

BÁNFALVI ISTVÁN – HAVASI ÉVA –
ULICSKA LÁSZLÓ

Bemutatkozik a METOD

Az ICSSZEM égisze alatt működő Társadalmi Kirekesztődés
elleni Bizottság Módszertani Műhelyének céljáról
és tevékenységéről – A METOD megalakításának szempontjai,
a Műhely célja, legfontosabb alapelvei

A Társadalmi Kirekesztődés elleni Bizottság (TKEB) és a Minisztérium a Társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Cselekvési Terv szakértői munkacsoportjaként, egy Módszertani Egyeztető és Tudományos Orientáló Demokratikus (METOD) Műhely létrehozását kezdeményezte.

A METOD 2005. március 21-én neves társadalomkutatók, statisztikusok és az adatfelhasználói kör bevonásával az ICSSZEM égisze alatt megalakult. A METOD alapvető célját tekintve híd szerepet vállalt az adat-előállítók és az adathasználók, ezen belül is a kormányzati szereplők, a legfőbb döntéshozók között.

A Műhely tematikáját tekintve elsősorban a szegénység és társadalmi kirekesztődés jelenségek körén belül segíti az adatigények szabatos megfogalmazását, az adatgyűjtésekből és regiszterekből származó információk megismertetését, az adathasználati kultúra színvonalának javulását.

Tavaly összesen hét, idén eddig négy plenáris ülést tartottunk,¹ majd az üléseken szerzett tapasztalatokkal a hátunk mögött elkezdtük a team munka megalapozását is. Idén anyagi lehetőségeink függvényében a plenáris ülések mellett (de nem helyett) team munkában is dolgozunk.

A METOD néhány kiemelt általános megállapítása

„A statisztikai vizsgálat azon meggyőződésre épül, hogy a széleskörűen elérhető jól megalapozott információ a társadalom előnyére válik. Az a tény, hogy a statisztikai információ félreérthető vagy szándékosan félreértelmezhető, vagy hatása eltérő lehet különböző csoportokban, önmagában még nem meggyőző érv az adatgyűjtés és tájékoztatás ellen. Ennek ellenére a statisztikus köteles megfontolni a különbözőfajta adatok gyűjtésének és nyilvánosságra hozatalának várható következményeit, és köteles védelmet nyújtani az előre megjósolható félreértelmezések vagy az azokkal való visszaélések ellen.”

(Szakmai Etikai Kódex²)

1 Részletesen megtalálhatóak az ICSSZEM honlapján.

2 Lásd a statisztikára vonatkozó nemzetközi Szakmai Etikai Kódexet. Elfogadva 1985-ben.

A választott mottó értelemszerűen nemcsak a statisztikai adatgyűjtésekre vonatkozó etikai követelmény, hanem minden adat-előállítóra egyaránt vonatkozik. Meggyőződésünk, hogy a széleskörűen elérhető, jól megalapozott információ a társadalom előnyére válik. Hasznára válik az állampolgároknak, a civil szervezeteknek, a politikai kontrollt jelentő intézményeknek és az államnak egyaránt. „Bizonyíték alapú”, tényeken nyugvó, kiszámítható és „kiszámított” döntésekre van szükség. A mérhetővé tett „tények” részben a bürokrácia működésével összefüggő, ahhoz kapcsolódó adminisztratív és regiszteri adatokból, részben pedig célirányos lakossági adatgyűjtésekből származnak.

A szociális területre vonatkozó adminisztratív és pénzügyi adatok, adattartalmak pontos meghatározása, lehetőség szerinti összehangolása a felhasználók számára nélkülözhetetlen („szabványosítás”).

A bürokrácia által termelődő adatok alapvetően közigazgatási célokat szolgálnak, de tartalmuk (dokumentált, ellenőrizhető és felülvizsgálható) ismerete nélkül sem a (szak)igazgatási funkciók megalapozását, sem az adatok másodlagos hasznosítását, más adatokkal történő összehasonlítást, „összekapcsolásukat” nem végezhetjük el megbízhatóan.

A szociális terület könyvelési rendszerének színvonala, átláthatósága messze elmarad a hasonló volumenű pénzekkel rendelkező gazdasági szervezetek, vállalkozások elszámolási rendszereitől. A szociális intézményeket is alkalmassá kell tenni arra, hogy a szociális területre fordított pénzek hatékonysága vizsgálható legyen. Ez egyben alapja, előfeltétele a jó intézményi statisztikának és az ágazati tervezésnek egyaránt. Az előbbi követelmények teljesítése érdekében erősíteni kell a szociális területre vonatkozó adat-előállítási tevékenységet, alkalmassá téve a megnövekedett hazai és nemzetközi felhasználói igények gyors, átlátható és magas színvonalú, „minőségi” kielégítésére.

