

DR, SÁNTHA GYÖRGY

VEZETŐ TANÁCSADÓ

EGOV KFT.



SIKOLYA ZSOLT

SZAKÉRTŐ

NEMZETI HÍRKÖZLÉSI ÉS INFORMATIKAI TANÁCS



Az adatpolitikai fehér könyv társadalmi egyeztetésének tanulságai

*Összefoglaló a nemzeti adatpolitikáról szóló kormányzati
stratégiai tervdokumentumról, valamint a Fehér könyv
kormányzati és társadalmi egyeztetésének tapasztalatairól*

Ebben az írásban a közadatok széles körű újrahasonosításához szükséges intézkedésekről szóló 1310/2015. (V. 21.) Korm. határozat alapján¹ elkészített, majd 2016. május 31. és június 15. között a kormány.hu webfelületen társadalmi vitára bocsátott nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyv² kapcsán felmerülő stratégiai kérdésekkel foglalkozunk – abban bízva, hogy az itt leírtak segítik egy új és fontos szakpolitika magyarországi meghonosítását a közigazgatás, valamint az állami és önkormányzati közfeladat-ellátás teljes rendszerében.

1. Bevezető

A témával foglalkozó szakértők szerint az adatok hasznosításában azonosíthatjuk a jövő egyik nagy befektetési területét. És valóban: az automatizált rendszerek, az „okos eszközök” és a robotok világában kétség kívül az adat lesz az „új olaj”. Hozzátehetnénk, hogy már napjainkban is nagyobb részt egy digitálissá átalakult gazdaság állítja elő az általunk fogyaszt-

tott áruk és szolgáltatások többségét – legfeljebb ezt nem tudjuk, vagy nem vagyunk hajlandóak tudomást venni róla.³

A gazdaság fontosabb ágazatai mostanra már nagyrészt átestek a digitális átalakuláson. Ebben természetes módon az infokommunikációs ipar járt az élen, de újabban a teljes ipari ágazat (l. Ipar 4.0.), a logisztikai és közlekedési ágazat, valamint a kereskedelem (l. e-kereskedelem) is felzárkózott. Sőt, az olyan ágazatokban is egyre nagyobb mértékben alakulnak át a folyamatok, mint a vendéglátás és turizmus, vagy épp a mezőgazdaság. Utóbbi esetében – elsősorban a GPS alapú precíziós mezőgazdaságnak köszönhetően – a digitális transzformáció foka a legfejlettebb országokban már az 50%-ot is meghaladta.

A fontosabb gazdasági szektorok mellett természetesen az állam és a közigazgatás sem maradhat ki ebből az átalakulásból. Ennek megfelelően már napjaink közigazgatásának digitális transzformációja is jelentősen előrehaladt, a közzféra is egyre inkább digitális adatokra alapozva működik. Ma még ugyan nehezen tudunk elszakadni a hagyományos papíralapú dokumentumoktól, de a párhuzamosság sokáig már nem lesz tartható, mert az mindenki számára bonyolult és drága rendszert eredményez.

A digitális átállásnak több síkja határozható meg: technológiai, jogi és szemléletbeli. Ezen belül *technológiai értelemben* már Magyarországon is teljesen megszokott, hogy a

¹ A kormányhatározat 4. pontja értelmében a Kormány 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 újrahasonosítását elősegítő egységes kormányzati adatpolitika megalapozására, és azt bocsássa szakmai és társadalmi vitára”.

² Forrás: http://www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip (Utolsó letöltés: 2017.01.23.)

³ Lásd: „A Nemzeti Adatpolitikáról szóló fehér könyv”, Vezetői összefoglaló 3. o., (forrás: http://www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip (utolsó letöltés: 2017.01.23.))

munkahelyek többségén számítógépek előtt ülve dolgoznak, és az állampolgárok jelentős része számítógép vagy mobil eszközök igénybevételével vásárolnak, intézik banki, esetleg közigazgatási ügyeiket.

A jogi szabályozás síkján számos jogszabály hivatott segíteni a digitális átállást. Ezek közül is kiemelhetjük korábban az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényt, az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvényt, a közigazgatás területén pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt, vagy legújabban az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt⁴.

A digitális átállás ismereti, illetőleg tudásbeli síkján még igen jelentős a lemaradás – különösen a közigazgatásban. Ahhoz, hogy adatvezérelt közigazgatásról beszélhessünk, szükség van elegendő mennyiségű és minőségű, akadálymentesen elérhető adatra, adatokra alapozott elemzésekre, előrejelzésekre, adat alapú működésre, ügyintézésre, továbbá a társadalom bevonása és bizalmának erősítése érdekében a közzétett adatainak megosztására – ami láthatólag még hosszú ideig tartó folyamat.

Azt, hogy a gazdaság egyik új hajtóanyaga az adat, az Európai Bizottság már régen felismerte, és az elmúlt években egymás után készítette el az adatközpontú gazdasággal foglalkozó stratégiáit: az Európai Unió Nyíltadat Stratégiáját (2011-2020)⁵, az Európai Adatközpontú Gazdaság Stratégiát (2012-2020),⁶ az Európai Adatértéklánc Stratégiát⁷ és legutóbb az Európai Adatgazdaság Szakpolitikát⁸.

