

Önkormányzati átláthatóság: megvizsgáltuk, mi valósult meg a 2019-es vállalásokból!

A 2019-es önkormányzati kampányban 205 olyan képviselőt és polgármestert választottak meg, aki vállalást tett az Átlátszó, a K-Monitor és a Transparency International Magyarország Ez a Minimum! átláthatósági programjának megvalósítására.

A ciklus végéhez közeledve a program kezdeményezői megvizsgálták, hogyan teljesítettek a nagyvárosok az átláthatóság területén a vállalások tükrében. 29 önkormányzat honlapján több ezer adat és közzétételi megoldás elemzésével született meg a nagyvárosi önkormányzatok átláthatósági rangsora, amin egyaránt szerepelnek az Ez a Minimum! mellett elköteleződő, és ilyen vállalást nem tevő önkormányzatok.

Az értékelést először a települések vezetői kapták meg, akiknek a nyilvánosságra hozatal előtt lehetőségük volt javítani az eredményükön. A program fontos sikere, hogy a kapcsolatfelvétel hatására 10 százalékkal javult az összesített eredmény - kormánypárti és ellenzéki városokban egyaránt.

A vállalást tevő - ellenzéki és független irányítású - városok többsége betartotta 2019-es ígéretét és érdemi lépéseket tett az átláthatóság növelése érdekében. A tíz legátláthatóbb vizsgált nagyváros közül kilencben a polgármester vagy a képviselő-testület többsége elköteleződött az Ez a Minimum! megvalósítása mellett.

A legátláthatóbb önkormányzatnak Budapest VIII. kerület (Józsefváros) bizonyult, megelőzve a XI. kerületet (Újbuda) és a VI. kerületet (Terézváros). A legátláthatóbb vidéki önkormányzat Baja lett. A legkevesebb és legrosszabb minőségű közérdekű adat Budapest V. kerületének (Belváros) honlapján érhető el a vizsgált önkormányzatok közül.



Átláthatóság: kampánytéma vagy valódi elköteleződés?

A választások közeledtével rendre politikai viták tárgyává válik, lehet-e tájékozódni a helyi döntésekről, átláthatóan működnek-e az önkormányzatok. Pedig az, hogy a legfontosabb közérdekű adatok elérhetőek-e egy település honlapján, objektíven vizsgálható ténykérdés. Ott, ahol a hivatal munkájának köszönhetően rendszeresen, naprakészen elérhetőek a legfontosabb adatok, az állampolgároknak van lehetősége érdemben véleményt formálni a döntésekről. Bár az átláthatóság a hatékony és korrupciómentes működésnek csak az egyik tényezője, ennek hiányában nem beszélhetünk valódi önkormányzásról, a lakosságot bevonó, elszámoltatható működésről.

A 2019-es önkormányzati választások előtt az **Átlátszó, a K-Monitor és a Transparency International Magyarország Ez a Minimum!** néven átláthatósági minimumprogramot hirdetett meg, amely [hat témában foglalta össze](#) a helyi döntéshozatal átláthatóságának a törvényi előírásokon alapuló és azt kiegészítő alapkövetelményeit. A kampányban a program mellett elköteleződő jelöltek azt ígérték: megválasztásuk esetén a ciklus végéig megvalósítják a programot saját településükön.

A 2019-es [Ez a Minimum! program](#) hat témában foglalta össze a helyi döntéshozatal átláthatóságának alapkövetelményeit: nyilvános működés (1), közérdekű adatok megismerhetősége és igénylése (2), átlátható költségvetési gazdálkodás (3), nyilvános szerződések és közbeszerzések (4), átláthatóan működő önkormányzati tulajdonú vállalatok (5) és elszámoltatható döntéshozók (6). A szempontok egyaránt tartalmaztak törvényileg előírt elemeket, valamint a törvényi kötelezettségen túlmutató javaslatokat. A programot kezdeményező szervezetek e kettő együttesét tekintik az átláthatóság 21. századi minimumának, a megvalósításban pedig [mintarendelet megalkotásával](#) is támogatták a vállalást tevő önkormányzatokat.

Annak érdekében, hogy jobban megismerjük, milyen mértékben teljesülnek az Ez a Minimum! vállalásai, 2021 őszén több mint 40 szempontból álló [audit szempontrendszer](#)t dolgoztunk ki. Az értékelés fókuszába itt már nem az elköteleződés módja és az ezt a gyakorlatba átültető szabályozás folyamata, hanem az adatok tényleges hozzáférhetősége került. A felmérés során azt ellenőriztük, hogy elérhetőek-e a vizsgálat időpontjában az Ez a Minimum! programban szereplő adatkörök („adattartalom”), illetve ezeket kereshető, géppel olvasható, közérthető formában teszik-e közzé („közzététel módja”). Az [értékelést módszertani útmutatás](#) segíti, ezt alapul véve bármely képviselő vagy hivatali dolgozó is ellenőrizheti, hogy a települése honlapja, illetve közzétételi gyakorlata milyen mértékben felel meg az Ez a Minimum! elvárásainak.¹

¹ Az értékelés elvégzésének részletesebb módszertani megfontolásai az anyag végén találhatóak.

