

FEHÉR KÖNYV

a nemzeti adatpolitikáról

Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács
Szakértői Tanácsadó Testülete

2016. július

Budapest

Tartalom

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Vezetői összefoglaló..... | 3 |
| 2 | A Fehér könyv háttere | 6 |
| 2.1 | Mandátum | 6 |
| 2.2 | A Fehér könyv elkészítésénél alkalmazott módszer | 7 |
| 2.3 | A Fehér könyv hazai előzményei..... | 8 |
| 2.4 | A stratégiai terület lehatárolása..... | 8 |
| 2.5 | A nemzeti adatpolitika meghatározása | 9 |
| 2.6 | A Fehér könyvben alkalmazott fogalmak rendszere | 11 |
| 3 | Helyzetelemzés | 13 |
| 3.1 | A szakterület társadalmi-gazdasági jelentősége..... | 13 |
| 3.1.1 | Az adat-előállítás társadalmi és gazdasági jelentősége..... | 13 |
| 3.1.2 | A közadatok újrahasznosításának társadalmi és gazdasági jelentősége | 14 |
| 3.2 | Alkalmazási területek..... | 15 |
| 3.3 | Stratégiai környezet | 16 |
| 3.4 | Szabályozási környezet | 17 |
| 3.4.1 | Legfontosabb uniós normák..... | 17 |
| 3.4.2 | Magyar szabályozási környezet | 19 |
| 3.5 | Nemzetközi példák..... | 21 |
| 3.6 | Kormányzati finanszírozási modellek | 21 |
| 3.7 | A magyarországi helyzet értékelése | 23 |
| 3.8 | A nemzeti adatpolitikát érintő legfontosabb problémák összefoglalása | 24 |
| 3.9 | A cselekvés tétje..... | 25 |
| 4 | Javaslat a nemzeti adatpolitikai stratégiára | 26 |
| 4.1 | Stratégiaválasztás..... | 26 |
| 4.2 | Jövőkép | 29 |
| 4.3 | Az elérhető társadalmi-gazdasági hasznok..... | 29 |
| 4.4 | Javaslat a nemzeti adatpolitika rövid-, illetőleg középtávú céljaira..... | 30 |
| 4.5 | További intézkedések..... | 35 |
| 5 | Melléklet: Az alkalmazott legfontosabb fogalmak..... | 36 |
| 6 | Jegyzetek | 39 |



1 Vezetői összefoglaló

2012-ben az amerikai CNBC televízió interjút készített a Szilícium-völgy egyik leghíresebb befektetőjével. A riport vége felé a szerkesztő megkérdezte, hogy mi a jövő igazán nagy, új befektetési területe. A válasz a következő volt: az adat az új olaj.

Valóban: a gazdaság új hajtóanyaga az adat. Az Európai Bizottságnak az adatközpontú gazdasággal foglalkozó stratégiáját megalapozó dokumentumai szerint percenként 1,7 millió gigabájt adat keletkezik. Az adatipar évente 40 százalékkal nő, ami hétszer gyorsabb, mint a teljes infokommunikációs ipar éves növekedése. Ezzel Európa GDP-je 1,8 százalékkal lehet nagyobb 2020-ra a mostaninál. Adatalapú döntésekkel a cégek 5-6 százalékkal növelhetik termelékenységüket. 2020-ra várhatóan 250 000 lesz az adatokhoz kapcsolódó munkahelyek száma Európában.

Az adatok között megkülönböztetett jelentőségük van a közsférában keletkező közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatoknak, vagyis a *közzadatoknak* (pl. nyilvántartási adatok, jogi normákkal összefüggő adatok, statisztikai adatok, téradatok, meteorológiai adatok, tudományos adatok). A gazdaságnak, magának a közsférának, sőt az egész társadalomnak óriási szüksége van arra, hogy akadálymentesen hozzáférjen a közzadatokhoz.

(Az akadálymentesség interneten való hozzáférést, számítógépes feldolgozhatóságot, szabványos adatformátumokat, jogi korlátoktól mentes hasznosíthatóságot és nem utolsósorban ingyenességet vagy minimális költséget jelent.) Az Európai Unión belül a közzadatok értéke megközelíti a 2 000 milliárd eurót. A közzadatok hozzáférhetővé tétele évi 40 milliárd euró gazdasági hasznot eredményezhet Európában.

Ezek alapján érthető, hogy az Európai Bizottság folyamatosan irányelvekkel, stratégiai anyagokkal, közleményekkel, különféle akciókkal hívja fel az tagországok figyelmét az akadálymentesen elérhető, vagyis a nyílt adatok jelentőségére. De az sem meglepő, hogy a tagországok – de világszerte más országok is – rendelkeznek adatstratégiával, adatpolitikával, egymással versengve teszik hozzáférhetővé közzadataikat különböző országos, regionális vagy városi nyíltadat-portálokon. Jelenleg 519 nyíltadat-portált tartanak számon, de a számuk napról napra nő.

Magyarország átültette ugyan a vonatkozó uniós irányelveket saját jogrendszerébe, de érdemi, gyakorlati lépéseket nem tett rendelkezéseik valóra váltására, így adatpolitikája vagy közzadat-újrahasznosítást támogató közzadatportálja sincs. De a közzadatok a köz-

szférán belül sem hasznosulnak megfelelően, mivel elegendő költségvetési támogatás hiányában egyes adatokat előállító intézmények rá vannak kényszerítve a folyamatos bevétel-szerzésre. Ez megnehezíti a többi intézmény számára az adatokhoz való hozzájutást, ráadásul párhuzamos, illetve keresztfinanszírozáshoz vezet. A jelenlegi állapot fennmaradása azt eredményezi, hogy egyre nagyobb versenyhátrányba kerülünk azokkal az országokkal szemben, amelyek jogszabályok elfogadásán túl aktívan segítik a közadatok széles körű hasznosulását. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (NHIT) ezért kezdeményezte a Kormánytól az időközben 1310/2015. (V. 21.)

Korm. határozatként közzétett, a közadatok széles körű újrahasznosításához szükséges intézkedésekről szóló kormányhatározat elfogadását. A kormányhatározat 4. pontja értelmében el kellett készíteni egy koncepciót (fehér könyvet) a közadatok újrahasznosítását elősegítő egységes kormányzati adatpolitika megalapozására. Ennek a stratégiai tervdokumentumnak az elkészítését az NHIT felvállalta, aminek eredménye ez az anyag.¹ De milyen előnyök származhatnak abból országunk számára, ha egy egységes nemzeti adatpolitika mentén felépítene egy jól működő adat-ökoszisztémát – ahogyan azt a jelen Fehér könyv javasolja?

A következőkben felsorolunk néhány ilyen előnyt:

- Nő hazánk versenyképessége. A befektetések helyszínének megválasztásakor ma már fontos szempont, hogy milyen az adat-infrastruktúra.
- A közadatok elérhetővé tételével beindul a hazai adatipar, amely több milliárd forinttal járulhat hozzá a hazai GDP-hez, és több ezer munkahelyet teremthet.
- A közadatok és az adatipar szolgáltatásai segítenek az adatgazdaság kialakulásában, gyorsítják a gazdasági fejlődést és növelik a társadalmi jólétet.
- A kormányzás maga is sokat profitál abból, ha ismeri és használja a közszférában fellelhető adatokat: gyorsabbak és megalapozottabbak lesznek a döntések, jobban követhetők a döntések következményei, javul az operatív működés, vagyis létrejön egy valódi adatvezérelt közigazgatás.
- A közadatok ismerete és akadálymentes használata az adminisztratív terhek csökkenését is eredményezi a közszférán belül, mivel megszünteti a redundáns adatgyűjtéseket, a visszajelzések révén javítja a közadatok minőségét. A fölösleges adatbekérések csökkentésével, a minőségi adatokra alapozott szolgáltatásokkal az üzleti szféra és a lakosság adminisztratív terhei is csökkennek.
- A közadatok nyílt közzététele és használata segít a közszféra átláthatóságában, az állam iránti bizalom erősödésében, a korrupció elleni küzdelemben, a társadalom bevonásában a döntések meghozatalában, és így a döntések társadalmi elfogadottságában is. Ez az alapja a nyílt kormányzásnak.
- Szinte valamennyi fenti eredmény hozzájárul a költségvetési bevételek növekedéséhez.

Mindezek megvalósulásához **a Fehér könyv konkrét intézkedéseket is javasol:**

- Nem elég csak az uniós irányelvek formai átültetése, hanem ki kell alakítani egy nemzeti adatpolitikát, és hathatós gyakorlati intézkedéseket is kell hozni.
- A közadatok újrahasznosítás célú közzétételét előíró törvényi szabályozás érvényre jutásához hatékony, szankciók alkalmazását is lehetővé tevő érvényesítési mechanizmusra van szükség.
- A nemzeti adatvagyon felmérésével létre kell hozni az ország adatvagyon-kataszterét, és elérhetővé kell tenni az ugyancsak létrehozandó, és maguknak a nyílt közadatoknak a közzétételét is lehetővé tevő nemzeti adatportálon.
- Létre kell hozni a szükséges szervezetrendszert, ki kell alakítani a szervezetek közti ésszerű feladatmegosztást.
- Lépéseket kell tenni az adatokkal, azok fontosságával kapcsolatos ismeretek, a tudatosság növelése érdekében, meg kell szervezni a szakirányú kutatást, képzést, alapfokú és széles körű ismeretterjesztést.
- Meg kell alkotni a hiányzó jogszabályokat, adatszabványokat, módszertani ajánlásokat, technikai eszközrendszereket.
- A központi költségvetésből kell megfinanszírozni a közfeladat ellátása érdekében történő adat-előállítás, és az adatokat ingyen vagy határköltségen kell továbbadni. Az így kieső, legfeljebb évi egymilliárd forint bevételnél és az egyéb intézkedések 10-20 milliárd forint körüli egyszeri költségeinél lényegesen nagyobb, akár évi 50 milliárd forint költségvetési haszon is várható a korábban felsorolt előnyökből.
- Ösztönözni, segíteni kell a hazai adatipar kialakulását.

Ha a Kormány magáévá teszi a fenti javaslatokat, és a társadalmi egyeztetés is visszaigazolja a Fehér könyvben megfogalmazottakat, akkor a következő lépés lehet egy konkrét, felelősöket és határidőket is kijelölő intézkedési terv elfogadása és végrehajtása. Mivel azonban a nemzeti adatinfrastruktúra átszövi a nemzetgazdaság, a társadalom legtöbb területét, önmagukban az adatpolitikai intézkedések nem tudnak megvalósulni: **kitjesedésükhöz fontos, hogy beépüljenek a különböző ágazati stratégiákba, szakpolitikai programokba is.**



2 A Fehér könyv háttere

2.1 Mandátum

A piackutatók valóságos adatrobbanást jeleznek az utóbbi években. A rendelkezésünkre álló digitális információ 90%-a az elmúlt két évben keletkezett. Ez a gigantikus mennyiségű adat ma már az élet szinte minden területének fejlődésében meghatározó szerepet játszik a személyre szabott orvoslástól kezdve a terméshozamok előrejelzéséig. Ez azt mutatja, hogy mára az adatok a gazdaság és a társadalmi jólét növekedésének egyik legfontosabb hatóerejévé váltak.

A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (a továbbiakban: NHIT) – tanulmányozva az Európai Bizottság 2011-es nyíltadat-stratégiáját², majd a 2014-es adat-központú gazdaság stratégiáját³, valamint a világ legtöbb országának az adatok gazdasági hajtóerejének kihasználása érdekében tett intézkedéseit – már 2014-ben megfogalmazta, hogy Magyarországnak sürgősen lépnie kell, ha

**adatipar éves
növekedése 40%**

**az NHIT adatpolitikai
intézkedéseket
kezdemenyezett**

nem akar behozhatatlanul lemaradni az adatok, különösen a közsféra adatai, az ún. közadatok hasznosítása terén.

2015-ben a Kormány az NHIT kezdeményezésére elfogadta a közadatok széles körű újrahasznosításához szükséges intézkedésekről szóló 1310/2015. (V. 21.) Korm. határozatot (a továbbiakban: Kormányhatározat), melyben döntést hozott a közadatok újrahasznosításához szükséges legsürgősebb intézkedésekről. Ennek 4. pontja a Miniszterelnökséget vezető minisztert hívta fel arra, hogy „a nemzeti fejlesztési miniszter bevonásával, valamint a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács közreműködésével [...] készítsen társadalmi-gazdasági hasznokat számszerűsítő modellt is tartalmazó fehér könyvet egy, a közadatok újrahasznosítását elősegítő egységes kormányzati adatpolitika megalapozására, és azt bocsássa szakmai és társadalmi vitára”.

A Fehér könyv kidolgozása a **Kormányhatározat 4. pontja alapján az alábbi célok** teljesítése érdekében szükséges:

- az adatok elektronikus kereshetősége, elérhetősége, újra felhasználhatósága, ezzel kapcsolatban egy ésszerű és átlátható árpolitika kialakítása;
- a nyilvántartások tisztítása, összehangolása, folyamatos megbízhatóságának növelése;
- a nyilvántartó tevékenység általános szabályainak meghatározása, adatszabványok megalkotása, nemzetközi adatszabványok átültetése;
- egy nemzeti köz-/nyíltadat-portál létrehozása;
- a nemzeti téradat-infrastruktúra létrehozása, egyúttal az európai uniós INSPIRE-menetrend⁴ teljesítése;
- a nagy adathalmazokban (*big data*) rejlő lehetőségek kihasználása;
- a piaci, civil, oktatási, kutatási szférával való együttműködés előmozdítása;
- a magyarországi adatpiac monitorozása, az ismeretek és a bevált gyakorlatok terjesztése;
- a nemzeti adatpolitika kialakítása és az annak megvalósítását támogató stratégiai tervezési és szabályozási aktusok szakmai megalapozása.

2.2 A Fehér könyv elkészítésénél alkalmazott módszer

A Fehér könyv kidolgozásakor módszertani szempontból a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet jelentett kiinduló pontot, melynek 34. §-a szerint a fehér könyv egy szakpolitikai területről készített átfogó, más stratégiai tervdokumentum megalapozását szolgáló rövid vagy középtávú stratégiai tervdokumentum. Ennek értelmében egy olyan dokumentumról van szó, amely

- azonosítja az adott szakpolitikai területhez köthető legfontosabb, kormányzati lépéseket igénylő problémákat;
- bemutatja az adott szakpolitikai területen elérendő rövid vagy középtávú célkitűzéseket;
- konkrét problémákkal kapcsolatban megoldási lehetőségeket vázol fel, beavatkozási módokra tesz javaslatot.

a Fehér könyv egy kanonizált stratégiai tervdokumentum

Figyelembe véve az általánosan ismert nemzetközi stratégiai tervezési módszereket is, a Fehér könyv tartalmaz egy helyzetelemzést, melyben beazonosítja az adatpolitikai szakterületen jelentkező problémákat, majd felvázol egy céltérképet, illetőleg levezeti a célok hierarchikus kapcsolatát bemutató célfát. Végül javaslatot tesz a problémák megoldási lehetőségeire, a lehetséges beavatkozási módokra is. A Fehér könyv a kormányzati stratégiai tervdokumentumok rendszerében egy megalapozó, koncepció típusú dokumentum, és így nem tartalmaz az operatív tervdokumentumokra jellemző részletes akció- és erőforrástervet.