Az említett európai uniós stratégiákat megalapozó, 2014-ben közzétett kutatások szerint a világon percenként 1,7 millió gigabájt adat keletkezik, és az elérhető adatok 90 %-a az utóbbi két évben keletkezett. 2015-ben az európai adatgazdaságot 257 milliárd euróra becsülték, ami 5,6 %-kal nagyobb, mint 2014-ben. 2020-ra ez az érték az előrejelzések szerint 643 milliárd euró lesz, ami már 3,17 %-át teszi ki az EU GDP-jének. Adatalapú döntésekkel a cégek 5-6 %-kal növelhetik termelékenységüket. 2020-ra várhatóan 250 000 lesz az adatokhoz kapcsolódó munkahelyek száma Európában, és ennek kb. harmada a nyílt adatok hasznosításához kapcsolódhat. Csak az utóbb említett, nyílt adatokon alapuló közvetlen piacnak a nagysága 55 milliárd euró lehet 2020-ra. Az Európai Adatportál⁹ közel 600 ezer nyílt közadatkészletet tart nyilván. Számítások szerint az EU-ban hasznosítható közadatok értéke megközelíti a 2 000 milliárd eurót, és ezen

adatok teljes körű hozzáférhetővé tétele évi 40 milliárd euró gazdasági hasznot eredményezhetne Európában. Ezek után nem csoda, hogy az adatok hasznosítására épülő, és főként *startup* vállalkozások által mozgatott európai adatipar az utóbbi időben hatalmas fejlődésnek indult: évente 40%-kal nő a teljesítménye.

A hasznosítható adatok között az államnak leginkább a közzétételében keletkező közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatoknak, vagyis a *közadatoknak* a rendelkezésre állásában van felelőssége. Ilyen adatok pl. a téradatok, statisztikai adatok, meteorológiai adatok, jogi normák, stb. Ezek akadálymentes elérhetőségére – vagyis arra hogy számítógéppel feldolgozható, lehetőség szerint szabványos formátumokban, jogi korlátoktól mentesen, és nem utolsósorban ingyen vagy minimális költséggel az interneten legyenek hozzáférhetőek – a közigazgatásnak, a gazdaságnak, de az egész társadalomnak is szüksége van.

Nem véletlen, hogy már nagyon sok ország, tartomány, város, sőt egyes országokban ágazat vagy intézmény rendelkezik saját adatstratégiával – országok esetében nemzeti adatpolitikával – és nyíltadat-portállal, amelyen elérhetővé teszik adataikat. A <http://dataportals.org/> honlap jelenleg 520 nyíltadat-portált tart számon világszerte.

Mint a nemzeti adatpolitikáról szóló első átfogó magyarországi stratégiai tervdokumentum a Fehér könyv olyan kérdésekkel foglalkozik, mint hogy mi is a *nemzeti adatpolitika*, mi sorolható a *nemzeti adatvagyon* körébe, és mennyit érnek, mennyi gazdasági hasznot hajthatnak az adatok – megkülönböztetett figyelemmel a közzétett adataira, a közadatokra. Ezek a kérdések eddig nem voltak társadalmi viták keretében, de mára megérett a helyzet, hogy szakemberek széles körében vitatkozzunk róluk. Ezt a célt szolgálta a Fehér könyv társadalmi véleményezése, melynek tapasztalatait ebben az írásban szeretnénk közzétenni.

2. A nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyv rövid összefoglalása

Mielőtt a Fehér könyv véleményezésének tapasztalatairól írnanánk, röviden összefoglaljuk magának a Fehér könyvnek a tartalmát.

A korábban már említett kormányhatározatot, amely előírta a Fehér könyv elkészítését, a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (NHIT) kezdeményezésére fogadta el a Kormány. A Fehér könyv kidolgozása is az NHIT szakmai műhelyeiben folyt. A munkához kiindulópontként a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szolgált, amelynek 34. §-a a Fehér könyvet egy szakpolitikai területéről készített átfogó, más stratégiai tervdokumentum megalapozását szolgáló rövid- vagy középtávú stratégiai tervdokumentumként definiálja. A Fehér könyv előkészítésében közel 100 fő vett részt: szakértők, felsőoktatási szakemberek, kormányzati szerveknél dolgozó interjúalanyok, workshopok résztvevői, a közadat-újrahasznosítási tárcaközi munkacsoport tagjai.

Az elkészült, több mint 220 oldalas megalapozó tanulmány és az annak tartalmát összefoglaló 35 oldalas Fehér

⁴ SÁNTHA GYÖRGY: „Utazás a digitális állam körül – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről” Új Magyar Közigazgatás; 2015/3. szám, 71. o.