A kezdeményezők [először a ciklus közepén](#) értékelték a legnagyobb önkormányzatok közzétételi gyakorlatát, most pedig egy cikluszáró értékelést végeztek az Ez a Minimum! szempontjai alapján. A nagyvárosi és kerületi honlapokon több tucat adat meglétét vizsgáltuk, összesen ezres nagyságrendű közérdekű adat vagy közzétételi forma meglétét vagy hiányát ellenőriztük összesen 29 nagyvárosi önkormányzat esetében. **Az átláthatósági értékelés 2023 november-decemberében készült, az akkori pillanatfelvételt az önkormányzatoknak 2024 március 1-ig volt lehetősége véleményezni, a hiányzó adatköröket pótolni.** Az értékelést eddig a napig frissítettük a beérkezett visszajelzésekkel, majd lezártuk. A vizsgált települések vezetőinek tehát lehetőséget adtunk, hogy korrigálják a hiányosságokat, és ezzel a lehetőséggel a többség élt is, így a felmérés már nyilvánosságra hozatala előtt érdemben javítani tudta a vizsgált nagyvárosok átláthatóságát. Abban bízunk, hogy az értékelés nyilvánossága ott is ki tudja kényszeríteni a hiányzó adatok közzétételét, ahol az informális megkeresés nem váltott ki hatást.

Hogyan teljesítettek az önkormányzatok?

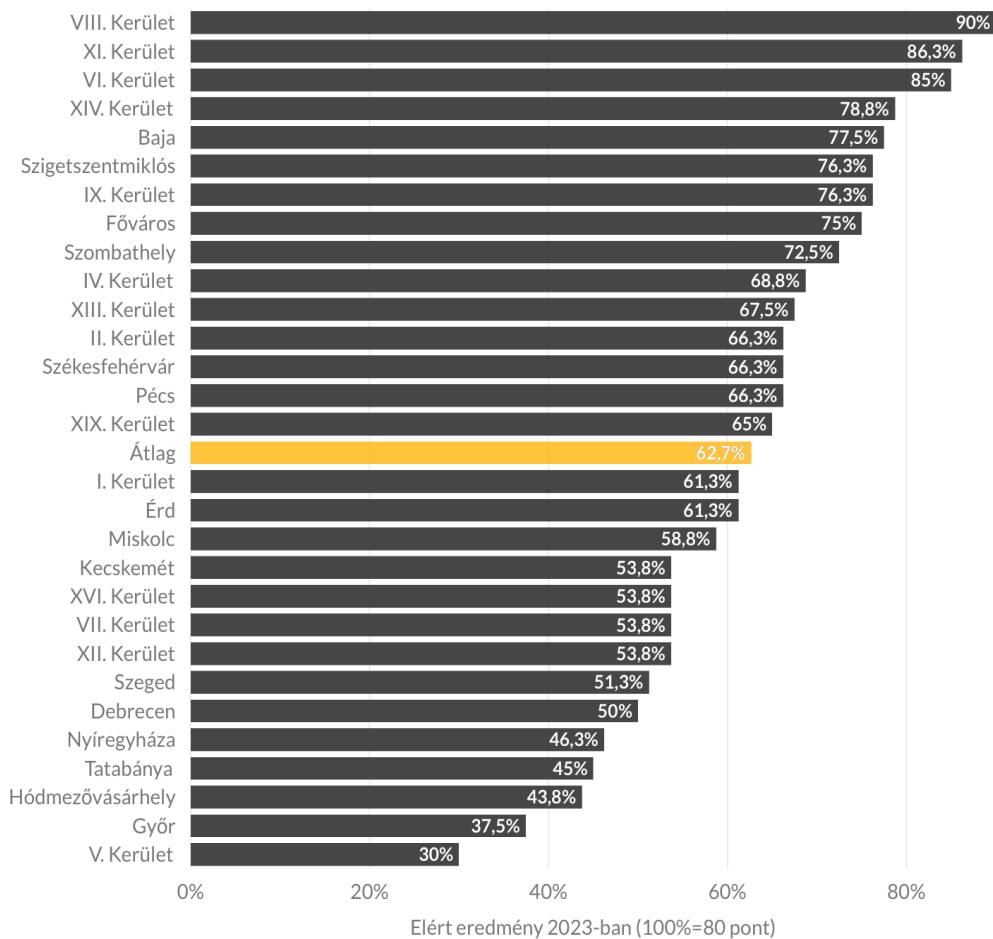
Az átláthatósági értékelés egyaránt vizsgált Ez a Minimum! vállalást tevő és nem tevő városokat, pártállástól függetlenül. Az eredményekből kitűnik, egyértelműen több adatot tesznek közzé önként azok az önkormányzatok, ahol a vezető politikusok 2019-ben elköteleződtek az Ez a Minimum! program mellett. **Átlagosan harmadával értek el jobb eredményt ezek az önkormányzatok**, ami részben a több közzétett információnak köszönhető, részben pedig azok hozzáférhető, felhasználóbarát közlésmódjának. **A 10 legátláthatóbb vizsgált nagyváros közül 9-ben a polgármester vagy a képviselő-testület többsége elköteleződött az Ez a Minimum! megvalósítása mellett.** A vállalást tevő 16 önkormányzat közül csak négyen értek el átlag alatti eredményt a felmérésünkben, ezek közül kettőben a ciklus közben megszűnt a testületi többség a vállalást tevő polgármester mögött (I. kerület, Tatabánya).

