



Részletes kutatási terv

Jelen dokumentum

a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú

„Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és
hatékonyságának növelése”

című kiemelt projekt keretében készült.

Készítette:

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.

HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.

Megbízó:

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Dátum:

2021. június 24.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

1 TECHNIKAI FEJEZETEK

1.1 Verziókövetés

| Verziószám | Dátum | Megjegyzés |
|------------|----------------|--|
| v1.0 | 2021.05.17. | |
| v1.1 | 2021. 05. 20. | |
| v.1.2. | 2021.05.21-23. | Nyelvi lektorálás Szakmai lektorálás |
| v1.3 | 2021.05.28. | Munkaanyag véglegesítés |
| v2.0 | 2021.06.11. | Megrendelői észrevételeket tartalmazó változat |
| v3.0 | 2021.06.15. | NAIH vélemények átvezetése |
| v4.0 | 2021.06.24 | NAIH által elfogadott, végleges |

1.2 Tartalomjegyzék

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | TECHNIKAI FEJEZETEK..... | 2 |
| 1.1 | Verziókövetés | 2 |
| 1.2 | Tartalomjegyzék..... | 2 |
| 2 | VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ..... | 4 |
| 3 | BEVEZETÉS..... | 14 |
| 3.1 | A projekt és a kutatás bemutatása..... | 14 |
| 3.2 | A kutatási célterület bemutatása, szerepe és célja a projektben..... | 15 |
| 3.3 | A Kutatási terv célja és szerepe..... | 16 |
| 3.4 | A Kutatási terv felépítése | 16 |
| 4 | A KUTATÁSI CÉLTERÜLET KÜLSŐ ÉS BELSŐ KAPCSOLÓDÁSAI..... | 18 |
| 4.1 | A kutatási célterület kapcsolódása a kutatási projekt egyéb elemeihez | 18 |
| 4.2 | A kutatási célterülethez kapcsolódó egyéb külső projektek, programok | 19 |
| 5 | A KUTATÁS BEMUTATÁSA..... | 21 |
| 5.1 | Részletes módszertani megközelítés..... | 21 |
| 5.1.1 | Előzetes kutatási kérdések és hipotézisek..... | 21 |
| 5.1.2 | Alkalmazott módszertani eszközök | 35 |
| 5.1.3 | Az elemzések részletes adattartalma..... | 55 |
| 5.2 | Az elemzések részletes folyamata..... | 61 |
| 6 | A KUTATÁSI TEVÉKENYSÉG EREDMÉNYTERMÉKEI ÉS A VONATKOZÓ ELVÁRÁSOK BEMUTATÁSA | 62 |



| | | |
|-------|---|----|
| 7 | A KUTATÁS RÉSZLETES ÜTEMEZÉSE | 66 |
| 8 | CÉLTERÜLET-SPECIFIKUS KOCKÁZATOK ÉS KEZELÉSÜK | 69 |
| 9 | MELLÉKLETEK | 73 |
| 9.1 | Forrásjegyzék | 73 |
| 9.1.1 | Irodalomjegyzék..... | 73 |
| 9.1.2 | Felhasznált jogszabályok listája | 73 |
| 9.2 | Rövidítések jegyzéke | 74 |
| 9.3 | Ábrajegyzék | 74 |
| 9.4 | Táblázatok jegyzéke | 74 |
| 9.5 | Egyeztetések listája | 74 |



2 VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH vagy Hatóság) a személyes adatok védelme mellett felel a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzéséért és elősegítéséért.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt (a továbbiakban: Projekt) kedvezményezettjeként a Hatóság célul tűzte ki az információszabadság alkotmányos alapjog magyarországi állapotának átfogó, tudományos alapú feltérképezését, és a kutatási megállapítások alapján a jogi és egyéb szolgáltató környezet javítását célzó koncepciók, javaslatok és eszközök kidolgozását.

A Projekt az információszabadság hazai és nemzetközi gyakorlatát négy célterület-specifikus kutatásra és egy nemzetközi benchmark elemzésre bontva vizsgálja, amelyek célja a közzétételi kötelezettségek, a közérdekű adatigénylések, illetve az információszabadság érvényesülése aktuális gyakorlatának és tendenciáinak, valamint a gátló tényezőknél és az ezek ellen való fellépést segítő eszközöknél a feltárása. Az egyes célterületi kutatások egymástól jól elhatároltak; egyrészt célcsoport-specifikusak, másrészt különböző kutatási fókuszokra összpontosítanak az alábbiak szerint:

- Az 1. Kutatás a helyi önkormányzatokat;
- a 2. Kutatás az Infotv. 33. § (2) bekezdésében nevesített közigazgatási szervezeteket; míg
- a 3. Kutatás az előzőekhez nem tartozó, közfeladatot ellátó és/vagy közpénzzel gazdálkodó egyéb, nem közigazgatási szervezeteket vizsgálja.
- A 4. Kutatás fókuszában az információszabadság témakörének a szabályozási és korrekciós mechanizmusokra irányuló átfogó, horizontális vizsgálata áll.

A négy kutatás ugyanakkor egy egységet képezve, együttesen lefedi az információszabadság vizsgálatának teljes spektrumát és érintetti körét.

A kutatás illeszkedik az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó alkotta konzorcium által megvalósítandó KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00002 azonosítószámú „Jogszabályban rögzített közadatokat tartalmazó adatkörök, valamint egyéb nyilvántartott adatkörök felmérése és azok szabályozási oldali felülvizsgálata” című kiemelt projekthez; a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosítószámú, „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekthez; valamint a KÖFOP-2.2.5-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „Átláthatóság a közpénzek felhasználásánál, államháztartási adattárház” című projekthez is.

A kutatások során az információszabadsággal összefüggő kötelezettségeket és azok teljesülési gyakorlatát mind a négy célterület-specifikus kutatás holisztikus megközelítésben vizsgálja, amely az alábbi három, egymással szorosan összefüggő szintet definiálva különíti el a kötelezettségeket a hatályos jogi szabályozásra figyelemmel:

- Az első szintet a közfeladatot ellátó szervek önkéntes, általános tájékoztatása képezi. Ez a szint a jó kormányzás elvének megfelelően azon alapul, hogy a közzétételre kötelezett szervek transzparens módon tegyék nyilvánossá a közérdeklődésre számot tartó adatokat.
- A második szintet a közfeladatot ellátó szervek kötelező, proaktív közzététele képezi, amelyhez kötelezettségként általános, különös és egyedi közzétételi listák is tartoznak.
- A harmadik szintet az egyedi adatigénylések teljesítése, a kérelemre történő közzététel jelenti.

Az 1. Kutatás célterülete

Az információszabadság célja a közfeladatokat ellátó szervek esetében a működés átláthatóságának és ellenőrizhetőségének biztosítása, ami – a nyilvánosság erejével – a hatalom egyik legfontosabb korlátját jelenti. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) külön nevesíti a közfeladatot ellátó szervek között a helyi önkormányzatokat, amelyek – a feladatkörükbe tartozó ügyekben – kötelesek elősegíteni és biztosítani



a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását (Infotv. 32. §); és amelyeknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat (a törvényi kivételek figyelembevételével) bárki megismerhesse (Infotv. 26. § (1)).

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) is kimondja, hogy a „helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot” (Möt. 2. § (2)). A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog a demokratikus jogállam sarokköve, amely hozzájárul az állampolgárok bizalmának kialakításához és fenntartásához.

A törvényi, jogszabályi kötelezettségek ellenére, a gyakorlatban a helyi önkormányzatok információszabadsághoz való viszonya igen változatos képet mutat: jó példák találhatók a széles körű nyilvánosság biztosítására, a törvényi előírásokon felüli önkéntes adatközlési gyakorlatra; de gyakori a kötelezettségek nem-, vagy nem megfelelő teljesítése is. A NAIH látókörébe kerülő panaszügyek jelentős része köthető a helyi önkormányzatokhoz, emellett a konzultációs ügyekben is jellemzően az önkormányzatok fordulnak jogértelmezési kérdéseikkel a Hatósághoz.

Mindezek alapján a Projekt egyik kiemelt célcsoportját jelentik a helyi önkormányzatok: az 1. Kutatás fókuszában a helyi önkormányzatok információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek és ezek teljesülési gyakorlatának vizsgálata áll. A mintegy 3200 helyi (települési és területi) önkormányzat információszabadsággal összefüggő gyakorlatának teljes körű felmérésére kerül sor az 1. Kutatásban. Emellett, a 13 országos nemzetiségi önkormányzat felmérése is teljeskörűen megvalósul – a helyi önkormányzatokkal azonos módon. A 61 területi és 2197 települési szintű nemzetiségi önkormányzat esetében a kutatás az adatnyilvánossági gyakorlat egyedi értékelésére (pl. honlapelemzéssel, próbaadatkéréssel) nem terjed ki, ezekre az alcsoportokra összegző megállapítások tehetők.

A Részletes kutatási terv célja és feladata

Az 1. Kutatás vonatkozásában a projekt Műszaki Leírása az alábbi előzetes kutatási kérdéseket fogalmazta meg:

- Mely területeken azonosíthatók problémák vagy hiányosságok az önkormányzatok körében?
- Melyek a közzétételi kötelezettség teljesítését gátló főbb tényezők, a beavatkozást igénylő legfőbb hiányosságok az önkormányzatok mint adatkezelők és adatközlők körében?
- Milyen eszközök, intézkedések szükségesek a problémák kezelésére?
- Milyen visszajelzések tapasztalhatók a célcsoport tagjai, valamint az adatszolgáltatás gyakorlata iránt érdeklődő civil szereplők és állampolgárok részéről a törvényi szabályozás és a célcsoport közzétételi gyakorlata kapcsán?

A négy kutatás esetében külön-külön elkészülő Részletes kutatási terv (a továbbiakban: Kutatási terv) célja, hogy kutatási fókuszok és célcsoportok szerint:

- Rögzítse a kutatási célok elérését biztosító kutatómódszertani megközelítést;
- meghatározza a kutatás során alkalmazandó eszközöket, tevékenységeket;
- meghatározza a leszállítandó eredménytermék termékkonceptióit és a termékek közötti összefüggéseket, kapcsolatokat; valamint
- felállítsa a kutatás végrehajtásának részletes ütemtervét.

Ennek megfelelően a Kutatási terv szerepe, hogy a Műszaki Leírásban rögzített követelményekre, valamint az I. szakmai szakaszban készülő helyzetelemzés megállapításaira figyelemmel részletesen megtervezze a különböző célcsoporttal, fókusszal rendelkező, de egymásra is reflektáló kutatásokat.

Előzetes kutatási kérdések és hipotézisek

A kutatási kérdések és hipotézisek felállítása a Műszaki Leírásban szereplő előzetes kutatási kérdésekből és a Helyzetelemzés című dokumentumban felvázolt előzetes problématerképből indul ki. Majd a részletes – desk research – helyzetelemzés során kirajzolódó célcsoport-specifikus problémák alapján konkrét kutatási részkérdéseket tesz fel, amelyek megválaszolása – a kiválasztott kutatási



módszerekkel, eszközökkel elért eredményekkel – együttesen hozzájárul a fő kutatási probléma megértéséhez, illetve a megalapozott és teljeskörű helyzetfeltáráshoz.

A helyzetelemzés során előzetesen megállapításra került, hogy az információsabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlata javuló tendenciát mutat ugyan, de számottevő mértékű pozitív elmozdulás mégsem látható az elmúlt évek során. A Kutatás alapvető célja, hogy validálja ezt a megállapítást, és feltárja az e mögött rejlő okokat, illetve ok-okozati összefüggéseket.

1. táblázat: Kutatási kérdések és hipotézisek¹

| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | |
|--|---|
| K1 | Milyen mértékben teljesítik jelenleg a helyi önkormányzatok az Infotv.-ben meghatározott, illetve más jogszabályok által előírt tájékoztatási, nyilvánossági követelményeket? |
| H1.1 | Jelenleg a helyi önkormányzatok többsége nem teljesíti teljeskörűen az Infotv.-ben meghatározott tájékoztatási, nyilvánossági kötelezettségeket. |
| H1.2 | Az Infotv. által előírt kötelezettségeket könnyebben teljesítik a helyi önkormányzatok, mint az ágazati jogszabályokban foglalt nyilvánossági, tájékoztatási feladatokat. |
| H1.3 | Az Infotv. hatálya alá tartozó szervezetek közül a helyi önkormányzatok mutatják a leginkább jogkövető magatartást az információsabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében. |
| H1.4 | A helyi önkormányzatok többsége az információsabadságot nem tekinti magától értetődő módon az integráns (átlátható, társadalmi részvételre épülő, jogszerű) önkormányzati működés szerves részének. |
| K2 | Az információsabadság mely szintjén és mely területein azonosítható jelentős probléma, hiányosság? |
| H2.1 | A lakosság tájékoztatásának általános gyakorlata igen eltérő minőségű és mélységű az egyes helyi önkormányzatoknál. |
| H2.2 | A helyi önkormányzatoknál nem elterjedtek a lakossággal történő párbeszédet biztosító, kétirányú kommunikációs formák. |
| H2.3 | A proaktív közzététel a helyi önkormányzatok többsége esetében nem felel meg a törvényi előírásoknak: sem teljességét, sem tartalmát, sem formáját tekintve (beleértve a frissítést és archiválást is). |
| H2.4 | Főként a különös közzétételi listák szerinti tájékoztatás hiányos. |
| H2.5 | Az egyedi közzétételi lista lehetőségével alig él helyi önkormányzat. |
| H2.6 | Az önként közzétett információk esetében a helyi önkormányzatok jellemzően nem állítanak össze egyedi közzétételi listát. |
| H2.7 | Nehézséget jelent az Infotv. szerinti általános közzétételi lista közzétételi egységeiben közzéteendő adattartalom azonosítása. |
| H2.8 | A helyi önkormányzatok többsége nincs regisztrálva vagy nem kapcsolódik közvetlenül az Egységes Közadatkereső Rendszer releváns tartalmú (az adott önkormányzat adatait tartalmazó) menüpontjához. |
| H2.9 | Az Infotv. szerinti általános közzétételi listának a gazdálkodási adatokat tartalmazó része a leginkább elhanyagolt. |
| H2.10 | A helyi önkormányzatok többsége hiányosan teszi közzé a képviselő-testületi ülések, közgyűlések előkészítő dokumentumait, a helyi rendeleteket, határozatokat, különösen a zárt ülések esetében. |

¹ A táblázatban színekkel jelzik, hogy az egyes hipotézisek mennyire épülnek az előzménykutatásokból vagy a helyzetelemzésből származó empirikus alapokra; illetve mennyiben tekintendők empirikus előzmények nélküli, kizárólag elméleti feltételezésnek: zöld háttérszint kaptak az erős empirikus megalapozottsággal bíró tartalmak; sárgával jelöltek a részben alátámasztottak; míg pirossal a kizárólag elméleti alapokon nyugvók.



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | |
|--|---|
| H2.11 | A testületi, bizottsági üléseken hozott döntések nyilvánosságát nagyban korlátozza az is, hogy a helyi önkormányzatok a törvényben előírt kötelező eseteken felül túlságosan gyakran, sokszor indokolatlanul rendelnek el zárt üléseket. |
| H2.12 | Az elektronikus közzétételi gyakorlatnál is kedvezőtlenebb a helyi önkormányzatokhoz beérkező közérdekű adatigénylések teljesítésének gyakorlata. |
| H2.13 | A helyi önkormányzatok tudása igen hiányos a közérdekű adatigénylések jogszerű és szakszerű elutasítási lehetőségeiről. |
| H2.14 | A közérdekű adatigénylések esetében különösen problematikus a költségtérítés megfelelő alkalmazása. |
| H2.15 | A helyi önkormányzatok nem tartják be a közérdekű adatigénylések teljesítésére rendelkezésre álló, jogszabály által előírt határidőket az esetek többségében. |
| H2.16 | A helyi önkormányzatok többsége él(t) a veszélyhelyzet alatti speciális jogrend adta lehetőségekkel. |
| H2.17 | Az átlagosnál is alacsonyabb szintű a közérdekű adatigénylés teljesülési gyakorlata azokban az esetekben, amikor kiterjesztően kellene értelmezni a közérdekből nyilvános adat fogalmát. |
| H2.18 | A közérdekű adatigényléseknél különösen kényes adatoknak minősülnek a célcsoport szempontjából az üzleti szerződésekkel, a nem normatív támogatásokkal, a közbeszerzésekkel, a vagyon hasznosításával, a foglalkoztatottakra vonatkozó pénzügyi adatokkal, a vagyonyilatkozatokkal; valamint a képviselőtestületi ülésekkel, döntésekkel kapcsolatos információk. |
| H2.19 | A gyakorlatban problémát jelent, hogy a közfeladatot ellátó személyeknek nemcsak a Kttv.-ben tételesen felsorolt adatai minősülnek közérdekből nyilvános adatnak, hanem a közfeladatuk ellátásához kapcsolódó, egyéb személyes adataik is megismerhetők az átláthatóság biztosításához szükséges mértékben. |
| H2.20 | Amennyiben közérdekű adatigénylés esetén nem a helyi önkormányzat az adatkezelő, elvéve találkozhattunk csak azzal a gyakorlattal, hogy az adatigénylés elutasításával egyidejűleg az önkormányzatok a valódi adatkezelőhöz irányítanak az adatigénylőt. |
| H2.21 | Amennyiben közérdekű adatigénylés esetén nem a helyi önkormányzat az adatgazda, az önkormányzatok jellemzően nincsenek tisztában azzal, hogy mely adatkörök mely adatgazdánál érhetők el. |
| K3 | Hogyan befolyásolja a közfeladatot ellátó szervek humán erőforrás bázisa az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlatát? |
| H3.1 | A közfeladatot ellátó szerv humán erőforrás adottságai igen szorosan korrelálnak a törvényi előírások teljesülési gyakorlatával. |
| H3.2 | Minél nagyobb létszámú adott hivatal, annál inkább teljesíti az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeket. |
| H3.3 | Azok a helyi önkormányzatok/hivatalok, ahol dolgozik képzett, gyakorlott információs jogokért felelős személy, lényegesen jobban teljesítik az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeket. |
| H3.4 | Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének módja, gyakorlata igen szoros összefüggést mutat a felelős személy hozzáállásával, attitűdjével. |
| H3.5 | A helyi önkormányzatok esetében, a megbízott felelősök többségénél az információszabadsággal kapcsolatos feladatok alacsony prioritást élveznek. |
| H3.6 | A megbízott felelősök többsége nincs tisztában az átláthatóság előnyeivel, bizalomépítő hatásával. |
| H3.7 | A helyi önkormányzatok többségének szándékában áll a jogszabályi kötelezettségek jobb teljesítése. |
| H3.8 | A kötelezettségek megfelelő teljesítését leginkább az információ- és tudáshiány gátolja. |
| H3.9 | A helyi önkormányzatok többségénél a vonatkozó jogszabályok ismerete is hiányos. |
| H3.10 | A releváns jogszabályok ismerete esetén is nehézségekbe ütközik a jogértelmezés – különösen az ágazati jogszabályoknál. |
| H3.11 | Különösen nagy az információhiány a környezeti információk, nyilvántartások, adatbázisok tekintetében. |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | |
|--|---|
| H3.12 | Az elektronikus közzétételt az önkormányzatoknál dolgozók nem megfelelő digitális kompetenciái is korlátozzák. |
| K4 | Hogyan befolyásolja a belső szabályozás rendelkezésre állása és annak tartalma az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülésének gyakorlatát? |
| H4.1 | A helyi önkormányzatok többsége nem rendelkezik a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények / közzétételi kötelezettség teljesítésének rendjét rögzítő szabályzattal. |
| H4.2 | Nehézségekbe ütközik a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények / közzétételi kötelezettség teljesítésének rendjét rögzítő szabályzat megfelelő tartalmú összeállítására. |
| H4.3 | Azok az önkormányzatok, amelyek rendelkeznek szabályzattal, a gyakorlatban is jobban teljesítik a kötelezettségeiket. |
| H4.4 | Gyakori probléma a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzatok közötti, a nyilvánossági teendőikkel kapcsolatos feladatmegosztást tartalmazó megállapodás hiánya. |
| H4.5 | A helyi önkormányzatok többsége jelenleg nem vezet részletes statisztikát a közérdekű adatigénylésekről és azok eredményeiről; illetve rendszeresített formában nem értékeli azok tapasztalatait a fejlesztési intézkedések megfogalmazása érdekében. |
| H4.6 | A helyi önkormányzat belső szabályzata jellemzően nem társít megfelelő szankciókat az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítésének esetére. |
| K5 | Hogyan befolyásolják a technikai-technológiai feltételek az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlatát? |
| H5.1 | Általános technikai-technológiai probléma nem akadályozza az információszabadság teljesülési gyakorlatát. |
| H5.2 | A helyi önkormányzatok honlapjainak színvonala, fejlettsége, felhasználóbarát jellege igen eltérő, mely szempontoknál elsősorban a település nagysága, jogállása meghatározó. |
| H5.3 | Az adatokhoz, információkhoz való egyenlő esélyű, akadálymentes hozzáférés a fogyatékkal élő emberek számára az önkormányzati honlapok többsége esetében nem biztosított. |
| K6 | Hogyan befolyásolják a közfeladatot ellátó szervek egyéb szervezeti jellemzői az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlatát? |
| H6.1 | A kisebb települések nehezebben bírkóznak meg az Infotv., illetve más vonatkozó jogszabályok által előírt nyilvánossági, tájékoztatási feladatokkal. |
| H6.2 | A település földrajzi elhelyezkedése nem befolyásolja a teljesülési gyakorlatot. |
| H6.3 | A közös önkormányzati hivatalok kevésbé tesznek eleget a jogszabályi kötelezettségeknek, mint az önálló polgármesteri hivatalok. |
| H6.4 | Minél több település tartozik egy közös önkormányzati hivatalhoz, annál nehezebb az információszabadsággal kapcsolatos előírások teljesítése. |
| H6.5 | A közös önkormányzati hivatalok esetében igen nagy a különbség a székhelytelepülések, illetve a nem székhelytelepülések nyilvánossági feladatainak biztosításában. |
| H6.6 | A helyi önkormányzatok többsége felvállalja a költségvetési szervek nyilvánossági, tájékoztatási feladatait is. |
| H6.7 | A helyi önkormányzatok hozzáállása meghatározza a településen működő, önkormányzati fenntartású / alapítású költségvetési szervek, gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek kötelezettségeinek teljesítését is. |
| H6.8 | A nemzetiségi önkormányzatok információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesülése elmarad a helyi önkormányzatokétól. |
| H6.9 | Eltérés mutatkozik a települési és a területi (megyei) önkormányzatok információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesülési gyakorlatában. |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | |
|--|--|
| K7 | Hogyan befolyásolja az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlatát az irányító szervezetek hozzáállása, gyakorlata? |
| H7.1 | Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének módja, gyakorlata nagyban függ a településvezetés (polgármester, képviselők, jegyző) hozzáállásától. |
| H7.2 | Alapvetően befolyásolja a helyi önkormányzatok gyakorlatát az átláthatóság, a nyilvánosság kérdésének általános megítélése és kezelése (gyakorlata) az önkormányzatok irányítását, ellenőrzését ellátó szerveknél (állam, minisztérium, kormányhivatalok). |
| H7.3 | A törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalok az esetek többségében nem tudnak adekvát segítséget nyújtani a helyi önkormányzatok számára az információszabadsággal kapcsolatos kérdésekben. |
| H7.4 | A helyi önkormányzatok tisztában vannak azzal, hogy az információszabadsággal kapcsolatos kérdéseikkel a NAIH-hoz fordulhatnak. |
| H7.5 | A helyi önkormányzatok többsége elégedett a Hatóság által nyújtott támogatással. |
| K8 | Mennyire támogatja a jogszabályi környezet, a jogalkotás konzisztenciája, egyértelműsége a követelmények teljesülését? |
| H8.1 | Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlata javuló tendenciát mutat. |
| H8.2 | A Infotv. és az ehhez közvetlenül kapcsolódó rendeletek egyértelműek és kellően részletezettek a helyi önkormányzatok számára. |
| H8.3 | A további tájékoztatási, nyilvánossági feladatokat előíró ágazati jogszabályok igen sokrétűek és szerteágazóak, így az ezekben foglalt kötelezettségek megismerése, átlátása és teljesítése komoly kihívást jelent a helyi önkormányzatoknak. |
| H8.4 | Az információszabadságot korlátozó, szűkítő titoktípusok, nyilvánosságot korlátozó intézkedések alkalmazhatóságával kapcsolatban számos jogértelmezési nehézség merül fel. |
| H8.5 | Különösen nehezen tudják értelmezni a helyi önkormányzatok a személyes adatok védelmével, az üzleti titokkal, valamint a döntés-elkészítéssel kapcsolatos titoktípusok és az információszabadsághoz való alapjog kapcsolatát. |
| H8.6 | A helyi önkormányzatok számára az iratelv és az adatelv megkülönböztetése komoly nehézséget okoz. |
| H8.7 | Az adatkezelő és az adatgazda fogalmának értelmezése komoly nehézségekbe ütközik. |
| H8.8 | A helyi önkormányzatok számára nem érthető az érdekmérlegelés kötelezettsége. |
| H8.9 | Az információszabadsággal kapcsolatos követelmények teljesítése főként az ellenőrzés, szankcionálás hiánya miatt marad el. |
| H8.10 | A helyi önkormányzatok nyilvánossági, tájékoztatási tevékenységének belső ellenőrzése esetleges és korlátozott (azaz nem folyamatba épített). |
| H8.11 | Az információszabadsággal kapcsolatos jogsértések külső ellenőrizhetősége korlátozott, a NAIH által alkalmazható szankcióknak nincs visszatartó ereje, kikényszerítő hatása. |
| H8.12 | A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatalok korlátozott hatásköre az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésében nem segíti a jogkövető magatartás kikényszerítését. |
| K9 | A helyi önkormányzatoknak milyen külső támogatásra lenne szükségük az információszabadsággal kapcsolatos teljesülési gyakorlatuk javítására vonatkozóan? |
| H9.1 | Szükség lenne egy olyan gyakorlati útmutatóra, amely teljeskörűen és közérthetően ismerteti a kötelezettségeket, valamint ezek elvárt teljesítési módját. |
| H9.2 | Információ- és tudásmegosztó eseményekkel, a jó gyakorlatok bemutatásával javítható a teljesülési gyakorlat. |
| H9.3 | Szükség lenne egy, a közérdekű adatigénylések rendjét rögzítő szabályzat pontos tartalmát és felépítését ismertető útmutatóra. |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | |
|--|--|
| H9.4 | Szorosabb együttműködésre, rendszeres konzultációkra, fórumokra lenne szükség a helyi önkormányzatok, a témában érintett hatóságok és civil szervezetek között. |
| K10 | Hogyan befolyásolják a különböző adatmenedzsment rendszerek a célcsoport információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesülési gyakorlatát? |
| H10.1 | Az önkormányzati ASP rendszer nagyban segíti a helyi önkormányzatok tájékoztatási, nyilvánossági tevékenységét. |
| H10.2 | A különböző adatbázisokba, információrendszerekbe történő adatfeltöltési kötelezettség komoly nehézséget jelent a helyi önkormányzatok számára (pl. rendelettár, ebnyilvántartó rendszer stb.), anélkül, hogy ezen adatbázisok, nyilvántartások a későbbiekben hatékonyan támogatnák a nyilvánossági, tájékoztatási kötelezettségeik teljesítését. |
| K11 | Miként hat az általános kulturális közeg az információszabadság teljesülésének gyakorlatára? |
| H11.1 | Amíg az általános kulturális közeg nem mozdul el az átláthatóság, nyilvánosság fontossága felé, addig a helyi önkormányzatok esetében sem várható számottevő előrelépés e téren. |
| K12 | Milyen fokú az állampolgári tudatosság az információszabadsággal kapcsolatos jogok terén? |
| H12.1 | Igen szűk azon állampolgári kör, amely él az információszabadsághoz kapcsolódó jogaival (ti. nem beszélhetünk általános állampolgári érdeklődésről a közfeladatot ellátó szervek működésével, tevékenységeivel kapcsolatos közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatai iránt). |
| H12.2 | Az adatigénylők között állampolgárok, civil szervezetek, újságírók és politikusok egyaránt megjelennek. |
| H12.3 | A nagyobb települések esetében többen élnek a közérdekű adatigénylés lehetőségével, mint a kisebbekben. |
| H12.4 | Nagyfokú állampolgári csalódottság tapasztalható a közérdekű adatigénylések nem vagy nem megfelelő teljesítése miatt. |
| H12.5 | A közérdekű adatigénylők igen ritkán tesznek panaszt a Hatóságnál; vagy viszik bíróságra a közérdekű adatigénylés nem vagy nem megfelelő teljesítésével kapcsolatos ügyeket. |
| H12.6 | Az adatigénylések jelentős része irracionális, öncélú, lejárató célzatú, esetleg rosszindulatú a helyi önkormányzatok véleménye szerint. |
| H12.7 | Minél teljesebb körű az elektronikus közzététel, annál kevesebb adatigénylés érkezik a helyi önkormányzatokhoz. |
| H12.8 | A közérdekű adatigénylések száma jelentősen megugrik bizonyos kiemelt események (pl. választások, nagyberuházás bejelentése) kapcsán. |
| K13 | Milyen aktuális témák jelentek meg az utóbbi időszakban a közérdekű adatigényléseknél? |
| H13.1 | Fokozott érdeklődés mutatkozik a sérülékeny csoportokkal kapcsolatos közfeladatok ellátásában érintett intézmények, tevékenységek iránt (pl. időotthonok működése). |
| H13.2 | Jelentős számú közérdekű adatigénylés érkezik a Covid19 járvánnyal összefüggő önkormányzati védekezési tevékenységekkel, kiadásokkal kapcsolatban. |
| H13.3 | A környezeti információkkal kapcsolatban csekély állampolgári érdeklődés tapasztalható. |
| H13.4 | A közérdekű adatigénylések fő témáit a képviselők illetménye, vagyonnyilatkozata, illetve egyéb költségei jelentik. |
| H13.5 | Fokozott érdeklődés tapasztalható a nemzetiségi önkormányzatok működésével, gazdálkodásával kapcsolatban. |

Forrás: saját szerkesztés

Alkalmazott kutatási módszerek és eszközök

Az egyes kutatási kérdések megválaszolása, illetve a hipotézisek ellenőrzése komplex elemzési folyamat eredménye, amely egyidejűleg veszi figyelembe az összes módszertani eszköz releváns adattartalmát.