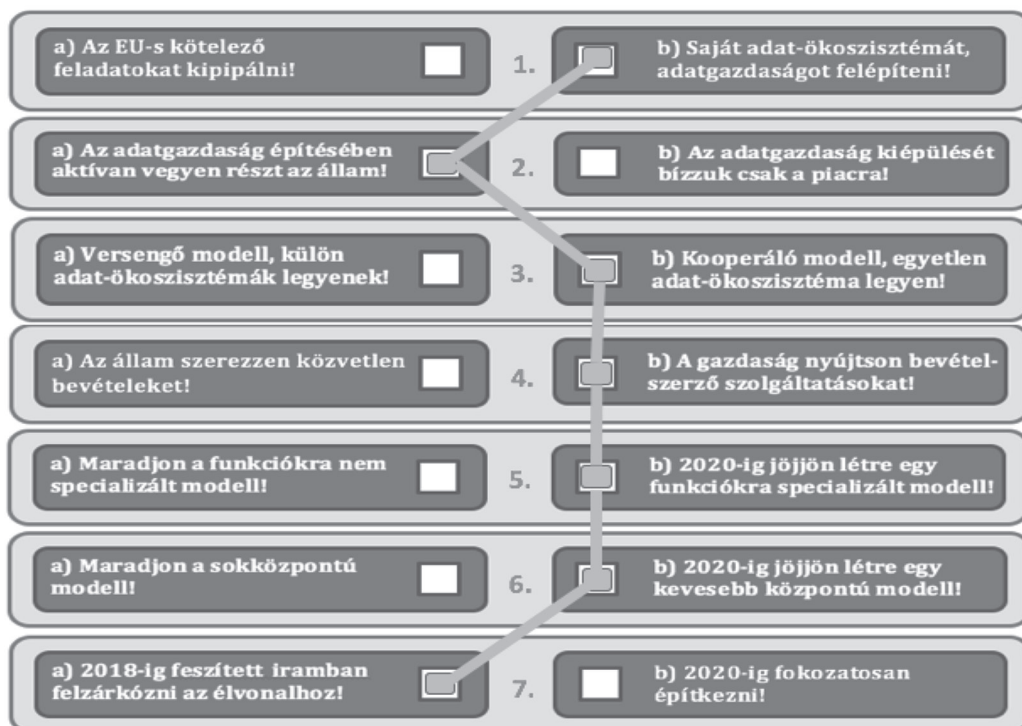
⁵ Nyílt adatok – az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói. A Bizottság COM(2011) 882 közleménye.

⁶ Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé. A Bizottság COM(2014) 442 közleménye.

⁷ A European strategy on the data value chain (forrás: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/towards-thriving-data-driven-economy>, utolsó letöltés: 2017.01.23.)

⁸ Building a European data economy. A Bizottság COM(2017) 9 közleménye és SWD(2017) 2 munkaanyaga.

⁹ <https://www.europeandataportal.eu/> (Utolsó letöltés: 2017. 01. 23.)



1. ábra: a Fehér könyvben felvetett stratégiai kérdésekre adott válaszok

könyv első tervezete 2016. május 31-én jelent meg a kormány.hu weboldalon társadalmi véleményezés céljából.

A Fehér könyv középpontjában a közadatok újrahasznosításának kérdése, az Európai Unió ún. PSI-irányelvének¹⁰ és INSPIRE-irányelvének¹¹, valamint a PSI-irányelv átültetéseként megszületett, a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvénynek való tartalmi – tehát nem csak formai – megfelelés, a közadatok újrahasznosításának gazdasági jelentősége és GDP-növelő potenciálja áll, és kevésbé fókuszál az alapjogi kérdésekre (adatvédelem, információszabadság). Természetesen ez utóbbiak is legalább olyan fontos kérdések, de ezek már eddig is az érdeklődés homlokterében álltak, míg a közadatok újrahasznosításával mindaddig sem az államirányítás, sem a közgondolkodás nem foglalkozott sokat.

A Fehér könyv számvetést tartalmaz a magyarországi helyzetről, értékeli az eddig történeteket, összegzi a külső és belső trendeket, amely alapján átfogó helyzetértékelést ad. Erre alapozva tesz javaslatokat ezt követően a 2020-ig követendő nemzeti adatpolitikai célokra. A Fehér könyv az átfogó nemzeti adat-ökoszisztémát – ezen belül azt az adatértékláncot – vázolja fel, amely mentén a nemzeti adatvagyonból kinyert információk felhasználásával Magyarországon is egyre több és értékesebb, magas hozzáadott értékű termék, illetve közszolgáltatás állítható elő a következő években. A Fehér könyv elsődleges szempontnak a valódi adatvezérelt gazdaság és a nemzeti adatipar létrehozását tartja.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve a közzsféra információinak további felhasználásáról, melyet az 2013/37/EU irányelv módosított

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/2/EC irányelve az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról

A Fehér könyv megállapításai alapján a szorosan vett adatipar jelenleg 4-6 milliárd forint nagyságú lehet napjainkban Magyarországon, és közvetlenül néhány száz embernek biztosíthat munkahelyet. A vonatkozó uniós stratégiák ugyanakkor azt vetítik előre, hogy Magyarországon is minimum 4-5000 adatmunkást, adatmérnököt, adattudóst lehetne hadra fogni 2020-ig, és munkaeredményük évente akár 350-700 milliárd forint értékben is kifejezhető lehetne.

A Fehér könyv a stratégiai célok meghatározásához stratégiai dilemmákat (eldöntendő kérdéseket) fogalmaz meg, melyek mentén az alábbi stratégiai útválasztást javasolta:

A Fehér könyv a helyzetelemzés, a feltárt problémák, amelyek mentén az 1. ábrán látható stratégiai útválasztás javasolta. Ez alapján az alábbi stratégiai irányok követését javasolja a Kormánynak:

1. Mivel Magyarország eddig nem lépett tovább azon, hogy az európai uniós irányelvekben (PSI, INSPIRE) kötelezően meghatározott jogi előírásokat formailag átültesse, a Kormány lásson hozzá saját adat-ökoszisztémája és nemzeti adatgazdasága létrehozásához.
2. A gazdasági fejlődést stabilizáló nemzeti adatgazdaság felépítése, és az új nemzeti adatipar beindítása aktív államot kíván, ezért a Kormány vállaljon kezdeményező szerepet, és tegyen érdemi beavatkozásokat a gazdasági növekedés generálása érdekében.
3. Mivel egységes, erős nemzeti adatpiac és adatipar nem jöhet létre anélkül, hogy a közzsféra és a magánszféra adatkészletei között rendszeressé ne válnának az adatcserék, a Kormány tegyen lépéseket egy egységes nemzeti adat-ökoszisztéma létrehozása érdekében, amelyben közzsféra és a magánszféra között kooperáló partnerség jön létre, továbbá amelyben a köz- és magánszféra adatkészletei összekapcsolhatók.

