NYÍLT KORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS - FÜGGETLEN ÉRTÉKELÉSI MECHANIZMUS:

MAGYARORSZÁG ELŐREHALADÁSI JELENTÉS 2013–2014

Reszkető Petra Edina
Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet
Első előrehaladási jelentés

Open Government Partnership
INDEPENDENT REPORTING MECHANISM

BUDAPEST INSTITUTE

Open Government Partnership

FÜGGETLEN ÉRTÉKELÉSI MECHANIZMUS:

MAGYARORSZÁG

ELŐREHALADÁSI JELENTÉS 2013-14

EXECUTIVE SUMMARY 1

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ 11

I | NEMZETI RÉSZVÉTEL AZ OGP-BEN 21

II | AZ AKCIÓTERV KIDOLGOZÁSA 25

III | AZ AKCIÓTERV VÉGREHAJTÁSA 29

IV | AZ AKCIÓTERV TARTALMI ELEMZÉSE 31

1 | KÖLTSÉGVETÉSI ADATOK NYILVÁNOSSÁGÁNAK JAVÍTÁSA 34

2 | KÖZBESZERZÉSI ADATOK KERESHETŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSA 38

3 | A KÖZTULAJDON HASZNOSÍTÁSÁRA ÉS A KÖZPÉNZEK FELHASZNÁLÁSÁVAL KÖTÖTT SZERZŐDÉSEK NYILVÁNOSSÁGÁNAK ERŐSÍTÉSE ... 42

4 | INTEGRITÁSIRÁNYÍTÁSI RENDSZER A KÖZSZFÉRÁBAN 48

5 | A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSÉVEL ÉS AZ INTEGRITÁSSAL KAPCSOLATOS ISMERETEK TERJESZTÉSE 56

V | ÖNÉRTÉKELÉSI FOLYAMAT 61

VI | AZ OGP VÁLLALÁSOK TÁGABB KONTEXTUSA MAGYARORSZÁGON 63

VII | ÁLTALÁNOS AJÁNLÁSOK MÓDSZERTAN ÉS FORRÁSOK 71

VIII | MÓDSZERTAN ÉS FORRÁSOK 75

FÜGGELÉK 77

EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): HUNGARY PROGRESS REPORT 2013-2014

Hungary focused on initiatives that complemented its existing anti-corruption program. They had a fairly high rate of completion. Initially, stakeholders welcomed the collaborative process, but mid-way through the process, larger political issues relevant to OGP led to a breakdown. If the OGP process is going to be strong, Hungary will need to continue to enhance cooperation and use OGP to address big picture issues.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Hungary officially began participating in OGP in July 2012, when the Minister of Public Administration and Justice, Dr. Tibor Navracsics, declared the Government's intent to join.

Before June 2014, the Ministry of Public Administration and Justice (MPAJ) led OGP implementation in Hungary. After the 2014 elections, the National Protection Service (NPS), an agency under the Ministry of Interior, was charged with coordination and implementation of OGP tasks. The NPS has continued the coordination within the MPAJ's intra-governmental and civil society OGP working groups. National and EU funds for EUR 50.000 are earmarked for OGP action plan implementation.

This report covers only the period from Hungary's declaration of intent to join OGP to the end of the first year of the action plan (June 2014). Activities completed after this are not assessed.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

Overall, Hungary developed the OGP plan in a somewhat participatory way. Advanced notice of 15 days was provided to key stakeholders for consultation meetings, although there were no public awareness-raising activities. The first part of the planning phase was marked a by high level of cooperation between government and CSOs. In Spring 2013, FOI and public procurement scandals led some CSOs to exit the working group in protest.

CSOs participated in in-person consultations and regularly met with government officials in working groups. The results of public consultation are summarized in a separate document. The final action plan includes four commitments taken from CSO recommendations.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: **2012**
NUMBER OF COMMITMENTS: **5**
NUMBER OF MILESTONES: **16**

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	9 of 17
SUBSTANTIAL:	2 of 17
LIMITED:	6 of 17
NOT STARTED:	0 of 17
NOT APPLICABLE:	0 of 17

TIMING

ON/AHEAD OF SCHEDULE:	17 of 17

MILESTONE EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	9 of 17
CIVIC PARTICIPATION:	1 of 17
PUBLIC ACCOUNTABILITY:	10 of 17
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	0 of 17

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	5 of 5
OF MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	0 of 5
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	3 of 5
ALL THREE (✪):	**0 of 5**

This report was prepared by Petra Edina Reszkető of the Budapest Institute for Policy Analysis

During the period of implementation a number of political conflicts, directly related to the theme of open government have derailed cooperation between civil society organizations and government. These include allegations of corruption and closing of civic space for civil society organizations.

The government published a slightly delayed self-assessment report in October 2014 and provided a two-week consultation period. The report is accurate but very minimalistic. It does not explain challenges to implementing commitments or provide lessons learned for the next OGP action plan.

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. Table 1 summarizes each commitment, including its level of completion, its ambition, and whether it falls within Hungary's planned schedule, and the key next steps for future OGP action plans. Hungary's action plan covered disclosure of information and furthered the Government's anticorruption campaign, although some commitments' relevance to OGP values requires clarification and further action in the next action plan. Hungary completed two of its commitments.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME AND SYNOPSIS	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
✪ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
1. Fiscal data – Present the data of the draft central budget and its amendments as well as the implemented budget through figures and charts. Present government expenditure data according to Level 2 groups of the UN Classification of the Functions Of Government [COFOG].									Unclear	Yes
2. Public procurement data – Ensure public procurement announcements are disclosed such that every contractor is allocated a permanent unique identification code and every public procurement procedure is allocated a permanent, unique identification code.									On schedule	Yes
2.1. Unique contractor identification code									On schedule	Yes
2.2. Unique public procurement procedure identification code									On schedule	Yes

COMMITMENT SHORT NAME AND SYNOPSIS	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
✪ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
3. Disclosure compliance – Improve publicity of contracts concluded for the utilisation of public property and ensure compliance with disclosure obligations through compliance checks.									On schedule	Yes
3.1. Compliance checks extended to disclosure obligations									On schedule	Yes
3.2. Review Public Procurement Act to comply with freedom of electronic information									On schedule	No
3.3. Open meetings on local government property procurement									On schedule	Yes
3.4. Disclosure of public motions by local government bodies									On schedule	Yes
4. Integrity control system in the public sector – Enhance integrity through a central control system, institutionalize whistle blower protections, implement a Lobbying Law, and create professional codes of conduct for government officials and law & order personnel.									On schedule	Yes
4.1. Extended integrity survey									On schedule	Yes
4.2. Launch of integrity control system									On schedule	Yes
4.3. Whistleblower protections									On schedule	Yes
4.4. Lobbying regulation									On schedule	Yes

COMMITMENT SHORT NAME AND SYNOPSIS	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
✪ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
4.5. Corruption risk assessment module									On schedule	Yes
4.6. Codes of ethics for government officials and law and order personnel									On schedule	Yes
5. Dissemination of information on anticorruption and integrity – Provide anticorruption, integrity, and disclosure of public interest data training for public officials and launch an anticorruption awareness raising campaign with corresponding school curriculum.									On schedule	Yes
5.1. Trainings for public officials									On schedule	Yes
5.2. Freedom of information training									On schedule	Yes
5.3. Awareness-raising campaigns									On schedule	Yes
5.4 Revision of course books									On schedule	No

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
✪ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	
1. Improving the Publicity of Fiscal Data • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete	The Hungarian Government succeeded in improving access to information by publishing an electronic dataset of the central government's budget, with proposed and final expenditure figures, for the actual budget year. Additional action is required to increase public awareness and understanding of the disclosed budgetary information and to expand this initiative to the municipal level. Present central budget draft and implemented budget through figures and charts: The online database for proposed and actual budget expenditures is a small but critical step toward greater access to information. The database contains a few simple charts and graphs that make the interpretation of the big picture about budget data easier. Civil society experts claimed, however, that the technical realization of the data visualization leaves much room for improvement (if compared to international good practices). Present government expenditure data according to COFOG requirements: The Official budget documents for the current and for the future budgetary years were only available in the form of budget bills and acts. The Hungarian State Treasury published central budget data using a modified COFOG breakdown on its own website in 2014. The dataset is downloadable in a user-friendly format. Independent experts assert that the current format – in the absence of a detailed methodological description - does not allow for easy public policy analysis. Civil society criticized the government's implementation plan for not disclosing municipal budgets and not following international standards for disclosure at the central government level. In the next action plan, the government can improve on this commitment by reconfiguring database categorizations to improve transparency, creating a user-friendly, accessible dataset for municipal-level budgets to enhance access to information, and launching a pilot project on fiscal management and transparency in school curricula to educate their citizenry.
2. Improve Searchability of Public Procurement Data • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete	This commitment sought to enhance transparency and access to information by bringing the public procurement database into compliance with existing legislation. The online database updated in 2014, following amendments in July 2013 and November 2013 to public procurement legislation, introduced contractor and procedure procurement ID codes. The government completed both milestones. Civil society organizations (CSOs) interviewed stated that the milestones were a necessary, but not sufficient, step for improving the overall searchability of public procurement data indicated in the language of the commitment. To further open the public procurement process, the government can make the database accessible in a downloadable format, assign unique identifiers to individual bidders for consistent usage across all documents and decisions, and upload all documents for a specific procurement procedure based on a checklist.

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
3. Checking Compliance with Disclosure Obligations • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited	This commitment intended to challenge anti-disclosure attitudes in government by ensuring compliance with public disclosure regulations at the local and national level. While the Public Procurement Act review was completed, limited progress was made on the other three milestones. **3.1. Compliance checks extended to disclosure obligations:** Few public entities comply with national regulations for disclosure obligations. Although there were no new regulations for internal procedures, government sources stated in interviews with the IRM researcher that the State Audit Office (SAO) incorporated compliance checks into its operations. **3.2. Review the Public Procurement Act from the perspective of the freedom of electronic information:** The Review took place May-June 2013, and the amended Public Procurement Act came into force July 2013. Amendments included specific guidelines for greater transparency in procurement procedures and focused on expanding the role and accessibility of the online database. **3.3. Open meetings for utilization of local government property:** The government contact interviewed by the IRM researcher noted limited progress, citing pressure from the Association of Cities with County Rights and the Ministry of Interior to modify the planned milestone. CSOs emphasized the importance of this commitment and repeatedly urged the completion of this commitment in the next OGP action plan period. **3.4. Disclosure of public motions by local government bodies:** The government contact interviewed by the IRM researcher noted limited progress and indicated the Association of Cities with County Rights and the Ministry of Interior found implementing this milestone to be a violation of the municipalities' economic interest. CSOs emphasized the importance of this commitment and repeatedly urged the completion of this commitment in the next OGP action plan period. The next action plan can address reluctance to comply with disclosure regulations by granting enforcement authority to independent control bodies and by extending their mandate to include central and local level public entities. To increase transparency and accountability in public procurement procedures, emphasis can be placed on fostering competition and limiting the number of exempted procedures.

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
4. Integrity Control System in the Public Sector • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial	This commitment aims at improving the integrity in the public administration by implementing elements of a pre-existing anticorruption program. The majority of the actions were already underway before the OGP action plan, and all but one of the milestones were completed in 2013. While most of the milestones focus on information disclosure and other open government actions, many lack a direct public interface component that would enhance accountability and visibility for the program. **4.1. Extend the Integrity Survey:** The State Audit Office (SAO) launched the third wave of the Integrity Survey in 2013. Participation and the quality of the survey continue to improve, although the survey lacks state owned enterprises' and municipalities' participation. **4.2. Launch of integrity control system:** The Integrity Management System was introduced in 2013. A corresponding postgraduate course in integrity management was launched in 2013 to support the introduction of the Integrity Management System to the Hungarian public administration and to develop a work-ethics-based organizational culture. **4.3. Whistleblower protection:** A new Whistleblower Act, which took effect January 2014, strengthens protection by introducing anonymous, electronic reporting mechanisms and by creating procedural rules for handling complaints and public interest disclosures. CSOs interviewed by the IRM researcher argue that the enforcement of the Whistleblower Act is weak and lacks an independent public authority to ensure effective protections. **4.4. Lobbying regulation:** The Government adopted a decree on lobbying in 2013 (following the 2010 repeal of a 2006 lobbying law). CSOs and businesses interviewed by the IRM researcher are critical of the regulation's effectiveness due to the absence of detailed provisions on regulating lobbying activities. **4.5. Corruption risk assessment module:** Preparation of a "corruption risks assessment sheet" began ahead of the launch of the OGP action plan. The government source interviewed by the IRM researcher noted that the module is still being finalized. **4.6. Code of ethics for government officials and law and order personnel:** A Code of Ethics for Government Officials and Law Enforcement Personnel was finalized in July 2013. The milestones in this commitment are capable of bringing about significant changes in the quality of the government's regulatory framework and perceptions of government accountability. Additional action is needed to create effective enforcement mechanisms and to provide independent public authorities with regulatory powers to ensure compliance.

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
5. Dissemination of Information on Anticorruption and Integrity • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited	This commitment aimed to raise public awareness and disseminate information on public integrity and government anticorruption measures. All stakeholders interviewed welcomed these milestones for their efforts to make administrative culture more accountable, although the absence of government progress reports makes it difficult to assess the impact of these actions. **5.1. Trainings for public officials:** As of June 2014, 3,500 public officials in the central public administration have participated in integrity trainings. CSOs were invited to a pilot training session, but the IRM researcher was not able to confirm if CSO feedback was incorporated into the training curriculum. **5.2. Freedom of information training:** The government contact interviewed by the IRM researcher stated that the draft curriculum for Freedom of Information training is still under review. National CSOs are unaware of the aims and content of the training. **5.3. Awareness-raising campaigns:** According to government sources, an awareness campaign was launched in 2012 to complement the Government's corruption prevention program. However, work plans for this action remain under review. **5.4. Revision of course books:** The National Core Curriculums in effect since September, 2013 (that was implemented pursuant to a government decree accepted in 2012) prescribe specific curricula frameworks for corruption and anticorruption measures. National CSOs interviewed are unaware of the aims and content of the training. In the next action plan, the government can expand the scope of their integrity trainings to include local government officials, public institution officials, and employees of state-owned enterprises.

RECOMMENDATIONS

Hungary is characterized by low trust in the government and public perceptions of widespread corruption. These perceptions can be changed only in the long term through effective collaboration between government and stakeholders and through strong political ownership in the planning and implementation phases of the action plan. Based on the challenges and findings identified in this report, this section presents the principal recommendations.

CROSS-CUTTING RECOMMENDATIONS

In the IRM researcher's point of view, the general recommendations for the second action plan period would be to (1) involve high-level political leadership to ensure the legitimacy of monitoring and enforcement measures and (2) promote cooperation between government and civil society through regular communication and effective feedback mechanisms.

Based on the first action plan period, most of the national stakeholders highlighted the need for additional or improved efforts in public finance, political party and campaign finances, access to government information, and public procurement.

The Hungarian Government also can consider a broader, but more targeted, set of recommendations. This requires a strategic re-thinking of how government and civil society can collaborate and develop the OGP process and recognition that "open government" is not identical to "anti-corruption," although the two terms are closely related. Such steps will ensure that future commitments make clear their relevance to the principles of OGP.

TOP FIVE 'SMART' RECOMMENDATIONS

1. The State Audit Office (SAO) shall monitor public disclosure practices of local government authorities and state-owned enterprises (SOEs) on a regular basis. The results of these checks shall be published in the form of a "transparency ranking," clearly separating the best and worst performing authorities and companies.

   In addition, the SAO's monitoring and evaluation capacities should be developed in partnership with international organizations (e.g., OECD) and with national CSOs active and knowledgeable in the field.
2. Review party and campaign financing regulations to improve the effective transparency of the flow of money by obligating parties to publish a report on campaign revenues and expenditures and by inviting CSOs to collaborate in tracking and monitoring.
3. Revise the freedom of information regulations, with special attention to the provisions on abusive requests for information. Such a revision should clearly make the exception for "abusive requests" as narrow as possible and place the burden of justifying any denials of requests for information on the particular agency.
4. Revise regulations on classified information to restrict the possibility that public authorities will use this option to hamper access to public data.
5. Launch e-procurement (especially the electronic submission of tenders) and upgrade the electronic public procurement database in line with the feedback and recommendations of data-using CSOs.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third–party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit: www.opengovpartnership.org/eligibility

BUDGET TRANSPARENCY:

4 OF 4

ACCESS TO INFORMATION:

LAW ENACTED

ASSET DISCLOSURE:

Appointed and Elected Officials

4 OF 4

CIVIC PARTICIPATION:

8.24 OF 10

The Budapest Institute for Policy Analysis, founded in 2008, is a non-partisan private think tank, which aims to contribute to public policy making that would benefit both Hungary and Europe and to promote the evidence-based approach in public discourse and policy debate. Petra Edina Reszkető is co-director at the Budapest Institute with main interest in better regulation and good governance issues. During creation of this report, two junior colleagues of the Budapest Institute (Anna Orosz, Gábor Csomor) provided their excellent support.

OGP aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans in order to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

FÜGGETLEN ÉRTÉKELÉSI MECHANIZMUS: MAGYARORSZÁG ELŐREHALADÁSI JELENTÉS 2013-2014

Magyarország OGP akciótervét nagy részben olyan kezdeményezésekre alapozta, melyek a kormány már korábban elindított Korrupció Megelőzési Programjában is megjelentek. A vállalások többségét végrehajtották. A stakeholderek üdvözölték a kölcsönös egyeztetésre épülő folyamatot, ám a kezdeti, ígéretesnek mondható együttműködés után, politikai ügyek következtében, a civil-kormányzati kooperáció megtorpant. Ha Magyarország a nyílt kormányzati törekvéseket a továbbiakban is komolyan kívánja venni, nagy hangsúlyt kell fektetnie az együttműködésen alapuló gyakorlatok kialakítására, valamint arra, hogy a nyílt kormányzás elvén keresztül orvosoljon általánosabb problémákat is.

Az Open Government Partnership (OGP) egy nemzetközi önkéntes kezdeményezés, melynek célja, hogy rögzítse és biztosítsa a nemzeti kormányok által tett vállalások végrehajtását. Vállalásokat a következő témákban lehet tenni: a transzparencia elősegítése, az állampolgárok bevonása és társadalmi szerepvállalásának elősegítése, korrupció-megelőzés, és új technológiák bevetése a kormányzás minőségének javítása érdekében. Vállalásaik megvalósításának szempontjából az Independent Reporting Mechanism (IRM) kétévente tekinti át az OGP partnerországok kormányainak teljesítményét.

Magyarország hivatalosan 2012 júliusa óta tagja az OGP-nek, amikor Dr. Navracsics Tibor, az akkori közigazgatási és igazságügyi miniszter, nyilatkozatott tett a kormány csatlakozási szándékáról.

2014 júniusáig, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) felelt az OGP akcióterv végrehajtásáért. A 2014. évi választások után a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) vette át az OGP-vel kapcsolatos feladatok irányítását és végrehajtását. Az NVSZ a KIM kormányközi és civil munkacsoportjain belül folytatja a feladatok koordinációját. Nemzeti és EU-s forrásokból összesen 50 000 eurót allokáltak az OGP akcióterv végrehajtására.

AZ OGP FOLYAMAT

Az OGP-hez csatlakozott országok az akcióterv tervezési és végrehajtási fázisa során előre meghatározott konzultációs folyamatokat követnek.

Általánosságban elmondható, hogy a magyar akcióterv részvételi folyamatok révén jött létre. A konzultációkról kb. 15 nappal korábban értesítették a fő stakeholdereket, de társadalmi tudatosságnövelő intézkedések nem voltak. A tervezés első szakaszát intenzív civil-kormányzati együttműködés jellemezte. 2013 tavaszán, információ-szabadsággal és közbeszerzéssel kapcsolatos botrányok nyomán tiltakozásképp több civilszervezet is kilépett a munkacsoportból.

ÁTTEKINTÉS

MIÓTA OGP-TAG: 2012
MÉRFÖLDKŐ-CSOPORTOK SZÁMA: 5
MÉRFÖLDKÖVEK SZÁMA: 16

VÉGREHAJTÁS SZINTJE

BEFEJEZETT:	9 a 17-ből
NAGYMÉRTÉKŰ:	2 a 17-ből
MÉRSÉKELT:	6 a 17-ből
NEM KEZDŐDÖTT MEG:	0 a 17-ből
NEM ALKALMAZHATÓ:	0 a 17-ből

IDŐZÍTÉS

MENETREND SZERINT:	17 a 17-ből

MÉRFÖLDKÖVEK FÓKUSZA

INFORMÁCIÓ-HOZZÁFÉRÉS:	9 a 17-ből
CIVIL RÉSZVÉTEL:	1 a 17-ből
ELSZÁMOLTATHATÓSÁG:	10 a 17-ből
TECHN. ÉS INNOVÁCIÓ AZ ÁTLÁTHATÓSÁGÉRT ÉS AZ ELSZÁMOLTATHATÓSÁGÉRT:	0 a 17-ből

AZON VÁLLALÁSOK SZÁMA, MELYEK:

TELJESEN RELEVÁNSAK VOLTAK VALAMELY OGP ÉRTÉK SZEMPONTJÁBÓL:	5 az 5-ből
MÉRSÉKELTEN V. TELJESEN TRANSZFORMATÍVAK A VÁRT HATÁSUK SZEMPONTJÁBÓL:	0 az 5-ből
VÉGREHAJTÁSI SZINTJE NAGYMÉRTÉKŰ VAGY TELJES:	3 az 5-ből
MINDHÁROM (✪):	**0 az 5-ből**

Ezt a tanulmányt Reszkető Edina Petra (Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet) készítette el

A civilszervezetek személyes konzultációk és egyéb munkacsoportban szervezett megbeszélések során továbbra is rendszeresen találkoztak kormányzati szereplőkkel. A társadalmi egyeztetések összefoglalója külön dokumentumokban is elérhető. Az akcióterv elfogadott változatában összesen négy, civil javaslatok alapján született vállalás is található.

2014 októberében, némi késéssel, a kormány közzétette önértékelési jelentését, melyet kéthetes társadalmi konzultációra bocsátott. A jelentés hiteles, de meglehetősen limitált. Nem számol be a vállalások végrehajtásával kapcsolatban felmerült kihívásokról és nem említi a 2015-ös akciótervre vonatkozó tanulságokat sem.

A VÁLLALÁSOK VÉGREHAJTÁSA

Az OGP keretében a kétéves akciótervében minden ország vállalásokat fogalmaz meg. Az 1. Táblázatban a magyar vállalásokat aszerint mutatjuk be, mennyire lettek végrehajtva és mennyire voltak ambiciózusak, illetve illusztráljuk benne a végrehajtás időzítésével kapcsolatos információt, és azt, szükséges-e őket a következő akciótervbe beépíteni. A magyar akcióterv tartalmilag információ-közzétételi kérdésekre terjedt ki és a kormány által 2012-ben elfogadott Korrupció Megelőzési Programban foglaltakat szélesítette némiképp ki. Az akcióterv elemeinek relevanciája az OGP értékek szempontjából további pontosításra, valamint a 2015-ös akcióterv keretében továbbfejlesztésre szorul. Magyarország két vállalását teljesítette teljes mértékben.

Táblázat 1 | A vállalások előrehaladásának áttekintése

A VÁLLALÁS RÖVIDÍTÉSE	VÁRHATÓ HATÁS				VÉGREHAJTÁS SZINTJE				IDŐZÍTÉS	KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK
✪ A VÁLLALÁS EGYÉRTELMŰEN RELEVÁNS AZ OGP ÉRTÉKEK SZEMPONTJÁBÓL, MÉRSÉKELTEN VAGY TELJESEN TRANSZFORMATÍV HATÁS VÁRHATÓ TŐLE ÉS NAGYMÉRTÉKŰ VAGY TELJES A VÉGREHAJTÁSÁNAK SZINTJE.	EGYIK SEM	KICSI	MÉRSÉKELT	TRANSZFORMATÍV	NEM KEZTŐDÖTT MEG	MÉRSÉKELT	NAGYMÉRTÉKŰ	BEFEJEZETT		EZT A VÁLLALÁST RÉSZBEN VAGY EGÉSZBEN SZÜKSÉGES A KÖVETKEZŐ AKCIÓTERVBE BEÉPÍTENI?
1. Költségvetési adatok – Magyarország vállalja, hogy az állampolgárok közpénzügyekről való jobb tájékoztatása érdekében számszerű és grafikus módon is bemutatja a központi költségvetés és módosításai tervezetének, valamint a végrehajtott költségvetésnek az adatait, az Egyesült Nemzetek Szervezete által kidolgozott COFOG (Classification of the Functions of Government) rendszer 2. szintjének megfelelő bontásban.									Tisztázatlan	Igen
2. Közbeszerzési adatok – Magyarország vállalja, hogy a közbeszerzési adatok nyilvánosságának biztosítása érdekében gondoskodik arról, hogy a közbeszerzési hirdetmények és más közbeszerzési közlemények úgy kerüljenek közzétételre, hogy minden beszerző szervhez egyedi, állandó azonosítószám, valamint minden konkrét közbeszerzési eljáráshoz is, az adott eljárás során állandó egyedi azonosítószám kerül hozzárendelésre.									Menetrend szerint	Igen

A VÁLLALÁS RÖVIDÍTÉSE	VÁRHATÓ HATÁS				VÉGREHAJTÁS SZINTJE				IDŐZÍTÉS	KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK
✪ A VÁLLALÁS EGYÉRTELMŰEN RELEVÁNS AZ OGP ÉRTÉKEK SZEMPONTJÁBÓL, MÉRSÉKELTEN VAGY TELJESEN TRANSZFORMATÍV HATÁS VÁRHATÓ TŐLE ÉS NAGYMÉRTÉKŰ VAGY TELJES A VÉGREHAJTÁSÁNAK SZINTJE.	EGYIK SEM	KICSI	MÉRSÉKELT	TRANSZFORMATÍV	NEM KEZTŐDÖTT MEG	MÉRSÉKELT	NAGYMÉRTÉKŰ	BEFEJEZETT		EZT A VÁLLALÁST RÉSZBEN VAGY EGÉSZBEN SZÜKSÉGES A KÖVETKEZŐ AKCIÓTERVBE BEÉPÍTENI?
2.1 A beszerző felek egyedi és állandó azonosítószámmal való ellátása.									Menetrend szerint	Igen
2.2. Minden közbeszerzési eljárást egyedi, az eljárás során állandó azonosítószámmal kell ellátni.									Menetrend szerint	Igen
3. Nyilvánosság erősítése – A köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése.									Menetrend szerint	Igen
3.1 Állami szervek ellenőrzései mindig kiterjednek a közzétételi kötelezettségek teljesítésére is.									Menetrend szerint	Igen
3.2. Az elektronikus információszabadság szempontjából áttekinti a közbeszerzési törvényt.									Menetrend szerint	Nem
3.3. Nyílt ülések tartása önkormányzati vagyonhasznosítási és beszerzési ügyek esetén.									Menetrend szerint	Igen
3.4. Az önkormányzati ülések előterjesztéseinek közzététele.									Menetrend szerint	Igen
4. Integritásirányítási rendszer a közszférában – Az integritás erősítése egy központi irányítási rendszer bevezetésével, a bejelentővédelem intézményrendszerének megteremtése, lobbiszabályozás bevezetése illetve hivatásetikai kódexek létrehozása a kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára.									Menetrend szerint	Igen
4.1. Kiterjesztett Integritás Felmérés.									Menetrend szerint	Igen
4.2. Integritásirányítási Rendszer bevezetése.									Menetrend szerint	Igen

A VÁLLALÁS RÖVIDÍTÉSE	VÁRHATÓ HATÁS				VÉGREHAJTÁS SZINTJE				IDŐZÍTÉS	KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK
✪ A VÁLLALÁS EGYÉRTELMŰEN RELEVÁNS AZ OGP ÉRTÉKEK SZEMPONTJÁBÓL, MÉRSÉKELTEN VAGY TELJESEN TRANSZFORMATÍV HATÁS VÁRHATÓ TŐLE ÉS NAGYMÉRTÉKŰ VAGY TELJES A VÉGREHAJTÁSÁNAK SZINTJE.	EGYIK SEM	KICSI	MÉRSÉKELT	TRANSZFORMATÍV	NEM KEZTŐDÖTT MEG	MÉRSÉKELT	NAGYMÉRTÉKŰ	BEFEJEZETT		EZT A VÁLLALÁST RÉSZBEN VAGY EGÉSZBEN SZÜKSÉGES A KÖVETKEZŐ AKCIÓTERVBE BEÉPÍTENI?
4.3. Bejelentővédelem.									Menetrend szerint	Igen
4.4. Lobbiszabályozás.									Menetrend szerint	Igen
4.5. Korrupciós kockázatot felmérő hatásvizsgálat.									Menetrend szerint	Igen
4.6. Hivatásetikai kódex a kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára.									Menetrend szerint	Igen
5. A korrupció megelőzéssel és integritással kapcsolatos ismeretek elterjesztése – Korrupció megelőzési, integritás és közérdekű adatkérésekkel kapcsolatos képzések köztisztviselők számára, korrupció megelőzés témájában indított tájékoztató kampány valamint a korrupció témájának beépítése a Nemzeti Tanterv releváns moduljaiba.									Menetrend szerint	Igen
5.1 Köztisztviselői képzések.									Menetrend szerint	Igen
5.2. Információszabadsággal kapcsolatos képzések.									Menetrend szerint	Igen
5.3. Tájékoztató kampány.									Menetrend szerint	Igen
5.4 A Nemzeti Tanterv módosítása.									Menetrend szerint	Igen

Táblázat 2 | Összefoglalás a vállalások végrehajtásáról

A VÁLLALÁS NEVE	EREDMÉNYEK BEMUTATÁSA
✪ A VÁLLALÁS EGYÉRTELMŰEN RELEVÁNS AZ OGP ÉRTÉKEK SZEMPONTJÁBÓL, MÉRSÉKELTEN VAGY TELJESEN TRANSZFORMATÍV HATÁS VÁRHATÓ TŐLE ÉS NAGYMÉRTÉKŰ VAGY TELJES A VÉGREHAJTÁSÁNAK SZINTJE.	
1. Költségvetési adatok nyilvánosságának javítása • OGP érték relevancia: Világos • Várható hatás: Kicsi • Végrehajtás: Befejezett	A magyar kormány törekvései a költségvetési adatok hozzáférhetőségének javításának terén sikeresnek mondhatóak. A Magyar Államkincstár közzétette honlapján a központi költségvetés kiadásait dokumentáló adatbázist, mely tartalmazza mind az előirányzott, mind a teljesített kiadási adatokat. Szükséges lenne még további lépéseket tenni a társadalmi tudatosság növelése, valamint a kezdeményezés önkormányzati szintre való kiterjesztése érdekében. A Központi költségvetés és módosításai tervezetének, valamint a végrehajtott költségvetés adatainak bemutatása grafikus formában: A költségvetési kiadások online elérhető adatbázisa csak egy első, de fontos lépés az akadálymentes információ-hozzáférés felé. Az adatbázis és a költségvetési kiadások átláthatóságát grafikonok és ábrák is segítik. Civil szakértők azonban kifogásolták, hogy a grafikus megjelenítés nem közérthető, és technikai megvalósítása nem igazodik a nemzetközi jógyakorlatokhoz. A központi költségvetés kiadási adatainak bemutatása COFOG rendszer 2. szintjének megfelelő bontásban: A közzétett adatbázis a COFOG rendszer 2. szintjének megfelelő bontásban mutatja be a korábbi évek, valamint az aktuális és következő évi költségvetés kiadási oldalának tételeit, ami fontos előrelépés a korábbi állapothoz képest. Az adatbázis tartalmazza az előirányzott, valamint az elfogadott (zárszámadás szerinti) kiadási tételeket is, valamint letölthető felhasználóbarát formátumban is. Civil szervezetek és szakértők egyaránt sérelmezték azonban, hogy a közzétett adatbázis egy ún. módosított COFOG logikát követ, mely részletes módszertani útmutató hiányában jelentősen megnehezíti az adatbázis összehasonlító célú használatát. A következő akciótervben a kormány jelentős javulást érhet el transzparencia terén az adatbázis kategóriáinak átalakításával, az információhoz való hozzáférés terén egy önkormányzati szintű adatbázis kialakításával, az állampolgárok tudatosságának élénkítésében pedig iskolai költségvetési irányítás és átláthatóság témájú pilot-projektek bevezetésével.
2. Közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása • OGP érték relevancia: Világos • Várható hatás: Kicsi • Végrehajtás: Befejezett	A vállalás célja az volt, hogy a törvény betartatásának megszilárdításával javuljon az átláthatóság és az információhoz való hozzáférés. A 2013 júliusi és novemberi törvénymódosítások nyomán az online adatbázist 2014-ben új funkciókkal látták el. A közbeszerzők. illetve minden egyes közbeszerzési eljárás egyedi numerikus azonosítóval lett ellátva. Ezzel a kormány mindkét mérföldkövet teljesítette. Civil szervezetek szerint ezek a lépések szükséges, ámde nem elégséges fejlesztések a közbeszerzési adatbázis általános kereshetőségének javítása felé. A közbeszerzési eljárások átláthatóbbá és nyíltabbá tétele érdekében fontos lenne az eljárásokhoz kapcsolódó információk adatbázis-formátumú letölthetősége, az ajánlattevők numerikus azonosítóval való ellátása és az azonosító feltüntetése minden, a közbeszerzéshez kapcsolódó dokumentumon, valamint a közbeszerzéshez tartozó minden egyes dokumentum feltöltése az online közbeszerzési adatbázisba.