Alkalmazott kutatási módszerek és eszközök:

Desk research

A kutatás második szakaszában tovább folytatódik a helyzetelemzés során megkezdett háttérkutatás a releváns dokumentumok és adatok bekérésével, valamint azok – elemzési céloknak megfelelő – feldolgozásával. A desk research részelemei:

- **Jogszabáylelemzés:** kutatás-specifikus jogszabáylelemzés segítségével a jogszabályi kötelezettségek vizsgálata.
- **Előzménykutatások feldolgozása:** a kutatás keretében vizsgált célcsoportokhoz tartozó gyakorlatok és problémák vizsgálata a releváns, aktuális előzménykutatások számbavételével.
- **Elérhető (nyilvánosan hozzáférhető / adatkérés keretében bekért) statisztikai adatok elemzése,** valamint kvalitatív tartalmak szöveganalitikai feldolgozása.

Honlapelemzés

A honlapelemzés célja az elektronikus közzétételi kötelezettséghez kapcsolódó törvényi előírás érvényesülésének és a nyilvánosság biztosításának vizsgálata.

A honlapelemzésbe a helyi önkormányzatok, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok teljeskörűen bevonásra kerülnek, így összesen 3210 szervezet honlapjának elemzése valósul meg. A helyi, illetve területi nemzetiségi önkormányzatok esetében a kutatás az adatnyilvánossági gyakorlat egyedi értékelésére honlapelemzéssel nem terjed ki.

A honlapok vizsgálatának tervezett szempontrendszerében megtalálhatóak a projekt keretében lebonyolítandó három, célcsoportok mentén elkülönülő kutatás mindegyike esetében értelmezhető vizsgálati szempontok. Ezek lehetőséget adnak összehasonlító elemzések elvégzésére, ezáltal pedig célcsoporti sajátosságok azonosítására. Mindezek mellett az önkormányzati nyilvánosság kutatása során a honlapok vizsgálatához tervezett szempontrendszer kiegészül az önkormányzati célcsoportra jellemző, további specifikus szempontokkal is.

Próba adatigénylés

A próba adatigénylés célja a közérdekű adatigénylések teljesülési gyakorlatának vizsgálata.

A próba adatigénylésbe a helyi önkormányzatok, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok teljeskörűen bevonásra kerülnek, így összesen 3210 szervezet adatszolgáltatásának elemzésére kerül sor. A helyi, megyei nemzetiségi önkormányzatok esetében a kutatás az adatnyilvánossági gyakorlat egyedi értékelésére próba adatigényléssel nem terjed ki.

A próba adatigénylés keretében az érintett célcsoportnak egységes tartalommal, a vonatkozó jogszabályi hivatkozásokkal ellátva kerül megküldésre a közérdekű adatigénylés. Az adatigénylés maximum 3-5 db kérést tartalmaz, amelyek meghatározásakor a kutatás figyelembe veszi a teljesítés egyszerűségét, erőforrásigényét, érzékenységét, a célcsoportok válaszadási hajlandóságának differenciálhatóságát, továbbá a négy kutatás által vizsgált célcsoportok teljesülési gyakorlatának összevethetőségét, illetve a bekért adatok, információk, dokumentumok későbbi gyakorlati hasznosíthatóságának lehetőségét is. A tervezett adatkérések között szerepel, előzetesen:

- **Közérdekű adatigénylésre és a közérdekű adatok közzétételére vonatkozó (Infotv. 30. § (6) bek. és 35. § (3) bek. szerinti) szabályzatok kikérése,** valamint az információs jogokkal foglalkozó személy (Infotv. 1. mell II. 13. pont) neve és elérhetősége.
- **A legutóbbi éves környezeti állapotfelmérés eredménye.**
- **Az ötmillió forintot el nem érő értékű szerződések adatai (a szerződés megnevezése; a szerződés tárgya; a szerződést kötő felek neve; a szerződés értéke; határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama; az említett adatok változásai) szűkített időszakra és / vagy területre vonatkozóan (pl. kommunikációs vagy ügyvédi megbízások, építési beruházások egyetlen évre visszamenőleg).**



- A folyamatban lévő szerződések és az ezekben szerződést kötő másik félre vonatkozó lista átadása azokban az esetekben, amikor az önkormányzat közfeladat ellátására vonatkozóan külső szervezetet bízott meg.

A beérkező válaszok elemzésére előre meghatározott szempontrendszer szerint kerül sor, adatbázisba rögzítve a szempontoknak megfelelő információkat. A beérkező válaszok tartalmi feldolgozása mellett a válaszidő és forma monitorozására is sor kerül. Fontos megjegyezni azt, hogy az adatszolgáltatás elmaradásának, a megválaszolatlan adatigényléseknek az előfordulási gyakorisága is a kutatás értékes eredményének tekinthető.

Online kérdőíves felmérés

Az online kérdőíves felmérés a célcsoport információszabadsággal összefüggő kötelezettségekkel kapcsolatos tapasztalatait és az általuk érzékelt kihívásokat vizsgálja.

A kérdőív a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok gyakorlatának feltárását célozza, így összesen 5468 szervezet megkeresésére kerül sor. Elvárás, hogy minimum 1000 elemszámú érvényes, elemezhető, kitöltött kérdőív álljon rendelkezésre – településméret és régió szerinti reprezentativitás biztosításával. Javasolt, hogy az elemzésnek részét képezze – az adatfelvételt követően – a visszaérkezési arányok vizsgálata az önkormányzati jellemzők mentén. A kérdőíves adatfelvételhez szükséges címlistát a Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkársága biztosítja, illetve a kitöltésre való felkéréssel is támogatja a kutatás sikerességét.

Az online kérdőív által érintett témák között megtalálhatóak a projekt keretében lebonyolítandó három, célcsoportok mentén elkülönülő kutatás szempontjából vett horizontális jellegű témák. Ezek a közös tartalmi fókuszok mindhárom kutatás által vizsgált célterület szempontjából relevánsnak bizonyulnak, illetve lehetőséget adnak összehasonlító elemzések, a célcsoporti sajátosságok feltárását szolgáló kontextuális összevetések elvégzésére. Emellett a kérdőív természetesen kiegészül az önkormányzati célcsoportra jellemző releváns kérdésekkel, kérdésblokkokkal is, amelyek az önkormányzatok testreszabott, mély megismerését teszik lehetővé.

Mélyinterjú

A mélyinterjú felmérés célja a helyzetelemzésben és a már lebonyolított primer kutatásokban azonosított problémák okainak, lehetséges megoldásainak feltárása, valamint a jó gyakorlatok és az adatkezelői igények azonosítása. A kutatásban tervezett mélyinterjúk szerepe kettős: egyrészt néhány interjú megalapozó módon támogatja a többi adatfelvétel mérőeszközeinek pontosítását, validálását; másrészt a további interjúk – már azok részeredményeinek birtokában – a kvantitatív adatokból kevésbé érthető vagy akár ellentmondásos tapasztalatok mélyebb okainak, megértésének kulcsai lehetnek.

Az önkormányzati nyilvánosság kutatása keretében minimum 50 fővel készül interjú. Az interjúalanyok között helyi önkormányzatok, országos nemzetiségi önkormányzatok szerepelnek, emellett a kör kiegészül az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese, két országos nemzetiségi önkormányzat képviselője, valamint olyan önkormányzati fenntartású intézmények (pl. időszotthonok) vezetőinek bevonásával, amelyek maguk – tehát nem irányító szervükön keresztül – látják el az információszabadsághoz kapcsolódó tevékenységeket.

Az online kérdőívhez hasonlóan a mélyinterjú által érintett témák között is megtalálhatóak a projekt keretében lebonyolítandó három, célcsoportok mentén elkülönülő kutatás horizontális jellegű témái. Ezen túl az interjú vezérfonala az önkormányzati célcsoportra jellemző releváns kérdéseket, kérdésblokkokat is tartalmaz, amely az önkormányzatok véleményének alaposabb és testreszabott megismerését teszi lehetővé. Az önkormányzati nyilvánosság kutatása esetében kiemelt cél az önkormányzatok által észlelt – az online kérdőíves adatfelvétel során feltárt – közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatos tapasztalatok és kihívások mélyebb megértése, átfogóbb, komplex képalkotása a témában.

Fókuszcsoportos interjú

A fókuszcsoportos interjúk célja az adatigénylés gyakorlatának és kihívásainak feltárása az adatigénylők szempontjából.



A fókuszcsoportos interjúk során az önkormányzati alrendszer vizsgálatára így az adatigénylői oldal szemszögéből kerül sor, az interjúkon az önkormányzatoknak címzett adatigénylésekben jártas állampolgárok, civil szervezetek és a sajtó képviselői vesznek részt. 5 fókuszcsoportos interjú lebonyolítására kerül sor, alkalmanként 8-15 fő bevonásával.

A kutatás során alkalmazott legtöbb kutatási módszerhez hasonlóan a fókuszcsoportos interjú által érintett témák között is megtalálhatóak a három, célcsoportok mentén elkülönülő kutatás szempontjából vett horizontális jellegű témák, valamint az önkormányzati célcsoportra egyedileg jellemző kérdések, kérdésblokkok is.

Az önkormányzatok indexálása

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételére vonatkozóan egy strukturált Excel adattábla készül, amely a próba adatigénylés és a honlapelemzés során rögzített eredmények összegzésén alapul, és alkalmas a helyi önkormányzatok közzétételi megfelelőségét egy összevont mérőszámmal megjeleníteni. A táblában rögzített adatokból a későbbiekben kidolgozandó indexálási módszertan alapján a helyi önkormányzatok megfelelősége egy 0-100-as skálára vetített indexpontszám megadásával válik majd mérhetővé.

A célcsoport bevonását célzó egyéb kutatási elemek

A hagyományos értelemben vett kutatási módszerek mellett fontos megemlíteni a projekt azon elemeit, amelyek a NAIH, a célcsoport, a civilek és egyéb releváns szereplők bevonását, vonatkozó tapasztalataik becsatornázását, illetve az eredmények érintettek általi validálását szolgálják. Ezek a források a kutatások szempontjából szintén értékes, beépíthető információkat nyújtanak a vizsgálatok célzásának, tartalmának kijelölése vagy az eredmények értelmezése szempontjából.

- **Kutatási szakértői operatív munkacsoportok szervezése** a NAIH munkatársai és a projektet megvalósító konzorciumot képviselő szakértők részvételével.
- **Ágazati munkacsoportok szervezése** 11 fő ágazati szakértő bevonásával, civil szervezetek bevonásával, ágazatonként legalább 2 ülés szervezésével (szakterületek: környezetvédelem; szociális ügyek; egészségügy; közlekedés; oktatás-pedagógia; társadalmi integráció és hátrányos helyzetű célcsoportok; rendészet; sport; közösség és hagyományőrzés; művészet és kultúra; egyház).
- **Szakmai rendezvények országsszerte**, legalább 20 alkalommal, alkalmanként 20-30 fő részvételével a célcsoportok és a civilek bevonásával, tudástranszfer és disszeminációs céllal.

A kutatás eredményeit a projekt egyik fő eredményterméke, az Összefoglaló kutatási jelentés mutatja majd be.



3 BEVEZETÉS

3.1 A projekt és a kutatás bemutatása

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH vagy Hatóság) a személyes adatok védelme mellett felel a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzéséért és elősegítéséért. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt kedvezményezettjeként a Hatóság ezért célul tűzte ki az információszabadság alkotmányos alapjog magyarországi állapotának átfogó, tudományos alapú feltérképezését, és a kutatási megállapítások alapján a jogi és egyéb szolgáltató környezet javítását célzó koncepciók, javaslatok és eszközök kidolgozását. A projekt pozitív hatást gyakorol a szolgáltatói szemlélet és az etikus működés megerősítésére a közzolgáltatásban, és emellett közvetlenül összefügg a közigazgatási folyamatok átláthatóságának javításával. A Hatóság a projekt tervezett komplex kutatási tevékenységeinek szakmai megvalósításához szükséges kutatói és szakértői kapacitások biztosítására „A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közzétételi kötelezettségének vizsgálatát szolgáló, komplex elemző kutatások és a kutatások eredményeinek szakmai megvalósítása” tárgyú közbeszerzési eljárás eredménye alapján az Ex Ante Kft. – HBH Kft. konzorciummal (a továbbiakban: Vállalkozó) mint nyertes ajánlattevővel kötött szerződést.

A projekt keretében a Vállalkozó részéről elvégzendő komplex, szorosan egymásra épülő kutatási-elemzési feladatok három tevékenységcsoportba sorolhatók:

- I. tevékenységcsoport: Kutatási tevékenységek ellátása;
- II. tevékenységcsoport: Szakmai rendezvények szakértői támogatása;
- III. tevékenységcsoport: Gyakorlatorientált tanulmányok, ajánlások, útmutatók elkészítése.

Az I. tevékenységcsoportban elvégzendő tevékenységek az információszabadság hazai és nemzetközi gyakorlatát négy célterület-specifikus kutatásra és egy nemzetközi benchmark elemzésre bontva vizsgálják, amelyek célja a közzétételi kötelezettségek, a közérdekű adatigénylések, illetve az információszabadság érvényesülése aktuális gyakorlatának és tendenciáinak, a gátló tényezőknek, illetve az ezek ellen való fellépést segítő eszközöknek a feltárása.

Az egyes célterületi kutatások jól elhatároltak: egyrészt célcsoport-specifikusak, másrészt különböző kutatási fókuszokat definiálnak. A négy kutatás ugyanakkor egy egységet képez és együttesen lefedi az információszabadság vizsgálatának teljes spektrumát és érintetti körét.

Az 1., a 2. és a 3. Kutatás a közszféra szervezetei, a közfeladatot ellátó szervezetek, illetve a közszférához közfeladat ellátása vagy közpénzzel való gazdálkodás eredményeképpen kapcsolódó egyéb szereplők teljes spektrumára kiterjedően az Infotv. alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételi kötelezettségének megvalósulási gyakorlatát vizsgálják három elkülönült célcsoportra bontva:

- Az 1. Kutatás a helyi önkormányzatokra,
- a 2. Kutatás az Infotv. 33. § (2) bekezdésében nevesített közigazgatási szervezetekre, míg
- a 3. Kutatás az előzőekbe nem tartozó, közfeladatot ellátó és/vagy közpénzzel gazdálkodó egyéb nem közigazgatási szervezetekre fókuszál.

A 4. Kutatás fókuszában az információszabadság témakörének átfogó és horizontális jellegű, a szabályozási és korrekciós mechanizmusokra irányuló kutatás áll.



3.2 A kutatási célterület bemutatása, szerepe és célja a projektben

Az egyes célterület-specifikus kutatások egymástól jól elhatárolt célcsoportok és a NAIH-hal mint megrendelővel egyeztetett kutatási fókuszok mentén vizsgálják az információszabadság megvalósulásának gyakorlatát.

Az egyes kutatások célja és szerepe, hogy a kijelölt célcsoportra vonatkozóan:

- Egyrészt részletesen és átfogóan megvizsgálják a hatályos hazai jogszabályok szerint a közzétételi és az adatszolgáltatási kötelezettség megvalósulásának gyakorlatát, illetve annak alakulását, figyelemmel a célcsoportot érintő közzétételi kötelezettségekre, statisztikai adat- és célzott szervezetelemzésre, az állampolgári, újságírói, civil és a célcsoportok tagjaitól érkező visszajelzésekre;
- másrészt feltárják az adatkezelői, adatközlői és az adatigénylő oldali anomáliákat, a mulasztások, a nem- vagy nem megfelelő teljesítések okait és a mögöttes hiányosságokat, az esetleges jogértelmezési problémákat, valamint az egyéb teljesítést akadályozó tényezőket;
- harmadrészt a NAIH és/vagy kormányzati oldali döntéstámogatása érdekében javaslatokat dolgozzanak ki a feltárt problémák, anomáliák, hiányosságok kezelési lehetőségeire, a szükségessé váló intézkedésekre – a fellelhető jó gyakorlatokra is tekintettel.

A négy kutatás az elvégzendő tevékenységeket azonos logikában, két szakmai szakaszra bontva valósítja meg:

- Az I. szakmai szakaszban kutatásonként a Részletes kutatási tervek (a továbbiakban: Kutatási tervek) és az azt megalapozó célterület-specifikus Helyzetelemzések készülnek el.
- A II. szakmai szakaszban a Kutatási tervekben foglalt módszertani szempontok szerint kerülnek végrehajtásra a Műszaki Leírásban meghatározott primer adatfelvételek és elemzések a kutatásonkénti részletes, átfogó helyzetfeltárás érdekében. Ennek eredményeit és tapasztalatait az Összefoglaló kutatási jelentések tartalmazzák.

A projekt keretében az információszabadság érintettjei számára készíthető Útmutatók, ajánlások, eszközök a kutatási eredményekre és tapasztalatokra épülve készülnek el.

Az 1. Kutatás célcsoportját a helyi önkormányzatok jelentik.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) kimondja, hogy a „helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot” (Möt. 2. § (2)). A széles körű nyilvánosság, az átláthatóság biztosítása ennek megfelelően az önkormányzatok demokratikus működésének sarkalatos pontja.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) külön nevesíti a közfeladatot ellátó szervek között a helyi önkormányzatokat, amelyek – a feladatkörükbe tartozó ügyekben – kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását (Infotv. 32. §); és amelyeknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat (a törvényi kivételek figyelembevételével) bárki megismerhesse (Infotv. 26. § (1)). Közérdekből nyilvános adat például az önkormányzati képviselők tiszteletdíja és egyéb juttatásai, a képviselők vagyonynyilatkozata, a képviselő-testületi döntés (ld. Möt. 35. § (4), 39. § (3), 52. § (3)); de különböző ágazati jogszabályok is tartalmazzák a nyilvánosságra, a tájékoztatásra, az adatok közzétételére, az adatigénylések teljesítésére vonatkozó szabályokat.

E törvényi, jogszabályi kötelezettségek ellenére, a gyakorlatban a helyi önkormányzatok információszabadsághoz való viszonya igen változatos képet mutat: jó példák találhatók a széles körű nyilvánosság biztosítására, a törvényi előírásokon felüli önkéntes adatközlési gyakorlatra; de gyakori a kötelezettségek nem-, vagy nem megfelelő teljesítése is. A NAIH látókörébe kerülő panaszügyek jelentős része köthető a helyi önkormányzatokhoz, emellett a konzultációs ügyekben is jellemzően az önkormányzatok fordulnak jogértelmezési kérdéseikkel a Hatósághoz.



Mindezek alapján a Projekt egyik kiemelt célcsoportját jelentik a helyi önkormányzatok: az 1. Kutatás fókuszában a helyi önkormányzatok információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek és ezek teljesülési gyakorlatának vizsgálata áll. **A mintegy 3200 helyi (települési és területi) önkormányzat információszabadsággal összefüggő gyakorlatának teljes körű felmérésére kerül sor az 1. Kutatásban, azaz az összegző értékelések, megállapítások és javaslatok mellett az egyes helyi önkormányzatok adatnyilvánossági tevékenységét egyedileg (elemi adatok révén) is vizsgálja.**

Az önkormányzati feladatellátásban résztvevő további szervek – így a képviselő-testület szervei, a költségvetési szervek – **önálló vizsgálata nem tárgya jelen Kutatásnak, ezek kizárólag a helyi önkormányzatokra vonatkozó információszabadsággal kapcsolatos követelmények teljesítésében vállalt szerepük révén, feladataik szintjén kerülnek a Kutatás látókörébe; illetve ezek vizsgálatára a helyi önkormányzatokon mint fő kutatási célcsoporton keresztül kerül sor és a kutatási jelentés nem egyedi (elemi adatokkal történő), hanem összegző megállapításokat tesz.** A közszolgáltatások ellátására létrehozott egyéb szervezetek (gazdálkodó szervezetek, nonprofit szervezetek, egyéb szervezetek) információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeit és teljesülési gyakorlatát a 2. és a 3. Kutatás ismerteti.

A nemzetiségi önkormányzatok, mint célcsoporttagok nevesítésére a Projekt tartalmát meghatározó Műszaki Leírásban nem került sor, ugyanakkor a kutatás teljessége miatt fontos e szereplők feltérképezése is. **A 13 országos nemzetiségi önkormányzat felmérésére – a helyi önkormányzatokkal azonos módon – teljesszerűen sor kerül. A 61 területi és 2197 települési szintű nemzetiségi önkormányzat esetében a kutatás az adatnyilvánossági gyakorlat egyedi értékelésére (pl. honlapelemzéssel, próbaadatkéréssel) nem terjed ki, ezekre összegző megállapítások tehetők.**

(Az 1. Kutatás célcsoportjának részletes bemutatását a Helyzetelemzés c. tanulmány tartalmazza.)

3.3 A Kutatási terv célja és szerepe

A négy kutatás esetében külön-külön elkészülő Kutatási terv célja, hogy kutatási fókuszok és célcsoportok szerint:

- Rögzítse a kutatási célok elérését biztosító kutatómódszertani megközelítést;
- meghatározza a kutatás során alkalmazandó eszközöket, tevékenységeket;
- meghatározza a leszállítandó eredménytermék termékkonceptióit és a termékek közötti összefüggéseket, kapcsolatokat; valamint
- felállítsa a kutatás végrehajtásának részletes ütemtervét.

Ennek megfelelően a Kutatási terv szerepe, hogy a Műszaki Leírásban rögzített követelményekre, valamint az I. szakmai szakaszban készülő helyzetelemzés megállapításaira figyelemmel részletesen megtervezze a különböző célcsoporttal, fókusszal rendelkező, de egymásra is reflektáló kutatásokat.

A Kutatási terv a Műszaki Leírás követelményrendszerét követve készült, tekintettel a NAIH kutatási prioritásaira, a megalapozó helyzetelemzés megállapításaira és annak készítése során feltárt információhiányokra is.

A részletes kutatási tervezés során szintén kiindulási alapvetés, hogy az egyes kutatások az információszabadság gyakorlatát holisztikus szemléletben kutadják, amelyben érvényesíthetők az egyes célterületek speciális kutatási szempontjai és a célcsoportok sajátosságai.

3.4 A Kutatási terv felépítése

A Kutatási terv mind a négy kutatás esetében azonos struktúrában épül fel és a Műszaki Leírásban szereplő követelményekre figyelemmel az adott kutatás módszertani megközelítését és sajátosságait foglalja össze.



A négy kutatás esetében készülő Kutatási tervek felépítését az alábbi táblázat tartalmazza:

2. táblázat: A Kutatási terv felépítése

| Fejezetcím | Fejezet rövid tartalma |
|--|--|
| 1. Technikai fejezetek | A Technikai fejezet tartalmazza a dokumentum verziókövető tábláját és a tartalomjegyzéket. |
| 2. Vezetői összefoglaló | A Vezetői összefoglaló tömör és áttekinthető formában mutatja be a Kutatási terv vezetői szempontból releváns, legfontosabb megállapításait. |
| 3. Bevezetés | A fejezet bemutatja: <ul style="list-style-type: none"> • Átfogóan a KÖFOP 2.2.6.-VEKOP-18-2019-00001 „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projektet, valamint a kutatás céljait és tevékenységeit; • A kutatás célját és projekten belüli szerepét; • A Kutatási terv célját és szerepét; valamint • A Kutatási terv felépítését. |
| 4. A kutatás külső és belső kapcsolódásai | A fejezet összefoglalóan bemutatja: <ul style="list-style-type: none"> • A kutatás belső – a kutatási projekt egyéb elemeihez való – kapcsolódásait; • A kutatást érintő külső projekteket és a lehetséges kapcsolódási pontokat. |
| 5. A kutatás bemutatása | A fejezet ismerteti: <ul style="list-style-type: none"> • A vonatkozó helyzetelemzés során feltárt problématerületekre figyelemmel a kutatók részéről meghatározott kutatási kérdéseket és hipotéziseket; • A kutatás sajátosságainak bemutatásával párhuzamosan azokat a kutatómódszertani eszközöket, amelyek alapján igazolhatóvá válik a hipotézis és vizsgálhatóvá a kutatási kérdés; • Táblázatos formában az egyes hipotézisekhez kapcsolódó információigényeket és az információigények kielégítése kapcsán releváns mérőeszközök, adatforrások körét; valamint • Folyamatábrák segítségével az elemzések logikai menetére vonatkozó koncepciót. |
| 6. A kutatási tevékenység eredménytermékei és a vonatkozó elvárások bemutatása | A fejezet a Műszaki Leírás elvárásait követve rögzíti az adott kutatás esetében elkészítendő eredménytermékek tartalmi követelményeit. |
| 7. A kutatás ütemezése | A fejezet bemutatja a kutatás és a kapcsolódó feladatok ütemezését a projekt ütemezéséhez igazodóan. |
| 8. Célterület-specifikus kockázatok és kezelésük | A fejezet ismerteti az azonosítható potenciális kockázatokat és azok várható hatását, valamint a kockázatok megelőzésének tervezett módját. |
| 9. Mellékletek | A Kutatási tervek egységes struktúrájú mellékletei tartalmazzák az alábbiakat: <ul style="list-style-type: none"> • Felhasznált források jegyzéke; • Rövidítések jegyzéke; • Ábrajegyzék; • Táblázatok jegyzéke; • A kutatástervezést támogató egyeztetések listája; • Egyéb kutatás-specifikus mellékletek. |

Forrás: saját szerkesztés



4 A KUTATÁSI CÉLTERÜLET KÜLSŐ ÉS BELSŐ KAPCSOLÓDÁSAI

4.1 A kutatási célterület kapcsolódása a kutatási projekt egyéb elemeihez

A projekt keretében leszállítandó eredménytermékek közötti összehangolt, jól elhatárolt és egymásra épülő tartalmak biztosítása érdekében a kutatási tevékenységek és eredménydokumentumok közötti összefüggések kezelése kiemelten fontos a tevékenységek tervezése és megvalósítása során.

Az alábbiakban a kutatás során érvényesített belső kapcsolatok kerülnek összefoglalásra:

- A négy kutatás esetében készülő Kutatási terveket a vonatkozó Helyzetelemzés c. dokumentumokban összefoglalt előzetes szekunder vizsgálatok és megrendelői egyeztetések eredményei alapozták meg. A helyzetelemzésben foglalt problémafelvetésekhez igazodóan kerültek megfogalmazásra a Kutatási tervben a kutatási kérdések és hipotézisek, amelyek a kutatási eszközök részletes kidolgozását támogatják.
- A Kutatási tervben is érvényesülnie kell, hogy a projekt keretében elvégzendő négy kutatás egy egységet alkot.
 - Az 1., 2. és 3. Kutatások a közsféra szervezetei, a közfeladatot ellátó szervezetek, illetve a közszférához közfeladat ellátása vagy közpénzzel való gazdálkodás okán kapcsolódó, egyéb szereplők teljes spektrumára kiterjedően, az információs szabadság érvényesülésének aktuális megvalósulási gyakorlatát vizsgálják az Infotv. alapján.
 - A 4. Kutatás fókuszában az információs szabadság témakörének átfogó és horizontális jellegű, a szabályozási és korrekciós mechanizmusokra irányuló kutatása áll.

A kutatási eszközök tervezése során figyelembe kell venni, hogy az egyes célcsoportok megkeresése, bevonása ne párhuzamosan, hanem összehangoltan történjen. Ennek kapcsán a 4. Kutatás keretében vizsgált korrekciós mechanizmusok célterület-specifikus vizsgálatát az érintett kutatás végzi, illetve a 4. Kutatás megosztja a további kutatásokkal a hatókörükbe tartozó célcsoportokat érintő kutatási eredményeit.

