

AJÁNLÁS

az adminisztratív és hatósági nyilvántartások statisztikai célú felhasználásának elősegítéséhez

Az OST 2. sz. munkabizottsága ismerve az 1133/2011. (V. 2.) kormányhatározat célkitűzéseit és egyeztetve a végrehajtás lehetőségeit döntést hozott arról, hogy a bizottság ajánlás keretében megfogalmazza azokat a teendőket, amelyek elősegíthetik az adminisztratív adatforrások, nyilvántartások (a továbbiakban: nyilvántartások) statisztikai célú felhasználását.

Bár a fent említett kormányhatározat célja a vállalkozások terheinek csökkentése, a konzisztens szemlélet megőrzése érdekében a munkabizottság vizsgálódása kiterjed az OSAP által lefedett valamennyi adatkörre és adatszolgáltatói típusra.

Az ajánlás valamennyi nem-statisztikai adatállományra vonatkozik, amit közigazgatási szervezet vagy közfeladatot ellátó szervezet hazai jogszabályban vagy EU-s követelményben meghatározott igazgatási feladatának végrehajtása során keletkezett. Ide tartoznak a nyilvános, a közhitelű és egyéb nyilvántartások, valamint a hatósági ellenőrzési, gazdasági vagy egyéb tevékenységgel járó adatgyűjtések.

Az ajánlás fő szempontjai az alábbiak:

- jogszabályi környezet feltérképezése abból a szempontból, hogy jelenleg mi segíti, és mi akadályozza a nem-statisztikai adatforrások statisztikai felhasználását, majd a jogszabályok módosítása az akadályok elhárítása érdekében,
- a közös nyelv, azaz közös fogalmak, konvertálható nomenklatúrák kialakítása, fejlesztése, dokumentálása,
- a nyilvántartások és adataik minőségének mérése,
- adatvédelem, célhoz kötöttség igazolása,
- a folyamatos konzultáció és kommunikáció megteremtése az adminisztratív adatok gazdái és a statisztikai szervezetek között és
- egyéb technikai kérdések.

Az ajánlás megfogalmazása során figyelembe vesszük a 223/2009/EK Tanács és Parlament rendeletét a statisztikáról és a Gyakorlati Kódex irányelveit.

Módosítási javaslatok a jogszabályi környezetre

Statisztikai törvény

A nem-statisztikai adatok statisztikai célú hasznosíthatóságának alapelveit a statisztikai törvénynek kell megfogalmaznia. A további jogszabályi rendezéseknek ehhez kell alkalmazkodniuk. Az alapelvek megfogalmazása során a következő szempontokat szükséges figyelembe venni:

- A statisztikai és az adminisztratív adatszolgáltatásokat a statisztika adatforrásai szempontjából integrált rendszerként kell kezelni, így a KSH a célhoz kötöttség igazolása esetén legyen jogosult mind az adminisztratív adatoknak, mind a statisztikai adatgyűjtések eredményeinek azonosításra alkalmas módon történő hozzáférésére, átvételére és bármely más átvett, illetve saját állományával statisztikai célú összekapcsolására is (kivéve legfeljebb a minősített adatokat).
- A hivatalos statisztikai szolgálat tagja csak akkor kezdeményezhet statisztikai adatgyűjtést, ha megfelelő tartalmú és minőségű adminisztratív adatforrás nem létezik, illetve ha az adminisztratív adatgazdával való együttműködés az állományok minőségének javítására nem vezet megnyugtató eredményre. Minden ilyen esetben előzetesen meg kell vizsgálni a létező nyilvántartásokat, az adatok minőségét, és az adatgyűjtési igénnyel együtt a vizsgálat eredményét is egyeztetés céljából hivatalos formában be kell nyújtani a KSH részére. Ha a statisztikai hasznosítás akadálya az adatok nem megfelelő minősége, az adatgazda köteles együttműködni a hivatalos statisztikai szolgálat tagjaival ennek kijavítása céljából.
- Ki kell alakítani az adminisztratív adatok statisztikai célú átvételének egységes, átlátható nyilvántartási rendszerét, amely tartalmazza az adatátvételek adatköreit, meta leírását. Jogszabály (statisztikai törvény) kötelezze a KSH-t, hogy a hivatalos statisztikai szolgálat többi tagjának egyetértésével alakítsa ki ennek a nyilvántartásnak a kereteit és biztosítsa annak naprakész vezetését. A nyilvántartás vezetéséhez szükséges adatokat az adatátvevő szervezet küldi meg a KSH részére, aki beépíti azokat a nyilvántartásba. A nyilvántartás jogszabály alapján legyen mindenki számára hozzáférhető.
- A statisztikai szervezetek¹ jogosultak véleményezni az közigazgatásban keletkező nyilvántartások adattartalmát és jogosult javaslatokat tenni a nyilvántartások tartalmának vagy az alkalmazott azonosítók, osztályozások, nomenklatúrák megváltoztatására, megfeleltetésére, a nyilvántartás ellenőrzési szempontjaira a statisztikai célú használhatóság érdekében.
- Nyilvántartás létesítője/fenntartója² igazgatási nyilvántartásának tervezésekor, fejlesztésekor, módosításakor, illetve megszüntetésekor valamennyi statisztikai

