BUDAPEST INTÉZET
Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet · bpinst.eu
1074 Budapest, Dohány utca 84.

MAGYARORSZÁGI ÖNKORMÁNYZATOKAT CÉLZÓ, EU FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK ELEMZÉSÉHEZ SZÜKSÉGES KORMÁNYZATI ADATOK HOZZÁFÉRÉSÉNEK ÉS MINŐSÉGÉNEK GYORSÉRTÉKELÉSE

A kormányzati átláthatóság javítása, illetve a nyílt és digitális kormányzat (*open and digital government*) kialakítása számos Európai Uniós országban meghódította a kormányzatok napirendjét az elmúlt évtizedben. Egyrészről, nemzetközi szervezetek a nyílt kormányzati adatok (*open government data*) fogalmának meghatározásával, illetve kapcsolódó jó gyakorlatok feltérképezésével és értékelésével próbálják a helyes irányba terelni a közpolitikai döntéshozókat, a politikusokat.[1] Másrészről, számos OECD és EU állam úttörő szerepet játszik a nyilvános adatok hozzáférhetőségének, minőségének és újrahasznosíthatóságának javításában (lásd kiemelten, Ausztria, Írország, Korea, Lengyelország, Szlovénia, Spanyolország és Korea).[2]

A nyílt kormányzati adatok (*open public data*, továbbiakban nyílt közadatok) elérhetővé tétele több szempontból is fontos egy ország számára. Azon felül, hogy a közszektorban található adatok közzététele erősítheti a felelős kormányzást és növelheti a közintézményekbe vetett bizalmat; a nyilvános elszámoltathatóságot is elősegítheti azáltal, hogy kötelezi a kormányokat a jogállamiság tiszteletben tartására, illetve hozzájárulhat a közszférán belüli döntéshozatali és közigazgatási folyamatok javításához.

A kormányzati adatokhoz való hozzáférés és az adatok minőségének javítása két okból is döntő fontosságú lehet az EU-s fejlesztési politikában, különösen az új uniós tagállamok számára. Először is, az Európai Strukturális és Beruházási Alapok (a továbbiakban: EU alapok) jelentős részt tesznek ki az állami beruházásokban. Magyarországon például az EU fejlesztési források tették ki a kormányzati tőkeberuházások 55,46 százalékát 2015 és 2017 között, ezzel pedig az állami beruházások fő hajtóerőnek számítottak és számítanak hazánkban.[3] Másodszor, a földrajzilag célzott uniós transzferek tényleges összege és társadalmilag hatékony felhasználása egyre fontosabbá válik azokban az országokban, ahol a Covid-19 utáni válság intézkedések tényleges költségvetési megszorításokat rónak az államháztartásra (különösen a helyi önkormányzatokra), és ahol a közintézmények alacsonyabb minősége miatt a fejlesztési források felhasználása különösen ki van téve a politikai kivételezésnek és következésképpen a rossz elosztásnak.[4]

---

[1] A nyílt kormányzással kapcsolatos legfontosabb szakpolitikai célok, előnyök, jó gyakorlatok és ajánlások, valamint ennek részeként a közadatokhoz való hozzáférés javítása tekintetében lásd a következő nemzetközi kezdeményezéseket és adatportálokat: *Open Government Partnership* - https://www.opengovpartnership.org, OECD - https://www.oecd.org/gov/open-government/, a *Világbank* nyílt adatportálja: https://data.worldbank.org, beleértve a nyílt adatbankját is: https://databank.worldbank.org/databases.

[2] Lásd az OECD által 2020-ban közzétett *Open Government Data Index* rangsorában az első 15 ország között található országokat, 2022. március 2-i hozzáférés szerint: https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf. Figyelemre méltó, hogy Magyarország esetében a 2017. és 2019. évi adatok nem álltak rendelkezésre az OECD nyílt kormányzati adatokra vonatkozó felmérésében.

[3] Az EU kohéziós adatportáljáról exportált adatok, https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/-of-cohesion-policy-funding-in-public-investment-p/7bw6-2dw3 (Hozzáférés: 2022. március 2.).

[4] Az EU fejlesztési források korrupciós kockázatairól és a politikai kivételezésnek való kitettségéről szóló átfogó szakirodalmi áttekintésünk – lásd, Budapest Institute 2022. Önkormányzatok és a politikai kivételezés típusai - elméleti megközelítések, empirikus bizonyítékok és egy magyarországi empirikus elemzés terve.

Ebben a rövid összefoglalóban az EU források felhasználásának és a jó minőségű közadatokhoz való hozzáférésnek egy keresztmetszetére összpontosítunk. Gyorsértékelésünk a hazai önkormányzatokat célzó EU forrás-felhasználás nyilvános elérhető kormányzati adatforrásait térképezzük fel, majd értékeljük a szerint, hogyan felelnek meg a nemzetközi nyílt adat szabványoknak. Ez a feladat kapcsolódik a Magyar Helsinki Bizottság megbízásából végzett elemzésünkhöz, ami a politikai kivételezés különböző típusait vizsgálja, illetve azt, hogy hogyan lehetne kormányzati adatok alapján számszerűsíteni a politikai kivételezés hatásait a 2019. októberi önkormányzati választások után az EU források elosztásában.[5]

Első lépésben áttekintjük a nyílt adatokra vonatkozó szakpolitikai keretet az Európai Unióban és Magyarországon. Ezután számba vesszük a magyar önkormányzatok uniós források felhasználásának elemzése szempontjából releváns legfontosabb magyarországi adatforrásokat, és a nemzetközi nyílt adatszabványok alapján értékeljük ezen kormányzati adatok minőségét. Végül tanulmányunkat néhány szakpolitikai ajánlással zárjuk.