- A kutatási eszközök és a kutatások eredményei ezen kívül összehangolásra kerülnek a III. tevékenységcsoport keretében készülő informatikai fejlesztéseket megalapozó dokumentumokkal, amely a Műszaki Leírás alapján kiterjed az információs szabadságot támogató **online tájékoztató portál helyzetelemzésére** és **konceptiótervére**, valamint a **kormányzati átláthatóságot biztosító megvalósíthatósági hatástanulmányra**.
- A Helyzetelemzés című dokumentumban foglalt előzetes helyzetfeltáró megállapítások kiegészítésre kerülnek a II. projektszakaszban végzett primer kutatások eredményeivel, amelyeket szintetizálva a II. szakmai szakaszban kutatásonként készítendő **Összefoglaló kutatási jelentések** tartalmaznak majd.
- A kutatási eredmények áttekinthető, kereshető és könnyen értelmezhető formában való közzétételét a Megrendelő számára készülő **online adatvizualizációs felület** támogatja.
- Az egyes kutatásokban feltárt problémák és akadályozó tényezők feloldását célozza az azok alapján szintetizált, jogszabályalkotási, szabályozási javaslatokat döntéshozók részére megfogalmazó **Összefoglaló jelentés**; illetve a NAIH részére készülő, az információs szabadság kiterjesztésére irányuló beavatkozási pontokat tartalmazó **Összefoglaló tanulmány** is.
- A **nemzetközi benchmark elemzés** a nemzetközi jó gyakorlatok feltárását és vizsgálatát célozza, melynek tapasztalatai az egyes kutatásokban feltárt problémákra reflektálva, célcsoport-specifikusan épülnek be, kerülnek adaptálásra a megfogalmazott ajánlásokba és javaslatokba.
- A Kutatási projekt keretében szervezett **szakmai rendezvények** és **ágazati munkacsoportok** az érintettek bevonását, valamint a kapott eredmények validálását és disszeminációját szolgálják:
 - Az eredményekhez kapcsolódó disszeminációs célú, valamint a kutatásokhoz kapcsolódó, célcsoportok és civilek bevonását támogató szakmai rendezvények összesen 20 alkalommal valósulnak meg, alkalmanként 20-30 fő részvételével.



- Az ágazati munkacsoportok 11 szakterülethez kapcsolódóan működnek, és legalább 2-2 alkalommal (összesen 22 alkalommal) üléseznek a megvalósítás során. Az ágazati munkacsoportok a következő szakterületekhez kapcsolódnak: környezetvédelem; szociális ügyek; egészségügy; közlekedés; oktatás-pedagógia; társadalmi integráció és hátrányos helyzetű célcsoportok; rendészet; sport; közösség és hagyományőrzés; művészet és kultúra; egyház.
- Végül a kutatások alapján feltárt célcsoportok igények, illetve az eredmények alapján azonosított típusproblémák és hibák kezelésére az érintettek tájékoztatását, edukálását célzó, **gyakorlatorientált útmutatók, ajánlások** készülnek. Ezek a dokumentumok az adatigénylés érintettjeit (adatigénylők, adatközlők) hivatottak közérthetően tájékoztatni az információs jogok gyakorlása témakörében, különösen a kutatási eredmények alapján problémásnak mutatkozó területek vonatkozásában. A Projekt keretében a következő témákban készülnek útmutatók, ajánlások:
 - Átláthatósági kézikönyv
 - Önellenzést támogató „compliance” útmutató
 - Önkormányzati útmutató az információszabadság biztosításához, mely kiemelten kapcsolódik az 1. Kutatás eredményeihez, célcsoportjához.
 - Adatközlő Kisokos – ki tartozik az Infotv. hatálya alá?
 - A költségtérítés szabályozása és gyakorlata
 - Közérdekű adatigénylés teljesítésének alapjául szolgáló mintaszabályzat
- Adatszolgáltatási mátrix, avagy ki kicsoda az információszabadság terén („pilot” dokumentumként a környezeti adatokhoz kapcsolódóan)
- Az 1. Kutatás célcsoportjának tájékoztatását és ismeretbővítését szolgálja a Projekt keretében 14 alkalommal szervezett **Tájékoztató felkészítő roadshow**. Az alkalmanként 150 fő részvételével megvalósuló félnapos szakmai program célja az adatkezelők információszabadsággal kapcsolatos munkájának támogatása, a kötelezettségeikkel kapcsolatos ismeretátadás, illetve a kutatás eredményeinek és a projekt eredménytermékeinek bemutatása és terjesztése. A felkészítő előadáson résztvevők a kutatások tapasztalatait beépítő, hasznos és gyakorlatorientált tudásra tehetnek szert az információszabadság érvényesítéséhez, kiterjesztéséhez és a törvényi előírások betartásához.

4.2 A kutatási célterülethez kapcsolódó egyéb külső projektek, programok

A fejezetben azonosításra és bemutatásra kerülnek a kutatási tevékenységeket érintő, a jelen időszakban megvalósítás alatt álló egyéb legfontosabb hazai projektek, programok, valamint kutatások és ezek lehetséges kapcsolódási pontjai.

A legfontosabb kapcsolódási és egyben szinergia pontot maga a fejlesztés körülménye generálja. Jelen kutatás és az egész kutatási projekt a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18 „*Jogszályban rögzített közzétételi kötelezettségek alá eső adatok körének felülvizsgálata*” című Felhívásra reagálva valósul meg. A Felhívásban szereplő kritériumoknak való megfelelést nem egy Kedvezményezett teljesíti, hanem a NAIH KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosítószámú, „*Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése*” című kiemelt projektje mellett az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó alkotta konzorcium által megvalósítandó **KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00002 azonosítószámú „Jogszályban rögzített közadatok tartalmazó adatkörök, valamint egyéb nyilvántartott adatkörök felmérése és azok szabályozási oldali felülvizsgálata”** című kiemelt projektje is (a továbbiakban: IM projekt).

Az IM projekt célja a jogszályban rögzített közadatok tartalmazó adatkörök, valamint egyéb nyilvántartott adatkörök felmérése és azok szabályozási oldali felülvizsgálata.

Az IM projekt megvalósítása során a szakértők áttekintik az ágazati jogszályokat és kigyűjtik azon rendelkezéseket (önkormányzati rendeleti szintig), amelyek a közadatoknak az adott jogszály



címzettjei által megvalósítandó szolgáltatására, illetve a közadatok állami nyilvántartásának vezetésére vonatkoznak; továbbá létrejön a jogszabályon alapuló közigazgatási adatkör-nyilvántartás (adatkörjegyzék). Megvalósul a közadatok kezelésének megújult rendszere, hatósági felhasználhatóságának és a kapcsolódó funkciók (adatátadás, elemzések stb.) vizsgálata a kiválasztott hatóságok igényeinek felméréseivel és a nyilvántartások szervezetek közötti átjárhatóságával kapcsolatosan.

Jelen projekt és az IM projekt tevékenységei a Felhívásban foglaltaknak megfelelően kerülnek lehatárolásra, de a Kedvezményezetteknek a megvalósítás vonatkozásában szorosan együtt kell működniük. Ez gyakorlati oldalon annyit jelent, hogy minden kutatásnak potenciálisan terveznie kell azzal a lehetőséggel, hogy az IM által megvalósítandó projekt keretében létrejövő Központi Adatkörjegyzék rendelkezésre fog állni a kutatások megvalósítása során és potenciális adatforrásként tud funkcionálni.

A Központi Adatkörjegyzék tervezése és fejlesztése jelen dokumentummal párhuzamosan történik, így a konkrét kutatást illető felhasználás módjáról, illetve az ismeretek integrálásáról a kutatás vonatkozásában készülő Kutatási jelentés tér ki részletesen.

A kutatások tervezése és megvalósítása során érdemes figyelembe venni a **KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosítószámú, „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében”** című projekt egyes eredményeit is. A projekt 2015-ben indult és többszöri hosszabbítás eredményeképpen a tervezett fizikai zárása **2022.12.31-re változott**. A projekt keretében és eredményeként megvalósuló beavatkozások egyrészt egy új, a korrupció megelőzésére, a korrupciós esetek felderítésére szakosodott kormányzati funkció felállítását támogatják a szükséges szervezetfejlesztés, kapacitásfejlesztés, valamint eszközbeszerzés végrehajtásával; illetve a vagyonyilatkozatok átláthatóságát támogató informatikai megoldás kerül fejlesztésre. A projektben megvalósuló antikorrupciós kutatások tématerületei:

- Összeférhetetlenség, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, valamint a fegyelmi eljárás tapasztalatai;
- Az etikai kódex érvényesülése a kormánytisztviselők, a rendvédelmi hivatásosok és a köztisztviselők körében;
- Az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatának elsődleges és másodlagos elemzése;
- Az antikorrupciós továbbképzések felülvizsgálata;
- Jogesetek és nemzetközi példák elemzése;
- Integritás tanácsadói tevékenység vizsgálata (a tanácsadók és munkáltatók körében);
- A korrupciós kockázatok felmérése a rendvédelmi szervek körében.

A **KÖFOP-2.2.5-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „Átláthatóság a közpénzek felhasználásánál, államháztartási adattárház”** című projekt céljai közé tartozik az államháztartási információs rendszer fejlesztése, az államháztartási adatok és információk áramlásának racionalizálása, egy adattárház kialakítása, a gazdasági folyamatok átláthatóságát monitorozó szervezeti egység felállítása a Magyar Államkincstár keretein belül, az integritáskockázatok kezelésének automatizált támogatása és a szakmai hatékonyságfejlesztés lehetőségeinek azonosítása. Jelen kutatások szempontjából legrelevánsabb elvárt eredménye a projektnek egy „Transzparencia Közpénzügyi Portál” létrehozása, mely felületen az állampolgárok számára is elérhetővé válnak az adatok. Mivel a projekt tervezett befejezése 2022. december 31., azaz időben túlnyúlik jelen projekt tervezett fizikai zárásán, még nem lehet meghatározni, hogy a projekt mely eredményeire tudnak a kutatások esetlegesen szinergia pontként tekinteni.



5 A KUTATÁS BEMUTATÁSA

5.1 Részletes módszertani megközelítés

5.1.1 Előzetes kutatási kérdések és hipotézisek

A fejezet bemutatja az 1. Kutatás esetében megfogalmazott kutatási kérdéseket és hipotéziseket, valamint azok szerepét és célját a kutatásban.

A kutatási kérdések és hipotézisek felállítása a Műszaki Leírásban szereplő előzetes kutatási kérdésekből és a Helyzetelemzés című dokumentumban felvázolt előzetes problématerképből indul ki.

Az 1. Kutatás keretében az előzetes kutatási kérdések a Műszaki Leírásban foglaltak szerint az alábbiak:

- Mely területeken azonosíthatók problémák vagy hiányosságok az önkormányzatok körében?
- Melyek a közzétételi kötelezettség teljesítését gátló főbb tényezők, a beavatkozást igénylő legfőbb hiányosságok az önkormányzatok mint adatkezelők és adatközlők körében?
- Milyen eszközök, intézkedések szükségesek a problémák kezelésére?
- Milyen visszajelzések tapasztalhatók a célcsoport tagjai, valamint az adatszolgáltatás gyakorlata iránt érdeklődő civil szereplők és állampolgárok részéről a törvényi szabályozás és a célcsoport közzétételi gyakorlata kapcsán?

A Kutatási terv a részletes desk research helyzetelemzés során kirajzolódó célcsoport-specifikus kutatási problémák alapján konkrét kutatási részkérdéseket tesz fel, amelyek megválaszolása – a kiválasztott kutatási módszerekkel, eszközökkel elért eredményekkel – hozzájárul a fő kutatási probléma megértéséhez, valamint ezzel együtt a megalapozott és teljes körű helyzetfeltáráshoz.

A Műszaki Leírásban szereplő előzetes kérdések és a helyzetelemzés alapján meghatározott részkérdések **együttesen képezik azokat a kutatási kérdéseket**, amelyekre a II. szakmai szakaszban végrehajtásra kerülő primer és szekunder kutatások a választ keresik.

A kutatási kérdések mellett kutatási hipotézisek is megfogalmazásra kerülnek: „A hipotézis egy olyan kijelentés, amely a kutató feltételezéseit fejezi ki a problémában szereplő változókra, azok kapcsolatára vonatkozóan.” (Falus, 2014) A hipotézisek megalkotására részben a helyzetelemzés során feltárt gyakorlati tapasztalatok alapján (indukció), részben elméleti feltételezéssel (dedukció) kerül sor.

A hipotézisek ismertetésekor az azonosítóknál alkalmazott színek segítik a tájékozódást abban a tekintetben, hogy az egyes hipotézisek mennyire épülnek előzménykutatásokból vagy a helyzetelemzésből származó empirikus alapokra; avagy empirikus előzmények nélküli, kizárólag elméleti feltételezéseknek tekintendők. Ennek megfelelően zöld háttérrel szerepelnek a táblázatban az erős empirikus megalapozottsággal bíró tartalmak; sárgával a részben alátámasztottak; pirossal pedig a kizárólag elméleti alapokon nyugvók.

Mindezekre tekintettel a Kutatási tervben megfogalmazott célcsoport-specifikus kutatási hipotézisek olyan probléma megoldására irányuló feltételezések, amelyekről a Kutatási terv készítése során még nem tudhatók, hogy tartalmuk helytálló-e, de

- irányt adnak a kutatási folyamatnak;
- meghatározzák a kutatás központi problémáit;
- áttekintést nyújtanak a kutatásban résztvevők számára a kutatási problémák megközelítési módjáról;
- segítik a kutatást végzőket az adatgyűjtésben – megadva, hogy minek a bizonyításához, illetve cáfolatához szükséges adatokat gyűjteni a Műszaki Leírásban meghatározott kutatási eszközök segítségével.

A kutatási hipotéziseknek a kutatási eredmények ismertetése során is fontos szerepük van: így az eredmények alapján külön értékelésre kerül azok elfogadhatósága vagy elvetése.



Fontos leszögezni azt, hogy mind a beigazolódott, mind pedig a be nem igazolódott előfeltevés egyformán értékesnek számít.

A jelen fejezetben megfogalmazott kutatási kérdésekre és hipotézisekre figyelemmel történt meg a Kutatási projekt II. szakmai szakaszában a Műszaki Leírásban meghatározott kutatási eszközök tervezése és részletes kidolgozása.

A helyzetelemzés során előzetesen megállapításra került, hogy az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlata javuló tendenciát mutat ugyan, de számottevő mértékű pozitív elmozdulás mégsem látható az elmúlt évek során. A Kutatás alapvető célja, hogy validálja ezt a megállapítást és feltárja az e mögött rejlő okokat, ok-okozati összefüggéseket.

A helyzetelemzés keretében feltárt információk alapján az okok egyaránt keresendők

- a közzétételre / adatszolgáltatásra kötelezettek szintjén (beleértve a szervezetek témához kapcsolódó attitűdjét, felkészültségét, tudatosságát, az alkalmazott belső munkaszervezési megoldásokat, a szervezetek technikai-technológiai és egyéb háttérfeltételeit);
- az irányító, törvényességi felügyeletet ellátó szervezetek szintjén;
- a környezeti jellemzőkben (beleértve a jogszabályi környezetet, a nyilvánosságot korlátozó, szűkítő tényezőket, az országos szintű és ágazati adatkezelő rendszerek lehetőségeit, az érintettek felkészültségét és orientálását támogató tényezőket, illetve a jogok és kötelezettségek érvényesülését támogató ellenőrzési és korrekciós mechanizmusokat is); valamint
- az adatigénylői kör szintjén is (beleértve azok kapcsolódó attitűdjét, felkészültségét, tudatosságát).

A Kutatási terv ezeknek az elemzési szinteknek a mentén teszi fel a kutatási kérdéseket (K) és fogalmazza meg a hipotéziseket (H) az információszabadság mindhárom szintjét (általános tájékoztatás, proaktív közzététel, közérdekű adatigénylés) vizsgálva.

Tekintettel arra, hogy négy Kutatás egy egységet képez, ezért a kutatási eredmények integrált elemezhetősége érdekében ezek kutatási kérdései és hipotézisei egymással szorosan egyeztetve, összehangoltan kerültek kialakításra.

Az egyes kutatási kérdések megválaszolása, illetve a hipotézisek ellenőrzése komplex elemzési folyamat eredménye lesz, amely az összes módszertani eszköz releváns adattartalmát egyidejűleg figyelembe veszi. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az egyes hipotézisek elemezhetőségének részletezettsége eltérő, mivel nagyban függ attól, hogy mely kutatási elemek és milyen mélységben tudnak majd inputot szolgáltatni hozzá. A mérőeszközök összeállítására, az abban szereplő témák prioritizálására és megrendelői jóváhagyására a II. szakaszban kerül sor, így az itt szereplő lista elemei is ennek függvényében, az egyeztetést követően némileg még módosulhatnak.

Az alábbi táblázatban a kutatási kérdésekhez és hipotézisekhez előzetesen hozzárendelésre kerültek azok a kutatási mérőeszközök is, amelyekből potenciálisan információk nyerhetők ki a releváns hipotézisek igazolására / cáfolatára, a kutatási kérdések megválaszolására (X = várhatóan jelentősebb információmennyiség adott mérőeszközzel; (X) = kiegészítő információszerzés adott mérőeszközzel). Az, hogy pontosan mely mérőeszközökkel mely kutatási kérdésekhez, hipotézisekhez nyerhető ki információ, a mérőeszközök részletes kidolgozásakor kerül meghatározásra.



3. táblázat: Kutatási kérdések és hipotézisek, a hozzárendelt mérőeszközökkel

| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| K1 | Milyen mértékben teljesítik jelenleg a helyi önkormányzatok az Infotv.-ben meghatározott, illetve más jogszabályok által előírt tájékoztatási, nyilvánossági követelményeket? | | | | | | | |
| H1.1 | Jelenleg a helyi önkormányzatok többsége nem teljesíti teljeskörűen az Infotv.-ben meghatározott tájékoztatási, nyilvánossági kötelezettségeket. | (X) | X | X | X | X | X | X |
| H1.2 | Az Infotv. által előírt kötelezettségeket könnyebben teljesítik a helyi önkormányzatok, mint az ágazati jogszabályokban foglalt nyilvánossági, tájékoztatási feladatokat. | | X | X | X | X | X | X |
| H1.3 | Az Infotv. hatálya alá tartozó szervezetek közül a helyi önkormányzatok mutatják a leginkább jogkövető magatartást az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében. | (X) | X | X | X | X | X | X |
| H1.4 | A helyi önkormányzatok többsége az információszabadságot nem tekinti magától értetődő módon az integráns (átlátható, társadalmi részvételre épülő, jogszerű) önkormányzati működés szerves részének. | (X) | | | X | X | X | X |
| K2 | Az információszabadság mely szintjén és mely területein azonosítható jelentős probléma, hiányosság? | | | | | | | |
| H2.1 | A lakosság tájékoztatásának általános gyakorlata igen eltérő minőségű és mélységű az egyes helyi önkormányzatoknál. | | | | X | X | | X |
| H2.2 | A helyi önkormányzatoknál nem elterjedtek a lakossággal történő párbeszédet biztosító, kétirányú kommunikációs formák. | | | | X | X | | X |
| H2.3 | A proaktív közzététel a helyi önkormányzatok többsége esetében nem felel meg a törvényi előírásoknak: sem teljességét, sem tartalmát, sem formáját tekintve (beleértve a frissítést és archiválást is). | | X | | | | | |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| H2.4 | Főként a különös közzétételi listák szerinti tájékoztatás hiányos. | | X | | | | (X) | |
| H2.5 | Az egyedi közzétételi lista lehetőségével alig él helyi önkormányzat. | | X | | | | | X |
| H2.6 | Az önként közzétett információk esetében a helyi önkormányzatok jellemzően nem állítanak össze egyedi közzétételi listát. | | X | | | | | X |
| H2.7 | Nehézséget jelent az Infotv. szerinti általános közzétételi lista közzétételi egységeiben közzeendő adattartalom azonosítása. | | (X) | | X | X | | (X) |
| H2.8 | A helyi önkormányzatok többsége nincs regisztrálva vagy nem kapcsolódik közvetlenül az Egységes Közadatkereső Rendszer releváns tartalmú (az adott önkormányzat adatait tartalmazó) menüpontjához. | (X) | X | | | | | |
| H2.9 | Az Infotv. szerinti általános közzétételi listának a gazdálkodási adatokat tartalmazó része a leginkább elhanyagolt. | | X | | | | | |
| H2.10 | A helyi önkormányzatok többsége hiányosan teszi közzé a képviselő-testületi ülések, közgyűlések előkészítő dokumentumait, a helyi rendeleteket, határozatokat, különösen a zárt ülések esetében. | | X | | | | | |
| H2.11 | A testületi, bizottsági üléseken hozott döntések nyilvánosságát nagyban korlátozza az is, hogy a helyi önkormányzatok a törvényben előírt kötelező esetekben felül túlságosan gyakran, sokszor indokolatlanul rendelnek el zárt üléseket. | (X) | (X) | | X | X | (X) | X |
| H2.12 | Az elektronikus közzétételi gyakorlatnál is kedvezőtlenebb a helyi önkormányzatokhoz beérkező közérdekű adatigénylések teljesítésének gyakorlata. | X | X | X | | | | |
| H2.13 | A helyi önkormányzatok tudása igen hiányos a közérdekű adatigénylések jogszerű és szakszerű elutasítási lehetőségeiről. | (X) | | (X) | X | | X | (X) |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| H2.14 | A közérdekű adatigénylések esetében különösen problematikus a költségtérítés megfelelő alkalmazása. | X | | (X) | X | X | | (X) |
| H2.15 | A helyi önkormányzatok nem tartják be a közérdekű adatigénylések teljesítésére rendelkezésre álló, jogszabály által előírt határidőket az esetek többségében. | X | | X | | X | | |
| H2.16 | A helyi önkormányzatok többsége él(t) a veszélyhelyzet alatti speciális jogrend adta lehetőségekkel. | X | | X | X | X | X | X |
| H2.17 | Az átlagosnál is alacsonyabb szintű a közérdekű adatigénylés teljesülési gyakorlata azokban az esetekben, amikor kiterjesztően kellene értelmezni a közérdekből nyilvános adat fogalmát. | X | | X | X | (X) | X | X |
| H2.18 | A közérdekű adatigényléseknél különösen kényes adatoknak minősülnek a célcsoport szempontjából az üzleti szerződésekkel, a nem normatív támogatásokkal, a közbeszerzésekkel, a vagyon hasznosításával, a foglalkoztatottakra vonatkozó pénzügyi adatokkal, a vagyonyilatkozatokkal; valamint a képviselőtestületi ülésekkel, döntésekkel kapcsolatos információk. | X | | X | X | (X) | | X |
| H2.19 | A gyakorlatban problémát jelent, hogy a közfeladatot ellátó személyeknek nemcsak a Kttv.-ben tételesen felsorolt adatai minősülnek közérdekből nyilvános adatnak, hanem a közfeladatuk ellátásához kapcsolódó, egyéb személyes adataik is megismerhetők az átláthatóság biztosításához szükséges mértékben. | | | X | X | | X | |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| H2.20 | Amennyiben közérdekű adatigénylés esetén nem a helyi önkormányzat az adatkezelő, elvétele találkozhatunk csak azzal a gyakorlattal, hogy az adatigénylés elutasításával egyidejűleg az önkormányzatok a valódi adatkezelőhöz irányítanak az adatigénylőt. | X | | (X) | X | X | X | X |
| H2.21 | Amennyiben közérdekű adatigénylés esetén nem a helyi önkormányzat az adatgazda, az önkormányzatok jellemzően nincsenek tisztában azzal, hogy mely adatkörök mely adatgazdáknál érhetőek el. | | | | X | | X | X |
| K3 | Hogyan befolyásolja a közfeladatot ellátó szervek humán erőforrás bázisa az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlatát? | | | | | | | |
| H3.1 | A közfeladatot ellátó szerv humán erőforrás adottságai igen szorosan korrelálnak a törvényi előírások teljesülési gyakorlatával. | | | | X | | | X |
| H3.2 | Minél nagyobb létszámú adott hivatal, annál inkább teljesíti az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeket. | X | (X) | (X) | | | | X |
| H3.3 | Azok a helyi önkormányzatok/hivatalok, ahol dolgozik képzett, gyakorlott információs jogokért felelős személy, lényegesen jobban teljesítik az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeket. | | | | | | | X |
| H3.4 | Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének módja, gyakorlata igen szoros összefüggést mutat a felelős személy hozzáállásával, attitűdjével. | | | | X | | | X |
| H3.5 | A helyi önkormányzatok esetében, a megbízott felelősök többségénél az információszabadsággal kapcsolatos feladatok alacsony prioritást élveznek. | | | | (X) | | | X |
| H3.6 | A megbízott felelősök többsége nincs tisztában az átláthatóság előnyeivel, bizalomépítő hatásával. | | | | (X) | | | X |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|--|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| H3.7 | A helyi önkormányzatok többségének szándékában áll a jogszabályi kötelezettségek jobb teljesítése. | | | (X) | (X) | | | X |
| H3.8 | A kötelezettségek megfelelő teljesítését leginkább az információ- és tudáshiány gátolja. | | | | X | | (X) | X |
| H3.9 | A helyi önkormányzatok többségénél a vonatkozó jogszabályok ismerete is hiányos. | | | | (X) | | (X) | X |
| H3.10 | A releváns jogszabályok ismerete esetén is nehézségekbe ütközik a jogértelmezés – különösen az ágazati jogszabályoknál. | | | | X | | X | X |
| H3.11 | Különösen nagy az információhiány a környezeti információk, nyilvántartások, adatbázisok tekintetében. | | | X | (X) | | X | X |
| H3.12 | Az elektronikus közzétételt az önkormányzatoknál dolgozók nem megfelelő digitális kompetenciái is korlátozzák. | | | | X | | | X |
| K4 | Hogyan befolyásolja a belső szabályozás rendelkezésre állása és annak tartalma az információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülésének gyakorlatát? | | | | | | | |
| H4.1 | A helyi önkormányzatok többsége nem rendelkezik a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények / közzétételi kötelezettség teljesítésének rendjét rögzítő szabállyal. | | X | X | | | | (X) |
| H4.2 | Nehézségekbe ütközik a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények / közzétételi kötelezettség teljesítésének rendjét rögzítő szabályzat megfelelő tartalmú összeállítása. | | | | X | | | X |
| H4.3 | Azok az önkormányzatok, amelyek rendelkeznek szabállyal, a gyakorlatban is jobban teljesítik a kötelezettségeiket. | | X | X | (X) | | | (X) |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| H4.4 | Gyakori probléma a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzatok közötti, a nyilvánossági teendővel kapcsolatos feladatmegosztást tartalmazó megállapodás hiánya. | | | | X | | X | X |
| H4.5 | A helyi önkormányzatok többsége jelenleg nem vezet részletes statisztikát a közérdekű adatigénylésekről és azok eredményeiről; illetve rendszeresített formában nem értékeli azok tapasztalatait a fejlesztési intézkedések megfogalmazása érdekében. | | | | (X) | | | X |
| H4.6 | A helyi önkormányzat belső szabályzata jellemzően nem társít megfelelő szankciókat az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítésének esetére. | (X) | | | (X) | | | X |
| K5 | Hogyan befolyásolják a technikai-technológiai feltételek az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlatát? | | | | | | | |
| H5.1 | Általános technikai-technológiai probléma nem akadályozza az információszabadság teljesülési gyakorlatát. | | X | | (X) | | | X |
| H5.2 | A helyi önkormányzatok honlapjainak színvonala, fejlettsége, felhasználóbarát jellege igen eltérő, mely szempontoknál elsősorban a település nagysága, jogállása meghatározó. | (X) | X | | | | | |
| H5.3 | Az adatokhoz, információkhoz való egyenlő esélyű, akadálymentes hozzáférés a fogyatékossgal élők számára az önkormányzati honlapok többsége esetében nem biztosított. | | X | | | | | |
| K6 | Hogyan befolyásolják a közfeladatot ellátó szervek egyéb szervezeti jellemzői az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlatát? | | | | | | | |
| H6.1 | A kisebb települések nehezebben birkóznak meg az Infotv., illetve más vonatkozó jogszabályok által előírt nyilvánossági, tájékoztatási feladatokkal. | (X) | X | X | (X) | (X) | | |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|--|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| H6.2 | A település földrajzi elhelyezkedése nem befolyásolja a teljesülési gyakorlatot. | (X) | X | X | (X) | (X) | | |
| H6.3 | A közös önkormányzati hivatalok kevésbé tesznek eleget a jogszabályi kötelezettségeknek, mint az önálló polgármesteri hivatalok. | (X) | X | X | (X) | (X) | | (X) |
| H6.4 | Minél több település tartozik egy közös önkormányzati hivatalhoz, annál nehezebb az információszabadsággal kapcsolatos előírások teljesítése. | (X) | X | X | (X) | (X) | | (X) |
| H6.5 | A közös önkormányzati hivatalok esetében igen nagy a különbség a székhelytelepülések, illetve a nem székhelytelepülések nyilvánossági feladatainak biztosításában. | (X) | X | X | (X) | (X) | | (X) |
| H6.6 | A helyi önkormányzatok többsége felvállalja a költségvetési szerveik nyilvánossági, tájékoztatási feladatait is. | | | (X) | | | | X |
| H6.7 | A helyi önkormányzatok hozzáállása meghatározza a településen működő, önkormányzati fenntartású / alapítású költségvetési szervek, gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek kötelezettségeinek teljesítését is. | | | | X | | X | X |
| H6.8 | A nemzetiségi önkormányzatok információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesülése elmarad a helyi önkormányzatokétól. | (X) | (X) | X | | | X | |
| H6.9 | Eltérés mutatkozik a települési és a területi (megyei) önkormányzatok információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesülési gyakorlatában. | (X) | X | X | | | X | |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adátigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| K7 | Hogyan befolyásolja az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlatát az irányító szervezetek hozzáállása, gyakorlata? | | | | | | | |
| H7.1 | Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének módja, gyakorlata nagyban függ a településvezetés (polgármester, képviselők, jegyző) hozzáállásától. | | | | X | | | X |
| H7.2 | Alapvetően befolyásolja a helyi önkormányzatok gyakorlatát az átláthatóság, a nyilvánosság kérdéseinek általános megítélése és kezelése (gyakorlata) az önkormányzatok irányítását, ellenőrzését ellátó szerveknél (állam, minisztérium, kormányhivatalok). | | | | X | | | X |
| H7.3 | A törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalok az esetek többségében nem tudnak adekvát segítséget nyújtani a helyi önkormányzatok számára az információszabadsággal kapcsolatos kérdésekben. | | | | X | | | X |
| H7.4 | A helyi önkormányzatok tisztában vannak azzal, hogy az információszabadsággal kapcsolatos kérdéseikkel a NAIH-hoz fordulhatnak. | | | (X) | | | | X |
| H7.5 | A helyi önkormányzatok többsége elégedett a Hatóság által nyújtott támogatással. | | | | | | | X |
| K8 | Mennyire támogatja a jogszabályi környezet, a jogalkotás konzisztenciája, egyértelműsége a követelmények teljesülését? | | | | | | | |
| H8.1 | Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesülési gyakorlata javuló tendenciát mutat. | X | X | X | | (X) | | |
| H8.2 | A Infotv. és az ehhez közvetlenül kapcsolódó rendeletek egyértelműek és kellően részletezettek a helyi önkormányzatok számára. | | | | X | | | X |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| H8.3 | A további tájékoztatási, nyilvánossági feladatokat előíró ágazati jogszabályok igen sokrétűek és szerteágazóak, így az ezekben foglalt kötelezettségek megismerése, átlátása és teljesítése komoly kihívást jelent a helyi önkormányzatoknak. | (X) | | | X | | X | X |
| H8.4 | Az információszabadságot korlátozó, szűkítő titoktípusok, nyilvánosságot korlátozó intézkedések alkalmazhatóságával kapcsolatban számos jogértelmezési nehézség merül fel. | | | | X | (X) | (X) | X |
| H8.5 | Különösen nehezen tudják értelmezni a helyi önkormányzatok a személyes adatok védelmével, az üzleti titokkal, valamint a döntés-elkészítéssel kapcsolatos titoktípusok és az információszabadsághoz való alapjog kapcsolatát. | | | | X | (X) | X | X |
| H8.6 | A helyi önkormányzatok számára az iratelv és az adatelv megkülönböztetése komoly nehézséget okoz. | | | (X) | X | (X) | (X) | X |
| H8.7 | Az adatkezelő és az adatgazda fogalmának értelmezése komoly nehézségekbe ütközik. | | | (X) | X | (X) | (X) | X |
| H8.8 | A helyi önkormányzatok számára nem érthető az érdekmérlegelés kötelezettsége. | | | (X) | X | (X) | (X) | X |
| H8.9 | Az információszabadsággal kapcsolatos követelmények teljesítése főként az ellenőrzés, szankcionálás hiánya miatt marad el. | | | | X | (X) | | X |
| H8.10 | A helyi önkormányzatok nyilvánossági, tájékoztatási tevékenységének belső ellenőrzése esetleges és korlátozott (azaz nem folyamatba épített). | | | | X | | | X |
| H8.11 | Az információszabadsággal kapcsolatos jogsértések külső ellenőrizhetősége korlátozott, a NAIH által alkalmazható szankcióknak nincs visszatartó ereje, kikényszerítő hatása. | | | (X) | X | X | | |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| H8.12 | A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatalok korlátozott hatásköre az információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésében nem segíti a jogkövető magatartás kikényszerítését. | | | | X | | (X) | (X) |
| K9 | A helyi önkormányzatoknak milyen külső támogatásra lenne szükségük az információs szabadsággal kapcsolatos teljesülési gyakorlatuk javítására vonatkozóan? | | | | | | | |
| H9.1 | Szükség lenne egy olyan gyakorlati útmutatóra, amely teljeskörűen és közérthetően ismerteti a kötelezettségeket, valamint ezek elvárt teljesítési módját. | | | | X | | X | X |
| H9.2 | Információ- és tudásmegosztó eseményekkel, a jó gyakorlatok bemutatásával javítható a teljesülési gyakorlat. | | | | X | | X | X |
| H9.3 | Szükség lenne egy, a közérdekű adatigénylések rendjét rögzítő szabályzat pontos tartalmát és felépítését ismertető útmutatóra. | | | | X | | X | X |
| H9.4 | Szorosabb együttműködésre, rendszeres konzultációkra, fórumokra lenne szükség a helyi önkormányzatok, a témában érintett hatóságok és civil szervezetek között. | | | | X | X | X | X |
| K10 | Hogyan befolyásolják a különböző adatmenedzsment rendszerek a célcsoport információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesülési gyakorlatát? | | | | | | | |
| H10.1 | Az önkormányzati ASP rendszer nagyban segíti a helyi önkormányzatok tájékoztatási, nyilvánossági tevékenységét. | X | (X) | | X | | | X |
| H10.2 | A különböző adatbázisokba, információrendszerekbe történő adatfeltöltési kötelezettség komoly nehézséget jelent a helyi önkormányzatok számára (pl. rendeletár, ebnyilvántartó rendszer stb.), anélkül, hogy ezen adatbázisok, nyilvántartások a későbbiekben hatékonyan támogatnák a nyilvánossági, tájékoztatási kötelezettségeik teljesítését. | | | | X | | X | X |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| K11 | Miként hat az általános kulturális közeg az információszabadság teljesülésének gyakorlatára? | | | | | | | |
| H11.1 | Amíg az általános kulturális közeg nem mozdul el az átláthatóság, nyilvánosság fontossága felé, addig a helyi önkormányzatok esetében sem várható számottevő előrelépés e téren. | | | | X | X | X | X |
| K12 | Milyen fokú az állampolgári tudatosság az információszabadsággal kapcsolatos jogok terén? | | | | | | | |
| H12.1 | Igen szűk azon állampolgári kör, amely él az információszabadsághoz kapcsolódó jogaival (ti. nem beszélhetünk általános állampolgári érdeklődésről a közfeladatot ellátó szervek működésével, tevékenységeivel kapcsolatos közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatai iránt). | X | | | X | (X) | | |
| H12.2 | Az adatigénylők között állampolgárok, civil szervezetek, újságírók és politikusok egyaránt megjelennek. | X | | | X | (X) | | X |
| H12.3 | A nagyobb települések esetében többen élnek a közérdekű adatigénylés lehetőségével, mint a kisebbeknél. | X | | | | (X) | | X |
| H12.4 | Nagyfokú állampolgári csalódottság tapasztalható a közérdekű adatigénylések nem vagy nem megfelelő teljesítése miatt. | | | | | X | (X) | |
| H12.5 | A közérdekű adatigénylők igen ritkán tesznek panaszt a Hatóságnál; vagy viszik bíróságra a közérdekű adatigénylés nem vagy nem megfelelő teljesítésével kapcsolatos ügyeket. | X | | | | X | (X) | (X) |
| H12.6 | Az adatigénylések jelentős része irracionális, öncélú, lejárató célzatú, esetleg rosszindulatú a helyi önkormányzatok véleménye szerint. | | | | X | | (X) | X |
| H12.7 | Minél teljesebb körű az elektronikus közzététel, annál kevesebb adatigénylés érkezik a helyi önkormányzatokhoz. | X | X | | | (X) | | |