¹ a KSH és valamennyi, a hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó szerv, amelyik érdekelt az adott adatkör statisztikai felhasználásában.

² Nyilvántartás létesítője/fenntartója = közigazgatási szervezet, nyilvántartásokat vezető más intézmény, önkormányzat = a nyilvántartások kezelője = adatgazda.

szervezet véleményét köteles kikérni. A nyilvántartás végső tartalmának kialakítására csak a KSH-val történő konzultációt követően, a KSH egyetértésével kerülhet sor.

- A nyilvántartások létesítője/fenntartója statisztikai szervezet megkeresésére köteles együttműködni az adatok átadása/átvétele körülményeinek meghatározásával kapcsolatban.
- A statisztikai szervezet szakmailag indokolt esetben kezdeményezheti az adminisztratív adatállomány tartalmi bővítését is. A kezdeményezésnél figyelemmel kell lenni az adathelyek kibővítésének költségvetési hatásaira is.
- Meg kell teremteni a lehetőséget az adminisztratív adatok felhasználása, minőségellenőrzése során jelentkező problémák rendszeres kölcsönös visszacsatolásának módjára lehetőleg már a nyilvántartás tervezésével egyidejűleg, amennyiben erre már nincs lehetőség, az adatátadás/átvétel során.

Egyéb jogszabályok

- Az adminisztratív adatok átadásának/átvételének konzisztens szabályozása érdekében a statisztikai törvénnyel együtt más törvények módosítása is szükséges (lásd a mellékletet).
- Az ágazati törvényekben szabályozni kell, hogy a nyilvántartás karbantartásáért felelős szerv milyen módon és rendszerességgel köteles adatai minőségét felülvizsgálni, és ennek érdekében adatait használó statisztikai szervezetekkel együttműködni.
- Kormányzati döntés szükséges arról, hogy fel kell mérni az adminisztratív adatokat tartalmazó állami, hatósági nyilvántartások körét, adattartalmát.
- Át kell tekinteni valamennyi jogszabályt, amelyik statisztikai célra felhasználásra kerülő adminisztratív adatállomány létrehozását, karbantartását rendeli el, abból a szempontból, hogy az ott rögzített adatkezelési mód megfelel-e a statisztika igényeinek.

A közös nyelv kialakítása

Az adminisztratív adatok hatékony statisztikai célú felhasználása érdekében meg kell teremteni a fogalmak és nomenklatúrák konzisztens alkalmazását a nyilvántartásokat kezelő szervezetek és a statisztika képviselői között. Ha a statisztikai szervezetek már a nyilvántartások tervezésében, módosításában részt vesznek, a közös nyelv használatának legalapvetőbb feltételei biztosítva vannak. Gondoskodni kell azonban arról, hogy az adminisztratív adatforrások dinamikusan alkalmazkodjanak a folyamatosan változó igényekhez.

- A KSH által megadott szempontok és rendszer szerint a hivatalos statisztikai szolgálat minden tagja, illetve valamennyi szervezet, amelyiknek kezelésében

adminisztratív adatállomány van, készítse el regisztereinek, statisztikai és adminisztratív adatainak meta-leírását.

- A KSH irányításával ki kell alakítani egy közigazgatási szintű egységes meta-adatbázist, ami tartalmazza valamennyi használt fogalom meghatározását és minden nomenklatúrát, használt osztályozást egyedi megnevezéssel, valamint a módszertani leírásokat. A meta-adatbázis karbantartásáért a KSH felel.
- A meta-információk internetes hozzáférését lehetővé kell tenni.
- Biztosítani kell a metaadatok évenkénti felülvizsgálatát.
- Középtávon törekedni kell a közös fogalmi rendszerre épülő, szabványosított széleskörű adatcserét és több forrásból történő adat-összeállítást biztosító taxonómia használatára az adminisztratív adatok statisztikai célú hasznosítása területén. Meg kell vizsgálni a taxonómia kiterjesztésének lehetőségét a statisztikai célú felhasználáson kívüli egyéb, adminisztratív célú használat érdekében. Ez az eszköz jelentős mértékben hozzájárulhat az adatszolgáltatói terhek csökkentéséhez, hatékony és garantálja a minőséget.