1. Az EU nyílt adatpolitikája és a nyílt kohéziós adatok

A nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló EU irányelv[6] keretezi az európai nyílt adatpolitikát és a közadatok újra hasznosítását az Európai Unió tagállamaiban. Az irányelv legfontosabb célkitűzései közé tartozik, hogy a kormányok számára minimum követelményeket határoz meg a közszférában keletkező információk és adatok magán- és közintézményekkel való megosztására, valamint a nyílt adatok további felhasználásában rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázására. Az Európai Digitális Stratégiával[7] és azon belül a közszolgáltatások digitalizálásával összhangban az Európai Bizottság ösztönzi a jó kormányzati gyakorlatokat terjesztését, és arra törekszik, hogy példamutató módon biztosítsa az EU alapok felhasználására vonatkozó adatokhoz való hozzáférést is.

EU szinten például létrehoztak egy átfogó adatportált (https://cohesiondata.ec.europa.eu) 2020-ban, amely mind tagországi, mind EU régiók szintjén információt oszt meg az EU által társfinanszírozott források elosztásáról, továbbá a különböző EU fejlesztési alapok (lásd, finanszírozási források), szakpolitikai célkitűzések és a végrehajtási szakaszok szerint is bontott adatokat közöl. 2022 márciusában az Európai Bizottság *Kohesio* néven új nyilvános platformot indított (https://kohesio.ec.europa.eu), ahol még részletesebb, projekt- és kedvezményezett-szintű támogatási adatok találhatóak a 2014 és 2020 közötti időszakra. Mindkét uniós adatportál megfelelően szabványosított adatokat tartalmaz, haladó adat-exportálási lehetőségekkel (lásd, ’géppel olvasható formátumok’[8], *machine readable formats*), ezen felül pedig igyekszik a felhasználói élményt különböző adatmegjelenítési és -vizualizációs megoldásokkal (lásd interaktív grafikonok és térképek), valamint könnyen értelmezhető szűrési lehetőségekkel javítani.

---

http://budapestinstitute.eu/index.php/projects/datasheet/political_favouritism_and_local_governments/en.

[5] A projekt a Magyar Helsinki Bizottság megbízásából készült a *Swedish Postcode Foundation* és a *Nyílt Társadalom Alapítványok* támogatásával. További információért, lásd a honlapunkat: http://budapestinstitute.eu/index.php/projects/datasheet/political_favouritism_and_local_governments/en

[6] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2024 irányelve, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024&from=EN.

[7] További információkért lásd: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies

[8] Ez azt jelenti, hogy olyan formátumban, amely alkalmas az automatizált elemzésre és újrahasznosításra (ideális esetben .csv- vagy xlsx-formátumban), lásd: https://kohesio.ec.europa.eu/services. A Magyarországra vonatkozó, projektszintű adatok itt találhatók: https://kohesio.ec.europa.eu/data/projects/.

Az EU által társfinanszírozott fejlesztési programokra és projektekre vonatkozó adminisztratív adatok közzététele mind az Európai Unió, mind pedig a tagállami szinten az EU alapokat újraelosztó nemzeti hatóságok kötelezettsége. A várakozások szerint az uniós támogatásokról szóló adatok közzététele javítani fogja a végrehajtást, az egyes programok eredményeinek értékelését, illetve a célcsoportok társadalmi-gazdasági szükségleteinek megoldására hatékonyabb fejlesztési politikákat eredményez. A kormányzati adatokhoz, közadatokhoz való nyílt hozzáférés azért is szükséges (bár nem elégséges), hogy lehetőséget biztosítson civil részvételre és a tájékozottabb civil szerepvállalásra az EU források felhasználásával kapcsolatos kormányzati döntések alakításában.

Az EU alapok elosztásáról szóló keretrendelet (1303/2013/EU irányelv) a 2014-2021 közötti időszakra előírja a végrehajtás előrehaladására vonatkozó alapvető költségvetési adatok időben történő közzétételét (99. cikk) és meghatározza, hogyan kell a program adminisztratív adatait rögzíteni és digitális formában tárolni a források elosztásáért felelős nemzeti hatóságok által létrehozott irányítási és monitoring rendszerekben (123. és 127. cikk).[9] Ennek megfelelően a legfőbb célkitűzés az, hogy a nemzeti hatóságok biztosítsák az adott program végrehajtásának átláthatóságát azáltal, hogy a támogatott projektek és az elérhető EU források monitoring adataihoz hozzáférést biztosítanak strukturált formában.

Kifejezett hangsúlyt fektetnek továbbá az egyszerű keresési és rendezési funkciókra, valamint az online adatok exportálási lehetőségeire is (115. cikk (2) bekezdés).[10] Portugália például nemrég indította el az úgynevezett Átláthatósági Portált (*Transparency Portal*), egy online adatportált, ahol valós időjű információk érhetőek el az EU forrásokból finanszírozott vagy társfinanszírozott intézkedésekről, projektekről. A támogatási adatok könnyen letölthetőek könnyen újrahasznosítható formátumban.[11]

Az EU normák szerint a tagállamok kötelessége továbbá, hogy az operatív programok előző pénzügyi évben történő végrehajtásáról éves végrehajtási jelentéseket (50. cikk) nyújtsanak be az Európai Bizottságnak és ezeket a jelentéseket, valamint az azok tartalmáról szóló, polgároknak szánt összefoglalót (*citizen summary*) is nyilvánosan hozzáférhetővé tegyék (50. cikk (9) bekezdés)[12].

