

# Informace veřejného sektoru – zdroj surovin pro informace a znalosti ve firmě

Dagmar VRÁNOVÁ

EPMA – Agentura pro evropské projekty & management, Praha  
vranova@epma.cz

INFORUM 2007: 13. konference o profesionálních informačních zdrojích  
Praha, 22. – 24. 5. 2007

## 1. Úvod

### Význam informací veřejného sektoru pro podnikání a přístup EU

Veřejný sektor je významným producentem velkého množství informací různých druhů. Evropská unie si byla vědoma již v 90. letech minulého století, že tyto informace v sobě skrývají bohatství, které by mohlo přispět k vytváření nových služeb [1]. Ekonomický pokrok je spojován se schopností informace využít a přetvořit je ve znalosti. Informace, které veřejný sektor vyprodukuje, může velmi dobře posloužit jako výchozí surovina pro další producenty – komerční poskytovatele služeb – kteří surovinu obohatí o vlastní přidanou hodnotu a nabídnou veřejnosti služby, které by veřejný sektor nikdy nabídnout nemohl.

Evropská komise proto ustanovila informace veřejného sektoru jako klíčovou součást budování informační společnosti. V roce 1999 byla vydána „Zelená kniha o informacích veřejného sektoru“ [4]. Pojem „re-use“ - překládaný do češtiny jako „opakované využívání“, „další využití“ (možná ještě výstižněji „recyklace“) informací veřejného sektoru se stal základem pro vydání evropské směrnice, která by nastavila alespoň základní pravidla pro využívání informací veřejného sektoru pro komerční služby shodná ve všech členských státech EU. Evropská směrnice č. 2003/98/EC o opakovaném využívání informací veřejného sektoru [2] byla přijata Evropským parlamentem již v roce 2003 a členskými státy bylo uloženo začlenit ji do národních právních řádů do července 2005.

Obsah – zejména digitální – je vynikajícím zdrojem pro následné využití komerční i nekomerční sférou a přináší možnosti vzniku služeb s přidanou hodnotou. [3]. Příkladů okolo nás vidíme celou řadu:

- *Úkolem veřejného sektoru – např. obchodních soudů – je v souladu se zákonem registrovat firmy a vést o nich zákonem předepsané záznamy v podobě obchodního rejstříku. Zákon ukládá tuto „listinu“ – dnes tedy již vlastně databázi - zveřejnit. Tyto základní záznamy o firmách mohou posloužit jako zdroj pro další informační služby, např. pro poskytování hospodářských či kreditních informací, ekonomické analýzy, ratingové služby apod.*
- *Úkolem hydrometeorologického ústavu financovaného z veřejných zdrojů je monitorovat počasí a vydávat předpovědi. Meteorologická data však mohou posloužit také komerčním subjektům, např. pojišťovnám při ověřování pojistných událostí, mobilním operátorům, pro vytvoření služby s přidanou hodnotou, které poskytuje předpověď počasí podle místa pobytu účastníka sítě.*
- *Úkolem zeměměřičského ústavu či katastrálního úřadu je evidovat a zpracovávat informace o území. Tyto informace – zejména jsou-li v digitální podobě - mohou posloužit jako vstupní informace pro komerční mapové služby využívané např. internetovými portály, mobilními operátory, ale také pojišťovnami a síťovými odvětvími.*

Zajišťování těchto speciálních služeb již nepatří k základním povinnostem organizací poskytujících veřejnou službu nebo správu, ale je atraktivní příležitostí pro nové typy podnikání.

### Typy informací veřejného sektoru

Za informace veřejného sektoru jsou podle Evropské směrnice [2] považovány veškeré dokumenty, databáze a další informace, které sbírá, uchovává a zpracovává veřejný sektor. Projekt MEPSIR [5], který se zabýval výzkumem stavu informací veřejného sektoru v členských státech EU a kterého se účastnila za ČR i EPMA, rozdělil PSI do 6 tématických oblastí:

- Hospodářské informace
- Právní informace
- Sociální informace
- Geografické informace
- Meteorologické informace
- Dopravní informace