4. Mivel a jelenlegi összkormányzati szintű éves adat-újrahasznosítási díjbevétel kisebb, mint 1 milliárd forint, az állami díjbevétel maximalizálására törekvő finanszírozási modellek pedig világszerte megbukni látszanak, a jövőben a közsféra alapvetően ingyenesen, illetőleg határkölség alapon szolgáltatson közadatokat a lakosság és a vállalkozások számára – lehetővé téve ezzel, hogy az adatokat a társadalmi és gazdasági szereplők mielőbb újrahasznosíthassák, majd az így létrejövő értéknövelt szolgáltatások további hasznokat hajtsanak.
5. Mivel a jelenlegi elsődleges (közsférán belüli) adathasznosítási modell pazarló, és árt a közigazgatási szolgáltatások minőségének, a Kormány jogi szabályozással és költségvetési támogatással ösztönözze a közigazgatási szerveket arra, hogy mielőbb specializálódjanak a rájuk legjellemzőbb – adat-előállító, adatelemző, adathasznosító és adatszolgáltató – funkciókra, és egyre professzionálisabb szereplőkké váljanak a nemzeti adat-ökoszisztémában.
6. Mivel a jelenlegi sokközpontú közigazgatási adathasznosítási modell nem hatékony – nem tesz lehetővé folyamatos ellenőrzést, valamint egységes és jó minőségű adatszolgáltatást –, a Kormány tegyen lépéseket az adatszolgáltató funkciókat ellátó szereplők adatszolgáltató központ(ok)ba történő bekötése érdekében, hogy az adatpolitikai területre is kiterjeszhető legyen az egyablakos közigazgatási szolgáltatási modell.
7. Mivel Magyarország lemaradása az adathasznosításban élenjáró országokhoz képest tetemes, továbbá minden elvesztegetett év sokszorozódva csökkenti a felzárkózás esélyét, és eredményeket csak magas szintű politikai támogatással, ill. őszinte elköteleződéssel lehet elérni, a Kormány még 2018-ig tegyen hathatós beavatkozásokat a nemzeti adatvagyon felmérése és az eddig rejtett adatkincsek jobb kiaknázása érdekében.

A fent írtak programszerű végrehajtása évi 4-8 milliárd forinttal rontaná a költségvetési egyenleget, ugyanakkor a Fehér könyv kalkulációi szerint évi 25-50 milliárd forint nagyságrendben jelentkeznének előnyök a *back office* jellegű adminisztratív tehercsökkentésből. Azt jelenleg még nem lehet pontosan kimutatni, hogy mindemellett mekkora járulékos és adóbevétel-növekedést eredményezne egy felfutó teljesítményű nemzeti adatipar, és mindez milyen áttételes gazdasági haszonnal járna az ország számára, az ugyanakkor nagyon valószínű, hogy többszörösen meghaladná az adatértékesítésből jelenleg elért, megközelítőleg 1 milliárd Ft nagyságú állami díjbevételt.

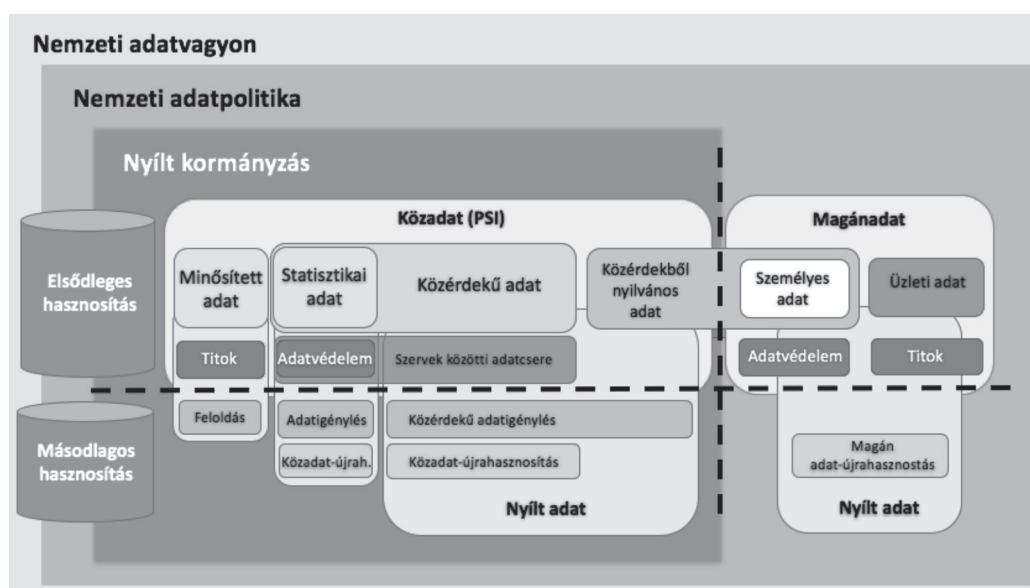
Mivel a szakterületnek még az egységes fogalmi rendszere sem alakult ki, a Fehér könyv a mellékletében javaslatot tesz a legfontosabb fogalmak egységes használatára és értelmezésére. Ennek ismertetésére itt most terjedelmi okokból nem térhetünk ki, de a 2. ábrán bemutatjuk azt az ábrát, amely a nemzeti adatpolitika fogalmi rendszerét összefoglalóan szemlélteti.