2. Nyílt adatpolitikai keretrendszer és gyakorlat Magyarországon

Magyarország uniós tagállamként köteles átültetni nemzeti szabályozásába a nyílt hozzáférésű adatokról szóló EU irányelvet, valamint harmonizálni az uniós források felhasználására vonatkozó nemzeti szabályozását a vonatkozó EU rendelkezésekkel. Bár a közszférában keletkező adatok, vagyis a közadatok újrahasznosításáról (2012. évi LXII törvény)[13] és a nemzeti adatvagyonról

[9] Lásd az (EU) 1303/2013 európai parlamenti és tanácsi irányelvet, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303.
[10] Ibid.
[11] https://transparencia.gov.pt
[12] A közzétett adatok nem kormányzati szereplők (beleértve a magán- és civil szereplőket is) általi későbbi újrahasznosításának ösztönzése érdekében a kormányzati honlapnak vagy portálnak egyértelműen fel kell tüntetnie az alkalmazandó engedélyezési szabályokat, amelyek alapján az adatokat közzéteszik.
[13] Lásd 2012. évi LXIII. Törvény a közadatok újrahasznosításáról (Közadat tv.), https://njt.hu/jogszabaly/2012-63-00-00

(2021. évi XCI. törvény)[14] külön törvények vannak hatályban, Magyarország még nem értesítette az Európai Bizottságot a nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv hazai teljes körű átültetéséről. Emiatt 2021 decemberében uniós kötelezettségszegési eljárás (INFR (2021)0434) indult Magyarországgal szemben, ami a mai napig folyamatban van.[15]

Saját tapasztalataink, illetve két független megkérdezett szakértő véleménye alapján elmondható, hogy Magyarországon a nyílt közadatokra vonatkozó átfogó kormányzati keretrendszer még kialakulóban van. Miközben érvényben van egy nemzeti digitalizációs stratégia, melynek keretében már számos kormányzati intézményt[16] felállítottak, a törvényekben is rögzített adatpolitikai célok végrehajtása gyenge. Például a közadatokhoz való hozzáférés sokszor rendkívül időigényes mind a kutatók, mind a média számára. A nyilvánosan közzétett vagy akár csak hivatalos adatkérések nyomán rendelkezésre álló közadatok minősége pedig gyakran problémás.[17] Ezen felül a különböző nyilvános adatállományok összekapcsolása (ami kulcsfontosságú első lépés lenne az EU források hatásainak számszerűsítéséhez) különösen nagy kihívást jelent a jelenleg hatályos szabályozási keret következetlenségei és a konkrét technikai szabályok hiánya miatt.[18]

Ez a vegyes összkép tükröződik a hazai nyílt adatpolitika és kapcsolódó kormányzati gyakorlatok európai értékelésében is. Az Európai Bizottság által legutóbb 2021-ben kiadott Nyílt Adat Érettségi Jelentés (*Open Data Maturity Report*) szerint Magyarország az EU-tagállamok között a "Kezdő" kategóriába sorolható a nyílt adatpolitikák és -gyakorlatok tekintetében. Magyarország az ún. Nyílt Adat Érettségi Indexen a maximálisan elérhető pontszám 54 százalékát érte el (szemben az EU átlag 81 százalékkal). Ez az átlag alatti teljesítmény a négyből három értékelési kategóriában elért rendkívül alacsony részpontszám eredménye - nevezetesen a kormányzati adatok minősége (42 százalék, ami a legrosszabb eredmény az EU-ban, lásd az 1. ábrát), az adatok hatása (49 százalék), valamint a kormányzati adatportálok felhasználóbarát funkciói és átláthatósága (59 százalék). Ezzel ellentétben a negyedik, a nyílt adatpolitika kategóriában Magyarország az EU átlaghoz hasonlóan teljesít (vö. 79 százalék)[19].

---

[14] Lásd 2021. évi XCI. Törvény a nemzeti adatvagyonról (Natv.), https://njt.hu/jogszabaly/2021-91-00-00

[15] https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=01%252F03%252F2010&decision_date_to=16%252F03%252F2018&EM=HU&title=&submit=Search

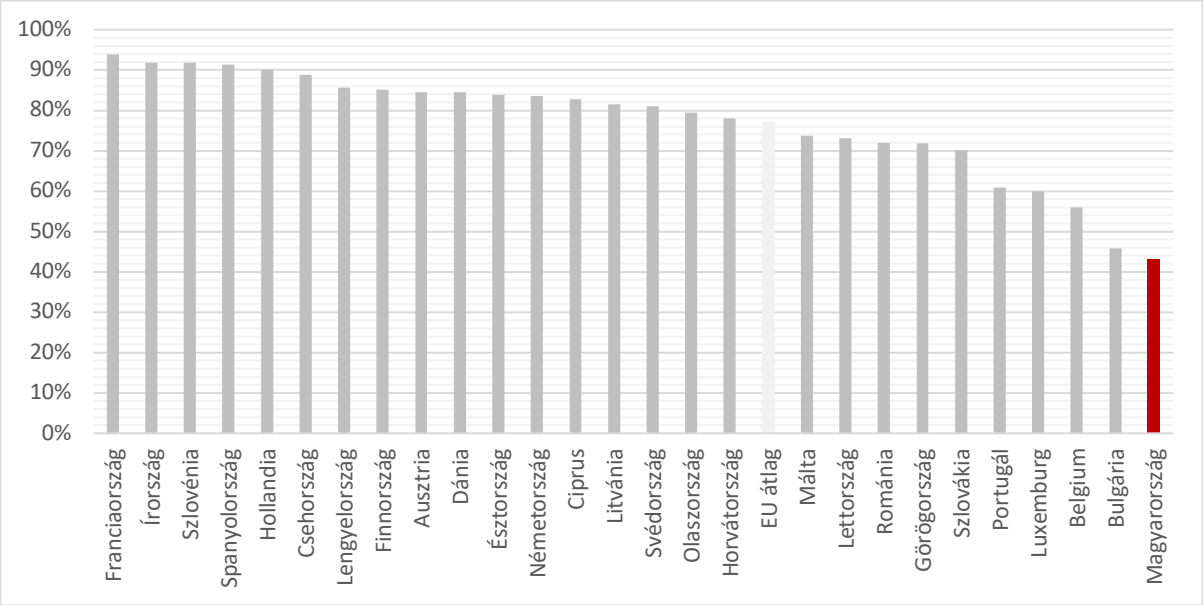
[16] A Digitális Jólét Programot (DJP) 2015-ben indította el a magyar kormány. Célja egy átfogó digitális ökoszisztéma kiépítése Magyarországon a digitalizációs folyamatok fellendítésével mind a köz-, mind a magánszektorban. A DJP több alprogramot foglal magában, ezek az oktatási szektort, startupokat, export-orientált magyar vállalatokat célozzák meg. A digitalizációs stratégiák megvalósításáért és ezen belül a nyílt adatpolitikák koordinálásáért és irányításáért két különálló kormányzati háttérintézmény felel: a Neumann János Nonprofit Kft. (https://neum.hu) és a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség (NAVÜ, https://www.navu.hu).

