

# KÖZIGAZGATÁSI ADATMENEDZSMENT – A MEGVALÓSÍTÁS LEHETSÉGES LÉPÉSEI

SÁNTA GYÖRGY<sup>1</sup>



## Abstract

Az elmúlt évtizedekben felgyorsult technológiai fejlődést követően mostanra mind kiterjedtebben láthatók a digitális transzformáció globális gazdasági és társadalmi következményei. Nem kérdés, hogy ezekre a jelenségekre a közigazgatási rendszerekben is adekvát válaszokat kell adni. Egy paradigmaváltó változást jelent, hogy az ügyirat (papír, illetve dokumentum) helyett az információ és az adat kerül a középpontba, amely miatt megkerülhetetlen feladatot jelent a digitális Állam adatokhoz való viszonyának meghatározása. Az ezzel kapcsolatos szakmai diskurzus csak akkor lehet módszeres és eredményes, ha konszenzust teremtünk az olyan fogalmakban, mint adat, információ, közadat, adatkészlet, adatvagyon, adathasznosítás, adatmenedzsment. A következő stratégiai lépést az adatmenedzselés, illetőleg az adatvagyon gazdálkodás tudatos bevezetése jelenti. Az alábbi írás ennek lépéseit tekinti át.

## Data Management in Public Administration – possible steps of implementation

Global economic and social consequences of digital transformation (DX) can be seen on a large scale after an accelerated development of digital technologies in recent years. There is no question that adequate answers should be given by public administrative institutions to these phenomena. It is paradigm-changing that information and data replace files (papers and documents) that results the unavoidable task of specifying relationship of digital state to data. The discourse on it can only be systematic and effective if we reach consensus on concepts such as data, information, public service information, dataset, data asset, data use, data management. The next public administrative strategic step would be conscious introduction of data management and data governance into practice. This article is brief overview on it.

## 1. Bevezető gondolatok

Az ezredfordulót követő második évtized végén egy társadalomtudományi írásban lényegében már közhelynek számít arra hivatkozni, hogy 2006-ban *Clive Humby* amerikai matematikus, a TESCO Klubkártya konstruktőre, vagy éppen 2012-ben *Ann Winblad* a *Hummer & Winblad* befektetőcég tulajdonosa is úgy foglalt állást, hogy a XXI. században „az adat az új olaj”.<sup>2</sup> Mégis, közigazgatás-fejlesztési szempontból mintha még mindig nem lenne teljesen világos a döntéshozók és a szakpolitikusok számára, hogy ezekben az években olyan változások mennek végbe a gazdaságban, amelyekre a hazai

közigazgatásnak is világos válaszokat kell adnia. Még hozzá minél előbb – ha a magyar versenyképességi tényezőket és az üzleti környezetet nem kívánjuk a közigazgatás oldaláról tovább erodálni.

Egy fontos paradigmaváltás zajlik napjainkban, amelynek folyamatait figyelni kell, elemezni kell és amelyhez képest az államnak mielőbb reagálnia kell! Ez a „jó államra” jellemző alkalmazkodó és proaktív attitűd megjelent a 2011 június 10-én publikált Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Prog-

<sup>1</sup> Jogász, európai uniós szakjogász, közigazgatás-fejlesztési és szervezetfejlesztési szakértő, közigazgatási jogi doktorandusz (PPKE). Pályafutását 2000-ben a Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárságán kezdte, 2003-tól az Igazságügyi Minisztérium fejlesztéspolitikai és stratégiai ügyekért felelős szervezeti egységeit vezette. 2008 és 2011 között az Állami Számvevőszék fejlesztési és módszertani ügyekért felelős vezetője volt. 2011 és 2018 között a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács szakértője, 2011-től az eGov Tanácsadó Kft. vezetési tanácsadója.

<sup>2</sup> Michael HAUPT: „Data is the New Oil” – *A Ludicrous Proposition*, Medium Corporation, Medium, 2016. május 2., (forrás: <https://medium.com/project-2030/data-is-the-new-oil-a-ludicrous-proposition-1d91bba4f294> utolsó letöltés: 2019.10.31.)

Az eredeti idézetek így hangoztak:

„Az adat az új olaj. Értékes, de finomítatlanul nem igazán lehet használni. Át kell alakítani üzemanyaggá, műanyaggá, kémiai anyagokká stb., hogy értékes termékeket állíthassunk elő belőle, amivel profitot termelhetünk; ezért az adatot fel kell bontani, és elemezni kell, hogy értéke legyen.” (CLIVE HUMBY)

„Arra a kérdésre válaszolva, hogy (befektetési szempontból) mi lenne következő igazán nagy dolog: az adat az új olaj” (ANN WINBLAD)

ramban is,<sup>3</sup> mégis: az Állam digitális transzformációjáról, ezzel összefüggésben pedig a közigazgatási adatrendszerek megújításáról és az állami adatvagyon többcélú hasznosításáról az évtized elején megfogalmazott közigazgatás-fejlesztési kormányzati stratégiai tervdokumentumokban csak kevés szó esett. A 2011-ben született – 2012-ben megújított – Magyar Program még nem igazán említi, a 2014 és 2020 közötti évekre szóló Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia pedig nem kellő hangsúllyal foglalkozik az Állam adatinfrastruktúrájának, valamint az állami adatvagyon hasznosításának kérdéseivel.

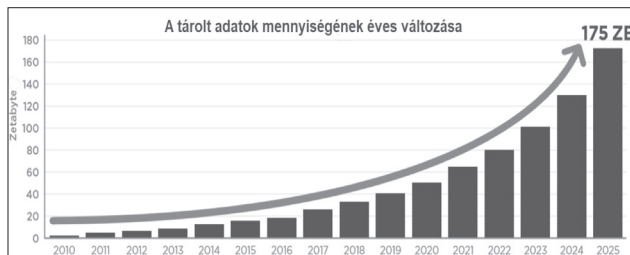
A 21. század harmadik évtizedhez elérkezve – nem utolsósorban a 2021 és 2027 között európai uniós támogatási ciklus szakpolitikai céljainak és intézkedéseinek meghatározásakor – ugyanakkor itt az ideje a korábbi közigazgatás-fejlesztési stratégiai célok felülvizsgálatának, valamint annak, hogy a Digitális Állam adatokhoz való viszonyát meghatározzuk. Ennek érdekében ebben az írásban foglalkozunk

- a téma aktualitásával, az adathasznosítás gazdasági és társadalmi jelentőségével;
- néhány fontosabb fogalommal (adat, információ, közadat, adatkészlet, adatvagyon, adathasznosítás, adatmenedzsment), mert e tekintetben láthatóan zavarok tapasztalhatók, és amely nélkül nehéz lenne módszeres diskurzust kezdeményezni; végül
- a tudatos közigazgatási adatmenedzsment meghonosításának lehetséges lépéseivel.

## 2. A téma aktualitása, az adathasznosítás gazdasági és társadalmi jelentősége

Az infokommunikációs eszközökkel előállított, illetve tárolt adatok volumene gyorsulva nő az utóbbi évtizedekben. Az IDC (*International Data Corporate*) nevű, adatelemzésre szakosodott amerikai elemző cég számításai szerint 2019-ben több mint 40 ZB (*Zetabyte*) adat<sup>4</sup> keletkezik. Ez a rá következő 5 éven belül megközelítheti 200 ZB-ot, mely tehát a jelenlegi szint közel ötszöröse.<sup>5</sup> (1. ábra)

A 2010-es évek elejétől megfigyelhető „adatrobbanás” hátterében egyebek mellett a telekommunikációs infrastruktúra rendszerek (4G, 5G) globális kiépülése, az egyre többféle okos eszköz (pl. okos telefonok, tabletek, okos TV-k) használatának elterjedése, az elektronikus kereskedelem volumenének megugrása, az automatizált mérő rendszerek (szenzorok)



1. ábra

A világszerte digitális formában tárolt adatok mennyiségének éves változása

általánossá válása – nem utolsósorban az olyan adatigényes szolgáltatások elterjedése, mint a géntérképezés – áll.

Az ugyancsak amerikai DOMO nevű vállalatnak „Az adatok sohasem alszanak” című 2018. évi (VI.) előrejelzése szerint 2020-ban a Föld minden lakója másodpercenként 1,7 MB adatot fog generálni,<sup>6</sup> melynek hátterében a 2. ábra szerinti infografikán feltüntetett – globálisan elterjedt, digitális – szolgáltatások állnak.