A VÁLLALÁS NEVE	EREDMÉNYEK BEMUTATÁSA
3. Köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése • OGP érték relevancia: Világos • Várható hatás: Kicsi • Végrehajtás: Mérsékelt	A vállalás célja az, hogy az javítsa a központi és helyi szintű közintézmények közzétételi gyakorlatait. Míg a Közbeszerzési Törvény áttekintése és módosítása teljesült, a másik három mérföldkő esetében csak mérsékelt előrehaladásról lehet beszámolni. **3.1. Közzétételi kötelezettségek szigorúbb ellenőrzése:** Magyarországon csekély azon közintézmények száma, amelyek eleget tesznek a közzétételi kötelezettségeiknek. Bár belső szabályzatát a közzétételi kötelezettségek ellenőrzésének kiterjesztésével nem változtatták meg, kormányzati kapcsolattartók megerősítették, hogy az Állami Számvevőszék (ÁSZ) gyakorlatait kiegészítette a közzétételi megfelelőség ellenőrzésével. **3.2. A Közbeszerzési Törvény (KBT) áttekintése az elektronikus információszabadság szempontjából:** Az áttekintés 2013 május-június között zajlott és a módosított KBT 2013 júliusa óta hatályos. A módosítás révén konkrét, a transzparenciát elősegítő irányelvekkel gazdagodott a KBT, különös tekintettel az online közbeszerzési adatbázis szerepének megerősítésére. **3.3. Nyílt ülések tartása önkormányzati vagyonhasznosítási és beszerzési ügyek esetén:** Az IRM-szakértő által megkérdezett kormányzati kapcsolattartó szerint ezen a ponton csak mérsékelt előrehaladásról lehet beszámolni. A módosító javaslattal kapcsolatban a Megyei Jogú Városok Szövetsége és a Belügyminisztérium is aggályainak adott hangot. Civil szervezetek hangsúlyozták a mérföldkő fontosságát és szorgalmazzák annak végrehajtását a következő OGP periódus során. **3.4. Az önkormányzati ülések előterjesztéseinek közzététele:** Az IRM-szakértő által megkérdezett kormányzati kapcsolattartó szerint ezen a ponton szintén csak mérsékelt előrehaladásról lehet beszámolni. A kapcsolattartó továbbá megjegyezte, hogy a Megyei Jogú Városok Szövetsége és a Belügyminisztérium szerint ez a módosítás bizonyos esetekben sérthetné az önkormányzatok gazdasági érdekeit. Civil szervezetek hangsúlyozták a mérföldkő fontosságát és szorgalmazzák annak végrehajtását a következő OGP periódus során. A következő akcióterv tervezési szakaszában érdemes lehet olyan intézkedések lehetőségével foglalkozni, melyek tovább ösztönzik a közintézmények helyes közzétételi gyakorlatait. Ehhez célszerű lenne például független ellenőrző szervek feladatkörét kibővíteni a kötelezettségek betartatásával, illetve hatáskörüket úgy kibővíteni, hogy az központi és helyi szintű közintézményekre is kiterjedjen. A közbeszerzések átláthatósága és elszámoltathatósága érdekében olyan kezdeményezések meghozatala lenne kulcsfontosságú, melyek a tényleges verseny létrejöttéhez járulnának hozzá (például a közbeszerzési szabályok alól mentesült eljárások arányának csökkentésével).

A VÁLLALÁS NEVE	EREDMÉNYEK BEMUTATÁSA
4. Integritásirányítási rendszer a közszférában • OGP érték relevancia: Világos • Várható hatás: Kicsi • Végrehajtás: Nagymértékű	A vállalás célja, hogy erősítse az integritást a közszférában a Korrupció Megelőzési Program (a kormány 2012-ben elfogadott antikorrupciós programja) bizonyos elemeinek továbbvitelével. A rendelkezések nagy hányada már az akcióterv elfogadását megelőzően is érvényben volt és ezek zömmel már 2013-ban teljesültek. Míg a mérföldkövek többsége közzétételi kötelezettségeket és egyéb nyílt kormányzati értékeket helyez előtérbe, sok esetben hiányoznak az olyan elemek, melyek az állampolgárok számára láthatóvá és így elszámoltathatóvá tennék ezeket a kezdeményezéseket. **4.1. Állami tulajdonban lévő vállalatok részvétele az ÁSZ integritás felmérésben:** Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2013-ban harmadik alkalommal indította útjára Integritás Felmérését. A felmérésben egyre több intézmény vesz részt, ugyanakkor az állami vállalatok, illetve az önkormányzatok részvétele továbbra sem jellemző. **4.2. Integritásirányítási Rendszer:** A közszféra Integritásirányítási Rendszerét 2013-ban vezették be. Az integritásmenedzsment témájú posztgraduális képzések lehetővé tették, hogy integritás-tanácsadók a minisztériumokban, kormányhivatalokban tevékenykedve tovább erősítsék az integritás alapú szervezeti kultúra elterjedését. **4.3. Bejelentők védelme:** Az új, 2014. január óta hatályos bejelentők védelméről szóló törvény biztosítja a közérdekű bejelentések elektronikus és anonim úton történő intézését, illetve eljárási szabályokat ír elő a panaszok és közérdekű bejelentések kezelésére. Az IRM-szakértő által megkérdezett civil szervezetek szerint a törvény gyakorlati végrehajtása nem hatékony, főként egy független, a bejelentők védelméért felelős szerv kijelölésének hiányában. **4.4. Lobbiszabályozás:** A kormány 2013-ban fogadta el a lobbiszabályozást is rögzítő kormányrendeletet, miután a 2006-os lobbitörvényt 2010-ben visszavonták. Az IRM-szakértő által megkérdezett civil szervezetek és vállalatok szerint a törvény gyakorlati végrehajtása kétséges, mivel az nem tartalmaz részletes előírásokat a lobbiesemények szabályozására. **4.5. Miniszteri rendeletek tervezetéhez kapcsolandó korrupciós kockázatot felmérő hatásvizsgálatok:** A hatásvizsgálati sablon előkészítése már az OGP akcióterv elfogadása előtt megkezdődött. Az IRM kutató által megkérdezett kormányzati kapcsolattartó szerint a sablon véglegesítése folyamatban van. **4.6. Hivatásetikai kódex a kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára:** A kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára elkészült Hivatásetikai Kódexet 2013 júliusában véglegezték. A vállalás fontos lépéseket tűzött ki, melyek azt célozták, hogy a közszféra működését irányító szabályok minősége javuljon, illetve, hogy a közszféra elszámoltathatósága erősödjön. További intézkedések szükségesek azonban ahhoz, hogy egy hatékony végrehajtási gépezet illetve független közintézmények biztosítsák a szabályok gyakorlati betartását.

A VÁLLALÁS NEVE	EREDMÉNYEK BEMUTATÁSA
5. A korrupció megelőzéssel és integritással kapcsolatos ismeretek elterjesztése • OGP érték relevancia: Világos • Várható hatás: Kicsi • Végrehajtás: Mérsékelt	A vállalás célja, hogy felhívja a közvélemény figyelmét a kormány integritás és korrupció-megelőzés területén tett erőfeszítéseire. Minden megkérdezett stakeholder üdvözölte ezt a vállalást és azt, hogy a kormány ezen keresztül jelezte, fontosnak tartja a közigazgatás elszámoltathatóságának erősítését. A vállalás hatása – jelentős előrehaladás híján – csak fenntartásokkal összegezhető. **5.1. Tisztségviselők számára képzések biztosítása:** 2014 júniusig 3 500 köztisztviselő vett részt integritásképzéseken. A képzések pilot köreire több civilszervezetet is meghívtak, azonban az tisztázatlan maradt, hogy a civil visszajelzések hagytak-e nyomot a képzések végső tananyagán. **5.2. Információszabadság témájú képzések:** Az IRM-szakértő által megkérdezett kormányzati kapcsolattartó elmondta, hogy a képzések tananyaga jelenleg áttekintés alatt áll. Civil szervezetek sérelmezték, hogy a képzések céljairól illetve tartalmáról nem volt számottevő társadalmi konzultáció. **5.3. Tájékoztató kampány:** A kormányzati kapcsolattartó szerint 2012-ben, a kormány Korrupció Megelőzési Programjának keretében sor került egy tájékoztató kampány megrendezésére. Az OGP akciótervben szereplő tájékoztató kampány kidolgozása egyelőre fejlesztés alatt áll. **5.4. Korrupció témája a Nemzeti Tantervben:** A Nemzeti Alaptanterv 2013 óta hatályban lévő változata (mely egy 2012-ben elfogadott kormányrendelet nyomán jött létre) konkrét előírásokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a korrupció témáját be kell építeni az iskolai tananyagba. A megkérdezett civil szervezetek azonban bizonytalanok a tananyag céljait és tartalmát illetően. A következő akcióterv elemeként, a kormány kiterjesztheti az integritásképzések célközönségét helyi önkormányzatok és állami vállalatok alkalmazottaira is.

AJÁNLÁSOK

Magyarországon a kormányba és közintézményekbe vetett bizalom törékeny és a közvélemény szerint a korrupció széles körben elterjedt gyakorlat. A közvélemény ilyen témákban csak hosszútávon változtatható, főként a kormány és a stakeholderek hatékony együttműködésével. Ezen felül kulcsfontosságú még az erős és határozott politikai akarat az akcióterv tervezési és végrehajtási szakaszában is. A tanulmányban azonosított kihívások és megállapítások alapján a következő rész foglalja össze a fő ajánlásokat:

ÁTFOGÓ JAVASLATOK

Az IRM-szakértő álláspontja szerint a következő javaslatokat érdemes megfontolni a 2015-ös akcióterv kialakítása előtt: (1.) vezető politikusok bevonása annak érdekében, hogy a felügyeleti és végrehajtási mechanizmusok legitimitást nyerjenek és (2.) a kormány és a civil szféra közötti együttműködés megszilárdítása rendszeres kommunikáció által és hatékony visszacsatolási mechanizmusok kiépítésével.

Az első akcióterv időszakának tapasztalatai alapján, a nemzeti stakeholderek szerint a következő területeken szükségesek még további erőfeszítések: államháztartás, pártfinanszírozás, kormányzati információkhoz való hozzáférés és közbeszerzés.

A magyar kormány számára ugyanakkor elérhető egy szélesebben diverzifikált, de jobban célzott javaslatlista. A javaslatok megvalósításához a kormánynak meg kell fontolnia, hogyan tud a kormány és a civil szféra hatékonyabban együttműködni és az OGP folyamatot együtt működtetni, valamint azt is, hogy a nyílt kormányzás elve nem csupán az antikorrupciós intézkedésekről szól, noha a két terület természetesen szorosan összefügg egymással. E megfontolások beépítése biztosítaná azt, hogy a következő akcióterv még relevánsabb legyen az OGP elvek szempontjából.

ÖT FŐ 'OKOS' AJÁNLÁS

1. Az Állami Számvevőszék folyamatosan monitorozza a helyi önkormányzatok és állami tulajdonú vállalatok nyilvános közzétételi gyakorlatát. Az ellenőrzések eredményeit publikálják, valamint tegyenek közzé egy átláthatósági ranglistát, amely világosan megkülönbözteti a legjobb és legrosszabbul teljesítő hatóságokat és vállalatokat.

   Az Állami Számvevőszék értékelői és monitoring kapacitásait fejlesszék nemzetközi szervezetekkel (pl. OECD), illetve aktív és hozzáértő hazai civil szervezetekkel karöltve.
2. Vizsgálják felül a párt- és kampányfinanszírozás szabályozását, ezáltal is javítva a pénzmozgások átláthatóságát. A pártok tegyenek közzé nyilvános jelentéseket kampánybevételeikről és költségeikről, valamint működjenek együtt civil szervezetekkel a bevételek és kiadások nyomon-követésében.
3. A kormány módosítsa az információszabadság szabályozását, különös tekintettel a közérdekű adatigénylés teljesíthetőségének feltételeire. Javasoljuk, hogy az információ-szolgáltatás megtagadására vonatkozó indoklási terhet minden esetben az adatgazda hivatal viselje.
4. Vizsgálják felül a minősített adatokra vonatkozó szabályozást, valamint korlátozzák azt a lehetőséget, hogy a hatóságok a minősítés opcióját felhasználva akadályozzák meg a nyilvános adatokhoz való hozzáférést.
5. Szorgalmazzuk az elektronikus közbeszerzés átfogó bevezetését, elsősorban a közbeszerzési ajánlatok elektronikus benyújtásának lehetővé tételét. Az adatfelhasználó civil szervezetek ajánlásaival és javaslataival összhangban fejlessze az elektronikus közbeszerzési adatbázist.

A 2012-ES ALKALMASSÁG KÖVETELMÉNYEK

A nemzeti kormányoknak, ahhoz, hogy részt vehessenek az OGP szervezetében, a nyílt kormányzás kulcsdimenzióira vonatkozó minimumkövetelmények teljesítésén keresztül kell demonstrálniuk elköteleződésüket a nyílt kormányzás alapelve iránt. Az OGP azt, hol tart az ország e dimenziók tükrében, tőle független indikátorokkal méri. További információk az OGP oldalán találhatók: www.opengovpartnership.org/eligibility

KÖLTSÉGVETÉSI ÁTLÁTHATÓSÁG:

4 A 4-BŐL

INFORMÁCIÓ HOZZÁFÉRÉS:

TÖRVÉNYI BEIKTATÁS

VAGYONNYILATKOZAT:

A kinevezett és választott tisztviselők

4 A 4-BŐL

ÁLLAMPOLGÁRI RÉSZVÉTEL:

8.24 A 10- BŐL

A Budapest Intézet független elemzéseket és hatásvizsgálatokat készít szakpolitikai döntések előkészítéséhez és értékeléséhez. Reszkető Petra Edina a Budapest Intézet társ-igazgatója, egyik fő szakterülete a kormányzati hatékonyság és átláthatóság értékelése. A jelentés létrejöttében értékes támogatást nyújtott a Budapest Intézet két junior munkatársa (Csomor Gábor, Orosz Anna).

A Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP) célja a kormányok azon vállalásainak biztosítása, melyek a kormányzati átláthatóságot, az állampolgári érdekképviseletet és -érvényesítést, a korrupció ellenes törekvéseket kívánják elősegíteni új technológiák alkalmazásával. Az OGP Független Értékelési Mechanizmus értékeli a nemzeti akciótervek előkészítését és végrehajtását abból a célból, hogy ezáltal is elősegítse a kormányzati, civil és üzleti szektor érintettjei közötti párbeszédet és megerősítse az elszámoltathatóságot.

I | NEMZETI RÉSZVÉTEL AZ OGP-BEN

A Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership - OGP) egy önkéntes részvételen alapuló, többoldalú nemzetközi kezdeményezés, amelyben a kormányok arra tesznek vállalásokat az állampolgáraik felé, hogy javítják az átláthatóságot, növelik a társadalmi részvételt, fellépnek a korrupcióval szemben és kihasználják az új technológiák adta lehetőségeket a kormányzásban. E célokat az OGP azzal is szolgálja, hogy teret ad a kormányok, a civil szervezetek és a magánszektor közti nemzetközi párbeszédnek és tapasztalatcserének. Az OGP „érintettjének" (stakeholder) számít az összes kormányzati, civil- és magán szervezet, amely támogatja az OGP alapelveit és misszióját.

MAGYARORSZÁG OGP-RÉSZVÉTELÉNEK TÖRTÉNETE

A kezdeményezéshez Magyarország 2012 júliusában csatlakozott, közvetlenül azután, hogy Dr. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter bejelentette az ország részvételi szándékát.[1]

Az OGP-ben való részvétel előfeltétele, hogy az illető kormány demonstrálja elkötelezettségét azon cél mellett, hogy legalább a kormányzati reszponzivitást, az állampolgárok részvételének erősödését és a korrupció elleni harcot mérő kulcsdimenziókban bizonyos minimumszintet elérjen. Az ország előrehaladásának mértékét minden dimenzióban objektív és független indikátorok alapján mérik, az alábbi pontozás szerint.

Magyarország a lehető legmagasabb pontszámmal került be az együttműködésbe. Mivel 2012-ben az ország nem vett részt a Nyílt Költségvetési Felmérésben (Open Budget Survey) ezért 16 helyett 12 volt a teljes elérhető pontszáma. Az ország a csatlakozás idején már rendelkezett Információhozzáférési törvénnyel,[2] aminek következtében 4 pontot kapott, illetve 10-ből 8,24 pontot ért el a The Economist Intelligence Unit demokrácia indexének „polgári szabadságjogok" kategóriájában, amire további 4 pontot kapott.[3] Magyarország szerepelt a között a tíz vezető OECD ország közt, ahol 2009-ben a központi döntéshozók magánérdeki közzététele teljes mértékben elérhető volt, és ez által további 4 ponthoz jutott.[4]

Az OGP-ben résztvevő kormányok feladata, hogy konkrét vállalásokkal országos OGP akcióterveket dolgozzanak ki az első két éves periódusra. Az országos OGP akcióterveket oly módon kezdik a kormányok, hogy bemutatják az ún. „nagy" kihívásokhoz (grand challanges) kapcsolódó eddigi erőfeszítéseiket (lásd a IV. részt), ideértve a konkrét nyílt kormányzati stratégiákat és folyamatban lévő programokat is. Ezután akciótervekben kifejtik a kormány OGP-vállalásait és vállalják, hogy javítanak a nagy kihívásokhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlatok mércéjén elért jelenlegi szinten. Ezek a vállalások építhetnek meglévő erőfeszítésekre, azonosíthatnak új lépéseket a folyamatban lévő reformok befejezésére, vagy teljesen új területeken is kezdeményezhetnek intézkedést.

Magyarország 2012 július és 2013 február között dolgozta ki nemzeti akciótervét. Az akcióterv végrehajtása hivatalosan 2013 február 25-től december 31-ig tartott, de részben annak is következtében, hogy a kormány két új vállalást jelentett be az OGP londoni konferenciáján 2013 szeptemberében, a vállalások végrehajtása e jelentés írása idején (2014 szeptemberében) még folyamatban voltak. Az önértékelési riportot kis csúszással, októberben hozta nyilvánosságra a kormány.

Az OGP Független Értékelési Mechanizmusa (Independent Reporting Mechanism - IRM), hogy megfeleljen az OGP kötelezettségeknek, a Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet munkatársával, Reszkető Petra Edinával lépett partnerségre. A Magyarország első akciótervének kidolgozását és végrehajtását mérő, itt bemutatott értékelést ő végezte el. Az IRM célja, hogy tájékoztatást nyújtson az OGP-ben résztvevő országoknak és támogassa a köztük kialakult párbeszédet, ami a jövőbeli vállalások kidolgozását, illetve a még befejezetlen vállalások végrehajtását illeti.

AZ ALAPVETŐ INTÉZMÉNYI KONTEXTUS

AZ OGP akcióterv adminisztrációja a – a 2014-es választások néhány hónapjától eltekintve – túlnyomórészt stabil volt. A magyar civil szervezetek a nyílt önkormányzat alapértékeit már jóval az ország OGP csatlakozása előtt is támogatták.[5] 2012-ben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) megfogadta a civil szervezetek javaslatát és kidolgozott, majd bevezetett egy átláthatóságra és nyílt kormányzati gyakorlatra irányuló akciótervet Magyarországon. A civil szervezetek részéről tehát jelentős nyomás nehezedett a kormányra, hogy belépjen az OGP-be.

2014 június 30-ig A KIM volt az egyetlen kormányszerv, amely felelős volt a konzultációs folyamat irányításáért illetve a releváns kormányzati intézkedések végrehajtásáért.

2014 áprilisában, az országgyűlési választások után, a kormányzat struktúrája átalakult és a KIM részlegeit más minisztériumokhoz és kormányzati ügynökségekhez csoportosították át. A hivatalos nemzeti OGP kapcsolattartó pont tájékoztatta az IRM-szakértőt, hogy a jövőben a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) lesz felelős a koordináció és végrehajtási feladatok ellátásáért. Az NVSZ egy rendőri szerv, mely belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat lát el és a Belügyminisztérium alatt, független kormányzati ügynökségként működik.

A magyar OGP akcióterv irányítását nagyrészt egy ügynökségen belül központosították, de azért volt némi koordináció és felelősségmegosztás. Különböző szakminisztériumok (különösen a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztésügyi Minisztérium) vettek részt az akcióterv kidolgozásában és végrehajtási folyamatában, amelyek a felügyeltük alá tartozó háttérügynökségekkel és állami intézményekkel (pl. Magyar Államkincstár, Közbeszerzési Hatóság, Nemzeti Közszolgálati Egyetem) valamint néhány központi, Országgyűlés alá tartozó ügynökséggel (pl. Állami Számvevőszék) egészültek ki. Sem a miniszterelnök, sem pedig a miniszterelnökség nem vett aktívan részt a tervezési vagy végrehajtási szakaszban. Az OGP és ennek relevanciája tehát nem kapott központi szerepet a kormány nagy nyilvánosság előtti kommunikációjában.

Úgy a tervezési, mint a végrehajtási fázisban, a KIM egy minisztériumközi munkacsoporton (Koordinációs munkacsoport – Koordinációs MCS) keresztül együttműködött a szakminisztériumokkal, valamint civil és üzleti szervezeteket hívott meg az akcióterv kidolgozására egy külön szakértői csoport (Nyílt kormányzati együttműködés munkacsoport – OGP MCS) keretén belül.

Míg a nemzeti akcióterv kidolgozása folyt, egyéb civil szerveztek voltak meghívva, hogy részt vegyenek a folyamatban, és a KIM döntésére megalakult egy magas szintű Civil Konzultációs Fórum (CKF) is, ami lehetőséget nyújtott további átláthatóságban érdekelt civil szereplőknek a csatlakozáshoz és tagsághoz. Az OGP MCS- és CKF-tagok listáját lásd a függelékben bemutatott táblázatában.

A KIM Közszolgálat fejlesztő és stratégiai tervező részlege támogatta a KIM egyik államtitkárát a munkacsoportok irányításában és vezetésében, illetve a koordinációban. A végrehajtott intézkedések forrásainak elosztásáért szintén ez a részleg volt felelős. Hazai és EU-s forrásokat is elkülönítettek a végrehajtás támogatására; a teljes összeg 50.000 eurót tett ki.

MÓDSZERTANI MEGJEGYZÉS

A jelentés elkészítése céljából az IRM minden OGP résztvevő országban tapasztalt és független nemzeti szakértőkkel működik együtt: Magyarországon az OGP a Budapest Szakpolitikai Elemző Intézettel (Budapest Intézet) lépett együttműködésre. Hogy a magyarországi OGP-folyamatot sokoldalúan feltérképezze, a Budapest Intézet áttanulmányozta a kormány önértékelési jelentését, begyűjtötte a civil szervezetek nézeteit és javaslatait, illetve meginterjúvolta a megfelelő

kormányhivatalnokokat és más érintetteket. A minőségbiztosítás érdekében a jelentést az OGP munkatársai és egy szakértői panel is áttekintette.

Hogy a különböző érintettek véleményét rendszerezetten megismerje, a Budapest Intézet interjúkat készített és kérdőíves kutatást hajtott végre az érdekelt felek körében, független szakértőkkel konzultált, áttekintette az előkészítési és végrehajtási fázis kulcsfontosságú kormányzati dokumentumait, és megvizsgálta a hozzájuk kapcsolódó cikkeket is, melyeket nagyrészt civil szervezek, és egyes esetekben újságírók írtak. Az IRM-szakértők jellemzően jelentős mértékben támaszkodnak a kormány önértékelésére az előrehaladás felmérése során. Noha a kormány önértékelési jelentése enyhe késéssel jelent meg, a jelentés felülvizsgálati szakaszában az IRM-szakértőnek már lehetősége nyílt arra, hogy figyelembe vegye a kormány saját önértékelési jelentését is.[6]

A kérdőíves kutatás és interjúk során használt kérdőív elérhető a függelékben.

[1] Lásd Magyarország OGP oldalát, http:/bit.ly/1EISBYU.
[2] 2011. évi CXII. törvény - az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, http:/bit.ly/1ww1AGH.
[3] Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" The Economist Intelligence Unit (London, 2010), elérhető: http:/bit.ly/eLC1rE.
[4] Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," [Az információ típusa, amelyet döntéshozók formálisan kötelesek közzétenni, és az átláthatóság szintje] in Government at a Glance 2009, (OECD, 2009). http://bit.ly/13vGtqS.
[5] Levél Dr. Rétervári Bence államtitkár úrhoz Open Governmnet Partnership tárgyban. Aláírva a Társaság a Szabadságjogokért, Transparency International Magyarország, Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA), K-monitor civil szervezet, és Ökotárs környezetvédelmi alapítvány, http:/bit.ly/15AuuPX.
[6] Nyílt Kormányzati Együttműködés, Nyílt Kormányzati Együttműködés Nemzeti Akcióterv 2013-2014: Önértékelési Jelentés (Jelentés, Október 2014), http://www.kormany.hu/download/d/34/20000/OGP%20akci%C3%B3terv%20%C3%B6n%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s.pdf.

II | AZ AKCIÓTERV KIDOLGOZÁSA

Egy 2012-es civil kezdeményezést követően Magyarország 2013-ban csatlakozott az OGP-hez, majd indította el a nemzeti akciótervet. A kormány azzal kezdte a tervezési folyamatot, hogy különböző nem kormányzati (civil és magán) szervezeteket hívott meg, hogy megismertethessék a tárgybani nézeteiket és megtehessék ajánlásaikat. A magyar kontextusban ez példaértékű hozzáállás, hiszen 2010 óta a politikai döntés-előkészítési folyamat ritkán tette lehetővé nem kormányzati érdekelt felek részvételét. Ezen túl, egy külön, kormányzati és nem kormányzati szakértőkből álló munkacsoport szolgált a konzultáció és tervezés fő fórumaként.

Az OGP-ben résztvevő országok az akciótervük kidolgozása során egy szabott konzultációs folyamatot követnek. Az OGP idevágó szabályainak (OGP Articles of Governance) megfelelően az országoknak:

- a nyilvános konzultációs folyamatok és ütemtervek részleteit a konzultációt megelőzően (legalább on-line) közzé kell tenniük,
- az országon belül széleskörűen kell konzultálniuk, különösen is a civil társadalommal és a magánszektorral, a folyamatba nézetek széles körét képviselő érintetteket bevonva; összefoglalót kell készíteniük a nyilvános konzultációkról illetve minden egyénileg benyújtott írott észrevételről, amely összefoglalót online elérhetővé kell tennie,
- a folyamatra fel is kell hívniuk a figyelmet, hogy növeljék a nyilvános részvételt a konzultációkban,
- a lakosságot jóelőre meg kell keresni és többféle csatornát is elérhetővé kell tenni számukra, hogy az állampolgároknak valódi lehetősége nyíljon a részvételre.

Egy ötödik követelményt pedig a fent hivatkozott dokumentum III. része fogalmazza meg: „III: Consultation during implementation" ["III: Konzultáció a végrehajtás során"]:

- Az országoknak fórumot kell kijelölniük – ez lehet már meglevő vagy új entitás is – amelyen lehetséges az OGP végrehajtására vonatkozó rendszeres, több érintett fél bevonásával folytatott konzultáció.

A könnyebb hivatkozás végett, a végrehajtás előtt és alatt zajló konzultációval kapcsolatos eseményeket az 1. táblázatban foglaltuk össze.