[17] Bővebben lásd: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2021.pdf, és https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/01/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2022.pdf.

[18] Bővebben lásd: https://hirlevel.egov.hu/2021/11/06/epulo-nemzeti-adat-okoszisztema-eloadasok-es-kerekasztal-beszelgetes-a-magyary-szinpadon-infoter-konferencia-2021-oktober-20/.

[19] További részletekért lásd, *Open Data Maturity Report* 2021, letöltve 2022. március 13-án: https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021.pdf.

1. ábra. EU országok rangsora a közszféra nyílt adatainak minősége tekintetében



Forrás: Open Data Maturity Report 2021
https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021.pdf

Ami a közszféra progresszívebb nyílt adat megközelítéseit illeti, a lengyel Nemzeti Nyílt Adatstratégia inspiráló példa lehet Magyarország számára. Lengyelországban a Digitális Ügyek Minisztériuma 2016-ban indította el az első nemzeti stratégiát, és nemrég dolgozott ki egy újat, Nyílt Adatprogram 2021-2027 néven. A lengyel stratégia négy prioritása: i) a nemzeti nyílt adatportálon közzétett nagy értékű adatkészletekhez való hozzáférés növelése, ii) az adatok újrahasznosításának és cseréjének növelése az adatminőség javítása révén, iii) a nyílt adatokkal kapcsolatos oktatás és képzés nyújtása kormányzati és nem-kormányzati érintettek számára, és iv) a nyílt adatokért felelős tisztviselők hálózatának kiépítése a közszférában.[20]

3. Az EU források felhasználásának elemzését támogató, kormányzati nyílt adatforrások gyorsértékelése

Mint említettük, tagállami kötelezettség, hogy az EU által társfinanszírozott fejlesztési programok végrehajtásának előrehaladásáról és az EU források elosztásáról nyilvános adatok álljanak rendelkezésre. Magyarország ennek a kötelezettségének csak részben tesz eleget. Például a vonatkozó kormányzati portálon (www.palyazat.gov.hu) elérhetőek az aktuális statisztikák az alapok elosztásának előrehaladásáról, de ezek a nyilvánosan elérhető adatok csak program és intézkedés szinten összegezve érhetők el.[21] Ezenfelül a magyar hatóságok az Európai Bizottságnak benyújtandó éves végrehajtási jelentéseket nem teszik közzé az erre vonatkozó szabályok ellenére. Sem ezek a jelentések, sem az előrehaladási jelentések tartalmáról készült úgynevezett állampolgári összefoglalók nem tölthetőek le a központi kormányzati portálon.

Annak megítéléséhez, hogy a hazai közadatok és nyilvános elérhető adatforrások mennyire segítik az EU források elosztásának és hatékony felhasználásának elemzését, a nemzetközi adatminőségi

[20] Továbbiakért lásd: https://dane.gov.pl/pl/article/1281,nowy-program-otwierania-danych-na-lata-2021-2027.
[21] Lásd az Aktuális Statisztikák menüpont alatt: https://www.palyazat.gov.hu/aktstat?lang=hu

sztenderdeknek való megfelelés gyorsértékelését javasoljuk.

A nemzetközi Nyílt Adat Charta (*Open Data Charter, ODC*) meghatározása szerint például a nyílt adat "olyan digitális adat, amely a szükséges technikai és jogi segítséggel bárki számára bármikor és bárhol szabadon felhasználható, újrahasznosítható és tovább terjeszthető".[22] A kormányokkal, a civil társadalommal és a világ minden tájáról érkező szakértőkkel partnerségben az ODC 2015-ben hat alapelvet dolgozott ki a közadatok közzétételére vonatkozóan. Az ODC elveket tükrözik mind az OECD, mind az Európai Bizottság nyílt adatokról szóló értékelései is. Következésképpen az ODC elveket választottuk a magyar önkormányzatokat célzó EU források felhasználásával kapcsolatos vizsgálatunk szempontjából releváns, nyilvánosan elérhető kormányzati adatforrások áttekintéséhez és értékeléséhez is.

Az ODC szerint a nyílt közadatoknak a következő feltételeknek kell megfelelniük:[23]

