő bázisa ugyancsak magánszemélyeknek van, ugyanakkor ezen a felületen már politikusok (tehát a végrehajtó hatalom csúcsszereplői) és „szakpolitikát alakítók” is megjelennek – a legtöbb követője Barack Obamának (133 millió fő) van, öt követi Donald Trump²⁶⁵ a hetedik helyen. A

²⁶¹ Reakciót kiváltó hatás (érzelmi – emoji – reakció, komment, tovább osztás stb.), valamint elköteleződés.

²⁶² DGOR23 p. 208-228

²⁶³ DGOR23 p. 240-255

²⁶⁴ „Carousel” poszt, diavetítés jelleggel megtekinthető fényképek és videók.

²⁶⁵ 2020-ban a Twitter letiltotta a fiókját, melyet 2022. novemberében a platformot megvásárló Elon Musk tett számára újra elérhetővé, visszakapva a 88 millió fős követőbázist.

„tech” világából ismert Elon Musk-ot a második helyen közel 125 millióan, Bill Gates-et közel 62 millióan követik.²⁶⁶

Az adatok értelmezése során, természetesen célszerű figyelemmel lenni arra is, hogy közösségi média felhasználói számok nem feltétlenül képviselnek csak egyéneket. Ennek oka, hogy egyes személyek több közösségi médiafiókot is kezelhetnek, és hogy egyes közösségi médiafiókok "nem emberi" személyeket (pl. vállalkozásokat, együtteseket stb.) képviselhetnek. Ennek eredményeképpen a közösségi média felhasználókra vonatkozó adatok meghaladhatják a teljes népességre vagy az internetfelhasználókra vonatkozó adatokat, ugyanakkor az ilyen különbségek nem jelentenek feltétlenül torzulást, ám a közösségi felületek használatának tendenciáit egyértelműen mutatják.

A folyamat mára többmillió közösséget eredményezett, ahol a felhasználói tömeg által közölt, megosztott tartalom, maguk a gondolatok azok, amelyek a közösségi média lényegét és jelentőségét adják, valamint az a társadalmi jelenség, amelyet ezek a platformok létrehoztak, pontosabban ennek a társadalmi jelenségnek azon hatásait, amelyek begyűrűztek a közszférával való kapcsolattartásba, megkerülhetetlen.²⁶⁷ Különösen izgalmas ez a kérdés akkor, ha a közösségi platformok egy része visszavonul a nyilvános, míg mások a magán kommunikációból. A jövőben új platformok hozzáadásával valószínűleg olyan eredményre jutunk, hogy a platformokat a nyilvánosság és a magánjelleg mentén helyezhetjük el.²⁶⁸ Ugyanis, az egykor szorosan összefüggő online viselkedés két alapvető eleme – a barátokkal való kapcsolatteremtés és a tartalomfogyasztás – kezdett eltávolodni egymástól. E rést a kapcsolatok olyan formái töltik már be, amelyek nyitottak, dinamikusak és a klasszikus értelemben vett individuum elhalványul. Az önreprezentáció és a státuszkeresés óvatosan háttérbe szorul, hogy nagyobb teret engedjen a hatékony közösségépítésnek, ahol az egyes brand-ek képviselői már inkább összekötőként, mint frontemberként lépnek fel. Ebben az összefüggésben az identitás alulról felfelé, a közösségen keresztül épül fel, nem pedig felülről lefelé a „márka”, mint vezető személyiség által, azaz inkább az általa képviselt értékekhez, nem magához a személyhez kötődünk feltétlenül. Ez pedig kétségtelenül megteremti az azonos érdeklődési körrel, véleménnyel és nézetekkel, sőt! információszükséglettel rendelkező, immáron tömegek online jelenlétének lehetőségét. Ha ezeket az értékeket egy hivatalos

²⁶⁶ DGOR23 p. 292-298

²⁶⁷ MILLER et.al [2016:146]

²⁶⁸ MILLER et.al [2016:3] illetve a Facebook magán és nyilvános használatának eseteiről bővebben: MILLER Daniel: Tales from Facebook, 2011. Cambridge, Polity Press p.170-191

személy, vagy közszervezet képviseli, a tömeges információközlésen túl, jelentős állampolgári aktivitást tud kiváltani. Ezek alapján pedig, joggal jutunk arra a következtetésre, hogy az állam különböző szintjei, így a közigazgatás számára sem megkerülhető e digitális jelenlétben történő tájékoztatási és kapcsolattartási lehetőség. Ennek vizsgálatához azonban célszerű, ha röviden számba vesszünk az alábbiakban részletezett néhány meghatározó, kereteket kijelölő befolyásoló tényezőt.

4.1.1 Kiindulási elméletek

A közösségi média új módszereket vezetett be az állampolgárokkal való kapcsolattartás elképzelésére és felfogására is. Népszerűsítette például a politikai, mint expresszív és performatív cselekvés fogalmát is, amely valamilyen szinten állami és társadalmi felügyelet alatt áll. A közösségi média nagyban megkönnyítette az állami szereplők és a különböző eszmék megnyilvánulásait, ugyanakkor fokozta az ezzel járó kockázatokat és veszélyeket is.

Ezért azt is látnunk kell, hogy a kormányzati intézmények – közjogi jellegüknél fogva – csak lassan nyitnak, és mérsékelten kísérleteznek a közösségi médiával. Ám felismerték azt is, hogy a közösségi média ösztönzi az innovációt a közszolgáltatások nyújtásában és az állami működésben, hiszen kiaknázható az internet „demokratizálódási” hatása a nyilvános információ- és szolgáltatáskínálatra; ugyanakkor lehetőséget nyújtanak azoknak az elvárásoknak a teljesítésére, amelyeknek a hagyományos online kormányzati szolgáltatások nem felelnek meg.²⁶⁹ A szervezeti keretkből adódóan viszont, az intézményeknek figyelembe kell venniük a kockázatokat - például a magánélet védelme, az információk megbízhatósága és a közvélemény megítélése. A közösségi média kormányzati felhasználására vonatkozó stratégiákban fokozott figyelmet kell tehát fordítani arra, hogy milyen célokat kíván elérni egy-egy intézmény vagy szervezet, ugyanakkor a közösségi média használata ráadásul önmagában még nem garancia arra, hogy a közügyek tekintetében kiábrándult társadalmi rétegek érdeklődését növelje a közigazgatási szolgáltatások vagy a politikai döntéshozatal iránt. *Costa*²⁷⁰ értelmezésében, egyes témák és ideológiák jobban láthatóvá váltak, míg mások teljesen rejtve maradtak. A nyilvános közösségi médiában átrajzolták a látható és a láthatatlan közötti határokat; egyes párbeszédtek hangsúlyosabbá váltak, mások még rejtettebbek lettek.

²⁶⁹ Lásd következő fejezetek

²⁷⁰ COSTA Elisabetta: *Social Media in Southeast Turkey: Love, Kinship and Politics*, UCL Press London, 2016., DOI: 10.14324/111.9781910634547, Online: <http://www.ucl.ac.uk/ucl-press>, p. 128-129 (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

Mergel²⁷¹ kutatásai alapján, korábban a technológiai újítások kormányzati bevezetése jellemzően felülről lefelé történt, addig a közösségi média használatának begyűrűzése a kormányzati kommunikációba ezzel – legalábbis részben – ellentétes irányt mutat, amely kezdetben kevésbé volt formális, és csak lassanként vett fel „hivatalos” szerepet. Ez elsősorban a közösségi média közkedveltségének, másrészt pedig annak köszönhető, hogy a felhasználók információs igénye egyre növekszik ezeken a platformokon.

Csáki-Hatalovics²⁷² is rávilágít, hogy a korábban bevett tájékoztatási gyakorlatot is felülírták ezek a megoldások, és úgy tűnik, hogy az állam működésének egyre szélesebb területére gyűrűznek be az új kommunikációs trendek, annak érdekében, hogy a kormányzati szervek kapcsolatot teremtsenek az állampolgárokkal hivatalos kommunikációjuk során. Igaz, azt is látnunk kell, hogy a közösségi média használatával kapcsolatosan jelenleg még az jellemző, hogy azt sokkal inkább használják politikusok és intézményvezetők, mint maguk az intézmények.²⁷³

4.1.2 Igazmondás és szabad véleménynyilvánítás

A szólás szabadságához és a szabad véleménynyilvánításhoz való természetes emberi igény, már Szókratész munkásságában is megjelent. A Kr.e. 399-ben lezajlott pere során, az esküdteknek intézett beszédében is megerősítette azon hitét, hogy ha nem mondhatja ki szabadon saját véleményét,²⁷⁴ úgy inkább az istenek előtt felel halálával. E hite tette annyira erőssé, hogy inkább megitta a mérgezett italt, minthogy a 30 zsarnok elvárásainak megfelelően elhallgassa álláspontját a közélettel kapcsolatosan.²⁷⁵ Ez a szellemiség számos, az emberi jogokért küzdő gondolkodó eszméiben megjelent. *John Milton* teologikus megközelítésében, a szabad vélemény kinyilvánításának korlátozása Isten ellen való, hiszen az nem engedi felvirágozni a „szabad és értelmes szellemet”, mert az ember az eltérő nézetek vitájában képes rátalálni az igazságra.²⁷⁶ Miltonhoz hasonlóan, *John Stuart*

²⁷¹ MERGEL Ines: *The Public Manager 2.0: Preparing the Social Media Generation for a Networked Workplace*, 2018. Online: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15236803.2012.12001695> (Letöltés dátuma: 2023.11.28)

²⁷² CSÁKI-HATALOVICS [2020:41]

²⁷³ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: *A digitális közigazgatás*, Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata 2021/16:1. különszám pp. 53-61., 9 p. [2021a]

²⁷⁴ IGNÁ CZ Lilla: A véleménynyilvánítás szabadsága és korlátai., In: Magyar Politikatudományi Tanulmányok, CEPoliti Kiadó 2022. 2022/1. évf. 1–2. pp. 77-94 p. 79

²⁷⁵ Szabadságelvű gondolkodóként filozófiai tanai rendkívül népszerűek voltak, az athéni berendezkedéssel és a demokráciával kapcsolatban is erős kritikákat fogalmazott meg. A Peloponnészoszi háború elvesztését, valamint a spártaiak által elszenvedett döntő vereség után, az egy évre Athént irányító 30 zsarnok uralma alatt tapasztalható közéleti válság végül a halálos ítéletéhez vezetett.

²⁷⁶ MILTON John: *Areopagitica*. In Reményi Édua – Koltay András (szerk.): *A szólásszabadság káprázata*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017/62, 75-76 Könczöl Miklós fordítása.

Mill sem hisz a vélemény elnyomásában, hiszen senki sem tévedhetetlen, és lehetséges, hogy pont egy elnyomott álláspont hordozza az igazságot. Ugyanakkor az igazságnak is folyamatosan ki kell állnia a társadalmi tesztet, így a vita, a már dogmatikusan elfogadott, vagy felismert igazságnak is a javára válik, amely – Mill megközelítésében – a társadalmi fejlődés alapfeltétele.²⁷⁷ Az 1787-es Amerikai Alkotmány első módosításai (Bill of Rights) is kifejezetten taglalták a szólásszabadságot, igaz a kor közéleti jellegének megfelelően, a sajtó szabadságára helyezték a hangsúlyt. Ennek oka vélhetően az, hogy a szólás szabadsága és a sajtó szabadsága ugyanazon érem két oldala, és a 18. század embere a véleményét leghabzóbban a sajtóban fejthette ki.²⁷⁸ *Oliver W. Holmes* bíró *Abrams v. United States* ügyben meghozott ítélete szerint, az igazságot a „gondolatok szabad piacán” találjuk meg, ahol az egyes vélemények ütköznek, és azt fogadhatjuk el igaznak, amely(ek) a gondolatok piaci versenyéből győztesként kerül ki.²⁷⁹ Ebből következik, hogy a gondolatok piaci versenyéből győztesként kikerülő valótlan állítás is elfogadható „igazságnak”. Ezzel *Holmes* nyitva hagyta a valótlan állítások versenybe kerülésének piactorzító hatását. Ennek megfelelően, ma már nem vonhatunk szoros párhuzamot a szólásszabadság és az igazság, vagy annak keresése között. Szerencsésebb talán, ha az igazság keresésének feladatát a közügyek vitáinak összefüggésében próbáljuk értelmezni, ahol a jogalkalmazásnak a demokratikus eljárások biztosításával és védelmével – így a közösségi médiában megjelenő közügyekkel kapcsolatos kommentek és viták szabad megformálásának lehetőségével – van dolga, ahogy az amerikai ügyek is mutatták. Ha viszont a szabad véleményformálás oldaláról közelítjük meg a kérdést, úgy az „igazság” értelmezhető demokratikus igazolásként is, így a szabad véleménynyilvánítás a közös ügyekben szükséges döntések meghozatalára szolgáló eszköz. Ebből pedig az következik, hogy a szabad szólás jogának legfőbb célja és értelme, hogy az állampolgár részt vegyen a közügyek megvitatásában és az azokról való döntésekben. Tehát a jog lényege a demokratikus (ön)kormányzat megteremtése.²⁸⁰

Ezen közösségi platformokon folyó vitákban sem lehetséges így az objektív igazság feltárása, mert arra sem az újságíró, sem a bíróság nem alkalmas, így ezért voltak

²⁷⁷ MILL John Stuart: *A szabadságról*. Budapest, Századvég – Readers International, 1994.

²⁷⁸ LOEBS Patrick – CSÁKI-HATALOVICS Gyula: Origins and applications of free speech in America; In: Osztovíts András (szerk.) *Karoli Mundus II.*, Budapest, Magyarország, 2022. KRE Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 37-47, p. 38.

²⁷⁹ *Abrams v. the United States* 250 US 616 (1919), Online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/250/616/> (Letöltés dátuma: 2023.11.30)

²⁸⁰ MEIKLEJOHN Alexander: *Political freedom: The constitutional powers of the people*, Greenwood Press, 1979.

érdekesekek például a Trump elnök közösségi profiljaival kapcsolatos 2020-as döntések.²⁸¹ A választási kampányok során tett kijelentésekre számos specifikus szabály vonatkozik, amelyeknek kettős célja lehet. Egyfelől a kampányban folytatott kommunikáció erőteljes védelme: a szólásszabadság legszigorúbban védett belső magja a politikai beszéd, és ami egy kampányban hangzik el, az a demokrácia működésével, a demokratikus eljárásokkal a lehető legszorosabban függ össze. Másfelől ezen eljárásokat védeni is kell, hogy egy-egy jelölt vagy közösség, párt ne torzítsa el a demokratikus döntéshozatal folyamatát, és ne okozzon kárt végső soron a demokratikus rendnek. Nem véletlen, hogy a fake news probléma legélesebben választási kampányok (a 2016-os amerikai elnökválasztás, a 2019-es európai parlamenti választás stb.) során vált láthatóvá.²⁸²

John Stuart *Mill* számára tehát, az igazság alapvető érték, amely megismerhető, a megismerése pedig a társadalmi fejlődés előfeltétele. Senki nem tévedhetetlen, tehát soha nem lehetünk teljesen biztosak abban, hogy amit igaznak gondolunk, valóban az. Éppen ezért a szólásszabadság korlátozása nem engedhető meg, hiszen lehetséges, hogy éppen az elnyomott vélemény hordozza az igazságot.²⁸³ A szabad vita, azaz a vélemény kinyilvánítása minden esetben segíti a lehetséges igazság felszínre jutását, ezért nagy társadalmi fontossággal bír, s mivel az egyéni szabadság egyik attribútuma, nem korlátozható, mindaddig, amíg mások számára nem káros. Ugyanakkor *Wragg*²⁸⁴ álláspontja szerint, nincs automatikus összefüggés az igazmondás és a demokratikus fejlődés között, mi több, általános értelemben véve, az „igazság kimondásához való jog” sem létezik valójában – gondoljunk csak például nemzetbiztonsági információk megoszthatóságára. Ebben a megközelítésben az igazság elhallgatása vagy torzítása, társadalmilag még előnyös is lehet. Az *Abrams v. United States* ügyben meghozott ítéletében, Holmes bíró a gondolatok szabad cseréjében, az egyes „igazságok” csak annyira erősek, amennyire megállják a helyüket a „piaci versenyben”.²⁸⁵ A szólásszabadság egyik kiemelkedő ügyében hozott döntés, gyakorlatilag azt közvetítette, hogy a gondolatok piacán, a tényeket figyelmen kívül hagyva, azt tekinthetjük igaznak, amely győztesen kerül

²⁸¹ A 2020-as elnökválasztást követően, a bélyegzett bejegyzései miatt több szolgáltató is letiltotta a platformról.

²⁸² KOLTAY András: *A szólásszabadság doktrínája és a fake news jelensége az online platformokon*, In: Kovács Éva Margit (szerk) Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére, pp. 231-268. p. 244., Budapest, Magyarország, NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2020. Online: http://real.mtak.hu/118396/1/Koltay-Fakenews_ImreMikloskotet.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

²⁸³ MILL [1994: 34]

²⁸⁴ WRAGG Paul: *Mill's dead dogma: The value of truth to free speech jurisprudence*, Public Law, (2013), 363-385, p. 367

²⁸⁵ US. Supreme Court: *Abrams v. the United States* 250 US 616 (1919), Online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/250/616/> (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

ki a versenyből.²⁸⁶ Persze az objektív igazság megelégedése ennél sokkal árnyaltabb, sok esetben a bíróságtól sem várható el, hogy egy-egy állítás mögötti igazságtartalmat igazolja. Közelebb jutunk a helyes megoldáshoz, ha az igazság keresésének feladatát a közügyekkel kapcsolatos vitáinak összefüggésében értelmezzük, ahol a demokratikus eljárások biztosítottak, beleértve minden olyan vitát, beszélgetést, újságcikket, közösségi médiában közzétett kommentet, amelyek közügyek vitáiba kapcsolódnak be, azaz minden olyan párbeszédet, amelyre egy tájékozott állampolgár közügyként tekinthet.²⁸⁷

Ilyen értelemben, „bizonyos mennyiségű valótlan állítás elkerülhetetlen a különböző nézetek nyílt és erőteljes kifejezésekor” – ahogy a *United States v. Alvarez* ügyben is utalt rá a bíróság.²⁸⁸ Az ügy lényege, hogy Alvarez egy amerikai nagyvállalat nyílt igazgatósági ülésén azt állította magáról, hogy a hadseregben szolgált és Becsület Érdemrendet kapott. Utólag fény derült arra, hogy ez nem valós, ám a bíróság kimondta, hogy önmagában egy állítás téves (hamis) volta nem elegendő ahhoz, hogy kizárja azt az Első Alkotmánykiegészítés védelméből, s egy hamis állítás szigorú büntetése visszatartó erő lenne a szabad vitáktól.

Az európai joggyakorlat ezzel szemben bizonyos szinten korlátozhatja a politikai reklámokat és beszédeket. Az *Animals Defenders International vs. United Kingdom* ügyben Lord Bingham álláspontja szerint, a demokratikus folyamat alapja az, hogy ha az egymással versengő nézetekről, véleményekről és politikákról nyilvános vitát folytatnak, és nyilvános ellenőrzésnek teszik ki őket, akkor a jó akarat idővel kiűzi a rosszat, az igaz pedig a hamisak felett érvényesül.²⁸⁹ Ugyanakkor meghatározóbb az, hogy a választópolgároknak joga van „az elfogult politikai reklámok lehetséges ártalmaival szembeni védelemre.” Ez a megközelítés így elutasítja Mill álláspontját a valótlan állítások hasznáival kapcsolatban, és az amerikai szólásszabadság felfogásával is szembe helyezkedik.²⁹⁰ A brit Representation of the People Act 1983. rendelkezései szerint, bármely politikai szereplő, a választás eredményének befolyásolási szándékával tett

²⁸⁶ WALDMAN Ari Ezra: *The marketplace of fake news*, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, 20. (2018), 845-870, p. 845, Online: <https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol20/iss4/3/> (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

²⁸⁷ BARENDT Eric: *Freedom of speech*. 2. kiadás. Oxford, Oxford University Press, 2007. p. 162, Online: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199225811.001.0001/acprof-9780199225811> <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199225811.001.0001> ISBN: 9780191714139 (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

²⁸⁸ US Supreme Court: *The United States v. Alvarez* 567 US 709 (2012), Online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/709/> (Letöltés: 2021.05.12)

²⁸⁹ European Court of Human Rights: *Case of Animal Defenders International Vs. The United Kingdom*, Strasbourg 2013., Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-119244%22%7D>

²⁹⁰ WRAGG [2013: 369-370]

valótlan tényállításokkal jogsértést követ el, kivéve, ha bizonyítja, hogy abban a hiszemben volt, hogy az állítások igazak, és erre ésszerű alapja is volt.²⁹¹

Magyarországon a vélemény- és a sajtószabadság alkotmányos tartalmát az AB számos döntése értelmezi. *Koltay*²⁹² elemzésében világít rá, hogy az emberi méltóság lett a véleményszabadság legfőbb és legáltalánosabb korlátja, amely a véleményszabadság bármely lehetséges korlátozásánál megfelelő súllyal figyelembe veendő szempont, ugyanakkor az AB gyakorlata azt mutatja, hogy a két versengő védendő jog közötti mérlegeléssel dönt. Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy a véleményszabadság gyakorlása nem célozhatja az emberi méltóság megsértését, ugyanakkor az egyedi döntések meghozatala minden esetben a kettő közötti mérlegelést igényli. A jogrendszernek különbséget kell tennie a véleményszabadság hatályának attribútuma és a hatálya alá tartozó beszéd védelmének ereje között. Az AB értelmezésében a véleményszabadság csak a nyilvános közlésekre terjed ki, azzal, hogy tetteges is lehet, valamint a közlő a véleményét fogalmazza meg úgy, hogy ehhez megfelelő eszközt alkalmaz, és a közösség tagjai is értsék, hogy vélemény közlését valósítja meg összhangban az önkifejezés és a demokratikus nyilvánosság értékeivel. Látható tehát, hogy a véleményszabadság az emberi méltósághoz hasonlóan alkotmányos jog, amely szintén nem korlátozhatatlan, de korlátozása – hasonlóan minden más alapjoghoz – csak szűk körben lehetséges. Ezzel az Alaptörvény, de még inkább a Ptk. is a közügyek megvitatásának szélesebb körét kívánja megvalósítani, úgy, hogy a szabad véleménynyilvánítás abszolút korlátját az emberi méltóságon belül az emberi státuszt alapjaiban tagadó véleménynyilvánítások képezik. Ennek megfelelően a személyiségvédelem mértékének megállapításánál a közszereplői státusz is fontos, ugyanakkor másodlagos a közügyjelleghez képest. A közéleti szereplők személyiségi jogainak érvényesülése ezáltal szűkebb, amelynek mértéke közszereplői státusuk jellegétől függ – a politikustól a „celebig”. Azaz, a közszereplői véleményszabadság fókuszában elsősorban maguk a közügyek, nem pedig a közszereplők állnak. Ennek egyik eklatáns példája volt, amikor egy médiaszereplő 2014-ben a közösségi oldalán obszcén szavakkal illetett egy másik televíziós személyiséget, aki ezért becsületsértésért beperelte az illetőt. A terhelt felet a bíróság jogerősen elítélte, ugyanakkor a bírósági tárgyaláson még durvább

²⁹¹ Legislation.gov.uk: Representation of the People Act 1983, section 106. Online: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2> (Letöltés: 2021.05.12)

²⁹² Lásd: KOLTAY András: A véleményszabadság alkotmányos védelme az Alaptörvény első évtizedében, ACTA HUMANA 2021/2. pp. 37–93, <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.3> (Letöltés dátuma: 2024.03.29)

jelzőkkel illetve a másik felet, majd véleményével együtt ezeket is megosztotta közösségi oldalán, ami miatt alkotmányjogi panaszt nyújtott be sértett fél. Ebben az esetben viszont, az AB a sértő személy véleménynyilvánítási jogának adott elsőbbséget, tekintettel arra, hogy a büntetőeljárásról szóló tájékoztatás közügynek minősül, így elsőbbséget élvezett a sértett fél emberi méltóságához és jó hírnévhez való jogával szemben.²⁹³ Ugyanez a személet jelenik meg például az 5/2015 (II. 25.) AB határozatban is, amely szerint, a választási kampányok során közszereplők és a versengő jelöltek "nyíltan, sőt kendőzetlenül is kifejezhetik magukat".²⁹⁴ Ha a kijelentés szövegkörnyezetéből egyértelműen következtethető, hogy a beszélő nem tényállításra, hanem véleménynyilvánításra törekedett, akkor a közlés valóságtartalmát nem kell értékelni. Így tehát, a véleménynyilvánítás szabadsága "fokozott védelemben részesül a közügyekről alkotott vélemények ütköztetésében felszínre kerülő értékítéletekkel kapcsolatban, még ha azok esetleg túlzóak és felfokozottak is."²⁹⁵

A *pizzagate* ügygel 2016-ban ismertük meg a „fake news” fogalmát. A 2016-os amerikai elnökválasztás alatt terjedt el az a hír, hogy Hillary Clinton egy washingtoni pizzériában gyermekkereskedő hálózatot működtet, amely annyira komolyra fordult, hogy fegyveres incidens is történt az étteremben. Az az állítás, miszerint Hillary Clinton pedofil volt, egy Facebook bejegyzésben indult, terjedt a Twitteren, majd vírusként szóródott szét szélsőjobboldali platformok segítségével.²⁹⁶ Az internet és különösen a social media közegben a hamis állítások mennyisége és terjedési sebessége szinte követhetetlen, és minőségében is megváltoztatja a nyilvános szférát.²⁹⁷ Az online platformokon terjedő hamis hírekkel szembeni hatékony jogi fellépés egyelőre nagyon nehézkesnek látszik, hiszen a platformokon a verseny a közönség, a felhasználók figyelméért zajlik, azon másodpercekért, amelyet egy-egy felhasználó egy adott tartalomra fordít, ezért minél izgalmasabb, érdekesebb, ragadósabb tartalmakat kell előállítani, akár hazugság árán is – hogy vírus módjára terjedjen.²⁹⁸ A 2016. év végi amerikai elnökválasztás után egyébként a Facebook-ot nagyon sok kritika érte, hogy nem tett semmit a valótlan hírek terjedésének

²⁹³ Részletesen: 3030/2019. (II.13.) AB határozat

²⁹⁴ 5/2015 (II. 25.) AB határozat indoklás [26]

²⁹⁵ 5/2015 (II. 25.) AB határozat indoklás [28]

²⁹⁶ ROBB Amanda: *Anatomy of a fake news scandal*. RollingStone 2017. november, Online: <https://www.rollingstone.com/feature/anatomy-of-a-fake-news-scandal-125877/> (Letöltés: 2021.05.13)

²⁹⁷ Részletesen: Európai Bizottság: Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation 2018. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation> (Letöltés dátuma: 2024.05.02)

²⁹⁸ HINDMAN Matthew S.: *The Internet trap: How the digital economy builds monopolies and undermines democracy*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 2019.

megakadályozására, és részben ennek tudták be Trump győzelmét és Clinton vereségét.²⁹⁹ Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a platformszolgáltatók gazdasági értelemben kezdetben az álhírek terjesztését lehetővé tévő, egyre intenzívebb és ezáltal egyre felületesebb nyilvános térnek a kialakulásában voltak érdekeltek. De ha a hazugságok tömeges terjesztését a szólásszabadság oldaláról vizsgáljuk, vajon az, a demokratikus döntéshozatal és a hiteles köztájékoztatás eszköze lenne? A válasz Koltay szerint az, hogy nem valószínű, hogy a hazugságok szándékos közzététele szolgálja a demokratikus nyilvánosság érdekeit.³⁰⁰

4.1.3 Kapuőrök az online térben

A kapuőr (gatekeeper) fogalmát *Kurt Lewin* amerikai-német pszichológus különféle csoportok dinamikus interakcióját kutatva 1947-ben dolgozta ki. Hagyományos értelemben kapuőrnek tekinthetjük azt a háziasszonyt, aki meghatározza vásárlásai során, hogy mi kerüljön az asztalra³⁰¹, vagy azt a recepcióst, vagy asszisztenst, aki megakadályozza, hogy egy információ egy szervezeten belül eljusson bizonyos helyekre, vagy személyekhez. *David Manning White*³⁰² a telegráf-szerkesztők munkáját elemezte, akik a táviratok formájában beérkező közlemények között válogattak, és azt vizsgálta, hogyan jutnak el a hírek az ellátótól a fogyasztóig a „kapuőr” szűrőjén keresztül. Megállapításai szerint, a hírtörténetek kiválasztása a szerkesztő személyes tapasztalathalmazán alapuló szubjektív döntés. *Bruce Westley* és *Malcolm S. MacLean*³⁰³ megállapításai szerint, a kapuőrökhöz is már egy külső szűrőkön keresztül érkeznek az információk, akik saját érdekeinek megfelelően, illetve az általa képviselt érdekcsoportok elvárásai szerint szelektál a külvilágról szerzett információk között, amelyeket végül eljuttat a kapuőröknek. Ebben a megfontolásban a kapuőrök inkább közvetítő szerepet játszanak, noha ők is szelektálnak a kapott információk között. Látható tehát, hogy hagyományos értelemben újságírók dolgoztak a hírválogatáson és a tartalomgyártáson, de közben kapuőri feladatokat is el

²⁹⁹ MARTÍNEZ Antonio G.: *How Trump Conquered Facebook – Without Russian Ads*. Wires, 2018. február 23., Online: <https://www.wired.com/story/how-trump-conquered-facebook-without-russian-ads/> (Letöltés: 2021.05.11)

³⁰⁰ KOLTAY [2020b: 232]

³⁰¹ HORÁNYI Özséb - SZABÓ Levente: A kommunikáció ágenséről. In: Horányi Özséb (szerk.): *A kommunikáció mint participáció*. AKI-Typotex, Budapest, 2006. p. 184.

³⁰² WHITE David Manning: The "Gate Keeper": A Case Study In the Selection of News, *Journalism Quarterly*, 27(4), 383-390. <https://doi.org/10.1177/107769905002700403> Online: <https://www.aejmc.org/home/wp-content/uploads/2012/09/Journalism-Quarterly-1950-White-383-90.pdf> (Letöltés ideje: 2023.05.07)

³⁰³ WESTLEY Bruce H. - MACLEAN Malcolm S. Jr: A Conceptual Model for Communications Research, *Journalism Quarterly*, 34(1), 31-38. <https://doi.org/10.1177/107769905703400103> p. 33-36 Online: <https://www.aejmc.org/home/wp-content/uploads/2012/09/Journalism-Quarterly-1957-Westley-31-8.pdf> (Letöltés ideje: 2023.07.08)

kellett látniuk. Amikor a tartalom egyes részletei között válogattak az újságírók, akkor arról döntöttek, hogy mi kerüljön a nyilvánosság elé és mi maradjon kívül a médianyilvánosságon. Ma már a hagyományos médiafelületek mellett, egyre szélesebb körben alkalmazzák – a hagyományos felületek megjelenítésére is – az online felületeket, és megjelentek új típusú kommunikációs platformok és formátumok is (blogok, mikroblogok, közösségi oldalak stb).³⁰⁴ Koltay világít rá, hogy az online felületek gyakorlatilag felborították a nyilvános kommunikáció hagyományos rendszerét. Ma már, a hagyományos médián kívül bárki közzé teheti véleményét jelentősebb költségek nélkül úgy, hogy az megvitatható és véleményezhető. Az internet bőséges véleménynyilvánítást tesz lehetővé, tehát a kapuőrök megjelenése is szükségszerű volt, ugyanakkor az online kapuőrök nem csupán semleges közvetítők, vagy tartalomraktározók lettek, hanem az online kommunikáció alakítói, eldöntve azt is, hogy mely tartalmak kiknek és hogyan jelenjen meg és mely tartalmak azok, amelyek egyáltalán nem. Nos, a kapuőrök szerepe tehát hasonló a szerkesztői tevékenységhez, ezáltal a médiaszabályozás alá kell, hogy tartozzanak, máskülönben csak technológiai cégeknek tekinthetnénk azokat.³⁰⁵ A szűrőbuborék elmélet szerint, a kapuőrök azok, akik egy-egy felhasználó közösségi hírfolyamján – a böngészési szokásai alapján – megjelenítik az érdeklődési köréhez, véleményéhez legjobban illeszkedő hírfolyamot. Ezek az online térben, algoritmusok alapján történő, böngészési előzmények szerinti intellektuális elkülönítés, amely alapján a felhasználók lényegesen kevesebb olyan tartalmat látnak, amelyek szembe mennek a véleményeikkel.³⁰⁶ A szűrőbuborék elméletet elfogadók álláspontja szerint, ez a folyamat, a demokratikus párbeszéd lehetőségét veszélyezteti, hiszen ezáltal, az eltérő véleményen lévő felhasználók közötti interakció egyre jobban szűkül. A folyamat vége pedig, hogy akár szélsőséges véleményeket is támogató, szegregált, egymással konfliktusban lévő ideológiai közösségek alakulnak ki.³⁰⁷ A másik álláspont szerint viszont, az internet, és maguk a közösségi platformok is annyira széleskörűek, és olyan nagy információhalmazok, hogy

³⁰⁴ FORGÓ Sándor: *Kommunikációelmélet – Kommunikációs ismeretek*. E-learning tananyag. Online: http://forges.ektf.hu/wp-content/tananyagok/fs_komm_egyetemi/obj/ie_0001_0_0_0/0001_0_0_0.htm (Letöltés: 2021.05.15)

³⁰⁵ KOLTAY András: The right of reply in media regulation and it's possible applicability in the case of social media platforms, In: Russell L. Weaver - Duncan Fairgrieve (eds.) *Damages, Injunctive Relief, and Other Remedies in Tort and Free Speech Cases*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge 2023. ISBN: 1527504859 pp. 155 – 185 p. 178

³⁰⁶ Bővebben: PARISER Eli: *The Filter Bubble: What The Internet Is Hiding From You*, Penguin Books, 2012.,

³⁰⁷ POLONSKI Vyacheslav: *The biggest threat to democracy? Your social media feed*. World Economic Forum, 2016., Online: <https://www.weforum.org/agenda/2016/08/the-biggest-threat-to-democracy-your-social-media-feed/> (Letöltés: 2023.07.14.)

lehetetlen akár egy felhasználót is „elzárni” a vélemény-pluralitástól. A szűrőbuborékok így, csak kis mértékben befolyásolják az elérhető információkat. Ezt az álláspontot képviseli a Facebook által „megrendelt” tanulmány is, amely azt erősíti, hogy hírfolyamot összeállító algoritmus csak minimális mértékben rostálja ki a felhasználó érdeklődésével nem azonos hírforrásokat, valamint a szűrési funkcióval forrásokat távolíthat, vagy vehet fel bárki a hírfolyamból, így mindenki jelentős mennyiségű „ideológiailag sokszínű” hírhez juthat a szolgáltatáson keresztül.³⁰⁸

Ebben a kontextusban a köztájékoztatás is erőteljesen determinált a média által, így az állami szereplőknek is alkalmazkodniuk kellett a médiakommunikációs elvárásokhoz, az online térben pedig kötelesek elfogadni a közösségi oldalak szabályszerűségeit. Ugyanakkor bizonyos szereplők arra is törekedhetnek, hogy a kapuőrök kiiktatásával célzatosan közvetítsenek tartalmakat a követőik felé, és befolyásolják figyelmüket, lehetőleg a kétirányú kommunikáció lehetőségét kizárva, önközvetítésre használva akár a Facebook vagy Twitter oldalakat is.³⁰⁹ Azaz, a szabad vita kialakulásának lehetősége csak mérsékelten jelenik meg szándékaik között – bármilyen információt megosztanak, azt egyirányú módon szeretnék tenni. A közösségimédia-platformokon a hamis információkat a legtöbbször tudatosan, személyes ambíciók alapján terjesztik. Ennek megfelelően, a jogalkalmazásnak is válaszokat kell találnia a felmerülő új kérdésekre. A platformok egy ideig azzal védekeztek a felelősségük felvetése kapcsán, hogy ők semleges szereplői a kommunikációnak, csak teret biztosítanak a résztvevőknek.³¹⁰ Ennek megfelelően, a hagyományos szerkesztői felelősséget egy tartalom közzététele során nem vállalják, egy tartalom közzétételéről nem döntenek előzetesen, igaz visszamenőleg eltávolíthatnak egy-egy bejegyzést, esetleg előzetes szűrés alapján nem engedik közzé tenni. Sőt! Rendre meghatározzák, hogy milyen tartalmak jelenjenek meg, és melyeket tesznek teljesen láthatatlanná. Természetes álláspont részükről, hogy technológiai cégeként és nem médiavállalatként kezeljék őket, hiszen a tech cégekre szűkebb és sokkal rugalmasabb

³⁰⁸ BAKSHY Eytan– MESSING Solomon– ADAMIC Lada A.: *Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook*. Science, 2015. június 5., Online: <https://science.sciencemag.org/content/348/6239/1130> (Letöltés: 2021.06.25)

³⁰⁹ LARSSON Anders O. - KALSNES Bente (2014): *'Of Course We Are on Facebook': Use and Non-use of Social Media among Swedish and Norwegian Politicians*. European Journal of Communication, 2014., Vol. 29, No. 6, 653–667, Online: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0267323114531383> (Letöltés: 2021.06.22)

³¹⁰ MARANTZ Andrew: *Facebook and the "free speech" excuse*. New Yorker, 2019.10.31, Online: <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/facebook-and-the-free-speech-excuse> (Letöltés: 2021.07.15)

szabályozás vonatkozik.³¹¹ Az Egyesült Államokban az Első Alkotmánykiegészítésben megfogalmazottak alapján a kormányzat nem jogosult arra, hogy jelentős módon beavatkozzon a médiaszektor szabályozásába, néhány szűk körű kivételtől eltekintve. A nagy platformok (így az internet- és a közösségimédia-szolgáltatók) szabályozásának másik akadálya az úgynevezett tisztességes kommunikációról szóló törvény (Communications Decency Act)³¹² melynek értelmében a szolgáltató felelős azért, hogy ne jelenjen meg olyan tartalom, amely a szövetségi szabályozás szintjén bűncselekménynek minősül (pl. gyermekpornográfia), tehát felelős a saját maga által készített és közzétett, rágalmazó vagy becsületsértő tartalmakért, de nem felel a felhasználók által közzétett tartalmak tekintetében. Mindez fordítva is igaz: a szolgáltatók nem vonhatók felelősségre azért, ha kifogásolható tartalmat távolítanak el, legalábbis mindaddig, amíg jóhiszeműen járnak el.³¹³ Láthattuk azonban, hogy aktívan képesek alakítani a rajtuk keresztül zajló kommunikációt, egy-egy bejegyzés elérésének, tiltásának, vagy azok élénkségéhez, intenzitásához gazdasági érdekeik is fűződnek – elrendezik, előtérbe helyezik vagy hátra sorolják, saját szempontjaik szerint akár törlik is, vagy rendszerükben elérhetetlenné teszik őket, ugyanakkor a legnagyobb bevételi forrásuk a reklám (csakúgy, mint a médiavállalatoknak). Emlékezzünk vissza például, hogy 2020 október közepén a platformok jelentős erőket mozgósítva igyekeztek láthatatlanná tenni Biden elnökjelölt fiának, Hunternek a kellemetlen és korrupciógyanús esetét az ukrajnai és kínai üzleti ügyeiről, amelyekkel kapcsolatban felmerült a befolyással üzérkedés vádja,³¹⁴ de erről amerikai választópolgárok tömegei nem szerezhettek tudomást.

