



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

J E L E N T É S

a Társadalombiztosítási Alapokból nyújtott ellátások és
szolgáltatások jogosultsági rendjében alkalmazott nyilvántartási
rendszerek működésének ellenőrzéséről

1285

2012. május

ARCHÍVUM

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-2007-158/2011-2012.

Témaszám: 1023

Vizsgálat-azonosító szám: V0564

Az ellenőrzést felügyelte:

Makkai Mária

felügyeleti vezető

Az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

dr. Horváth Margit

ellenőrzésvezető

A számvevői munkaanyagok feldolgozásában és a jelentés összeállításában közreműködtek:

Gyeraj Péter

számvevő

Hadnagyiné Papp Ildikó

számvevő

Krüzselyi Attila

számvevő tanácsos

Schmidt János

számvevő

Szilas István

számvevő tanácsos

Az ellenőrzést végezték:

Beck Miklós

számvevő tanácsos

Czmarkó Frigyes

György

számvevő

Fekete Győr László

számvevő

Gyeraj Péter

számvevő

Hadnagyiné Papp Ildikó

számvevő

Huszár József

számvevő tanácsos

Kincses Erzsébet

számvevő

Kiss Ferenc Károlyné

számvevő

Krüzselyi Attila

számvevő tanácsos

Dr. Lengyel Attila

számvevő tanácsos

Oláh Róbert

számvevő tanácsos

Pénzes Gyula

számvevő tanácsos

Schmidt János

számvevő

Dr. Sinka Zoltán Lajos

számvevő

Szilas István

számvevő tanácsos

Vlasits Ágnes

számvevő

Dr. Zombori Beáta

számvevő

A témához kapcsolódó eddig készített számvevőszéki jelentések:

címe	sorszáma
Vélemény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetési javaslatáról	0550
Jelentés a Nyugdíjbiztosítási Alap működésének ellenőrzéséről	0620
Jelentés a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	0628
Vélemény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetési javaslatáról	0641
Jelentés az Egészségbiztosítási Alap működésének ellenőrzéséről	0651
Jelentés a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	0724
Vélemény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetési javaslatáról	0736
Jelentés a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	0824
Vélemény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetési javaslatáról	0836
Jelentés a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	0928
Vélemény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetési javaslatáról	0935
Jelentés a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	1016
Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	1117

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	7
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	11
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	20
1. A társadalombiztosítás rendszerében nyújtott ellátások, szolgáltatások, valamint az alkalmazott nyilvántartások szabályozási környezete	20
2. A társadalombiztosítási ellátások és szolgáltatások költségvetési fedezetének alakulása	26
3. A nyilvántartások működtetésének kontrollrendszerei	29
3.1. Kontrollok a nyilvántartásokat kezelő szervezetek közötti adatáramlásokban	31
3.2. Kontrollok a nyilvántartásokat kezelő szervezeteken belüli adatáramlásokkal kapcsolatban	40
4. A nyilvántartási rendszerek működtetésének és fejlesztésének informatikai támogatottsága	47
4.1. A nyilvántartások működtetésének feltételei	47
4.2. Egészségbiztosítási nyilvántartások	54
4.3. A nyugdíjbiztosítási ágazat informatikai nyilvántartásai	58
4.4. Az informatikai fejlesztésekre fordított források hasznosulása	62
5. Utóellenőrzés	66
MELLÉKLETEK	
1. számú A társadalombiztosítás ellátásai	
2. számú A nyilvántartásokat kezelő szervezetek legfontosabb adatkapcsolatai	
3. számú Táblázatok jegyzéke	
FÜGGELÉKEK	
1. számú A nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási hatósági feladatok ellátása	
2. számú Az OEP alapnyilvántartását (TAJ-BSZJ) támogató számítástechnikai és egyéb nyilvántartási rendszerek működtetésének értékelése	
3. számú Az ONYF nyilvántartási és számítástechnikai rendszerei működtetésének értékelése	
4. számú Az APEH/NAV által az ONYF és az OEP részére teljesített adatszolgáltatásoknál alkalmazott kontrollok	

ARCHÍVUM

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ADATTÁRHÁZ	Általános és vezetői információs igényeket kiszolgáló, képzett belső adatrendszer
Áht.	az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
Ámr.	az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. Rendelet
ANYK	Általános Nyomtatványkitöltő program
APEH/NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mely 2010. 12. 31-ig Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal volt
Art.	az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
ÁSZ	Állami Számvevőszék
ATAR	Adattárház rendszer az APEH/NAV-nál
Avtv.	a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
BÉVER	Békéscsabai Vényellenőrző Rendszer
BSZJ	Bejelentett Személyek Jogviszonyadatainak nyilvántartása
BSZJ SCAN	Biztosított jogosultságok okirati bizonyítását segítő program
e- NYENYI rendszer	A NYENYI adatszolgáltatás elektronikus ügyintézés keretében történő teljesítésére kialakított rendszer az ONYF-nél
E. Alap	Egészségbiztosítási Alap
Ebtv.	a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény
Ebtv.vhr.	a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet
EFORM	Migráns munkavállalók szociális ellátását támogató rendszer
EGYEDI	Egyedi engedélyű gyógyszerek nyilvántartó programja
EHO	Egészségügyi Hozzájárulás
EKOP	Elektronikus Kormányzati Operatív Program
ELLENŐRI	Lotus Notes alapú területi ellenőrzési tevékenységet támogató rendszer (ONYF-nél)
FAB	A KELEN foglalkoztatói adatbázisa
FEUVE	Folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés
FOGLINFO	Központi Foglalkoztatói törzs az OEP-nél
IBF	Informatikai Biztonsági Felelős
IBO	Informatikai Biztonsági Osztály
IBP	Informatikai Biztonsági Politika
IBSZ	Informatikai Biztonsági Szabályzat
IF	Informatikai Főosztály
IFF	Informatikai Fejlesztési Főosztály
IKET	Informatikai Katasztrófa Elhárítási Terv
IKTAT	Lotus Notes alapú iktatórendszer

ITP2000	Integrált Táppénzszámfejtő Program
IÜF	Informatikai Üzemeltetési Főosztály
KEK KH	Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala
KELEN	Központi Elektronikus Nyugdíjnyilvántartás
KESZ	Kincstári Egységes Számla
Ket.	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
KGF	Költségvetési és Gazdálkodási Főosztály
KGy 2005	Közigazgatás igazolványok központi nyilvántartó programja
KIF ELLENŐR	Kifizetőhelyek, Ellenőrök nyilvántartási programja
Kincstár	Magyar Államkincstár
KIR	Központi Illetmény-számfejtési Rendszer
KMRNYI	Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság
KNYI	Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság
KÜLFI	Külföldön munkavállalók biztosítási nyilvántartása
MEGALL	Külföldi személyek megállapodásának nyilvántartó programja az OEP-nél; Lotus Notes alapú nyugdíj szolgáltatásra irányuló megállapodások kezelését támogató rendszer az ONYF-nél
MÉLTÁN	Lotus Notes alapú méltányossági nyugellátás-emelés és megállapítás támogatására szolgáló rendszer
MNYP-tagságok	Magán-nyugdíjpénztári tagságok
Ny. Alap	Nyugdíjbiztosítási Alap
NEFMI	Nemzeti Erőforrás Minisztérium, 2012. május 14-től Emberi Erőforrások Minisztériuma
NYENYI	Nyugdíjbiztosítási Egyéni Nyilvántartó Lap
NYENYI program	A NYENYI adatszolgáltatás teljesítésére az ONYF által rendszeresített foglalkoztatói program
NYJI	Nyugdíjbiztosítási Jogorvoslati Igazgatóság
NYOMTATVÁNY	Lotus Notes alapú dokumentumtár az ONYF-nél
NYUFIG	Nyugdíjfolyósító Igazgatóság
NYUFUR	Nyugdíjfolyósítási Új Rendszer
NYUGDMEG	Nyugdíjak Megállapítását, segítő informatikai rendszer
OCCR	Országos Cégnilvántartó és Céginformációs Rendszer
OEP	Országos Egészségbiztosítási Pénztár
OJOTE	On-line jogviszony és TAJ ellenőrző rendszer
ONYF	Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság
PEEF	Pénzbeli Ellátási és Ellenőrzési Főosztály
PSZÁF	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
Segély	Lotus Notes alapú egyszeri segély elbírálását támogató rendszer
SZAB	KELEN rendszer személyi adatbázisa
SzMSz	Szervezeti és Működési Szabályzat

TAJ	Társadalombiztosítási Azonosító Jel
TAJ autorizáció	TAJ érvényesség ellenőrző program
TAJ-BSZJ	Társadalombiztosítási Azonosító Jel és Bejelentett Személyek Jogviszonyadatainak nyilvántartás
TB Alapok	Társadalombiztosítási Alapok
Tbj.	a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény
Tbj.vhr.	a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet
Tny.	a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
Tny.vhr.	a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet
UBEV	Új Központi Bevallás feldolgozó rendszer
ÜAF	Ügyvitelszervezési és Alkalmazásfejlesztési Főosztály
ÜFBT	Ügymenet-folytonosság Biztosítási Terv (ONYF-nél)
ÜFT	Üzletmenet Folytonossági Terv (OEP-nél)

ARCHÍVUM

ARCHÍVUM

JELENTÉS

a Társadalombiztosítási Alapokból nyújtott ellátások és szolgáltatások jogosultsági rendjében alkalmazott nyilvántartási rendszerek működésének ellenőrzéséről

BEVEZETÉS

Az ellenőrzött időszakban hatályos, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/D. és 70/E. §-ai szerint¹ a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, amelyet az állam – többek között – az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével valósít meg. Az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz. Öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. Az ellátás a társadalombiztosítás útján az egészségügyi és a szociális intézmények rendszerével valósul meg.

Az ellátások biztosításának nélkülözhetetlen eleme, hogy az állami szervezeteknél az ehhez szükséges nyilvántartások rendelkezésre álljanak. A nyilvántartások legfontosabb célja, hogy az ellátás jogosságának, keletkezésének, módosulásának és megszűnésének, mértékének megállapításához szükséges adatokat rendezetten, áttekinthetően tartalmazza.

A társadalombiztosítás rendszerében az E. Alap, illetve az Ny. Alap forrásai nyújtanak fedezetet az egészségbiztosítási, illetve a nyugdíjbiztosítási ellátásokra. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, illetve a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) alapján végzett egészségbiztosítási nyilvántartási tevékenység az egészségbiztosítási szervek alaptevékenysége. Az egészségbiztosítási szerveknek a 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelettel felállított új szervezeti struktúrájában ezt a tevékenységet megyei szinten a fővárosi, megyei kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervei végzik, tevékenységük felett az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatója szakmai irányítási jogkört gyakorol. A 2009.

¹ A 2012. január 1-jével hatályba lépő Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult”, továbbá a XX. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

január 1. és 2010. december 31. közötti időszakban területi szinten regionális egészségbiztosítási pénztárak működtek.

Az OEP által a Tbj. 40. §-a alapján vezetett biztosított/jogosulti nyilvántartás fő funkciója az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultság megállapításának megbízható alátámasztása.

A hiteles adatok rendelkezésre állása ugyanúgy alapfeltétel az Ny. Alapot terhelő, a biztosítottat megillető ellátásoknak a megszerzett jogosultsággal, a teljesített kötelezettségekkel összhangban történő nyugdíj és nyugdíjszerű ellátások megállapításához. A járulékfizetési kötelezettségre és a teljesítésre vonatkozó adatok nyilvántartása az igazgatási szervként eljáró Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV²) feladata, a nyugdíjbiztosítási adatok nyilvántartási rendszerét az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) működteti (Tbj. 4. § r) pontja).

Az Ny. Alapot a Kormány felügyeli, az irányítási jogot a nyugdíjpolitikáért felelős miniszter gyakorolja. Az Ny. Alap felügyelete 2010. május 29-ével a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdés ka) pontja szerint a szociális és munkaügyi minisztertől a nemzeti erőforrás miniszter felelősségi körébe került.

Az ONYF igazgatási szervei 2010. december 31-ig a regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok, a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (NYUFIG) és a Nyugdíjbiztosítási Jogorvoslati Igazgatóság (NYJI). Az NYJI 2010. december 31. napjával megszűnt, és tevékenységét 2011. január 1-jétől az ONYF Jogorvoslati Főosztálya látja el. A Kormány 2011. január 1-jével a regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok kormányhivatalokba történő integrálásáról döntött.³ A nyugdíjbiztosítási igazgatóságok 2007. január 1. és 2010. december 31. között az ONYF igazgatási szerveiként regionális szervezeti struktúrában működtek, ezt követően a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervezeti egységeként látják el feladataikat, melyek alaptevékenysége közé tartozik a nyugdíjbiztosítási nyilvántartási feladatok ellátása. A megyei nyugdíjbiztosítási igazgatóságok szakmai irányítása az ONYF feladata. A nemzetközi nyugdíj-elbírálási szakterületet a Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságból (KMRNYI) a 2011. január 1-jén megalakult Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatósághoz (KNYI) telepítették, mely továbbra is az ONYF igazgatási szerveként működik. A NYUFIG önállósága továbbra is megmaradt. A nyugdíjellátásokat folyósító szervként, önállóan működő és gazdálkodó, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező költségvetési szerv.

A jelen ellenőrzés fő feladata annak felmérése és értékelése volt, hogy az Alapok nyilvántartási rendszerei alkalmasak voltak-e a biztosítottak jogszerzési adatainak teljes körű, hiteles és naprakész kimutatására, a jogos igények kielé-

² A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 2011. január 1-jétől az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalból és a Vám- és Pénzügyőrségből jött létre.

³ A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat.

gítésére, illetve a jogszerűtlen igénybevételek megelőzésére, továbbá azok utólagos felderítésére.

A Társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kiadása 2006-ban 3791,7 Mrd Ft volt, a 2011. évi előirányzat 4534 Mrd Ft, összességében az államháztartás éves kiadásainak közel harmadát teszi ki. Az E. Alap és az NY. Alap 2005., illetve 2006. évi ellenőrzésénél megállapítottuk, hogy a nyilvántartások nem voltak teljes körűek, esetenként nem voltak hitelesek és/vagy megbízhatóak. A 2007-2010. évek ellenőrzései az Alapok éves költségvetésének véleményezésére, illetve végrehajtásának értékelésére irányultak.

A jelen **ellenőrzés célja** annak értékelése volt, hogy

- az egészség-, illetve a nyugdíjbiztosítási ellátások és szolgáltatások jogosultsági rendjében alkalmazott nyilvántartási rendszerek kialakítása és működtetése, továbbá a megfelelő mérési-, döntési pontok kijelölése megbízhatóan támogatta-e a jogosultságoknak megfelelő ellátásokat, illetve a jogosulatlan ellátások kiszűrését;
- az érintett szerveknél bevezetett nyilvántartások alkalmasak voltak-e a jogszervi adatok eredményes és hatékony (hiteles és naprakész) kimutatására az illetékes állami szervek, valamint az állampolgárok számára;
- a nyilvántartásokat megfelelő informatikai rendszerek támogatták-e, továbbá azok fejlesztése – az ellátási színvonal megőrzése mellett – növelte-e az ügyintézés hatékonyságát és eredményességét;
- hasznosultak-e a korábbi ellenőrzések javaslatai.

Az ellenőrzés a 2007-2010. évi folyamatokra terjedt ki, bázisul a 2006. év gazdálkodási és nyilvántartási adatai szolgáltak, egyben kitekintett 2011. december 31-ig az ellenőrzés releváns folyamataira is.

Az ellenőrzés típusa rendszerellenőrzés, amelynek módszertana⁴ szerint alkalmazta az ellenőrzési kritériumokat és kérdéseket, a tanúsítványok adatszolgáltatását, a kérdőíves felmérést, valamint a helyszíni interjúk készítését. A részletes ellenőrzési szempontokat előtanulmány alapozta meg.

Az ellenőrzés kiterjedt a nyilvántartást kezelő szervezetek (OEP, ONYF, APEH/NAV) alapnyilvántartásaira, az azokat kiszolgáló nyilvántartási rendszerekre, továbbá a támogató számítástechnikai rendszerekre. Az ellenőrzés értékelte a nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség végrehajtásának kontrollrendszerét, valamint az informatikai támogató tevékenységet. A vizsgált rendszereket és azok főbb adatáramlási folyamatait a 2. számú melléklet mutatja be.

Az OEP által működtetett alapnyilvántartás a központi TAJ-BSZJ rendszer. Ennek adatait használja, visszacsatolással a működését segíti többféle számítástechnikai rendszer, többek között a BSZJ SCAN, az OJOTE (On-line Jogviszony

⁴ 10/2008. sz. ÁSZ Elnöki utasítás a rendszerellenőrzés módszertanáról

és TAJ Ellenőrző rendszer), a TAJ autorizáció, az EFORM, az ITP2000 (Integrált Táppénzszámfejtő Program) és az ADATTÁRHÁZ. Ezen kívül az OEP egyéb elektronikus nyilvántartási rendszereket is működtet, így a FOGLINFO-t (Foglalkoztatói törzsnyilvántartás), a MEGALL-t, a KGY 2005-öt, az EGYEDI-t, a KÜLFI-t, a BÉVER-t (Békéscsabai Vényellenőrző Rendszer) és a KIF ELLENŐR-t.