Tábla | Akcióterv konzultációs folyamat

AKCIÓTERV-FÁZIS	OGP-FOLYAMAT KÖVETELMÉNY	TELJESÍTETTE-E A KORMÁNY A KÖVETELMÉNYT?
A kidolgozás során	Elérhető volt az ütemterv és folyamat a konzultáció előtt?	Igen, elérhető volt a z OGP munkacsoport (MCS) tagjai számára.
	Elérhető volt az ütemterv online?	Nem
	Elérhető volt az ütemterv más csatornákon keresztül?	Nem
	Volt előzetes értesítés a konzultációról?	Igen
	Hány nappal korábban nyújtottak előzetes értesítést?	15
	Elégséges volt ez az értesítés?	Igen
	Folytatott a kormány figyelemfelhívó tevékenységeket?	Nem
	Tartottak online konzultációkat?	Igen
	Ha igen, adja meg az online konzultációk linkjeit.	http://corruptionprevention.gov.hu/contact-us
	Tartottak személyes konzultációkat?	Igen
	Készítettek összefoglalókat az észrevételekről?	Igen
	Ha igen, adja meg az észrevételekről szóló összefoglalók linkjét.	http://korrupciomegelozes.kormany.hu/egyeztetesek-civil-partnerseg
	Nyitottak vagy meghívás alapján voltak a konzultációk?	Meghívás alapján, de az OGP MCS tagjainak erre vonatkozó javaslatának elfogadását követően nyitottak lettek.
	Helyezze el a konzultációt az IAP2 spektrumon.[1]	Bevon
Végrehajtás során	Volt rendszeres konzultációs fórum a végrehajtás során?	Igen: OGP MCS
	Nyitottak vagy meghívás alapján voltak a konzultációk?	Meghívás alapján, de az OGP MCS tagjainak erre vonatkozó javaslatának elfogadását követően nyitottak lettek.
	Helyezze el a konzultációt az IAP2-skálán	Bevonás

ELŐZETES ÉRTESÍTÉS ÉS FIGYELEMFELHÍVÁS

2012-t követően, amikor is hazai civil szervezetek támogatták Magyarország csatlakozását az OGP-hez, a magyar kormány az akcióterv kialakítása előtt nem indított semmilyen kampányt és nem folytatott semmilyen más figyelemfelhívó tevékenységet sem (pl. a médiában).

2012-ben, amint a konzultációs folyamat elkezdődött, egy önálló munkacsoportot (OGP munkacsoport - MCS) állítottak fel, és az lett felelős a tervezési- illetve végrehajtási szakasz koordinációjáért és irányításáért. A munkaülések időpontja és napirendje emailen, 15 nappal előre lett meghirdetve; nyilvánosan elérhető ütemterv és menetrend viszont nem létezett. A kezdeti munkaterv az első megbeszélés napirendjén szerepelt, az azonban kormányhonlapon nem került közzétételre.

A tagszervezetek leginkább közvetlen kommunikációs csatornákat használtak a kormánnyal a tervezési folyamat során (elektronikus levelezőlista). Az érdeklődők szélesebb körét több résztvevő civil szervezet honlapján/blogján keresztül informálta.[2]

Már később, 2013-ban hoztak létre egy, a kormányzat honlapjába beágyazott aloldalt, máig ez szolgál a konzultációs folyamat és végrehajtási szakasz eredményeivel kapcsolatos információk megosztásának fő felületeként.[3]

A KONZULTÁCIÓ TERJEDELME ÉS MÉLYSÉGE

A nemzeti akcióterv kidolgozására a magyar kormány egy már meglévő infrastruktúrát és nyilvános konzultációs hálózatot használt, amely a közigazgatás korrupció-megelőzési programja során jött létre (ezután KMP). A KMP munkacsoport kormányzati és civil tagjai automatikusan meg voltak hívva az új OGP MCS-ba. Az OGP MCS első megbeszélése 2012 szeptemberében volt, és ez volt a kormány és civilek közti fő fórum a magas szintű Civil Konzultációs Fórum (CKF) 2012 decemberi megalapításáig.[4]

Az OGP MCS tagjai két körben lettek felkérve az akcióterv vázlatának véleményezésére és módosítására,[5] majd később, immár havi rendszerességgel, a végrehajtás monitorozására.[6]

A terv első változata 2012 vége felé lett közzétéve, majd nyilvános konzultációra bocsájtva; az utóbbi 2013 januárjáig tartott. A nyilvános konzultáció eredményei egy önálló kormány dokumentumba kerültek, amelyből kiderül, mely ajánlások lettek elfogadva és beépítve a végső verzióba, és melyek nem. Ezután a végrehajtásért potenciálisan felelős kormányzati szervek érvei és észrevételei is figyelembe lettek véve.[7]

A végső akcióterv az eredeti 16-ból négy vállalást vett át a civil szervezetek javaslataiból.[8] Bár ezen kívül több OGP-vállalás részben átfedésben van a civil szervezetek javaslataival, de az akciótervbe került konkrét vállalások e területeken eltérnek az eredeti javaslatoktól.[9] Végül, van néhány civil javaslat, amely teljesen kimaradt a kormány vállalásaiból.[10] (A kormány részletes magyarázatait lásd az egyes vállalásokról szóló fejezetekben alább.)

A konzultációs körök befejeztével az ajánlások relevanciáját és végrehajthatóságát a kormányügynökségek képviselőiből álló Koordinációs Munkacsoport (KM) mérte fel.[11]

Míg a korábbi KMP munkacsoportokban résztvevő civil és üzleti szervezetek képviselői automatikusan meghívást kaptak az új OGP fórumra, a kormány nem korlátozta eleve az újonnan javasolt vagy önjelölt tagok felvételét sem.[12] Független szakértők azonban úgy tájékoztatták az IRM-szakértőt, hogy a kormány nem volt nyitott azon civil szervezetek tagsági jelentkezésére, amelyek nem elsősorban a korrupció elleni harccal foglalkoznak. A kormányzati kapcsolattartó szerint ugyanakkor a kormány nyitott volt a nem elsősorban korrupcióval foglalkozó civil szervezetek jelentkezésére, amire jó példa az Átlátszó oknyomozó szervezet bevonása is. A végleges OGP MCS és CKF taglistáját lásd a függelékben.

Mindent összevetve, az IAP2-skálán a hazai konzultációk szintje a középes, „bevonás" fokozatnak felelnek meg, ugyanis a kormány kifejezetten együtt akart dolgozni a társadalmi partnerekkel és nem kormányzati érdekcsoportokkal, valamint adott visszajelzést arról, hogy melyik javaslatokat fogadta el, melyeket nem, és miért. A tervezeti és végrehajtási folyamat során a külső fenntartásokat és célokat megfontolás tárgyává tették, ha nem is mind nyert elfogadást. Mindazonáltal, az IRM-szakértő azon a

véleményen van, hogy a konzultációs folyamatot javította volna, ha 1) a hazai érdekelt felek be lettek volna vonva a javaslatokra vonatkozó végső döntésbe is, illetve 2) nyílt vita lett volna a nemzeti prioritásokról és visszautasított/megváltoztatott javaslatok lehetséges alternatíváiról. Ezen kívül elmondható, hogy a magyar kormány a kezdetektől fogva szándékosan a korrupcióellenes törekvésekre korlátozta az akcióterv tematikai terjedelmét, amely tény miatt bírálták is a kormányzatot a hazai érintett csoportok.

A CIVIL TÁRSADALOM KONZULTÁCIÓRÓL ALKOTOTT ÁLLÁSPONTJA AZ AKCIÓTERV KIDOLGOZÁSA ALATT

Az OGP MCS-ben résztvevő civil szervezetek túlnyomó része nagyon aktív volt a tervezési és végrehajtási folyamat során. Többségük erős proaktív profillal rendelkezik átláthatósági és korrupcióellenes ügyekben.

A kérdőíves kutatások eredményei arról tanúskodnak, hogy a kezdeti fázisban a válaszadók különösen nyitottnak vélték a konzultációs folyamatot, annál is inkább, mert 2010 óta Magyarországon ilyen konzultációk külső szakmai és társadalmi partnerekkel csak ritkán és szűkkörűen zajlottak (a kérdőíves kutatással kapcsolatos részletes információkat lásd a I.3: Módszertani megjegyzés résznél). Az OGP MCS tagjainak lehetőségük nyílt javaslatok benyújtására és elképzeléseik bemutatására a kormányzati felelősöknek. Néhány esetben még vitathatták is az utóbbiak álláspontját. Ez a nyitottság tükröződik a tervező ügynökség számára továbbított javaslatok aránylag nagy számában, valamint a legtöbb OGP MCS tag rendkívül aktív részvételében a tervezéssel foglalkozó üléseken (elsősorban 2012-től kora 2013-ig). (A kormány által elfogatott / visszautasított javaslatokkal kapcsolatos további részletekről lásd fenn, illetve alább, az egyes vállalásokkal foglalkozó fejezeteket.)

A tervezési és végrehajtási fázisban résztvevő kormányzati képviselők jól tájékozottnak és az OGP értékei iránt elhivatottnak tűntek. Az OGP iránti elkötelezettség egyértelmű jele volt, hogy a MCS-t egy KIM-államtitkár személyesen vezette. Az, hogy a minisztérium különböző civil és nem kormányzati szervezeteket bevont a tervezési folyamatba, komoly várakozásokat teremtett az érdekelt felek részéről is.

A Budapest Intézet által végzett kérdőíves kutatásban néhány civil képviselő ugyanakkor rámutatott arra is, hogy szerintük a tervezési fázis záró szakaszában már hiányzott a termékeny párbeszéd és az érdemi vita. Meglátásuk szerint a kormány nem fogalmazott meg világos információt a tekintetben, hogy miért változtatták meg („hígították fel" – ahogy a megkérdezett szerveztek képviselői fogalmaztak), ill. tettek félre némely vállalásokat. Kritikusak voltak a különböző konzultációs körökben használt visszacsatoló mechanizmusokkal kapcsolatban is és azt sem értették, hogy egyes javaslataik miért nem kerültek be az akcióterv végső változatába. Érdemes megemlíteni, hogy a kormánynak a tervezési szakasz kimenetelével, valamint a végső vállalásokkal (terjedelmükkel és tartalmukkal) kapcsolatos döntésével kapcsolatos összefoglalója, csak az akcióterv hivatalos elfogadása után, a végrehajtási fázis során került közzétételre.

[1] A politikai részvétel IAP2 spektruma, International Association for Public Participation, http:/bit.ly/1kMmlYC.

[2] K-monitor, 2012-02-25, Magyarország_igazolatlan_hiányzás, http:/bit.ly/1L8txz9. K-monitor, 2012-04-27, OGP Magyarország elektronikus felszabadítása, http:/bit.ly/1uMEBND. Transparency International Magyarország, 2013, Mit jelent a nyílt kormányzat és együttműködés a Magyar kormánynak? http:/bit.ly/1D6ByPy. K-monitor, Társaság a Szabadságjogokért 2012, A K-Monitor és a TASZ javaslatai Magyarország OGP-csatlakozásához szükséges vállalásokra, http:/bit.ly/1B9Or91. A Transparency International Magyarország és a TASZ levele a Munkacsoportnak a második OGP Célcsoportok elérését támogató egyeztetésről, http:/bit.ly/1yHegQl.

[3] Az OGP kormányoldala, http:/bit.ly/1yHg7op.

[4] 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról, http:/bit.ly/15AxT1h.

[5] A Nyílt Kormányzati Szakértői Munkacsoport 2012. szeptember 6-i első ülését megelőzően érkezett civil javaslatok összefoglalója, http:/bit.ly/15l3b71. A Nyílt Kormányzati Együttműködés elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő magyar vállalásokat előkészítendő szakértői munkacsoport civil résztvevőinek javaslata, http:/bit.ly/1B9Xl6e.

[6] Folyamat összefogllaó, A magyar OGP akcióterv előkészítése, http:/bit.ly/1JpZYXY.

[7] Társadalmi egyeztetés, Észrevételek és javaslatok a Nyílt Kormányzati Együttműködés keretében teendő vállalásokról, http:/bit.ly/1wwaOmi. Szakértői Munkacsoport civil résztvevőinek javaslata a Nyílt Kormányzati Együttműködés keretében teendő vállalásokról, http:/bit.ly/1B9Xl6e.

[8] Ezen vállalások tartalmazzák (amint a hivatalos akciótervben jelölve vannak):

i. az önkormányzati testületi nyilvános előterjesztések közzétételét (3d),
ii. információszabadsággal kapcsolatos képzések tartása közszolgálati munkatársak számára (5b),
iii. a lobbi tevékenységekre vonatkozó törvények lefektetését (4.4).
iv. a költségvetési adatok jobb szemléltetése végett a COFOG rendszer használatának bevezetése, kiegészítve grafikai formátummal. Ugyanezen kritériumok kiterjesztése azonban elmaradt az államadósságra vonatkozó adatok esetében (1).

[9] Ezen vállalások tartalmazzák (amint a hivatalos akciótervben jelölve vannak):

i. Míg civil szervezetek a zárt önkormányzati testületi és bizottsági ülésekről származó határozatok közzétételét javasolták, addig a KIM az önkormányzati vagyonhasznosítási és közbeszerzési nyílt ülések megtartását vállalta (3c).
ii. Míg civil szervezetek integritás tréningek szervezését javasolták önkormányzati és állami vállalatok munkatársai számára is, addig a KIM ezt csak az állami szervek esetében fogadta meg (5a).
iii. Hasonlóképpen, a közbeszerzésekkel kapcsolatban egy sor konkrét változtatás szükségességére hívták fel a civil szervezetek a figyelmet – így egy elektronikus közbeszerzési rendszer létrehozására, ezen belül is a keresési eredmények adatbázis formátumban való letölthetőségére, a közbeszerzési törvénynek való megfelelés maradéktalan érvényesítésére, a jogorvoslati kérelmek eljárási szolgáltatási díjának csökkentésére, és a Közbeszerzési Hatóság fokozott figyelemének szükségességére a hirdetmények ellenőrzésére - ezzel szemben, az akcióterv csupán arra tett vállalást, hogy korrupciós kockázatok szempontjából áttekinti a közbeszerzési törvényt (3.2), valamint minden beszerző szervhez és közbeszerzési eljáráshoz egyéni azonosítószámot rendel (2).

[10] Ezen vállalások tartalmazzák

i. a kormány koncepciók és stratégiák közzétételét,
ii. a közpénzek felhasználására kötött szerződések egy központi adatbázisban illetve a honlapon való közzétételét,
iii. az üzleti titok fogalmának újraszabályozását a köztulajdon használatának kapcsán, és
iv. az önkormányzati rendeletek és ülési jegyzőkönyvek közzétételét.

[11] Vállalások kidolgozása – A magyar OGP akcióterv előkészítése, http:/bit.ly/15x3VuF.

[12] Társadalmi egyeztetés, Észrevételek és javaslatok a Nyílt Kormányzati Együttműködés keretében teendő vállalásokról, http:/bit.ly/1wwaOmi. Folyamat összefoglaló, A magyar OGP akcióterv előkészítése, http:/bit.ly/1JpZYXY.

III | AZ AKCIÓTERV VÉGREHAJTÁSA

A végrehajtás során két részből állt a konzultáció. Az első egy rövid együttműködő fázis volt, a második viszont kifejezetten konfrontatív. Utóbbi akkor kezdődött, amikor egy sor, a nyílt kormányzat elveivel nehezen összeegyeztethetőnek vélt intézkedés következtében fontos civil szervezetek kiléptek a magyarországi OGP-folyamatból.

RENDSZERES TÖBBOLDALÚ KONZULTÁCIÓ

Az OGP részeként, a magyar kormány létrehozott egy magas szintű Civil Konzultációs Fórumot (CKF), hogy a végrehajtás kapcsán lehetővé tegye a rendszeres többoldalú konzultációt. A CCF rendszeresen megbeszéléseket folytatott a végrehatási szakaszban. Egy nem közvetlenül az OGP-hez kapcsolódó országos politikai botrány következtében (részleteket lásd alább), 2013 tavaszán néhány igen aktív civil szervezet tiltakozása jeléül kiszállt a CKF-ből, és elhagyta a konzultációs fórumot. Mindazonáltal, a CKF aktív maradt ezen eset után és folytatta működését egészen 2014 februárig.

A CKF civil és üzleti szervezetek képviselőiből állt össze, melyek elsősorban korrupcióellenes és átláthatósági ügyekben aktív csoportokat reprezentáltak. Összességében a CKF-nek 18 hivatalos tagszervezete volt, ideértve az MCS tagokat, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemet, a Nemzeti Fejlesztésügyi Minisztériumot, és a TASZ-t.

A fórum tagjai postán kaptak meghívást a havi megbeszélésekre, és a KIM Közszolgálat fejlesztő és stratégiai tervező részlege volt felelős a koordinációért valamint a munkaülések és háttéranyagok (pl. javaslatok és jegyzőkönyvek) elkészítéséért.

Az összes CKF megbeszélésre Budapesten került sor. Az IRM-szakértő nem vett részt a CKF megbeszéléseken, de az az intézet, amelynél dolgozik, része volt az OGP MCS-nek és CKF-nek is.

A kommunikáció, és különösen a végrehajtás nyomonkövetésére vonatkozó kötelezettségvállalás már csak formális csatornákra korlátozódott. 2013 tavaszán a kormány közzétett egy tematikus honlapot, amely online fórumként szolgált a (2012-ben indított) Korrupció-megelőzési Program előrehaladásáról és a konzultációk állásáról.[1]

Később ez a honlap az OGP-hez kapcsolódó kormányintézkedésekről, valamint a folyamatban lévő konzultációs folyamatokról is tájékoztatást nyújtott. Az információ nagyrészt azonban meglehetősen általános és szelektív volt. Nem szerepeltek rajta sem naprakész hírek a vállalásokkal kapcsolatos előrehaladásáról (kivéve a közszolgálat integritásirányítási rendszerével kapcsolatos vállalásokról), sem a CKF-megbeszélések napirendjei vagy jegyzőkönyvei.[2]

A CKF és a honlap is működött a végrehajtási szakasz folyamán.

A CKF taglistájáról és a továbbra is jelenlévő tagokról szóló információ a függelékbe került.

CIVIL SZERVEZETEK KILÉPÉSE AZ OGP MUNKACSOPORTBÓL

Két botrány tette próbára az OGP többoldalú együttműködési keretét Magyarországon: Előbb a trafiktörvény,[3] majd az információhoz való szabad hozzáférésről szóló törvény módosítása.[4] Mindkét eset sokat tárgyalt közügynek számított 2013 tavaszán. Ezen eseményeket követően, tüntetésük jeleként, az MCS legaktívabb tagjai kiléptek.

Az idevágó trafiktörvény-botrány egy a dohány-kiskereskedelemre vonatkozó kétes közbeszerzési pályázattal volt kapcsolatos.[5] 2012-ben úgy döntött a magyar kormány, hogy új engedélyezési rendszerhez köti a dohánytermékek árusítását és beindított egy, a dohány-kiskereskedelmi engedélyekre vonatkozó pályázati folyamatot. Számos aggály merült fel, amikor kiderült, hogy a sikeres jelentkezők jelentős része

köztudottan Fideszhez közeli cég vagy a párthoz közeli üzletemberek köréből került ki. A pályázati folyamatról semmilyen részletet nem hoztak nyilvánosságra, de máig elterjedt az a bizonyítást még nem nyert vélekedés, hogy az engedélyek kiadása során jogilag vagy morálisan kifogásolható döntések is születtek.

2013 májusában, röviddel az OGP vállalások elfogadása és a trafiktörvény részleteinek kiszivárgása után, az Országgyűlés három nap alatt, gyorsított eljárásban elfogadta az információhoz való szabad hozzáférésről szóló törvény (infotv.) módosítását.[6] A módosítás jelentős közfelháborodást váltott ki, mivel egyik bekezdése nagyobb rugalmasságot kívánt adni kormányszerveknek a tekintetben, hogy visszautasíthassák a közérdekű információs kérelmeket. A rendelkezéseket úgy módosították, hogy a közintézmények visszautasíthassák a közérdekű információs kérelmeket, amennyiben azokat túlzónak vagy „visszaélésszerűnek" ítélik meg. A módosítás azonban nem tér ki e fogalmak részletesebb meghatározására és értelmezésüket az egyes kormányszervek belátására bízza. A későbbiekben a „visszaélésszerű" kérelmek fogalmát a következő módon pontosítja az infotörvény: „átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadóak."

A civil szervezetek rámutattak arra, miért problematikusak ezek a módosítások, melyek időben gyorsan követték a trafikbotrányt.

Négy vezető civil szervezet (K-monitor, Atlatszo.hu, TASZ és Transparency International Magyarország) egy részletes levélben figyelmeztette Áder János köztársasági elnököt a törvényjavaslatból fakadó veszélyekre.[7]

A törvényjavaslat elfogadása után, a fent említett civil szervezetek úgy döntöttek, hogy kilépnek a korrupcióellenes és OGP Munkacsoportból, mert úgy vélték, a módosítás visszalépést jelent az civil társadalom erősítése és a közinformációkhoz való akadálymentes hozzáférés terén.[8] Hangsúlyozták azt is, hogy a kormány szavahihetősége az elfogadott vállalások kapcsán komoly mértékben megkérdőjeleződött.[9]

A négy civil szervezet kilépése kihívásként érte a kormányzatot, de az nem befolyásolta a hivatalnokok hajlandóságát a többoldalú konzultációk folytatására.

A civil szervezetek egy része 2013 és 2014 során is kritikus volt a nemzeti akcióterv előrehaladását illetően.[10] Az aktívabb szervezetek az eddigi „belső stratégiáról" „külső stratégiára" váltottak. Ez annyit tesz, hogy kilépésük ellenére ezek a szervezetek továbbra is részt vettek a kormány előrehaladásának nyomon követésében, és visszacsatolást adtak a végrehajtásról egyéb, munkacsoportokon kívüli csatornákon keresztül. Nyilvános levelekben, sajtótájékoztatókon, blogbejegyzéseken és média megjelenéseken keresztül kommunikáltak a kormánnyal. Következésképpen a civil társadalom befolyása továbbra is érvényesülhetett, de már csak informális módon. A civil szektor szereplőinek tekintélyes része valódi lépések helyett „kvázi-akcióknak" nevezte a kormány arra irányuló tevékenységét, hogy kevésbé korrupt és átláthatóbb környezetet alakítson ki a köz- és magán szférában.

[1] Korrupciómegelőzés honlap - Egyeztetések, civil partnerség, http:/bit.ly/1L8AL68.
[2] Korrupciómegelőzés honlap – Nyílt kormányzati Együttműködés http://korrupciomegelozes.kormany.hu/nyilt-kormanyzati-egyuttmukodes.
[3] Magyarország korlátozza az információhoz való szabad hozzáférésről szóló törvényt – OGP tagság megkérdőjelezve 2013-05-03, http:/bit.ly/1uMTijB.
[4] Transparency International Magyarország: Mit jelent a nyílt kormányzat és együttműködés a magyar kormány számára? 2013-04-30, http:/bit.ly/1D6ByPy.
[5] atlatszo.hu, 2013-05-08, A magyar demokratikus kormányzás eljövendő sötétkora, http:/bit.ly/1L8BVhX.
[6] 2013. évi XCI. törvény információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról, http:/bit.ly/1ww1AGH.
[7] K-monitor, TASZ, Transparency International Magyarország, Atlatszo.hu: Az Infotv. módosítása elfogadásáról szóló levél, http:/bit.ly/1EkoxWi.
[8] További részleteket lásd: Government closing freedom of information [A kormány elzárja a szabad információhoz való hozzáférést] 2013-05-08, http:/bit.ly/15lago3; Hungary Restricts FOI Law; OGP Membership Questioned [Magyarország korlátozza az Infotv-t – OGP tagság megkérdőjelezve] 2013-05-03, http:/bit.ly/1uMTijB; While joining the OGP, Hungary weakens its FOI legislation [Az OGP csatlakozással egy időben Magyarország gyengíti az Szabad információs hozzáférésre vonatkozó szabályozást] 02-05-2013, http:/bit.ly/1yhDCj5.
[9] Civil szervezetek, amelyek kiléptek a Korrupcióellenes MCS-ből: Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, K-monitor, TASZ, Transparency International Magyarország.
[10] Transparency International Magyarország: Mit jelent a nyílt kormányzat és együttműködés a magyar kormány számára? 2013-04-30, http:/bit.ly/1EJ9tyP.

IV | AZ AKCIÓTERV TARTALMI ELEMZÉSE

Az OGP partnerországai bizonyos időközönként kialakítanak egy akciótervet, mely az adott ország kormányának konkrét vállalásait tartalmazza a következő két éves időszakra. Az akcióterv indulása előtt a kormányok bemutatják azokat a már befejezett vagy futó programokat, melyek tematikájukban kapcsolódnak az akcióterv vállalásaihoz. Az akcióterv vállalásai így épülhetnek már meglévő programokra (pl.: új célok vagy mérföldkövek kitűzésével) vagy merőben új kezdeményezésekre, addig érintetlen területeken. Már meglévő programokhoz csatlakozó célkitűzések esetében az akcióterv jellemzően olyan vállalásokat tartalmaz, melyek a már futó programok meghosszabbításaként, fókuszuk kiszélesítéseként funkcionálnak.

Az OGP vállalások tematikájukban, az öt ún. „OGP kihívás" köré strukturálódnak. Mivel az OGP tudja, hogy a partnerországok más-más szinten állnak nyílt kormányzás tekintetében, minden ország a saját helyzetéhez viszonyítva kell, hogy kialakítsa akciótervét. Elvárt vagy előre kialakított vállalásokat nem fogalmaz meg az OGP, sem általános, sem konkrét formában.

Az öt nagy kihívás:

1. A közszolgáltatások minőségének javítása – olyan intézkedések, melyek a közszolgáltatások teljes spektrumán (pl. egészségügy, oktatás, bűnmegelőzés, vízellátás, áram-szolgáltatás, telekommunikáció vagy bármilyen egyéb fontos szolgáltatási terület) kívánnak minőségbeli javulást elérni;
2. Az integritás erősítése – korrupció-megelőzéssel, közszolgálati etikával, információszabadsággal, átlátható kampányfinanszírozással, a média és a civil társadalom szabadságárával kapcsolatos intézkedések;
3. A közpénzek hatékonyabb kezelése – a költségvetéssel, közbeszerzéssel, természetes erőforrások felhasználásával és a külföldnek nyújtott segítséggel kapcsolatos kérdések;
4. Biztonságosabb közösségek építése – közbiztonságot, biztonságpolitikát, katasztrófa- és krízisvédelmet érintő kérdések;
5. A vállalati elszámoltathatóság növelése – vállalatok társadalmi felelősségvállalásával kapcsolatos kérdések (pl. környezetvédelem, korrupció megelőzés, fogyasztóvédelem, közösségi szerepvállalás).

A vállalásoknak az OGP értékeivel (lásd: OGP működési szabályok és OGP Kormányzati Nyilatkozat) összhangban kell lenniük, de természetesen azok tartalma rugalmas és az adott ország körülményeinek függvényében alakítható. Az IRM a következő útmutatót használja arra, hogy eldöntse, hogy is viszonyulnak az egyes kormányzati vállalások a nyílt kormányzás alapvető értékeihez:

- **Az információhoz való hozzáférés –** ezek a vállalások
  - a közigazgatási szervek által kezelt információkhoz való hozzáférésre vonatkoznak;
  - bármilyen típusú információra vonatkozhatnak, nem csak adatokra;
  - érinthetnek proaktív vagy reaktív típusú információátadást;
  - célozhatják az információhoz való jog erősítését;
  - az információhoz való nyílt hozzáférést biztosítani kell (kormányzaton kívüli is, külön hozzáférési feltételek nélkül).
- **Civil részvétel –** A kormányok törekedjenek az állampolgárok társadalmi egyeztetésekben való aktívabb

részvételére, mely hatékonyabb, reszponzívabb és innovatívabb kormányzáshoz vezet. Az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos vállalások

  - biztosítsák a döntéshozatali folyamatok nyilvánosságát az állampolgárok számára;
  - az információhoz való hozzáférés kiterjesztése is fontos és gyakori eleme a civil részvétel támogatásának;
  - erősítsék meg az állampolgárok véleményének „hallhatóságát".

- **Nyilvános elszámoltathatóság –** olyan szabályok, mechanizmusok összessége, melyek arra ösztönzik a kormányzati szereplőket, hogy döntéseiket és cselekedeteiket megindokolják, a kívülről érkező kritikára reagáljanak, illetve vállalják a felelősséget cselekedeteikért (pl. ígéretek nem teljesítése, jogsértés). A elszámoltathatósággal kapcsolatos vállalásoknak lényeges eleme a társadalom felé irányuló nyitottság, azaz az, hogy elszámoltathatóságról ne csak kormányzaton belül lehessen beszélni.
- **Technológia és innováció az átláthatóság és az elszámoltathatóság szolgálatában –** az ebbe a csoportba tartozó vállalások támogatják az olyan új technológiák bevezetését, melyek lehetőséget nyújtanak az információ-megosztás élénkítésére, aktívabb civil részvételre és összefogásra. Ezek a vállalások

  - segítik az állampolgárokat a kormány működésének megértésében illetve támogatják őket abban, hogy véleményükkel befolyásoljanak kormányzati döntéseket (pl. információk publikussá tételével),
  - támogathatják a kormányokat vagy az állampolgárokat abban, hogy a technológia vívmányait felhasználva érjenek el nagyobb nyitottságot és elszámoltathatóságot,
  - fókuszukban állhatnak országos, helyi vagy akár régiós szintű kezdeményezések is (attól függően, hol várható a legnagyobb hatás a nyílt kormányzást célzó lépésektől).

Fontos figyelembe venni, hogy a nyílt kormányzást célul kitűző vállalások esetében sokszor éveken átívelő folyamatokról beszélünk, ezért az ütemtervek és a teljesítmény-értékelést elősegítő referenciaértékek kialakítása kulcsfontosságú a tervezés során.

A jelen fejezet a magyar kormány által tett vállalások részleteit tekinti át.

A jelentés a következő szempontok szerint értékeli a vállalásokat.

1. Relevancia: Az IRM-szakértő értékeli, mennyire releváns az adott vállalás az OGP értékek és az OGP kihívások szempontjából
   - *OGP értékek:* A vállalás alapos tanulmányozása alapján az IRM-szakértő saját benyomása alapján dönti el, mely OGP értékek szempontjából releváns az adott vállalás. A kutatónak az is feladata, kiszűrje, melyek azok a vállalások, amelyek egyik OGP értéket sem szolgálják.
   - *OGP kihívás:* az IRM-szakértő azon kihívásokat jelöli relevánsnak az adott vállalás esetén, melyet maga a kormány annak jelölt hivatalos IRM dokumentumokban.
2. Ambíció: Az IRM-szakértő feladata, hogy értékelje, mennyire ambiciózus az adott vállalás. Ezt annak alapján határozza meg, hogy a megfelelő területen a kormány által vállalt célok megvalósítása mennyire volt előrehaladott állapotban már azelőtt, hogy a vállalás megfogalmazódott.
   - *Várható hatás:* Az IRM-szakértő közpolitikában szerzett tapasztalatai alapján hivatott eldönteni, mennyire jelentene alapvető átalakítást a vállalás teljesülése az adott szakpolitikai területen.
   - *Új vagy már meglévő?* Tényalapú információk alapján az IRM-szakértő eldönti, új, vagy már korábban elindult reformról szól-e a vállalás.
3. Ütemezés: Az IRM-szakértő minden vállalás esetében értékeli teljesülésének mértékét (az előre meghatározott határidő időpontjában).
   - *Tervezett befejezés:* Ha ez az információ nem elérhető az IRM-szakértő számára, akkor saját megítélése szerint értékeli, meddig juthat el a vállalás gyakorlati megvalósulása az értékelési időszak lezárásáig.