A fenti – mostanra már Magyarországon is hétköznapi – számító szolgáltatásokat (például Google keresések, YouTube videók követése, TV-nézés a NETFLIX-en, Skype-olás, vagy mások követése az Instagramon, a Snapchaten vagy a LinkedInen) bolygónkon több millió, akár több milliárd ember is igénybe veszi – ráadásul naponta akár több alkalommal is. Ezek között már megjelentek az olyan alkalmazások is, amelyek felhasználói már nem is természetes személyek, hanem valamilyen mesterséges intelligencia (*Artificial Intelligence* – AI) alapú szoftverrel vezérelt automaták vagy éppen robotok (ld. kamerás megfigyelő rendszerek, autonóm járművek stb.).

Az elmúlt évtizedek technológiai és gazdasági fejlődésének eredményeként napjainkra lényegében bármilyen adat továbbítható fénysebességgel (optikai hálózatokon) a Föld egyik pontjáról a másikra, illetve egyre kisebb költséggel lényegében végtelen mennyiségű adat tárolható különböző – leginkább felhő alapú (*Cloud System*) számítástechnikát alkalmazó, szabadon skálázható – digitális adattároló rendszerekben.

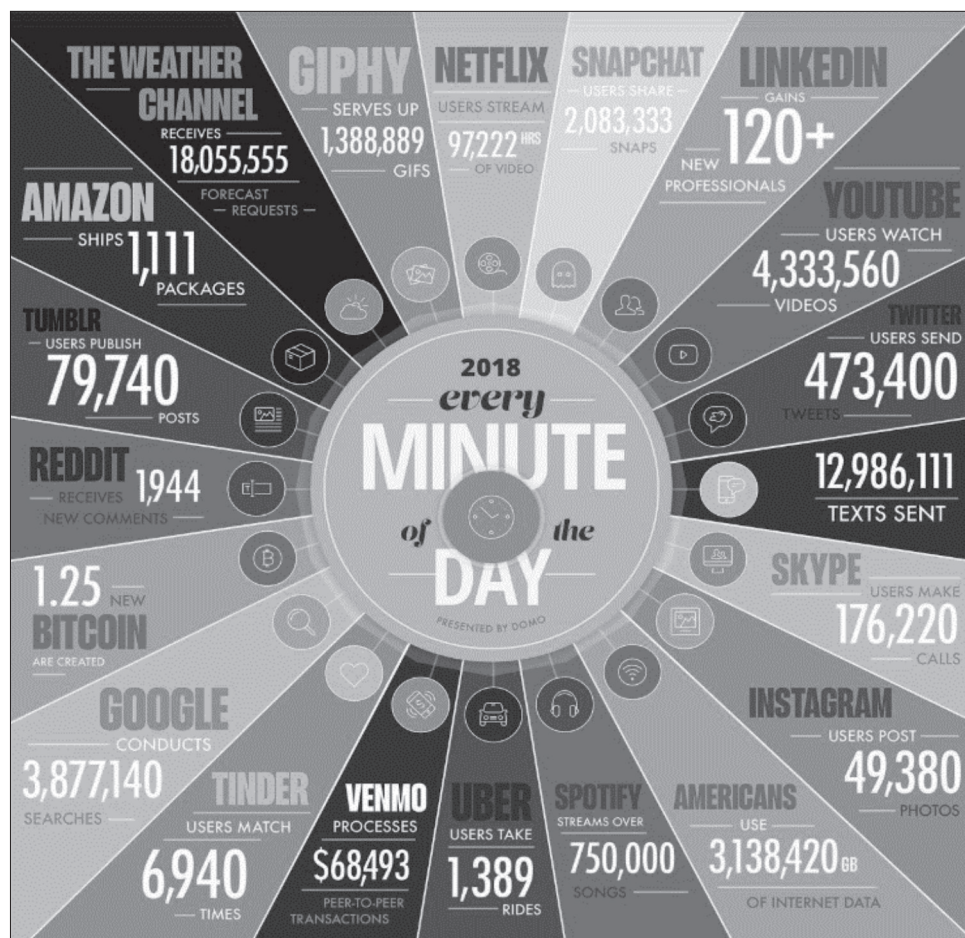
Ami azonban a digitálisan előállított, szállított és tárolt adatok kapcsán még ennél is izgalmasabb, az a korábbi gazdasági erőforrásokhoz képest merőben eltérő közgazdasági jellemzőjük. Bolygónk véges természeti erőforrásaihoz – így a kőolajhoz, a földgázhoz, a különböző fémekhez, ásványi és mezőgazdasági nyersanyagokhoz – képest korszakos különbséget jelent, hogy ezek a készletek nem apadnak ki. Az adatok lényegében végtelenszer reprodukálhatók, illetőleg minőségromlás nélkül másokkal megoszthatók. Az adatok értékéről, értékteremtő jellemzői is fordítottak a korábbi nyersanyagokhoz képest. Nem feltétlenül a ritka előfordulásuk vagy más különlegességük növeli értéküket. Sőt, az adatok értéke egyenesen azzal nőhet meg, ha minél többen használják (például műholdas földmegfigyelési adatok, időjárási adatok, közlekedési adatok).

<sup>3</sup> Ld. a Jó állam fejlesztési koncepció hatékonyság fogalmát, melynek egyik fontos eleme az alkalmazkodás (fejlődés): „...Sőt elvárás – éppen a versenyképesség okán –, hogy igazán az a feladat végrehajtási megoldás hatékony, amelyik fejlődésre képes, a lehetséges versengő megoldások közül a leggyorsabban, leghatékonyabban lehet jobbra tenni, ami az esetek többségében – hiszen a feladat-végrehajtás maga eszköz – nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.” (Magyar Program 11.0, 18. o.)

<sup>4</sup> 1 ZB = 10<sup>21</sup> Byte.

<sup>5</sup> Ld. IDC (*International Data Corporate*), Global DataSphere Report, USA, 2018, forrás: [https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=IDC\\_P38353](https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=IDC_P38353) (Utolsó letöltés: 2019.10.31.)

<sup>6</sup> Ld. DOMO Inc., „Data never sleep” USA, 2018, forrás: <https://www.domo.com/solution/data-never-sleeps-6> (Utolsó letöltés: 2019.10.31.)



2. ábra

*A világszerte digitális formában tárolt adatok mennyiségének éves változása*

Nem véletlen, hogy az adatok egyre inkább a hajtóanyag szerepét töltik be digitálisan átalakuló, transzformálódó gazdaságokban. Így mostanra világszerte tömegessé vált az „adattermelés”, a fizikai valóság digitális adatokkal való leképezése. Nagyban megy tehát az „adatosítás”, amikor műholdak pásztázzák a földfelszínt, amikor biztonsági kamerarendszerek figyelik meg köztereket, amikor irodai szkennerek nap, mint nap oldalak millióit olvassák be a városok üzleti negyedeiben, vagy amikor az emberek fényképeket, videófelvételeket készítenek a családjaikról. Ezek az digitális jelek ráadásul nem maradnak az eszközökön, mivel szinte azonnal továbbításra kerülnek a központi szerverekre vagy más felhő alapú rendszerekbe.

A digitális transzformációnak fontos eleme tehát az adattelőállítás, az adattovábbítás és adattárolás, ugyanakkor ez önmagában még nem vezetne azokhoz a forradalmi változásokhoz, amelyeknek világszerte tanúi vagyunk. És itt kapcsolódik be a folyamatba az adatok elemzésének mozzanata. Ennek során a finomítatlan digitális jelekből kiszűrhetővé válik az az információ, amely a magasabb hozzáadott értékű termékek vagy szolgáltatások alapja. Itt érdemes röviden utalni a kutatásra és tanácsadásra specializált Gartner vállalat vezérigazgató-helyettesére, Peter Sondergaardra, aki 2011-ben akként pontosította, Clive Humby mondait, hogy nem az adat, hanem valójában az „Információ, a XXI. század olaja,

továbbá az analitika a belsőégéssű motor”, amely a gazdaságot hajtja – tehetjük hozzá.<sup>7</sup>

Ezen a ponton megérthetjük, hogy bizonyos államok miért tűnnek máris inkább nyertesnek – mint sem vesztesnek – a digitális transzformációs globális folyamataiban. A jelenséget az Európai Bizottság 2013 novemberében publikált Adatértéklánc Stratégiája<sup>8</sup> világította meg jól, mely hangsúlyozza, hogy az adatgenerálás és az adattárolás (adatmegőrzés) mozzanatai között az adatelemzésre és az adathasználatra kell több figyelmet fordítani a tagállamoknak, ha valóban a fenntartható és inkluzív gazdasági növekedés, valamint a magas hozzáadott értékű munkahelyek teremtése a céljuk.

