

NAGYNÉ TAKÁCS Veronika
takacs.veronika@nav.gov.hu

ADATVAGYON-GAZDÁLKODÁS DIVATSZÓ VAGY SZÜKSÉGSZERŰSÉG?

Absztrakt

A közigazgatásban rendelkezésre álló adatok kezelése, felhasználása és védelme új megközelítésben értelmezhető, amennyiben az adatvagyon-gazdálkodást nem informatikai divathullámnak, hanem tervezett és komplex közigazgatási tevékenységnek tekintjük. A tevékenység szükségszerű; az elvárás megfogalmazódott, egyes részterületek meghatározása megtörtént – ami hátravan: a feladatok, eszközök, módszerek azonosítása.

Management, use and protection of the data which is available in the public administration need new approach in the meaning of complex and planned public administration activities instead of fashion wave of IT asset management. These actions are necessary: the expectations have formulated, certain fields have been defined, which is to come: identification of the tasks, tools, methods.

Kulcsszavak: *adat, adatvagyon-gazdálkodás, közfeladatot ellátó szervek adatai, közadat ~ data, data asset management, public sector information*

BEVEZETÉS

Az adatvagyon-gazdálkodás fogalmán – egységes és mindenki által elfogadott definíció hiányában – manapság sokan sokfélét értenek. A fogalom értelmezése (tartalommal megtöltése) és alkalmazása a megnyilvánulók ismereteitől, végzettségétől, foglalkozásától, munkakörétől, szakmai céljaitól is függ.

Az adatvagyon-gazdálkodás céljának, lehetséges irányainak és eszközeinek számbavételéhez egyetlen, jogszabályban megjelenő – és ezáltal kötelező – kiindulópont azonosítható; a 2010-ben elfogadott törvény szerint *a nemzeti adatvagyon a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összessége*. [1]

Az idézett Adatvagyon törvény a nemzeti adatvagyon védelmét hivatott biztosítani annak kezelésére és feldolgozására vonatkozó rendelkezések rögzítésével. Az adatvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozóan azonban hasonló iránymutatás még nem áll rendelkezésre.

Jelen tanulmány az adatvagyon-gazdálkodás fogalmával kapcsolatban felmerült elképzeléseket, megvalósítani tervezett vagy megvalósuló tevékenységeket tekinti át, kitekintve a közigazgatás modernizációjára irányuló különböző törekvésekre is.

AZ ADATVAGYON-GAZDÁLKODÁS FOGALMÁNAK MEGJELENÉSE MAGYARORSZÁGON

Az *adatvagyon-gazdálkodás* angolból magyarított fogalmának megjelenése a magyar „közigazgatási köztudatban” az informatikai fejlesztések eredményeinek, az informatikai termékeknek minél szélesebb nyilvánosságot – és lehetőség szerint keresletet – biztosítani kívánó marketing tevékenységgel függ össze. A kifejezés divatszó (buzzword) lett, ennek előnyeivel és hátrányaival. Abban, hogy a kifejezés nem vált „PowerPoint slide-ok semmitmondó kelléké”-vé,¹ nagy szerepe volt annak, hogy néhány elméleti és gyakorlati szakember, köztük a magyar közigazgatás egyes szereplői felismerték a fogalom által többé-kevésbé körülírt (inkább sugallt) tevékenységek ellátásának szükségességét.

Az adatvagyonnal kapcsolatos tevékenységek közül elsőként a *hasznosítás* formái körvonalazódtak.

Az adatvagyon hasznosítása információtechnológiai megközelítésben elsősorban – jellemzően egy adott szervezeten belül – az *informatikai eszközökkel támogatott adatelemzési tevékenység* végzését jelenti. A témában a legismertebb gyűjtőfogalom a Howard Dresner által 1989-ben meghatározott *üzleti intelligencia* vált; eszerint az üzleti intelligencia „olyan fogalmak és módszerek halmaza, melyek a döntéshozatal folyamatát javítják tényalapú rendszerek használatával”. [2] A fogalomba számos eszköz, alkalmazás, rendszer beletartozik; rendeltetésük szerint megkülönböztethetők riportkészítő, elemző, monitorozó és előrejelző technológiák, az adattal való „bánásmódjuk” szerint adattárházak, adatbányászati, adatvizualizációs eszközök stb. [3] [2] Napjainkra szinte minden jelentős szoftverfejlesztő cég kialakította azt a termékcsoportot, amellyel az üzleti intelligencia használatához kínálja a vállalati/hivatali igények szerint testreszabható megoldásokat. Ezek a termékek és az általuk felvillantott lehetőségek egyre nagyobb érdeklődésre tarthatnak számot hazánkban is; megszülettek az első adattárház projektek, folyamatosan megújulnak és terjednek az elemző eszközök, egyre népszerűbbek a vezetői információs rendszerek létrehozását célzó fejlesztések, hódítanak a vizualizációs technológiák.