A Ny. Alapból finanszírozott ellátások megállapításának alapját a foglalkoztatók/adatszolgáltatók által a biztosítottakról teljesített szolgálati idő és kereseti adatok biztosítják, amelyet többféle adatszolgáltatásra rendszeresített, több szakaszra bontott adatszolgáltatási módszerrel teljesítettek. A teljesített adatszolgáltatások gerincét az ellenőrzött időszakban a nyugdíjbiztosítási egyéni nyilvántartó (NYENYI) lapok képezték, amelyek a Központi Elektronikus Nyugdíjnyilvántartás (KELEN) rendszerbe kerültek bedolgozásra. A nyugdíjbiztosítási igazgatóságokon a nyugdíjigények elbírálását támogató informatikai rendszer (NYUGDMEG) segítségével végezték a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások megállapítását, melyekhez az adatokat az ellátásoknak megfelelően strukturált elektronikus dossziék segítségével válogatták össze a KELEN alrendszereként működő, a biztosítottak adatait tartalmazó Személyi Adatbázis (SZAB) nyilvántartásból. A KELEN mellett Lotus Notes alapú kiegészítő programok (pl. IKTAT, MEGÁLL, ELLENŐRI, NYOMTATVÁNY) működnek, melyek többek között a határozatok, adatok visszakereshetőségén túl egyéb nyugdíj-szakmai feladatokat látnak el az ellenőrzés munkájának támogatása mellett. A megállapított nyugdíjak és ellátások folyósítása a NYUFIG-nál a Nyugdíjfolyósítási Új Rendszerrel (NYUFUR) történik. A nyugdíjágazat alapnyilvántartásának feladata, hogy minden biztosított személyre vonatkozóan egy teljes életpálya biztosítási adatait tartalmazza.

Az APEH/NAV-nál a beérkezett foglalkoztatói adatlapok fogadását és ellenőrzését az ANYK (Általános Nyomtatványkitöltő) rendszere végzi. A bevallás adatokat az új központi bevallás feldolgozó rendszer (UBEV) fogadja és dolgozza fel. A rendszer a bevallások kezelésének valamennyi munkafolyamatát támogatja. Biztosítja, hogy a bevallást iktassák és az adatok zárt rendszerben jussanak el a felhasználó rendszerekhez (pl. folyószámla rendszer, adattárház rendszer). A bevallás adatok egységesített betöltési folyamatokkal kerülnek be az adattárház (ATAR) rendszerbe, amely a bevallás adatokat elemi szinten, teljes történetiségében tartja nyilván.

Az ellenőrzés végrehajtásának jogszabályi alapját az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény⁵ 5. § (2) bekezdésében foglaltak képezték.

⁵ A törvényt az Országgyűlés a 2011. június 20-ai ülésén fogadta el, hatályos 2011. július 1-jétől.

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az egészség-, illetve a nyugdíjbiztosítási ellátások és szolgáltatások jogosultsági rendjében alkalmazott nyilvántartási rendszerek kialakítása és működtetése a 2006-2010. év közötti időszakban betöltötte a funkcióját, az ellátások megállapítását és folyósítását alapvetően támogatta. A nyilvántartási rendszerekben található adatok megbízhatóságát és naprakészségét az adatagyeztetések különböző formái segítették. Közel harmadára csökkent a TAJ számmal igen, de jogviszonyra vonatkozó adattal nem rendelkező polgárok száma⁶, további eredmény, hogy már 2007-ről 2008-ra csaknem megduplázódott az egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetők létszáma.

Ugyanakkor számos területen tapasztaltunk az eredményes és hatékony működést kedvezőtlenül befolyásoló folyamatokat. A jogi szabályozás megfelelően és átfogóan rendelkezett a nyilvántartásra kötelezett szervezetekről, az adatok tartalmáról, ugyanakkor az állami szervezetek közötti adatátadást és -fogadást érintő fontos témaköröket nem rendeztek. Az adatátadásokra, az adatminőségekre vonatkozóan a szabályszerű teljesítés kritériumai hiányoztak, a vitás ügyek célirányos rendezésének módját nem alakították ki. A szabályozás keretjellegű, a nyilvántartások kezelését, az adatok védelmét állítja előtérbe. A kezelő szervezetek alakítják ki a szervezeteken belül az adatok nyilvántartási rendszerekbe illesztését, a feladatok ellátását elősegítő formátumba történő feldolgozását. A rendszerek működtetésével kapcsolatos felelősségi- és hatáskörök szabályozása eltérő mélységű és színvonalú volt, nem volt teljes körű az egyes szervezetek között a feladatok és a felelősség megosztása, az egyes szervezetek ellenőrzési funkciója és a nyilvántartások közötti átfedések, párhuzamosságok megszüntetése.

A **nyilvántartási rendszerek alapvető funkciója**, hogy minden biztosított, járulékfizető ellátásban részesüljön, illetve a rendszer a jogosulatlan szereplőket kiszűrje. Az ellenőrzési pontok kialakításában alapvetően közös, hogy az ellátást igénylő részéről a biztosított státusz igazolásához a nyilvántartási rendszerekben meglévő adatok egyezőségének, pontosságának ellenőrzése szükséges.

A társadalombiztosítási ágazatok (egészség-, illetve a nyugdíjbiztosítási ágazat) közös jellemzője, hogy az adatok gyűjtésében és továbbításában, ellenőrzésében, a járulékok behajtásában **jelentős szerepet töltött be az APEH/NAV**. A nyilvántartások alapvetően a foglalkoztatói adatszolgáltatásokból építkeztek, ezeket az APEH/NAV különböző, évente a jogszabályok változásaihoz igazodó bevallásokban gyűjtötte össze, és törvényben, illetve a megállapodásokban foglaltak szerint továbbította a későbbi adatgazdákhhoz. Az APEH/NAV,

⁶ Jogviszonyra vonatkozó adattal nem rendelkezők száma 2006-ban 1 300 144 fő, 2010-ben 442 578 fő volt.

mint köztes adatszolgáltató beiktatásával az ellátások megállapításának időtartama meghosszabbodott, a hibák kijávítása a foglalkoztatói megkeresésekkel a megállapítást végző apparátusnál és az adatszolgáltatóknál egyaránt többletmunkával járt.

A két ágazat nyilvántartási rendszerei **felépítésükben, működésükben, céljukban eltérőek**, azok tartalma és időtávja különböző. Az E. Alapból rövid távú jogosító idő, esetenként adott időpontra vonatkozó biztosított státusz alapján nyújtanak ellátásokat, ezzel szemben a NY. Alapból hosszú távú, a múltban felhalmozott szolgálati idő és jövedelmi adatok alapján állapítanak meg ellátásokat.

Egységes adatkapcsolási kódok használatát az adatvédelmi szabályok nem teszik lehetővé, ezáltal az **alkalmazott kontrollok**⁷ és azok rendeltetése is különböző. Az adatáramlások során kontroll szerepet töltenek be a nyilvántartásokat kezelő szervezetek közötti azon megállapodások, amelyek esetként rendezik az adatátadások szerkezetét és technikai feltételeit, továbbá meghatározzák az érintett bejelentések és bevallások ellenőrzéséhez, valamint a hibás bejelentések javításához, az adatszolgáltatóval való egyeztetéséhez kapcsolódó intézményi feladatokat.

Komoly kockázatot hordoz 2011-től a NYENYI lapok felváltása az APEH/NAV adatszolgáltatásával. Párhuzamosan működött 2006 - 2010 között a NYENYI (Nyugdíjbiztosítási Egyéni Nyilvántartó Lap) adatszolgáltatási rendszer az APEH/NAV adatszolgáltatással. **A legnagyobb adatáramlással kapcsolatban** az ONYF és az APEH/NAV között az ellenőrzött időszakban vitatott maradt az adóhatóság által a járulékbavallásokból gyűjtött szolgálati idő és jövedelmi adatok struktúrájának és felhasználhatóságának megfelelése. A NAV és az ONYF elkülönítlen kezelt adatállományainak bonyolultsága és eltérései miatt felmerülő problémák rendezése az ellenőrzés lezárásáig nem hozott eredményt, ugyanakkor 2011-től a NYENYI adatszolgáltatás megszűnt, a továbbiakban a nyugdíjbiztosítási és egyéb ellátások megállapításához hiányzó adatokat a NAV szolgáltatja.

A társadalombiztosítási ágazatok, illetve a kezelő szervezetek részére az irányító/felügyeleti funkciót gyakorló döntéshozók (Országgyűlés, Kormány, a felügyeleti jogokat gyakorló miniszterek, az alapok kezelői) nem határoztak meg **eredményességi, hatékonysági elvárásokat**, hiányoztak az adatáramlásokra, nyilvántartási rendszerekre vonatkozó mérő-, mutatószámok.

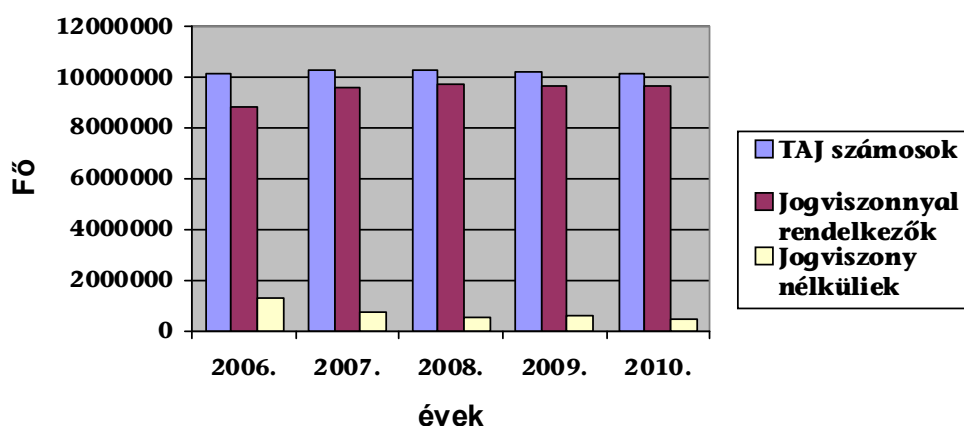
Az ellátásokkal kapcsolatos határozatok, megállapítások számbavétele és értékelése utal – az ellenőrzés szerint – a társadalombiztosítási rendszer működésé-

⁷ Az Áht. 94. § (1) bekezdés f) pontja alapján a költségvetési szerv vezetője felelős a szakmai és a pénzügyi monitoringrendszer folyamatos működtetéséért. A monitoringrendszert az Ámr. 160. §-a már olyan rendszernek határozza meg, amely lehetővé teszi a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követhetőségét. A monitoringrendszer alapját a kontrollkörnyezet és a kontrolltevékenységek meghatározása adja, melyekhez szorosan kapcsolódik a kockázatok felmérése, a szervezet tevékenységében rejlő kockázati tényezők megállapítása.

nek eredményességére⁸, illetve közvetve a hatékonyságára is. Az OEP-nél másfél év alatt mintegy ötmillió hatósági ügyből csak 26 ezret kellett megváltoztatni. Az ONYF-nél 2007-2010 között az évi 350 ezres megállapításnak átlagban mindössze 4-5%-át fellebbezték meg. A jogszabályoknak nem megfelelő, hiányos megállapítások, határozatok alapvetően a jogalkalmazás területén az előírások gyakori változására⁹, azok eltérő értelmezésére, illetve a nyilvántartásokkal, informatikai támogatásokkal kapcsolatos hibákra, hiányosságokra vezethetők vissza.

A társadalombiztosítás nyilvántartási rendszereiben található **adatok megbízhatóságát és naprakészségét** segítették elő az adattisztázások, az adategyeztetések, az adatmigrációk¹⁰ és adatszinkronizációk¹¹, melyek koordinálása mindkét ágazatban központilag történt.

**Nyilvántartott jogviszonnyal rendelkezők száma
2006 és 2010 között**



A jogviszonyra vonatkozó adattal nem rendelkezők száma 2006-ban 1 300 144 főt tett ki, 2010-ben már csak 442 578 főt érintett. A folyamatos csökkenéshez hozzájárult, hogy a természetbeni ellátásokat nyújtó egészségügyi szolgáltatók¹² 2007. április 1-jétől¹³ kötelesek az egészségügyi ellátás igénybevételére.

⁸ A nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése érdekében hozott intézkedések eredményesek, ha kedvezően változott az adatszolgáltatást teljesítők száma és aránya az adatszolgáltatásra kötelezettekhez viszonyítva.

⁹ A Tbj. öt és fél év alatt, 2011. december 31-ig 11-szer, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 30-szor, végrehajtási rendelete 50-szer változott.

¹⁰ Az eltérő forrásból (rendszerből) származó hasonló tartalmú adatok integrációja egy új vagy létező rendszerbe.

¹¹ Az alaprendszerben történő adatváltozást a másodlagos rendszerben is követni kell az adatok összehangolása érdekében.

¹² A mentést, betegszállítást, védőnői szolgáltatást, otthoni szakápolást, iskola- és ifjúság-egészségügyi ellátást, mozgó szakorvosi szolgálatot teljesítő szolgáltató, valamint a beteg közvetlen jelenlétét nem igénylő diagnosztikai és kórszövettani vizsgálat, továbbá a boncolás kivételével.

telét megelőzően¹⁴ a TAJ számot igazoló okmány alapján az OEP nyilvántartásában közvetlenül elektronikus úton ellenőrizni az egészségügyi szolgáltatásra jogosultságot¹⁵, továbbá az OEP 2007-ben a legnagyobb munkáltatókkal külön egyeztetést végzett. Ezek együttes hatásaként közel harmadára csökkent¹⁶ az érvényes TAJ számmal igen, de jogviszonyra vonatkozó adattal nem rendelkezők száma. További eredmény, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetők száma 2007-2008-ban kedvezően alakult, 2008-ban 143 260 főről 268 949 főre emelkedett.

A **TAJ-BSZJ nyilvántartás megbízhatósága** szempontjából kockázatot jelent a megszűnt jogviszonyok rögzítésének elmaradása (a bejelentés elmulasztása vagy a feldolgozás sikertelensége miatt). Ezek az ún. „zöld jelzésben ragadt” jogviszonyok, amelyek kiszűrésére az OEP-nek csak korlátozott eszközök álltak rendelkezésére. Az ügyfelek¹⁷ e jogviszonyok megszüntetésének bejelentésében nem voltak érdekeltek, továbbá az OEP sem rendelkezett ezek kiszűrését támogató informatikai alkalmazásokkal.

A jogviszonnyal nem rendelkezők számát, a be nem fizetett járulékok és az ebből keletkező hátralékok összegét, a rendelkezésre álló eszközökkel, erőforrásokkal nem lehet érdemben tovább csökkenteni. A tartósan (éven túl) jogviszonnyal nem rendelkezők aránya az összes jogviszonnyal nem rendelkezők számán belül a vizsgált időszakban 70% maradt, **állandósult egy 300 ezer fős jogviszonnyal nem rendelkező réteg**, melynek további csökkentéséhez hiányoznak a megalapozó demográfiai, földrajzi, esetleg foglalkoztatási jellemzőikről gyűjtött adatok és azok elemzései.

Kiemelkedően fontos az a kontrolltevékenység, amelyet az ellátások igénybevételénél a **hatósági ügyintézés** biztosít. A nyugdíjágazat ellátásait évente százezres, az egészségbiztosítási ágazatét milliós nagyságrendben veszik igénybe. Mindkét ágazat pénzbeli ellátásainak megállapítása határozattal történik¹⁸, a határozathozatalhoz áttekintik a nyilvántartások adatait és egyéb dokumentumokat kérnek be. Az egészségbiztosítás természetbeni ellátásainál a jogviszony ellenőrzés jelent átfogó és rendszeres kontrollt. Az ellenőrzött idő-

¹³ A jogviszony ellenőrzésre – a járó és fekvőbeteg ellátó intézményekhez hasonlóan – kötelezett szolgáltatók köre fokozatosan bővült: 2007. december 1-jétől az alapellátást nyújtó szolgáltatóknak (házi orvos, a házi orvosi ügyeleti szolgáltatásra szerződéssel rendelkező szolgáltató, szerződött fogorvos), 2008. január 1-jétől gyógyszerárakkal, gyógyászati segédeszköz forgalmazókkal, gyógyászati ellátást nyújtó szolgáltatókkal.

¹⁴ Általános szabályként az ellenőrzést az ellátás nyújtása előtt kell elvégezni kivéve, ha a beteg állapota az ellátás azonnali megkezdését indokolja, a jogviszony-ellenőrzés közvetlenül a szolgáltatás igénybevétele után is elvégezhető.

¹⁵ 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 12/B. §

¹⁶ A jogviszonyra vonatkozó adattal nem rendelkezők száma 2006-ban 1 300 144 fő, 2007-ben 740 404 fő, 2008-ban 526 086 fő, 2009-ben 570 333 fő, 2010-ben 442 578 fő volt.

¹⁷ A foglalkoztatók a jogviszony változás bejelentésére rendszeresített nyomtatványon az APEH/NAV számára kötelesek jelezni a jogviszonyok keletkezését, megszűnését.

¹⁸ Az egészségbiztosítási területen a pénzbeli ellátások megállapítása akkor történik határozattal, ha az ellátás iránti kérelem nem teljes mértékben kerül teljesítésre.

szakban a nyugdíjbiztosítási ellátások megállapítása és folyósítása megfelelően történt, amit a fellebbezések, panaszok és bírósági ügyek alacsony száma is visszaigazolt. 2006-ban az elsőfokú döntések 8,7%-át nem fogadták el az ügyfelek és éltek a fellebbezési jogukkal. A következő években ez az arány 4-5%-ra mérséklődött. A peres ügyek száma az ellenőrzött időszakban 12 015 db és 16 645 db szélsőérték között mozgott, a 2010-re 2006-hoz képest 8,1%-kal csökkent. Az ONYF-nél 2010-ben a peresztés aránya a nyugellátással kapcsolatos elutasító érdemi döntésekhez képest 2,4% volt¹⁹, a panaszügyek aránya a nyugdíjfolyósítással kapcsolatban az évenkénti közel 3 milliós nagyságrendű ügyirat tételek számához képest elhanyagolható, 2010-ben 142 db volt.