Azt a folyamatot, amelyben a nyers adatból magas hozzáadott értékű termékek és szolgáltatások jönnek létre a 3. ábra foglalja össze.

<sup>7</sup> A mondat eredetileg így hangzott el a Gartner Symposium/ITXpo rendezvényén 2011 októberében a floridai Orlando-ban: „Information is the oil of the 21st century, and analytics is the combustion engine.” forrás: <https://www.causeweb.org/cause/resources/library/r2493> (utolsó letöltés: 2019. 10. 31.)

<sup>8</sup> Ld. Egy adatértéklánc stratégia lehetséges elemei, Európai Bizottság, DG Connect, 2013.11.08., forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/elements-data-value-chain-strategy> (Utolsó letöltés: 2019. 10. 31.)





3. ábra  
Az adatértéklánc fontosabb állomásai

A 3. ábrán vázolt lépések közül tehát a legfontosabb az adatelemzés és adatfeldolgozás mozzanata, mely magában kell, hogy foglalja az adatok tisztítását, a különféle adatok szükség szerinti integrálását, előzetes feldolgozását, nem utolsósorban validálását, hitelesítését. Csak ezt követheti az adatok tényleges elemzése, melyhez a gyakorlatban sokszor különböző vizualizációs eszközöket is alkalmazni kell.

Az említett lépések természetesen idő- és tudásigényesek, ezért az üzleti adatelemző egyfelől az utóbbi évek egyik legkeresettebb foglalkozásává vált, másrészt a szolgáltatók az emberi intelligenciát – ahol csak lehet – egyre inkább mesterséges intelligenciával váltják ki.

A Budapesti Műszaki Egyetemen a Mesterséges Intelligencia Koalícióval együttműködésben 2019. március 26-án megtartott 26. Digitális Jólét Fórumon hangzott el, hogy „*az MI szempontjából az adat a talaj*”. A termőföld példa szemléletes: adatsivatagokban nem fordulhatnak termőre az automatizálási és a robot-technológiai beruházások. Másfelől, az adat a talaj-hasonlatot is meghaladni látszik, ugyanis – a közlegelők tragédiájával<sup>9</sup> ellentétben – minél többen használják fel az adatokat, annál több társadalmi és gazdasági haszon keletkezik. A Deloitte szerint például a befektetési megtérülési ráta ezen a területen – 10 év alatt – akár százharmincszoros is lehet.<sup>10</sup> Hozzá kell azonban tenni, hogy ezek a hasznok nem az állam oldalán, hanem össztársadalmi szinten hosszabb távon keletkeznek.

Az adat közjogi megközelítése mindemellett – a termőfölddel ellentétben – azért is nehéz, mert nem lehet tulajdonjog tárgya, és egyelőre számviteli értelmezése is meglehetősen nehéz, amely miatt az adatok nemcsak lehetőséget, de komoly stratégiai, jogi szabályozási és vagyongazdálkodási kihívást is jelentenek az államok számára.

Az adatvezérelt – vagy legalábbis adattudatos – közigazgatás ügyében Magyarországon lényeges előrehaladást még nem sikerült elérni, amelynek több oka is van.

Az már a nemzeti adatpolitikáról szóló fehér könyv néhány évvel ezelőtti társadalmi vitája során is világossá vált, hogy a megvalósításban érintett szereplőknek más-és más elképzelése van az állami adatvagyon hasznosításának módjairól, lehetőségeiről, ezért természetesen továbbra is fontos feltételt jelent az Állam adatpolitikának világos megfogalmazása. Az ugyanakkor még ennél is fontosabb – illetve már ezen a ponton is befolyásolja a felkészülési munka eredményességét –, hogy a szereplők hasonlóan közelítsék meg a fontosabb fogalmakat, továbbá, hogy a leggyakrabban használt kifejezésekhez ugyanazokat a jelentéstartalmakat társítsák. Ez indokolja, hogy jelen írásunkban legalább néhány kapcsolódó „adatfogalomra” kitérjünk.

### 3. Megkerülhetetlen fogalmak

Az *adat* fogalmával mind a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (NHIT), mind pedig több ma is hatályban lévő magyar jogszabály foglalkozott az elmúlt években.

- Az NHIT által 2016-ban kidolgozott, nemzeti adatpolitikáról szóló fehér könyv megfogalmazása szerint „*az adat tény, elemi ismeret, mely alkalmas a különböző emberi eszközökkel történő feldolgozásra, és amelynek révén – gondolkodás vagy gépi feldolgozás útján – új ismeretek nyerhetők*”.<sup>11</sup> Formai megközelítésben az adat alfabetikus (betű), numerikus (szám), grafikus, képi vagy akusztikus formában egyaránt megjelenhet. Tartalmilag az adatok mindig valamilyen tényszerű kiindulási alapot jelentő mennyiségi vagy minőségi állítások, és nem elemzésekből vagy más következtetésekből levezetett közvetett eredmények (ez utóbbi ui. már „*információ*” lenne).
- A hatályos jogszabályok közül az informatikai biztonságról szóló 2013. évi L. törvény (Ibtv.) értelmező rendelkezései között található definíció az adatra, ennek értelmében az adat „*az információ hordozója*”, „...*tények,*

<sup>9</sup> Ld. Garrett HARDIN, „A közlegelők tragédiája” (*The Tragedy of the Commons*), Science folyóirat 162. szám, 1968. 12. 13., 1243–1248. o.

<sup>10</sup> Ld. A Londoni Közlekedési Vállalat digitális és nyílt adat partnerségében rejlő üzleti érték meghatározása (*Assessing the value of TfL's open data and digital partnerships*), 2017 július, Deloitte, forrás: <http://content.tfl.gov.uk/deloitte-report-tfl-open-data.pdf>, utolsó letöltés: 2019. 10. 31.

<sup>11</sup> Ld. Nemzeti adatpolitikáról szóló fehér könyv, fogalmak, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács, 2016. április, 36. oldal, forrás: <https://www.magyar.hu/adatpolitika-magyarorszag/>

*fogalmak vagy utasítások formalizált ábrázolása, amely az emberek vagy automatikus eszközök számára közlésre, megjelenítésre vagy feldolgozásra alkalmas*.<sup>12</sup>

Az adathoz szorosan kapcsolódik az **információ** fogalma, amely nem más, mint kontextusba helyezett adat, mely alapján következtetések vonhatók le, elemzések és értékelések készíthetők, azaz döntések alapozhatók meg. Más megközelítésben az információ folyamatok kimenete (outputja), amely adatokat összegez, értelmez, más esetben adatokra vonatkozó jelentést (értelmet) közvetít. Az elemi adatokhoz képest az információ mindig valamilyen jelentéstartalmat – hozzáadott értéket – tartalmaz, mely alapján új termékek, szolgáltatások alkothatók.

Itt érdemes megjegyezni, hogy az adatok esetében értéktartalmat leginkább az jelenthet, ha az adatok jelentősebb csoportot alkotnak. Például egy-egy **adatkészlet** esetében az előállítás időbeli és pénzbeli ráfordításai nyilvánvalóan olyan tényezők lehetnek, amelyet az adat előállítója majd érvényesíteni akar azokkal szemben, akik a keletkező adatkészleteket igénylik. Ezen túlmenően komplett **adatbázisok** esetében – amennyiben azok egyedi jellege meghatározható – a különböző szerzői jogi oltalmak miatt válhat értékessé az adatok csoportja. Egy-egy szervezet vagy szervezetrendszer adatainak összessége (**adatvagyon**) ugyanakkor nem feltétlenül értékes, ha az adatok – formátumuk, avultságuk, hiányosságuk, megbízhatatlanságuk stb. okán további információk kinyerésére nem alkalmasak (**adatszemét**), akkor sem, ha azok előállításába az adott szervezet jelentős időt és energiát fektetett.