Vymezení těchto 6 oblastí ale nepokrývá celé spektrum informací veřejného sektoru. Zcela jistě bychom k nim mohli přiřadit ještě informace vědecké, výzkumné, kulturní, dále informace produkované systémem školství a zdravotnictví a další. Takto šířeji chápeme informace veřejného sektoru OECD [6]. Evropská komise podporuje aktivity směřující k širšímu využívání informací veřejného sektoru a k vytváření informačních služeb s přidanou hodnotou. V rámci 6. rámcového programu bylo vyhlášeno několik výzev pro tuto oblast. ICT vytvářejí velké množství příležitostí k dalšímu využívání informací veřejného sektoru pro vytváření nových služeb. Objevují se však i nové požadavky na poskytování informací veřejným sektorem. To v řadě států EU s sebou přináší potřebu změny přístupu k této problematice.

## 2. Současný stav v České republice

### Začlenění Směrnice 98/2003/EC do českého právního řádu

V České republice bylo právo občanů a právnických osob na informace produkované veřejným sektorem zakotveno v zákoně č. 106/1999 Sb., O svobodném přístupu k informacím. Toto právo patří k základům demokracie a svobodné společnosti. Vláda ČR a její odpovědný orgán – Ministerstvo informatiky – se rozhodla začlenit Evropskou směrnicí o opakovaném využívání informací veřejného sektoru právě do tohoto zákona. Jiná cesta, např. vytvořením a schválením zcela nového zákona, nebyla vzhledem k vyhrazenému času a postoji zákonodárců reálná. Po zdlouhavém legislativním procesu byl zákon definitivně schválen dne 27. února 2006 pod číslem 61/2006 [7], nabyt účinnosti 23. března 2006. Česká republika se zařadila po bok členských států, které splnily požadavek Evropské komise a které již mají Evropskou směrnicí začleněnou do svého národního právního řádu.

Jak je to ale s reálným dopadem zákona o svobodném přístupu k informacím na ty, kteří je chtějí využívat jako výrobní surovinu pro své podnikatelské aktivity? Jak zákon funguje v praxi? Ukazuje se, že i po novele zákona o svobodném přístupu k informacím se praxe veřejné správy v poskytování informací pro jejich opakované využití nijak výrazně nezměnila. Většina držitelů obsahu informace zveřejňuje, nyní nejčastěji na webových stránkách, ale nijak se již nezabývá dalšími službami, které by zpracovatelé uvítali. Podnikání s využitím informací veřejného sektoru považují za nežádoucí a dokonce neetické. Neuvědomují si, že právě vytvoření informační služby uplatnitelné na trhu, je velmi žádoucí poskytování přidané hodnoty, které patří k hnacím motorům rozvoje informačního průmyslu. V našem zákoně je stále kladen větší důraz na svobodu **přístupu** k informacím z občanského hlediska (občan má právo jednorázově získat informaci z veřejného sektoru) než na **opakované získávání** informací veřejného sektoru pro **další (průmyslové) využití** (komerční i nekomerční). Zákon nezakládá právo opakovaně získávat informace technologicky

vyspělými distribučními cestami, nejsou řešeny licenční podmínky pro komerční využívání informací, otázka stanovení ceny za informace je řešena pouze obecně.

### **Informační průmysl v ČR a Iniciativa Czech PSI Watch**

Informační průmysl založený na zpracování informací produkovaných veřejným sektorem existoval v České republice řadu let. První poskytovatelé informačních služeb se objevili hned na počátku 90. let, kdy pro svobodné podnikání vznikly vhodné podmínky. Průkopníky služeb byli zejména producenti hospodářských informací, kteří nabízeli katalogy a databáze firem. Poněkud partyzánský způsob při získávání „informační suroviny“ vzbuzoval otázky a pochybnosti. Přijetí Evropské směrnice č. 98/2003/EC dalo producentům informačních produktů a služeb jistotu, že jejich podnikání není nic nekalého, že je naopak povzbuzování ze strany Evropské komise a že je žádoucí, aby vlády členských států tuto formu podnikání podporovaly. Proto, když ještě ani v létě roku 2005 nebyla Evropská směrnice o opakovaném využívání informací veřejného sektoru začleněna do českého právního řádu, byla několika subjekty veřejného, soukromého a neziskového sektoru založena neformální Iniciativa Czech PSI Watch [8]. Iniciátorem byla nezisková agentura EPMA a k zakládajícím členům patřila ještě komerční informační agentura ČEKIA a Ministerstvo informatiky jakožto orgán státní správy zodpovědný za transpozici Směrnice do českého práva. K iniciativě se připojila další ministerstva (financí, práce a sociálních věcí, vnitra), statistický úřad, řada komerčních subjektů, univerzity i neziskové profesní asociace.