1. **Nyilvánosság (*Open by default*)**: Ez feltételezi az összes kormányzati adat közzétételét vagy alternatívaként megköveteli, hogy ha ezek mégsem nyilvánosak, akkor azt a kormányoknak indokolniuk kell. Ugyanakkor a kormányoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy a nyílt közadatok nem veszélyeztetik a magánélethez fűződő jogokat (*privacy rights*).
2. **Időbeliség (*Timely*)**: A közzététel időben történik, nem késik ésszerű határidőn túl.
3. **Átfogó tartalom (*Comprehensive*)**: A nyilvánosan elérhető kormányzati adatforrások átfogóak, pontosak és jó minőségűek kell, hogy legyenek. Az adatokat eredeti, változatlan formában bocsátják rendelkezésre.
4. **Hozzáférhetőség és felhasználhatóság (*Accessible and usable*)**: Cél a felhasználói élmény növelése és a felhasználók körének lehető legnagyobb mértékű kiszélesítése. Ehhez fontos, hogy i) a kormányzati adatokhoz való hozzáférés ne legyen időigényes, megtalálásuk mindössze néhány kattintást igényeljen (lásd: egyértelmű vizuális jelzők (*markers/flags*) használata, könnyen megtalálható elérés biztosítása a kormányzati portálokon vagy honlapokon), ii) az adatok gépileg olvashatóak legyenek több vagy többfunkciós fájlformátumban, ideális esetben .csv formátumban közzé téve, és iii) a hozzáférés pedig legyen vagy ingyenes (lehetőleg nyílt licensz, lásd, *Creative Commons*[24] alatt), vagy a hozzáférés árazása legyen világos és indokolható.
5. **Összehasonlíthatóság és átjárhatóság (*Comparable and interoperable*)**: A közzétett adatok legyenek összehasonlíthatók az ágazatok között és azokon belül, illetve a különböző földrajzi helyek és időpontok között. Ehhez kulcsfontosságú a közös azonosítók és a konzisztens metaadatok használata.
6. **Jobb kormányzás és az állampolgári szerepvállalás (*Improved governance and encouraging citizen engagement*)**: A közadatgazdák és -kezelők rendszeresen és átlátható módon egyeztetnek a potenciális adatfelhasználókkal (például, polgárokkal, civil társadalmi szervezetekkel, üzleti szervezetekkel). Továbbá, a közzétett adatokat kísérő dokumentációk (például, kézikönyv, felhasználói útmutató) világos, közérthető nyelven íródnak és az adatfelhasználók által értelmezhető, lényeges információkat tartalmazzák,

[22] ODC (2015): International Open Data Charter, 1. o., letöltve 2022. március 13-án: https://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf.
[23] ODC (2022): International Open Data Charter – Six ODC Principles, letöltve 2022. március 13-án: https://opendatacharter.net/principles.
[24] Általános információért lásd: https://creativecommons.org/licenses/; a CC-licencek konkrét típusairól lásd a következőket: https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kitérnek az érintett adatok elemzési korlátaira is adott esetben. A kormányzati hatóságok arra is törekednek, hogy felmérjék a közadatok iránti keresletet – például, a nem-kormányzati érintettekkel való konzultációk során kiderítik, hogy mely közadatokra és adatforrásokra van nagyobb kereslet és az ilyen preferenciák szerint priorizálják a közadatok közzétételét, valamint fejlesszék az adatszabványosítási gyakorlatokat.
Nemzetközi jó gyakorlatok azt mutatják, hogy számos kormányzati lépés tud érdemben hozzájárulni a jobb adatminőséghez és a közadatok jobb átjárhatóságához – így például mind kormányzati, mind nem-kormányzati felek számára nyújtott képzési programok, online iránymutatások vagy rendszeres társadalmi konzultációk lefolytatása a nyílt adat közösséggel (lásd, civil társadalmi vagy üzleti szervezetekkel, az információszabadsággal/az információhoz való hozzáféréssel és/vagy a közadatok újrahasznosításával foglalkozó szervezetek képviselőivel).
Csehországban például létezik egy kormányzati munkacsoport, ami 14 minisztérium és közintézmény ún. nyílt adat koordinátorából (open data coordinator) áll és rendszeresen tart kormányzati és társadalmi konzultációkat a nemzeti nyílt adatpolitikáról, mérlegeli az intézményi gyakorlatokat, és nyíltadat-képzést biztosít a köztisztviselők számára.25

7. **Inkluzív fejlesztés és innováció (*Inclusive development and innovation*)**: Az adatgazdák proaktív szerepet játszanak a kormányzati adatok hatékony és innovatív újrahasznosításának fejlesztésében a nyílt adatok hatásának maximalizálása érdekében.
Sokat hivatkozott jó gyakorlatok itt a következők: a köz- és magánszféra/civil szereplők közötti partnerségek kialakítása az adatbázisok, adatmegjelenítések/alkalmazások és egyéb, nyílt adatokon alapuló eszközök fejlesztése vagy közös létrehozása érdekében; a közoktatás szereplőivel való együttműködés a nyílt adatokkal kapcsolatos kutatások támogatása és az adat írástudás (data literacy) javítása érdekében, az adat írástudás beépítése az oktatási tantervbe, kapacitásépítés, valamint a technikai szakértelem és tapasztalat rendszeres és nyilvános megosztása a kormányzati és nem kormányzati szereplők között, valamint a közszférán belül.

A következőkben a fenti nyílt adat elvek és nemzetközi jó gyakorlatok alapján értékeljük az EU forrásokra vonatkozó elemzésünk szempontjából releváns hazai adatállományokat. Három interjút készítettünk olyan független magyarországi kutatókkal és szakértőkkel, akik ezekkel az adatbázisokkal dolgoztak már, vagy ismerik a magyar adatpolitika jogi és gyakorlati kihívásait. A szakértői interjúkból levont következtetéseket a saját adatfelhasználói tapasztalatainkkal kiegészítve a Budapest Intézetben szervezett szakértői workshop keretében elemeztük és strukturáltuk. Értékelésünk eredményét az alábbi táblázatban foglaltuk össze.

[25] Lásd https://www.vlada.cz/en/ppov/rvis/government-council-for-information-society-74186/.

1. **Táblázat. Az EU források önkormányzati felhasználásának elemzését támogató magyarországi nyílt adatforrások gyorsértékelése**

	Releváns magyarországi adatforrások és adatok		
ODC nyílt adat alapelvek	**EU alapokra vonatkozó adminisztratív adatok – pályázati szint**	**Helyi választási adatok**	**Települési szintű társadalmi-gazdasági adatok**
Hazai kormányzati adatgazda és adatforrás	Prime Minister's Office – *EMIR*	National Election Office – *Helyi önkormányzati választások adata*	National Statistical Office – *T-Star*
Nyilvánosság			
Időbeliség			
Átfogó tartalom			
Hozzáférhetőség és felhasználhatóság			
Összehasonlíthatóság és átjárhatóság			
Jobb kormányzás és állampolgári szerepvállalás			
Inkluzív fejlesztés és innováció			

Jelmagyarázat: zöld - jó, sárga - javítandó, piros - nem felel meg.
Forrás: saját hozzájárulás.

