

### A KÖZSEKTOR ADATVAGYONA: HOZZÁFÉRÉS ÉS HASZNOSÍTÁS\*

HÜTTL ANTÓNIA

A közszektorban felhalmozott információk széles körű használatához több, egyenként is fontos társadalmi érdek fűződik. A köz ügyeiről való tájékozódás mindig is a demokratikus alapjogok közé tartozott, különösen az állam gazdálkodásának átláthatósága vált ki széles körű politikai érdeklődést. Ezenkívül az utóbbi években az volt tapasztalható, hogy – az informatikai lehetőségek fejlődésének betudhatóan – rohamosan megnőtt a kereslet az állami intézmények által gyűjtött adatok iránt, azok üzleti célú hasznosítására. Eközben az is egyre szembetűnőbbé vált, hogy sok esetben az államigazgatáson belüli párhuzamos adatgyűjtések felesleges terheket rónak az adatszolgáltatókra, valamint az adatszere hatékony megszervezésével az államháztartási kiadásokban jelentős megtakarítások lennének elérhetőek. A különféle szempontok közös irányba mutatnak: társadalmi és gazdasági érvek egyaránt amellett szólnak, hogy lehetővé kell tenni a közszektorban rendelkezésre álló információk minél szélesebb körű használatát. A tanulmány az időszerű nemzetközi tapasztalatok alapján a kérdéskör átfogó elemzését adja. Elsősorban a közszektor és a magánszektor közötti információs kapcsolatokat tárgyalja, és kevésbé tér ki a közszektoron belüli adatszere kérdésére, az azzal kapcsolatban felmerülő adatvédelmi problémákra.

TÁRGYSZÓ: Adatvagyon. Információcsere.

A közszektor információinak használata, az azzal kapcsolatban felmerülő alapvető kérdések jól példázzák az információk természetéből eredő belső ellentmondásokat. Azt, hogy az információ jellegénél fogva, társadalmi és gazdasági értelemben egyaránt közjószág. Társadalmi értelemben ez a megállapítás az információk azon tulajdonságára utal, hogy nehéz korlátozni az információk terjedését. Mivel nehéz megakadályozni, hogy az egyszer nyilvánosságra hozott információt ne lehessen további, az eredetitől eltérő célokra is felhasználni, ezért csak igen körülményesen lehet a szabályozást a különböző felhasználási célok szerint differenciálni. Mivel azok az érvek, amelyek az információk terjedésének korlátozása mellett felhozhatók, eltérő mértékben méltányolandók attól függően, hogy milyen célra használják fel az információt, így akkor lehetne csak jó szabályokat alkotni, ha előre tudnánk, végül mire használják az adott információt.

Az információ gazdasági értelemben is közjószág. Ez abból a tulajdonságából ered, hogy az információk többszöri felhasználása lényegében nem jár többletköltséggel. Az

\* A tanulmány a Kopint-Datorg Konjunktúra Kutatási Alapítvány által végzett, a Széchenyi-terv keretében támogatott kutatás alapján készült.

információtermelés (rövid távú) határkölsége lényegében zérus, hiszen ugyanazt az információt egyszerre többen is „fogyaszthatják”, szemben a legtöbb közönséges jószággal. Ha valaki megeszik egy darab kenyeret, akkor azt a kenyeret más már nem fogyaszthatja el. A szokásos javak esetén még a közösségi fogyasztás is kisajátítható, mivel például a közutak vagy az igazságszolgáltatás kapacitása is véges. Ezzel szemben az információ használata más felhasználót nem zár ki ugyanannak az információnak a fogyasztásából. Sőt, számos információfajta esetén még az is igaz, hogy a fogyasztás terjedelmével nő annak egyéni haszna. Ha egy információt széles körben keresnek, akkor az előállító nagyobb gondot fordít annak pontosítására, frissítésére. A telefonkönyvek és más regiszterek is azért hasznosak, mert rendszeresen használják is azokat. Az információk terjedése miatt beszélhetünk önigazoló előrejelzésekről: minél többen ismerik és veszik alapul ugyanazon gazdasági előrejelzéseket, annál biztosabb, hogy az előre jelzett esemény tényleg bekövetkezik, és így végül is mindenki a valós körülményekre alapozhatja tervét.

*N. Wiener* (1961) megfogalmazása szerint: „az információ információ, se nem anyag, se nem energia”, létezését csak úgy lehet megfigyelni, ha anyagi formában vagy energiában megtestesül. Az informatikában általában az információ fizikai ismérvéből származtatott információfogalmat használják. Ennek értelmében az információ „bármilyen értelmezhető jel”. Ez az információfogalom azonban kifejezetten arra szolgál, hogy mérhetővé tegye a telekommunikációs eszközökön keresztül történő információátadást. Nem veszi figyelembe azt, hogy az információ a fogadó számára milyen szubjektív értelemmel, jelentőséggel bír.

A kommunikációtudomány ezzel szemben elvonatkoztat az információ fizikai jellemzőitől, és azt az ismérvét használja, hogy az információ viszony az információt közlő és az információ fogadója között. Pontosabban felismeri a meghatározás ebből eredő korlátjait, vagyis azt, hogy ebben az esetben az információ csupán a kommunikáció során ölt testet. Ez egyben azt is jelenti, hogy az információ meghatározásakor nem tudunk elvonatkoztatni a kommunikációs rendszertől, és így az információra nem lehet egzakt, az adott kommunikációs viszonytól független meghatározást adni. Ugyanis ez valójában azt jelentené, hogy az információt önmagával kellene meghatározni, valahogy oly módon, hogy az információ kommunikációs viszony, amely függ a kommunikáció jellegétől.

Megkísérelhetnénk az információt gazdasági ismérveivel jellemezni. Azonban a közgazdaság-tudomány sem képvisel egyértelmű álláspontot az információ gazdaságelméleti szerepéről: míg a klasszikus elmélet szerint a tökéletes informáltság biztosítja a piaci egyensúly létrejöttét, addig például az osztrák iskola szerint ellenkezőleg, az információk egyenlőtlen eloszlása segíti a piac tisztulását. Az első esetben az információ minél szélesebb elterjedése növeli a gazdasági jólétet, a másik felfogás szerint az információ monopolizálása a társadalom számára akár előnyös is lehet. Az ellentétes felfogásokból tehát nem vezethető le egyértelműen az információk makrogazdasági értéke. Így a gazdasági érték mint ismérv sem ad támpontot az információ meghatározásához.

Visszatérve a kommunikációelméletre, aszerint az információt a hír fogadásának menetében lehet megragadni. *V. Mayer-Schönberger* (2001) hivatkozása szerint meg kell különböztetni az információ szintaktikai, szemantikai és pragmatikus dimenzióját.

A szintaktikai dimenzió az információátadás fizikai menetével foglalkozik. Erre alkalmas a korábban már említett, a fizikai ismérvből származtatott információfogalom. A

szemantikai dimenzió az átvitt jelek értelmezésével, az információ tartalmának megfejtésével foglalkozik. A szemantikai ismérv szubjektív, függ az információközlő és az információfogadó közötti viszonytól, például attól, hogy ugyanazon jeleknek ugyanazt a jelentést tulajdonítják-e. A pragmatikus dimenzió is szubjektíven értelmezi az információkat, de nem annak értelme, hanem felhasználási célja szerint. Valójában ezt a pragmatikus szemléletet lehet alapul venni az információ terjesztésének szabályozásakor. Az ezzel kapcsolatos alapvető probléma tehát az, hogy a szabályozást a felhasználási céltól függően kellene differenciálni.

### A KÖZSZEKTOR INFORMÁCIÓIHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS MINT DEMOKRATIKUS ALAPJOG

Az állam működésének átláthatósága<sup>1</sup> régóta elismerten a demokratikus alapjogok közé tartozik. A XX. század kilencvenes éveitől azonban elegendő volt, ha a szabályozás csak általánosan fogalmazta meg a jogokat. Részletesebb és a jogszabályok adta lehetőségek alkalmazását tömegesen, rendszeresen biztosító szabályozásra nem volt szükség, hiszen csak kivételes esetekben, többnyire csak a tömegtájékoztatás képviselőinek volt alkalmuk ténylegesen élni a jogokkal. Ezzel összhangban az információkhoz való hozzáférés joga több országban a sajtószabadságra vonatkozó törvény részét képezi. Az információs forradalom előtt az információ természetéből eredő társadalmi dilemma csak ritkán okozott tényleges nehézségeket a közszektor információihoz való hozzáférésben. Az első ilyen törvényt Svédországban 1766-ban alkotta meg a Riksdag.<sup>2</sup> A fejlett országok többségében a hozzáférési jogot sokáig közvetlenül az alkotmányból vezették le, külön szabályozásra általában csak a XX. század második felében került sor. A demokratikus alkotmányok általánosan fogalmazzák meg az államigazgatás tájékoztatási kötelezettségét, és az erre épülő egyéb jogszabályok pontosítják azt, hogy ezt a kötelezettséget az államigazgatás és az információk milyen széles körére, milyen módon kell teljesíteni.