Cílem Iniciativy Czech PSI Watch bylo vyvolat diskuzi mezi držiteli veřejného obsahu a jeho zpracovateli. Od jara 2006, kdy byl i v České republice přijat příslušný zákon začleňující Evropskou směrnici do národního právního systému, se toho v oblasti řešení praktických problémů opakovaného využívání informací veřejného sektoru příliš nestalo. Po potvrzení již dříve deklarovaného záměru zrušit ministerstvo informatiky tak Iniciativa vlastně ztratila klíčového partnera pro další diskuze.

## **3. Výsledky průzkumu informačních služeb založených na opakovaném využívání informací veřejného sektoru**

### **Dva typy opakovaného využívání informací veřejného sektoru**

Informační průmysl založený na využívání informací veřejného sektoru se v České republice rozvíjí celkem úspěšně, i když komerční firmy musejí překonávat celou řadu překážek – ať už objektivních (vyplývajících např. ze zákonů) nebo čistě subjektivních, způsobených přístupem konkrétních úředníků, jejich neochotou a laxností.

Je velmi obtížné zjistit, jak velký podíl na trhu služeb mají právě firmy zabývající se přetvářením informací veřejného sektoru pro další účely. Můžeme však vysledovat dvě linie ve využívání informací veřejného sektoru :

- pro účely kontroly vlastních dat a evidencí (tzv. „referenční“ funkce)
- pro účely vytváření nových produktů s přidanou hodnotou určené k prodeji na trhu („surovinová“ funkce)

**Referenční funkce** se uplatňuje např. v databázích bank, pojišťoven, obchodních firem při zjišťování identifikačních, adresních a dalších podobných údajů u osob, které žádají např. o úvěr, uzavírají smlouvy s bankami, pojišťovnami, navazují obchodní vztahy apod. Kontrola předložených (nebo ve vlastní databázi uchovávaných) údajů s oficiální veřejnou evidencí patří k základním pravidlům řízení rizik (Risk managementu). Téměř každá takováto instituce aplikuje kontinuální proces řízení kvality dat (Data Quality Management), jejíž součástí jsou i procesy tzv. „čištění dat“, vedoucí k odhalování nesprávných či zastaralých údajů, duplicit a nekonzistencí. Výsledky těchto procesů se dále na trhu neprodávají – slouží pouze pro vnitřní

účely dané společnosti. Přesto i tyto firmy musejí nějakým způsobem data od veřejného sektoru získat a začlenit do vlastních procesů a systémů.

**Surovinová funkce** přímo souvisí s průmyslem (digitálního) informačního obsahu (Digital Content Industry). Podnikatelé v tomto oboru získávají (zdarma nebo za poplatky) informace poskytované veřejným sektorem a vytvářejí nad nimi nadstavbové služby. Např. firmy poskytující katalogové služby, hospodářské a kreditní informace, mapové nebo meteorologické služby do mobilních telefonů, navigační systémy aj. Tyto služby jsou pak předmětem jejich nabídky na trhu.

### Počty firem poskytující informační služby s přidanou hodnotou na komerční bázi

Počty firem využívajících informace veřejného sektoru prvním nebo druhým způsobem je obtížně odhadnutelný, je možno usuzovat pouze z dílčích informací:

*Tab. 1. Počet subjektů zabývajících se opakovaným využíváním a tvorbou nových produktů a jejich tržby*

Typ informací	Počet (odhad)	Tržby celkem (tj. nejen z využívání PSI) (odhad)
Hospodářské informace	50	1 300 mil. Kč
Geografické informace	35	3 600 mil. Kč
Meteorologické informace	12	900 mil. Kč
Právní informace	10	370 mil. Kč
Dopravní informace	10	280 mil. Kč
Sociální informace	8	150 mil. Kč
Různé	20	200 mil. Kč

