



**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**

Tézisfüzet

Témavezető:

Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs egyetemi docens

Budapest

2024.

Tartalom

1. Kitűzött célok	3
2. Módszertan	4
3. Tartalmi áttekintés	5
4. Főbb megállapítások, eredmények	6
4.1 <i>Az ügyfélstátusz változása</i>	6
4.2 <i>A kapcsolattartást meghatározó technológiai fejlődés</i>	8
4.3 <i>A jó állam és az ügyfél kapcsolata</i>	10
4.4 <i>A közösségi média, mint az állam és állampolgár kapcsolattartásának új színtere.</i>	12
5. Publikációs jegyzék	15

1. Kitűzött célok

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. Céloom 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.

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 veti fel 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 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.

2. Módszertan

Értekezésem elsődlegesen könyvtári, irodalmi forrásokra támaszkodik, elsősorban monográfiák, tanulmányok, szakcikk, 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 tárca 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.

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 ismerttettem 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.

3. Tartalmi áttekintés

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 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 természetesen 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.

4. Főbb megállapítások, eredmények

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 szervezélméleti megközelítések hatására, meglátásom szerint, ezek egymást generáló folyamatok lettek. A folyamat során természetszerűen 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.

4.1 Az ügyfélstátusz változása

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 kameralisztika 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 kameralisztika 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 kiszolgáltató 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 Wilson 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 engedelmisséget 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 meg. E feltétlen engedelmisséggel 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 alapidokumentumok szerint. A Lisszaboni Szerződéssel uniós alapkövetelménnyé 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 alapelvet tartalmazó 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 Eü. 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.

4.2 A kapcsolattartást meghatározó technológiai fejlődés

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 polgár-központú 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 szervezetrendszerének 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, úgye 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, a kormányok 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.

4.3 *A jó állam és az ügyfél kapcsolata*

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 kell 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. Ez 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 diszkrétan mutatkoztak, ráadásul az állam szerepe is jelentősen halványult, valós beavatkozási képessége csökkent. Ez viszont az állampolgárokkal való kapcsolatot 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 képviseleti 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. Ezt 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 Közszolgálati 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, 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 fentiek alapján mérhető módon is egyértelmű fejlődésen ment keresztül, az ehhez szükséges keretek nem csak rendelkezésre állnak, de folyamatos fejlesztéseknek lehetünk tanúi.

4.4 *A közösségi média, mint az állam és állampolgár kapcsolattartásának új színtere*

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 Twitter¹ 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-

¹ Ma már 'X', de a dolgozatban következetesen a Twitter megnevezést használom

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 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, amelyek 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.

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, javaslatot tettem 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. Reményeim szerint, a dolgozat végén megfogalmazott javaslatok és a kidolgozott keretrendszer segítheti a hazai gyakorlati és elméleti szakemberek további munkáját. A keretrendszer gyakorlati tesztjével, annak lehetséges fejlesztésével pedig, az önkormányzatok is sikeresebb kapcsolatot tarthatnak fent polgáraikkal a közigazgatási tartalmak tervszerűbb kommunikációja segítségével.

5. Publikációs jegyzék

- Varga Ferenc: A 2020-as amerikai elnökválasztás és az azt befolyásoló pandémiás helyzet
In: Csillik, Péter; Andó, Éva; Kovács, Róbert (szerk.) Egymillió karakter a fenntarthatóságról II. KÖTET Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Gazdaságtudományi, Egészségtudományi és Szociális Kar (2023) 217 p. pp. 171-186., 15 p.
- Molnár Péter – Varga Ferenc: Social Media in the Hungarian Public Administration
In: Legal Tradition and New Legal Challenges: Book of Abstracts (2023) pp. 119-120., 2 p. absztrakt
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Varga Ferenc – Molnár Péter: Social media usage on the local level of public administration in Hungary
In: Gianluca, Misuraca et al. (szerk.) The Future of Public Administration Enabled Through Emerging Technologies: The 31st NISPAcee Annual Conference 2023 e-proceedings Belgrade, Szerbia : NISPAcee Press (2023) p. 1 absztrakt
- Varga Ferenc: A közigazgatás és ügyfél kapcsolatának fejlődése röviden: Ügyfelet megillető jogok megjelenése és változása a hazai hatósági ügyintézés során
KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY 2023:2, pp. 174-187., 14 p. (2023)
- Varga Ferenc: Social media in public communication: Expecially in political communication and its potential effects through American examples
In: Andreeva, Lyubimka (szerk.) The 29th NISPAcee Annual Conference e-proceedings: Citizens' Engagement and Empowerment - The Era of Collaborative Innovation in Governance: European Transport Investment in Eastern Central Europe within the CEF (Connecting Europe Facility) Transport Program, 2014-2019 Ljubljana, Szlovénia: NISPAcee Press (2022) pp. 1-19., 19 p.
- Varga Ferenc: Politikai kommunikáció a közösségi térben: Négy hazai miniszter Facebook aktivitásának vizsgálata
In: Miskolczi-Bodnár, Péter (szerk.) XXIII. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2022) 354 p. pp. 309-333., 25 p.
- Varga Ferenc: Communication of Ministries on Social Platforms - Through an examination of the Facebook activity of the Ministry of Health in four Central European countries.