Pályázati szintű, adminisztratív adatok - EMIR adatok

Miniszterelnöki Hivatal - EMIR (Egységes Monitoring és Irányítási Rendszer): Az uniós forrásokból támogatott projektekre vonatkozó adminisztratív adatok a Miniszterelnöki Hivatal által kezelt központi kormányzati portálon (www.palyazat.gov.hu) érhetők el. A támogatott projektek vagy pályázatok adminisztratív adatai a nyitóoldalon jól látható Támogatott Projektkereső[26] alkalmazásban hívhatók le. Az adatokat heti rendszerességgel frissítik, szisztematikusan és következetesen strukturálva az operatív programok, intézkedések és végrehajtási időszakok szerint.

Ugyanakkor ezek az adatok nem teljes körűek, mert a támogatott projektekről nem érhető el minden részletes információ – például, több adatkategória üresen jelenik meg (lásd, projekt eredmények, az utolsó kifizetés összege) a portál felületén, annak ellenére, hogy ezeket a végrehajtó hatóságok rögzítik és az EMIR adatbázisban amúgy elérhetőek. Nem érhető el

[26] https://www.palyazat.gov.hu/tamogatott_projektkereso

semmilyen információ a nem támogatott projekt-pályázatokról – sem pályázati, sem összesített szinten, és bár adatexportálási lehetőséget kínál a felület (jóllehet regisztrációhoz kötve), ez az opció értékelésünk készítése idején nem működött. Bár a portál felkínálja az adatbázis letöltésének lehetőségét megfelelő (.csv) formátumban, többszöri próbálkozásunk nyomán is csak hibaüzenetet kaptunk.[27] Ez azért is sajnálatos, mert ezek a támogatási adatok egyedi projektazonosítókat tartalmaznak, amelyek lehetővé tennék ennek az adatbázisnak más kormányzati adatokkal és adatbázisokkal való gyors összekapcsolását.

Összefoglalva, előremutató, hogy ezek a támogatási adatok kellő frissítéssel és nyilvánosan elérhetőek. Ugyanakkor robusztus, statisztikai elemzésekhez vagy éppen csak ezen adatok tovább hasznosításának egyik kulcs feltétele lenne, hogy gépileg automatikusan olvasható formátumban (.csv) is elérhető legyen az adatbázis, illetve a közzétett támogatott projekt szintű információk teljes körét közzé tegyék – ideális esetben együtt a pályázott, de nem támogatott projektekkel. Mindezek hiányában a EU források felhasználását részleteiben elemezni vágyó szereplőknek alternatív adatgyűjtési módszerekre (lásd pl. *data scrapping* technikákra)[28] és kiegészítő, közérdekű adatkérésekre van szüksége.

Helyi önkormányzati választási adatok

A legutóbbi, 2019. évi önkormányzati választások eredményeinek teljes körű adatai elérhetőek a Nemzeti Választási Iroda[29] honlapján géppel olvasható (.xlsx) formátumban. Ezeket a választásokat követően nagyon gyorsan közzéteszik.

Bár a korábbi önkormányzati választásokra vonatkozó adatok is online letölthetőek, ezek eltérő adatszerkezetben kerültek közzétételre (pl. az adatmezők vagy változók eltérnek), ami jelentősen megnehezíti a különböző választási évekből származó adatok összekapcsolását, így az időbeni összehasonlítást célzó elemzését is. Továbbá, numerikus (szám-alapú), egyedi azonosítók bevezetése megkönnyítené a választási adatok más adatokkal és adatbázisokkal való összekapcsolását is (például a települések neve mellett az irányítószámok feltüntetése felgyorsítaná a területi szintű statisztikai adatokkal való összekapcsolást).

Település szintű társadalmi-gazdasági adatok – Területi statisztikai adatok

A szükséges, település szintű részletes társadalmi-gazdasági adatok a Központi Statisztikai Hivatal (KSH)[30] által kezelt és üzemeltetett Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszeren (TEIR) belül elérhető T-Star adatbázisban érhetők el. Az adatbázis nyilvános, teljes körű és egy regisztrációs folyamatot követően hozzáférhető. Jóllehet a regisztráció nem automatikus és némi adminisztrációt igényel, a hivatalos megerősítéssel nem szoktak késlekedni.

Ugyanakkor a géppel olvasható formátumú letöltések megtalálása meglehetősen időigényes. Az adatbázis gyors, maximum két kattintással történő elérése nem biztosított a nyitóoldalon, az adatot keresőknek egy terjedelmes menüt kell feltérképezniük, hogy eljussanak a szükséges település szintű adatokat tartalmazó aloldalra, és végül a letöltési lehetőségekhez. A hivatalos KSH

[27] A .csv-letöltési lehetőség csak a regisztráció után látható, és a hibaüzenettel kapcsolatos kérdéseinkre 2022. március közepéig nem érkezett válasz.

[28] Lásd a Korrupciókutató Központ Budapest által összeállított és közzétett adatállományt: https://www.crcb.eu/?p=2863 (Hozzáférés: 2021. december 10.).

[29] https://www.valasztas.hu/helyi-onkormanyzati-valasztasok-2019

[30] *https://statinfo.ksh.hu/Statinfo/themeSelector.jsp?lang=hu*

portálon és a T-Star adatbázisban való tájékozódás és a technikai tartalmak megértése nem intuitív, gyakori felhasználói és/ vagy kutatói tapasztalatot és tudást igényel a gyors tájékozódás, az adattípusok és a módszertani háttérinformációk megértése. Végezetül a legfrissebb adatok közzététele általában jelentős időt vesz igénybe, többnyire legalább két pénzügyi év késéssel történik meg, ami nehezen indokolható.