Az adatvagyon hasznosítása és az adatvagyon-gazdálkodás az informatikai zsargonban gyakran keveredik. Mai napig olvasható informatikai szolgáltató cégek honlapján,

¹ Farkas Gábor: Három divatos tech kifejezés, amit lassan el kellene felejteni. IT blog, 2014. 05. 28. 9:00.

hirdetéseiben, hogy adatvagyon-gazdálkodást ajánlanak, vagy ilyen jellegű tevékenységgel kapcsolatos referenciával rendelkeznek, jóllehet az információk elsősorban adattárház kialakítására, működtetésére, adatbányászati eszközök meghonosítására, használatára utalnak, meghatározott adathasznosító, -kiaknázó technológiák alkalmazását jelentik.²

A hasznosítást adatvédelmi (adatkezelési) megközelítésben – szervezetek feletti, társadalmi és makrogazdasági szinten – egy 2002-ben megjelent tanulmány tárgyalta. Az *állami adatvagyon hasznosításán a közszféra információihoz, dokumentumaihoz való hozzáférés biztosítását értette*, ennek jogi kereteit, feltételeit elemezte. Kiindulópontja szerint az „információ eredendően közjóság”, így „a közösségi, a közösségi tulajdonban levő információk esetén külön segíteni kell, hogy ez a tulajdonság érvényesülhessen” – összhangban az információs joggal, de figyelemmel a magán- vagy közérdeken alapuló adatvédelmi elvárásokra, megfontolásokra. [4] A közfeladatot ellátó szervek tevékenységére vonatkozó közérdekű adatok elektronikus közzétételéről 2005-ben rendelkező jogszabály, a közszféra adatainak hasznosítására (a közadatok újrahasonosítására) vonatkozó rendelkezéseket egy 2012-ben kihirdetett jogszabály tartalmazta, az Európai Unió PSI-irányelvének³ való megfelelés érdekében. [5] [6]

Mindkét fent részletezett felfogás az adatvagyon létét adottnak veszi, így nem tér ki arra, hogyan kell azt létrehozni, fenntartani és menedzselni (a *kezelés* szót ebben a kontextusban célszerű mellőzni, figyelemmel e kifejezés adatvédelmi jogszabályban meghatározott konkrét jelentésére). [7] Az utóbbi témakörben az első meghatározó kormányzati dokumentumok 2010-ben születtek.

A *Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010-2014* négy intézkedési főirányban (középpontban az ember, gyarapodó vállalkozások a munkahelyteremtés szolgálatában, hatékonyan és biztonságosan működő, szolgáltató állam, fejlett és biztonságos infrastruktúra mindenkinek) értékelte az aktuális helyzetet és határozta meg a teendőket. A dokumentum a hatékonyan és biztonságosan működő, szolgáltató állam főirány 3.3.2.1 *A Nemzeti Adatvagyon hatékony felhasználása* fejezetében (a nemzeti adatvagyon fogalmát az Adatvagyon törvény definíciójától eltérően megfogalmazva) az alábbiakat rögzítette: „Célkitűzésünk, hogy a nemzeti adat- és információs vagyon, illetve ennek felhasználása koherens módon szolgálja a társadalom, a gazdaság és az állam működését, nemzeti kultúránk megőrzését. Ennek eszköze: a nemzeti adat- és információs vagyon elemeinek definiálása, az adatgazdák kijelölése, ez egyes adatvagyon elemek közhitelességének és koherenciájának megteremtése”. [8]

A Cselekvési Terv kapcsolódó akciója (*i:3.12 Akció: A nemzeti adatvagyon és az egyes elemek definiálása, a kapcsolatos jogszabályok és szabványok megalkotása*) a „nemzeti adatvagyon adatfeldolgozásának újrászervezését célozza, azt az állapotot kívánja megteremteni, hogy az állam működéséhez elengedhetetlenül szükséges nyilvántartások működtetése minden körülmények között biztosított legyen, figyelemmel a nemzetbiztonsági szempontokra”. Az intézkedés elemei „a nemzeti adatvagyon törvényi és rendeleti szintű szabályozásának kialakítása, a szabályozással ellentétes szerződések felülvizsgálata,

² Lásd pl. 2015. 03. 28-ai tallózás informatikai cégek hirdetéseiből: „Adatvagyon-gazdálkodás: adatvagyon értékelése, BI tervezés és megvalósítás, törzsadatkezelés tervezés és bevezetés, adatintegráció, adatminőség-menedzsment, big data és szövegbányászati üzleti megoldások.” „A ... felvásárlásával adatvagyon-gazdálkodási üzletágot hoz létre ...” „Új piaci területeken, mint szolgáltató kívánunk megjelenni, illetve szerepet vállalni a szolgáltatásban (pl. virtuális mobil szolgáltatás, ASP szolgáltató központ, adatbázis szolgáltatások a másodlagos adatvagyon gazdálkodás, hasznosítás témakörben).” „Az adatintegráció termékek mellé ... az infrastruktúra, adatkezelési, implementációs és adatvagyon-gazdálkodási szakértelmét adja.”