A jogosultatlanul igénybe vett ellátások, szolgáltatások megszüntetésében az igénybe vevő fél nem érdekelt.

A nyilvántartásokat kezelő szervezeteknél működtették a **szakmai és pénzügyi ellenőrzés** különböző formáit, amelyek kiterjedtek a társadalombiztosítási nyilvántartások adatainak megbízhatóságára, a biztosítotti jogviszony meglétére, a járulék megfizetésének szabályosságára. A nyugdíjágazat ellenőrzési rendszere lefedte a vezetési-, irányítási-, működési-, szakigazgatási, gazdasági területet, biztosította a felügyeleti-, irányítási feladatkörből eredő szakmai ellenőrzési feladatok elvégzését is.

Az egészségbiztosításban a jogosultságot megalapozó biztosítási jogviszonyok (pl. munkajogviszony, közalkalmazotti jogviszony, megbízási szerződés) folyamatos változásának naprakész nyomon követése, míg a nyugdíjágazatban az éven belüli jogosultsági párhuzamosságok (pl. egy személy több foglalkoztatónál eltérő alkalmazotti státuszban szerepel) összetette teszik az adatok évenkénti nyilvántartását, mert egy személyhez kapcsolódóan több foglalkoztató is teljesíthet adatszolgáltatást. Mindkét társadalombiztosítási ágazatban megoldott az adatok technikai ellenőrzése, viszont az APEH/NAV adatszolgáltatásai végig tartalmaztak hibás rekordokat, tételeket²⁰.

Az OEP 2003-ban fogadta el az informatikai stratégiáját, 2011-ben megkezdte az új informatikai stratégia kidolgozását, melyet 2011. szeptember 23-án hagytak jóvá. Az ONYF 2005-ben kidolgozta az ágazati szintű integrált informatikai rendszer koncepcióját, amely a technológiai heterogén környezetben működő informatikai rendszerek egységesítését, ágazati szintű, központi adattárak és rendszerfunkciók kialakítását tűzte ki célul. Az elvárt előnyök között határozta meg az adatok redundanciájának²¹ és többszörös karbantartásának megszüntetését, az egységes jogosultságkezelést, valamint a fejlesztési és üzemeltetési költségek csökkentését. Az integrált rendszer kialakítása a vizsgált időszakban

¹⁹ 10. sz. táblázat és a 13. sz. táblázat adatai szerint 2010-ben a nyugellátással kapcsolatos elutasító érdemi döntés száma 78 615 db volt, ehhez képest az ONYF által elvesztett nyugdíjperek száma 1894 db volt.

²⁰ Az APEH/NAV-tól OEP-re érkezett biztosítotti adatszolgáltatás 1-7%-át kitevő, több százazres adat nem került a Bejelentett Személyek Jogviszonyadatai rendszerbe bedolgozásra.

²¹ Egy adat többszörös (adatbázisban, rendszerben) tárolása.

nem valósult meg, ezért a koncepcióban rögzített problémák továbbra is fennállnak.

A nyilvántartási rendszerek működését összetett **informatikai rendszerek** támogatták. A nyilvántartásokat kezelő szervezetek (OEP, ONYF, NAV) a jogszabályi környezet folyamatos változásához alkalmazkodó rendszerek kialakítására törekedtek, ugyanakkor nem keresték annak lehetőségét, hogy azonos célú és funkciójú foglalkoztatói nyilvántartásukat közös, költségkímélő fejlesztésben valósítsák meg.

A nyilvántartásokat kezelő szervezeteknél a szabályozásnak megfelelően elkülönülnek a nyilvántartási rendszerek **üzemeltetési**, illetve **fejlesztési feladatai**. Jellemző volt a vállalkozók alkalmazása. Az informatikai rendszerek fejlesztését és üzemeltetését az **ONYF** 2004-től **vállalkozók** bevonásával látta el, ennek kockázatait, az adatvédelmi előírások teljesülését, valamint a vállalkozó teljesítményének mérését biztosító kontrollok működtetésével védte ki²². Az **OEP** esetében a TAJ-BSZJ rendszer továbbfejlesztésére 2008-tól megkötött szerződésekben az új **vállalkozó** (amely korábban alvállalkozóként vett részt a fejlesztésben) nem mondott le a továbbfejlesztéshez kapcsolódó szerzői jogvédelem alá eső **vagyoni jogairól**. Ennek következtében a rendszerhez kapcsolódó vagyoni jogok rendezetlenné váltak egy olyan szoftver esetében, amelynek tulajdonjogát korábban az OEP birtokolta. Tekintettel arra, hogy az eredeti rendszer és továbbfejlesztése nem szétválasztható, a teljes rendszerhez kapcsolódó tulajdoni jogok rendezetlenné váltak. Ez a jogi helyzet kiszolgáltatottá tette a szervezetet a szállítóval szemben, egyben kizárta a szállítók versenyeztetésének lehetőségét a rendszer továbbfejlesztése során. Az OEP a helyzet rendezése érdekében 2011 decemberében közbeszerzési eljárást írt ki a TAJ-BSZJ programrendszer, mint fejlesztő szoftver tulajdonjogának visszavásárlására.

Az OEP vezetése 2010-ben vállalkozót bízott meg az informatikai biztonság átfogó értékelésével. A feltárt hiányosságok többsége, az IBSZ elavultsága, az Üzletmenet Folytonossági Terv és a Katasztrófaterv, valamint a tartalék adatközpont hiánya, az informatikai biztonság felügyeletének megoldatlansága a helyszíni ellenőrzés időszakában is fennállt.

Az OEP-nél a nyilvántartások kialakításáért, folyamatos módosításáért felelős szakmai terület nem határozta meg – az informatikai tesztek során – a feladatellátás szempontjából kritikus folyamatokat, továbbá a rendelkezésreállási és teljesítmény-elvárásokat²³. A szolgáltatások rendelkezésre állása szempontjából kockázatot jelent, hogy nincs az OEP-nek tartalék szerverterme, amely a központi gépterem kiesésekor annak feladatait átvehetné.

²² A szerződésben a minőségi kritériumok mellett szerepeltek a teljesítést biztosító garanciák (kötér, kártérítési felelősség, jótállás), a mellékletek rögzítették a szolgáltatások elvárt szintjeit és a kapcsolódó mérési módszereket, az adott szolgáltatás súlyát a teljes szolgáltatási szint meghatározásában.

²³ A kritikus üzleti folyamatok meghatározása előfeltétele mind az Üzletmenet Folytonossági Terv kidolgozásának, mind a rendszerekkel szemben támasztott teljesítmény és rendelkezésre állási követelmények meghatározásának.

Az OEP-nél az ÁSZ javaslatait hasznosították a hatósági ügyintézés területén. Az Egészségbiztosítási Alap 2010. évi költségvetése végrehajtásának egyéb szabályszerűségi ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentés megállapította, hogy a központi szintű kontrollrendszereket a pénzeszközök kifizetése előtti időpontig megfelelően, az államháztartás működési rendjében meghatározott előírások szerint alakították ki.

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 33. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet köteles az ellenőrzött szervezet vezetője összeállítani és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az ÁSZ részére megküldeni. Amennyiben az intézkedési tervet határidőben nem küldi meg a szervezet, vagy az továbbra sem elfogadható, az ÁSZ elnöke a hivatkozott törvény 33. § (3) bekezdés a)- b) pontjaiban foglaltakat érvényesítheti.

Az ellenőrzés intézkedést igénylő megállapításai és javaslatai:

az emberi erőforrások miniszterének a nemzetgazdasági miniszter közreműködésével

1. A jogi szabályozás az állami szervezetek közötti adatátadást és -fogadást érintő fontos témaköröket nem rendezett, hiányoztak az adatáramlásokra, adatátadásokra, adatminőségekre vonatkozó szabályszerű teljesítés kritériumai, a vitás ügyek célirányos rendezésének módját nem alakították ki.

Javaslat:

Az emberi erőforrások minisztere - a nemzetgazdasági miniszter közreműködésével - határozza meg a szabályozás különböző szintjein az adatátadások, adatminőségek kritériumait.

2. A társadalombiztosítási ágazatok, illetve a kezelő szervezetek részére az irányító/felügyeleti funkciót gyakorló döntéshozók nem határoztak meg eredményességi, hatékonysági elvárásokat, hiányoztak az adatáramlásokra, nyilvántartási rendszerekre vonatkozó mérő-, mutatószámok. Az informatikai fejlesztések eredményességének és hatékonyságának mérésére indikátorokat a társadalombiztosítási szerveknél nem határoztak meg.

Javaslat:

Az emberi erőforrások minisztere - a nemzetgazdasági miniszter közreműködésével - határozza meg az adatáramlásokra, nyilvántartási rendszerekre az informatikai fejlesztések eredményességének és hatékonyságának mérésére vonatkozó mérő-, mutatószámokat.

a nemzetgazdasági miniszternek az emberi erőforrások minisztere közreműködésével

1. Párhuzamosan működött 2006 - 2010 között a NYENYI (Nyugdíjbiztosítási Egyéni Nyilvántartó Lap) adatszolgáltatási rendszer az APEH/NAV adatszolgáltatással. Az

ONYF és az APEH/NAV között az ellenőrzött időszakban vitatott maradt az adóhatóság által a járulékbevallásokból gyűjtött szolgálati idő és jövedelmi adatok struktúrájának és felhasználhatóságának megfelelősége. A NAV és az ONYF elkülönülten kezelt adatállományainak bonyolultsága és eltérései miatt felmerülő problémák rendezése az ellenőrzés lezárásáig nem hozott eredményt, ugyanakkor 2011-től a NYENYI adatszolgáltatás megszűnt, a továbbiakban a nyugdíjbiztosítási és egyéb ellátások megállapításához hiányzó adatokat a NAV szolgáltatja.

Javaslat:

A nemzetgazdasági miniszter - az emberi erőforrások minisztere közreműködésével - intézkedjen a biztosítottak nyugdíjjogosultságának védelme érdekében, hogy az ONYF számára rendelkezésre álljon a munkáltatók havonkénti és személyenkénti járulék bevallása.

2. A nyilvántartásokat kezelő szervezetek (NAV, OEP, ONYF,) a jogszabályi környezet folyamatos változásához alkalmazkodó informatikai rendszerek kialakítására törekedtek, ugyanakkor nem keresték annak lehetőségét, hogy azonos célú és funkciójú foglalkoztatói nyilvántartásukat közös, költségkímélő fejlesztésben valósítsák meg. A társadalombiztosítási szervezetek (ONYF, OEP) és az adóhatóság egyaránt rendelkezik foglalkoztatói törzsnyilvántartással, melyek azonban eltérő adatforrásból építkeznek.

Javaslat:

A nemzetgazdasági miniszter irányító/felügyeleti jogkörében – az emberi erőforrások minisztere közreműködésével – hangolja össze az informatikai fejlesztéseket a nyilvántartásokat kezelő szervezetek között (NAV, OEP, ONYF). Ennek keretében teremtsék meg annak jogszabályi és informatikai feltételeit, hogy a jogosultsági adatok korrekt és gyors ellenőrzésének biztosítása érdekében a NAV a foglalkoztatói adatbázisát folyamatosan és teljes körűen átadhassa az OEP-nek és az ONYF-nek.

az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójának

1. A központi szervnél a nyilvántartásokért felelős szakmai főosztály az informatikai terület számára nem határozta meg a feladatellátás szempontjából kritikus folyamatokat, valamint a rendelkezésre állási és teljesítmény-elvárásokat.

Javaslat:

A főigazgató intézkedjen annak érdekében, hogy a központi szervnél a nyilvántartásokat kezelő szakmai területek az informatika részére dolgozzák ki a nyilvántartások kezelésének kritikus folyamatait, a rendelkezésre állási és teljesítmény elvárásokat.

2. Az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról szóló 223/2009. (X. 14.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdése értelmében az intézményeknek eleget kell tenniük az informatikai biztonsági követelményeknek, rendelkezniük kell Üzemeltetési, valamint informatikai biztonsági szabályzatokkal, továbbá Üzletmenet Folytonossági- Katasztrófaelhárítási Tervvel. Az OEP-nél az Informatikai Biztonsági Szabályzat elavult, nem alakították ki az Üzletmenet Folytonossági Tervet, a Katasztrófatervet, hiányzott a tartalék szerverterem és megoldatlan volt az informatikai biztonság felügyelete.

Javaslat:

A főigazgató intézkedjen, hogy a központi szervnél készítsék el a hiányzó Üzletmenet Folytonossági Tervet, Katasztrófatervet, aktualizálják az Informatikai Biztonsági Szabályzatot. Az informatikai biztonság növelése érdekében gondoskodjanak a biztonsági felügyeleti rendszer folyamatos működtetéséről, tartalék szerverterem kialakításáról.

ARCHÍVUM

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS RENDSZERÉBEN NYÚJTOTT ELLÁTÁSOK, SZOLGÁLTATÁSOK, VALAMINT AZ ALKALMAZOTT NYILVÁNTARTÁSOK SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE

A Tbj. rögzíti, hogy Magyarországon kötelező, állami társadalombiztosítási rendszer működik²⁴, amelyben **a jogokat és kötelezettségeket teljes körűen jogszabályok rendezik**. Ennek a követelménynek az ellenőrzés időszakájában érvényes, mind a 2011. december 1-jétől hatályos²⁵ szabályozás eleget tesz.

A társadalombiztosítási ellátásokat átfogóan három törvény szabályozza: alapját a Tbj. jelenti, amely „meghatározza a társadalombiztosítási ellátások körét és a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódó magánnyugdíj keretében járó szolgáltatásokat”, továbbá szabályozza a „foglalkoztatók és a biztosítottak biztosítási jogviszonnyal kapcsolatos kötelezettségeit: a biztosítottaknak a társadalombiztosítás rendszerében való részvételi kötelezettségét, a foglalkoztatók és a biztosítottak fizetési kötelezettségét és ennek a közteherviselésnek megfelelő teljesítését” (1. §). A Tbj-re hivatkozó két további törvény, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) és a kötelező egészségbiztosítási ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.).

A szabályozás szerint a **társadalombiztosítás rendszerében nyújtott ellátások és szolgáltatások** a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás keretében vehetők igénybe (1. sz. melléklet). Az ellátások körét a Tbj. határozza meg [14. § (2)-(3) bekezdések].

A nyugdíjbiztosítási ellátások két nagy csoportja a társadalombiztosítási saját jogú nyugellátás (az öregségi nyugdíj és a rokkantsági nyugdíj), illetve a hozzátartozói nyugellátás (az özvegyi nyugdíj, az árvaellátás, a szülői nyugdíj és a baleseti hozzátartozói nyugellátások). A nyugdíjbiztosítási ellátásokhoz tartozik még a rehabilitációs járadék is. Az egészségbiztosítási ellátásokhoz tartozik az egészségügyi szolgáltatás, beleértve a baleseti egészségügyi szolgáltatást, továbbá a pénzbeli ellátások (terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a táppénz) körét.

Az egészségbiztosítás rendszere is a kötelező részvételen alapuló társadalmi szintű kockázatközösségre épül. Az ország területén élő magyar állampolgárok

²⁴ A „társadalombiztosítás a Magyar Köztársaság állampolgárait, illetve – az e törvényben foglalt követelmények teljesítése esetében – a Magyar Köztársaság területén tartózkodó más természetes személyeket felölelő társadalmi kockázatközösség, amelyben törvényben megállapított szabályok szerint a részvétel kötelező” [Tbj. 2. § (1) bekezdés].

²⁵ „A társadalombiztosítás Magyarország állampolgárait és e törvény külön rendelkezése alapján más természetes személyeket az e törvényben meghatározott szabályok szerint magába foglaló, társadalmi szintű kockázatközösség. A társadalombiztosításban való részvétel a törvényben meghatározott szabályok szerint kötelező.” [Tbj. 2. § (1)-(2) bekezdések]

térítésmentesen vagy ártámogatással jogosultak az egészségügyi ellátásokra. Ugyanakkor a jogviszony és a járulékfizetés között az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság szempontjából nincs szoros összefüggés. Az egészségbiztosítás **pénzbeli ellátásait a járulékfizetési kötelezettség alapozza meg**²⁶. Lényeges annak megállapítása, ki, milyen jogviszony alapján jogosult az egészségügyi ellátásokra (alkalmazott, nyugdíjas, valamely pénzbeli ellátásban részesülő, szociálisan rászorult).

Általános szabályként a társadalombiztosítási **ellátások igénybevételének alapvető feltétele** a biztosított/jogosulti helyzet²⁷, amelyet rögzíteni kell a társadalombiztosítás nyilvántartási rendszerébe. Minden jogviszonykategóriához tartozik adatszolgáltatásra kötelezett szervezet, személy vagy intézmény, amely köteles a bejelentést és a befizetést teljesíteni.

A biztosítottak²⁸ bejelentését a társadalombiztosítás nyilvántartási rendszerébe munkáltatójuk teljesíti, ugyancsak a munkáltató köteles utánuk a járulék bevallására és megfizetésére. A jogosultak bejelentését az ellátást folyósító szerv, intézmény, a közoktatási-, illetve a felsőoktatási információs rendszer működtetője stb. teljesíti. Az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezettek maguk intézik a bejelentési és a befizetési kötelezettséget.

A Tbj. a biztosított kör meghatározásánál mintegy 50 különféle munkaviszonyt, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt és más jogviszonyt, jogcímet nevesít (5. §).

Az egészségbiztosítási nyilvántartásban szereplő személyek száma (a társadalombiztosítási ellátásokra elvileg jogosultak köre) az ellenőrzött időszakban 10,2-10,3 millió volt (ebből kevesebb, mint 2% a külföldi állampolgárok aránya).