A VÁLLALÁSOK ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉSE

2012-ben a magyar kormány három célterületet jelölt ki megvalósításra a nemzeti akciótervben.

1. A közszféra integritásának javítása,

2. A közszolgáltatások minőségének javítása,
3. A közpénzek kezelésének hatékonyságát javító intézkedések.

A vállalások a fenti szempontok figyelembevételével kerültek megfogalmazásra, miután a kormány fogadta a civilszféra javaslatait a vállalásokra vonatkozóan. A kormány az akciótervet az OGP akciótervnél átfogóbb ún. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (bevezetés éve: 2011) szerves részének tekintette. A VI. rész részletesen tárgyalja azt, hogyan illeszkedik a magyar akcióterv a már meglévő országos reformprogramokba.

A tervezett vállalások jelentős részét (a tizenhat vállalásból nyolc) a kormány a saját Korrupció Megelőzési Programjából vette át, mely 2012. áprilisában került elfogadásra, ugyanakkor, amikor a hazai civil szervezetek javasolták, hogy Magyarország csatlakozzon az OGP-hez. Ezzel magyarázható, hogy a vállalások túlnyomó többsége korrupció-megelőzéssel kapcsolatos tematikájú.

A civil szervezetek határozott véleményt fogalmaztak meg a vállalások által lefedett területekről és az akcióterv általános értemben vett ambiciózusságáról. Mindegyik általunk megkérdezett civil szervezet elismerte az OGP-hez való csatlakozás jelentőségét, ugyanakkor sérelmezték, hogy az első akcióterv vállalásai szelektívek (egy-két OGP értékhez kapcsolódóan egyáltalán nincsenek vállalások), valamint, hogy azok eredményessége és várható hatása a közszféra működésére kérdéses. A civil szereplők között már az akcióterv tervezési szakaszában is felmerültek kétségek a kormány a területen várható kapacitásaival kapcsolatban (lásd pl. a lassú előrehaladást és jelentős késéseket a Korrupció Megelőzési Program kivitelezésében).

Az interjúk és kérdőívek alapján, a civil szervezetek szerint a vállalások nagyon fontos problématerületeket és célokat fogalmaznak meg, de azok nem elég ambiciózusak ahhoz, hogy áttörő változásokat eredményezzenek a közszféra átláthatóságában.

Több civil szervezet hangsúlyozta még, hogy a legtöbb vállalás korábbi kormányprogramokból eredeztethető. „Az OGP-akciótervünk hangzatos ígéretcsomag lett, amelyek között van olyan, ami szó szerint megegyezik a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről tavaly tavasszal elfogadott kormányhatározat szövegével" (Transparency International Magyarország, 2013).[1]

Az IRM-szakértő véleménye szerint a KIM felsővezetői és szakértői is megértették, hogy a nyílt kormányzás fogalma sokkal tágabb, mint a korrupciómegelőzésé. Ettől függetlenül, két tényező jelentősen leszűkítette mozgásterüket a tervezés szakaszában: 1) az útfüggés („path dependency") és 2) az érintett kormányzati szervezetek kockázatkerülő hozzáállása. Egyrészről mind a Magyary Program, mind a Korrupció Megelőzési Program tartalmazta azon intézkedések csoportját, amelyeket a közintézmények már a korábbiakban is fontosnak ítéltek meg. Mindkét program az OGP-hez való csatlakozásunk előtt került bevezetésre, és ezek céljai erősen egybecsengtek az OGP értékekkel. Másrészről, mivel már a létező intézkedések is késésben voltak, minden új, teljesítendő vállalás növelte volna a kudarc kockázatát. A kormány határozott szándéka egy olyan akcióterv összeállítása volt, mely mindenképpen teljesíthető határidőre. A félelmek indokoltságához, ha figyelembe vesszük a közszféra kapacitáshiányának mértékét, nem fér kétség. Ugyanakkor a döntés aggasztónak mondható annak fényében, hogy a nyílt kormányzás felé való elmozdulás hosszú távon nagyban hozzájárulhat a szervezeti kultúra és hatékonyság javulásához a közszférában.

TÉMACSOPORTOK

A nemzeti akcióterv tizenhat vállalást tartamozott, melyek a következő altémákba csoportosíthatóak:

1. a költségvetési adatok nyilvánosságának javítása (1 vállalás),
2. a közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása (2 vállalás),
3. a köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése (4 vállalás),
4. integritásirányítási rendszer a közszférában (6 vállalás),
5. a korrupció megelőzésével és az integritással kapcsolatos ismeretek elterjesztése (4 vállalás).

Jelen értékelésben az IRM-szakértő, az OGP IRM washingtoni csapatával történt konzultáció nyomán a kormány által definiált témakörök szerint halad. A jelentés struktúrája így a fenti csoportosítás logikáját követi.

[1] Transparency International Magyarország: Mit jelent a nyílt kormányzat és az együttműködés a magyar kormány szerint? 2013-04-29, http:/bit.ly/1EJ9tyP.

1 | Költségvetési adatok nyilvánosságának javítása

Magyarország vállalja, hogy az állampolgárok közpénzügyekről való jobb tájékoztatása érdekében számszerű és grafikus módon is bemutatja a központi költségvetés és módosításai tervezetének, valamint a végrehajtott költségvetésnek az adatait, az Egyesült Nemzetek Szervezete által kidolgozott COFOG (Classification of the Functions of Government) rendszer 2. szintjének megfelelő bontásban.

- *A kormány bemutatja a központi költségvetés és módosításai tervezetének, valamint a végrehajtott költségvetésnek az adatait grafikus formában*
- *A kormány bemutatja a központi költségvetés kiadási adatait az Egyesült Nemzetek Szervezete által kidolgozott COFOG (Classification of the Functions of Government) rendszer 2. szintjének megfelelő bontásban*

A VÁLLALÁS ÁTTEKINTÉSE

FELELŐS	VEZETŐ SZERVEZET	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
	TÁMOGATÓ SZERVEZET	Nemzetgazdasági Minisztérium Közbeszerzési Hatóság
	MEGJELÖLT KAPCSOLATTARTÓ?	Nincs
KÖRÜLHATÁROLHATÓ ÉS ÉRTÉKELHETŐ		Közepes (A vállalás objektív szempontok szerint értékelhető intézkedésekről szól, de nem tartalmaz konkrét mérföldköveket vagy célkitűzéseket.)

RELEVANCIA					
	OGP KIHÍVÁS	Közpénzek hatékonyabb kezelése			
	OGP ÉRTÉKEK				
	INFORMÁCIÓHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS	CIVIL RÉSZVÉTEL	NYILVÁNOS ELSZÁMOL-TATHATÓSÁG	TECHN. ÉS INNOVÁCIÓ AZ ÁTLÁTHATÓSÁGÉRT ÉS AZ ELSZÁMOLTATHATÓSÁGÉRT	HOMÁLYOS
	✗				

AMBÍCIÓ

ÚJ VAGY MÁR MEGLÉVŐ	VÁRHATÓ HATÁS
Új	Kicsi: kiegészítő, de pozitív lépés az adott szakpolitikai területen

A MEGVALÓSÍTÁS MÉRTÉKE

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-09-01	2014-06-30 (eredeti: 2013-06-30)	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG · MÉRSÉKELT · NAGYMÉRTÉKŰ · BEFEJEZETT Nem tudtunk konkrét dátumot v. mérföldköveket beazonosítani

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

További lépések szükségesek a következő akciótervben

MI TÖRTÉNT?

Ez a vállalás teljesült.

Bár a hazai közpolitikai vitákban, a médiában sokszor hallani kormányzati kiadásokról és költségvetésről, ritkán kapunk a kapcsolódó adatokról, számokról és arányokról tényszerű, politikai értékítélettől mentes, befogadhatóan tálalt információt.

A vállalás létrejötte előtt nem volt olyan, nyilvánosan hozzáférhető adatbázis, mely átfogóan és érthetően tartalmazta volna a magyar állam költségvetési kiadásait. A mindenkori költségvetésről az adott évi költségvetési törvényből majd a rákövetkező évben a zárszámadásról szóló törvényből tájékozódhattunk. Az azonban igen nagy kihívás volt, hogy a tervezett és a tényleges bevételeket és kiadásokat egységes, átlátható módon, nem intézményi (ún. költséggazda) szintű, hanem a kiadások funkciója (COFOG bontásban) szerinti bontásban megismerhessük.[1]

Arról, hogy a befizetett adóforintokat végül mire költötte el az állam, csak többéves késéssel, körülményes módon és nagy türelemmel tájékozódhatott az állampolgár a Központi Statisztikai Hivatal vagy az Európai Unió statisztikai honlapján.

A vállalás eredményeként, a Magyar Államkincstár 2014-ben a honlapján publikálta központi költségvetés adatait.[2] Az adatbázis nagyon fontos előrelépés, mert az a kiadási elemeket funkcionális bontásban tartalmazza a 2004-2014 évekre vonatkozóan, illetve mert az nem csak a végső – zárszámadás szerinti – kiadásokat tartalmazza, hanem az eredeti költségvetési törvény-tervezet adatait is. Az adatbázis felhasználóbarát formában (excel formátum)l elérhető letöltésre is, és a készítők az adatok megértését pár egyszerű grafikonon keresztül is egyszerűbbé teszik.

Annak ellenére, hogy e vállalás kézzelfoghatónak mondható és – bár némi késéssel – teljesült is, a kormány egyelőre nem kommunikálta az adatbázis közzétételét hivatalos csatornákon keresztül (pl. OGP vagy más, kormányzati honlap), így annak létezéséről csak nagyon kevesen tudnak. A kormány kapcsolattartója szerint, ennek oka az, hogy az adatbázis még csak a teszt-fázisban van és széleskörű kommunikáció annak lejártával fog csak megkezdődni.

MIT SIKERÜLT ELÉRNI?

A vállalás teljesítése előtt nem létezett a kormányzat által létrehozott, online elérhető adatbázis a központi költségvetési kiadásokról. Az akcióterv indulásának évében kettő, civil szervezetek által létrehozott online adatbázis volt elérhető: az „A mi pénzünk!"[3] és a „Közös Kassza".[4]

Az egyeztetések előtt civil szervezetek tettek javaslatot a költségvetési adatok (mind központi, mind helyi szintű) elköltésének tisztább és közérthetőbb közzétételére. A civil javaslatok célja és tartalma azonban bizonyos mértékben eltért a kormányzati oldal értelmezésétől. Az eredeti elképzelések szerint mind a központi, mind az önkormányzati költségvetési adatok egy szinttel részletesebb közzététele (COFOG 3 szint a központi költségvetés esetében) szerepelt volna a vállalások között. A civil szervezetek azzal a céllal nyújtották be ezt a javaslatot, hogy a nemzetközi jó-gyakorlatokat követve, Magyarországon is javuljon a fiskális átláthatóság.[5]

A kormányzaton belüli egyeztetések során – az önkormányzati rendszer újraszervezésre hivatkozva – az önkormányzati költségvetések átláthatóbbá tétele végül lekerült a napirendről. A központi költségvetés COFOG 3-as szintű publikálása pedig azzal az ürüggyel került elvetésre, hogy az aránytalanul nagy adminisztratív terhet róna a kormányzati szervek adatszolgáltató egységeire.[6]

Így a Magyar Államkincstár honlapján, az eredeti tervezetnél kevésbé ambiciózus vállalás keretében, 2014 augusztusában került publikálásra a költségvetés kiadási oldalát a funkciók szerinti bontásban tartalmazó adatbázis.[7]

Az adatbázis minőségével kapcsolatban azonban kétségek merültek fel. Számos érintett jelezte, hogy az adatbázis időbeni konzisztenciája kérdéses, valamint azt is, hogy a költségvetési adatok bontása nem teljesmértékben kompatibilis a COFOG sztenderdekkel. Konkrétan: egyes költségvetési kategóriák (pl. oktatási kiadások), időben nem követnek konzisztens mintázatot, pl. közpolitikai változtatásokkal nehezen megmagyarázható nagy ugrások találhatóak az évek között. A COFOG klasszifikáció módosítása (pl. a tíz funkcionális főcsoportot rendszeresítő COFOG-

nómenklatúrával szemben a magyar osztályozás tizenhat főcsoportot határoz meg) pedig a magyar költségvetés más országokkal való összevetését nehezíti meg. Ez a két probléma legalább is szükségessé tenné egy részletes módszertani segédlet közzétételét. Bár a MÁK honlapján található egy rövid módszertani dokumentum, az a fent említett problémákra nem szolgál válasszal.

Ezek miatt a hibák miatt az érdeklődő átlagpolgár számára – a különböző költségvetési elemekről való háttértudás híján –sajnos igencsak nehézkessé válik a kiadási kategóriák időbeni, vagy más országokkal való összehasonlítása: az értelmes összevetés olyan extra számításokat igényelne, melyek jelentős időteherrel járnának az érdeklődők számára.

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Az érintettek közül mindenki fontosnak és örvendetesnek tartotta ezt a vállalást. Független szakértők szerint azonban a költségvetési adatbázis végső formájának minősége kérdéses. Ezért az adatok javítása kulcsjelentőségű volna abból a célból, hogy azok időben és térben megbízható forrásai legyenek összehasonlító elemzéseknek. Ezenfelül szükséges még az adatbázis elérhetőségének hatékonyabb kommunikációja, valamint a hozzáférés könnyítése.

Interjúink során az érintettek megerősítették, hogy számukra is rendkívül fontos a központi és a helyi költségvetési adatok egyszerű és áttekinthető elérthetősége. Hangsúlyozták, hogy egy – a kellő mélységben részletezett – költségvetési adatbázis kulcsfontosságú lenne színvonalas szakpolitikai elemzések készítéséhez és érdekképviseleti tevékenységekhez is.

Az IRM-szakértő javasolja a közpénzügyi ismeretek, pénzügyi menedzsment és átláthatósági témák beépítését a nemzeti alaptantervbe. Az ilyen képzés hozzájárulna ahhoz is, hogy legyen, aki kiaknázza a költségvetési adatokat vizualizáló interaktív játékok, applikációk kialakításában rejlő üzleti lehetőségek kiaknázását is.

Civil szervezetek a következő (a jelen témához kapcsolódó) vállalások beépítését javasolják a 2015-ös akciótervbe:

- a költségvetési adatbázis kategóriáinak egyértelműsítése, mely lehetővé tenné a helyes időbeni és más országokkal (régiókkal) való összehasonlítást,
- az önkormányzati adatok felhasználóbarát, könnyen hozzáférhető elérhetősége,
- közpénzügyi ismeretek, pénzügyi menedzsment és átláthatósági témák beépítése az iskolai tantervbe.

[1] Eurostat, Classification of the functions of government [Kormányfunkciók osztályozása], http:/bit.ly/1GTPX7z.
[2] Magyar Államkincstár – A központi kiadások funkciók szerinti alakulása, http:/bit.ly/1zb3LqR.
[3] A mi pénzünk! honlap, http:/bit.ly/1yZgjOS.
[4] Közös kassza honlap, http://kozoskassza.hu/.
[5] A Nyílt Kormányzati Szakértői Munkacsoport 2012. Szeptember 6.-i első ülését megelőzően érkezett civil javaslatok összefoglalója, http:/bit.ly/15I3b71.
[6] The preparation of the Hungarian OGP Country Action Plan [Vállalások tervezete – A Magyar OGP akcióterv előkészítése], http:/bit.ly/15x3VuF.
[7] Magyar Államkincstár – A központi kiadások funkciók szerinti alakulása, http:/bit.ly/1zb3LqR.

2 | Közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása

Magyarország vállalja, hogy a közbeszerzési adatok nyilvánosságának biztosítása érdekében gondoskodik arról, hogy a közbeszerzési hirdetmények és más közbeszerzési közlemények (közbeszerzésekkel kapcsolatos, jogszabályi előírás alapján hivatalos közbeszerzési lapban, vagy közbeszerzési központi állami honlapon kötelezően közzéteendő adatok) úgy kerüljenek közzétételre, hogy minden beszerző szervhez egyedi, – a jogutódlás esetét kivéve – állandó azonosítószám, valamint minden konkrét közbeszerzési eljáráshoz is, az adott eljárás során állandó egyedi azonosítószám kerül hozzárendelésre. Ennek eredményeképpen valamennyi közzétett közbeszerzési dokumentum könnyen kereshetővé és lekérdezhetővé válik az érintett szerv és az adott konkrét eljárás egyedi azonosítószáma alapján.

COMMITMENT DESCRIPTION

FELELŐS	VEZETŐ SZERVEZET	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
	TÁMOGATÓ SZERVEZET	Nemzetgazdasági Minisztérium Közbeszerzési Hatóság
	MEGJELÖLT KAPCSOLATTARTÓ?	Nincs
KÖRÜLHATÁROLHATÓ ÉS ÉRTÉKELHETŐ	2.1 A beszerző felek egyedi és állandó azonosítószámmal való ellátása	Magas (A vállalás érthető, értékelhető és ellenőrizhető mérföldköveket nevez meg)
	2.2 Minden közbeszerzési eljárást egyedi, az eljárás során állandó azonosítószámmal kell ellátni	Magas

RELEVANCIA						
	OGP KIHÍVÁS	Közpénzek hatékonyabb kezelése				
	OGP ÉRTÉKEK					
	MÉRFÖLDKÖ	IN-FORMÁCIÓHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS	CIVIL RÉSZVÉTEL	NYILVÁNOS ELSZÁMOL-TATHATÓSÁG	TECHN. ÉS INNOVÁCIÓ AZ ÁTLÁTHATÓSÁGÉRT ÉS AZ ELSZÁMOL-TATHATÓSÁGÉRT	HOMÁLY-OS
	2.1 Beszerző azonosító	✗				
	2.2 Eljárás azonosító	✗				

AMBÍCIÓ

MÉRFÖLDKÖ	ÚJ VAGY MÁR MEGLÉVŐ	VÁRHATÓ HATÁS
2.1 Beszerző azonosító	Új	Kicsi: kiegészítő, de pozitív lépés az adott szak-politikai területen
2.2 Eljárás azonosító	Új	Kicsi

A MEGVALÓSÍTÁS MÉRTÉKE			
2.1 BESZERZŐ AZONOSÍTÓ			
INDULÁS DÁTUMA: 2013-02-25	**BEFEJEZÉS DÁTUMA:** 2013-09-30	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG · MÉRSÉKELT · NAGYMÉRTÉKŰ · BEFEJEZETT Nem tudtunk konkrét dátumot v. mérföldköveket beazonosítani
2.2 ELJÁRÁS AZONOSÍTÓ			
INDULÁS DÁTUMA: 2013-02-25	**BEFEJEZÉS DÁTUMA:** 2013-09-30	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG · MÉRSÉKELT · NAGYMÉRTÉKŰ · BEFEJEZETT Nem tudtunk konkrét dátumot v. mérföldköveket beazonosítani

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK	
2.1 Beszerző azonosító	További lépések szükségesek a következő akciótervben
2.2 Eljárás azonosító	További lépések szükségesek a következő akciótervben

MI TÖRTÉNT?

Ez a két vállalás teljesült.

A Közbeszerzési Hatóság 2012 óta üzemelteti a Közbeszerzési Adatbázist (kozbeszerzes.hu), mely alapinformációkat (szerződés száma, szerződő felek, szerződés értéke) közöl a közbeszerzési eljárásokról. 2012-ben új online keresőmotort vezettek be a kozbeszerzes.hu honlapon, ami jelentősen javított a keresés „felhasználóbarátságán" illetve a hozzáférhetőség mértékén.

Az újítások mellett azonban szükség van további fejlesztésekre, ugyanis kulcsfunkciók hiányoznak a hatékony kereséshez, elemzések készítéséhez. Ilyen például az adatbázis-formátumú letöltés (pl. xls vagy csv, ugyanis jelenleg csak a közbeszerzési eljárásonkénti megtekintés lehetősége érhető el az online felületen). A meglévő, a beszerzőkhöz hozzárendelt azonosítókon felül, a nyertes kivitelező cégek egyedi azonosítója (pl. adószám) is nagyon fontos eleme lenne az adatbázisnak. Jelenleg ugyanis a pályázó cégeket csak a nevük alapján lehet keresni, ami nagy teret hagy a hibalehetőségeknek (pl. elütések, rövidítések használata).[1,2]

Míg a Közbeszerzési Törvény 2011 július óta hatályos változata[3] már tartalmazta azokat a lépéseket, melyek az online közbeszerzési adatbázist átláthatóbbá és felhasználó-baráttá tennék, a beszerzők és a beszerzési eljáráshoz rendelt egyedi azonosítókat csak 2014-ben vezették be (a 2013 júliusi és novemberi törvénymódosítások nyomán).[4] Az adatbázis új elemeit a kormány nem kommunikálta a szélesebb nyilvánosság felé.

MIT SIKERÜLT ELÉRNI?

Néhány általunk megkérdezett civil szervezet képviselője úgy nyilatkozott, hogy a fent említett vállalásokról hallottak, és ezekre fontos lépésekként tekintenek. Ugyanakkor azt is hangsúlyozták, hogy ezek a lépések bár elengedhetetlenek, nem elégségesek a keresőmotor akadálymentes működéséhez. Ahhoz, hogy hatékonyan javítsuk a közbeszerzési adatok kereshetőségét és az eljárások átláthatóságát, egyedi azonosítókat kellene rendelni a kivitelező cégekhez, illetve a már bevezetett eljárás azonosítókat az eljáráshoz kapcsolódó minden dokumentumon (pl. a Közbeszerzési Hatóság Döntőbizottság döntései, bejelentések, stb.) alkalmazni kell. Ezenfelül a kutatási célokra való felhasználáshoz az adatbázis elektronikus úton való letöltése is kulcsfontosságú lépés lenne.

Az IRM-szakértő szerint, amíg a felhasználók nem tudják a beszerzési eljárásokhoz kapcsolódó információkat időben, cégek, megrendelők vagy eljárások szerint szűrni és követni, illetve amíg a kapcsolódó fejlesztések eredményeként nem gépi olvasásra alkalmas dokumentumok és időhatékonyságot előtérbe helyező megoldások születnek, addig csupán pro-forma módosításokról beszélhetünk. Ilyen, a keresést valóban

nem könnyítő hozzáadott érték nélküli javítgatásra viszont az IRM-szakértő szerint kár jelentős emberi és IT-kapacitásokat áldozni.

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Az interjúk során megkérdezett civil szakértők szerint egy sor lépés szükséges a közbeszerzési adatbázis közszolgálati értékének és minőségének javítása céljából. Ezek közül az IRM-szakértő szerint a legfontosabbak a következők volnának:

- minden, az adott eljáráshoz kapcsolódó dokumentumot fontos feltölteni a Közbeszerzési Adatbázisba (pl. egy ellenőrző lista segítségével, mely tartalmaz minden kötelező dokumentumot: közbeszerzési hirdetmény, szerződés, odaítélésről szóló hirdetmény),
- egyedi azonosítók (pl. adóazonosító) használata a szerződő cégek (kivitelezők) esetében is, mert jelenleg csak a nevük alapján lehet ezekre a cégekre rákeresni, ami ráadásul sok esetben nem következetes az eljáráshoz kapcsolódó különböző dokumentumokon keresztül. Az eltérés oka lehet például az elírás, vagy rövidítések használata,
- a közbeszerzési adatbázis adatbázis-formátumú letöltésének opciója (pl. xls vagy csv formátumban),
- a kapcsolódó/egymással összefüggő közbeszerzési eljárásokat könnyen felismerhetővé kellene tenni (pl. az egyéni azonosítók egy szakasza megegyezhetne ilyen esetekben),
- a Döntőbizottságnak döntéseiben mindig ezekre a már említett azonosítókra kellene hivatkoznia, hogy a fejlesztések a gyakorlatban is éreztessék hatásukat.

[1] Atlatszo.hu, Használhatatlan adatbázis rejti a politikavezérelt közbeszerzéseket 2014, http:/bit.ly/1zKkQr6.
[2] Budapest Beacon, 2014, Interjú Léderer Sándorral, a K-monitor vezető magyar korrupciófigyelő szervezet vezetőjével http:/bit.ly/1utlMba.
[3] 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről http://bit.ly/1tibXgX.
[4] 2013. évi CXVI. Törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról, http://bit.ly/1CHZhaM.

3 | A köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése

A köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése:

- *A szabályszerűségi ellenőrzésekre jogosult kormánytól független és kormányzati állami szervek ellenőrzései mindig kiterjednek a közzétételi kötelezettségek teljesítésére is;*
- *a korrupciós kockázatok szempontjából áttekinti a közbeszerzési törvény, valamint a nemzeti és közösségi költségvetési pénzügyi támogatások szabályrendszere alkalmazásának tapasztalatait, különös tekintettel az elektronikus információszabadsággal kapcsolatos jogszabályi rendelkezések betartására, különös figyelmet fordítva a nyilvánosság lehetséges további növelésének formájára és tartalmára*
- *önkormányzati vagyonhasznosítási és beszerzési ügyben nyílt ülést kell tartani, kivéve a pályázati eljárások értékelésének megállapítására összehívott üléseket, ha a pályázati ajánlattevő vagy a pályázó kizárta ajánlata egy részének nyilvánosságra hozatalát, mivel az olyan üzleti titkot képez, amely saját tevékenységével összefügg, és nem vonatkozik a megkötendő szerződés lényeges elemeire, vagy ha az az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaság üzleti titkát sértené;*
- *az önkormányzati testületi nyilvános előterjesztéseket a meghívó kiküldését követően, a meghívóval együtt kötelező közzétenni az önkormányzat honlapján.*[1]

COMMITMENT DESCRIPTION		
FELELŐS	VEZETŐ SZERVEZET	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
	TÁMOGATÓ SZERVEZET	Nemzetgazdasági Minisztérium Közbeszerzési Hatóság
	MEGJELÖLT KAPCSOLATTARTÓ?	Nincs
KÖRÜLHATÁROLHATÓ ÉS ÉRTÉKELHETŐ	3.1 Közzétételi kötelezettségek ellenőrzése szabályszerűségi ellenőrzések esetén	Csekély (Ahhoz, hogy a vállalást értékelhetőnek találjuk, kifejezett jóindulattal kell olvasni a szöveget)
	3.2 A közbeszerzési törvény áttekintése	Csekély
	3.3 Nyílt ülés tartása önkormányzati vagyonhasznosítási és beszerzési ügyek esetén	Magas (A vállalás érthető, értékelhető és körülhatárolható mérföldköveket tartalmaz)
	3.4 Önkormányzati ülések előterjesztéseinek nyilvánossá tétele	Magas

RELEVANCIA						
	OGP KIHÍVÁS	Nincs meghatározva				
	OGP ÉRTÉKEK					
	MÉRFÖLDKÖ	INFORMÁCIÓHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS	CIVIL RÉSZVÉTEL	NYILVÁNOS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG	TECHN. ÉS INNOVÁCIÓ AZ ÁTLÁTHATÓSÁGÉRT ÉS AZ ELSZÁMOLTATHATÓSÁGÉRT	HOMÁLYOS
	3.1 Közzétételi kötelezettségek ellenőrzése	✗		✗		
	3.2 A KBT áttekintése	✗				
	3.3 Nyílt ülés tartása			✗		
	3.4 Nyilvános előterjesztések	✗		✗		

AMBÍCIÓ

MÉRFÖLDKŐ	ÚJ VAGY MÁR MEGLÉVŐ	VÁRHATÓ HATÁS
3.1 Közzétételi kötelezettségek ellenőrzése	Már meglévő	Kicsi: kiegészítő, de pozitív lépés az adott szakpolitikai területen
3.2 A KBT áttekintése	Már meglévő	Közepes: fontos lépés az adott szakpolitikai területen, de fókuszát vagy nagyságrendjét tekintve csak korlátozott hatás várható
3.3 Nyílt ülés tartása	Új	Kicsi
3.4 Nyilvános előterjesztések	Új	Kicsi

A MEGVALÓSÍTÁS MÉRTÉKE

3.1 KÖZZÉTÉTELI KÖTELEZETTSÉGEK ELLENŐRZÉSE

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-12-01	2014-06-30 (eredeti: 2013-06-30)	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG · MÉRSÉKELT · NAGYMÉRTÉKŰ · BEFEJEZETT

3.2 A KBT ÁTTEKINTÉSE

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-02-25	2013-06-30	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG · MÉRSÉKELT · NAGYMÉRTÉKŰ · BEFEJEZETT

3.3 NYÍLT ÜLÉS TARTÁSA

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-02-25	2014-06-30	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG · MÉRSÉKELT · NAGYMÉRTÉKŰ · BEFEJEZETT

3.4 NYILVÁNOS ELŐTERJESZTÉSEK

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-02-25	2013-06-30	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG · MÉRSÉKELT · NAGYMÉRTÉKŰ · BEFEJEZETT

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

3.1 Közzétételi kötelezettségek ellenőrzése	További lépések szükségesek a következő akciótervben
3.2 A KBT áttekintése	További lépések nem szükségesek a következő akciótervben.
3.3 Nyílt ülés tartása	További lépések szükségesek a következő akciótervben
3.4 Nyilvános előterjesztések	További lépések szükségesek a következő akciótervben

MI TÖRTÉNT?

Ami azt illeti, mennyire teljesültek a vállalások ezen a területen, a kép vegyes: míg a Közbeszerzési Törvényt (KBT) módosította a kormány, a másik három vállalás esetében csekély mértékű előrehaladásról számolhatunk csak be.

Közzétételi kötelezettségek ellenőrzése

Magyarországon alacsony azon közintézmények aránya, akik eleget tesznek az országos közzétételi kötelezettségeknek. (az önkormányzati közzétételi kötelezettségek magyarországi teljesüléséről szóló kutatási eredményeket alább, a VI. fejezetben részletesen tárgyaljuk).[2] Ezért a törvényi előírások végrehajtását elősegítő mechanizmusok bevezetése nagyon fontos lépés lenne. Mivel az Állami Számvevőszék (ÁSZ) amúgy is rendszeresen ellenőrzi a közzétételi kötelezettségek teljesülését közintézmények esetében, a törvény végrehajtatásának feladatát érdemes lenne szintén az ÁSZ kezébe adni.

A kormányzati kapcsolattartó szerint a tárggyal kapcsolatos intézményi eljárásrendekben az ÁSZ vagy más ellenőrző intézmény belső szabályzatában nem történt változás. Ennek ellenére elmondható, hogy az ÁSZ megkezdte olyan gyakorlatok kialakítását, melyek a közzétételi kötelezettségek betartatására irányulnak (lásd pl. az ÁSZ önkormányzatokat átvilágító tevékenységei).

Közbeszerzési Törvény áttekintése

Az új, július 2011 óta érvényben lévő KBT[3] 2013 tavaszán (május-június) pár hét alatt került módosításra és 2013. július 1-én már hatályba is lépett.[4] A módosítás fő elemei a következők voltak:

- a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése azáltal, hogy több dokumentum lett elérhető online,
- a kiírók kötelesek lettek minden közbeszerzési dokumentumot feltölteni az online adatbázisba,
- a közbeszerzési adatbázis kereshetősége javult.