4.1.4 Cenzúra és szabályozás röviden

Cenzúra alatt hagyományosan azt értjük, hogy a hatóságok önkényesen beavatkozhatnak a sajtószabadság gyakorlásába, ebben pedig, a közösségi felületek a hatóságok segítőiként léphetnek fel. Igaz, ma már nem csak az állami korlátozásokkal kapcsolatban használják, ugyanis a magánérdekek is képesek korlátozni a médiatartalmakat és nem feltétlenül külső nyomás hatására alkalmazzák (öncenzúra). Ennél fogva, a közösségi oldalak üzemeltetőinek beavatkozása a kommunikációs folyamatba nem feltétlenül jelent veszélyt, sőt, adott esetben jogszabályból fakadó kötelezettségük eldönteni, hogy egy adott

³¹¹ KOLTAY [2023: 180]

³¹² Communications Decency Act 1996, 47 USC 230, 47. cím, I. rész. 84.o. Online: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ104/PLAW-104publ104.pdf> (Letöltés: 2021.06.27)

³¹³ CSÁKI-HATALOVICS [2021b:620-621]

³¹⁴ A New York Post több cikket is közölt tárgyban, lásd: <https://nypost.com/search/hunter+biden/page/3/?sf=year&orderby=date&order=asc> (Letöltés: 2021.06.29)

felhasználói tartalom jogsértő-e vagy sem. Az igazán sarkalatos kérdés az, hogy a platformok e gyakorlatuk során hozott tartalmi döntései mennyire engedik érvényre jutni a véleménynyilvánításhoz való alapjog védelmét szolgáló biztosítékokat. A közösségi médiaszolgáltatók tehát, egyrészt a nemzeti (vagy uniós) jogszabályok érvényesítésével, másrészt a saját maguk által létrehozott magánszabályozás eszközeivel felügyelik a felhasználók által közzétett tartalmakat. A lényeges különbség itt az, hogy míg az előbbi esetben a platformok jogilag kötelesek bizonyos tartalmak eltávolítására, míg az utóbbi esetben saját hatáskörben döntenek erről. Az Egyesült Államokban „járulékos cenzúraként”³¹⁵ a kapuőrök tevékenységét szabályozva, közvetve korlátozzák a szólásszabadságot, úgy, hogy a kapuőrök tevékenysége vagy passzivitása – a szólásszabadság garanciális elemeként – nem felelősségre vonható. Az 1996-ban alkotott Communications Decency Act rendelkezései alapján ugyan a mentesség nem teljes és feltétlen, mert bírói döntés alapján egy platform elveszítheti az immunitást.³¹⁶ Ettől függetlenül az USA-ban például Trump elnök végleges törlése sem okozott bírói fellépést, még úgy sem, hogy korábban nem volt példa kormányzati szereplő közösségi oldaláról történő eltávolítására.

Az EU közös joga szerint, a közösségi platformok tárhelyszolgáltatóknak minősülnek, s mivel a felhasználói adatokat és tartalmakat saját rendszerükben tárolják, rendszerezik, és teszik elérhetővé, az elektronikus kereskedelmi irányelv szabályai szerint el kell távolítaniuk azon jogsértő tartalmakat, amelyek ilyen jellegéről tudomást szereznek, de előzetes ellenőrzési vagy általános monitorozási kötelezettség nem írható elő számukra.³¹⁷ Azaz az európai megközelítés szerint, egy jogsértésről való tudomásszerzést követően, a szolgáltatók már saját mulasztásukért (a jogsértő tartalom eltávolításának elmaradása esetén) felelőssé tehetők. Az irányelv szerint tehát, a jogsértésről való tudomásszerzést követő eltávolítási kötelezettség az internetes tartalomszolgáltatókra hárul. Egy valótlán állítás egyébként nem esik ipso facto a törlési kötelezettség alá, illetve az sem felróható, ha egy bejegyzés jogsértő jellegét senki sem jelezte a szolgáltatónak. Az már egy másik érdekes kérdéskör, hogy a tartalomszolgáltató által eltávolított tartalom törlése egy tényleges, jogsértést megállapító bírói határozat megszületése előtt történik meg. A

³¹⁵ WU Felix T.: *Collateral censorship and the limits of intermediary immunity*. Notre Dame Law Review, 87. (2013), 1. 293–349., Online: <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol87/iss1/6/> (Letöltés: 2021.06. 25)

³¹⁶ Communications Decency Act 1996, 47 USC 230, 47. cím, I. rész. 83.o.

³¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv, Eker. irányelv), 14–15. cikk, OJ L 178., 2000.7.17., 1–16. o Online: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/31/oj> (Letöltés: 2021.06.30)

közösségi média platformok korábban nem tartoztak az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv hatálya alá, de annak módosításával az AVMS-irányelv bevezette a "videómegosztó platform szolgáltatás" és a "videómegosztó platform szolgáltatója" fogalmakat melyek alá a közösségi platformok is beleértendők.³¹⁸ Magyarországon az AVMS-irányelv videómegosztó platformokra vonatkozó rendelkezéseit az elektronikus kereskedelemről szóló törvény módosításával ültették át - elsősorban az irányelv szabályainak átvételével, de bizonyos részletszabályok révén további kötelezettségeket is rótt a videómegosztó platformokra. További szabályzók a sajtószabadságról szóló és a médiatörvény, ugyanakkor a videómegosztó platformok szolgáltatásainak meghatározásán és a regisztrációs szabályok pontosításán túl - nem tartalmaznak további követelményeket a közösségi médiaplatformokra vonatkozóan, így jobbra a felhasználókra vonatkozó magánszabályozás valósul meg itt is. Azaz, a felhasználók szólásszabadságának kereteit a szolgáltató határozza meg – az ASZF rendelkezésein keresztül. A felhasználók pedig, nincsenek abban a helyzetben, hogy a szerződés módosítását kérjék, ugyanakkor a platform bármikor egyoldalúan módosíthatja azt. További szempont, hogy minden egyes felhasználóval ugyanaz a szerződés jön létre, viszont az általa gyakorolt beavatkozás az alkotmányos jog gyakorlását érinti. Az is ismert, hogy platformokon számtalan vita és beszélgetés zajlik közügyekkel kapcsolatban, ám a szolgáltató beavatkozása nem tekinthető állami intézkedésnek, ezáltal alkotmányos garancia erejével sem bír, ugyanakkor a szólásszabadság jogi határait átlépő tartalommoderálás viszont nagyon gyakori.³¹⁹ Emlékezzünk egy hazai miniszter 2018 tavaszi Bécsben készült, bevándorlókra utaló videójára, melyet a szolgáltató a gyűlöletbeszéd tilalmára vonatkozó szabályok megszegése miatt eltávolított, majd később újra elérhetővé tette közérdeklődésre számot tartó aktualitások miatt (lásd AB és Ptk. gyakorlata a „közügy” elsőbbségére vonatkozóan). Egy másik hazai pártelnök esetében viszont, nem csak a személyes profilt, hanem később a pártjának hivatalos oldalát is törölték.³²⁰

³¹⁸ Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve OJ L 95/1 (27) Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:HU:PDF> (Letöltés: 2021.06.30)

³¹⁹ KOLTAY András: The regulation of social media platforms in Hungary, In: *The Impact of Digital Platforms and Social Media on the Freedom of Expression and Pluralism*. Ferenc Mádl Institute of Comparative Law; Central European Academic Publishing, Budapest-Miskolc 2021., pp. 79-110. ISBN 9786156356086, Online: <https://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/the-impact-of-digital-platforms-and-social-media-full-book.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.03.30)

³²⁰ KOLTAY [2021:91-92]

Ugyanakkor mindezen (mint láttuk elsősorban politikai) körülmények és veszélyek tudatában is vitathatatlan, hogy a közösségi platformok mára az online kapcsolattartás egyik, ha nem a legmeghatározóbb csatornái lettek, melynek közigazgatás általi alkalmazhatóságát a következőkben mutatom be.

4.2 A közösségi média közigazgatási alkalmazásának lehetőségei

A korábbiakban kifejtettem, hogy a közösségi felületek hivatalos alkalmazása a polgárokhoz közelebb álló intézményrendszerrel rendelkező angolszász országokban terjedt el hamarabb. Ennek megfelelően mind a politikai, később a kormányzati, majd a közigazgatási megjelenése is ezekhez az országokhoz köthető. Ezek között is, az Egyesült Államok járt az élen, így ezért a témám szerinti vizsgálatokat elkerülhetetlenül az amerikai kormány 2000-es évek végén meghozott döntésével kezdtem. Ebből következően azt is el kell ismerni, hogy jó kezdeti vizsgálati terepnek tekinthető.

A Pew Research Centre felmérése³²¹ szerint, 2005-ben az internetező amerikai felnőttkorúak 10%-a, 2008-ra a 35%-a rendelkezett legalább egy közösségi média profillal, melynek kétharmada városi lakos, egyharmada vidéki lakos volt. 2008-ban, a 301 millió³²² Egyesült Államok 180 millió felnőtt lakosságának³²³ 74%-a³²⁴, azaz 133 millió fő használta az internetet, amelyből 47 millió fő tehát rendelkezett legalább egy közösségi média profillal. Látható, hogy a Web 2.0 technológia egyértelműen hatással lehet a közszférára is. Egyrészt nagymértékben növeli az átláthatóságot, hiszen a kormányok soha nem látott mértékű átláthatósági követelményekkel szembesülnek, amelyeket a közösségi platformokat használó alulról önszerveződő digitális közösségek tovább ösztönöznek.³²⁵ Másrészt, javíthatja a politikai döntéshozatalt, hiszen a közösségi platformok lehetőségeket biztosítanak a polgárokkal és közösségekkel való konzultációra és interakcióra olyan módon, amely elősegítheti a párbeszédet, a kreativitást, az együttműködést és a részvételt.

³²¹ PERRIN Andrew: Social Networking Usage: 2005-2015. Pew Research Center. October 2015. Online: <http://www.pewinternet.org/2015/10/08/2015/Social-Networking-Usage-2005-2015/> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³²² United States Census Bureau: US Population 2008, Online: <https://www.census.gov/> (letöltés dátuma: 2024.07.05)

³²³ World Bank: United Nations Population Division. World Population Prospects: 2022 Revision, Population ages 15-64 (% of total population) - United States, Online: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.1564.TO.ZS?locations=US> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³²⁴ World Bank: International Telecommunication Union (ITU) World Telecommunication/ICT Indicators Database, Individuals using the Internet (% of population) - United States, Online: <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=US> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³²⁵ CHUN Soon Ae – SHULMAN Stuart William – SANDOVAL ALMAZAN Rodrigo - HOVY Eduard: Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 2010/ 15, 1–9. DOI: <http://dx.doi.org/10.3233/IP-2010-0205> (Letöltés dátuma: 2024.07.08)

Ily módon növelhetik az érdeklődést a politika iránt és erősíthetik az állampolgári részvételt, bővíthetik a résztvevők számát és típusait, támogatást biztosíthatnak egy cél számára, valamint identitást és bizalmat teremthetnek,³²⁶ így kifejezetten alkalmasak pl. politikai kampányhasználatra is,³²⁷ de képesek növelni a polgárok részvételét a közsféra folyamataiban beleértve a szakpolitikák kidolgozását és végrehajtását is. Harmadrészt, javíthatja a közszolgáltatások nyújtását és annak minőségét.³²⁸ És végül: a szervezeteken belüli speciális csoportok felhasználásával e platformok segíthetik a tudásmenedzsment és az hatóságok közötti együttműködés javítását is.³²⁹

Az ebben rejlő lehetőségeket a kormánytagok és tanácsadók a 2000-es évek elején fedezték fel, így annak közigazgatási alkalmazhatóságát is politikai gyökerek határozzák meg. *Merkovity* elemzésében³³⁰ fejti ki, hogy Barack Obama 2008-as elnöki kampányát nagymértékben a közösségi oldalakra helyezte, tudatos közösségi média használattal, melyet Nyílt Kormányzati Kezdeményezésével (NKK, Memorandum) a központi szervezetek számára is kötelezővé tett.³³¹ Míg a kétezres évek közepén még korlátozott és kezdetleges volt a közösségi oldalak hatása, egy rendkívül költséghatékony eszköz volt a politikai mozgósításban és az üzenetek célcsoportokhoz történő eljuttatásában. A közösségi oldalak elterjedése viszont, az üzenetek egyre hatékonyabb targetációját tette lehetővé, amely így már az egyénekre lebontva is lehetőséget biztosít a minél pontosabb üzenet közlésre úgy, hogy továbbra is költséghatékonyan végezhető. Erre a célra jött létre a my.barackobama.com³³² közösségi kampányoldal, amelynek a lényege abban állt, hogy egy meglévő kommunikációs igény témáját, tartalmi lényegét központilag irányított keretek közé helyezték. Az irányított kommunikációval és imázs-formálással érzelmi

³²⁶ STRANDBERG Kim: Town Hall Meetings for the Masses or Social Clubs for the Motivated? - A Study of Citizens' Discussions on the Internet" *World Political Science* 1, 2006. no. 1 DOI: <https://doi.org/10.2202/1935-6226.1000> (Hozzáférés dátuma: 2024.07.09)

³²⁷ DIXON Brian E.: Towards e-government 2.0: An assessment of where e-Government 2.0 is and where it is headed. *Public Administration & Management*, 2010. 15(2), pp. 418–454. p. 435 Online: <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:157903001> (Letöltés dátuma: 2024.07.09)

³²⁸ OSIMO David: *Web 2.0 in Government: Why and How?* European Commission. Joint Research Centre. Institute for Prospective Technological Studies. 2008. Online: <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/media2023.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.07.09)

³²⁹ NISAR Tahir M. - PRABHAKAR Guru - STRAKOVA Lubica: Social media information benefits, knowledge management and smart organizations, *Journal of Business Research* 2019, Vol. 94, January pp. 264-272, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.05.005> (Letöltés dátuma: 2024.07.10)

³³⁰ MERKOVITY Norbert: *Barack Obama elnöki kampányának sajátosságai. Mitől működnek a hálózati közösségek?* Médiakutató – Médiaelméleti Folyóirat, 2009, 10. évf. 1. sz. 97–106, Online: https://www.mediakutato.hu/cikk/2009_01_tavas/08_obama_elnoki_kampanya (Letöltés: 2021.07.02)

³³¹ OBAMA Barack: Open Government Initiative (OGI): *Memorandum for Heads of Departments and Agencies - Transparency and Open Government* 01.21.2009 Online: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf (Letöltés dátuma: 2022.08.15)

³³² MERKOVITY [i.m.:3]

kötődés alakult ki, ez már közösségi tudatot generált, majd aktivitáshoz is vezetett. Elsősorban a fiatalokat érték el ezekkel a közösségi eszközökkel, és divattá is vált Barack Obama „barátjának” lenni egy közösségi honlapon. Az akció sikerét mutatja, hogy 2008. novemberi választások előtt a Facebook közösségi oldalon Obamának hárommillió ismerőse volt, 2009. január közepén 3,7 millió. Szintén 2009 januárjában, több mint egymillió támogatót tudhatott magáénak a Myspace közösségi oldalon. Ezalatt 13 millió Obama-támogató e-mail-címét gyűjtötték össze, így a hagyományos média helyett inkább az online hírszivárogtatás mellett döntött a kampánycsapata, amit vagy e-mailben, vagy sms-ben, vagy a YouTube videó megosztó közösségi honlapon tettek közzé.³³³ A fiatalok a későbbiekben nagyon fontos aktivistái lettek az Obama-kampánynak mind önkéntesként, mind a politikai üzenetek megosztásában a közösségi oldalakon. Az online felület ötlete és a kivitelezés Obama 2007. februári döntése nyomán született, aki szerződtette Chris Hughes-t, aki a Facebook egyik alapítója volt.³³⁴ Obama fontos újítása volt, hogy a közösségi oldalakat választotta hivatalos kommunikációjának fő színterévé, háttérbe szorítva a hagyományos médiát. Elnöki kampánya alatt például itt jelentette be Joe Biden alelnökjelöltségét is. Látható tehát, hogy Obama győzelmét is megalapozó közel 50 milliós közösségi média profillal rendelkező felnőttkorú, 2008-ban a 225,5 millió választásra jogosult³³⁵ a szavazókorú népesség 21%-a, a ténylegesen szavazók (58.23%-os részvétel) közel 36%-a volt. A brexit-kampányt segítő big-data elemző cég – a Cambridge Analytica igen komoly szerepet töltött be a 2016-os amerikai elnökválasztási kampányban is, ahol Donald Trump kampánycsapata használta fel. Donald Trump sikerét ugyancsak a közösségi média széles körben történő alkalmazása alapozta meg. Obamához hasonlóan Trump is a kisemberek támogatását hirdette az intenzív közösségi médiakampánya során, amelyben az egyik fő platform a Twitter volt. 2012-re az internetező felnőtt lakosság 66%-a használta a közösségi felületeket³³⁶, hogy kapcsolatot tartson családtagjaival és barátaival, valamint az általuk, vagy rajtuk keresztül megosztott hírekből értesüljenek és az

³³³ MERKOVITY [i.m.:4]

³³⁴ BURJÁN András: Internetes politikai kampány 2., Médiakutató 2010, tél, Online:

https://mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/03_internet_politika_kampany (Letöltés dátuma: 2021.07.02)

³³⁵ Federal Election Commission (FEC): 2008. Presidential popular vote summary for all candidates listed on at least one state ballot, Online: <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/tables2008.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³³⁶ Pew Research Center: Aaron Smith: Why Americans use social media, 2011. Nov. Online: <https://www.pewinternet.org/wp-content/uploads/sites/9/media/Files/Reports/2011/Why-Americans-Use-Social-Media.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

online térben jelenlévő felnőttek 70%-a Facebookon keresztül 36%-uk pedig a Twitteren keresztül közzétett linkekből kapta a legtöbb hírt.³³⁷

Nos, a Memorandum hatására a közösségimédia-technológiák alkalmazása az amerikai szövetségi kormányzati szervek és hivatalok körében gyors ütemben terjedt.³³⁸ Ezt természetesen segítette a közösségi szolgáltatások polgárok körében megnövekedett használata, valamint az az állampolgári elvárás, hogy a kormányzati információkat "ott kapják meg, ahol éppen vannak"³³⁹ A közösségi médiaalkalmazások ezredfordulót követő évekre jellemző használata a közszférában a kormányzati információs és kommunikációs technológiák (IKT) alkalmazásának ötödik hullámaként definiálható³⁴⁰, az 1950-1960-as évekbeli nagyszámítógépek, a központi időmegosztó rendszerek (1970-1980-as évek), a miniszámítógépek és a helyi hálózatok (1980-1990-es évek), az online e-szolgáltatások (1990-2000-es évek) korábbi négy hullámát követően. Természetesen ennek jelenségnek is, mint az IKT-k bármely új hullámának megjelenése a kormányzati hatékonyság és eredményesség szempontjából előnyökkel járó várakozásokat, de kihívásokat is hozott magával a szabványos működési eljárásokkal szemben – be kellett illeszteni a meglévő intézményi és szervezeti keretekbe. Az e-kormányzat szellemében kelt Memorandum rendelkezései alapján, ezen innovatív technológiák bevezetése három különböző célt szolgált: (1) az átláthatóság növelése, (2) a szervezetek közötti és a szervezeten belüli együttműködés támogatása és (3) a nyilvánosság részvételének és bevonásának innovatív formáinak lehetővé tétele.³⁴¹ Ugyanakkor a Gallup felmérése³⁴² szerint, a fent említett közösségi média hírfogyasztás tendenciája mellett, 2010-re az amerikai állampolgárok csak kb. 10%-a szavazott bizalmat a hivatalos kormányzati hírforrásoknak, érdekes módon

³³⁷ Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism: The State of News Media 2012: What Facebook and Twitter Mean for News, 2012. Online: <https://www.pewresearch.org/journalism/2012/03/19/what-facebook-and-twitter-mean-for-news/> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³³⁸ BRETSCHNEIDER Stuart I. – MERGEL Ines: Technology and Public Management Information Systems: Where have we been and where are we going, in: *The State of Public Administration: Issues, Problems and Challenges*, D.C. Menzel and H.J. White, eds, M.E. Sharpe, Inc.: New York, 2010, pp. 187–203. p. 199 Online:

https://www.researchgate.net/publication/284201300_Technology_and_public_management_information_systems_Where_have_we_been_and_where_are_we_going (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³³⁹ Vö: DOLL William J. – TORKZADEH Golanreza. The relationship of MIS steering committees to size of firm and formalization of MIS planning. *Commun.* 1987. ACM 30, Nov., 972–978. <https://doi.org/10.1145/32206.32213> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³⁴⁰ BRETSCHNEIDER – MERGEL [2010: 192]

³⁴¹ Office of Management and Budget: The Accountable Government Initiative – an Update on Our Performance Management Agenda, O.o.M. Budget, Editor 2010, The White House: Washington, DC. Online: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/09/14/presidential-memorandum-accountable-government-initiative> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³⁴² Galupp: Trust in Government, Online: <http://www.gallup.com/poll/5392/trust-government.aspx>. (Letöltés ideje: 2024.07.05)

figyelmük jobbára a közösségi oldalakon közzétett, a „társadalmilag ellenőrzött információk és hírek” felé fordult, a kormánynak is csak 19%-uk szavazott bizalmat.³⁴³ Az intenzív polgári használat mellett a közigazgatás intézményei igaz lassabban váltak a közösségi oldalak „hírforrásaivá”, ugyanakkor figyelemre méltó, hogy már 2012 májusára az amerikai szövetségi kormány 698 minisztériuma és hivatalaik 488 Facebook-oldalt, 363 Twitter-fiókot, 247 YouTube-csatornát és 71 Flickr oldalt hoztak létre online tartalmaik népszerűsítésére és az állampolgárokkal való kapcsolattartásra. Csak a Védelmi Minisztérium „égisze alatt” 2468 Facebook-oldal, 653 Twitter-fiók, 448 YouTube-csatorna és 427 Flickr-fiók jött létre.³⁴⁴ Ez persze nem azt jelenti, hogy a kormányzati hivatalok felcserélték volna az általuk ellenőrzött és működtetett hivatalos csatornáikat harmadik felek által fenntartott felületekre, inkább csak nyitottak a közösségi felületek napi rutinszerű használatára.³⁴⁵ Egyrészt, a meglévő tartalmak újabb csatornákon történő terjesztése céljával, másrészt ezek a felületek lehetőséget biztosítanak az állampolgári visszajelzésre, így mérni tudják a közvéleményt. További lehetőség, hogy oda-vissza interakciót generálnak a problémák, vagy közügyek tényleges megvitatása érdekében, végül az utolsó, ritkán megfigyelhető taktika lehet, hogy tényleges tranzakciókra használják – vagyis kormányzati szolgáltatások tényleges lebonyolítását próbálják meg elvégezni a közösségi médiaalkalmazásokon keresztül.³⁴⁶ Ez utóbbi esetben azért látnunk kell, hogy a szolgáltatók által teljes mértékben felügyelt, gyorsan változó technikai megoldásokhoz, a bejelentés nélkül folyamatosan módosított szolgáltatási funkciókhoz a közigazgatásnak sokkal nehezebb, vagy szinte lehetetlen alkalmazkodnia.³⁴⁷ Igaz, a közösségi platformok demokratizáló hatással bírnak, hiszen lehetőséget biztosít véleményük kifejtésére azoknak is, akik eddig nem, vagy csak korlátozottan vettek részt a

³⁴³ Pew research Center: Distrust, Discontent, Anger and Partisan Rancor: The People and Their Government. 2010. Online: <https://www.pewresearch.org/politics/2010/04/18/distrust-discontent-anger-and-partisan-rancor/> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³⁴⁴ MERGEL Ines: Future of Online Government Service Delivery: The Case of the U.S. Federal Government In: Salem F. - Jarrar Y. (eds) *The Future of Government Services Lessons from Global Experiences*, 2013, Online: https://www.researchgate.net/profile/Fadi-Salem-2/publication/264900305_The_Future_of_Government_Services_Lessons_from_Global_Experiences/links/53f59c8c0cf2888a7491c53a/The-Future-of-Government-Services-Lessons-from-Global-Experiences.pdf (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³⁴⁵ DUNN Brian J.: Best Buy’s CEO on Learning to Love Social Media, Harvard Business Review, December 2010, pp. 43–48. Online: <https://hbr.org/2010/12/how-i-did-it-best-buys-ceo-on-learning-to-love-social-media> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³⁴⁶ MISLOVE Alan – LEHMANN Sune – AHN Yong-Yeol – ONNELA Yukka-Pekka - ROSENQUIST J. Niels: *Pulse of the Nation: U.S. mood throughout the day inferred from Twitter*, 2010, Online: <http://www.ccs.neu.edu/home/amislove/twittermood/> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³⁴⁷ Bővebben: MERGEL Ines: *Facebook forces cities to rename their pages*. Social media in the public sector blog, 2012. Online: <https://inesmergel.wordpress.com/2012/06/01/facebook-forces-cities-to-rename-their-pages-10/> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

politikai döntéshozatalban³⁴⁸, ugyanakkor az is igaz, hogy az ezen keresztül végzett „közvélemény kutatással” könnyebb visszaélni, esetleg téves következtetéseket levonni.³⁴⁹ Továbbá, a fejlesztések nagy részét az állami megrendeléseket végző szolgáltatók végezték,³⁵⁰ akik az e-kormányzati szolgáltatások terén is, noha sokszor lassabban, de a belső igényekhez vagy meglévő rendszerekhez igazították a fejlesztéseket.³⁵¹ Ugyancsak nehezen értelmezhetők a közösségi felületek dinamikáján belül a törvényben meghatározott ügyintézési határidők is. Sokszor, a közösségi felületeken önfejlesztő módosítások is történnek amelyekhez igazodni szükséges, ilyen volt például a # bevezetése a Twitteren.³⁵² Erre egyébként pozitív példa is volt – az Amerikai Külügyminisztérium alkalmazta a #AskState megoldást az állampolgári és újságírói kérdések megválaszolásához, vagy politikai döntések kifejtéséhez.³⁵³ Érezhető tehát, hogy a közigazgatás különböző szerveinek kihívásokkal kell szembenézni, amennyiben megfelelő módon kívánják alkalmazni a közösségi felületeket.

4.2.1 Lehetséges kihívások

Az állampolgári kapcsolattartás közösségi felületekre is történő áthelyezésével számolni kell azzal, hogy ez a fajta kommunikáció nem a hagyományos felülről-lefelé történő (pár)beszéd, továbbá meg kell találni a módját, hogy hogyan illeszkedjen a meglévő mechanizmusokba, valamint az interakciók helyes értelmezéséhez és elemzéséhez megfelelő keretrendszert vagy mérőszámokat célszerű felállítani. Mindezt úgy, hogy az

³⁴⁸ SHIRKY Clay: *The political power of social media technology, the public sphere, and political change*, Foreign Affairs Current May 2011, 2011/1-2, Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=17&sid=8333e9e2-1633-4012-a6bf-2feff03badd9%40redis> (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁴⁹ LIN Yu-Ru - BAGROW James P. - LAZER David: *More Voices Than Ever? Quantifying Media Bias in Networks*, ArXiv abs/1111.1227 (2011): 1-10., Online: <https://www.semanticscholar.org/reader/5708f0263938c9da3159cbebf8b14fd8e955d931> (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁵⁰ Vö: BROWN Louise - OSBORNE Stephen P.: *Risk and Innovation*, Public Management Review 15(2), pp. 1-23. 2013, DOI: 10.1080/14719037.2012.707681 (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁵¹ LAZER David – MERGEL Ines – ZINIEL Curtis – ESTERLING Kevin M. – NEBLO Michael A.: *The Multiple Institutional Logics of Innovation*, International Public Management Journal, 2011, 14(3), pp. 311–340, DOI: 10.1080/10967494.2011.618308 (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁵² GANNES Liz: *The Short and Illustrious History of Twitter #Hashtags*, 2010/4, Online: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/external/gigaom/2010/04/30/30gigaom-the-short-and-illustrious-history-of-twitter-hash-26692.html> (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁵³ Lásd például: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/06/193708.htm>, <https://e-pluribusunum.org/tag/askstate/>, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2012/07/27/us-department-state-hosts-spanish-language-twitter-briefing>

átláthatóság, a szervezeti kultúra és a hatékonyság megtartása mellett történjen. *Mergel*³⁵⁴ logikája alapján, a következőkben foglalhatók össze.

A közösségi média felületek használata nagy elvárásokat támasztott az átláthatóság új formáival, az egykor közzétett információk nyilvánosságával és az elszámoltathatósággal kapcsolatban, ami alapvető kihívást jelentett a kormányzat statikus információs és tájékoztatási gyakorlata számára.³⁵⁵ Ugyanis, az állampolgárok újra értelmezték szerepüket a részvételi demokráciában, hiszen ezeken a felületeken nem csak választásokon tudják elmondani a véleményüket a kormány, vagy valamely szervének működésével kapcsolatban. Ezek a felületek azonnali reagálási és közvetlen visszajelzési lehetőséget biztosítanak, így amint egy hivatal (vagy valamely képviselője) hajlandó belépni ebbe a dialógusba, a polgárok részéről előbb-utóbb megjelenik az elvárás a valós idejű eszmecsere és a feltett kérdésekre adott válaszokra.³⁵⁶ Látható tehát, hogy a korábbi e-kormányzati megoldásokon túl, magasabb az interaktivitás foka, valamint a kormány, vagy valamely szervének és az állampolgároknak a tartalomgyártó szerepe.³⁵⁷ Ez természetesen magába foglalja a döntési folyamatok nyilvánosságát is, elmozdulva a „tudni kell” megközelítés felől az „osztani kell” felé.³⁵⁸ Míg korábban az átláthatóságot elsősorban az adatvédelmi fogalomkörben vizsgálták – azaz mely adatok nyilvánosak és melyek zártak, úgy a közösségi média felületeken ennek már több rétege lehet. Itt szabályozási szinten már nem csak arról van szó, hogy az ügyfél hogyan lép kapcsolatba hivatalosan az állam valamely szereplőjével, hanem arról is, hogy a közösségi médiában hivatalosan közzétett tartalomhoz, hogy fér hozzá,³⁵⁹ milyen körben osztja tovább és milyen célzattal.³⁶⁰ Ezek alapján arra jutunk, hogy a közösségi térben nehéz megteremti az egyensúlyt a

³⁵⁴ MERGEL Ines: *The social media innovation challenge in the public sector*, In: *Information Polity*; 17 (2012), 3-4., pp. 281-292, <https://dx.doi.org/10.3233/IP-2012-000281> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

³⁵⁵ BROWN – OSBORNE [2013]

³⁵⁶ Lásd például: Gregory Sean: *Cory Booker: The Mayor of Twitter and Blizzard Superhero*, time.com 2010, Online: <https://time.com/archive/6916924/cory-booker-the-mayor-of-twitter-and-blizzard-superhero/> (Olvasás dátuma: 2024.07.06)

³⁵⁷ GRAHAM Cormode – BALACHANDER Krishanmurthy: Key differences between Web 1.0 and Web 2.0. *First Monday*, 2008. 13(6), 1–19. <https://doi.org/10.5210/fm.v13i6.2125> (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁵⁸ DAWES Sharon S. - CRESSWELL Anthony M. - PARDO Theresa A.: *From “Need to Know” to “Need to Share”*: *Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks*, *Public Administration Review* 69(3) (2009), pp. 392–402. DOI: http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01987_2.x (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁵⁹ Vö: U.S Government Accountability Office GAO, *Federal Law Should Be Updated to Address Changing Technology Landscape*, G.A. Office, Editor 2012, United States Congress: Washington, D.C. Online: <https://www.gao.gov/products/gao-12-961t> (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁶⁰ ROBERTS Alasdair: *WikiLeaks: The Illusion of Transparency*, *International Review of Administrative Sciences* 78(1) (2012), 116–133. <https://doi.org/10.1177/0020852311429428> (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

nyilvánosság átláthatóság iránti elvárása és a kormányzat azon törekvése között, hogy valóban nyílt hozzáférést biztosítson a működéséhez és döntéshozatali folyamataihoz.

A szervezeti kihívások között mindenképp számba kell venni, hogy a felülről lefelé történő kommunikációt szétfeszíti a közösségi felületekre jellemző gyors interakció, a szerkesztési, jóváhagyási, kiadmányozási stb., szabványos protokollok jelentősen lassítják a kommunikációt. Ennél fogva, a hivatalok által kialakított közösségi felületek vagy blogok csak a 24/7 hozzáférés illúzióját kelthetik,³⁶¹ így célszerű akár külön szervezeti egységet létrehozni a közösségi felületeken megosztani kívánt információk összegyűjtése és az interakció kezelése érdekében.³⁶² Erre célra hozta létre az amerikai kormány az Általános Szolgáltatási Igazgatóságot (General Services Administration, GSA),³⁶³ amely központi szolgáltatást nyújt a közösségi médiával kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban is. A GSA azóta többször módosított útmutatója a közösségi média hivatalos használatához³⁶⁴ arra utasította a hivatalokat, hogy az egységes teljesítménymutatók kialakítása érdekében egységes módszerekkel monitorozzák azt, ami a kezelésükben van, tehát ők, mint a közösségi média felhasználói felelősek azért, hogy folyamatosan ellenőrizzék a tulajdonukban lévő oldalakat. Az oldal jóváhagyásáért felelős személynek vagy az általa megbízott személynek biztosítania kell, hogy az információk pontosak, időszerűek, relevánsak és teljeseek legyenek, és ne befolyásolják hátrányosan a GSA vagy a szövetségi kormány küldetésének és feladatainak végrehajtását.³⁶⁵ Természetesen az e-kormányzati eszközökhöz hasonlóan, a hivatalnokok és a vezetők információ- és adatbiztonságra vonatkozó kétségeit is csökkenteni kell, egyrészt el kell fogadni, hogy a közösségi felületeken folyó interakciókból elérhető információkat be kell építeni a vitákba, másrészt a negatív tapasztalatok ellenére, nyitottnak kell maradni ezen technológiák iránt is.³⁶⁶ Összegezve tehát, *Mergel*³⁶⁷ megállapításában akkor lehet sikeres a közösségi platformokon keresztüli kapcsolattartás, ha ennek gyakorlatát a meglévő folyamatoktól

³⁶¹ MAHLER Julianne - REGAN Priscilla M.: *Federal Agency Blogs: Agency Mission, Audience, and Blog Forms*, *Journal of Information Technology & Politics* 8(2) (2011), 163–176., DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/19331681.2011.536416>

³⁶² Lásd: MERGEL [2012a:287]

³⁶³ The White House: Digital Government Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People, 2012. Online: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html> (letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁶⁴ The Social Media Navigator – GSA's Guide to Official Use of SocialMedia

³⁶⁵ GSA Social Media Policy, Online: https://www.gsa.gov/directives/files?file=2023-05%2FCC047328_final_Order_OSC_21062A%2C_GSA_Social_Media_Policy.pdf (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁶⁶ ZUBOFF Shoshana: *Automate/Informate: The two faces of intelligent technologies*, *Organizational Dynamics* 14(2) (1985), 5–18. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(85\)90033-6](https://doi.org/10.1016/0090-2616(85)90033-6) (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁶⁷ MERGEL [2012a:288]

eltérően végzik, melyhez idővel a szervezeti kultúra is igazodik, ugyanakkor ez a közigazgatási szervezetek analóg viselkedési mechanizmusait teremtheti meg. Az örök kérdés minden esetben ugyanaz: egyáltalán lehetséges-e mérni a folyamat eredményeit, és ha igen, hogyan mérjük azt?