A KSH adatbázisa szerint 2010-ben a két legjelentősebb egészségbiztosítási pénzbeli ellátást, a táppénzt havi átlagban 76 307 fő, a gyermekgondozási díjat 94 682 fő vette igénybe²⁹. A 2011. júniusi állapot szerint például a nyugdíjban részesülő 2 690 323 fő 11 féle jogcímen³⁰ kapott ellátást.

²⁶ Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira való jogosultságnál az aktuális jogviszonyt, illetve biztosítási időt kell vizsgálni. Ennek megszűnését (kivéve, ha az a szüneteltetés miatt következett be) követően maximum 45 napig állt fenn a jogosultság, 2011. július 1-jével megszűnt a passzív táppénz intézménye. A természetbeni ellátásokra való jogosultságnál az aktuális jogviszonyt kell vizsgálni.

²⁷ A pénzbeli és természetbeni ellátások teljes körét azok a biztosítottak vehetik igénybe, akik valamilyen munkát vagy jövedelemszerző tevékenységet végeznek és ennek alapján kötelezettek járulékfizetésre. Ezzel ellentétben a jogosultak (a nyugdíjasok, a különböző családtámogatási- és szociális ellátásban részesülők, a gyermekek, a tanuló/hallgatók) nem végeznek munkát vagy jövedelemszerző tevékenységet, utánuk az egészségügyi szolgáltatási járulékot a szolidaritási elv érvényesülése alapján az állam fizeti meg. Szintén a jogosultak közé tartoznak azok, akik nem biztosítottak és egyéb jogcímen sem tartoznak a jogosulti kategóriába, és egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezettek. E jogosultak csak a természetbeni ellátásokat vehetik igénybe.

²⁸ Biztosítottnak minősülnek az ún. önfoglalkoztatók is (egyéni vállalkozók, biztosított mezőgazdasági őstermelők, természetes személyek), bejelentésüket és a járulék bevallását/megfizetését saját maguk kötelesek teljesíteni.

²⁹ Ez a két ellátás tette ki a pénzbeli egészségbiztosítási ellátások 78%-át.

Egy biztosított egyidejűleg **többféle biztosítási jogviszonyban is** állhat, és **többféle ellátást** kaphat. A társadalombiztosítási nyilvántartásoknak mindkét szempontra tekintettel kell lennie, azaz a személyek és a jogviszonyok oldaláról az adatokat egyaránt kezelnie kell.

A nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek által kezelt 245 ezer nyugdíjszerű ellátásban részesülőnek 556 ezer egyéb (pl. rokkantsági járadék, megváltozott képességű dolgozók pénzbeli ellátásai) ellátást biztosítottak.

A társadalombiztosítási nyilvántartások szempontjából alapvetőek a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény előírásai.

A törvény az egészségügyi, a szociális, a társadalombiztosítási és a magánnyugdíj rendszerrel kapcsolatos nyilvántartások alapját képező azonosító kóddal, a TAJ számmal kapcsolatos alapvető szabályokról rendelkezik.

A nyilvántartási rendszerek tartalmát, működését szolgáló adatszolgáltatások szempontjából fontos szabályokról rendelkezik az **adózás rendjéről** szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.), amely a társadalombiztosítási járulékokkal kapcsolatos bevallási kötelezettség alanyaira, a teljesítés módjára, gyakoriságára és az adattartalom pontos meghatározására vonatkozó előírásokat is tartalmazza. Átfogó keretszabályokat határoz meg a **közigazgatási hatósági eljárás** és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) is³¹, mert a társadalombiztosítási nyilvántartások a törvényben meghatározott hatósági nyilvántartásnak minősülnek (86. §).

Részletes előírásokat tartalmaznak a három **társadalombiztosítási tárgyú törvény végrehajtási rendeletei** (Tbj.vhr., a Tny.vhr. és az Ebtv.vhr.).

A nyilvántartásokkal kapcsolatban rendelkezések találhatók a társadalombiztosítási rendszer működésében kulcsszerepet betöltő **két központi hivatal**³² **az ONYF és az OEP statútumaiban** is.

³⁰ Korbetöltött és korhatár alatti öregségi-, illetve rokkantnyugdíjak, valamint a korbetöltött özvegyi nyugdíjak és az árvaellátás, korengedményes és bányásznyugdíjak, ideiglenes özvegyi- és korhatár alatti özvegyi, illetve szülői nyugdíjak, valamint a rehabilitációs járadék.

³¹ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 86. § (3) bekezdése 2011. január 1-jei hatállyal új szakaszként iktatta be a Ket-be [13. § (2) bekezdés i) pont], hogy a törvény rendelkezéseit „a társadalombiztosítás ellátásaival kapcsolatos eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg”.

³² A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 72. § (1) bekezdése szerint a „központi hivatal kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv.” [Korábban hasonlóan rendelkezett a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 73. § (1) bekezdése is.]

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet és az egészségbiztosítási szervekről szóló 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, illetve a korábbi, az Országos Egészségbiztosítási Pénztárról szóló 317/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

A jogi szabályozás megfelelően és átfogóan rendelkezik arról, hogy mely szervek, milyen adatokat tartalmazó nyilvántartások vezetésére kötelezettek, mely más állami szervezeteknek milyen célból/milyen feltételek esetében adhatja vagy köteles adatokat átadni.

A Tbj. a társadalombiztosítás rendszerének alapelvei között rögzíti, hogy a „biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg, a törvény erejénél fogva jön létre. Ennek érvényesítése érdekében a foglalkoztatót bejelentési, nyilvántartási, járulék-megállapítási és levonási, járulékfizetési, valamint bevallási kötelezettség terheli” [2. § (5) bekezdés]. A törvény ennek megfelelően, követelményként meghatározza a társadalombiztosítási nyilvántartások alapvető célját: „tartalmazzák a befizetések nyilvántartását, beszédését és az ellátások megállapításához szükséges e törvény szerinti adatokat”. A társadalombiztosítási nyilvántartások részeként nevesített nyugdíjbiztosítási nyilvántartás³³ adatkezelője az Ny. Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szervezet az ONYF, az egészségbiztosítási nyilvántartás adatkezelője az OEP, mint egészségbiztosítási szervezet, a járulék bevallását, befizetését, behajtását tartalmazó nyilvántartás adatkezelője pedig az állami adóhatóság, az APEH/NAV.

A Tbj. 41. § (1) bekezdése szerint a „nyilvántartások tartalmazzák a foglalkoztatók és a biztosítottak törvényben előírt kötelezettségei teljesítésével szolgáltatott mindazon adatot, amelyből biztosítottanként megállapítható a társadalombiztosítási, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci, valamint nyugdíjjárulék-alapot képező jövedelem, a biztosított után megfizetett, illetőleg a tőle levont egészségbiztosítási járulék és nyugdíjjárulék (tagdíj) összege, a biztosítási jogviszony időtartama, valamint a biztosítottat megillető ellátások megállapításához szükséges adat”.

A társadalombiztosítás nyilvántartási rendszerébe a társadalombiztosítási nyilvántartásokon kívül a törvény rendelkezése szerint beletartoznak **a nyilvántartásra kötelezettek**, akik kötelesek meghatározott nyilvántartás vezetésére, illetve az ugyancsak jogszabályban meghatározott adatokról a bevallásukban adatszolgáltatás teljesítésére [Tbj. 44. § (1) bekezdés]. Mind az OEP-re, az ONYF-re, az APEH/NAV-ra, mind a nyilvántartásra kötelezettek vonatkozik, hogy a „nyilvántartások törvényben meghatározott módon egységes rendszert alkotnak”³⁴. Ennek belső folyamatait, a rendszer használatára vonatkozó követelményeket jogszabály nem részletezi.

³³ A nyugdíjszerű ellátásokkal kapcsolatos nyilvántartások nem részei a társadalombiztosítási nyilvántartásnak, jöllehet – célszerűen – az ONYF ugyanabban a nyilvántartási rendszerben, de elkülönítetten kezeli, mint a nyugdíjakat.

³⁴ A Tbj. 2. § (7) bekezdés szerint: „A társadalombiztosítási rendszer működésében érvényesülő közteherviselés érdekében törvény a biztosítottakat és a foglalkoztatókat mindazon adataik rendszeres vagy eseti közlésére kötelezi, amelyek társadalombiztosítási járulékfizetési és hozzájárulás-fizetési kötelezettségeik megállapításához, ennek teljesítéséhez, ellenőrzéséhez és érvényesítéséhez szükségesek. A közteherviselés érvényesítéséhez és a jogosultságok megállapításához létrehozott nyilvántartások törvényben meghatározott módon egységes rendszert alkotnak.”

A törvény **meghatározta** a személyes adatok tartalmát, az adatszolgáltatási kötelezettség terjedelmét, az adatvédelmi rendelkezéseket³⁵, továbbá a nyilván tartásra kötelezettek körét, az adatszolgáltatási kötelezettségek tartalmát, az általános eljárási szabályokat (Tbj. 40-47. §).

A törvény biztosítja, hogy a társadalombiztosítási nyilvántartásba az érintett be tekinthet, a róla nyilvántartott adatairól felvilágosítást kérhet [43. § (4) beke zés]. Ezen kívül elvként rögzíti, hogy a „társadalombiztosítási igazgatási szervek³⁶ az adatszolgáltatásra kötelezettől nem kérhetik olyan adat ismételt közlését, amely a nyil vántartásra kötelezett bejelentésében, bevallásában már szerepelt” [44. § (4) bekezdés].

A társadalombiztosítási **jogszabályok nem határozzák meg**, hogy egy ál lami **nyilvántartásnak**, illetve az állami szervezetek közötti **adatáramlás nak** milyen (minimum) **feltételeknek** kell megfelelniük. A nyilvántartási fel adatok elláthatóak papíralapú nyilvántartásokkal, és a legkorszerűbb techno lógián alapuló, automatizált folyamatokat biztosító, magas szinten integrált informatikai rendszerekkel is.

A nyilvántartás összetettségét jól mutatja, hogy az ONYF teljes nyilvántartása kb. 100 millió elektronikus „okmányból” (alfanumerikus adatok), kb. 53 millió szkennelt (képként tárolt) okmányból és 20 ezer folyóméter, az országban kü lönböző helyeken tárolt papíralapú iratanyagból áll. A papírirattár nem sze mélyenként, hanem foglalkoztatónként külön-külön vezetett törzsszám szerinti dossziékból áll, amelyben biztosított adatok alapján nem lehet rákeresni, az informatikai támogatás nem megoldható³⁷. Az iratanyag nem nyugdíjbiztosí tási, hanem járulékfizetéssel, járulék-folyószámlával kapcsolatos adatokat tar talmaz, vagyis közvetlenül nem használható az ellátások megállapítása céljá ból. A járulék és folyószámla iratanyag részét képezi az ún. „jegyzék a biztosí tottak bejelentésére és a járulékok bevallására” című adatgyűjtemény, amelyet a nyugdíjbiztosítási ellátások megállapítása céljából, a nyugdíjmegállapító közvetett módon felhasználhat.

A hatályos jogi szabályozás **esetenként, egy-egy vonatkozásban foglal kozik követelmények meghatározásával**. Pl. a Ket. 86. § (1) bekezdése a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, pótlás, javítás és törlés stb. kérdését rendezi röviden. Az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény

³⁵ Általános előírásként a Tbj. 43. § (5) bekezdés rögzíti, hogy az „igazgatási szervek, to vábbá a társadalombiztosítási feladatokat ellátó foglalkoztató, illetőleg egyéb szerv vezetője a polgárok személyes adatai védelméért való felelősségének körében köteles olyan technikai és szervezési intézkedéseket tenni, ellenőrzési rendszert kialakítani és adatvédelmi szabályzatot kiadni, amely biztosítja az adatvédelmi követelmények teljesülését.”

³⁶ A Tbj. 4. § r) pontja szerint az igazgatási szerv a társadalombiztosítás rendszerében a biztosítási kötelezettség megállapításával, a bejelentési-, nyilvántartási-, adatszolgálta tási kötelezettséggel, a járulék- és tagdíj bevallásával, megfizetésével, e kötelezettségek megsértésével kapcsolatos jogkövetkezmények megállapításával, a tartozás beszedésé vel, behajtásával, a bevallás ellenőrzésével kapcsolatos ügyekben illetékes hatóság. A jelentésben az „ONYF”, illetve az „OEP” a központi hivatalt és igazgatási szerveik ösz szességét jelöli.

³⁷ A 185 ezer dosszié, dossziénként 100 havi jegyzék, jegyzékenként átlag 2,5 alkalma zott adataival.

a központi elektronikus szolgáltató rendszer útján nyújtott elektronikus közszolgáltatások igénybevételének rendjét, használatának feltételeit, továbbá az elektronikus közszolgáltatásokat nyújtók, abban közreműködők, illetőleg a szolgáltatás gyakorlásához előírt hatósági feladatot ellátók, illetve ezeket a szolgáltatásokat igénybevevők jogait és kötelezettségeit nevesíti. A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény szabályozásának lényegét, 2011. június 25-ei hatállyal a 2011. évi LXIX. törvény iktatta be a Tbj-be (Tbj. 40/A. §) is.

A hazai joganyag alkalmazza, de nem határozza meg egységesen a **közhitelesség** fogalmát, bár egyes jogszabályok³⁸ tartalmazznak erre vonatkozó **utalásokat**.

A társadalombiztosítási ágazat nyilvántartási feladataira vonatkozó szabályozás ott sem teljesen azonos, ahol az eltérést az ágazati sajátosságok nem indokolják³⁹. Pl. a 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 4. § hc.) pontja az OEP feladatai között említi a „*az egészségbiztosítás jogosulti nyilvántartásának vezetésével, a nyilvántartás folyamatos monitorozásával kapcsolatos feladatok szakmai irányítását az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervek vonatkozásában, illetve közreműködik ezen szervek fölötti törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzésben a közhiteles jogviszony nyilvántartás biztosítása érdekében*”. A közhitelességre utalás nem szerepel sem a 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet által hatályon kívül helyezett 317/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletben, sem a nyugdíjágazatra, illetve a társadalombiztosításra vonatkozó szabályozásban⁴⁰.

A Tny. külön kiemeli a Tbj. előírását [43. § (5) bekezdés], mely szerint az ONYF (vezetője) „*a polgárok személyes adatai védelméért való felelősségének körében köteles olyan technikai és szervezési intézkedéseket tenni, ellenőrzési rendszert kialakítani és adatvédelmi szabályzatot kiadni, amely biztosítja az adatvédelmi követelmények teljesülését*” [96. § (7) bekezdés]. Az Ebtv. nem tartalmaz hasonló előírást.

³⁸ Pl. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, az Áht., a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény, az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény, a Ket.

³⁹ Ennek oka, hogy a vonatkozó törvények kormányzati felelősei különböznek. A korábbi szabályozást követve az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet szerint a nemzeti erőforrás miniszter felelős az egészségügyért, a szociál- és nyugdíjpolitikáért [41. § d) és l) pontok], azaz a Tny. és az Ebtv. tárcafelelőse. A nemzetgazdasági miniszter viszont a nyugdíjjárulék- és nyugdíjbiztosítási, illetve az egészségbiztosítási járulékfizetés szabályozásáért felelős [73. § d) és i) pontok].

⁴⁰ A Tbj. korábbi – az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi XCIX. törvénnyel – 2000. január 1-jével hatályon kívül helyezett előírása szerint a társadalombiztosítási „*nyilvántartás adatai közhitelesek. Ezekkel szemben ellenbizonyításnak – külön jogszabály szerint – van helye, azonban – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – kizárólag a foglalkoztatónál vagy a biztosítottnál keletkezett eredeti iratok, okmányok vagy azok hiteles másolata bírhat bizonyító erővel*” [40. § (2) bekezdés].

A nyilvántartást kezelő állami szervezetek közötti **adatátadást és -fogadást illetően** (2. számú melléklet) **a jogalkotók fontos témaköröket nem szabályoztak**, így a szabályszerű teljesítés meghatározását, a fejlesztések összehangolását, a vitás ügyek rendezésének módját (minőség, felelősség, kikényszerítés) sem.

A vonatkozó jogszabályok az adatszolgáltató felelősségi körében nevesítik a szankcionálás lehetőségeit (Tbj. 46. §). Ennek egyik formája a mulasztási bírság (1. sz. táblázat), a másik pedig – amennyiben a jogalap nélkül felvett ellátásban részesülőtől nem lehet visszakövetelni, és ha az ellátás jogalap nélküli megállapítása, illetőleg folyósítása a foglalkoztató és egyéb szervezet mulasztásának vagy valóságtól eltérő adatszolgáltatásának a következménye – a foglalkoztató által történő megtérítés (Tny. 85-86. §-ok és az Ebtv. 66. §).

2. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ELLÁTÁSOK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK KÖLTSÉGVETÉSI FEDEZETÉNEK ALAKULÁSA

A társadalombiztosítási ellátások és szolgáltatások finanszírozása, a nyilvántartások működtetésének, kezelésének költségei alapvetően az államháztartás társadalombiztosítási rendszere részére az Ny. Alap és az E. Alap költségvetéséből történik⁴¹.

A két Alapból nyújtott társadalombiztosítási ellátások GDP-hez viszonyított aránya 2007 és 2010 között a Ny. Alapnál 10,5%-ról 10,8%-ra növekedett, az E. Alapnál 6,6%-ról 5,5%-ra csökkent.

Az Alapok együttes bevételeinek aránya 2007-ben a központi költségvetés 60,8%-át, a kiadásai pedig annak 50,5%-át tették ki. 2010-ben a két Alap együttes bevételeinek aránya – 3 év alatt – jelentősen, 50,8%-ra, a kiadásaié kisebb mértékben 47,2%-ra mérséklődött.⁴²

A Társadalombiztosítási Alapok bevételei az ellenőrzött időszakban eltérő tendenciákat mutattak (2. – 3. sz. táblázat). Az **E. Alap bevétele** 2007-től 2010-ig (2007-ben 1 676 024 M Ft, 2010-ben 1 384 992,2 M Ft volt) az időszak végéig összesen **17,4%-kal csökkent**, ami figyelembe véve – a KSH által jelzett – az időszakra összességében jelentkező 16%-os inflációt **jelentős reálértékcsökkenést generált**.