³ PSI: public sector information; Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK Irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról (módosította az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU Irányelve (2013. június 26.).

adatfeldolgozó feladatok átvétele állami szervek és kizárólagos állami tulajdonú gazdasági társaságok által”.⁴ [8]

A már említett Adatvagyon törvény a *nemzeti adatvagyon* újonnan megalkotott fogalmát és a magyar adatvédelmi jogszabályokban mintegy két évtizede jelen levő *adatkezelő/adatkezelés* és *adatfeldolgozó/adatfeldolgozás* fogalmát kapcsolta össze, pontosabban ez utóbbi informatikai eszközökkel megvalósított változatát (*elektronikus adatfeldolgozás*). A jogszabály rögzítette, hogy a jelzett tevékenység körébe tartozó feladatokat kizárólag államigazgatási szervek és kizárólagos állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek láthatják el.⁵ A törvény hatályba lépésekor (2010. december 23.) a szigorú előírástól nem lehetett eltérni, ami jelentős problémát jelentett az alkalmazásra kötelezett szervek számára (pl. a kiszervezett tevékenységek esetében). Erre tekintettel a jogszabály 2011. július 27-étől hatályos módosítása – „végszükség” esetén – lehetővé tette a korlátozás alóli kivételt az egyedi miniszteri felmentés lehetőségének bevezetésével (amennyiben a „korlátozás valamely adatkezelő esetében a jogszabályban előírt feladatok határidőben történő teljesítését, vagy a rendelkezésre álló erőforrások szűkössége miatt a jogszabályban előírt feladatok teljesítéséhez szükséges fejlesztések határidőben történő megvalósítást veszélyezteti”). [1]

A *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020* négy pillér (digitális infrastruktúra, digitális kompetenciák, digitális gazdaság és digitális állam) és három horizontális tényező (e-befogadás, K+F+I, biztonság) mentén készített helyzetelemzést, illetve határozta meg a célokat és az elérésükhöz szükséges eszközcsoportokat. A stratégia módosításával egy időben készült el az eszközcsoportokhoz rendelt operatív teendőket, azok felelőseit, a becsült költségeket és a várható eredményeket, valamint a 2014-2020-as uniós tervezési ciklusban tervezett operatív programokban megvalósítani szándékozott fejlesztéseket részletező *Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól* című akcióterv.⁶ A *Digitális állam* pillér általános célként tartalmazza „a kormányzat működését támogató belső IT, a lakossági és vállalkozói célcsoportnak szóló elektronikus közigazgatási szolgáltatások, illetve az állam érdekkörébe tartozó egyéb elektronikus (pl. egészségügyi, oktatási, könyvtári, kulturális örökséghez kapcsolódó vagy az állami adat- és információs vagyon megosztását célzó) szolgáltatások, valamint e szolgáltatások biztonsági hátterének biztosítását”. A SWOT elemzés „erősség”-ként határozza meg a „nemzetközi mértékben is jelentős állami adatvagyon”, a dokumentum szerint „szignifikáns jövőbeni megtakarítások várhatók az adatok kormányon belüli, illetve az önkormányzatok és a központi közigazgatás közötti megosztásából”. A stratégiai célokhoz rendelt eszközcsoportok között a megfelelő informatikai háttér biztosítása és a közigazgatási belső folyamatok informatizálása mellett az interoperabilitás megteremtése, a magas szintű e-szolgáltatások bevezetése és a digitális adatvagyon hozzáférhetővé tétele szerepel. A stratégia a biztonságról szólva leszögezi: „az elektronikus kormányzati szolgáltatások esetében kiemelten fontos, hogy a közigazgatás oldalán maximálisan garantálható legyen a hálózatok, rendszerek, folyamatok és felhasználói adatok biztonsága”. [9]

⁴ Megjegyzendő, hogy a dokumentumban meghatározott 72 akcióból 4 esetében nincs output indikátor megadva, ilyen a fent idézett 3.12. akció is.

⁵ A törvény indokolása szerint a jogalkotói cél a kiemelt jelentőségű állami nyilvántartások védelmének biztosítása egyfelől az elektronikus adatfeldolgozás állami kézbe vételével, másfelől az ilyen nyilvántartások jogszerű felhasználását akadályozó cselekmények büntetőjogi szankcionálásával. Az *eGov hírlevél* 19. száma (2010. november 22.) *Állami feladat lesz a nemzeti adatvagyon kezelése* c. híre szerint „az intézkedéstől biztonságosabb, hatékonyabb és évente hatmilliárd forinttal olcsóbb adatkezelést vár a kormány”. Fellegi Tamás fejlesztési miniszter elmondta, „jelenleg nagyjából hetven gazdasági társaság van szerződésben az állammal, és kap az adatkezelési munkákért nagyjából évi 12 milliárd forintot”.

⁶ A Kormány az 1069/2014. (II.19.) Korm. határozattal fogadta el a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiát (NIS), majd az 1851/2014. (XII. 30.) Korm. határozatban döntött a NIS módosításáról és a Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól című akcióterv elfogadásáról.