Felismerve a meghatározás nehézségeit, a jogszabályok általában megkerülik az információ fogalmának szabatos kifejtését, és mindössze olyan meghatározást adnak, hogy az információ minden olyan tartalom, amely bármilyen közvetítő anyagon tárolva van. A közvélemény számára biztosított hozzáférés esetén a nemzeti szabályozások tehát nem az információkhoz való hozzáférést, hanem a dokumentumokhoz való hozzáférést teszik lehetővé. A dokumentum fogalmát tágan értelmezik, beleértve a bármilyen formában, bármilyen hordozón tárolt információt. Ez az értelmezés többnyire kimondottan is megerősítést kap a jogszabályokban.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Az állam működésének átláthatósága valójában szélesebb fogalom, mint a közszektor információinak nyilvánossága, például az is hozzátartozik, hogy egyértelmű és áttekinthető legyen a kormányzati döntéshozatal menete. Tulajdonképpen az is az átláthatósághoz tartozik, milyen és mennyire egyenlő feltételekkel jut hozzá a magánszektor a közinformációkhoz, azok üzleti továbbértékesítése céljából.

<sup>2</sup> Ez a szabályozás úttörő jellegűnek mondható, és még ma is példaképnek tekintik. Ezzel szokták szembeállítani a mai kormányzati politikák ödzkodását az információs forradalomtól, mondván „Ha a nemesekből, papokból, kereskedőkből és parasztokból álló egykori svéd parlament ugyanúgy állt volna hozzá az írott sajtóhoz, mint a mai törvényhozók a számítógépekhez, akkor 1766-ban nem született volna meg a sajtószabadságról szóló törvény” (Brühann; 1996).

<sup>3</sup> Például az Egyesült Királyság jogszabálya úgy fogalmaz, hogy a dokumentum a bármilyen formában tárolt információ. Svédországban dokumentumnak neveznek bármilyen írott anyagot, képet vagy olyan gépi rekordot, amely olvasható, meghallgatható vagy megérthető más technikai eszközök segítségével. Spanyolországban a dokumentum lehet grafikus, hang, vizuális

Az Európai Bizottság Információs Társadalom Főigazgatósága által „A közszektor adatvagyonának hasznosítására kialakítandó keretek” című munkaanyag<sup>4</sup> a dokumentumokra a következő meghatározást adja: „Dokumentum az adathordozójától függetlenül – papírra írt (nyomtatott) vagy elektronikus formában, hang-, vizuális vagy audio-vizuális felvétel formájában – létező, bármilyen tartalom; bármely dokumentum bármely része.”

A dokumentumokhoz való hozzáférést biztosító jogszabályok egyaránt vonatkoznak a közzféra által előállított, valamint a közzféra által gyűjtött (számára benyújtott) dokumentumokra. Vagyis minden olyan dokumentumra, amelyet harmadik fél állított elő, de a közzféra birtokában van. Ebben az értelemben a szabályozás szélesebb hozzáférési lehetőséget biztosít, mint a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló magyar törvény.<sup>5</sup>

#### *Hozzáférés elektronikus környezetben*

A fejlett országokban az állami adatvagyon nagy részét ma már elektronikus eszközön tárolják. Nyilvánvaló, hogy ebben a környezetben megváltoznak a hozzáférés lehetőségei.

Először is módosítani kell a jogszabályok szövegét, hogy a hozzáférés kiterjedjen az elektronikus formában tárolt információkra is. Szabályozni kell azt a kérdést is, hogy az adott dokumentumhoz vagy magához a nyilvántartáshoz engedélyezett-e a hozzáférés. A tagországi szabályozások többsége külön említi, hogy mihez, a dokumentumhoz vagy a nyilvántartáshoz engedélyezett a hozzáférés.

Franciaországban már az 1978. évi törvény tartalmazza azt a kitéletet, hogy az adminisztratív dokumentum akár az elektronikus úton feldolgozott nem egyedi információt is jelentheti. A holland törvényben ezt az a megfogalmazás erősíti meg, hogy az elektronikus adatbázisokban tárolt információkhoz való hozzáférés vagy tartalmának a másolása akkor kérhető jogszerűen,

- ha a kérés kellően körülhatárolt (vagy konkrét tárgyra, vagy egy vagy több meghatározott adatbázisra vonatkozik az igény),
- ha a kért adatok adminisztratív jellegűnek minősülnek.

A svéd szabályozás 1974-ig az írott szövegre vonatkoztatta a hozzáférést. Azóta a rendelkezés értelmezhető a térképekre, képekre, rajzokra, elektronikus úton feldolgozott adatokra, és bár továbbra is a dokumentumokat nevesíti a hozzáférés tárgyaként, de ezt szélesen, az informatikai eszközökön tárolt információkra vonatkoztatva értelmezi.

A hálózati elérésnek tulajdonítható új kérdésként merül fel, hogyan képesek a közzféra kielégíteni a közösségi információk iránt ugrásszerűen megnövekedett keresletet. Bizonyos, hogy túl kell lépni azon a megoldáson, hogy

---

vagy bármilyen más anyagi formájú. A holland jogszabály szerint a dokumentum lehet írásos vagy adatot tartalmazó más anyag.

<sup>4</sup> A framework for exploitation of public sector information. Közzétéve: 2002. 01. 21.

<sup>5</sup> Az 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló, a közérdekű adatok nyilvánosságával foglalkozó törvény ugyanis „a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére, különösen az állami és önkormányzati költségvetésre, annak felhasználására, valamint az állami és önkormányzati vagyon kezelésére vonatkozó információ” nyilvánosságáról szól.

- vagy a közigazgatás maga döntse el, mi tartozik az általános tájékoztatási kötelezettség fogalmába,
- vagy a kérelmezőnek kelljen előzetesen tájékozódnia, milyen információk is léteznek a közszeKTorban.

Változott a szemlélet a tekintetben is, hogy a hozzáférés ingyenes-e, vagy valamilyen díjat, költségtérítést kell fizetni érte. Az általános gyakorlat szerint a közérdekű adatokat tartalmazó nyomtatott dokumentumok – szinte kivétel nélkül – ingyenesek, az adatbázisokhoz való hozzáféréskor – nagy tömegű adat lekérése esetén – a szolgáltatásért méltányos díj kérhető.

A svéd szabályozás még arra is kitér, milyen módon kötelesek a köztisztviselők segíteni a közvéleményt a náluk tárolt információk elérésében, valamint azok értelmezésében. Több közigazgatás felállított olyan nyilvánosan használható terminálokat, ahol az érdeklődők betekinthetnek az adatokba, és ingyen lemásolhatják azokat.

Elektronikus hálózatok esetén az egyedi kérelmezők által kezdeményezett hozzáférési eljárásokat szükségtelessé teszi, ha az intézmények a rendszeresen keresett (kiemelten közérdekű) adatokat közzéteszik. Az Egyesült Államokban, 1996-ban a Freedom of Information Act-et (FOIA) kiegészítették azzal, hogy megkülönböztették a hozzáférést és a közzétételt. Hozzáférés esetén a kérelmezőnek kell keresnie az információt, a közzététel az információk külön kérés nélküli terjesztése, többnyire az elektronikus hálózaton keresztül. Sőt, a szabályozás kimondja, hogy ha valamelyik információt már legalább hárman keresték, akkor azt a közszeKTor intézményének nyilvánosságra kell hoznia. Az egyedi kereseteket kiváltó közzététel sok esetben az intézmény számára is egyszerűbb eljárás, mint az egyedi kérelmek kezelése. Az Egyesült Királyságban alkalmazott szabályozás ebből kiindulva egyenesen kimondja, hogy a közszeKTor máshol ésszerű módon fellelhető információit nem kell egyedi kérésére külön, még egyszer átadni.

A tömeges, nagyüzemi információszolgáltatás megszervezése tehát azt a kérdést is felveti, lehet-e szelektálni az adatvagyonon belül, megkülönböztetve egyfelől a kiemelten közérdekű, másfelől az egyéb közérdekű adatokat. Amennyiben egyáltalán lehet ilyen határvonalat húzni, akkor jogos-e különbséget tenni a hozzáférés módjában oly módon, hogy a kiemelt adatokat közvetlenül (például az interneten) elérhetővé kell tenni, míg az egyéb adatokat külön kérésre kell csak átadni. Az elhatároláshoz társadalmi megegyezést kell találni, segítve a kivitelezést például akkor, ha a hozzáférést támogató eszközök (adatkatalógusok, keresőrendszerek) kidolgozásakor szelektálni, rangsorolni kell a közösségi adatvagyonon belül.

