

A közadatvagon újrahasznosításának jelentősége

Fodorné Zagyi Orsolya

Keo-projekt Kft., Nyíregyháza
fzagyio@gmail.com

ÖSSZEFOGLALÁS

Ezen tanulmány elsődleges célja, hogy a közzféra adatvagonjának újrahasznosításával kapcsolatban felhívja a figyelmet a téma fontosságára és áttekintse az eddigi törekvéseket, jogszabályi lehatárolásokat, amelyek segítségével igyekszünk fogalmi alapokat rendszerezni és az újabb kutatásra váró területeket feltárni. A közadatvagon újrahasznosításának vonatkozásában az Európai Unió ajánlása (2003/98/EK) szolgál kiindulópontul, valamint a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény, amely ennek a magyarországi adaptációja, ill. ezek módosításai.

Magyarországon folyamatban van egy olyan átfogó kormányzati stratégia kialakítása, amely széleskörűen lehetővé tenné a közadatok elterjedését, és ezáltal újrahasznosításukkal hozzájárulna új, innovatív termékek és szolgáltatások létrejöttéhez. Ezáltal nagyban segítené a magyar gazdaság versenyképességének javulását.

Kulcsszavak: közadatvagon, közadatok újrahasznosítása

SUMMARY

The prime aim of this study is draw attention to the importance of the issue connection with PSI reuse, to give a survey of the attempts carried out so far, legal impoundments. With the help of this we are trying to systematize conceptual basic as well as to expand the fields researched. Regarding PSI reuse the 89/2003 Directives of EU serve for the prime factor, as well as the LXIII. act of 2012. Which is the adoption of the directive in Hungary including its modifications.

In Hungary a new governmental strategy is being formed, which would make the widespread use of PSI possible. Doing so via their reuse it would contribute to establishing new products and services. By this means it would greatly support the improving competitiveness of the Hungarian economy.

Keywords: value of PSI, PSI re-use

A KÖZSEKTOR ADATVAGYONA ÉS ÚJRAHASZNOSÍTÁSÁNAK JELENTŐSÉGE

A közszektor körének meghatározása alapvető fontosságú abból a szempontból, hogy ezzel meghatározásra kerül az általuk előállított adatok, információk nyilvánossága. Közgazdasági értelemben „közszektornak” (public sector) a mai gazdaság kollektív javak biztosítására, illetve előállítására vonatkozó alrendszerét nevezzük, amelynek funkciói szoros kapcsolatban állnak a közpolitika mindenkori cél- és eszközrendszerével (Cullis és Jones 2003).

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EC Irányelve (2003. november 17.) a közzféra információinak további felhasználásáról a közszektor szervezeteinek vonatkozásában az alábbi definíciót adja: „A közszektor szervezetei közé tartoznak a központi, állami, regionális és helyi államháztartási szervezetek, a közjog által szabályozott szervezetek, valamint az egy vagy több államháztartási szervezetből vagy a közjog által szabályozott szervezetből létrejött egyesülés. A közjog által szabályozott szervezet minden olyan szervezet,

- amely meghatározott közérdek teljesítésére jött létre és nem üzleti, vállalkozási alapon működik;
- amely jogi személyiség;
- amelyet döntő mértékben állami, regionális vagy helyi államháztartási intézmények vagy más a közjog által szabályozott szervezetek finanszíroznak; vagy a felügyeletét ilyen szervek látják el; vagy olyan igazgatói, vezetői vagy felügyelő bizottság

irányítja, amely tagságának többségét az állami, regionális vagy helyi hatóságok vagy más, a közjog által szabályozott szervezetek nevezik ki.”

A meghatározás szerint ezen feltételek együttes teljesülése esetén beszélhetünk a közszektor intézményéről. Más EU dokumentumokban, pl. a közbeszerzésekről szóló irányelvben, a maastrichti kritériumokban ettől eltérő lehatárolást is találhatunk, tehát maga az Unió álláspontja sem egységes a közszektorhoz tartozó intézmények meghatározásának tekintetében. A továbbiakban az Európai Unió közösségi adatvagon újrahasznosítására vonatkozó ajánlása szolgál kiindulópontul (2003/98/EC).