2.3 A Fehér könyv hazai előzményei

Az adatpolitika tervezése Magyarországon már az 1990-es években a Miniszterelnöki Hivatal keretében működő Informatikai Tárcaközi Bizottság (ITB) feladatainak meghatározásakor felmerült. Ez a bizottság volt hivatott többek között a nemzeti informatikai adatpolitika kialakítására. Az ITB keretében 1998-ban létrejött egy Adatgazdálkodási Munkacsoport, mely olyan projekteket indított el, mint a Térinformatikai Metaadat-szolgáltató Mintarendszer (META-TÉR) vagy a Közigazgatási Információkereső Rendszer

nem készült még hazai adatpolitikai stratégia

(KIKERES). 2002 után azonban ezek a projektek már nem folytatódtak.

Jelen dokumentumot megelőzően Magyarországon nem készült kormányzati stratégiai dokumentum a nemzeti adatpolitikáról. Előzménynek mindössze két dokumentum tekinthető. Az egyik a 2003-ban elkészült Magyar Információs Társadalom Stratégia, amely tartalmazott egy néhány bekezdésnyi, *Közcélú és közhasznú információk infrastruktúrája* című programot. A másik a *Hozzáférés a közszféra adataihoz* című tanulmány, amelynek kidolgozását az NHIT rendelte meg 2005-ben.

2.4 A stratégiai terület lehatárolása

Egy új nemzeti adatpolitikának az adatok felhasználásának jellegétől függően különböző súlya, szerepe lehet. Mivel a különböző területeken a hazai fejlettség nagyon eltérő, a Fehér könyv elsősorban azokra a területekre fókuszál, ahol a legnagyobb a lemaradásunk a világ élvonalától, a széles körben ismert, jobban kezelt feladatokat inkább csak megemlíti.

A természetes személyekhez kapcsolódó adatok esetében az *információs önrendelkezési jog* biztosítása, az adatvédelem a legfontosabb feladat. Erre a területre nagy közfigyelem irányul, szabályozása, szervezeti háttere kiépült, ezért a Fehér könyv ezt a területet legfeljebb csak érinti. Hasonló a helyzet azokkal az adatokkal kapcsolatosan, amelyek valamilyen jogszabályi védelem alá esnek (pl. minősített adatok, üzleti, ügyvédi és egyéb titkot képező adatok).

a közadatok, az adatgazdaság, az adatvezérelt közigazgatás és a nyílt kormányzás alapjai

A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok – az ún. közadatok – három szempontból is fontosak lehetnek.

- Bizonyos közadatok különös jelentőséggel bírnak a kormányzás átláthatósága, ellenőrizhetősége, a korrupció elleni küzdelem szempontjából. Napjainkban az átláthatóság és az elszámoltathatóság mellett az is elvárás a jó

kormányzással szemben, hogy a döntésekben, a jogalkotásban és a stratégiai tervezésben biztosított legyen a társadalmi részvétel. Ezekkel összefüggésben az ún. információszabadság ugyanolyan alapjog, mint az információs önrendelkezési jog, és – bár részletkérdései folyamatos politikai viták tárgyát képezik – szabályozását, szervezeti hátterét illetően ugyancsak folyamatosan kezelt terület, ezért a Fehér könyv erre a területre is kevésbé koncentrálna.

- Sok jó minőségű adatra, közadatra van szükség a kormányzati döntések, a jogalkotás, a stratégiai tervezés megalapozásához, de a közigazgatás megfelelő minőségű operatív működéséhez is. Ezen adatok rendelkezésre állása képezi az alapját a korszerű, adatvezérelt közigazgatásnak.

- A közadatok használatának rendkívül fontos területe, amikor a gazdaság, ill. a társadalmi jólét szempontjából van szükség a szabadon, akadályoktól mentesen elérhető, felhasználható közadatokra. Ezen, a közadatok újrahasznosításának nevezett területen a legnagyobb hazánk lemaradása, ezért ezzel foglalkozik a leghangsúlyosabban a Fehér könyv.

Az ún. *nyílt kormányzás* alapja, hogy a társadalom és a gazdaság számára a fenti három célból szabadon rendelkezésre álljanak a közadatok. Ennek érdekében az utóbbi öt évben létrejött egy az egész világot átívelő kezdeményezés *Nyílt Kormányzati Együttműködés* (Open Government Partnership, OGP) elnevezéssel. Ehhez az együttműködéshez 69 másik állam mellett Magyarország is csatlakozott, és már végre is hajtotta első kétéves akciótervét,⁵ míg a 2. akcióterv végrehajtása jelenleg van folyamatban⁶. A két akcióterv elsősorban az átláthatóság, a Nemzeti Korrupcióellenes Program végrehajtásához kapcsolódóan és

kis részben az e-részvétel területén tartalmaz intézkedéseket, míg a közadatok újrahasznosítása teljesen kimaradt az akciótervekből. Ez is indokolja, hogy a Fehér könyv ez utóbbira nagy hangsúlyt helyezzen. A közadatok felhasználásának említett három területén az adatigények sokszor átfednek egymással.

Természetesen a közszférán kívüli adatoknak is fontos szerepük van a gazdaság fejlődésében és a társadalmi igények kielégítésében, mivel azonban ezekre jóval kevesebb ráhatása lehet egy kormányzatnak, a Fehér könyv a közadatokon túli adatokkal kevesebbet foglalkozik.

2.5 A nemzeti adatpolitika meghatározása

A világban ma már a jelentősebb államok, a globális és regionális nemzetközi szervezetek, sőt a multinacionális vállalatok is rendelkeznek saját adatpolitikával.

Nemzeti szinten az adatpolitika elsősorban az állami intézményrendszerhez tartozó, tehát alapvetően közfeladatot ellátó szervezetek összessége által folytatott adathozzáférési gyakorlatok vonatkozásában deklarálja a legfontosabb működési elveket. Az adatok e tekintetben közjavaknak minősülnek, melyek vonatkozásában magasabb átláthatósági követelmények érvényesülnek, ezért a nemzeti adatpolitikai dokumentumok kevésbé az adatvédelemre, mint inkább a nyílt hozzáférésre, illetőleg az adatok ingyenes vagy költségalapú biztosításának kérdéseire fókuszálnak. De a nemzeti adatpolitika fogalma még ennél is kiterjesztőbben értelmezhető, amennyiben abba az állami intézményeken túli olyan adathozzáférési gyakorlatok is beleértendők, mint az ország teljes adatvagyonára jobb hasznosulásának ösztönzése, bármilyen – tehát nem csak állami – nyílt adatok közzétételének támogatása, továbbá az adattechnológia oktatása, az adathasznosítással kapcsolatos kutatás-fejlesztés és innováció ösztönzése, a köz- és privát szféra együttműködésének segítése, adatszabványok kidolgozása, jogi akadályok elhárítása.

Az Európai Unió nyíltadat-stratégiája – bár az adatpolitika fogalmát külön nem definiálja – ugyancsak az adatokhoz való nyílt hozzáférést szorgalmazza, különös tekintettel az EU által finanszírozott kutatási projektek eredményeként született publikációk információtartalmára, melyek gazdasági innovációs potenciálja kiemelkedő.

Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi nyíltadat-portálja (data.gov) adatpolitikai tárgykörben olyan praktikus kérdéseket rendez, mint a publikált adatok szerzői jogi oltalmával és állambiztonsági védelmével kapcsolatos kérdések, továbbá az adatminőséggel, a biztonságos adathozzáféréssel, az adatok és a logók használatával, vagy épp az adatok újrahasznosításával kapcsolatos kérdések.

A *nemzeti* jelzőnek nyilvánvalóan arra kell utalnia, hogy az adatpolitikáról szóló stratégiai dokumentum egy egész ország szemszögéből foglalkozzon a kérdéssel – beleértve az állami és az államon kívüli társadalmi és gazdasági szereplőket egyaránt. A Fehér könyv ezért egy ilyen adatpolitika-fogalmat használ, amely tehát lefed minden, az országban előállított adatok állami feladatellátó és közszolgáltató vagy azon túli társadalmi és gazdasági célokra történő hasznosítása érdekében folytatott tevékenységet.

A **nemzeti adatpolitika** ebben az értelemben azokat a döntéseket és intézkedéseket foglalja magában, amelyek célja megteremteni az országban az információk kezelésének és felhasználásának koherens környezetét, az ún. **nemzeti adat-ökoszisztémát**. Ez fogalmilag többek között az alábbi területeket ölelheti fel:

- adatok előállítása és felhasználása, ennek során modern technológiák alkalmazása (számítási felhő, térinformatika, adatbányászat, big data technológiák stb.);
- adatszabványok alkalmazása;
- adatvédelem és adatbiztonság;
- szerzői jogi védelem;
- a nyilvántartás-vezetés szabályozása, a kezelt adatok minősége és interoperabilitása;
- szervek közötti (közvetlen és közvetett) adatcsere;
- közadatokhoz való hozzáférés biztosítása;
- egyéb nyílt adatokhoz való hozzáférés, nyílt adatok felhasználása;
- közadatok újrahasznosítása;
- együttműködés a releváns piaci, civil és tudományos szereplőkkel;
- az információs piac monitorozása.

A Fehér könyv elsődleges fókuszát a közadatok (újra)hasznosítása képezi. Ebben a körben a nemzeti adatpolitika ki kell, hogy terjedjen az adatok előállítására és kezelésére, eredeti rendeltetésük szerinti célokra történő felhasználására, a többi állami és önkormányzati szereplőnek a közadatokhoz való hozzáférésére (*elsődleges adathasznosítás*), továbbá a közadatoknak a közfeladat-ellátáson túli szereplők számára történő szolgáltatására is (*másodlagos adathasznosítás* vagy más néven *a közadatok újrahasznosítása*).

Az **elsődleges adathasznosítás** kifejezést a Fehér könyv az állami és az önkormányzati közfeladat-ellátás keretében rögzített vagy gyűjtött adatoknak a közfeladatot ellátó szer-

vek általi felhasználására alkalmazza – függetlenül attól, hogy melyik szerv rögzítette vagy gyűjtötte, ill. használja fel ezeket az adatokat. Így tehát az az állami szerv is elsődleges adathasznosító, amely más szervtől szerzi be a számára szükséges adatot.

a közsféra adataira különböző okok miatt van szükség

az adatpolitikának mindenféle adatra ki kell terjednie

fókuszban a közadatok

A **másodlagos adathasznosítás** kifejezés bevezetésének lényege, hogy a Fehér könyvben az állami és önkormányzati szervek közfeladat-ellátással és közszolgáltatással nyújtással összefüggő adatkezelő tevékenységétől jól megkülönböztethetők legyenek azok az esetek, amikor a **közadatokhoz valamilyen okból külső szereplők kívánnak hozzáférni**. Ilyen másodlagos adathasznosításnak tekinthetők az alábbi esetek:

- Magyarországon – az Alaptörvény alapján és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (a továbbiakban: Infotv.) szabályozott módon – az emberek alkotmányos joga a közérdekű adatok megismerése, illetőleg az ahhoz való hozzáférés biztosítása. Ez alapján hazánkban közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. Ennek az igénynek az adatot kezelő szervnek 15 napon belül eleget kell tennie.

▪ Közadatok külön szabályok szerint statisztikai elemzések vagy tudományos kutatások céljából is megszerzethetők.

▪ A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Közadattv.) értelmében a közadatok olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra is megszerzethetők és felhasználhatók – az igénylő erre vonatkozó kifejezett nyilatkozata esetén –, amely kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a közadatot előállították.

▪ A másodlagos adathasznosítás körében tehát különböző jogszabályok alapján eltérő adathozzáférési rezsimek jöhetnek létre, ugyanakkor mindegyik esetben közös tényező, hogy a közfeladatot ellátó szervek másodla-

gos adatszolgáltató tevékenységének minősége alapvetően függ az elsődleges adat-előállító, adatkezelő és adathasznosító tevékenységük gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi jellemzőitől. Mindebből az is következik, hogy az elsődleges és másodlagos adathasznosító funkciók csakis egymással szoros összefüggésben vizsgálhatók a nemzeti adatpolitika kialakítása során, amely így fontos segítséget nyújt a stratégiai terület körülhatárolásában is.

A nemzeti adat-ökoszisztéma az állami és önkormányzati szervekből, kutatóintézményekből, a lakosságból, a vállalkozásokból és más nem kormányzati szervezetekből (NGO), továbbá az említettek adataiból, szakembereikből, együttműködéseikből, támogatásokból, jogi, szabványosítási, oktatási, műszaki infrastruktúráiból álló olyan rendszer, melyben a különböző szereplők egyszerre megrendelői

és szolgáltatói egymásnak; ilyen módon kölcsönösen függenek egymástól, amely miatt csak együtt változhatnak, illetve fejlődhetnek.