Új kérdésként merül fel az adatfelhasználók regisztrálásának a kérdése. Amíg csak írásban vagy személyesen lehetett a közérdekű adatok iránti igényt megfogalmazni, fel sem vetődött a névtelenség lehetősége. Az internetes kapcsolat esetén azonban, különösen néhány politikai szempontból fontos témakör esetén, a felhasználók a demokrácia csorbításának érezhetik, ha az állam azonosítani akarja az adatok felhasználóit.

Az adatbázisokban, rendezett nyilvántartásokban tárolt adatok esetén gyakorlati kérdésként merül fel, hogyan lehet különbséget tenni a demokratikus jogok gyakorlásához szükséges mértékű hozzáférés és az üzleti célú vagy akár egyéb okokból túlzott igények között. Nyilvánvaló, hogy társadalmi szempontból az ingyenes hozzáférésnek csupán a demokratikus jogok gyakorlásához szükséges információkra kell kiterjedni. Fennáll ugyanis a veszélye annak, hogy a mértéktelen adatkérés gátolhatja az intéz

mény működését, illetve annak kielégítése olyan többletköltségekkel jár, amelyeket végső soron a társadalomnak kell megfizetni (a közkiadásokat fedező adóbevételekből).

Hogyan lehet tehát az állampolgároknak a közösségi információkhoz való ingyenes hozzáférést mint vitán felül álló demokratikus vívmányt megőrizni úgy, hogy

- a jog gyakorlása ne akadályozza az intézmények alaptevékenységének ellátását,
- az ingyenesség ne idézzen elő túlfogyasztást,
- a hozzáférés ne legyen túlzott olyan értelemben, hogy az ingyenesen szerzett információk ne legyenek visszaélésre alkalmasak más, üzleti célokra.

A nemzeti jogszabályok módosítása két irányban is szabályozta a hozzáférési jogosultságot. Vannak olyan országok, amelyek az alkotmányba foglalják, hogy az állampolgárnak joga van bármilyen államigazgatási dokumentumot megismerni (*Prins*; 2001). Ez túlmutat azon a jogosultságon, amely eddig csupán az államigazgatás felvilágosításadási kötelezettségét írta elő az alkotmányban, és előrelép a nyitott kormányzás felé. Ennek lényege, hogy bárki megismerhesse a kormányzat működését, beleláthasson a döntéshozatali folyamatba. Túlmegy azon a már általánosan alkalmazott gyakorlaton, hogy a kormányzat feladata a döntések eredményeinek nyilvánossá tétele. A közszféra adataihoz való hozzáférés – új megközelítésben – kiterjed a döntéselőkészítés során készülő dokumentumokhoz való hozzáférésre is. Még általánosabban fogalmazva, a hozzáférés szabadsága azt a kikényszeríthető jogot jelenti, hogy mindenkinek joga van a kormányzati dokumentumokba betekinteni, azokat lemásolni, bejutni a kormányzati intézményekbe, részt venni a közigazgatási tanácskozásokon. Más országok viszont úgy módosítják a szabályozást, hogy részletes útmutatókat dolgoznak ki arra vonatkozóan, hogyan lehet a gyakorlatban is érvényesíteni a közszektor információihoz való hozzájutást. Előírják például, hogy minden intézmény köteles nyilvánosságra hozni a nála található (nyilvános és bizalmas) dokumentumok regiszterét, viszonylag rövid határidőn belül kell a kéréseket teljesíteni, a kivételeket, elutasítást minden esetben indokolni kell, aktív módon kell segíteni a hozzáférést.

#### *A közszektor elhatárolása*

A nemzeti jogszabályok – az angol fordításban „public sector” – információszolgáltatási kötelezettségről beszélnek. Ennél pontosabban nem fogalmazzák meg, milyen intézmények tartoznak ebbe a körbe.<sup>6</sup> Az információkhoz való eseti hozzáférés esetén elegendő volt alkalmi módon eldönteni, hogy a kért információ fellelési helye a közszektorba tartozik-e, vagy sem. A rendszeres közzétételt azonban csak úgy lehet megszervezni, ha taxatív felsorolás áll rendelkezésre a közszektor intézményeiről. A közszektor körének meghatározása alapvető jelentőségű nemcsak az információk nyilvánossága, hanem az átlátható állami működés egész kérdésköre számára. Általánosan fogalmazva a kérdés úgy tehető fel, egyáltalán kell-e és megfogalmazható-e egységes meghatározás arra, mi

<sup>6</sup> Az angol szakirodalom a public sector, public authority, general government elnevezéseket használja. Magyarul ezek az angol elnevezések egyenként is több fordításban használatosak. A tanulmány a továbbiakban, amikor általánosan szól a közszelekről, akkor a közszelekről, az információk nyilvánosságával összefüggésben pedig a közszelektor kifejezést használja, mivel talán ez a fogalom a legkevésbé foglalt más szabályozások által.

lyen körre kell biztosítani az állam működésének átláthatóságát. Osztályozás szempontjából a kérdés két alkérdésre bontható:

- milyen ismérv alapján történjen az elhatárolás;
- milyen típusú egységekről kell eldönteni, hogy azok a köz- vagy a magánszférába tartoznak-e.

Az első alkérdés kapcsán azt kell mérlegelni, hogy jogi, finanszírozási vagy funkcionális értelemben határoljuk-e el a közszférát. Jogi értelemben a közszférába azok az intézmények tartoznak, amelyekről a hatályos jogszabályok így rendelkeznek. Minden országban van olyan jogszabály, amely tételesen kimondja, mely intézmények tartoznak az államháztartási gazdálkodás körébe. Ezek bizonyosan a közszférába tartoznak, bármilyen célra is történjék az elhatárolás. Finanszírozási szempontból ezeken kívül mindaz beletartozik a közszférába, amelyeknek működését közpénzek, végső soron adóbevételek fedezik. Funkcionális értelemben az állami, közösségi feladatok ellátását végző egységek képezik a közszférát. A finanszírozási és a funkcionális ismérv alkalmazása esetén nem szükségszerű, hogy teljes szervezeteket soroljunk a köz- vagy a magánszférába. Lehet kisebb egységeket is különválasztani, akár egy szervezeten belül is megkülönböztetve a közpénzből és a piaci árbevételből fedezett, vagy az állami feladatnak minősülő tevékenységeket és azokat a tevékenységeket, amelyek teljesítését az állam kötelezően nem vállalja. Az egészségügyi ellátás vagy a közoktatás terén világszerte egyre gyakoribbak azok a megoldások, amelyek egyetlen intézményen belül kombinálják az állami feladatok körébe tartozó és a piaci módon nyújtott szolgáltatásokat. Ez egyben választ ad a közszektor elhatárolása során feltett második alkérdésre, nevezetesen arra, hogy elvben nemcsak teljes intézmények, hanem azoknak csak egyes részei is a közszférába tartozhatnak. A gyakorlatban azonban kizárólag szervezetek szintjén lehet érvényesíteni a közinformációkhoz való hozzáférést.

Átütő megoldást adna az állam működése átláthatóságának javítására, ha sikerülne egységes módon elhatárolni a közszféra érvényességi körét. Ha például a fiskális politika, a közbeszerzések, a közösségi információk kezelése ugyanazon definíció alapján értelmeznék a köz határait. Úgy látszik azonban, hogy erre egyelőre kevés az esély. Ezt jelzi, hogy azok a jogszabályok, amelyeket az EU alkalmaz a tagországok szabályozása átláthatóságának fokozására és harmonizálására, sem teljesen egységesen értelmezik a közszférát. Példaképpen nézzük a közelmúltban elkészült következő három, nem tökéletesen egybevigó meghatározást.

A) Az EU közbeszerzési irányelvében a következő meghatározás szerepel:<sup>7</sup>  
„A közbeszerzés kötelezettsége azon intézményi körre terjed ki, amelyek

- a közérdek specifikus igényeinek kielégítése céljából alapítottak;
- nem üzleti érdekeltég alapján működnek;
- jogi személyiségűek;
- nagyrészt állami vagy helyi önkormányzati forrásokból gazdálkodnak;
- szervezetének, felügyelő testületében többségben vannak a kormány által kinevezett személyek.

<sup>7</sup> Az EU közbeszerzésekről szóló irányelve, (Directive on Public Procurement) 92/50 (1992. június 18.)