A szabályozási változtatásokkal párhuzamosan a Közbeszerzési Hatóság irányelveket alkotott külföldi beszállítókat is érintő, kis értékű közbeszerzések átláthatóságának javítására. Ezekben a közbeszerzési hirdetmény kiírásának módjával és annak részletességével kapcsolatos előírások is helyet kaptak.

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó vállalások

Az utolsó két vállalás (3.3 és 3.4) arra kötelezné a helyi önkormányzatokat, hogy nyílt ülést tartsanak önkormányzati vagyonhasznosítási és beszerzési ügyek esetén (3.3), illetve előírják az önkormányzati ülések előterjesztéseinek nyilvánossá tételét (pl. az önkormányzatok honlapján, 3.4).

A kormányzati kapcsolattartó elmondta, hogy a 3c és 3d vállalások kapcsán viszonylag csekély mértékű az előrelépés. Kiderült továbbá, hogy a KIM már a tervezési szakaszban is kezdeményezte a vállalások módosítását, mivel a Megyei Jogú Városok Szövetsége sérelmezte a vállalások bizonyos pontjait. A Szövetség határozottan ellenezte a tervezett lépéseket arra hivatkozva, hogy azok sok esetben sérthetik az önkormányzatok gazdasági érdekeit.

MIT SIKERÜLT ELÉRNI?

Közzétételi kötelezettségek ellenőrzése

Kutatások szerint a magyarországi önkormányzatok nagytöbbsége nem felel meg a közzétételi kötelezettségeknek. Közintézmények és állami vállalatok honlapjai szintén csak nagyon ritkán felelnek meg ezeknek az előírásoknak. A közzétett információk gyakran rossz minőségűek és e tekintetben nem figyelhető meg jelentős javulás az elmúlt időszakban sem.[5]

A legnagyobb kihívást így a szabályok betartásának felügyelete jelenti. Az ÁSZ törekvései, hogy az Integritás Felmérésbe minél több állami vállalat kapcsolódjon be, fontosnak nevezhetőek, de nem feltétlenül eredményesek, mivel az ÁSZ nem tudja ösztönözni/szankcionálni a vállalatokat. Korábbi tapasztalatok azt mutatják, hogy annak ellenére, hogy az ÁSZ publikálja a közintézmények szabályozásoknak való megfelelésének mértékét, ennek hatása ezeknek az intézményeknek a működésére elhanyagolható.

Az IRM-szakértő véleménye szerint a monitorozás fontos feladatát az elmúlt években a közszféra helyett főként civil szervezetek töltötték be. Ezzel együtt e kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése nagyon gyenge. Még a megfelelő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása esetén is hiányoznának ösztönzők (pl. pénzügyi ösztönzők) a rendszer hatékony működéséhez.

Közbeszerzési Törvény áttekintése

A KBT áttekintése az akcióterv kialakításának idején már folyamatban volt. Az elmúlt évtizedben a közbeszerzési szabályozás átalakításának ügye gyakorlatilag folyamatosan kormányzati prioritást élvezett. Ez főként a közbeszerzési rendszer transzparens működésének kialakítására vonatkozó kormányzati törekvéseknek köszönhető, illetve annak, hogy a kis- és középvállalatok a közbeszerzési eljárásokban való esélyegyenlőségének biztosítása fontos kormányzati célkitűzésnek számított.

A 2011-es KBT törvény hatályba lépése óta[6] mind az országos, mind a nemzetközi szereplők jelezték, hogy a törvényből nagyon hiányoznak a közbeszerzési kötelezettségek megszegése esetén életbe lépő hatékony szankcionálási mechanizmusok és ezért a törvény áttekintését és finomhangolását javasolták.[7] Civil szervezetek rámutattak arra, hogy regionális összehasonlításban a magyar közbeszerzési értékhatárok meglehetősen magasak (pl. Szlovákiában és Lengyelországban sokkal alacsonyabbak), ami nem segíti elő a korrupciós kockázat minimalizálást, és így a korrupció elleni harc sikerét sem.[8]

Az IRM-szakértő által megkérdezett civil szakértők kétségesnek tartják, hogy az új KBT és módosításai hatékony eszközei lesznek-e a korrupció visszafogásának. Különösen tamáskodtak, ami kis értékű szerződésekre gyakorolt hatást illeti, melyek az összes közbeszerzési eljárás számottevő részét képezik. Sokan közülük sérelmezték, hogy a közbeszerzési eljárás leegyszerűsítései a kiskapuk számának megnövekedéséhez is vezet, mely utóbbi természetesen tovább növeli a korrupciós kockázatot. Ezen felül a módosító indítványok egy része versenytorzító hatással is járhat, sőt, bizonyos esetekben a nyilvánosság csökkenéséhez/megszűnéséhez is elvezethetnek (pl. azok a szabályozások, melyek a kis értékű eljárásokra vonatkoznak, valamint azon beszerzések körének kiszélesítése, melyekre megengedőbb közzétételi kötelezettségek vonatkoznak).

A KBT 2013-as módosítása[9] fontos változásokat hozott a közbeszerzési folyamatokban (pl. korlátlan online hozzáférés minden közbeszerzési dokumentációhoz a Közbeszerzési Adatbázison keresztül; a pályázás adminisztratív terheinek csökkentése). Ennek ellenére a KBT alkalmassága és hatásossága kapcsán felmerült kételyek nagy része továbbra is megoldásra vár. Az Európai Bizottság szerint aggodalomra ad okot a hatékony végrehajtási mechanizmusok hiánya (a teljes közbeszerzési folyamat esetében), valamint az értékelésük felhívja a figyelmet arra a problémára is, hogy a közbeszerzésekben továbbra sem elég intenzív a verseny.[10]

Az IRM-szakértő szerint a KBT folyamatos újrahangolása az évek során egy elfogadott gyakorlattá vált Magyarországon. A közelmúlt változtatásai bizonyosan hozzájárulhatnak az állampolgári kontroll (pl. a közbeszerzések rendszerszerű nyomon-követése és monitorozása) megerősödéséhez. A végrehajtási mechanizmusokat azonban mindenképpen erősíteni kell, például a Közbeszerzési Adatbázis további fejlesztéseivel és azzal, hogy a állami ellenőrző hivatalok rendszerszinten hatékonyabban ellenőrizhessék és ellenőrizzék a folyamatokat.

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó vállalások

Az IRM-szakértő véleménye szerint e két vállalás teljesülése jelentős mérföldkő lenne a transzparens helyi kormányzás kialakításában és az aktívabb (helyi) civil részvétel elősegítésében. Léteznek már meglévő helyi jó-gyakorlatok az önkormányzatok nyíltságának megerősítésére, ezek jótékony hatással lehetnek az ilyen irányú törekvésekre. A Megyei Jogú Városok Szövetsége ellenállása a vállalásokkal szemben azonban fontos problémákra világít rá: Ezen a területen általános attitűdbéli változásokat kell elérni ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok működése nyíltabbá és átláthatóbbá váljon.

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

A civil szervezetek szakértői az új közbeszerzési szabályozásban főként a tartalmi elemeket és a folyamatokra vonatkozó szabályozásokat kritizálták.[11] A következő lista az ő legfontosabb ajánlásaikat tartalmazza:

1. A transzparencia erősödéséhez kötelezővé kellene tenni a közbeszerzési szerződések elnyeréséről szóló információk közzétételét a Közbeszerzési Értesítőben. Ugyanígy nyilvánosságra kellene hozni a közbeszerzési szerződések teljesülését is.
2. Az aktuális közbeszerzési értékhatárt nem meghaladó szerződésekre is vonatkozzanak a közzétételi kötelezettségek.

3. A közbeszerzési értékhatárt nem meghaladó szerződéseket, melyek sokkal kevésbé szigorú szabályozásnak vannak alávetve, mint a nagyobb értékűek, alapos ellenőrzésnek vesse alá a Közbeszerzési Hatóság, tekintettel e szerződések nagy arányára a teljes közbeszerzési portfólióban.
4. A szankcionálási mechanizmusok kialakítására a jelenleginél lényegesen nagyobb hangsúlyt kell fektetni.

Néhány civil szervezet képviselője hangsúlyozta, hogy annak érdekében, hogy a jelenlegi önkormányzati gyakorlatok átláthatóbbá váljanak, az azokat érintő nemzeti szabályozásokat kell javítani. Például harmonizálni kellene az üzleti titok definíciójával kapcsolatos passzusokat az infotv.-ben és az új PTK-ban.[12] A 2011 júliusa óta hatályban lévő Önkormányzati Törvény harmonizálása a fent említett szabályozásokkal szintén szükséges lenne.[13] A jelenlegi törvények túl nagy teret hagynak az önkormányzatok számára arra, hogy eldöntsék, mikor tartanak zártkörű ülést (pl. ha úgy ítélik meg, hogy a nyílt ülés sértené az önkormányzat gazdasági érdekeit).[14] A hatékony végrehajtási és a betartást elősegítő mechanizmusok kialakítása ebben az esetben is különösen fontos lenne.

Az IRM-szakértő szerint minden ebbe a témakörbe tartozó vállalással érdemes lenne foglalkozni a 2015-ös akciótervben is. Ha azt akarjuk, hogy a közzétételi kötelezettségeknek minél több hivatalos szerv feleljen meg, elsődleges lenne az érintett ellenőrző hatóságok (pl. ÁSZ, KEHI) hatáskörét hivatalosan is kiterjeszteni a közzétételi kötelezettségek felügyeletére is. A hatékony végrehajtást segítené, ha a kormányzat a monitoringba nem-kormányzati szervezeteket is bevonna.

Közbeszerzés esetén a következő pontokra lenne érdemes különös hangsúlyt fektetni:

- A verseny tisztaságának védelme a közbeszerzésekben – például ex post véletlen mintán piactorzulást vizsgáló tesztek segítségével a GVH segíthetne kiszűrni a gyanús közbeszerzési eljárásokat, és ha a verseny aláásásán kapná a kiírót, szankciókat is kiszabhatna akár. Ez a lépés összhangban állna a nyílt kormányzati tematikával, hiszen a tisztább gazdasági versenyt a potenciális új belépők belépési költségeinek csökkentésével szolgálná.
- Csökkenteni kellene azoknak az eljárásoknak a számát, melyek kivételt képeznek a sztenderd közbeszerzési kötelezettségek teljesítése alól (pl. az értékhatár csökkentésével).

Az önkormányzati vagyonhasznosítást megelőző nyílt testületi ülés tartása fontos vállalás, melyet a következő akciótervbe is érdemes lenne beiktatni (a végrehajtással kapcsolatos részletekkel és kiegészítő vállalásokkal együtt - pl.: a napirendi pontok és tervezetek online publikálásának kötelme).

Az Állami Számvevőszék mandátumának és kapacitásainak megerősítése, ami a központi és helyi szintű intézmények, valamint az állami vállalatok közzétételi kötelezettségeinek ellenőrzését illeti, szintén fontos lépés volna a területen.

---

[1] Magyarország Alaptörvénye, http:/bit.ly/1u1AgAU.
[2] 2005. évi XC. Törvény az elektronikus információszabadságról, http:/bit.ly/1EjfrzM. 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról, http:/bit.ly/1yhHOz6. 2005. évi XC. Törvény az elektronikus információszabadságról, http:/bit.ly/1EjfrzM.
[3] 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről, http:/bit.ly/1tibXgX.
[4] 2013. évi CXVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról, http:/bit.ly/1yHmzvA.
[5] "Kivele" kezdeményezés az átlátható államért, http://bit.ly/1BmKWBh. Hírlevél Egov – Egyre pocsékabbak a minisztériumi honlapok, http:/bit.ly/1CTRvYU. Transparency International Magyarország, Tóth and Makó, "A magyar állami tulajdonú vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek való megfelelése és integritása,"2014 http:/bit.ly/15lfnES.
[6] "2011. Évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről [Act CVIII of 2011 on Public Procurement]," 2011, http:/bit.ly/1tibXgX.
[7] Európai Bizottság 2014, "A Tanács ajánlása Magyarország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2014. évi konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről" http:/bit.ly/1yHnhsU. K-monitor (2012): Transparency and Accountability in public procurements the case of V4 countries [Transzparencia és Elszámoltathatóság a közbeszerzésekben, a V4 országok esete], http:/bit.ly/1tdATeR, Transparency International Magyarország, "Állásfoglalás a Közbeszerzésekről Szóló T/3502. Számú Törvényjavaslatról." http:/bit.ly/1tdB7m9.
[8] K-monitor (2012): Transparency and Accountability in public procurements the case of V4 countries [Transzparencia és Elszámoltathatóság a közbeszerzésekben, a V4 országok esete], http:/bit.ly/1tdATeR.
[9] "Act CXVI of 2013 on the Amendments of the Act CVIII Of Year 2011 on Public Procurement Procedures [2013. évi CXVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról]," 2013, http:/bit.ly/1yHmzvA.
[10] Európai Bizottság, " MELLÉKLET MAGYARORSZÁG a következőhöz: Az Európai Unió antikorrupciós jelentése" http:/bit.ly/1JIlN3b.
[11] Transparency International Magyarország, Észrevételek A 2011-es KBT módosításaihoz, http:/bit.ly/1ElVCkF.
[12] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről [Act V of 2013 on the Civil Code of Hungary] http:/bit.ly/1ElVXnr.
[13] 2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól http:/bit.ly/1GVEYKZ.
[14] Transparency International Magyarország, OGP észrevételek 2013, http:/bit.ly/15ynN0y.

4 | Integritásirányítási rendszer a közszférában

Magyarország vállalja, hogy:

- *biztosítja a közszféra szervezeteinek és az állami tulajdonban álló gazdasági társaságoknak a részvételét az Állami Számvevőszék Integritás Felmérésében.*
- *integritásirányítási rendszert vezet be a központi közigazgatásban.*
- *megteremti a bejelentők védelmének intézményrendszerét.*
- *meghatározza az állami szervek érdekérvényesítőkkel való kapcsolattartására vonatkozó szabályokat.*
- *biztosítja a Kormány által megtárgyalandó előterjesztések, valamint a miniszteri rendeletek tervezetei korrupciós kockázatainak – az előzetes hatásvizsgálat keretében történő – döntést megelőző elemzését.*
- *a kormányzattól független hivatásrendi köztestületek által elfogadott Hivatásetikai Kódexeket készít a kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára.*[1]

COMMITMENT DESCRIPTION		
FELELŐS	VEZETŐ SZERVEZET	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
	TÁMOGATÓ SZERVEZET	Nemzetgazdasági Minisztérium Nemzeti Közszolgálati Egyetem Magyar Kamara Kormányhivatalnokok Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal
	MEGJELÖLT KAPCSOLATTARTÓ?	Nincs
KÖRÜLHATÁROLHATÓ ÉS ÉRTÉKELHETŐ	4.1 Állami tulajdonban lévő vállalatok részvétele az ÁSZ Integritás Felmérésben	Közepes (A vállalás objektív szempontok szerint értékelhető intézkedésekről szól, de nem tartalmaz konkrét mérföldköveket vagy célkitűzéseket.)
	4.2 Integritásirányítási rendszer	Közepes
	4.3 Bejelentők védelme	Csekély (Ahhoz, hogy a vállalást értékelhetőnek találjuk, kifejezett jóindulattal kell olvasni a szöveget)
	4.4 Érdekérvényesítőkkel való kapcsolattartás	Csekély
	4.5 Előterjesztésekhez kapcsolandó hatásvizsgálatok	Csekély
	4.6 Hivatásetikai kódex	Közepes

COMMITMENT DESCRIPTION

RELEVANCIA						
	OGP KIHÍVÁS	Az integritás erősítése, Közpénzek hatékonyabb kezelése				
	OGP ÉRTÉKEK					
	MÉRFÖLDKÖ	IN-FORMÁCIÓHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS	CIVIL RÉSZVÉTEL	NYILVÁNOS ELSZÁMOL-TATHATÓSÁG	TECHN. ÉS INNOVÁCIÓ AZ ÁTLÁTHATÓSÁGÉRT ÉS AZ ELSZÁMOL-TATHATÓSÁGÉRT	HOMÁLY-OS
	4.1 Állami tulajdonban lévő vállalatok részvétele az ÁSZ Integritás Felmérésben			✗		
	4.2 Integritásirányítási rendszer			✗		
	4.3 Bejelentők védelme			✗		
	4.4 Érdekérvényesítőkkel való kapcsolattartás		✗	✗		
	4.5 Előterjesztésekhez kapcsolandó hatásvizsgálatok			✗		
	4.6 Hivatásetikai kódex			✗		

AMBÍCIÓ

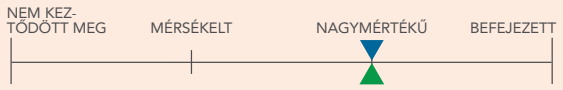
MÉRFÖLDKÖ	ÚJ VAGY MÁR MEGLÉVŐ	VÁRHATÓ HATÁS
4.1 Állami tulajdonban lévő vállalatok részvétele az ÁSZ Integritás Felmérésben	Már meglévő	Kicsi: kiegészítő, de pozitív lépés az adott szak-politikai területen
4.2 Integritásirányítási rendszer	Már meglévő	Kicsi
4.3 Bejelentők védelme	Már meglévő	Kicsi
4.4 Érdekérvényesítőkkel való kapcsolattartás	Már meglévő	Kicsi
4.5 Előterjesztésekhez kapcsolandó hatásvizsgálatok	Már meglévő	Kicsi
4.6 Hivatásetikai kódex	Már meglévő	Kicsi

A MEGVALÓSÍTÁS MÉRTÉKE

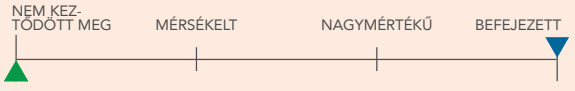
4.1 ÁLLAMI TULAJDONBAN LÉVŐ VÁLLALATOK RÉSZVÉTELE AZ ÁSZ INTEGRITÁS FELMÉRÉSBEN

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-02-05	2013-05-31	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	

4.2 INTEGRITÁSIRÁNYÍTÁSI RENDSZER

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-02-25	2013-12-31	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	

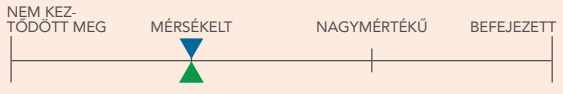
4.3 BEJELENTŐK VÉDELME

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-02-25	2014-01-01 (eredeti: 2013-06-30)	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	

4.4 ÉRDEKÉRVÉNYESÍTŐKKEL VALÓ KAPCSOLATTARTÁS

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-02-25	2013-06-30	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	

4.5 ELŐTERJESZTÉSEKHEZ KAPCSOLANDÓ HATÁSVIZSGÁLATOK

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-02-25	2013-06-30	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	

4.6 HIVATÁSETIKAI KÓDEX

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
2013-02-25	2013-06-30	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

4.1 Állami tulajdonban lévő vállalatok részvétele az ÁSZ Integritás Felmérésben	További lépések szükségesek a következő akciótervben
4.2 Integritásirányítási rendszer	További lépések szükségesek a következő akciótervben
4.3 Bejelentők védelme	További lépések szükségesek a következő akciótervben
4.4 Érdekérvényesítőkkel való kapcsolattartás	További lépések szükségesek a következő akciótervben
4.5 Előterjesztésekhez kapcsolandó hatásvizsgálatok	További lépések szükségesek a következő akciótervben
4.6 Hivatásetikai kódex	További lépések szükségesek a következő akciótervben

MI TÖRTÉNT?

A vállalásoknak ez a csoportja olyan reformokat vett tervbe, melyek a közszférában fellelhető korrupció visszaszorítására irányulnak. Mindegyik vállalás megvolt már az akcióterv megírásakor (a Kormány Korrupció Megelőzési Programjának elemeiként). A 2013-as akciótervbe való felvételüket a kormányzati Koordinációs Munkacsoport javasolta, mely az antikorrupciós program megvalósításáért is felelt a kormányközi konzultációk során (2012. szeptember-december).

A vállalások mindegyike a közszféra integritásának erősítésére irányul (akár országos, akár az alatti szinten). Kérdéses viszont, hogy ezek a vállalások mennyire felelnek meg a nyílt kormányzás elvének. Nem csupán antikorrupciós intézkedések? Egyrészről, a vállalások nagy része közzétételi kötelezettségeket és egyéb nyílt kormányzati elemeket is vizsgál felül. Másrészről viszont több vállalás esetében az intézkedésnek nem része olyan kapcsolódási felület a kormányzat és a társdalom között, ami miatt azt a nyílt társadalomhoz köthetnénk.

A hat vállalás közül öt már az akcióterv megalkotásának évében, 2013-ban teljesült.

Az Integritás Felmérés

Az Állami Számvevőszék 2013-ban az (önkéntes) Integritás Felmérésének már a harmadik körét indította el. A válaszadó közintézmények száma folyamatosan nő (1001 2012-ben, 1462 2013-ban és 1584 2014-ben). Míg a válaszok minősége javuló tendenciát mutat (a megválaszolatlan kérdések aránya csökken, részletesebb válaszok érkeztek a nyitott/narratív kérdésekre), az állami szervek részvétele továbbra sem teljes (pl. állami vállalatok nincsenek a válaszadók között).[2]

Integritásirányítási Rendszer

Az integritásirányítási rendszer hivatalosan 2013-ban került bevezetésre a magyar közigazgatásban.[3] A Nemzeti Közszolgálati Egyetem feladata volt az ún. integritás tanácsadók felkészítése a feladatra. A tanácsadók fő feladata az Integritásirányítási akadálymentes bevezetése, illetve az etikus szervezeti kultúra és magatartás fejlesztésének segítése.[4]

Az NKE 2013-ban vezetett be egy posztgraduális képzést integritás menedzsment témában. Ezen a szakon 2014 májusáig körülbelül 120 diák diplomázott mint kvalifikált integritás tanácsadó.[5]

Bejelentők védelme

Az új a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvényt 2013 októberében fogadta el a Parlament és az 2014. január 1-től van hatályban.[6] A szabályozás célja a bejelentők védelmének megerősítése. A megerősített védelmet a törvény a következő elemeken keresztül biztosítja:

- újonnan bevezetésre kerülő elektronikus, anonim bejelentő rendszer,
- a cégek által alkalmazható bejelentővédelmi ügyvéd,
- a panaszok és közérdekű bejelentések szabályozott rendszerben történő feldolgozása

Az új törvény azért jött létre, mert a korábbi szabályozás következményeképp nem alakult ki a bejelentők hatékony védelme, és az ehhez szükséges anonimitást az új törvény sem biztosítja. Az eredeti tervekkel szemben a kormányzat egyelőre nem hozott határozatot egy független, a bejelentők védelemért felelős közintézmény létrehozásáról sem.[7]

Lobbitörvény

Magyarországon az első lobbitörvény 2006-ban került elfogadásra. 2010-ben a törvényt hatályon kívül helyezte a Parlament, mivel az, a gyakorlatban nem bizonyult hatékonynak, nem kormányozta a lobbizást a törvényes keretek felé.[8] 2010-ben egy új lobbitörvény-tervezet került az Országgyűlés elé, de az végül nem került elfogadásra. Többkörös nyílt konzultáció és megbeszélés előzte meg a 50/2013. (II. 25.) Kormányrendelet elfogadását. A rendelet meglehetősen rövid, csupán pár bekezdésben foglalja össze az érdekérvényesítők fogadásának rendjét.[9]

Korrupciós-kockázatot felmérő előzetes hatástanulmányok

A kormány 2010 óta dolgozik az előterjesztések, valamint a miniszteri rendeletek tervezeteinek korrupciós kockázatát felmérendő előzetes hatásvizsgálat módszerein. A kormányzati képviselővel folytatott interjú nyomán elmondható, hogy a sablon véglegesítése folyamatban van.

Hivatásetikai Kódex

2013 júliusában a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex és a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex elkészült.[10]

Ebben a csoportban a legtöbb vállalás céldátumát módosították, így az eredeti céldátumhoz képest azok valójában csak késve kerültek teljesítésre.

MIT SIKERÜLT ELÉRNI?

Nemzetközi felmérések szerint Magyarországon szinte mindenki egyetért abban, hogy az országban a korrupció általánosan elterjedt jelenség (96 százalék válaszolt így, míg ugyanerre a kérdésre az EU-s országok így válaszolónak átlagos aránya 76 százalék). A magyarok legalább 86 százaléka gondolja úgy, hogy a korrupció a helyi, a regionális és az országos intézmények esetében is jelen van.[11] A Flash 2013 Eurobarometer üzleti felmérése azt mutatja, hogy a magyarországi vállalati megkérdezettek 81 százaléka szerint a korrupció és a részrehajló döntések korlátozzák a tiszta piaci versenyt (az EU-s átlag 73 százalék), illetve 59 százalék válaszolt igennel arra a kérdésre, hogy a korrupció problémát jelent-e saját cégének mindennapi működésében (EU-átlag: 43 százalék).[12] Az ÁSZ 2012-ben futtatott Integritás és Korrupció felmérése azt is kimutatta, hogy a köztisztviselők szerint a korrupció a közbeszerzések (4,11-es érték egy 1-5-ig terjedő skálán) és az állami beruházások (4,10) területén jelenti a legsúlyosabb problémát.[13]

Az ehhez a témakörhöz tartozó vállalások alatt egy sor, a kormány által a korrupcióellenes harcban a közelmúltban tett lépés értendő. Ezek közül az OGP-csatlakozás idejében már több is folyamatban volt. Az OGP-hez való csatlakozás erősíthette a vállalások melletti kormányzati elkötelezettséget, hiszen azután, hogy azokat az akciótervbe foglalták őket, az intézkedéseket megnövekedett láthatóság és elszámolási kötelezettség övezte. A legnagyobb kihívás e vállalások kapcsán is a törvények és szabályok gyakorlati megvalósulása és törvényi keretek az érintett szereplőkkel való betartatása volt.

Integritás Felmérés és Integritásirányítási Rendszer

Az Integritásirányítási Rendszer kialakítása Magyarország OGP csatlakozása előtt indult. Az Állami Számvevőszék 2009-ben kezdte meg az ún. Integritás Felmérés projektjét, melynek célja a korrupciós kockázatok feltérképezése és az integritás-alapú intézményi kultúra kialakítása volt. Az Integritás Felmérés projekt az ÁSZ és a Holland Számvevőszék közötti együttműködés és tapasztalat-csere után kezdődött meg (ez utóbbi projekt eredményeit alább, a VI. fejezetben tárgyaljuk).

A 2012-es Integritás Projekt zárultkor a kormány elhatározta, hogy a projekt eredményességét egy ún. Korrupció Megelőzési Program (KMP) elindításával kívánja biztosítani. A KMP támogatására az Államreform Operatív Program forrásaiból allokáltak pénzügyi forrásokat. Az Államreform Operatív Program megvalósítását az Európai Regionális Fejlesztési Alap társfinanszírozza. A KIM a KMP kivitelezésében a Nemzeti Közszolgálati Egyetemet (NKE) jelölte ki konzorciumi partnerének.

A kormány eredeti célja a KMP-vel „a korrupció jelenségét felismerő, azt elítélő és elhárító közszféra kialakítása, továbbá egy társadalmi összefogás életre hívása etikai értékeink gyakorlatban való megszilárdításáért." (KMP 2012: 1).[14]

Bejelentők védelme

A korábbi, 2009-es bejelentővédelmi törvény a bejelentővédelem szabályozási hátterét kívánta megalapozni, továbbá létre kívánt hozni egy, a bejelentők védelméért felelős független önálló intézményt.

Nem kormányzati források szerint a törvény gyakorlati hatása elenyésző volt: a potenciális bejelentők nem számolhattak azzal, hogy bejelentésüket követően kellő védelemben részesülnek majd. A 2009-es törvény által ígért intézmény még 2013-ban sem létezett, ami komoly akadályt képezett a potenciális bejelentők számára (további részleteket ld. a Transparency International Magyarország, K-monitor, és a TASZ által összeállított anyagokban).[15]

Az IRM-szakértő által megkérdezett érintettek szerint problémát jelentettek még az ex-post keretszabályozás hiányosságai is, és az érintettek rámutattak arra is, hogy a Köztisztviselői Törvényből[16] és a Munka Törvénykönyvéből[17] még hiányoznak a megfelelő kiegészítő rendelkezéseik.

Az új törvény nem részesült pozitív fogadtatásban. A civil szervezetek elismerik az online bejelentő rendszer előnyeit, de a bejelentők anonimitásának védelmét illetően vannak kétségeik. Véleményük szerint az, hogy ez a törvény sem kínál megoldást a fő intézményi hiány problémájára (nem írja elő egy független, a bejelentők védelméért felelős intézmény felállítását), súlyos hiányossága a törvénynek. A kormány álláspontja szerint ezt a szerepet az Alapvető Jogok Biztosa tölti be, a civil szervezetek azonban

erősen vitatják, hogy az ő kompetenciája valóban kiterjedne a bejelentővédelemre. A témában érintett civil szervezeti képviselők szerint a Biztos jogkörét nem bővítették ki kellő mértékben ahhoz, hogy e feladatokat eredményesen lássa el. Az érintettek azt is nehezményezik, hogy szerintük a törvény nem határozza meg kellő pontossággal a bejelentés eljárásának menetét, így – szigorú szankciók hiányában – nagy a kockázata, hogy a bejelentő jár pórul. Összességében a civil szervezeteknek a bejelentővédelem hazai kereteivel kapcsolatos fenntartásai (mely intézmény pedig a korrupcióellenes harc egyik legfontosabb eszköze lehetne) csak tovább erősödtek.[18]

Lobbitörvény

A hivatalos kormányzati indoklás szerint, az első (2006-os) magyar Lobbitörvény betarthatatlannak bizonyult és – az államigazgatási, az üzleti és az antikorrupciós szektor kivételesen egyhangú véleménye szerint – nem tudta beváltani a hozzá fűzött reményeket.[19] A KIM statisztikái szerint negyedévente átlagosan körülbelül mindössze harminc lobbiesemény került bejelentésre.[20] Ez a szám a lobbiesemények valódi számát nagy valószínűséggel jelentősen alulbecsüli. Ebből is látszik, hogy a törvény nem tudta arra sarkallni az lobbitevékenységben érintett szereplőket, hogy az eseményeket megfelelően dokumentálják; ez már önmagában is indokolja a törvény átvilágításának szükségességét.