Az információs és tudásalapú társadalmakban a közfeladatot ellátó intézmények állítják elő a nemzeti adatvagon jelentős részét. Ezen szervezetek működésük során nagy mennyiségű adatot állítanak elő vagy kezelnek, amelyek írásos, elektronikus, hanganyag formájában különböző adattárakban, regiszterekben jelennek meg. A legtöbb közintézmény számára különböző jogszabályok írják elő az adatok gyűjtését és kezelését, meghatározott cél érdekében.

A keletkező nemzeti adatvagon nagysága és információs értéke indokolttá teszi, hogy ezt a vagyont kellő gondossággal és megalapozott döntésekkel a gazdasági versenyképesség növelését szem előtt tartva kezeljék. Több tanulmány is kiemeli a tudásalapú társadalom jólétének növelése céljából ezen adatvagon újrahasznosításának jelentőségét.

Az információs gazdaságban az ismeretek, a tudás a forrásai a versenyelőnynek, ezért közgazdasági jelen-

tőségű, hogy közszektor információi széleskörűen szétterjedjenek a gazdaság minden területén. Ennek elengedhetetlen eszköze a hozzáférések növelése, és ezen információk, adatok újrahasonosítása. Vickery (2011) tanulmányában kifejti, hogy az Európai Unió tagállamainak gazdasági teljesítményét vizsgálva, a közadat-vagyon újrahasonosítása nagyban hozzájárul az E27-ek gazdasági növekedéséhez. Megállapítja továbbá, hogy pusztán az üzleti hasznosítás tekintetében

- a 2008-ban az EU 27-ek vonatkozásában az információk közvetlen újrahasonosításának piaca megközelítőleg 28 milliárd euró volt, amely feltételezhetően évente átlagosan 7% növekedést mutat;
- a közvetlen és közvetett gazdasági hatás ettől nagyságrendekkel nagyobb, körülbelül évente átlagosan 140 milliárd euró az EU27-ek gazdaságát tekintve;
- amennyiben a kormányzatok az adatokhoz, információkhoz való szabad hozzáférést (ingyenes vagy önköltségi árak mellett) ösztönzik, elérhető, hogy az újrahasonosítási tevékenységek, törekvések kiterjedésével jelentős gazdasági növekedés induljon el;
- a közszféra, közigazgatás hatékonysága is növelhető az információk hozzáféréseinek növelésével, a kötelező környezeti hatásvizsgálatok alapján a költségek 20%-kal csökkenthetők, amely az EU27 vonatkozásában ez évente 2 milliárd eurót tesz ki.

Az OECD (2015) tanulmányában a 2003/98/EK irányelv alapján hozott intézkedések hatásait vizsgálta. Megállapította, hogy a kormányzati stratégiáknak tartalmazniuk kell:

- a közadatokhoz való hozzáférést, a közadattárak megnyitását; hogy lehetővé tegyék az újrahasonosítást;
- a szükségtelen korlátozó intézkedések felülvizsgálatát, módosítását;
- a közfeladatok felülvizsgálatát és újrafogalmazását;
- amennyiben a jogtulajdonosok egyetértenek, harmadik fél anyagaihoz való hozzáférés biztosítását.

A kutatás igazolta, hogy a kérdőívesítésben résztvevő országok majdnem mindegyike célzott stratégiákkal növeli a közadatokhoz való hozzáférést és azok használatát. Néhány ország viszonylag egyedülállóan és látható módon, mások a többi nyílt adat kezeléséhez illesztik a nyílt kormányzati stratégiát. A tanulmány kimutatta, hogy az adott országok egyikében sem jelentett gondot a szükséges források biztosítása ahhoz, hogy átváltsanak az adatok szabad terjesztéséhez és hozzáféréséhez, nem ez volt a fő korlátozó tényező. Ugyanakkor a költségvetési nyomás és kormányzati kiadások visszaszorítása idején is fontos kijelenteni, hogy a nyílt közösségi adatok széleskörű használatának jelentős előnyei vannak, és ahol szükséges további forrásokat kell biztosítani annak érdekében, hogy az információk, közadatok szabadon hozzáférhetőek legyenek digitalizált formában (OECD 2015).