A **működési célú bevételek** összbevételeken belüli aránya az ellenőrzött időszak elején, 2007-ben a 2006. évi bázisévhez képest mindkét Alap esetében emelkedett, majd az időszak végére csökkent. A működési bevételek aránya az E. Alap esetében 0,22% (2007-ben 3680 M Ft) és 0,12% (2010-ben 1702 M Ft)

⁴¹ Áht. 6. §-a.

⁴² A központi költségvetés bevétele 2007-ben 7 100 009,6 M Ft, 2010-ben 8 461 161,1 M Ft, a kiadása 2007-ben 8 498 126,3 M Ft, 2010-ben 9 315 081,3 M Ft volt. Ezen belül a két Társadalombiztosítási Alap 2007-2010. évi bevételei 2007-ben 4 318 709,9 M Ft-ot, 2010-ben 4 299 558,7 M Ft-ot tettek ki. Kiadásai 2007-ben 4 291 096,1 M Ft-ot, 2010-ben 4 394 944,9 M Ft-ot tettek ki.

között, míg a Ny. Alap-nál 0,12% (2007-ben 3207 M Ft) és 0,10% (2010-ben 2844 M Ft) között változott. Az Alapok bevételei között az ellátások fedezetére szolgáló vagyongazdálkodási bevételek tételei elhanyagolható nagyságrendűek voltak⁴³.

A TB Alapoknál az ellátások fedezetéül szolgáló bevételeken belül a **járulék-bevételek** és **hozzájárulások** voltak a meghatározóak az ellenőrzött években. Az egészségbiztosítási ágazatban a járulékok jelentős mértékben (11%-ról 2%-ra) csökkentek, ugyanakkor a nyugdíjbiztosítási ágazatban (18%-ról 24%-ra) a növekedés volt a jellemző.

Az egészségbiztosítási ellátások fedezetéül szolgáló járulékok mértéke a munkáltatóknál 11%-os mértékről 2%-ra mérséklődött, míg a munkavállalók esetében 6%-os mértékű volt. A nyugdíjbiztosítási járulékok esetében a foglalkoztatói járulék mértéke a 2006. évi 18%-ról 2007-ben 21%-ra, 2008-ban pedig 24%-ra emelkedett, és ez a mérték volt érvényben a 2009-2011. években is.

A TB Alapok bevételei között meghatározóak voltak még a központi költségvetési hozzájárulások. Ezek részaránya az E. Alapnál megduplázódott, 22,2%-ról 44,6%-ra emelkedett, összege 372 451 M Ft-ról (2007-ben) 617 271 M Ft-ra (2010-ben). A Ny. Alapnál ez az arány lényegében változatlan maradt, 18,3% volt mindkét évben, azonban abszolút összegben 483 961 M Ft-ról (2007-ben) 534 670 M Ft-ra (2010-ben) nőtt.

Mindkét Alap kiadásai között a vizsgált időszak egészében igen meghatározóak voltak az egészségbiztosítási, illetve a nyugdíjbiztosítási ellátások kiadásai. Az ellátások aránya az E. Alapnál egyszer sem esett az összkiadások 96,7%-a, az Ny. Alapnál 98%-a alá. Az E. Alap összes kiadása 2006. évi bázisadathoz képest 2010-ig 12%-kal csökkent úgy, hogy az utolsó évben már 2009-hez képest 4,1%-os emelkedés volt (4/a-b és 5. sz. táblázat)⁴⁴.

A **működési célú kiadások** az összkiadáson belüli **aránya** mindkét Alapnál csökkent. Az E. Alapnál (20 938,7 M Ft) a mérséklődés kisebb (1,5%-ról 1,4%-ra), míg az Ny. Alapnál (23 382,2 M Ft) nagyobb mértéket (1,2%-ról 0,8%-ra) mutatott. A működési kiadások abszolút értéke az E. Alap esetében folyamatosan csökkent, míg az Ny. Alapnál 2008-ig növekedett, majd csökkent. A 2011. évi működési kiadásokat mindkét Alapnál a 2010. évi felére tervezték, melynek oka a területi igazgatási szervek kormányhivatalokba történő átszervezése miatti átcsoportosítás⁴⁵, így az Alapoknál a működtetés költségeinek nem a teljes összege jelenik meg.

⁴³ Az E. Alap vagyongazdálkodási bevételei 2007-ben 11 M Ft-ot, 2010-ben 12 M Ft-ot tettek ki. Az Ny. Alapnál 2007-ben 3,2 M Ft, 2010-ben 3,8 M Ft vagyongazdálkodási bevétel volt.

⁴⁴ Az E. Alap összes kiadása 2007-ben 1 648 617 M Ft, 2010-ben 1 476 691 M Ft, a Ny. Alap összes kiadása 2 642 479,1 M Ft, 2010-ben 2 918 253,7 M Ft volt.

⁴⁵ Az E. Alap 2011. évi tervezett működési kiadása 9910,1 M Ft, míg az Ny. Alap esetében 11 650,8 M Ft, szemben a 2010. évi 20 938,7 M Ft-os, illetve 23 382,2 M Ft-os teljesítéssel. Az Alapok területi szerveinek működési költségei már a vonatkozó költségvetési

Az 1998-ban bevezetett **magánnyugdíj-rendszert 2009-2010-ben átalakították**. Az állami nyugdíjrendszerbe visszalépők nagy száma miatt jelentősen megnőtt a biztosított nyugdíjjarulék befizetések nagysága és aránya az Alap bevételei között, ami rövidtávon a költségvetési egyensúly megteremtése irányába hat. Közép és hosszabb távon azonban – a nyugdíj várományok, illetve nyugdíjkifizetések növekedése következtében – **kiadásnövekedést is jelent az Alap számára**.

A magán-nyugdíjpénztári tagok 2009-2010-ben két hullámban léphettek vissza a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Az 1956-ban, illetve azt megelőzően születettek, valamint a már nyugdíjas pénztártagok kezdeményezhették – 2009. július 9-étől december 31-éig – pénztártagságuk megszüntetését (122 551 pénztártag volt erre jogosult). A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) 2010. június 9-ei közleménye szerint 2010. március 31-ig – a törvényes határidőig – 62 059 visszalépési, illetőleg 1264 nyugellátás módosítására irányuló kérelmet fogadtak el. Másodszor, valamennyi magán-nyugdíjpénztári tagot érintették a 2010. évi CLIV. törvény intézkedései. A pénztártagnak pénztári tagsági jogviszonya fenntartásának szándékáról 2010. december 22-e és 2011. január 31-e között személyesen kellett nyilatkoznia. A mintegy hárommillió pénztártag 3%-a, közel 100 ezer fő kérte a magán-nyugdíjpénztári tagságának fenntartását.

Az ellenőrzött időszakban mind az E. Alap – a 2007-2008. évi értékeket kivéve – mind az Ny. Alap – a 2007. évet kivéve – deficitet mutatott. Az E. Alap hiányának mértéke az ellenőrzött időszakban az összkiadásokhoz képest 2006-ban 6,6%, 2009-ben 10,5%, míg 2010-ben 6,2%-ot (91 699,0 M Ft-ot) tett ki. Az Ny. Alap deficitje 2008-ban 2,3% volt, a vizsgált időszak többi évében 1% alatt maradt.

A **társadalombiztosítási nyilvántartások működési és fejlesztési kiadásai** a működési költségvetésben jelennek meg, azok **pontos kimutatása nem lehetséges**, mivel a nyilvántartások működtetését biztosító informatikai alrendszereket más alkalmazások, illetve más tevékenységek során is használják. A nyilvántartások működési költségei nem csak a két alapkezelő szervezetnél, hanem az APEH/NAV nyilvántartási, adatfeldolgozási költségei között is megjelennek (jellemző példa a NYENYI adatlapok kiváltása egy lényegesen bonyolultabb, többfunkciós adatszolgáltatással).

A NAV a munkáltatók járulék-bevallási adataiból teljesít adatszolgáltatást. A járulékesbeszedés (bevallás, befizetés) feladatával egyidejűleg, a 1990-es évek végén a társadalombiztosítási alapok költségvetéséből az APEH-hoz átkerült a feladathoz szükséges létszám, pénzforrás és eszközök.

Az E. Alapot illető járulékbefizetésekkel kapcsolatos bevallások fogadása, feldolgozása, nyilvántartása, járuléktartozás megállapítása, beszedése a főszabály szerint az Art. 10. § (2) bekezdése szerint a APEH/NAV feladata. A járulék bevallásra, befizetésre, illetve az esetleges behajtásra nincs ráhatása az OEP-nek. A járulékszámla napi egyenlegét naponta, a MÁK utalja át az Alapnak, ami nem minden esetben fedezi az aznapi egészségbiztosítási kifizetéseket. Az Áht. 86/D. § (2) bekezdésének értelmében a központi költségvetés a Kincstár útján E.

törvény X. Közigazgatási és Igazgatásügyi Minisztérium fejezet, 8. címen a Fővárosi, megyei kormányhivatalok kiadásai (115 731,1 M Ft) között jelennek meg 2011-ben.

Alapot és a Ny. Alapot terhelő ellátások folyamatos teljesítése érdekében a bevételek és a kiadások időbeli eltéréséből adódó átmeneti pénzügyi hiányok fedezetére (KESZ-hez kapcsolódó megelőlegezési számlákról) kamatmentes hitelt nyújt.

Az E. Alap 2010. évi hitelállományának éven belüli alakulását folyamatos és jelentős összegű hitelfelvétel jellemezte. Az év minden napján vettek fel hitelt. Az E. Alap megelőlegezési számla év eleji nyitóegyenlege 121 478,4 M Ft, az év végén 91 409,5 M Ft volt. Az ONYF hiteltartozása 2010-ben 127 napon állt fenn. A havi átlagos hitelállomány 2599,5 M Ft és 105 726,8 M Ft között ingadozott. Az év folyamán a napi átlagos hitelállomány 16 337,4 M Ft volt.

3. A NYILVÁNTARTÁSOK MŰKÖDTETÉSÉNEK KONTROLLRENDSZEREI

A társadalombiztosítás nyilvántartási rendszereit három nagy szervezet, az **ONYF, az OEP, az APEH/NAV kezeli.**

Az alapadatok a társadalombiztosítási nyilvántartásokat kezelő szervezetekhez a nyilvántartásra kötelezettektől, illetve egyéb szervezetektől érkeznek (Büntetésvégrehajtás Országos Parancsnoksága, Oktatási Hivatal, Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal)⁴⁶. A társadalombiztosítási nyilvántartásokat kezelő három szervezetnél a legfontosabb adatáramlást az adóhatósághoz beküldött, bevallásokból nyert adatok továbbítása jelenti a két társadalombiztosítási szervezethez. A nyilvántartásokba bekerülő adatokból a szervezeteken belül más nyilvántartásokba, illetve informatikai alkalmazások részére is továbbítanak adatokat.

Az OEP által működtetett alapnyilvántartás a központi TAJ-BSZJ rendszer. Ennek adatait használja, visszacsatolással a működését segíti többféle számítástechnikai rendszer, többek között a BSZJ SCAN, az OJOTE (On-line Jogviszony és TAJ Ellenőrző rendszer), a TAJ autorizáció, az EFORM, az ITP2000 (Integrált Táppénzszámfejtő Program) és az ADATTÁRHÁZ. Ezen kívül az OEP egyéb elektronikus nyilvántartási rendszereket is működtet, így a FOGLINFO-t (Foglalkoztatói törzsnilvántartás), a MEGALL-t, a KGY 2005-öt, az EGYEDI-t, a KÜLFI-t, a BÉVER-t (Békéscsabai Vényellenőrző Rendszer) és a KIF ELLENŐR-t.

A Ny. Alapból finanszírozott ellátások megállapításának alapját a foglalkoztatók/adatszolgáltatók által a biztosítottakról teljesített szolgálati idő és kereseti adatok biztosítják, melyek az ellenőrzés időszakában a nyugdíjbiztosítási egyéni nyilvántartó (NYENYI) lapon⁴⁷ történt adatszolgáltatásokból a Központi Elektronikus Nyugdíjnyilvántartás (KELEN) rendszerébe kerültek bedolgozásra. A nyugdíjbiztosítási igazgatóságokon a nyugdíjigények elbírálását támogató informatikai rendszer (NYUGDMEG) segítségével végezték a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások megállapítását, melyekhez az adatokat az ellátásoknak megfelelően strukturált elektronikus dossziék segítségével válogatták össze a KELEN alrendszerként működő, a biztosítottak adatait tartalmazó Személyi Adatbázis (SZAB) nyilvántartásból. A KELEN mellett Lotus Notes alapú kiegészítő programok (pl.

⁴⁶ Lásd a 2. számú mellékletet.

⁴⁷ A Tny. 97. § (2) – (4) bekezdésének 2010. december 31-ig hatályos rendelkezése szerint.

IKTAT, MEGÁLL, ELLENŐRI, NYOMTATVÁNY) működnek, melyek a határozatok, adatok visszakereshetőségén túl egyéb nyugdíszakmai feladatokat látnak el. A megállapított nyugdíjak és ellátások folyósítása a NYUFIG-nál a Nyugdíjfolyósítás Új Rendszerével (NYUFUR) történik.

Az APEH/NAV-nál a beérkezett foglalkoztatói adatlapok fogadását és ellenőrzését az ANYK (Általános Nyomtatványkitöltő) rendszere végzi. A bevallás adatokat az új központi bevallás feldolgozó rendszer (UBEV) fogadja és dolgozza fel. A rendszer a bevallások kezelésének valamennyi munkafolyamatát támogatja. Biztosítja, hogy a bevallást iktassák és az adatok zárt rendszerben jussanak el a felhasználó rendszerekhez (pl. folyószámla rendszer, adattárház rendszer). A bevallás-adatok egységesített betöltési folyamatokkal kerülnek be az adattárház (ATAR) rendszerbe, amely a bevallás adatokat elemi szinten, teljes történetiségében tartja nyilván.

A nyilvántartásokra vonatkozó jogi szabályozás keretjellegű, a nyilvántartások kezelését, az adatok védelmét állítja előtérbe. A szervezeteken belül az adatok nyilvántartási rendszerekbe rendezését, az alapvető feladataik ellátását elősegítendő formátumban történő feldolgozását a kezelő szervezetek alakítják ki és szabályozzák, ezáltal **felerősödik** az érintett szervezetek, **ágazatok kontrollrendszerének szerepe és súlya**⁴⁸ (2. sz. melléklet).

A társadalombiztosítási nyilvántartásokat kezelő szervezetek az alapnyilvántartásokra a szükséges szabályzatokat elkészítették és alkalmazták.

A társadalombiztosítási és egyéb jogszabályok nem határozzák meg maradéktalanul, hogy egy állami nyilvántartásnak, illetve az állami szervezetek közötti adatátadásnak milyen alapvető minőségi és eredményességi feltételeknek kell megfelelnie.

A Társadalombiztosítási Alapokból nyújtott ellátások és szolgáltatások jogszabályi rendjében alkalmazott nyilvántartási rendszerek szabályozására és működésének felelősségi rendjére jellemző, hogy csak az egyes ágazati részfeladatoknak, részfolyamatoknak vannak eltérő érdekeltségű felelősei (OEP, ONYF, APEH/NAV).

A társadalombiztosítási ágazatok, illetve **a Társadalombiztosítási Alapokat kezelő szervezetek részére** az irányító/felügyeleti funkciót gyakorló döntéshozók (Országgyűlés, Kormány, a felügyeleti jogokat gyakorló miniszterek, az alapok kezelői) **nem határoztak meg eredményességi, illetve hatékonysági indikátorokat**⁴⁹, az ágazat által nyújtott ellátások, továbbá az

⁴⁸ Az Áht. 94. § (1) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője felelős a szakmai és a pénzügyi monitoringrendszer folyamatos működtetéséért. A monitoringrendszert az Ámr. 160. §-a már olyan rendszernek vázolja fel, amely lehetővé teszi a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követhetőségét.

A monitoringrendszer alapját a kontrollkörnyezet és a kontrolltevékenységek meghatározása adja, melyekhez szorosan kapcsolódik a kockázatok felmérése, a szervezet tevékenységében rejlő kockázati tényezők megállapítása.

⁴⁹ Mérő-, mutatószámok.

ágazatok belső működése vonatkozásában. Hiányoznak az adatáramlásokra, nyilvántartási rendszerekre vonatkozó indikátorok is.

Az ellátásokkal kapcsolatos határozatok, megállapítások számbavétele és értékelése utal – az ellenőrzés szerint – a társadalombiztosítási rendszer működésének eredményességére⁵⁰, illetve közvetve a hatékonyságára is. Az OEP-nél másfél év alatt (2009. október 1-től 2011. március 31-ig) mintegy ötmillió hatósági ügyből csak 26 ezret kellett megváltoztatni. Az ONYF-nél 2007-2010 között az évi 350 ezres megállapításnak átlagban mindössze 4-5%-át fellebbezték meg.

A jogszabályoknak nem megfelelő, hiányos megállapítások, határozatok alapvetően a jogalkalmazás területén az előírások gyakori változására⁵¹, azok eltérő értelmezésére, illetve a nyilvántartásokkal, informatikai támogatásokkal kapcsolatos hibákra, hiányosságokra vezethetők vissza. Jellemző az ágazatokra, hogy ellátásonként viszonylag kis összegekről van szó, de összességében a biztosítottak/ellátottak rendkívül nagy száma miatt az arra fordított források⁵² mértéke jelentős. Néhány százalékos adathiba mögött, tíz- vagy akár százezres biztosított/ellátott, továbbá tízmilliárdos nagyságrendű járulék, illetve kiadás szerepel.

