

Nyitottság és törvénytisztelet

Magyar városi önkormányzatok honlapjainak elemzése - 2015

magyar nyelvű összefoglaló

A CRCB [legújabb elemzése](#) 368 magyar város önkormányzati honlapjainak 2015. évi adatai alapján, egy 2013-as vizsgálat folytatásaként, azzal párhuzamot vonva, mutatja be a magyarországi önkormányzatok törvénytiszteletét és átláthatóságát. Magyarországon több törvény szabályozza azt, hogy milyen adatokat kötelesek az önkormányzatok közölni honlapjaikon. A kutatásból kiderül, hogy a képviselő-testületi jegyzőkönyvek nyilvánosságra hozását illetően javuló tendencia figyelhető meg, azonban még így is az önkormányzatok közel 70%-a törvénszegő. Az önkormányzati honlapok információ gazdagságát és ezzel összefüggésben az önkormányzatok törvénytiszteletét vizsgálva nem látunk számottevő javulást a két év adatait összehasonlítva. Véleményünk szerint az, hogy maguk a magyar városi önkormányzatok nem tartják be a rájuk vonatkozó törvényeket, negatív hatással bír az állampolgárok és a vállalatok törvénytisztelő magatartására: ha maguk a közintézmények szegik meg a törvényeket, ez növeli a törvénszegő magatartás elfogadottságát az utóbbiaknál is és végső soron hozzájárul a társadalmi bizalom csökkenéséhez, amiből következően pedig társadalmi jóléti veszteségekhez vezet.

Az átláthatóság nemcsak a korrupciót csökkenti, hanem az egyik elengedhetetlen feltétele és jellemzője a hatékony kormányzásnak. Nemcsak a korrupciós ügyletek költségeit növeli azáltal, hogy követhetőbbé és ellenőrizhetőbbé válnak azok a tranzakciók, önkormányzati döntések, amelyekhez egyébként a korrupció kapcsolódhat, hanem eszközül szolgál a modern állami működés és a nyílt kormányzás számára, és ennyiben elősegíti az állampolgári részvételt – ezzel pedig növeli az állami intézményekkel, esetünkben az önkormányzatokkal kapcsolatos közbizalmat.

A XXI. században a legfőbb kommunikációs csatorna szerepét az internet vette át. A mindennapi élet eseményeiről, hírekről és politikáról szóló információkat egyre többen az internetek keresik. A legtöbb folyóirat, újság tanulmány szintén elérhető online. Az internet megnövekvő szerepe tehát az élet minden területén megjelent és vitathatatlan. Éppen ezért, egy átlátható és jól működő kormányzat minőségét nagyban jellemzi az, hogy mit közöl honlapján, honlapjain. Ha egy kormányzat átláthatóan működik, azaz nincs semmi takargatni

valója, akkor honlapján vélhetően minden fontos, az állampolgárokat érdeklő és érintő információt megtalálható. A kormánynak kötelezettségei is van arra vonatkozóan, hogy fontos működési információkat (például döntés előkészítő tanulmányokat, hatásvizsgálatokat, a kormányzati intézmények költségvetését, stb.) nyilvánosságra hozzon. Az önkormányzatok nyitottságát és hatékonyságát ennek megfelelően egyre inkább az interneten az általuk közzétett tartalmakon keresztül lehet megfigyelni, mérni és elemezni. Az internet az állampolgárok tájékozódásának és tájékoztatásának eszközeként szolgál és egy-egy intézményről, működéséről az intézmény honlapján megjelenő tartalmak releváns információkat közölnek magáról az adott intézmény működéséről.

A Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB) a fenti gondolatmenetre alapozva 2016-ban is elkészítette a magyar önkormányzatok törvénytiszteletét és átláthatóságát kutató felmérését, amely a magyarországi városok korrupciós kockázatát vizsgálja az önkormányzatok honlapjai alapján a tartalomelemzés módszerének felhasználásával. A felmérésben összesen 23 fővárosi kerület, a 23 megyei jogú- és további 322 várost vizsgáltunk meg 2015 augusztus-szeptember folyamán. Az önkormányzatok honlapjait a jelenleg hatályos törvények alapján összeállított szempontok szerint vizsgáltuk; többek között rákérdeztünk arra, hogy találhatóak-e a honlapon közbeszerzési szerződések, jegyzőkönyvek a testületi ülésekről, de az átláthatóságra vonatkozó kérdéseket is feltettünk, például hogy milyen nyelven érhető el a honlap, vagy van-e rajta oldaltérkép.