A jogszabály és a stratégiai dokumentumok – bár csak részben azonos fogalmi alapokon – az informatikai meghatározottságot elismerve, de nem kizárólag informatikai megközelítésben (informatikai eszközök, technológiák használata szempontjából) tárgyalják az adatvagyon védelmének és használatának egyes kérdésköreit. A 2010-ben elfogadott stratégiai dokumentumban a vagyonelemek definiálása, az adatgazdák és az adatfeldolgozók körének azonosítása/meghatározása, továbbá a megfelelő adatminőség (közhitelesség és koherencia) megteremtésének igénye (köz)igazgatási szemléletre és tevékenységre utal. A 2014-ben elfogadott stratégiai dokumentum és a kapcsolódó akcióterv az adatkezelést közigazgatási szinten egységes szemlélet szerint tervezi megszervezni (pl. interoperabilitás) és egységes informatikai háttérrel kívánja támogatni (pl. egységes kormányzati IT-háttér – hardver és szoftverinfrastruktúra, üzemeltetés – továbbfejlesztése, a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások – szeüsz-ök – bevezetéséhez szükséges háttérfejlesztések összehangolása), hangsúlyozva a (nem teljes körűen definiált) közadatok hasznosításának támogatását is. Ez utóbbi dokumentumok kitérnek az ágazati intézményrendszerek belső és külső folyamatainak informatizálására is, amitől a dokumentum készítői intézményrendszeri hatékonyság-javulást, idő-, erőforrás- és költségmegtakarítást várnak. [9][10]

Az adatvagyonnal kapcsolatos egyes tevékenységek jogszabályban és kormányzati stratégiai dokumentumban történő megjelenítését követően az adatvagyon-gazdálkodás a közigazgatásban is „hívószó” lett; újfajta megközelítésre, szemléletmódra, ennek megfelelő tevékenységre, illetve ezekre irányuló elvárást idézett. A fogalom évtized elején tapasztalható újdonsága néhány év alatt ugyan kicsit megkopott, tartalma azonban mélyült; stratégiai fejlesztési elképzelések születtek a közigazgatási adatkezelő és ehhez szorosan kapcsolódó ügyintéző és ügyviteli tevékenység vonatkozásában.

Az adatvagyon-gazdálkodás fogalma által sugallt, erősen érték- és eredményközpontú megközelítés a közigazgatásban mára általánossá lett. Mindazonáltal a fogalom újszerűségét adó egyik elem, az üzleties hangzású „gazdálkodás” részleteinek kifejtése máig nem történt meg.

KÖZIGAZGATÁS ÉS ÜZLETI SZEMLÉLET

Kicsit eltávolodva a konkrét jelenkori törekvésektől, érdemes áttekinteni azokat a jelentősebb irányzatokat, amelyek „üzleti szemlélet” meghonosítását javasolták a közigazgatás számára, modernizálандó a közigazgatási szervezetrendszer és gondolkodást.

A közigazgatás hatékonyságának, eredményességének növelése rendszeresen felbukkanó igény, és az sem véletlen, hogy több modernizációs elképzelés az üzleti szféra különböző tapasztalatainak átültetésében látja a fejlődés útját.

Az üzleti életből származó első nagy impulzus két mérnök (egy amerikai és egy francia) munkásságának eredménye. Frederick Winslow Taylor (1856-1915) a *tudományos üzemszervezés* elméletének megalkotásával (1911), Henri Fayol (1841-1925) az *igazgatástan* kidolgozásával (1916) irányította a figyelmet a közigazgatási működés újragondolásának egyik lehetséges módjára.

Ezen külföldi előzmények nyomán a közigazgatás racionalizálásával foglalkozó kutatások Magyarországon a múlt század 30-as éveiben indultak meg. Az ekkor megjelent tanulmányok a munkafolyamatok áttekintését, egyszerűsítését és ésszerű megszervezését, a feladatellátáshoz szükséges, megfelelő képességekkel rendelkező munkaerő biztosítását, valamint a korszerű technikai eszközök alkalmazását (korabeli kifejezéssel: gépesítés) tekintették meghatározó jelentőségűnek. [11]

A következő nagyobb hatású irányzat a 20. század utolsó negyedében jelent meg. Az *Új Közmenedzsment* (New Public Management) brit és ausztrál eredetű, majd Amerikában és Nyugat-Európában is elterjedő modernizációs törekvésként a korszerű piaci és vállalatvezetési

elvek meghonosítását javasolta. Az Új Közmenedzsment nem zárt, egységes eszmerendszer; számos javaslatot, módszert foglalt magában. A hatékony, eredményorientált közigazgatás megteremtése és fenntartása érdekében kormányzati szinten az állam és a piaci szféra kapcsolatának újragondolását, állami feladatok piaci szempontok szerinti és piaci keretek közötti ellátását, privatizációt stb., az egyes közigazgatási szervek szintjén kevésbé hierarchikus működést, rugalmasabb döntéshozatalt, teljesítményorientált irányítást, ügyfélbarát szemléletet stb. javasolt.