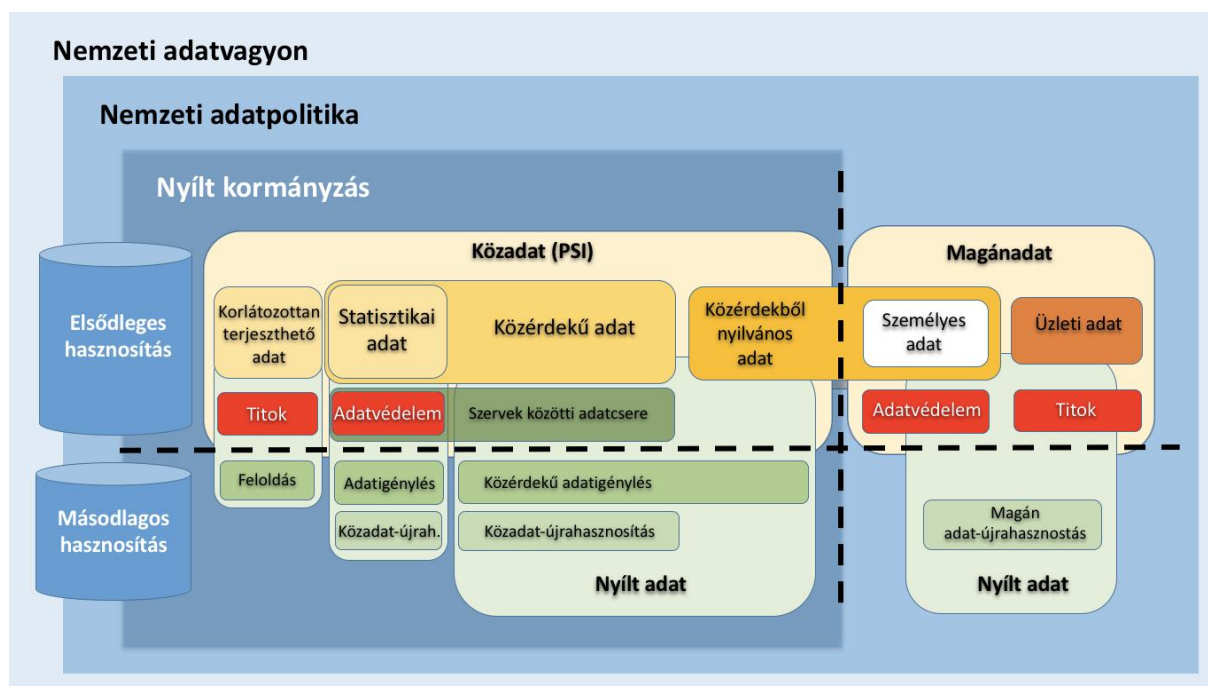
A nemzeti adat-ökoszisztéma szereplőinek, elemeinek kölcsönös függése, egymásra utaltsága miatt a nemzeti adatpolitikának foglalkoznia kell a teljes adat-ökoszisztémával – még ha elsődlegesen a közfeladatot ellátó szervek által kezelt adatok hasznosítására fókuszál is. A Fehér könyv ugyanakkor már csak területi okok miatt sem térhet ki olyan kérdésekre, amelyek nem adatpolitika-specifikusak, hanem az információs társadalom általánosabb problémái. Példaként említhető a Magyarországon még nagyfokú digitális írástudatlanság, amelynek felszámolása kétségtelenül hozzájárulhat az adatok minél szélesebb körben való hasznosulásához, de ennek a problémának a megoldása nem a nemzeti adatpolitika feladata.

2.6 A Fehér könyvben alkalmazott fogalmak rendszere

Az alábbi áttekintő ábra összefoglalja a Fehér könyvben alkalmazott fogalmak egymáshoz való kapcsolódását, az egymáshoz való viszonyait (néhány alapfogalom szöveges meghatározása a dokumentum végén található mellékletben szerepel). A Fehér könyv a lenti ábrán látható módon, a jó állam és a jó kormányzás követelményéből levezethető *nyílt kormányzáson* belül értelmezi a *nemzeti adatpolitika*, illetőleg a *nemzeti adatvagyon* fogalmakat. A nemzeti adatvagyon fogalmát a közadatokon felül kiterjeszti a magánszféra adataira is. A közadatok körében a *közérdekű adatoktól* különválnak a *korlátozottan terjeszthető adatok*⁷ és a *közérdekből nyilvános adatok*.

Az ábrán piros színű szövegdobozok jelzik, hogy egyes adatok ki vannak zárva az adat-

hasznosításból, vagy csak korlátozottan használhatók ilyen célokra. Ilyenek a minősített, üzleti titkot képező, szerzői jogi védelemben részesülő vagy egyéb, törvény által védett adatok. Ugyancsak adatfelhasználási korlátot jelentenek a személyes adatok esetében egyes adatvédelmi törvényi rendelkezések, valamint a statisztikai adatok esetében az adatszolgáltatók beazonosítását lehetővé tevő ún. *egyedi adatok*.⁸ Zöld színű szövegdoboz jelöli a nyílt adat-hozzáféréseket. Ezek közül jelenleg a közadatokhoz való hozzáférés szabályozott, amely körében különbséget kell tenni a Közadattv. szerinti *közadat-újrahasznosítás*, az Infotv. szerinti *közérdekű adatigénylés*, valamint a közfeladatot ellátó szervek közötti *adatcserék* között.



1. ábra: a Fehér könyvben használt fogalmak rendszere



3 Helyzetelemzés

3.1 A szakterület társadalmi-gazdasági jelentősége

3.1.1 Az adat-előállítás társadalmi és gazdasági jelentősége

Globális tendenciaként megfigyelhető, hogy a digitális technológia elterjedésével egyre inkább digitális adatokban képződik le az egész világ. A gazdaságban és a közigazgatásban is immár adatsokaságok feldolgozása útján ragadják meg a szervezeti működés jellemzőit. A folyamatot felgyorsította a '90-es években a mobil távközlő hálózatok, az internet kiépülése, vagy az a GPS-technológia, amely a téradatokat, illetve helyfüggő adatok előállítása területén okozott robbanásszerű fejlődést. Ez a folyamat tovább gyorsult azóta, hogy a különféle technikai eszközök olcsóbbá válásával mostanra már lényegében világszerte minden háztartásba eljutottak olyan digitális eszközök (személyi számítógépek, multimédiás eszközök, okostelefonok), amelyek ontják az adatokat, legyenek azok írásművek, képek vagy hangok. Repülőgépekről, drónokról ma már 3D módszerekkel szkennelhető le a valós világ, majd pl. 3D nyomtatók segítségével akár azonnal újra is teremthető annak mesterséges változata.

**igazi adatrobbanás
szemtanúi vagyunk**

A témával foglalkozó szerzők 2011-től számítják az igazi adatrobbanást. Ettől kezdve az előállított és tárolt adatok mennyisége gyorsulva duplázódik, melynek hátterében egyebek mellett az elektronikus kereskedelem volumenének megugrása, az egyre többféle okos eszköz használatának elterjedése, a szenzorok fokozatos kiépülése, vagy éppen a géntérképezés elterjedtségének megnövekedése áll.

A jelenséget olyan új fogalmak kísérik, amelyek néhány éve még teljességgel ismeretlenek voltak, mostanra ugyanakkor már kihagyhatatlanok. Ilyen az adattárolásban forradalmi megoldást jelentő adatfelhő (*data cloud*), a nagy adathalmazok (*big data*) kifejezés, vagy a dolgok internete (*Internet of Things, IoT*). Ráadásul néhány éven belül az adatok előállításának folyamatát már nem is feltétlenül csak az emberek fogják felügyelni, mivel pl. egyes használati eszközeink interneten keresztül önálló kommunikációjának megengedésével egyre inkább terjedni fognak az automatizált gép-gép adatkapcsolatok.

A fenti technológiák elterjedése nagymértékben alakítja mindennapjainkat, mely elől sem a magánemberek, sem a gazdasági vagy köz-

igazgatási szereplők nem térhetnek ki. Az adat korlátlanul előállítható erőforrás, de önmagában értéktelen, amely miatt folyamatos elemzésére és feldolgozására is szükség van. Mivel pedig az adatrobbanással nemcsak az adatvagyon, de az adatszemet volumene is robbanásszerűen megnövekedett, az adatok

elemzése és az információértékek kinyerése nem is olyan egyszerű folyamatként írható fel. Ezért az adatok elemzése, értékelése és abból nagy megbízhatóságú prognózisok készítése külön szakma lett, művelői az egyre jobban keresett adatbányászok, adattudósok.

3.1.2 A közadatok újrahasznosításának társadalmi és gazdasági jelentősége

Az állam működésével összefüggésben is egyre többféle, egyre nagyobb mennyiségű adat keletkezik. Ilyen változást generált az utóbbi időben pl., az elektronikus útdíj, az online pénztárgépek használatának, az Elektronikus Közúti áruforgalom-ellenőrző Rendszernek (EKÁER) a bevezetése vagy a migránsok százezreinek regisztrálása.

Ugyanakkor napjainkig élni látszik még egy korábbi, tradicionális államkép is, amelynek megfelelően a közigazgatás „az információ hatalom” elv mentén kezeli a közadatokat. Vagyis minden adatgazda gondosan, sajátjaként őrzi adatait, és igyekszik mindenféle fizikai, jogi, technológiai módszerrel biztosítani, hogy senki más ne férhessen azokhoz. Pedig az információs kor küszöbén az információ a közigazgatási szervezetrendszerben is felértékelődött, értékes alapanyaggá vált, melyet akár egy harmadik fél is újrahasznosíthat hozzáadott értékű termékek és szolgáltatások előállítására. Az internet egyik alapítója, Vinton Gray Cerf szerint azonban *nem az információ a hatalom, hanem az információ megosztása*. Mint leszögezi, „az emberiség történelme során rendszeresen beigazolódott, hogy az információ, a tudás megosztása egyre nagyobb hatalommal jár, és hogy azok a társadalmak, amelyek visszatartják az információt, óriási károkat okoznak saját maguknak”.

A nyílt hozzáférésű adatok potenciális gazdasági haszna bizonyíthatóan jelentős. A

a hatalom nem az információ, hanem annak megosztása

a nyílt adatokban évi 3 billió USD gazdasági potenciál rejlik

McKinsey Global Institute 2013-as jelentése szerint⁹ a nyílt adat használata több mint évi 3 000 milliárd dollárt adhat a globális gazdasághoz (ez az éves magyar nemzeti össztermék közel 25-szöröse).

De magának az adatgazda szervnek is hozhat hasznot a közadataik szolgáltatása, mivel a visszajelzések javítják az adataik minőségét.

A közadatokkal való gazdálkodás során tehát egy nyíltadat-politika bevezetése állami szinten is hasznokkal kecsegtet. Ezek a hasznok közvetlen és közvetett hasznokként akár számszerűsíthetők is. Közvetlen számszerűsíthető haszonként jelentkezik a gazdaság élénkülése:

- Az USA meteorológiai szolgálata saját nyíltadat-politikájának bevezetésével éves szinten egy 1,35 milliárd eurót érő időjárásipart támogat világszerte.
- Az Európai Unióban becslések szerint a közadatok újrahasznosításból származó haszon 2008-ban 28 milliárd euró lehetett, és ez a szám évről évre feltételezhetően 7%-kal nő.
- Dániában a központi címadatbázis megnyitása 2010 óta – 2 millió eurós ráfordítást követően – 62 millió euró hasznot hozott a felhasználóknak.
- Hollandiában a magassági adatok felhasználási díját egymillió euróról kétszázezerre csökkentették, és a korábbi 1 db/év eladási számot 20 db/év-re növelték.

A fentiekhez képest nehezebben becsülhetők az állami adatpolitikák újrafogalmazásán és a közadatok kinyitásán keresztül közvetett mó-

don jelentkező gazdasági és társadalmi hasznok. Ezekre az alábbiak mutatnak be néhány példát:

■ A kormányzati szolgáltatások minőségének javulása:

- Dániában a gépjármű-nyilvántartás alapján a központi nyilvántartó olyan szolgáltatást nyújt, amely rendszám alapján a gépjármű adatait (típus, gyártási év, tömeg stb.) is elérhetővé teszi. A szolgáltatás segítségével számos kereskedő (autósbolt, gumis műhely stb.) akkor is tud alkatrészt ajánlani, ha a tulajdonos esetleg nem ismeri az autója pontos paramétereit.
- Japánban a 2011-es fukushimai nukleáris katasztrófát követően a magánszektorhoz köthető atmc.jp weboldal összegyűjtötte a Japán Atomenergia Hivatal által közzétett adatokat, és térképen, valamint grafikonon megjelenítette az ország különböző pontjain mért sugárzási szinteket és azok változását.

- Ausztriában kerekesszékesek és babakocsisok erdei sétáját támogató alkalmazást fejlesztettek ki nyílt kormányzati adatokra alapozva. (Hasonló kezdeményezés Budapesten is indult, de ez Magyarországon egyelőre csak civil kezdeményezés maradt.)
- Visszaélések (korrupció, pazarlás) csökkentése:
 - Az USA Egészségügyi Ellátó és Szolgáltató Központjai nyilvánossá tették a hozzájuk beérkező, állami egészségbiztosítóra vonatkozó igénylések adatait, egészen a beküldő orvosok szintjéig. Ezt követően újságírók elemezték az adatokat, és számos esetben rámutattak az adott szakterületekhez, illetve földrajzi elhelyezkedésekhez képest túl magas számlákra.
 - Olaszországban újságírók egy csoportja egy kereshető adatbázist hozott létre a politikai pártok támogatásáról a nagyközönség számára is hozzáférhető adatokból, ezzel mindenki számára könnyen áttekinthetővé és összehasonlíthatóvá tették az ilyen típusú adatokat.

3.2 Alkalmazási területek

A közadatok elsődleges felhasználása és másodlagos hasznosítása tekintetében az alkalmazási területek bemutatásához jó példával szolgál az Európai Bizottság Kommunikációs Hálózatokért, Tartalomért és Technológiáért Felelős Főigazgatósága (DG CONNECT) által az EU 2011-es Nyíltadat-stratégiája alapján létrehozott tematikus nyíltadat-portál, az ePSI Platform¹⁰, amely az utóbbi hónapokban technikailag és tartalmilag is megújulva átköltözött a Bizottság új adatportáljára¹¹. Ezen a portálon keresztül 68 európai nyíltadat-katalógus több mint 400.000 adatkészlete érhető el. A 68 adatkészlet a következő 13 tématerületre van felosztva (az elérhető adatkészletek számának csökkenő sorrendjében): igazgatszolgáltatás-jog-közbiztonság, környezet, régiók-városok, tudomány-technika, népes-

ség-társadalom, gazdasági-pénzügy, közszféra, mezőgazdaság-halászat-erdő-élelmiszer, közlekedés, oktatás-kultúra-sport, egészség, energia, nemzetközi ügyek.

Az előző kínálati megközelítéssel szemben, keresleti oldalról is beazonosítható, hogy a felhasználók mit is szeretnének látni a nyíltadat-portálokon. Egy spanyol elemzés például megállapította, hogy a felhasználók leginkább

a téradatokat és a pénzügyi-üzleti adatokat keresik. Ezután következnek a népmozgalmi és demográfiai adatok, a jogi, szabályozási információk, a meteorológiai adatok, és csak a legvégén a közlekedési valamint kulturális és művészeti adatok.