Hatékonyság és megvalósíthatóság szempontjából mind a civil szervezetek, mind a vállalatok kritikusan tekintenek az új törvényre. Szerintük ugyanis a törvény hatására továbbra sem válnak majd láthatóvá a lobbiesemények, és így azokra a civil szervezetek és más megfigyelők továbbra is alig látnak rá.[21]
A civil szervezetek erősen javasolják egy olyan független szervezet felállítását, mely hatékony szankcionálási mechanizmusokon keresztül tudna ahhoz hozzájárulni, hogy a törvény ne maradjon holt betű. A szankciók a lobbistákra, az érintett vállalatokra, civil és kormányzati képviselőkre egyaránt ki kellene, hogy terjedjenek. A civilek fontosnak tartják továbbá egy olyan lobbista-adatbázis létrehozását, melyben a lobbizó egyének és a szervezetek a velük kapcsolatos kötelező közzétételekkel összekötve jelennének meg, s mely komolyabb adminisztratív teher nélkül adna lehetőséget a kívülállóknak arra, hogy a lobbieseményeket, lobbisták működését figyelemmel kísérhessék.[22] Összességében a civilek álláspontja az, hogy az új szabályozás nem segíti elő a nyílt kormányzati elvek érvényesülését, és ez kulcsfontosságú hiányossága a törvénynek.

Az OGP csatlakozás pillanatában Magyarországon gyakorlatilag nem volt érvényben törvényi szintű lobbiszabályozás. Ezt figyelembe véve, az új törvény hatálybalépése fontos előrelépés volt. Az IRM-szakértő véleménye szerint azonban a törvény még mindig nem elég egyértelmű például a lobbieseményekről való tájékoztatással és a közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatban. Másfelől viszont a törvény bizonyos paragrafusai irreális követeléseket támasztanak (pl. az államigazgatásban dolgozó köztisztviselők érdekérvényesítőkkel csak felettesük előzetes engedélyével találkozhatnak).

Korrupciós-kockázatot felmérő sablon

A korrupciós kockázatot felmérő sablon és a kitöltésében eligazító módszertan ideális esetben elég kimerítő kellene, hogy legyen, hogy az az előterjesztések korrupciós kockázatait minden releváns szempontból, kellő mélységben feltárja. Kulcsfontosságú lenne annak kikényszerítése, hogy azt érdemben ki is töltsék. Az IRM-szakértő javasolja, hogy erre a köztisztviselőket képzések keretében készítsék is fel.

Hivatásetikai Kódex

A közbeszédben az 1990-es évek óta vissza-visszatérő motívum, hogy hivatásetikai kódexekre van szükség. Noha az 1992. évi XXIII. Törvény a köztisztviselők jogállásáról már tartalmazott a köztisztviselőkre vonatkozó, az etikus eljárással és értékekkel kapcsolatos elvárásokat, ezek még túl általánosak voltak, nem tértek ki szükséges mértékben konkrét részletekre.[23] Az 1990-es évek közepére a Belügyminisztérium előkészítette az új Hivatásetikai Kódex tervezetét. Mivel ez a tervezet sem tartalmazott részleteket a köztisztviselők szakszerű eljárásrendjéről, végül nem fogadták el. 2009-ben a Parlament elfogadott egy kormányhatározatot, mely kimondja, hogy etikai kódexre van szükség. A határozat minden közintézmény számára előírja a saját etikai kódex megalkotását, de mivel a határozathoz nem tartoznak szankciók, a végrehajtás a legtöbb esetben elmaradt. A civil szervezetek folyamatosan éltek javaslatokkal a köztisztviselők etikus viselkedésének szabályzásával kapcsolatban.[24] Korábbi kormányzati anyagok és nem-

kormányzati szervezetek ajánlásai alapján a KIM – még az OGP akcióterv elfogadása előtt - megkezdte az etikai kódex zöld könyvének kidolgozását. A tervezetet a Magyar Kormánytisztviselői Kar Előkészítő Bizottsága Titkársága is véleményezte.

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

A stakeholder kérdőívünkre kapott válaszok alapján a következő kormányzati lépések lennének szükségesek a jelenlegi vállalások céljainak elérése érdekében:

1. Az állami vállalatok részvételének támogatása az ÁSZ Integritás Felmérésében például pozitív ösztönzők (részvétel) vagy szankciók (a részvétel megtagadása esetén) segítségével.
2. Az Integritás Felmérés intézményi bontású eredményeihez való hozzáférés javítása, például az (a nyílt adatok közzétételi sztenderdjeit betartó) adatbázis közzétételével. Hatásos ösztönző lehet továbbá összevethető intézmények (helyi önkormányzatok, központi és regionális kormányhivatalok) egymáshoz mért rangsorának publikálása is.
3. A bejelentők hatékony védelmének kialakítása további erőfeszítéseket igényel:
    - A bejelentők anonimitásának hatékonyabb védelme
    - az intézményi háttér megerősítését: egy önálló, független intézmény felállítása, vagy egy meglévő kormányzati szerv kijelölése a bejelentővédelemmel kapcsolatos feladatok ellátására (a törvényi előírások gyakorlati betartatása).
    - Szükséges azon pont felülvizsgálata is, mely szerint általánosságban kötelező értesíteni a bejelentés tárgyát képező személyt az ellene folyó vizsgálatokról, mert ez veszélyezteti az eljárás sikerességét.
4. Szükséges a lobbiesemények jogi szabályozásának minőség- és hatékonyságbeli javítása.
    - Célszerű lenne részletesebb előírásokat kialakítani a lobbiesemények kormányzati és lobbisták közötti menetével kapcsolatosan. Megfontolandó még a pozitív ösztönzőkkel megpróbálni elérni a közzétételét és azt, hogy a lobbistáknak a civilek valóban a körmükre nézhessenek.
    - A lobbiesemények adatbázisának újbóli felállítása.
    - A szankciók hatáskörének kiterjesztésére a lobbieseményben résztvevő vállalatokra, kormányzati és civil szereplőkre is.
5. Részletesebb eligazításra lenne szükség a Hivatásetikai Kódexek esetében azzal kapcsolatban, mi számít helyes viselkedésnek (pl. online oktatóanyagokban, valós példákon keresztül lehetne szemléltetni, mi az erkölcsös reakció bizonyos helyzetekre).
6. Annak biztosítása, hogy a korrupciós kockázatokat előrejelző tanulmány valóban elkészüljön az előterjesztések benyújtásakor (vagy legalább később, amennyiben az előre nem készül el). A tanulmányok eredményeinek (hatásvizsgálatok, módszertani mellékletek) közzététele.
7. Végül, de nem utolsósorban, csak olyan egyéneket javasolt integritás tanácsadónak kijelölni, akik az adott szervezettől független pozícióban dolgoztak. Az integritás tanácsadók függetlenségének védelmét törvényileg és gyakorlatilag is biztosítani kellene.

Az IRM-szakértő véleménye szerint ezeknek a vállalásoknak a teljesítése fontos mérföldkő lehetne a szabályozási környezet minőségének javításában. Ennek feltétele azonban az, hogy a kormányzat a normákon túl a végrehajtásra is koncentráljon (pl. megfelelő ösztönző-rendszerek kialakítása és kapacitásfejlesztés a kontrollintézményekben). Az utóbbi különösen fontos volna az ÁSZ, és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala esetében.

[1] 1080/2013. (II.25.) Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról2013, február 25.), 4. Vállalás, http:/bit.ly/1wx3tTF.
[2] Összefoglaló tanulmány az ÁSZ 2013. évi Integritás felmérés eredményeiről, http:/bit.ly/1tec4PM.
[3] Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Kormányrendelet, http:/bit.ly/15B6yvU.
[4] Korrupció megelőzési Program, Integritás-tanácsadó szakirányú továbbképzés, http:/bit.ly/1tecyFE.
[5] Korrupció megelőzési Program, A kormány korrupcióellenes intézkedései, http:/bit.ly/1uOjTwT.
[6] 2013. évi CLXV. törvény. a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről, http:/bit.ly/1C3LtbA.
[7] 2009. évi CLXIII. törvény A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról, http:/bit.ly/1xVWxB1.
[8] Európai Bizottság, " MELLÉKLET MAGYARORSZÁG a következőhöz: Az Európai Unió antikorrupciós jelentése" http:/bit.ly/1JllN3b.
[9] Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Kormányrendelet, http:/bit.ly/15B6yvU. KIM, Statisztika a lobbitevékenység szabályozása kapcsán tett intézkedésekről, http:/bit.ly/1yiQPIr.
[10] Kormánytisztviselői hivatásetikai kódex és a rendvédelmi hivatásetikai kódex, 2013, http:/bit.ly/1GVMZQ5.
[11] TNS Opinion & Social, Eurobarometer Korrupciós Report (Jelentés, 2012, Február) http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf.
[12] Európai Bizottság: Eurobarometer Corruption Report 2012, http://bit.ly/1BmKWBh.
[13] Állami Számvevőszék, 2012: Integritás és korrupció, http://bit.ly/17gAgqS.
[14] A Kormány korrupció megelőzési programja, 2012, http:/bit.ly/1BqBDxn.
[15] A Transparency International Magyarország levele Áder János köztársasági elnök részére a bejelentők védelméről szóló törvényjavaslatról, http:/bit.ly/1yiSU75. K-monitor, Jobban teljesít? A K-Monitor elemzése a 2010–2014-es kormányzati ciklus korrupcióval kapcsolatos intézkedéseiről, http:/bit.ly/1tefnqe. A K-Monitor és a TASZ álláspontja a közérdekű bejelentésekről szóló törvény tervezetéhez, http:/bit.ly/1L9pIJP.
[16] 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, http:/bit.ly/1yHRc47.
[17] 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, http:/bit.ly/1BbUhGO.
[18] A Transparency International Magyarország levele Áder János köztársasági elnök részére a bejelentők védelméről szóló törvényjavaslatról, http:/bit.ly/1yiSU75. Two Birds ideas – 2013, Januárban hatályba lép az új whistleblowing törvény, http:/bit.ly/1zLzO09. Komment.hu portal, 2013, "A Transparency International viszonválasza Rétvári Bencének a közérdekű bejelentésekről", http:/bit.ly/1yiVFoX. Piac és Profit portál, Perlavinát indíthat a bejelentővédelmi törvény, 2013, http:/bit.ly/1JKAKSo.
[19] K-monitor, Lobbizás keretek között, 2014, http:/bit.ly/1yiWNsP.
[20] KIM, Statisztika a lobbitevékenység szabályozása kapcsán tett intézkedésekről, http:/bit.ly/1yiQPIr.
[21] K-monitor, Lobbizás keretek között, 2014, http:/bit.ly/1yiWNsP.
[22] K-monitor, Lobbizás keretek között, 2014, http:/bit.ly/1yiWNsP.
[23] 1992. évi XXIII. Törvény a köztisztviselők jogállásáról http://www.complex.hu/kzldat/t9200023.htm/t9200023.htm.
[24] Transparency International Magyarország, Ajánlások a közszféra etikai magatartásszabályainak kimunkálásához, 2012, http:/bit.ly/1yiXen0.

5 | A korrupció megelőzésével és az integritással kapcsolatos ismeretek terjesztése

Magyarország vállalja, hogy:

- integritás, korrupció megelőzés és etika témájú képzéseket biztosít az állami szervek tisztviselői számára.
- az állami szervek képzési rendszerein belül a közérdekű adatok önálló, proaktív közzétételében is egyértelmű támpontot nyújtó, információszabadsággal kapcsolatos képzési elemeket biztosít az államigazgatási, az önkormányzati és az igazságszolgáltatási munkatársak számára.
- hiteles, átlátható, költséghatékony, állampolgárok és a civil szervezetek bevonására építő, célcsoportonként differenciált tájékoztató kampányt indít a társadalom tagjai korrupciós jelenségekkel, és az azokkal szemben alkalmazható magatartásformákkal és ellenlépésekkel kapcsolatos ismereteinek és tudatosságának növelése érdekében.
- gondoskodik a korrupciós jelenségekkel, és az azokkal szemben alkalmazható magatartásformákkal és ellenlépésekkel kapcsolatos értékeknek és ismereteinek az iskolai oktatásban és nevelésben való megjelenítéséről, ideértve az e tárgyú iskolai tankönyvek tartalmának felülvizsgálatát és antikorrupciós ismeretekkel való kiegészítését

COMMITMENT DESCRIPTION		
FELELŐS	VEZETŐ SZERVEZET	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
	TÁMOGATÓ SZERVEZET	Nemzeti Közszolgálati Egyetem
	MEGJELÖLT KAPCSOLATTARTÓ?	Nincs
KÖRÜLHATÁROLHATÓ ÉS ÉRTÉKELHETŐ	5.1 Tisztségviselők számára tréningek biztosítása	Csekély (Ahhoz, hogy a vállalást értékelhetőnek találjuk, kifejezett jóindulattal kell olvasni a szöveget)
	5.2 Információszabadsággal kapcsolatos képzések	Csekély
	5.3 Tájékoztató kampány	Csekély
	5.4 Korrupció témája a Nemzeti Tantervben	Csekély

RELEVANCIA						
	OGP KIHÍVÁS	A közszféra integritásának javítása A közszolgáltatások minőségének javítása				
	OGP ÉRTÉKEK					
	MÉRFÖLDKÖ	INFORMÁCIÓHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS	CIVIL RÉSZVÉTEL	NYILVÁNOS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG	TECHN. ÉS INNOVÁCIÓ AZ ÁTLÁTHATÓSÁGÉRT ÉS AZ ELSZÁMOLTATHATÓSÁGÉRT	HOMÁLYOS
	5.1 Tisztségviselők számára tréningek biztosítása			✗		
	5.2 Információszabadsággal kapcsolatos képzések	✗				
	5.3 Tájékoztató kampány	✗				
	5.4 Korrupció témája a Nemzeti Tantervben	✗				

AMBÍCIÓ		
MÉRFÖLDKÖ	**ÚJ VAGY MÁR MEGLÉVŐ**	**VÁRHATÓ HATÁS**
5.1 Tisztségviselők számára tréningek biztosítása	Már meglévő	Kicsi: kiegészítő, de pozitív lépés az adott szakpolitikai területen
5.2 Információszabadsággal kapcsolatos képzések	Új	Kicsi
5.3 Tájékoztató kampány	Új	Kicsi
5.4 Korrupció témája a Nemzeti Tantervben	Új	Kicsi

A MEGVALÓSÍTÁS MÉRTÉKE

5.1 TISZTSÉGVISELŐK SZÁMÁRA TRÉNINGEK BIZTOSÍTÁSA

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
25-02-2013 (01-12-2013)	Folyamatos	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG / MÉRSÉKELT / NAGYMÉRTÉKŰ / BEFEJEZETT

5.2 INFORMÁCIÓSZABADSÁGGAL KAPCSOLATOS KÉPZÉSEK

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
01-12-13	30-06-2014 (eredeti: 31-12-2012)	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG / MÉRSÉKELT / NAGYMÉRTÉKŰ / BEFEJEZETT

5.3 TÁJÉKOZTATÓ KAMPÁNY

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
25-02-2013	30-04-2013	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG / MÉRSÉKELT / NAGYMÉRTÉKŰ / BEFEJEZETT

5.4 KORRUPCIÓ TÉMÁJA A NEMZETI TANTERVBEN

INDULÁS DÁTUMA:	BEFEJEZÉS DÁTUMA:		
25-02-2013	01-09-2013	Jelenlegi Helyzet Tervezett Befejezés	NEM KEZDŐDÖTT MEG / MÉRSÉKELT / NAGYMÉRTÉKŰ / BEFEJEZETT

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

5.1 Tisztségviselők számára tréningek biztosítása	További lépések szükségesek a következő akciótervben
5.2 Információszabadsággal kapcsolatos képzések	További lépések szükségesek a következő akciótervben
5.3 Tájékoztató kampány	További lépések szükségesek a következő akciótervben
5.4 Korrupció témája a Nemzeti Tantervben	További lépések nem szükségesek a következő akciótervben

MI TÖRTÉNT?

Az ebbe a csoportba tartozó vállalások megvalósításának mértéke vegyes képet mutat. A legtöbb vállalás a kormány a közszféra-integritására és korrupció megelőzésre irányuló intézkedéseire kívánja felhívni a figyelmet.

Összességében az, hogy e vállalások közül kettő még továbbra is bevezetés előtt áll, azt sugallja, hogy ezek a vállalások túlságosan ambiciózusak voltak a kormány részéről. Ez abból a szempontból meglepő, hogy ezek a vállalások – az akcióterv egészéhez képest – viszonylag egyszerűek, illetve, hogy azzal, hogy az 5.3 vállalást nem teljesítette, a magyar kormányzat, pontosan azt mulasztotta el, hogy megpróbálja formálni az információszabadsággal kapcsolatban a közvélekedést.

Tréningek biztosítása tisztségviselők számára

Az integritástréningek kialakítása, levezénylése, valamint az integritás tanácsadók képzése a Nemzeti Közszolgálati Egyetem feladata volt. A közszférában való bevezetés előtt, 2011-ben pilot képzések során tesztelték az integritásirányítási rendszer működését. A kormány célja az volt, hogy a képzés legalább 720 vezető és 8550 munkatársat érjen el.

A kormányzati forrásunk szerint, 2014 júniusáig 3500 köztisztviselő vett részt ezekben a képzésekben. A kisebb, etika-témájú és a közszolgáltatások integritásával kapcsolatos tréningek főként közhivatalnokok részvételével; az integritás menedzsment témájú tréningek pedig magasabb pozíciókban lévő hivatalnokok részvételével zajlottak.

A képzések indulását megelőzte egy pilot kör, ahova a civil szervezetek képviselőit is meghívták. A kormányzati kapcsolattartónkkal folytatott interjú alapján nem egyértelmű, kik kerültek meghívásra, illetve hogy a résztvevő civilek milyen javaslatokkal éltek a képzés tematikáját tekintve.[1]

Információszabadsággal kapcsolatos képzések

A kormányzati kapcsolattartóval folytatott interjúnk nyomán elmondható, hogy az információszabadság képzések tananyaga még kialakítás alatt áll.

A kormányzat önértékelési jelentése alapján elmondható, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal együtt már elkészítette a tananyag tervezetét. Maguk a képzések állításuk szerint később kerülnek majd sorra.[2]

Tájékoztató kampány

A tájékoztató kampány terve már a Korrupció Megelőzési Programban is szerepelt. Kormányzati források szerint a kampány pontos menetével kapcsolatos elképzelések még alakulnak.

A korrupció témája a Nemzeti Alaptantervben

A Nemzeti Alaptanterv (NAT) érinti a korrupció kérdését. A NAT foglalkozik a korrupció fogalmának definíciójával illetve a jelenség társadalmi és gazdasági vonatkozásainak magyarázatával. A Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Kormány Rendelet,[3] illetve a KIM ajánlásai nyomán, a 9-12. osztályos diákoknak szóló etika órák tananyagába bekerült az ún. „A közösségi és társadalmi korrupció problémája" modul is. Az 5-8. Osztályos, illetve a 9-12. Osztályos kerettanterv számos eleme szolgálja még a téma feldolgozását. Az új NAT 2013 szeptemberétől érvényes és így garantálja, hogy minden általános és középiskolás gyermek tanuljon az iskolaévei során a korrupció és integritás kérdéseiről. Az OGP akcióterv elfogadása előtt a NAT nem írta elő a korrupció és a korrupció megelőzés témájának iskolai feldolgozását.

MIT SIKERÜLT ELÉRNI?

A fenti vállalások közül három már az OGP akcióterv kidolgozása előtt létrejött Korrupció Megelőzési Program része volt.

Az integritás képzések fő célja a közszféra szervezeti kultúrájának és a köztisztviselők az integrációhoz való hozzáállásának alakítása, illetve az integritás-alapú etika kialakítása a közszférában. A kitűzött cél így meglehetősen ambiciózus, és az eredményeket nehéz összegezni, hiszen még, ha e vállalások mind sikerre vezettek is, hatásuk akkor is csak a későbbiekben válhat majd érezhetővé.

Az általunk megkérdezett civil szervezetek képviselői szerint mindegyik vállalás hasznos és fontos, de sajnálatosnak tartották, hogy a kormány nem kommunikálta, milyen eredményekkel jártak e vállalásai, így keveset lehetett tudni azok előrehaladásáról. E jelentés elkészültének idejéig a kormány nem közölt információkat sem az információszabadság képzésekben résztvettek számáról, sem pedig arról, hány diákot sikerült a korrupcióról szóló beszélgetésekbe bevonni az iskolákban.

KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Míg a civil szervezetek azt javasolják, hogy az integritásképzéseken a helyi önkormányzatoknál és az állami vállalatoknál dolgozó tisztviselőket is, addig a KIM csak a központi kormányzat közszolgáit tervezi képezni. Továbbra is szükséges lenne egy figyelemfelhívó kampány, amit szerencsés lenne időzítésében és célcsoportjaiban összehangolni a többi intézkedéssel.

[1] A kormány korrupciomegelőzési honlapja, A közszolgálati tisztviselők számára elérhető képzések, http:/bit.ly/1zLDwXy.
[2] The Magyar kormány önértékelő értékelése, p.21. http:/bit.ly/1JpRDDD.
[3] 110/2012. (VI. 4.) Korm. Rendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200110.KOR.

V | ÖNÉRTÉKELÉSI FOLYAMAT

Ebben a részben először áttekintjük, betartotta-e a magyar kormány a sztenderd OGP szabályok szerinti önértékelési kötelezettségét, majd röviden értékeljük a jelentési folyamatot és a jelentés minőségét.

Tábla | Önértékelési ellenőrző lista

Közzé lett téve az éves előrehaladási jelentés?	☐ Igen ☒ Nem
Ha igen, akkor a menetrend szerint? (Legtöbb kormány számára szept. 30. a határidő, az első hullám számára márc. 30.)	☐ Igen ☒ Nem
Elérhető a jelentés az országban a közigazgatásban használt nyelven/ nyelveken?	☒ Igen ☐ Nem
Elérhető a jelentés angol nyelven?	☒ Igen ☐ Nem
Adott a kormány két hetet az önértékelési jelentés első változatának nyilvános véleményezésére?	☒ Igen ☐ Nem
Érkezetek észrevételek a nyilvánosságtól?	Nem tudjuk
Elérhető a jelentés az OGP portálon?	☐ Igen ☒ Nem
Az önértékelési jelentés tartalmazza-e az akcióterv kidolgozása során zajló konzultáció összefoglalóját is?	☒ Igen ☐ Nem
Az önértékelési jelentés tartalmaz-e magának a jelentésnek a nyilvános véleményezésével kapcsolatos beszámolót?	☐ Igen ☒ Nem
Tartalmazza-e az jelentés az összes vállalást?	☒ Igen ☐ Nem
Beszámol-e a jelentés minden egyes vállalás teljesítésének állásáról az akciótervben felállított ütemterv és mérföldkövek fényében?	☐ Igen ☒ Nem
Válaszolt-e a jelentés az IRM kulcsfontosságú ajánlásaira? (csak 2015+)?	Nem tudjuk

Megjegyzés: A fenti információ a 2014 októberi állapotot tükrözi.

KIEGÉSZÍTŐ INFORMÁCIÓK ÖSSZEGZÉSE

A magyar kormány az eredeti határidőhöz képest (2014 szeptember 30) kis késéssel, október 17-én publikálta az önértékelési jelentését. A kormány két hetes nyilvános konzultációs időszakot hirdetett, és emailen észrevételeket és javaslatokat kért október végéig. Az önértékelési jelentés állítása szerint ezek összefoglalása elérhető a honlapon, azonban az IRM-szakértőnek nem sikerült megtalálnia.

A jelentés betartja az OGP formális követelményeit és érinti az végrehajtási folyamat összes kötelező részletét; magyar és angol nyelven egyaránt elérhető, és ismerteti az összes vállalás kimenetét és eredményét.

Mindent összevetve, tartalmilag a jelentés pontos, de csak a minimumot teljesíti. Nem részletezi:

- azokat a stratégiai döntéseket, melyeken az akcióterv alapul (pl. hogy miért oly limitáltak a nemzeti vállalások, és miért fókuszálnak a korrupció-ellenes küzdelemre),
- nem ejt szót az OGP ügyéhez szorosan kapcsolódó egyéb magyarországi eseményekről és változásokról (pl. arról, hogy fontos civil szervezetek kiléptek az OGP MCS-ből, a korrupcióellenes civil szervezeteket reakciókra késztető botrányokról, magyar állampolgárok, köztük magas rangú kormányhivatalnokok korrupció-váddal való kitiltásáról az USA-ból.)

Nem nyújt kimerítő magyarázatot arra sem, egyes vállalások előrehaladása miért volt korlátozott, milyen kihívásokkal szembesült a végrehajtás, és mik mindennek a lehetséges tanulságai a következő periódusra vonatkozóan.

Az IRM-szakértő meglátása szerint, az önértékelési jelentés közzététele alkalmat adott a kormányzatnak arra, hogy megerősítse az OGP-akcióterv iránti elkötelezettségét és arra is, hogy jelezze a tágabb nyilvánosság felé, hogy néhány végrehajtási hiányosság ellenére, Magyarország OGP tagságát komolyan veszi. De tehetett volna többet is: a nyilvános konzultációs folyamatot segítette volna, pl. egy olyan online interaktív platform felállítása, amelyen civil, üzleti szervezetek és átlagpolgárok is megoszthatták volna észrevételeiket. A kormány válaszait itt lehetett volna követni, és a nyílt kormányzat alapelvei megjelenhettek volna a nyilvános vitában, egy ilyen folyamat valóban formálhatta volna a témával kapcsolatos közbeszédet. Ezt a lehetőséget ugyan a magyar kormány elmulasztotta, de a következő akcióterv tervezési fázisa során a fenti lehetőségeket érdemes szem előtt tartani.

VI | AZ OGP VÁLLALÁSOK TÁGABB KONTEXTUSA MAGYARORSZÁGON*

A fejezet célja, hogy az ország közügyeinek kontextusába illessze az akciótervbe foglalt vállalásokat. Mielőtt az akcióterv tervezetésének és implementációjának időszaka alatti intézkedéseket részleteznénk, fontos, hogy egy átfogó képet adjunk a magyar kontextusról.

A MAGYARORSZÁGI KONTEXTUS

Általános értékelés

Nemzetközi összehasonlító szempontokat érvényesítve azt mondhatjuk, hogy Magyarország teljesítménye a kormányzati hatékonyság, az információhoz való szabad hozzáférés, a gyülekezési jog, az átláthatóság és a korrupció terén az elmúlt évtizedben negatív tendenciát mutat.

A Világbank Kormányzati Hatékonysági Mutatóit alapul véve, különböző helyi szakértők és érintett szervezetek véleménye szerint, Magyarország Kormányzati Hatékonysági indexe az utóbbi tíz évben csökkent. Míg 2003-ban Magyarország még a 80. percentilisnél volt, 2013-ban már csak a 70,33-iknál. A gyülekezési jogot, a média szabadságát, a szólásszabadságot, és az állampolgár politikai képviseletének szabad választásának lehetőségét mérő 'szólásszabadság és felelősségrevonhatóság' indikátor értéke szerint Magyarország a vizsgált országok rangsorában 2003-ban 87. percentilisnél járt, 2013-ban viszont már csak a 70-iknél. Hasonló csökkenés figyelhető meg a politikai stabilitást és erőszakmentességet mérő indikátor esetében is. Az eredmények a 'korrupció kordában tartása' indikátor esetében is csökkenő tendenciát mutatnak. Míg 2003-ban Magyarország a vizsgált országok 74,15 százalékánál ért el jobb helyezést, 2013-ban az ország már csak 64,59 százalékánál teljesített jobban. Megállapíthatjuk, hogy míg az 1990-es és 2000-es években Magyarország az élvonalban foglalt helyet a térségen belüli országok között, mára az országot Romániát és Bulgáriát kivéve mindegyik szomszédos ország felülmúlja ezen a téren.[1]

Az OECD Kormányzati Bizalom Indexe szerint a magyarok kormányba vetett bizalma rendkívül alacsony, mindössze 25 százalék a 40 százalékos OECD átlaggal szemben. A közbizalom tartósan csökkent az elmúlt tíz évben, 2007 és 2012 között négy százalékpontot esett vissza.[2]

A közadatokhoz való hozzáférés bonyolult és nehézkes. Az érdekelt szervezetek körében végzett felmérésben a legtöbb civil szervezet képviselője kiemelte, gyakran úgy érzi, hogy a kormányzati intézmények nem bíznak meg az adatokat kikérőkben és akadályozzák az adatok megosztását. Ez a bizalmatlanság egyrészt akadályozza az együttműködés kialakulását, másrészt pedig magas adminisztratív terhet ró a közadatokat kikérőkre.

Annak ellenére, hogy a keretszabályozás konkrét kötelezettségeket nevez meg, a kormányzati dokumentumok és információk közzététele nagyon hiányos. Ennek fő oka a rendszeres ellenőrzés, illetve a pozitív ösztönzők hiánya. A Korrupciókutató Központ Budapest friss tanulmánya szerint a magyar önkormányzatok meghatározó többsége nem tartja be a közzétételi kötelezettségét. A felmérés során 368 önkormányzat honlapját vizsgálták meg. A legnagyobb hiányokat a közbeszerzés, pénzügyi és költségvetési információk és vagyonnyilatkozatok terén találták.[3] A nagyvárosok átlagosan 70 százalékban teljesítették ilyen jellegű kötelezettségeiket, a kisebb városok pedig csak 50%-ban tartották be a szabályokat.[4] A helyi önkormányzatok honlapjai általában nem tartalmazzák az előírt jegyzőkönyveket, ajánlattételi felhívásokat és közbeszerzési szerződéseket.

A Transparency International 2014-es tanulmánya nagyon hasonló helyzetről számol be, ami az állami vállalatokat illeti. A tanulmányban vizsgált 66 vállalat közül csupán 21 tette közzé weboldalán a kötelezettségekben foglalt információk több mint 50 százalékát.[5] A kötelezettségek betartása a nagy pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó vállalatok körében elterjedtebb, míg a kisebb mezőgazdasági vállalatok jelentősen alulteljesítenek ezen a téren. A kutatás egyik legfontosabb megállapítása, hogy egyetlen vállalat sem tartotta be az összes közzétételre vonatkozó szabályt és kötelezettséget.

A Global Open Data Index azt értékeli, hogy a közintézmények megfelelő módon teszik-e közzé a közadatokat. Tíz dimenzió szerint vizsgálják, hogy az állampolgárok, a média és a civil szervezetek hogyan férnek hozzá a közadatokhoz. Magyarország az 1000 pontból 415 pontot ért el, melynek eredményeképp a 42. helyen szerepelt a listán.[6]

2013-ban Magyarország először vett részt az Open Budget felmérésben. Közép-Kelet-Európa viszonylatában Magyarország nagyon rosszul szerepelt (40 pontot ért el a 100-ból).[7]

A korrupciót az ország egyik legnagyobb problémájaként tartják számon. A magyarok legalább 86 százaléka gondolja, úgy, hogy a korrupció létező jelenség mind a helyi, mind a regionális, mind országos szintű közintézményekben.[8] A Transparency International Corruption Perception Indexében 2013-ban Magyarország a 177 ország listájának 47. helyét elfoglalva az országok alsó-közép kategóriájába került valamennyi regionális versenytárs mögött.[9]

A jogi kontextus

A 2010-es parlamenti választásokat követően a győztes pártok átfogó átalakításokba kezdtek. A Fidesz-KDNP kétharmadot meghaladó országgyűlési többségére támaszkodva az új Alaptörvény elfogadásában kicsúcsosodó nagyszabású törvénygyártásba fogott.[10] Az új Alaptörvény 2012. január 1-én lépett érvénybe és számos olyan alapelvet kimond, melyek azt hivatottak garantálni, hogy az ország független és működése demokratikus értékeken és a jogállamiság elvén alapul.