4.2.2 Mérhetőség

A hatékonyság, hatás és eredményesség mérése talán a legnehezebb feladat. Azon intézményeknél, ahol egyáltalán vállalkoznak erre, a közösségi médiahasználat hatékonyságát legfeljebb a lájkokat, a kommenteket és talán a tovább osztásokat vizsgálják. Ezen a gyakorlaton viszont – mivel megbízható képet nem ad – tovább kell lépni és a beszélgetési adatokat, a felmerülő problémákat és a véleményvezéreket kell ténylegesen elemezni, hiszen, ha nem reagálnak az érkező érzelmi reakciókra vagy a visszajelzésekre, az inkább csak ront a megítélésén.³⁶⁸ A közösségi felületeken a kormányzat további csatornákat nyit a digitális interakciókról, tartalmakról és kifejezett online érzelmekről szóló nagy mennyiségű adat beáramlása előtt, amelyeket elemezni és értelmezni kell, hogy megértsék, milyen mértékben támogatják a kormányzat célkitűzéseit.³⁶⁹ A követők, vagy csatlakozók számának növelése nem feltétlenül jelenti azt, hogy az intézmény által kitűzött célok teljesülnek. Ugyan vannak már elérhető szoftverek (pl. SentiOne, Neticle) a közösségi média profilok mérésére, ugyanakkor teljesen átfogó képet még egyik sem tud biztosítani, ha még be is tudják azonosítani a véleményvezéreket, nagyban torzíthatják a képet a „törzsutasok”³⁷⁰ és a tényleg szakmai felkészültséggel rendelkező, a problémákra valós, vitaképes megoldásokat javasoló, értékes hozzászólások nehezebben kiszűrhetők.³⁷¹

³⁶⁸ MERGEL Ines: *A framework for interpreting social media interactions in the public sector*, Government Information Quarterly, 30 (2013) 327–334, Online: <https://www.sciencedirect.com/journal/government-information-quarterly> (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁶⁹ LAZER David – PENTLAND Alex – ADAMIC Lada – ARAL Sinan – BARABÁSI Albert-László – BREWER Devon – CHRISTAKIS Nicholas – CONTRACTOR Noshir – FOWLER James – GUTMANN Myron – JEBARA Tony – KING Gary – MACY Michael – ROY Deb – MARSHALL Van Alstyne: *Computational Social Science*, Science 6 Feb 2009. Vol 323, Issue 5915 pp. 721-723 DOI: 10.1126/science.1167742 (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁷⁰ „frequent flyers” (törzsutasok) Eredetileg azokat illették vele, akik mindig ugyanazzal a légitársasággal utaztak, klubtagok voltak, és ragaszkodtak csak egy szolgáltató termékeihez. A közösségi médiában azokra a személyekre is használják, akik vagy beépített szövszólók, vagy egy adott témában akár több felületen is erőteljesen hirdetik a saját véleményüket, elnyomva mások véleményét.

³⁷¹ Ines Mergel: “The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy” revisited for Government 2.0, in *Social media in the public sector*, Ines Mergel’s blog 2010.07.15., Mergel blogjában Richard M. Titmuss *The Gift Relationship From Human Blood to Social Policy* című könyvében a pénzért, érdekből vért adó emberekhez hasonlította őket, akiknek a vére a tapasztalatok szerint nem volt jó minőségű, és összességében gyengítette a vérbankban tárolt vér minőségét, ahogyan a hangoskodók „halkítják” az értékes hozzászólásokat.

Az Egyesült Államokban voltak kezdeti próbálkozások a közösségi média alkalmazásának sikerességre. A 2010-es években az online (e-kormányzati) szolgáltatásnyújtáshoz hasonlóan, azok különböző típusaira összpontosítottak egy kormányhivatal honlapjának interaktív elemeinek mértékére és felsorolására. Ilyen volt például a *Melitski-féle* négylépcsős modell,³⁷² amely arra alkalmas, hogy értékelje azt, hogy egy hivatal profilja milyen mértékben statikus, interaktív, tranzakciós vagy transzformációs jellegű. Ez a négy dimenzió valamelyest segíthet a profil tulajdonosának felmérni az oldal kapacitását. A *Stowers-féle* bemenet alapján értékelt eredmény³⁷³ köztes, végső vagy végső eredmény mérése sem adhat egyértelmű válaszokat, hiszen a közösségi felületen történő interakció nem feltétlenül növeli az állampolgári bizalmat, vagy az elszámoltathatóságot. Ugyanakkor *Moon*³⁷⁴ megállapításai szerint, azok az állampolgárok, akik inkább a kormányzati honlapokról fogyasztanak információkat, általában nyitottabbak az interaktív szolgáltatásokra is. Ez pedig, vitathatatlanul megalapozza a közösségi felületek iránti állampolgári elfogadást. *Suen* az e-kormányzati funkciókhoz hasonló megállapításaihoz hasonlóan,³⁷⁵ a közösségi média interakciói az interaktivitás három különböző szintjét azonosíthatjuk: egyirányú interaktív, félig kétirányú interaktív és kétirányú interaktív. Az egyirányú interakciók a kormányzati információk átadására összpontosítanak pl. online szavazás, közvélemény-kutatás vagy felmérések formájában. A félig kétirányú interakciók közé tartoznak az online vitafórumok, az online hozzászólások vagy információk online kérése. Végül, a kétirányú interaktív elkötelezettség már magában foglalhatja a profilok személyre szabását, a profilokon történő információkeresést vagy az információk lekérdezését. Összegezve, a kezdeti útkeresések az e-kormányzati mérések megközelítését alkalmazták, ugyanakkor *Luna-Reyes et.al.*³⁷⁶ akkori megállapításai szerint, nem is

³⁷² Bővebben: MELITSKI James: Capacity and E-Government Performance: An Analysis Based on Early Adopters of Internet Technologies in New Jersey. *Public Performance & Management Review* 26, no. 4 (2003): 376–90. Online: <http://www.jstor.org/stable/3381113>. (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁷³ Bővebben: STOWERS Genie N. L.: *Measuring the performance of e-government*. E-government series Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government 2004. Online: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/EGovernmentPerformance.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁷⁴ MOON M. Jae: *The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality?* *Public Administration Review*, 2002. 62, 424–433. Online: https://www.academia.edu/76561309/The_Evolution_of_E_Government_among_Municipalities_Rhetoric_or_Reality (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁷⁵ SUEN I.-Shian: *Assessment of the level of interactivity of e-government functions*. *Journal of E-Government*, 2006. 3(1), 29–51. Online: https://doi.org/10.1300/J399v03n01_03 (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

³⁷⁶ LUNA-REYES Luise Felipe - GIL-GARCIA J. Ramon - ROMERO Georgina: *Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective*. *Government Information Quarterly*, 2012/29, pp. 324–334. p. 324, Online: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.03.001> (Letöltés dátuma: 2024.07.06)

lehetséges az e-kormányzati kezdeményezések aggregált szintű értékelése. Ennek ellenére Mergel és kutatócsoportja mégis tett egy próbálkozást, melyet a következő fejezet elején mutatok be, az egyéb európai tapasztalatok előtt.

4.3 Nemzetközi mérések

Ebben a fejezetben web 2.0 és a Participation 2.0 eredmények, ezen belül a közösségi média közigazgatásban való alkalmazásának mérési lehetőségeit járom körbe. Először az amerikai kormányzati szervek közösségimédia-alkalmazásának kezdeti gyakorlatát, annak hiányosságait és esetleges nehézségeit mutatom be röviden, ami elvezetett egy mérési keretrendszer koncepciójához. Ezt követően, az angolszász (elsősorban az angliai) önkormányzati tapasztalatokat mutatom be, a kapcsolattartási szintek fejlődésén és azokhoz kapcsolódó egyes példákon keresztül, majd a nyugat-európai önkormányzatok körében végzett közösségi média jelenlét mérési eredményeit. A fejezet végén, már kifejezetten a kelet-közép európai önkormányzatok Facebook használatára vonatkozó mérési tapasztalatokat foglalom össze két országra vonatkozóan.

4.3.1 Egy amerikai keretrendszer kormányzati szinten

A korábbiak szerint, már a 2010-es évek elején megfogalmazódott, hogy szükség van egy interakció-alapú keretrendszerre annak megértéséhez, hogy a kormányzattal és közigazgatással való állampolgári interakciók különböző szintjei hogyan segítik egy közigazgatási szervezet céljainak támogatását a közösségi média csatornáinak használatával. E felismerések alapján empirikus egy kutatást végeztek el, hogy felszínre hozzák a további fejlesztési igényeket, valamint kialakítsanak egy egységes mérési technikát az amerikai szövetségi kormányzatban annak érdekében, hogy a Memorandumban megfogalmazott elvárások teljesüljenek. Mergel és kutatócsoportja³⁷⁷ a szövetségi kormányzat 25 szervezeti egységében végeztek interjúkat adatgyűjtést annak érdekében, hogy a kormányzati közösségi médiával foglalkozó szakemberek információs igényeit felmérjék. Az interjúk során konkrét kérdéseket tettek fel arra vonatkozóan, hogy a közösségi médiával foglalkozó vezetők hogyan hajtják végre a Memorandum rendelkezéseit az átláthatóság, a részvétel és az együttműködés növelése érdekében. A Memorandum értelmezésében,³⁷⁸ a transzparenciát úgy kell megvalósítani, hogy a szerv folyamatosan tájékoztatja az állampolgárokat a közösségi médiafelületeken keresztül arról, hogy a kormányuk mit tesz. A részvételt úgy kell megvalósítani, hogy az állampolgárok

³⁷⁷ MERGEL [2013a: 330]

³⁷⁸ NKK 2009. p. 1

kollektív szakértelmével és információik segítségével járuljanak hozzá a szakpolitikai döntéshozatalhoz – azaz a közösségi felületeken történő hozzászólásaikkal és visszajelzéseikkel. Az együttműködésre vonatkozóan pedig, a nyilvánosság visszajelzését kell kérni az együttműködésük szintjének értékelése és javítása, valamint az együttműködés új lehetőségeinek azonosítása érdekében. A közösségi médiacsatornákat alkalmazó intézmények tehát, a polgárokkal való eszmecsere fokozásában, a kormányzati szereplőkkel való együttműködésben, a kormányzati célok teljesítésülését szolgáló innovatív ötletek kidolgozásában kérniük kell az állampolgárok részvételét. Nos az interjúk rávilágítottak arra,³⁷⁹ hogy az intézmények semmilyen mérést nem alkalmaztak, vagy legfeljebb a szolgáltató által biztosított adatokat vizsgálták. Az átláthatóság esetén, a szervezetek főként csak a jelenlétre fókuszáltak, még a követők számával sem foglalkoztak igazán, nem történt meg a célközönség elemzése sem, semmi információjuk nem volt arról sem, hogy a követők például mennyire reprezentatívak. A részvétel területén főleg a weboldalakon közzétett információkat ismételték meg a közösségi médiában, esetleg kérdőíves felmérést végeztek, de volt arra is példa, hogy konkrét jogszabály tervezetre vártak véleményeket vagy javaslatokat. Ezek mérésére is az egyes szolgáltatók által biztosított statisztikákat (pl. Google Analytics) alkalmazták. Az együttműködés területén, a válaszadók egyöntetűen megfogalmazták, hogy nem követtek be senkit és nem is osztották meg az állampolgárok intézménnyel kapcsolatos bejegyzéseit, kizárólag, az egyirányú – a kormányzat által posztolt tartalommal való interaktivitást, azaz azok tovább osztását vizsgálták. Ennél fogva nem használták a közösségi felületeket oda-vissza beszélgetésekre, amelyek innovatív meglátásokhoz vagy ötletekhez vezetett volna, mintegy passzív stratégiával kizárólag a kommentek feldolgozása történt meg.

A keretrendszer kialakítását tehát indokolta egyrészt az a paradoxon, ami a Memorandumban megfogalmazott részvétel és együttműködés fokozására vonatkozó elvárás és az intézmények gyakorlati megvalósítása között húzódott, másrészt az, hogy a szolgáltatók által biztosított vagy ingyenesen elérhető statisztikák nem adtak sem szignifikáns, sem megbízható adatokat. Harmadrészt, a visszajelzések igazolták, hogy a szervezetek szinte kizárólag az egyirányú, „push” kommunikációt folytattak más oldalakon is megjelent információk megosztásával, jellemzően a statikus weboldalakra jellemző³⁸⁰ tájékoztatási vagy felvilágosítási céllal. Néhány esetben megfigyelhető volt a kedvező elmozdulás – például a szakpolitikai vagy jogszabály tervezetek véleményeztetése, de a

³⁷⁹ MERGEL [2013a: 330-331]

³⁸⁰ MOON [2002: 426]

legmagasabb elköteleződési szint vitathatatlanul az együttműködés, amikor az állampolgárok már nem csak kommentelnek és véleményeznek, hanem saját tartalmakat töltenek fel és le, azok alapján beszélgetéseket kezdeményeznek, csatlakoznak kormányzati blogokhoz, YouTube-csatornához, s a folyamat végén már az offline térben is aktivitást mutat egy-egy kormányzati kezdeményezés mentén (pl. adománygyűjtést, aláírásgyűjtést generál, jótékonykodik, vagy éppen a kormányzati üzenetek alapján hajlandó szavazáson részt venni).

Fentiek alapján, Mergel az alábbi keretrendszert állította fel a közösségi média interakciók méréséhez:

Küldetés	Cél	Taktika	Közösségi média mechanizmusok	Eredmény
Transzparencia	Tájékoztatás és felvilágosítás	Egyirányú	<ul style="list-style-type: none"> - Követők és kedvelők/barátok száma (változás a kezdetektől) - FB kedvelések - Twitter követők - A blog egyedi látogatottsága - Az oldalon töltött idő <30 perc - Csak a kezdőlapot látogatja - Nézettség a YouTube-on és a Flickr³⁸¹-en - "Olvass tovább" kattintások 	Megbízhatóság, bizalom
Részvétel	Elköteleződés	Kétirányú	<ul style="list-style-type: none"> - Átkattintások a közösségi oldalakról - Elérés: demográfiai adatok (nem, hely, városok) - Könyvjelzők & tartalmak feltárása - Twitter retweetek³⁸², hashtagek - Értékelések közzététele & vélemények - Többet tölteni az oldalon mint 1 perc - Hozzászólások blog & Facebook - Értékelések a YouTube-on - Linkek száma & trackbackek³⁸³ - Bejelentkezések gyakorisága pl. a Foursquare³⁸⁴-en 	Konzultáció, tanácskozás, elégedettség
Együttműködés	Rendszereken átnyúló, kétirányú	Hálózatépítés és közös tervezés	<ul style="list-style-type: none"> - Tagság iránti kérelem egy LinkedIn csoportban - Előfizetés blogra, YouTube- 	Közösségépítés és Témahálózatok létrehozása

³⁸¹ Az Egyesült Államokban közkedvelt fénykép és videómegosztó applikáció

³⁸² Valakinek a Twitteren tett bejegyzés tovább osztása egy Twitter-felhasználó által a saját kapcsolati hálójában, általában változtatás nélkül.

³⁸³ Egy webhelynek, különösen egy blognak küldött üzenet vagy link, ha egy másik blogról vagy webhelyről megemlézték vagy hivatkoztak rá.

³⁸⁴ Városkalauz applikáció, blogokkal, utasvéleményekkel, helyi nevezetességek és attrakciók bemutatásával

	interaktivitás		csatornára - Facebook megosztások - Twitter közvetlen üzenetek - Saját tartalom létrehozása - Videók, dokumentumok letöltése - Beszélgetések - Önkéntesség, adományok - Offline akciók	
--	----------------	--	--	--

1. sz. táblázat Mergel-féle keretrendszer a közösségi média interakciók méréséhez a közszférában

Mivel a közösségi média mindhárom fenti szakaszt képes biztosítani,³⁸⁵ a keretrendszer alkalmazásához a következőket mindenképp figyelembe kell venni:³⁸⁶

- a közösségi médiával foglalkozó közigazgatási vezetőknek fel kell mérniük, hogy a szabályok és előírások milyen adatok és interakciók gyűjtését teszik lehetővé a kormányzati szervek számára.
- A célok kitűzése alapvető feladat, hiszen az azok nélküli mérés valószínűleg nem vezet a kívánt eredményekhez.
- Értelmezni szükséges, hogy a közösségi médiaalkalmazásoknak a kormányzat és a különböző közönsége közötti interakciók elfogadható csatornáiként való használata hogyan változtathatja meg a polgárok kormányzat iránti megítélését és érzéseit.
- Világosan meg kell fogalmazni, hogy mi az intézmény küldetése és annak megvalósításához hogyan lehet hatékonyan felhasználni a közösségi médiát.
- Be kell azonosítani a szervezet potenciális közönségének általános összetételét, azon belül kik azok a hatásközpontok, véleményvezérek és fontos követők, akik a kormányzati tartalmakat saját kapcsolati hálózataikon keresztül terjesztik, annak érdekében, hogy követhető legyen a kormányzati tartalmak terjedési útvonala a közösségi hálón.

Fentiek mentén, ha a közösségi médiával foglalkozó szakemberek képesek feltárni, hogy a megosztott információ hogyan terjedt a közösségi hálózatban, azt hogyan fogadták és milyen reakciókat váltott ki, gyakorlatilag a kormányzat egy passzív hallgatói funkcióba kerül, ahol tényellenőrzőként csupán a pontos és megbízható információk hálózatba juttatásáról kell gondoskodnia. Ez pedig öngerjesztő folyamattá válhat, hiszen minél több intézmény van jelen így a közösségi felületeken, az állampolgárok annál nagyobb

³⁸⁵ MERGEL Ines: Designing Social Media Strategies and Policies, In: *Handbook of Public Administration*, 2015/3 25. fejezet pp. 456-468 p. 466 Online: https://www.researchgate.net/profile/Ines-Mergel/publication/273123504_Designing_Social_Media_Strategies_and_Policies/links/54f8c9390cf2ccffe9df5daa/Designing-Social-Media-Strategies-and-Policies.pdf (Letöltés dátuma: 2024.07.07)

³⁸⁶ MERGEL [2013a: 332]

mértékben hajlandók reagálni és megosztani információkat, vagy akár fizikailag is cselekedni. Ezen a ponton elérkeztünk a Participation 2.0 offline aktivitást kiváltó hatásához, amely különösen a helyi önkormányzatoknál érvényesült jobban.

4.3.2 Az angolszász helyi önkormányzatok Participation 2.0 tapasztalatai

A '90-es években kialakult Web 1.0-ás eszközök a felhasználók számára a rendelkezésre bocsátott információk passzív megtekintésére korlátozódtak, a 2000-es évek elején kialakult felhasználóközpontú Web 2.0-ás eszközök az interaktív tartalomgyártás és megosztás révén már megkönnyítették az együttműködést.³⁸⁷ *Bolivar*³⁸⁸ megállapításában a Web 2.0 vezet Government 2.0-hoz, ami pedig a Participation 2.0-t alapozta meg.³⁸⁹ Fentiek alapján, a Participation 2.0 középpontjában tehát, azok az új kommunikációs csatornák állnak, amelyek lehetővé teszik a kormányzat és a polgárok közötti kétirányú interakciót, a blogokhoz, Facebook oldalakhoz való hozzászólás, a Twitter-üzenetek retweetelése, vagy akár nyilvános információk közzététele más alkalmazásokkal, például az ügyfélfogadási idő Google térképpel való összekapcsolása.³⁹⁰ A helyi önkormányzatok is a Participation 2.0 technikát használták arra, hogy bevonják a polgárokat a sürgető problémák azonosításába, szervezésébe, rangsorolásába és megoldásába – lásd például Kauai szigetén a vállalkozók és lakosok összefogtak, hogy megjavítsanak egy állami parkba vezető hidat, amelyre az államnak és a helyi önkormányzatnak nem volt pénze.³⁹¹ A helyi önkormányzatok esetében is érvényesült az állampolgárok különböző szinten történő bevonása a döntéshozatalba, melyek a következőképpen foglalhatók össze.³⁹² *Lukensmeyer és Torres*³⁹³ tanulmányában a részvétel mértéke és célja szerint, az első szint

³⁸⁷ HOWE Jeff: The rise of crowdsourcing 2006. *Wired* 14(6), Online: <http://www-public.int-evry.fr/~gibson/Teaching/Teaching-ReadingMaterial/Howe06.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.07.10)

³⁸⁸ Bővebben lásd: BOLÍVAR Manuel Pedro Rodríguez: The influence of political factors in policymakers' perceptions on the implementation of Web 2.0 technologies for citizen Participation and knowledge sharing in public sector delivery, *Information Polity* 20 (2015) pp. 199–220 p. 201 DOI: 10.3233/IP-150365 (Letöltés dátuma: 2024.07.10)

³⁸⁹ NABATCHI Tina – MERGEL Ines: Participation 2.0: Using Internet and Social Media Technologies to promote Distributed Democracy and Create Digital Neighborhoods, Alliance for Innovation, 2010. White paper pp. 80-87. p. 80. Online: <https://kops.uni-konstanz.de/server/api/core/bitstreams/986fd8f4-3cde-48c7-870c-f1f65b407b59/content> (Letöltés dátuma: 2024.07.10)

³⁹⁰ Vö például: FARAZMAND Ali: The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities—A Critical Perspective. *Administration & Society*, 2012. 44(4), 487-517. <https://doi.org/10.1177/0095399712452658> (Letöltés dátuma: 2024.07.07)

³⁹¹ MALLORY Simon: *Island DIY: Kauai residents don't wait for state to repair road*, 2009.04.09. CNN.com, Online: <http://edition.cnn.com/2009/US/04/09/hawaii.volunteers.repair/index.html> (Hozzáférés dátuma: 2024.07.10)

³⁹² Vö: NABATCHI – MERGEL [2010:86]

³⁹³ LUKENSMEYER Carolyn J. – TORRES Lars Hasselblad: Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement, *Collaboration series*: IBM Center for the Business of Government 2006, Online:

a *tájékoztatási szint*, melynek célja a nyilvánosság kiegyensúlyozott és objektív tájékoztatásának biztosítása a problémák, az alternatívák, a lehetőségek és a megoldások feltárásához. Ez történt interaktív weboldalakon vagy közösségi felületeken (pl. Facebook, Twitter) keresztül. Ebben az esetben a közösségi médiát egyszerűen csak frissítésekre és arra használják, hogy a polgárokat további információkért visszairányítsák a weboldalakra, vagy hogy a polgárok további problémát jelezzenek és kérdéseket tegyenek fel. A második szint a *konzultációs szint*, amikor fogadják a lakosok észrevételeit és kérdéseit, majd azokat megválaszolják, tehát kialakul egy interakció és a nyilvánosság visszajelzéseinek beszerzése az elemzéssel, alternatívákkal és/vagy döntésekkel kapcsolatban. Ilyenek például a SeeClickFix.com,³⁹⁴ FixMyStreet.com,³⁹⁵ Love Lewisham³⁹⁶ vagy a Citizens Connect.³⁹⁷ A mobiltelefon használók pedig, maguk is adatfeldolgozókká válnak, mellyel az adatgyűjtés és elemzés is egyszerűbbé válhat – gondoljunk például az személyes tapasztalatokon és nyilatkozatokon alapuló önkéntes földrajzi információs rendszerre (VGI), melyhez az adatokat maguk a felhasználók biztosítják a webes technológiákon keresztül.³⁹⁸ A *bevonás, vagy bevonódás szintjén* a helyi önkormányzat közvetlenül és folyamatosan együttműködik a nyilvánossággal annak érdekében, hogy a hatósági személyzet következetesen megértse a nyilvánosság problémáit és kéréseit. Erre kiváló példa volt a Wikiplanning részvételen alapuló várostervezési módszer. Az *együttműködési szint* jelenti a partnerséget a nyilvánossággal, azaz a döntés minden egyes szakaszában az intézmény együttműködik a lakosokkal, beleértve az alternatív javaslatok kidolgozását és az előnyben részesített megoldások meghatározását is. Erre jó példa a Wirtual Ward online orvosi rendelés, amikor az állampolgárok saját otthonukban vagy állandó tartózkodási helyükön megkapják a szükséges ellátást és kezelést orvosi útmutatással. A *felhatalmazás*

<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=dd12a57ff7f684f2087f66aba286bd1db4ecd052> (Letöltés dátuma: 2024.07.10)

³⁹⁴ Egy olyan felület, amely lehetővé teszi a lakosság számára, hogy jelentsék a problémákat, azonosítsák a javítási igényeket, megosszák véleményeiket és kérdéseket tegyenek fel helyi önkormányzati vezetőknek.

³⁹⁵ SeeClickFix.com-hoz hasonló felület az Egyesült Királyságban, itt lehet jelenteni például graffitis rongálást, illegális személtlerakást, törött járó- és térköveket vagy közvilágítás meghibásodását bármely önkormányzatnak irányítószám vagy utcanév és település alapján.

³⁹⁶ London egyik közösségsszervező oldala, a Covidjárvány alatt pl. ételkiszállító önkénteseket toboroztak, önkéntes sofőröket személyszállításra, hogy ne kelljen tömegközlekedniük pl. az időseknek, adományokat gyűjtöttek, online fitness kihívásokat, vagy közös online főzéseket szerveztek, ingyen nézhető tartalmakat osztottak meg stb.

³⁹⁷ Egy pártoktól független amerikai platform, amely a politikából kiábrándult aktivistáknak segít abban, hogy olyan önkéntes tevékenységet találjanak a politikán felül álló szervezetek, valamint eseményeinken való részvételt biztosít. Ezeket a programokat és tartalmakat teszi elérhetővé az oldal.

³⁹⁸ SZABÓ Balázs: Mobile Applications for Administrative Purpose in the EU and V4 – with Special Regard to Document Management. *European Studies - the Review of European Law, Economics and Politics*, 6/2019:1, pp. 108-124, p. 109, Online: <https://caes.upol.cz/wp-content/uploads/2021/02/SZABO.pdf> (Letöltés dátuma: 2024. 08. 13.)

szintjén pedig, a döntéshozatali jogkör címzettjei maguk az állampolgárok. Erre inkább a kormányzat szintjén volt példa, a Virginia Idea Forum bizonyos mértékben lehetővé tette az állampolgárok számára, hogy ötleteket adjanak a kormányzati működés javítására. A felületen a polgárok közösen megvitathatták az ötleteket, és együttműködhettek azok kidolgozásában és továbbfejlesztésében, az ötleteket a kormány értékelte és a legjobb értékelést kapott ötletekre az állam egy képviselője hivatalosan válaszolt.³⁹⁹ Egy ilyen állami szintű kezdeményezés a helyi önkormányzatoknál is működhetett volna, ugyanakkor az állami kormányzat sem sokáig tette ezt lehetővé. Ugyanakkor, a többszintű bevonásra és részvételre is volt példa,⁴⁰⁰ amikor Participation 2.0 technikát egyetlen alkalmazásban használták a nyilvánosság részvételi spektrumának különböző szintjein. Redbridge önkormányzata hozta létre a „Redbridge i” (<https://www.redbridge.gov.uk/>) oldalt, amelyen keresztül az önkormányzat a lakosok számára híreket és információkat közölt, véleményeket kért, de ugyanezen a platformon keresztül a lakosok intézkedési kéréseket is megfogalmazhattak, és közvetlenül az ügyintézőtől kaphattak választ.⁴⁰¹ A másik hasonló felület a lakosok által generált „Harringay Online”⁴⁰² volt, a mely a helytudatos állampolgári önszerveződésen alapult és olyan közösségi problémák megoldására szerveződtek, mint a bűnözés a „szomszédőrségen”⁴⁰³ keresztül, vagy a parkok és közterületek szépítése takarítások révén.⁴⁰⁴ Erről az oldalról pedig, az önkormányzat is folyamatosan értesült az aktuális állapotokról, vagy körendvédelmi körülményekről.

Fenti esetek jól mutatják a helyi önkormányzatok és a polgárok közötti kapcsolattartás módjában bekövetkezett jelentős változásokat. eltérő eredménnyel, de sikeresen alkalmazták a polgárok bevonására, a felelősség megosztására, a sürgető közösségi problémák azonosítása és megoldása terén. Bizonyos esetekben erősödött „digitális szomszédság” javítva saját közösségeik életét, valamint ezen önszerveződött közösségek átvettek olyan nem kritikus feladatokat és felelősségeket, amelyek hagyományosan az önkormányzat kezében voltak.

³⁹⁹ NABATCHI – MERGEL [2010: 83]

⁴⁰⁰ NABATCHI – MERGEL [2010: uo.]

⁴⁰¹ Lásd <https://www.redbridge.gov.uk/report-it/>

⁴⁰² <https://harringayonline.com/>

⁴⁰³ Lásd: <https://harringayonline.com/page/harringay-area-police>

⁴⁰⁴ Lásd: <https://harringayonline.com/group/gardening>

4.3.3 Egy nyugat-európai helyi önkormányzatokra vonatkozó mérés tapasztalatai

*Bonsón et.al.*⁴⁰⁵ felmérésében az amerikai tapasztalatokhoz hasonlóan arra jutott, hogy az európai önkormányzatok közösségi platformhasználatát a blogok, a Wiki és a közösségi média profilok jellemzik. A blogok napló-szerű felületek, ahol az új bejegyzések a régiek fölött jelennek meg, és amely lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy írásaikra érkezett reakciókat ellenőrizzék. Mivel a legtöbb blog interaktív, látogatóknak lehetősége van, hogy megjegyzéseket hagyjanak a különböző bejegyzésekhez. Ezekkel gyűjtenek az önkormányzatok értékes információkat a társadalmi problémák előzetes feltárásához, valamint az új kezdeményezésekre vonatkozó ötletekhez. A Wiki(pédia) egy olyan hálózat, amely lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy megosszák és osztályozzák egy általános vagy konkrét témával kapcsolatos tudásukat, és valós időben javítsák a tartalmat. Ez a lakosság közreműködésével a város hagyományainak és örökségeinek népszerűsítésére használható és bizonyos körülmények között az ezzel foglalkozó munkavállalókkal való együttműködés erősítésében is hasznosnak tartják.⁴⁰⁶ A közösségi felületek pedig biztosítják, hogy ugyanazon az oldalon egyben vizsgálható és elemezhető legyen a közösség, annak véleménye, valamint az általuk közzétett tartalom. Például több önkormányzat létrehozott egy YouTube-csatornát és egy Facebook-oldalt, majd linkeket ágyazott be, de főként ugyanazokat az anyagokat tartalmazzák, mint a saját önkormányzati honlapok (=tájékoztatási szint). A Twittert pedig, a közösségi hálózat és a mikro-blog eszközök keverékeként használták, elsősorban a politikusok politikai ambícióik érdekében, tehát politikai üzenetek megfogalmazására és azok feedback-jeinek vizsgálatára. Ugyanakkor, a közösségi oldalon lehetővé kell tenni, hogy ampolgárok is kifejtsék az álláspontjukat a megosztott tartalmakkal kapcsolatban, hiszen az közvetlenebb kapcsolatot⁴⁰⁷ teremt a felek között. Ez viszont csak akkor működik megfelelően, ha az intézménytől válaszreakció is érkezik,⁴⁰⁸ azaz kétirányú a kommunikáció. *Eccles et.al.*⁴⁰⁹ szerint, a helyi önkormányzatok aktívan használhatják a közösségi médiát a vállalati párbeszéd megnyitása érdekében is, hiszen a szervezet és az érdekelt felek közötti

⁴⁰⁵ BONSÓN et. al [2012: 125]

⁴⁰⁶ TRKMAN Martina - TRKMAN Peter: A wiki as intranet: A critical analysis using the Delone and McLean model. *Online Information Review*, 2009. 33(6), 1087–1102. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/14684520911011025> (Letöltés dátuma: 2024.07.10)

⁴⁰⁷ POSTMAN Joel: *SocialCorp: Social media goes corporate*. 2008. Berkeley: New Riders. ISBN 13: 9780321580085 p. 75

⁴⁰⁸ HALAVAIS Alexander: Do dugg diggers digg diligently? *Information Communication and Society*, 2009. 12(3), pp. 444–459. p. 449 Online: <https://doi.org/10.1080/13691180802660636> (Hozzáférés dátuma: 2024.07.10)

⁴⁰⁹ ECCLES Robert G. – KRZUS Michael P.: *One report: Integrated reporting for a sustainable strategy*. Hoboken, New Jersey: Wiley 2010. p. 112 DOI:10.1002/9781119199960

kapcsolatoknak két alapelvre kell épülniük: együttműködésre és elkötelezettségre. Az együttműködés a szervezet és az érdekelt felek közötti aktív és valós idejű interakciókon, az elkötelezettség pedig a kölcsönösen előnyös eredményeken keresztül valósulhat meg.

Bonsón és kutatócsapata⁴¹⁰ 15 EU-s ország összesen 75 európai települését vizsgálta meg, és minden egyes helyi önkormányzatot egy 13 bináris tételből álló Szofisztikációs Index (SI) alapján értékelt. A 75 ország összesen négy közigazgatási rendszertípust képviselt, az angolszász, az északi, a kontinentális germán és a dél-európai jellemzőkkel bírót. A mintaválasztás hátterében az húzódott meg, hogy az angolszász országok nagyobb valószínűséggel vezetnek be a piaci mechanizmusokat, a versenyképesség fogalmát, és próbálják a közszolgáltatásokat a felhasználókra vagy az ügyfelekre jobban érzékenyebbé tenni. A skandináv országok szintén a polgárok igényeinek kielégítésére törekvő közigazgatási stílust hordoznak, hagyománya van a párbeszédnek és a konzultációnak. A germán és dél-európai országokra jobbra a bürokratikus, hierarchikus Weberi közigazgatási jogon alapuló struktúrák hatnak. Minden egyes helyi önkormányzat weboldalán nyolc tételt elemeztek, valamint egy hivatalos Twitter-fiók, egy hivatalos Facebook-csoport, egy hivatalos Facebook-oldal, egy hivatalos LinkedIn-csoport és egy hivatalos YouTube-csatorna megléte. Az SI tehát mind a hivatalos honlap, mind az egyes önkormányzatoknak a főbb közösségi platformokon való aktív jelenlétének elemzésén alapult.

Az egyes helyi önkormányzatok SI-jét százalékos arányban számították ki, az 1-es pontszámot kapott elemek száma az SI-ben szereplő 13 elemhez viszonyítva.

Hivatalos weboldal	Vezetőségi podcastok	20%	Web 2.0 összetevők
	RSS vagy Atom ⁴¹¹	77,3%	
	Vezetőségi vodcastok ⁴¹² a	0%	
	Az önkormányzat valós idejű webcast ⁴¹³ eseményei	8%	
	Widgetek ⁴¹⁴	6,7%	

⁴¹⁰ BONSÓN et. al [2012: 127]

⁴¹¹ Az RSS és az Atom ugyanúgy a tartalomszindikációra (tartalom tovább osztása más felületeken) használt webes feed-formátum, bár történetük, szerkezetük, rugalmasságuk és szabványosításuk eltérő. Az RSS régebbi, gyakrabban használt és egyszerűbb szerkezetű, az Atom későbbi fejlesztés, rugalmasabb és szigorúbb XML-szintaxist követ.