| Kutatási kérdések (K) és hipotézisek (H) | | Kutatási mérőeszközök | | | | | | |
|--|---|-----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|----------------------|--------------------|
| | | Desk research | Honlapelemzés | Próba adatigénylés | Mélyinterjú | Fókuszcsoport | Ágazati munkacsoport | Kérdőíves felmérés |
| H12.8 | A közérdekű adatigénylések száma jelentősen megugrik bizonyos kiemelt események (pl. választások, nagyberuházás bejelentése) kapcsán. | X | | | (X) | (X) | (X) | X |
| K13 | Milyen aktuális témák jelentek meg az utóbbi időszakban a közérdekű adatigényléseknél? | | | | | | | |
| H13.1 | Fokozott érdeklődés mutatkozik a sérülékeny csoportokkal kapcsolatos közfeladatok ellátásában érintett intézmények, tevékenységek iránt (pl. időotthonok működése). | X | | | X | (X) | X | X |
| H13.2 | Jelentős számú közérdekű adatigénylés érkezik a Covid19 járvánnyal összefüggő önkormányzati védekezési tevékenységekkel, kiadásokkal kapcsolatban. | X | | | X | (X) | | X |
| H13.3 | A környezeti információkkal kapcsolatban csekély állampolgári érdeklődés tapasztalható. | X | | | X | (X) | X | X |
| H13.4 | A közérdekű adatigénylések fő témáit a képviselők illetménye, vagyonynyilatkozata, illetve egyéb költései jelentik. | X | | | X | (X) | | X |
| H13.5 | Fokozott érdeklődés tapasztalható a nemzetiségi önkormányzatok működésével, gazdálkodásával kapcsolatban. | X | | | | | X | X |

Forrás: saját szerkesztés



5.1.2 Alkalmazott módszertani eszközök

Az önkormányzati nyilvánosság kutatása nevéhez hűen az önkormányzati alrendszert vizsgálja, amelyhez az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) szerint az alábbi szervezetek tartoznak (Áht. 3. § (3)):

- Helyi önkormányzatok;
- helyi nemzetiségi önkormányzatok és országos nemzetiségi önkormányzatok;
- helyi önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok társulásai, területfejlesztési önkormányzati társulások;
- térségi fejlesztési tanácsok; valamint
- a fentiek által irányított költségvetési szervek.

A fenti alcsoportok közül a nemzetiségi önkormányzatok nem képezik a kutatás kiemelt célcsoportját, ugyanakkor az önkormányzati alrendszer teljes körű vizsgálata céljából bizonyos kutatási elemek esetében ezen alcsoport részének vagy egészének vizsgálata is megvalósul.

A képviselő-testület szervei – így a polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok, társulások tanácsok –, valamint a helyi önkormányzatok által irányított költségvetési szervek önálló vizsgálatára nem kerül sor jelen Kutatásban, ezek kizárólag a helyi önkormányzatokra vonatkozó információszabadsággal kapcsolatos követelmények teljesítésében vállalt szerepük révén, feladataik szintjén kerülnek a kutatás látókörébe.

Az elemzésnek kiemelt szempontját képezi a közös önkormányzati hivatalok információszabadsággal kapcsolatos feladatellátásának értékelése, ezen belül a székhelytelepülés és a tagtelepülések vonatkozó kötelezettségei teljesítési gyakorlatának összevetése.

A fejezet a kutatási kérdések megválaszolásához szükséges információk begyűjtésének módszertani eszközeit ismerteti, amely során részletesen is bemutatásra kerül az egyes mérőeszközök pontos célcsoportja. A Kutatási terv úgy került kialakításra, hogy az adatkezelők mellett az adatigénylők megszólítására, bevonására is lehetőség nyíljon, az alkalmazott módszereket tekintve pedig számszerűsíthető, összevetésre alkalmas legyen; valamint a kapott eredmények, összefüggések mögött rejlő mélyebb okok feltárását is támogassa. Ennek érdekében a kutatás széles módszertani repertoárt vonultat fel, amelynek részét képezi a kvalitatív mélyinterjú és fókuszcsoporthoz mellett az adatbázisba szervezett kvantitatív információkat eredményező kérdőíves adatfelvétel, a próba adatigénylés, valamint a honlapelemzés módszere is. A következőkben ezek részletes bemutatására kerül sor.

A kutatás teljes lebonyolítása során kiemelt figyelem irányul a személyes adatok védelmére és a megfelelő adatkezelési protokoll kialakítására, illetve alkalmazására. Ennek támogatása céljából minden esetben adatkezelési tájékoztató készül, amelyet a megvalósítás során szükséges szigorúan betartani.

5.1.2.1 Az elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítésének vizsgálata – **Honlapelemzés**

Az információszabadság proaktív szintjének megvalósulási gyakorlata az érintett szervezetek honlapjainak elemzése révén kerül feltárássra.

5.1.2.1.1 Az alkalmazott módszer jellemzői

A honlapelemzés egyfajta tartalomelemzési módszer, amely során a vizsgálat tárgyát egy adott célcsoport honlapjai képezik. A módszer tehát nem jár „beavatkozással” vagy személyes interakcióval, emiatt eredményei mentesek a célcsoporti torzítástól. Héra és Ligeti (2014: 234) meghatározása szerint „a beavatkozás nélküli vizsgálatok előnye, hogy a kutató tevékenységével és kutatói minőségben való jelenlétével nem zavarja azt az életvilágot, amelyben a kutatók tevékenységüket végzik”. A honlapelemzés keretében az elektronikus felületek előre meghatározott szempontok mentén történő szisztematikus áttekintésére, majd az információk előre meghatározott struktúra szerinti adatbázisba



rögzítésére kerül sor. A honlapelemzést kutatók végzik, és a keresett információkat manuálisan rögzítik az áttekintés során. A folyamat révén nagy mennyiségű kvantitatív adattartalom áll elő, amely további elemzésre alkalmas statisztikai szoftverekkel.

A honlapelemzés előnye, hogy a vizsgált célcsoport körében valóban teljeskörűen lebonyolítható, nem igényli ugyanis a célcsoport tagjainak beleegyezését, hozzájárulását a kutatáshoz; illetve a célcsoport tagjaival semmilyen egyéb egyeztetést nem tesz szükségessé. Ennek oka, hogy kizárólag online, nyilvánosan, bárki által elérhető információk vizsgálata történik ezen kutatási elem keretében. Bár nagyszámú célcsoport esetén meglehetősen idő- és erőforrásigényes a honlapok áttekintése és a keresett információk rögzítése, a módszer előnye, hogy fizikailag nem helyhez kötött: a kutatók bárhol lebonyolíthatják az elemzést, ahol rendelkezésre áll internetkapcsolat.

Alan Bryman (2012) művében külön fejezetet szentel az ún. „e-research”-nek, azaz az internetes kutatási technikáknak, melyek egyik módja a honlapelemzés. (A beavatkozás nélküli kutatási technikák, a tartomelemzés és ezen belül a honlapok elemzésével kapcsolatos további módszertani megfontolásokat – többek között – Héra és Ligeti (2014) műve vagy Géring (2014) tanulmánya is ismerteti.)

Ezenfelül, mind a módszertan, mind a téma szempontjából releváns a Korrupciókutató Központ Budapest kutatása: a Központ három alkalommal vizsgálta a kiválasztott magyar önkormányzatok (23 budapesti kerület, 24 megyei jogú város és 321 egyéb város) honlapján az információszabadsággal kapcsolatos adatnyilvánossági, közzétételi kötelezettségek teljesülési gyakorlatát: az Infotv. hatályba lépését követően 2013-ban, majd 2015-ben és 2018-ban jelentették meg elemzésüket e témában (az előző évi felmérési adatok alapján).

Továbbá, a módszer téma szempontjából vett használhatóságához példaként említhetők a Transparency International Magyarország önkormányzati és állami vállalatok átláthatóságára, illetve közzétételi gyakorlatára vonatkozó alábbi kutatásai is:

- Transparency International Magyarország (Az elemzést írta: Reszkető Petra) (2016) Az önkormányzati vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata. Szeged Megyei Jogú Város. Transparency International Magyarország Alapítvány;
- Transparency International Magyarország (Az elemzést írta: Makó Ágnes, Tóth István János) (2014) A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integrálása. Kutatási jelentés. Transparency International Magyarország Alapítvány;
- Transparency International Magyarország (Az elemzést írta: Papp Krisztina) (2015) A magyar állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata. Vállalati rangsor. Kutatási jelentés 2. Transparency International Magyarország Alapítvány.

5.1.2.1.2 Az adatfelvétel célcsoportja, a mintavétel jellemzői

Az önkormányzati alrendszer fentebb ismertetett szervei közül a honlapelemzésbe a helyi önkormányzatok, valamint az országos nemzeti önkormányzatok teljeskörűen bevonásra kerülnek, azaz a 4. táblázatban foglalt számosságokat figyelembe véve összesen 3210 szervezet honlapjának elemzésére kerül sor. A helyi, illetve területi nemzeti önkormányzatok esetében a kutatás az adatnyilvánossági gyakorlat egyedi értékelésére honlapelemzéssel nem terjed ki.

4. táblázat: A honlapelemzés mintájának összetétele

| Alcsoport | | Számosság (db) | Célcsoporton belüli arány (%) |
|--------------------|-------------------------|----------------|-------------------------------|
| Helyi önkormányzat | Települési önkormányzat | 3177 | 98,9% |
| | Területi önkormányzat | 19 | 0,6% |



| Alcsoport | | Számosság (db) | Célcsoporton belüli arány (%) |
|---------------------------------|-----------------------------------|----------------|-------------------------------|
| | Fővárosi önkormányzat | 1 | 0,03% |
| Nemzetiségi önkormányzat | Országos nemzetiségi önkormányzat | 13 | 0,4% |
| Összesen | | 3210 | 100,0% |

Forrás: Miniszterelnökség, Országos Statisztikai Adatfelvételi Program 1621 önkormányzati törzsadattár, saját szerkesztés

5.1.2.1.3 Az adatfelvétel tartalmi fókuszai, céljai

A honlapelemzés célja az elektronikus közzétételi kötelezettséghez kapcsolódó törvényi előírás érvényesülésének és a nyilvánosság biztosításának vizsgálata. A honlapok vizsgálatának tervezett szempontrendszerében megtalálhatóak a projekt keretében lebonyolítandó három, célcsoportok mentén elkülönülő kutatás mindegyike esetében értelmezhető vizsgálati szempontok. Ezek lehetőséget adnak összehasonlító elemzések elvégzésére, ezáltal pedig célcsoporti sajátosságok azonosítására. Mindezek mellett az önkormányzati nyilvánosság kutatása során a honlapok vizsgálatához tervezett szempontrendszer kiegészül az önkormányzati célcsoportra jellemző, további specifikus szempontokkal is.

A honlapelemzés módszeréből adódóan mérőeszközként egy elemzési szempontrendszer (checklist) előzetes meghatározására kerül sor. A honlapelemzéshez kialakított szempontrendszer (és egyúttal kódrendszer) megbízhatóságának ellenőrzésére egy gyakran alkalmazott módszer az elemzők közötti összehang vizsgálat, amely történhet egy előzetes pilot-elemzés keretében a minta meghatározott elemszámán (Géring 2014). A checklist megbízhatóságának ellenőrzése céljából jelen kutatás során is sor kerül annak maximum 15 elemű mintán történő előzetes tesztelésére. A szempontok egyértelmű kijelölése és a jól kialakított adatbázis keretfájl elengedhetetlen a honlapelemzést végző kutatók munkájának összehangolásához, illetve az adatbázis tisztításával, rendezésével járó utómunkaszükséglet minimalizálásához. A honlapelemzéshez kialakítandó szempontrendszer tervezett témablokkjai² – amelyek prioritizálására, esetleges szelektálására, illetve részletező kifejtésére a mérőeszközök kidolgozásának szakaszában kerül sor – a következők:

- A közzététel helyének azonosítása (saját honlapon, társulás útján, fenntartó honlapján valósul-e meg a közzététel, illetve az Egységes Közadatkereső Rendszerben³ (is) közzéteszi-e a szervezet, vagy az erre való hivatkozás szerepel-e a honlapon).
- Az általános és a különös közzétételi listán meghatározott adatok közzétételének és a nyilvánosság biztosításának vizsgálata⁴.
 - A közzététel megvalósulásának vizsgálata:⁵
 - Fellelhető (az adott helyen vagy megfelelő hivatkozással), releváns és friss tartalommal bír (frissítési kötelezettség az Infotv. 1. melléklete szerint);
 - Fellelhető (az adott helyen vagy megfelelő hivatkozással), releváns, de vélhetően elavult tartalommal bír;

² A mérőeszköz kidolgozásakor megfontolásra kerül az egyes „open data indexek” értékelési szempontjainak beépíthetősége is.

³ Az Egységes Közadatkereső Rendszer felülete eredendően nem képezi a vizsgálat tárgyát, annak elemzésére azonban sor kerül, hogy a szervezet regisztrált-e a felületen, illetve a honlapján a kozadat.hu felületére mutató link megtalálható-e. A kozadat.hu felületén történő közzététel megvalósulásának vizsgálatára kizárólag abban az esetben kerül sor, ha más felületen (szervezeti, társulási, fenntartói honlapon) nem valósul meg a közzététel.

⁴ Az elektronikus elérhetőség közzététele kapcsán rögzítésre kerül a szolgáltató típusa is (pl. ASP rendszerhez köthető, szervezeti cím, ingyenes külső szolgáltató levélszervere stb.).

⁵ A honlapelemzés során a közzétételi és az adatközlési kötelezettségek teljesítésével összefüggő belső szabályzatok mentésre, összegyűjtésre kerülnek az esetleges későbbi feldolgozhatóság céljából.



- Fellelhető (az adott helyen vagy megfelelő hivatkozással), de nem bír releváns tartalommal;
- Nem lelhető fel.
- Az információk közzététele a jogszabályi előírásnak megfelelően a nyitóoldalon, megfelelő hivatkozás („közérdekű adatok”) alatt valósul meg. / Az információk közzététele nem a jogszabályi előírásnak megfelelően, de könnyen megtalálható helyen, jól beazonosítható módon valósul meg.
 - Az információk fellelhetőségének helye a honlapon belül:
 - Menüpont neve;
 - Az eléréshez szükséges kattintások száma;
 - Érintett menüpontok száma (amennyiben meghatározható).
 - A szervezet regisztrált szereplője-e az Egységes Közadatkereső Rendszernek.
 - Az Egységes Közadatkereső Rendszerre való hivatkozás megtalálható-e a főoldalon, a logó kliccelhető-e, releváns tartalomra mutat-e.
 - Nem saját honlapon történő közzététel esetén az egyes adatgazdák közzétételi egységei egymástól megfelelő módon elkülönítettek-e (adatfelelősönkénti tagolás).
 - A szükséges adatok, információk közzétételi listák szerinti közzétételi egységekben kerültek-e közzétételre.
 - A nem releváns közzétételi egységek fellelhetőségének vizsgálata – feltüntetve, hogy azok nem relevánsak a szervezetek szempontjából.
 - A feltöltött fájl minőségi vizsgálata (felhasználóbarát-e, hozzáférhető-e):
 - Korlátozásmentesség (pl. személyazonosítás nélküliség, regisztráció nélküliség, díjmentesség);
 - Megnyithatóság;
 - Olvashatóság;
 - Kereshetőség;
 - Letölthetőség;
 - Nyomtathatóság;
 - Másolhatóság (részleteiben is adatvesztés és torzulás nélkül).
 - A honlap akadálymentességének vizsgálata a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 5. § (3)6 értelmében.
 - Archiválási kötelezettség teljesítésének vizsgálata (Infotv. szerinti archívum, IHM rendelet szerint: a legutóbbi módosítás ideje, az archív dokumentumok elérési hivatkozása, illetve az archív állományba helyezett közzétételi egység esetén a külön jogszabályban foglaltak).
 - Nemzetiségi nyelven való elérhetőség vizsgálata (elérhető / nem érhető el)⁷.
- Egyedi lista fellelhetőségének vizsgálata, azon szereplő elemek számossága.

⁶ „A közzétételre szolgáló honlapot úgy kell kialakítani, hogy az a széles körben elterjedt, valamint a vakok és gyengénlátók által széles körben használt eszközökkel is olvasható legyen.” (305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 5. § (3))

⁷ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban Nek tv.) szerint, azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a legutóbbi népszámlálás során regisztrált aránya eléri a húsz százalékot, az érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére a képviselő-testület köteles jegyzőkönyveit és határozatait a magyar mellett az adott nemzetiség nyelvén is vezetni, szövegezni (Nek tv. 5. § (5)). Továbbá, azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a legutóbbi népszámlálás során regisztrált aránya eléri a tíz százalékot a helyi önkormányzat az illetékességi területén működő érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére köteles biztosítani, hogy rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele a nemzetiség anyanyelvén is megtörténjék (Nek tv. 6. § (1)). Jelen kutatás nem tér ki annak vizsgálatára, hogy adott önkormányzat esetében elvárt-e a nemzetiség nyelvén történő közzététel. Az elemzés kizárólag annak vizsgálatára terjed ki, hogy elérhető-e nemzetiségi nyelven a dokumentumok vagy sem. A nemzetiségi nyelven történő közzététellel kapcsolatos felmerülő igények feltárására a kérdőíves felmérés keretében van lehetőség.



A honlapelemzés során a honlapok szerteágazó, gyakran feltérképezhetetlen struktúrája miatt lehetetlen lenne ilyen nagyságrendben a szervezetek elektronikus felületének minden részére vonatkozóan feltárást végezni. Emiatt csak a honlapon egyértelműen fellelhető adatok meglétének vizsgálatára kerül sor, amely a jogszabályi elvárásokkal összhangban (305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 5. § (6)⁸) a „közérdekű adatok” hivatkozás alatt elérhető oldal elemzését jelenti. Amennyiben nem található a jogszabálynak megfelelő közérdekű adatok hivatkozás a szervezet honlapján, ugyanakkor erre utaló egyéb kifejezés (pl. átláthatóság, nyilvánosság, üvegzséb, információszabadság, dokumentumok stb.) alatt egy helyen elérhetők a vonatkozó információk, ezek is az elemzés részét képezik, de az adatbázisban jelölésre kerül a lelőhely jogszabálytól való eltérése. Ez a vizsgálati / keresési metódus egyúttal vélhetően modellezi az átlagos érdeklődő felhasználói viselkedését is. Amennyiben egy önkormányzat nem rendelkezik saját honlappal vagy azon semmilyen közzétételre utaló jel nem mutatkozik, az elektronikus közzététel vizsgálata kiterjed az érintett társulás, az illetékes területi kormányhivatal, illetve – amennyiben semelyik előző felületen nem található adat – az Egységes Közadatkereső Rendszer felületére is.

Az adatgyűjtés és az eredmények utólagos rekonstruálhatósága és ellenőrizhetősége érdekében a szempontrendszernek megfelelő adatok rögzítése mellett a honlapelemzést naplózással (honlap vizsgálatának pontos ideje) vagy képernyőkép készítésével is érdemes kiegészíteni.

5.1.2.2 Az adatigénylések teljesítési gyakorlatának vizsgálata – **Próba adatigénylés**

A kutatás az információszabadság aktív szintjéhez kapcsolódó teljesítési gyakorlatot próba adatigénylések indításával, illetve az erre adott reakciók strukturált gyűjtésével és kiértékelésével végzi el.

5.1.2.2.1 Az alkalmazott módszer jellemzői

A próba adatigénylés jelen projekt esetében szintén egyfajta tartalomelemzésként értelmezhető. Hasonlóan a piacutatók területén elterjedt próbavásárlásokhoz, jelen esetben is a vizsgált célcsoport gyakorlatának, reakciójának közvetlen vizsgálatára kerül sor. A próba adatigénylés keretében az önkormányzati nyilvánosság kutatása során vizsgált célcsoportnak egységes tartalommal, a vonatkozó jogszabályi hivatkozásokkal ellátva kerül megküldésre a közérdekű adatigénylés. A beérkező válaszok elemzésére pedig – a honlapelemzéshez hasonlóan – előre meghatározott szempontrendszer szerint kerül sor, adatbázisba rögzítve a szempontoknak megfelelő információkat. A beérkező válaszok tartalmi feldolgozása mellett a válaszigő és forma monitorozására is sor kerül.

A próba adatigénylés előnye, hogy a teljesítési gyakorlat közvetlenül, hitelesen vizsgálható, azt ideális esetben nem befolyásolja a kutatási szituáció. Nagy tömegű, hasonló / azonos szervezetek megküldött adatigénylés esetén érdemes felkészülni arra, hogy annak híre elterjed az érintett szervezetek körében, melyből feltételezhetik a kutatási / monitorozási szándékot, ami a válaszadási hajlandóságukat pozitív irányban torzíthatja.

5.1.2.2.2 Az adatfelvétel célcsoportja, a mintavétel jellemzői

Az önkormányzati alrendszer szervei közül a próba adatigénylésbe a helyi önkormányzatok, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok teljeskörűen bevonásra kerülnek: azaz – az alábbi táblázatban foglalt számosságokat figyelembe véve – összesen 3210 szervezet adatszolgáltatásának elemzésére kerül sor. A helyi, megyei nemzetiségi önkormányzatok esetében a kutatás az adatnyilvánossági gyakorlat egyedi értékelésére próba adatigényléssel nem terjed ki.