3. A Fehér könyv társadalmi vitája

A már említett 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet rögzíti, hogy a Fehér könyv és a hasonló típusú kormányzati stratégiai tervdokumentumok előkészítéséről és elfogadásáról az adott szakpolitikai területért felelős miniszter dönt, illetőleg tervezetét – a rendelet 15-19. §-aiban meghatározottak szerint – társadalmi véleményezésre kell bocsátani.

A Fehér könyvet megalapozó tanulmány első (1.0) verzióját 2015 októberében hozzáférhetőleg 50 kormányzati szerv, intézmény, szakmai-civil szervezet és szakértő kapta meg előzetes véleményezésre. A dokumentum főbb tartalmi pontjai még a társadalmi vitát megelőzően témául szolgáltak az alábbi nyilvános, az NHIT által támogatott szakmai rendezvényeknek:

- 6. *InfoTér Konferencia: „Magyary Színpad: adatpolitika Magyarországon”*,¹²



2. ábra: a fogalmak rendszere a nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyvben

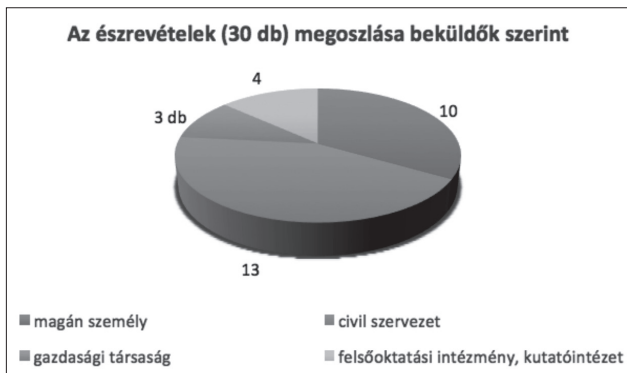
¹² Balatonfüred, 2015.11.05. (forrás: <http://konferencia.infoter.eu/Programok/?terem=4>, utolsó letöltés: 2017.01.23.)

- „DataBoom – nemzetközi műhelykonferencia – önkormányzati és kormányzati szintű válaszok”,¹³
- „DataBoom open data hackathon – első magyar közadat-hasznosítási programozási verseny”¹⁴.

Az előzetes véleményezés eredményeképpen megszületett újabb verziót, valamint a könnyebben áttekinthető lerövidített változatot – magát a Fehér könyvet – 2016. május 31-én tette fel a kormány.hu kormányzati portálra a Miniszterelnökséget vezető miniszter mint a 1310/2015. (V. 21.) Korm. határozat értelmében megjelölt felelős, hogy ezúttal már minden érdeklődő véleményezhesse. A tervszettel ebben az időben az elektronikus média is több alkalommal foglalkozott¹⁵.

A véleményezés során végül 30 helyről érkeztek – szakmai szervezetek, továbbá más jogi és magánszemélyek nevében megfogalmazott – észrevételek a Miniszterelnöki Hivatal IT Koordinációs Főosztálya által kezelt kozadategyeztetes@me.gov.hu e-mail fiókba. Az észrevételek 169 gondolati egységben fogalmaztak meg egyetértő, esetleg kételkedő véleményeket, továbbá számos esetben pontosító, módosító, kiegészítő javaslatokat is tartalmaztak.

A társadalmi vita időszakában a beküldők személye szerint az alábbi megoszlásban érkeztek be írásos (elektronikus) észrevételek:



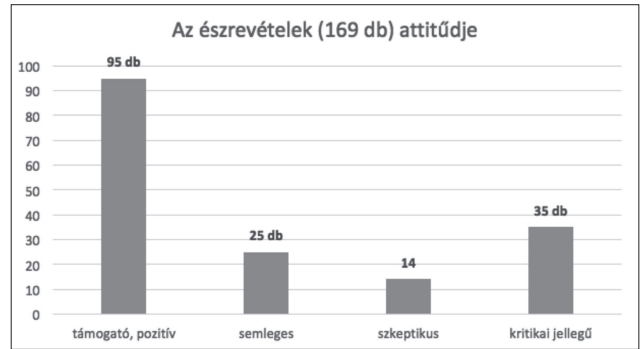
3. ábra: az észrevételek megoszlása a beküldők szerint

Az észrevételt tevő személyek túlnyomó többségének hozzáállása pozitív volt, és a beérkezett észrevételek többsége egyetértést tükrözött. Ezen belül 56% kifejezetten támogató (pozitív), míg 15% semleges támogató vélemény volt. Hasonlóan egyetértő, de egyúttal a Fehér könyvben leírt tevékenységek kormányzati megvalósításának gyakorlati esélyeivel kapcsolatos szkepticizmust fejezett ki a vélemények 8%-a. A Fehér könyvvel kapcsolatos kritikát, vagy más formában

¹³ Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, 2016.01.20-21. (forrás: <http://magyary.hu/databoom/> utolsó letöltés: 2017.01.23.)