A közzétett adatokhoz tartozó hivatalos dokumentációk vagy hiányoznak, vagy nagyon technikai jellegűek, és nincsenek világos, közérthető nyelvű összefoglalók. Így az első-felhasználóknak nem biztos, hogy elegendő és megfelelő információ áll rendelkezésre az adatforrások, az adattartalmak és az elemzési korlátok megértéséhez.

Általánosságban elmondható, hogy a hazai kormányzati adatgazdák mindegyike jó irányban halad a közadatok közzétételével, azonban a közadatok újrahasznosíthatóságát javíthatnák szélesebb körű bevonással, rendszeres társadalmi konzultációkkal, valamint az adatkezelési keretrendszer átláthatóbbá és progresszívabbá tételével. A nyílt adatok gyors, egy vagy két kattintással történő elérhetősége, a kísérő dokumentumok közérthető verzióban történő közzététele (vagy a technikai megjegyzések mellett a közérthető nyelvű változatok közzététele is), valamint a nyilvános adatkérésekkel kapcsolatos részletes információk (kontakt személy, árak) megosztása lehetnének az első lépései egy haladottabb és a társadalmi, üzleti igényekre érzékenyebb hazai kormányzati adatpolitikának. Ezen felül innovatív megoldások (például adattérképek a polgárok számára, állampolgári összefoglalók az EUs programok teljesítményéről) segíthetnék a jobb áttekintést és eligazodást a rendelkezésre álló kormányzati adatok, programok és általában véve a kormányzati intézkedések körében.

4. Ajánlások a nyílt közadatokra vonatkozó magyarországi szakpolitikai gyakorlat javítására - nyílt adat elveknek való megfelelés erősítése az EU forrás-felhasználást érintő adatgazdák körében

Összességében, van még fejleszteni való a hazai nyílt adatpolitikában. Míg a jogszabályi és intézményi keretek többé-kevésbé megfelelőek, ha csak az EU források önkormányzati felhasználásának esetét vesszük górcső alá, elmondható, hogy a közadatokhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályok végrehajtása és érvényesítése gyenge, a nyilvánosan elérhető EU támogatási adatok minősége nem megfelelő.

Mind az anekdotikus bizonyítékok, mind a szakértői interjúk és saját kutatói tapasztalatunk azt mutatja, hogy a nyilvános kormányzati adatbázisok szerkezetéről, tartalmáról és összekapcsolásáról szóló konzultációk, ha egyáltalán sor kerülhet rájuk, általában rögtönzöttek és informálisak. Mind a kormányzati szektoron belül, mind a közadatgazdák és a potenciális felhasználók (lásd elsősorban a tudományos kutatók és a szakpolitikai szakértők) között hiányzik az átlátható és kiszámítható egyeztetési és konzultációs folyamat. Nem világosok, feltételezésünk szerint nincsenek megfelelő intézményi ösztönzők arra, hogy az adatgazdák megismerjék a jó gyakorlatokat, és adott esetben megújítsák az adatkezelési és hozzáférési gyakorlatukat. Ennek megítéléséhez további elemzésre, kormányzati adatgazdák és adat-felhasználók széles körében végzett felmérésre lenne szükség.

Mindemellett, a megfelelő kísérő dokumentumok publikálása és a felhasználói tapasztalatok rendszeres gyűjtése és értékelése is már érdemben segítené a közadatok újrahasznosításának és ezáltal társadalmi hasznosságának javítását. A közelmúltban újjászervezett Nemzeti Adatvagyon Ügynökség (NAVÜ), mely eredetileg 2020-ban jött létre és a Miniszterelnöki Hivatal felügyelete alá tartozik, felelős a magyarországi nyílt adatpolitikák átfogó koordinációjáért és irányításáért.[31] A 2021-ben elfogadott rendeleti szintű szabályozás szerint a NAVÜ proaktív szerepet fog játszani egy átláthatóbb és inkluzívabb adatpolitikai keretrendszer létrehozásában, ahol például a kormányzati adatportálokkal kapcsolatos felhasználói tapasztalatokat és elégedettséget rendszeresen gyűjtik és közzéteszik majd, illetve melynek keretében az adatgazdák és a (potenciális) adatfelhasználók közötti konzultációs folyamat nyilvános lesz majd. Ugyancsak a NAVÜ feladata lett a különböző kormányzati adatállományok és adatbázisok összekapcsolása, ennek technikai lebonyolítása.[32] Miközben a NAVÜ hatásköre és feladatai egyértelműen szabályozott, az Ügynökség kapacitásainak fejlesztése még folyamatban van - amint azt mind interjúalanyaink, mind pedig néhány közelmúltbeli médiahír is beszámolt.[33]

Végezetül meg kell jegyezni, hogy a Magyar Államkincstár (MÁK) tárolja a magyarországi önkormányzatoknak juttatott költségvetési transzferek adatait, amelyek magukban foglalják a kizárólag a központi költségvetés által finanszírozott transzfereket is és nem csak az EU által társfinanszírozott támogatásokat. Ezt az adatforrást ebben a gyorsértékelésben nem vettük figyelembe, mivel az online elérhető MÁK adatok aggregált szintű adatok, azaz a MÁK egyáltalán nem tesz közzé települési szintű adatokat, és a költségvetési transzfereket is csak fő típusai (lásd, működési költségek, szakpolitikai célú támogatások, pl. közegészségügyi, oktatási és kulturális tevékenységek) és hónapok szerinti bontásban osztja meg nyilvánosan.[34] Így ez az adatforrás teljesen alkalmatlan részletes, önkormányzati szintű elemzésekre.

Gyorsértékelésünket az alábbi ajánlásokkal zárjuk.