A nemzetközi kezdeményezések és a nyilvános konzultáció során kifejezett preferenciák alapján megállapítható, hogy az alábbi öt tematikus adatkészlet-kategóriára volna a további felhasználóknak a legnagyobb igénye Unió-szerte, így ezeket kellene leelőször további felhasználás céljára hozzáférhetővé tenni:

1. térinformatikai adatok: postai irányítószámok, országos és helyi térképek (kataszteri, topográfiai, tengeri térképek, közigazgatási határok stb.);
2. világűrűből távfigyelés és a földi környezet: világűrűből származó és helyi adatok (az időjárás, a talaj és a vízminőség nyomon követése, energiafogyasztás, kibocsátási szintek stb.);
3. közlekedési adatok: tömegközlekedési menetrendek (minden közlekedési eszközre vonatkozóan) országos, regionális és helyi szinten, közúton folyó munkák, közlekedési információk stb.);
4. statisztikák: országos, regionális és helyi statisztikai adatok a legfontosabb demográfiai és gazdasági mutatókkal (GDP, életkor, egészségügy, munkanélküliség, jövedelem, oktatás stb.);
5. vállalkozások: vállalati és üzleti nyilvántartások (bejegyzett vállalkozások listája, a vállalkozások tulajdonosaira és vezetőségére vonatkozó adatok, nyilvántartási számok, mérlegek stb.).

Más kategóriákat a körülményektől függően (jelentőségük a stratégiai célkitűzések, a piac fejlődése, a társadalmi tendenciák stb. szempontjából) lehet, illetve kell kiemelt területnek tekinteni. Ennek megállapításához célszerű lenne, hogy a közintézmények, adatkezelők előzetesen értékeljék, hogy mely adatkészleteket tegyenek legelőször hozzáférhetővé. Ennek keretében először is javasolható az innováció és vállalat-alapítás, a kormányzat átláthatósága és elszámoltathatósága, valamint a közigazgatás hatékonyságának növelése területeken az adatok kiterjesztése.

A KÖZADATOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS ÉS HASZNOSÍTÁS

A közérdekű adat definíciója: (Infotv.) 1. § 3. pont

1. § 3. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől. A törvény egyértelművé teszi, hogy a közérdekű adat minősége nem függ az adatkezelés módjától, az adat önálló vagy gyűjteményes jellegétől. A törvény kifejezi, hogy a közérdekű adatok vonatkozásában adaton nemcsak számadatot, hanem bármilyen rögzített információt vagy ismeretet érteni kell.

A közadat definíciója: (Közadat tv. módosítása (2015. évi XCVI. tv.) 6.§ 4. pont

6.§ 4. közadat: az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat.

A közadatok újrahasonosítása, tovább felhasználása (2003/98/EC):

A „további felhasználás”: a közigazgatási szervek dokumentumainak természetes vagy jogi személyek általi felhasználása olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra, ami kívül esik azon a közfeladat el-

látása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a dokumentumokat előállították. A közigazgatási szervek közötti, kizárólag közfeladataik ellátása keretében történő dokumentumcsere nem minősül további felhasználásnak.

A közadatok másodlagos hasznosítása: (Közadat tv. módosítása) 6.§ 6. pont

A „közadat újrahaznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátása: a közadathoz vagy kulturális közadathoz az igénylő részére biztosított olyan hozzáférés, amely lehetővé teszi az igényelt adat újrahaznosítását az igénylő számára, ideértve különösen az adat adathordozón vagy elektronikus úton történő egyszeri vagy rendszeres átadását, az adatot tartalmazó adatbázishoz történő közvetlen hozzáférés biztosítását, továbbá bármely más jogszabályba nem ütköző hozzáférési módot, amelyben a közfeladatot ellátó szerv és az igénylő az újrahaznosítási megállapodásban megállapodik.”

A közérdekű adat főszabály szerint nyilvános, bárki számára hozzáférhető, megismerhető. A nyilvánosság megvalósulásának több szintje van:

- egyrészt az adatigénylés teljesítése: a közérdekű adatokhoz való hozzáférést nem lehet megtagadni, ha valaki ezt igényli, biztosítani kell számára (a szabadságjog alanyi oldala),
- másrészt a közzététel: a közérdekű adatokat (illetve azok egy részét) külön kérés, erre vonatkozóan megfogalmazott igény nélkül is bárki számára hozzáférhetővé kell tenni (az információszabadság biztosításának aktív, intézményvédelmi oldala).