A lakossági adatgyűjtésekre – a regiszteri adatok korlátai, az egyéni szintű adatok összekapcsolásának törvényi akadálya miatt – fokozott teher nehezedik. Ugyanakkor a lakosság válaszadói hajlandósága, az általuk nyújtott információk megbízhatósága az utóbbi másfél évtizedben erőteljesen romlott. Nehezíti az adatfelvételekből nyert információk relevanciáját a rendszerváltás utáni, átalakulóban levő magyar társadalom fogalmi megragadásának nehézsége, a „működő” kategóriák és a mögöttük meghúzódó társadalomelmélet hiánya. Nincs sem konszenzuson alapuló, relevánsnak tekinthető rétegződési séma, sem az új foglalkoztatási formákat, munkatípusokat, megélhetési forrásokat megragadni képes fogalmi rendszer. A „szegénység”, és különösen a „kirekesztettség” fogalmát illetően sincs egyetértés. A lakossági adatgyűjtések költségigénye szintén akadályozza a fogalmi tisztázást segítő alapkutatásokat, alapfelvételeket.

A regiszteri adatok és a lakossági adatok egyaránt érték- és érdekvezéreltek. Mindkét adatforrás más szempontból mutatja a „valóságot”, egyik sem helyettesítheti a másikat. A szociális szempontból fontos, érzékeny területekre többféle adattípusra és eltérő adatforrásból származó adatokra is szükség van a nézőpontok sokszínűségének érvényesítése, valamint a megbízhatóság, a bizalom erősítése és a biztosítása érdekében.

A legkülönbözőbb célú és növekvő adatigény kielégítése miatt a je-

lenlegi gyakorlattal szemben nem adattáblákban, hanem adatbázisokban kell gondolkodni. Ez módot nyújt arra, hogy a begyűjtött információk elvileg bármilyen kombinációban (és különböző mélységben) megismerhetők legyenek. Az adatforrások esetében a hangsúlyt az egyedi szintű anonimizált adatokra kell helyezni. Ennek törvényi, szabályozási feltételeit meg kell teremteni, tiszteletben tartva a személyiségi jogok maximális védelmét, mindenütt, ahol az indokolt.

Az EU pénzügyi forrásaiból való részesedés megköveteli a lehívott pénzek elköltésének pontos ismeretét és hatásvizsgálatát. Mind a felhasználási célokat, mind pedig az eredményeket mérhetővé kell tenni („mérhetővé tett célok” követelménye). Ez rövid távú politikai érdekeket sért, de hosszú távon a döntéshozók és az érintettek közös érdeke.

A minőség elemeinek – relevancia, pontosság, időszerűség, hozzáférhetőség, interpretálhatóság, átláthatóság, koherencia és adatvédelem – az adatgyűjtés minden egyes lépésénél érvényesülnie kell. A jó minőségű adatoknak, mutatószámoknak a közvélemény számára is világossá tett szakmai tisztességgel, politikai elfogulatlansággal, tárgyilagossággal, az egyéni azonosításra alkalmas információk korrekt kezelésével kell párosulnia.

A szociális szférának (a döntéshozóknak és az egész közigazgatási rendszernek) alkalmassá kell válnia arra, hogy céljait számszerű formában is megfogalmazza, a pénzköltés menetét átláthatóvá és felülvizsgálhatóvá tegye, valamint az elköltött pénzek hatását is vizsgálja. Az EU követelményeknek megfelelő, az EU célok adaptációjából következő „bemeneti” és „eredmény”-indikátorok (input-output indikátorok), valamint a célok megvalósulási folyamatát követő „monitoring” indikátorok kialakítása mellett szükséges a specifikus, hazai problémákra és feladatokra koncentrálnó releváns „nemzeti” indikátorok konszenzuson alapuló kidolgozása is. Ehhez a szociális területen mindenekelőtt a szegénység és a társadalmi kirekesztődés speciális indikátorainak kidolgozása szükséges.

Az információhoz való, egyenlő esélyű hozzáférés alapvető állampolgári jog, melyet a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény meg is fogalmaz. A szociális területre vonatkozó adatok széles körű megismerése és megismerhetősége alapkövetelmény, melynél különös figyelmet kell fordítani az adatvédelemre, de nem megakadályozva ezzel az „érzékeny” adatokból nyert, de egyéni azonosításra már nem alkalmas adatok publikussá tételét. A közpénzből nyert adat közkincs, az adatokhoz való hozzáférés megkönnyítése a demokrácia egyik alapkövetelménye.

A METOD néhány kiemelt, konkrét ajánlása

A Műhely az általános szemléletformálás mellett, esetenként a tagjain, illetve vezető testületén a TKEB-én keresztül konkrét ajánlások megfogalmazására is vállalkozik. Ezekből emeltünk ki néhányat.