A kínálati és a keresleti jellemzőket is figyelembe véve 2014-ben az Európai Bizottság is

*az EU adatportálján
több mint 400.000
adatkészlet érhető el*

kiadott egy – az adatok további felhasználásáról, ezen belül az általános felhasználási szerződésekről, adatbázisokról és a díjazásról szóló – közleményt¹² a közadatok újrahaznosításának elősegítése érdekében. Ebben a **Bizottság öt szakterületet határozott meg, ahol elsődleges fontosságú a közadatok korlátozásoktól mentes megosztása:**

- *Térinformatikai alapadatok:* irányítószámok; kataszter, topográfia, tengeri régiók, közigazgatási határok stb.;
- *Földmegfigyelés és környezet:* távérzékel

és *in-situ* adatok (időjárás-, föld-, vízminőség- és levegőmegfigyelés; energiahasználat, kibocsátási szintek stb.);

- *Közlekedési adatok:* közösségi közlekedési menetrendek, útépitések, közlekedési információk stb.;
- *Statisztikák:* országos, regionális és helyi statisztikai adatok a legfőbb demográfiai és gazdasági indikátorokkal (életkor, egészség, munkanélküliség, iskolázottság, GDP stb.);
- *Vállalati adatok:* különféle vállalati és üzleti nyilvántartások.

3.3 Stratégiai környezet

Nemzetközi viszonylatban számunkra kétség kívül az Európai Unió stratégiai törekvései jelentik a leginkább figyelembe veendő stratégiai környezetet ezen a területen. A legfontosabbakról az alábbi táblázat ad tömör összefoglalást. Az EU-n kívül az ENSZ, az OECD vagy a Világbank is rendelkezik a kormányzati adatokhoz való, alapvetően a nyílt hozzáférést szorgalmazó általános stratégiai

az EU stratégiát ajánl a nyílt adatokra és az adatgazdaságra

akkal, illetve operatív jellegű módszertani dokumentumokkal. A nagyobb nemzetközi szervezeteken kívül számos új kezdeményezésre is érdemes odafigyelni, így pl. a 2011-ben létrejött *Nyílt Kormányzati Együttműködésre*, vagy a teljesen civil alapon szerveződő *Open Knowledge Foundation*, illetőleg a *Sunlight Foundation* módszertani iránymutatásaira.

| Stratégiai dokumentum | Kapcsolódó területek, megjegyzés |
|---|---|
| Európai Digitális Menetrend (2010-2020) és Digitális Egységes Piac Stratégia (2015-2016) | Adatközpontú gazdaság, big data, közadatok újrahaznosítása, adatok interoperabilitása, adatszabványok |
| EU nyíltadat-stratégiája (2011-2020) | A Fehér könyv uniós stratégiai megfelelője |
| EU adatközpontú gazdaság stratégiája (2014-2020) | Az adatközpontú gazdaság (<i>data driven economy</i>) alapidokumentuma |
| EU adatértéklánc-stratégiája (?-2020) | Jelenleg elfogadás alatt álló EU-s dokumentum |

A multinacionális kezdeményezések mellett a világ fejlett országaiban – sok esetben az „Ipar 4.0” stratégiai megközelítéséhez kapcsolódóan – magától értetődő az adatpolitikai, különösen pedig a nyílt hozzáférésű adatokkal kapcsolatos kormányzati stratégiai dokumentumok megléte, és ezek alapján olyan nyíltadat-portálok létrehozása, amelyeken keresztül a közadatok közvetlenül és egyszerűen elér-

hetőek. De vannak fejlődő országok is – többek között Moldova vagy Ghána –, amelyek az elmúlt években jelentős világbanki támogatást kaptak nyílt kormányzati platformok, nyíltadat-portálok kialakítására.

Több hazai stratégiai dokumentumban is felfedezhetők kapcsolódások az adatpolitikával, ezek közül a legfontosabbak az alábbi táblázatban foglalhatók össze. Megjegyzendő

azonban, hogy jelenleg még ezek a stratégiai kapcsolódások is nagyon hiányosak, sőt, van számos más stratégiai tervdokumentum is,

amelyhez jelenleg egyáltalán nincs kapcsolódása a nemzeti adatpolitikának, pedig kellene hogy legyen!

| Stratégiai dokumentum | Kapcsolódó területek |
|--|---|
| Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020) | Nyílt adatok, közadatok újrahasznosítása, nagy adathalmazok (big data) |
| Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (2014-2020) | Az állami érdekkörbe tartozó információk és tartalmak széles körű digitalizációja és nyilvános hozzáférhetővé tétele, állami nyilvántartások közötti interoperabilitás, az állami közadatvagyon teljes körű online elérhetősége |
| Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól | A digitális adatvagyon hozzáférhetővé tétele, az adatbázisok együttműködésének, átjárhatóságának erősítése, adattisztítási folyamatok elvégzése, a biztonságos adatcsere lehetőségének biztosítása |
| Digitális Jólét Programja (2016-2018) | A közadatvagyon teljes körű felmérése, közadatkataszter elkészítése, előterjesztés a közadatok újrahasznosításának lehetőségeiről |
| Irinyi Terv – az újraiparosítás stratégiája (2016-2018) | Egyik pillére az új, illetve digitális technológiák alkalmazása, kiemelt terület az IKT-szektor fejlesztése |
| II. Nyílt Kormányzás (OGP) Akcióterv (2015-2016) | A közérdekű adatok önálló, proaktív közzététele, korrupció elleni küzdelem |

3.4 Szabályozási környezet

A nemzeti adatpolitika megfogalmazásakor szabályozási keretként alapvetően az európai uniós és magyar normákat kell figyelembe venni.

3.4.1 Legfontosabb uniós normák

A PSI-irányelv és módosítása

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közsféra információinak további felhasználásáról (a továbbiakban: PSI-irányelv), majd annak módosítása¹³ is azzal a céllal született, hogy megteremtse a közsférában keletkező információk (a magyar törvényi átültetés szerint: közadatok) gazdasági célú további felhasználásának (a magyar átültetés szerint: újrahasznosításnak) jogi kereteit. A közadatok újrahasznosítása ugyanis bizonyítottan gyorsítja a gazdasági fejlődést, és sok munkahelyet teremt a

a közadatok újrahasznosítására uniós irányelvet kellett átültetni

kis- és középvállalkozásoknál. Az irányelv ennek érdekében egységesítette a közadatok felhasználására vonatkozó eltérő tagállami szabályokat – különös tekintettel a diszkrimináció és a kizárólagosság elkerülésére –, továbbá el kívánta hárítani a díjazásból és az eltérő adatformátumokból adódó akadályokat a közadatkészletek teljes gazdasági potenciáljának kiaknázása előtt.

Az irányelv csak a közadatok olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra történő hasznosítását szabályozza, amely kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a közadatokat előállították (tehát a másodlagos felhasználást), és nem vonatkozik a közigazgatási szervek közötti, kizárólag közfadataik ellátása keretében történő adatcserére (vagyis az elsődleges felhasználásra). Az irányelv két legfontosabb rendelkezése közül az egyik, hogy a szervek-

nek lehetőség szerint nyílt és számítógéppel olvasható formátumban és a hozzájuk tartozó metaadatokkal együtt kell rendelkezésre bocsátaniuk a közadatokat. A másik szerint azokban az esetekben, amikor a dokumentumok további felhasználására díjat számolnak fel, e díjak a dokumentumok feldolgozásának, rendelkezésre bocsátásának és terjesztésének határkölségeire korlátozódhatnak.

Olyan szervek esetében, amelyeknek költségeik jelentős részét saját bevételből kell fedezniük, megengedett, hogy legfeljebb az adatok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének költségét, valamint egy észszerű nyereséghányadot beépítsenek az újrahasznosítási díjakba. Ezzel kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy bár a PSI-irányelv megszületésekor, ill. módosításakor még nem volt meg a tagállamokban az egységes akarat a közadatok ingyenes újrahasznosíthatóságának kimondásához, a Bizottság minden ajánlásában, közleményében, intézkedésében erre ösztönzi az országokat.

Az INSPIRE-irányelv

Európa versenyképessége szempontjából elengedhetetlen, hogy az uniós tagállamok

a téradatok közzétételére külön uniós irányelv van

között egységes, interoperábilis téradat-rendszerek alakuljanak ki, és ezekhez megfelelő szolgáltatások társuljanak. Erre figyelemmel az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúrájának (INSPIRE) a kialakításáról szóló, 2007/2/EK irányelve (a továbbiakban: INSPIRE-irányelv) előírta a tagállamok számára a környezet állapotával kapcsolatos téradatokat előállító szakterületeken fellelhető információk hozzáférhetőségének európai szinten is egységes biztosítását. Azt, hogy pontosan milyen adatok kötelező szolgáltatásáról van szó, az INSPIRE-irányelv mellékletei határozzák meg (pl. koordináta hivatkozási rendszerek, földrajzi nevek, címadatok, közlekedési hálózat, vízrajzi adatok, védett területek, felszínborítási, geológiai adatok, építményekre, földhasználatra, a környezet állapotára vonatkozó adatok, meteorológiai adatok).

Az INSPIRE-irányelvben szabályozott térinformációs infrastruktúra egy fokozatosan bevezetésre kerülő rendszer, melyben műszaki előírások révén biztosított a téradatok interoperabilitása.

A legfontosabb, adatpolitikával kapcsolatos egyéb uniós normák:

- Az Európai Parlament és a Tanács 2016. május 24-én hatályba lépett 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról és a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről;
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről;
- COM(2007)56 és COM(2009)108 EU Bizottsági közlemények a tudományos információkhoz való nyílt hozzáférésről, illetőleg az elektronikus tudományhoz szükséges IKT-infrastruktúrákról;
- 223/2009/EK rendelet az európai statisztikai tevékenységről és egyes szabályok hatályon kívül helyezéséről;
- Európai Statisztika gyakorlati kódexe (Code of Practice);

- 2011/711/EU Bizottsági közlemény a kulturális anyagok digitalizálásáról és megőrzéséről, valamint online elérhetőségének biztosításáról;
- COM(2014) 477 EU Bizottsági közlemény az integrált európai kulturális örökségi megközelítésről.

3.4.2 Magyar szabályozási környezet

A nemzeti adatpolitika magyarországi szabályozási környezeteként részben az előző alfejezetben ismertetett európai uniós normák magyarországi jogharmonizációja eredményeként született jogszabályokat, részben pedig azokra az intézményekre megalkotott jogszabályokat kell figyelembe vennünk, melyeknek egyébként fontos szerepük van a nemzeti adatökoszisztémában.

A PSI-irányelv átültetése

A PSI-irányelv átültetését 2005. július 1-jéig kellett hatályba léptetniük a tagállamoknak. Magyarországon eleinte az volt a jogi álláspont, hogy a PSI-irányelvet nem kell külön átültetni, mivel az akkori, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezései nemcsak az EU adatvédelmi irányelvének, hanem a PSI-irányelvnek való megfelelést is biztosítják. Ezt a törvényt 2010-ben felváltotta az Infotv., majd a következő évben megszületett a Közadattv. is a PSI-irányelv átültetésére. Miután 2013-ban elkészült a PSI-irányelv módosítása, még az átültetésére megszabott 2015. július 18-i határidő előtt elkészültek Magyarországon a Közadattv. és az Infotv. mindazon módosításai, amelyek biztosították a hazai jogrend uniós megfelelőségét.

A PSI-irányelv és módosításának átültetése végül is hűen követi az irányelv rendelkezéseit, személyi hatálya kiterjed minden közfeladatot ellátó szervre. A Közadattv. úgy biztosítja, hogy a közérdekű adatok megismerhetőségének alapjogi kötelezettségeihez képest egyértelműen érvényesíthetők legyenek a közadatok újrahasznosítására

**a téradatok közzétételében
nagyon le vagyunk maradva
az uniós előírásoktól**

**a közadatokra vonat-
kozó uniós irányelvet
átültettük, mégsem
érvényesül**

érvényes uniós irányelvi többletkövetelmények, hogy a közadatot igénylőnek már az igénylés során nyilatkoznia kell arról, ha újrahasznosítás céljára igényli a közadatot. A törvény öt százalékban jelöli meg azt az ésszerű nyereséghányadot, amit a közfeladatot jelentős részben saját bevételből ellátó szervek figyelembe vehetnek a közadat rendelkezésre bocsátásáért megállapított díj kiszámításánál. A Közadattv. nem határoz meg szankciót arra az esetre, ha a szervek nem a törvény szerint járnak el. Ez is lehet az oka, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Miniszterelnökség egy 2015 nyarán készült kérdőíves felmérése szerint a megkérdezett szervek fele sem hajtja végre a törvényben foglaltakat.

Az INSPIRE-irányelv átültetése

Az átültetés céljából a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénybe még az átültetésre előírt 2009. május 15-i határidő előtt beépültek a Nemzeti Környezeti Térinformatikai Rendszerre vonatkozó rendelkezések, amelynek részletszabályait a Nemzeti Környezeti Térinformatikai Rendszer létrehozásáról és működtetéséről szóló 241/2009. (X. 29.) Korm. rendelet állapította meg.

Az INSPIRE-irányelv létrehozott a tagállamok között egy monitorozásra is alkalmas információs hálózatot, amely mellett a tagállamoknak is létre kellett hozniuk a téradatok szolgáltatására szolgáló, az INSPIRE követelményeit is kielégítő saját nemzeti térinformációs-infrastruktúrát. A meglehetősen bonyolult szabályozási és informatikai rendszer egy külön ütemterv (INSPIRE-menetrend) mentén halad előre, mely 2020-ig tartalmaz előre meghatározott feladatokat, és amelyek teljesítése tekintetében Magyarország máris

jelentős lemaradásba került. A menetrend ugyanis több olyan feladat végrehajtását írja elő (pl. metaadat-szolgáltatások, működő letöltési szolgáltatások létrehozása), amelyek már évek óta lejárt a határideje, de Magyarország vagy egyáltalán nem, vagy csak hiányosan valósította meg azt. Ez súlyos kötelezettségszegésnek minősül, amely miatt számítani kell Magyarországgal szembeni uniós eljárásra.

Időközben a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Fttv.) előírta a nemzeti téradat-infrastruktúra létrehozását, amely minden bizonnyal – részben vagy egészben – át fogja venni a Nemzeti Környezeti Térinformatikai Rendszer szerepét. Jelenleg készül a nemzeti téradat-infrastruktúrára vonatkozó végrehaj-

tási rendelet, amely kiváltaná majd a Nemzeti Környezeti Térinformatikai Rendszer létrehozásáról és működtetéséről szóló 241/2009. (X. 29.) Korm. rendeletet is.

Információszabadságról szóló törvény

Nemzeti adatpolitikánk szempontjából az Infotv. azért nagyon fontos jogszabály, mert hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik. Az információs önrendelkezési jog és az információszabadság alapvető jogszabálya. A törvény tartalmazza a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) jogállására és feladatkörére vonatkozó szabályokat is.