In: Marius, Profiroiu (szerk.) Crises, Vulnerability and Resilience in Public Administration Bratislava, Szlovákia: NISPAcee Press (2022) pp. 1-22., 22 p.

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Varga Ferenc – Molnár Péter – Loeb Patrick: Anomalies in the Functioning of Local Authorities in Hungary Following the Change of Regime, with Particular Regard to the Functioning of Democratic Institutions and the Expansion of e-Government

KAROLI MUNDUS 1:1 pp. 87-103., 17 p. (2021)

Varga Ferenc: A közösségi média, mint a (kormányzati) kommunikáció eszköze, és annak lehetséges hatásai

In: Miskolczi-Bodnár, Péter (szerk.) XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2021) 375 p. pp. 351-360., 10 p.

Varga Ferenc: The necessity of debt management on local authorities after political transformation's ten years

In: Miskolczi, Bodnár Péter (szerk.) XVII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) 323 p. pp. 297-307., 11 p.

Varga Ferenc: A személyesség kérdése a közigazgatás technológiai fejlődésének, valamint a közösségi platformok elterjedésének tükrében

GLOSSA IURIDICA VII. évf.: 3-4 szám pp. 197-214., 18 p. (2020)

Varga Ferenc: A rendszerváltást követő liberalizációs folyamatok önkormányzati gazdálkodásra gyakorolt hatásai

In: Miskolczi, Bodnár Péter (szerk.) XVI. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) 305 p. pp. 283-292., 10 p.

Varga Ferenc: Az elektronikus személyazonosítás tendenciái

In: Miskolczi, Bodnár Péter (szerk.) XV. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) 207 p. pp. 165-174., 10 p.

Molnár Péter – Varga Ferenc: Az OECD jelentések alkalmazási lehetőségei az elektronikus közigazgatási kutatások és fejlesztések során

KRE-DIT: A KRE-DOK ONLINE TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA 2019:1 p. 14
(2019)

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter – Varga Ferenc: Anomalies in the functioning of local authorities in Hungary following the change of regime, with particular regard to the functioning of democratic institutions and the expansion of e-government.

In: Ivan, Koprić (szerk.) Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe Dubrovnik, Horvátország: Institute of Public Administration (2019) pp. 25-26., 2 p. absztrakt

Molnár Péter – Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Varga Ferenc: E-Government as a Basic Tool for Improving Online Participation in European Post-Socialist Countries.

In: Ivan, Koprić (szerk.) Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe Dubrovnik, Horvátország: Institute of Public Administration (2019) p. 62 absztrakt

Varga Ferenc – Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter: Economic and Budgetary Efficiency of Local Governments Following the Change of Regime in the Light of e-Government Involvement.

In: Ivan, Koprić (szerk.) Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe Dubrovnik, Horvátország: Institute of Public Administration (2019) pp. 81-82., 2 p. absztrakt

Molnár Péter – Varga Ferenc: Önkormányzati partnerválasztás, mint költségvetési kérdés

JEGYZŐ ÉS KÖZIGAZGATÁS 2019/5 :5 pp. 9-11., 3 p. (2019)

Varga Ferenc – Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter: Paradigms and inherent management risks in the regulation of local authorities following the political transformation pp. 1-28., 28 p. (2019) Csak repozitóriumban hozzáférhető tudományos közlemény

Varga Ferenc: A felhőszolgáltatások gyakorlati megközelítése a brit kormányzati működésben és a helyi önkormányzatokban

In: Miskolczi, Bodnár Péter (szerk.) XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2018) 315 p. pp. 279-294., 16 p.