B) Az Európai Bizottság Információs Társadalom Főigazgatósága által kiadott munkaanyag<sup>8</sup> a közszektor szervezeteire („public sector bodies”) a következő meghatározást ajánlja:

„A közszektor szervezetei közé tartoznak a központi, állami, regionális és helyi államháztartási szervezetek, a közjog által szabályozott szervezetek (body governed by public law), az egy vagy több államháztartási szervezetből vagy a közjog által szabályozott szervezetből létrejött egyesülés.

A közjog által szabályozott szervezet minden olyan szervezet,

a) amely meghatározott közérdek teljesítésére jött létre és nem üzleti, vállalkozási alapon működik „established for the specific purpose of meeting needs in the general interest, not having an industrial or commercial character”,

b) amely jogi személyiség,

c) amelyet döntő mértékben állami, regionális vagy helyi államháztartási intézmények vagy más a közjog által szabályozott szervezetek finanszíroznak; vagy a felügyeletét ilyen szervek látják el; vagy olyan igazgatói, vezetői vagy felügyelő bizottság irányítja, amely tagságának többségét az állami, regionális vagy helyi hatóságok vagy más, a közjog által szabályozott szervezetek nevezik ki.”

C) Az előző két meghatározás egyikével sem teljesen egybevágó módon értelmezi a közszférát az az EU-szabályozás, amely a fiskális kereslet mértékét korlátozza. Az ún. maastrichti kritérium a nemzeti számlákból veszi át a kormányzati szektorra vonatkozó definíciót. Az SNA eredeti meghatározását az EU számlarendszere, az 1995-ös ESA tovább részletezi. Alapvetően két kritériumot vesz figyelembe: a tulajdonlás, irányítás módját és a végzett tevékenység, szolgáltatás piaci, vagy nem piaci jellegét. A tulajdonlás, irányítás módja azt fejezi ki, hogy végső soron ki dönt a szervezet stratégiai kérdéseiben. A tevékenységek piaci vagy nem piaci jellege attól függ, hogy a termelési költségeket nagyrészt a piaci árbevételek vagy az államháztartási források fedezik-e.

A közszféra határait tekintve észrevehető különbség van a három EU-szabályozás között. A közbeszerzési irányelv szűkebb fogalmat takar, mint például a közszektor információinak nyilvánosságára vonatkozó jogszabály, hiszen ez utóbbi esetben elegendő, ha a finanszírozási vagy az irányítási, felügyeleti kritérium közül egy is teljesül, míg a közbeszerzési előírásokat csak a kritériumok együttes teljesülése esetén kell alkalmazni. Ugyanakkor a fiskális statisztika nem követeli meg, hogy kizárólag jogi személyiségű szervezeteket lehessen a közszférába besorolni. A statisztika ismeri a kvázi-szervezeteket, amelyek jogi értelemben ugyan nem önállóak, de autonóm döntéshozók a gazdálkodás ügyeiben. Érdelemes kérdés továbbá, hova tartoznak a politikai pártok, egyházak. A statisztika ezeket a nem kormányzati nonprofit intézmények közé sorolja még akkor is, ha tevékenységüket nagyrészt állami források fedezik. Az idézett meghatározásokból úgy tűnik, hogy ezek a közösségi információk nyilvánossága szempontjából a közszektorba tartoznak, az EU közbeszerzési jogszabályának meghatározása szerint viszont nem tartoznak oda.

*A hozzájárulás korlátai*

<sup>8</sup> Lásd a 4. jegyzetet.



A hozzáférés jogi szabályozása szempontjából a dilemma lényege, hogy méltányolandó köz- és magánérdekek egyaránt felhozhatók az információk terjedése és annak korlátozása mellett. A különböző érvek fontossága, társadalmi szempontból erősen függ az információ felhasználási céljától: milyen esetben mely érdeknek kell elsőbbséget adni? Tekintettel arra, hogy az információs forradalom előtt a hozzáférés lehetőségével csak alkalmi módon éltek, így a korlátozásokra is kevés precedens értékű tapasztalat halmozódott fel.

Az is a korlátozás ellen szól, hogy immateriális természete miatt nehéz megakadályozni az információ terjedését. Valójában nem a terjesztés, hanem annak korlátozása költséges, így a korlátozást és nem a használatot kell külön indoklással alátámasztani. A főszabály az, hogy az információk nyilvánosak. Tehát a kivételeket kell külön felsorolni és indokolni. A jogszabályok a hozzáférést korlátozó eseteket három indokra vezetik vissza. Ezek

- az állami, közösségi érdekek,
- a személyes, illetve egyedi adatok védelme,
- az üzleti célú továbbfelhasználás (például piackutatás).

A közérdek védelmét szolgáló titkos, bizalmas adatok körébe az államvédelmi, külstratégiai, belbiztonsági, gazdaságpolitikai stb. okok miatt, korlátozottan, csak az illetékesek által hozzáférhető információk tartoznak. Közösségi érdekből akkor korlátozható az információk nyilvánossága, ha a közzététel súlyos kárt okozhat az állam működésében. Az adatvédelem azonban nem abszolút követelmény, a fejlett demokráciákban sok helyen előírják az ún. kárpróba alkalmazását, azaz a kérelem elbírálásakor külön mérlegelni kell, hogy adott esetben milyen érvek szólnak az információs szabadság mint demokratikus alapelv mellett, és ezzel szemben mennyire nyomós érvek indokolják a kért adatok védelmét.

A személyes információkhoz való hozzáférésre vonatkozóan demokratikus alapjog, hogy a közszektorban a személyéről tárolt személyes információkat az érintett személynek joga van megismerni. Vannak olyan országok, ahol kivételt tesznek a hivatalos személyeknek a feladatuk ellátásával kapcsolatba hozható személyes adataival. Ezeket közérdekűeknek tekintik.

Magánérdekből két értelemben is védeni kell az információkat: amennyiben az magánszemélyek egyedi adatait tartalmazza, illetve amennyiben a közösségi intézményekben levő információ harmadik (külső) féltől származik. Ez utóbbi esetben nem az információk tartalmát, hanem tulajdonjogát illeti meg a védelem. Ennek megfelelően a kivételes bánásmód tekintetében egyes nemzeti szabályozások megkülönböztetik a közszektor által készített és a közszektorban fellelhető, de más által készített dokumentumokat. A külső felek által készített dokumentumok esetén a szerzővel előzetesen konzultálni kell az információ nyilvánosságra hozataláról, lehetőséget adva neki, hogy érvelhessen a nyilvánosságra hozatal korlátozó személyes és közérdekek mellett.

Sajátos helyzetet jelentenek a nyilvános regiszterek. Ezek használata azért igényel külön szabályozást, mert ebben az esetben az egyedi adatok az eredeti felhasználási célra nyilvánosak. Nyilvános regiszterek és egyéb nyilvános adatállományokban tárolt személyes (egyedi) adatok adatvédelmével kapcsolatban az alapvető dilemmát tehát az okozza, hogy ebben az esetben – bizonyos célra – a személyes adatok is nyilvánosak, és elektro

nikus környezetben gyakorlatilag még akkor sem lehet megakadályozni az adatok más célra való továbbfelhasználását, ha technikai eszközökkel korlátozzák a teljes adatbázis letöltését. Ebben az esetben sem zárható ki ugyanis annak lehetősége, hogy a papíros alakban lekért adatokat újra digitalizálják.

Ezért a nyilvános regiszterekre a hagyományos adatvédelmi törvény közvetlenül általában nem alkalmazható. Az adatvédelem és a nyilvánosság megtartása közötti összhang megteremtésére elvben a következő lehetőségek kínálkoznak (*Raab*; 2001):

1. az általános adatvédelmi törvény átdolgozása,
2. az adatvédelmi törvény korlátozott értelemben való használata,
3. az adatvédelmi kérdéseknek a nyilvántartások elrendeléséről szóló jogszabályokban való elrendezése,
4. a nyilvántartások lehetséges felhasználói differenciált kezelésének szabályozása,
5. az adatvédelmi törvény kiegészítése a nyilvános regiszterekre vonatkozó speciális rendelkezésekkel.

Az 1. eset nyilvánvalóan nem oldja meg a kérdést, hiszen tudomásul kell venni, hogy a nyilvános regiszterek használata sajátos kérdéseket vet fel. A 2. megoldás sem kezeli a probléma lényegét, mert nem szabályozza mindazt, amit szabályozni kellene. A 3. javaslat egy hosszú távú stratégiába illeszkedik, rövid távon azonban nem eredményes. A 4. elképzelés önmagában nem kivitelezhető, mivel a felhasználók differenciált kezelése a gyakorlatban nem követhető nyomon. Az adatbázis használatára bejelentkezők csak az elektronikus aláírás megléte esetén lennének ellenőrizhetők. Az 5. lehetőségre viszont az 1993. évi új-zélandi adatvédelmi törvény mutat jó példát.