Az irányzat – bár máig ható eredményei kimutathatók – Európában és Magyarországon sem tudott uralkodóvá válni. Az európai közigazgatási hagyományok továbbra is a hierarchikus, szabályozott működést támogatják; „a piaci versenyszellem csak korlátozott mértékben alkalmazható”, hiszen a közfunkciók privatizálása a szolgáltatások drágulását eredményezheti, az állami szolgáltatás nem függhet ellenérték fizetésétől, a vállalkozói menedzsmentben kialakított etikai felfogás (pl. kölcsönös engedmények, kölcsönös változtatások) nem fogadható el a közszférában. [12]

A harmadik meghatározó jelentőségű törekvés az előzőekben említett irányzattal megközelítőleg egy időben terjedt el. A *közigazgatás elektronizálása, informatizálása* a korszerű nagyvállalati üzemvezetési-üzemszervezési minták – informatikailag támogatott eljárások – átvételét, illetve ennek folyamányaként az informatikai piacon megjelenő újítások adaptálását jelenti (gyorsítva és támogatva a további fejlesztést is).

1960-as évek közepén az Amerikai Egyesült Államokban készültek el az első szövegszerkesztő gépek (számítógép-memóriával rendelkező írógépek), 1971-ben jelent meg az első telefax, az 1980-as években robbanásszerűen terjedtek a személyi számítógépek, vállalati környezetben kialakultak az első számítógép-hálózatok, 1983-ban – katonai előzmények után – létrejött az internet. A számítástechnika és a kommunikáció „soha szét nem választható módon összeolvadt”. [13]

A hardverek mellett a szoftverek fejlődése, differenciálódása is megindult és egyre jelentősebb méreteket öltött. Az alapszoftverek, rendszerszoftverek mellett a felhasználók számára leginkább jelentőséggel bíró – látható, érzékelhető, használható – alkalmazások mára számtalan lehetőséget biztosítanak a napi feladatok ellátásának megkönnyítésére. Az irodai és kommunikációs szoftverek mellett az üzleti életben elterjedtek a számlázó, könyvelő programok, majd a komplex vállalatirányítási rendszerek.⁷

A komplex vállalatirányítási rendszerek használatának előnyei – leegyszerűsítve és kicsit idealizálva: minden, a vállalat számára releváns, külső és belső forrású adat az érintett vállalati felhasználók számára valós időben, online rendelkezésre áll – a közigazgatási szervek hasonló képességei megteremtésének szükségességére irányították a figyelmet. A közigazgatásban is megjelentek a foglalkoztatottak adatait tartalmazó humánpolitikai, illetményszámfejtő alkalmazások, az ügyfeladatok kezelésére szolgáló partnertörzs-nyilvántartások, az ügyvitelt támogató iktató-, iratnyilvántartó, dokumentumkezelő rendszerek stb.

Megjegyzendő, hogy az informatizálás igénye és jelentősége politikai szinten is megfogalmazást nyert.

Az Európai Unió az informatikai, információtechnológiai fejlesztés révén biztosítható gazdasági és társadalmi fejlődés lehetőségét felismerve az 1990-es évek közepétől bocsátott ki az információs társadalom kialakulása szükségességét elismerő, illetve megteremtését elősegíteni szándékozó stratégiai dokumentumokat, programokat. 1993-ban született a *Fehér Könyv - Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás: a XXI. századba való belépés kihívása és pályái*, 1994-ben a Bangemann-jelentés (*Európa és a globális információs társadalom - ajánlások az Európai Tanács számára*) és az első akcióterv (*Európa útja az információs*

⁷ Ezek általános megnevezése manapság ERP; a betűszó eredetileg a vállalati erőforrás-tervező alrendszert (enterprise resource planning) jelölte.

társadalom felé - Akcióterv). Ezeket követték az *eEurópa* akciótervek, az *i2010* és az *Európa2020* stratégia stb.⁸

Magyarországon 1995-ben készült az első átfogó program, a *Nemzeti Informatikai Stratégia* (NIS). 2001-ben született a *Nemzeti Információs Társadalom Stratégia 1.0* (NITS), 2003-ban a *Magyar Információs Társadalom Stratégia* (MITS). 2010-ben jelent meg a már idézett *Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010-2014*. Az ezt követő időszakról szól a már szintén idézett *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020* és a *Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól* című akcióterv. A hazai tervek tartalmát – értelemszerűen – jelentősen befolyásolták az említett EU-dokumentumok. [14]

A KÖZIGAZGATÁS INFORMATIZÁLÁSÁNAK TAPASZTALATAI

A korszerű információtechnológiai eszközök, eljárások alkalmazása szükséges, sőt elengedhetetlen, nemcsak közigazgatási, hanem gazdasági (gazdaságossági) szempontok miatt is.

A hagyományos közigazgatási eljárások megújítása általában vásárolt informatikai eszközökre alapozva és vásárolt informatikai szaktudás segítségével, informatikai vagy informatikai irányítással megvalósuló projekteknél történik.