Magyarország - Nemzeti Adatvédelmi Ügynökség

A kormányzás megerősítése, az állampolgári szerepvállalás növelése

- ➔ A civil szektor, a média és a tudományos élet szereplőinek bevonása a nyílt adatokkal kapcsolatos kormányzati gyakorlatok kialakításába és nyomon követésébe, valamint a nyílt közadatok feltárhatóságát, hozzáférhetőségét és további felhasználását támogató kezdeményezések elindítása (például, jó gyakorlat térkép, nyílt adatgazda címek/minősítések kidolgozása).
- ➔ A nyílt adatokra vonatkozó nemzeti stratégia kidolgozása és összehangolása a szélesebb körű nemzeti szintű stratégiákkal (különösen a Digitális Jólét Programmal és a folyamatban lévő közigazgatási reformprogrammal).
- ➔ A hazai közadatokra vonatkozó szabályozás teljes körű harmonizálása a nyílt hozzáférésű adatokról szóló uniós irányelvvel, a jogi következetlenségek és ellentmondások megszüntetése a hatályos jogszabályok között.
- ➔ A NAVÜ kapacitásának és kompetenciáinak kiépítése, az adatpolitikai koordinációs szerepének megerősítése, az adatkapcsolási kérelmek teljesítésének felgyorsítása.

---

[31] Lásd, https://www.navu.hu/kozerdeku-adatok

[32] Lásd a 607/2021 (XI.5.) Kormányrendelet a nemzeti adatvagyon felhasználásával kapcsolatos egyes részletes szabályokról, https://njt.hu/jogszabaly/2021-607-20-22 Hozzáférés: 2022. március 12.

[33] Bővebben lásd, https://hirlevel.egov.hu/2021/11/06/epulo-nemzeti-adat-okoszisztema-eloadasok-es-kerekasztal-beszelgetes-a-magyary-szinpadon-infoter-konferencia-2021-oktober-20/.

[34] Lásd, http://www.allamkincstar.gov.hu/files/Mérlegek/onkormanyzat/Onk_idosor_2021_04.xls

Az adatminőség javítása és a nyílt adatok társadalmi és gazdasági értékének és hasznosságának javítása

- ➔ Nemzetközi és EU jó gyakorlatok követése a közszféra adatgazdáinak proaktív támogatásával, a közzététel megfelelőségének javításával.
- ➔ Adat írástudás erősítése képzésekkel mind a kormányzati, mind a nem-kormányzati szereplők körében.
- ➔ Nyílt közadatokért felelős kormányzati kapcsolattartók hálózatának létrehozása, a helyi/ települési és megyei szintű hatóságok támogatása adatkezelői kapacitásaik fejlesztésében.
- ➔ 2022-től részvétel az OECD nyílt kormányzati adatokra vonatkozó felmérésében, illetve újracsatlakozás a Nyílt Kormányzati Együttműködés nemzetközi kezdeményezéshez (annak ellenére, hogy Magyarország 2016-ban kilépett ebből az együttműködésből).

Magyarország - EU források esetében releváns közadatgazdák

Az adatok minőségének és hozzáférhetőségének javítása

- ➔ A nyílt adat szabványok és jó gyakorlatok követése az adatfelhasználók segítése érdekében, kiegészítve a közzétett adatok és adatbázisok értelmezését és megértését segítő megoldásokkal (pl. állampolgári adattérképek feltöltése, közérthető nyelven megírt összefoglalók, kísérő dokumentumok bevezetése).
- ➔ A nyílt közadatforrásokhoz való hozzáférés felülvizsgálata az intézményi honlapon, illetve azok felfedezhetőségének, megtalálásának megkönnyítése (például, nyitóoldalon gyors-elérést segítő bejegyzés/menü pontok átszabása, jelzők/zászlók beépítése az alkalmazásokban).
- ➔ Az adatok minőségének javítása (pl. hiányzó adatkategóriák pótlása), gépileg olvasható, működő(!) adatexportálási opciók beépítése (pl. működő letöltési opciók .csv- és .xlsx-formátumban).

A kormányzás megerősítése, az állampolgári szerepvállalás fokozása

- ➔ Intézményi szinten nyílt adat rendezvények szervezése, valamint átlátható és rendszeres párbeszéd kezdeményezése az adatfelhasználókkal.
- ➔ Online és személyes kommunikációs csatornák kiépítése, az adatok közzétételére szervezeten belüli kapcsolattartók felállítása (vö. nyílt közadatokért felelős koordinátorok).

Európai Unió – Regionális és Várospolitikáért felelős Főigazgatóság és Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatokért felelős Főigazgatóság

A nyílt adatokra vonatkozó szakpolitikák és gyakorlatok kettős ellenőrzése, a végrehajtás fokozásának elősegítése

- ➔ Konzultáció a nyílt közadatokra vonatkozó lehetséges nemzeti stratégiáról és annak a meglévő szakpolitikai stratégiákkal (különösen a Digitális Jólét Programmal és a folyamatban lévő közigazgatási reformprogrammal) való összhangjáról.
- ➔ Az EU/ODC nyílt adatokra vonatkozó alapelvei betartásának kikényszerítése - különös tekintettel az adatminőségre.
- ➔ Az EU források felhasználására vonatkozó adminisztratív adatok közzétételének figyelemmel kísérése és a vonatkozó EU rendeleteknek való megfelelés rendszeres ellenőrzése.
- ➔ Rendszeres számonkérés a hazai kormányzati adatok (újra)felhasználói tapasztalatainak összegyűjtéséről és ezek rendszeres elemzéséről.
- ➔ A nyílt adat politikával kapcsolatos tagállami fejlemények és kihívások elemzésének beemelése az Európai Szemeszter által lefedett szakpolitikai területek és témák körébe, és az ebből leszűrt javaslatok beépítése az országspecifikus ajánlásokba.

- ➔ Az EU technikai segítségnyújtásának felhasználása i) a kormányzati adatgazda kapacitások fejlesztéséhez – kiemelten, a közadatokhoz való hozzáférés és az adatminőség javításához, ii) a bevált, nyílt adat jó gyakorlatok átvilágításához és ezek magyarországi adaptálásához (lásd érdemben megfontolható és inspirálóak lehetnek új tagállamokbeli (pl. lengyel), vagy akár csak portugál megoldások, gyakorlatok).