Az új-zélandi adatvédelmi törvény a közhiteľű nyilvántartások adatvédelmi kérdéseit a következőképpen szabályozza.<sup>9</sup>

elv: Keresés

A nyilvános regiszterekhez csak olyan kereső rendszerekkel szabad hozzáférni, amelyek összhangban vannak a regiszter felállításakor és indexeléskor alkalmazott módszerrel.

elv: A nyilvános regiszterekből származó információk felhasználása

A nyilvános regiszterekből származó személyes, egyedi adatok nem rendezhetők át, és nem kapcsolhatók össze más nyilvános regiszterekből származó személyes, egyedi adatokkal abból a célból, hogy olyan értékes személyes adatokat lehessen előállítani, amelyek a regiszterből közvetlenül nem nyerhetők.

elv: Személyes adatoknak nyilvános regiszterekből elektronikus úton való továbbítása

Nyilvános regiszterekből személyes adatokat nem szabad elektronikus úton továbbítani, kivéve meghatározott hivatalos személyeknek, amennyiben ezek a regisztert a feladatuk ellátásához, keresésre használják.

elv: A nyilvános regiszterek használatának díja

A nyilvános regiszterek használata ingyenes, vagy legfeljebb méltányos díjat lehet felszámolni.

Brühann (1996) felfogása szerint a személyes adatok védelme a demokrácia érvényesülésének feltétele. Ennek értelmében a személyes adatok az eredeti adatgyűjtéstől eltérő célra csak akkor használhatók fel, ha az más demokratikus célok megvalósulását segíti. Többnyire ilyen az államigazgatáson belüli továbbhasznosítás. Kizárja viszont az üzleti célú hasznosítást, mivel ehhez demokratikus érdekek nem fűződnek.

Az EU a közszektor információihoz való hozzáférés szabályozását alapvetően a nemzeti illetékességbe tartozónak tekinti. Bár kezdeményezi, hogy minél jobban érvényesüljön az információs szabadság, és elvállal feladatokat azon a téren is, hogy a tagországokban minél

<sup>9</sup> Privacy Act 1993. Public register privacy principles.

előbb kiépüljön az elektronikus kormányzat, külön jogszabályokat kizárólag az EU közösségi intézményeiben rendelkezésre álló dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében alakít ki. Jelenleg a 2001-ben elfogadott rendelet szabályozza az Európai Parlament, az Európa Tanács és az Európai Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférést. A szabályozás példaértékű eligazítást ad arra, hogyan lehet a gyakorlatban is élni a jogokkal.

## ÜZLETI HASZNOSÍTÁS

Míg az állampolgárok információs szabadságát a demokratikus jogok érvényesüléséből vezetik le, addig alapvetően gazdasági érvek szólnak amellett, hogy a közösségi információkat rendszeresen lehessen másodlagos üzleti célokra hasznosítani. Mivel az információs vagyont előállítására tetemes egyszeri költséggel jár, de elhanyagolhatók az ismételt hasznosítás többletköltségei, társadalmi szempontból mindenképpen előnyös, ha elkerüljük a párhuzamos adatgyűjtést. Ez olcsóbb mind az adatszolgáltatók, mind az adatgyűjtők számára.

Az információk gazdasági hasznosítása nem újkeletű jelenség. A gazdaságtörténészek egyöntetűen azt állítják, hogy például az ipari forradalom bekövetkeztét az információáramlás robbanásszerű fejlődése előzte meg. A közgazdasági elméletek a piac szerepének megerősödését is az információáramlás létevel magyarázzák. A kereslet és a kínálat egyensúlya csak úgy alakulhat ki, ha az eladók és a vevők előzetesen árinformációkat szereznek. Azonban míg korábban az információk csupán kisegítő funkciót tölthettek be a gazdaságban, vagyis az információkat az anyagi javakkal való gazdálkodásban használták fel, az információs társadalom jellemzője, hogy maga az információ válik az adásvétel tárgyává, előlép elsődleges terméké. Az jellemzi az új társadalmi kort, hogy az információkat egyre inkább újabb információk előállításához használják. Ennek következtében elmosódnak

- a termelés földrajzi határai,
- a tömegtájékoztatás és a személyes információszerezés közötti különbségek,
- az információtermelés és -felhasználás szétválása,
- a munka, a szabadidő és a közélet közötti időbeosztás.

Ahogy az információs társadalmat elsősorban az információk gazdasági szerepének átalakulása jellemzi, úgy az ezzel kapcsolatos kormányzati gazdaságpolitika is alapvetően az információs társadalom fejlesztésére hozott intézkedések gazdasági eredményében érdekelt.

### *Az információtermelés gazdaságelméleti sajátosságai*

„A tudás hatalom” mondás igazságtartalmát a közgazdaságtan a kezdetektől fogva elismeri. Ennek gazdasági megnyilvánulását, azaz a tevékenységek jobb elvégzésében rejlő működési hatékonyság javulását mindig is a hosszú távú növekedés fő forrásának tekintették. Amennyiben az információ alapvetően közjóság, akkor a közösségi, a közösségi tulajdonban levő információk esetén érdemes segíteni, hogy ez a tulajdonság érvényesülhessen. Minthogy az információk használata mind a magánszemélyek, mind a gazdálkodók számára hasznot hoz, ugyanakkor a többszöri előállítással kapcsolatban

költségek gyakorlatilag nem lépnek fel, a széles körű használat összgazdasági szempontból kifejezetten előnyös.

A gazdálkodók esetén a felhasznált közösségi információk ingyenességéből származó haszon elvben a beszerzési költségekben elért megtakarítással mérhető. A magánszemélyek esetén viszont a felhasználás hasznát ugyan elismerjük, de mérni nem tudjuk. Ez így van még az ingyenesen jutatott szolgáltatások (egészségügy, szociális ellátás) esetén is. Ráadásul az információ haszna a magánszemélyeknél elsősorban az ismeretek gyarapodásában mutatkozik meg, a humántőkére viszont nincs megbízható értékelési módszer, így a szokásos nemzetgazdasági elszámolásokban a tudás, a humántőke értéknövekedése sem minősül felhalmozásnak. A hagyományos közgazdaságtan egyik fő hiányossága, hogy valójában nem tud mit kezdeni a tudással, a felhalmozott ismeretekkel, ezek sehogy sem illenek bele a szokásos mintákba. Az alapvető probléma az, hogy a tudás nem szűkös erőforrás, és így ennek elemzése nehezen illeszthető be a közgazdaságtan fő feladatának, a korlátozott erőforrások elosztásának és felhasználásának vizsgálatába.

A szokásos anyagi javak előállításának költsége nő az előállított mennyiség növekedésével, és ha a tulajdonos a jószágot másnak átadja, akkor azzal többé nem rendelkezik. Az ismereteket közlő információ mint gazdasági jószág ezzel teljesen ellentétesen viselkedik: az információ előállítása jelentős egyszeri költséggel jár, de gyakorlatilag költségmentesen mód van ismételt felhasználására, értékesítésére. Ebből következően a felhasználásnak nincs természetes erőforráskorlátja. Az információtermelés hatalmas egyszeri költségei és elenyésző folyamatos ráfordításai könnyen elvezetnek az információtermelés oly mértékű monopolizálhatóságához, amellyel a közgazdaságtan ugyancsak nem tud mit kezdeni. A klasszikus javak piacán a termelés növekedésével a fajlagos költségek – bizonyos termelési szint után – emelkednek, a csökkenő skáláhozadék a közgazdaságtan egyik alaptézise. Ezzel együtt már a XIX. század végén azt is felismerték, hogy bizonyos tevékenységeket nem a csökkenő, hanem a növekvő skáláhozadék jellemez. Amíg ennek mértéke korlátozott volt, addig a közgazdaságtan ezt kivételként kezelni tudta. Az információtermelésben a növekvő skáláhozadék azonban minden eddig ismert mértéket felülmúl: egyes számítások szerint, míg a XX. század elején az olajiparban a termelés méretének megkétszereződése a költségeket mintegy 10 százalékkal csökkentette, addig ma a szoftver-előállításban a kétszeres méret akár 50 százalékos fajlagos költségmegtakarítást is eredményezhet (*A survey*; 2000/2). Az információs tartalomiparban a skáláhozadék még nagyobb is lehet.