Fontosnak tartjuk, hogy a fejlett statisztikával rendelkező országokhoz hasonlóan, a minisztériumok és egyéb főhatóságok hozzanak létre önálló sta-

PROGRAM AZ NCST NÉPSZERŰSÍTÉSÉRE

tisztikai egységeket az adatszolgáltatói kötelezettség minőségi teljesülése, az adatigény szakszerű megfogalmazása és az adathasznosulás javítása érdekében. *Javasoljuk a mielőbbi kapcsolatfelvételt a KSH vezetésével a közös képzési programok megindítására is.*

A szociális terület adatszolgáltatói és adatfelhasználói számára egyaránt szükség van a statisztikai kultúra megismertetésére és megerősítésére. *A képzési programokba (beleértve a köztisztviselők képzését is) épüljön be az adatok használatának, elemzésének tanítása.*

Az adattáblákból az adatbázisok irányába való elmozdulás érdekében a VÁTI³ TEIR⁴-rendszerének mint modellértékű adatbázis-kezelési rendszernek a teljes „kinyitását” javasoljuk. A KSH-ban folyó adatbázis-építő munka és a VÁTI TEIR-rendszerének összhangja érdekében a következőkben a METHOD kiemelt témaként kívánja kezelni a kérdést az illetékesek bevonásával. Az ICSSZEM és a KSH, illetve az ICSSZEM és a VÁTI között az utóbbi években kialakult gyümölcsöző együttműködést segítve, *hasznosnak tartanánk és javasoljuk a KSH és a VÁTI informatikai fejlesztéseinek összehangolását célzó munkabizottság létrehozását a szociális területet érintő adatok, adatbázisok területén.*

Széles körű szakmai egyeztetést kezdeményezünk az adatvédelem területén annak érdekében, hogy a szociális területre vonatkozó „érzékeny” adatok feldolgozásai a személyiségi jogok tiszteletben tartása mellett megismerhetőek és hozzáférhetőek legyenek. Az adatvédelem ne legyen, ne lehessen akadálya annak, hogy a kirekesztődésben, szegénységben érintett társadalmi csoportok helyzetéről pontos, releváns képet kaphassunk.

A lakossági adatgyűjtések területén a családok életszínvonalát, jóléti viszonyait vizsgáló kutatásokhoz elégséges anyagi forrásokat kell biztosítani. A rendszerváltás utáni magyar társadalom működési mechanizmusainak, tagozódásának, jóléti viszonyainak megismeréséhez alap kutatásokra is szükség van. A szociális intézményeknek a lakosság életében játszott szerepe, a juttatások jóléti szintre gyakorolt hatása, és nem utolsósorban az aktuális kormányzati elképzelések, illetve döntések hatásvizsgálata megköveteli *a lakossági adatgyűjtések jelenleginél nagyobb és távolatosán kiszámíthatóbb támogatását. A szükséges adatbizonytalanság miatt a „hivatalos” statisztikák mellett alternatív, célirányos kiegészítő kutatásokra is szükség van. Ezt igazolta a JIM⁵ és az NCST⁶ egyaránt. Ezért az illetékes tárcák kutatási célú forrásaik összehangolásával segítsék az együttes finanszírozású, minden illetékes számára rendelkezésre álló, közös lakossági és intézményi információk megteremtését. A METHOD tervei között szerepel, hogy elkészíti erre vonatkozó ajánlásait az érintettek széles körű bevonásával, beleértve a KSH vezetését is.*

A szegénység és társadalmi kirekesztődés területére vonatkozóan szülessenek meg azok a releváns, a kutatók és a közvélemény számára egyaránt elfogadható mutatószámok, indikátorok, amelyek alapján a hazai szegénység nagysága, mértéke, milyensége, maga a társadalmi kirekesztődés megismerhető,

3 Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság

4 Területfejlesztési és Területrendezési Információs rendszer

5 JIM = Joint Inclusion Memorandum

6 NCST = Nemzeti Cselekvési Terv

számszerűsíthető. A „számháború” ne lehessen akadály a tisztánlátásnak, s különösen a konstruktív cselekvésnek. Ennek érdekében team munka keretében dolgozunk a szegénységre, illetve kirekesztettségre vonatkozó kulcsindikátorok fejlesztésén, kialakításán, a téma legjobb ismerőinek bevonásával.

Utószó

Munkánkat az ICSSZEM messzemenően támogatja, s egyúttal a METOD-ban összesen 14 minisztérium, főhatóság, illetve civil szervezet is képviseltette magát. A tagok között a KSH szakértői mellett helyet kaptak a vezető kutatóintézetek kutatói is. A sokszínű és valóban műhelyszerű együttműködésre, nyitott, elmélyült vitákra is kész szakemberek aktív, konstruktív közreműködését ezúton is szeretnénk megköszönni.