Mint ebből is látható, az „**adatvagyon**” és az „**adatszemét**” fogalmai között viszonylag keskeny a mezsgye, elhatárolásuk leginkább a szervezet adattudatosságán és a rendszeres – „*a jó gazda gondosságával*” végzett – adatmenedzselésen múlik. A jelen írásunk középpontjába állított tudatos **adatmenedzsment**<sup>13</sup> közigazgatási bevezetése tehát különösen nagy jelentőséggel bír a tekintetben, hogy az állami szervezetrendszer működése során keletkező **közzadatok**<sup>14</sup> a magyar **adat-ökoszisztémában**<sup>15</sup> végső soron majd adatvagyonként hasznosulnak az Állam és a köz javára, vagy olyan adatszemétként tornyosulnak, amelynek tárolása nem is érdemes költeni.

Ezzel eljutottunk az **adathasznosítás** fontos fogalmához, melyet legalább két síkon érdemes értelmezni:

- Az állami és az önkormányzati feladatellátásban közreműködő intézményi szereplők esetében az „**elsődleges adathasznosítás**” az adatok előállítása és az intézmények adatkezelő tevékenysége<sup>16</sup> felől közelítendő meg. Ebben az esetben az közadat arra a célra hasznosul, amelyre tekintettel a közfeladatellátó intézményt az alapító szerv jogszabályban létrehozta. A hasznosulás – az adatértéklánc fogalomra visszautalva – azt jelenti, hogy az adott szervezet kezelésébe kerülő adatból olyan információkat sikerül kinyerni, amelyek segítségével magasabb színvonalon lehet közfeladatokat ellátni, illetőleg közszolgáltatásokat nyújtani. Ez a hozzáadott érték a közigazgatásban azonban nem feltétlenül az adatokat előállító szervezetenél keletkezik. A közzsférában gyakori ugyanis a **szervek közötti adatcsere**, amelynek hátterében egy – hatásköri és illetékességi szabályokkal kialakított – bonyolult munkamegosztás áll. Mivel minden közigazgatási szereplő ugyanazokért az alkotmányos célokért dolgozik, első szinten jól meghatározható a közadatok a közfeladatok ellátása, illetve közszolgáltatások nyújtása érdekében hasznosítható közigazgatás homogén halmaza (állami adat-ökoszisztéma). Ezen az elsődleges adathasznosítási szinten elvileg nem létezhetnének az adatáramlást és az oda-vissza adatcseréket korlátozó jogi, intézményi, fiskális és technológiai akadályok, ezért itt komolyan felértékelődik a szervezetek informatikai együttműködő képessége (**interoperabilitás**).
- **Másodlagos adathasznosításról** beszélünk, amikor az adatokból az információ kinyerése olyan magasabb hozzáadott értékű szolgáltatások nyújtására vagy termékek előállítására irányul, amelyek kívül esnek az adatokat előállító szervezet eredeti célkitűzésein. Az Európai Unió PSI irányelve<sup>17</sup> és az annak végrehajtása érdekében megalkotott – a közadatok újrahhasznosításáról szóló – 2012. évi LXIII. törvény (Közzadattv.) a közadatok vonatkozásában ezt a másodlagos adathasznosító tevékenységet a **közzadat-újrahhasznosítás** fogalmával vezeti be. Ennek értelmében a közadatok újrahhasznosításának minősül „...a közadat vagy kulturális közadat felhasználása olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra, amely kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti, a közfeladat ellátását előíró jogszabályból eredő célkitűzésen, amire az adatot előállították”.<sup>18</sup> Ilyen – a közfeladatok ellátásának keretein kívül eső – másodlagos adathasznosítási eseteknek minősülhet még a közérdekű adatoknak – az Alaptörvény alapján<sup>19</sup> az Infotv.-ben szabályozott módon – történő megismerése (**közérdekű**

<sup>12</sup> Ld. Ibtv. 1. § (1) bekezdés 1. pont.

<sup>13</sup> Ld. később.

<sup>14</sup> A közzadatok fogalmát leginkább az Európai Bizottság *közzsféra-információ (Public Sector Information – PSI)* kifejezése hozza közel, mely alatt – a 2003-ban elfogadott ún. PSI-irányelv értelmében – a közzsférába tartozó közfeladatot ellátó szervek által összegyűjtött, előállított, feldolgozott és terjesztett információkat kell érteni. Ebbe a körbe tartoznak azok az adatok melyeket a közzsféra a társadalmi, gazdasági, földrajzi, meteorológiai, turisztikai, vállalkozási, szabadalmi, oktatási, és sok más hasonló területen folytatott tevékenysége során különböző területeken széles körben állít elő, gyűjt, reprodukál és terjeszt.

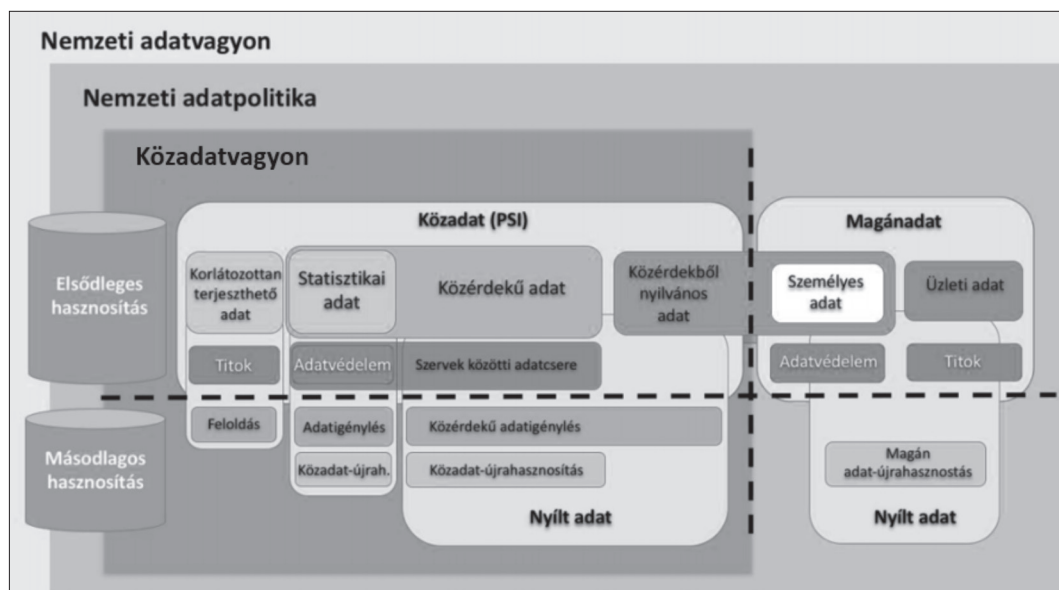
<sup>15</sup> Az *adat-ökoszisztéma* az állami és önkormányzati szervekből, kutatóintézményekből, továbbá a lakosságból, a vállalkozásokból és más nem kormányzati szervezetekből (NGO), valamint az említettek adataiból, szakembereikből, együttműködéseikből, támogatásokból, jogi, szabványosítási, oktatási, 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 csak együtt fejlődhetnek.

<sup>16</sup> Ld. az az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 10. pontját, amely szerint az adatkezelés „...*magában foglalja – egyebek között – az adatok gyűjtését, rögzítését, rendszerezését, tárolását, felhasználását, zárolását, nyilvánosságra hozatalát, továbbítását, összekapcsolását, illetőleg törlését vagy egyéb módon történő megsemmisítését*”.

<sup>17</sup> Ld. az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a közzsféra információinak újrahhasznosításáról szóló – 2003. december 31-én hatályba lépett – 2003/98/EK irányelve (a továbbiakban: PSI irányelv).

<sup>18</sup> Ld. 2012. évi LXIII. törvény (Közzadattv.) 4. § (8) bekezdése.

<sup>19</sup> Ld. Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése: „*Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.*”



4. ábra

Az elsődleges és másodlagos adathasznosítás egymáshoz való viszonya az adatpolitikai Fehér könyvben

adat megismerése),<sup>20</sup> valamint a közadatoknak statisztikai elemzések vagy tudományos kutatások céljából történő felhasználása. Fontos, hogy mindegyik esetben tiszteletben kell tartani a természetes személyek magán autonómiáját, a gazdálkodó szervezetek jogait, valamint a személyes adatok kezelésére vonatkozó európai unió (GDPR<sup>21</sup>) és tagállami (Infotv.) jogszabályi előírásokat.

A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsnál 2016-ban elkészült nemzeti adatpolitikáról szóló Fehér könyv az elsődleges és másodlagos adathasznosítás egymáshoz való viszonyát a 4. ábrával szemléltette.