A monopolizálódás nemcsak a termelés, hanem a felhasználás oldalán is jelentkezik: minél több fogyasztó használja ugyanazt az információhordozó eszközt, a kompatibilitás miatt azok hasznossága egyre fokozódik. Ez is ellentmond a fogyasztói hasznosság szokásos elvének, amelynek értelmében a fogyasztás bővülésével csökken annak határhaszna. Az információ és az információhordozó eszközök termelésében a monopóliumok léte tehát – rövid távon – nemzetgazdasági szempontból kifejezetten előnyösnek mutatkozik. Hosszabb távon viszont fennáll annak a veszélye, hogy a monopolhelyzet a piac oly mértékű kisajátítására vezet, amely megakadályozza új piaci szereplők belépését, és ez előbb-utóbb a hatékonyság romlását idézheti elő.

További sajátosság, hogy az információs monopóliumok viselkedése abban a tekintetben sem felel meg a szokásos monopolista magatartásnak, hogy míg az anyagi javak piacán a monopóliumok rendszerint a kínálat korlátozásával töreksenek termékeik ár

nak emelésére, addig az információs piacon fordítva, a monopóliumok a kínálat növeléséből eredő növekvő skáláhozadék kihasználására törekednek. Ebből az a következtetés is levonható, hogy addig, amíg az innováció ily mértékben jellemzi az iparágat, addig önmagában ez a körülmény is fékezi a monopolizálódás káros mellékhatásainak érvényesülését. Sőt, az eddigi tapasztalatok szerint az információs piacon a monopolista nagyvállalatok tevékenysége jelenti az innovációk fő hajtóerejét.

Egyfelől tehát megfigyelhetjük az információtermelés monopolizálódását, másfelől viszont az információk felhasználása kifejezetten kedvez a vállalkozások dekoncentrációjának, és így a monopóliumok kialakulása ellen hat. Az információs piac bővülése itt is másként viselkedik, mint a korábbi technológiai forradalmak. A XX. századra jellemző technológiai áttörések egyértelműen ösztönözték a vállalati méretek növekedését, például az energiaiparban a hálózatos ellátás növelte a méretgazdaságosságot, vagy a szállítás fejlődése lehetővé tette a termelés koncentrálódását. Az intézményi közgazdaságtan – a XX. század közepén megfogalmazott, ma már ugyancsak klasszikusnak mondott tétele értelmében – a vállalkozások számára az erőforrások piaci beszerzése elsősorban az információs aszimmetria léte miatt jelentős tranzakciós költségekkel jár. A termelési kooperáció fenntartása, a partnerek felkutatása és a szerződések betartásának érvényesítése, az ezzel kapcsolatos kockázatok viselése miatt jelentős költségekkel járhat. Ennek elkerülése érdekében a vállalkozásoknak sok esetben egyszerűbb a termelési részegységek előállítását és bizonyos kiegészítő szolgáltatásokat házon belülre szervezni, még akkor is, ha ezt a méretgazdaságosság nem támasztja alá. Az elmúlt évtizedben azt tapasztaltuk, hogy a kommunikációs technológia használata csökkentette a bizonyos kiegészítő szolgáltatások iránti igényt: erre jó példa ahogyan a szövegszerkesztők, a könyvelő programok vagy az üzenetrögzítő telefonok feleslegessé tettek bizonyos munkaköröket. Emellett, minthogy az elektronikus világháló lényegében egyenlő feltételeket kínál a kisvállalkozások számára a piaci lehetőségekről való információszerzésre, ez lényegesen hozzájárulhat az ágazatok széles körében a vállalati mérettől független egyenlő versenyfeltételek kialakulásához.

Az információtermelő és -felhasználó gazdaság rendkívül gyors megerősödése a növekvő skáláhozadéknak és az információhordozó eszközök árának ebből következő jelentős esésének tulajdonítható. Becslések szerint az elmúlt harminc évben az egységnyi számítógép-kapacitás ára évente átlagosan 35 százalékkal csökkent. Ennek következtében az új technológia jóval gyorsabban vált általánossá, mint ahogy az a korábbi technológiai vívmányok esetén tapasztalható volt. Ennek fényében meglepő, hogy egyelőre alig érződik az információgazdaság termelékenység-növelő hatása, legalább is nem olyan mértékben, ahogy ezt a szakértők korábban várták. Dacára az információs technológia gyors előretörésének a XX. század hetvenes-nyolcvanas éveiben a termelékenység növekedése erősen lefékeződött. A termelékenység-növekedés csupán a kilencvenes évek második felében gyorsult fel. Ezt mutatja, hogy az Egyesült Államokban a munkatermelékenység míg az 1975-1995-ös évek átlagában évente mindössze 1,4 százalékkal emelkedett, addig 1996 után már 2,9 százalékkal. Különböző elemzések arra a következtetésre vezettek, hogy a kilencvenes évek termelékenységi többletének nagyobbik része (a becslések a teljes növekedés kétharmadától négyötödéig terjednek) a számítógépiparból származnak. Tehát egyelőre nem annyira az információs technológia használata, mint inkább annak termelése magyarázza a termelékenység gyorsuló növekedését.

Részben ezzel a körülménnyel is magyarázható, hogy az információs gazdaság előnyeit eddig nagyrészt az Egyesült Államok élvezte, az informatikai eszközök előállításában fölénye vitathatatlan. A tapasztalatok azonban azt igazolják, hogy az új technológiák valódi előnyei nem azok termeléséből, hanem azok használatából erednek. Mivel várható, hogy az információs technológia használata és annak nyomán az elektronikus üzleti kereskedelem rövidesen világméretben is áttörésszerűen beleépül a gazdaságba, a termelékenységnövekedés is várhatóan világszerte felgyorsul. Japán és Európa tehát úgy is felzárkózhat, ha egyszerűen átveszi az Egyesült Államokban elterjedt alkalmazásokat. Ráadásul ehhez jelenleg jóval kisebb összegű beruházások kellenek. Szakértők úgy becsülik, hogy tíz év alatt egytizedére csökkentek az azonos teljesítményt adó számítógépes beruházások költségei.

A közszektor információinak nyilvánossága szempontjából azért lényeges felvázolni az információs társadalom makrogazdasági kilátásait, mert alapvetően ezzel ösztönzik a kormányzati gazdaságpolitikákat a közinformációk üzleti hasznosításának elősegítésére és egységesítésére. A köz információs vagyona ugyanis jelentős részét teszi ki a teljes tartalomiparnak.

#### *A közszektor információinak gazdasági értéke*

Nehéz jó becslést adni a közösségi információk gazdasági értékéről, erre kevésbé alkalmasak a közgazdaságban szokásosan alkalmazott értékelési módszerek. Itt is az okozza a fő gondot, hogy az információ nem kisajátítható jószág. Ennek következményeként a piaci egyensúlyi állapotban közel sem biztos, hogy az információs piacon az információ-előállítás költsége megegyezik a felhasználás során elért hasznossággal úgy, ahogy az a közönséges, egymással versenyző javak esetén történik. A közönséges javaknál nyilvánvaló, hogy a piaci egyensúlyi helyzetben a termelés határköltségei megegyeznek a felhasználók határhasznával. Az információs piacra viszont az a jellemző, hogy az információ-előállítás határköltségei többnyire jóval alacsonyabbak, mint a felhasználásukból származó haszon. Ebből következően az input oldalról való értékelés vélhetően alulbecsli az információk tényleges értékét. A hasznosságból való kiindulás viszont könnyen arra vezethet, hogy hagyományos nemzetgazdasági elszámolásokban szereplő értékösszegekhez képest erősen túlbecsüljük az információk értékét.<sup>10</sup>

Szakértői vélemények szerint a fejlett országokban az elektronikus kereskedelemben forgalmazott információk 15-25 százaléka a közösségi szektorból származik (*A survey*; 2000/1). Ugyanezen források szerint az információs tartalomipar az Európai Unió összesített GDP-jének mintegy 5 százalékát teszi ki, többet, mint például a telekommunikáció vagy a hardver-szoftver termelőágazatok. Ebből becsülve a közszektor adatvagyonának összértéke a GDP egy százaléka körülire tehető<sup>11</sup> (*Volman*; 2001). A jelenlegi arányok önmagukban még nem indokolnák a kérdés gazdaságpolitikai fontosságát. Sokkal meggyőzőbb az az összehasonlítás, amely szerint az EU piaca jelenleg alig egyötödét teszi ki az Egyesült Államokbeli méreteknek. Ráadásul ott ez a piac folyamatosan évi 10-30 százalékkal bővül.

<sup>10</sup> Az információk hasznossága ugyanis jelenleg nem jelenik meg a nemzetgazdasági számokban, ezért annak értékét nem is célszerű a GDP vagy más hasonló aggregátum arányában kifejezni.

<sup>11</sup> Ebbe nem számítják bele az állami archívumokban tárolt kép-, szöveg- és hanganyagot.