⁸ „Az Infotv. vagy más jogszabály alapján a szerv honlapján közzéteendő közérdekű adatokat és közérdekből nyilvános adatokat a szerv honlapjának nyitólapjáról közvetlenül, a Közérdekű adatok hivatkozás alatt elérhető oldalon kell közzétenni.”



5. táblázat: A próba adatigénylés mintájának összetétele

| Alcsoport | | Számosság (db) | Célcsoporton belüli arány (%) |
|--------------------------|-----------------------------------|----------------|-------------------------------|
| Helyi önkormányzat | Települési önkormányzat | 3177 | 98,9% |
| | Területi önkormányzat | 19 | 0,6% |
| | Fővárosi önkormányzat | 1 | 0,03% |
| Nemzetiségi önkormányzat | Országos nemzetiségi önkormányzat | 13 | 0,4% |
| Összesen | | 3210 | 100,0% |

Forrás: Miniszterelnökség, Országos Statisztikai Adatfelvételi Program 1621 önkormányzati törzsadattár, saját szerkesztés

A próba adatigénylés kapcsán fontos megjegyezni, hogy a fenti 3210 szervezet számára teljeskörűen megküldésre kerül az adatkérés, valamint teljeskörűen rögzítésre kerülnek az adatszolgáltatással kapcsolatos információk is. Azonban – különösen pl. kis önkormányzatok esetén – számolni szükséges az elérhetőségek hiányából vagy minőségéből adódó problémákkal, valamint azzal is, hogy egyéb okból kifolyólag nem feltétlenül szolgáltat minden szerv adatot. Az adatszolgáltatás elmaradásának, a megválaszolatlan adatigényléseknek az előfordulási gyakorisága a kutatás értékes eredményének tekinthető. Ugyanakkor, szükséges szem előtt tartani, hogy a válaszhiányok számos olyan okra is visszavezethetők lehetnek, amelyek mérésére, pontos meghatározására jelen kutatási elem nem alkalmas.

5.1.2.2.3 Az adatfelvétel tartalmi fókuszai, céljai

A próba adatigénylés esetében a mérőeszköz egy előre meghatározott szempontrendszer, amely mentén a kutatók feldolgozzák és adatbázisba rögzítik az adatigénylésekre beérkező válaszok jellemzőit. A próba adatigényléshez kialakítandó szempontrendszer tervezett témablokkjai – amelyek részletező kifejtésére a mérőeszközök kidolgozásának szakaszában kerül sor – a következők:

- A szervezet működő és hozzáférhető elektronikus elérhetőségének megléte vagy annak hiánya;
- Az adatkérés beérkezéséről automatikus visszaigazolás küldése az igénylők számára;
- Költségtérítés felszámításának kérdése, a felszámításhoz kapcsolódó tájékoztatás, indoklás megfelelőségének vizsgálata;
- Jogszabályban foglalt határidők betartása, határidő-hosszabbítás (és ezekről a szükséges tájékoztatás, indoklás);
- Az adatigénylések jogszabályban foglaltaknak megfelelő teljesítése (reakciók és azok tartalma, időzítése, pl. kér-e a megkeresett szervezet bármilyen személyes adatot az igénylőtől, kéri-e az adatigény pontosítását, firtatja-e az adatigénylés okát, szűkíti-e a megismerhetőség formáját, módját, idejét, él-e a határidőhosszabbítás vagy a költségtérítés lehetőségével);
- Az adatszolgáltatás formájának (pl. elektronikus, papíralapú, betekintés helyben stb.), felhasználhatóságának vizsgálata (pl. kereshetőség, másolhatóság, olvashatóság mértéke);
- Az esetleges védett adatok kezelése az adatigény teljesítése során (pl. anonimizálás);
- Az esetleges elutasítások és azok indokainak vizsgálata;
- Az adatigénylő tájékoztatása – szükség esetén – a jogorvoslati lehetőségekről.

A fentiekén túl a terepmunka időszakában gyűjtésre kerülnek a próba adatigénylések NAIH-nál lecsapódó, látható jelei: mind a konzultációs beadványok, mind a telefonos ügyfélszolgálathoz beérkező hívások tekintetében – a NAIH, illetve a kutatók által megadott szempontok és adatrögzítési tábla szerint – szisztematikusan rögzítésre kerülnek a beazonosítható módon a jelen kutatáshoz kapcsolható visszajelzések, kérdések, amelyek a feldolgozáskor szintén az elemzés tárgyát képezik majd.



A próba adatigénylés célja a közérdekű adatigénylés teljesítési gyakorlatának vizsgálata a kutatásban érintett célcsoport esetében. Az adatigénylés tartalmának meghatározásakor ugyanakkor releváns szempont, hogy lehetőség legyen a projekt alkalmazott kutatásai által vizsgált három különböző célterület teljesítési gyakorlatának összehasonlítására. Ezáltal a próba adatigénylés lehetséges tartalmi elemei között mérlegelésre kerülnek a három kutatás által vizsgált célterületekhez sorolható szervek mindegyike esetében értelmezhető kérések is; illetve, a helyi önkormányzatok és országos nemzeti önkormányzatok szempontjából releváns adatkérési lehetőségek is – azaz kifejezetten az önkormányzati nyilvánosság kutatása. További szempont emellett az adatigénylés megfogalmazásakor, hogy lehetőség szerint kis erőforrásigényű, a szervezetek számára könnyen rendelkezésre álló információk kérése történjen meg, ráadásul az adatigénylés képes legyen differenciálni a válaszadókat a válaszadási hajlandóság mentén. Utóbbi elvárásnak a mérőeszköz úgy tud eleget tenni, ha az evidensen rendelkezésre álló és átadható, azazsemlegesnek mondható információk igénylése mellett érzékenyebb adatok kiadására is vonatkozik. Az adatkérések tartalmi specifikálására a kutatás munkacsoportjának ülésein elhangzott javaslatok, illetve a Transparency International Magyarország szakértőivel történt konzultáció alapján került sor.

A próba adatigénylés keretében maximum 3-5 db adatigény megküldésére kerül sor (egy adatkérés keretében). Ezek meghatározásakor, pontosításakor összefoglalva a következő szempontok érvényesülnek:

- A meghatározott kérések a teljesítés egyszerűségének, erőforrásigényének, érzékenységének szempontjából eltérő mértékűek legyenek;
- Ne járjanak várhatóan költségtérítés felszámításával;
- A meghatározott kérések között szerepeljenek a projekt három különböző fő célcsoportot vizsgáló kutatása szempontjából horizontálisan releváns adatigények, amelyek lehetővé teszik a célcsoportok összehasonlítását;
- A bekért adatok, információk, dokumentumok későbbi gyakorlati hasznosíthatóságának mértéke is legyen irányadó (pl. címlista készítés lehetősége);
- Az önkormányzatok indexálása szempontjából megfelelő inputot nyújtó, kellően differenciáló adatkérések épüljenek be.

Az elindított próba adatigénylések monitorozása során irányelv, hogy a kutatók minimalizálják a folyamatba való beavatkozást, hiszen ezzel sérülhet az összevetés lehetősége, a mérőeszköz standardítása. Emiatt a próba adatigénylések lebonyolításának folyamata a következő irányelvek és beavatkozási logika mentén valósul meg:

Amennyiben az elektronikusan elindított adatigénylésre válaszul automatikus hibaüzenet érkezik, vagy a címzett válaszában jelzi, hogy másik elérhetőség szolgál a közérdekű adatigénylések kiszolgálására, akkor az adatigénylés új címen ismételtén kiküldésre kerül.

Ahol hibaüzenet és válasz sem érkezik a jogszabályi határidőn belül, ott az érintett önkormányzatok listája átadásra kerül a NAIH számára, felszólítás kiküldése céljából. Az érintett szervezetek száma alapján, illetve figyelembe véve a NAIH aktuális kapacitáit, eldönthető, hogy teljeskörűen kiküldésre kerül-e a felszólítás, vagy csak véletlenszerűen kiválasztott részmintán valósul meg a NAIH felszólítás hatásának tesztelése.

A kutatási folyamat során az adatkezelő és az adatigénylő közötti kommunikáció, a teljesítéshez elengedhetetlen interakció szükségességének kockázata már eleve minimalizálásra kerül a pontos és releváns adatkérések megfogalmazásával. Amennyiben ennek ellenére egy szerv pontosító kérdéssel él, a pontosító kérdéseket összeváruva és tematikusan rendszerezve sablon válaszok készülnek a kutatók, a NAIH és a Transparency International Magyarország Alapítvány szakértőinek bevonásával. Ezek válaszként való visszaküldése a lehetőségekhez képest biztosítani tudja az adatfelvétel standardításának megőrzését.

Amennyiben egy szerv a jogszabályban lehetőségként adott határidő-hosszabbítással él, az adatfelvétel során nem kerül ellenőrzésre ennek jogszerűsége, nem történik beavatkozás; a kutatók e



meghosszabbított határidőn belül fogadják a beérkező válaszokat vagy rögzítésre kerül ennek elmaradása. Az adatbázis feldolgozásakor ugyanakkor részletes vizsgálat tárgyát képezi majd a hosszabbítás megalapozottsága és az ezzel kapcsolatos tájékoztatás megfelelősége is. Ahol a határidő-hosszabbítás a veszélyhelyzetre hivatkozva történik meg, ott az érintett szervezetek listája átadásra kerül a NAIH számára potenciális vizsgálati eljárás indítása céljából. Az érintett szervezetek számossága alapján, illetve figyelembe véve a NAIH aktuális kapacitáit, eldönthető, hogy vizsgálat indul-e, és ha igen, mekkora részmintán valósul az meg. A vizsgálati eljárások eredményei utólag beépülnek a próba adatigénylés adatbázisába is.

Amennyiben valamely szerv költségtérítést számol fel, ennek ténye és részletei rögzítésre kerülnek, azonban a költségtérítés megfizetésére nem kerül sor, az adatszolgáltatási folyamat lezárásra kerül, ellenben a költségtérítésről adott tájékoztatás megfelelősége vizsgálat tárgyát képezheti. A költségtérítés felszámításában érintett esetek átadásra kerülnek a NAIH számára potenciális vizsgálati eljárás indítása céljából. Az érintett szervezetek számossága alapján, illetve figyelembe véve a NAIH aktuális kapacitáit, eldönthető, hogy vizsgálat indul-e, és ha igen, mekkora részmintán valósul az meg. A vizsgálati eljárások eredményei utólag beépülnek a próba adatigénylés adatbázisába is.

Az elutasítás vagy részbeni elutasítás tartalma és annak jogszerűsége az elemzési szakaszban feldolgozásra kerül, azonban az adatfelvételi folyamat itt véget ér. Az elutasításban érintett esetek ugyanakkor átadásra kerülnek a NAIH számára potenciális vizsgálati eljárás indítása céljából. Az érintett szervezetek számossága alapján, illetve figyelembe véve a NAIH aktuális kapacitáit, eldönthető, hogy vizsgálat indul-e, és ha igen, mekkora részmintán valósul az meg. A vizsgálati eljárások eredményei utólag beépülnek a próba adatigénylés adatbázisába is.

A próba adatigénylés fentiek alapján tervezett tartalmának véglegesítésére (maximum 3-5 kérés), illetve pontos, adatkérésbe illeszthető megfogalmazására a mérőeszközök kidolgozásának szakaszában kerül sor. A Kutatási terv kidolgozása során tervezett adatkérések a következők⁹:

- Közérdekű adatigénylésre és a közérdekű adatok közzétételére vonatkozó (Infotv. 30. § (6) bekezdés és 35. § (3) bekezdés szerinti) szabályzatok kikérése, valamint az információk jogokkal foglalkozó személy (Infotv. 1. mell II. 13. pont) neve és elérhetősége.
- A legutóbbi éves környezeti állapotfelmérés eredménye.
- Az ötmillió forintot el nem érő értékű szerződések adatai (a szerződés megnevezése; a szerződés tárgya; a szerződést kötő felek neve; a szerződés értéke; határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama; az említett adatok változásai) szűkített időszakra és / vagy területre vonatkozóan (pl. kommunikációs vagy ügyvédi megbízások, építési beruházások egyetlen évre visszamenőleg).
- A folyamatban lévő szerződések és az ezekben szerződést kötő másik félre vonatkozó lista átadása azokban az esetekben, amikor az önkormányzat közfeladat ellátására vonatkozóan külső szervezetet bízott meg.¹⁰

Az adatigénylések viszonylag rövid időn belül (néhány nap alatt) egyszerre, e-mail formájában kerülnek eljuttatásra az adatkezelő önkormányzatok számára. A kiinduló címlistát a kimittud.atlatszo.hu gondozásában, karbantartásában álló elérhetőségek adják, amelyek szükség esetén kiegészítésre, frissítésre kerülnek nyilvános gyűjtésen keresztül.

A próba adatigénylés kiküldésével nem szükséges megvárni a koronavírus-járvány okozta veszélyhelyzet megszüntetését, a kutatás így kivételes lehetőséget adhat a pandémiára hivatkozó esetleges határidő-hosszabbítás megfelelő indoklásának vizsgálatára is.

⁹ Az adatigénylések végleges tartalma és számossága alapján megfontolandó lehet az önkormányzatok mérete és típusa szerinti differenciálás.

¹⁰ Nagyobb önkormányzatok esetében felmerülhet, hogy a vonatkozó szerződések számossága miatt a szerv költségtérítés igényével él az adatigénylés teljesítése kapcsán. Ez kivételes lehetőséget adhat annak elemzésére is, hogy költségtérítés felszámítása esetén milyen tájékoztatást nyújt az érintett önkormányzat, illetve milyen díjtételek és összeg meghatározása jellemzi a szférát.



5.1.2.3 A közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatos tapasztalatok és kihívások feltárása – **Online kérdőíves felmérés**

A kutatás a célcsoport információszabadsággal összefüggő kötelezettségekkel kapcsolatos tapasztalatait és az általuk érzékelt kihívásokat online kérdőíves adatfelvétel keretében vizsgálja.

5.1.2.3.1 Az alkalmazott módszer jellemzői

A kérdőíves adatfelvétel a kvantitatív adatgyűjtési módszerek egyike, amely az úgynevezett számítógéppel támogatott online lekérdezés (Computer Assisted Web Interviewing = CAWI) módszerével zajlik. A kérdőíves adatfelvétel egyik nagy előnye, hogy kellően nagy számú, megfelelően megválasztott mintán statisztikailag megbízható és a célcsoport egészére általánosítható következtetések levonását teszi lehetővé. A kérdőív egy erősen strukturált adatfelvételi eszköz, amely mennyiségi vizsgálatot tesz lehetővé. Ez egyúttal egyik hátrányát is jelenti: a tárgyalt kérdések, problémák mélyebb feltárására kevésbé alkalmas, azonban kiegészítő kvalitatív módszerek alkalmazásával elmélyíthetők az eredményei. (A lehetséges kérdéstípusokról részletesen ír többek között Héra és Ligeti (2014).) A zárt kérdések esetében előre meghatározott válaszlehetőségek közül választhat a válaszadó. A zárt kérdések szelektív altípusa, amikor a válaszlehetőségek száma magas (min. 3); dichotóm altípusa pedig, amikor eldöntendő formában kerül megfogalmazásra a kérdés, és a megkérdezettek két válaszlehetőség közül választhatnak. Nyitott kérdések esetében a válaszadók saját szavaikkal válaszolhatnak. Többek között azokban az esetekben célszerű utóbbi kérdéstípus használata, amikor a válaszadó megadott válaszlehetőségekkel való befolyásolása elkerülendő, vagy nem áll rendelkezésre megfelelő információ a lehetséges válaszlehetőségekről. A félig nyitott / félig zárt kérdések használata akkor indokolt, amikor a megadott válaszlehetőségek mellett „egyéb”, saját szavakkal kifejezhető válaszlehetőséget is biztosítani szeretnénk. A kérdéstípusok ezenfelül a megjelölhető válaszok száma szerint is csoportosíthatók: egyválasztós kérdések esetében kizárólag egy válasz megjelölésére van lehetősége a válaszadónak, míg többválasztós kérdések esetében minden releváns választ jelölhet. Utóbbi kérdéstípus speciális esete a „rangsoroló kérdés”, amely esetében a válaszadónak valamilyen szempont szerint sorba szükséges állítania a megadott válaszlehetőségek mindegyikét / egy részét. A szubjektív vélemények, attitűdök mérésekor index vagy skála használata javasolt. Ezek az összetett mérőeszközök segítik a komplexebb jelenségek mérését: a mérni kívánt jelenség meghatározása egyetlen értékkel történik az elemzés során, olyan módon, hogy több empirikus mutató összevonásra kerül (Héra–Ligeti 2014). A projekt alkalmazott kutatásai keretében lebonyolítandó kérdőíves adatfelvételek céljából tervezett mérőeszközök várhatóan – eltérő súllyal – az említett kérdéstípusok mindegyikét tartalmazzák.

Az online adatfelvételi forma idő- és erőforráshatékony módon képes nagyszámú elemezhető információ begyűjtésére, emiatt hatékony módja a lekérdezésnek olyan esetekben, amikor nem kell lefedettségi hibától tartani: azaz a célcsoport egésze rendelkezik interneteléréssel, elektronikus címmel, illetve a kitöltéshez szükséges eszközökkel és kompetenciákkal. Jelen kutatásnál ez az önkormányzatok esetében feltehetően adottnak tekinthető. Szervezetek megkeresésekor az online forma azért is előnyös módja az adatgyűjtésnek, mert így rugalmasan képes alkalmazkodni a célcsoport időbeosztásához (azaz szabadon megválasztott időpontban kitölthető); illetve szervezeten belül a kérdőív adott esetben egyszerűen továbbítható a kompetens kitöltő számára. Válaszadói oldalról az önálló, saját időbeosztáshoz igazítható, visszatérést biztosító kitöltés lehetősége jól átgondolt, teljeskörűsége törekvő válaszadást eredményezhet; azonban egyúttal a kérdőív kitöltésének félbehagyásával is járhat.

Mint minden módszernek, természetesen az online kérdőíves adatfelvételnek is vannak gyenge pontjai: legjelentősebb hátrányaként említhető – a fentebb jelzett nagyarányú válaszhiany és félbehagyás mellett – az általában jellemző, alacsony válaszadási hajlandóság, a csekély visszaérkezési arány. Ezen problémák visszaszorítása érdekében szükségesek: egy jól megtervezett felkérőlevél csatolása; a célcsoport szempontjából releváns szereplők általi ösztönzés (jelen esetben a Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkárság általi motiváció); valamint a válaszadás folyamatos monitorozása. Továbbá, szükség esetén emlékeztető levél kiküldése, illetve a technikai-módszertani lehetőségek kiaknázása (pl. kötelező kérdések, figyelemfelkeltő kérdőív design, releváns kérdések megfogalmazása



stb.). További hátrányként említhető, hogy az önkitöltős, online adatfelvétel során a kérdőív terjedelme meglehetősen korlátozott, mivel a tapasztalatok szerint a kitöltési idő nem lehet hosszabb 15- 20 percnél, mert ezt követően jelentősen romlik a befejezési arány.

Ugyanakkor, az online kérdőívek feldolgozást támogató, számottevő előnye az, hogy a válaszok automatikusan egy háttéradatbázisban rögzülnek, ezáltal a kitöltött kérdőívek nem járnak további jelentős feldolgozási feladattal; illetve a terepmunka bármely pontján betekintés nyerhető a lekérdezésből származó adatokba. További technikai erősséget jelent, hogy az online kérdőívekhez kialakított felületek lehetővé teszik a bonyolultabb struktúra kialakítását (pl. feltételes kérdések beállítását). Ezek biztosítják a célcsoport speciális szegmenseinek résztermék mentén vett feltárását anélkül, hogy ez zavarná, hosszadalmassá tenné a kérdőívet az összes kitöltőre vonatkozóan.

A honlapelemzéshez hasonlóan a kérdőíves elemzés esetében is sor kerül a mérőeszköz előzetes tesztelésére, kisélemű minta bevonásával. (A kérdőíves adatfelvétel módszerének részletes leírása megtalálható a szakirodalomban, többek között Bryman (2012) vagy Héra és Ligeti (2014) átfogó, társadalomtudományos kutatási módszereket bemutató művében.)

5.1.2.3.2 Az adatfelvétel célcsoportja, a mintavétel jellemzői

Az online kérdőíves adatfelvétel során közvetve a képviselő-testület szerveinek – így a polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok, társulások stb. – vizsgálatára is sor kerül a helyi önkormányzat mint fő kutatási célcsoport megkérdezésén keresztül. Az így kapott eredmények alkalmasak lesznek e csoportokra vonatkozóan is összegző megállapítások megfogalmazására. A költségvetési szerveket jelen kutatás szintén nem kezeli önálló célcsoportként: ezek információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségei teljesülési gyakorlatának vizsgálatára szintén az irányítási jogkört ellátó helyi önkormányzatok mint fő kutatási célcsoport kérdőíves megkérdezésén keresztül kerül sor.

A fenti szűkítésektől eltekintve az önkormányzati alrendszer szervei az online kérdőíves adatfelvételbe teljeskörűen bevonásra kerülnek, azaz a 6. táblázatban foglalt számosságokat figyelembe véve összesen 5468 szervezet megkeresésére kerül sor. A lekérdezés során a visszaérkezés kapcsán elvárás, hogy minimum 1000 elemszámú érvényes, elemezhető, kitöltött kérdőív álljon rendelkezésre településméret és régió szerinti reprezentativitás biztosításával. A teljeskörűen kiküldött kérdőívekből beérkezett válaszok kívánt reprezentativitása utólagos rétegzéssel (súlyozással), vagy nagyfokú aránytalanságok esetén az adatbázisból vett elemszámarányos, rétegzett véletlen minta kiválasztásával érhető el. Javasolt, hogy az elemzésnek részét képezze – az adatfelvételt követően – az eltérő visszaérkezési arányok vizsgálata az önkormányzati jellemzők mentén.

6. táblázat: Az online kérdőíves adatfelvétel mintájának összetétele

| Alcsoport | | Számosság (db) | Célcsoporton belüli arány (%) |
|--------------------------|-------------------------------------|----------------|-------------------------------|
| Helyi önkormányzat | Települési önkormányzat | 3177 | 58,1% |
| | Területi önkormányzat | 19 | 0,3% |
| | Fővárosi önkormányzat | 1 | 0,02% |
| Nemzetiségi önkormányzat | Országos nemzetiségi önkormányzat | 13 | 0,2% |
| | Területi nemzetiségi önkormányzat | 61 | 1,1% |
| | Települési nemzetiségi önkormányzat | 2197 | 40,2% |
| Összesen | | 5468 | 100,0% |



Forrás: Miniszterelnökség, Országos Statisztikai Adatfelvételi Program 1621 önkormányzati törzsadattár, saját szerkesztés

A kérdőív a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok gyakorlatának feltárását célozza, ennek megfelelően az online adatfelvétel elemzési egysége maga a szervezet. Ugyanakkor, mint minden szervezeti adatgyűjtésnél, ezúttal is szükséges meghatározni a szervezeten belül azt a konkrét szereplőt vagy a releváns szereplő kiválasztását segítő szempontokat, melyek mentén a kérdőív eljuthat a szervezetről releváns információt szolgáltatni képes kitöltőhöz.

A helyi önkormányzatoknál az információszabadság jogi sajátosságaiból adódóan e releváns szereplőnek a jegyző tekinthető, ezért a kérdőív címzettje, a szervezeti információk forrása esetükben a jegyző lesz. A közös hivatalok és a körjegyzőség intézménye miatt ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a jegyzők létszáma lényegesen alacsonyabb lehet a helyi önkormányzatokra jellemző számossághoz képest (nem ritka, hogy egy jegyző egyidőben akár 10 fölötti település ügyeinek kezeléséért felelős). Annak érdekében, hogy a jegyzők ne kapjanak redundánsan és tömegesen azonos tartalommal bíró kérdőíveket, minden jegyző csak egyszer kerül felkérésre a kutatásban való részvételre; azonban a kérdőív részletesen kitér rá, hogy a kitöltő hány és milyen jellemzőkkel bíró településért felel, illetve az információszabadság szempontjából milyen eltéréseket lát közöttük.

A nemzetiségi önkormányzatok esetében már nem nevezhető meg egyértelműen és általánosan a releváns kitöltő, emiatt itt a szervezet elnöke kerül megnevezésre a kérdőív címzettjeként, akit arra kér majd a felkeresés, hogy továbbítsa azt a közzétételért és adatigénylésekért felelős szereplőnek. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ez a szereplő – a nemzetiségi önkormányzat méretének és egyéb adottságainak a függvényében – nem ritkán maga a településen működő helyi önkormányzat és annak jegyzője, azaz a kérdőíves adatfelvétel másik részmintájának kitöltője. Ennek az esetleges összefonódásnak lehet olyan módszertani következménye, hogy ugyanazon jegyző nemcsak több településre, de egyidejűleg a helyi és a nemzetiségi önkormányzatra vonatkozóan is kap kérdőívet, ami hibázási lehetőséget, elemszámvesztést vagy fals kitöltéseket eredményezhet. Ennek technikai kezelése érdekében az azonos kérdőív két külön linken kerül kiküldésre, két eltérő megszólítással (egy a nemzetiségi önkormányzatoknak, egy pedig a helyi önkormányzatoknak szólóan), hogy a két alcsoportra vonatkozó lekérdezés és címzetti kör egyértelműen elkülönüljön egymástól.

A kérdőíves adatfelvételhez szükséges címlistát a Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkársága biztosítja, illetve a kitöltésre való felkéréssel is támogatják a kutatás sikerességét.

5.1.2.3.3 Az adatfelvétel tartalmi fókuszai, céljai

Az online kérdőíves adatgyűjtés célja az adatkezelők – jelen esetben az önkormányzatok – által észlelt, közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatos tapasztalatok és kihívások feltárása. A tervezett mérőeszköz többségében zárt, kisebb részben nyílt kérdéseket tartalmaz. Az online kérdőív által érintett témák között megtalálhatóak a projekt keretében lebonyolítandó három, célcsoportok mentén elkülönülő kutatás szempontjából vett horizontális jellegű témák. Ezek a közös tartalmi fókuszok mindhárom kutatás által vizsgált célterület szempontjából relevánsnak bizonyulnak, illetve lehetőséget adnak összehasonlító elemzések, a célcsoporti sajátosságok feltárását szolgáló kontextuális összevetések elvégzésére. Emellett a kérdőív kiegészül az önkormányzati célcsoportra jellemző releváns kérdésekkel, kérdésblokkokkal is, amelyek az önkormányzatok testreszabott, mély megismerését teszik lehetővé. Az online kérdőív tervezett témablokkjai – amelyek prioritizálására, esetleges szelektálására, illetve részletező kifejtésére a mérőeszközök kidolgozásának szakaszában kerül majd sor – a következők:

- Szervezeti jellemzők vizsgálata:
 - Általános szervezeti jellemzők (pl. típus, közös hivatali sajátosságok, nemzetiségi önkormányzatok esetén az érintett népcsoport, méret, területi elhelyezkedés, intézményi stabilitás stb.);
 - Az információszabadsághoz kapcsolódó tevékenységek szabályozottsága, folyamata az önkormányzaton belül;



- Információs jogok / Átláthatóság tisztviselőjének szükségessége, potenciális szerepe;
- A kapcsolódó felelősségi körök és szervezeti struktúrák vizsgálata:
 - A közzétételi kötelezettség és az adatigénylések teljesítésének szervezeten belüli helye, jellemző felelőse, érintett szereplők szervezeti struktúrában elfoglalt helye;
- Az önkormányzat által fenntartott intézmények / gazdasági és nonprofit szervezetek száma, illetve rájuk vonatkozóan az adatkérések megválaszolásának gyakorlata, munkamegosztás a szervezetek között;
- Társulásokkal vett együttműködés, munkamegosztás az információs szabadsághoz kapcsolódóan;
- Nemzetiségi önkormányzatok helyi önkormányzatok által vett, információs szabadsághoz kapcsolódó támogatás nyújtása és ennek formája (pl. Együttműködési megállapodás tartalmazza-e):
 - Nemzetiségi nyelven történő közzététellel kapcsolatos igények előfordulása, tartalma;
- A kapcsolódó szervezeti attitűdök feltérképezése;
- A kapcsolódó szervezeti tudatosság értékelése:
 - Tárgyhoz kapcsolódó nemzetközi és hazai átfogó indexek, jelentések figyelemmel kísérése;
 - Belső statisztikák vezetésének tudatossága (monitorozás, értékelés, tapasztalatok beépítése);
- A szervezet kötelezettségeken felüli, átláthatóságot biztosító tevékenységei:
 - Egyedi listával kapcsolatos kérdések;
 - Az 1. szinthez tartozó általános tájékoztatás (önkéntes tájékoztatás) tartalmához, formájához kapcsolódó kérdések (pl. hirdetőtáblák, egyéb tájékoztató eszközök használati gyakorisága);
- Az elektronikus közzététel gyakorlata, helye (pl. saját honlap, fenntartón keresztül, társulás honlapján vagy kozadat.hu-n keresztül történő közzététel);
- A kapcsolódó szervezeti felkészültség értékelése (szükséges kompetenciák megléte, képzésekbe való bekapcsolódás);
- A költségtérítés megállapításával kapcsolatos belső szabályzatok és intézményi gyakorlat;
- A szervezethez beérkező közérdekű adatigénylések volumenének, tartalmának és az azokat benyújtók jellemzőinek feltárása:
 - A szervezethez beérkező adatigénylések számossága, formai, tartalmi jellemzői;
 - Az adatigénylők észlelt vagy feltételezett jellemzői, motivációik;
 - Az adatigénylők vélelmezett elégedettsége, visszajelzései a szervezet válaszaival kapcsolatban;
 - Az önkormányzat költségtérítéssel érintett adatigényléseinek körülbelüli száma, ezek megfizetési aránya, a költségtérítés átlagos mértéke¹¹;
 - Határidővel, hosszabbítással kapcsolatos vélemények;
 - Az adatigénylések dinamikájában észlelt tendenciák (pl. önkormányzati választások hatása);
- A szervezet korrekciós mechanizmusokban, szankciókban való érintettsége és az erre vonatkozó szervezeti tapasztalatok, reakciók feltárása;
- A kötelezettségekkel kapcsolatos megfelelést gátló egyéb tényezők, kihívások számbavétele;

¹¹ Pontos számadatok bekérése kérdőíves felmérés keretében nem elvárható, az erre vonatkozó válaszok kategóriákba sorolt, körülbelüli értékeket határozhatnak meg. Ugyanakkor a költségtérítések mértékével kapcsolatos kép kialakításához alkalmas lehet a próba adatigénylés módszere.