A 4. ábrán az is jól látszik, hogy a kormányzat részéről a **nyílt adatok** (*open data*)<sup>22</sup> szolgáltatásának fontos előfeltételét jelenti a közigazgatás első szintű (elsődleges) adathasznosító képessége. A 21. században beköszöntő információs korban azonban a digitális állam adathasznosító tevékenysége ugyanakkor már nem lehet olyan *ad hoc* módon felépülő és szervezetlen folyamat, amint azt a nemzeti adatpolitikáról szóló fehér könyv helyzetelemzése bemutatja (értési, feladatmegosztási, szervezési, koordinációs, szabályozási és árazási problémák, továbbá ösztönzők és szankciók hiánya); tudatos adatmenedzselésre van szükség a közigazgatásban! Az **adat-**

**menedzsment** fogalma és mögöttes jelentéstartalma mindemellett – személyes konferenciaélményeim alapján – még mindig sokak számára ismeretlen, érdemes talán ezért ezzel egy külön fejezetben foglalkozni.

#### 4. Az „adatmenedzsment” fogalmi megközelítése

A vonatkozó nemzetközi és hazai szakirodalomban többféle kifejezést is találunk:

- A legáltalánosabb fogalom a *data management*, amelyet a szakmai szótárak és a témával foglalkozó hazai szerzők egyaránt **adatkezelésnek** fordítanak. Fontos azonban felhívni a figyelmet arra, hogy nemzetközi kontextusban az „*adatkezelés*” mostanra jóval tágabb fogalom, mint az európai általános adatvédelmi rendelet (GDPR) adatkezelés fogalma,<sup>23</sup> mely tehát csak a személyes adatokra vonatkozik. Bár a magyar Infotv. – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra kiterjesztett szabályozása miatt – a GDPR-hoz képest szélesebb értelmű adatkezelés fogalmat használ,<sup>24</sup> érdemes figyelembe venni, hogy a téma kapcsán a magyar Országgyűlés eddig még

<sup>20</sup> Ld.: (A közfeladatot ellátó szervnek) „...lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse” [Infotv. 26. § (1) bekezdése], illetve „...közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be” [Infotv. 28. § (1) bekezdése].

<sup>21</sup> Ld. az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendeletét (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet – GDPR).

<sup>22</sup> „A Nyílt adatok bárki által szabadon felhasználható, módosítható, illetve másokkal megosztható.” (Open Data can be freely used, modified, and shared by anyone.), Európai Bizottság, Európai Nyílt Adatportál, (forrás: <https://www.europeandataportal.eu/en/providing-data/goldbook/open-data-nutshell>, utolsó letöltés: 2019. 10. 31.).

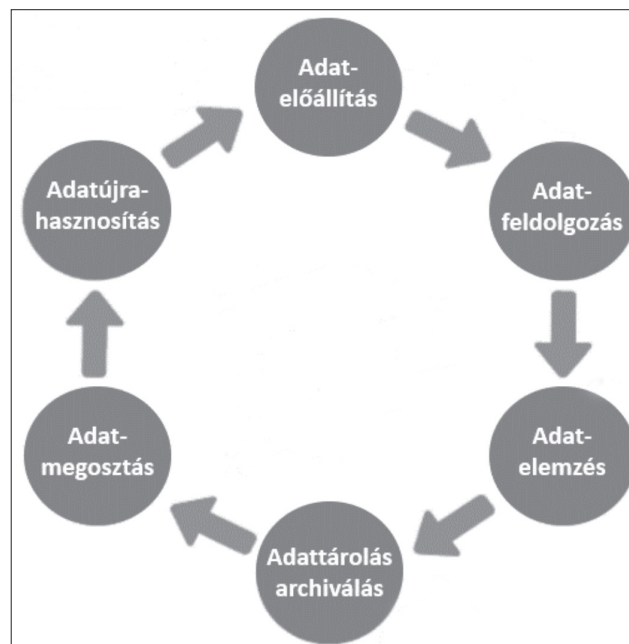
<sup>23</sup> Ld. az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendeletének 4. cikk 2. pontja: „**adatkezelés** a személyes adatokon vagy adatállományokon automatizált vagy nem automatizált módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így a gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tagolás, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, lekérdezés, betekintés, felhasználás, közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, összehangolás vagy összekapcsolás, korlátozás, törlés, illetve megsemmisítés”.

<sup>24</sup> Ld. Infotv. 3. § 10. pont: „**adatkezelés**: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adaton végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adat további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése”.



nem foglalkozott a szélesebb *data management* fogalomhoz kapcsolódó olyan további kifejezésekkel, mint

- **adatkezelési politika** (*data management policy*): az egyes szervezetek által követett adatkezelési gyakorlatra vonatkozó legfontosabb elvek, szabályok és eljárások összessége;<sup>25</sup>
  - **adatkezelési keretrendszer** (*data management framework*): az egyes szervezetek adatkezelési gyakorlatának módszertani meghatározása, mely definiálja az adatkezelési folyamatok fontosabb szereplőit, feladatait, egymás közötti kapcsolatait, eljárásait valamint szabályozza az adatkezelési eszközök (rendszerek) használatát;<sup>26</sup>
  - **adat(bázis)kezelő rendszer** (*data(base) management system (DMS)*): a különböző módon megszerzett adatok tárolására, rendszerezésére, az adatok adott szempontú lekérdezésére, elemzésére, archiválására stb. alkalmas informatikai megoldás. Bizonyos esetben ezek a rendszerek dokumentumokat kezelnek (*document management system*), amely során a tárolt dokumentumokból nyernek ki elemzésre, illetve további feldolgozásra alkalmas adatokat.<sup>27</sup>
  - A fentiek felül az informatikai irodalomban a *data management* fogalomhoz szorosan kapcsolódik *master data management (MDM)* kifejezés, mely **törzsadatkezelést** jelent, és amelynek lényege az adott szervezet különböző szoftveres alkalmazásaiban megtalálható, munkafolyamatokat támogató – ritkán változó – adataihoz (**törzsadat**) standard adatkezelési (adatgyűjtő, -rögzítő és -integrációs) eljárások és eszközök biztosítása.<sup>28</sup>
- Megjegyzendő, hogy az angol *management* kifejezésben használt „*menedzsment*” szóösszetétel eredetileg a latin *manus* (kéz) és az olasz *maneggiare* (kezelés) szóból származik, melynek lényege a problémák megoldása valamilyen eszköz segítségével. Fontos *ugyanakkor hozzátenni, hogy az igazgatástudományi szakirodalomban napjainkban a „menedzsment”* kifejezés már inkább valamely *szervezet vezetését*, illetve valamely *folyamat irányítását* jelenti. Ez a jelentéstartalom ráadásul az utóbbi évtizedekben az angolszász országokban egyre inkább átitatódott a tervezésen („*Plan!*”), megvalósításon („*Do!*”), a folyamatos nyomon követésen és mérésen



5. ábra  
Adatmenedzsment ciklus (*data management life cycle*)<sup>29</sup>

(„*Check!*”), végül a rendszeres kiértékeléseket követő korrekciókon, beavatkozásokon („*Act!*”) alapuló, ún. öntökeletesítő folyamatciklus (PDCA) megközelítéssel. Ebből következően a *data management* fogalom mögé is oda kell érteni a tervszerű adatgyűjtő és adathasznosító tevékenységet (ld. *data management plan*), az adatkezelés folyamatos nyomon követését (ld. *data monitoring*) és az adatkezelő gyakorlat rendszeres kiértékelését (ld. *process evaluation*).

Az ún. **adatmenedzsment ciklus** (*data management lifecycle*) tekintetében a szakirodalom jellemzően az alábbi mozzanatokat nevesíti:

Az **adatmenedzsment** fogalma napjainkban értelmezhető szervezeti és intézményrendszeri szinten egyaránt.