Az új fejlesztéseket célzó projektek jellemzően informatikai „késztermékek” közigazgatási szervekre történő tesztelését jelentik a termék mögött álló vállalkozói informatikai szaktudás közreműködésével. Az ún. továbbfejlesztések a már meglévő informatikai környezet és az ezzel együttműködni képes vállalkozói informatikai szaktudás egyesítését jelentik. Kevés olyan közigazgatási szerv van ma Magyarországon, amely önálló, versenyképes, korszerű fejlesztői tudást reprezentáló fejlesztő gárdát képes fenntartani (megnyerni, megtartani és finanszírozni).

A közigazgatás és az informatikai üzleti szféra találkozása tehát szükségszerű, együttműködésének sikeressége azonban több tényezőtől múlik és nem is mindig egyértelműen megítélhető.

Az informatikai projektek jelentős számban nem az eredetileg tervezett eredményekkel valósulnak meg.⁹ Az eltérések, nem ritkán kudarcok okát sokan vizsgálták és elemezték, sőt egyes kockázatokat már a fent említett, múlt századi, gépesítési törekvésekkel foglalkozó tanulmányok is máig ható érvényességgel foglalmazták meg.

Számos kudarc elkerülhető lenne, ha a résztvevők már a projekt megkezdése előtt tudatosítanák magukban és a partnerükben is, hogy a közigazgatási szerv és a vállalat más külső és belső elvárások alapján, más értékrend és felfogás, más célrendszer szerint működik. A közigazgatási szerv elsődleges feladata, hogy a számára jogszabályban meghatározott feladatokat kiszámíthatóan, stabilan, közmegegyezésre végrehajtsa. Feladatellátása során jellemzően nincsenek versenytársai, nincs folyamatos alkalmazkodási kényszere. Jogszabályok és belső normák részletesen meghatározzák az eljárását. Következésképpen működési rendje merevebb, az üzleti szereplők számára sokszor érthetetlenül konzervatív. Klasszikus példa a hierarchikus döntési folyamatok megléte, a hivatali út betartása (a mátrix szervezeti működési modell elutasítása), a hatásköri és illetékességi szabályok szigorú figyelembe vétele (a szervezeti egységek közötti csoportmunka elenyésző aránya), az erősen formalizált írásbeliség (a horizontális szóbeli egyeztetések írásos dokumentálása, az elektronikus levelezés útján

⁸ eEurope 2002. An Information Society For All. Draft Action Plan. COM (2000) 330 final, Europe 2005: An information society for all. Action Plan. COM (2002) 263 final, i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért – stratégia COM (2005) 229 végleges, Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája COM (2010) 2020 végleges.

⁹ Lásd pl. *Az adattárházprojektek bukásainak okai* c. fejezetet Fajsi Bulcsú – Cser László – Fehér Tamás: *Üzleti haszon az adatok mélyén. Az adatbányászat mindennapjai* c. könyvében. Alinea Kiadó – IQSYS Informatikai és Tanácsadó Zrt., 2010.

továbbított dokumentumok iktatása) stb. Bár a korszerűsítési elvárásoknak – külső kényszerből és belső igény alapján is – igyekszik megfelelni, számára nem létszükséglet és működési módjából következően nem is lehetséges a legújabb technológiai vívmányok folyamatos és azonnali kipróbálása és alkalmazása. Hangsúlyozandó, hogy ez a gondolatmenet nem tartalmaz értékítéletet, pusztán ténymegállapítás.

A szemléletbeli különbség a projektek (kudarok) értékelésekor „a felsővezetés nem volt elkötelezett a projekt mellett” megállapításhoz szokott vezetni. Ez a megállapítás azonban nem feltétlenül téves, hiszen a felsővezetés a projekt jóváhagyásakor – a közigazgatásban jellemzően szűkös pénzügyi erőforrások egy része felhasználásának engedélyezésével és a rendeltetészerű feladatellátáshoz meghatározott emberi erőforrások egy részének projekthez csoportosításával – már elkötelezte magát. Botorság lenne azt feltételezni, hogy ezt követően nem érdekelt a projekt sikerességében, de botorság lenne azt is feltételezni, hogy a projekt érdekében a kialakított/megtervezett erőforráshoz képest többet vagy mást biztosít, szükség esetén akár a rendeltetészerű működés rovására. Ezt ugyanis nem teheti. A megoldás a projekt céljának és tartalmának pontos és szakszerű – előzetes – meghatározása lehet, ami viszont számos feladatot, kötelezettséget ró az előkészítőkre.

A projektek sikertelenségének ugyancsak gyakori (vélt vagy valós) oka, hogy „a felhasználók nem azonosultak a projekt céljaival és eredményeivel”. A probléma kiküszöböléséhez az vezethet, ha tudomásul vesszük – és nem csak a közigazgatásban dolgozók vonatkozásában –, hogy az emberek általában nem szeretnek új eszközöket, módszereket alkalmazni (megtanulni) a régiak helyett. A passzív ellenállás leküzdésének módja lehet, hogy valóban szükséges és ésszerű fejlesztés valósul meg, a felhasználók számára megfelelő felkészülési idővel és megfelelő oktatással, képzéssel.