*Zdroj: vlastní výzkum D. Vránová*

### Typy držitelů veřejných dat a zpracovatelů informací veřejného sektoru

Držitele informací veřejného sektoru lze rozdělit do několika kategorií:

- “Osvícené” instituce, které poskytují informace všem, zdarma nebo za jasných cenových podmínek a snadno dostupnými distribučními cestami
- Instituce, které poskytování informací nějak omezují, avšak v podstatě jejich opakovanému využívání nebrání. S jednotlivými zpracovateli se na podmínkách dohodnou individuálně nebo zamhouří oči, když někdo omezující pravidla poruší.
- Instituce, které informace sice poskytují, ale nepodporují jejich další zpracování. Kladou si různé omezující podmínky a nelze se s nimi dohodnout na jiném postupu. Při pokusech o obcházení pravidel tvrdě proti zpracovatelům zakročí.
- Instituce, které poskytování berou jako nutné zlo, ale protože se nechtějí dostat do konfliktu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, v nějaké podobě (většinou obtížně použitelné pro další zpracování) je poskytují
- Instituce, které odmítají pod různými záminkami jimi vyprodukované informace poskytnout. Některé toto odmítnutí zužují pouze na komerční využití, některé odmítají informace poskytovat zcela.

*Poznámka: Dosud se žádný komerční subjekt neodhodlal k právnímu řešení sporu. To je rozdíl oproti situaci v domáhání se práva na svobodný přístup k informacím občany, kde již soudní spory proběhly.*

Podobně i zpracovatele informací veřejného sektoru lze rozdělit do několika kategorií:

- Zpracovatel, který si v minulosti vydobyl exkluzivní postavení a stal se jediným (monopolním) poskytovatelem určitého druhu informací veřejného sektoru. Nemá zájem o změnu, protože by ztratil svou konkurenční výhodu.
- Zpracovatel, který se dohodl s držitelem veřejného obsahu na určitých (neexkluzivních) podmínkách a je rád, že se mu to povedlo. I když s poskytováním informací není zcela spokojen, raději neusiluje o změnu.
- Zpracovatel, který se s držitelem sice na ničem nedohodl, avšak informace přesto získává. Bez porušení pravidel to však nejde. Neusiluje o změnu, protože je rád, že mu toto chování držitel toleruje. Je si však vědom rizika, že na něj může být uplatněna i sankce.
- Zpracovatel, který by chtěl informace veřejného sektoru využívat čestně, férově a transparentně. Má např. dobrou podnikatelskou ideu, avšak získání „surovin“ je pro něj obtížné. Usiluje o nastolení jednotných pravidel pro poskytování informací veřejného sektoru, o stanovení jasných licenčních a cenových podmínek.

#### 4. Bariéry rozvoje informačního průmyslu založeného na “recyklaci informací”

##### **Klausule o zákazu využívání informací pro komerční účely**

Některé veřejné instituce výslovně zakazují opakované a zejména komerční využívání informací, které poskytují podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace zveřejněné např. na webových stránkách, jsou doplněny sdělením, že informace jsou určeny pouze pro osobní potřebu a nesmějí být dále zpracovávány a šířeny nebo že nesmějí být dále využívány komerčně. To je v přímém rozporu s Evropskou směrnicí a klade bariéry trendům, které podporuje Evropská komise ve své politice opakovaného využívání informací veřejného sektoru.

##### **Hlavní bariéry rozvoje průmyslu digitálního obsahu založeného na PSI**

- Ochrana investice soukromých firem
- Neexistence katalogu veřejně dostupných zdrojů určených pro opakované využití
- Neexistence standardů pro popis přenos dat
- Neexistence centrálního místa pro stížnosti, dotazy a řešení problémů

Komerční sektor má poměrně přesnou představu, jaké informace by od veřejného sektoru pro poskytování informačních služeb s přidanou hodnotou potřeboval a jakým způsobem by je měl získávat [9]. Měly by to být informace věcně správné, aktuální, snadno dostupné, poskytované ve formě vhodné pro další datové zpracování, dodržující datové a komunikační standardy. Měly by být poskytovány za jasných a rovnoprávných pravidel, získání souhlasů, povolení a licencí by mělo být jednoduché a rychlé. Informace by měly být poskytovány zdarma nebo za přiměřené poplatky.