Egyéb, adatpolitikai szempontból fontosabb magyar normák

- 1993. évi XLVI. törvény a statisztikáról, továbbá végrehajtási rendeletei:
 - 170/1993. (XII. 3.) Korm. rendelet a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény végrehajtásáról;
 - 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendelet az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről (OSAP);
- 1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről;
- 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról;
- 2007. évi CI tv. döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról;
- 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről, és végrehajtási rendelete;
- Állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény és végrehajtási rendelete:
 - 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról;
 - 2012. évi XLVI. törvény a földmérési és térképészeti tevékenységről (a téradatok legfontosabb jogszabálya);
 - 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól (a továbbiakban: Interoptv., a nyilvántartások interoperabilitásának megteremtése érdekében előírja a nyilvántartások regiszterének és az adatmegnevezések jegyzékének vezetését, a törvény 2017. január 1-jétől hatályát veszti);
 - 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (a továbbiakban: Eüsztv., 2017. január 1-

jétől ez veszi át az Interoptv. szerepét – a nyilvántartások interoperabilitását tekintve hasonló tartalommal);

- 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (elsősorban az adatok tulajdonlása és a titokvédelem szempontjából fontos);
- 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (főként az adatokkal való visszaélések szempontjából kapcsolódik az adatpolitikához);
- 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról (elsősorban az adatbázisokkal, térképművekkel kapcsolatos szerzői jogi védelem miatt lényeges);
- végül a nemzeti adat-ökoszisztémában adatkezelési és adatszolgáltatási szempontból kiemelkedő szerepe van a fontosabb központi nyilvántartásokat szabályozó törvényeknek is, amelyeket – nagy számuk miatt – itt nem sorolunk fel.

3.5 Nemzetközi példák

A fejlett országok túlnyomó részében – de már egyre több fejlődő országban is – figyelemre méltó példákat láthatunk jól működő adatpolitikákra, az adathasznosítást támogató gyakorlatokra. Az alábbiakban ezek közül említünk meg néhányat.

- Az élre kívánczik Nagy-Britannia, amely már 10-15 éve elkötelezett a kormányzati adatok ingyenes, nyílt formában történő közzététele mellett. Van központi adatportáljuk, és kormányzati adatpolitikai stratégiájuk mellett minden minisztérium kidolgozta saját ágazati nyíltadat-stratégiáját.
- A francia kormány az adatokat a digitális átállás sarokkövének tekinti, ezért kiemelt figyelmet fordít az adatrendszerek egységes stratégiai megközelítés mentén történő megújítására, melynek koordinálására létrehozták a vezető adattisztviselői pozíciót. A közadatokat központi adatportálon teszik kereshetővé és elérhetővé. Rendszeres pályázatokkal anyagilag is támogatják a közszféra intézményeit adataik közzétételében.

- Németország határt szabott a közadatokért fizetendő díjaknak, és nyíltadat-akciótervében vállalta, hogy a szövetségi adatait nyitottá és gépek által újrahasznosíthatóvá teszi. A legtöbb tartománynak, nagyvárosnak van saját nyíltadat-portálja is.

- A spanyol kormány útmutatót adott ki a közszféra számára a közadatok újrahasznosításának gyakorlati támogatása céljából. Rendszeresen versenyt írnak ki a közadatokat hasznosító legjobb alkalmazások számára.
- A svéd Kormány 2013. végén összesen 8 millió korona értékben 20 projektet indított az ottani Nyílt Adat projekt keretében.
- Ausztrália szövetségi kormánya a központi adatportálján túl nyíltadat-eszközkészletet tett közzé a közszféra számára, amelynek segítségével az ágazatok, intézmények el tudják készíteni saját nyíltadat-stratégiájukat, intézkedési tervüket, adatkészleteket tudnak létrehozni és közzétenni. Ausztráliának külön stratégiája van a nagy adathalmazokban (big data) rejlő lehetőségek kiaknázására.

3.6 Kormányzati finanszírozási modellek

Világszerte folynak a viták arról, hogy a közadatok megosztása és hasznosítása tekintében milyen pénzügyi modell lenne a legcélravezetőbb. Az adatok értékesítéséből közvetlen bevételek szerzését támogatók a minőségi adatok előállításának magas költségére hívják fel a figyelmet, kiemelve az ilyen állami szol-

gáltatások hosszú távú pénzügyi fenntarthatatlanságát. **Egyre inkább terjed azonban az az álláspont, hogy az ingyenes vagy határköltségen történő, újrahasznosítási célú adatszolgáltatás sokkal nagyobb haszonnal jár, mint a közvetlen bevétel szerzés.** A legfőbb érvek a következők:

- Az újrahasznosítás akadálymentessé tétele egy új iparágat, az adatipart segít felfuttatni, amely növeli a foglalkoztatást, és adóbevételt termel.
- A közadatok akadálymentes elérhetőségének és a közadatokat újrahasznosító szolgáltatásoknak jelentős versenyképességet növelő, gazdaságélénkítő, a külföldi tőkét vonzó hatásuk van, amiktől javul a foglalkoztatottság és nőnek az adóbevételek.
- Az újrahasznosítási szolgáltatások fontos társadalmi igényeket elégítenek ki, ami növeli a társadalmi jólétet.

*a fejlett országok
nyíltadat-stratégiái és
gyakorlatai mintául
szolgálhatnak*

Egy 21 közintézmény díjazási modelljét vizsgáló európai kutatás¹⁴ kimutatta, hogy a tendencia a díjak csökkentése, valamint a közadatok újrahasznosítását elősegítő lépések irányába mutat. Azokban az esetekben, ahol a díjazási stratégia az azonnali teljes költségterítésre irányult, a közintézmények általában nem tudtak pontos magyarázatot adni a díjszámításukra, leginkább úgy tűnt, hogy a költségvetési lyukak betömésére használták a díjtételeket, és nem valós költségeken alapult azok meghatározása. A díjazás ellenére a közintézmény teljes költségvetésének csak kis százalékát, akár kevesebb mint 1%-át jelentette az adatok eladásából származó bevétel. A tapasztalatok tehát azt mutatták, hogy a közadatok díjának csökkentése 10-szeres–100-szoros keresletnövekedést eredményezett, melyből az is következett, hogy még drasztikus költségcsökkentés mellett is szinten tudott maradni – vagy akár emelkedni tudott – az intézmények közadatokból származó bevétele.

Az elemzések rámutatnak, hogy akár az ingyenes adatszolgáltatás is meg tud térülni az adatgazda szervek számára. Nagyszámú adatszolgáltatás esetén a jól szervezett, automatizált folyamatok költséghatékonyabban működnek, mint az egyedi igénykezelések. Csökkenhetnek a számlázási és egyéb adminisztrációs, valamint jogi költségek, továbbá a felhasználói

szerződésekben meghatározott feltételek betartását sem kell ellenőrizni. A közadatok újrahasznosításának növekedésével emelkedik a felhasználók visszajelzésének gyakorisága, a felhasználói visszajelzések pedig javítják az adatok minőségét.

Ugyanakkor nemcsak az a kérdés, hogy a közszféra szereplői adataik üzleti alapú értékesítésével próbáljanak-e meg minél több bevételhez jutni, hanem az is, hogy szintén bevételszerzés érdekében nyújtsanak-e adataik felhasználásával értéknövelt szolgáltatásokat. Egyre inkább az a szakértők véleménye, hogy ez utóbbi is kerülendő. Ez ugyanis könnyen beleütközhet a szigorú európai versenyjogi szabályozásba, különösen ha a szervezet visszaél az adatainak tulajdonlásából fakadó versenyelőnyével. Erre ösztönözheti a szervezetet az, ha bevételének maximalizálásában és abban lesz érdekelt, hogy a piac más szereplői nehezebben jussanak a szükséges adatokhoz. De az értéknövelt szolgáltatás ingyenes nyújtása is problematikus lehet, mert növeli a központi költségvetés terheit, és mert a kisebb vállalkozások piacszerzési lehetősége csorbulhat, hiszen azok egy ingyenes szolgáltatással nyilvánvalóan nem tudnak versenyezni.

A közadatok újrahasznosítását támogató pénzügyi modellek bevezetése nem egyszerű, gondos tervezést igényel. A közvetlen bevételek a szervezeteknél keletkeznek, míg az újrahasznosításból származó hasznok inkább a központi költségvetésben. Ezért a központi költségvetésnek kell gondoskodnia a szervezetek kieső bevételeinek pótlásáról. A tervezést nehezíti, hogy nehéz számszerűsíteni a költségeket és a hasznokat. Bízható példa lehet azonban, hogy pl. Dániában a központi címadatbázis ingyenes hozzáférhetőségével az újrafelhasználási piac forgalma 1000%-kal nőtt, a másodlagos felhasználók száma 10 000%-kal emelkedett, a másodlagos felhasználók által alkalmazott személyek száma pedig 800-1000%-kal lett több. Mindeközben az adóbevételek 400%-kal

*az ingyenes adatszolgáltatás
a nemzetgazdaságnak feltétel-
lenül, de az intézménynek is
gyakran megtérül*

haladták meg a közintézmények által befektetett összeget. Hasonlóképpen jó tapasztalat volt, hogy a norvég meteorológiai szolgálat az adatainak közzétételét követően 3000%-kal

több látogatót kapott, és a civil szféra ily módon történő bevonásával javította adatbázisainak minőségét.

3.7 A magyarországi helyzet értékelése

A *stratégiai kereteket* illetően megállapítható, hogy korábban nem készült adatpolitikai tárgyú kormányzati stratégiai dokumentum. Az aktuális szakpolitikai stratégiákban szórványosan felbukkan egy-egy adatpolitikai kapcsolódású javaslat, tervezett intézkedés, de ezekből nem áll össze egy konzisztens és teljes adatpolitikai stratégia. A Fehér könyv nagy segítséget nyújthat ahhoz is, hogy a különböző szakterületi stratégiák készítői felismerjék az adatokban rejlő lehetőségeket, és azok kihasználását beépítsék az egyes stratégiákba.

A szabályozásról általánosságban megállapíthatjuk, hogy **széttöredezett, nehezen átlátható, nem mentes az átfedésektől, inkonzisztenciáktól, hiányoktól** (pl. hiányzó végrehajtási rendeletek), és bár vannak viszonylag jól szabályozott adatpolitikai részterületek (adatvédelem, információszabadság), de pl. a közadatok újrahasznosítása esetében a szabályozás gyakorlatba való átültetése alig történt meg, és végrehajtási rendelet, központi támogatás, intézkedések, koordináció, valamint szankciók nélkül láthatóan nem is tud megtörténni. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Miniszterelnökség 2015-ben lefolytatott közös felmérése kimutatta, hogy a megkérdezett szervek több mint felének egyáltalán nincs semmilyen belső szabályzata a Közadattv. rendelkezéseinek végrehajtására, mindössze a hat százalékuk köt újrahasznosítási megállapodást. Az adatok megfelelő minőségének biztosításában, a fölösleges párhuzamosságok elkerülésében nagy jelentősége lenne az Interoptv.-nek, ill. a majd azt felváltó Eüsztv.-nek, de a központi címregiszter létrehozásának megkezdésén kívül érdemi lépések még nem történtek a megvalósítás terén.

nem használjuk ki a közadatok hasznosulásában rejlő lehetőségeket

a fő problémák a közvetlen adatbevétel kényszeréből adódnak

A magyar *finanszírozási helyzetre* az jellemző, hogy a közadatokat előállító szervezetek sok esetben nemcsak az adat-előállításához, hanem általános működésükhöz sem kapják meg a szükséges teljes pénzügyi keretet a központi költségvetésből, sőt bizonyos esetekben még államháztartási befizetést is elvárnak tőlük. A már hivatkozott felmérés szerint a szervezeteknek kb. kétharmada esetében nem finanszírozza meg teljesen a központi költségvetés a közfeladataik ellátásához szükséges adatok előállítását. Pl. a Földmérési és Távérzékelési Intézetnek a kiadásai 100%-át, az Országos Meteorológiai Szolgálatnak pedig 70%-át kell bevételekből fedeznie. Ezek az intézmények tehát rá vannak kényszerítve – és ezt a rájuk vonatkozó díjrendeletek adott esetben elő is írják –, hogy adataik értékesítéséből közvetlen bevételre tegyenek szert, sőt növeljék adatszolgáltatási díjaikat, akár nem is költségalapon. Az adataikat használó többi költségvetési szervezet ugyanakkor igyekszik betervezni költségvetésébe ezen adatok megvásárlását, így ugyanazon adatok fedezete több helyen is terveződik a központi költségvetésben, ami párhuzamos, illetőleg keresztfinanszírozással jár. De ha az adathasználóknak mégsem sikerül elég forrást kapniuk a feladataik ellátásához szükséges adatok megvásárlására, akkor a már meglévő, elavult adatokat használják, vagy olcsóbb, alternatív megoldásokat keresnek, ami párhuzamos adat-előállítást eredményez. Általában az ilyen adatok minősége lényegesen gyengébb a megfizethetetlenek bizonyult adatokénál, aminek káros következményei lehetnek.

A fent vázolt finanszírozási probléma a másodlagos adathasznosításra (a közadatok

újrahasznosítására) még kedvezőtlenebb háttal van. Újrahasznosítás céljára elsősorban internetes felületen, nyílt licenc alapján, nyílt formátumban, ill. nyílt szabványok szerinti webszolgáltatások útján elérhető közadatokra lenne szükség. Ilyen közzétételben egyáltalán nem érdekeltek, sőt bevételszerzési kényszerük miatt többnyire ellenérdekeltek a magyar szervek, ezért érthető, ha ilyenre alig látunk példát. A legtöbb országban központi, regionális, ill. városi nyíltadat-portálok támogatják az ilyen adatpublikációt. Erre nálunk is nagy szükség lenne, de mivel ez csupán az adatok közzétételének technikai lehetőségeit teremtené meg, más intézkedések nélkül nem jelentene megoldást.

A Magyarországon *működő adathasznosítási megoldások* tekintetében meglehetősen vegyes – de többnyire a fejlett országokhoz képest lényeges elmaradást mutató – a kép. A közigazgatási szervek között vannak példák rendszeres, működő adatcserékre, de lényegesen kisebb számban, mint amire szükség lenne. A legtöbb esetben ezek nem online módon történnek, és az alkalmazott fájlformátumok között is ritka a nyílt formátum. Ugyan-

ez mondható el a másodlagos adathasznosításról – azzal a különbséggel, hogy erre sokkal kevesebb példa van. Még a meglévő lehetőségeket sem tudjuk kihasználni sem elsődleges, sem másodlagos hasznosítás során amiatt, hogy nincs egy egységes adatvagyon-kataszterünk. Sok esetben jelentenek gondot az adatbázisok, nyilvántartások minőségének hiányosságai is.