3.1. **Kontrollok a nyilvántartásokat kezelő szervezetek közötti adatáramlásokban**

A jogszabályok a bejelentéseken és bevallásokon alapuló adatszolgáltatásokhoz kapcsolódóan meghatározzák mind az adózók kötelezettségeit, mind az állami adóhatóság adatszolgáltatási feladatait, az adatszolgáltatások tartalmát és határidejét.

A nyilvántartások közötti adatáramlásokban **a kiinduló adatok az APEH/NAV-nál keletkeznek.**

A munkáltatók és a kifizetők az Art. 2007. január 1-jével hatályos előírása szerint a tárgyhót követő hó 12-éig elektronikus úton tesznek eleget a bevallási kötelezettséget eredményező magánszemélyeknek teljesített kifizetésekkel, juttatásokkal összefüggő adókról, járulékról [Art. 31. § (2) bekezdés]. Az **adóhatóság** ezeket **az adatokat** az egészségbiztosítási ellátások utólagos ellenőrzésre **az OEP részére, illetve** a nyugdíjfolyósító szerv által folyósított ellátások jogszabályának vizsgálata céljából **az ONYF-nek átadja** [52. § (7) bekezdés, bb), be) és e) pontjai].

⁵⁰ A nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése érdekében hozott intézkedések eredményesek, ha kedvezően változott az adatszolgáltatást teljesítők száma és aránya az adatszolgáltatásra kötelezettekhez viszonyítva.

⁵¹ A Tbj. öt és fél év alatt, 2011. december 31-ig 11-szer, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 30-szor, végrehajtási rendelete 50-szer változott.

⁵² A hatékonyság további növelésénél figyelembe kell venni, hogy csak néhány százalékkal történő növelése is egyre nagyobb ráfordítást igényel.

A munkáltatók és a kifizetők 2007-től kezdődően az adóhatóságnak jelentik be az általuk foglalkoztatott biztosított személy(ek)re vonatkozó adatokat, beleértve biztosítási jogviszony kezdetét, megszűnését, a biztosítás szünetelésének időtartamát. Az adóhatóság ezeket az adatokat, azok beérkezését követően elektronikus úton haladéktalanul megküldi az egészségbiztosítás biztosított nyilvántartásának [16. § (4)-(5) bekezdés].

Az adóhatóság átadja a tárgyévet követő év augusztus 31. napjáig az ONYF-nek a nyugdíjjogosultsághoz, a nyugdíj megállapításához szükséges, magánszemélyenként összesített konszolidált éves adatokat a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjaira vonatkozó adatok kivételével [52. § (7) bekezdés ba) pont].

A bejelentésekkel kapcsolatos, a foglalkoztatottakra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésére az APEH/NAV adatlapot rendszeresített. Amennyiben nem rendelkezik munkaviszonnyal az adóalany, köteles saját magát, mint egészségügyi szolgáltatási járulékfizetésre kötelezettet bejelenteni és a járulékot maga után megfizetni.

A legfontosabb kontrollelemet az érintett szervezetek közötti **megállapodások** képezik, amelyek esetként rendezik az adatátadások szerkezetét és technikai feltételeit, továbbá meghatározzák az érintett bejelentések és bevallások ellenőrzéséhez, valamint a hibás bejelentések javításához, az adatszolgáltatóval való egyeztetéséhez kapcsolódó intézményi feladatokat.

A társadalombiztosítási jogszabályok nem teljes körűen írják elő az érintett állami szervek részére az adatátadásra vonatkozó megállapodás megkötését. A végrehajtás során viszont az adatátadások technikai és eljárási részletei, a szabályszerű teljesítés kritériumai, a nem megfelelő teljesítés jogkövetkezményei csak részlegesen szerepelnek. Nincs meghatározva a szabályszerű teljesítés fogalma, a nem megfelelő teljesítés szankciója, és hiányzik a fejlesztések összehangolása (minőség, felelősség és kikényszerítés).

Az OEP a TAJ-számmal rendelkező személyek természetes személyazonosító adatairól, lakcíméről, TAJ-számáról, valamint azok változásáról kétheti rendszerességgel szolgáltat adatokat, a 2008. február 26-án aláírt megállapodás alapján az ONYF-nek.

Az ONYF a jogerős határozatában foglalt igényérvényesítést a Tny. 93. § (4) bekezdése alapján az APEH/NAV-nál kezdeményezi, melynek eljárási rendjét a két szerv 2010. július 13-án aláírt megállapodása tartalmazza.

Az ONYF és az APEH/NAV 2008. januárban, illetve 2010. április 28-án kötött együttműködési megállapodást a rehabilitációs járadékban, rokkantsági nyugdíjban és a baleseti rokkantsági nyugdíjban, továbbá az egészségkárosodási járadékokban (átmeneti járadék, rendszeres szociális járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka) részesülők, továbbá a korhatárt be nem töltött, Tbj. 5. §-a szerinti biztosítási jogviszonyban állók keresetére, jövedelmére, vonatkozó adatok átadására.

A nyugdíjban és nyugdíjszerű ellátásban részesülőkről az ONYF legkésőbb az ellátás folyósításának megkezdését, illetve megszüntetését követő napon megállapodásban foglaltak szerint bejelentést tesz az OEP-nek [Tbj. 44/A. § (4) bekezdés].

Az OEP és az APEH/NAV közötti megállapodás szerint a bejelentési- és járulékfizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzése céljából az APEH/NAV számára az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak nyilvántartásában biztosítottként vagy egyéb jogcímen egészségügyi szolgáltatásra jogosultként nem szereplő személyekről köteles adatot szolgáltatni, ha egészségügyi szolgáltatást vettek igénybe [Tbj. 44/B. § (1)-(2) bekezdések].

Az ONYF a vonatkozó jogszabályi előírásokkal (Tny., Tny.vhr.) összhangban egyes szervekkel az adatszolgáltatás és a nyilvántartás általánostól eltérő rendjét **külön megállapodásokban** is rendezte. Az ONYF együttműködési megállapodásban rögzítette az adatszolgáltatás rendjét, körét, módját a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal (Igazságügyi Minisztérium), a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével, az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral, az Oktatási Hivatallal, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal (Foglalkoztatási és Szociális Hivatal), a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatallal (Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet), a Nemzeti Adó és Vámhivatallal (Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal).

Az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultságok **alapnyilvántartása** az OEP-en működtetett TAJ-BSZJ rendszer, a nyugdíjbiztosítási ellátásokra való jogosultságok alapnyilvántartása az ONYF-en működtetett KELEN rendszer.

Az OEP-hez érkező nagytömegű, rendszeres adatszolgáltatás miatt jelentős számban keletkeznek feldolgozatlan vagy hibás tételek. A jogviszonyrendezés az OEP számára kiemelt és folyamatos tevékenységet jelent, mivel alapelv, hogy minden hibás rekordot vagy tételt rendezetlen jogviszonyként kezel a rendszer.

Az OEP-hez érkező tételszám tekintetében legnagyobb és leggyakoribb adatszolgáltatást az APEH/NAV, az Oktatási Hivatal (havonta), a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (hetente), a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (kéthetente) és a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (hetente), míg az ONYF-re az APEH/NAV (évente), a foglalkoztatók (2009. évre vonatkozóan utoljára a NYENYI adatlapon évente), az OEP (kéthetente), a KIM Céginformációs Szolgálat (havonta) teljesít elektronikus úton on-line, ügyfélkapun keresztül, floppy-n, DVD-n, CD-én illetve papír alapú formában.

Az APEH/NAV-tól OEP-re érkező biztosított adatszolgáltatás on-line módon, biztonságos adatkapcsolaton keresztül (MQS), közös adattáblák segítségével valósul meg. Többször módosított megállapodásban szabályozták az adatforgalom szerkezetét, határidejét, és a hibák kezelését. Az eltérő logikai felépítésű nyilvántartásokból adódó, hibás rekordok/tételek kezelésére kialakított gyakorlat miatt, az adatbázis 1-7%-át kitevő több százazres adat nem kerül a BSZJ rendszerbe bedolgozásra, amely az adatbázis megbízhatóságát veszélyezteti.

Az OEP-hez érkező jogosulti bejelentések a JELENT programon keresztül történnek. Az APEH/NAV adatszolgáltatása után keletkező bedolgozatlan tételek tekintetében a NYUFIG adatszolgáltatásánál jelentkezik a legnagyobb számú be nem dolgozható tétel. A bedolgozatlan tételek oka, hogy az elhunyt nyugdíjellátásra jogosultat a KEK KH jelzése alapján az elhalálozás időpontját követően a TAJ adatbázisból törölték, ugyanakkor a nyugdíját az elhalálozás hónapjának végéig még kifizetik, a nyugellátásra való jogosultság a jogosult elhalálozása hónapjának utolsó napjáig fennáll.

Az érvényes TAJ számmal rendelkezők közül a jogviszonyra vonatkozó adattal nem rendelkezők⁵³ száma és aránya is jelentősen csökkent 2006 és 2010 között 1 300 144 főről 442 578 főre (6. sz. táblázat).

A jogviszonyra vonatkozó adattal nem rendelkezők száma folyamatos csökkenésének kedvező változásához több tényező is hozzájárult. A természetbeni ellátásokat nyújtó egészségügyi szolgáltató 2007. április 1-jétől⁵⁴ köteles a TAJ számot igazoló okmány bemutatását követően, az egészségügyi szolgáltatás igénybevételét megelőzően⁵⁵ az OEP nyilvántartásában közvetlenül elektronikus úton (on-line) ellenőrizni, hogy az ellátást igénybe venni kívánó személy a nyilvántartásban az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosultként szerepel-e (Ebtv.vhr. 12/B. §).

A jogviszony-ellenőrzés eredményétől függetlenül mindenki megkapja a szükséges egészségügyi ellátást, és nem kell – utólag sem – megtérítenie az ellátás (gyógyszer, segédeszköz, stb.) költségét. Az OEP nem végzett számításokat arra vonatkozóan, hogy ez mekkora költséget jelent az E. Alap részére.

Az ellátások igénybevételének feltétele az érvényes TAJ szám, ami azonban önmagában nem jelenti a jogviszony meglétét (rendezettségét) is.

A rendezetlen jogviszonnyal rendelkezők jogszabályi kötelezettsége haladéktalanul felkeresni a lakóhely szerint illetékes egészségbiztosítási szakigazgatási szervet és kezdeményezni jogviszonyának rendezését, illetve okiratiilag (közokiratok és teljes bizonyító erejű magánokiratok, például munkaszerződés, bérjegyzék stb.) valószínűsíteni a biztosítási jogviszony fennállását. Ennek elmaradása esetén a szakigazgatási szerv a jogviszony tisztázása érdekében felszólítja a bejelentésre kötelezettet a bejelentés teljesítésére és átadja az adatokat az adóhatóságnak. Az adóhatóság ellenőrzi a bejelentési- és járulékfizetési kötelezettség teljesítését, annak elmulasztása esetén az elmaradt járulékot (de nem az ellátás költségét⁵⁶) behajtja, valamint biztosítási jogviszonnyal nem rendelkező adózók esetében az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettséget határozattal előírja. Ezen túlmenően jogosult mind a három szervezet mulasztási bírságot kiróni.

A TAJ-BSZJ nyilvántartás nem teljes körű, valamennyi TAJ számos magánszemélyről nem rendelkezik jogviszonyra vonatkozó adattal. Nem mutatható ki,

⁵³ Az ellátások igénybevételének feltétele az érvényes TAJ szám, ami azonban önmagában nem jelenti a jogviszony meglétét (rendezettségét) is. A rendszer piros lámpajelzést ad abban az esetben, ha a TAJ érvényes, de a jogviszony rendezetlen.

⁵⁴ A jogviszony ellenőrzésre – a járó és fekvőbeteg ellátó intézményekhez hasonlóan – kötelezett szolgáltatók köre fokozatosan bővült: 2007. december 1-jétől az alapellátást nyújtó szolgáltatókkal (házi orvos, a házi orvosi ügyeleti szolgáltatásra szerződéssel rendelkező szolgáltató, szerződött fogorvos), 2008. január 1-jétől gyógyszerárakkal, gyógyászati segédeszköz forgalmazókkal, gyógyászati ellátást nyújtó szolgáltatókkal.

⁵⁵ Az ellenőrzésnek az ellátás nyújtása előtt kell megtörténnie, kivéve ha a beteg állapota az ellátás azonnali megkezdését indokolja, ekkor a jogviszony-ellenőrzés közvetlenül a szolgáltatás igénybevétele után is elvégezhető.

⁵⁶ Az utólagos járulékfizetés megalapozza a térítésmentes egészségügyi ellátásra való jogosultságot.

hogyan az adatszolgáltatók hibája, vagy az adattisztázás során el nem ért állampolgárok valóban nem rendelkeznek érvényes jogviszonnal.

Az OEP 2007-ben a **legnagyobb munkáltatókkal** (MÁV, Magyar Posta, Kincstár stb.) **külön egyeztetést tartott** és közel 630 ezer figyelemfelhívó, adategyeztetési nyomtatványt postázott a jogviszonnal egyáltalán nem rendelkezőknek. Mindezek együttes hatásának tudható be az, hogy közel harmadára csökkent az érvényes TAJ számmal igen, de jogviszonnal nem rendelkező polgárok száma. További eredmény, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetők száma 2007-2008-ban kedvezően alakult, összesen 143 260 főről 268 949 főre emelkedett.

Az OEP 2008-ban felszólított mintegy 0,7 millió, a nyilvántartásában rendezetlen jogviszonnal rendelkező személyt, a jogviszony meglétéről való nyilatkozattételre, illetve azok rendezésére⁵⁷. Majd a jogviszonnal nem rendelkezők adatait átadta az adóhatóságnak, amely felszólította az érintetteket az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére szolgáló megfelelő adatlap benyújtására. Az intézkedéssorozat megmutatta a hatósági eszközök – felszólítás, ellenőrzés – korlátait⁵⁸.

Az OEP összesen 133 747 személy adatait adta át. Akiknél a kiküldött kiértesítő levél „*átvételt megtagadta*”, illetve „*nem kereste*” jelzéssel érkezett vissza, valamint azok, akik esetében a kiértesítő levelet igazoltan átvették ugyan, viszont a megjelölt határidőig nem reagáltak, az APEH/NAV ellenőrzést rendelt el. Az ebbe a körbe tartozó 54 954 fő esetében, 59,5%-nál az ellenőrzés – az adózó elérhetetlensége miatt – megghiúsult, 24,8% pótolta (beadta) az adatlapot, 13,8%-nál az ellenőrzés egészségügyi ellátást biztosító jogviszonyt egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettséget állapított meg⁵⁹.

A jogviszonnal nem rendelkezők száma évről évre folyamatosan csökkent⁶⁰, ellenben a jogviszonnal tartósan (éven túl) nem rendelkezők aránya az összes jogviszonnal nem rendelkezők számán belül 70% maradt, azaz van egy 300 ezer fős, jogviszonnal nem rendelkező réteg, melynek további csökkentéséhez hiányoznak az azt megalapozó demográfiai, földrajzi, esetleg foglalkoztatási jellemzőikről gyűjtött adatok és azok elemzései.

⁵⁷ Az OEP előzetes becslése szerint kb. 0,5 millió „piros lámpajelzéssel ellátott” személy 80%-a a valódi „potyautas”. A többiből 89 ezerre vonatkozóan nyilvántartásában volt jogviszony, de az hibás, továbbá 11 ezer közszférában dolgozó jogviszonya pedig rendezetlen volt.

⁵⁸ A jogviszony-ellenőrzés csak az OEP nyilvántartásában rendezetlen jogviszonnal rendelkezőket képes kimutatni, a zöld jelzéssel, de jogviszonnal nem rendelkezők kiszűrésére nem alkalmas (Ők aktuálisan nem rendelkeznek jogviszonnal, de a legutolsó jogviszonyuk megszűnésének a tényét nem jelentették be.). Számukról az OEP-nek még becslése sincs.

⁵⁹ A maradék 1,9% tartozott a „Jogviszony rendezve, adatlap nem feldolgozható” kategóriába.

⁶⁰ A jogviszony adattal nem rendelkezők száma 2006-ban 1 300 144 fő, 2007-ben 740 404 fő, 2008-ban 526 086 fő, 2009-ben 570 333 fő, 2010-ben 442 578 fő volt.

Ennél a körnél a jogviszony rendezetlenségéből következő járulék-bevételekiesés mértéke évente legalább 18 Mrd Ft-ra becsülhető⁶¹. Ez ugyan a 2010. évi egészségbiztosítási ellátások fedezetéül szolgáló bevételeknek „csak” az 1,3%-a, de közel annyi, mint az OEP teljes éves működési költsége.

A jogviszonyra vonatkozó adattal nem rendelkezők körének állandósulására utal az is, hogy az OEP adatai szerint 2011. első negyedévében „piros lámpajelzéssel ellátott jogviszonyok”⁶² száma havonta 40 ezer fő körüli volt. Okirati bizonyítást 3,5-4%-uk kezdeményezett, vagyis rendelkeztek jogviszonnyal, csak nyilvántartási hiányosságok miatt kimaradtak. A jogviszonnyal nem rendelkezők 60%-a hosszabb idő óta nem tett lépéseket a biztosítási jogviszonya rendezésére.

A nyugdíjbiztosítási ágazatban a KELEN rendszer személyi adatbázisa (SZAB) a biztosítottak adatait tartalmazza. A SZAB forrása az OEP-től megállapodás alapján átvett és kéthetente frissített TAJ adatbázis, amely kézi rögzítéssel is kiegészített.