- **Szervezeti (mikro) szinten** az adatmenedzsment olyan szervezeten belüli szolgáltatás, mely azzal segíti a szervezet információkkal való ellátását, hogy irányítja és/vagy koordinálja a megbízható és szükséges adatok meghatározását és felhasználását. Az adatmenedzsment ezen felül a szervezet belső adatvagyonát érintő tudatos és ciklikusan megújított vezetési-irányítási tevékenység, amely olyan magában foglalja
  - a szervezeti adatigények felmérését,
  - különböző adatok eseti vagy rendszeres gyűjtését,
  - adatok eseti vagy rendszeres szolgáltatását,
  - az adatok tudatos hasznosítását,
  - az adatok továbbítását, publikálását,
  - az adatok tárolását, archiválását,

<sup>25</sup> S. DALLMEIER-TIESSEN, M. GUERCIO, H. HELIN, P. HERTERICH, K. KAUR, A. LAVASA, R. SALMIVALLI, *Exemplar Good Governance Structures and Data Policies*, Alliance for Permanent Access to the Records of Science Network, Dorset, UK, 2014. (forrás: <http://www.alliancepermanentaccess.org/>)

<sup>26</sup> K.A. HUCK, A.D. MALONY, R. BELL, A. MORRIS, *Design and Implementation of a Parallel Performance Data Management Framework*, nemzetközi konferencia előadás, (ICPP, Oslo, 2005.06.17.), a konferenciakiadvány 473–484. oldala, forrás: IEEE Xplore Digital Library, (<https://ieeexplore.ieee.org/>)

<sup>27</sup> A közigazgatásban erre jelentenek példát a különböző iktató és elektronikus dokumentummenedzsment rendszerek (Magyarországon pl. a Poszeidon (EKEIDR2) Ügyviteli és Iktatási Rendszer, a Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer, illetve az Önkormányzati ASP Projektben használt DMS Ultimate Iratkezelőrendszer). Ezek az elektronikus ügyintézés során egyre megkerülhetetlenebbek, szakrendszerekkel történő összekapcsolásuk a következő évek közigazgatás-fejlesztési kulcskérdése lesz.

<sup>28</sup> Ld. a Magyar Mérnöki Kamara informatikai projekt ellenőr képzésének tananyagában (forrás, file:///C:/Users/gyorg/Download-s/2017-10-26-legacy-rendszerek.pdf, utolsó letöltés. 2019. 08. 19.)

<sup>29</sup> Forrás: Eudat európai kutatói kezdeményezés (<https://eudat.eu/research-data-management>, utolsó letöltés: 2019. 10. 31.)

<sup>30</sup> MOLNÁR Bálint, *Adatmenedzsment* (kormányzati ajánlás), MTA Információtechnológiai Alapítvány, 2009. 11. 16. II. kötet (forrás: [https://www.academia.edu/31595948/Adatmenedzsment\\_kormanyzati\\_ajanlas\\_munkaanyag](https://www.academia.edu/31595948/Adatmenedzsment_kormanyzati_ajanlas_munkaanyag), utolsó letöltés: 2019. 10. 31.)

<sup>31</sup> Ld. az adatok szabad áramlását (*Free Flow of Data*) szabályozó és az adatlokalizációt tiltó európai uniós rendelet.

## A közigazgatási adatmenedzsment bevezetésének lépései



6. ábra

Egy tudatos közigazgatási adatmenedzsment rendszer kialakításának lehetséges lépései

\*IÁSZ: Információátadási Szabályzat

\*KKSZB: Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz

– végső soron időszakos felülvizsgálatát és szükség szerinti törlését.<sup>30</sup>

– **Intézményrendszeri (makro) szinten** az adatmenedzsment magában foglalja a közigazgatásnak a közfeladatok ellátásához szükséges információkkal való ellátását, valamint a közigazgatási adatvagyonnal való tudatos gazdálkodást mind az állam megerősítése, mind az ügyfelek magasabb szintű kiszolgálása érdekében.

Az adatmenedzsment fogalom kapcsán érdemes felhívni a figyelmet a nemzetközileg széles körben ugyancsak elterjedt *data governance* kifejezésre, amely az előbb említett fogalmi elemek közül az adatkészletek ciklikus megújítására, a minél jobb adatminőségre (ld. elérhetőség, használhatóság, konzisztencia), az információbiztonságra, végső soron az adatvagyonnal való felelős gazdálkodásra, az **adatgazdálkodásra** helyezi a hangsúlyt. Magyar nyelvű anyagokban a *data governance* emellett az „adatvezérelt” szervezeti működés szinonimájaként is meg szokott jelenni.

A *data governance* egy másik – magasabb szintű – értelmében az országhatárokon átnyúló adatszolgáltató-, illetve adathasznosító képesség megteremtésével és ciklikus megújításával kapcsolatos. Az Európai Bizottság ezzel a kérdéssel foglalkozik – egyebek mellett – az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről szóló 2018/1807 rendeletében (FFoD).<sup>31</sup>

### 5. Egy közigazgatási adatmenedzsment rendszer kialakításának lehetséges lépései

A digitális transzformáció (*Digital Transformation – DX*) valamennyi társadalmi és gazdasági alrendszert utoléri, amely alól nem tud kivétel lenni a közigazgatás sem. A jelenlegi

gyakorlathoz képest egy sokkal tudatosabb közigazgatási adatmenedzsment rendszerre, illetőleg tervszerű adatgazdálkodásra van szükség. Ennek kialakítása nem sikerülhet máról holnapra, álláspontom szerint a magyar közigazgatásban erről szólhat a 21. század harmadik évtizede. Ennek a hosszú folyamatnak a fontosabb lépéseit az alábbi ábrában foglalom össze.

A felvázolt tíz lépés elvileg párhuzamosítható, ugyanakkor az első hét lépés az állam elsődleges, illetve másodlagos adathasznosító képességének fontos előfeltételeit jeleníti meg, amely tehát előbbre való feladat. A továbbiakban érdemes röviden áttekinteni az egyes lépéseket.

#### 1. A közigazgatási adatvagyon felmérése

A közigazgatási adatvagyon felmérése tekintetében fontos lépés volt, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2013-ban felmérte a jogszabály alapján vezetett állami nyilvántartásokat.<sup>32</sup> Akkor a vizsgálatban közreműködő PwC Magyarország Kft. azt állapította meg, hogy Magyarországon 981 db központi jogszabály 1469 db központi állami nyilvántartást szabályoz.

A felmérést a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 2017-ben, majd az Innovációs és Technológiai Minisztérium 2019-ben megfrissítette, melynek hátterében 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 áll, melynek 7./g) pontja értelmében 2017. március 31-ig el kellett végezni a közadat-vagyon teljes körű felmérését, illetőleg el kellett készíteni az ún. közadat-katasztert. Mindezek

<sup>32</sup> Ld. az „Adatok, információk szolgáltatásával kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálata” című ÁROP-2012-1.2.17. sz. kiemelt projektet.

<sup>33</sup> Ld. Pl. az OECD által 2009-ben publikált dokumentumot: „Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation” (GOV/PGC/GF(2009)1) forrás: <http://www.oecd.org/officialdocuments>



ellenére publikus metaadat-nyilvántartás („közadatkataszter”) az állami adatvagyonról Magyarországon egyelőre nem létezik, mivel az említett összeírások csupán egy-egy pillanatot rögzítettek. Az előre lépéshez egy olyan egy olyan – kívülről is elérhető (publikált) – adatbázisba célszerű beemelni az adatnyilvántartásokat leíró adatokat, amelyben automatikusan átvezethetők a jogszabályváltozások. Az eddigi egyszerű metaadat lajstrom ekkortól válhat megfelelő kiindulópontot jelentő, rendszeresen frissülő (hiteles) közadatkataszterré.

## 2. Adatmenedzsment koncepció meghatározása

A tudatos adatmenedzsment közgazgatási bevezetésekor a legelső feladatok közé tartozik a vízió megfogalmazása, a megvalósítás szakmai koncepciójának rögzítése, a feladatok programozása, továbbá világossá tétele minden érintett számára. Angolszász igazgatási rendszerekben ilyen célokból készülnek az ún. *management framework* dokumentumok,<sup>33</sup> melyeket a hazai szakirodalom különböző problémákat „kezelő” – más esetben „igazgatási” vagy „irányítási” – „keret”-ként vagy „keretrendszer”-ként fordít le. A különböző elnevezésektől függetlenül a *management framework* egy olyan kályhának tekinthető, amely definiálja az új típusú működés alapjait, és ennek érdekében meghatározza

- az adott kihívás kezelésében – jelen esetben a közgazgatási adatvagyon megfelelő hasznosításában – közreműködő szereplőket (aktorokat), akikhez a feladatok telepíthetők (a későbbi szakmai, módszertani vagy jogi szabályozások alkalmával ők lesznek a cselekvés alanyai);
- a szereplők közötti (alá- és fölérendeltségi) viszony alapján kialakítható különböző **struktúrákat** és egyéb szervezeti megoldásokat (ti. hosszabb távon ezek stabilizálják az egyébként *ad hoc* működést);
- a struktúrákon belül a szereplők közötti kialakítandó **eljárásokat, folyamatokat**, amelyekben tehát a feladatok végrehajtásra kerülnek (ld. ehhez kapcsolódóan napjainkban a szoftveres *workflow* rendszereket);
- végül a végrehajtáshoz szükséges különböző **eszközöket**, amelyek tekintetében nem csak dologi erőforrásokra (infrastruktúra, pénzügyi források), hanem a jogi szabályozásra, a szakmai szintű, módszertani jellegű szabályok (*methodological framework*) felállítására, továbbá a rendszeresen megújuló tervezés, monitorozás, értékelés és ellenőrzés (ld. PDCA) intézményesített megoldásaira is gondolni kell.