Természetesen vannak működő hazai megoldások is, amelyek felsorolása meghaladná a Fehér könyv terjedelmét. Közülük átfogó jellege miatt is feltétlenül meg kell említeni a Közadatkeresőt, ill. a Közadattárat: ezek az információszabadság érvényesülése érdekében az Infotv. által kötelezően az interneten közzétenni rendelt adatok publikálására, ill. keresésére szolgáló rendszer felületei. A rendszer tehát elsősorban a közszféra átláthatóságát, és nem a közadatok újrahasznosítását támogatja. Volna ugyan lehetőség a szervek adatbázisaira, nyilvántartásaira vonatkozó információk közzétételére is, de ezzel a szervek csupán 20%-a él. Sajnos még az így közzétett adatok jelentős része is elavult, használhatatlan.

3.8 A nemzeti adatpolitikát érintő legfontosabb problémák összefoglalása

Magyarország a nemzetközi felmérésekben meglehetősen rosszul áll az adathasznosítás terén: **az európai mezőny alsó harmadához tartozunk**, egy 96 országra kiterjedő felmérés pedig a 36. helyre rangsorolta országunkat. Az alábbi felsorolásban röviden összefoglaljuk – részben a fenti helyzetkép alapján – a jelenleg azonosítható legfőbb problémákat.

- *Ismereti problémák:* a kormányzati, intézményi vezetőkben nem tudatosul az adatokkal való foglalkozás fontossága. A közigazgatási szakembereknek az adatokra, azok hasznosítási lehetőségeire, módjaira vonatkozó ismeretei nagyon hiányosak, nem tudják megkülönböztetni a különböző adatszolgáltatási rezsimeket.
- *Feladatmegosztási problémák:* nem egyértelműek az elsődleges adatgazdai, adatkezelői, adatfeldolgozó, adatszolgáltatói, adatfel-

használói szerepek, nincsenek az adathasznosítással kapcsolatos módszertani kérdésekkel, képzéssel, kutatással vagy adatelemzéssel dedikáltan foglalkozó szervezetek.

- *Szervezési, koordinációs problémák:* magának a nemzeti adatpolitikának, de egyes részterületeinek sincs kijelölt felelőse, nincs intézkedési terve határidőkkel, felelősökkel.
- *Adatminőségi problémák:* számos nyilvántartás és általában a közadatok adatminősége nem éri el a kívánt szintet, sokszor arról sincs információ, hogy mennyire pontosak a nyilvántartások, számos esetben az adatszolgáltatás minősége nem kielégítő (nem online, nem nyílt, ill. szabványos formátumú stb.).
- *Az adatvagyon hasznosításának problémái:* nem ismerjük az adatvagyonunkat (nincs adatvagyon-kataszterünk), nem ismerjük az adataink használhatóságát (hogyan milyen ada-

tok hasznosítására lenne igény). Különösen kevés ismeret van a nagy adathalmazokban rejlő lehetőségekre vonatkozóan.

- *Szabályozási, eljárásrendi problémák:* a nyilvántartás-vezetésre vonatkozó generális törvény hiányában a szabályozás széttöredezett, nem terjed ki minden szereplőre és aktusra, hiányoznak végrehajtási rendeletek, szankciók, számos fogalmi bizonytalanság, inkonzisztencia található a jogszabályokban, különösen hiányzik a szervezeteken belüli szabályozás.

- *Az adatok árazásával kapcsolatos problémák:* az adatokban rejlő lehetőségek kihasználását akadályozza a közvetlen bevételszer-

zés kényszere, ugyanazon adatok előállításának költségét több helyen is tervezik, ugyanazt az adatot több helyen is előállítják, és így különböző minőségű, inkonzisztens, nem interoperábilis adatbázisok keletkeznek.

- *Az adatipar kialakulásával kapcsolatos problémák:* a közadatok újrahasonosítási célú elérhetőségének hiányában nincs is érdeklődés a vállalkozók részéről, hogy közadatokon alapuló értéknövelt szolgáltatásokat nyújtsanak, ami viszont a közszférát sem ösztönzi adataik elérhetővé tételére (tyúk-tojás probléma). Ezért általános bénultság jellemzi a magyar adatipart.

3.9 A cselekvés tétje

Általában 2011-től számítják az adatrobbanást, amikor az előállított és tárolt adatok mennyisége egyre gyorsulva duplázódik. A nagy adathalmazokban (*big data*) rejlő lehetőségek kihasználása már lassan a mindennapok problémájává válik. Ezért számítani kell arra, hogy a jövőben oda fognak csoportosulni a szolgáltatások, ahol bőségesek az információs erőforrások. Márpedig **az adat ma már minden ország számára korlátlan és tömegesen előállítható erőforrás, és amelyik ország nem akar lemaradni ebben a versenyben, ki kell használnia az adatiparban rejlő gazdasági és versenyképességi lehetőségeket.** Amikor befektetők arról hoznak döntést, hogy egy óriásberuházást melyik országba vigyenek, ma már fontos döntési szempont az ország adat-infrastruktúrájának állapota.

De az államok nem csak egymással versenyeznek, mert az információs korban már nem csak ők lesznek adatmonopóliumok. A világhálót napjainkban uraló multinacionális vállalatok (pl. Google, Apple, Facebook, Twitter) valószínűleg már most is többet tudnak Magyarországról, mint az összes kormányzati elemzőközpont együttvéve. Ugyanez a nemzeti szuverenitást érintő kérdés merül fel az ún. diszruptív technológiákat alkalmazó, az

önszerveződésre építő vállalatokkal kapcsolatban (pl. Airbnb). Az ezen szervezetekkel kapcsolatos helyes („nyerő”) – az adathasznosítási gyakorlatok kiterjesztését és a közösségi gazdaság (sharing economy) kialakulását segítő – állami stratégiák időben történő megtalálása sorsdöntő kérdés lehet.

A tét tehát az, hogy Magyarország végleg leszakad-e az adatipar robbanásszerű fejlődését felmutató országoktól és az információs nagyhatalomnak számító multinacionális vállalatoktól. Nyilvánvaló, hogy a leszakadás elkerülésére meg kell oldani az előző pontban felsorolt problémákat. Az állam számára az marad a legfőbb kérdés, hogy a megoldásban csupán passzív, a piac önszerveződő képességében bízó, vagy aktív, kezdeményező szerepet kíván-e játszani. A döntéshez figyelembe kell venni azt is, hogy nem mindegy, mikor és milyen időn belül jön létre Magyarországon egy egészségesen fejlődő adat-ökoszisztéma. Ezért a következő fejezet olyan stratégiai irányokra, és azokból lebontható célokra, intézkedésekre tesz javaslatot, amellyel a fenti fejlődési folyamat gyorsítható és – a nemzeti adottságokat is figyelembe véve – katalizálható annak érdekében, hogy Magyarország mielőbb utolérje az élenjáró országokat.



4 Javaslat a nemzeti adatpolitikai stratégiára

4.1 Stratégiaválasztás

A versenyképes nemzeti adat-ökoszisztéma, az adatgazdaság és az adatvezérelt közigazgatás megteremtése érdekében Magyarország által követendő stratégia meghatározása hét stratégiai kérdés mentén hét döntésre egyszerűsíthető le.

1. kérdés:

- a) Kizárólag az Európai Unió irányelveiben (PSI, INSPIRE, adatvédelmi) kötelezően meghatározott előírásokra kívánunk fókuszálni, vagy
- b) saját érdekeinket felismerve és előtérbe helyezve hozzálátunk – akár az uniós minimumokon túlterjeszkedően is – hosszú távú adatpolitikai feladatainkhoz is?

Eddig az a) pontban megjelölt utat követtük, és ez láthatóan a leszakadáshoz vezet, ezért a javaslat a b) pont.

2. kérdés:

- a) Az adatgazdaság felépítése és egy új adatipar beindítása mögött egy aktív, beavatkozó államot képzelünk el, vagy
- b) bízva a gazdaság erejében teljesen a piaci szereplőkre bízunk, hogy piaci egyensúlyt teremtsenek és növekedést generáljanak?

Már eddig is megmutatkozott, hogy megfelelő közadatkínálat nélkül a piac tehetetlen, ezért ebben az államnak kell lépnie. Ugyanakkor a lemaradásunk miatt ez önmagában már nem elég, hanem megfelelő eszközök megválasztásával gyorsítani is kell a piaci folyamatokat. Ezért a választási javaslat az a) pont.

3. kérdés:

- a) A köz- és magánadatvagyon a két szférán belül külön-külön fejlődjön – egymás között laza, tehát alapvetően eseti kapcsolódásokkal és adatátadásokkal (ebben az esetben rövid időn belül *versengő* rendszerek jönnek létre), vagy
- b) egyetlen nemzeti adat-ökoszisztéma jöjjön létre a köz- és magánszféra adatkészletei szükség szerinti összekapcsolódásával (ebben az esetben alapvetően *együttműködő*, partnerrendszerek jönnek létre)?

Mivel az együttműködés kölcsönös előnyökkel jár, ezért a javaslat a *b)* pont.

4. kérdés:

- a) Elsősorban a közadatok szolgáltatásából, értékesítéséből származó közvetlen díjbevételekre törekedjék az állam, vagy
- b) alapvetően ingyenesen, esetleg határkölség alapon szolgáltatasson közadatokot, lehetővé téve, hogy azokat a gazdasági szereplők újrahasznosíthassák, és az így létrejövő eredménytermékeket, szolgáltatásokat önállóan értékesítsék?

A helyzetelemzés során láthatók voltak a jelenleg működő a) választás hátrányai, ezért a választási javaslat a *b)* pont.

5. kérdés:

- a) Maradjon a jelenlegi helyzet, hogy általában minden közfeladatot ellátó szerv egyszerre adatgyártó, feldolgozó és szolgáltató, vagy
- b) jöjjenek létre az intézményrendszeren belüli specializációk az adat-előállításra, adatfeldolgozásra, adatelemzésre és adatszolgáltatásra?

Az egyre összetettebb adatgazdálkodási, adathasznosítási feladatok közül egyesekre célszerű központi, ill. specializált intézményt kijelölni, így a választási javaslat a *b)* pont.

6. kérdés:

- a) Maradjon a jelenlegi adatszolgáltatási rend, amelyben tehát mindenki úgy publikál, oszt meg és tesz újrahasznosíthatóvá közadatokot, ahogyan tud vagy akar, vagy
- b) kezdődjön meg az adatszolgáltató funkciók összevonása kevés számú adatszolgáltató központba?

Ez a kérdés összefügg az előzővel. Nemzetközi tapasztalatok szerint hatékonyabb összevonni egy vagy több adatelosztásra specializált központba az adatok szolgáltatását. Adatvagyon-kataszterből is egy központira van szükség. A választási javaslat így a *b)* pont.

7. kérdés:

- a) Még 2018-ig jelentős beavatkozásokra kerüljön sor adatpolitikai területen a nemzeti adatvagyon jobb kiaknázása érdekében, vagy
- b) egy lassabb, tudatosabb építkezést kell megkezdeni, és alapvetően a 2020-as európai uniós céldátumokat indokolt szem előtt tartani?

Az adathasznosítás terén Magyarország lemaradása a fejlett országokhoz képest legalább 10 év, és ez a lemaradás jelenleg egyre nő. A technológiaintenzív iparágakban minden elvesztegetett évet kétszeresen-háromszorosan kell számolni. Már egyre több fejlődő ország is figyel erre a területre, és igyekszik átvenni a fejlett országok tapasztalatait. Vannak olyan új technológiák – így például a kapcsolt nyílt adatok (*linked open data*) –, amelyek alkalmazása gyorsabb felzárkózást biztosíthat. Ezért a választási javaslat az *a)* pont.

| | | | | |
|--|-------------------------------------|----|-------------------------------------|---|
| a) Az EU-s kötelező feladatokat kipipálni! | <input type="checkbox"/> | 1. | <input checked="" type="checkbox"/> | b) Saját adat-ökoszisztémát, adatgazdaságot felépíteni! |
| a) Az adatgazdaság építésében aktívan vegyen részt az állam! | <input checked="" type="checkbox"/> | 2. | <input type="checkbox"/> | b) Az adatgazdaság kiépülését bízzuk csak a piacra! |
| a) Versengő modell, külön adat-ökoszisztémák legyenek! | <input type="checkbox"/> | 3. | <input checked="" type="checkbox"/> | b) Kooperáló modell, egyetlen adat-ökoszisztéma legyen! |
| a) Az állam szerezzon közvetlen bevételeket! | <input type="checkbox"/> | 4. | <input checked="" type="checkbox"/> | b) A gazdaság nyújtson bevétel-szerző szolgáltatásokat! |
| a) Maradjon a funkciókra nem specializált modell! | <input type="checkbox"/> | 5. | <input checked="" type="checkbox"/> | b) 2020-ig jöjjön létre egy funkciókra specializált modell! |
| a) Maradjon a sokközpontú modell! | <input type="checkbox"/> | 6. | <input checked="" type="checkbox"/> | b) 2020-ig jöjjön létre egy kevesebb központú modell! |
| a) 2018-ig fesztített iramban felzárkózni az élvonalhoz! | <input checked="" type="checkbox"/> | 7. | <input type="checkbox"/> | b) 2020-ig fokozatosan építkezni! |

2. ábra: a Fehér könyv szerinti stratégiaválasztás

A javasolt választásokból az következik, hogy a Kormánynak sürgősen és fesztített tempóban hozzá kell látnia a nemzeti adat-ökoszisztéma, a nemzeti adatgazdaság és az adatvezérelt közigazgatás létrehozásához. A szükséges feltételeket megteremtő, a magángazdasággal együttműködő, azt támogató, ösztönző szerepet kell vállalnia az adatipar kialakulásában. A közadatokat nyílt adatok-

ként, legfeljebb határkötség felszámításával kell újrahasznosítható módon közzétenni. Bizonyos adatokkal kapcsolatos funkciókra (oktatás, kutatás, elemzés, adatszolgáltatás stb.) specializálni kell intézményeket. Létre kell hozni a nemzeti adatportált, és azon elérhetővé tenni az ugyancsak létrehozandó nemzeti adatvagyon-katasztert.

4.2 Jövőkép

A fenti stratégiaválasztás jövőképének központi eleme a közszféra és a magánszféra adatvagyonait egyaránt felölelő *nemzeti adat-ökoszisztéma*, mely az adatokból kinyerhető információk hasznosításával 2020-ig Magyarországon is elősegíti minél több és összetettebb – magas hozzáadott értékű – termék-előállítási és szolgáltatásnyújtási adatérték-lánc kialakulását (ld. 3. ábra). Ez a jövőkép teljes mértékben illeszkedik a Nemzeti

Infokommunikációs Stratégia és a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia jövőképébe is. Bár nem lehet ez az elsődleges mozgató, de ebbe a jövőképbe az is beletartozik, hogy hazánk megítélése a következő években nemzetközi szinten is javulni fog (kötelezettség-szegési eljárások veszélyének megszűnése, előrelépés a különféle ország-rangsorokban stb.).