2010-ben fejeződött be a KELEN SZAB-bal összefüggő teljes körű szinkronizációs eljárás, melynek során az OEP-től kapott állományokat – ellenőrzést követően – feldolgozták a KELEN személyi adatbázisába. A SZAB a biztosított természetes és mesterséges azonosítóját és a természetes azonosítóiban bekövetkezett változásokat tartalmazza, ez alapján történik a biztosítási jogviszonyokról érkező adat-szolgáltatási okmányok személyhez rendelése. Akik több jogcímen voltak ellátásra jogosultak, azoknál valamennyi ellátást feltüntették a folyósítás kezdőnapjának hozzákapcsolásával.

A társadalombiztosítási szervezetek (OEP, ONYF) és az adóhatóság foglalkoztatói törzsnyilvántartásai **körében párhuzamosságok** tapasztalhatók. Ezek a nyilvántartások eltérő adatforrásból építkeznek, az azokban lévő adatok nem naprakészek, ugyanakkor e rendszerek adatait több más rendszer is használja különböző ellátásokra való igények elbírálása, illetve megállapítása során (2. és 3. sz. függelék).

Nem megoldott az OEP foglalkoztatói törzsnyilvántartás (FOGLINFO rendszer) adatainak a cégnyilvántartásból történő automatikus frissítése. A több éven át kialakított hibakeresési, adattisztítási rendszer működik ugyan, de a teljes körűséget és naprakészséget nem biztosítja.

A rendszerbe a cégek megszűnése a Céglörlöny adatai alapján, manuális adatrögzítéssel kerül be. A manuális adatrögzítés kockázata, hogy a változások nem teljes körűen vagy nem a megfelelő pontossággal kerülnek be a rendszerbe.

⁶¹ A Tbj. szerint az a belföldi személy, aki nem biztosított és egészségügyi szolgáltatásra más jogcímen sem jogosult, köteles egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetni, amelynek havi összege jelenleg 5 100 forint [19. § (1) bekezdés és a 39. § (2) bekezdés]. Ez alapján $5\,100 \text{ Ft} \times 12 \text{ hónap} \times 300\,000 \text{ fő} = 18 \text{ Mrd Ft}$.

⁶² Piros lámpajelzéssel ellátott jogviszonyt azok a személyek kapnak, akik TAJ számmal rendelkeznek, de érvényes jogviszonnyal nem.

A KELEN foglalkoztatói adatbázisa (FAB). A jogszabályi környezet változásával⁶³ az adatszolgáltatás törvényi alapja megszűnt, melynek következtében a FAB adatbázis naprakészségét biztosító folyamatos frissítése nem biztosított az egyéni vállalkozókra és a cégnyilvántartásban szereplő cégek tekintetében.

A FOGLINFO nyilvántartásban **nem szerepelnek** bizonyos típusú foglalkoztatók, így a társasházak, egyesületek, mivel ezek a szervezetek nem kerültek be a cégnyilvántartási adatbázisokba, viszont munkavállalóikról, mint kifizetők szolgáltatnak adatokat.

Párhuzamosan működött továbbá a NYENYI adatszolgáltatási rendszer 2006-2010 között az APEH/NAV által a foglalkoztatói járulékbevallások „konszolidált” adataiból készült adatszolgáltatással.

A NYENYI adatszolgáltatással összevetették az APEH/NAV adatszolgáltatást, annak megállapítása céljából, hogy előállítható-e a havi járulékbevallásokból biztosítottanként a NYENYI adatszolgáltatásnak megfelelő (azonos) tartalmú adat. Az APEH/NAV adatszolgáltatása egy bevezetni (a NYENYI-t kiváltani) tervezett adatszolgáltatás kontrollját jelentette.

A kormányzat a párhuzamos adatszolgáltatás négy éve alatt **nem gondoskodott** arról, hogy a vonatkozó jogszabályi előírások mindkét szervezet szempontjainak megfelelően érvényesüljenek, az adóhatóság adatszolgáltatása a nyugdíjágazat feladatait ténylegesen támogassa. Az Országgyűlés 2010 decemberében döntött a NYENYI megszüntetéséről.

A társadalombiztosítási ágazaton belül mindkét ágazat kiemelt figyelmet fordított az adatok minőségének javítására, felhasználhatóbbá tételére, melyet az adattisztításokkal, adategyeztetésekkel, adatszinkronizációkkal kapcsolatos dokumentumok (megállapodások, jegyzőkönyvek, emlékeztetők) támasztanak alá. Az OEP és az ONYF közül az adatszolgáltatás következtében az ONYF válik kiszolgáltatottabbá az APEH/NAV hibás adatszolgáltatásának, amelynek hatására sérül a rendszerében lévő adatok megbízhatósága, valamint időben elhúzódik a kijavíthatóság.

A 2007 és 2011 közötti időszakban az ONYF és APEH/NAV az adateltéréseket, illetve adatszolgáltatási problémákat **nem kezelte egységesen**. Az ONYF és az APEH/NAV elkülönülten kezelt adatállományainak bonyolultsága és eltérései miatt felmerülő problémák rendezése az ellenőrzés lezárásáig nem hozott eredményt. Az adathibák jelentős részét az ONYF a NYENYI adatszolgáltatás alapján szűrte ki. Kockázatot jelent, hogy e kontrolladatok 2011. évtől kezdődően már nem állnak az ONYF rendelkezésére.

Az ONYF elemzései a 2006. évre vonatkozó adóhivatali adatszolgáltatást kritikusnak minősítették. Ezt követően az ONYF adatátadásokat értékelő anyagai alapján a 2007., a 2008., a 2009. évi adatállományok összességében javulást mutattak, ugyanakkor évente továbbra is jelentős eltérések (pozitív, negatív

⁶³ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 85. § (1) bekezdése 2012. január 1-től hatályon kívül helyezte a személyes adatok védelméről szóló 1992. évi LXIII. törvényt.

irányú) mutatkoztak az egyes adatszoportok közötti adatokban. Az adatszolgáltatások magas hibaarányához (jelentés 4.3 pontja) hozzájárult, hogy a két szervezet a 2006 és 2010 közötti időszakban **nem azonos szempontok szerint ellenőrizte** az adatszolgáltatásokat, az egységes hibajavítás mechanizmusát nem alakították ki.

Az eltérések egyik fő okát az ONYF abban látja, hogy nem sikerült a két szervezetnek közös álláspontra jutnia a konszolidáció, illetve az önrevízióból, adóhatósági eljárásokból vagy más okokból történő konszolidált adatokat módosító adóhatósági adatszolgáltatások tekintetében.

Az ONYF elemzései alapján az APEH/NAV 2010. évre vonatkozó 2011. augusztus 31-ei éves adatszolgáltatása sem volt eredményes (a biztosítottak 56%-a nem tölthető be). A helyszíni ellenőrzés befejezésének időpontjában a két szervezet között továbbra is egyeztetések folynak.

Kockázatot hordoz a NYENYI lapok felváltása az APEH/NAV adatszolgáltatásával. A 2010-től kezdődő évek adatbiztonságára is kihat, hogy a nyugdíjbiztosítási ágazat nyilvántartási rendszerében az ellátás megállapításához hiányzó adatokat a NAV-tól kell bekérni, azok szolgáltatásához a NAV-nak adatkezelést is kell végezni, amely önmagában hibaforrás, egyben az elbírálási folyamat elhúzódását (az évenkénti egyszeri adatszolgáltatásból fakadóan az azokban előforduló hibák feltárása és tisztázása időigényes), az esetenkénti adatszolgáltatások számának növekedését, ezáltal mindkét szervezetnél a feladatok bővülését és **a hibák számának emelkedését eredményezheti**. A foglalkoztatók által teljesített havi bevallások adataiból az APEH/NAV által összesített éves konszolidált adatokat az APEH/NAV – a nyugdíjbiztosításnak történő átadás előtt – nem ellenőrizteti az adatszolgáltatásért felelős foglalkoztatókkal.

A NYENYI adatszolgáltatási rendszer 2006-2009-ig párhuzamosan működött az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) által a foglalkoztatói járulékbavallások összesítéseiből készített adatszolgáltatással. A NYENYI adatszolgáltatás korábbi formái megszűntek. Azoknál a magánszemélyeknél, akik 2010-ben vagy 2011-ben ellátás iránti igénnyel fordultak a területi nyugdíjbiztosítási igazgatóságokhoz és a 2010. évi adataikra vonatkozó adatátvétel az adóhatóságtól még nem történt meg, a 2010. évi, illetve a 2011. évi adataikat a munkáltatóiktól egy erre rendszeresített nyomtatványon kérték be. Ezt az adatszolgáltatást az érintettek a Biztosítási Idő és Kereset/Jövedelemközlő Program segítségével teljesítették, mert az APEH/NAV év közben a jogosultsági adatokról nem szolgáltat információt.

A NYENYI lapokon 2007-2010. között évente közel egymillió foglalkoztató, mintegy 4-5 millió biztosítottól, 6,5-7,5 millió jogviszonyra vonatkozóan szolgáltatott adatokat. Az APEH/NAV az ellenőrzés időszakában – mint köztes adatszolgáltató – a foglalkoztatók havonkénti járulékbavallásaiból egybegyűjtött adatokat konszolidálta, és ezután továbbította az ONYF részére évente egy alkalommal. Az adóhatóság 2007. január 1-től az Art. 52. § (7) bekezdésének előírásai szerint a járulékbavallást kitöltőktől közvetlenül elektronikus úton kapta az adatokat, melyből a bevallási évet követő év augusztus 31-éig konszolidált éves adatszolgáltatást nyújtott az ONYF számára (a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok hivatásos állományú tagjaira vonatkozó adatok kivételével). Az adóhatóság az adatokat továbbítás előtt az ONYF-nek

megfelelő szerkezetűre alakította át. Ezáltal adatkezelést is végzett, aminek következtében az adatokban hibák, adatvesztések keletkeztek.

Az APEH/NAV és az OEP 2008. április majd 2009 júliusban megújított együttműködési megállapodás keretében szabályozta a foglalkoztatói bejelentések adatai továbbításának, a hibák kijavításának rendjét, valamint az átadandó adatok körét⁶⁴. A két szervezet között nincs megfelelően összehangolva az adatszolgáltatások esetleges hibáinak tisztázása és az adatszolgáltatókkal való egyeztetése.

Az APEH/NAV az OEP által talált hibákról nem küld értesítést a foglalkoztatónak, azokat – a 2007. előtti jogviszonyokat kivéve – csak tájékoztató adatként kezeli. A jelenlegi feltételek mellett egy hibás adatszolgáltatás esetén előfordulhat, hogy mindkét szervezet kezdeményezi az adatszolgáltatás tisztázását, de az is, hogy egyik szervezet sem kezdeményezi az egyeztetést.

A **Kincstár** két területen áll **adatszolgáltatási kapcsolatban** az OEP-pel. Rendszeres adatszolgáltatás történik a gyermekgondozási segélyben, a gyermeknevelési támogatásban és a fogyatékosági támogatásban részesülő személyekről, a BSZJ rendszer részére, az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság megállapítása érdekében a Tbj. 44/A. § (1) bekezdése szerint. Az OEP álláspontja szerint 2008-ig jellemző volt a hibás adatszolgáltatás, azt követően jelentősen javult az előírások szerint teljesítők aránya, 2007 és 2010 között, 56%-ról 89%-ra emelkedett.

Az ellenőrzött időszakban a Kincstár nyugdíjbiztosítási ágazatba történt adatszolgáltatásaira jellemző volt a késedelmes teljesítés, valamint a Központi Illetmény-számfejtési Rendszerből (KIR) elkészült hibás, illetve adathiányos NYENYI lapok továbbítása.

Mindkét társadalombiztosítási szervezet tapasztalata szerint azoknak az állami szervezeteknek az adatszolgáltatási tevékenysége problémás, hiányos (különösen a Kincstár, az Oktatási Hivatal), amelyek maguk is több szervezettől gyűjtött adatot dolgoznak fel és továbbítanak. Az általuk nyújtott adatok elfogadhatóságát jelentős többletmunkával lehet csak letisztítani, illetve pótolni, mivel ezeknél a szervezeteknél kumulálódnak a számukra adatokat biztosító szervezetek nyilvántartási hiányosságai.

Az adatszolgáltatásra vonatkozó általános szabályozástól való eltérésre a Tny. 99. § (2) bekezdése ad lehetőséget, mellyel jellemzően állami szervezetek éltek. Az ONYF az előírt adatszolgáltatási és bejelentési kötelezettség teljesítésére szolgáló nyomtatvány használata alól mentesítést adhat és a bejelentés módjára, határidejére a szervezetekkel az általános feltételektől eltérő megállapodást köthet. Az ONYF ilyen megállapodást nem kötött a Kincstárral, de engedélyezte a későbbi időpontban történő adatszolgáltatást⁶⁵.

A társadalombiztosítási szervezetek által az adatszolgáltatási kötelezettség nem, illetve késői, vagy hibás teljesítése miatt kirótt bírság és kamat összege az ellenőrzött időszakban az ONYF esetében 130 M Ft-ról kétszeresére, 253 M Ft-ra

⁶⁴ Art. 16. § (4)-(5) bekezdései

⁶⁵ Például 2008-ban április 30-a helyett június 30-áig.

növekedett, miközben az adatszolgáltatást az előírások szerint teljesítők aránya 36%-ról 51%-ra nőtt (7. és 8/a-b sz. táblázat). Az OEP esetében is jelentősen javult az előírások szerint teljesítők aránya, így a kirótt összeg 80 M Ft-ról 44 M Ft-ra csökkent.

3.2. **Kontrollok a nyilvántartásokat kezelő szervezeteken belüli adatáramlásokkal kapcsolatban**

A rendszerek kezelésével, működtetésével kapcsolatos **felelősségi- és hatáskörök szabályozása eltérő részletezettségű** volt. A nyugdíjbiztosítási ágazatnál a feladat- és hatásköröket központilag szabályozták. Az OEP-nél viszont hiányzott a kellő mélységű szabályozás.

Az OEP-nél a munkaköri leírásokban a rendszerek kezelésének feladatai csak általánosságban és több esetben ugyanaz a feladat több munkatárs munkaköri leírásában párhuzamosan szerepelt. A feladatleírásokból hiányoztak azok a részletek, amelyek személyre szólóan rögzítetik az elvégzendő feladat időpontját, terjedelmét, gyakoriságát, a feladat eredményét, az elkészítendő dokumentumot, előállítandó képernyőt. Mindez nehezítette a feladatok munkaidő- és létszámgigényének meghatározását.

Az Nyilvántartási és Szakigazgatási Főosztály Nyilvántartási Osztályán 5 nyilvántartási rendszer – köztük a legnagyobbak, mint TAJ, BSZJ, FOGLINFO – szakmai felügyeletére, illetve kezelésére a vezetővel együtt mindössze 7 státusz volt biztosított. A Pénzbeli Ellátási és Ellenőrzési Főosztályon (PEEF) a szakmai feladatok ellátása mellett a 3 rendszer kezeléséhez nem elegendő a 19 fős létszám. Alacsony az Informatikai Fejlesztési Főosztály (IFF) 21 fős létszáma is, melyből 10-11 fő foglalkozik alkalmazás üzemeltetéssel, fejlesztéssel, így egy főre átlagosan mintegy 6-7 számítástechnikai rendszer fejlesztésének, korszerűsítésének, aktualizálásának mindennapi gyakorlati, és elvi feladatai jutnak, beleértve a külső fejlesztőkkel való kapcsolattartást is.

Az egészségbiztosítási ágazatban kontrollokat erősítő jogszabályi változás következett be 2007. április 1-jétől, az Ebtv.vhr. 3/A. § (3) és (4) bekezdése bevezette az egészségbiztosítási ellátások és szolgáltatások igénybevétele előtt a **jogviszony előzetes ellenőrzését**.

A **három szervezet ellenőrzései** – különböző formában – **kiterjednek** a társadalombiztosítási nyilvántartások adatainak megbízhatóságára, a biztosított jogviszony meglétére, a járulék megfizetésének szabályosságára. Kiemelten fontos az az ellenőrzési mechanizmus, amelyet önmagában az ellátások igénybevétele biztosít, a hatósági ügyintézés keretei között (1 sz. függelék).

A nyugdíjbiztosítási és az egészségbiztosítási igazgatási szervek által lefolytatott hatósági, hatósági jellegű ügyek eljárási rendjét részletesen szabályozták, amely önmagában biztosítja az ügyintézés kontrollját. A főbb jogszabályok: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), Tbj., Tny., Ebtv. és végrehajtási rendeleteik, valamint az egészségbiztosítási szervekről szóló 319/2010. (XII.27.) Korm. rendelet.

A **nyugdíjágazat ellenőrzési rendszere** lefedte a vezetési-, irányítási-, működési-, szakigazgatási, gazdasági területet, egyúttal biztosítja a felügyeleti-, irányítási feladatkörből eredő szakmai ellenőrzési feladatok elvégzését is. A

NYUFIG által folyósított ellátások körében a jogalap nélkül felvett ellátások állománya folyamatosan növekvő tendenciát mutatott, az ellenőrzött időszakban megduplázódott (a 2006. évi 2,2 Mrd Ft-ról 2010. évi 4,4 Mrd Ft-ra emelkedett). A növekedés elsősorban a jogszabályi környezet változása, valamint a MÁV Nyugdíj Igazgatóság tartozásállományának átvétele miatt történt.

A NYUFIG adatbázisa közel 5,5 millió ellátás adatait tartalmazza. A társadalombiztosítási rendszerben a NYUFIG által teljesített utalások száma 2010 decemberében 2 969 377 db⁶⁶ volt.