⁴¹² Videós állományt közzé tevő podcast

⁴¹³ Élő internetes közvetítés

	Blogok	56%	
	Linkek a hivatalos YouTube-videókhoz a weboldalról	46,7%	Közösségi média összetevők
	Az önkormányzati weboldal felhasználói által működtetett közösségi hálózat	2,7%	
Külső csatornák	Hivatalos Twitter-fiók	32%	
	Hivatalos Facebook-csoport	16%	
	Hivatalos Facebook-oldal	17,3%	
	Hivatalos LinkedIn csoport	12%	
	Hivatalos YouTube-csatorna	29,3%	

2. táblázat a Bonsón-féle Szofisztikációs Index összetevői és alkalmazásuk aránya a vizsgált önkormányzatokban (Forrás: Bosón et.al. 2012.)

A legelterjedtebb eszköz az RSS vagy az Atom volt, amelyet a helyi önkormányzatok 77%-a használt. A következő két eszköz fontossági sorrendben, a helyi önkormányzati honlapon található blogok és a hivatalos YouTube-videókra mutató linkek, amelyeket az önkormányzatok 56%-a, illetve 47%-a használt. A vezetőség által készített podcastokat (20%), az önkormányzati rendezvények valós idejű webes közvetítéseit (8%) és a widgeteket (7%) nem nagyon alkalmazták és ha az önkormányzati honlapon esetleg videós közvetítést osztottak meg, azok nem tették lehetővé a nézők visszajelzését. Csak két önkormányzat hozott létre saját közösségi hálózatot az önkormányzati honlapok felhasználói számára, de bizonyos korlátozásokkal, mivel nem állt rendelkezésre a képekkel ellátott komplex felhasználói profil létrehozásának vagy a más felhasználók által olvasható bejegyzések közzétételének lehetősége. A kutatás során elemzett közösségi platformok közül a Twitter volt legnépszerűbb az önkormányzatok körében (32%-uk rendelkezett hivatalos Twitter-fiókkal). Ami a Facebookot illeti, az önkormányzatok mindössze 17%-ának volt hivatalos oldala ezen a platformon, ugyanakkor 29%-ának volt hivatalos YouTube-csatornája, amelyen a polgárok egyetlen YouTube-oldalon hozzáférhetnek az önkormányzat összes videójához, és még értesítést is kapnak, ha új videót töltek fel. Ezzel szemben a LinkedIn volt a legkevésbé népszerű, ami érthető, hiszen ez a platform inkább a szakmai kapcsolatok közösségi hálózata. A Twitteren átlagosan 803, a Facebookon átlagosan 1412 követője volt az önkormányzatoknak. Átlag 576 Twitter-beszélgetés, 130 Facebook-csoport, 1610 YouTube-beszélgetés, és 111 717 Google-indexált blog tartalmazott az önkormányzattal kapcsolatos beszélgetéseket.

⁴¹⁴ Kisalkalmazás vagy mini alkalmazás. Olyan kis helyet foglaló program, ami valamilyen aktuális információt közöl és más beágyazott ebhelyre mutat, általában „felugró ablak” formájában (pl. ÁSZF gomb egy beágyazott pdf dokumentumra mutat)

Látható, hogy azok a helyi önkormányzatok, amelyek nincsenek jelen ezeken a közösségi platformokon, nem hallják, hogy mit mondanak róluk a polgárok, és fontos információforrást hagynak ki a helyi politikával, a közszolgáltatásokkal és a településük mindennapi életével kapcsolatos helyi véleményekről és érzésekről. Beszédes eredmény, hogy legfeljebb öt összetevőt használtak az önkormányzatok, azokból is csak kettő. Mindkét város podcastokat, RSS-csatornákat, blogokat és hivatalos YouTube-videókra mutató linkeket alkalmazott. Az önkormányzatok közel 60%-a 2-4 elemet használt, 27%-uk csak egyet (leginkább RSS-t), 12%-uk pedig egyet sem. Ami az egyes önkormányzatok jelenlétét és aktivitási szintjét illeti az elemzett közösségi médiaplatformokon, az önkormányzatok mintegy felének semmilyen formában nem volt aktív jelenléte egyik elemzett közösségi hálózaton sem. Volt olyan település, ahol igen magas volt az önkormányzattal kapcsolatos polgári párbeszéd, ugyanakkor az adott önkormányzat jelen sem volt az adott platformon. Az átlagos SI érték 25% körül volt, de a 75 uniós helyi önkormányzat között nagyfokú heterogenitás volt tapasztalható, az SI értékek 0 és 62% között mozogtak, négy országban volt tapasztalható a 0% SI érték, hat városban egyáltalán nem volt a Web 2.0 és a közösségi média egyik elemzett jellemzője sem.

Bonsónék kutatásából arra jutunk, hogy közösségi médiában való jelenlét az egyes önkormányzatok politikai akaratától és sajátos körülményeitől függ leginkább, viszont azt is látni kell, hogy az az önkormányzat, amely kimarad a közösségi térből, fontos információktól esik el, mert az állampolgárok a jelenlététől függetlenül aktív párbeszédet folytatnak annak munkájáról. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy az amerikai és nyugat-európai országok önkormányzatai már lassan tizenöt évvel ezelőtt elmozdultak a Web 2.0 és a Participation 2.0 eszközök elemzésének irányába, hogy a polgárokkal szorosabb és hatékonyabb kapcsolatot ápoljanak.

4.3.4 Közép-Kelet európai helyi önkormányzatokra vonatkozó mérések tapasztalatai

*Mital*⁴¹⁵ és kutatócsapata 2016. és 2019. közötti időszakban vizsgálta nyolc szlovákiai regionális város (Besztercebánya, Pozsony, Kassa, Nyitra, Eperjes, Trencsén, Nagyszombat és Zsolna)⁴¹⁶ hivatalos Facebook-oldalait. A megszerzett adatokat a leíró statisztika módszereivel dolgozták fel és minden egyes bejegyzéshez egy célt rendeltek. Emellett egy-

⁴¹⁵ Bővebben: MITAL Ondrej: The Use of Social Media in Public Administration: The Case of Slovak Local Self-Government. *Halduskultuur: The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance* 2020. 21(1), 56-75 Online: <https://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/243/179> (Letöltés dátuma: 2024.07.11)

⁴¹⁶ A jobb beazonosíthatóság érdekében, következetesen a települések magyar neveit használom

egy posztot a társadalmi élet különböző területeire vonatkozó kategóriába sorolták, összesen 15 508 poszt feldolgozásával, az alábbi mutatókészlet alapján.

Csoport	Mutató	Mutató értéke
A Facebook oldal használatának általános jellemzői	Van-e hivatalos FB oldala?	igen/nem
	Van a hivatalos FB oldalon a hivatalos weboldalra mutató link?	igen/nem
	Van a hivatalos weboldalon a hivatalos FB oldalra mutató link?	igen/nem
	Hivatalos oldal létrehozása	év
	Követők száma	fő
	Hozzászólások, reakciók, kommentek és megosztások száma	db
	Település lakosainak száma	fő
	Követőszám/lakosság aránya	%
A Facebook oldalakon közzétett és elemzett posztokban szereplő információk jellege	A posztok célja	Állampolgári részvétel ösztönzése
		Állampolgári vélemény kérése
		Jövőbeli események beharangozója
		Élő eseményekről való tudósítás
		Múltbeli események beszámolója
		Szolgáltatás-jellegű bejegyzés
		Egyéb, passzívnak minősített poszt
	Társadalmi élet kategóriája	Környezeti kérdések
		Közrend és közbiztonság
		Szociális kérdések
		Oktatás
		Közlekedés
		Közintézményi infrastruktúra
		Sport
		Kultúra
		Önkormányzati kérdések
		Egyéb

3. táblázat Mital'-féle 10 indikátoros rendszer (Forrás: Mital' 2020.)

A vizsgált városok mindegyikének volt hivatalos Facebook oldala, melyeket 2009-2015 között hoztak létre, és valamennyi városnak a hivatalos weboldala és FB oldala között megvolt az átjárhatóság. A legnagyobb számú követőt Pozsony és Nagyszombat esetében azonosították, utóbbinak több követője volt, mint a majdnem négyszer annyi lakossal rendelkező Kassa hivatalos Facebook-oldalának, tehát a város mérete és a követők száma

között nem lehetett összefüggést beazonosítani, ugyanakkor általános tapasztalat volt, hogy a lélekszám fordított arányban volt a reakciók számával és lakosságárányos követő mutatóval – minél kisebb volt egy város lakossága, annál magasabb értéket vett fel az érzelmi reakciók száma és az aránymutató. Azaz a kisebb közösségek jobban bekövezték és lereagálták a település oldalait. A legtöbb posztot Zsolna, Eperjes és Kassa jelenítette meg, ezzel együtt Nagyszombat (második legalacsonyabb lélekszám) profilján mérték a legnagyobb, Zsolnán és Nyitrán a legalacsonyabb állampolgári reakciót. A legtöbb hozzászólást Pozsony oldalán, a legtöbb megosztást viszont Eperjes oldalán azonosították. A kommentek száma és az egy lakosra jutó megosztások száma tekintetében Trencsén, Nagyszombat és Eperjes magasan jobb eredményeket értek el. A leggyakrabban említett kategória (46%) a kultúra volt, a közinfrastruktúrával a posztok 12%, az önkormányzati kérdésekkel közel 19%-a foglalkozott. A posztok célját tekintve, még kedvezőtlenebb eredmények születtek – az állampolgári részvételre ösztönző és az állampolgári véleményt kérő posztok együttvéve alig haladták meg a 10%-ot. A vizsgált településeken legnagyobb arányban az események beharangozása, tudósítása és a beszámolók voltak, együttesen a bejegyzések 75%-a szólt ezekről. Látható tehát, hogy a szlovák önkormányzatok esetében a klasszikus közigazgatási tájékoztatás nem vált a jelentős kapcsolattartás formájává.

*Jukic és Svete*⁴¹⁷ a szlovén önkormányzatok Facebook profilját vizsgálta 2015 novemberétől 2016 májusáig tartó időszakra vonatkozóan. A 212 szlovén településből összesen 76 településnek volt valamilyen FB oldala, ugyanis nem csak a hivatalos oldalt, hanem az önkormányzathoz köthető, annak engedélyével létrehozott, magánoldalakat is (pl. valamely bizottság külön profilja). Minden egyes Facebook-os önkormányzati profil esetében öt csoportba felosztott 21 mutatót mértek az alábbiak szerint.

Kategória	Mutató	Mutató értéke
Használat	Jelenlét a Facebookon	igen/nem
	Jelenlét típusa	Hivatalos oldal/nem hivatalos oldal vagy profil
	Az oldal létrehozásának éve	év
	Posztok száma a vizsgált időszakban	db
	Posztok típusai	Állampolgári részvételre vagy véleménynyilvánításra való felhívás

⁴¹⁷ Bővebben: JUKIĆ Tina - SVETE Blaz: The Use of Facebook in the Slovenian Local Self-Government: Empirical Evidence. *Central European Public Administration Review*, 2018. 16(2), pp. 7–22 Online: <https://cepar.fu.uni-lj.si/index.php/CEPAR/article/view/372/416> (Letöltés dátuma: 2024.07.15)

		FB oldalon
		Állampolgári részvételre vagy véleménynyilvánításra való felhívás egyéb csatornákon (pl. email)
		Múltbeli események beszámolója
		Jövőbeli események beharangozója
		Egyéb bejegyzések
	Bejegyzések irányultsága	Élelmiszer, sport, egészség, főzés, szabadidő
		Kultúra, kulturális és társadalmi események
		Infrastruktúra
		Turizmus
		Önkormányzat vagy testület munkája
Egyéb		
Többszoros funkciók	Van a hivatalos FB oldalon a hivatalos weboldalra mutató link?	igen/nem
	Van a hivatalos weboldalon a hivatalos FB oldalra mutató link?	igen/nem
Engagement	Követők/kedvelők száma a vizsgált időszak végén	fő
	Van-e lehetőség arra, hogy más is tegyen bejegyzést az oldalra?	igen/nem
	Mások által tett bejegyzések száma	db
	Like-ok száma	db
	Megosztások száma	db
	Az önkormányzat kommentjei	db
	Mások kommentjei (polgárok, szervezetek)	db
	Interakció mértéke	arány
	Szavazások száma	db
Nyereményjátékok száma	db	
Multimédiás tartalom	multimédiás tartalmú (képek, videók, hanganyagok) bejegyzések száma	db
Stratégia	Van-e a közösségi média használatára vonatkozó stratégiája	igen/nem

4. táblázat: Jukic-féle 21 indikátoros rendszer (Forrás: Jukic – Svete 2018)

A vizsgált önkormányzatok oldalai 2009. és 2015. között jöttek létre, többségüknek hivatalos oldala volt, 10 önkormányzatnak csak magánjellegű profilja, ám azok követéséhez is szükséges volt az önkormányzat engedélye. Összesen 9350 posztot jelenítettek meg, azzal, hogy a vizsgált időszakban öt hivatal egyáltalán nem tett bejegyzést. A vizsgálatuk során a bejegyzések gyakoriságát is vizsgálták, és érdekesség, hogy előre felállították azt a sarokpontot, hogy legalább és legfeljebb napi 1-2 bejegyzést szükséges tennie egy önkormányzatnak. Álláspontom szerint, a mennyiségi korlátozást nem szerencsés tenni, a napi minimumot meghatározni indokolt lehet, ugyanakkor az önkormányzat vagy az állampolgárok életét érintő, nyilvánosságot és társadalmi párbeszédre érdemes ügyek ennél sűrűbben is jelentkezhetnek. A 9350 bejegyzésből mindössze 17 önkormányzat által megjelenített 39 poszt tartalmazott részvételre vagy állampolgári véleménykérésre vonatkozó felhívást (FB és más csatorna), az eseményekkel kapcsolatban 5284 bejegyzést tettek. Érezhető, hogy az egyéb kategória túlsúlya indokolta volna az egyéb kategória tovább bontását. A közigazgatási kérdéseket és a testületi munkát a bejegyzések mintegy 13%-a tartalmazta, az infrastruktúrával kapcsolatban a posztok 6%-a foglalkozott. Látható tehát, hogy a szlovén önkormányzatok is inkább a bulvár típusú témákat részesítették előnyben. Egy településnek egyáltalán nem volt követője, a legtöbb kedvelést a főváros kapta a teljes lakosságának 4%-a like-olt. Ami viszont üdörös, 60 település lehetővé tette mások számára a bejegyzés lehetőségét, ugyanakkor ezzel az állampolgárok nem nagyon éltek, a posztok 1% körüli mennyisége volt. A települések bejegyzései átlagosan 15 like-ot kaptak, egyébként a Pearson korreláció⁴¹⁸ szépen alakult a szlovén településeknél, tehát az oldal követői és a like-ok (0,88) valamint az érkezett kommentek (0,83) mennyisége között erős összefüggés volt. Az összesen 7287 kommentből az önkormányzatoknak 589 kommentje volt, tehát az oda-vissza párbeszéd csak 8% mértékben valósult meg, illetve 70 hivatal interakciós aránya⁴¹⁹ is 3% alatt maradt, a legmagasabb 7% volt. Mindössze három önkormányzat rendelkezett közösségi médiahasználatra vonatkozó stratégiával.

Álláspontom szerint, az, hogy a szlovén önkormányzatok egyharmada tíz évvel ezelőtt azonosítható Facebook profillal rendelkezett, nem rossz eredmény. Ugyanakkor igazolódott, hogy mind a kétirányú kommunikáció kialakítására (együttműködés és

⁴¹⁸ Azt mutatja meg, hogy van-e kapcsolat két vagy több mennyiségi változó között, és ha igen, az mennyire szoros. Értéke -1 és 1 között lehetséges, a 0 érték jelzi, ha nincs kapcsolat, negatív tartományban van, ha fordított, és pozitív tartományban, ha lineáris a kapcsolat a két változó között.

⁴¹⁹ $\frac{\text{összes reakció} + \text{összes komment} + \text{összes megosztás}}{\text{összes poszt}} * \frac{100\%}{\text{összes követő}}$

véleménykérés), valamint a közigazgatási tevékenységgel összefüggő tájékoztatási gyakorlatra vonatkozóan volt még feladat. A kapott eredményeket részben az utolsó kategória vissza is igazolta, hiszen, ha nincs a közösségi médián keresztül történő kapcsolattartásra és kommunikációra vonatkozó határozott elképzelése egy szervezetnek, úgy a sikerek is a megérzésen alapulnak inkább.

4.4 A hazai vizsgálatok egy nemzetközi kitekintéssel

A nemzetközi méréseket követően, a hazai vizsgálatokeredményeit a következőkben foglalom össze. A vizsgálatokat elsősorban a Facebook használatra fókuszálva végeztem, valamint végeztük a kutatótársaimmal együtt. A DataReportal legutóbbi 2023-as jelentése⁴²⁰ szerint, Magyarországon 2023 januárjában az előző évihez képest közel 6 százalékkal több, 9,2 millió internetfelhasználó volt, ami a teljes lakosság közel 90 százalékát tette ki. 2023 elején 1 millió magyarországi lakos nem használta az internetet, ami azt jelenti, hogy a lakosság 10 százaléka maradt offline az év elején. Magyarországon 2023 januárjában 7,4 millió közösségi médiafelhasználó volt, ami a teljes népesség 72 százalékának felelt meg, ami annak ellenére, hogy a közösségi médiát használók nem biztos, hogy egy egyént képviselnek is jelentős hányad. Ez azt jelenti, hogy a 18 év felettek 78 százaléka, a teljes magyarországi internetezői bázis 80 százaléka (életkortól függetlenül) használt legalább egy közösségi médiaplatformot. A Similarweb értékelése szerint, a második leggyakrabban látogatott weboldal a Facebook volt – havonta átlagosan 204 millió alkalommal. A Google keresőmotorban is a második legtöbbet keresett felület, és bármely eszközön mért kattintást tekintve 92%-os arányt képviselt. Az adatok gyűjtésével és elemzésével kapcsolatban azonban jelezni kell, hogy gyakran több hónapot is igénybe vehet mire szignifikánsnak és közölhetőnek tekinthetők, így a közzétett adatok mindig alul reprezentálják a valóságot, és a tényleges elterjedés és növekedés magasabb lehet, mint a jelentésben feltüntetett adatok sugallanak. Ugyanakkor a tendenciákat figyelve egyértelmű a Facebook, mint közösségi platform túlnyomó részesedése, ezért a következőkben bemutatott közösségi média elemzéseket e felület oldalainak vizsgálatával végeztem.

A Magyar által megfogalmazott közigazgatási céloknak a szolgálata nagyszámú részfeladatra oszlik. A feladatok részben kényszerítő, elkerülhetetlenek, részben azonban tetszés szerint vállalható, fakultatív. Abból, hogy a közigazgatás milyen feladatokat tart

⁴²⁰ We Are Social: Digital 2023: Hungary Report, Online: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-hungary> (Letöltés: 2024.01.15.)

*fontosaknak, amelyek megoldására vállalkozik, valamint, hogy melyek megoldására kénytelen vállalkozni, adódik ki, valamely időpontban, a közigazgatás egész működése. Annak eldöntése, hogy a közigazgatás feladatkörébe mi tartozzék, az akarat kérdése. A döntés azoknak a szerveknek a hatáskörébe tartozik, amelyek az állami akaratnyilvánításra hivatva vannak, a hatóságokéba, s azok közt főleg a magasabbakéba, és legnagyobb mértékben a legmagasabb hatóságokéba.*⁴²¹ A közigazgatás tájékoztatási gyakorlatát a mai napig az jellemzi, hogy a jogforrásokat hivatalos lapokban közli (legyen az elektronikus vagy nyomtatott), az ügyféllel a hatósági eljárási jogszabályokban meghatározott módon közli a döntéseit, kibocsát általános tájékoztatásokat (pl. NAV állásfoglalás, üzemanyagárak stb.). És van ez a teljesen új, „megfoghatatlan” közösségi médiába helyezett kommunikáció a minisztertől a legkisebb önkormányzat képviselője részéről. A közösségi platformokon történő kommunikációt ilyen értelemben egy teljesen új tömegtájékoztatási közigazgatási kommunikációs funkciónak is tekinthetjük. Csáki et.al.⁴²² tanulmányukban a kommunikációs lehetőségeket jól ragadta meg. E szerint beszélhetünk a kommunikáció kötelező formáiról (pl. közzététel), a nem kötelező, ám praktikus kommunikációról (pl. egy közfeladat-ellátással összefüggésben), valamint a nem kötelező és a közfeladat-ellátás tekintetében különösebben nem is indokolható esetről. A kommunikáció nem kötelező, de praktikus formái körében a közösségi média már nagyobb szerepet kaphat pl. a nagy érdeklődésre számottevő hírek közzétételével, ám a leghangsúlyosabb eszköz a nem kötelező és nem is indokolt esetben lehet.

Magyary okfejtésének megfelelően, a nemzetközi vizsgálatot követően a hazai miniszterek, a minisztériumok és az önkormányzatok Facebook használatára vonatkozó saját kutatásokat mutatom be. Kutatótársaimmal együtt, három éve vizsgáljuk a hazai közigazgatás közösségi média alkalmazásának gyakorlatát, a következőkben a saját és közös, valamint bizonyos esetekben a társaim által kapott eredményeket közlöm. Mivel a nemzetközi keret- vagy értékelési rendszerekhez hasonló hazai próbálkozással még nem találkoztunk, ezért a legszélesebb körben alkalmazott közösségi médiafelület használatát és azzal kapcsolatos attitűdöket próbáltuk feltárni, bizonyos esetekben a nemzetközi próbálkozások mentén.

⁴²¹ MAGYARY [1942:174]

⁴²² CSÁKI-HATALOVICS et.al. [2022: 62]

4.4.1 A hazai miniszterek gyakorlata

A 2021. évet érintő elemzésben kizárólag a közösségi média egyedi profilokhoz köthető hazai használatát vizsgáltam, négy hazai minisztériumot vezető miniszter Facebook aktivitásán keresztül kvantitatív és kvalitatív módon. A vizsgálatot a SentiOne, egy közösségi médiaelemző szoftver segítségével végeztem. Az alap felvetés az volt, hogy elkülöníték szakmai és politikai szavakat, amelyekre szűrve megvizsgálhatók az egyes miniszterek által közölt posztok. A kulcsszavak kiválasztási szempontja az volt, hogy a miniszterek az előfeltevésem szerint, a minisztériumban zajló munkafolyamatokkal kapcsolatban kommunikálnak elsősorban, így tartva kapcsolatot az állampolgárokkal és tájékoztatva őket. melyet hagyományos kormányzati szakmai tevékenységnek tekinthetünk. Olyan bővebb kontextusban is alkalmazható, de semleges szakmai fogalmakat (szavakat) választottam, amelyek mind az állam- mind a közigazgatási tevékenység során szinte folyamatosan jelen vannak. Ezekkel szavakkal igyekeztem a szakmai tevékenység legszélesebb körben történő elemzési lehetőségét megteremteni, s így, a bővebb halmazon belül, a tényleges szöveggörnyezetben vizsgálni azok megjelenésének szakmai természetét.⁴²³ A politikai kulcsszavakat, az adott években tapasztalható politikai kommunikáció alapján határoztam meg. Igyekeztem úgy választani, hogy a lehető legszélesebb körben vizsgálhatóak legyenek, azaz nem szűkítettem ismert kommunikációs propagandacsomagokra. A választott szavak hasonló megfontolás alapján lettek kiválasztva, mint a szakmai kulcsszavak, ugyanakkor igyekeztem olyan általánosan használatos szavakat választani, amelyek egyértelműen a politikai és demokratikus részvételhez, valamint jellemzően a hazai politikai kommunikációhoz köthetők. Fontos kiemelni, hogy kizárólag a Facebook profilokat, és kizárólag posztokat vizsgáltam, az előre rögzített és meghatározott politikai és szakmai szavakra, és csak a 2021. évre vonatkozóan. A posztok vizsgálatánál nem vettem figyelembe annak lehetőségét, hogy a miniszter profilját esetleg egy erre kijelölt személy, vagy csapat kezeli, a megjelent bejegyzéseket – lévén a személyhez köthető profilon jelentek meg – az egyes miniszternek tulajdonítottam. A kiinduló álláspont az volt, hogy ennek torzító hatása nem lehet szignifikáns, tekintettel arra, hogy minden esetben a miniszter tudtával, vagy jóváhagyásával jelenhettek meg, és ha voltak is olyan bejegyzések, melyek nem feleltek a személyes profil tulajdonosának elvárásainak, azok félévvel később, már nem jelenhettek meg a vizsgálat során. A 2021. évi vizsgálatnál igyekeztem az országgyűlési választások éveiben általában tapasztalható

⁴²³ Már csak azért is, mert több esetben tetten érhető volt ezen szavak politikai célú megjelenése is.

kommunikációs stratégiák zavaró hatásait kiszűrni. Arra kerestem a választ, hogy a miniszterek az állampolgárokkal való kapcsolattartás során milyen arányban kommunikálnak politikusként (influensterként), és milyen arányban miniszterként (szakemberként). Az elemzésben az igazságügyi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, a pénzügyminiszter és az agrárminiszter Facebook aktivitását elemeztem. Minden esetben a kulcsszavas posztok mennyiségét, azok érzelmi töltöttségét, említési és tovább osztási arányát, valamint a profil tulajdonosának aktivitását vizsgáltam 2021. január 01. és 2021. december 31. közötti időszakban.

A vizsgálatom alapján a legaktívabb miniszter az igazságügyi miniszter volt. Arányait tekintve, viszont háromszor annyi megosztást és tovább említési arányt ért el a többi vizsgált tisztviselő, noha a kulcsszavas posztjaik száma messze elmaradt az igazságügyi miniszterétől. A negatív reakciók aránya viszont, az igazságügyi miniszternél a legalacsonyabbak, csak 5%-ban említették a posztjait negatív aspektusban, valamint a leggyakrabban továbbosztott, vagy említett posztok is hozzá köthetők – a legmagasabb arányban ő volt hatással más közösségi média felületet használókra. E tekintetben a külügyi és külgazdasági miniszter érte el a legalacsonyabb értéket, noha a vizsgált miniszteri körből neki volt a második legmagasabb megosztással rendelkező kulcsszavas posztja. Az előre rögzített kulcsszavaink alapján, arra a megállapításra jutottam, hogy a legkiegyensúlyozottabb a külügyminiszter volt, ugyanakkora mértékben folytatott kormányzati (közigazgatási témájú), mint politikai kommunikációt. A pénzügyminiszter és az agrárminiszter mérsékelten, de inkább politikai jellegű kommunikációt folytatott, azzal a megállapítással, hogy a pénzügyminiszter jobbra saját gondolatokat fogalmazott meg, míg az agrárminiszter inkább csak beemelt tartalmakat pártjának hivatalos Facebook oldaláról. Az igazságügyi miniszter folytatott legnagyobb arányban politikai jellegű kommunikációt, illetve egyedül nála volt megfigyelhető a személyes jellegű bejegyzés is. Összességében elmondható, hogy a miniszterek inkább politikusként tartották a kapcsolatot követőikkel, és minél nagyobb mértékben tették ezt, annál inkább váltottak ki érzelmi reakciót másoknál az online térben is. A vizsgálat során ugyanakkor az is igazolódott, a miniszterek főként egyirányú kommunikációt folytattak (tájékoztatási szint), egyedül az igazságügy miniszter „folyt bele” párbeszédbe, de az is a személyével kapcsolatos bírálatok miatt történt. E tapasztalatok alapján, arra kerestem a választ, hogy a minisztériumok hivatalos kommunikációja vajon elválik-e a miniszter (politikai) személyétől, és ha igen, az mennyiben tekinthető valós szakmai tájékoztatásnak.

Mivel a vizsgált miniszterek minisztériumai a vizsgált időszakban az adott előfeltételezésemet nem igazolták vissza (bizonyos esetben elemezhetetlen volt – lásd 4.4.3 fejezet), ezért a továbbiakban világos mindenhol meghatározó járványhelyzetre adott egészségügyi minisztériumok reakcióit vizsgáltam a Közép-európai régióban.

4.4.2 Egy nemzetközi, minisztériumokra vonatkozó összehasonlító elemzés

A nemzetközi összehasonlítással arra voltam kíváncsi, hogy az egészségügyi tárcák a járványhelyzetben hogyan vállalták fel a veszélyhelyzeti kommunikációt az állampolgárok felé a közösségi médiában, és volt-e kétirányú kapcsolattartás, vagy csak egyirányú tájékoztatási gyakorlat. Természetesen azt is fel szerettem volna táni, hogy Magyarország a Visegrádi Négyeken belül milyen teljesítményt nyújtott a többi országhoz képest a járvány idején. A vizsgálatot az előre meghatározott kulcsszavak alapján, azonos feltételekkel végeztem el annak okán, hogy visszajelzést kapjak arról is, hogy az egyes országok egészségügyi minisztériumai milyen mértékben alkalmazzák a közösségi médiát tömegtájékoztatási célra, az állampolgárok mennyire követik a minisztérium kommunikációját és milyen mértékben gondolták azokat megosztásra érdemesnek (azaz hitelt érdemlőnek). Arra is kerestem a választ, hogy a minisztériumok milyen arányban vettek részt a járványkommunikációban. Ebben az elemzésben is a közösségi média egészségügyi minisztériumok profiljaihoz köthető használatát vizsgáltam tehát, négy Közép-európai ország – Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország – Facebook aktivitása tekintetében. A Facebook melletti újabb döntést a Data Reportal éves jelentései alapozták meg, amely szerint a többi érintett országban is a legszélesebb körben használt közösségi média felület a Facebook – 90%, vagy a feletti. A vizsgálatot ugyanúgy a SentiOne közösségi médiaelemző szoftver segítségével végeztem, hasonlóan a hazai statisztikai kvantitatív és kvalitatív módszerhez. Az alap feltevés az volt, hogy az érintett minisztériumok 2019-ben a járvány megjelenését megelőzően kisebb mértékben kommunikáltak a közösségi médiában, mint a COVID megjelenése után. Feltételeztem, hogy a járvány a közigazgatási csúcsszervek Facebook aktivitását is fokozta 2020. és 2021. években, szélesebb tájékoztatást adva ezzel az állampolgároknak. A járvány időszakára vonatkozóan, előre rögzített kulcsszavakat állítottam be mind a négy nyelven és kizárólag az egészségügyért felelős minisztériumokat, kizárólag azok hivatalos Facebook profilját, és kizárólag posztokat elemeztem, az előre rögzített, meghatározott szavakra vonatkozóan. Az összehasonlító elemzést a 2019-2020-2021 években, heti bontásban végeztem.

Ennek megfelelően, a kutatás központi kérdése a következő volt: Növekedett-e a minisztériumok közösségi média aktivitása a járvány idején az önállóan megjelenített posztok tekintetében? Ha igen, milyen mértékben járult ez hozzá a járványkommunikációhoz, azaz mennyire alkalmazták a közösségi médiát a hivatalos tájékoztatási eszközként és az állampolgárok mennyire követték ezt a kapcsolattartási csatornát. Ezt, az előre megadott kulcsszavak alapján vizsgáltam, azzal, hogy a járványhoz köthető posztok milyen arányban jelentek meg a minisztériumok és az állampolgárok közösségi kommunikációjukban. A vizsgálati eredmények röviden a következők szerint foglalhatók össze.

Lengyelország Egészségügyi Minisztériuma egyértelműen többet kommunikált a járvány ideje alatt, mint előtte. Fontos kiemelni, hogy a prevenció- és a szűrőprogramokkal, az étkezési szokások javításával, az e-recepttel és fejlesztésekkel kapcsolatos kommunikáció előtte is rendszeres kapcsolattartást mutatott az állampolgárok irányába, így összességében azt lehet mondani, hogy a minisztérium aktív szereplő volt a közösségi térben. A járvány első évében sokkal nagyobb számban jelentek meg a minisztérium közleményei más felületeken, a második évben ez már közel a felére csökkent, valamint a kiváltott reakciók is mérséklődtek. 2021-ben közel azonos számú kulcsszavas poszt jelent meg, viszont azok behivatkozása más oldalakon az egyharmadára esett vissza. A 2020-as kulcsszavas posztok az oldalon megjelent bejegyzésekkel kapcsolatos hangulati reakciókban, kommentekben és megosztásban is jelentős hányadot képviseltek. Így, a kulcsszavas mérések is bizonyították, hogy a járvánnyal kapcsolatos kommunikáció jelentős teret kapott a 2020. és 2021. években, azaz jelentős szerepet vállalt a tájékoztatásban is, mindamelllett semleges alatti az oldal kommunikációja, azaz inkább negatív jellegű. A vizsgált minisztériumok közül, a legaktívabb résztvevő volt.

A miniszteriális felelősség Csehországban érvényesült a legmarkánsabban. A járvány ideje alatt a kommunikáció nem érte el a 2019-es mérték kétszeresét sem, így viszonylag kiegyensúlyozottnak volt tekinthető a Minisztérium állampolgárokkal való kapcsolattartása, inkább a tartalom tolódott el a járványkommunikáció irányába. A pandémia második évében csak 23%-kal csökkent a minisztériumi bejegyzések más felületen történő megjelenése, azonos arányú kiváltott reakciókkal. Érdekes, hogy 2021-ben feleannyi megosztása volt a kulcsszavas posztoknak, mint 2020-ban, ugyanakkor hasonló mértékű érzelmi reakciót, valamint hozzászólást generáltak, és azonos elérése volt az egyéb internetes felületeken is. A kulcsszavas mérések is azt bizonyították, hogy a

járvánnyal kapcsolatos kommunikáció jelentős teret kapott a 2020. és 2021. években, így mondhatjuk, hogy a Minisztérium fontos szerepet vállalt a tájékoztatásban is, mindemellett igen pozitív beállítottságú az oldal (0,84 és 0,89 Brand Health index⁴²⁴).

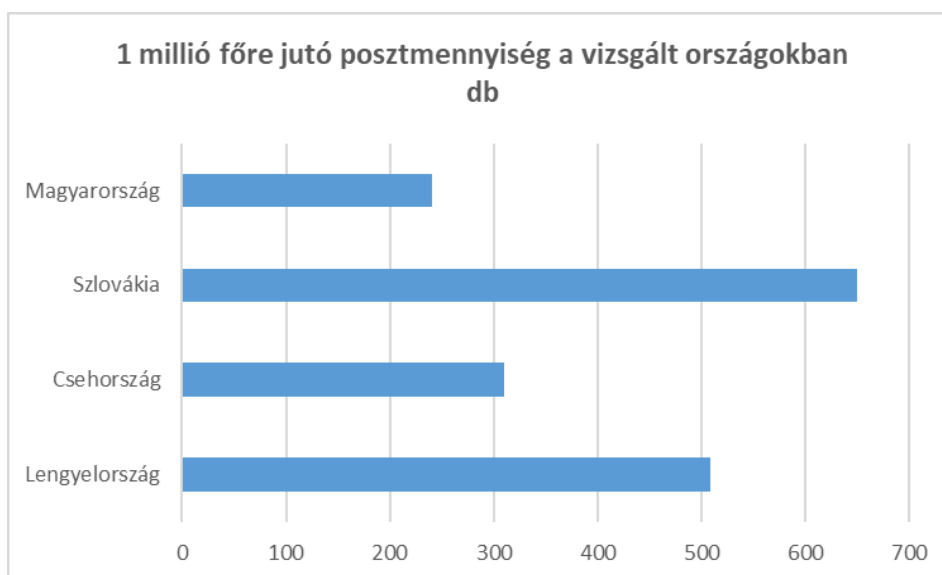
Szlovákia esetében, szépen kirajzolódott, hogy a minisztérium kommunikációja egyrészt háromszorosára (2020.) valamint kétszeresére (2021.) emelkedett a járvány előtti időszakhoz képest, és a tapasztaltak alapján, egyértelműen a járványkommunikáció felé tolódott el tartalmilag is. Ezt a kulcsszavas bejegyzések is igazolták, mindkét pandémiás évben, a bejegyzések kétharmadában szerepeltek az előre beállított kulcsszavak, ami teljes egészében visszatükrözi azt, hogy a szlovák Egészségügyi Minisztérium kiemelt szerepet vállalt a járvánnyal kapcsolatos tájékoztatásban. Csehországgal ellentétben, Szlovákiában a 2021-es bejegyzések jelentek meg nagyobb arányban más felületeken – több mint kétszer annyiszor, mint 2020-ban. Ugyanakkor a pozitív és negatív töltetű posztok megjelenési mértéke közel azonos maradt. A kulcsszavas bejegyzések a vizsgált két évben közel azonos mennyiségben születtek, ám 2021-ben két és félszer annyi felületet értek el, mint 2020-ban. Érdekes, hogy a nagyon pozitívnak tekinthető (0,89) cseh minisztérium oldalánál is kedvezőbb a szlovák oldal (0,92), annak ellenére, hogy a Minisztérium vezetésében jelentős fluktuáció volt.