Az Alaptörvény kötelezi a mindenkori magyar kormányt, hogy biztosítsa az átláthatóság és a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás elvének érvényesülését;[11] illetve törekedjen a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében az új műszaki megoldások alkalmazására.[12] Az Alaptörvény meghatározza továbbá, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával.[13] Az Alaptörvény azt is explicite kimondja, hogy a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.[14]

Az újonnan alakult Parlament jogszabályi kezdeményezései messzemenően ambiciózusak voltak. Alább a nemzeti akciótervhez így vagy úgy kapcsolódó releváns jogszabályokat soroljuk fel röviden, kronológiai sorrendben:

- 2010: A 2006-os lobbitevékenységről szóló törvényt megszüntették és egy új jogszabály elfogadását helyezték kilátásba, erre azonban nem került sor. A Tisztességes Eljárás Védelméről szóló törvény áprilisban lépett hatályba.[15] A kormány módosította a 1988-as jogalkotási törvényt is.[16]
- 2011: A korábbi jogszabályok átfogó áttekintése és megvitatása után, a Parlament júliusban fogadta el az új közbeszerzési törvényt.[17] Egy új, az információszabadságot érintő törvény is született.[18]
- 2012: Az új Büntetőtörvénykönyv (BTK) júliusban lépett hatályba, melynek egy külön fejezete a korrupció bűntettével foglalkozik.
- 2013: Az Államigazgatási Szervek Integritásirányítási Rendszeréről és Az Érdekérvényesítők Fogadásának Rendjéről szóló Kormányrendeletet februárban fogadták el.

A holland Számvevőszékkel közös együttműködési projekt révén az Állami Számvevőszék 2009-ben elindította az ún. Integritás Projektjét (IP). Az ennek részét képező felmérés a magyar közszférára egészére kiterjedt, célja a közszféra intézményei korrupciós kockázatainak és a kockázatokkal szembeni védettségének feltérképezése volt. Az IP főképp a korrupciós kockázat értékelésének gyakorlatát és az integritás-alapú közigazgatás kereteit kívánta megalapozni. A projekt a korrupciós kockázatok elemzésének módszerének megismertetését illetve az integritás-alapú szervezeti kultúra elterjesztését célozta. A projekt 2012. márciusáig az Európai Szociális Alap társfinanszírozásában valósult meg.

A projekt során bevezetett intézkedések a különböző audit módszertanokat érintették, mint például a kockázatelemzés, tréningek és kapacitásfejlesztések kialakítása. Két Integritás Felmérést végeztek 2013. februárjáig, melybe a közigazgatásban aktív intézmények széles körét bevonták (mind központi, mind regionális/helyi kormányzati intézményeket).

2012 a közigazgatási és igazgatásügyi miniszter, a legfőbb ügyész, a Kúria elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke közös nyilatkozatot írtak alá, melyben kinyilvánították, hogy együttesen lépnek fel a korrupció ellen.[19]

2012-ben elindult a kormány Korrupció Megelőzési Programja (KMP).[20] A kétéves program az TÁMOP operatív programon belül (1.1.21) 2,3 millió Euró támogatásban részesült. A program a 2011-2014-es Magyary Program keretében valósult meg, melynek célja egy átfogó közigazgatási reform volt. A reform alapjául a Magyarország és az OECD között 2012-ben kötött „Közigazgatási Reform Program" nevű partnerségi együttműködés szolgált.[21] Az együttműködés révén Magyarország technikai támogatást és tanácsadást kapott OECD szakértőitől.

A KMP főképp a közigazgatást célozta meg. A nyilvános konzultációk és a program implementációja során a civil szervezetek számos kritikát és aggályt fogalmaztak meg a programmal kapcsolatban. Leggyakrabban azt hiányolták, hogy a program keveset vagy egyáltalán nem foglalkozik a vállalati szférával, a nyilvánossággal, a pártfinanszírozással, és az implementáció kérdéseivel sem.[22] A KMP a következő célokat tűzte ki:

- közszolgálati etikai kódex megalkotása,
- a bejelentő-védelmi intézményrendszer tényleges kialakítása, valamint a jogszabályok korrupciós kockázatok szempontjából történő előzetes vizsgálata
- a lakosság korrupcióellenes ismereteinek tájékoztatási programokkal való növelése,
- az alapvető etikai normáknak, illetve a korrupcióval szembeni értékeknek és ismereteknek a Nemzeti Alaptantervbe történő beépítése.[23]

A KMP konkrét célként fogalmazta meg az integritást elősegítős intézkedések bevezetését a közigazgatásban és az OGP vállalások kidolgozását.[24]

Az antikorrupciós erőfeszítéseivel párhuzamosan a kormány a szabályozási hatásvizsgálat rendszerének (regulatory impact assessment, RIA) kialakításának is nekilátott. Ennek első lépését 2011-ben tette meg. Az új szabályok kötelezik a döntéselőkészítő szerveket arra, hogy elemezzék az új, kormány, vagy minisztériumok által tervezett szabályozás, kormányrendelet hatását, illetve annak kockázatait még mielőtt azt a kormány megvitatná/elfogadná azt.[25]

Intézményi kontextus

2014 közepéig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium volt felelős a nemzeti akcióterv szempontjából releváns fő policy területekért. A minisztérium részlegei a Nemzeti Védelmi Szolgálattal (független bűnüldöző és felderítő hatóság) és Közszolgálati Egyetemmel együttműködésben tervezték és irányították a Korrupcióellenes programot.

A 2011-es információszabadságról szóló törvény rendelkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 2012-es létrehozásáról. Ez a Hatóság egy közadatkeresőt működtet, ami platformként szolgál a központi és helyi szintű közintézményekkel kapcsolatos alapinformációk gyűjtésére és megjelenítésére.[26] Az információszabadság megsértése esetén a Hatóság akár 10 millió forintos pénzbírságot is kiszabhat.[27] A Hatóság elnökét (jelenleg Péterfalvi Attila András, volt adatvédelmi ombudsman) a miniszterelnök jelöli, majd a Magyarország köztársasági elnök nevezi ki egy kilenc éves ciklusra.[28] A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság felelős a személyes adatok és információszabadság védelméért, felügyeletéért Magyarországon. A Hatóság felelőssége az állami és magánszféra is kiterjed.[29]

Az Európai Unió Bírósága szerint, 2014 áprilisában a Magyar Állam megsértette az uniós törvényeket a volt adatvédelmi ombudsmani pozíció megszüntetésével (2012 január 1.) Az Unió minden tagországa köteles működtetni egy független adatvédelmi intézményt és. a függetlenség fenntartása érdekében, a szervezet fix idejű mandátummal bír. A hivatal idő előtti eltörlése Jóri András mandátumát is megszüntette, akit előzetesen hat évre választottak meg.[30]

A Központi Nyomozó Főügyészség kiemelt korrupciós esetekkel foglalkozik. 2011-ben kompetenciáját

kiterjesztették az önkormányzati szintű korrupció üldözésére is.[31]

Az Állami Számvevőszék fontos szerepet játszik a közszolgálatban az integritás propagálásában és korrupcióellenes intézkedések végrehajtásában. Feladata még a közintézmények monitorozása és a napi működésükkel kapcsolatos korrupciós kockázatok felmérése is.[32]

A Közbeszerzési Hatóság egy a Parlament alá rendelt független központi kormányzati ügynökség.[33] A Hatóság felelőssége többek közt a Közbeszerzési törvény jogi végrehajtása, a központi útmutatások kidolgozása, a Közbeszerzési Közlemény közzététele és a benne lévő hirdetmények vizsgálata, az elektronikus közbeszerzési adatbázis működtetése, illetve jelentések és statisztikák publikálása.[34]

A Közbeszerzési Tanács 14 tagból áll, akik a közérdeket, szerződő feleket és a pályáztatókat képviselik. A tagokat különböző hatóságok jelölik (az állami alapok és gazdasági ügyek irányításáért felelős minisztériumok, az Állami Számvevőszék, stb.).[35]

Politikai kontextus

Elsöprő választási győzelméből fakadó kétharmados parlamenti többségére támaszkodva a miniszterelnök bejelentette a magyar állam újraépítésére irányuló tervét, és kinyilvánította, hogy „Magyarország visszaszerezte önrendelkezési jogát és képességét."[36]

Mint kiderült, az ebből fakadó politikai intézkedéssorozatnak részét képezte a végrehajtó hatalmat korlátozó alkotmányos és civil fékek és egyensúlyok gyengítése is.

Az új Alaptörvény elfogadásával a kormány sikeresen gyöngítette az Alkotmányi bíróság hatalmát. Ezzel egyidejűleg az hatalmon lévő párt jelentős befolyásra tett szert az üzleti szférában és médiában.[37]

A magyar állam (és társadalom) újraépítése során, a hatalmon lévő kormánynak különböző politikai botrányokkal kellett szembenéznie. Ezek közül kettőt emelünk ki azok mellett, melyeket fenn, a 3. részben már említettünk (itt a trakiftörvényre és az Infotv. 2013-as módosítására gondolunk):

- A NAV botrány (2013 november) Horváth András, a NAV munkatársa, miután felettesei a NAV-nál nem vették figyelembe előzetes értesítéseit, a nyilvánossághoz fordult azzal a váddal, hogy volt munkahelye nem mutat kellő elkötelezettséget az ÁFA-csaló cégek felderítése iránt. A NAV gyors belső vizsgálat után alaptalannak nyilvánította Horváth vádját, majd rágalmazás vádjával ellene tett feljelentést.[38]
- Az EGT-Norvég Civil Támogatási Alappal kapcsolatos botrány (2014 május - július): A magyar kormány az ország belpolitikájába való beavatkozással vádolta meg Norvégiát azért, mert támogatásokat nyújt olyan civil szervezeteknek, melyek kritikusak a kormány működésével kapcsolatban. A norvég kormány nyomatékosan visszautasította a vádakat és tiltakozott, amikor a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal 2014 júniusában razziát tartott annál a három civil szervezetnél, amelyek az Európai Gazdasági Térség és Norvég Alap civil társadalom támogatási programját menedzselik.[39]
- Az amerikai kitiltási botrány (2014 október – november): Az Amerikai Nagykövetség beutazási tilalmat rendelt el hat magyar állampolgárral szemben, akik, hiteles információk szerint, korrupciós ügyekben voltak érintettek.[40] Míg az Amerikai Nagykövetség nem tett közzé információt az illetők kilétéről, olyan pletykák terjedtek, melyek szerint magas rangú kormányhivatalnokok is vannak a nemkívánatos személyek között. A magánélet védelmének tiszteletben tartása okán az USA visszautasított minden magyar kormány által hozzá intézett információkérelmet. Ezek után a magyar kormány megkérdőjelezte az amerikai lépést, majd Vida Ildikó, a Nemzeti Adó és Vámhivatal elnöke interjút adott egy napilapnak, amiben beismerte, hogy ő és a hivatal további munkatársai is szerepelnek az Amerikai Egyesült Államokból való kitiltottak listáján. Elmondása szerint ezt a tényt közölte feljebbvalóival is.[41]

Számos nem kormányzati jelentés súlyos aggályokat fogalmazott meg a magyarországi sajtószabadság állapotával és a kormányzat civil társadalomhoz való viszonyával kapcsolatban. Hazai és nemzetközi nem kormányzati szervezetek egyaránt aggódnak többek közt a következő ügyek miatt:

- a civil szervezetek kiszolgáltatottsága az államnak. Sokan közülük elismerik, hogy bár a jogszabályi

keretek továbbra is kedvezőek, jelentős a kormányzati forrásoktól való függőség (ami talán részben a jelentősebb magántámogatások hiányának valamint a szektor kevésbé fejlett adománygyűjtési gyakorlatainak is betudható).[42]

- A kormány olyan külföldi szponzorok ellen irányuló vizsgálati (támadási) tevékenysége, amelyek civil projekteket támogatnak Magyarországon[43]
- A Fidesz-közeli médiavállalatok által dominált médiakörnyezet, amit tovább torzít az egyesek szerint diszkriminatív és véleményszabadságot korlátozó, új reklámadó,[44]
- az öncenzúra mértéke az újságírók körében.[45]

Míg a fenti állítások érdemi kivizsgálása meghaladja e jelentés terjedelmét, a kifejezett aggodalmak igen relevánsak az OGP magyarországi sikere szempontjából. Ezért ezen aggodalmakat az OGP-folyamatban résztvevő feleknek nem szabad figyelmen kívül hagyniuk.

ÉRINTETTI (STAKEHOLDER) PRIORITÁSOK A JELENLEGI AKCIÓTERV SORÁN

Az akcióterv tervezése során a KIM három munkacsoport ülést tartott a civil szervezetekkel. Néhány civil ajánlást figyelembe vett és beépített az akciótervbe a kormány, így vállalta: az önkormányzati testületek nyilvános előterjesztéseinek közzétételét (3.4), az információszabadságról szóló képzések szervezését közszolgák számára (5.2), és a lobbitevékenységekre vonatkozó törvény megalkotását (4.4). A kormány elfogadta a COFOG rendszer használatának bevezetésére tett javaslatot is, ami a központi költségvetés adatainak vizualizálására és ez által közérthetőbb módon való illusztrálását segíti (1).

A civil szervezetek további területeken is tettek ajánlásokat, amelyeket a nemzeti akcióterv is érint, de melyekkel kapcsolatban a hivatalos vállalások különböznek a civilek eredeti javaslataitól. Míg a civil szervezetek a zárt önkormányzati testületi és bizottsági ülésekről származó határozatok kötelező közzétételét javasolták, addig a KIM az önkormányzati vagyonhasznosítási és közbeszerzési nyílt ülések megtartatását vállalta (3.3). Míg a civilek integritás tréningek szervezését javasolták önkormányzati és állami vállalatok munkatársai számára is, addig a KIM ezt csak az állami szervek esetében fogadta meg (5.1).

A közbeszerzésekkel kapcsolatban is egy sor konkrét változtatás szükségességére hívták fel a civil szervezetek a figyelmet – így arra, milyen fontos lenne egy elektronikus közbeszerzési rendszer létrehozása, arra, hogy fontos lenne, ha a keresési eredményeket adatbázis-formátumban le lehetne tölteni, arra, hogy a közbeszerzési törvényt maradéktalanul be kellene tartani, arra, hogy a jogorvoslati kérelmek eljárási szolgáltatási díját csökkenteni kellene, és arra, hogy a Közbeszerzési Hatóságnak fokozott figyelmet kellene fordítania a hirdetmények ellenőrzésére. Az akciótervben a kormány viszont csupán arra tett vállalást, hogy a korrupciós kockázatok szempontjából áttekinti a közbeszerzési törvényt (3.2), valamint minden beszerző szervhez és közbeszerzési eljáráshoz egyéni azonosítószámot rendel (2).

A civilek rámutattak az integritás képzéseken való részvétel fontosságára a közszolgákon túl, az önkormányzati és állami vállalatok képviselőinek esetében is.

AZ ÉRINTETTI (STAKEHOLDER) PRIORITÁSOK A JÖVŐBELI AKCIÓTERVHEZ

A stakeholder kérdőíves kutatás, a stakeholder interjúk, és a hazai stakeholderek dokumentumainak 2012-ig való visszamenőleges elemzése alapján a következő témák tartanak különös érdeklődésre számot:

1. A közfinanszírozás átláthatósága
2. A közbeszerzés átláthatósága
3. A politikai pártok és kampányaik finanszírozása
4. Közszolgálati információhoz való hozzáférés
5. A köztulajdon kezelésének átláthatósága

A közfinanszírozás átláthatósága: A közfinanszírozás átláthatósága nagyon alacsony, annak ellenére, hogy ez az elv az új Alkotmányba is bekerült.[46] A költségvetés funkciók szerinti bontásában való közzététele arról is informálhatná a nyilvánosságot, hogy mire költi a kormány a közpénzeket, nem csak arról, hogy melyik kormányzati egység költi el ezeket (vö. költségvetési tételek bontása a kormányzat szintje és intézmény szerint). A helyi költségvetés és

költségvetési jelentések közzétételének kötelezettsége helyi szinten segítené a civil- és magánszervezetek közpénzek monitorozására irányuló munkáját.

A közbeszerzés átláthatósága: A 2012-es civil szervezeti ajánlások egyik fő célterületét képezte. Noha az online adatbázis létrejött, és hozzáférést nyújt a közbeszerzési adatokhoz, azon még továbbra is van mit javítani. A közbeszerzési törvény folyamatban lévő felülvizsgálata szintén rendkívül fontos lenne. Számos stakeholder állítása szerint a jelenlegi szabályozás még mindig nem biztosít megfelelő jogi keretet az átlátható és tisztességes közbeszerzéseknek.[47]

Közszolgálati információhoz való hozzáférés: az akciótervbe foglaltakon túl, a munkacsoport civil szervezetei számos változtatást javasoltak az információhoz való szabad hozzáférés területén. Komoly kihívások és ún. szűk keresztmetszetek jellemzik a hatóságok által vezetett és birtokolt adatokkal való munkát. A közadatok minősége általában véve nagyon gyönge. Továbbra is feladat, hogy a közszféra információihoz való hozzáférés biztosítva legyen, ám az igazi kihívást az jelenti, hogy a közzétett adatok illetve adatbázisok felhasználóbarátok, géppel olvashatóak és pontosak legyenek. Új prioritásként érdemes fontolóra venni (5 vagy 10 évre visszamenőleg) a történeti adatokhoz való hozzáférés lehetővé tételét is.

Végül volt néhány javaslat, amelyek teljes egészében kimaradtak az OGP vállalások közül, és figyelmet érdemelnek a jövőben. Ezek közé tartozik:

- a szakpolitikai koncepciók és stratégiák közzététele;
- a közpénzek használatával kapcsolatos szerződések egy adatbázisban való közzététele, illetve e kötelességet nem teljesítők szankcionálása;
- a párt- és kampányfinanszírozási törvényi keretek felülvizsgálata;
- az üzleti titok fogalmának szabályozása, ami a köztulajdon hasznosítását illeti;
- a helyi önkormányzati rendeletek és testületi ülések jegyzőkönyvének közzététele.[48]

A NEMZETI AKCIÓTERV ÉS A MAGYARORSZÁGI VISZONYOK

Amint azt korábban említettük, a magyar akcióterv hatóköre eleve igen szűkre lett szabva, ami egyrészt a KIM magas szintű döntéshozóinak a döntése, másrészt pedig a kormányközi konzultációk eredménye volt.

Ez előző részekben leírt tényekre és kihívásokra reflektálva, az IRM-szakértő a nyílt kormányzattal kapcsolatos magyar álláspont felülvizsgálatát és a nemzeti stratégia diverzifikálását javasolja. A jövőben az alábbi területekre és akciótípusokra lenne érdemes összpontosítani:

1. A közfinanszírozás átláthatósága: A helyi szintű nyílt költségvetési kezdeményezések és a helyi szintű nyilvános közzétételi jó gyakorlatok megosztása és támogatása. Magyarország bemutathatna néhány átláthatóság-orientált megközelítésű önkormányzatot, illetve nagyobb erőfeszítést tehetne azért, hogy a közfigyelem a jó gyakorlatok és azok haszna felé irányuljon.
2. A kormány ellenőrző- és audithatóságainak kapacitásfejlesztése: az Állami Számvevőszék, illetve a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság kapacitásfejlesztése, egyrészt a közzétételi törvények, másrészt az információszabadságra vonatkozó szabályozások érvényesítéséhez, monitorozáshoz szükséges készségek és kompetenciák fejlesztése céljából.
3. Nagyobb mértékű átláthatóság a törvényhozásban és a nyilvános konzultációkban: További lépéseket tenni annak érdekében, hogy a 2010-es törvény a társadalmi együttműködésről valóban megvalósulhasson és érvényesülhessen az által, hogy a stakeholdereknek elegendő időt biztosítanak véleményezésre és visszacsatolásra. A hatáselemzéseket a kormány központi honlapján közzé kellene tenni.
4. A tényekkel alátámasztott szakpolitika-alkotás támogatása minden közpolitikai területen: a döntéshozók meggyőzése arról, hogy hosszútávon a jobb teljesítmény biztosítéka a releváns és megbízható indikátorok kidolgozása, és a végrehajtás nyomonkövetése.

* A magyar olvasó számára ez a rész kevés újdonságot tartogat, ezért helyenként rövidítettünk, pl. a jogszabályi változtatásokat bemutató részben.

[1] "The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project," Világbank, http:/bit.ly/1rwwuAb.

[2] Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Government at a Glance 2013 (Kormányzati Körkép 2013, Magyarország, 2013), http:/bit.ly/1yTGVSG.

[3] Kelemen Zsófia, Angyal Éva, and Fazekas Mihály, Törvénytisztelők-e a Magyar Önkormányzatok? Városi Önkormányzatok Honlapjainak Elemzése. Korrupciókutató Központ Budapest (Report, Budapest, 2014), http:/bit.ly/1CVKRS2.

[4] Kelemen Zsófia, Angyal Éva, and Fazekas Mihály, Törvénytisztelők-e a Magyar Önkormányzatok? Városi Önkormányzatok Honlapjainak Elemzése. Korrupciókutató Központ Budapest (Report, Budapest, 2014), http:/bit.ly/1CVKRS2.

[5] Makó Ágnes, Tóth István János et al., A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelés és integritása. Transparency International Magyarország by (Report, Budapest, 2014 március), http:/bit.ly/15lfnES.

[6] Global Open Data Index: Felmérés, http://bit.ly/1u1d2gk.

[7] OBI kérdőív – Ügyvezetői Költségvetés Tervezet, http:/bit.ly/1JKQxk4.

[8] TNS Opinion & Social, Eurobarometer Korrupciós Report (Jelentés, 2012, Február) http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf.

[9] "Corruption Perception Index 2013 Brochure" [Korrupció Érzékelési Index – Ismertető 2013], Transparency International, http:/bit.ly/1ycyT7J.

[10] Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25., http:/bit.ly/1u1AgAU.

[11] Magyarország Alaptörvénye, N) cikk, (1) bekezdés, 2011. április 25., http:/bit.ly/1u1AgAU.

[12] Magyarország Alaptörvénye, XXVI. cikk, 2011. április 25., http:/bit.ly/1u1AgAU.

[13] Magyarország Alaptörvénye, XXXIX. cikk, 2011. április 25., http:/bit.ly/1u1AgAU.

[14] Magyarország Alaptörvénye, XXXIX. cikk, (2) bekezdés, 2011. április 25., http:/bit.ly/1u1AgAU.

[15] 2009. Évi CLXIII. Törvény a Tiszteséges Eljárás Védelméről, Valamint Az Ezzel Összefüggő Törvénymódosításokról, http:/bit.ly/1Cl2l12.

[16] 2010. Évi CXXXI. Törvény a Társadalmi Konzultációról, http:/bit.ly/1Emkfh9.

[17] 2011. Évi CVIII. Törvény a Közbeszerzésekről, http:/.2it.ly/1xWgqYE; 2003. Évi CXXIX. Törvény a Közbeszerzésekről," http:/bit.ly/1Emkfh9.

[18] 2011. évi CXII. törvény - az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH), 2012 január 1., http:/bit.ly/1tibXgX. "50/2013. (II. 25.) Az Államigazgatási Szervek Integritásirányítási Rendszeréről És Az Érdekérvényesítők Fogadásának Rendjéről Korm.rendelet" 2013, http:/bit.ly/15B6yvU "Közigazgatási És Igazságügyi Minisztérium," Transparency International Hungary, http:/bit.ly/1uuhEce

[19] Közös Nyilatkozat a korrupció elleni fellépésről, A Nyilatkozat aláírói Dr. Navracsics Tibor, miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter, Domokos László, elnök, Állami Számvevőszék, Dr. Polt Péter, legfőbb ügyész, Dr. Baka András, elnök, Legfelsőbb Bíróság. Korrupció megelőzési program, 2012, http:/bit.ly/1wxfoR6.

[20] 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról, http:/bit.ly/1zdO427.

[21] Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Korrupció megelőzési program, http:/bit.ly/1EmnTaO.

[22] Európai Bizottság, Annex Hungary to the EU Anti-Corruption Report [EU Korrupciósellenes Jelentés - Melléklet Magyarország] (Brüsszel, 2014. február 3.), http:/.2it.ly/1JlIN3b; Az OGP Akcióterv Tervezetről, Transparency International Hungary, 31 January 2013, http:/bit.ly/1CqZkHB.

[23] 2013. szeptemberétől az Nemzeti alaptanterv előírja a korrupció témájának megvitatását az Erkölcstan órák keretén belül a tizenhét és tizennyolcéves korosztály évfolyamaiban. Nemzeti alaptanterv, http:/bit.ly/1L9zNGX.

[24] 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről.

[25] 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet: Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról, http:/bit.ly/1z0aHnh. "Hatásvizsgálati Lap," Magyar Nyílt Kormányzati Portál, http:/bit.ly/15JqflJ; Segédanyagok," Az OGP kormányoldala, http:/bit.ly/1CqZEWN.

[26] A keresőmotor elérhető itt: "Közadatkereső." http://bit.ly/1Bn9iLl.

[27] "A PPOS Összefoglalója Az Új Advédelmi Törvényről." http:/bit.ly/1JL0Nca.

[28] "Integritás Projekt," Állami Számvevőszék, http://bit.ly/17rQQ6N.

[29] 2011. évi CXII. törvény - az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, http:/bit.ly/1ww1AGH. További információ: http:/bit.ly/1yTMals.

[30] TASZ, "The Hungarian data protection authority was conceived in sin" [A NAIH létrehozásának módja törvényellenes volt], (hírek, 2014, április). http://tasz.hu/en/data-protection/hungarian-data-protection-authority-was-conceived-sin.

[31] Az Ügyészség tevékenysége 2011-ben (kivonat a parlamenti jelentésből), http:/bit.ly/1EmqQYN.

[32] Integritás Projekt, Állami Számvevőszék, http://bit.ly/17rQQ6N.

[33] 1995. évi XL. Törvény a közbeszerzésekről, http:/bit.ly/1EKwUb9.

[34] A Közbeszerzési Hatóság feladatai, felelőssége és szervezetei felépítése (angol nyelven), http://kozbeszerzes.hu/data/documents/2014/02/04/Information_about_the_Authority_20140101.pdf.

[35] A Közbeszerzési Hatóság honlapja, http://bit.ly/1Bn9iLl.

[36] 'Legyen béke, szabadság és egyetértés', 14 May 2010, http:/bit.ly/1zdUVsd.

[37] A. Sadecki 2014. In a State of Necessity. How has Orbán changed Hungary. [Szükségállapotban. Hogy változtatta meg Orbán Magyarországot?] http:/bit.ly/1Cl3B9O.

[38] TASZ honlap, Why was the search of the whistleblower's home unlawful? [Miért volt a bejelentőnél tett házkutatás törvénytelen?] (2014, Április) http://tasz.hu/en/freedom-information/why-was-search-whistleblowers-home-unlawful. Atlatszo.hu "Hungarian NGOs condemn police seizure of whistleblower's evidence" [Magyar NGO-k elítélik a bejelentő bizonyítékok rendőrségi lefoglalását] (2014, Január) http://atlatszo.hu/2014/01/21/hungarian-ngos-condemn-police-seizure-of-whistleblowers-evidence/.

[39] Az EGT-Norvég Alapokkal kapcsolatos bővebb információért lásd http://bit.ly/1MyfovF a botrány kiéleződésének részleteit lásd: "Where We Work: Hungary," [Ahol dolgozunk: Magyarország] EEA-Norway Grants, http://eeagrants.org/Where-we-work/Hungary; "Government Attacks the Independent Hungarian Civil Sector with Investigations," [A Magyar kormány vizsgálatokkal támadja a civil szektort] Norvég Civil, http:/.2it.ly/1zLUJA8; Marton Dunai and Balazs Koranyi, "Hungary Raids NGOs, Accuses Norway of Political Meddling," [Magyarország lerohanja az NGO-kat és Norvégiát gyanusítja politikai beavaítkozásért] Reuters, 2 June 2013, http://reut.rs/1uOKNEM; Transparency International Secretariat, "Transparency International Calls for an Immediate End to Intimidation of Civil Society in Hungary," [A Transparency International Magyarország követeli a civil szektor megfélemlítésének befejezését] sajtóközlemény, Transparency International, 4 June 2014, http:/.2it.ly/1kL9B4r; "Hungarians Protest Against Crackdown on Civil Society," [Demonstrációk a Magyar civil szektor elleni lerohanások végett] hírek, Yahoo.com, 13 September 2014, http://yhoo.it/1BcmkpI; MTI, "AI Hungary Calls on Govt to "Stop Targeting" NGOs," [AI Hungary arra kéri a Magyar kormányt, hogy az vessen véget az NGO-k zaklatásának] Politics.hu, 18 June 2014, http:/.2it.ly/1pHE4Zd.

[40] "Statement in Response to Queries on U.S. Entry Ban for Certain Hungarian Individuals," [sajtóközlemény,[Az USA belépési tilalommal kapcsolatos kérdésekre vonatkozó közlemény] Az Amerikai Egyesült Államok Nagykövetsége, Budapest, 2014 október 18, http://1.usa.gov/1Cl3ZFw.

[41] Vida Ildikó: Semmilyen Korrupciós Ügynek Nem Voltam És Nem Vagyok a Részese," MNO, 5 November 2014, http:/.2it.ly/1C4fx6F.

[42] Eötvös Károly Policy Institute et al. 2014. Disrespect for European Values in Hungary 2010-2014 [Az európai értékek megsértése Magyarországon 2010-2014]. Központi Statisztikai Hivatal. Statisztikai tükör 2013/119, A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2012-ben. http:/bit.ly/1BqKAXN. Freedom House – FH. 2014. Nations in Transit 2014 – Hungary [Nemzetek átmenetben 2014 - Magyarország]. http:/bit.ly/1xWsetO.

[43] 2014: The Year in Assembly and Association Rights, A report issued by UN Special Rapporteur Maina Kiai [2014: Év a Tanácsban és egyesülési jogokban, Maina Kiai, az ENSZ Különmegbízottja által kiadott jelentés], 2015 január. http:/bit.ly/1L9EqAB.

[44] Mérték Médiaelemző Műhely 2012. "Közéleti tartalom a médiatörvény előtt és után". http:/bit.ly/18ihO1S. Eötvös Károly Policy Institute et al. 2014. Disrespect for European Values in Hungary 2010-2014 [Az európai értékek megsértése Magyarországon 2010-2014]. http:/bit.ly/18igjRb. Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE. 2011. Legal Analysis of Hungarian Media Legislation [A magyar médiatörvény jogi elemzése], 2011 február 28. http://bit.ly/1Jqda2k.