Az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) célja, hogy meghatározza az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályokat, annak érdekében, hogy a kormány biztosítsa a közügyek átláthatóságát, és a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jogot.

A közadatok újrahaznosításának elsődleges célja, hogy hozzáadott értéket teremtsen a további felhasználók, a végfelhasználók és általában a társadalom számára, növelje a gazdaság versenyképességét, másrészt növelje a közigazgatás hatékonyságát, átláthatóságát. A közadatok újrahaznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény egyrészt biztosítja a nemzetközi jogharmonizációt, másrészt meghatározza a közszféra kezelésében lévő közadatok újrahaznosítás céljára történő rendelkezésre bocsátásának szabályait. A 2015. évi XCVI. törvény, kiterjeszti azon adatok körét, amely újrahaznosíthatóak. A törvény biztosítja, hogy a 2013/37/EU irányelvnek megfelelően a közadatok hatályát ki kell terjeszteni a könyvtárakra (ideértve az egyetemi könyvtárakat is), a múzeumokra és a levéltárakra is. Az irányelv elsődleges célja, hogy biztosítsa a közszféra információinak magán- vagy kereskedelmi célból, minimális jogi, technikai vagy pénzügyi megszorításokkal széles körű elérhetőségét és további felhasználását ösztönözze az információáramlást nem csak a gazdasági szereplők, hanem a nyilvánosság számára is. A könyvtárak, múzeumok és levéltárak jelentős mennyiségű, értékes közigazgatási információforrásokat tárolnak, különösen azóta, hogy a digitalizálási projektek megsokszorozták a köztulajdonban lévő digitális anyagok mennyiségét.

A KÖZADATVAGYON KEZELÉSÉNEK, ÚJRAHASZNOSÍTÁSÁNAK MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOZÁSA

- A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény.
- A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról szóló 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet.
- Egyes törvényeknek a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának szabályaival összefüggő módosításáról szóló 2011. évi LXIX. törvény.
- A közadatok újrahaznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény.
- A közadatok újrahaznosításának elősegítése érdekében szükséges intézkedések megtételéről szóló 1171/2012. (V. 30.) Korm. határozat.
- Egyes, a nemzeti adatvagyon körébe tartozó kiemelt fontosságú állami nyilvántartások, valamint informatikai rendszerek működőképességének biztosításáról szóló 1481/2012. (XI. 6.) Korm. határozat.
- A földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézettről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, valamint a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról szóló 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 404/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet.
- A közadatok széles körű újrahaznosításához szükséges intézkedésekről szóló 1310/2015. (V. 21.) Korm. határozat.
- Az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és a közadatok újrahaznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi XCVI. törvény.
- A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról szóló 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet, valamint a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról szóló 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 183/2015. (VII. 10.) Korm. rendelet.

1310/2015. (V. 21.) Korm. határozat 4. pontja elrendeli egy fehér könyv elkészítését a közadatok újrahaznosítását elősegítő egységes kormányzati adatpolitika megalapozása céljából. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (NHIT) a Miniszterelnökség, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a szaktárcák bevonásával elkészítette 2015. szeptemberére azt az átfogó célrendszert, amely alapján meghatározható a kormányzati cselekvési program. A fehér könyv egy szakpolitikai területről készített átfogó, más stratégiai tervdokumentum megalapozását szolgáló rövid vagy középtávú stratégiai tervdokumentum, amely alapvető célkitűzései:

- egy nemzeti adat-ökoszisztéma kiépítése, amelyben kooperáló módon működnek együtt az adatpiaci szereplők,

- az adatgazdaság építése állami, kormányzati feladat legyen,
- funkciókra specializált modellben, erőteljes fejlesztésekkel működjön az adatpiac.

A magyarországi adatpolitika jelenlegi helyzetét elemezve megállapítható, hogy nemzetközi viszonylatban szinte minden részterületen nagyon le van maradva – beleértve a tudatosítást, szabványosítást, interoperabilitást, adatszolgáltatást, az adatok iránti igények kiszolgálását, az adatok újrahasznosítását, ... stb. Egyedül a szabályozás terén sikerült olyan eredményeket elérni, amelyek továbbfejlesztésével közel kerülhet az ország a nemzetközi elvárásokhoz (Sikolya, 2016).