3. ábra: a Fehér könyv jövőképének középpontjában álló adatértéklánc
(a digital.catapult.org.uk ábrája nyomán, 2015)

4.3 Az elérhető társadalmi-gazdasági hasznok

Egy tudatos, átgondolt és eredményes adatpolitikának nagyon erős és direkt *versenyképességi hatásai* vannak.

- Az adatipar és az adatgazdaság az egyik legdinamikusabban fejlődő, magas hozzáadott értékű termelést lehetővé tevő gazdasági területe a világgazdaságnak, amelyben a magyar kis- és középvállalkozásoknak is helye van.

- Egy ország adat-infrastruktúrájának aktuális állapota fontos mérlegelési szemponttá vált a nemzetközi tőkeberuházásokról hozott stratégiai döntések során.

- A globális versenyképességi rangsorokban egyre inkább megjelenik az adatgazdaság és a nyíltadat-politika mint fejlettséget mérő szempont.

*adatpolitikánktól
nagy mértékben függ a
versenyképességünk*

Az adatipar szempontjából – nemzetközi értékelések szerint – a földrajzi-térinformációs, az üzleti, közlekedési, környezetvédelmi, egészségügyi, oktatási, mezőgazdasági, meteorológiai adatcsoport, és ezeken belül az egyes

adatbázisok közül a belsőpiaci információs rendszer, a területi információs rendszer, a területi megfigyelő és értékelő rendszer, a gazdasági szervezetek jegyzéke, az intelligens közúti közlekedési rendszerek, a cégnyilvántartás, az építőipari kivitelezési tevékenységet végzők névjegyzéke, az egységes monitoring információs rendszer, valamint az ingatlan-nyilvántartás rendelkezik a legnagyobb piaci értékkel.

Összességében a nemzeti adatpolitika legjelentősebb hatásai az *adminisztratív terhek*

csökkenésében jelentkeznek. Ezen belül is kétségtelenül a közsféra oldalán jelenhet meg a legnagyobb tehersökkenés. Az elsődleges adathasznosítás ésszerűsítésével, a nyilvántartás-vezetés törvényi szabályozásával, az adatvagyon-kataszter létrehozásával, az adatok gyűjtése, előállítása, nyilvántartása során jelenleg meglévő redundanciák megszüntetésével, a szervezetek közti adatszolgáltatások automatizálásával akár évi 50 milliárd forint tehersökkenés is elérhető.

a közadatok jó belső elosztásával akár évi 50 milliárd forint belső adminisztratív tehersökkenés is elérhető

A lakosságot és a vállalkozásokat érintő adminisztrációs terhek egyrészt az ismételt adatmegadások számának csökkenésében, másrészt a közadat-újrahasznosítási célú kiadások elmaradásában jelentkeznek. Ez utóbbira van adat is: a már említett 2015. évi közadat-újrahasznosítási felmérés 363.394.869 Ft adatdíjbevétele mért a közsféra oldalán. Figyelembe véve az adatközlés hiányosságait, a tényleges bevétel 0,5-1 milliárd forintra tehető, ami a másik oldalon nyilván kiadás, tehát adminisztratív teher.

a megfelelő adatpolitikára költeni is kell egyszeri 10-20 és évi 1-2 milliárd forintot

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a nemzeti adatpolitika megvalósításának 10-20 milliárd

forintnyi egyszeri ráfordítási igénye is van, és elmaradnának az évi 0,5-1 milliárd forintba becsült közvetlen adatértékesítési bevételek is. De a kiadások és az elmaradt bevételekkel szembe nemcsak az adatvezérelt közigazgatásban megtakarítható akár évi 50 milliárd forint összegű hivataloldali (back office) adminisztratív tehersökkenés állítható, hanem az adatszolgáltatás, adatipar felfutásából származó adóbevételek is, amelyek az első években ugyancsak 1-2 milliárd forintba tehetőek.

A nemzeti adatpolitika sikeressége és a foglalkoztatás bővülése között is szoros összefüggés van. Az Európai Unió adatértékláncstratégiájának tervezete azt célozta meg, hogy 2017-re Európában az adatiparhoz köthető munkahelyek száma megközelítse a 250 000 főt. Ez Magyarország esetében népességarányosan kb. 5 000 főt jelentene.

Végezetül, ha mindenki számára világossá válhatna, hogy mennyi tudás és előny nyerhető a közadatok hozzáféréseiből és hasznosításából, az a digitális írástudatlanság leküzdését is segítené a digitális világba való belépés melletti további érvekkel.

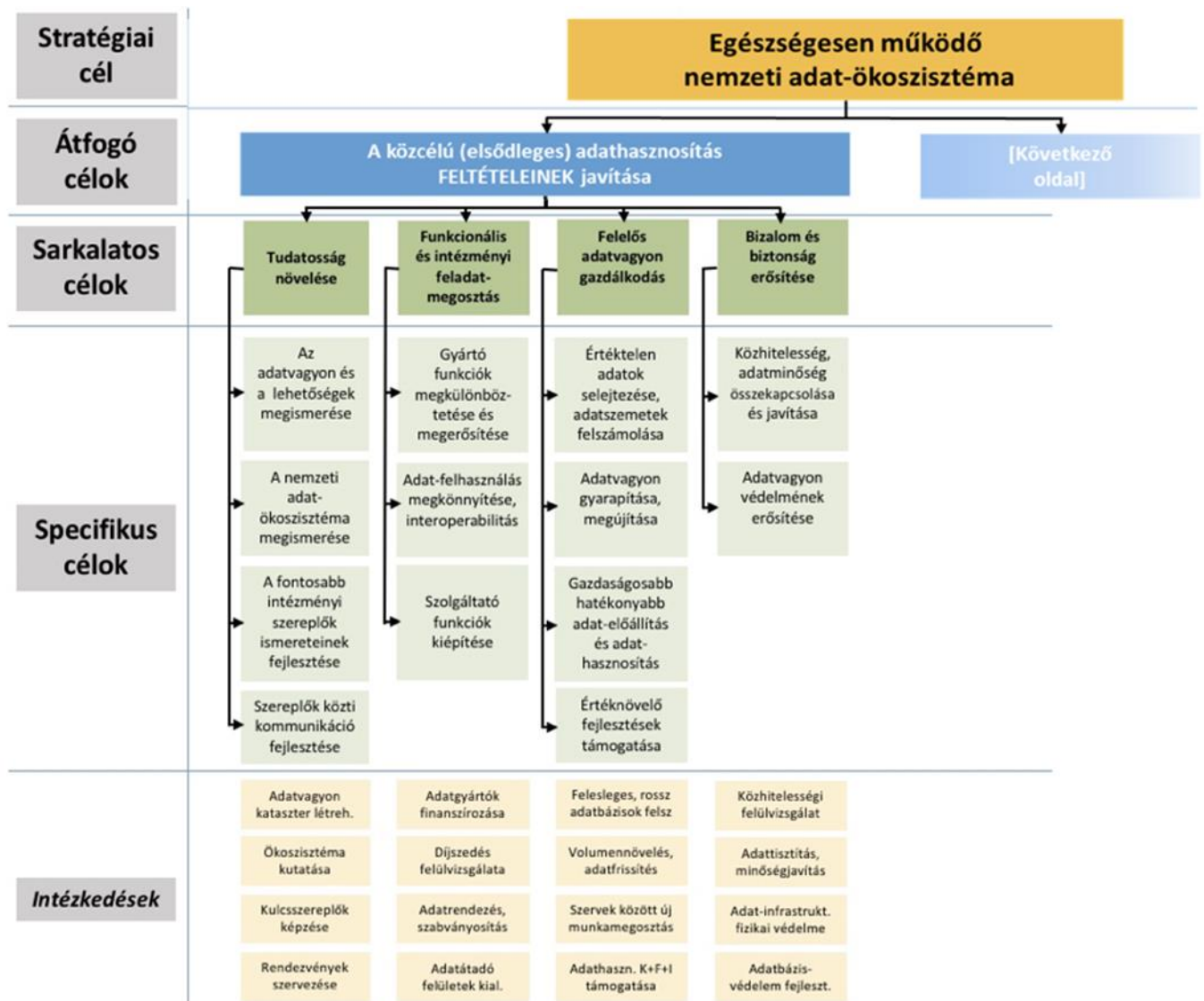
4.4 Javaslat a nemzeti adatpolitika rövid-, illetőleg középtávú céljaira

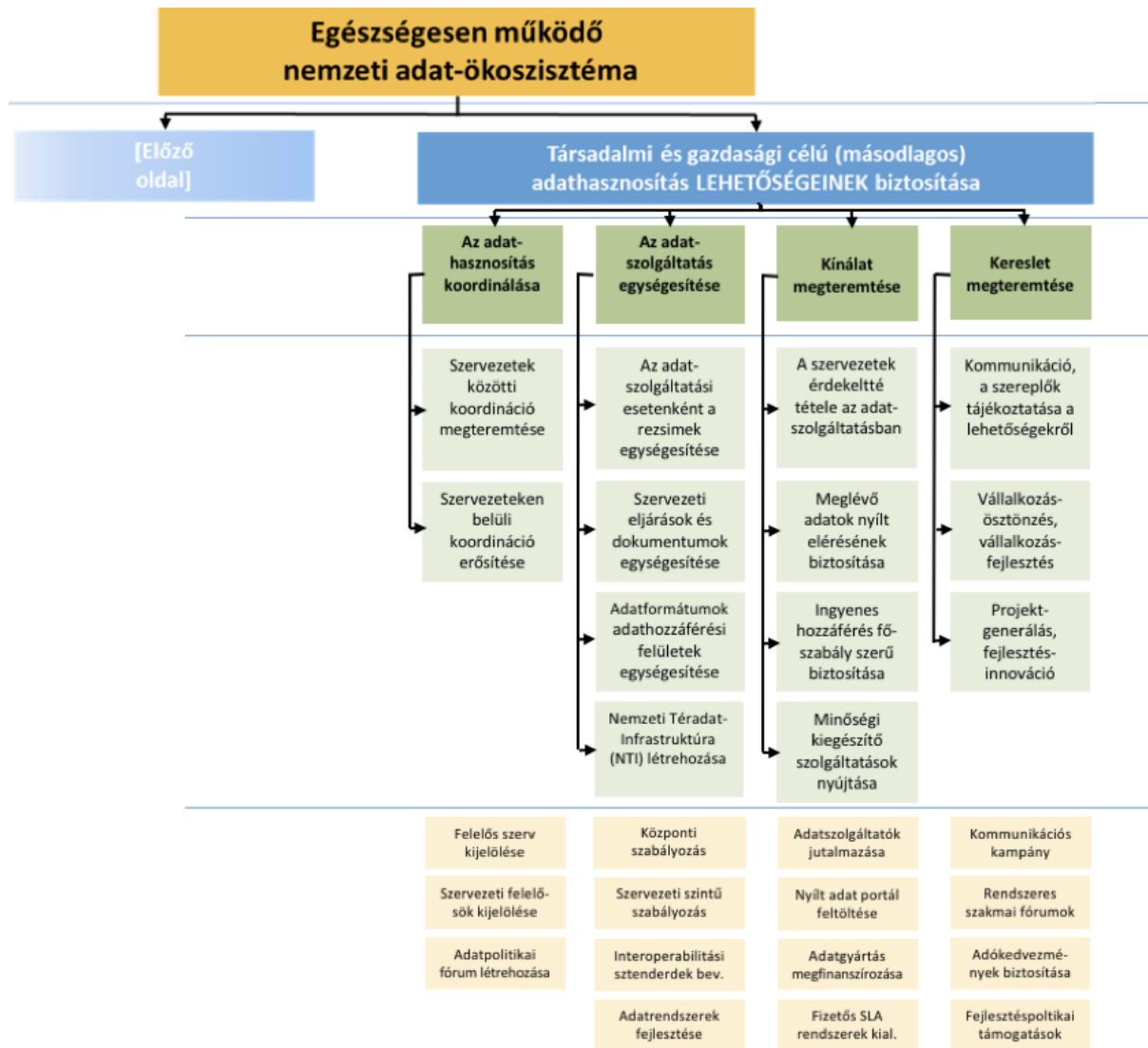
Az eddig megfogalmazott problémákból, a meghatározott stratégiai irányokból és jövőképből az adatpolitikai szakterületen 2020-ig érvényesítendő stratégiai, átfogó, sarkalatos és specifikus célokra, továbbá az ezekből levezethető intézkedésekre az alábbi stratégiai céltérkép állítható össze.

A céltérképen szereplő stratégiai cél nem szorul különösebb magyarázatra. Fontos, hogy a nemzeti adat-ökoszisztéma a közsférán túli gazdasági és társadalmi szereplőkre is terjedjen ki. Ezt jelzi a két átfogó cél. Szétválasztásukat az indokolja, hogy részben más eszközök szolgálják a megvalósításukat.

Van azonban sok közös feladat is, és ezek sorrendbe állításakor figyelembe kell venni, hogy bizonyos közsférán belüli feladatok megoldása feltétele a másodlagos hasznosítás (az újrahasznosítás) kívánt színvonalú megszervezésének is.

A sarkalatos célok jelentősége egy stratégiai célhierarchiában, hogy a legmagasabb szintű célok leginkább ezeken a célokon keresztül valósulhatnak meg. A sarkalatos célok megkülönböztetését az is indokolja, hogy az ezek alatti specifikus célok már konkrét beavatkozásokat jelenítenek meg.