Magyarország tekintetében speciális helyzet, hogy nem volt önálló tárca az egészségügyi területen. Ennél fogva a szuperminisztérium kommunikációja megoszlott az egyes felelősségi területek között, ám a 2019., 2020. és 2021. évi adatokat megvizsgálva, azt tapasztaltuk, hogy a tipikusan egészségügyi jellegű bejegyzések a minisztérium kommunikációjában kb. egyharmad arányban jelentek meg. Ezt a kulcsszavas vizsgálatok is alátámasztották a teljes kommunikációhoz képest, a kulcsszavas posztok hozták az egyharmad arányt, így megállapítható, hogy a járvány időszakában a minisztérium egészségügyi vonatkozású bejegyzései szinte teljes mértékben a pandémiával kapcsolatosan keletkeztek, így kimondhatjuk, hogy tartalmilag alakult át járványkommunikációvá az addigi gyakorlat, ám mennyiségét tekintve nem volt meghatározó a tájékoztatásban – a járvány ideje alatt, számottevő emelkedés nem volt

⁴²⁴ Megmutatja a pozitív és negatív kijelentések arányát egy adott időszakban. A szoftver egy beépített program alapján értékeli a bejegyzések minden egyes szavát, és minden szónak egy pontszámot ad. Az összes bejegyzésben szereplő összes szó pontszámát összesíti, és meghatározza, hogy az oldal összességében pozitív vagy negatív töltetű. A skála 0,00 és 1,00 közötti adatokat adhat. Az egyes szavakhoz tartozó pontszám-generáló metodikát a szoftver fejlesztő nem bocsátotta rendelkezésre.

megfigyelhető a posztok számában. Összességében a legnegatívabb oldal a vizsgált oldalak közül, azaz a negatív érületű posztok jelentek meg jobbra más felületeken is.

A tartalmi vizsgálatot követően, arra voltam kíváncsi, hogy a minisztériumi profilok mennyire váltak meghatározó kapcsolattartási csatornává. Először megvizsgáltam, hogy az ország lakosságára vetítve milyen mértékű volt a tájékoztatás, majd arra kerestem a választ, hogy a lakosság hogyan fogadta a minisztérium által közölt kulcsszavas bejegyzéseket, és hogyan reagált azokra. A minisztériumok kommunikációját összevetve, megállapítható, hogy a lakosságarányos kulcsszavas kommunikációban Szlovákia Egészségügyi Minisztériuma volt a legaktívabb – az 5,4 millió fős országban egymillió lakosra összesen 650 bejegyzés jutott, míg a közel 37 millió fős Lengyelországban is csak 508 db. Csehországban a 10,7 millió lakosra 310 db, Magyarországon a 9,6 millió főre 240 db.⁴²⁵ Ebben a megközelítésben Magyarország kommunikált a legkevesebbet.

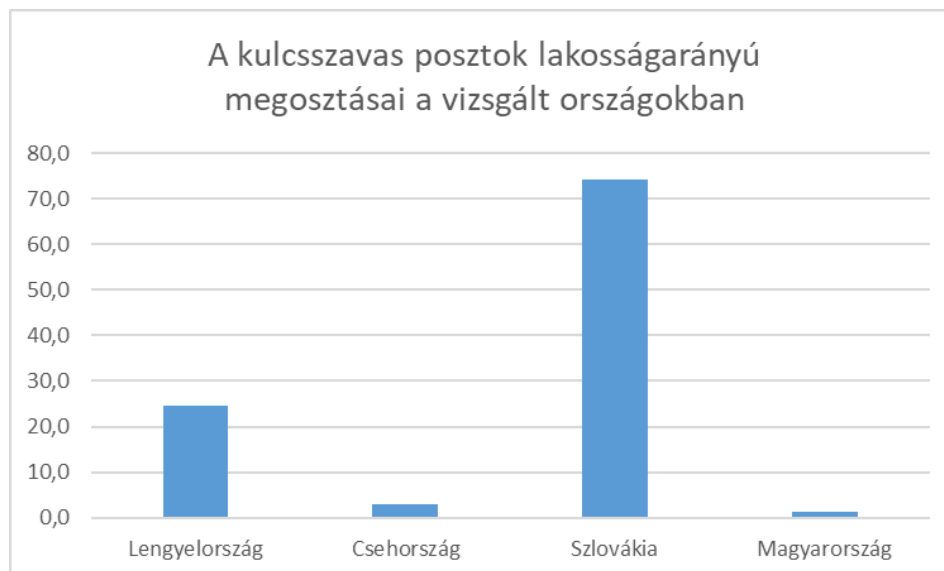


8. sz. diagram, Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

A kulcsszavas posztok lakosságarányú megosztása tekintetében, Szlovákia ugyancsak kiugró értéket produkált, a teljes lakosság átlagosan hetvennégyyszer osztotta meg a minisztérium bejegyzéseit – a 3510 posztot összesen 400 millió alkalommal. Lengyelországban a minisztérium közel tizenkilencezer posztját összesen 909 millió alkalommal osztották meg, ugyanakkor ez a teljes lakosságra vetítve csak a teljes lakosság húszönötszörös mértéke. Csehországban a 3314 bejegyzést összesen 33 millió alkalommal, tehát a teljes lakosság átlag háromszor osztotta tovább azokat, míg Magyarországon a 2306 kulcsszavas posztot a lakosság átlagosan másfélszer, 14 millió alkalommal. Ezek alapján

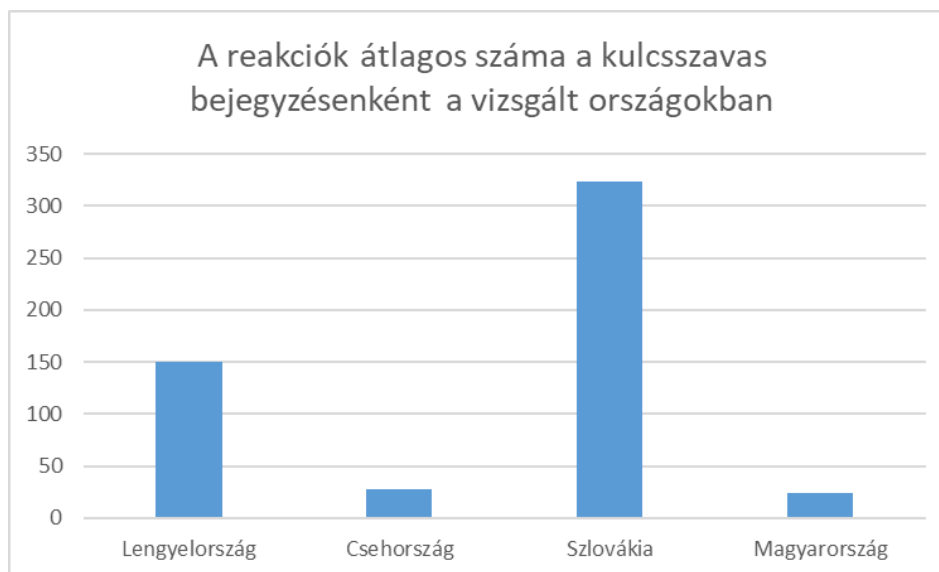
⁴²⁵ Népességszámok a 2022-es World Bank adatai alapján meghatározva.

feltételezhetjük, hogy az állampolgárok Magyarországon követték és csatornázták be legalacsonyabb mértékben a minisztériumi bejegyzéseket, míg Szlovákiában a legmagasabb mértékben. Annak ellenére egyébként, hogy Szlovákiában is megalakult az Operatív Törzshöz hasonló tájékoztató fórum.



9. sz. diagram, Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

A kulcsszavas posztok elért érzelmi reakciói a „nagy számok törvényét” követve természetesen Lengyelországban volt a legmagasabb, hiszen a 18.691 db poszt összesen 2,8 millió esetben váltott ki érzelmi reakciót. Csehországban a 3314 bejegyzés 90 ezer alkalommal, Szlovákiában a 3510 bejegyzés 1,135 millió alkalommal, míg Magyarországon a 2036 közölt kulcsszavas poszt 55 ezer alkalommal. Az adatokat értelmezve tehát azt mondhatjuk, hogy a posztok számának arányában itt is Szlovákia volt a kimagasló, hiszen a kulcsszavas bejegyzések átlagosan 323 érzelmi reakciót váltottak ki egyenként. Lengyelország esetében ez átlag 150, Csehországban átlag 27, Magyarország esetében átlag 24 reakció. Ennek megfelelően a szlovák társadalom nem csak figyelt a minisztériumi tájékoztatásra és osztotta tovább azokat kimagasló arányban, hanem le is reagálta azokat visszajelzésképpen.



10. sz. diagram, Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

További közös tapasztalat, hogy a vakcina beszerzések minden államban okoztak társadalmi vitákat, és a járványkezelés erőteljesen befolyásolta a minisztériumi munkát. Kivétel ez alól Magyarország, ahol a vakcina beszerzések a Kormány teljes támogatásával valósultak meg, ha voltak is ellentétes vélemények, az az oltóanyagok polgárok rendelkezésére bocsátását nem befolyásolta.

Nos, a második vizsgálatban arra jutottam, hogy a minisztériumok kapcsolattartási és tájékoztatási sikere heterogén képet mutatott. Tartalmilag ugyan elmozdultak a járványkommunikáció irányába, ugyanakkor az interaktív kapcsolat szinte egyáltalán nem, vagy csak alig alakult ki. Ebben Szlovákia bizonyult a leghatékonyabbnak, ugyanakkor az állampolgárok nagymértékű reakciója sem vezetett egy kölcsönös párbeszédhez, így a többi minisztériumhoz hasonlóan – bár ügyesebben – de megmaradt a tájékoztatási szinten.

4.4.3 A hazai minisztériumok általános vizsgálata

Egy másik, a kutatótársaim által 2021. évre vonatkozó vizsgálat⁴²⁶ egy általánosabb képet adott a minisztériumok Facebook használatára vonatkozóan, melynek eredményei a következőkben foglalhatók össze. A vizsgálat során először azonosították a közösségi média oldalakkal rendelkező minisztériumokat, megvizsgálták azok követőinek számát, illetve azt, hogy az adott minisztériumi profil milyen rendszerességgel oszt meg tartalmakat, valamint azok milyen interakciót váltanak ki (engagement). Ebből lehetett

⁴²⁶ Bővebben: CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – MOLNÁR Péter: A közösségi média és a közigazgatás kapcsolata napjainkban, In: Homicskó Árpád (szerk): *A technológia fejlődés társadalmi kihívásai és hatása a jogi szabályozásra*, Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXXIX., Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2022. Online: <https://krepozit.kre.hu/items/d1f075b1-cb59-43e6-988b-cdf4a636a271> (Letöltés dátuma: 2023.09.25)

következtetni arra, hogy mely minisztérium alkalmazza a közösségi médiaplatformot a legeredményesebben. A vizsgált időszakban összesen tíz minisztériumi jogállású szerv volt Magyarországon, melyből összesen hat minisztérium rendelkezett Facebook profillal (az Agrárminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Honvédelmi Minisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, az Információs és Technológiai Minisztérium, valamint a Pénzügyminisztérium). A legtöbb követővel az Emberi Erőforrások Minisztériuma (31 ezer követő) és a Honvédelmi Minisztérium (30 ezer követő) rendelkezett. A követők számát tekintve e két minisztériumhoz képest jóval szerényebb követőtáborral bírt a többi szervezet: az Igazságügyi Minisztériumot 2,5 ezer ember követte (igaz, a profil 2019. júliusa óta nem aktív, nem tett közzé tartalmat), a Pénzügyminisztérium követőinek száma 3,8 ezer fő, az Agrárminisztérium esetében 7,5 ezer fő, az Információs és Technológiai Minisztérium pedig egész csekély, 619 fős követői bázissal rendelkezett.

Minisztérium	Követők száma	Posztok száma	Aktivitás/követőszám
Agrárminisztérium	7,5 ezer fő	370	4,93
Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI)	31 ezer fő	671	2,16
Honvédelmi Minisztérium	30 ezer fő	28	0,01
Igazságügyi Minisztérium	2,5 ezer fő	inaktív	-
Információs és Technológiai Minisztérium	619 fő	21	3,4
Pénzügyminisztérium	3,8 ezer fő	215	5,65

5. sz. táblázat: Az egyes hazai minisztériumok követőszáma, posztszáma és aktivitása

Az EMMI 2021-ben 671, a Honvédelmi Minisztérium 28, az Agrárminisztérium 370, a Pénzügyminisztérium 215, az ITM pedig 21 posztot tett közzé. Mindezek alapján a Pénzügyminisztérium aktivitás/követőszám hányadosa (5,65) a legmagasabb, azaz a Pénzügyminisztérium a legeredményesebb az egy posztra eső követői bázis terén. A Facebook profillal rendelkező aktív minisztériumok közül az agrárminiszternek (Nagy István), az EMMI miniszternek (Kásler Miklós), valamint a pénzügyminiszternek (Varga Mihály) volt aktív Facebook oldala is. A miniszterek követőbázisai alapján megállapítható volt, hogy a minisztereket sokkal többen követik, mint az általuk vezetett minisztériumot – Nagy Istvánnak 59.345 fő, Kásler Miklósnak 48.759 fő, Varga Mihálynak 101.293 fő. Ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a korábban bemutatott, általam vizsgált eredményeknek megfelelően, az állampolgárok jobban kedvelik a politikai jellegű tartalmakat, mint a minisztérium szakmai jellegű kommunikációját. Mivel a miniszterekre vonatkozó vizsgálatom is igazolta, hogy a szakmainak vélt kulcsszavak is megjelentek

politikai színezetben, ezért ennek részletes feltárása szinte lehetetlen vállalkozás. Nos, ennek kiküszöbölésére Csáki és Molnár a miniszterek és a minisztériumok öt-öt legmagasabb reakciót kiváltó posztját és annak tartalmát vetették össze, a következő eredménnyel. Noha a miniszteri bejegyzésekben egyértelműen politikai tartalmak is megjelentek, ezzel párhuzamosan azt is kirajzolódott, hogy a közösségi-médiahasználókat sokkal inkább érdekelték azok a tartalmak, amelyek egy közismert személyiség életeseményeivel, vagy az adott miniszter magánszemélyként tett megmozdulásaival kapcsolatosak voltak, mint a szakmai, szakpolitikai kérdések. Azaz, a miniszterek nem feltétlenül politikusi, sokkal inkább hús-vér emberi minőségükben érdekesek a felhasználók számára. Az érintett profilk egy-egy magánéleti jellegű, vagy valamely közismert személlyel kapcsolatos bejegyzései sok esetben sikeresebbnek bizonyultak, mint a politikai tartalmú üzenetek, vagy akár az általuk vezetett minisztérium szakmai jellegű közlései.

A vizsgálatokból is a következő tanulságokat vonhatjuk le. A minisztériumok, ugyan közölnek információkat, de a tervszerűség nem fedezhető fel benne és politikai jellegű tartalmakat is megosztottak. Sajnos azt is leszögezhetjük, hogy a minisztériumi posztok száma igen csekély, ami arra enged következtetni, hogy a legtöbbször ad hoc módon valósult meg az is. A korábban bemutatott miniszterekre vonatkozó vizsgálatom során, az igazságügyi miniszter gyakorlata esetén még jobban kirajzolódott a vegyes kommunikáció, amely személyes (magánemberként történő) közléseket is tartalmazott, azaz a kettősség a minisztereket is jellemezte. És végül az is világossá vált, hogy önmagában a minisztériumi szint tanulmányozása nem elégséges ahhoz, hogy általános következtetéseket vonjunk le a közösségi média közigazgatási alkalmazásával kapcsolatban, ennek megfelelően a vizsgálatot célszerű volt kiterjeszteni a közigazgatás alacsonyabb szinten, az állampolgárokhoz közelebb lévő szereplőire is.

4.4.4 Önkormányzati tapasztalatok – vármegye székhelyek

Az önkormányzati szektor vizsgálatától átfogóbb képet vártunk, mert álláspontunk szerint az önkormányzatok képviselő-testületeinek sokkal közvetlenebb a kapcsolata a felhasználókkal, döntéseik a lakosság számára sokkal közelebbinek, kézzelfoghatóbbnak tűnhetnek, ily módon a közösségi érdeklődés központjában is az önkormányzati döntések és az önkormányzati közfeladatok ellátással kapcsolatos kérdések állhatnak. Az első vizsgálat során a vármegyeszékhelyek önkormányzatainak Facebook profiljait különböző mutatók szerint elemeztük 2022. évre vonatkozóan. A magyarországi önkormányzatok

sajátos helyzetűek, mivel a rendszerváltozáskor alapelveként került megfogalmazásra, hogy minden település önálló képviselő-testülettel, így önkormányzattal rendelkezzen. Ennek megfelelően a szűk 3200 magyar településen 3200 helyi önkormányzat jött létre, széles körű autonómiát és közigazgatási feladatkört kaptak, amelynek következtében az állampolgárok számára kiemelt fontosságú helyi közigazgatási szervekké váltak. Kis túlzással azt is mondhatjuk, hogy a 2010-es években lezajlott önkormányzati reform időszakáig az átlagos állampolgár jóformán csak az első fokon eljáró önkormányzat közvetítésével találkozott a közigazgatás által kommunikált információkkal. A 2010-es évek önkormányzati reformja ugyan a feladatköröket nagymértékben csökkentette azzal, hogy az államigazgatási feladatok jelentős részét az újonnan létrehozott járási hivatalokra telepítette, ám új önkormányzati törvényünk (Mötv)⁴²⁷ továbbra is számos helyben ellátandó közfeladatot határozott meg számukra. Mivel ezek közvetlenül és nagymértékben érintik a lakosság mindennapjait, indokolt volt megvizsgálni a kutatásban, hogy az önkormányzatok a kommunikációjuk során mennyire, és hogyan használják ki a közösségi média korábban tárgyalt előnyös tulajdonságait.⁴²⁸ Természetesen, mint ahogyan arra Csáki-Hatalovics et.al.⁴²⁹ is rámutatott, az önkormányzat és annak tisztségviselői nem csak közfeladataikkal összefüggésben alkalmazzák ezeket a csatornákat. Egyes helyzetekben a települési önkormányzat jogszabályi kötelezettség hiányában, de a köz érdekében, máskor azonban egy-egy tisztségviselő – pl. önkormányzati képviselő vagy politikus – népszerűsítése céljából alkalmazza a közösségi médiát. Éppen ezért, a kutatásunkban a Mötv-ből fakadó feladatokkal, esetleg más szerv hatáskörébe tartozó, ám szintén közigazgatási jellegű figyelemfelhívást tartalmazó közlésekre igyekeztünk fókuszálni. A vizsgálatba a magyarországi önkormányzatok egy jól körül határolható halmaza, a vármegyeszékhely települések önkormányzatai kerültek bevonásra, Budapest nélkül annak sajátos vonásai miatt. A 18 vizsgált vármegyeszékhely közül kettőnek – Győr és Pécs – nem volt közösségi profilja egy platformon sem. A többi városnak kizárólag Facebook,

⁴²⁷ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

⁴²⁸ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – VARGA Ferenc – MOLNÁR Péter: *Social media usage on the local level of public administration in Hungary*; A kutatási eredmények közzlése a 31. NISPAce éves konferencia előadása volt Belgrád, Szerbia, 2023. május 25-27, absztrakt online: The future of public administration enabled through emerging technologies, ISBN: 978-80-99939-09-8, https://www.nispa.org/files/conferences/2023/e-proceedings/system_files/papers/abstract-gyula-bal%20C3%A1zs.pdf

⁴²⁹ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – MOLNÁR Péter – CZÉKMANN Zsolt: Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében, különös tekintettel a közösségimédia-platformokra. Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora*, Ludovika, 2022. pp. 53-65. p. 59 (2022) Online: <https://media.ekonyv.hu/shared/product/83/43f35c5a-f663-4bbd-8c71-5f244ef2a347.pdf> (Letöltés ideje: 2024.02.15)

Instagram és YouTube megjelenése volt, de nem mindegyiknek az összesen. Tapasztalataink visszaigazolták a nemzetközi eredményeket – a legmagasabb arányban a Facebook az önkormányzatok által leginkább alkalmazott platform, és volt, amelyiknek több platformon is volt profilja, ugyanakkor azok teljesen inaktívak voltak (Nyíregyháza). Ennek megfelelően, a vármegyeszékhelyek kizárólag Facebook-aktivitása került górcső alá az alábbiak szerint.

- mekkora felhasználói tömeget képesek megszólítani a vizsgált önkormányzatok,
- milyen típusú információk váltják ki a legnagyobb hatást (engagement) az online térben, illetve
- a legnagyobb hatást kiváltó tartalmak mennyiben tekinthetők közigazgatási jellegűnek, különös tekintettel a magyar önkormányzatok törvényből fakadó feladatkörére.

A kapcsolattartás és a polgárokkal történő kommunikáció sikere kétségtelenül függ az oldal követőinek számától is. A követők száma és annak népességhez viszonyított aránya alapján, három kategóriába sorolhattuk a városokat. Két város (Békéscsaba, Kecskemét) is 10% alatti eredményt ért el, 10% és 20% közötti eredmény jellemzett hat várost (Debrecen, Salgótarján, Szolnok, Szombathely, Tatabánya és Veszprém), míg hat város 20% feletti követőszámmal bírt (Eger, Kaposvár, Nyíregyháza, Szeged, Székesfehérvár és Zalaegerszeg). Ezt követően lehetett vizsgálni az oldal aktivitását és a követőszám hányados kapcsolatát, és arra a következtetésre jutottunk, hogy az alacsony aktivitás kevesebb követőt generál, a közepes követői viszonyzámmal rendelkező városok legfeljebb 160 posztot vagy kevesebbet közöltek. Ugyanakkor voltak olyan kilengések, amelyek fenti következtetést nem támasztották alá - Kaposvár esetében, amelynek a legmagasabb követői viszonyzáma volt (31,3%), mindössze 107 bejegyzése volt a vizsgált évben, Szolnok ezzel szemben 445 bejegyzéssel jelentkezett, de csak közepes követői viszonyzáma volt. Szeged tette a legtöbb bejegyzést – közel 7200 alkalommal posztoltak, ugyanakkor a követői viszonyzáma éppen meghaladta a 20%-ot. Ezek alapján, nem volt egyértelműen igazolható az, hogy a nagyobb arányú tartalom-közzététel önmagában elegendő a magasabb követői szám eléréséhez. Mivel általános összefüggéseket nem lehetett megállapítani, tartalmi vizsgálatra volt szükség.

A tartalmi vizsgálatok egyik legkézenfekvőbb módszere a hashtagvizsgálat. Lényege abban áll, hogy ha a szerző hashtagekkel látja el az általa közzétett bejegyzéseket, úgy az egyes hashtagekhez tartozó posztok számából kiindulva következtetni lehet azokra a fő témákra,

amikre az önkormányzat közösségimédia-kommunikációja irányul. Sajnos a vizsgált önkormányzatok nem, vagy csak elenyésző esetekben alkalmaznak hashtageket így ez a módszer esetünkben nem volt alkalmazható, ezért a legtöbbször szereplő szavakra kerestünk rá az egyes oldalakon. Az eredmények azt igazolták, hogy a vizsgált önkormányzatok alapvetően a település nevét és státuszát (város), valamint az egyes időintervallumokra (nap, és), továbbá programokra vonatkozó kifejezéseket használták leggyakrabban a posztjaikban. Annak alaposabb tanulmányozása során, hogy melyik kulcsszó milyen kontextusban merül fel változatos eredményeket kaptunk, így következetes alkalmazási gyakorlatot megállapítani itt sem lehetett, az sem vált körvonalazhatóvá, hogy milyen típusú bejegyzések dominálnak a vármegyeszékhelyek oldalain.

Ezt követően, a direkt a MötV feladatrendszerében elhelyezhető szavak előfordulásával próbáltuk azonosítani az erre vonatkozó aktivitást. Csáki et.al.⁴³⁰ tanulmányukban az önkormányzati kommunikációs gyakorlat három formáját különböztette meg. E szerint beszélhetünk a kommunikáció kötelező formáiról (pl. közzététel), a nem kötelező, ám praktikus kommunikációról (az önkormányzati közfeladat-ellátással összefügg), valamint a nem kötelező és a közfeladat-ellátás tekintetében különösebben nem is indokolható esetről. A kommunikáció nem kötelező, de praktikus formái körében a közösségi média már nagyobb szerepet kaphat pl. a helyi hírek közzétételével, ugyanakkor a leghangsúlyosabb szerepet a nem kötelező és nem is indokolt esetben kaphatja. Nos, a kötelező feladatok rendszerében elhelyezhető feladatokkal kapcsolatos kommunikációra helyeztük a hangsúlyt. Előre rögzítettünk szavakat, azok alapformáit, hogy a ragozott alakjukkal együttesen legyenek vizsgálhatók. Ezek voltak a településfejlesztés, közterület, közintézmény, egészségügy, óvoda, kultúra, gyermekjólét, hajléktalan, környezetvédelem, vízgazdálkodás, közfoglalkoztatás, turizmus, nemzetiség, sport, közbiztonság, közlekedés, hulladék, távhő, közgyűlés, polgármester, jegyző. Hasonló eredményre jutottunk, mint a miniszterek és minisztériumok vizsgálata során – a fogalom közigazgatási jellege a konkrét kontextusban nem feltétlenül kapcsolódott a poszt közigazgatási tartalmára, sokkal inkább fókuszált helyi rendezvényekre, programokra, megemlékezésekre.

A következő lépésben valamennyi város 3-3 legmagasabb és legalacsonyabb hatást kiváltó posztját elemeztük tartalma szerint. Nos, a vizsgálat során arra az eredményre jutottunk, hogy néhány kivételtől eltekintve, a városi honlapokon legnagyobb és legalacsonyabb

⁴³⁰ CSÁKI-HATALOVICS et.al. [2022: 62]

népszerűségnek örvendő bejegyzések jobbára programokkal, eseményekkel, rendezvényekkel kapcsolatosak voltak, illetve többnyire fényképeket közöltek. Békéscsaba esetében a legalacsonyabb hatást kiváltó három posztból kettő tekinthető közigazgatási jellegűnek, az egyik a közterületek gallyazásáról, a másik az NTAK-regisztrációról szólt. Egerben magas reakciót kiváltó bejegyzés egy új buszjárat elindításáról szólt, alacsony népszerűsége a vagyonhasznosítási felhívással és forgalmi rend változással kapcsolatos bejegyzéseknek voltak. Kizárólag alacsony népszerűséggel rendelkező közigazgatási jellegű bejegyzések voltak Kaposvár, Kecskemét, Szeged, Szolnok és Tatabánya esetében, ezek elsősorban közterületi szabályokról, közterületrendezésről és energiaellátási információkról szóltak. Szombathelyen két magas népszerűségnek örvendő bejegyzés volt, a közintézmények (óvodák) hőmérsékletszabályozásával és az önkormányzatban egy új munkacsoport megalakulásával kapcsolatban.

Fentiekből következik, hogy a vármegyei önkormányzatok esetében sem körvonalazható egyértelműen a közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos következetes tájékoztatási gyakorlat. A posztok tartalmi vizsgálata és azok hatásvizsgálata is igazolta, hogy a bejegyzések egyrészt ömlesztett jelleggel történtek, és a közügyekkel kapcsolatos posztok elérése arányaiban magasabb, mint a minisztériumi/miniszteri szint esetében, ugyanakkor azok a település mindennapi életével, eseményekkel, esetleg a polgármester ambícióival kapcsolatos „népszerűségi” közlések között teljesen elhalványultak.

4.4.5 Önkormányzati tapasztalatok – egy hazai vármegye átfogó vizsgálata

A legutóbbi kutatásunkban el kívántunk szakadni a nagyvárosoktól és sokkal általánosabb vizsgálatot terveztünk – egy vármegye átfogó áttekintésével. A 19 vármegyéből Csongrád-Csanád vármegyére esett a választásunk, amely több szempontból is jó választásnak tűnt: a vármegye területén két megyei jogú város (Szeged és Hódmezővásárhely), 5 járásszékhelyi város, három kisebb (egyszerű) város és 50 község található. A Községek között 13 ezer fő alatti aprófalvat, 17 ezer és 30 ezer fő közötti községet és 30 ezer főnél nagyobb települést azonosítottunk. A települések közel felén működik önálló polgármesteri hivatal, míg a többi esetben közös önkormányzati hivatal működik. A vármegye településeinek Facebook használatát a 2023. évre vonatkozóan vizsgáltuk, viszont kibővítettük a kutatási fókuszunkat és már nem csak a közzétett tartalom közzétett tartalommal összefüggő mivoltára, hanem a megvalósuló interakció szintjét is igyekeztünk feltárni.

Ezek alapján három kérdéskört vizsgáltunk meg:

- 1) Az önkormányzatok készültsége a social media alkalmazására. Ezen belül az alábbiakat vizsgáltuk meg:
 - a. Rendelkezik az önkormányzat hivatalos Facebook-profillal?
 - b. Elérhető közvetlenül a Facebook-profil a honlapról (átjárhatóság)?
 - c. Rendelkezik az önkormányzat közösségi-média stratégiával vagy egyéb belső szabályozóval?
- 2) A helyi social media profilok interaktivitása:
 - a. Vannak az oldalon szavazások?
 - b. Vannak az oldalon rendezvények, ahol a lakos jelezheti a részvételi szándékát?
 - c. Történik az oldalakon interakció (azaz a profil vagy az önkormányzat valamely tisztviselője válaszol a lakossági kérdésekre?)
- 3) A tartalom minősége:

E kérdéskörben azt vizsgáljuk meg, hogy a közzétett tartalom milyen jellegű és mennyire jut el a lakossághoz, mint címzettekhez.

Ezt három kérdés mentén vizsgálhatjuk meg:

- a. Mennyi követője van az oldalnak a lakosságszámhoz viszonyítva?
- b. Mekkora az átlagos aktivitás az oldalakon?
- c. Mely tartalmak fejtik ki a legmagasabb hatást (engagement vizsgálat)?

A vizsgálati tapasztalatok a következők voltak. A vizsgált időszakban 12 önkormányzat egyáltalán nem rendelkezett hivatalos Facebook-oldallal és további 19 önkormányzat oldala szoftveresen (SentiOne) nem vizsgálható, tekintettel arra, hogy nem hivatalos oldalak, ezért a program privát oldalként nem elemezte. Míg a Facebook-profilon jellemzően megjelenítésre kerültek az önkormányzatok hivatalos honlapjainak hivatkozása, ez fordítva már nem teljesült, 48-ból 26 helyen nem érhető el a hivatalos honlapról a Facebookprofil. A stratégia meglétre vonatkozóan emailben kerestük meg az önkormányzatokat, ám a kérdésünkre egyetlen helyről kaptunk választ, mely szerint az SZMSZ-ben szabályozott: "A Hivatal közreműködése a lakossági tájékoztatás keretében" alcímmel, amelyben a honlap és közösségi média felület, mint a lakossági tájékoztatás eszközei kerültek meghatározásra. A következőkben bemutatott eredmények a vizsgálható

29 településre vonatkoznak. Szavazást egyik önkormányzat sem indított, négy önkormányzat adott hivatalos válaszokat az állampolgári kérdésekre, és mindössze 15 település biztosította a rendezvényeken való részvétel jelentkezési lehetőségét. A lakosságszám arányos követések érdekes információt adtak, a vizsgált településekből 20-nak a lakosságának felét, ebből 9 településnek a lakosságszámot meghaladó követője volt. Ezek egy kivételével mind községek voltak, és több, mint fele közös hivatalt (KÖHI) tart fent. Azaz arra a következtetésre jutottunk, hogy a társult településekről is bekövetik az oldalakat. A leg szembe tűnőbb érték Eperjes (Fábiánsebestyéni KÖHI) községnél tapasztaltuk, a 387 fős településnek 1500 követője van (388%), ami a KÖHI lakosainak közel 70%-a. A 3200 fős Bordány (önálló hivatallal) 6000 fős, a 2300 fős Ruzsa (Ruzsai KÖHI) pedig 4100 fős követőbázist tudhat magáénak. A legtöbb posztot és természetesen a legnagyobb követőbázissal (44 ezer fő) rendelkező vármegyeszékhely (Szeged, 72ezer) jelentette meg, ugyanakkor a lakosságarányos posztszám⁴³¹ tekintetében ez csak a második helyre volt elég (0,45), itt is Eperjes bizonyult a legaktívabbnak 1,3 ponttal. A posztok elérési értékeit tekintve viszont, Szeged teljesített toronymagasan a legjobban – 72 ezer bejegyzéssel összesen 173 millió, másodikként Csongrád város 400 poszttal 5 millió, harmadikként Bordány település 507 poszttal 780 ezer egyéb oldalt ért el.

Település	Lakosság fő	Elérés fő	A város lakosságarányú elérési értéke	Legmagasabb engagement posztok tartalma
Szeged	158797	12 680 228	80	Óriásplakáton búcsúznak egy tanár végzős diákjai
Csongrád	15529	1 262 005	81	Városi látkép videók
Eperjes	387	34 500	89	Nyári tábor képek

A legmagasabb elérésű bejegyzése a megyeszékhelynek közel 13 millió oldalán jelent meg, ugyanakkor lakosságarányban itt is Eperjes végzett a legelőbb helyen, lakosainak közel kilencvenszeresét érte el a legerősebb posztja. A közigazgatási vagy alapfeladatokhoz kapcsolódó tartalmak a bejegyzések közel 27% mértékben jelentek meg, de elérési mutatójuk jelentősen elmaradt a populárisabb tartalmakétól. A vizsgált települések esetében is javarészt a helyi programokkal, valamint különböző kulturális, szabadidős és társadalmi eseményekkel kapcsolatos bejegyzések voltak sikeresebbek. Fenti eredmények igazodnak a vármegyei önkormányzati tapasztalatokhoz, noha a településméret

⁴³¹ Összes poszt (db) / lakosság (fő)

csökkenésével látható volt, hogy az alapfeladatokhoz, vagy a testület és hivatal munkájához köthető tartalmak nagyobb aktivitást váltottak ki az állampolgárokból is, a kétirányú kommunikáció is jellemzően a 8 ezer fő alatti településeknél alakult ki (Mórahalom, Sándorfalva, Szegvár, Székkutas).

4.5 Javaslat egy hazai mérési keretrendszer kialakítására

Mind a bemutatott nemzetközi, mind a hazai vizsgálatok azt igazolták vissza, hogy a kormányzattól a helyi közigazgatásig használják a közösségi médiát, ugyanakkor eltérő mértékben és eltérő hatékonysággal, ami szerintem inkább jelzi annak használatára irányuló motivációt, mint a tervszerűségét. A közösségi média szinte korlátlan spontán használatot tesz lehetővé, ráadásul a platformszolgáltatók gyakran változtatják a technológiai paramétereket ezért a közigazgatás minden szintjén egyértelmű iránymutatásokat kell kidolgozni ahhoz, hogy a közösségi médiáért felelős alkalmazottak mindenkor alkalmazkodni tudjanak a változó környezethez. Ennél fogva, elengedhetetlen az, hogy egy jól kidolgozott stratégia mentén megfelelő taktikákat válasszanak. A stratégia képes megteremteni a szervezet céljaival összhangban történő közösségi média alkalmazását, útmutatóként szolgálhat a felelős személyeknek és csökkenthetők vele a szolgáltatók változó feltételeiből, valamint a korlátlan polgári használatból eredő kockázatok.

Egy lehetséges módszer a stratégia felállítására:⁴³²

- A. Meg kell határozni a szervezet feladataiból adódó célokat, valamint ahhoz hogyan illeszkedik a közösségi média. Mely felületek használata engedélyezett, akár szervezeti egységre lebontva, döntést kell hozni arról, hogy ezen felületek között milyen átjárhatóságot kívánnak kialakítani (Pl. a Facebook profil mellett szeretnének-e YouTube vagy Instagram oldalt, és azokat ugyanazzal a tartalommal akarják feltölteni, vagy eltérővel, illetve ezek hogyan ágyazódnak be a hivatalos oldalba).
- B. Ennek megfelelő tartalmak készítése és szerkesztése. Meghatározni a lehetséges forrásokat és azok, valamint a tartalmak ellenőrzésének folyamatát.