A közgazgatási adatmenedzsment bevezetése szempontjából jelenleg a fentiek a legfontosabb – a mai közgazgatási vezetők előtt álló – megoldandó feladatok.

## 3. Szabályozási háttér megteremtése

<sup>34</sup> Ld. az Európai Parlament és a Tanács 2007/2/EK irányelve (2007.03.14.) az Európai Közösségek térinformatikai infrastruktúrájának (INSPIRE) felállításáról.

<sup>35</sup> Ld. 2016/679 EU rendelet.

Szabályozási szempontból eredményként könyvelhető el a vonatkozó európai uniós szabályozás követése és a magyar jog harmonizálása az uniós normákkal:

- a PSI-irányelv átültetése a Közadattv.-ben;
- az INSPIRE-irányelv<sup>34</sup> átültetése a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben (Kvt.), valamint a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvényben (Fttv.);
- az Infotv. 2018. július 26-i módosítása a GDPR<sup>35</sup> szabályozás miatt;
- az európai statisztikáról szóló 223/2009/EK rendelet harmonizálása a hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvényben.

Problémát a fentiekkel az jelent, hogy a mechanikus jogharmonizáción felül a napi gyakorlat és a jogalkalmazó munka érdemben nem változott. A nemzeti szintű jogi szabályozás továbbra is hézagossá, nem alkot egységes, állami adatpolitikai szabályozási keretet. Ezek közül kiemelhető

- a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.);
- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó nyilvántartások védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény;
- az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.);
- továbbá közel 1000 db ágazati jogszabály a különféle állami nyilvántartásokról.

Világos vízió hiányában egyelőre még folynak a viták arról, hogy mit kell érteni a különböző „adat-fogalmak” alatt; a közgazgatási adatvagyon hasznosítását dologi jogi, szerzői jogi, (üzleti) titokjogi vagy *sui generis* jogdogmatikai alapokra kell-e állítani; végül ehhez képest miként töltendő meg az adatgazdák, illetve felhasználók között létrejövő jogviszony tartalma (jogok és kötelezettségek szabályozása). A víziónak továbbá ki kell térnie egy új nemzeti közadatportál kialakításának és működésének szabályozására is (ld. kapcsolat az Európai Adatportállal és más hazai adatportallokkal).

## 4. Közigazgatási adatmenedzsment szervezetrendszer kialakítása

Az egységes közgazgatás adatmenedzsment kialakulását és elterjedését nehezíti a jelenleg tapasztalható szervezeti széttagoltság. A témában érintett és kihagyhatatlan kormányzati szereplők száma viszonylag magas,<sup>36</sup> a koordinátor szereplő ugyanakkor nincs egyértelműen meghatározva.

<sup>36</sup> Ld. Miniszterelnöki Kabinetiroda (NHIT, DKÜ Zrt.), Miniszterelnökség (KSH, Lechner TK), Innovációs és Technológiai Minisztérium (Digitális Jólét Nkft., Mesterséges Intelligencia Koalíció), Belügyminisztérium (NYHÁT, IHÁT, EÜF, NISZ Zrt., IdomSoft Zrt.), Nemzeti vagyonért felelős TNM (MNV Zrt.), Pénzügyminisztérium (NAV, Magyar Államkincstár), Igazságügyi Minisztérium (MKLK Kft.), NAIH stb.

<sup>37</sup> Ld. a nemzeti adatvagyon fokozott védelme (2010. évi CLXVII. törvény) az interoperabilitás szabályozása (a 2013. évi CCXX. törvényben, majd az E-ügyintézési tv.-ben)

<sup>38</sup> Ld. a Kormányzati Adatközpont (KAK) projektet a NISZ Zrt.-nél, ill. a NAVASZ projektet az IdomSoft Zrt.-nél.

## 5. Általános adatösszehangolás

Az általános adatösszehangolás tekintetében fontos eredményt jelentenek a törvényi szintű jogszabályi előírások,<sup>37</sup> valamint néhány kiemelt kormányzati IT-fejlesztési projekt.<sup>38</sup> Ennek ellenére hátra van még a szemantikai rendszerezés, a közigazgatási adatmodelljének megalkotása, új szabályozások kidolgozása (például a nyilvántartások egységesítésére), a közigazgatási adatok tisztítása, a nyilvántartások esetében minőségbiztosítási rendszerek bevezetése, illetve szigorú(bb) szakmai felügyeleti rendszer kialakítása.

## 6. Törzsadatkezelés

Az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény végrehajtása jelentős előrelépést jelentett volna a közigazgatási nyilvántartások közötti hierarchia és a közigazgatási szintű törzsadatkezelés bevezetése tekintetében. Sajnos a törvényhez nem készültek el a szükséges végrehajtási rendeletek, így már nincs is hatályban. Rendelkezései jelentős részben a 2018. január 1-jén hatályba lépett e-ügyintézési törvénybe épültek be, ugyanakkor a végrehajtással itt is adódnak gondok. A törvény és a végrehajtási rendelete<sup>39</sup> által előírt – a szervek közötti adatcsere szempontjából kulcsfontosságú – információátadási szabályzatokat a BM tájékoztatása szerint<sup>40</sup> az e-ügyintézésre kötelezett szervek töredéke készítette el határidőre. Amelyek elkészültek, azok sem feltétlenül a gyakorlatban alkalmazható szabályozások. Így azután a közigazgatási szintű törzsadatkezeléshez kapcsolódóan még sokáig nehezen kivitelezhető feladat marad a szervek által kezelt adatok közigazgatási szintű osztályozása, a tipikus törzsadat entitások meghatározása, az adatforrások meghatározása, az adatkapcsolatok (adatátadások) feltárása, valamint az adatminőség szabályozása (szemantika, formátum, hibák stb.).

## 7. Nyilvántartások konszolidálása

Ami a nagy állami nyilvántartásokat illeti, a csupán a magyarországi címadatok konszolidációra, illetve a címadatok integrációjára példaként felhozható, 2015. január 1-jével elindított Közhiteles Címregiszter (KCR) projekt a mai napig nem tekinthető befejezettnek, mivel a hazai önkormányzatok – a Belügyminisztérium folyamatos támogatása ellenére – megfelelő tudás és erőforrás hiányában a mai napig nem

tudták adategyeztetési és adatfeltöltési feladataikat teljeskörűen teljesíteni. Más fontos állami nyilvántartások esetében ugyanakkor európai uniós támogatással – úgy tűnik – sikerül fontos előrelépéseket tenni: az elektronikus anyakönyv projekt<sup>41</sup> 2014 nyarán sikeresen zárult, a sok szempontból mérföldkőnek számító elektronikus ingatlannyilvántartás projekt<sup>42</sup> végrehajtása pedig 2019 őszén megkezdődött.

## 8. Rendszeres közigazgatási adatátadások

A közigazgatási szervek közötti adatátadások rendszerének kialakításáról – az E-ügyintézési tv. szerinti információátadási szabályzatok elkészítésének jogszabályi előírását megemlítve – a törzsadatkezelés kapcsán már volt szó. A szervek közötti adatcserét a gyakorlatban az ún. Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz (KKSZB) hivatott tömegesen biztosítani. Az ugyancsak az e-ügyintézési jogszabályokban előírt központi elektronikus ügyintézési szolgáltatást (KEÜSZ) a Belügyminisztérium által felügyelt IdomSoft Zrt. nyújtja. A KKSZB a személyes adatvédelmi és informatikai biztonsági követelmények betartása mellett – egyszeri, visszafelvetetlen adatösszekapcsolásokkal – biztosítja a közigazgatási szervek e-ügyintézési folyamatainak előrehaladásához szükséges adatokat. A szolgáltatáskatalógus<sup>43</sup> alapján ilyen módon jelenleg 20 adatbázis (pl. személyiadat- és lakcím-nyilvántartás, cégnyilvántartás, civil szervezetek adatai, útiokmány és vezetői engedély nyilvántartás, szabálysértési nyilvántartás, parkolási igazolvány adatok stb.) adataihoz szerezhető hozzáférés. A KKSZB szolgáltatásaihoz csatlakozott intézmények száma mindemellett ma még nem számottevő.