¹⁴ Kitchen Budapest, 2016.04.15-16. (forrás: <http://magyary.hu/2016/03/databoom-hackathon-programozasi-verseny/>, utolsó letöltés: 2017.01.23.)

¹⁵ Forrás: <http://hirlevel.egov.hu/2016/05/31/feher-konyv-a-nemzeti-adatpolitikarol-tarsadalmi-egyeztetes/>, utolsó letöltés: 2017.01.23., http://digit.mandiner.hu/cikk/20160610_utak_es_lehetosegek_az_adatviharban, utolsó letöltés: 2017.01.23., <https://atlatso.hu/2016/06/19/feher-konyv-a-nemzeti-adatpolitikarol-ennek-bizony-lenne-ertelme/>, utolsó letöltés: 2017.01.23., http://index.hu/tech/2016/06/30/milliardos_hasznot_hozhat_az_uj_allami_adatpolitika/ utolsó letöltés: 2017.01.23.



4. ábra: az észrevételek megoszlása attitűdök szerint



5. ábra: az észrevételek megoszlása a vélemények jellege szerint

megfogalmazott bírálatot az észrevételek mintegy ötöde (21%) tartalmazott.

A beérkezett észrevételek tartalmuk szerint az alábbi kategóriákba voltak csoportosíthatók:

- *Egyetértés*: a véleményezők mintegy 36 esetben fejezték ki a Fehér könyvvel vagy annak valamely részével kapcsolatos egyetértésüket.
- *Pontosítás*: a véleményezők mintegy 25 esetben a Fehér könyvben írtak – alapvetően logikai, nyelvtani – pontosítását, kijavítását kérték az anyag külső és belső konzisztenciájának növelése érdekében;
- *Módosítás*: a véleményezők 9 esetben a Fehér könyv módosítását kérték, alapvetően a célok meghatározását segítő eldöntendő stratégiai kérdésekhez kapcsolódóan;
- *Kiegészítés*: a véleményezők mintegy 34 esetben a Fehér könyv tartalmának kibővítésére, kiegészítésére tettek javaslatot;
- *Megvalósítási javaslat*: a véleményezők legtöbb esetben (51 db) a Fehér könyvben foglaltak későbbi megvalósításához kapcsolódó konkrét javaslatokat tettek, amelyek – álláspontunk szerint – jó kiindulópontot jelenthetnek a későbbi, operatív jellegű intézkedési tervek kidolgozásakor; ebben a körben 5 esetben a javaslatok valamilyen meglévő nemzetközi jó gyakorlatra vonatkozó tájékoztatást is tartalmaztak.
- *Külön vélemény*: a véleményezők 14 esetben fogalmaztak meg olyan személyes – jellemzően kritikai jellegű – véleményt, amely vagy nem tartalmazott konkrét javaslatot (3 db), vagy a bennük foglalt tartalom koncepcionális okokból nem volt a Fehér könyvbe illeszthető (11 db).

A feldolgozott észrevételek között egy volt, amely a dokumentum jelentős részének törlésére irányuló kérést tartalmazott. Az alábbi ábra a beérkezett észrevételek megoszlását tartalmuk szerint szemlélteti.

Az észrevételek túlnyomó része beépült a Fehér könyv és megalapozó tanulmányának immáron véglegesnek tekinthető (2.0) verziójába, amely a társadalmi egyeztetés összefoglalójával együtt 2016. december 27-én került fel visszamutatásra a kormány.hu portálra¹⁶. Az összefoglaló a jobb áttekinthetőség kedvéért 84 pontba sűrítette a beérkezett észrevételeket.

4. Tanulságok

A nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyv előzetes egyeztetéseinek és társadalmi vitájának legfontosabb tanulságait az alábbi pontokban összegezhetjük:

1. „*Ideje egy nyelven beszélni!*” A társadalmi vita egyik fontos tanulsága, hogy egységes és közérthető fogalomrendszer hiányában nincs esély a szereplők közötti megegyezésre. A Fehér könyvben kialakított egységes fogalmi rendszer szemmel láthatóan segítette a különböző ágazati és társadalmi szereplők közötti párbeszéd megkezdését és a korábbi nézetkülönbségek megértését.

A Fehér könyv fogalmi rendszere ugyanakkor nem tekinthető legitimnek, hiszen új elemei még nem épültek be a jogi szabályozási keretekbe. A szabályozás még egy ideig széttöredezett marad, amelyből hiányoznak a végrehajtási rendeletek és a szankciók, továbbá marad a fogalmi bizonytalanság és inkonzisztencia. Kellő rendszerezés és átfogó ismeretbővítés hiányában a közfeladatot ellátó szervek továbbra is keverik majd (pl. belső szabályzataikban) a közérdekű adatok megismerhetővé tételére és a közadatok újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátására vonatkozó eljárási rezsimeket. Több szerv vezetője tévesen azt gondolja, hogy azzal elintézheti közadatainak újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátását, ha az általa vezetett szervezet maga nyújt valamilyen (lehetőleg fizetős) értéknövelt szolgáltatást a közadataiból. Sokszor ez is oka annak, hogy egyes szervezetek elzárkóznak a továbbhasznosítható nyers adataik átadásától, illetőleg konkurenciát látnak minden olyan szereplőben, aki újrahasznosítási céllal igényel tőlük adatokat. Ezt a védekező és elhárító attitűdöt sok esetben a személyes és a különleges adatok kezelésének jogszabályi korlátaival indokolják, holott a közadatok újrahasznosításának szabályozása az ilyen adatokra egyáltalán nem is vonatkozik.