#### 5. Závěr

Informace veřejného sektoru jsou významnou vstupní surovinou pro tzv. informační průmysl resp. průmysl digitálního obsahu. Tento nový ekonomický obor vytváří 2 typy hodnoty: ekonomickou a veřejnou.

**Ekonomická hodnota** je tvořena zejména tržbami z prodeje nových informačních produktů a služeb na nově se formujících trzích, z čehož plynou firmám zisky a státu daňové výnosy.

**Veřejná hodnota** má mnohem více rozměrů. Lze sem zařadit např. vznik nových podniků, z toho plynoucí růst ekonomické aktivity, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

Významným rysem rozvoje informačního průmyslu je i jeho přínos k vyšší informovanosti veřejnosti (občanské i podnikatelské), čímž se naplňuje požadavek transparentnosti v demokratické společnosti. Služby založené na transformaci a dalším šíření informací

veřejného sektoru přispívají k podpoře rozhodovacích procesů ve všech dalších oborech podnikání. Vedou např. ke snižování rizik při obchodních transakcích (hospodářské a z nich odvozené kreditní informace), v pojišťovnictví (meteorologické informace), v dopravních službách (dopravní informace), v podpoře rozvoje cestovního ruchu a obchodního styku (geografické informace) apod. Rovněž veřejné knihovny se mohou podílet na opakovaném využívání informací veřejného sektoru, zejména v souvislosti s jejich digitalizací. Sbližování obou témat dokládá i vytvoření organizační jednotky „Digitální knihovny a informace veřejného sektoru“ v rámci Generálního ředitelství INFSO (Information Society). Je pozitivní, že postupně se (m.j. též pod tlakem Evropské komise) mění postoj jednotlivých veřejných institucí k poskytování informací veřejného sektoru pro další použití. Poskytování těchto služeb již není vždy a všude považováno za negativní, nežádoucí či nemravné. Naopak, postoj některých státních orgánů k co nejširšímu, svobodnému, rovnoprávnému a bezplatnému poskytování informací veřejného sektoru svědčí o postupné změně kultury ve veřejných službách. Tyto „osvícené“ instituce nelitují pomyslné „ekonomické újmy“, která jim podle mínění některých vzniká tím, že informace poskytují všem, zdarma a snadno dostupnými distribučními cestami, ale naopak, podporují všechny, kteří jimi vyprodukované informace dále užívají, integrují je do vlastních informačních databází a staví na nich vlastní služby s přidanou hodnotou. Důsledkem je i přímá úspora veřejných prostředků, neboť investice do těchto trhem žádaných služeb plynou ze soukromých zdrojů. Náplní veřejného sektoru není poskytovat uživatelům celé spektrum požadovaných služeb s přidanou hodnotou a vydělávat na jejich poskytování tím, že je zpoplatní. To je právě úkolem komerční, případně neziskové sféry. Bariéry a nevyjasněné otázky, které tomuto postupu brání, by proto měly být co nejdříve odstraněny.

#### **Literatura:**

- [1] Europe's way to the information society. An action plan, European Commission, 19 July 1994
- [2] Evropská směrnice č. 2003/98/EC o opakovaném využívání informací veřejného sektoru, Evropský parlament a Rada Evropské unie, 17. listopadu 2003
- [3] Commercial exploitation of Europe's public sector information, European Commission, 20 September 2000
- [4] Public Sector Information: A Key resource for Europe. Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, European Commission, January 1999
- [5] MEPSIR – Measuring of European Public Sector Information resources: Final report ([http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/actions\\_eu/policy\\_actions/mepsir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm)), MEPSIR, June 2006
- [6] Working party on the Information Economy - Digital Broadband Content: Public Sector Information and Content. OECD, 30 March 2006
- [7] Zákon č. 61/2006 Sb., Sbírka zákonů ČR, částka 26, 8. března 2006
- [8] Tisková zpráva k založení iniciativy Czech PSI Watch (<http://www.epma.cz/czech-psi-watch.html>), EPMA, 7. července 2005
- [9] Požadavky komerční sféry na informace veřejného sektoru (<http://www.epma.cz/czech-psi-watch.html>), EPMA, únor 2006