A nyilvántartások minőségének mérése

Biztosítani kell, hogy az adminisztratív adatokat minden felhasználó szervezet jelentősebb informatikai beruházás nélkül át tudja venni, tovább tudja hasznosítani. A statisztikai adatok minőségbiztosítása érdekében az adatforrásként felhasznált adminisztratív adatállományok minőségét monitorozni kell.

- A KSH irányításával ki kell dolgozni a már statisztikai célra hasznosított adatállományok minőség-mérésének és a felhasználás szempontjait figyelembe vevő értékelésének egységes eszközét³.
- Az adatgazda elkészíti, karbantartja és nyilvánossá teszi adminisztratív nyilvántartásainak és statisztikai adatainak minőségjelentését.
- Az adatállományok minőségértékelését a felhasználó statisztikai szervezet végzi, hogy a minőség megfelel-e az igényeinek. A minőségértékelésről a felhasználó visszacsatolást ad az adatgazdának.
- A KSH irányításával eszközt kell kidolgozni, ami lehetővé teszi azoknak az adminisztratív adatforrásoknak az értékelését, amelyek tartalmuk alapján alkalmasak statisztikai hasznosításra⁴, valamint meghatározni azokat a teendőket, amik ahhoz szükségesek, hogy az adatállományok minőségileg és technikailag is alkalmasak legyenek a felhasználásra. A felmérést a hivatalos statisztikai szolgálat

³ A KSH nemzetközi tapasztalatokat felhasználva készített már egy kérdőívet, amivel saját használatában lévő adminisztratív adatok minőségét, az adatgazda együttműködési készségét és az adatátvétel egyéb körülményeinek megfelelőségét méri.

⁴ A KSH saját használatra összeállított egy kérdőívet, ami segítséget nyújt ahhoz, hogy mérlegelni tudja a létező nyilvántartásokat a statisztikai hasznosítás szempontjai szerint.

valamennyi szerve rendszeresen elvégzi, és annak eredményét az adatgazdának és a KSH-nak eljuttatja. A felmérések eredményeiről legalább két évente értékelő jelentést kell készíteni, amely az OST keretében kerül megtárgyalásra.

Együttműködés a statisztika és az adminisztratív nyilvántartások kezelői között

Az adminisztratív adatok hatékony statisztikai felhasználásának feltétele a folyamatos együttműködés, egyeztetés a két oldal között. Ennek érdekében az adatgazdának meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy az adataikat felhasználó statisztikai szervezetek közölhessék tapasztalataikat, észrevételeiket, igényeiket, módosítási javaslataikat, és ezeket érvényesítse a kezelésében lévő nyilvántartás frissítése során.

- Az adatgazda igény szerint, de legalább a jogszabályban meghatározott rendszerességgel adatainak valamennyi felhasználóival közösen és egyidejűleg áttekinti a statisztika részéről megfogalmazott módosítási igényeket az adatok minőségével és az adatok átadásának, átvételének technikai körülményeivel összefüggésben, és ennek alapján dönt a fejlesztés, korszerűsítés szükséges lépéseiről.
- Az adatgazda a statisztikai célú adatátadásokkal kapcsolatos tapasztalatait rendszeresen visszacsatolja az adatátadással érintett statisztikai szervezet részére.
- Jogszabály rendelkezzen arról, hogy az adatgazda és az adatátvevő közötti megállapodás tartalmazza az adatátadással kapcsolatban felmerülő költségek rendezésének kérdését.

Melléklet: Az adminisztratív adatok statisztikai célú átadásával, illetve átvételével összefüggésben - eddig felmért - szükséges további törvénymódosítások

Az új statisztikai törvénnyel egyidejűleg rendezni kell a nyilvántartások adatainak statisztikai célú hasznosítására vonatkozó jogszabályokat is. A nyilvántartásokról rendelkező törvények három fajta megoldást követnek⁵: A jelenleg használt, vagy tartalmát tekintve statisztikai hasznosításra alkalmas nyilvántartásokat elrendelő és ismert törvények az alábbiak⁶:

i. Nyilvántartást írnak elő, de nem korlátozzák a (statisztikai) felhasználás feltételeit

Ezekkel a jogszabályokkal nincs teendő.