⁴³² Mergel javaslatai alapján kidolgozva. MERGEL Ines: A Manager's Guide to Designing a Social Media Strategy, IBM Center for The Business of Government Special Report Series, 2012 Online: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Social%20Media%20Strategy%20Brief.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.07.14)

- C. A szervezeten belüli szerepkörök és a felelősségek meghatározása: ki a vezetője, aki felel a tervezésért, a tartalomért, a kampánytervezésért, a közösségi médiaelemzés vizsgálatáért és a kapott eredmények értelmezéséért. Meg kell határozni a napi posztolási jogokkal felruházott személyek, valamint a tartalomszolgáltatók körét – milyen szervezeti egységektől milyen típusú információkat szükséges begyűjteni és ki oszthatja meg. Szükséges-e például egy központi engedélyező szervezeti egység vagy személy, aki egyedileg dönt a felületek portfóliónak megfelelő használatáról és annak feltételeiről, vagy meghagyják alsóbb szinten az erre vonatkozó döntést.
- D. A kollégák érzékenyítése: ha azt szeretnénk, hogy a szervezet alkalmazottai is aktív résztvevői legyenek egy-egy profil közösségének, akkor egyrészt meg kell tervezni a közösségi médiát nem alkalmazó kollégák bevonásának lehetőségeit, másrészt a digitális világba született kollégákkal megértetni a szervezeti és közigazgatási tevékenység jellegéből fakadó közösségi média felelős használatára vonatkozó elvárásokat, korlátokat.
- E. Körül kell határolni a célközönséget: kiknek akarom a tervezett tartalmat eljuttatni, ehhez milyen csatornákat és „véleményvezéreket” célszerű bevonni, és ehhez mely közösségi médiafelületek lehetnek a leghatékonyabbak (Lásd korábbi fejezetek korcsoportos statisztikáit).
- F. Olyan felületeket célszerű választani, ahol a céloknak megfelelően lehetőség van a terjedelmesebb kommunikációra, ezzel együtt nem csak a kommentekre célszerű reagálni, hanem a követőket a tartalmak megosztására ösztönözni.
- G. Meg kell határozni a tartalmak elérhetőségének eszközeit (letölthető dokumentumok, linkek, bemutatók, videós és képi anyagok beágyazása stb.). Ezzel együtt szükséges meghatározni a megengedhető online viselkedési szabályokat – mit tehet meg a kolléga, és mit engedünk meg a felhasználók számára (az oldal policy-ja). Minden kapcsolattartásnak ugyanolyan „netikettet” kell követnie, és nagyon fontos, hogy a szervezet az eltérő véleményeket tűrje, lehetőleg pozitívan kezelje azokat.
- H. A profil létrehozása (C. pontban foglalt döntési jogköröknek megfelelően)
- I. Kommunikációs terv felállítása: adott témával kapcsolatban ki, mikor, és mely csatornán keresztül kommunikál (GANTT). Ezen belül: mikor alkalmazzák a push technikát (csak egyirányú tájékoztatás és információ megosztás); mikor alkalmazzák a pull technikát (a követőktől begyűjtött tartalmak feldolgozása és

megosztása), mikor kell passzívan hallgatni (a folyó párbeszédet figyelni elemezni a közhangulatot) és mikor érdemes egyéni kérdéseknek teret adni – pl. „válaszol a jegyző” (ehhez megfelelő humánerőforrást kell rendelni). További fontos szempont a válaszadási folyamat és protokollok kidolgozása, azaz pl. milyen esetekben szükséges válaszolni, milyen esetekben szükséges egyeztetni a vezetővel (pl. téves információkat közöl, vagy az alapján kérdez, valamilyen rossz tapasztalata van stb.) és milyen esetekben mellőzni azt (pl. szélsőséges, mások számára sértő, vagy egyértelműen komolytalan).

J. Az elvárt eredmények minőségi mutatóinak kialakítása és az ehhez illeszkedő megfelelő mérési rendszer kialakítása.

Amennyiben a startégiában megfogalmazottak szerint kialakítjuk a hivatalos közösségi média felületeinket szükséges azok teljesítményét is vizsgálni, hiszen ezzel igazolhatók vissza a megfogalmazott célok teljesülése, vagy meghatározhatók a beavatkozási pontok és a változtatási igények. Mivel a nemzetközi és a hazai tapasztalatok azt mutatták, hogy a közigazgatás helyi szintjén jobban mérhető az állampolgárokkal való kapcsolattartás sikere, ezért az alábbiakban egy önkormányzatok esetében alkalmazható, a legszélesebb körben használt Facebook oldalak mérési keretrendszerére tesztek javaslatot.

Mérési kategória	Mutató	Mutató értéke
Viszonyítási alapok	Lakosságszám	fő
	Érintett lakosságszám (18 éves +)	fő
	KÖHI	igen/nem
	KÖHI teljes lakosságszám	fő
	KÖHI teljes érintett lakosságszám	fő
	Van a közösségi médiafelületek alkalmazására irányuló stratégia vagy arra irányuló hivatalos döntés	igen/nem
Hivatalos weboldal és külső csatornák általános kapcsolata	Vannak Blogok	igen/nem
	Van a hivatalos Facebook oldalra mutató link	igen/nem
	Van a hivatalos YouTube oldalra mutató link	igen/nem
	Van a hivatalos Instagram oldalra mutató link	igen/nem
	Van hivatalos Facebook-oldal	igen/nem
	Van a hivatalos FB oldalon a hivatalos weboldalra mutató link	igen/nem
	Van hivatalos YouTube-csatorna	igen/nem
	Van a hivatalos YouTube oldalon a hivatalos weboldalra mutató link	igen/nem
	Van hivatalos Instagram oldal	igen/nem
	Van a hivatalos Instagram oldalon a hivatalos weboldalra mutató link	igen/nem
	Hivatalos FB oldal létrehozása	dátum
	Összes poszt	db
	Állampolgári részvétel ösztönzése	db/arány

Facebook oldal általános jellemzői	A posztok tartalmi céljai	Ebből: alapfeladatokhoz kapcsolódó részvétel ösztönzése	db/arány
		Állampolgári vélemény kérése	db/arány
		Ebből: alapfeladatokhoz kapcsolódó vélemények kérése	db/arány
		Jövőbeli események beharangozója	db/arány
		Ebből: alapfeladatokhoz kapcsolódó jövőbeli események beharangozója	db/arány
		Élő eseményekről való tudósítás	db/arány
		Ebből: alapfeladatokhoz kapcsolódó élő eseményekről való tudósítás	db/arány
		Múltbeli események beszámolója	db/arány
		Ebből: alapfeladatokhoz kapcsolódó múltbeli események beszámolója	db/arány
		Szolgáltatás-jellegű bejegyzés	db/arány
		Ebből: alapfeladatokhoz kapcsolódó szolgáltatás-jellegű bejegyzés	db/arány
		Egyéb, passzívnak minősített poszt	db/arány
		A posztok alapfeladatokhoz kapcsolódó társadalmi élet kategóriái	Környezeti kérdések
	Közrend, közbiztonság, polgári és katasztrófavédelem		db/arány
	Szociális kérdések (közfoglalkoztatás is)		db/arány
	Oktatás, kultúra, közművelődés		db/arány
	Közlekedés		db/arány
	Egészségügyi alapellátás és szolgáltatások		db/arány
	Helyi adók		db/arány
	Gazdaságszervezés és helyi piacok		db/arány
	Sport- és ifjúsági ügyek		db/arány
	Turizmus		db/arány
	Nemzetiségi ügyek		db/arány
	Települési és közintézményi infrastruktúra (közművek is)		db/arány
	Önkormányzat vagy testület munkája		db/arány
	A posztok egyéb, alapfeladatokhoz kapcsolódó társadalmi élet kategóriái	Élelmiszer, főzés, szabadidős programok stb.	db/arány
	Multimédiás tartalmú (képek, videók, hanganyagok) bejegyzések száma		db/arány
	Az oldal követése	Követők száma	fő
		Lakosságarányos követés	%
		Érintett lakosságarányos követés	%
		KÖHI lakosságarányos követés	%
		Érintett KÖHI lakosságarányos követés	%
	Nyitottság	Lehetőség van arra, hogy más is tegyen bejegyzést az oldalra	igen/nem
Mások által tett bejegyzések száma		db/arány	
Mások által tett bejegyzések száma alapfeladatokkal kapcsolatban		db/arány	
Összes reakció (+: pl. like, love, smiley)		db	

Engagement	Hangulat	Összes reakció (-: pl. dislike, angry, scared)	db
		Hangulati reakcióhatás (\sum pozitív reakció - \sum negatív reakció) / \sum összes reakció	-1 és +1 között
		Alapfeladatokkal kapcsolatos hangulati reakcióhatás [az azokra érkezett (\sum pozitív reakció - \sum negatív reakció) / \sum összes alapfeladatokkal kapcsolatos reakció]	-1 és +1 között
	Terjedés	Összes megosztás	db
		Alapfeladatokkal kapcsolatos posztok megosztása	db/arány
	Párbeszéd	Összes komment	db
		Az önkormányzat kommentjei	db
		Van "válaszol a.." típusú egyéni konzultációs lehetőség	igen/nem
	Toborzás	Szavazások száma	db
		Nyereményjátékok száma	db
Interakciós arány	$\frac{\text{összes reakció} + \text{összes komment} + \text{összes megosztás}}{\text{összes poszt}} * \frac{100\%}{\text{összes követő}}$	%	
Szövetségek	Kapcsolat (tagság, követés) más nyílt FB csoportokkal	igen/nem	
	Kapcsolat (tagság, követés) más zárt FB csoportokkal	igen/nem	

6.sz tábla: Javaslat a hazai önkormányzatok FB profilok mérési keretrendszerére (Saját szerkesztés)

A méréshez feltétlenül szükségesek a településre jellemző olyan adatok, amelyek viszonyítási alapot adhatnak. A bemutatott hazai és nemzetközi mérések a lakosság számot vették figyelembe, ugyanakkor a közigazgatás ügyfelei elsősorban a nagykorú lakosság köréből kerülnek ki, elengedhetetlen, hogy ezt a szűkebb csoportot figyelembe vegyük. A vármegyei vizsgálatunk során igazolódott, hogy elsősorban a közös önkormányzati hivattal rendelkező kisebb települések esetében a társult települések lakosai is figyelik, illetve követik az oldalt. Ennek megfelelően nem lehet figyelmen kívül hagyni az érintett közös önkormányzati hivatal illetékességi területén élő (felnőtt korú) lakosságot a mérések pontosabb eredményeinek meghatározása érdekében. A korábbi vizsgálataink alapján azt tapasztaltuk, hogy a hazai önkormányzatok a legszélesebb körben használt Facebook mellett a YouTube csatornáit és az Instagram felületeit használja még. Éppen ezért a keretrendszer hivatalos weboldalra és a közösségi média felületekre vonatkozó részében ösztönzőleg is feltüntettem ezen csatornákat. Amennyiben ezen felületeket nem használja az adott önkormányzat ez szolgálhat iránymutatásként is annak érdekében, hogy minél több felületet alkalmazzanak az állampolgárokkal való hatékony kapcsolattartás érdekében. Ahhoz, hogy a közigazgatás legalsó szintjén elhelyezkedő szervezetek kapcsolattartás minőségét vizsgáljuk, mindenképp szükséges volt mind a bejegyzések tartalmi célja mind a társadalmi kategóriába sorolása során az alap feladatokkal kapcsolatos tartalmak elemzési lehetőségének megteremtése is. Ezek segítségével sokkal pontosabb képet kapunk arról, hogy az önkormányzatok hagyományos közigazgatási feladataival kapcsolatos

kommunikáció és tájékoztatási gyakorlat milyen arányban jelenik meg a hivatalos Facebook oldalakon. Ezen bejegyzések sikerét az Engagement panelben található mutatók segítségével még pontosabban vizsgálhatjuk. Ennek segítségével nem csak a települési önkormányzat Facebook profiljának általános sikere, hanem a közigazgatási funkciók, illetve az ezekkel kapcsolatos állampolgári részvétel és nyitottság megteremtésének eredményessége is, ami a közvetlenebb kapcsolattartást teszi lehetővé. A Szövetségek kategória eddig más vizsgált keretrendszerben nem jelent meg. Ez alatt a más Facebook csoportokkal való együttműködést értem ugyanis konkrét önkormányzati beszélgetések során világossá vált, hogy az önkormányzat közösségi médián keresztül történő kapcsolattartásának sikere azon is múlik, hogy akár az oldal, akár az önkormányzat valamely képviselője tagja e nyílt vagy zárt Facebook csoportoknak, ahol az önkormányzat tevékenységével kapcsolatban ugyanúgy közvetlenül tud kommunikálni. Az ilyen csoportok tagságán keresztül még jobban mérhető az egyes településrészek vagy a teljes településre vonatkozó, az önkormányzat munkájával és feladatellátásával kapcsolatos állampolgári megítélés, nem beszélve arról, hogy az alapfeladatokkal kapcsolatos tájékoztatási tevékenység így még több csatornán valósulhat meg.

Mivel a miniszterekre és minisztériumra vonatkozó vizsgálatok nem hoztak egyértelműen közigazgatási szempontból is vizsgálható eredményeket, továbbá a hazai kormányzat működésére vonatkozóan nincs a Memorandumhoz hasonló kezdeményezés, ezen a téren is indokolt a tudatosabb és tervszerű közösségi média-alkalmazásra vonatkozó feltételrendszer kialakítása.

4.6 Összegzés

Az új online platformok alapjaiban változtatták meg a nyilvánosság szerkezetét, döntő hatást gyakorolva a társadalmi párbeszéd alakulására.⁴³³ E kommunikációs forma az Egyesült Államok kormányzati működésének egyre szélesebb területére gyűrűzött be a Memorandumot követően, így a közösségi platformokon való jelenlét a legtöbb kormányzati szereplő számára mára már nem csak lehetőség kérdése. Ennek megfelelően, a politikai kommunikáció nagy része áthelyeződött például a Facebook, Twitter, Instagram, által biztosított online térbe, így annak meghatározó csatornája lett.

Az első fejezetben arra jutottam, hogy közösségi platformok kétségtelenül biztosítani képes bárki számára, hogy véleménye eljusson nagyon sok emberhez, míg a hagyományos

⁴³³ Lásd pl. STRANDBERG [2006], DIXON [2010], OSIMO [2008], MERKOVITY [2009], NISAR [2019]

médiákban, a technikai-gazdasági korlátok ezt nem tették ennyire gyorsan és korlátlanul lehetővé. Ez vitathatatlanul a szólásszabadság demokratikus kereteit bővíti, amely egy olyan kapuőrök által kevésbé korlátozott teret biztosít, ahol nem lap- vagy tévétulajdonosokon, nem is szerkesztőségeken, de még csak nem is újságírókon, hanem mindenekelőtt a megszólalón múlik, eljut-e a véleménye másokhoz.⁴³⁴ Az Egyesült Államokban ma is a legmeghatározóbb állami hozzáállás a közösségi felületekkel szemben, hogy a szólásszabadság védelme érdekében, minimális szabályozás vonatkozik rájuk, ugyanakkor ez felvetheti annak lehetőségét, hogy a megszólalók szinte bármit megtehetnek – akár hamis állításokat terjeszthetnek, amelynek legfőbb „egészséges” cenzúrája maga az olvasó volt. Ennek megfelelően, az igazmondás és szabad véleményformálás minősége szinte csak a megszólalón múlt. Mindezek mellett, a szólásszabadság jelenlegi, Európában alkalmazott gyakorlata nem zárja ki a valótlanosságok közzétételének tilalmát, ezért ezek nem élvezhetnek általános alkotmányos védelmet. Sajnos az államok még elfogadják, hogy a platformok nélkül nem képesek szabályozni a nyilvánosságot, és tudatosan átadják a platformoknak a korábbi kizárólagos állami funkciót, a szólásszabadság határainak kijelölését.⁴³⁵

A második fejezetben röviden kitértem arra, hogy Barack Obama központi szervezetek számára is kötelezővé tett Nyílt Kormányzati Kezdeményezése⁴³⁶ megalapozta a kormányzati szervek tudatos közösségi média használatra vonatkozó törekvéseit is, amelyhez központi hivatal (GSA) is létrehozott. A Memorandum hatására a közösségimédia-technológiák alkalmazása az amerikai szövetségi kormányzati szervek és hivatalok körében - különösen a végrehajtó hatalomban - gyors ütemben terjedt, melyet a közösségi szolgáltatások polgárok körében megnövekedett használata is segített. Ebben megközelítésben a közösségi média már a kormányzati információs és kommunikációs technológiák (IKT) alkalmazásának ötödik hullámaként definiálható, melyet fémjelez az is, hogy 2012 májusára az amerikai szövetségi kormány 698 minisztériuma és hivatalaik 488 Facebook-oldalt, 363 Twitter-fiókot, 247 YouTube-csatornát és 71 Flickr oldalt hoztak létre online tartalmaik népszerűsítésére és az állampolgárokkal való kapcsolattartásra.⁴³⁷ A folyamat vitathatatlan előnye, hogy ezek a felületek lehetőséget biztosítanak az

⁴³⁴ TÖRÖK Bernát: *Donald Trump különös esete a szólásszabadsággal*, Online: <https://telex.hu/velemeney/2021/01/16/szolasszabadsag-es-kozossegi-media>

⁴³⁵ KOLTAY [2021b: 106]

⁴³⁶ VÖ: OBAMA Barack: *Open Government Initiative (OGI): Memorandum for Heads of Departments and Agencies - Transparency and Open Government*

⁴³⁷ MERGEL im. [2013a]

állampolgári visszajelzésre, így mérni tudják a közvéleményt, oda-vissza interakciót generálnak a problémák, vagy közügyek tényleges megvitatása érdekében, melyekkel a közigazgatás céljai még sikeresebben megvalósíthatók. Ehhez természetesen a felmerülő nehézségeket is enyhíteni kellett, melyet a GSA kezelt a különböző ajánlások, módszertanok és eljárásrendek kibocsátásával.⁴³⁸

A következő feladat a harmadik fejezetben bemutatott a közösségi felületek alkalmazásának sikermérése volt. Ehhez Mergel⁴³⁹ kormányzati keretrendszere nyújtott segítséget, amely annak megértését segítette, hogy a kormányzattal és közigazgatással való állampolgári interakciók különböző szintjei hogyan segíthetik egy közigazgatási szervezet céljainak támogatását a közösségi média csatornáinak használatával a transzparencia, a részvétel és az együttműködés dimenzióiban. A keretrendszer alkalmazásával a közösségi médiával foglalkozó szakemberek képesek feltárni, hogy a megosztott információ hogyan terjedt a közösségi hálózatban, azt hogyan fogadták és milyen reakciókat váltott ki. Az adatok helyes értelmezésével a kormányzat egy passzív hallgatói funkcióba kerülhet és csupán a pontos és megbízható információk hálózatba juttatásáról kell gondoskodnia annak érdekében, hogy az állampolgárokat együttműködésre és cselekvésre ösztönözze.

Az angolszász helyi önkormányzatok Participation 2.0 megvalósítására vonatkozó tapasztalatai esetében is érvényesült az állampolgárok különböző szinten történő bevonása a döntéshozatalba. Interaktív weboldalakon vagy közösségi felületeken (pl. Facebook, Twitter) keresztül megvalósult a tájékoztatási szint, a nyilvánosság kiegyensúlyozott és objektív tájékoztatása, valamint a problémák, az alternatívák, a lehetőségek és a megoldások feltárása. A konzultációs szinten kialakult egy interakció a nyilvánosság visszajelzéseinek beszerzésével azok elemzésével és döntési alternatívákkal kapcsolatban. Az együttműködés szintjén a nyilvánossággal való partnerség jelent meg, azaz bizonyos esetekben a döntés minden egyes szakaszában az intézmény együttműködött a lakosokkal, beleértve az alternatív javaslatok kidolgozását és az előnyben részesített megoldások meghatározását is.⁴⁴⁰ A felhatalmazási szinten, a döntéshozatali jogkör címzettjei maguk az állampolgárok, ám erre inkább kormányzati szinten volt példa. A Participation 2.0 alkalmazása jelentősen befolyásolta a helyi önkormányzatok és a polgárok közötti kapcsolattartás módjában bekövetkezett változásokat, a helyhatóságok eltérő eredménnyel

⁴³⁸ Lásd: The Social Media Navigator – GSA's Guide to Official Use of SocialMedia, GSA Social Media Policy

⁴³⁹ MERGEL im. [2013a]

⁴⁴⁰ Lásd korábban: LUKENSMEYER – TORRES im. [2006]

ugyan, de sikeresen alkalmazták a polgárok bevonására, a felelősség megosztására, a sűrű közösségi problémák azonosítása és megoldása terén.

A következőkben bemutatott Nyugat-európai mérés az önkormányzatok Szofisztikációs szintjét mérte, azaz a hivatalos weboldal működését és a közösségi médiafelületek meglétét mérte egy 13 paraméteres rendszerben. Megállapításuk szerint, a 75 vizsgált önkormányzat elsősorban az egyirányú kommunikációt biztosító eszközöket alkalmazta, ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a Kelet európai országoktól eltérően viszonylag magas arányban alkalmazták a blogokat, mint kapcsolattartási eszközt.

Az ezt követően bemutatott mérések⁴⁴¹ már kifejezetten a Közép-Kelet európai önkormányzatok Facebook használatát értékelték. Mindkét kutatócsoport hasonlóan ragadta meg a használandó paramétereket, és hasonló megállapításra is jutottak. Általános tapasztalat volt, hogy a lélekszám fordított arányban volt a reakciók számával és lakosságárányos követő mutatóval, azaz a kisebb közösségek jobban bekövezték a település oldalait és többet reagáltak a bejegyzésekre. Ugyanilyen erős összefüggést tapasztaltak a követőszám, valamint a hozzászólási és reagálási hajlam között – minél több követője volt egy oldalnak, annál nagyobb mértékben kommentelték vagy reagálták le a posztokat. Az önkormányzatok jellemzően a bulvár típusú témákat részesítették előnyben, ugyanakkor az oda-vissza párbeszéd nagyon alacsony mértékben valósult meg. Általános tapasztalat volt, hogy az önkormányzatoknak nincs a közösségi média használatára vonatkozó stratégiája.

A negyedik fejezetben a három éve tartó kutatásaink tapasztalait mutattam be, melyet végrehajtó hatalom minden szintjére vonatkozóan elvégeztünk. A vizsgálatot a végrehajtó hatalom csúcsán elhelyezkedő szervezetek és személyek elemzésével kezdtem. A vizsgálat szerint, a miniszterek inkább politikusként (influenzerként) mint szakemberként kommunikáltak, ugyanis így váltottak ki nagyobb reakciót az online térben. A vizsgálat során ugyanakkor az is igazolódott, a miniszterek főként egyirányú kommunikációt folytattak, egyedül az igazságügy miniszter „folyt bele” párbeszédbe, de az is a személyével kapcsolatos bírálatok miatt történt. A nemzetközi összehasonlító elemzéssel arra voltam kíváncsi, hogy az egészségügyi tárcák a járványhelyzetben hogyan vállalták fel a veszélyhelyzeti kommunikációt az állampolgárok felé a közösségi médiában, és volt-e kétirányú kapcsolattartás, vagy inkább csak egyirányú tájékoztatási gyakorlat jellemezte őket. A vizsgálat megállapításai szerint, a minisztériumok bejegyzései tartalmilag

⁴⁴¹ Lásd: MITAI im. [2020], JUKIĆ – SVETE im. [2018]

elmozdultak a járványkommunikáció irányába, ugyanakkor az interaktív kapcsolat szinte egyáltalán nem alakult ki, az állampolgárok reakciói sem vezettek kölcsönös párbeszédhez, így a V4 egészségügyi minisztériumok megmaradtak a tájékoztatási szinten. A hazai minisztériumokra vonatkozó általános vizsgálata is arra jutott, hogy ugyan a minisztériumok közölnek információkat, de a tervszerűség nem fedezhető fel benne és politikai jellegű tartalmakat is megosztottak. Az is világossá vált, hogy a minisztériumi posztok száma igen csekély, ami arra enged következtetni, hogy a legtöbbször ad hoc módon valósult meg, illetve azon minisztériumok esetében, ahol a miniszternek is volt aktív profilja, utóbbi sokkal nagyobb követőbázissal rendelkezett. A miniszterek esetében, a közösségi-médiahasználókat sokkal inkább érdekelték azok a tartalmak, amelyek egy közismert személyiség életeseményeivel, vagy az adott miniszter magánszemélyként tett megmozdulásaival kapcsolatosak voltak, mint a szakmai, szakpolitikai, bizonyos esetekben a politikai kérdések. Ennél fogva, a végrehajtó rendszer csúcsán elhelyezkedő személyek és szervek nem adtak megfelelő támpontot a közigazgatási jellegű mérés lehetőségére. A vármegyei önkormányzatok esetében sem igazolódott a közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos következetes tájékoztatási gyakorlat, ugyanakkor már jobban körül határolható volt a kapcsolattartás jellege. A posztok tartalmi vizsgálata és azok hatásvizsgálata is igazolta, hogy a közügyekkel kapcsolatos posztok elérése arányaiban magasabb, mint a minisztériumi/miniszteri szint esetében, ugyanakkor azok inkább ömlesztett jelleggel történtek. A vármegyei önkormányzatok is a bulvár irányába mozdultak el, a település mindennapi életével, eseményekkel, esetleg a polgármester ambícióival kapcsolatos „népszerűségi” bejegyzések számottevő mennyiségben jelentek meg. Hasonlóan alakult a települések esetében is, igaz a közigazgatási vagy alapfeladatokhoz kapcsolódó tartalmak a bejegyzések közel 27% mértékben jelentek meg, de elérési mutatójuk jelentősen elmaradt a populistább tartalmakétól. Pozitív eredmény viszont, hogy a településméret csökkenésével az alapfeladatokhoz, vagy a testület és a hivatal munkájához köthető tartalmak nagyobb aktivitást váltottak ki az állampolgárokból, és a 8 ezer fő alatti településeknél már a kétirányú kommunikáció is megjelent.

Fenti tapasztalatok alapján, az ötödik fejezetben vállalkoztam egy hazai önkormányzati keretrendszer kidolgozására. Ehhez viszont, szükséges, hogy az önkormányzatok, de akár a kormányzati szervek megfelelő közösségi médiahasználatra vonatkozó stratégiával rendelkezzenek, így egy lehetséges útmutatót is felvázoltam. Azt gondolom, hogy a közigazgatás nem csak az önkormányzati szinten tud sikeresen kapcsolatot tartani az

állampolgárokkal, hanem kormányzati szinten is, ehhez viszont jól átgondolt és tervezett lépésekre van szükség. Ennek kialakításához szükséges lenne egy feltételrendszert is kidolgozni, melyet akár egy GSA-hoz hasonló szervezet felállításával is sikeresen meg lehet valósítani. E szervezet első és legfontosabb feladata az kell legyen, hogy a szolgáltatókkal együttműködési megállapodást, vagy szerződést köt a kiszámíthatóbb működés érdekében. Ez viszont, már egy új tanulmány izgalmas tárgya lehet.

5. Következtetések, záró gondolatok

A doktori értekezésemben egyrészt történeti kontextusban vizsgáltam az állampolgárok ügyfélstátuszának, valamint a közügyekben való részvételének, azon belül is az e-részvételének fejlődését, azaz azt, hogy állam és a közigazgatás hogyan vélekedett az állampolgárt, mint ügyfelet megillető jogokról, valamint milyen tartalommal kívánták megtölteni. Azaz mi volt az a folyamat, amellyel a közigazgatási tevékenység során az ügyfelek garanciákat és jogokat kaptak ahhoz, hogy együttműködni akaró és tudó „digitális” állampolgár lehessen az állammal való kapcsolatában. Ez természetesen a technikai feltételek biztosításával lehetséges csak, melyet ugyancsak történeti folyamatban, valamint az egyes megvalósítási modellek formájában vezettem le. Mindkét folyamat, mondhatjuk önállóan zajlott a maga természetes medrében, ugyanakkor a hatékonyságra, átláthatóságra, e-részvételre, valamint a szolgáltatói jellegre való szervezet- és szervezéselméleti megközelítések hatására, meglátásom szerint, ezek egymást generáló folyamatok lettek. A folyamat során természetesen adódtak utak és tévutak egyaránt, ugyanakkor a 20. század utolsó negyed évszázada minden törekvése és javító szándéka abba az irányba hatott, hogy az állampolgárt minél jobban az egyenrangú fél státuszába emelje. E javító szándék vezérelte a menedzsment eszközök és a klasszikus bürokratikus eszközök közötti egyensúlyra való törekvését is, amely kiegészült már az állam azon szándékával is, hogy a jobbítás céljával mérje, vizsgálja, felülbírálja törekvései eredményét, minőségét. Ezen a ponton viszont, már egy újabb jelenség, a hatalmas tömegekkel rendelkező online megjelenési formák hoztak továbbiakban kiaknázható lehetőségeket a kapcsolattartásra, melyek láthattuk többször új kérdéseket, problémákat vetettek fel, így mindenképp indokolt volt ezek mélyebb vizsgálata.

Az vizsgálatot az állam és az ügyfél kapcsolatának fejlődésével kezdtem. A hűbéri társadalmakban az igazgatás és az ügyfél, mint alattvaló kapcsolatát a rendi tagozódás, valamint a vazallusi viszony határozta meg, ennek megfelelően alakultak az előjogok, vagy

a jogok majdnem teljes hiánya. Bodin a 16. században még az uralkodónak mindenben engedelmeskedő alattvalóként jelöli meg az igazgatottakat. A 17-18. században jelenik meg újra a központi államszervezés, az újkori monarchiák megjelenésével megteremtődtek a modern közigazgatás alapjai is, melyet kétségtelenül a főleg német nyelvterületen megjelenő kamerálisztika alapozott meg. A kontinentális jogi területeken a kameralizmust a rendszeres megfigyelések, feljegyzések és a szakképzett köztisztviselők oktatása jellemzi már, akik megalapozták Németország és Ausztria „jó” kormányzását, közigazgatását. Az 1794-es Allgemeines Landrechtben az egyén, mint individuum jelent meg, a közrend célja az egyéni és a közösségi érdekek közötti egyensúly fenntartása lett. A polgári átalakulással a közigazgatás a jog uralma alatt álló, demokratikus, a lakosság részvételével megvalósított közérdekű ügyintézővé vált. Humboldt a 19. század elején már a polgári jólétről ír, az állam legfőbb feladata őrködni a biztonság felett. A kamerálisztika olyan rendészeti alapokon nyugvó igazgatáselmélet volt, amely megalapozta a politikai gazdaságtant és a von Stein féle közigazgatás-tudományt. A liberális szemléletű gazdasági irányítás az ipari forradalmak során megteremtette a szociálisan kiszolgáltatott állampolgárt, melyről a Lorenz von Stein féle újjászervezett közigazgatás képes gondoskodni, jólétét megteremti. Az angolszász országokban a 19. századig a patronázs rendszerben működő szigetszerű közösségek szintjén lehetett értelmezni a közügyeket, amely a bürokrácia valódi célját nem volt képes betölteni. Ennek feloldását a Taylor-i iparszervezési elmélet mentén próbálták fejleszteni, amely önmagában a közigazgatás sajátos vonásai miatt nem volt sikeres. Ugyanakkor ez vezetett a Wilson⁴⁴² elnök közigazgatási elméletének, majd Weber ideális bürokrácia elméletének kialakulásához, amely már világosan körül határolt a szervezeti felépítés és működés, valamint a hierarchikus berendezkedés igényével lépett fel. Elméletében a bürokrácia átláthatóan, precízen, szakszerűen és elfogulatlanul intézi az ügyfelek ügyeit.

A 20. század világháborúi és a válságok egyre nyilvánvalóbbá tették a közigazgatás erősítésének igényét, elsősorban a törvényhozó hatalommal szemben – azaz magát a közigazgatást is valós függetlenséggel kellett felruházni. Mindenhol erős és következetes végrehajtást, hatalmi koncentrációt, a végrehajtó hatalom fejéhez, elnökhöz, pártvezérhez feltétlen engedelmességet vártak el, ugyanakkor Ernst ForsthoFF megvilágításában az állampolgároknak, mint ügyfeleknek nyújtott közszolgáltatás fő célja a szükségletek kielégítése lett, azaz az ügyfélközpontú jóléti szolgáltató állam koncepcióját fogalmazta

⁴⁴² WOODROW Wilson: *The Study of Administration*, Political Science Quarterly Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222, Online: https://www.jstor.org/stable/2139277?seq=1#metadata_info_tab_contents

meg. E feltétlen engedelmességgel bíró merev közigazgatási modell hatékonysága a 20. század második felére ismét erodálódott, és újra előtérbe kerültek a magánszektor szervezési elemei, előtérbe került az NPM közgazdasági szemlélete. Az NPM szemlélete a kormányokban is generálta az ügyfeleket megillető jogok rögzítési szándékát is. A Polgári Charta és a Fehér Könyv az állampolgárokat (ügyfeleket) már az állami kapcsolatokban is minőségi szolgáltatást joggal elváró fogyasztónak tekintette, a bürokráciának pedig, e fogyasztói elvárások minőségi teljesítésére törekvő intézményeket kell működtetni, kvázi, a minőséget garantáló fogyasztóvédelmi alapküldetelmek szerint. A Lisszaboni Szerződéssel uniós alapküldetelménnyé vált Európai Unió Alapjogi Chartája több ponton is tartalmaz olyan alapvető elveket, jogokat és szabadságokat, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jogot erősítették, igaz alapjogi szinten közelített, de közvetve általános érvényűnek tekintette a hatósági ügyintézés során is (megkülönböztetés tilalma, a részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül történő ügyintézés, kártérítési felelősség). Erre alapozva, az Európai Unió több, a közigazgatás intézményi működésre vonatkozó alapvető tartalmú dokumentumot is megfogalmazott, amelyeket a kapcsolattartás és az ügyintézés során alkalmazni kell.

Ezek az alapelvek a hazai joganyagokban is érvényre jutottak, mind az egész jogrendszerben, mind a konkrét hatósági ügyintézés során alkalmazandókká váltak. A hatósági ügyintézésre vonatkozó törvényeink, azok módosítása fokozatosan tisztázták, szélesítették az alkalmazandó elveket, majd a technológiai fejlődés révén újabb eljárási alapelvek kerültek beemelésre. Az Eat. majd a Ket. beemelte az elektronikus ügyintézés lehetőségét, amely egyrészt megteremtette az elektronikus kapcsolattartás és az elektronikusan tett nyilatkozatok bizonyító erejének elismerését. Máshogy fogalmazva, az e-állampolgárrá válás feltételeinek kialakítása megindult a hazai jogalkotásban is. A 2011-ben alkotott Alaptörvényünk a tisztességes eljáráshoz való jogot, így a megfelelő ügyintézéshez való jogot, valamint az elektronikus ügyintézés és kapcsolattartáshoz való jogot alkotmányos szintre emelte, majd 2016-ban a Ket. hatályon kívül helyezésével az Országgyűlés megalkotta az Ákr.-t. A Ket.-nél lényegesen rövidebb törvény csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, a Ket.-ben rögzített garanciákat letisztázva tartalmazza. Az alapvető rendelkezések pedig, már olyan Alaptörvényből következő általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek lettek. Ezek alapján azt gondolom, hogy az állam és

annak szervei az állampolgárt, mint ügyfelet, egyenrangú félként kezeli a kapcsolatrendszerükben.

A folyamat másik szála a technológiai fejlődés eredményeinek vizsgálata volt. Az 1980-as évek számítógépes forradalma ugyanúgy beszivárgott az állami működésbe, igaz sokkal lassabban, mint a magánszférába. Az intézményi adaptációk – legyen szó egy bankról vagy egy állami hatóságról – számos feladattal szembesültek. Először is, az alkalmazottak használati hajlandóságát kellett megteremteni, azaz érezzék, hogy az eszközök, a programok és végeredményben egy új programnyelv használata javítja a munkavégzés hatékonyságát. Másodsorban, a vezetés adaptációs hajlandóságát is el kellett érni, azaz világossá kellett tenni, hogy a vezetői döntési mechanizmus gyorsabbá és hatékonyabbá tehető. Ez kezdetben az irányítást könnyebbé tevő, „ha – akkor” döntési alternatívákat biztosító szakértői rendszerek, majd a végfelhasználó igényeit jobban kiszolgáló döntéstámogató rendszerek, később a kettő komplex fejlesztéséből származó alkalmazások felhasználása valósult meg. Harmadszor pedig, az innováció befektetési költségeinek az eredményekben való megtérülését kellett felülvizsgálni, azaz a források felhasználásnak hajlandóságát. Ezek a fejlesztések végül, az NPM szervezéselmélet hatására elvezettek bennünket az első e-kormányzati modellek kidolgozásához is. A kormányok nyitottságra, transzparenciára, hatékonyságra és állampolgári részvétel növelésére irányuló erőfeszítései az elektronikus kormányzat kialakítását tűzték célul, amely gyakorlatilag a demokrácia értékmérője lett. Számos elmélet és modell látott napvilágot, de kifelé mind a polgárközpontú gyorsan és hatékonyan működő szolgáltatói funkciót, befelé pedig a horizontális és vertikális rendszerek összekapcsolását hirdette a nehézkes, és sokszor fragmentált működés felszámolása érdekében. Első lépésként az interneten való jelenlét, másodikként az állampolgárokkal való oda-vissza történő információs interakció lehetősége – azaz a kétirányú kommunikáció, harmadik fázisként a külön felületeken futó tranzakciók (pénzügyi és egyéb szolgáltatások) elérhetősége jelent meg. Végül a közigazgatás szervezeti rendszerének vertikális és horizontális integrációja történt, azaz a különböző szintű, de azonos tevékenységet végző, illetve az azonos szintű, de eltérő tevékenységet végző intézmények összekapcsolásával (egyablakos rendszer). Ezen a ponton már megteremtődött, hogy az ügyfél a mátrix bármely pontján kapcsolatba kerülhet a végrehajtó rendszerrel, ügye a legrövidebb időn belül az illetékes szint, illetékes szervéhez kerül, valamint az adatok megfelelő garanciák melletti átjárhatósága, elérhetősége megteremtődött. Ugyanakkor a szándék és a várakozások számos ponton megelőzték a

valóságot, bár az alapvetőbb e-kormányzati nívumokat (információ és nem tranzakciós szolgáltatások) meglehetősen széles körben elfogadták, az e-kormányzat fejlődése nem úgy haladt, ahogyan azt a terület fő normatív modelljei előre jelezték. Az e-kormányzat tehát, az ezredfordulót követő első dekádban is főként információs jellegű volt, a modellek előrejelzéseitől eltérően, csak alacsony mértékben volt interaktív vagy tranzakciós, és nem is akkora ütemben haladt az interaktív és tranzakciós állapot felé. Felismerve ezt, álláspontom szerint a kormányok helyesen az e-kormányzás, e-kormányzat, e-demokrácia és részvétel fogalomkörének újra fogalmazásában keresték a megoldást, amely a kormányzat szerepének megújítását jelentette, az állampolgárral együttműködő jó közigazgatás, s végeredményben a jó kormányzás megteremtése érdekében. Reményeim szerint, a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény e folyamatot tovább erősíti.

