

Az adminisztratív adatok a tényeken alapuló szakpolitika szolgálatában: Kelet- és Közép-Európai körkép

A központosított tervgazdaság közös örökségeként a poszt-szocialista európai országokban erős hagyománya van a kiterjedt állami adatgyűjtésnek. Az adóhatóság, a nyugdíjalapok és más kormányzati szervek adatgyűjtése gyakran egészen magas színvonalú. Az egyénekre, illetve a vállalatokra vonatkozó adminisztratív adatok sok előnnyel rendelkeznek a kérdőíves adatgyűjtéssel szemben. Az adminisztratív adatok gyakran pontosabbak, különösen azokkal a felmérésekkel összevetve, amik a múltra vonatkozó kérdéseket tesznek fel a megkérdezetteknek, és kedvezőbb áron biztosítanak nagy mintát. Két vagy több adatbázis összekapcsolásával olyan mennyiségű információ nyerhető az (anonimizált) egyénekről, amely egy kérdőíves felmérés során nem gyűjthető össze.

Nyugat-Európában a adminisztratív adatokat rendszeresen használják a kormányzati beavatkozások hatáselemzéséhez és kutatásokra is. Az északi országokban több évtizedes hagyománya van az adminisztratív adatok kutatási célú felhasználásának (ld: [Figlio et al 2015](#)), míg más országok csak az utóbbi néhány évben kezdték el kihasználni ezt a lehetőséget. A német kormány például 1999-ben felállított egy bizottságot a kérdés megvizsgálására, és 2001-ben létrehozta a Német Adatforumot ([GDF](#)) és 2003-ban megnyitott két adatszolgáltató központot ([GML](#) és [IDSC](#)).

Az Egyesült Királyságban 2011 végén állt fel egy [munkacsoport](#) annak vizsgálatára, hogy hogyan lehet hozzáférést biztosítani az adminisztratív adatok kutatási célú felhasználására. A munkacsoport javaslatai nyomán 2013-ban megalapították az Adminisztratív Adatok Kutatási Hálózatát ([ADRN](#)), hogy kidolgozza a könnyű és etikus adathozzáféréshez szükséges informatikai és jogi kereteket. Az Európai Unió szintjén 2003-ban fogadtak el egy irányelvet a közzsférában keletkezett információk másodlagos felhasználásának elősegítésére ([2003/98/EC Irányelv](#)), amelyet tíz évvel később újra megerősítettek ([2013/37/EU Irányelv](#)). Az Európai Bizottság Mikroökonómiai Értékelések Kompetenciaközpontja ([CCME](#)) is aktívan szorgalmazza, hogy az EU tagállamok a kormányzati munkában hasznosítsák az adminisztratív adatokat.

A adminisztratív adatok tisztítása és elemzése általában magas szintű technikai tudást igényel. A legtöbb kelet- és közép európai országokban vannak olyan magasan képzett kutatók és statisztikusok, akik rendelkeznek ezzel a tudással és képesek lennének a szakpolitikai döntéseket elősegítő elemzések elkészítésére.

Miért nem használjuk ezeket az adatokat?

Paradox módon az akadályok egyike éppen a demokratikus átmenet során megszigorított adatvédelmi törvényekben rejlik. Bár a kutatók anonimizált adatokkal dolgoznak, a szigorú adatvédelmi szabályok még ezt is meg tudják akadályozni. A legtöbb kelet- és közép európai országban az adatvédelmi törvények nagyon szigorúan szabályozzák a személyes adatok felhasználását, és a származás, egészségi állapot, vagy más érzékeny adatok esetére gyakran további megkötések vonatkoznak.

Bár a legtöbb országban a közadatok megismerhetőségét is előírja a törvény, ez azonban főként aggregált adatokra vonatkozik, és gyengék azok a szabályok és intézmények amelyek a törvény betartását szavatolnák. Világos jogi keretek és formális eljárásrendek hiányában a kutatók gyakran csak ad hoc alapon, vagy informális módon férnek hozzá egyéni szintű adminisztratív adatokhoz.

Egy másik közös akadály a kormányzaton belül, illetve az akadémiai és a kormányzati szervek között kialakult bizalomhiány. Magyarországon például a '90-es években fény derült néhány esetre, amikor köztisztviselők visszaéltek a személyes adatok hozzáféréssel. Az ezt követő botrányok eredményeként a lakosság kevésbé bízik abban, hogy a kormányzat felelősen használja az állampolgárokra vonatkozó információkat, ugyanakkor a köztisztviselők is félnek, hogy beláthatatlan következményekkel járhat az egyéni szintű adatok használata. Az adattulajdonosok gyakran attól tartanak, elveszthetik adataik publikálásához (árusításához) fűződő kizárólagos jogaikat, illetve, hogy a külső felhasználók felfedezhetik az adataik bizonyos hiányosságait. Az is gyakori, hogy az érintettek nem látják szükségesnek az adathozzáférés javítását, mert nem ismerik a modern statisztikai módszereket és az egyéni szintű adatokban rejlő lehetőségeket.