- Szükséges kapacitások megléte a szervezetben;
- Szükséges technikai feltételek megléte;
- Jogértelmezési nehézségek, jogi szabályozást érintő problémák;
- Egyéb gátló tényezők azonosítása;
- A szervezet információszabadság témájához kapcsolódó tájékozódási gyakorlatának és tájékoztatásra vonatkozó igényeinek összegyűjtése:
 - A tájékozódás formája, gyakorlata;
 - A tájékoztatás mennyiségével és minőségével kapcsolatos elégedettség;
 - A megfeleléshez szükséges támogatásra vonatkozó igények azonosítása;
 - A NAIH szerepével kapcsolatos igények és javaslatok feltárása;
- Közös önkormányzati hivatalok esetén a települési sajátosságokra vonatkozó reflexiók gyűjtése.

A projekt alkalmazott kutatásainak mindegyike során a tervezett kérdőívek mint kvantitatív mérőeszközök kidolgozásakor érvényesülnek a kérdőívszerkesztés általános alapelvei (lásd: pl. Héra – Ligeti 2014).

5.1.2.4 A gyakorlat mögött meghúzódó mélyebb okok feltárása – **Mélyinterjú**

A kutatásban tervezett mélyinterjúk szerepe kettős: egyrészt néhány interjú megalapozó módon támogatja a többi adatfelvétel mérőeszközeinek pontosítását, validálását; másrészt a további interjúk – már azok részeredményeinek birtokában – a kvantitatív adatokból kevésbé érthető vagy akár ellentmondásos tapasztalatok mélyebb okainak, megértésének kulcsai lehetnek.

5.1.2.4.1 Az alkalmazott módszer jellemzői

A mélyinterjú egy kvalitatív kutatási módszer: az interjú során az interjút készítő kutató (interjúer) és az interjúalany beszélget, melynek keretében az interjúalanynek lehetősége van arra, hogy saját szavaival kifejtse véleményét a tárgyalt kérdésekkel, problémákkal kapcsolatban. Az interjúkészítés céljának függvényében az interjúk különböző típusai különböztethetők meg. (Az interjútypusokról lásd bővebben pl. Héra és Ligeti (2014) módszertani könyvét!) Jelen kutatás esetében a tervezett beszélgetés a félig strukturált interjú sztenderdjeinek megfelelően zajlik: azaz egy előre meghatározott kérdéssor – úgynevezett interjú vezérfonal – mentén vezet a beszélgetést a kutató; azonban a struktúrát rugalmasan kezeli, teret engedve a beszélgetés során felmerülő, előre tervezett kérdéssortól esetlegesen eltérő kérdéseknek is. Az interjú beszélgetés – az interjúalany beleegyezése esetén – hangfelvétel rögzítése mellett zajlik, amely a későbbi feldolgozás alapját képezheti. A mélyinterjú módszerének előnye, hogy lehetővé teszi a téma árnyaltabb megértését, a háttérben meghúzódó motivációk, attitűdök alaposabb feltárását.

Jelen kutatás esetében az interjúk nagyobb része időben a kvantitatív kutatási elemek – vagy legalábbis azok megkezdése – után kerül lebonyolításra, tehát lehetőséget teremt a kvantitatív részeredmények mélyebb megértésére, magyarázatára.

Az interjú szituáció kb. 45-90 percet igényel: ennyi időre van szükség a megfelelő légkör megteremtésére, a témával kapcsolatos bevezető beszélgetésre, majd a vezérfonal mentén haladva a kérdések alaposabb tárgyalására; illetve a vezérfonaltól eltérő, a beszélgetés során felmerülő egyéb, a válaszadó által fontosnak tartott kérdések, témák érintésére, majd a beszélgetés megfelelő lezárására. Egy jól felkészült kutató által vezetett interjú során a módszer lehetővé teszi a válaszmegtagadás visszaszorítását és a magas válaszadási arány, illetve a részletes, tartalmas válaszadási minőség elérését. Mélyinterjú készítése során az interjút készítő kutató szerepe különösen fontos: meg kell nyernie, azaz kooperatívvá kell tennie az interjúalanyt, és értenie kell az érzékenyebb pontok kezeléséhez (Héra – Ligeti 2014). A közvetlen interakció a kutató és az interjúalany között lehetővé teszi a válaszok mellett egyéb, nonverbális jelek, a kérdésekkel kapcsolatban tanúsított reakciók megfigyelését, monitorozását, amelyek hasznos kiegészítő információként szolgálhatnak.



A kvalitatív kutatási módszerek, így a mélyinterjú esetén is számolni szükséges azonban bizonyos hátrányokkal, korlátokkal. Ez utóbbiak között említendő, hogy az interjú felmérés eredményei az alacsony, nem reprezentatív elemszámból adódóan nem általánosíthatók a vizsgált célcsoportra. Bizonyos esetekben hátrányt jelenthet az interjú módszer idő- és erőforrás-igényessége: az interjú szervezése, elkészítése, majd a hanganyag feldolgozása, kivonat és átirat készítése egyaránt jelentős energia-ráfordítással járnak. Nem hátrányként, inkább számba veendő tényezőként említendő, hogy az interjúkészítés rugalmasságot igényel a kutató részéről; továbbá azt a képességet, hogy a kutató az interjúalany befolyásolása nélkül, mégis határozottan vezesse a beszélgetést. További kihívást jelenthet az interjúkészítés során, ha az interjúalany kevésbé közlékeny, csak tényszerű, rövid válaszokat ad, illetve esetleg éppen a mélyebb megértést segítőérzékenyebb kérdéseket utasítja vissza.

(A kvalitatív adatgyűjtési technikákkal és ezen belül az interjú technikával kapcsolatos részletes módszertani leírásokhoz és megfontolásokhoz a hazai szakirodalomból lásd Solt (1998) és Héra – Ligeti (2014) írását; nemzetközi téren lásd Bryman (2012) és Steiner (1996) művét.)

5.1.2.4.2 Az adatfelvétel célcsoportja, a mintavétel jellemzői

Az önkormányzati nyilvánosság kutatása során a mélyinterjú adatfelvétel – a kérdőíves felmérés során is érintett témák széles körének mélyebb megértése céljából – elsősorban a helyi önkormányzatok jegyzőinek bevonásával készül. A minta kiegészül továbbá az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesével, két országos nemzetiségi önkormányzat képviselőjével, valamint olyan önkormányzati fenntartású intézmények (pl. időotthonok) vezetőinek bevonásával, melyek önállóan maguk – azaz nem irányító szervükön keresztül – látják el az információszabadsághoz kapcsolódó tevékenységeket. Az önkormányzati nyilvánosság kutatása keretében minimum 50 fővel készül interjú.

A minta kialakításakor több kiválasztási szempont is érvényesült:

- Elvárás, hogy minden előre meghatározott településméret kategória, valamint minden megye képviseltesse magát a mintában;
- Az információszabadság szempontjából jó és rossz gyakorlattal rendelkező települések is képviseltessék magukat;
- Az önkormányzati fenntartású intézmények esetében a kiválasztás feltétele, hogy adott intézmény maga lássa el az információszabadsággal kapcsolatos tevékenységeket.

A jó és rossz gyakorlatok azonosítására a NAIH jelentéseiben foglaltak, a már megvalósult primer adatfelvételek részeredményei, illetve a kimittud.atlatszo.hu oldalon elérhető, önkormányzatokra vonatkozó adatigénylések teljesülési gyakorlata alapján kerül sor.

Az alábbi táblázat ismerteti a mélyinterjú felmérés mintájának tervezett összetételét.

7. táblázat: A mélyinterjú adatfelvétel mintájának összetétele

| Alcsoport ¹² | | Számosság (db) | Célcsoporton belüli arány (%) |
|-----------------------------|--|----------------|-------------------------------|
| Helyi önkormányzatok | Kiválasztási szempontok: <ul style="list-style-type: none"> • minden helyi önkormányzat típus (települési / területi) képviselteti magát • minden előre meghatározott településméret kategória képviselteti magát a mintában • minden megye képviselteti magát a mintában | 40 | 80,0% |

¹² A munkacsoporti egyeztetések során felmerült annak lehetősége is, hogy a mélyinterjú keretében az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatalok is megkeresésre kerüljenek. Amennyiben a 2. Kutatás terjedelmébe nem fér bele az érintett szervezetek ezirányú megkérdezése, akkor a kutatás során a helyi önkormányzatoknál tervezett elemszám terhére 2-3 ilyen interjúra kerül sor.



| | | | |
|--|--|-----------|---------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • az információszabadság szempontjából jó és rossz gyakorlattal rendelkező települések is képviseltetik magukat a mintában | | |
| Nemzetiségi önkormányzatok | Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese | 1 | 2,0% |
| | Országos nemzetiségi önkormányzatok | 2 | 4,0% |
| Önkormányzati fenntartású intézmény, amely maga látja el az információszabadsághoz kapcsolódó tevékenységeket | | 7 | 14,0% |
| Összesen | | 50 | 100,0% |

Forrás: saját szerkesztés

Az elemzési egységet a mélyinterjú adatfelvétel során is a megkeresett szervezetek képezik. A mélyinterjú esetében azonban körültekintő megfontolást igényel az interjúra felkért szereplők kiválasztása, annak lehetősége ugyanis nem áll fent – ellentétben az online kérdőívekkel –, hogy a szervezeten belül akár több szereplő közösen válaszolja meg a kérdéseket. Ahogy a kvantitatív kutatási elem kapcsán már említésre került, a helyi önkormányzatok esetében az információszabadság jogi sajátosságaiból adódóan az adatfelvétel szempontjából releváns szereplőnek a jegyző tekinthető, ezért az interjú beszélgetésre is a jegyzők kapnak felkérést, a szervezeti gyakorlat a velük lebonyolított interjúk során lesz feltérképezhető. A nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában a Nemzetiségi Ombudsman, a kiválasztott két országos nemzetiségi önkormányzat esetében pedig az információszabadságért felelős személy kap felkérést az interjú beszélgetésben való részvételre.

Az önkormányzati fenntartású intézményeknél az intézményvezetőt célszerű felkérni az interjúra, szerepéből adódóan ugyanis nála összpontosulhatnak leginkább a kutatás szempontjából releváns információk. Ugyanakkor, érdemes az interjúalany személyét rugalmasan kezelni, és lehetőséget biztosítani az intézményvezető számára arra, hogy a felkérés alapján – az interjú témájának megismerését követően – maga helyett más, a témában közvetlenül érintett kollégát, intézményi szereplőt ajánljon a beszélgetésre.

5.1.2.4.3 Az adatfelvétel tartalmi fókuszai, céljai

A mélyinterjú felmérés célja a helyzetelemzésben és a már lebonyolított primer kutatásokban azonosított problémák okainak, lehetséges megoldásainak feltárása, jó gyakorlatok és adatkezelői igények azonosítása. Az önkormányzati nyilvánosság kutatása esetében kiemelt cél az önkormányzatok által észlelt – az online kérdőíves adatfelvétel során feltárt – közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatos tapasztalatok és kihívások mélyebb megértése, átfogóbb, komplex képalkotása a témában. A mélyinterjú beszélgetés egy előre meghatározott kérdéssor – ún. interjú vezérfonal – mentén zajlik, teret engedve azonban a beszélgetés alatt felmerülő további releváns kérdéseknek, témaköröknek is. Az online kérdőívhez hasonlóan a mélyinterjú által érintett témák között is megtalálhatóak a projekt keretében lebonyolítandó három, célcsoportok mentén elkülönülő kutatás horizontális jellegű témái. Ezek mindhárom kutatás által vizsgált célterületek szempontjából relevánsnak bizonyulnak, illetve lehetőséget adnak összehasonlító elemzések, a célcsoporti sajátosságok feltárását szolgáló kontextuális összevetések elvégzésére. Ezen túl az interjú vezérfonal az önkormányzati célcsoportra jellemző releváns kérdéseket, kérdésblokkokat is tartalmaz, mely az önkormányzatok véleményének testreszabott, mély megismerését teszi lehetővé. A mélyinterjú tervezett témablokkjai – amelyek prioritizálására, esetleges szelektálására, illetve részletező kifejtésére a mérőeszközök kidolgozásának szakaszában kerül sor – a következők:

- Bevezető, ráhangolódást biztosító kérdések;
- Az elektronikus közzététel és az adatigénylések kiszolgálásának szervezeti folyamata, felelősei, formája;
- Szervezeti jó gyakorlatok, jól működő területek azonosítása;
- A közzétételi gyakorlat jellemzői specifikus területeken:



- Testületi, bizottsági ülések nyilvánossága,
- Vagyonyilatkozatok,
- EU-s pályázatok,
- Önkormányzati támogatások,
- Önkormányzati vagyongazdálkodás,
- Sérülékeny csoportok (pl. idősothtonok),
- Környezeti információk;
- A szervezet kötelezettségeken felüli, átláthatóságot biztosító tevékenységeinek jellemzői és az ezekhez kapcsolódó szervezeti megfontolások:
 - Egyedi listával kapcsolatos kérdések,
 - 1. szinthez tartozó általános tájékoztatás tartalmához, formájához kapcsolódó kérdések (pl. hirdetőtáblák, egyéb tájékoztató eszközök használati gyakorisága);
- Kapcsolat a Hatósággal;
- Kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódó akadályok, gátló tényezők, megghiúsulási okok mélyebb feltárása (a vezérfonal reflektál itt a helyzetelemzésben és a már lebonyolított primer adatfelvételekben feltárt, önkormányzatokra jellemző gyakori problémákra);
- Megoldási javaslatok összegyűjtése a feltárt problémákhoz kapcsolódóan;
- A szervezet információszabadság témájához kapcsolódó tájékoztatói gyakorlatának és tájékoztatásra vonatkozó igényeinek részletesebb specifikálása.

5.1.2.5 Az adatigénylés gyakorlatának és kihívásainak feltárása – **Fókuszcsoportos interjú**

Az adatigénylők által tapasztalt kihívások, illetve a teljesítési gyakorlathoz kapcsolódó elégedettségük feltárása fókuszcsoportos interjúk keretében, a területen aktív szereplők bevonásával valósul meg.

5.1.2.5.1 Az alkalmazott módszer jellemzői

A fókuszcsoportos interjú szintén egy kvalitatív kutatási technika: a beszélgetés egy moderátor vezetésével zajlik és meghatározott számú résztvevő egyidejűleg, csoportosan vesz részt benne. A fókuszcsoport módszere korábban szinte kizárólag a piackutatás világában volt használatos, az 1980-as évektől azonban a társadalomkutatás legkülönbözőbb területein vált egyre népszerűbbé. A fókuszcsoportos interjú módszere valahol az interjú és a megfigyelés határán helyezkedik el: a csoportos interjúhelyzet közben ugyanis a kutatók folyamatosan megfigyelik – és akár videófelvétellel is rögzítik – a résztvevők reakcióit, gesztusait stb. (Héra – Ligeti 2014). A fókuszcsoportos beszélgetés a fent tárgyalt egyéni mélyinterjúhoz hasonlóan egy előre meghatározott kérdéssor (vezérfonal) mentén zajlik, azonban rugalmasan kezelve a struktúrát, teret engedve a további felmerülő releváns kérdéseknek, témáknak. A beszélgetés a résztvevők előzetes beleegyezésének megfelelően hangfelvétel és esetenként videófelvétel rögzítése mellett zajlik, melyek a későbbi feldolgozás alapját képezik. A fókuszcsoportos interjú során lehetőség nyílik különböző kreatív technikák beépítésére is, mint például asszociációs feladatok alkalmazására.

A fókuszcsoportos interjú kiválóan alkalmas az attitűdök vizsgálatára, előnye – az egyéb kvalitatív módszerekhez hasonlóan –, hogy lehetővé teszi a kérdéskör, probléma mélyebb értelmezését, pontosabb megértését. A fókuszcsoportos beszélgetés során az interakció olyan formái is előfordulhatnak, mint például az egymással való egyetértés vagy éppen ellenkezés, a másik mondandójának megkérdőjelezése vagy éppen értelmezése, indoklása. Ezeknek a célcsoportos interakcióknak a megfigyelése gazdagítja az eredményeket és segíti a vizsgált probléma, kérdéskör minél részletesebb feltárását. A fókuszcsoportos interjú további előnye egy egyéni interjúval szemben, hogy a kevésbé közlékeny résztvevők ebben a szituációban könnyebben megnyílhatnak, mivel a csoportos jelenlét bátorítónan hat rájuk. A fókuszcsoport a kvalitatív kutatási módszerek között aránylag erőforrás-hatékonynak tekinthető, egy alkalommal ugyanis több személy véleményének, attitűdjeinek, tapasztalatainak feltárására kerül sor.



A fókuszcsoportos interjú módszere kínálja számos előny és lehetőség mellett természetesen annak hátrányaival, korlátaival is számolni szükséges. Mint a kvalitatív adatgyűjtési módszerek általában, a fókuszcsoportos interjú eredményei sem alkalmasak arra, hogy azokat a vizsgált célcsoportra általánosítsák. A csoportdinamikából adódó előnyök egyúttal akár hátrányként is megjelenhetnek pl. az erősebb „hangok” jelenléte a csoportban korlátozhatja a kevésbé közlékeny, zárkózottabb interjúalanyok megszólalásait, bátorítás helyett hathatnak éppen fordított irányban is. Továbbá, a csoportos gondolkodás akár torzíthatja is az egyének gondolatait, attitűdjeit, és kimondatlanul maradhatnak a kutatás szempontjából fontos információk. A csoportos szituációból adódóan érzékeny, bizalmasabb kérdések megvitatására a fókuszcsoport kevésbé alkalmas, mint az egyéni interjú. A fókuszcsoportos interjú további hátránya, hogy a szervezés terén több erőforrást igényel: megfelelő számú interjúalany felkérése, informálása, közös időpont egyeztetése szükséges. A mélyinterjúhoz hasonlóan a fókuszcsoportos beszélgetés levezetése is felkészült kutató részvételét igényli. A moderátori szerep speciális, összetettebb feladat, az egyéni interjúval szemben ugyanis egyszerre több interjúalany részvételét, hozzászólását szükséges kontrollálni. A csoporthatásból adódóan a téma könnyen alakulhat, eltérhet a vezérfonaltól, amelynek kezelése és megfelelő –a véleményeket nem befolyásoló – irányítása a moderátor felelőssége.

(A fókuszcsoport mint kvalitatív adatgyűjtési technika mélyebb és részletesebb leírásához a hazai szakirodalmat tekintve lásd Síklaki (2006), Héra – Ligeti (2014) írását; a nemzetközi szakirodalmat tekintve lásd Bryman (2012) és Morgan (1997) művét. Továbbá kifejezetten az online platformon történő fókuszcsoportos beszélgetésekkel kapcsolatos megfontolásokhoz lásd Vicsek (2017) tanulmányát.)

5.1.2.5.2 Az adatfelvétel célcsoportja, a mintavétel jellemzői

A fókuszcsoportos interjúk során az önkormányzati alrendszer vizsgálatára az adatigénylői oldal szemszögéből kerül sor, az interjúkon az önkormányzatoknak címzett adatigénylésekben jártas állampolgárok, civil szervezetek és a sajtó képviselő vesznek részt. Az önkormányzati nyilvánosság kutatása keretében 5 fókuszcsoport lebonyolítására kerül sor alkalmanként 8-15 fő bevonásával. Az állampolgárok, civil szervezetek és a sajtó képviselőinek kiválasztásakor a következő szempontok érvényesülnek:

- Érdemes legalább egy fókuszcsoportot területi célzottsággal megvalósítani (azaz egy konkrét önkormányzathoz kapcsolódóan), ugyanis az önkormányzatok esetében jellemzően helyi ügyekben és helyi szereplők érdeklődése releváns;
- A civil szervezetek esetében a nem formális civil szerveződések (akár Facebook csoportok) képviselőit is érdemes bevonni a kutatásba;
- Fővárosi és vidéki adatigénylők megszólaltatása is javasolt;
- Az állampolgárok esetében a releváns szereplők azonosítására alkalmas lehet a kimittud.atlatszo.hu felülete, illetve támogatás kérhető ebben a releváns civil szervezetektől direkt módon is.

A résztvevők toborzására a következő felületek, csatornák lehetnek alkalmasak (az indikatív lista szakmai megfontolásoknak megfelelően változhat a szervezési szakaszban):

- Releváns civil szervezeti kör szakértőinek meghívása;
- Releváns civil szervezetek hírleveleiben, honlapjain jelentkezési lehetőség megadása;
- Kimittud.atlatszo.hu felületén regisztrált felhasználók közvetett megkeresése, felkérése a kutatásban való részvételre;
- Felkérés az ágazati munkacsoportokon résztvevők ajánlásai alapján;
- A projekt keretében szervezett szakmai rendezvényeken résztvevők számára jelentkezési lehetőség megadása;
- A NAIH ügyfélszolgálatán érdeklődők számára a részvétel lehetőségének felkínálása.

5.1.2.5.3 Az adatfelvétel tartalmi fókuszai, céljai



A fókuszcsoporthoz tartozó interjú célja az adatigénylés gyakorlatának és kihívásainak feltárása az adatigénylők szempontjából. A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetés egy előre meghatározott kérdéssor (vezérfonal) mentén zajlik, ugyanakkor, mint az fentebb bemutatásra került, teret enged a beszélgetés alatt felmerülő további releváns kérdéseknek, témaköröknek is. A kutatás során alkalmazott legtöbb kutatási módszerhez hasonlóan a fókuszcsoporthoz tartozó interjú által érintett témák között is megtalálhatóak a projekt keretében lebonyolítandó három, célcsoportok mentén elkülönülő kutatás szempontjából vett horizontális jellegű témák, valamint az önkormányzati célcsoportra egyedileg jellemző kérdések, kérdésblokkok is. A fókuszcsoporthoz tartozó interjú tervezett témablokkjai – amelyek prioritizálására, esetleges szelektálására, illetve részletező kifejtésére a mérőeszközök kidolgozásának szakaszában kerül sor – a következők:

- Bevezető, ráhangolódást biztosító kérdések;
- Az adatigénylők által benyújtott adatigénylések jellemzői:
 - Az adatigénylés címzettjei,
 - A benyújtott adatigénylések tartalmi jellemzői,
 - Az adatigénylés benyújtásának oka, az adatigénylők motivációi;
- Adatigénylések benyújtásának módja, formai, technikai jellemzői;
- Adatigénylésekkel kapcsolatos tapasztalatok, jellemző problémakörök feltárása;
- Az adatigénylések folyamatával, gyakorlatával kapcsolatos tapasztalatok specifikus területeken (amennyiben maguktól nem említik):
 - Testületi, bizottsági ülések nyilvánossága,
 - Vagyonnyilatkozatok,
 - EU-s pályázatok,
 - Önkormányzati támogatások,
 - Önkormányzati vagyongazdálkodás,
 - Sérülékeny csoportok (pl. idősothtonok),
 - Környezeti információk;
- Az adatigénylések folyamatával, gyakorlatával kapcsolatos elégedettség, fejlesztendő területek;
- Javaslatok a jelenlegi szabályozás módosítására vonatkozóan;
- A lehetséges korrekciós mechanizmusok ismerete az adatigénylők körében, ezekhez való folyamodás előfordulása, vonatkozó tapasztalataik;
- A tájékozódást segítő felületek használatával kapcsolatos gyakorlatok, azokkal kapcsolatos elégedettség feltárása (pl. naih.hu; kimittud.atlatszo.hu; kozadat.hu).

5.1.2.6 Az önkormányzatok **indexálása**

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételére vonatkozóan egy strukturált Excel adattábla készül, amely a próba adatigénylés és a honlapelemzés során rögzített eredmények összegzésén alapul, és alkalmas a helyi önkormányzatok közzétételi megfelelőségét egy összevont mérőszámmal megjeleníteni. A táblában rögzített adatokból a későbbiekben kidolgozandó indexálási módszertan alapján a helyi önkormányzatok megfelelősége egy 0-100-as skálára vetített indexpontoszám megadásával válik majd mérhetővé. A mutató és az indexálási módszertan kidolgozása során figyelembe vett szempontok:

- Közérthető és áttekinthető elemekből épüljön fel;
- A hatályos törvényi elvárásokat képezze le;
- Tegye lehetővé egy esetleges későbbi visszamérés során az összehasonlíthatóságot;
- Legyen képes megjeleníteni az önkormányzatok között fellelhető árnyalatnyi különbségeket is, azaz széles skálán legyen képes differenciálni;



- Legyen aldimenziókra bontható, melyekhez megjeleníthető módon tartozzanak részindexek;
- Tegye lehetővé az egyes elemzési tényezők közötti súlyozást;
- Tegye lehetővé az önértékelést is.

Az indexálás módszerének részletes bemutatására a kapcsolódó módszertani dokumentumban kerül majd sor.

5.1.2.7 Az elérhető releváns dokumentumok és a meglévő statisztikai adatok másodelemzése – **Desk research**

A Helyzetelemzés sem időbeli, sem terjedelmi okokból kifolyólag nem adott lehetőséget az elérhető adatvagyon és dokumentumhalmaz széles körű és részletes elemzésére. A kutatás második szakaszában emiatt tovább folytatódik a releváns dokumentumok és adatok bekérése, valamint azok feldolgozása az elemzési céloknak megfelelően. A kutatás második szakaszában feldolgozásra szánt releváns adatforrások körét az 5.1.3-as fejezet mutatja be.

(Az elérhető adatok másodelemzésével, hivatalos dokumentumok másodelemzésével kapcsolatos további módszertani megfontolások összegzését lásd Bryman (2012) művében.)



5.1.2.8 A célcsoport bevonását célzó **egyéb kutatási elemek**

A hagyományos értelemben vett kutatási módszerek mellett fontos megemlíteni a projekt azon elemeit, amelyek a NAIH, a célcsoport, a civilek és egyéb releváns szereplők bevonását, vonatkozó tapasztalataik becsatornázását, illetve az eredmények érintettek általi validálását szolgálják. Ezek a források a kutatások szempontjából szintén értékes, beépíthető információkat nyújtanak a vizsgálatok célzásának, tartalmának kijelölése vagy az eredmények értelmezése szempontjából. A következő formákban és tartalommal kerül sor a bevonást, validálást, disszeminálást szolgáló tevékenységekre:

- **Kutatási szakértői operatív munkacsoportok szervezése:** A NAIH munkatársai és a projektet megvalósító konzorciumot képviselő szakértők részvételével kéthetente szervezett szakmai fórum kerül lebonyolításra, amely a résztvevők szakmai rálátása, széleskörű ismeretei, tapasztalatai révén a kutatások teljes folyamatában inputként szolgálnak. Az itt kialakuló szakmai diskurzus fontos forrása a tervező, elemző munkának.
- **Ágazati munkacsoportok szervezése:** A Kutatási projekt keretében az alkalmazott kutatások teljes időtartamára vonatkozóan összesen 11 fő ágazati szakértő bevonására kerül sor, akiknek szerepe az ún. ágazati munkacsoportoknál érvényesül. Ezek 11 szakterülethez kapcsolódóan működnek, és legalább 2-2 alkalommal (összesen 22 alkalommal) üléseznek a megvalósítás során. Az ágazati munkacsoportok szakterületei: környezetvédelem; szociális ügyek; egészségügy; közlekedés; oktatás-pedagógia; társadalmi integráció és hátrányos helyzetű célcsoportok; rendészet; sport; közösség és hagyományörzés; művészet és kultúra; egyház. Az ágazati munkacsoportok célja a kutatás ágazati szakmai véleményezése, ágazati szakmai javaslatok megfogalmazása, az eredménytermékek véleményezése és az adott ágazatban jártas civil szervezetek bevonása. Az ágazati munkacsoportok formája kiemelten alkalmas a kutatásokban vizsgált kérdéskörök, problémák megközelítésére, megvitatására, kiegészítve, erősítve ezáltal a további kutatási módszerek segítségével nyert eredményeket.
- **Szakmai rendezvények:** Országosan több helyszínen, legalább 20 alkalommal, alkalmanként 20-30 fő részvételével kerül sor a kutatásokhoz kapcsolódó célcsoportok és a civilek bevonását támogató országos tájékoztató szakmai rendezvények, valamint a szakmai eredményekhez kapcsolódó disszeminációs rendezvények lebonyolítására. A célcsoportok és a civilek bevonását célzó rendezvények – a primer és szekunder adatfelvételek mellett – a kutatási eredményeket további értékes információkkal gazdagíthatják, valamint lehetőséget adnak az eredmények érintettekhez való eljuttatására. A szakmai rendezvények régióként szerveződnek (2*7 regionális rendezvény), illetve további 3-3 db tematikus országos rendezvényt (közpénzfelhasználás, felsőoktatás, környezetvédelem témákban) foglalnak magukban.