[45] Mérték Médiaelemző Műhely 2012. Sajtószabadság-index 2012: az újságírók, a médiavállalkozások és a közönség véleménye a sajtószabadság helyzetéről, Budapest. Mérték Médiaelemző Műhely, 2012. A szabadság gyeplői: öncenzúra a magyar sajtóban, http:/bit.ly/1C4iXqf.

[46] Magyarország Alaptörvénye, 38-39. cikk, http:/bit.ly/1u1AgAU.

[47] 2011. évi CVIII. Törvény a közbeszerzésekről, http:/bit.ly/1tibXgX.

[48] 2011. évi CVIII. Törvény a közbeszerzésekről, http:/bit.ly/1tibXgX. Transparency International Magyarország, Észrevételek a Közbeszerzési Törvény Módosításához, http:/bit.ly/1ElVCkF.

VII | ÁLTALÁNOS AJÁNLÁSOK

Ebben a részben nem az egyes vállalásokkal foglalkozunk, hanem általános ajánlásokat fogalmazunk meg a magyar OGP-re vonatkozóan.

KERESZT-AJÁNLÁSOK

Magyarországot a kormányzatba és hatóságokba vetett alacsony bizalmi szint jellemzi. A korrupció széles körben elfogadott, és az állampolgári autonómia foka alacsony, az emberek nincsenek hozzászokva a hatóságok konzekvens számonkéréséhez.

Ezen csak hosszú távon lehet változtatni. A magyar kormányzat nyitottabbá tételéhez egyrészt erős politikai szerepvállalásra van szükség úgy a tervezési, mint a végrehajtási szakaszban, másrészt pedig hatékony együttműködésre a kormányzati és nem kormányzati szereplők részéről egyaránt.

Az IRM-szakértő meglátása szerint, a második akcióterv időszakára vonatkozó legfőbb általános ajánlások a következők lehetnének:

1. A magas szintű politikai vezetés hatékonyan tudja segíteni a közszolgálatot, hogy felelősséget vállaljon az átláthatóság és korrupcióellenes intézkedések tervezésében és működtetésében (vö. a KIM államtitkár támogató szerepe a kezdeti szakaszban, ill. magas szintű tisztségviselők és az OECD közt aláírt stratégiai partnerség).
2. A kormányzati és nem kormányzati szervek közti hatékony együttműködés megvalósítható, ha az rendszeres kommunikáción, hatékony visszajelző mechanizmuson, kölcsönös nyitottságon és fogékonyságon alapszik, és ha a nyilvános konzultációk az gondolatok és érvek valós cseréjére szolgáljanak, nem pedig csupán pro forma eszközként a kormányzati akcióterv legitimitásának növelésére.
3. A politikai elköteleződés és akarat valódi próbája azonban az, hogy a kormányterv politikai támogatása megmarad-e annak formális elfogadása után, valamint, hogy a magas szintű döntéshozók szánnak-e időt és energiát az időigényes monitorozásra, figyelemmel követik-e az elfogadott intézkedések végrehajtását.

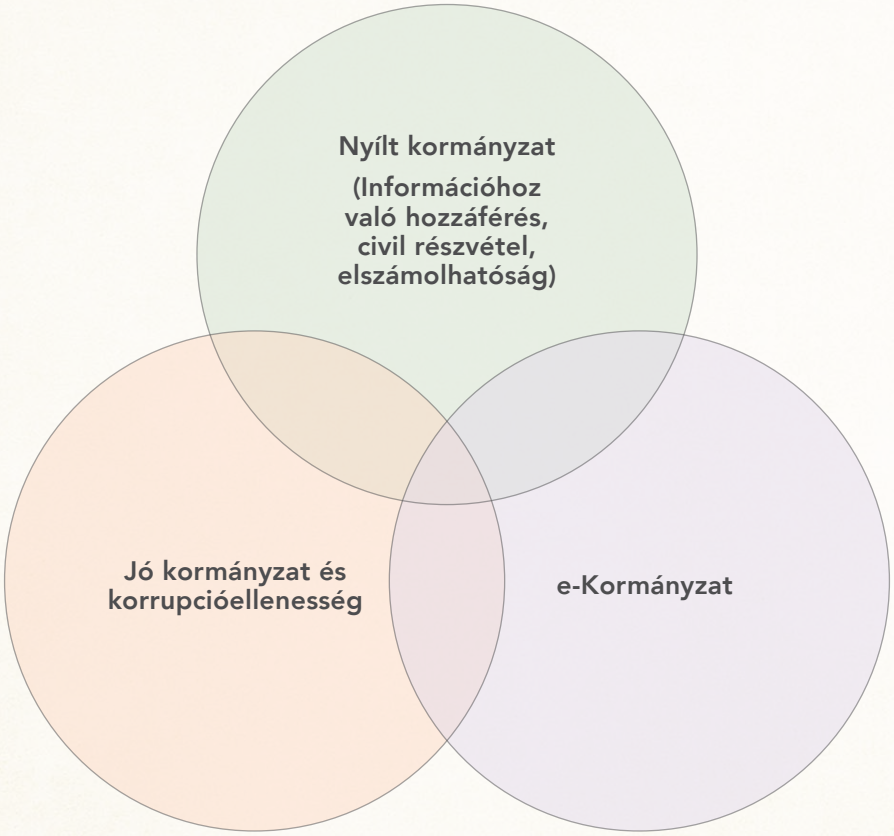
Minden kormányzati projekt sikerét végeredményben azon mérjük, hogy a tervezett intézkedések végre lettek-e hajtva és elérték-e a várt, pozitív társadalmi változásokat generáló eredményeket.

Az első akcióterv időszak alapján, a legtöbb hazai stakeholder a következő területeken emelte ki a további és/vagy fokozottabb erőfeszítések szükségességét:

1. Közfinanszírozás: az önkormányzati költségvetés és költségvetési jelentés közzététele, a központi költségvetés adatkészletének javítása minőségi és értelmezhetőségi szempontokból.
2. Politikai párt- és kampányfinanszírozás: részletesebb és konszolidáltabb pártszámlák (felfedve az adott párthoz kapcsolt alapítványok pénzügyi helyzetére vonatkozó információkat is), fokozott jelentési kötelezettség a választási kampányok során, a pártszámlák független ellenőrzése, és az átláthatóságot garantáló szabályok megsértésének szankcionálása.
3. A kormányzati információhoz való jobb hozzáférés, és ezáltal nagyobb külső befolyás a közszolgálat minőségére: Az infotv. felülvizsgálata azon rendelkezéseket illetően, amelyek kormányzati visszaélésre adnak módot; a nyilvános közzétételre vonatkozó törvények jobb végrehajtása (különösen, ami az önkormányzatokat és állami tulajdonú vállalatokat illeti); és az információk minősítésének törvényi korlátozása (megint csak különösen, ami az önkormányzatokat és állami tulajdonú vállalatokat illeti).
4. Közbeszerzés: Az elektronikus közbeszerzés bevezetése, különösen a pályázatok elektronikus módon való leadása, és a nyilvános elektronikus közbeszerzési adatbázis használhatóságának és működésének további javítása.

Ugyanakkor a magyar kormány megfontolhatná ajánlások egy szélesebb, de jobban célzott körét is. Ez annak egyfajta újragondolását igényelné, hogy mi is fér bele egy OGP-akciótervbe, és egyben stratégiai újratervezését annak is, hogy legyen kidolgozva az OGP folyamat. Milyen elemek kerüljenek be a tervbe? Az 1. ábra azt szemlélteti, hogy a „nyílt kormányzat" terjedelme nem azonos a „korrupcióellenességgel," bár a két fogalom szorosan kapcsolódik egymáshoz. Ez a diagram használható a civil és kormány szereplők közti párbeszéd elősegítésére a következő akcióterv kialakítása során, biztosítva, hogy a jövőbeli vállalások világosan kötődnek az OGP elveihez.

Ábra | A Nyílt kormányzat, a Jó kormányzat és az e-Kormányzat közti kapcsolat



Fő OKOS ajánlások

2014-től kezdve, minden OGP IRM jelentés öt kulcsfontosságú ajánlást tartalmaz a következő OGP akcióterv ciklusra vonatkozóan. Az OGP-ben résztvevő kormányok kötelesek lesznek válaszolni e kulcsfontosságú ajánlásokra az éves önértékelésükben. További útmutatást 2015-ben kapnak az IRM-szakértők evvel kapcsolatban.

ÖT FŐ „OKOS" AJÁNLÁS
1. Az Állami Számvevőszék folyamatosan monitorozza a helyi önkormányzatok és állami tulajdonú vállalatok nyilvános közzétételi gyakorlatát. Az ellenőrzések eredményeit publikálják, valamint tegyenek közzé egy átláthatósági ranglistát, amely világosan megkülönbözteti a legjobb és legrosszabbul teljesítő hatóságokat és vállalatokat. Az Állami Számvevőszék értékelői és monitoring kapacitásait fejlesszék nemzetközi szervezetekkel (pl. OECD), illetve aktív és hozzáértő hazai civil szervezetekkel karöltve.
2. Vizsgálják felül a párt- és kampányfinanszírozás szabályozását, ezáltal is javítva a pénzmozgások átláthatóságát. A pártok tegyenek közzé nyilvános jelentéseket kampánybevételeikről és költségeikről, valamint működjenek együtt civil szervezetekkel a bevételek és kiadások nyomon-követésében.
3. A kormány módosítsa az információszabadság szabályozását, különös tekintettel a közérdekű adatigénylés teljesíthetőségének feltételeire. Javasoljuk, hogy az információ-szolgáltatás megtagadására vonatkozó indoklási terhet minden esetben az adatgazda hivatal viselje.
4. Vizsgálják felül a minősített adatokra vonatkozó szabályozást, valamint korlátozzák azt a lehetőséget, hogy a hatóságok a minősítés opcióját felhasználva akadályozzák meg a nyilvános adatokhoz való hozzáférést.
5. Szorgalmazzuk az elektronikus közbeszerzés átfogó bevezetését, elsősorban a közbeszerzési ajánlatok elektronikus benyújtásának lehetővé tételét. Az adatfelhasználó civil szervezetek ajánlásaival és javaslataival összhangban fejlessze az elektronikus közbeszerzési adatbázist.

VIII | MÓDSZERTAN ÉS FORRÁSOK

A kormány önértékelése mellett, egy független IRM értékelési jelentés is készül az OGP-ben résztvevő országról, amelyet egy elismert és lehetőleg hazai kormányzati szakértő készít.

Az ezeket jegyző szakértők egy közös független OGP jelentési kérdőívet és útmutatót használnak;[1] a jelentés a hazai OGP stakeholderekkel való interjúkon kívül dokumentumelemzésre támaszkodik. A jelentést egy, az OGP Igazgatóbizottsága által kijelölt, kis létszámú nemzetközi szakértői panel értékelte.

Az OGP előrehaladási elemzése az interjúk, belső elemzés, és nem kormányzati stakeholderekkel folyatatott megbeszélésekből tevődik össze. Az IRM jelentés a kormány önértékelésére, valamint egyéb civil-, magán- és nemzetközi szervezetek értékeléseire épít, amelyek Magyarország OGP előrehaladását vizsgálták.

Minden nemzeti szakértő találkozókat szervez az érintettekkel, s ezáltal pontosan felméri az eseményeket. Költségvetési és időbeli korlátok miatt az IRM nem tud konzultálni minden érdekelt vagy érintett féllel. Következésképpen, az IRM törekszik a metodológiai átláthatóságra, és ahol lehet, nyilvánossá teszi a stakeholderek kutatásba való bevonásának folyamatát (ld. alább). Ahol a védelmükben tanácsos, hogy a – kormányzati és nem kormányzati – informátorok névtelenek maradjanak, ott az IRM fenntartja magának a jogot, hogy az informátorok anonimitását megvédje. Ezenfelül, e kutatási módszer elkerülhetetlen hiányosságait ellensúlyozandó, az IRM erősen támogatja minden nemzeti dokumentum első változatának nyilvános véleményezését.

INTERJÚK ÉS FÓKUSZCSOPORTOK

Minden nemzeti szakértő lebonyolít legalább egy nyilvános információgyűjtő eseményt, ügyelve arra, hogy a szokásos szereplőkön illetve a már zajló folyamatokba régebb óta bekapcsolódó aktorokon kívül más is bekerüljön a meghívottak közé. Mindezen túl kiegészítő eszközökre is szükség lehet (pl. kérdőíves kutatás, írásos válaszok, interjúk utánkövetése). Ezen kívül, ha a vállalások értékelése több információt igényel, mint ami az önértékelési jelentésekben vagy online található, a kutatók egyéni interjúkat is készíthetnek a felelős hivatalnokokkal.

E jelentés elkészítésekor az IRM-szakértő öt interjút végzett civil szervezetekkel és egyet azzal a kormányhivatalnokkal, aki az akcióterv koordinációjáért felelt. Augusztus közepén a K-monitort és a Transparency Internationalt interjúvoltuk meg a következő témákban: költségvetési adatok átláthatósága, közbeszerzési adatok átláthatósága, tisztességes verseny, integritás a közszolgálatban. A Korrupciókutató Központ Budapesttel folytatott szeptember eleji interjú témája a közbeszerzés volt. A két további októberi interjú alanyai üzleti szervezetek voltak.

DOKUMENTÁCIÓS KÖNYVTÁR

Az IRM nyilvánosan elérhető online könyvtárat használ a kutatás során összegyűjtött információk elérhetővé tételére. Az összes eredeti dokumentum, valamint különböző, ebben a jelentésben idézett anyagok, elérhetőek megtekintésre és véleményezésre az IRM Online Library in Hungary címen: http://www.opengovpartnership.org/country/hungary.

C. SURVEY-ALAPÚ ADATFELVÉTEL

A kérdőíves kutatásban való részvételhez az IRM-szakértő meghívót küldött ki az OGP MCS-ben résztvevő összes civil szervezet és három egyéni magyar szakértő számára, miután október 2-án megkapta a kormány kontakt pontjától e szereplők elérhetőségét. A kérdőíves kutatásban használt kérdőívet lásd a függelék „Stakeholder konzultáció – Kérdőív" részében.

Összesen hét szervezet (K-monitor, TASZ, Transparency International Magyarország, Amerikai Kereskedelmi Kamara Magyarországi Irodája, Költségvetési Felelősségi Intézet Budapest, Budapest Intézet, Korrupciókutató Központ Budapest) és három független szakértő külde el válaszát. Két szervezet

tájékoztatta az IRM-szakértőt, hogy október második felében küldik válaszaikat. Az ő véleményeiket az utólag tervezi becsatornázni az IRM-szakértő.

A FÜGGETLEN JELENTÉSI MECHANIZMUSRÓL (INDEPENDENT REPORTING MECHANISM – IRM)

Az IRM egy kulcsfontosságú eszköze annak, hogy a kormányok, civil és magán szervezetek kétévi rendszerességgel nyomon tudják követni a kormány előrehaladását az OGP akcióterv végrehajtása tekintetében. E jelentések kutatási tervét és minőség-ellenőrzését a Nemzetközi Szakértői Panel végzi, amely átláthatósági, részvételi, és elszámoltathatósági ügyekben, valamint társadalomtudományi módszertanban jártas szakértőket tömörít.

A Nemzetközi Szakértői Panel tagjai ennek a jelentésnek az elkészítésekor:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

A jelentéseket egy Washington, DC székhelyű kis létszámú munkacsoport fogja össze az IRM folyamaton belül a kutatók szoros együttműködésével. A jelentéssel kapcsolatos kérdéseket és észrevételeket erre a címre lehet továbbítani: irm@opengovpartnership.org.

[1] A teljes kutatási útmutató az IRM Procedure Manual-ban található, amely itt érhető el (angol nyelven): http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm

FÜGGELÉK

Táblázat | Az OGP Munkacsoport és Civil Konzultációs Fórum tagjainak listája

1. Amerikai Kereskedelmi Kamara Magyarországi Irodája
2. *Átlátszó.hu (oknyomozó portál)**
3. Budapesti Corvinus Egyetem, Korrupciókutató Központ Budapest
4. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet*
5. Civil Összafogás Fórum – Civil Összefogás Közhasznú Alapítvány (CÖF-CÖKA)
6. Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány
7. Honfoglalás 2000 Egyesület
8. Szabadságvédő Alapítvány
9. Joint Venture Szövetség
10. *K-Monitor**
11. Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület (EMLA)
12. Nők a Magyar Nemzetért Egyesület
13. Magyar Kormánytisztviselői Kar
14. Brit Kereskedelmi Kamara Magyarországi Irodája
15. *Társaság a Szabadságjogokért (TASZ)**
16. *Transparency International Magyarország**
Hivatalos tag: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

*Megjegyzés: A döntött betűvel szedett szervezetek csatlakoztak először a Civil Konzultációs Fórumhoz. A *-al jelölt szervezetek elhagyták a Civil Konzultációs Fórumot az Infotv. 2013 júniusi módosítását követően.*

BUDAPEST INSTITUTE

STAKEHOLDER KONZULTÁCIÓ - KÉRDŐÍV

Nyílt Kormányzati Együttműködés - Independent Research Mechanism
Egyeztetés a civil szervezetekkel – Kérdőív
2014 szeptember

I. Tervezés / nyilvános egyeztetés szakasz

Kérjük, meséljen el konkrét példákat és történeteket – ha vannak ilyenek – amely segít álláspontjának megértésében.

1. Tudtak-e befolyást gyakorolni a bevont civil szervezetek és egyéb érintettek a vállalásokkal kapcsolatos döntéshozásra?
2. Véleménye szerint volt-e értelme a civilekkel tartott konzultációnak?
3. Milyen csatornákon keresztül próbált belefolyni az egyeztetésekbe és befolyást gyakorolni a döntésekre?
4. Világos volt-e Ön számára a felelősség- és feladatmegosztás az egyeztetések során a kormányzati és nem kormányzati szereplők között?
5. Hogyan értékelné a Magyar Kormány magatartását az egyeztetések során a következő szempontok szerint:
    - vállalásokkal kapcsolatos kezdeményezésekre való nyitottság
    - nyitottság és fogékonyság a tervezés szakaszában
    - átláthatóság
    - a tervezés kiszámíthatósága.

II. Végrehajtási szakasz

Kérjük, meséljen el konkrét példákat és történeteket – ha vannak ilyenek – amely segít álláspontjának megértésében.

1. Tudtak-e befolyást gyakorolni a civil szerveztek és érintettek a döntéshozásra módosítás vagy új vállalásrészletek céljából a végrehajtási szakaszban?
2. Hogyan/hol követte nyomon a végrehajtási folyamatot? (főbb fórumok, csatornák)
3. Milyen csatornákon keresztül próbálta meg befolyásolni a végrehajtás módját?
4. Világos volt-e Ön számára a felelősség- és feladatmegosztás az egyeztetések során a kormányzati és nem kormányzati szereplők között?
5. Hogyan értékelné a Magyar Kormány magatartását az egyeztetések során a következő szempontok szerint:
    - új vállalásokkal kapcsolatos kezdeményezésekre való nyitottság
    - nyitottság és fogékonyság az Akcióterv finomhangolására
    - átláthatóság
    - a végrehajtási szakasz következetessége

6. Összességében hogyan értékelné
    - Az OGP Akcióterv koherenciáját a hazai kontextussal és az egyébként is folyamatban lévő reformokkal a kormányzati szektorban?
    - Az előrehaladottság szintjét az Akcióterv elfogadása óta (2013 február)
    - A vállalások újító jellegét vagy hozzáadott értékét az adott hazai és nemzetközi kontextusban?
7. Milyen általános vagy konkrét ajánlásokat fogalmazna meg a Magyar Kormány számára az új 2015-16-os akcióterv periódusára?

Kérjük, osszon meg velünk bármilyen egyéb visszajelzést, kommentárt, melyet a téma szempontjából fontosnak tart.

---- ---- ----

Vállalás 3/c. Önkormányzati vagyonhasznosítási és beszerzési ügyben nyílt ülést kell tartani, kivéve a pályázati eljárások értékelésének megállapítására összehívott üléseket, ha a pályázati ajánlattevő vagy a pályázó kizárta ajánlata egy részének nyilvánosságra hozatalát, mivel az olyan üzleti titkot képez, amely saját tevékenységével összefügg, és nem vonatkozik a megkötendő szerződés lényeges elemeire, vagy ha az az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaság üzleti titkát sértené

a. Nyomon követte ezen vállalás végrehajtását? Ha igen, mit tud róla?

b. Mit gondol ezen vállalás fontosságáról?

Vállalás 4/a. Magyarország vállalja, hogy biztosítja a közszféra szervezeteinek és az állami tulajdonban álló gazdasági társaságoknak a részvételét az Állami Számvevőszék Integritás Felmérésében.

a. Mit gondol, mennyire hatékonyak az Együttműködési Ajánlatok a kormányzati szektor intézményeinek a Felmérésben való részvétel motiválásában?

b. Ön szerint hatékonyan szankcionálják –e a részvétel alól való kibújást?

c. Mi a véleménye az állami vállalatok részvételének mértékéről a felmérésben?

Vállalás 4/b. Magyarország vállalja, hogy integritásirányítási rendszert (IIR) vezet be a központi közigazgatásban

a. Mit gondol az integritás tanácsadók pozíciójáról az állami hatóságokban?

b. Hogyan értékelné a tanácsadók kompetenciáját és kapacitását arra vonatkozóan, hogy érvényesítsék az integritás szabályokkal való megfelelést?

c. Az Ön véleménye szerint mely elemei az IIR-nek működnek hatékonyan és/vagy hatásosan a kormányzati intézményekben?

d. Az Ön véleménye szerint az IIR mely elemei szorulnak fejlesztésre?

Vállalás 4/c. Magyarország vállalja, hogy megteremti a bejelentők védelmének intézményrendszerét.

a. Mit gondol az új a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. Törvény fontosságáról és hatékonyságáról?

b. Megadja-e az új törvény a bejelentőknek a megfelelő mértékű és minőségű védelmet?

c. Mik az új törvénykezés előnyei a korábbi (2009. évi CLXIII Törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról) törvényhez képest?

Vállalás 4/d. Magyarország vállalja, hogy meghatározza az állami szervek érdekérvényesítőkkel való kapcsolattartására vonatkozó szabályokat.

a. Mik az 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet erősségei és gyengeségei a kormány és az érdekérvényesítők közötti kapcsolattartás megfelelősége szempontjából?

b. Ön szerint mennyire voltak a korábbi – 2010. évi CXXXI. Törvény Közvetlen egyeztetésre, Stratégiai Partnerségre vonatkozó előírásai megfelelőek?

c. Ön szerint a korábbi (a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény) lobbitörvény módosításra szorult? Mik voltak a módosítást leginkább támogató érvek?

Vállalás 4/e. Magyarország vállalja, hogy biztosítja a Kormány által megtárgyalandó előterjesztések, valamint a miniszteri rendeletek tervezetei korrupciós kockázatainak – az előzetes hatásvizsgálat keretében történő – döntést megelőző elemzését

a. Hogyan értékelné a vállalás végrehajtását a szakpolitikai döntéseket előkészítő folyamatok tekintetében?

Vállalás 4/f. Magyarország vállalja, hogy a kormányzattól független hivatásrendi köztestületek által elfogadott Hivatásetikai Kódexeket készít a kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára.

a. Mi a véleménye a 2013 februárja óta tárgyalt etikai kódex-szel kapcsolatos kérdésekről?

b. Ön szerint az új kódexek hatékonyan irányítják a tisztviselők napi munkáját?

Vállalás 5/a. Magyarország vállalja, hogy integritás, korrupciómegelőzés és etika témájú képzéseket biztosít az állami szervek tisztviselői számára

a. Mi a véleménye az állami tisztviselők számára 2013. február óta a témában nyújtott képzésekről?

Vállalás 5/b. Magyarország vállalja, hogy az állami szervek képzési rendszerein belül a közérdekű adatok önálló, proaktív közzétételében is egyértelmű támpontot nyújtó, információszabadsággal kapcsolatos képzési elemeket biztosít az államigazgatási, az önkormányzati és az igazságszolgáltatási munkatársak számára

a. Ismert-e Ön számára a képzések tananyaga? Ha igen, hogyan értékelné azt?

b. Van esetleg információja a képzésen résztvevők élményeiről/véleményéről?

c. Vállalás 5/c. Magyarország vállalja, hogy hiteles, átlátható, költséghatékony, állampolgárok és a civil szervezetek bevonására építő, célcsoportonként differenciált tájékoztató kampányt indít a társadalom tagjai korrupciós jelenségekkel, és az azokkal szemben alkalmazható magatartásformákkal és ellenlépésekkel kapcsolatos ismereteinek és tudatosságának növelése érdekében.

d. Mit gondol, miért relatíve alacsony ezen vállalás médiafigyelme?

Vállalás 5/d. Magyarország vállalja, hogy gondoskodik a korrupciós jelenségekkel, és az azokkal szemben alkalmazható magatartásformákkal és ellenlépésekkel kapcsolatos értékeknek és ismereteinek az iskolai oktatásban és nevelésben való megjelenítéséről, ideértve az e tárgyú iskolai tankönyvek tartalmának felülvizsgálatát és antikorrupciós ismeretekkel való kiegészítését.

a. Ön szerint milyen mértékben volt része a korrupcióval kapcsolatos állampolgári tudatosság az iskolai tananyagnak korábban?

b. Van-e ismerete esetleg az oktatási szektorból arról, milyen a téma feldolgozása, kiterjedtsége a jelenlegi Nemzeti Tantervben?

KÉRDÉSEK A SZAKÉRTŐI INTERJÚKHOZ

A találkozó ütemterve

A Budapest Intézet (BI) rövid bemutatkozása, IRM projektben való részvétele (BI feladatok, üzemterv, elvárt eredmények)

Az interjúalany rövid bemutatkozása

Az interjú során érintett témakörök:

1. Tervezési szakasz– felelős szervezetek, konzultációk
2. Végrehajtási szakasz – vállalások, előrehaladás

1. Tervezési szakasz – felelősség, illetékesség, konzultáció

Kérdések:

- Melyik kormányzati osztály felel a vállalások tervezéséért és végrehajtásáért?
- A KIM-en kívül van –e más felelős intézmény?
- Mely egyéb kormányzati szerv felel még az akcióterv egyes alpontjainak végrehajtásáért?
- Mely egyéb kormányzati szervek voltak bevonva az akcióterv kialakításába? Kik voltak a folyamat főszereplői?
- Melyek voltak az akcióterv előkészítésének főbb mérföldkövei?
- A köztársasági elnök, a miniszterelnök, vagy ezek valamelyik bizottsága be van –e vonva az OGP projekt egészébe?
- Be van –e vonva az OGP projekt egészébe a Külügyminisztérium?
- Volt –e bárminemű változás abban a szervezetben, aki az OGP projekt tervezéséért vagy végrehajtásáért felel?
- Miért a KIM-et jelölték ki a fő felelős szervezetként?
- Megváltozott –e a projekt vezetője az OGP akcióterv tervezése és végrehajtása során?
- Elérhető volt a társadalmi konzultáció folyamata, ütemterve? Online vagy más csatornákon keresztül?
- Mi volt a munkacsoport üléseinek ütemterve?
- Kiküldésre került –e előzetes értesítő a konzultáció folyamatáról?
- Volt –e bármiféle tudatosság/figyelemfelkeltő tevékenység a megbeszélésekkel vagy a konzultációs folyamattal kapcsolatosan?
- Elérhető volt –e a nyilvános konzultációról szóló összefoglalóanyag online? Körbeküldték –e ezt a munkacsoporton belül?
- A konzultációba csak meghívásos alapon lehetett bekerülni, vagy mindenki számára nyitott volt a részvétel? Kerültek –e meghívásra olyan új tagok, akiket a munkacsoport, vagy a kormány javasolt meghívásra?

2. Végrehajtási szakasz – vállalások, előrehaladás

Kérdések:

- Vállalás 1 (Költségvetési adatok nyilvánosságának javítása)
  - Mi a vállalás jelenlegi helyzete? Miért nem teljesült az eredetileg tervezett időpontra?
- Vállalás 3/a (szabályszerűségi ellenőrzésekre jogosult kormánytól független és kormányzati állami szervek ellenőrzései mindig kiterjednek a közzétételi kötelezettségek teljesítésére is;)?
  - Ki felel a végrehajtásért?
  - Miért nem történt eddig előrehaladás ezzel a vállalással kapcsolatosan?
- Vállalás 3/b (a korrupciós kockázatok szempontjából áttekinti a közbeszerzési törvény, valamint a nemzeti és közösségi költségvetési pénzügyi támogatások szabályrendszere alkalmazásának tapasztalatait)
  - Mi motiválta ennek a vállalásnak a létrehozását
  - Mik voltak az elvárások ezzel a vállalással kapcsolatban?
- Vállalás 3/d (az önkormányzati testületi nyilvános előterjesztéseket a meghívó kiküldését követően, a meghívóval együtt kötelező közzétenni az önkormányzat honlapján.)
  - Milyen értelemben nevezhető újnak ez a vállalás?
  - Mik voltak az elvárások ezzel a vállalással kapcsolatban?
- Vállalás 4/a (közszféra szervezeteinek és az állami tulajdonban álló gazdasági társaságoknak a részvételét az Állami Számvevőszék Integritás Felmérésében.)
  - Állami vállalatok nem vettek részt az Integritás Felmérésben?
  - Kerültek végül állami vállalatok az Integritás Felmérésbe?
- Vállalás 4/f (hogy a kormányzattól független hivatásrendi köztestületek által elfogadott Hivatásetikai Kódexeket készít a kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára.)
  - Terveznek –e etikai kódexet más közintézmények számára is létrehozni?
- Vállalás 5/a (integritás, korrupciómegelőzés és etika témájú képzéseket biztosít az állami szervek tisztviselői számára)
  - Milyen értelemben új a vállalás? (ÁSZ Integritás Projekt?)
  - Mi a tréningek tartalma?
  - Kik a résztvevők? Kötelező, vagy szabadon választható a részvétel?
- Vállalás 5/b. (az állami szervek képzési rendszerein belül a közérdekű adatok önálló, proaktív közzétételében is egyértelmű támpontot nyújtó, információszabadsággal kapcsolatos képzési elemeket biztosít az államigazgatási, az önkormányzati és az igazságszolgáltatási munkatársak számára.)
  - Mi a vállalás jelenlegi helyzete?
  - Gyakorlati példák?
- Vállalás 5/c (hiteles, átlátható, költséghatékony, állampolgárok és a civil szervezetek bevonására építő, célcsoportonként differenciált tájékoztató kampányt indít)
  - Mi a vállalás jelenlegi helyzete?

Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW Suite 500
Washington, DC 20005

Open Government Partnership
INDEPENDENT REPORTING MECHANISM