A Fehér Könyv meghatározza a főbb cselekvési irányokat, amelyek közül a legfontosabbak:

- adatpolitikai szervezetrendszer létrehozása, a kapcsolódó feladatok kijelölése,
- adatvagyon-kataszter létrehozása és folyamatos aktualizálása,
- nemzeti közadatportál létrehozása és működtetése.
- adatpolitikai szervezetrendszer létrehozása a feladatok kijelölésével,
- kulcsszereplők képzése, tudatosságnövelő rendezvények szervezése, tájékoztató anyagok terjesztése,
- a közcélú adat-előállítás finanszírozása,
- a díjak felülvizsgálata,
- szabványalkotás, interoperabilitási felülvizsgálat és intézkedések meghozatala,
- párhuzamosságok kiiktatása az adatok gyűjtésében,
- az adatkészletek minőségének vizsgálata, javítása.

A közadatok újrahasznosításához kapcsolódó kormányzati szándék megjelenik a Digitális Jólét Programban is, hiszen a programról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat feladatként határozza meg a

közadat-vagyon teljes körű felmérését, valamint a közadat-kataszter elkészítését.

A jelenlegi folyamatok szükségessé teszik, hogy további kutatások történjenek abban az irányban, hogy milyen módon és mennyiben járul hozzá a közszféra és a közadatok a gazdasági versenyképességhez kis- és középvállalkozások esetén. Milyen összefüggésben, hogyan mérhető, becsülhető a közadatok hozzájárulása a gazdasági teljesítmény növekedéséhez?

ÖSSZEGRZÉS

Az információs és tudásalapú társadalmakban a közfeladatot ellátó intézmények állítják elő a nemzeti adatvagyon jelentős részét. Az információs gazdaságban az ismeretek, a tudás a forrásai a versenyelőnynek, ezért kiemelt jelentőségű, hogy közszektor információs széleskörűen szétterjedjenek a gazdaság és a társadalom minden területén. Ennek elengedhetetlen eszköze a hozzáférések növelése, és ezen információk, adatok újrahasznosítása. Az OECD (2015) kimutatta, hogy a kutatásában résztvevő országok majdnem mindegyike célzott stratégiákkal növeli a közadatokhoz való hozzáférést és azok használatát, és hogy az adott országok egyikében sem jelentett gondot a szükséges források biztosítása ahhoz, hogy átváltsanak az adatok szabad terjesztéséhez és hozzáféréséhez. Magyarország nem vett részt a felmérésben, valószínűleg azért, mert 2015. szeptemberére készült el az a fehér könyv, amely alapján kerül majd meghatározásra a kormányzati stratégia. A magyarországi adatpolitika jelenlegi helyzetét tekintve megállapítható, hogy nemzetközi viszonylatban szinte minden részterületen nagyon le van maradva, és további intézkedések és kutatások szükségesek a témában.

IRODALOM

- 2011 évi CXII törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról
2015. évi XCVI. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény módosításáról
- Cullis, J.–Jones, P. (2003): Közpénzügyek és közösségi döntések. Aula Kiadó Kft. Budapest. 658.
- European Parliament and Council of the European Union (2003): Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of the public sector information. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:en:PDF> letöltés: 2015. november 20.
- European Parliament and Council of the European Union (2013): Directive 2013/37/Eu of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF> letöltés: 2015. november 20.
- OECD (2015) Assessing government initiatives on public sector information. http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/assessing-government-initiatives-on-public-sector-information_5js04dr9147j-en letöltés: 2016. január 18.
- Sikolya Zs. (2016): A Fehér könyv a nemzeti adatpolitikáról című tanulmány 1.1 változatának összefoglalója. NHIT. <http://magyary.hu/databoom/hatter-az-adatpolitikahoz/feher-konyv-a-nemzeti-adatpolitikarol/> letöltés: 2016. február 09.
- Vickery, G. (2011): Review of recent studies on PSI re-use and related market developments. OECD Paris. 2011. 03. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/review-recent-studies-psi-reuse-and-related-market-developments> letöltés: 2016. február 16.