A lista élén három budapesti kerület végzett: Józsefváros (VIII. kerület), Újbuda (XI. kerület) és Terézváros (VI. kerület). Újbuda a 2022-es, ciklusközi értékelésünkben már a lista élén végzett, ők megtartották a jó eredményüket, míg a most legátláthatóbbnak bizonyuló Józsefváros és a harmadik helyezett Terézváros folyamatosan fejlesztette közzétételi gyakorlatát a ciklus során, ráadásul ez a két kerület a vagyonkezelő cégek átláthatóságát vizsgáló [felmérésünkben](#) is jól teljesített. A vidéki önkormányzatok között a legjobb eredményt Baja érte el az 5. helyezéssel, a 7. helyre Szigetszentmiklós futott be az adatközzétételük felülvizsgálatának és részletes visszajelzésüknek köszönhetően. A lista első felében még Pécs, Szombathely és Székesfehérvár kapott helyet a megyeszékhelyek közül, utóbbi kettő úgy ért el átlag feletti eredményt, hogy nem köteleződött el nyilvánosan a minimumprogram mellett.

A közzétett adatkörök aránya a vizsgált szempontokon belül 30 és 90 százalék között mozgott, ami alapján hat csoportot különböztethetünk meg (zárójelben a kategóriába tartozó önkormányzatok száma látható): 80-90 százalék (3), 70-80 százalék (6), 62,7-70 százalék (6), 50-62,7 százalék (8), 30-50 százalék (5), 30 százalék (1).

Bár a 2019-es vállalásokat senki sem teljesítette maradéktalanul, a három dobogós önkormányzatnál a vizsgált adatkörök és közzétételi módok 80-90 százalékát beazonosítottuk a honlapokon, ami **kiváló** eredmény. Számos település, köztük a főváros 70-80 százalékos eredménye is egyértelműen **jónak** mondható, valamint ebbe a kategóriába tartozik a három első vidéki település is: Baja, Szigetszentmiklós és Szombathely. A 62,7-70 százalék között teljesítő önkormányzatok - négy budapesti kerület mellett két megyeszékhely, Székesfehérvár és Pécs - szintén **átlag feletti** eredményt értek el. Ugyanakkor nem lehetnek büszkéek az **átlag alatti, vagyis** 50-62,7 százalék közötti eredményt elért önkormányzatok. **Erősen hiányos** a közzétételi gyakorlat a 30-50 százalék között teljesítő településeken, és **elégtelen** a 30 százalékot elért Budapest V. kerületben (Belváros). A Belváros honlapja az alapvető törvényi előírásoknak sem felel meg, miközben a környező kerületek az ország legátláthatóbb önkormányzatai közé tartoznak.

Az egyes önkormányzatok által elért eredmény az Ez a Minimum! átláthatósági felmérésben



Összességében megállapítható, hogy **a vállalást tevő, döntően ellenzéki irányítású városok többsége megtartotta 2019-es ígéretét** és érdemi lépéseket tett az átláthatóság ígért növelése érdekében, figyelembe véve a civilek javaslatait. Ugyanakkor a minimumprogram hatása a vállalást tevő képviselők munkája és a visszajelzések révén olyan önkormányzatokban is érzékelhető volt, ahol a városvezetés nem vállalta a program megvalósítását. Ilyen település például Szombathely, ahol az értékelés hatására az önkormányzat feltöltötte a versenyszabályzatát, a 2023-as ingatlanértékesítések listáját valamint pótolta egy hiányzó jegyzőkönyvet vagy például Székesfehérvár, ahol hiányzó képviselői telefonszámokat pótolta a hivatal, továbbá közzétette a tanácsnokok részletes feladatleírását.