Mint láthattuk, az első két fejezetben megfogalmazottak teljesülése iránt mind tartalmi, mind szervezeti, mind infrastrukturális törekvések voltak, ugyanakkor a kívánt célok nem minden esetben teljesültek a várt ütemben, hiszen a felhasznált források összegben jelentősek, rendelkezésre állás tekintetében viszont változóak voltak. Ennek érdekében egyrészt az állam szerepét újra kellett gondolni, másrészt intézményi szinten több dokumentum és akcióterv is született. Az 1970-es években, a „jóléti állam” érvényesülését finanszírozó adóterhek mértéke a piac működését is veszélyeztette, az NPM térnyerésének fő oka minden fejlett országban a túlméretesre nőtt a közigazgatás, amely egyre nagyobb költségvetési forrásokat emésztett fel, ami viszont a közterhek folyamatos emelkedését eredményezte. Egyet értek azzal az állásponttal, hogy ez is vezetett a közigazgatás karcsúsításának és az állam jelentőségének mérséklési igényéhez, amellyel párhuzamosan a technikai vívmányokkal együtt kívánta a jó kormányzást megvalósítani. Ez az egyik oldalon vitathatatlanul a technológiai vívmányok alkalmazásának szemlélet béli fejlődését eredményezte, ugyanakkor a változtatásra fordított költségvetési források továbbra is tetemesek voltak, melynek hatékonysági eredményei csak diszkrétén mutatkoztak, ráadásul az állam szerepe is jelentősen halványult, valós beavatkozási képessége csökkent. Ez viszont az állampolgárokkal való hatékony kapcsolattartást is gyengíti. Ugyanakkor vitathatatlan, hogy az NPM generálta az *állampolgári e-részvételt* megalapozó good governance, majd az e-governance koncepcióját is, melynek sikeres elemeit végül a NWS is adaptált.

Éppen ezért, a NWS koncepcióval az ezredfordulót követően újra előtérbe került az állam partneri szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása, a végrehajtó hatalmi ág és azok funkcióinak megerősítése a képviselői demokrácia sérelme nélkül, amely a versenyszférára jellemző, de közigazgatásban is hatékonyan működő elemeket meg kívánta hagyni. Azzal, hogy a jó kormányzás megvalósítása érdekében, a folyamatok utólagos ellenőrzésére, mérésére is szükség van. Ez a szemléletváltás elsősorban a kontinentális jogrendszerekben érvényesült, hazánkban az ezredfordulót követő első tíz év után szélesedett ki. A jó kormányzás értékelésére számos nemzetközi példát mutattam be – az Eurostat, az ENSZ, a UN Development Program, OECD, GoG, WGI indikátorok. Ezek mindegyike elsősorban nemzetközi összehasonlíthatóságot biztosító idősoros adatokat közölnek, a jó kormányzásra vonatkozóan célokat, elveket, vagy elérendő részindikátorokat tartalmaznak, ezek együttes vizsgálatával lehetséges részletesen vizsgálni egy-egy ország jó kormányzásra, ezen belül az állampolgári részvételre, valamint az e-részvételre tett erőfeszítéseit. Ugyanakkor – álláspontom szerint – önmagában egyik sem képes teljes képet adni egy kormány jó kormányzásra tett erőfeszítéseinek eredményességéről, a kérdés komplexitása miatt, ezeket együttesen célszerű vizsgálni. Talán ezt is felismerve, a Magyar Kormány részben merítve a nemzetközi adatsorokból, komplex rendszerben igyekezett vizsgálni a jó állam, a jó kormányzás, s ezen belül az állampolgári részvételre vonatkozó kormányzati hatékonyságot. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem 2013-ban kezdte meg a kormányzat értékelésére szolgáló indikátor- és keretrendszer (Jó Állam mutató, JÁM) kidolgozását, amelynek célja, hogy folyamatos visszacsatolást adjon nyolc hatásterületen – A kormányzatba vetett bizalom és biztonság, közösségi jól-lét, gazdasági versenyképesség és költségvetési egyensúly, demokrácia, jogállamiság, fenntarthatóság és hatékony közigazgatás – a kormányzati hatékonyság és a kormányzat minőségének változásairól. Az egyes években mérhető változásokról minden évben jelentést adtak ki 2015. és 2019. között. Ezen jelentéseket témám szempontjából két hatásterület, a demokrácia és hatékony közigazgatás dimenzióiban vizsgáltam röviden, egyrészt az állampolgárok demokratikus, másrészt a hatósági folyamatokban történő részvételi elköteleződésének körülményeit. A demokrácia hatásterület mérései és adatforrásai több évben is változtak, álláspontom szerint ezt a pontosabb értékelés igyekezete generálta, de alapvető következtetések levonhatók voltak. A jelentések szembetűnő hiátusa volt számomra, hogy sem az online, sem a közösségi médián keresztül történő részvételre vonatkozó adatokat (tehát civil) nem vizsgálta, kizárólag a szavazásokra adott meg eredményeket. Az elektronikus

közszolgáltatásokhoz való hozzáférés és az online intézhető ügyek, valamint az ügyintézési idő tekintetében egyértelmű sikereket állapíthatunk meg. Nyilván, a törvényi kötelezettségből fakadó változások előre mozdították a növekvő adatokat, ugyanakkor az a technikai fejlesztés, amely a teljes végrehajtó rendszerben érvényesült, egyértelműen jelzi az állam elköteleződését. Azaz nem csak – bizonyos körben értelmezett (vállalkozások) – kötelezettségeket írt elő, hanem annak feltételeit is megteremtette, ezáltal az elektronikusan igénybe vehető szolgáltatások iránt, a természetes személyek kereslete is jelentősen megnőtt. Ez pedig, egyértelműen jelzi az állampolgárok elektronikus részvétel iránti elköteleződését is, hiszen mérhető módon gyorsabbá, egyszerűbbé és kényelmesebbé vált mind a kapcsolatfelvétel, a kapcsolattartás és az ügyintézés. Az állampolgárok elektronikus részvétele és az állam digitális jelenléte véleményem szerint mérhető módon is egyértelmű fejlődésen ment keresztül, az ehhez szükséges keretek nem csak rendelkezésre állnak, de folyamatos fejlesztéseknek lehetünk tanúi.

A Data Reportal legutolsó éves jelentése szerint, az internethasználat közel negyven százaléka a közösségi média felületeken zajlott és közel ötmilliárd felhasználót jelentett. Az amerikai és európai kontinensen az internethasználók 70-80 százaléka használ közösségi média felületeket is. A négy legszélesebb körben használt közösségi platform a Facebook, YouTube, Instagram és a WhatsApp, és a felhasználók háromnegyede mind a négy szolgáltatást használja párhuzamosan, és a felhasználók több, mint fele használja naprakész információk beszerzésére a Facebook, Instagram és Twitter felületeket. A Facebooknak közel hárommilliárd, az Egyesült Államokban nagyon népszerű Twitternek több, mint félmilliárd felhasználója van, így ezek meghatározó hírforrássá váltak. Az utóbbi jelentőségét az is alátámasztja, hogy a legnagyobb követőbázissal rendelkező oldalak között korábbi elnökök is vannak. Ez jelzi, hogy a közösségi média meghatározó módon jelen van az amerikai közigazgatásban, az európai kontinensen ez a folyamat még kialakulóban van. A közösségi platformok kormányzati használatát természetesen a 2009-ben hatályba lépett Memorandum jelentősen növelte, ugyanakkor a rendelet végrehajtásának értelemszerűen voltak nehézségei, hiszen ez a fajta kommunikáció nem a hagyományos felülről-lefelé történő (pár)beszéd, továbbá meg kellett találni a módját, hogy hogyan illeszkedjen a meglévő mechanizmusokba, valamint az interakciók helyes értelmezéséhez és elemzéséhez megfelelő keretrendszert vagy mérőszámokat célszerű felállítani. Mindezt úgy, hogy az átláthatóság, a szervezeti kultúra és a hatékonyság megtartása mellett történjen. Mergel egy interakció-alapú keretrendszert állított fel annak

megértéséhez, hogy a kormányzattal és közigazgatással való állampolgári interakciók különböző szintjei hogyan segítik egy közigazgatási szervezet céljainak és állampolgárokkal való kapcsolattartásának támogatását a közösségi média csatornáinak használatával. A keretrendszer segítségével a kormányzati szakemberek képesek feltárni, hogy a megosztott információ hogyan terjedt a közösségi hálózatban, azt hogyan fogadták és milyen reakciókat váltott ki, azaz a kommunikáció során sokkal célzottabb üzeneteket tudnak megfogalmazni az állampolgárok számára. Az alacsonyabb szint esetében, az angolszász önkormányzatok esetében igazolódott, hogy nagyrésztük megmaradt a tájékoztatási és konzultációs szinten, egy-egy esetben volt példa az együttműködési bevonódás szintre, de állampolgári felhatalmazással sehol nem éltek. Ennek megfelelően voltak kedvező példák a kétirányú interakcióra, de döntési helyzetbe nem hozták az állampolgárokat. A Nyugat-európai keretrendszer alapján történt vizsgálatok már kifejezetten az önkormányzatok közösségi média aktivitását elemezték és igazolták a helyi szint vegyes hozzáállását a közösségi média felületekhez. Ami az egyes önkormányzatok jelenlétét és aktivitási szintjét illeti az elemzett közösségi médiaplatformokon, az önkormányzatok mintegy felének semmilyen formában nem volt aktív jelenléte egyik elemzett közösségi hálózaton sem, tehát arra jutunk, hogy közösségi médiában való jelenlét az egyes önkormányzatok politikai akaratától és sajátos körülményeitől függ leginkább. A Közép-Kelet európai keretrendszerek eredményei azt mutatták, hogy az önkormányzatok esetében a klasszikus közigazgatási tájékoztatás nem vált a jelentős kapcsolattartás formájává, inkább a bulvár típusú tartalmakat részesítették előnyben. A vizsgálataim alapján azt gondolom, hogy a közösségi média következetesebb és nyitottabb közigazgatási alkalmazás előnyeit a tőlünk nyugatabbra lévő intézmények hamarabb felismerték. A Kelet-Közép európai mérések azt mutatták, hogy bár az közigazgatás alacsonyabb szintjén jobban mérhető a közösségimédia-alkalmazás, ugyanakkor a közigazgatási jellegű kapcsolattartás helyett jobbra inkább a populárisabb témákat helyezték előtérbe. Ez a tendencia a hazai mérésekben is megmutatkozott.

A nemzetközi kitekintést követően, a hazai eredmények egyébként hasonló képet mutattak. A minisztériumok, ugyan közöltek információkat, de a tervszerűség nem fedezhető fel benne és politikai jellegű tartalmakat is megosztottak. Sajnos azt is leszögezhetjük, hogy a minisztériumi posztok száma igen csekély, ami arra enged következtetni, hogy a legtöbbször ad hoc módon valósult meg az is. A miniszterekre vonatkozó vizsgálatok során, még jobban kirajzolódott a vegyes kommunikáció, és elsősorban politikai

kommunikációt folytattak, így közigazgatási jellegű vizsgálatra kevésbé voltak alkalmasak, melyek személyes (magánemberként történő) közléseket is tartalmaztak, azaz a kettősség a minisztereket is jellemezte. Az alsóbb szintű vizsgálatok során arra a következtetésre jutottam, hogy minél kisebb egy település, annál jobban értelmezhető az alapfeladatokhoz köthető közigazgatási jellegű kommunikáció. A vármegyei önkormányzatok esetében a posztok tartalmi vizsgálata és azok hatásvizsgálata is igazolta, hogy a bejegyzések egyrészt ömlesztett jelleggel történtek, és a közügyekkel kapcsolatos posztok elérése arányaiban magasabb, mint a minisztériumi/miniszteri szint esetében, ugyanakkor azok jobbra a település mindennapi életével, eseményekkel, esetleg személyes ambíciókkal kapcsolatos bejegyzések voltak. A kisebb települések esetében is javarészt a helyi programokkal, valamint különböző kulturális, szabadidős és társadalmi eseményekkel kapcsolatos bejegyzések voltak sikeresebbek, ugyanakkor a településméret csökkenésével látható volt, hogy az alapfeladatokhoz, vagy a testület és hivatal munkájához köthető tartalmak nagyobb aktivitást váltottak ki az állampolgárokból is. A kétirányú kommunikáció is, ahol az önkormányzat, vagy valamely hivatalos személy válaszol, jellemzően a 8 ezer fő alatti településeknél alakult ki. Ez pedig számomra azt jelzi, hogy a civil szerveződéssel létrejött közösségi platformok jelenleg még sajnálatos módon ott alkalmazhatók hatékonyabban közigazgatás és az ügyfél közötti kapcsolattartásra, ahol a közigazgatási szerv közelebb van magukhoz az állampolgárokhoz. Reményeim szerint, ez a folyamat nem áll meg a helyhatósági szinten, hanem egy tudatos közösségimédia-használatra vonatkozó koncepcióval a közigazgatás magasabb szintjein is megvalósíthatóvá válnak.

Álláspontom szerint, a közigazgatás minden szintjén egyértelmű iránymutatásokat kell kidolgozni ahhoz, hogy a közösségi médiáért felelős alkalmazottak mindenkor alkalmazkodni tudjanak a változó környezethez. Ennél fogva, elengedhetetlen az, hogy egy jól kidolgozott stratégia mentén megfelelő taktikákat válasszanak. Ennek megfelelően tettem javaslatot egy stratégia kialakítását segítő útmutatóra, illetve, mivel a nemzetközi és a hazai tapasztalatok azt mutatták, hogy a közigazgatás helyi szintjén jobban mérhető az állampolgárokkal való kapcsolattartás sikere, ezért egy önkormányzatok esetében alkalmazható, a legszélesebb körben használt Facebook oldalak mérési keretrendszerére tettem javaslatot, amellyel a közigazgatási üzenetek sikere is mérhető az állampolgárokkal való kapcsolattartás során. Mivel a hazai önkormányzatok is a „konfliktuskerülő” populárisabb tartalmakat részesítik még előnyben a kapcsolattartás során, e keretrendszer megfelelő kiinduló pontja lehet a következetesebb közigazgatási jellegű

kommunikációnak. A keretrendszer gyakorlati tesztjével, annak lehetséges fejlesztésével pedig, az önkormányzatok sikeresebb kapcsolatot tarthatnak fent polgáraikkal a közigazgatási tartalmak tervszerűbb kommunikációja segítségével is. Reményeim szerint továbbá, a dolgozat végén megfogalmazott javaslatok és a kidolgozott keretrendszer segítheti a hazai gyakorlati és elméleti szakemberek további munkáját, további kutatásokat és fejlesztéseket alapozhat meg, s végső soron – ha szabad így fogalmazni – bírja a szakmai vitát is.

English Summary

In the 18th century, the cameralism created an institutionalised framework for public administration under the rule of law, with social participation, which also became an important factor in the bourgeois transformation and put the relationship between the state and the administered on a completely new footing. Later, in the second half of the 20th century, the changes brought about by the economic boom meant that public administration could no longer adapt flexibly at all points, and neoliberal ideas led to a redefinition of the state and thus of the need for public administration to be a service provider. European documents also laid the foundations for the right to a fair trial in the administration of public administrations, and in the 2000s the principles of governance and public administration to guarantee citizens' rights were established.⁴⁴³ With Hungary's entry into the European Union, international rules have been adapted in Hungarian legislation. The Ket. has already included many more rules and principles to be enforced in the field of fair administration, in line with European documents and legislation.⁴⁴⁴ The Fundamental Act has elevated the right to a fair procedure and the right to proper administration by public authorities to constitutional status, and the Ákr., by clarifying the guarantees laid down in the Ket., omitting or adapting them in certain places, fulfils the role of an administrative code in a shorter but more transparent manner, in line with the Fundamental Act, and guarantees the rights of the client. Article XXVI of the Fundamental Act has given constitutional status to the requirements for the application of the infocommunications acquis.⁴⁴⁵

With the help of IT and telecommunication tools, governments first tried to make certain sub-activities and workflows faster and more efficient, which led to the development of e-government models. These were also aimed at more efficient operation and communication.⁴⁴⁶ Research over the past decades has shown that eGovernment does not have distinct steps or stages. The experience is that, after the initial emergence of e-government tools, governments have slowly and gradually moved to e-government, which has better served administrative interests in government and public administration. For the most part, organisational and political factors have also had a significant impact on the initial development, performance and adoption of e-government tools - aligning with the

⁴⁴³ See i.e. the European documents and eg. VÁCZI [2014]

⁴⁴⁴ See i.e. Ket. regulatory concept and explanatory memorandum of the law, or KILÉNYI [2005]

⁴⁴⁵ See i.e. CSÁKI-HATALOVICS [2012]

⁴⁴⁶ See i.e. SCHWESTER [2009]

concept of the NPM service state.⁴⁴⁷ It has become clear that the use of ICT can revolutionise the way people interact with government and with each other, provide citizens with access to information useful for their daily lives, offer government services and new opportunities to participate in the political process.⁴⁴⁸ The concept of eGovernment includes eAdministration, but also covers areas which are not by their nature part of the public administration, but which can be understood as the result of the interaction between administration and ICT.⁴⁴⁹ It can better ensure the efficient, transparent and participatory functioning of public administrations, laying the foundations for more effective communication, wider access to information and accountability of government.⁴⁵⁰ In other words, it has become an essential tool for partnership, good governance and, ultimately, good state.

Although the NPM aimed at streamlining public administration and improving its efficiency, and its approach created the ideas and concepts of a good state, the performance-oriented operation and the administrative adaptation of the management approach have in many cases blocked the achievement of the set goals. This is why it has been argued among the continental legal order countries that the positive results achieved by the NPM should nevertheless be embedded in a bureaucratic NeoWeberian (NWS) model of public administration, ensuring that the principles of the citizen-state relationship are preserved, while maintaining a civil service with its own specific functioning, status and culture. One of the major drivers of NPM, which came to the NWS later, is the need for measurable application of computing and digital technologies at government and state level. The Hungarian government's plan for measuring the performance of the neo-Web good state was first formulated in the Magyary Programme, and in 2013 the National University of Public Service started to develop a framework of indicators and measurement tools for government assessment. Based on these measurements, the state has made significant progress towards facilitating the active participation of citizens fast, accurate and efficient handling of administrative and public matters, thus reducing the burden on citizens while striving to provide them with the best service. The State is therefore constantly providing and expanding the framework for this relationship. These forms of

⁴⁴⁷ See i.e. PRADA – PINA – ROYO [2005]

⁴⁴⁸ See i.e. World Bank: The e-government handbook for developing countries 2002.

⁴⁴⁹ See CSÁKI-HATALOVICS – CZÉKMANN [2019]

⁴⁵⁰ See i.e. World Bank: “E-Government”

dialogue and communication between citizens and the various levels of the State can be successfully applied.

As a result of the Obama's Memorandum, the use of social media technologies by US federal government departments and agencies has spread rapidly, aided by the increased use of social media services by citizens. The undeniable benefit of this process is that these platforms provide an opportunity for citizen feedback, allowing them to measure public opinion, generate back-and-forth interaction to discuss issues or public affairs, and thus help the administration to achieve its goals more successfully. This, of course, also required mitigating the difficulties encountered, which the GSA addressed by issuing various recommendations, methodologies and procedures.⁴⁵¹ Mergel's⁴⁵² governance framework, which helped to understand how different levels of citizen interaction with government and public administration can help to support the goals of a public administration by using social media channels in the dimensions of transparency, participation and collaboration. The experience of Anglo-Saxon municipalities has also been validated in terms of involving citizens at different levels in decision-making. The use of Participation 2.0 has had a significant impact on changes in the way local authorities interact with citizens. Municipalities have used it successfully, with varying degrees of success, to engage citizens, share responsibility, identify and address pressing community problems. A Western European survey⁴⁵³ measured the level of sophistication of municipalities, i.e. the functioning of the official website and the existence of social media platforms. It found that the municipalities surveyed used mainly one-way communication tools, but it is noteworthy that, unlike in Eastern European countries, they used blogs as a means of communication to a relatively high extent. The Central and Eastern European measurements⁴⁵⁴ assessed the use of Facebook by municipalities. The general experience was that the number of inhabitants was inversely proportional to the number of reactions, and that smaller communities were more likely to have followed their municipal pages and reacted more to posts. Further experience was that municipalities did not have a strategy for using social media. At the end of the chapter, I present the experience of three years of research we have carried out at all levels of executive power. Ministers communicated more as politicians (influencers) than as experts, and while ministries published

⁴⁵¹ See The Social Media Navigator – GSA's Guide to Official Use of Social Media, GSA Social Media Policy

⁴⁵² See MERGEL [2013a]

⁴⁵³ See BONSON et. al [2012]

⁴⁵⁴ See MITAL [2020], and JUKIĆ – SVETE [2018]

information, it lacked a sense of planning and shared content of a political nature too. In the case of the county councils, there was no evidence of a consistent practice of providing information on administrative activities, but the nature of the interaction was more clearly defined. A similar pattern was found for municipalities, with content related to public administration appearing in posts at a rate of nearly 27%, but with a reach rate significantly lower than that of more populist content. However, as the size of municipalities decreased, content related to basic tasks or the work of the body and the office generated more activity from citizens, and two-way communication had already appeared in municipalities with less than 8,000 inhabitants.

In the end of the dissertation, I have undertaken to develop a national framework for local government as a gap-filling tool. To do this, however, it is necessary for municipalities and even governmental bodies to have an appropriate strategy for social media use, so I have outlined a possible guideline. I hope that the conclusions I draw will help both theorists and practitioners to put the latest options into practice and to inform further research.

NYILATKOZAT

Alulírott ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Budapest, 2024. 08. 20.

.....
Varga Ferenc

NYILATKOZAT

Alulírott Varga Ferenc, Neptun kód: G4WYL6 nyilatkozom, hogy állam- és jogtudomány tudományágban nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

2024. augusztus 20.

.....

Varga Ferenc

Felhasznált irodalom:

- Alby Tom: Web 2.0 Konzepte, Anwendungen, Technologien, Carl Hanser Verlag GmbH & Co. KG, 2008. p. 89.
- Alter Steven L.: Decision Support Systems: Current Practice and Continuing Challenges. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1980.
- Aucoin Peter C.: Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 1990. 3(2), pp. 115-137 p. 130 Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x> (Hozzáférés dátuma: 2023.11.02)
- Balázs István: A jó közigazgatás követelményei. In: Magyar Jogászszevetség konferencia 2014., előadás anyaga. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/11110> (Letöltés dátuma: 2023.11.02) p. 8
- Balázs István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai, Magyar közigazgatás 2000. 50/VII. pp. 385-390 p. 387 vagy BALÁZS István: A „jó közigazgatás” illúziójáról. In: Közjog és jogállam - Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára, PTE Állam- és Jogtudomány Kar, Pécs, 2016., Online: https://real.mtak.hu/73066/1/a_jo_kozigazgatas_illuziojarol.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.24)
- Balázs István: Az európai közigazgatási tér és az európai közigazgatási jog In: Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése. Wolters Kluwer, Budapest, 2020. pp. 70-90. Online: <https://real.mtak.hu/118787/> (Letöltés dátuma: 2023.12.26)
- Balázs István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debreceni Egyetem ÁJK, 2020. p. 77-78 Online: https://real.mtak.hu/118788/1/Akozigazgatasvaltozasairol_2020.11.05.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.11)
- Balla Antal: A liberalizmus eredete és fogalma. *Politikatudományi Szemle*, 2004. 13(3), 271–282. p. 277. Online: <https://poltudszemle.hu/articles/a-liberalizmus-eredete-es-fogalma/> (Letöltés dátuma: 2023.09.20)
- Bandura Albert: Self-Efficacy Mechanism in Human Agency, *American Psychologist* (37:2), February 1982., pp. 122-147, Online: <http://tecaetu.unige.ch/etu-maltd/wall->

e/gosetto0/bases/mooc_motivation/ressources_motivations/auto-
efficacit _bandura.pdf (Letöltés dátuma: 2023.08.26)

Baum Christopher H. - Di Maio Andrea: Gartner's Four Phases of E-government Model.
2000. Id zi: As-Saber Sharif N – Srivastava Aashish – Hossain Khalid Md:
Information Technology Law and E-government: A Developing Country Perspective
Journal of Administration and Governance 2006/1 No. 1 Online:
[https://www.researchgate.net/publication/237329822_Information_Technology_Law
_and_E-government_A_Developing_Country_Perspective1](https://www.researchgate.net/publication/237329822_Information_Technology_Law_and_E-government_A_Developing_Country_Perspective1) (Letöltés dátuma:
2023.09.01)

Bencsik András: A személyzeti jog hist ri ja – a k zszolg kkal szemben támasztott
követelmények  talakul sa,  j Magyar Közigazgatás 2018/ 11:3 pp. 28-35, p. 30
Online:
https://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/3/04_Szemelyzeti_jog.pdf
(Letöltés dátuma: 2023.11.06)

Bertot John C.– Jaeger Paul T.– Grimes Justin M.: Using ICTs to create a culture of
transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools
for societies, Government Information Quarterly Volume 27, Issue 3, July 2010., pp.
264-271, p. 266., Online:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000201> (Letöltés
dátuma: 2023.10.28)

Bib  István: A j  közigazgatásról, válogatott tanulmányok. 1994. Magvet . p. 219-220

Bodin Jean: Az  llamr l, Budapest 1987., Gondolat Kiadó 195 p.

Boehme-Nessler Volker: Digitising Democracy: On Reinventing Democracy in the
Digital Era - A Legal, Political and Psychological Perspective, 2020., Springer
Nature Switzerland, Online:
[https://www.researchgate.net/publication/338907501_Digitising_Democracy_On_Re
inventing_Democracy_in_the_Digital_Era_-
_A_Legal_Political_and_Psychological_Perspective](https://www.researchgate.net/publication/338907501_Digitising_Democracy_On_Reinventing_Democracy_in_the_Digital_Era_-_A_Legal_Political_and_Psychological_Perspective) (Letöltés: 2023.02.20)

Bol var Manuel Pedro Rodríguez: The influence of political factors in policymakers'
perceptions on the implementation of Web 2.0 technologies for citizen Participation

and knowledge sharing in public sector delivery, *Information Polity* 20 (2015.) pp. 199–220

Bonsón Enrique - Torres Lourdes - Royo Sonia - Flores Francisco: Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities, In: *Government Information Quarterly* 29 2012. pp. 123–132. p. 124. Online: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001>

Boros Anita – Gerencsér Balázs Szabolcs – Gyurita E. Rita – Lapsánszky András – Patyi András – Varga Zs. András: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban, Patyi A. (szerk.) *Dialóg Campus*. Budapest-Pécs, 2012. p. 42

Bouckaert Geert: The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series, 2022. (IIPP WP 2022-10). Online: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10> (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

Bretschneider Stuart I. – Mergel Ines: Technology and Public Management Information Systems: Where have we been and where are we going, in: *The State of Public Administration: Issues, Problems and Challenges*, D.C. Menzel and H.J. White, eds, M.E. Sharpe, Inc.: New York, 2010., pp. 187–203. p. 199 Online: https://www.researchgate.net/publication/284201300_Technology_and_public_management_information_systems_Where_have_we_been_and_where_are_we_going

Brown Louise - Osborne Stephen P.: Risk and Innovation, *Public Management Review* 15(2), pp. 1-23. 2013., DOI: 10.1080/14719037.2012.707681

Byrkjeflot Haldor – du Gay Paul – Greve Carsten: What is the ‘Neo-Weberian State’ as a Regime of Public Administration? In: Ongaro, Eduardo, and Van Thiel, Sandra, eds. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. 2018. London, Palgrave MacMillan, pp. 991-1009. p. 1000., 1007. vagy

Caldwell Peter: Ernst Forsthoff and the legacy of radical conservative state theory in the Federal Republic of Germany, *History of Political Thought*, Vol. 15, No. 4, 1994. pp. 615-641, p. 616 Online: <https://www.jstor.org/stable/26215850?seq=1> (Letöltés dátuma: 2023.10.01)

Castellani Lorenzo: The Citizen’s Charter: towards consumer service in central government, *Policy Papers, History&Policy*, 2017., Online:

<https://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/the-citizens-charter-towards-consumer-service-in-central-government> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

Chun Soon Ae – Shulman Stuart William – Sandoval Almazan Rodrigo - Hovy Eduard:
Government 2.0: Making connections between citizens, data and government.
Information Polity, 2010/ 15, 1–9. DOI: <http://dx.doi.org/10.3233/IP-2010-0205>

Coursey David - Norris Donald F.: Models of E-Government: Are They Correct? An
Empirical Assessment, Public Administration Review, May - Jun., 2008., Vol. 68,
No. 3 (May - Jun., 2008.), pp. 523-536, Online:
<https://www.jstor.org/stable/25145630> (Letöltés dátuma: 2023.09.02)

Coursey David H. – Shangraw Rick F., Jr.: Expert System Technology for Managerial
Applications: A Typology, Public Productivity Review, Spring, 1989, Vol. 12, No. 3,
pp. 237- 262., Online: <https://www.jstor.org/stable/3380116>

Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában,
Miskolci Jogi Szemle 2021/16. évfolyam 1. különszám, Online:
[https://www.mjsz.uni-
miskolc.hu/files/16200/11_czekmannczibrik_t%C3%B6rdelt.pdf](https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/16200/11_czekmannczibrik_t%C3%B6rdelt.pdf) (Letöltés dátuma:
2023.12.20)

Czékmann Zsolt – Cseh-Zelina Gergely – Ritó Evelin: Az automatikus döntéshozatal
helye és szerepe a hatósági eljárásban, Közigazgatás Tudomány, 2022/2. 35–47,
<https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34>

Czékmann Zsolt: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon
(PhD értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016., Online:
<https://docplayer.hu/17894352-Phd-ertekezes-czekmann-zsolt-miskolc.html> (Letöltés
dátuma: 2023.10.27) p. 119.

Csáki Gyula Balázs: Az elektronikus közigazgatás tartalma és gyakorlatának egyes
kérdései, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010., p. 115

Csáki Gyula Balázs: Elektronikus ügymenet a közigazgatásban, Sectio Juridica et
Politica, Miskolc, Tomus XXVI/1. 2008., pp. 283-281, p. 289. Online:
[https://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_26_1_2008/ISSN_0866-
6032_tomus_26_1_2008_283-303.pdf](https://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_26_1_2008/ISSN_0866-6032_tomus_26_1_2008_283-303.pdf)

- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Czékmann Zsolt: Az elektronikus közigazgatás fogalma, In: Czékmann, Zsolt (szerk.) Infokommunikációs Jog, Budapest, Magyarország, Ludovika Egyetemi Kiadó (2019) 351 p. pp. 15-23. p. 9 Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14474/Web_PDF_Info-kommunikacios_jog_2019.pdf?sequence=1 (Letöltés dátuma: 2023.11.01)
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter: A közösségi média és a közigazgatás kapcsolata napjainkban, In: Homicskó Árpád (szerk): A technológia fejlődés társadalmi kihívásai és hatása a jogi szabályozásra, Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXXIX., Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2022. Online: <https://krepozit.kre.hu/items/d1f075b1-cb59-43e6-988b-cdf4a636a271> (Letöltés dátuma: 2023.09.25)
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Infokommunikáció az Alaptörvényben, Rixer Ádám (szerk.) Állam és közösség, Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. pp. 280-284 p. 283 Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest 2012.
- Davis Fred D.: Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology, MIS Quarterly, Vol. 13, No. 3, 1989, pp. 319-340; Online: <https://www.jstor.org/stable/249008> (Letöltés dátuma: 2023.08.28)
- Davis Gordon B. – Olson Margrethe H.: Management Information Systems: Conceptual Foundations, Structure, and Development. New York: McGraw-Hill, 1985. 693 p. Idézi: Rubin Barry M.: Information Systems for Public Management: Design and Implementation Public Administration Review, 1986. nov. Special Issue, Vol. 46 Issue 6, p. 540-552, p. 541. Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=15&sid=eea412f9-d120-4324-bd8a-93a44bb1d631%40redis> (Letöltés ideje: 2023.11.29)
- Dawes Sharon S. - Cresswell Anthony M. - Pardo Theresa A.: From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks, Public Administration Review 69(3) (2009), pp. 392–402. DOI: http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01987_2.x

- Denhardt Robert B., Denhardt Janet Vinzant: The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 2000. 60(6): 549-559. American Society for public Administration Online: <http://www.mcrhrdi.gov.in/91fc/coursematerial/management/4%20Serving%20rather%20than%20steering.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.03)
- Dillon Stuart, Deakins Eric, Hofmann Sara, Räckers Michael, Kohlborn Thomas. "A Longitudinal Study of Local E-Government Development: The Policy Maker Perspective", 2015., Online: https://aisel.aisnet.org/ecis2015_cr/37/
- Dixon Brian E.: Towards e-government 2.0: An assessment of where e-Government 2.0 is and where it is headed. *Public Administration & Management*, 2010. 15(2), pp. 418–454. p. 435 Online: <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:157903001>
- Doll William J. – Torkzadeh Golamreza. The relationship of MIS steering committees to size of firm and formalization of MIS planning. *Commun.* 1987. ACM 30, Nov., 972–978. <https://doi.org/10.1145/32206.32213>
- Drüke Helmut: Can e-government make public governance more accountable? In A. Shah (Ed.), *Performance accountability and combating corruption* pp. 59–87. p. 60, Washington, DC: The World Bank, 2007. Online: <https://documents1.worldbank.org/curated/ar/610501468142779530/pdf/405240Perforna101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon, Tinkler Jane (2005). New public management is dead – long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005. 16(3): 467–494. Online: https://www.researchgate.net/publication/228301216_New_Public_Management_Is_Dead_-_Long_Live_Digital-Era_Governance (Letöltés: 2023. március 13.)
- Dunn Brian J.: Best Buy's CEO on Learning to Love Social Media, *Harvard Business Review*, december 2010, pp. 43–48. Online: <https://hbr.org/2010/12/how-i-did-it-best-buys-ceo-on-learning-to-love-social-media>
- Efroymsen S. - Phillips D.: What Is an Expert System Anyway? *Information Center*, 1987, Vol. 3 No. 3., p. 28-31. Idézi: [Coursey – Shangraw: 244]

- Fábián Adrián – Stankovics Petra: A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra, *Közigazgatás Tudomány*, 2022/1. 71–84. p. 73 <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.30>
- Fábián Adrián: A hatékony közigazgatás – A New Public Management és a magyar reformfolyamatok, In: Ádám Antal (szerk.): PhD Tanulmányok 1. Pécs, PTE AJK Doktori Iskola, 2004., pp. 143-200 Online: <https://digitalia.lib.pte.hu/hu/adam-phd-tanulmanyok-01-pecs-2004-4804#page/4/mode/1up> (Letöltés dátuma: 2024.01.18)
- Fábián Adrián: A közigazgatás és az ember(ek) kapcsolata egykor és ma, In: Csefkó Ferenc (szerk): A közigazgatás és az emberek, Pécsi közigazgatás-tudományi Közlemények 5., Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány 2013., pp. 55-64 p. 56
- Farazmand Ali: The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities—A Critical Perspective. *Administration & Society*, 2012. 44(4), 487-517. <https://doi.org/10.1177/0095399712452658>
- Fayol Henri: Ipari és általános vezetés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1984. ISBN:963-221-491-9
- Fenwick William - John Erin - Stimac Jason: The Necessity of eGovernment, 25 Santa Clara High Tech. L.J. 427 (2012). pp. 427-465, p. 452., p. 455-456, Online: <http://digitalcommons.law.scu.edu/chtlj/vol25/iss3/1> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)
- Ferlie Ewan, Ashburner Lynn, Fitzgerald, Louise, Pettigrew Andrew, *The New Public Management in Action*. Oxford University Press 1996. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198289029.001.0001>
- Forsthoff Ernst: *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Berlin-Stuttgart, Kohlhammer, 1938.
- Fountain Jane: Paradoxes of Public Sector Customer Service, *E-Governance* 2001. jan., Vol. 14 Issue 1, p55. 19p. DOI: 10.1111/0952-1895.00151 Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&sid=8458f262-92eb-4755-909e-8f14247171a1%40redis> (Letöltés dátuma: 2024.04.15)
- G. Fodor Gábor - Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érdek* II. évf. 3. szám, 2008. In: Balázs [2014: 10]
- Gajdusчек György – Hajnal György: Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program. 2000., LGI Discussion Papers, No. 16, 2000.