Az alábbiakban a két átfogó cél szerint csoportosítva szerepel négy-négy sarkalatos cél és a hozzájuk meghatározható indikátorok bemutatása.

a) **A közcélú adathasznosítás feltételeinek javítása:**

- **Tudatosság növelése:** állami oldalon az adat-ökoszisztéma minden szereplője tisztában legyen az adatpolitikai szakterület jelentőségével, a nemzeti adatvagyon munkába állításának, hasznosításának gazdasági és társadalmi fontosságával, valamint ismerje, értse a vonatkozó uniós és magyar szabályozást (PSI-irányelv, INSPIRE-irányelv, Infotv., Közadattv. stb.). A specifikus célok ennek érdekében további kutatást, elemzést, ismeretátadást és az adat-ökoszisztéma szereplői közötti tudásátadást irányoznak elő. A lehetséges indikátorok:
 - *kimenet:* a rendszerezett (ismert, nyilvántartott) állami adatkészletek száma,
 - *kimenet:* adathasznosítási képzésben részt vettek száma,
 - *eredmény:* PSI, INSPIRE, adatértéklánc, adat-ökoszisztéma, adatgazdaság, adatipar, adatvezérelt közigazgatás, nemzeti téradat-infrastruktúra kifejezések 2020-ig minden ügyintéző számára ismertek;
- **Funkcionális és intézményi feladatmegosztás:** állami oldalon az adat-ökoszisztéma minden szereplője megtalálja a rendszeren belüli helyét és feladatát, továbbá a nemzeti adatértékláncban specializálja magát azokra a funkciókra (pl. gyártás, elemzés, továbbítás, szolgáltatás), amelyben – szerepe, feladatkörei, rendszerei, személyi állománya stb. alapján – a legjobb lehet. A sarkalatos cél keretében kell továbbá lebontani azokat a falakat, amelyek jelenleg az adat-ökoszisztémán belüli intézményi összekapcsolódásokat gátolják – legyenek azok bár jogi, finanszírozási vagy műszaki jellegű akadályok. A lehetséges indikátorok:
 - *kimenet:* a közszféra intézményei közötti rendszeres adatcserék volumenének éves változása,
 - *eredmény:* egy térkép a nemzeti adat-ökoszisztémáról, amelyre felkerülnek a különböző specializált szerepkörű szervezetek,
 - *eredmény:* a szervek közötti adatcserék esetében a díjfizetés megszűnése;
- **Felelős adatvagyon-gazdálkodás:** a nemzeti adatértéklánc közszféra oldali komponenseit jelentő közadatok információkinyerésre és továbbhasznosításra folyamatosan ismertek és biztosítottak legyenek. A lehetséges indikátorok:
 - *kimenet:* a nemzeti adatvagyonkészletek bővülésének éves változása,
 - *kimenet:* az évente felszámolt értéktelen nyilvántartások, törölt adatok mennyisége,
 - *kimenet:* az adatpolitikai szakterületen megvalósult fejlesztések, beruházások éves összege;
- **Bizalom és biztonság erősítése:** a nemzeti adatvagyon értékének növelése azáltal, hogy mind az elsődleges (állami), mind a másodlagos (államon túli) adathasznosítóknak nő a bizalma a közadatok iránt. Ehhez növelni kell az adatok minőségét és hitelességét, illetve csökkenteni kell az adatokkal való visszaélés mindennemű lehetőségét. A sarkalatos cél teljesülése fontos adatpiaci ösztönző. A lehetséges indikátorok:
 - *kimenet:* a közhiteles adatbázisok számának éves változása,
 - *kimenet:* a megtisztított és auditált adatbázisok számának éves változása,
 - *kimenet:* incidensek, megakadályozott visszaélések számának éves változása;

b) **A társadalmi és gazdasági célú adathasznosítás lehetőségeinek biztosítása:**

- **Az adathasznosítás koordinálása:** a társadalmi és gazdasági oldalon történő közadat-felhasználás lehetőségeinek megteremtése érdekében a Közadattv. előírásainak érvényre juttatásához szükséges, szankciókat is alkalmazó hatékony érvényesítési mechanizmus megteremtése, a magánszféra és a közszféra, valamint a közszférán belüli egyes intézmények közötti együttműködés javítása érdekében szükséges koordináció működtetése. A lehetséges indikátorok:
 - *kimenet:* az érvényesítési mechanizmushoz és a koordinációhoz szükséges szerv/testület rendszeres működése,
 - *kimenet:* együttműködő szervezetek számának éves változása,
 - *eredmény:* a Kormány intézkedési tervében meghatározott határidők tartása;
- **Az adatszolgáltatás egységesítése:** a társadalmi és gazdasági szereplők felé történő adatátadás és a másodlagos adathasznosítás folyamatainak standardizálása, valamint a minőségi szempontok érvényesítéséhez szükséges jogi, eljárási, infrastrukturális és műszaki-technikai feltételek megteremtése. A cél jelentősége a közszférán túlra irányuló adatcserék akadálymentesítésében és a bürokratikus gátak felszámolásában van. A lehetséges indikátorok:
 - *kimenet:* egységes nemzeti téradat-infrastruktúra (NTI) rendszer
 - *eredmény:* a különböző célú adatigényléseket kezelni képes eljárási rendszerek, rezsimok világos és egyértelmű kialakulása a közszféra szervezeteinél,
 - *eredmény:* publikált adatok formátumainak egységesülése;
- **Kínálat megteremtése:** a nemzeti adat-ökoszisztéma középpontjában álló hazai adatpiac kínálati oldalának felállítása, feltöltése a felhasználók számára értéket képviselő közadatokkal. A lehetséges indikátorok:
 - *kimenet:* minden ma ismert igényt kielégíteni képes közadatportál létrehozása,
 - *kimenet:* a publikált adatkörök számának éves változása,
 - *kimenet:* a publikált közadatok mennyiségének éves változása,
 - *eredmény:* a közadatportálra rendszeresen adatot szolgáltató intézmények számának éves változása,
 - *eredmény:* a közadatok újrahasznosítását célzó megállapodások számának éves változása;
- **Kereslet megteremtése:** a nemzeti adatipar vállalkezési oldalának megerősítése és az adatpiac keresleti oldalának ösztönzése. A lehetséges indikátorok:
 - *kimenet:* szakmai események, rendezvények, célba juttatott információs tartalmak száma,
 - *kimenet:* adatipari beruházások éves összege,
 - *kimenet:* adatiparhoz köthető fejlesztési projektek számának változása,
 - *eredmény:* az adatiparhoz köthető munkahelyek száma,
 - *eredmény:* adatpiac volumenének éves változása.

4.5 További intézkedések

A továbbiakban a legfontosabb feladatot a Fehér könyvben írtak részletes szakmai és közigazgatási egyeztetése jelenti, mellyel párhuzamosan meg kell kezdeni a tervezet társadalmi vitára bocsátását a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően.

A Fehér könyvben megfogalmazott javaslatok szakmai és politikai támogathatósága, valamint sikeres társadalmi vitája esetén a Fehér könyvet egy operatív stratégiai tervdokumen-

tum (pl. szakpolitikai program, intézkedési terv) kidolgozása kell, hogy kövesse.

Amennyiben a Kormány 2016-ban elfogad egy, a fentiek szerinti – tovább kibontott feladatokat, felelősöket, határidőket és erőforrásokat is a célokhoz rendelő – intézkedési tervet, úgy jó esély van arra, hogy Magyarország 2020-ig ne csak formailag, hanem tartalmilag is teljesítse kötelezettségeit, és működésbe hozza az egy egészséges, nemzeti adatökoszisztémát.



5 Melléklet: Az alkalmazott legfontosabb fogalmak

Adat

Elemi ismeret, tények és fogalmak megjelenési formája, mely alkalmas a különböző emberi eszközökkel történő feldolgozásra, és amelynek révén – gondolkodás vagy gépi feldolgozás útján – új ismeretek nyerhetők. Az ismeret természetétől függően az adat lefedhet objektív és szubjektív ismereteket is. Az adat *formai értelemben* felöleli az összes, bármilyen formában hozzáférhető tény és ismeretet, jelenjen meg az alfabetikus, numerikus, grafikus, képi vagy akusztikus formában. Adatként hivatkozunk emellett a papíron, továbbá a számítógépes memóriában bináris kóddal, vagy mágnesszalagon más eljárással tárolt tényekre és ismeretekre. Tartalmi szempontból az adatok mennyiségi és minőségi állítások, melyek tényszerű kiindulási alapként figyelembe vehetők, nem pedig elemzésekből vagy más következtetésekből levezetett eredmények.

Adatszolgáltatás

Az adatigénylő részére megfelelő joggalappal történő adattovábbítás. Az adattovábbítás megvalósulhat egyedi adatigénylés során vagy közadat-újrahasznosítás keretében rendszeres adatátadással. Technikailag megvalósulhat hagyományos módon, papíralapon

vagy online csatornán, illetve nyilvántartásokból gépi adatcserék útján.

Információ

Kontextusba helyezett adat, amely alapján már következtetések vonhatók le, elemzések és értékelések készíthetők, azaz amellyel döntések alapozhatók meg. Más megközelítésben az információs folyamatok kimenete (outputja), amely adatokat összegez, értelmez, vagy más esetben adatokra vonatkozó jelentést (értelmet) közvetít. A Fehér könyvben az információ kifejezésbe beleértjük a mögöttes adatokat is.

Interoperabilitás

Együtműködési képességet jelent, mely az Európai Unió Interoperabilitási Keretrendszer szerint egyaránt értelmezhető politikai, jogi szervezeti, szemantikai és technikai értelemben. Az interoperabilitás politikai értelemben egységes központi akaratot, jogi értelemben együttműködést támogató szabályozási hátteret, szervezeti értelemben a folyamatok egymáshoz alakítását/igazítását, míg szemantikai értelemben egységes fogalomrendszer alkalmazását jelenti. Az interoperabilitás

technikai értelemben szervezetek, illetve adatrendszerek közötti fizikai adatcserékhez kapcsolódik, amely így az egyes infokommunikációs rendszereknek – és az általuk támogatott szervezeti folyamatoknak – azon képességét jelenti, hogy adatokat tudnak cserélni, illetőleg információt, tudást tudnak megosztani egymással. Utóbbi esetben az interoperabilitás azt is jelenti, hogy az egyik rendszerből a másikba eljuttatott információ a rendszert használó számára értelmezhető. Az ilyen szintű interoperabilitási követelményeknek ma már az interneten elérhető szolgáltatások többsége megfelel.

Közzadatok

A Közzadattv. értelmező rendelkezése szerint a közzadatok az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat.

Közzadatok újrahasznosítása

A Közzadattv. értelmező rendelkezése szerint a közzadatok vagy kulturális közzadatok felhasználása olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra, amely kívül esik azon a közzadatok ellátása keretén belüli eredeti, a közzadatok ellátását előíró jogszabályból eredő célkitűzésen, amire az adatot előállították. A közzadatokot ellátó szervezetek közötti, kizárólag közzadataik ellátása keretében történő dokumentumcseré nem minősül további felhasználásnak.

Nemzeti adatpolitika

Mikroszinten az adatpolitika az adatok megszerzésére, előállítására, az adatok kezelésére és az adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó legfontosabb elvek, illetőleg szabályok összességéként határozható meg egy-egy szervezetenél, amely a gyakorlatban legtöbbször valóban szabályzatként nyer elfogadást. Makroszinten az adatpolitika az állami intézményrendszerhez tartozó – tehát alapvetően közzadatokot ellátó – szervezetek összessége által folytatott adathozzáférési gyakorlatok vonatkozásában deklarálja a legfontosabb működési elveket. Ez utóbbit nevezzük nemzeti adatpolitikának.

Nemzeti adatvagyon

A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény értelmező rendelkezése szerint a közzadatokot ellátó szervezetek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összessége. Ilyenek különösen az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, továbbá jogszabályban meghatározott egyéb közzadatokot ellátó szervezetek vagy személyek kezelésében lévő hatósági nyilvántartási adatok, jogi normákkal és egyéb szervezeti normákkal összefüggő adatok, közművelődési és kulturális gyűjteményi adatok, illetőleg más (pl. levéltári) archívumok adatai, ezen felül statisztikai adatok, téradatok, meteorológiai adatok, tudományos adatok, végezetül a közzadatok-ellátással és a közzolgáltatás-nyújtással összefüggő egyéb leíró adatok. Egy jól működő nemzeti adatökoszisztéma azonban nem képzelhető el a többi, nem közzadatokot ellátó szerv közreműködése és adataik nélkül. A Fehér könyv ezért kiterjesztően, ezen szereplők adataira is értelmezve használja a nemzeti adatvagyon fogalmát, még ha a jogszabályi értelemben vett nemzeti adatvagyon hasznosítására fókuszál is elsősorban, mivel a kormányzatnak arra van a legnagyobb befolyása.

Nyílt adat

Nyílt adatoknak vagy nyílt hozzáférésű adatoknak (*open data*) nevezzük azokat az információkat, amelyeket bárki szabadon – szerzői jogi, szabadalmi, vagy bármely más korlátozásoktól mentes módon – megismerhet, felhasználhat vagy újrahasznosíthat. Ezek lehetnek nemzeti közzadatokot ellátó szervezetek, illetőleg nemzetközi szervezetek tevékenységével összefüggésben keletkezett adatok, de ilyen nyílt adatok a magánadatok körében is elképzelhetők. Nem minősülnek nyílt adatnak viszont a személyes adatok, valamint a korlátozottan terjeszthető információk (pl. minősített adatok).

Téradat

Az Fttv. értelmező rendelkezése szerint valamely helymeghatározó vagy helyhez köthető adat. A Fehér könyvben bármely elektronikus formában rendelkezésre álló olyan adatot értünk alatta, amely közvetlenül vagy közvetve utal egy meghatározott helyre vagy földrajzi területre. Ilyen információkat hordoznak különösen a geodéziai, a természet-, a gazdaság-, a település-, ill. a népességföldrajzi adatok.

6 Jegyzetek

¹ A Fehér könyv megalapozásához egy lényegesen bővebb tanulmány is készült, amely részletesebb helyzetelemzést és javaslatokat tartalmaz.

² Nyílt adatok – az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói. A Bizottság COM(2011) 882 közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának

³ Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé. A Bizottság COM(2014) 442 közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának

⁴ "Az Európai Parlament és a Tanács 2007/2/EK irányelve (2007. március 14.) az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról" dokumentumhoz kiadott megvalósítási ütemterv

⁵ 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról.

⁶ 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervéről.

⁷ Ez nem tévesztendő össze a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényben szereplő „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szinttel. Példaként említhetjük a döntés megalapozását szolgáló adatokat, amelyek 10 évig nem nyilvánosak.

⁸ "Egyedi adat a statisztikai célt szolgáló, a természetes és a jogi személy, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező adatszolgáltatóval kapcsolatba hozható adat." Olyan adat – vagy az adatok olyan együttese –, amellyel egyetlen statisztikai egység rendelkezik a sokaságban, és így lehetővé teszi a statisztikai egységek közvetlen vagy közvetett azonosítását, ezáltal pedig egyedi információt közöl. (L. a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI tv. 17. § és KSH Adatvédelmi Szabályzat.)

⁹ Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy

¹⁰ <http://epsi.eu/>

¹¹ <http://www.europeandataportal.eu/>

¹² A Bizottság közleménye. Iránymutatások az ajánlott általános felhasználási szerződésekről, adatkészletekről és a dokumentumok további felhasználására vonatkozó díjazásról (2014/C 240/01)

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közzsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról

¹⁴ Pricing Of Public Sector Information Study, European Commission, 2011