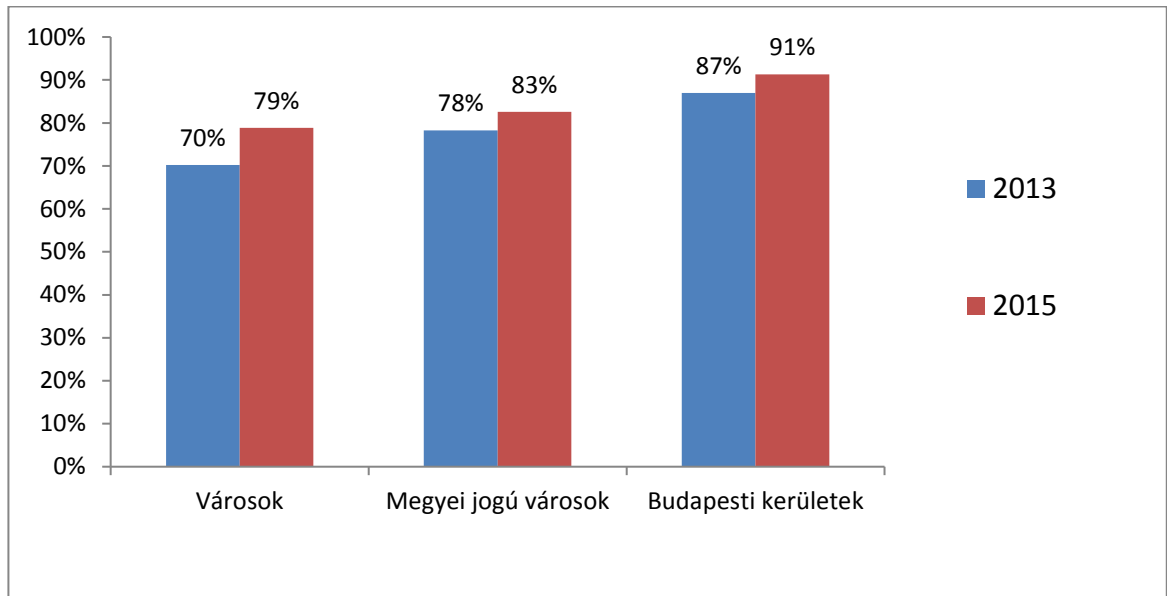
Az egyes önkormányzatok adatait lekódoltuk és egy adatbázisba foglaltuk össze. Az adatbázis matematikai-statisztikai módszerekkel való elemzésének és összetett mutatók kiszámolásának segítségével kerestük a „legnyitottabb” illetve a „legtörvénytisztelőbb” városokat. A nyitottsági index az adatokhoz való hozzáférhetőséget és azok átláthatóságát mutatja, a törvénytiszteleti index pedig a törvényileg szabályozott információk közzétételére vonatkozik. A magyar városok rangsorát a nyitottság és a törvénytisztelet szerint az elemzés eredményeihez mellékeltem külön file-ban közöljük.

Az összetett mutatók alapján felállítható az átláthatósági feketelista is; azaz, hogy mely városok nem tettek eleget az adatok közzétételével kapcsolatos törvényi kötelezettségeiknek. Az önkormányzatok nyitottsági és törvénytiszteleti mutatói (MANYI, ÖNTI) a korrupció megelőzésének fontos tényezőiként szolgálhatnak. Az, hogy az önkormányzatok mely

dokumentumokat és milyen mértékben teszik nyilvánossá és elérhetővé, segítséget nyújt a korrupciós kockázatok felméréséhez.

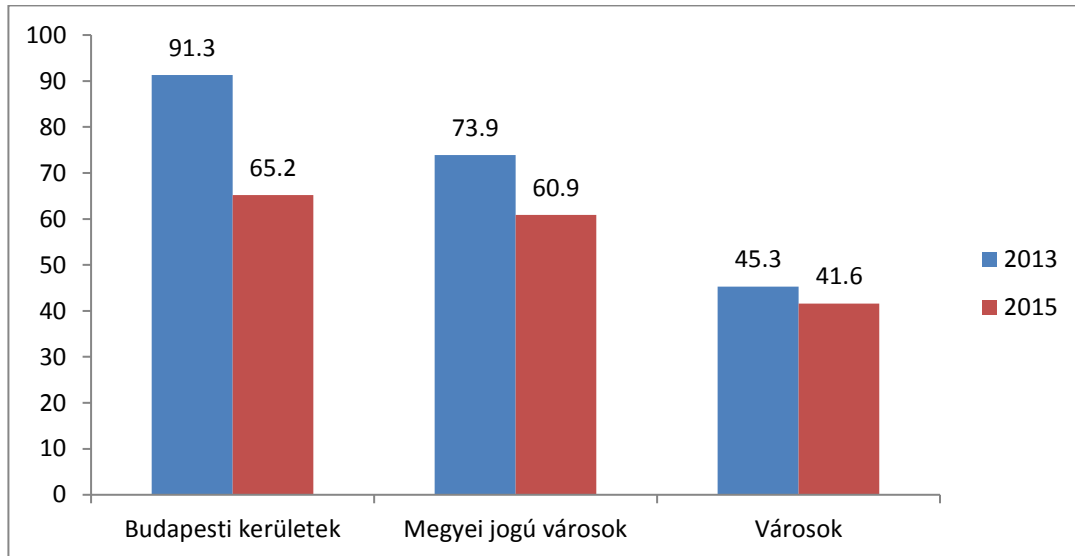
A képviselő-testületek előzetes napirendjének nyilvánosságra hozását a törvény írja elő, de gyakorlati szempontból sem elhanyagolható ez az információ. Az érdeklődő állampolgár ugyanis a napirendek előzetes ismeretében dönthet részvételi szándékáról. Az önkormányzatok előzetes napirendjének közlésével bizonyítja előtervezésének szándékát, amely fontos meghatározója az átláthatóságnak. Az eredmények szerint a 2013-as helyzethez képest a budapesti kerületekben 39 százalékponttal (9% helyett az önkormányzatok 48%-ánál), míg a városok esetében 16 százalékponttal magasabb arányban (10% helyett 26%-nál) közltek előzetesen a közgyűlések napirendjeit. A két év adatai alapján láthatjuk, hogy a megyei jogú városoknál 5 százalékpontos esés mutatkozik. Összességében tehát javuló tendencia figyelhető meg: 10%-ról 29%-ra nőtt a képviselő-testületek előzetes napirendjeit közlő önkormányzatok aránya, de ez továbbra is alacsony, hiszen ez azt is mutatja, hogy a magyar városi önkormányzatok közel 70%-a 2015-ben is törvénszegő. A már lezajlott képviselő testületi ülések jegyzőkönyvei sem minden önkormányzatnál elérhetők a világhálón. A budapesti kerületek majdnem mindegyike közli ezeket, de a többi város önkormányzatának csak 79-83%-a (lásd az 1. ábrát).