5.1.3 Az elemzések részletes adattartalma

Jelen fejezet összefoglalja, hogy az adatgyűjtés fő típusa (desk research / primer adatfelvétel) és a konkrét módszerek szerint várhatóan milyen adattartalom áll elő a kutatás során. A táblázatban felsorolt információk egy része emellett a primer adatfelvételek operatív előkészítéséhez (pl. reprezentatív mintavételi terv kidolgozása, súlyozás, címlisták elkészítése stb.) is inputokat nyújt.

8. táblázat: Az adatgyűjtés módszerei és adattartalma

| Adatgyűjtés típusa | Adatgyűjtés módszere / adatok forrása | | Adattartalom |
|--------------------|---|-------------------------------|---|
| Desk research | Jogszabáylelemzés: kutatás-specifikus jogszabáylelemzés segítségével a jogszabályi kötelezettségek vizsgálata. | | A releváns jogszabályok listáját lásd a Helyzetelemzés 9.1.2 alfejezetében! |
| | Előzménykutatások feldolgozása: a kutatás keretében vizsgált célcsoportokhoz tartozó gyakorlatok és problémák vizsgálata a releváns, aktuális előzménykutatások számbavételével. | | A helyzetelemzés során felhasznált, a területen lezajlott kutatási előzmények és forrásanyagok tételes listáját lásd a Helyzetelemzés 9.1.1 alfejezetében. A helyzetelemzés során felhasznált egyéb dokumentumok jegyzékét lásd a Helyzetelemzés 9.1.3 alfejezetében! |
| | Elérhető (nyilvánosan hozzáférhető / adatkérés keretében bekért ¹³) statisztikai adatok elemzése, valamint kvalitatív tartalmak szöveganalitikai feldolgozása | Központi Statisztikai Hivatal | <p>A KSH Helységnévtár Magyarország helységeinek név- és adattára, amely az információkat a 2020. január 1-jei közigazgatási állapotnak megfelelően tartalmazza. Az adattábla releváns tartalma a település jellemzőire, a közös önkormányzati hivatalhoz tartozás információira, illetve a nemzetiségi önkormányzatokra terjed ki.</p> <p>A KSH Tájékoztatói adatbázisa témák szerint tartalmaz szakstatisztikákat. A felületen az elérhető dimenziók mentén az egyéni igényeknek megfelelően összeállíthatóak és letölthetőek az adattáblák. Többek között a következő adattábla és annak tartalma emelhető ki az 1. Kutatás szempontjából:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Helyi önkormányzati költségvetési irányító és költségvetési szervek száma; • Helyi önkormányzatok száma; • Helyi önkormányzati költségvetési szervek száma; • Önkormányzati hivatalok száma (kölségvetési szerv); • Helyi önkormányzatok társulásainak száma; • Területfejlesztési önkormányzati társulások száma; |

¹³ Az egyedi kérések alapján összeállítható információk beépíthetősége függ az illetékes adatgazda együttműködési hajlandóságától és a ténylegesen rendelkezésre álló és kiadható információk tartalmától. A táblázatban foglalt adattartalom emiatt némileg módosulhat a kutatás során.



| Adatgyűjtés típusa | Adatgyűjtés módszere / adatok forrása | | Adattartalom |
|--------------------|---------------------------------------|-----------------------|---|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • Helyi nemzetiségi önkormányzatok száma; • Helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szervek száma. <p>A KSH összefoglaló (STADAT) táblagyűjteménye egy kész táblákat tartalmazó táblarendszer, amely a KSH által gyűjtött, illetve más szervezetektől átvett legfontosabb adatokat, mutatókat tartalmazza. A területi adatok régió és megye szerinti bontásban érhetőek el. Az idősoros adatok által lefedett időintervallum hossza adatkörönként változó. Többek között a következő adattáblák és azok tartalma emelhető ki az 1. Kutatás szempontjából:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Magyarország területi tagozódása; • A települési nemzetiségi önkormányzatok száma nemzetiségek szerint, régiós és megyei bontásban. <p>OSAP 1621 önkormányzati törzsadattár című adatgyűjtés</p> <p>Az önkormányzati törzsadattár című adatgyűjtés a következő 10 db adattáblát tartalmazza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aljegyzők törzsadatai; • Alpolgármesterek törzsadatai; • Bizottságok törzsadatai; • Helyi önkormányzatok törzsadatai; • Jegyzők törzsadatai; • Közös önkormányzati hivatalok törzsadatai; • Nemzetiségi önkormányzatok törzsadatai; • Polgármesterek törzsadatai; • Részönkormányzatok törzsadatai; • Társulások törzsadatai. |
| | | Közbeszerzési Hatóság | Egyedi adatkérés alapján összeállított közbeszerzési adatbázis az ajánlatkérőkre, a nyertes ajánlattevőkre, illetve a vonatkozó szerződések tartalmára vonatkozóan. |
| | | Belügyminisztérium | <p>A Belügyminisztériumnál mint adatgazdánál elérhető releváns adatok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Az önkormányzatok rendkívüli támogatásának döntésére vonatkozó adatbázis; • Önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati címlista. |
| | | Magyar Államkincstár | 2280 - Költségvetési szervek adatai; költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartása: |



| Adatgyűjtés típusa | Adatgyűjtés módszere / adatok forrása | | Adattartalom |
|-----------------------------------|--|--|---|
| | | | <p>A törzskönyvi nyilvántartásba a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt közttestületek, a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a társulások, a térségi fejlesztési tanácsok, valamint jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személyek (a továbbiakban együtt: törzskönyvi jogi személy) adatai kerülnek bejegyzésre.</p> |
| | | Országos Bírósági Hivatal | <p>Az Országos Bírósági Hivataltól egyedi adatkérés keretében bekérhető releváns adatok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Speciális lekérdezések adatkérési perekben; • Esetlegesen bírói szakba került közérdekű adattal visszaélés miatti büntetőügyek. |
| | | Kimittud.atlatszo.hu adatainak másodelemzése | <p>A portál üzemeltetőjétől egyedi adatkérés keretében bekérhető releváns adatok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Portálon keresztül benyújtott adatigénylések háttéradatbázisa; • Az oldal látogatottsági statisztikái. |
| | | NAIH adatbázisok és dokumentumok | <p>Feldolgozott NAIH dokumentumok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adatigénylések teljesülésére és elutasítására vonatkozó jelentések adatbázisa: az Infotv. 30. § (3) bekezdés második fordulata alapján a közfeladatot ellátó szervezeteknek a tárgyévét követő év január 31-éig tájékoztatniuk kell a Hatóságot a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat megismerése iránt tárgyévben benyújtott, elutasított kérelmekről, illetve az elutasítások indokairól; a szervezetsoros adatbázis tartalmazza az adatigénylés teljesülésére vonatkozó információt (döntést), valamint elutasítás esetén az elutasítás okát; • Információszabadsághoz kapcsolódó állásfoglalások és jelentések; • NAIH éves beszámolóit. |
| <p>Primer adatfelvétel</p> | <p>Honlapelemzés: elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítésének vizsgálata.</p> | | <p>Főbb vizsgálati szempontok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A közzététel helye; • Az általános és a különös közzétételi listán meghatározott adatok közzétételének és a nyilvánosság biztosítására vonatkozó információk: <ul style="list-style-type: none"> ○ a közzététel megvalósulása; ○ az információk közzétételének jogszabályi előírásnak való megfelelése; ○ információk fellelhetőségének helye a honlapon belül; ○ szervezet regisztrált szereplője-e az Egységes Közadatkereső Rendszernek; ○ közadattárra való hivatkozás megtalálható-e a főoldalon, a logó klikkelhető-e, releváns tartalomra mutat-e; |



| Adatgyűjtés típusa | Adatgyűjtés módszere / adatok forrása | Adattartalom |
|--------------------|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> ○ nem saját honlapon történő közzététel esetén az egyes adatgazdák közzétételi egységeinek egymástól megfelelő módon történő elkülönülésének vizsgálata (adatfelelősönkénti tagolás); ○ szükséges adatok, információk közzétételi listák szerinti közzétételi egységekben történő közzétételének megvalósulása; ○ nem releváns közzétételi egységek fellelhetősége azzal a feltüntetéssel, hogy azok nem relevánsak a szervezetek szempontjából; ○ feltöltött fájl minősége; ○ hozzáférés korlátozásmentessége; ○ honlap akadálymentessége a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 5. § (3) értelmében; ○ archiválási kötelezettség teljesülése; ○ nemzetiségi nyelven való elérhetőség megvalósulása. <p>• Az egyedi közzétételi lista fellelhetősége, azon szereplő elemek számossága. A honlapelemzés részleteiről lásd a jelen Kutatási terv 5.1.2.1-es alfejezetét!</p> |
| | <p>Próba adatigénylés: az adatigénylések teljesítési gyakorlatának vizsgálata.</p> | <p>A próba adatigénylés keretében maximum 3-5 kérés megküldésére kerül sor, amelyek előzetesen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1. Közérdekű adatigénylésre és a közérdekű adatok közzétételére vonatkozó (Infotv. 30. § (6) bek. és 35. § (3) bek. szerinti) szabályzatok kikérése, valamint az információs jogokkal foglalkozó személy (Infotv. 1. mell II. 13. pont) neve és elérhetősége; • 2. A legutóbbi éves környezeti állapotfelmérés eredménye; • 3. Az ötmillió forintot el nem érő értékű szerződések adatai; • 4. A folyamatban lévő szerződések és az ezekben szerződést kötő másik félre vonatkozó lista átadása azokban az esetekben, amikor az önkormányzat közfeladat ellátására vonatkozóan külső szervezetet bízott meg. <p>A próba adatigénylés részleteiről lásd a jelen Kutatási terv 5.1.2.2-es alfejezetét!</p> |
| | <p>Online kérdőív: a közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatos tapasztalatok és kihívások feltárása.</p> | <p>Az online kérdőív előzetesen tervezett témakörei:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Szervezeti jellemzők; • A kapcsolódó felelősségi körök és szervezeti struktúrák; • A kapcsolódó szervezeti attitűdök; • A kapcsolódó szervezeti tudatosság; • A szervezet kötelezettségeken felüli, átláthatóságot biztosító tevékenységei; |



| Adatgyűjtés típusa | Adatgyűjtés módszere / adatok forrása | Adattartalom |
|--------------------|---|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Az elektronikus közzététel gyakorlata, helye (pl. saját honlap, fenntartón keresztül, társulás honlapján vagy kozadat.hu-n keresztül történő közzététel); • A kapcsolódó szervezeti felkészültség értékelése (szükséges kompetenciák megléte, képzésekbe való bekapcsolódás); • A költségtérítés megállapításával kapcsolatos belső szabályzatok és intézményi gyakorlat; • A szervezethez beérkező közérdekű adatigénylések volumene, tartalma és az azokat benyújtók jellemzői; • A szervezet korrekciós mechanizmusokban, szankciókban való érintettsége és az erre vonatkozó szervezeti tapasztalatok, reakciók; • A kötelezettségekkel kapcsolatos megfelelést gátló egyéb tényezők, kihívások; • A szervezet információszabadság témájához kapcsolódó tájékoztatói gyakorlata és tájékoztatásra vonatkozó igényei; • Körjegyzők esetén a települési sajátosságokra vonatkozó reflexiók. <p>Az online kérdőíves felmérés részleteiről lásd a jelen Kutatási terv 5.1.2.3-as alfejezetét!</p> |
| | <p>Mélyinterjú: a gyakorlat mögött meghúzódó mélyebb okok feltárása.</p> | <p>A mélyinterjúk előzetesen tervezett témakörei:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Az elektronikus közzététel és az adatigénylések kiszolgálásának szervezeti folyamata, felelősei, formája; • Szervezeti jó gyakorlatok, jól működő területek azonosítása; • A közzétételi gyakorlat jellemzői specifikus területeken; • A szervezet kötelezettségeken felüli, átláthatóságot biztosító tevékenységeinek jellemzői és az ezekhez kapcsolódó szervezeti megfontolások; • Kapcsolat a Hatósággal; • Kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódó akadályok, gátló tényezők, megghiúsulási okok; • Megoldási javaslatok a feltárt problémákhoz kapcsolódóan; • A szervezet információszabadság témájához kapcsolódó tájékoztatói gyakorlata és tájékoztatásra vonatkozó igényei részleteiben. <p>A mélyinterjúk részleteiről lásd a jelen Kutatási terv 5.1.2.4-es alfejezetét!</p> |
| | <p>Fókuszcsoportos interjú: az adatigénylés gyakorlatának és kihívásainak feltárása.</p> | <p>A fókuszcsoportos interjúk előzetesen tervezett témakörei:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Az adatigénylők által benyújtott adatigénylések jellemzői; • Adatigénylések benyújtásának módja, formai, technikai jellemzői; |



| Adatgyűjtés típusa | Adatgyűjtés módszere / adatok forrása | Adattartalom |
|--------------------|---------------------------------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Adatigénylésekkel kapcsolatos tapasztalatok, jellemző problémakörök; • Az adatigénylések folyamatával, gyakorlatával kapcsolatos tapasztalatok specifikus területeken; • Az adatigénylések folyamatával, gyakorlatával kapcsolatos elégedettség, fejlesztendő területek; • Javaslatok a jelenlegi szabályozás módosítására vonatkozóan; • A lehetséges korrekciós mechanizmusok ismerete az adatigénylők körében, ezekhez való folyamodás előfordulása, vonatkozó tapasztalatok; • A tájékozódást segítő felületek használatával kapcsolatos gyakorlatok, azokkal kapcsolatos elégedettség (pl. naih.hu; kimittud.atlatszo.hu; kozadat.hu). <p style="text-align: center;">A fókuszcsoporthoz tartozó interjúk részleteiről lásd a jelen Kutatási terv 5.1.2.5-ös alfejezetét!</p> |
| | Az önkormányzatok indexálása | <p style="text-align: center;">A helyi önkormányzatok megfelelősége egy 0-100-as skálára vetített indexpontoszám megadásával a honlapelemzés, valamint a próba adatigénylés eredményei alapján.</p> <p style="text-align: center;">Az indexálás részleteiről lásd a jelen Kutatási terv 5.1.2.6-os alfejezetét!</p> |

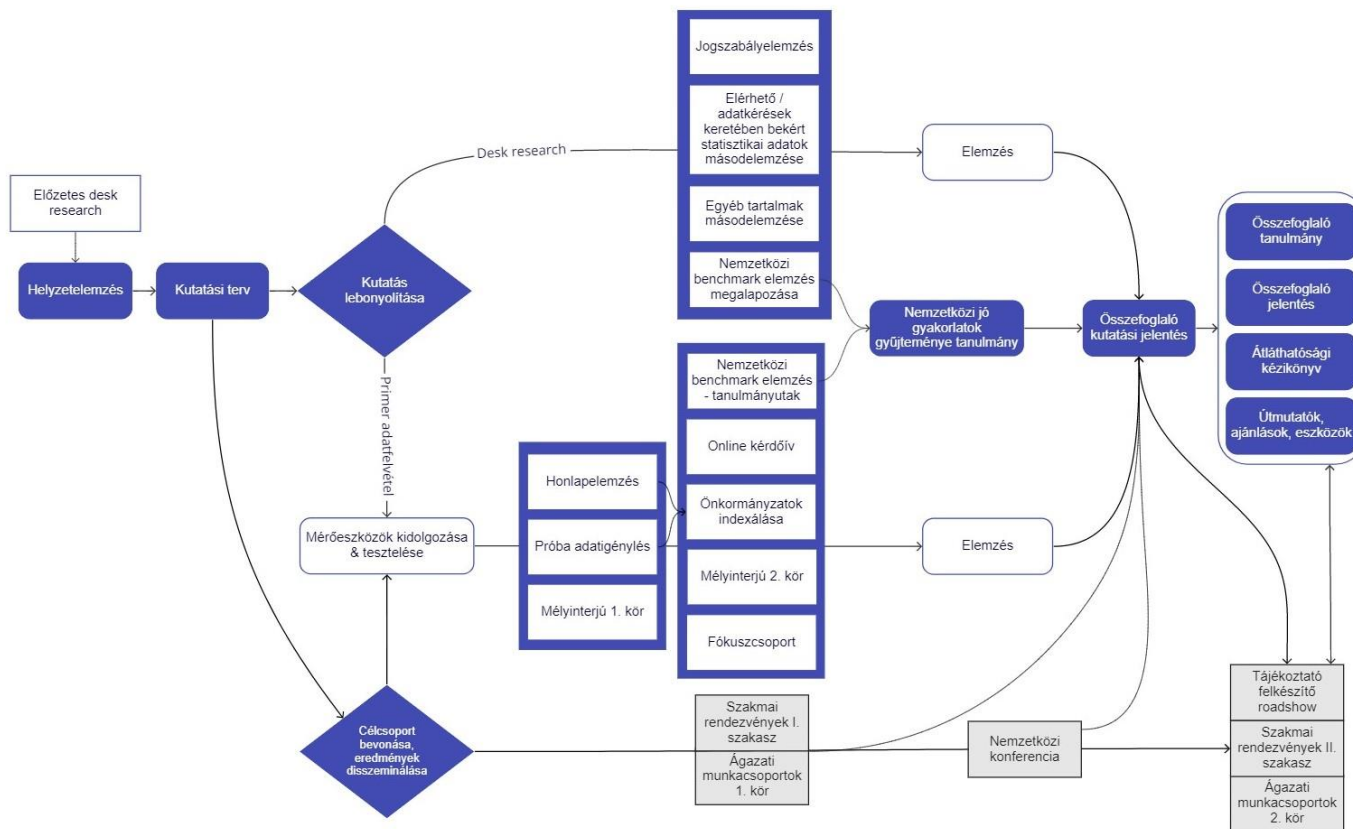
Forrás: saját szerkesztés



5.2 Az elemzések részletes folyamata

Az alábbi ábra szemlélteti a kutatás egyes elemeire vonatkozó logikai koncepciót, érzékeltetve a kutatási elemek egymásra épülését, valamint időbeli sorrendjét.

1. ábra: Az elemzések részletes folyamata



Forrás: saját szerkesztés



6 A KUTATÁSI TEVÉKENYSÉG EREDMÉNYTERMÉKEI ÉS A VONATKOZÓ ELVÁRÁSOK BEMUTATÁSA

Az alábbi táblázat a kutatási tevékenység eredménytermékeit és az azokkal szemben támasztott követelményeket mutatja be:

9. táblázat: Eredménytermékek

| Feladat és kapcsolódó általános elvárások | Eredménytermékek | Minőségi jellemzők | Mennyiségi jellemzők |
|--|--|---|--|
| Helyzetelemzés | Helyzetelemzés | Az érintettek elemzését, csoportosítását; jogszabályi környezet összefoglalását; statisztikai adatelemzést; jelenlegi helyzetképet; problématerképet tartalmazó dokumentum. | 1 db helyzetelemzés (minimum 5 szerzői ív) |
| Részletes kutatási terv | Részletes kutatási terv | A részletes kutatás-módszertani megközelítést, a kutatás során alkalmazott eszközöket, tevékenységeket és a végrehajtás pontos ütemezését tartalmazó dokumentum. | 1 db Részletes kutatási terv (minimum 4 szerzői ív) |
| Honlapelemzés A belső szabályzatok, illetve a törvényileg előírt közzétételi listákban meghatározott adatok közzétételének és a nyilvánosság biztosításának vizsgálata céljából lebonyolítandó honlapelemzés elsősorban a szervezeti honlapokra, valamint a kozadat.hu felületén történő regisztrációra irányul. Amennyiben a szervezet nem rendelkezik saját honlappal, vagy azon semmilyen közzétételre utaló jel nem mutatkozik, az elektronikus közzététel vizsgálata kiterjed az érintett társulás, az illetékes területi kormányhivatal, illetve – amennyiben semelyik előző felületen nem található vonatkozó információ – a kozadat.hu felületére. | Mérőeszköz – ellenőrző lista (checklist) | A honlapelemzés esetében az ellenőrző lista (checklist) tekinthető mérőeszköznek. Ez a dokumentum tartalmazza ugyanis azt a szempontsort, amely alapján a kutatók a honlapok elemzését végzik. Az ellenőrző lista (checklist) a Megrendelő jóváhagyását követően az 1. Kutatás keretében elemzendő honlapok teljes körében érvényes és használandó. | 1 db ellenőrző lista (checklist) |
| | Adatbázis | A honlapelemzés kimeneti eredményterméke egy Excel adatbázis, melynek adatsorai tartalmazzák a checklist-nek megfelelő adatokat, attribútumokat. Az adatbázis magában foglalja az elemzett honlapok teljes körére vonatkozó információkat, beleértve azokat az eseteket is, amelyekben pl. a szervezet önálló honlappal nem rendelkezett. Az adatbázis tisztítva és rendezve kerül átadásra a Megrendelőnek. A honlapelemzés során keletkezett adattartalom képezi az önkormányzatok indexálásának egyik alapját. | 1 db Excel adatbázis a teljes mintára vonatkozóan (N=3210) |



| Feladat és kapcsolódó általános elvárások | Eredménytermékek | Minőségi jellemzők | Mennyiségi jellemzők |
|--|---|---|---|
| <p>Próba adatigénylés A közérdekű adatigénylések teljesülési gyakorlatának vizsgálata.</p> | <p>Mérőeszköz – összeállított minta adatigénylés és elemzési szempontrendszer</p> | <p>A próba adatigénylés esetében mérőeszközként funkcionálnak az előre meghatározott adatkéresek. A próba adatigénylés keretében maximum 3-5 db kérés megküldésére kerül sor a vizsgált szervezeteknek. Mérőeszköznek tekinthető továbbá az előre meghatározott szempontrendszer, amely mentén a kutatók feldolgozzák és adatbázisba rögzítik az adatigénylésekre beérkező válaszok jellemzőit.</p> | <p>1 db előre összeállított minta adatigénylés (max. 3-5 db kérés) 1 db elemzési szempontrendszer</p> |
| | <p>Adatbázis</p> | <p>Az adatigénylésre érkező válaszok, valamint az adatigénylés tapasztalatai a fenti szempontrendszernek megfelelően egy összegző adatbázisba (Excel táblába) kerülnek rögzítésre. Az adatbázis magában foglalja a próba adatigénylés során felkeresett szervezetek teljes körére vonatkozó tapasztalatokat, adatokat, beleértve az eredményes és a megválaszolatlan adatigényléseket egyaránt. Az adatbázis tisztítva és rendezve kerül átadásra a Megrendelőnek. A próba adatigénylés során keletkezett adattartalom képezi az önkormányzatok indexálásának másik alapját.</p> | <p>1 db Excel adatbázis a teljes mintára vonatkozóan (N=3210)</p> |
| <p>Online kérdőíves adatfelvétel A közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatos tapasztalatok és kihívások feltárása.</p> | <p>Mérőeszköz – online kérdőív</p> | <p>Az online kérdőív részben alcsoport-specifikus, valamint vegyesen nyílt és zárt kérdésekből áll. A kérdéssor első lépésben egy Word dokumentumban kerül előkészítésre, majd a Megrendelő jóváhagyását követően kerül programozásra az online felületen. A programozott kérdőív Megrendelő általi tesztelését és jóváhagyását követően tekinthető alkalmasnak a kiküldésre. Az online felületen programozott kérdőív link formájában továbbítható, építhető be a felkérő levélbe. Az online felület a LimeSurvey.org felülete, amely egy európai webszerver alapú szoftver.</p> | <p>1 db online kérdőív (Word dokumentumban előkészített kérdéssor, majd Megrendelő jóváhagyását követően online felületen programozott kérdőív)</p> |
| | <p>Adatbázis</p> | <p>Az online kérdőíves adatfelvétel során a beérkező válaszok folyamatosan egy háttéradatbázisban rögzülnek, amely az online felület hozzáférői által a folyamat bármely szakaszában letölthető, ezáltal alkalmas a kitöltések folyamatos monitorozására. Az adatfelvétel során elvárás, hogy a teljeskörű kiküldés (N=5468) mellett minimum 1000 elemszámú érvényes, elemezhető, kitöltött kérdőív álljon</p> | <p>1 db Excel adatbázis (kitöltési minimum: N=1000)</p> |



| Feladat és kapcsolódó általános elvárások | Eredménytermékek | Minőségi jellemzők | Mennyiségi jellemzők |
|--|--|---|---|
| | | <p>rendelkezésre településméret és régió szerinti reprezentativitás biztosításával. Az elvárt elemszám elérését és az adatfelvétel lezárását követően előállt adatbázis tisztítva, rendezve, szükség esetén súlyozva kerül átadásra a Megrendelő számára.</p> | |
| <p>Mélyinterjú A mélyebb okok feltárására alkalmas mélyinterjúkhoz kapcsolódóan általános elvárás, hogy minimum 50 db mélyinterjú készüljön és minden előre meghatározott településméret kategória, valamint minden megye képviseltesse magát a mintában.</p> | <p>Mérőeszköz – mélyinterjú vezérfonal</p> | <p>A mélyinterjú beszélgetés egy előre meghatározott kérdéssor – ún. interjú vezérfonal – mentén zajlik, teret engedve a beszélgetés alatt felmerülő további releváns kérdéseknek, témaköröknek is. A szöveges dokumentumként átadandó vezérfonal a témablokkok megjelölését, a konkrét kérdéseket és esetenként válasz-specifikus alkérdéseket, valamint a kérdezői instrukciókat tartalmazza.</p> | <p>1 db mélyinterjú vezérfonal</p> |
| | <p>Jelenléti ívek</p> | <p>Az interjúk felvétele során jelenléti ívek aláírására kerül sor, amely igazolja az interjúk lebonyolítását. Az aláírt jelenléti ívek nem összeköthetők az interjú elhangzottakkal, a beszélgetés tartalmával, biztosítva ezáltal az anonimitást. Minden interjúalkalom során önálló jelenléti ív aláírására kerül sor, amelyet kizárólag az adott interjú résztvevője/résztvevői ír/írnak alá.</p> | <p>Minimum 50 db jelenléti ív (1 jelenléti ív / interjúalkalom)</p> |
| | <p>Mélyinterjúk szó szerinti leirata</p> | <p>Az interjúalanyok előzetes beleegyezése mellett a mélyinterjúk során hangfelvétel készül, amely alapján elkészül a beszélgetések szó szerinti leirata. A szó szerinti leirat szöveges dokumentumban tartalmazza az interjúk teljes tartalmát, beleértve minden elhangzó kérdést és választ.</p> | <p>Minimum 50 db szó szerinti interjúleirat</p> |
| | <p>Mélyinterjúk összegző kivonata</p> | <p>A szó szerinti leiratok mellett minden interjúról készül egy önálló összegző kivonat is. Az összegző kivonat a kutatási téma szempontjából legfontosabb tartalmi részeket összegzi.</p> | <p>Minimum 50 db összegző interjúkivonat (minimum 0,2 szerzői ív / interjú, tehát összesen minimum 10 szerzői ív)</p> |



| Feladat és kapcsolódó általános elvárások | Eredménytermékek | Minőségi jellemzők | Mennyiségi jellemzők |
|---|--|--|--|
| Fókuszcsoportos interjú Az adatigénylés gyakorlatának és kihívásainak feltárása céljából lebonyolítandó fókuszcsoportos interjúk kapcsán elvárás, hogy minimum 5 fókuszcsoportos interjú lebonyolítására kerüljön sor, 8-15 fős csoportokban. | Mérőeszköz – fókuszcsoportos interjú vezérfonal | A fókuszcsoportos beszélgetés egy előre meghatározott kérdéssor – ún. interjú vezérfonal – mentén zajlik, teret engedve a beszélgetés alatt felmerülő további releváns kérdéseknek, témaköröknek is. A szöveges dokumentumként átadandó vezérfonal a témablokkok megjelölését, a konkrét kérdéseket és esetenként válasz-specifikus alkérdéseket, valamint a moderátori instrukciókat tartalmazza. | Minimum 1 db fókuszcsoportos interjú vezérfonal |
| | Meghívótervek | A fókuszcsoportos beszélgetések potenciális résztvevői számára minden alkalomhoz önálló meghívó készül. | Minimum 5 db meghívóterv |
| | Jelenléti ívek | A fókuszcsoportos interjúk felvétele során jelenléti ívek aláírására kerül sor, amely igazolja az interjúk lebonyolítását. Az aláírt jelenléti ívek nem összeköthetőek a fókuszcsoportos beszélgetések tartalmával, biztosítva ezáltal az anonimitást. Minden fókuszcsoportos interjúalkalom során önálló jelenléti ív aláírására kerül sor, amelyet kizárólag az adott interjú 8-15 résztvevője ír alá. | Minimum 5 db jelenléti ív (minimum 8 – maximum 15 fő résztvevő / jelenléti ív) |
| | Fókuszcsoportos interjúk összegző kivonata | Minden fókuszcsoportos interjuról készül egy önálló összegző kivonat is. Az összegző kivonat a kutatási téma szempontjából legfontosabb tartalmi részeket összegzi. | Minimum 5 db összegző interjúkivonat (minimum 0,25 szerzői ív / interjú, tehát összesen minimum 1,25 szerzői ív) |
| Az önkormányzatok indexálása | Módszertani dokumentum (mérőeszköz – index – bemutatása) | A módszertani dokumentum tartalmazza az indexálás pontos módszertani leírását, az adattábla bemutatását és minden releváns háttérinformációt, amely a mutatók értelmezéséhez szükséges. | 1 db módszertani dokumentum |
| | Adattábla | Az adatbázis strukturált, kereshető formában összegzi a honlapelemzés és a próba adatigénylés eredményeit, amelyek egyúttal alapját képezik az indexálásnak. | 1 db Excel adatbázis |
| Összefoglaló kutatási jelentés | Összefoglaló kutatási jelentés | A beavatkozási fókuszokat azonosító, megoldási javaslatok megalapozásának célját szolgáló, a kutatási eredményeket összefoglaló tanulmány. | 1 db összefoglaló kutatási jelentés (minimum 10 szerzői ív) |