Tanulásként vonható le, hogy megfelelő képzés és ismeretterjesztés hiányában még évekig marad az sok éve rögzült közigazgatási beidegződés, amely az adatokat inkább elássa, és minden más betolakodóval szemben megvédi, ahelyett, hogy hasznosítaná az azokban rejlő értékes információkat.

2. „*Nem a stratégiát kell tovább faragni, mielőbb intézkedéseket kell hozni!*” Nyugtázva a fontosabb stratégiai irányokat, a beérkezett észrevételek jelentős része (30%) immár a Fehér könyv céljainak megvalósításához kapcsolódó konkrét intézkedési javaslatot tartalmazott. Ezek között nem egy véleményező fogalmazta meg azt a sürgetést, hogy a további lemaradást megelőzendő a Fehér könyv szakmai és politikai legitimálását követően a kormányzati szervek minél hamarabb lépjenek a tettek mezejére.

A konkrét intézkedések között első helyen szerepelt a meglévő adatvagyon felmérése. A közadatkataszter létrehozása ilyen módon már a Digitális Jólét Programjáról szóló 2015. év végén kelt kormányhatározatba beépült, a 2017. március 31-i határidővel előírt feladat teljesítéséhez azonban még szemmel láthatóan sok feltétel hiányzik, amely miatt ezzel a feladattal a következő időszakban kiemelten kell majd foglalkozni.¹⁷

Ezt követően ugyancsak halaszthatatlan intézkedésként merült fel a közigazgatási szervek, illetőleg a közfeladatot ellátó egyéb szervezetek közötti akadálytalan adatcserék megoldása. Ez ugyan nem tárgya a közadatok szorosán vett újrahasznosításának, de a kormányzati adatpolitikában azzal azonos hangsúlyt kell kapnia. Mindez magában foglalja egyfelől a finanszírozási korlátok felszámolását – ami az közadat-újrahasznosítás felpörgetésének is egyik feltétele – és az adat-előállító, valamint az adatfelhasználó szervek közötti keresztfinszírozás megszüntetését. Másfelől olyan jogi akadálymentesítést jelent, amely felülvizsgálja az adatigénylés és az adatszolgáltatás közé ékelt felesleges adminisztratív terheket generáló eljárási elemeket, és amely adatcsere-ügyben egyszer s mindenkorra rendezi a különböző ágazati törvények egymáshoz való viszonyát. Mielőbb meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, hogy egyes ágazati szervek azért vonják ki magukat az adathasznosítási körből, mert nem tisztázott a generális és az ágazati szabályozások egymáshoz való viszonya, valamint mert hiányoznak az állami nyilvántartások létrehozására, és e nyilvántartások vezetésére vonatkozó törvényi szabályok. Vannak ugyanis olyan szereplők, akik úgy vélik, hogy ha ágazati törvényük vagy más jogszabályaik nem rendelik el közadataik átadását újrahasznosítóknak, akkor rájuk nem vonatkozik a közadatok újrahasznosításáról szóló törvény. Vagy úgy gondolják – hibásan –, hogy a közhiteles nyilvántartások eleve nem esnek az újrahasznosítási törvény hatálya alá.

3. „*Közadatok ingyenesen vagy díj ellenében?*” Mind a közigazgatási, mind a társadalmi egyeztetési folyamatban felszínre törtek azok a kormánytisztviselői és szakértői hangok, amelyek aggodalmukat fejezték ki az ingyenes adatszolgáltatás tekintetében. Egyrészt nem tartották közgazdaságilag kellőképpen megalapozottnak azt, hogy az ingyenesség lényegesen több hasznot hoz, mint amekko-

¹⁶ Forrás: http://www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip (utolsó letöltés: 2017.01.23.)

¹⁷ Az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat 7. g) pontja „felhívja a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a belügyminiszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter közreműködésével a közadat-vagyon teljes körű felméréseivel készítse el a közadat-katasztert.”

ra bevételkiesést okoz, másrészt attól féltek, hogy a nagy tapasztalattal rendelkező külföldi szereplők letarolják a lassan kibontakozó magyar adatipart. A jelenség hasonlít arra a szakmai vitára, amely a XVIII. század végéig Skóciában folyt arról, hogy egy teljes mértékben vasból készített hajótest elsüllyed-e a csatornák vizében. Ahhoz, hogy azt a vitát le lehessen zárni, John Wilkinsonnak meg kellett építenie a Trial nevű bárkát.¹⁸ A következmények ma már mindenki számára ismertek. E cikk szerzői is úgy vélik, hogy bár sok nemzetközi példa támasztja alá az ingyenes adatszolgáltatás társadalmi és gazdasági hasznosságát, ahhoz, hogy ezt a vitát Magyarországon véglegesen le lehessen zárni, ki kellene próbálni, hogy az adathasznosítás korlátainak felszámolásával milyen mértékben nőne meg egyfelől a közigazgatási szervek közötti adatsere, és a közfeladat-ellátáson túli célokra történő adathasznosítás volumene, valamint mindezek mekkora közvetlen és közvetett gazdasági és társadalmi haszonnal járnának. Való igaz, hogy a Fehér könyv nem támasztja alá egzakt gazdasági számításokkal az ingyenes vagy határkölségen alapuló adatszolgáltatás hasznosságát, mert a rengeteg szereplő nehezen kiszámítható reakcióját lehetetlen lenne képletekbe foglalni, de a megalapozó tanulmány annyi ésszerűen belátható érvel, bevált nemzetközi gyakorlattal támasztja alá a várható előnyeit, hogy nagy hiba lenne nem elindulni ebbe az irányba. Ha az így elérhető kezdeti haszon 1 milliárd forintot meghaladó mértékben összesíthető, akkor a továbbiakban az ingyenességről kár vitát folytatni.