- Gajdusчек György: A haza szolgálatában?: A közigazgatás reformja(i). In: Hegyemenet. Osiris Kiadó, Budapest 2017., pp. 229-250. p. 235 Online: https://real.mtak.hu/92656/1/gajdusчек_gyorggy_korr_korr_ggy.pdf (Letöltés dátuma: 2024.02.13)
- Gajdusчек György: A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. Politikatudományi Szemle 2012/4:29-49. [2012b] Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=224231> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)
- Gannes Liz: The Short and Illustrious History of Twitter #Hashtags, 2010/4, Online: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/external/gigaom/2010/04/30/30gigaom-the-short-and-illustrious-history-of-twitter-hash-26692.html>
- Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán: A Jó Állam jogállami követelményei, In: Kaiser T. – Kis N. (szerk): A Jó Állam mérhetősége: Jó Állam Kutatóműhely: ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel”: tanulmányok. NKE Közszolgálati tudásportál 2014., pp. 267-290 Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/14313> (Letöltés dátuma: 2023.11.08)
- Gianluca Elia - Margherita Alessandro - Taurino Cesare: Enhancing managerial competencies through a wiki-learning space. International Journal of Continuing Engineering Education and Life-Long Learning, 2009. 19(2–3), 166–178. DOI: <http://dx.doi.org/10.1504/IJCEELL.2009.025025>
- Gladden E.N.: A History of Public Administration: Volume II: From the Eleventh Century to the Present Day, Routledge Revivals, Routledge, 2019, ISBN 042975132X, 9780429751325, p. 285
- Graham Cormode – Balachander Krishanmurthy: Key differences between Web 1.0 and Web 2.0. First Monday, 2008. 13(6), 1–19. <https://doi.org/10.5210/fm.v13i6.2125>
- Hadden Susan G.: Intelligent Advisory Systems for Managing and Disseminating Information, Public Administration Review, Nov., 1986, Vol. 46, Special Issue: Public Management Information Systems (Nov., 1986), pp. 572-578, Online: <https://www.jstor.org/stable/975579>
- Hajnal György – Pál Gábor: Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance, Iustum Aequum Salutare IX. 2013/2. pp. 95–106. p. 99 Online:

https://epa.oszk.hu/02400/02445/00028/pdf/EPA02445_ias_2013_2_095-106.pdf

(Letöltés dátuma: 2023.11.07)

Halavais Alexander: Do dugg diggers digg diligently? Information Communication and Society, 2009. 12(3), pp. 444–459. DOI: <https://doi.org/10.1080/13691180802660636>

Hill Thomas, Smith Nancy D., Mann Millard F.: Role of Efficacy Expectations in Predicting the Decision to Use Advanced Technologies: The Case of Computers, Journal of Applied Psychology, (72:2), May 1987, pp. 307-313., p. 312-313., Online: https://www.researchgate.net/publication/232602857_Role_of_Efficacy_Expectations_in_Predicting_the_Decision_to_Use_Advanced_Technologies_The_Case_of_Computers

Hiller Janine S. - Belanger France: Privacy Strategies for Electronic Government. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2001. Online: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/PrivacyStrategies.pdf>
(Letöltés dátuma: 2023.08.31)

Holden Stephen H.– Norris Donald F.– Fletcher Patricia D.: Electronic Government at the Local Level: Progress to Date and Future Issues, Public Performance & Management Review, Jun., 2003., Vol. 26, No. 4 (Jun., 2003.), pp. 325-344, Online: <https://www.jstor.org/stable/3381110> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

Hood Christopher: A Public management for all seasons? Public Administration, 1991. 69(1):3-19. Online: [https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasons fulltext.pdf](https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasons%20fulltext.pdf)

Horváth M. Tamás: A közmenedzsment változásai, In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. Gondolat, Budapest, pp. 86-99. p. 88 Online: https://real.mtak.hu/36399/1/A%20k%C3%B6zmenedzsment%20v%C3%A1ltoz%C3%A1sai_HMT.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.25)

Howe Jeff: The rise of crowdsourcing 2006. Wired 14(6), Online: <http://www-public.int-evry.fr/~gibson/Teaching/Teaching-ReadingMaterial/Howe06.pdf>

Humboldt Wilhelm: Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Online: <https://oll-resources.s3.us-east->

2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2318/Humboldt_Ideen1549_Bk.pdf (Letöltés dátuma: 2024.04.28)

Hwang Junseok – Altman Jörn – Kim Kibae: The structural evolution of the Web 2.0 service network. In: *Online Information Review*, 2009. 33(6), 1040–1057. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/14684520911010990>

Jaeger Paul T.: The Endless Wire: E-Government as Global Phenomenon. *Government Information Quarterly*, (2003) 20, 323-331. Online: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2003.08.003> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

Jarvenpaa Sirkka L.: The Effect of Task Demands and Graphical Format on Information Processing Strategies, *Management Science*, Vol. 35, No. 3 (Mar., 1989), pp. 285-303, Online: <https://www.jstor.org/stable/2631973> (Letöltés dátuma: 2023.08.23)

Jenei György: A Post-Accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary, *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp. 55-67. p. 65., Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.07)

Jimenez Benedict S. – Mossberger Karen– Wu Yonghong: Municipal government and the interactive web: Trends and issues for civic engagement. In *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy* (pp. 261-271). IGI Global. Online: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-083-5.ch013> (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

Jukić Tina - Svete Blaz: The Use of Facebook in the Slovenian Local Self-Government: Empirical Evidence. *Central European Public Administration Review*, 2018. 16(2), pp. 7–22 Online: <https://cepar.fu.uni-lj.si/index.php/CEPAR/article/view/372/416>

Kaiser Tamás: A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája, In: Kaiser T. (szerk): *Hatékony közzszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*, NKE Budapest, 2014., pp. 57-94 p. 61,73 Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozzszolgalat-jo-kozig_.original.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.25)

Kalas Tibor: *Számítógép az államigazgatásban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1979

- Kaylor Charles - Deshazo Randy - Van Eck David: Gauging e-government: A report on implementing services among American cities, *Government Information Quarterly* 18 (2001) pp. 293–307, p. 297., Online: https://www.academia.edu/3182705/Gauging_e_government_A_report_on_implementing_services_among_American_cities (Letöltés dátuma: 2023.09.04)
- Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK Kerszöv Kft Budapest, 2005.
- Kis Norbert: A kormányzás minőségének értékdilemmái, In: Kaiser T. (szerk): Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók, NKE Budapest, 2014. pp. 13-56 Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100396/524.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés dátuma: 2023.11.16)
- Kis Norbert: Biztonság, bizalom és a jó kormányzás, *Államtudományi Műhelytanulmányok NKE 2016/23* Online: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2016_-evi-23_-szam-biztonsag_-bizalom-es-a-jo-kormanyzas.original.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.15)
- Koi Gyula: A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*; 2015. 11(4-6) pp. 240–257. p. 252. Online: <https://polgariszemle.hu/archivum/100-2015-december-11-evfolyam-4-6-szam/politikatudomany-allamtudomany/705-a-francia-koezigazgatasi-jogtudomany-jellegzetessegei-1705-1945> (Letöltés dátuma: 2023.09.28)
- Koi Gyula: A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014. Online: http://real.mtak.hu/18614/1/kozig_tudomanyi_nezetek_beliv_nyomda_elotti.pdf
- Kuhlmann Sabine - Bogumil Jörg - Grohs Stephan: Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the ‘New Steering Model’? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp.31-54 p. 48. Online:

<https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

Kun László: Közigazgatás-fejlesztés és hatékonyság - hogyan tehetjük könnyebbé mindennapi munkánkat? Budapest, NKE 2017., p. 19 Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/4935/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9s%20%C3%A9s%20hat%C3%A9konys%C3%A1g.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (Letöltés dátuma: 2023.09.08)

Kuzior Aleksandra - Pakhnenko Olena - Tiutiunyk Inna - Lyeonov Serhiy: E-Governance in Smart Cities: Global Trends and Key Enablers, 2023, Smart Cities 2023, 6(4), 1663-1689; Online: <https://doi.org/10.3390/smartsities6040078> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

Küpper Herbert: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye, Jura. 2011/2, pp. 93-107 p. 93. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9054819> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

La Porte Todd M. – Demchak Chris – De Jong W. Martin: Democracy and bureaucracy in the age of the web. Empirical findings and theoretical speculations. Administration & Society, 2002/ 34(4), 411–446. p. 415 <https://dx.doi.org/10.1177/0095399702034004004>

Laegreid Per: Going against the cultural grain: Norway. In C. Hood, & B. G. Peters (Eds.), Rewards at the top: A Comparative Study of High Public Office 1994. Sage. ISBN 0803977425 pp. 133–145. p. 140

Layne Karen - Lee Jungwoo: "Developing fully functional E-government: A four stage model." Government information quarterly 18, 2 (2001): 122-136. Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X01000661> (Letöltés dátuma: 2023.08.29)

Lazer David – Mergel Ines – Ziniel Curtis – Esterling Kevin M. – Neblo Michael A.: The Multiple Institutional Logics of Innovation, International Public Management Journal, 2011, 14(3), pp. 311–340, DOI: 10.1080/10967494.2011.618308

Lazer David – Pentland Alex – Adamic Lada – Aral Sinan – Barabási Albert-László – Brewer Devon – Christakis Nicholas – Contractor Noshir – Fowler James – Gutmann Myron – Jebara Tony – King Gary – Macy Michael – Roy Deb – Marshall Van

Alstyne: Computational Social Science, Science 6 Feb 2009. Vol 323, Issue 5915 pp. 721-723 DOI: 10.1126/science.1167742

Lenk Klaus - Traummüller Roland: Electronic Government: Where Are We Heading? In: Gerhard G. – Juris H. (eds): Lecture Notes in Computer Science, Electronic Government, First International Conference, EGOV 2002, Aix-en-Provence, France, September 2-5, 2002(2456) Conference paper pp. 1-9 p. 2. DOI: 10.1007/3-540-46138-8_1 (Hozzáfézés dátuma: 2023.09.05)

Lin Yu-Ru - Bagrow James P. - Lazer David: More Voices Than Ever? Quantifying Media Bias in Networks, ArXiv abs/1111.1227 (2011): 1-10., Online: <https://www.semanticscholar.org/reader/5708f0263938c9da3159cbebf8b14fd8e955d931>

Löfstedt Ulrica: E-government – assessment of current research and some proposals for future directions, International Journal of Public Information Systems, vol 2005:1, Online: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:2049/FULLTEXT01.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

Lőrincz Lajos: Közigazgatás: Tegnap, ma, holnap, Tér és Társadalom 13. évf. 1999/3. pp. 3-18. p. 1

Lőrincz Lajos: Közigazgatás-tudományi antológia, Budapest, HVG ORAC, 2007.

Lukensmeyer Carolyn J. – Torres Lars Hasselblad: Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement, Collaboration series Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government 2006., Online: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=dd12a57ff7f684f2087f66aba286bd1db4ecd052>

Luna-Reyes Luise Felipe - Gil-Garcia J. Ramon - Romero Georgina: Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective. Government Information Quarterly, 2012/29, pp. 324–334. p. 324, Online: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.03.001>

Madden Mary: Participation 2.0, Pew Research Center, Election Report 2006. Online: <https://www.pewresearch.org/internet/2006/11/10/Participation-2-0/>

- Mahler Julianne - Regan Priscilla M.: Federal Agency Blogs: Agency Mission, Audience, and Blog Forms, *Journal of Information Technology & Politics* 8(2) (2011), 163–176., DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/19331681.2011.536416>
- Major John: *The Autobiography*. 1999., Phoenix Books. p. 252.
- Mallory Simon: Island DIY: Kauai residents don't wait for state to repair road, 2009.04.09. CNN.com, Online: <http://edition.cnn.com/2009/US/04/09/hawaii.volunteers.repair/index.html>
- Martin Peter W.: Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns, (March 14, 2008). Cornell Legal Studies Research Paper No. 08-003, pp. 1 -27, p. 1., p. 12. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1107412> (Letöltés dátuma: 2023.10.26)
- Maus Ingeborg: *Rechtstheorie undpolitische Theorie im Industriekapitalismus*, München, 1986, ISBN: 978-3-7705-2388-7 pp. 11-82.
- Mayer Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, Duncker und Humblot 1896. Online: https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/mayer_verwaltungsrecht02_1896?p=11 (Letöltés dátuma: 2024.04.28)
- Melitski James: Capacity and E-Government Performance: An Analysis Based on Early Adopters of Internet Technologies in New Jersey. *Public Performance & Management Review* 26, no. 4 (2003): 376–90. Online: <http://www.jstor.org/stable/3381113>.
- Mendes Joana: La réforme du système administratif Portugais : new public managementou Etat néo-wébèrien? *Revue française d'administration publique* 2006/3 (no 119), pp. 533-553., Online: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-533.htm> (Letöltés dátuma: 2023.11.06)
- Mergel Ines: A framework for interpreting social media interactions in the public sector, *Government Information Quarterly*, 30 2013. 327–334, Online: <https://www.sciencedirect.com/journal/government-information-quarterly> [2013a]
- Mergel Ines: *A Manager's Guide to Designing a Social Media Strategy*, IBM Center for The Business of Government Special Report Series, 2012. Online:

<https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Social%20Media%20Strategy%20Brief.pdf> [2012c]

Mergel Ines: Designing Social Media Strategies and Policies, In: Handbook of Public Administration, 2015/3 25. fejezet pp. 456-468 Online: https://www.researchgate.net/profile/Ines-Mergel/publication/273123504_Designing_Social_Media_Strategies_and_Policies/links/54f8c9390cf2ccffe9df5daa/Designing-Social-Media-Strategies-and-Policies.pdf

Mergel Ines: Facebook forces cities to rename their pages. Social media in the public sector blog, 2012. Online: <https://inesmergel.wordpress.com/2012/06/01/facebook-forces-cities-to-rename-their-pages-10/> [2012b]

Mergel Ines: Future of Online Government Service Delivery: The Case of the U.S. Federal Government In: Salem F. - Jarrar Y. (eds) The Future of Government Services Lessons from Global Experiences, 2013., Online: https://www.researchgate.net/profile/Fadi-Salem-2/publication/264900305_The_Future_of_Government_Services_Lessons_from_Global_Experiences/links/53f59c8c0cf2888a7491c53a/The-Future-of-Government-Services-Lessons-from-Global-Experiences.pdf [2013b]

Mergel Ines: The social media innovation challenge in the public sector, In: Information Polity; 17 2012., 3-4., pp. 281-292, <https://dx.doi.org/10.3233/IP-2012-000281> [2012a]

Merwin Gerald A. – McDonald J. Scott – Merwin Keith A. – McDonald Maureen – Bennett John R.: Local governments and social networking: Do you speak our language? in Public service, governance and Web pp. 84–93 p. 87. Downey (ed.) London, U.K.: ICI Global.

Mintzberg, Henry - Raisinghani, Duru - Théorét André: The structure of unstructured Decision Processes. Administrative Science Quarterly, 1976, 21 (2). p. 246-275, pp. 146., Online: <https://www.jstor.org/stable/2392045>

Mislove Alan – Lehmann Sune – Ahn Yong-Yeol – Onnela Yukka-Pekka - Rosenquist J. Niels: Pulse of the Nation: U.S. mood throughout the day inferred from Twitter, 2010, Online: <http://www.ccs.neu.edu/home/amislove/twittermood/>

- Mital' Ondrej: The Use of Social Media in Public Administration: The Case of Slovak Local Self-Government. *Halduskultuur: The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance* 2020. 21(1), 56-75 Online: <https://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/243/179> (Letöltés dátuma: 2024.07.11)
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat: A törvények szelleméről, Budapest, Osiris Kiadó, 2000. Sapiientia humana Boros Gábor – Gyurgyák János (szerk), Online: <https://www.szaktars.hu/osiris/view/montesquieu-a-torvenyek-szellemerol-sapiientia-humana-2000/?pg=3&layout=s> (Letöltés dátuma: 2023.12.15)
- Moon M. Jae: The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality? *Public Administration Review*, 2002. 62, 424–433. Online: https://www.academia.edu/76561309/The_Evolution_of_E_Government_among_Municipalities_Rhetoric_or_Reality
- Moore Mark Harrison: *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997. ISBN 9780674248786
- Nabatchi Tina – Mergel Ines: *Participation 2.0: Using Internet and Social Media Technologies to promote Distributed Democracy and Create Digital Neighborhoods*, Alliance for Innovation, 2010. White paper pp. 80-87. Online: <https://kops.uni-konstanz.de/server/api/core/bitstreams/986fd8f4-3cde-48c7-870c-f1f65b407b59/content>
- Nisar Tahir M. - Prabhakar Guru - Strakova Lubica: Social media information benefits, knowledge management and smart organizations, *Journal of Business Research* 2019, Vol. 94, January pp. 264-272, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.05.005>
- Noman Ahmed Mohammed – Hebbbar C. K.: E-government development models: concepts overview, *International Journal of Latest Trends in Engineering and Technology*, Special Issue SACAIM 2016., pp. 115-120. p. 119, Online: <https://www.ijltet.org/journal/147895420920.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.09.05)
- Norris Donald F. - Lloyd Benjamin A.: The scholarly literature on e-government: characterizing a nascent field, 2006., *International Journal of Electronic Government Research* 2. kötet, 4.szám, Online:

<https://link.gale.com/apps/doc/A163154311/AONE?u=anon~10c9f57f&sid=googleScholar&xid=2a66e422>

Norris Donald F.– Reddick Christopher G.: Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change?, *Public Administration Review*, Vol. 73, No. 1 (january/february 2013.), pp. 165-175 p. 165, Online: <https://www.jstor.org/stable/23355450> (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

Norris Pippa: *Digital Divide Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press 2001. pp. 112 – 131 <https://doi.org/10.1017/CBO9781139164887.009>

Ongaro Edoardo: *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar 2009., Cheltenham, UK. p. 2, 13-14, DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849802284> (Ideiglenes hozzáférés: 2023.11.06)

O'Reilly Tim: *What is web 2.0? – Design Patterns and Business Models for the Next Generation of software*, 2009. O'Reilly Media, Inc.

Osborne David T., Gaebler Ted (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York.: A Plume Book. Rövid összefoglaló online: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED367424.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.03)

Osimo David: *Web 2.0 in Government: Why and How?* European Commission. Joint Research Centre. Institute for Prospective Technological Studies. 2008. Online: <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/media2023.pdf>

Pardo Theresa A.: *Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site*, site. Albany, NY: Center for Technology in Government, 2000/10, Online: https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/realizing_the_promise.pdf (Letöltés dátuma: 2023.09.03)

Patyi András - Köblös Adél: *A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016. 4(3), pp. 8–29. p. 18. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1940>

- Patyi András – Varga Zs. András: A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. 2019. Dialóg Campus. pp. 1 – 242 p. 125. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13045/Patyi_Varga_Zs_A_kozigazgatasi_eljarasjog_alapjai_es_alapelvei.pdf?sequence=1 (Letöltés dátuma: 2023.10.29)
- Patyi András (Szerk.): Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog. 2007. Dialóg Campus. p. 106.
- Patyi András: Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi A. (Szerk.), Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás 2019. pp. 9–13. p. 10. Dialog Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12761/web_PDF_Rendhagyó_kommentar_Nemzeti_hitvallás_.pdf?sequence=1 (Letöltés dátuma: 2023.11.01)
- Paulovics Anita: Az eljárási kódex átfogó módosítása: az 1981. évi I. törvény. Miskolci Jogi Szemle, 2020. 15(1. különszám), pp. 222–230. p. 224. Online: <https://ojs.unimiskolc.hu/index.php/jogiszemle/issue/view/47>
- Pfeffer Jeffrey: Organizations and Organization Theory, Administrative Science Quarterly, Vol. 29, No. 4 (Dec., 1984), pp. 640-643, Online: <https://www.jstor.org/stable/2392948>
- Pollit Christopher – Bouckaert Geert: Public Management Reform - A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity, 4th ed., Oxford University Press 2017. p. 136 Online: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40090/1/102.Christopher%20Pollitt.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.03.15)
- Pollitt Christopher - Bouckaert Geert: Public management reform: A comparative analysis .3d ed. Oxford: Oxford University Press 2011. Online: [https://doi.org/10.1016/S0024-6301\(00\)00083-2](https://doi.org/10.1016/S0024-6301(00)00083-2)
https://www.academia.edu/11548460/Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis_New_Public_Management_Governance_and_the_Neo_Weberian_State
- Pollitt Christopher: An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1) In: The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, I(2) Winter 2008/2009, pp. 9-16. p. 9-10 Online:

<https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

Postman Joel: SocialCorp: Social media goes corporate. 2008. Berkeley: New Riders. ISBN 13: 9780321580085

Prada Lourdes Torres - Pina Vicente - Royo Sonia: E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms? Online Information Review 2005/29(5) <http://dx.doi.org/10.1108/14684520510628918> (Letöltés dátuma: 2023.09.10)

Prince C. J.: The long and winding road to E-government. Chief Executive Article, 2000/05, 10–12, Online: <https://www.chiefexecutive.net>. (Hozzáférés: 2019.08.29)

Randma-Liiv Tiina: New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. In: The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, I(2) Winter 2008/2009, pp. 69-81. p. 79., Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

Rixer Ádám: Attempts of the good state in Hungary – New contents of norms created and maintained by the state. Iustum Aequum Salutare IX. 2013/2. pp. 129–139 p. 132. Online: https://epa.oszk.hu/02400/02445/00028/pdf/EPA02445_ias_2013_2_129-139.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

Roberts Alasdair: WikiLeaks: The Illusion of Transparency, International Review of Administrative Sciences 78(1) (2012), 116–133. <https://doi.org/10.1177/0020852311429428>

Ronaghan Stephen A.: Benchmarking E-Government: A Global Perspective. New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration and American Society for Public Administration, 2002., Online: <https://desapublications.un.org/file/790/download> (Letöltés dátuma: 2023.08.29)

Schedler Kuno - Proeller Isabella: New Public Management, 2007. Online: https://www.researchgate.net/publication/259840025_New_Public_Management_by_Kuno_Schedler_Isabella_Proeller, (Letöltés dátuma: 2023.02.25)

Schwester Richard W.: Examining the Barriers to e-Government Adoption, *Electronic Journal of e-Government* 2009/7 No.1. pp. 113 - 122, Online: www.ejeg.com
(Letöltés dátuma: 2023.11.05)

Shirky Clay: The political power of social media technology, the public sphere, and political change, *Foreign Affairs Current* May 2011, 2011/1-2, Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=17&sid=8333e9e2-1633-4012-a6bf-2feff03badd9%40redis>

Simon Herbert A. - Dantzig George B. - Hogarth Robin - Plott Charles R. - Raiffa Howard - Schelling Thomas C. - Shepsle Kenneth A. - Thaler Richard - Tversky Amos - Winter Sidney: *Decision Making and Problem Solving*, 1987. *Interfaces* 17(5) pp. 11-31 p. 18-21, Online: <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/inte.17.5.11> (Hozzáférés: 2023. február 16.)

Simon Herbert: *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. UK: Free Press, Collier Macmillan Publishers 1976

Simon Herbert: *The New Science of Management Decision*. Harper & Brothers, New York 1960. 3 p.

Stein Lorenz V.: *Verwaltungslehre*, 1865. Vol. 8., Stuttgart

Stowers Genie N. L.: *Measuring the performance of e-government*. E-government series Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government 2004. Online: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/EGovernmentPerformance.pdf>

Strandberg Kim: "Town Hall Meetings for the Masses or Social Clubs for the Motivated? - A Study of Citizens' Discussions on the Internet" *World Political Science* 1, 2006. no. 1 DOI: <https://doi.org/10.2202/1935-6226.1000>

Stumpf István: A "szuperkapitalizmus" válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. - In: *Közigazgatási szemle*, ISSN 1788-9634, 2008. (2. évf.), 3-4. sz., 16-23. p., p. 19. és Vö: Stumpf István: A jóléti rendszerváltás csődje – A Gyurcsány-kormány első éve, Századvég Kiadó Budapest, 2005. p. 31-37

- Suen I.-Shian: Assessment of the level of interactivity of e-government functions. *Journal of E-Government*, 2006. 3(1), 29–51. Online: https://doi.org/10.1300/J399v03n01_03
- Szabó Balázs: Mobile Applications for Administrative Purpose in the EU and V4 – with Special Regard to Document Management. *European Studies - the Review of European Law, Economics and Politics*, 6/2019:1, pp. 108-124, Online: <https://caes.upol.cz/wp-content/uploads/2021/02/SZABO.pdf>
- Szabó Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében. PhD értekezés, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori iskola, Miskolc 2020, doi:10.14750/ME.2020.013.
- Taylor Frederick Winslow: A tudományos vezetés alapjai, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1983. ISBN 963-221-327-0
- Torma András: Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban, Virtuóz Kiadó Budapest, 2002.
- Torma András: The public administration of the European Union and the member states, in terms of the Lisbon Treaty, *Curentul Juridic, The Juridical Current, Le Courant Juridique*, Petru Maior University, Faculty of Economics Law and Administrative Sciences and Pro Iure Foundation, 2011/9 vol. 46, pp. 23-37 Online: https://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201103/recjurid113_2F.pdf (Letöltés dátuma: 2024.03.18)
- Tornatzky Louis G. - Klein Katherine J.: Innovation Characteristics and Innovation-Adoption-Implementation: A Meta-analysis of findings, *IEEE Transactions on Engineering Management (EM-29:1)*, February 1982, pp. 28-45., p. 32., Online: https://www.researchgate.net/publication/238746548_Innovation_Characteristics_and_Innovation-Adoption-Implementation_A_Meta-analysis_of_findings
- Urbán Ágnes – Polyák Gábor – Horváth Kata: How Public Service Media Disinformation Shapes Hungarian Public Discourse. *Media and Communication* 2023, Vol. 11(4) pp. 62–72., Online: <https://doi.org/10.17645/mac.v11i4.7148> (Letöltés ideje: 2024.05.20)
- Vácsi Péter: A jó közigazgatási eljárás és alapelvei. In. Kaiser T. (Szerk.), *Hatékony Közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók* 2014. pp. 129–

152. p. 131. Nemzeti Közszerológáti Egyetem. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszerologat-jo-kozig_.original.pdf

Van Der Wal Zeger – Pevkur Aive – Vrangbaek Karsten: Public Integrity. Fall 2008., Vol. 10 Issue 4, p317-333. Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=fcac279f-04be-40b2-a941-c2c838c9ee34%40redis> DOI: 10.2753/PIN1099-9922100402 (Letöltés ideje: 2023.11.28) Ugyanerre a következtetésre jutott: Greve Carsten – Læg Reid Per – Rykkja Lise H.: eds. Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management. 2016. London, Palgrave/Macmillan. p. 127.

Varga Zs. András (s.a.): A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-varga-zs-andras-tisztessages-eljarashoz-valo-jog-birosagi-aspektusbol> (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

Vass László: A politika és a közigazgatás viszonya. Politikatudományi Szemle 2010/3 pp. 65-80. p. 77 Online: <https://real.mtak.hu/112171/1/vass.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.04.15)

Veszprémi Bernadett: „A közigazgatási aktus” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-aktus> pp. 1-17 p. 2 (Letöltés dátuma: 2023.09.28)

Waterman Donald A.: A Guide to Expert Systems. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1986. p. 63-65

Weber Max: Gazdaság és társadalom. Neu Isenburg, 2005. 230 p. Vö: Lőrincz L. [2007:275-308]

Wescott Clay: E-Government in the Asia Pacific Region. Asian Development Bank, 2001. Online: <http://hdl.handle.net/11540/3028> (Letöltés dátuma: 2023.08.30)

West Darrell M.: Assessing e-government: The Internet, democracy and service delivery by state and federal governments. Brown University 2000/9, Online: <http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html> (Letöltés dátuma: 2023.09.03)

Wittfogel Karl A.: Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power, Oxford University Press. 1957., p. 556

Woodrow Wilson: The Study of Administration, Political Science Quarterly Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222, Online: https://www.jstor.org/stable/2139277?seq=1#metadata_info_tab_contents

Ybarra Marcos A.: E-government and civic engagement in san diego county, Electronic Theses, Projects, and Dissertations. 579., California State University, San Bernardino, CSUSB ScholarWorks, 2017. Online: <https://scholarworks.lib.csusb.edu/etd/579> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

Zuboff Shoshana: Automate/Informate: The two faces of intelligent technologies, Organizational Dynamics 14(2) (1985), 5–18. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(85\)90033-6](https://doi.org/10.1016/0090-2616(85)90033-6)

Intézményi és jogforrások:

1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról

14/2004. (V.7.) AB határozat, Indokolás III. B. 3.1.

2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (Eüsztv) 1. § 17. pont.

A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI), 2018, Magyarországról szóló országjelentés, Online: [file://rh-dc2.kre.hu/home\\$/varga.ferenc/Downloads/hu-desi_2018-country-profile-lang_4AA43283-EC48-996F-09918493E34A691F_52334.pdf](file://rh-dc2.kre.hu/home$/varga.ferenc/Downloads/hu-desi_2018-country-profile-lang_4AA43283-EC48-996F-09918493E34A691F_52334.pdf)

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indokolása

Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR) Online: <https://opinioius.de/quelle/1622> (Letöltés dátuma: 2023.09.20)

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2000., OJ C 326, 26.10.2012., p. 391–407, 21. cikk (1) bek. és 41. cikk (1) bek., Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012., p. 391–407, 21. cikk (1) bek. és 41. cikk (1) bek., Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

Center for Democracy and Technology, “The E-Government Handbook for Developing Countries.”, 2002. Online: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/317081468164642250/pdf/320450egovhandbook01public12002111114.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.08.31)

Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS) projekt

Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozata, Online: <https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Emberi+Jogok+Egyetemles+Nyilatkozata.pdf/fc99fb33-95a8-4195-8855-bf2fa6f550af;jsessionid=7684C6D79FD40C9DB59074FA9792348F?version=1.0> (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

Emberi Jogok Európai Egyezménye, Online: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG

ENSZ Közigazgatási Hálózat Online: <https://unpan.un.org/>

ENSZ E-government knowledgebase, Online: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Overview> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

ENSZ United States Census Bureau: US Population 2008., Online: <https://www.census.gov/>

ENSZ UN Development Program Online: <https://www.undp.org/eurasia/our-focus/governance-and-peacebuilding/responsible-and-accountable-institutions>

Európai Bizottság: EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020., Online: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

Európai Unió: Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, OJ C2007/306/01, Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC> (Letöltés dátuma: 2023.10.31)

Federal Election Commission (FEC): 2008. Presidential popular vote summary for all candidates listed on at least one state ballot, Online: <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/tables2008.pdf>

Fehér könyv az európai kormányzásról (COM (2001) 428). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10

Freedom House: Freedom in the World 2017. Online <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2017#PR> (Letöltés dátuma: 2024.05.05)

GSA Social Media Policy, Online: https://www.gsa.gov/directives/files?file=2023-05%2FCC047328_final_Order_OSC_21062A%2C_GSA_Social_Media_Policy.pdf

IBM Business Consulting Services: “How e-government are you? e-government in France: State of play and perspectives”, 2003., p. 12., Online: <http://www-03.ibm.com/industries/government/doc/content/bin/g510-3552-00-esr-e-government.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.09.02)

Jó Állam Jelentés 2015., Jó Állam Jelentés 2016., Jó Állam Jelentés 2017., Jó Állam Jelentés 2018., Jó Állam Jelentés 2019., Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/> (Letöltés dátuma: 2023.12.25)

Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program - A haza üdvére és a köz szolgálatában, Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pkm/magyary_program.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.10)

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011. Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pkm/magyary_program.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.15)

Major beszéde a Konzervatív Központi Tanács előtt – 1991. március 23. Online: <https://johnmajorarchive.org.uk/1991/03/23/mr-majors-speech-to-conservative-central-council-23-march-1991/> (Letöltés dátuma: 2023.11.03)

Major John: Polgári Charta Fehér Könyve, 1991. július Online: https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens_charter-foreword_and_introduction.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

Média Pluralizmus Monitor Magyarországról szóló jelentése 2016-ról i.m. p. 11.

Média Pluralizmus Monitor Magyarországról szóló jelentése 2016-ról, 2017-ről, 2018-2019-ről, Online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46799/Cover_Hungary_O.pdf?sequence=2&isAllowed=y p. 5-6., https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61143/2018_Hungary_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y p. 7, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67805/hungary_results_mpm_2020_cmpf.pdf p. 11 (Letöltések dátuma: 2024.05.05)

Megjelent a Nemzeti Érdek, 24.hu 2007. 04. 02., Online: https://24.hu/fn/uzleti-tippek/2007/04/02/megjelent_nemzeti_rdek/ (Letöltés dátuma: 2023.11.07)

Momentum Research Group of Cunningham Communication: Benchmarking the eGovernment revolution: Year 2000 report on citizen and business demand. Online: <https://www.egovernmentreport.com> (Letöltés dátuma: 2023.08.30) és a GAO (US General Accounting Office) GAO-01-959T Jelentése: Electronic Government Challenges Must Be Addressed With Effective Leadership and Management, 2001.07.11, Online: <https://www.gao.gov/assets/gao-01-959t.pdf>, (Letöltés ideje: 2023.08.29)

OECD 2005: Implementing e-government in OECD countries, Online: <https://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

OECD: Government at a Glance, Online: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3d5c5d31-en.pdf?expires=1704200624&id=id&accname=guest&checksum=26E65FD943857308BF873095EC3F0102> (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

Office of Management and Budget: The Accountable Government Initiative – an Update on Our Performance Management Agenda, O.o.M. Budget, Editor 2010, The White House: Washington, DC. Online: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/09/14/presidential-memorandum-accountable-government-initiative>

Országgyűlés Hivatala: Elektronikus ügyintézés. Infojegyzet 2021/18. 2021. április 22.
Online:

https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_18_elektronikus_ugyintezes.pdf/415125a4-668e-637f-849d-16ca5440dbf6?t=1619071285277

Pew research Center: Distrust, Discontent, Anger and Partisan Rancor: The People and Their Government. 2010. Online: <https://www.pewresearch.org/politics/2010/04/18/distrust-discontent-anger-and-partisan-rancor/> (Letöltés dátuma: 2024.07.05)

Pew Research Center: Perrin Andrew: Social Networking Usage: 2005-2015. October 2015. Online: <http://www.pewinternet.org/2015/10/08/2015/Social-Networking-Usage-2005-2015/>

Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism: The State of News Media 2012: What Facebook and Twitter Mean for News, 2012. Online: <https://www.pewresearch.org/journalism/2012/03/19/what-facebook-and-twitter-mean-for-news/>

Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration Online: <https://rm.coe.int/16807096b9> (Letöltés dátuma: 2023.11.02)

Riporterek Határok Nélkül: Europe – Central Asia Jelentés 2014, Online: <https://rsf.org/en/classement/2014/europe-central-asia> (Letöltés dátuma: 2024.05.05)

The White House: Digital Government Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People, 2012. Online: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>

U.S Government Accountability Office GAO, Federal Law Should Be Updated to Address Changing Technology Landscape, G.A. Office, Editor 2012., United States Congress: Washington, D.C.

World Bank Worldwide Governance Indicators Online: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

World Bank: “E-Government” Online:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/index.htm> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

World Bank: International Telecommunication Union (ITU) World
Telecommunication/ICT Indicators Database, Individuals using the Internet (% of
population) - United States, Online:
<https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=US>

World Bank: The e-government handbook for developing countries 2002. Online:
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/317081468164642250/pdf/320450egovhandbook01public12002111114.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.09.08)

World Bank: United Nations Population Division. World Population Prospects: 2022
Revision, Population ages 15-64 (% of total population) - United States, Online:
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.1564.TO.ZS?locations=US>

World Bank: Worldwide Governance Indicators, A global compilation of data capturing
household, business, and citizen perceptions of the quality of governance in more than 200
countries and territories. Online: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)