A most lezárult kutatásban értékelt 29 önkormányzattól 16 élt a visszajelzés lehetőségével, vagyis a január végén megküldött előzetes eredményeik ismeretében új adatokat is közzétett vagy frissítette a korábban közzétett adatokat a március 1-jei határidőig. Ennek hatására **10 százalékkal javult az összesített eredmény** - ennek nagyjából a fele (5,6 százalék) kifejezetten új adatok közzétételéből, másik fele pedig az értékelés önkormányzat általi korrigálásából származott. Több önkormányzattól érkezett olyan visszajelzés, hogy fontos számukra a civil átláthatósági értékelés, mert egyrészt maguk számára is információval szolgál, hogy miben kell javulniuk, másrészt pedig kifejezetten motiválónak találták az összevetést és a versengést más hasonló önkormányzatokkal.

A 2019-ben az átláthatóság erősítése érdekében tett vállalások megvalósítását hátráltatta a 2020 elején kezdődő koronavírus-járvány, a nyomában pedig a kormányzati elvonások és az energiaválság. A ciklusközi, **2022-es értékeléshez képest mostanra viszont érzékelhetően nőtt a különbség az átláthatósági vállalásokat tevő önkormányzatok és a kontrollként kiválasztott többi önkormányzat átláthatósági teljesítménye között.** Míg az Ez a Minimum! programot követők átlagos közzétételi eredménye 65 százalékról 71 százalékra javult, a többi önkormányzat eredménye gyakorlatilag nem változott (a félidős felmérésben 52 százalékot, a mostani vizsgálatban pedig 53 százalékot értek el). Tíz százalékpont feletti javulást tud felmutatni 2022 tavasza és 2023 év vége között a dobogós Józsefváros és Terézváros, valamint Szigetszentmiklós, Újpest és a budapesti II. kerület, továbbá Debrecen.

A program kezdeményezői bíznak benne, hogy az Ez a Minimum! hatására több adatot közzétevő önkormányzatok fenntartják és fejlesztik a közzétételi gyakorlatukat, átláthatóbb működésük pedig más önkormányzatok számára is példaként szolgál a jövőben. A program összességében eredményes volt, hiszen önkéntes szabálykövetés alapján, bármiféle szankció nélkül javítani tudta tucatnyi önkormányzat átláthatóságát, amelyek összességében több millió állampolgár ügyeit intézik. A kezdeményező szervezetek köszönik a programban aktívan résztvevő önkormányzatok együttműködését és a hivatali dolgozók munkáját.

Az önkormányzatok egyéni eredményei és a részletes értékelés [itt érhetőek el.](#)

Az Ez a Minimum! átláthatósági értékelés módszertana

Az Ez a Minimum! program alapján elkészített szempontrendszer alapvetően csak a nagyvárosok, illetve a fővárosi kerületek szintjén fogható fel minimumprogramként, kisvárosi-községi szinten több szempont nem releváns, vagy nem megkövetelhető. Tapasztalataink szerint a legtöbb magyar településen alapvető hiányosságok vannak még a törvényi közzétételi kötelezettségek teljesítését illetően is. Ezt igazolja az a [kutatás](#) is, amelynek részeként a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság összesen 3197 önkormányzat honlapjának a vizsgálatával ellenőrizte a közzétételi követelmények teljesülését. A kutatás megállapította, hogy az önkormányzatok 31 százaléka egyáltalán nem teljesíti a törvényen alapuló közzétételi kötelezettségét; míg a saját honlappal rendelkező önkormányzatok 45 százalékanak a honlapján nem találhatóak meg a közzétételi kötelezettség alá eső adatok. A közzétételi kötelezettség alá eső adatkörök közül a gazdálkodási adatok 68 százaléka, a működési adatoknak pedig 75 százaléka nem érhető el, vagy helytelen formában került közzétételre.