## 9. Rendszeres adatelemzés és riportolás

A rendszeres adatelemzés – az eseti adatcserékkel ellentétben – nem az egyedi elektronikus ügyintézés, hanem alapvetően a vezetői döntés-előkészítő (jogalkotó) folyamatokat támogatja. Az intézményesült adatelemzés – a makrogazdasági elemző műhelyektől és néhány fejlett szakrendszertől eltekintve (például az adóügyi, építésügyi, vízügyi, környezetvédelmi és oktatásügyi ágazaton belül) – ma még széles körben még nem terjedt el, illetőleg az egész közigazgatásra nem értelmezett tevékenység. Mindemellett ezekben az években több olyan adattárház-fejlesztés is folyamatban van<sup>44</sup> a közigazgatásban, amely jelentősen módosíthatja a képet, kö-

<sup>39</sup> Ld. 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól (151-152. §).

<sup>40</sup> Ld. az 2019. 05. 08-án megtartott e-közigazgatás konferencián (<http://www.iir-hungary.hu/>)

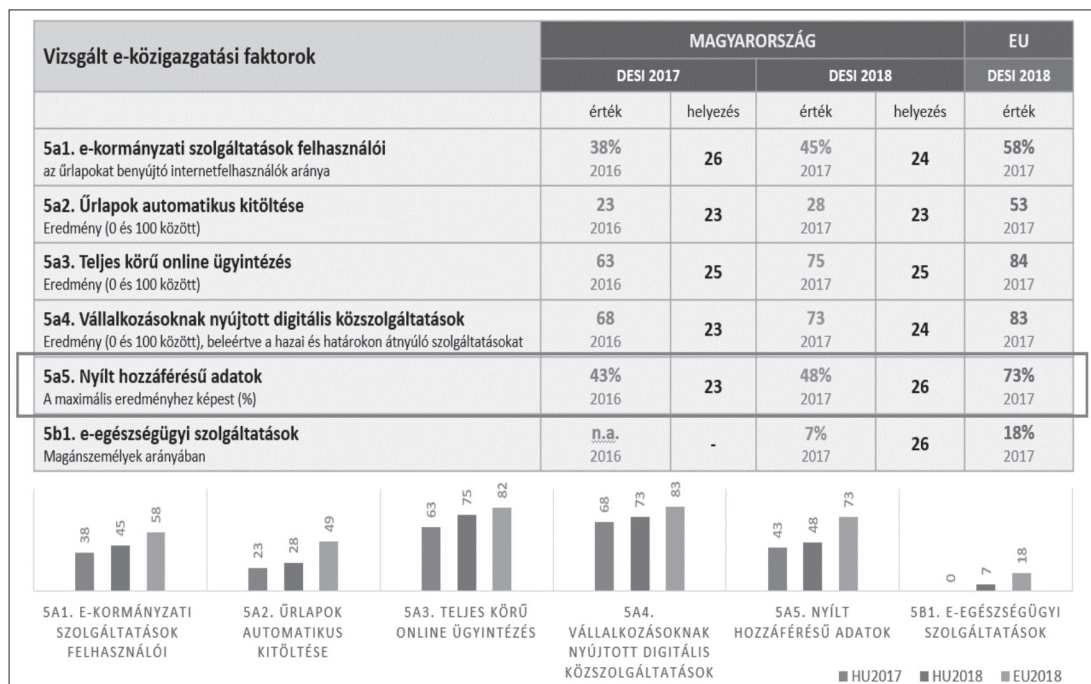
<sup>41</sup> Az „Elektronikus anyakönyvi nyilvántartás megvalósítása” című (EKOP-2.1.7-09-2011. számú) kiemelt projektet a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala közel 1 Mrd Ft támogatásból valósította meg.

<sup>42</sup> Az „E-ingatlan-nyilvántartás” című (KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016. számú) kiemelt projektet a Lechner Tudásközpont a Miniszterelnökség felügyelete alatt 2022-ig mintegy 13 Mrd Ft-ból valósítja meg.

<sup>43</sup> Ld. <https://szolgkat.kkszb.gov.hu> (utolsó letöltés, 2019. 10. 31.)

<sup>44</sup> Ld. Így például a Belügyminisztériumnál és a Magyar Államkincstárnál az „Önkormányzati ASP” elnevezésű (KÖFOP-1.2.1-VEKOP-16) projekt, ugyancsak a Magyar Államkincstárnál az „Átláthatóság a közpénzek felhasználásánál, államháztartási adattárház” című (KÖFOP-2.2.5-VEKOP-15-2016) projekt, a Miniszterelnökségnél és a Fejér Megyei Kormányhivatalnál „A kormányhivatalok irányításának hatékonyságát növelő háttér (IRHAT)” elnevezésű (KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016) projekt.

<sup>45</sup> Ld. ezzel kapcsolatban Tuzson Bence közszolgáltatási felelős államtitkár (Miniszterelnökség) előadását a „DiReKt Expo 2019” című közigazgatási konferencián, Kecskemét, 2019.10.02. (<http://www.kormanyhivatal.hu>)



7. ábra

Az EU digitális gazdasági és társadalmi indexe (DESI 2018) a nyílt hozzáférési adatok tekintetében Magyarországot a 26. helyen mérte.

zeledve ezzel is az ún. „adatvezérelt közigazgatás”<sup>45</sup> stratégiai víziójának megvalósításához.

#### 10. Adatok publikálása, forgalmazása

A digitálisan transzformálódó állam másodlagos adat-szolgáltató képessége, így a közigazgatási adatok publikálásának kiterjedtsége, gyakorisága és általános minősége nagyban függ a fentebb áttekintett közigazgatási adatmenedzselési képességektől. Ez az egyik oka annak, hogy Magyarország a közigazgatási adatok kereshetősége, elérhetősége tekintetében a különböző nemzetközi rangsorok végén szerepel.

Az élmezőnytől való távolságtartásnak egy másik oka ugyanakkor, hogy átgondolatlan intézményi adatpolitikák megvalósítása esetén az egyre inkább adatalapú közigazgatásoknak komoly kockázatokkal kell szembe nézniük. A Kormánynak tehát ezeket is mérlegelve kell döntést hoznia a nemzeti adatpolitikáról, illetve egy egységes közigazgatási adatinfrastruktúra rendszer felállításáról.

## 6. Zárószó

E folyóirat cikk ezúttal – már csak terjedelmi okokból is – megmarad a fontosabb adatfogalmak rendszerezésénél és a közigazgatási adatmenedzsment rendszer kialakítása körüli teendők felvetésénél. A megoldás módszeresebb vizsgálatot és alapos tervezést igényel, melynek áttekintése egy következő írás tárgya lehet. Ez a koncepcionáló munka minden esetre különböző szakmai műhelyekben már elkezdődött, és az eredmények sem váratnak már sokat magukra. A közigazgatás szakma hamarosan tehát felkészül valami újra, a megoldás kulcsa pedig lassanként a döntéshozók (szponzorok) kezébe kerül. Utóbbi tekintetében kifejezetten jó jelként értékelhető az innovációs és technológiai miniszter 2019. október 15-i bejelentése a X. InfoTér Konferencián a Mesterséges Intelligencia Országstratégiáról, illetve a kapcsolódó akciótervről,<sup>46</sup> ugyancsak a Mesterséges Intelligencia Koalíció elnökének bejelentése arról, hogy megkezdődött a közadatvagyon szabályozási környezetének kidolgozása.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Ld. „Mesterséges intelligencia – még idén nemzeti stratégia készül”, Balatonfüred, 2019. 10. 15.

(forrás: <https://infoter.eu/cikk/mesterseges-intelligencia---meg-iden-nemzeti-strategia-keszul>)

<sup>47</sup> Ld. „Újabb lökést kapott az MI országstratégia alkotás az MI Koalíció szakmai napján” (Forrás: <https://digitalisjoletprogram.hu/hu/hirek/>)