Forrás: saját szerkesztés



7 A KUTATÁS RÉSZLETES ÜTEMEZÉSE

A kutatás részfeladatait és azok ütemezését az alábbi táblázat mutatja be:

10. táblázat: Kutatási ütemterv

| Kutatási elem | Feladat | Felelős | Kezdés | Befejezés |
|--------------------------------|---|------------------------|-----------------|-----------------|
| Helyzetelemzés | Dokumentum elkészítése | Vállalkozó | 2021. január | 2021. április |
| | Folyamatba épített szakmai ellenőrzés, megrendelői véleményezés | Megrendelő | 2021. április | 2021. május |
| | Dokumentum megrendelői észrevételek alapján történő véglegesítése | Vállalkozó | 2021. május | 2021. június |
| Részletes kutatási terv | Dokumentum elkészítése | Vállalkozó | 2021. január | 2021. május |
| | Folyamatba épített szakmai ellenőrzés, megrendelői véleményezés | Megrendelő | 2021. május | 2021. június |
| | Dokumentum megrendelői észrevételek alapján történő véglegesítése | Vállalkozó | 2021. június | 2021. június |
| Desk research | Kutatáshoz szükséges statisztikai adatok, dokumentumok bekérése | Vállalkozó, Megrendelő | 2021. február | 2021. augusztus |
| | Kutatáshoz szükséges statisztikai adatok, dokumentumok feldolgozása | Vállalkozó | 2021. március | 2021. december |
| Honlapelemzés | Honlapelemzési checklist összeállítása | Vállalkozó | 2021. május | 2021. június |
| | Honlapelemzési checklist véleményezése, jóváhagyása | Megrendelő | 2021. június | 2021. június |
| | Honlapelemzés mintájának kialakítása, végleges honlaplista | Vállalkozó | 2021. május | 2021. június |
| | Honlapelemzést végző kutatók felkészítése | Vállalkozó | 2021. július | 2021. július |
| | Honlapelemzési checklist tesztelése kisélemű mintán | Vállalkozó | 2021. július | 2021. július |
| | Honlapelemzés lebonyolítása | Vállalkozó | 2021. július | 2021. október |
| | Adattisztítás, adatbázis rendezése (honlapelemzés) | Vállalkozó | 2021. augusztus | 2021. november |
| | Adatelemzés, adattáblák, grafikonok készítése (honlapelemzés) | Vállalkozó | 2021. november | 2021. december |
| | Szöveges elemzés – kutatási jelentés előkészítése (honlapelemzés) | Vállalkozó | 2022. január | 2022. március |
| Próba adatigénylés | Próba adatigénylés tartalmának összeállítása | Vállalkozó | 2021. május | 2021. június |
| | Próba adatigénylés tartalmának jóváhagyása | Megrendelő | 2021. június | 2021. június |
| | Próba adatigénylés keretében beérkező válaszok feldolgozásához használt szempontsor összeállítása | Vállalkozó | 2021. május | 2021. június |
| | Próba adatigénylés keretében beérkező válaszok feldolgozásához | Megrendelő | 2021. június | 2021. június |



| Kutatási elem | Feladat | Felelős | Kezdés | Befejezés |
|--------------------------------------|--|------------------------|------------------|------------------|
| | használt szempontsor véleményezése, jóváhagyása | | | |
| | Próba adatigénylés mintájának kialakítása, végleges címlista összeállítása | Vállalkozó | 2021. május | 2021. június |
| | Próba adatigénylés eredményeit rögzítő kutatók felkészítése | Vállalkozó | 2021. július | 2021. július |
| | Próba adatigénylés lebonyolítása | Vállalkozó | 2021. július | 2021. október |
| | Adattisztítás, adatbázis rendezése (próba adatigénylés) | Vállalkozó | 2021. augusztus | 2021. november |
| | Adatelemzés, adattáblák, grafikonok készítése (próba adatigénylés) | Vállalkozó | 2021. november | 2021. december |
| | Szöveges elemzés – kutatási jelentés előkészítése (próba adatigénylés) | Vállalkozó | 2022. január | 2022. március |
| Online kérdőíves adatfelvétel | Online kérdőív tartalmának összeállítása | Vállalkozó | 2021. június | 2021. július |
| | Online kérdőív tartalmának jóváhagyása | Megrendelő | 2021. július | 2021. július |
| | Online kérdőív mintájának kialakítása, végleges címlista összeállítása | Vállalkozó | 2021. június | 2021. július |
| | Online kérdőív programozása és tesztelése | Vállalkozó | 2021. július | 2021. július |
| | Programozott online kérdőív tesztelése és jóváhagyása | Megrendelő | 2021. július | 2021. július |
| | Online kérdőíves próbaadatfelvétel kisélemű mintán | Vállalkozó | 2021. július | 2021. augusztus |
| | Online kérdőíves adatfelvétel lebonyolítása | Vállalkozó | 2021. augusztus | 2021. szeptember |
| | Adattisztítás, adatbázis rendezése (online kérdőíves felmérés) | Vállalkozó | 2021. október | 2021. október |
| | Adatelemzés, adattáblák, grafikonok készítése (online kérdőíves felmérés) | Vállalkozó | 2021. november | 2021. december |
| | Szöveges elemzés – kutatási jelentés előkészítése (online kérdőíves felmérés) | Vállalkozó | 2022. január | 2022. március |
| Mélyinterjú felmérés | Mélyinterjú vezérfonalának összeállítása | Vállalkozó | 2021. május | 2021. június |
| | Mélyinterjú vezérfonalának jóváhagyása | Megrendelő | 2021. június | 2021. június |
| | Mélyinterjú felmérés mintájának kialakítása, végleges címlista | Vállalkozó, Megrendelő | 2021. június | 2021. június |
| | Mélyinterjú felmérés lebonyolítása – előzetes interjúk a többi mérőeszköz pontosítása céljából | Vállalkozó | 2021. július | 2021. július |
| | Mélyinterjú felmérés további részeinek lebonyolítása | Vállalkozó | 2021. szeptember | 2021. november |
| | Mélyinterjúk feldolgozása, interjúkivonatok elkészítése | Vállalkozó | 2021. október | 2021. december |



| Kutatási elem | Feladat | Felelős | Kezdés | Befejezés |
|---|--|------------------------|------------------|------------------|
| | Mélyinterjúk elemzése – kutatási jelentés előkészítése | Vállalkozó | 2022. január | 2022. március |
| Fókuszcsoportos interjú | Fókuszcsoportos interjú vezérfonalának összeállítása | Vállalkozó | 2021. június | 2021. július |
| | Fókuszcsoportos interjú vezérfonalának jóváhagyása | Megrendelő | 2021. július | 2021. július |
| | Fókuszcsoportos interjúk felmérés mintájának kialakítása, végleges címlista | Vállalkozó, Megrendelő | 2021. június | 2021. augusztus |
| | Fókuszcsoportos interjúk felmérés lebonyolítása | Vállalkozó | 2021. augusztus | 2021. október |
| | Fókuszcsoportos interjúk feldolgozása, interjúkivonatok elkészítése | Vállalkozó | 2021. szeptember | 2021. december |
| | Fókuszcsoportos interjúk elemzése – kutatási jelentés előkészítése | Vállalkozó | 2022. január | 2022. március |
| Önkormányzati adattábla és indexálás | Önkormányzatok indexálásának módszertani előkészítése | Vállalkozó | 2021. augusztus | 2021. szeptember |
| | Önkormányzatok indexálásához tervezett módszertani megfontolások jóváhagyása | Megrendelő | 2021. október | 2021. október |
| | Adattábla elkészítése, önkormányzatok indexálásának lebonyolítása | Vállalkozó | 2021. november | 2021. december |
| Összefoglaló kutatási jelentés | Dokumentum elkészítése | Vállalkozó | 2021. július | 2022. február |
| | Folyamatba épített szakmai ellenőrzés, megrendelői véleményezés | Megrendelő | 2021. november | 2022. február |
| | Dokumentum megrendelői észrevételek alapján történő véglegesítése | Vállalkozó | 2022. február | 2022. március |

Forrás: saját szerkesztés

Az 1. Kutatás Gantt diagramja – méretéből adódóan – külön excel fájlként kerül csatolásra.



8 CÉLTERÜLET-SPECIFIKUS KOCKÁZATOK ÉS KEZELÉSÜK

A célterület-specifikus kockázatokat és ezek kezelési módját az alábbi táblázat mutatja be:

11. táblázat: Kockázatok

| Kockázat rövid leírása | Hatása | Javasolt kezelési intézkedés |
|---|--|---|
| Az együttműködési, válaszadási hajlandóságot – adatfelvételi módszertől függetlenül – jelentősen befolyásolja a kutatás adatkezelési protokollja, a személyes adatok védelmének és az anonimitás lehetőségének biztosítása. | Az adatfelvételek során nem érkeznek megfelelő mennyiségben és elemzéshez megfelelő minőségben válaszok. | A kutatás teljes lebonyolítása során kiemelt figyelem irányul a személyes adatok védelmére és a megfelelő adatkezelési protokoll kialakítására és alkalmazására. Ennek támogatása céljából minden esetben adatkezelési tájékoztató készül, amely szigorúan betartásra kerül a megvalósítás során. |
| A honlapvizsgálat során kockázatként azonosítható, ha a szervezet nem rendelkezik saját honlappal vagy annak tartalma láthatóan nem frissül, illetve azon semmilyen közzétételre utaló jel nem mutatkozik. | A teljesség sérül, a honlapvizsgálat során jelentős adathiány keletkezik. | Honlap vagy a honlapon közzétételre utaló jel hiánya esetén az elektronikus közzététel vizsgálata kiterjed az érintett társulás, az illetékes területi kormányhivatal, illetve – amennyiben semelyik előző felületen nem található adat – a kozadat.hu felületére is. |
| A honlapvizsgálat hoz egy egységes elemzési szempontsor, ún. checklist kerül kialakításra. Kockázatként azonosítható, hogy az előzetes szakmai egyeztetések ellenére a kialakított checklist gyakorlatban való alkalmazhatósága nem megfelelő. | Amennyiben a checklist gyakorlati alkalmazhatósága nem kielégítő, a honlapvizsgálat végző kutatók a checklist pontjait nem teljesen egységesen, összhangban értelmezik, amely az adatbázis tisztításával, rendezésével járó utómunkák mennyiségének megnövekedéséhez és súlyosabb esetben az eredmények torzulásához vezethet. | A szempontstruktúra minőségellenőrzése és a checklist gyakorlati alkalmazhatóságának, konzisztens értelmezhetőségének ellenőrzése céljából a kutatás alatt sor kerül annak maximum 15 elemű mintán történő előzetes tesztelésére és a tesztelés eredményeinek kiértékelésére. |
| A nagy tömegű, hasonló / azonos szervezetek megküldésére kerülő próba adatigénylés híre elterjedhet a szervezetek között és feltételezhetik a kutatási, monitorozási szándékot, ami pozitív irányban torzíthatja válaszadási hajlandóságukat. | A próba adatigénylés eredményei pozitív irányba torzulnak. | Az eredmények lehetséges torzulásának elkerülése érdekében a próba adatigénylés olyan kéréseket is tartalmaz, amelyek megválaszolása nem igényel jelentősebb idő- és energiárfordítást, amelyek a kutatási cél ismeretétől függetlenül könnyen megválaszolhatók. Ezen felül a próba adatigénylés ütemezése a korai fázisban kerül tervezésre, hogy a hírverés – lehetőség szerint – minimalizálható legyen. |
| A próba adatigénylés során elvárás, hogy az képes legyen differenciálni a közzétételi hajlandóság vonatkozásában is, így kockázatot jelent a megfelelő differenciálhatóság hiánya. | A mérőeszköz nem kellően érzékeny, nem képes differenciálni a közzétételi hajlandóság vonatkozásában. | Az elvárásnak úgy tud eleget tenni a mérőeszköz, ha egyidőben több kérdést is tartalmaz, és az evidensen rendelkezésre álló és átadható, semleges információk igénylése mellett érzékenyebb adatok kiadására is vonatkozik. |



| Kockázat rövid leírása | Hatása | Javasolt kezelési intézkedés |
|---|--|---|
| <p>Ha az elindított próba adatigénylések monitorozása során a kutatók nem minimalizálják a folyamatba való beavatkozást, azzal sérülhet az összevetés lehetősége, a mérőeszköz standardítása.</p> | <p>A folyamatba való beavatkozás révén sérül az összevetés lehetősége, a mérőeszköz standardítása.</p> | <p>A kutatási folyamat során az adatkezelő és az adatigénylő közötti kommunikáció, a teljesítéshez elengedhetetlen interakció szükségességének kockázata már eleve minimalizálásra kerül a pontos és releváns adatkérések megfogalmazásával. Amennyiben ennek ellenére választ igénylő módon interakcióba lép az adatkezelő az adatigénylővel (pl. költségtérítést számol fel stb.), az adott szervezetre vonatkozóan ennek ténye rögzítésre kerül, azonban visszajelzésre már nem kerül sor és ezáltal az adatszolgáltatási folyamat is – az érintett kérdésben – lezárásra kerül.</p> |
| <p>A próba adatigénylések esetében – különösen a kisméretű szervezeteknél – számolni kell az elérhetőségek hiányából vagy minőségéből adódó problémákkal. Továbbá kockázatot jelent, hogy egyéb okból (pl. kutatás hírének elterjedése, negatív médiamegjelenés) kifolyólag nem történik minden szervtől adatszolgáltatás.</p> | <p>A próba adatigénylések egy része megválaszolatlan marad az ok pontos ismerete nélkül.</p> | <p>A megválaszolatlan adatigénylések a kutatási eredmények szempontjából nem jelentenek kockázatot. Az adatszolgáltatás elmaradásának, a megválaszolatlan adatigénylések előfordulási gyakoriságának meghatározása már önmagában a kutatás értékes eredményének tekinthető. Ugyanakkor szem előtt szükséges tartani, hogy a válaszhányok számos okra visszavezethetők, amelyek mérésére, pontos meghatározására jelen kutatási elem nem, de a párhuzamosan alkalmazott egyéb módszerek alkalmasak.</p> |
| <p>Az anonim és önkéntes online kérdőív esetén általában kockázatot jelent az alacsony válaszadási hajlandóság, illetve az alacsony visszaérkezési arány.</p> | <p>A teljeskörűség sérül, nem érkezik vissza megfelelő számú elemezhető kérdőív.</p> | <p>Az alacsony válaszadási hajlandóságból, visszaérkezési arányból fakadó problémák visszaszorítása érdekében szükséges a jól megtervezett felkérőlevél csatolása; a célcsoport szempontjából releváns szereplők általi ösztönzés; valamint a válaszadás folyamatos monitorozása. Szükség esetén emlékeztető levél kiküldése, illetve a technikai-módszertani lehetőségek kiaknázása (pl. kötelező kérdések, figyelemfelkeltő kérdőív design, releváns kérdések megfogalmazása stb.). A teljeskörűen kiküldött kérdőívekből beérkezett válaszok kívánt reprezentativitása utólagos rétegzéssel (súlyozással), vagy nagyfokú aránytalanságok esetén az adatbázisból vett elemszám arányos, rétegzett véletlen minta kiválasztásával érhető el.</p> |



| Kockázat rövid leírása | Hatása | Javasolt kezelési intézkedés |
|---|--|--|
| További kockázat az online kérdőív esetében a megkezdett, de hiányosan kitöltött kérdőívek nagy aránya, vagy a kérdőív befejezés nélküli félbehagyása. | Hiányosan kitöltött, nem / nem megfelelően elemezhető kérdőívek érkeznek vissza. | A teljeskörűen kitöltött kérdőívek arányának növelése érdekében szintén a fentebb javasolt intézkedések érvényesíthetők. Továbbá, a befejezési arány növelésében jelentős szerepe van a kérdőívkitöltés időigényének, mely nem lehet hosszabb 15 percnél e kockázat mérséklése érdekében. |
| Ha az online kérdőíves adatfelvétel során alkalmazott mérőeszköz nem kellően megbízható, felépítése nem logikus, illetve a kérdések nem egyértelműek az a kitöltési aktivitást és a kapott válaszok, illetve adatok értelmezhetőségét egyaránt negatívan befolyásolja. | A mérőeszköz problémáiból, a kérdések nem kellő egyértelműségéből adódóan hiányos kérdőívek érkeznek vissza és / vagy a válaszok nehezen értelmezhetők. | A mérőeszköz strukturális vagy tartalmi problémáinak előzetes kiszűrése, a kérdések finomítása, precíz megfogalmazása érdekében sor kerül a mérőeszköz előzetes tesztelésére kislemezű minta bevonásával. |
| A helyi önkormányzatok esetében az információs szabadság jogi sajátosságaiból adódóan releváns szereplőnek a jegyző tekinthető, emiatt az online kérdőív címzettje a jegyző lesz. Előfordulhat, hogy egy jegyző egyidejűleg akár 10 vagy több település ügyeinek kezeléséért felelős (körjegyzőség). | A kockázat kezelésének hiányában a jegyzők redundánsan és tömegesen azonos tartalommal bíró kérdőíveket kapnának. | A redundáns megkeresések elkerülése érdekében minden jegyző csak egyszer kerül felkérésre a kutatásban való részvételre, azonban a kérdőív részletesen kitér rá, hogy a kitöltő hány és milyen jellemzőkkel bíró településért felel, illetve az információs szabadság szempontjából milyen eltéréseket lát e települések között. |
| A nemzetiségi önkormányzatok esetében a szervezet elnöke kerül megnevezésre az online kérdőív címzettjeként, aki továbbíthatja azt a közzétételért és adatigénylésekért felelős szereplőnek. A nemzetiségi önkormányzat méretének és egyéb adottságainak a függvényében az érintett felelős nem ritkán maga a településen működő helyi önkormányzat és annak jegyzője, azaz a kérdőíves adatfelvétel másik részmintájának kitöltője. | Amennyiben a feladatkörök összefonódása, átfedése áll fent, lehetséges, hogy ugyanazon jegyző nemcsak több településre vonatkozóan, de egyidejűleg a helyi és a nemzetiségi önkormányzati szerepkörében is kap kérdőívet, ami hibázási lehetőséget, elemszámvesztést vagy fals kitöltéseket eredményezhet. | A kockázat technikai kezelése érdekében az azonos kérdőív két külön linken kerül kiküldésre, két eltérő megszólítással (egy a nemzetiségi önkormányzatoknak, egy pedig a helyi önkormányzatoknak szólóan), hogy a két alcsoportra vonatkozó lekérdezés és címzett kör egyértelműen elkülönülhessen egymástól. |
| A mélyinterjú felmérés kapcsán is releváns kockázat a potenciális interjúalanyok alacsony részvételi szándéka, a felkérések nagy arányú visszautasítása. | Alacsony mértékű válaszadási hajlandóság, a felkérések jelentős arányú visszautasítása esetén az előkészítési és az adatfelvételi szakasz elhúzódhat. Továbbá bizonyos kiemelt szereplők (pl. Nemzetiségi Ombudsman) általi visszautasítás esetén a mintavételi terv felülvizsgálata szükséges. | Az ütemezés során számolni kell az interjú szervezésének időigényével, a lehetséges visszautasításokkal. A felkérések eredményessége érdekében szükséges egy jól megtervezett felkérőlevél csatolása és a célcsoport szempontjából releváns (hatósági / fenntartói) szereplők általi ösztönzés. |
| A mélyinterjú során az interjúalany kevésbé részletes, elnagyolt válaszokat ad a kérdésekre. Az interjúkészítőnek nem sikerül kellően kooperatívvá tennie az interjúalanyt. | Az interjúk feldolgozhatósága, elemezhetősége, a probléma mélyebb feltárásának célja sérül, amennyiben az interjúalany kevésbé közlékeny, és csak rövid, tényszerű válaszokat ad. | Mélyinterjú készítése során különösen fontos, hogy az interjút készítő kutató kellő tapasztalattal és felkészültséggel rendelkezzen a beszélgetés vezetéséhez. |



| Kockázat rövid leírása | Hatása | Javasolt kezelési intézkedés |
|--|--|---|
| A fókuszcsoportos beszélgetések esetében is fennáll az alacsony részvételi hajlandóság kockázata. | Alacsony mértékű válaszadási hajlandóság, a felkérések jelentős arányú visszautasítása esetén az előkészítési és az adatfelvételi szakasz elhúzódhat. | A résztvevők toborzása párhuzamosan több felületen, csatornán zajlik, jól megtervezett felkérőlevél és – amennyiben releváns – egyéb ösztönző eszközök alkalmazásával. |
| A fókuszcsoportos beszélgetés során a résztvevők hatással vannak egymásra, amely által a téma könnyen eltérhet a vezérfonaltól. | A beszélgetés során nem kerül érintésre minden fontos kérdés, probléma, az eredmények nem fedik le teljesen a feltámi kívánt témaköröket. | A moderátor felelőssége, hogy kezelje a vezérfonaltól való eltérést és megfelelően, egyúttal a véleményeket nem befolyásolva irányítsa a beszélgetést, emiatt a fókuszcsoportot levezető személy minden esetben senior szakértő lesz. |
| A fókuszcsoportos beszélgetés szervezését – tekintettel annak létszámára – negatívan befolyásolhatja az elhúzódó járványhelyzet és a kapcsolódó korlátozó intézkedések. | A személyes megtartás megkezdhetősége elhúzódhat a korlátozások miatt, illetve a résztvevők távol maradhatnak a többszereplős személyes kontaktot jelentő szituációtól. | A fókuszcsoportokat viszonylag kései szakaszra tervezzük, amikor az oltottsági szint remélhetőleg lehetőséget ad a személyes lebonyolításra, ugyanakkor elméletben és módszertanilag lehetőség mutatkozik az adatfelvétel online kiváltására is, amennyiben azt a helyzet megkívánja. |
| A kutatás alapját a helyzetelemzés során feltárt hatályos jogszabályok adják: a jogszabályok változása esetén a kutatás sarokpontjaiban következhet be változás. | A jogszabályok módosulása esetén a kutatás során alkalmazott mérőeszközök esetlegesen már nem illeszkedhetnek minden ponton az aktuális jogszabályi környezethez, amely a felmérés eredményeinek jogi megfelelőségét csorbíthatja. | A kutatás a jogszabályi környezet változásait folyamatosan figyelemmel kíséri, a projekt teljes időtartama alatt. Valamely jogszabály változása esetén a kutatás addigi eredményei, eredménytermékei visszamenőleg nem kerülnek módosításra, ugyanakkor a kutatás további elemeiben ezek a változások már leképezésre kerülnek. |

Forrás: saját szerkesztés



9 MELLÉKLETEK

9.1 Forrásjegyzék

9.1.1 Irodalomjegyzék

- Bryman, A. (2012). Social research methods. Oxford University Press.
- Géring, Zs. (2014). Tartalomelemzés: A virtuális és a valós világ határán: Egy vállalati honlap-elemzés bemutatása. Kultúra és közösség, IV. folyam V. évfolyam (1.). pp. 9-24.
- Héra G. – Ligeti Gy. (2014). Módszertan. A társadalmi jelenségek kutatása. Budapest, Osiris Kiadó.
- Morgan, D. L. (1997). Focus Groups as Qualitative Research. 2nd Newbury Park, CA, Sage.
- Síklaki I. (2006). Vélemények mélyén. A fókuszcsoport módszer, a kvalitatív közvélemény-kutatás alapszere. Budapest, Kossuth Kiadó.
- Solt O. (1998). Interjúzni muszáj. In: Méltóságot mindenkinek. Szerk. Havas Gábor, Budapest, Beszélő Kiadás.
- Steiner K. (1996). InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Transparency International Magyarország (Az elemzést írta: Reszkető P.) (2016). Az önkormányzati vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata. Szeged Megyei Jogú Város. Transparency International Magyarország Alapítvány.
- Transparency International Magyarország (Az elemzést írta: Makó Á., Tóth I. J.) (2014). A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integrálása. Kutatási jelentés. Transparency International Magyarország Alapítvány.
- Transparency International Magyarország (Az elemzést írta: Papp K.) (2015). A magyar állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata. Vállalati rangsor. Kutatási jelentés 2. Transparency International Magyarország Alapítvány.
- Korrupciókutató Központ Budapest, Transparency and Integrity: The Online Presence of Hungarian Municipalities Analysis of urban municipalities' websites in Hungary – 2018; Hungarian Municipalities Abide by the Law? Analysis of urban municipalities' websites in Hungary - 2013-2015; Törvénytisztelők-e a magyar önkormányzatok? Városi önkormányzatok honlapjainak elemzése, 2013. évi riport
- Vicsek, L. M. (2017). Online fókuszcsoportok alkalmazása – lehetőségek, korlátok és tanácsok a hatékonyság növelésére. Vezetéstudomány, 48 (4). pp. 36-45.

9.1.2 Felhasznált jogszabályok listája

- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról
- 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről



9.2 Rövidítések jegyzéke

| Rövidítés | Magyarázat |
|--------------|--|
| Áht. | 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról |
| IHM rendelet | 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról |
| Infotv. | 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról |
| Kttv. | 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről |
| Mötv. | 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól |
| NAIH | Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság |
| Nek tv. | 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól |

9.3 Ábrajegyzék

| | |
|---|----|
| 1. ábra: Az elemzések részletes folyamata | 61 |
|---|----|

9.4 Táblázatok jegyzéke

| | |
|--|----|
| 1. táblázat: Kutatási kérdések és hipotézisek | 6 |
| 2. táblázat: A Kutatási terv felépítése | 17 |
| 3. táblázat: Kutatási kérdések és hipotézisek, a hozzárendelt mérőeszközökkel..... | 23 |
| 4. táblázat: A honlapelemzés mintájának összetétele | 36 |
| 5. táblázat: A próba adatigénylés mintájának összetétele | 40 |
| 6. táblázat: Az online kérdőíves adatfelvétel mintájának összetétele | 44 |
| 7. táblázat: A mélyinterjú adatfelvétel mintájának összetétele | 48 |
| 8. táblázat: Az adatgyűjtés módszerei és adattartalma | 55 |
| 9. táblázat: Eredménytermékek..... | 62 |
| 10. táblázat: Kutatási ütemterv | 66 |
| 11. táblázat: Kockázatok | 69 |

9.5 Egyeztetések listája

| Esemény neve | Dátum | Főbb témák |
|------------------------------|-------------|--|
| Projektindító megbeszélés | 2021.01.27. | Projekt általános áttekintése Prezentációk |
| 1. Kutatás munkacsoport ülés | 2021.02.04. | Kutatási terv és helyzetelemzés sablon áttekintése, elfogadása Az 1. Kutatás célcsoportjának definiálása, lehatárolása Az 1. Kutatás fókuszpontjai, fő vizsgálati kérdései |



| Esemény neve | Dátum | Főbb témák |
|------------------------------|-------------|--|
| 1. Kutatás munkacsoport ülés | 2021.02.18. | Kutatás módszertani kérdései Nemzetiségi önkormányzatok Az információszabadság három szintje NAIH tapasztalatai a közérdekű adatigénylések terén |
| 1. Kutatás munkacsoport ülés | 2021.03.04. | dr. Török Tamás, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes titkárságvezetője, főosztályvezetője előadása a nemzetiségi önkormányzatokról Előzetes egyeztetés a BM Önkormányzatokért felelős államtitkárságával a Kutatásban való együttműködésről |
| 1. Kutatás munkacsoport ülés | 2021.04.16. | Kutatási terv – alkalmazott módszertani eszközök átbeszélése |
| 1. Kutatás munkacsoport ülés | 2021.05.17. | Kutatási kérdések és hipotézisek megvitatása |