A szükséges és ésszerű fejlesztés tartalma szervezetenként, térben és időben is eltérhet. A közigazgatási szervek esetében az informatikai fejlesztések alapvető szabályainak a következőket célszerű tekinteni:

- a megfontolt fejlesztés hosszabb távra és mélyebbre ható eredményeket biztosíthat, mint a gyors, látványos siker érdekében kellő átgondolás és előkészítés nélkül bevezetett, olykor divat diktálta, még nem kellően megismert és kipróbált újítások, amelyek nem illeszkednek sem a szervezeti, sem a működésbeli hagyományokhoz, sem pedig a jövőbeli fejlesztési elképzelésekhez,
- nem a szervezetet kell az informatikai termékhez igazítani, hanem a terméket kell úgy kialakítani vagy testreszabni, hogy az megfelelő legyen a szervezet számára,
- ugyanaz a termék nem feltétlenül lesz megfelelő különböző szervezetek számára, de egy jól átgondolt megoldás könnyebben adaptálható hasonlóan működő szervezetek esetében, elősegítve ezzel is a gyakorlatok közelítését,
- a fejlesztések megkezdése előtt a fejlesztéssel kiszolgálni kívánt működést felül kell vizsgálni, értékelni, szükség esetén korrigálni kell, elkerülendő a hibás, nem hatékony, korszerűtlen működés korszerűsített támogatását,
- kerülni kell a pilot-csapidákat: gyakori, hogy a könnyen azonosítható, körülhatárolható problémára megoldás születik, ami lefedi a fejlesztéssel érintett közigazgatási tevékenység jelentős részét, azonban sem idő, sem kapacitás nem marad arra, hogy az érintett tevékenység teljes egészében megújuljon, így a „leamaradó” tevékenységreszek, folyamatok koloncként nehezednek a szervezetre.

A fentiek – bár evidenciának tűnnek – korántsem érvényesülnek „bevett” módon a közigazgatási fejlesztések során. Pedig a közigazgatás informatizálása eszköz, nem cél; a közigazgatási szervek számára a korszerűsítés, a piac szereplői számára rövid távon a nyereség elérésének, hosszabb távon a piacon maradás biztosításának eszköze. Az eszköz értékét pedig értelemszerűen az adja, hogy a célokat milyen mértékben tudja szolgálni.

A JOGI SZABÁLYOZÁS

Visszatérve az adatvagyon-gazdálkodás jelenlétére – létjogosultságára – a közigazgatásban, figyelemmel ez utóbbi jog általi meghatározottságára, szükséges áttekinteni a jogszabályi környezetet is.

A közigazgatási szervek működési kereteit, feltételeit meghatározó jogszabályok – törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek – az e-közigazgatás és az információvédelem területén folyamatosan születnek és módosulnak. Az állandó változás oka egyrészt a tárgyukban keresendő, hiszen egy folyamatosan változó valóságot kell a jog nyelvére leképezni, de érzékelhető az a jogalkotó szándék is, amely szerint a jog kényszerítő erejével kell a valóságot a stratégiai elképzelésekhez igazítani.

Az adatvagyon tekintetében a már említett Adatvagyon törvényen és végrehajtási rendeletén kívül újabb jogszabály nem született.¹⁰ [15] Így jelenleg az *adatvagyon elektronikus feldolgozása* tekintetében mondható el, hogy mára jogszabályban rögzített közigazgatási tevékenységgé, feladattá vált. Az adatvagyon-gazdálkodás fogalma jogszabályban explicite nem jelenik meg, azonban az informatikai stratégiai dokumentumok kormányzati elvárásként rögzítik.

Ezen túlmenően az adatvagyon-gazdálkodás tágabb szabályozási környezetében több jogszabály-csoport is érinti kisebb-nagyobb mértékben az adatvagyon és az adatvagyon-gazdálkodás egyes részterületeinek témakörét:

- az *adatvagyon elemeinek általános védelmét* az adat- és titokvédelmi jogszabályok, így különösen az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.) és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.),
- az *adatvagyon* már említett *újrahasznosítását* a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény,
- az *adatvagyon*ot kezelő közigazgatási szervek általános eljárási szabályait, így különösen az elektronikus ügyintézésre vonatkozó előírásokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) és végrehajtási rendeletei (amelyek tárgya az elektronikus ügyintézés és különösen az ún. szabályozott elektronikus szolgáltatások, szeüsz-ök),
- az *adatvagyon*ot tartalmazó iratok és az *adatvagyon*nal végzett közigazgatási ügyintézés során keletkező iratok kezelési és megőrzési szabályait a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.) és a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet,
- a *közfeladatot ellátó szervek adatkezelő nyilvántartásai együttműködését* az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény (Interoperabilitási tv.),
- az *adatvagyon*ot kezelő informatikai rendszerek védelmét az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (Ibtv.) és végrehajtási rendeletei,
- az *adatvagyon* egy-egy részét kezelő kritikus infrastruktúrák védelmét a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (Lrtv.).