A közszektor információinak nemzetgazdasági értékét az előállítás költségeinek szintjén lehet mérni. Az előzőkben említett arányok – a GDP 1 százaléka körüli méret – is ilyen becslésekből származik. A közszektor adatvagyonán belül a földrajzi, térképészeti információk, a közhitelű nyilvántartások, az állami archívumokban tárolt anyagok, valamint a statisztikai szolgálat adatvagyonára teszi ki a kereskedelmi hasznosításra alkalmas információk döntő részét. A statisztikai szolgálat adatvagyonának mért értéke tehát megegyezik a statisztika készítésének költségével. Minthogy azonban csak a költségek szintjén tudjuk mérni a statisztikai vagyon értékét, ezért ez az értékösszeg közel sem fejezi ki a használatából származó egyéni és társadalmi hasznot. Arra sem ad eligazítást ez a módszer, hogyan vegyük figyelembe a hatékonyságjavulás miatt bekövetkező költségcsökkenést. Az nyilvánvalóan nem csökkenti az adatvagyon értékét. A mérés további problémája, hogyan lehet összevetni az egyszeri beruházási költségeket (például az adatbázisok kifejlesztésének költségét) a rendszer alkalmazásának folyó költségeivel.

#### *A közszektorbeli információk üzleti hasznosításának dilemmái*

Az információk terjedésének elősegítéséhez tehát fontos társadalmi-gazdasági érdekek fűződnek. Másképpen fogalmazva, minthogy az információk terjesztéséhez pozitív externalitások kapcsolódnak, az információk terjesztésében az államnak szerepet kell vállalnia. Ez igaz mind a magán, mind a közösségi tulajdonban levő információs vagyona nézve. Lényegesen eltérő állami beavatkozási, szabályozási lehetőségek kínálkoznak azonban attól függően, hogy az információs vagyon köz- vagy magántulajdonban van-e. Míg a magántulajdonban levő információk terjesztését az állam legfeljebb a feltételek biztosításával tudja segíteni, a köztulajdonban levő információkkal az állam közvetlenül rendelkezik. Önmagában az a körülmény, hogy a közösségi információk gyűjtése és feldolgozása közpénzekből történik, indokoltá teszi, hogy ezeket az információkat a közosság ingyenesen használhassa.

Az információknak mint gazdasági javaknak az előzőkben említett sajátos tulajdonságait a szaktudományok már régóta felismerték. Ebből azonban gyakorlati teendők a múltban lényegében nem következtek. Minthogy a korábban rendelkezésre álló információtechnológiai eszközök erősen korlátozták a tényleges hozzáférést, a szabályozás szükségessége inkább elvi, mint gyakorlati kérdésként merült fel. Az elmúlt évtizedig különféle ad hoc megoldások jórészt elegendőnek bizonyultak az ellentmondások kezelésére. Az a körülmény, hogy az információk nagyrészt nyomtatott formában, jobb esetben az adatgazda adatbázisában voltak elérhetők, fizikailag tette lehetetlenné mind a tömeges hozzáférést, mind a rendszeres továbbhasznosítást.

Az információk többszöri hasznosításából származó megtakarítás nemcsak a közösségi információs vagyon esetén mutatható ki. Káros lehet a magánszektor által előállított adatvagyon monopolizálása is. Azonban míg a magánszektorban levő adatgazdákat védeni kell addig a mértékig, amíg megtérülnek az adatbázisok egyszeri előállítási költségei, a közpénzekből gyűjtött és kidolgozott adatbázisok esetén ez aligha lehet fontos szempont. Ezzel kapcsolatban társadalmi szinten inkább az a probléma mutatkozik, hogyan lehet azt megakadályozni, hogy a magánvállalkozások monopolizálhassák, a közösségi szektorból esetleg kedvezményesen korábban megszerzett adatvagyonot.

Az elmúlt évtized ezen a területen elsősorban a problémák felvetése és tárgyalása szintjén hozott áttörést. Az internet megjelenésével ugyanis több, eddig rejtett dilemma is felszínre került. Nemcsak az sürgeti a kérdés rendezését, hogy a kormányzati gazdaságpolitika felismerte a közinformációk gazdasági jelentőségét, hanem az információs tartalomipar érdekképviselői is egyre határozottabban igénylik, hogy egyértelmű és lehetőleg liberális jogszabályok segítsék a közszektorban keletkező alapinformációk további érték-növelő hasznosítását.

Szemben azzal, ahogy a közösségi adatokhoz való állampolgári hozzáférést a példának tekintett országok többségében külön törvény szabályozza, egyáltalán nem kialakult a helyzet a közösségi információk üzleti hasznosítása kérdésében. Itt még a szabályozás alapelvei sem formálódtak ki. Nem annyira az a probléma, hogy különböznek a nemzeti szabályozások, és ez akadályozza a kérdés nemzetközi szintű harmonizációját (erre mindenképpen szükség lenne a természeténél fogva globális információs piacon), hanem az egyes nemzeti szabályozások sem összehangoltak. Sok esetben a közösségi intézmény dönthet a nála található információk üzleti hasznosításának módjáról.

A közösségi szektorból származó információk üzleti hasznosítása szembeül azzal az általános kérdéssel, hogyan kell szabályozni az információs tartalomipar működési feltételeit (árképzését, az adatbázisok jogvédelmét stb.) annak érdekében, hogy a szabályozás gátolja a káros monopolizálódást, ugyanakkor ne fékezze az ágazat fejlődését. Olyan hosszú távra érvényes, kiszámítható szabályokat kell megfogalmazni, amelyek nem bántortalanítják a vállalkozásokat. Sőt, a szabályok új vállalkozások piacra lépését ösztönözzék, hogy ezáltal a verseny erősödése javítsa a hatékonyságot, és így serkentse a gazdasági növekedést.

Az információs vagyion kezelése magában hordja a monopóliumok kialakulásának a lehetőségét. Ez igaz a közösségi és a magánszektorban kezelt információkra is. A magánszektor érdekcsoportjai ismételten hangoztatják azt a kifogást, hogy a közösségi intézmények hajlamosak az általuk gyűjtött információk kisajátítására, és az információk értékesítésével olyan üzleti tevékenységeket folytatnak, amelyek nem tartoznak az állam feladatai közé, és így csorbítják a vállalkozások érdekeit. Az információs piacon azért is nehéz elhatárolni az állam és a magánszektor működési területét, mert az információs piaci magánszektorban erős nagyvállalati lobbierdekek érvényesülnek, amelyeket nehéz a versenyszabadságra hivatkozva védeni.

A célszerű munkamegosztás kialakításakor azt is számításba kell venni, hogy nem egyszerűen arról van szó, hogy a közösségi szektorban keletkező nyers adatok értékét a magánszektor a felhasználók számára különféle szolgáltatásokkal növeli, hanem sok esetben csak a közösségi szektorban van meg az adatok értelmezéséhez szükséges szakértelem. Ezért korántsem biztos, hogy az információs piacon is a verseny léte miatt a magángazdaság minden esetben hatékonyabban működik, mint az állam.

További kérdésként merül fel, hogy lehet-e és érdemes-e korlátozni a közhitelű nyilvántartásoknak az eredeti céltól eltérő másodlagos, üzleti jellegű hasznosítását. Ilyen például a népszerűségi-nyilvántartási adatbázis használata marketing célra, a céginformációk felhasználása üzleti elemzések, rangsorok kialakítására. Az ingyenesen felhasznált információk egyfelől költségmegtakarítást jelentenek a vállalkozásoknál, és ezáltal javítják a vállalatok nemzetközi versenyképességét. Ezzel szemben állnak viszont a méltányolandó magánérdekek.



A közösségi szektornál tárolt információs vagyon belül az ingyenes hozzáféréstől többnyire ki vannak zárva az állami könyvtárakban, kép- és hangarchívumokban tárolt adatok. Kérdés, hol húzzuk meg ezen, legalább részben közpénzekből finanszírozott, de nem ingyenesnek számító adatvagyon határát. Újabban hasonló kérdésként jelentkezik az állami támogatásokból finanszírozott kutatások során létrehozott adatbázisokhoz való hozzáférés. Nyílt kérdés, hogy ezek a kutatók szellemi termékének vagy a közösségi adatvagyon részének tekintendők-e?