A közbeszerzési törvény 2013-as módosítása óta az önkormányzatok nem a saját honlapjukon, hanem egy központi szerveren kötelesek közzétenni a közbeszerzési adatokat, dokumentumokat.

1. ábra: Az elérhető képviselő-testületi jegyzőkönyvek százalékos aránya

Forrás: Corruption Research Center Budapest, (N=368)

Mindezek ellenére a friss, 2015-ös adatok nem mutatnak jelentős változást a 2013-as, még a törvénymódosítás előtt rögzített adatokhoz képest. A két évvel ezelőttihez hasonlóan továbbra is összesen a városok 47 százalékának honlapja tartalmaz legalább egy közbeszerzési szerződést. A közzétett szerződések azonban kevésbé frissek, mint 2013-ban. Ez azt jelenti, hogy míg a 2013-as vizsgálat idején a városok többsége esetében 2013-as szerződés volt a legfrissebb, 2015-ben már kevesebb ez évi szerződés található: összesen 55 olyan várost találtunk, amelynél 2015. évi keltezésű szerződés elérhető. Mindhárom általunk vizsgált településtípuson belül csökkent a friss közbeszerzési tervek elérhetősége is - a visszaesés a budapesti kerületek körében a legjelentősebb: 2013-ban még a 23-ból 21, 2015-ben már csak 15 tüntette fel honlapján az aktuális évre vonatkozó tervet, melyet a 2. ábra is szemléltet.

1. ábra: Elérhető közbeszerzési tervek, százalékos arányban településtípus szerint

Forrás: Corruption Research Center Budapest, (N=368)

Hasonló a helyzet a közbeszerzésekre vonatkozó éves statisztikai összefoglalásokat illetően is: a csökkenés itt is a budapesti kerületek tekintetében a legszembetűnőbb, a 2013-as 15-höz képest idén már mindössze 7 kerület honlapja tartalmaz efféle összefoglalást. A csökkenés szintén jelentősnek mondható (17-ről 13 százalékra) a városok körében, nem változott azonban az arány a megyei jogú városok körében.

Az állampolgárok megfelelő tájékoztatásának szempontjából nem elhanyagolható, hogy az Európai Unió szerepvállalásáról is szolgáltat-e információt az adott önkormányzat. Sajnos azt látjuk, hogy 2015-ben kevesebb honlapon szerepelt EU-s szerződés, mint korábban. E téren ellentétes tendenciákat figyelhetünk meg: a budapesti kerületek esetében csökkent, viszont a többi városnál növekedett azoknak a honlapoknak a száma, ahol az EU pályázatokkal kapcsolatos információk elérhetőek.

Az átlátható működés szempontjából fontos, hogy az adott honlapot mennyire felhasználóbarát módon szerkesztik. 2015-ben már több honlapon volt található akadálymentesített verzió, oldaltérkép és keresőmotor, mint korábban, ami öröndetes, viszont az idegen nyelveken való elérhetőség mértéke csökkent 2013-hoz képest.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az információ gazdagságot és törvénytiszteletet mérő összesített indexek nem mutattak számottevő változást a két év között. A nyitottság index (MANYI) 0,44-ről 0,45-re, az önkormányzatok törvénytisztelet indexe (ÖNTI) 0,54-ről 0,60-ra nőtt ugyan, de ezek változások statisztikailag nem számottevőek.

Véleményünk szerint az, hogy maguk a magyar városi önkormányzatok nem tartják be a rájuk vonatkozó törvényeket, negatív hatással bír az állampolgárok és a vállalatok törvénytisztelő magatartására: ha maguk a közigazgatások szegik meg a törvényeket, ez növeli a törvénytisztelő magatartás elfogadottságát az utóbbiaknál is és végső soron hozzájárul a társadalmi bizalom csökkenéséhez, amiből következően pedig társadalmi jóléti veszteségekhez vezet.