Végül, a kormányzás viszonylag alacsony hatékonysága is akadály lehet, mivel azzal jár, hogy a kormányok ritkán készítetnek valódi (tudományosan megbízható) hatáselemzést szakpolitikai intézkedéseikről.

Tovább csökkentheti az alapos elemzések iránti igényt, ha a közmédia nem foglalkozik a témával, vagy túlzottan leegyszerűsítő módon tárgyalja a kormányzat számonkérhetőségét.

Mégis van néhány biztató új fejlemény

A növekvő keresletre, vagy az EU irányelvekre válaszul, néhány kelet-közép-európai ország már megtette az első lépéseket. Új lökést adhat az Európai Bizottság Foglalkoztatási Főigazgatóságától (DG Employment) tavaly bevezetett szabálya, mely szerint az Európai Strukturális Alapokhoz pályázóknak legalább egy, mikroadatokon alapuló kontroll csoportos értékelést kell készíteniük.

A nyílt adathasználatra irányuló kezdeményezések [Horvátországban](#), [Csehországban](#), [Szlovákiában](#) és [Szlovéniában](#) is felgyorsultak. Ezek ugyan elsősorban az aggregált adatok hozzáférését célozzák, fontos lépést jelentenek a felhasználói közösség felépítésében. Lengyelország létrehozott egy Digitalizációs Minisztériumot, amely [szorgalmazza](#) az adminisztratív adatok másodlagos felhasználását. A lengyel kormányzat rendszeresen felhasználja a [társadalombiztosítási adatokat](#) az egyetemet végzettek/diplomások munkapiaci elhelyezkedését követő felmérésekben, a regisztrált munkanélküliek adatait pedig az aktív munkaerőpiaci programok hatásvizsgálatában. Magyarország eddig élen járt a kérdésben: a térségben elsőként fogadott el egy olyan törvényt (2007/CI. tv.), amely felszámolta a korábbi szabályozásban meglévő legfőbb akadályokat, és megteremtette a jogi alapot arra, hogy az adattulajdonos kutatási célra anonimizálhasson személyes adatokat. Az új törvény megkönnyítette az adminisztratív adatbázisok összekapcsolását és így elősegítette az [MTA Közgazdasági Intézetének](#) kutatóit kiszolgáló [adatbank](#) fejlesztését.

A kutatók többféleképp is hozzájárulhatnak ezekhez a pozitív fejleményekhez

A kutatók úgy tudják a közvéleményben tudatosítani az adminisztratív adatokon alapuló kutatások hasznosságát, ha figyelemfelkeltő és könnyen érthető módon közlik eredményeiket. Több esélyük van a sikerre, ha újságírókat is sikerül megnyerniük az ügynek, illetve ha egymással is együttműködnek a média kapcsolatok kezelésében. Segíthet, ha a kutatók rendszeresen reagálnak a kormány által közzétett szakpolitikai hatásvizsgálatokra: méltatnak minden külső értékelés bevonására irányuló kísérletet, de rámutatnak a nem megfelelő módszerekkel készült értékelések gyengeségeire. Az is segítene, ha közös erőfeszítéssel bevezetnék a közszolgálati képzési programok tananyagába az "értékelési módszerek" tárgyat.

Ezek a lépések hozzájárulhatnak az érintettek közötti bizalom és egyetértés megteremtéséhez, és előkészítik a terepet a jogi keretek megváltoztatását célzó kezdeményezéseknek. Mindeközben a kutatói közösségnek más érintettekkel együtt figyelemmel kell kísérnie a [személyes adatok védelmére vonatkozó új uniós rendelet](#) elfogadását és alkalmazását, hogy a kutatási és hatásvizsgálati célú felhasználás továbbra is legitim alapot jelentsen az érzékeny adatok kezelésére, elemzésére és archiválására.

• • • •

A fentiekben egy Budapesten, 2017. szeptember 21-22-én megtartott műhelyvita tanulságait foglaltuk össze. A résztvevők a Visegrádi Országokból, Albániából, Bosznia-Hercegovinából, Horvátországból, Romániából, Szerbiából és Szlovéniából érkeztek. A műhelyvitát a Magyar Közgazdaságtudományi Egyesület (MKE) szervezte a [Budapest Intézettel](#), a [CELSI](#)-vel, a [CERGE-EI](#)-vel és az [IBS](#)-sel együttműködve. A műhelyvitát a Visegrádi Alap ([Visegrad Fund](#)) támogatta.

2018. július

Scharle Ágota © Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet ([CC BY-NC](#))