¹⁰ E körben a közigazgatási szervezetrendszer egészére vagy nagyobb szervcsoportokra irányadó jogszabályokról lesz szó. A feladatkitűző és a szervezeti normák (amelyek az egyes szervek esetében tételesen megjeleníthetnek konkrét adatvagyon-gazdálkodási feladatokat, pl. NAV SZMSZ), nem kerülnek értékelésre.

ÖSSZEGZÉS

Ahogy a fent említett példák jelezni kívánták, a közigazgatás modernizációjára irányuló törekvések jelentős része az egyes közigazgatási szervek szintjén a munkafolyamatok racionálisabb megszervezését, illetve technikai, később informatikai, információtechnológiai támogatottságuk növelését tűzte ki célul.

Az egyes államok szintjén (és afelett) a kérdéssel foglalkozók – legyenek akár a közigazgatás, akár az üzleti szféra szereplői – a fejlődés lehetőségeit az állami és az üzleti szféra közötti, kölcsönösen előnyös feladatelhatárolás, illetve együttműködés különböző formáiban és területein látták. E körben különös jelentőséggel bír az informatikai szektor és a közigazgatás közötti együttműködés.

Hazánkban kormányzati elvárásként – a közigazgatási szervek összességének tevékenységét érintően – jelent meg a közigazgatási tevékenység meghatározott szempontok szerinti újragondolásának, egységesítésének, központosításának az igénye, különös tekintettel a közigazgatási szerveknél rendelkezésre álló adatok kezelésére, felhasználására és védelmére.

Az adatvagyon-gazdálkodás a fentiek alapján a közigazgatás hatékony és eredményes működését, „szükség esetén” korszerűsítését támogató/megvalósító, elméleti és gyakorlati tevékenység – lehet. Magában foglalja meghatározott szempontrendszer érvényesítését a tervezés és a végrehajtás során, a közigazgatási szerveken belül, azok között és azok feletti szinten is. Informatikailag erősen meghatározott, azonban szakmai szempontok által vezérelt kell, hogy legyen. [16]

Felmerülhet a kérdés: hogyan tovább? Az elvárások egyértelműek, a feladattűzés már nem pontos és nem teljes körű, ráadásul erőforrások biztosítása, eszközök és módszerek kidolgozása és rendelkezésre bocsátása nélkül (hosszabb távon?) nem lehet eredményes. A következő teendő tehát az adatvagyon-gazdálkodás lehetséges területeinek, eszközeinek, módszereinek számbavétele.

Felhasznált irodalom

- [1] A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény (Adatvagyon tv.)
- [2] Kővári Attila: Üzleti intelligencia (Business Intelligence, BI) fogalma, 2007. október 27. <http://www.biprojekt.hu/Uzleti-intelligencia-Business-Intelligence-BI.htm>. Letöltve: 2015. 03. 30.
- [3] Wayne W. Eckerson: Predictive Analytics. Extending the Value of Your Data Warehousing Investment. TDWI Best Practices Report, First Quarter 2007.
- [4] Hüttl Antónia – Dr. Milassin László – Nagy Ágnes – Nagy Katalin – Pásztori Veronika: Az állami adatvagyon hasznosítása: nemzetközi tapasztalatok, javaslatok a hazai alkalmazásra. KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány, Budapest, 2002. március 28.
- [5] Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (Eitv.)
- [6] A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény
- [7] A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.). Az Info tv. hatályba lépésével 2011. január 1-jétől hatályát veszítette.
- [8] Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010-2014. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Budapest, 2010.

- [9] Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020. Az infokommunikációs szektor fejlesztési stratégiája (2014-2020) v9.0. 2014. 12. 22.
- [10] Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014-2020 közötti fejlesztési irányairól. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Infokommunikációért és Fogyasztóvédelemért Felelős Államtitkárság, 2014. december
- [11] Raith Tivadar: Az irodaüzem racionalizálása. I. kötet Gépek és mechanikus munkaeljárások az irodában. Révai Kiadás, Budapest, 1930.
- [12] Lőrincz Lajos: Összehasonlítás a közigazgatásban. In: Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Szerk.: Lőrincz Lajos. Unió, Budapest, 2006. 7-20. o.
- [13] Haig Zsolt – Kovács László – Munk Sándor – Ványa László: Az ICT, mint az innováció fő hajtóereje a hadtudományokban. In: Az infokommunikációs technológia hatása a hadtudományokra. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2013. 7-51. o.
- [14] Budai Balázs Benjámín: Az e-közigazgatás elmélete. Második, átdolgozott kiadás. Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, 2014.
- [15] 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról
- [16] Nagyné Takács Veronika: Adatvagyon-gazdálkodás a közigazgatásban - a fogalmi tisztázástól a stratégiaalkotásig I. – Hadmérnök, 2013. (VIII.)/1., 255-265. o.