Nemzetközi szinten a múltban igen eltérő, többnyire ad hoc megoldásokat mutató gyakorlat alakult ki az értékesítési ár és az átadás egyéb feltételei meghatározásánál. A feltételek országonként és adatkörönként is változnak. Van olyan eset, amikor ingyenes az átadás, van olyan eset, amikor a felhasználónak az információátadás határkölteit kell megtérítenie, és van olyan szabályozás is, amikor az értékesítési árak fedezik az információgyűjtés teljes költségét. Ráadásul több esetben az átadás szabályait a felhasználók jellege szerint is eltérően szabályozzák. Az információértékesítésben megnyilvánuló egyenlőtlen feltételek lényegében a piaci versenyt torzító hatásokat váltanak ki. Ennek elkerülése érdekében az EU a közelmúltban adta ki véleményezésre azt a szabálytervezetet, amely a tagországokra kiterjedően – várhatóan kötelező jelleggel – előírja a közösségi információk üzleti hasznosításának egységes feltételeit. Minthogy az információk üzleti célú hasznosítása befolyásolja az egységes belső piac működését, így az EU jogosultnak tekinti magát arra, hogy beleszóljon a nemzetállami szabályozásokba.

Az egyelőre csak tervezet formájában nyilvánosságra hozott már említett dokumentum elsősorban a szabályozások áttekinthetőségét írja elő, vagyis azt, hogy minden felhasználó előre megismerhesse azokat az ár- és egyéb feltételeket, amelyek mellett hozzáférhet a kért adatokhoz. A javaslat kifejezetten tiltja a közszeaktor és a magánszeaktorbeli továbbértékesítők közötti kizárólagos szerződéseket. Hasonlóképpen nem teszi lehetővé az anyag azt, hogy a hozzájutás feltételeiben különbséget tegyenek a felhasználók között. A költségek tekintetében a nyers adatok esetén javasolja, hogy azok csupán a terjesztés határkölteit fedezzék, az értéknövelő szolgáltatásokért azonban díjak már felszámíthatók. Ugyanakkor megengedett, hogy bizonyos adattípusokat a közszeaktor is piaci feltételekkel értékesítsen, különösen akkor, ha az adatgyűjtés számára is költségekkel jár. Ilyen piaci jellegű információs termék például a földrajzi, térképészeti vagy a meteorológiai adatbázis.

#### *Adatszere a kormányzati intézmények között*

A közösségi adatok többcélú felhasználásának harmadik területét a közösségi szektoron (államigazgatáson) belüli átadás, adatszere képezi. Erre a kérdésre a nyilvános dokumentumokban kevés nemzetközi tapasztalat található, ezt vélhetően a legtöbb országban az államigazgatás belső ügyének tekintik. Kivételes eljárást mindössze a személyes adatok, illetve a külön törvénnyel szabályozott adatállományok (például adóadatok) használata igényel. Ezek esetén az államigazgatáson belüli többszöri hasznosítás során az adatok továbbra is védettek maradnak, egyéb esetben például az anonimizált adatállományok a közérdekű adatok körébe tartoznak. Hasonlóképpen nemzeti belügy az is, hogy ilyen esetben ki viseli az információgyűjtés és az adatbázisok karbantartásának költségeit, azt mennyiben osztják meg a felhasználók között.

Az adatátvitel tekintetében sajátos megítélés alá esnek a statisztikai szolgálatok. A statisztikai célú hasznosítás nem sérti, nem sértheti az adatszolgáltatók érdekeit, miközben az adatok felhasználása jelentős költségmegtakarítással jár. Mindamellet az egyedi és különösen a természetes személyek adatainak védelme mint elv megelőzi a gazdasági racionalitás szempontjait. Vélhető, hogy az elektronikus kormányzatok kiépülése kapcsán az adatsere kérdésköre is nagyobb hangsúlyt kap, amely során az adatvédelmi elveket is újratárgyalják.

#### *A közszektor információinak nyilvánossága és az elektronikus kormányzat*

A közösségi információk közzététele fontos részét képezi az elektronikus kormányzat kiépítésének. Az elektronikus kormányzat kiépítését a szakirodalom négy, egymásra épülő szakaszra bontja (*Di Maio; 2001*).

1. Az első szakaszban a kormányzat működése, kapcsolatai, információs csatornái lényegében az eddig megszokott formában élnek tovább, mindössze annyi változás történik, hogy ezek elektronikus formában is elérhetővé válnak. Ezt a szakaszt nevezhetjük az elektronikus kormányzat megjelenésének.

2. A második szakaszban kialakulnak az információszolgáltatás új formái. Ennek során a kormányzat és a felhasználók (állampolgárok, üzleti élet, kormányzati intézmények stb.) között új kapcsolatok alakulnak ki azáltal, hogy a felhasználók saját maguk szolgálhatják ki magukat a kormányzati információs vagyontól. Ennek érdekében ki kell dolgozni

a) egyrészt az információk elérését és értelmezését segítő metaadatokat és egyéb tájékoztatósi útmutatókat,

b) másrészt olyan szabályokat és technikai eszközöket, amelyek védik az információs vagyont a jogosulatlan hozzáféréstől (adatvédelem), és szabályozzák annak továbbfelhasználását (például a magánszféra által nyújtott értéknövelő szolgáltatások árképzését).

A használat során jelentkező felhasználói igények előbb-utóbb azt az igényt is megfogalmazzák, hogy létrejijjenek olyan információs „pultok”, amelyek biztosítják a felhasználókkal való személyre szóló kapcsolattartást, segítve az információs vagyontban való eligazodást.

3. A harmadik szakaszban lehetővé válik, hogy a kormányzat és az állampolgárok, gazdálkodó szervezetek között a tranzakciók elektronikus formában kerüljenek végrehajtásra.

4. A negyedik szakasz jelenti mindazt a fejlődést, amelynek nyomán az előző szakaszok eredményeképpen struktúrájában átalakul a kormányzati munka, előtérbe kerül a funkcionális és nem a szervezetekre tagolódo feladatellátás.

A közszektor információinak nyilvánossága az elektronikus kormányzat bevezetésének első két szakaszához tartozó feladat. Minthogy ez az egyik első és viszonylag könnyen kivitelezhető feladat, az eredmények és tapasztalatok lényegesen befolyásolják a munka egész további menetét. A kormányzati állásfoglalások kiemelik annak fontosságát, hogy mindenki egyenlő feltételek között juthasson hozzá a közösségi információkhoz, ezzel is csökkentve a társadalomban egyébként óhatatlanul kiszélesedo információs szakadékot egyfelől azok között, akik képesek élni az új információs technológiákkal, másfelől azok között, akik erről – elsősorban a képzettség hiánya és életkoruk miatt –

lemaradnak. A pozitív élmények csökkenthetik ezen rétegek idegenkedését az információ-technológiák használatától, ugyanakkor ösztönzést adhatnak az államigazgatási szakembereknek az elektronikus kormányzat kiépítésének folytatására.

## IRODALOM

- BRÜHANN, U. (1996): Privacy and transparency: How can they be reconciled? Előadás az „Access to public information: A key to commercial growth and electronic democracy” címmel, 1996. június 27–28-án Stockholmban tartott konferencián.
- DIMAIO, A. (2001): E-government scenario. Előadás a Gartner Corporation szervezésében, Budapesten, szeptember 13-án rendezett „E-government” c. konferencián.
- MAYER-SCHÖNBERGER, V. (2001): *Information und Recht. Vom Datenschutz bis zum Urheberrecht*. Springer, Wien–New-York.
- PRINS, C. (2001): Access to public sector information: In need for constitutional recognition? Előadás Bécsben 2001. december 7-én az „Access to ownership of public sector information” c. szimpóziumon.
- RAAB, CH. D. (2001): Privacy issues as limits to access: Előadás Bécsben 2001. december 7-én az „Access to ownership of public sector information” c. szimpóziumon.
- A survey of government and Internet (2000/1): *The Economist*, 2000. június 24.
- A survey of the new economy (2000/2): *The Economist*, 2000. szeptember 23.
- VOLMAN, I. (2001): Access to and exploitation of public sector information. Előadás Bécsben 2001. december 7-én az „Access to ownership of public sector information” c. szimpóziumon.
- WIENER, N. (1961): *Cybernetics, or control and communication in the animal and the machine*. MIT Press.

## SUMMARY

Providing free access to public sector information is a major concern both for social and economic policy. The free of costs access for final users, mainly for private persons or citizens is a basic right in a democratic society. Besides the multiple commercial exploitations may significantly contribute to economic growth, as the marginal cost of information supply is practically nil. Similar reasons argue for data sharing within the public sector itself.

The paper presents an overview of recent issues, based on international experiences. For instance it compares the delineations of public sector as defined in various EU documents and highlights the inconsistencies. The dilemmas connected with the use of public registers are also discussed. As the regulation of commercial use is concerned, the value of information does not form the basis for pricing, as it is used in the case of usual tangible goods. The topic is highly relevant to official statistics, because statistical databases provide a substantial part of public sector information.