Fontos megjegyezni, hogy az adathasznosítás jogi, technikai és költségvetési korlátainak felszámolása optimális esetben nem jelent egyet a közadatok elherdálásával, és a fokozatosság elve itt is sikerrel alkalmazható – mint azt számos nemzetközi példa is mutatja.¹⁹ A fokozatosság, a következmények szoros nyomon követése és a hatások folyamatos mérése már csak azért is fontos lenne Magyarországon, mert más országokban időközben jelentős fejlődést értek el egyes adathasznosításra specializált multinacionális céggörások. Ezért reálisan kell számolni a veszélyes forgatókönyvvel is, hogy egyes jól hasznosítható adatok (téradatok, meteorológiai adatok, cégszolgálatok, közlekedési, energetikai, turisztikai, mezőgazdasági, igazságügyi, egészségügyi adatok) esetében az adatpiaci versenyre ma még felkészületlen hazai kis- és középvállalkozások esetleg alulmaradnának. Ezért üdvözlendő különösen a magyar Digitális Startup Stratégia²⁰ megszületése, amely számos intézkedéssel kívánja helyzetbe hozni – akár a tőkeerős külföldi cégekkel szemben is – az induló magyar innovatív adatipari vállalkozásokat. A stratégiában és a

hozza kapcsolódó kormányhatározatban kiemelt szerepet kapott a közadatok újrahasznosítása²¹.

Ugyanakkor azt is érdemes megemlíteni, hogy még ha multinacionális szervezetek törnének is be a magyar adatiparba, és vinnének ki némi nyereséget, magyarországi adatokból ezek a szervezetek is elsősorban a magyar felhasználók számára tudnának értéknövelt szolgáltatásokat nyújtani, amelyek a magyar vállalkozások adataalapú döntéseit, működését, és a magyar magánszemélyek életminőségét javítják, így végső soron Magyarországnak is jelentős hasznot hajtának. Azt sem szabad elfelejteni, hogy ma már a (külföldi) befektetők is elsősorban a rendelkezésükre álló adatok alapján hozzák meg döntéseiket arról, hogy hol fektessenek be. Ha Magyarország nem tud a döntéseikhez elegendő mennyiségű és minőségű adatot akadálymentesen elérhetővé tenni, akkor feltétlenül lemarad más potenciális befektetési célszágok mögött.

4. „Az antikorrupciós szempontok sem tűnhetnek el!” A társadalmi vita folyamán több véleményező is felhívta a figyelmet a nemzeti adatpolitika és a nemzeti korrupció elleni stratégia közötti összefüggésekre. Ezzel kapcsolatban az egyeztetési folyamat végén rögzíthető, hogy a nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyvre nem egy új, korrupció elleni csodafegyverként kell tekinteni, hanem a már korábban elfogadott korrupció elleni kormányzati intézkedéseket kiegészítő, az abban foglaltak megvalósulását közvetve segítő fontos stratégiai eszközre. A közadatok nyílt közzététele és értéknövelő újrahasznosítása a hazai adatipar kibontakoztatása mellett ugyanis egyidejűleg segíti a közszféra átláthatóságát, az állampolgárok és a civil szféra bevonását a döntéshozatalba, ezáltal pedig az állam iránti bizalom erősödését, amely a hatékony korrupció elleni küzdelemnek elengedhetetlen feltétele.

5. „Fontolva vagy sietve?” Bár a Fehér könyv egyértelműen feszített iramú felzárkózást javasolt a Kormánynak 2018-ig, a nemzeti adatpolitikai célok kidolgozásának, valamint szakmai és társadalmi véleményezésének 2015 óta elhúzódozó folyamata arra enged következtetni, hogy az adathasznosítás, valamint a nemzeti adatökoszisztéma építése szempontjából 2017-ben hasznosabb lehet a közgondolkodás lépcsőről-lépcsőre történő továbbfejlesztése, mint egyes szakmailag indokolt, ám széles körben még nem támogatott intézkedések kapkodó megvalósítása. Az előrelépésnek ugyanis elsősorban tudati, ismereti akadályai vannak, és az ilyen gátakat sosem lehetett máról holnapra lebontani. Vannak azonban sürgős intézkedések, mint például a közadatkataszter, közadatportál létrehozása, valamint a költségvetési döntések megalapozása és meghozatala, melyeket nem szabad tovább halogatni.

¹⁸ Az első vastestű hajót, a „Trial”-t a birminghami John Wilkinson építette 1787-ben.

¹⁹ Lásd: Deloitte Consulting ‘Pricing Of Public Sector Information Study (POPSIS) – Summary report’, European Commission, 01/10/2011, forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/pricing-public-sector-information-study-popsis-summary-report> (utolsó letöltés: 2017.01.23.)

²⁰ A Kormány a 1858/2016. (XII. 27.) Korm. határozattal elfogadta Magyarország Digitális Startup Stratégiáját (DSS), melynek célja az innovatív, nagy növekedési potenciállal rendelkező startup vállalkozások létrejöttének és fejlődésének támogatása.

²¹ Lásd a kormányhatározat 10. pontját.