A három kezdeményező szervezet a szempontrendszer alapján 2022-ben 30 nagyváros és fővárosi kerület közzétételi gyakorlatát értékelt. A vizsgált önkormányzatok között szerepelt 17 olyan önkormányzat, ahol 1) képviselő-testületi döntés hivatkozott az Ez a Minimum! Programra, 2) a megválasztott polgármester még a választások előtt aláírta a csatlakozási nyilatkozatot vagy 3) legalább három képviselő a képviselő-testületben aláírta a nyilatkozatot. Az Ez a Minimum! programot vállaló települések mellett 13 olyan önkormányzatot is ellenőriztünk, amelyek nem írták alá a programot. A négy budapesti kerület és kilenc megyei jogú város kiválasztásakor az volt a célunk, hogy a különböző politikai és anyagi háttérrel rendelkező települések megfelelő kontrollcsoportot alkossanak az átláthatósági vállalásokat tevő önkormányzatok mellett, az operatív megvalósíthatóság érdekében pedig harmincnál húztuk meg az értékelésbe bevont önkormányzatok maximális számát. A ciklusközi értékeléshez képest változás, hogy Göd városát kivettük az értékelésből, mert a városvezetés megváltozásával a települést nem tekintettük többé Ez a Minimum! aláírónak, a mérete és jelentősége viszont nem indokolta a kontrollként való további szerepeltetését. Megjegyezzük, hogy az Ez a Minimum! programot nem írta alá kormánypárti vezetésű település, és ahhoz nem csatlakozott egyetlen kormánypárti képviselőjelölt és egyetlen kormánypárti polgármesterjelölt sem.

Fontos látni, hogy bár a vizsgált városokban lakik Magyarország polgárainak a harmada, ez a 29 település a több mint 3150 magyar helyhatóságnak számszerűen kevesebb, mint egy százalékát alkotja. Tőlük, azaz a legnagyobb, legtöbb erőforrással gazdálkodó önkormányzatoktól várható el leginkább, hogy példát mutassanak az átláthatóság területén, megfeleljenek a törvényi elvárásoknak, sőt, azon felül is teljesítsék a nyitottság 21. században elvárható minimumát.

Az egyes szempontoknál megszerezhető maximális pontszám segítségével súlyoztuk az adatkör fontosságát: beleértve, hogy törvény is előírja-e az adatkör közzétételét, valamint, hogy állampolgári, felhasználói oldalról mennyire releváns, közérdeklődésre számot tartó az információ. A szempontok hat témakörbe sorolhatóak, ezek közül a döntéshozatal átláthatóságára vonatkozó „Nyilvános Működés” a legnagyobb súlyú. Ebben a kategóriában kerülnek értékelésre a testületi és bizottsági előterjesztések és jegyzőkönyvek elérhetősége. A második legtöbb pontot érő kategória a nyilvános szerződések és közbeszerzések, ahol értékelésre kerül a közbeszerzési és beszerzési dokumentumok elérhetősége, maguknak a megkötött szerződéseknek az adatbázis nyilvántartása, valamint konkrétan a szerződések szövegszerű, mellékletekkel együtt közzétett elérhetősége. A hat kategóriában összesen 80 pontot lehet szerezni, ebből 50-et kifejezetten tartalmi, 30-at pedig a közzététel módjára vonatkozó szempontok alapján.

Az értékelést 2023. november-december folyamán végeztük el. Először minden önkormányzat honlapját egyvalaki értékelte a szempontrendszer alapján, majd, kontroll gyanánt, másvalaki ellenőrizte az értékelés helytállóságát. A következő lépésben az értékelések összhangjának minőségbiztosítása érdekében az összes önkormányzat értékelését egy harmadik személy nézte végig. A következő lépésben, 2024 január 25-én kiküldtük a részletes megállapításokat, észrevételeket tartalmazó eredményeket 29 önkormányzatnak, amelyektől 2024. március 1-ig vártunk visszajelzést, lehetőséget adva arra, hogy felülvizsgálják a közzétételi gyakorlatukat és így akár javíthattak is az elért pontszámaikon. A visszajelzési lehetőséggel 16 önkormányzat élt. Kizárólag ezekben az esetekben végeztük el újra az értékelést, hogy meggyőződjünk a visszajelzések érvényességéről és helyénvalóságáról, ennek eredményeként elfogadtuk vagy elutasítottuk az adott települések észrevételeit.

Az átláthatóság, az adatok közzététele folyamatos munkát és elköteleződést igényel az önkormányzatok részéről, a társadalom részéről pedig ellenőrzést és számonkérést. A kezdeményezők által összeállított 42 elemből álló [szempontrendszer](#) csupán az önkormányzatok honlapján közzétett tartalmakat vizsgálja, amiből nem következik, hogy a vizsgált önkormányzatok minden szempontból korrupciómentesen működnek. Miként az sem biztos, hogy reprezentálják az állampolgárok napi élményét arról, hogy mennyire könnyű elérni az önkormányzatot és tájékozódni a döntésekről, folyamatokról.