- 2005. évi CLXXXIV. törvény A légi-, vasúti- és víziközlekedési balesetek szakmai vizsgálatáról
- 2009. évi CXV. törvény az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről

ii. Általánosan korlátozzák a (statisztikai) hasznosítást a KSH nevesítése nélkül

- 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról 57/A § (8), 57/B § (6)
- 1993. évi LXIX. tv. a közoktatásról 40. § (5)
- 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről 7. §
- 1995. évi XCIV. törvény a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlásáról 4. § (2)
- 1997. évi XLVI. törvény az Országos Magyar Vadászkamaráról 3. § g)
- 1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről 20. § (1) és (2)
- 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről 43. § (2) és (3)
- 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról 96. § (5)
- 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól 79. § (3)
- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 114. § (3) bc)

⁵ Előfordul, hogy egy törvényen belül két megoldással is élnek, ha az adatokhoz való általános hozzáféréseken kívül rendelkeznek a KSH egyedi felhatalmazásáról egy speciális adatkörön belül, pl. 1997. évi LXXXIII. törvény

⁶ A nyilvántartásokat elrendelő jogszabályoknak egyelőre nincs a közigazgatásban központi nyilvántartása. A felsorolt jogszabályok a statisztikai gyakorlat során váltak ismertté, és ezért lehetséges, hogy létezik még további, statisztikai használatra potenciálisan alkalmas nyilvántartás is.

- 1998. évi XI. törvény az ügyvédekről 116. § (4)
 - 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségének biztosításáról 23/F § (4)
 - 1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról 47. §
 - 2000. évi LXXXIV. törvény a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaráról 2 § (3) g)
 - 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről 66. § (3)
 - 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről 54. § (2)
 - 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról 20. § (5)
 - 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 108. §
 - 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 23. § (4)
- iii. Általában korlátozzák a statisztikai hasznosítást, de a KSH-nak egyedi jogosultságokat adnak
- 1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről 20. § (3)
 - 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól 82. § (2)
 - 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról 72. § (1) b)
 - 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról 19. § o)
 - 2004. évi XVIII. törvény a szőlőtermesztésről és borgazdálkodásról 11. § (5)
 - 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról 75. § (1)
 - 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 87. § (4)

A KSH általános jogosultsága mellett az ágazati törvényekben – ahol a statisztikai felhasználás feltételei említésre kerülnek – olyan megfogalmazást javasolt követni, ami csak egy általános utalást tartalmazna arra, hogy a KSH és a minősített szervezet statisztikai egysége a statisztikai törvényben meghatározott módon és célra jogosult átvenni és kezelni az adatokat. A jelenlegi gyakorlatból erre követendő példa lehet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 2. § (5), azaz „A nyilvántartás szervei statisztikai célra - a népszámlálással kapcsolatos feladatok és a Központi Statisztikai Hivatal statisztikai

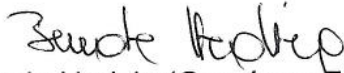
célú adatkezelése kivételével - csak olyan módon szolgáltathatnak adatot, amellyel a polgár és az adat kapcsolata nem állítható helyre.”



Mátrai Tünde (Belügyminisztérium)



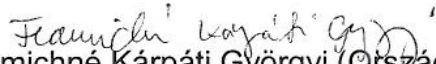
Csonka Gizella (Nemzetgazdasági Minisztérium)



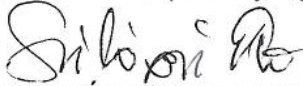
Bende Hedvig (Országos Egészségbiztosítási Pénztár)



Lajdi Margaréta (Nemzeti Fejlesztési Minisztérium)



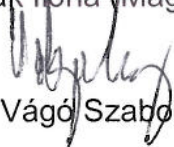
Flamichné Kárpáti Györgyi (Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság)



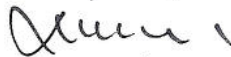
Szilágyi Éva (Nemzeti Erőforrás Minisztérium)



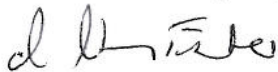
Deák Ilona (Magyar Agrárkamara)



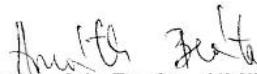
Dr. Vágó Szabolcs (Vidékfejlesztési Minisztérium)



Dr. Laczka Éva (Központi Statisztikai Hivatal)



Dr. Nagy Eszter (Központi Statisztikai Hivatal)



Horváth Beáta (Központi Statisztikai Hivatal)

Budapest, 2011. augusztus 30.