A területi nyugdíjellenőrzési tevékenység szakmai feladatellátását informatikailag az ONYF által működtetett **ELLENŐRI program** segíti, amely az ellenőri munka teljes spektrumát lefedi. Az **ELLENŐRI** program az elbírálás menetét ellenőrzők munkáját is támogatja. Ezen rendszerben az adatfeltöltési és a lekérdezési feladatok elkülönített fázisaiban az informatikai ellenőrző és a szakmai tudást igénylő kontrollokat kialakították és alkalmazták.

Az OEP a hatósági ügyek vizsgálata során a **jogalap nélkül kifizetett pénzbeli ellátások feltárására monitoring rendszert működtet**. Az OEP-nél 2010-től erősödött az ellenőrzési szervezet, külön főosztály jött létre, amelynek feladata elsősorban a társadalombiztosítási kifizetőhelyek, foglalkoztatók, gazdálkodó szervezetek társadalombiztosítási tevékenységének felügyelete és irányítása, valamint az egészségbiztosítás szakmai és hatósági ellenőrzési rendszerének működtetése.

A pénzbeli ellátások (terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, táppénz – ezen belül is a gyermek ápolása címen igénybe vett táppénz), a baleseti táppénz és az utazási költségtérítés esetében az ellátásra való jogosultság elbírálása, valamint az ellátások számfejtése az ITP2000 informatikai program támogatásával történik. Az esetek nagy részében a foglalkoztató hibás adatszolgáltatása miatt kerül sor téves összegű kifizetésre, valamint az ügyfél mulasztásából (nem jelenti be azokat a változásokat, amelyek érintik a pénzbeli ellátások folyósítását).

A jogalap nélküli kifizetések elkerülésére kialakították az elbírálás folyamatában a munkafolyamatokba épített ellenőrzési pontokat⁶⁷.

Az OEP szakigazgatási szerve⁶⁸ hatósági ellenőrzés keretében rendszeresen ellenőrzi a társadalombiztosítási kifizetőhelyeket⁶⁹. Az ellenőrzött időszakban a

⁶⁶ Adatok forrása: ONYF 2010. évi évkönyv.

⁶⁷ A kialakított ellenőrzési pontok a következők: A beérkező adatokat az ügyintézők egyeztetik az egészségbiztosító informatikai rendszereiben – elsősorban a BSZJ-ben – megtalálható adatokkal. Eltérés esetén az adatok tisztázásáig az ellátás nem utalható. A következő ellenőrzési pont a revizori ellenőrzés, ügyintéző önállóan kifizetést nem engedélyezhet. A kifizetésre vonatkozó eljárás ellenőrzési pontjai az osztályvezető szűrőpróbaszerű ellenőrzésével zárulnak le.

⁶⁸ Az OEP 2011-től ellenőrzi a megyei kormányhivatalok által működtetett társadalombiztosítási kifizetőhelyeket.

⁶⁹ A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről szóló 1998. évi XXXIX. törvény szerint minden munkáltató, amely legalább 100 társadalombiztosítási ellátásra jogosult személyt foglalkoztat, köteles tár-

kifizetőhelyek 56,9%-át ellenőrizték, a legnagyobb arányban 2007-ben (62,7%), legkisebb mértékben 2009-ben (48,2%).

A kifizetőhelyeken folytatott átfogó-, záró-, téma-, cél- és utóellenőrzések számát befolyásolta, hogy csőd, vagy egyéb cégmegszűnés esetén záró ellenőrzést kötelező végezni.

A beépített kontrollok eredményességét mutatja, hogy az ellenőrzések által 2006-2010 között megállapított póttulások (a kifizetőhely a foglalkoztatott kárára tévedett, kevesebb ellátást állapított meg) összegének nagyságrendje évente 41 M Ft - 62 M Ft között volt. A póttulások száma 2006 évi 3560 db-ról 2010-re 1766 db-ra csökkent. Részarányuk az összes pénzbeli ellátáson belül 0,02%-0,03% közötti elenyésző mértékű volt. A kifizetőhelyek által kifizetett táppénz, terhességi-gyermekágyi segély és gyermekgondozási díj összege 2007-ben 131 Mrd Ft-ot tett ki, ehhez képest a póttulás 46 M Ft volt, 2010-ben 123 Mrd Ft összes kifizetéshez képest 62 M Ft volt a póttulás összege (a kifizetőhelyi ellenőrzések alakulását 2006 és 2010 között a 9. sz. táblázat szemlélteti).

A jogalap nélküli kifizetések feltárásának eredményességét mutatja, hogy a vizsgált időszakban több mint kétszeresére (217%-ra) nőtt az ellenőrzések által feltárt jogalap nélküli kifizetések összege (2006-ban 132,7 M Ft, 2010-ben 288,2 M Ft volt).

2011. január 1-jétől 30 nap helyett 90 napon belül felvett ellátás követelhető vissza a felvevőtől anélkül, hogy a felróhatóságot vizsgálni kellene, ezzel a jogalap nélkül kifizetett ellátások visszakövetelésére nagyobb tere adódik az egészségbiztosítónak.

Az OEP adatai szerint az adatszolgáltatásra kötelezettekhez viszonyítva kedvezően változott az adatszolgáltatást teljesítők száma és aránya, az összes adatszolgáltatáson belül 2007 és 2010 között 55,7%-ról 88,8%-ra nőtt. Viszont a 8/a. sz. táblázat adatai szerint a jogviszony bejelentésre kötelezett év végén működő foglalkoztatóknak mindössze 24,8%-a küld bejelentést⁷⁰, továbbá a tevékenységet jogutód nélkül befejező foglalkoztatók, illetve egyéni vállalkozók

sadalombiztosítási kifizetőhelyet létrehozni, ahol egyes társadalombiztosítási feladatok ellátását saját költségén, szakképzett alkalmazottakkal végzi; az igények jogszerű elbírálásáért és a kifizetett ellátásokért az Alap kezeléséért felelős társadalombiztosítási szervvel szemben teljes anyagi felelősséggel tartozik. Ezért a kifizetőhely fenntartóját az E. Alapból meghatározott mértékű költségtérítés illeti meg (9. §). Ennek mértéke az 1992. évi LXXXIV. törvény 5. § (2) bekezdése szerint társadalombiztosítási ellátások kifizetőhely által folyósított összegének 1%-ával azonos. (Az előbb említett törvény lehetőséget ad kifizetőhely létesítésére önkéntes alapon, megállapodás alapján is.) Az ellenőrzött időszakban az ellátásra jogosultak létszáma a közel ötezer kifizetőhelyen mintegy két millió fő volt.

⁷⁰ 8/b táblázat adatai szerint 2006 és 2010 között a működő foglalkoztatók száma 1 343 476 és 1 530 892 db között mozgott, míg a bejelentést küldők száma 251 193 és 363 887 db között alakult, ami az összes működő foglalkoztatóra vetítve 18,7-24,8%-os arányt reprezentált.

körében az előírások szerinti záró adatszolgáltatást szabályszerűen teljesítők aránya 86,7%-ról 77,0%-ra csökkent.

A kifizetőhelyek részére megtérített ellátások rendje szabályozott, a kifizetést a szakigazgatási szerveknél és az OEP-nél is, megfelelően beépített kontrollpontok alkalmazásával ellenőrzik. Az utalást a Kincstár végzi.

Az ellenőrzött időszakban közel 790 M Ft értékben 9160 db fizetési meghagyást bocsátottak ki, illetve 684 M Ft értékben 5452 db mulasztási bírság határozatot hoztak. Mindezek mellett 11 099 esetben állapítottak meg közel 260 M Ft összegben a jogosultak részére ki nem fizetett póttutalásokat. Ellenőri kapacitás hiányában a kifizetőhelyek 61%-át tudták ellenőrizni.

Az egészségbiztosítási ágazatban alapvető probléma, hogy **az ellenőrzési kontrollok nagyobbik része az utólagos** ellenőrzés keretei között található. A bevallások előzetesen vizsgálható tartalma és formája szűkebb adatkörre vonatkozik, mint amennyi a valódi előzetes kontrollhoz szükséges lenne.

A pénzbeli ellátások területén készülöben van egy szélesebb adatkörű bevallás tervezet a kifizetőhelyek vonatkozásában, de jelenleg még 300-400 M Ft/év⁷¹ közötti nagyságrendet tesz ki az utólagosan, tételesen megállapított fizetési meghagyás, póttutalás, valamint az ellenőrzések következtében kiszabott mulasztási bírságok együttes összege.

Komoly kockázatot jelent, hogy a kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári szervei a pénzbeli ellátások számfejtése során **csak jogviszony ellenőrzést** végeznek, nem tudják hasznosítani az illetékes egészségbiztosítási szakterületek az adóhatóságtól érkező jövedelemadatokat kontrollként, amellyel sok hibát, hiányosságot ki lehetne szűrni.

A **természetbeni ellátások** területén kötelező szakmai protokollokat vezetnek be egyre szélesebb területen. Az ezek alapján elvégzett beavatkozások – előzetes ellenőrzési pontokként – szinte kizárják a jogosulatlan elszámolást és így az E. Alapból történő jogosulatlan finanszírozást is minimálisra csökkenthetik.

Jelenleg 19 szakterületen (pl. Hematológia, Urológia, Neurológia, Bőrgyógyászat, Gastroenterológia és Reumatológia) van hatályban finanszírozási eljárásrend, 13 szakmai egyeztetése a 13/2009. (IV. 22.) EüM rendelet 2. §-ának (5) bekezdés a) pontjában foglaltak alapján a NEFMI miniszterének kezdeményezésére indult el 2011-ben.

Az OEP Elemzési, Orvosszakértői és Szakmai Ellenőrzési Főosztálya 2009-ben 1,6 Mrd Ft, 2010-ben 4,9 Mrd Ft indokolatlan társadalombiztosítási támogatást és finanszírozást állapított meg, és annak visszavonását kezdeményezte. A főosztály kiemelt hosszú távú feladata volt a finanszírozási protokoll tervezetek készítése is.

A szakmai- és pénzügyi eljárási szabálytalanságok miatt visszavonásra javasolt pont- és forintértékek 2006 és 2010 között milliárdos tételeket tettek ki, de a

⁷¹ Ez az Alap költségvetésében kiadási oldalon, a pénzbeli ellátások összes kifizetésének 0,2%-át a vizsgált időszak egyik évében sem érte el.

tényleges visszavonások, amelyek az E. Alap bevételeit növelhetik, 2006-tól 2010-ig – öt év átlagában – évente 278 M Ft-ot képviseltek.⁷²

Ennek oka egyrészt az, hogy a visszavonás összege gyakran a szolgáltató napi likviditását és így az ellátás biztonságát veszélyezteti, másrészt a legtöbb szolgáltató a visszavonó határozatot jogi úton megtámadja, és ennek eredményeképpen a tényleges visszavonás – a per eredményétől függően – csak évek múltán foganatosítható.

A megalapozatlanul jelentett és finanszírozott egészségügyi szolgáltatások visszaszorításában hatékony munkát végzett az OEP. 2009-ben 1,6 Mrd Ft, 2010-ben 4,9 Mrd Ft indokolatlan társadalombiztosítási támogatás-kiáramlást és finanszírozást állapított meg és kezdeményezte azok visszavonását.

Az OEP az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak nyilvántartásában biztosítottként vagy egyéb jogcímen egészségügyi **szolgáltatásra jogosultként nem szereplő személyekről** (ún. potyautas, piros lámpajelzés)⁷³ 2008. január 1-jétől **külön szolgálat** adatokat az állami adóhatóságnak a bejelentési és járulékfizetési kötelezettség ellenőrzése érdekében.

Az OEP adatszolgáltatása havi rendszerességgel érkezik az állami adóhatósághoz, amely az egészségbiztosítási szervtől érkező adatokat egyezteti a saját nyilvántartása szerinti adóügyi és bevallási adatokkal, amennyiben az APEH/NAV saját adatai is alátámasztják, hogy a magánszemély jogosulatlanul vette igénybe az egészségügyi szolgáltatást, az érintett járulékfizetési kötelezettségét az ellenőrzési szakterület megvizsgálja⁷⁴.

A foglalkoztatók által történő hibás vagy hiányos adatszolgáltatás kiszűrése érdekében 2010 októberétől bevezették az **elektronikus úton történő igénybejelentést**, amelyhez 2011. július 1-jétől az OEP honlapjáról letölthető az **Általános Nyomtatvány Kitöltő program**, amely **fontos kontrollokat** alkalmaz (figyeli az összefüggéseket, figyelmeztet a kötelezően megadandó adatokra, illetve csak a program által hibátlannak minősített nyomtatványt engedi elektronikus úton – az ügyfélkapun keresztül – beküldeni).

A nyugdíjbiztosítási ágazatban is beépítettek hasonló adatátadási kontrollokat.

Ezek közül kiemelkedik 2008 januárjától az APEH/NAV adatszolgáltatás az egészségkárosodáson alapuló ellátási igényekkel és a nyugdíj melletti keresőtevékenységgel kapcsolatosan az ONYF (NYUFIG) számára. Az érintettek részletesen meghatározták az adatszolgáltatás formáját, az átadott adatok szerkezetét, felhasználását, az ONYF-NAV közötti elektronikus adatkapcsolat és adatátadás módját.

⁷² 2006-ban 103,4 M Ft, 2007-ben 271,2 M Ft, 2008-ban 335,1 M Ft, 2009-ben 361,1 M Ft, 2010-ben 320,0 M Ft-ot tettek ki a szolgáltatók visszafizetései. Forrás: Egészségügyi Stratégiai Kutatóintézet 2011. A finanszírozásból levont összegek pontos mértéke a munkaanyag lezárásáig nem került az OEP részéről megküldésre.

⁷³ Tbj. 44/B. és 44/C. §. (Potyautas: A nyilvántartásban TAJ számmal, jogviszonnyal rendelkező, de valójában nincs érvényes jogviszonya. Piros lámpajelzéssel ellátott jogviszony: A nyilvántartásban TAJ számmal rendelkező, de érvényes jogviszonnyal nem.)

⁷⁴ Pl. 54/2008/2008./ELL. sz. körlevél

Az ellenőrzött időszakban a nyugdíjbiztosítási ellátások megállapítása és folyósítása megfelelően történt, amit a fellebbezések, panaszok és bírósági ügyek alacsony száma (15. sz. táblázat) is visszaigazolt. 2006-ban az elsőfokú döntések 8,7%-át nem fogadták el az ügyfelek és éltek a fellebbezési jogukkal. A következő években ez az arány 4-5%-ra mérséklődött. A peres ügyek száma az ellenőrzött időszakban 12 015 db és 16 645 db szélsőérték között mozgott, a 2010-re 2006-hoz képest 8,1%-kal csökkent. Az ONYF-nél 2010-ben a pervesztés aránya a nyugellátással kapcsolatos elutasító érdemi döntésekhez képest 2,4% volt⁷⁵, a panaszügyek aránya a nyugdíjfolyósítással kapcsolatban az évenkénti közel 3 milliós nagyságrendű ügyirat tételes számhoz képest elhanyagolható, 2010-ben 142 db volt. A bíróság által hatályon kívül helyezett közigazgatási határozatok száma (92 db) egyaránt **a folyamatosan megbízható működést támasztja alá.**

A nyugdíjbiztosítási ágazatban támogatta a kontrollrendszer működését, hogy az ONYF a nyugdíjbiztosítási adatszolgáltatásra kötelezettek adatainak befogadásánál célszerű alapelveket alkalmazott az Ny. Alap és az ügyfelek védelme érdekében.

Az ONYF-re érkező adatszolgáltatásoknál alapelv, hogy a biztosított a legkisebb egység, azaz egy biztosítottra egy foglalkoztatón és tárgyidőszakon belül valamely hiányzó adata esetén részleges adatbetöltés nem történhet. A nyugdíj és egyéb rendszeres pénzellátások elbírálásához szükséges szolgálati idő, keresetek, kieső idő adatok adott évre lezártan kerülnek a nyugdíjbiztosítási nyilvántartásba, melyeket akár évtizedek múlva használnak fel az ellátások elbírálása során.

Az adatfogadáskor azt az adatot tekintik hibátlanoknak, amely formai és tartalmi ellenőrzéseknek is megfelel, továbbá hibás foglalkoztatói adatszolgáltatás esetén csak a foglalkoztató végezhetette el a javítást.

A nyugdíjágazat évente mintegy negyedmillió⁷⁶ nyugellátás iránti igénybejelentést bírál el (10. sz. táblázat). Ebből az elutasító döntések aránya 25-30% között alakult (11. sz. táblázat). Ugyanakkor évente 10-13 ezer nyugdíjper volt folyamatban (12. sz. táblázat). Az ONYF szervei pervesztésének aránya 20-30%. A tanúsítvány adatainak elemzése alapján az összes érdemi döntés kevesebb, mint tizedét, az elutasító érdemi döntések nyolcadát támadják meg az érintettek bíróságon. Az évi kétezret meg nem haladó pervesztés az elutasító érdemi döntés kevesebb, mint 3%-át jelenti⁷⁷. Az arány elenyésző, ha figyelembe vesszük, hogy a perek 81-87%-a rokkantsági és baleseti rokkantsági ellátásokra vonatkozott, ahol az érdemi döntéseket nem az ONYF hozza. A nyugdíjágazatban a jogosulatlanul felvett ellátások állománya 2010-ben 4,4 Mrd Ft-ot tett ki.

⁷⁵ 10. sz. táblázat és a 13. sz. táblázat adatai szerint 2010-ben a nyugellátással kapcsolatos elutasító érdemi döntés száma 78 615 db volt, ehhez képest az ONYF által elveszített nyugdíjperek száma 1894 db volt.

⁷⁶ Számuk 2007-ben 315,8 ezer, de a következő évben 233,6 ezer, aztán 2009-ben 246,4 ezer, 2010-ben 254,6 ezer.

⁷⁷ Az adott évi döntések és az adott évi perek/pervesztések számát szigorúan véve nem lehetne összevetni a nem azonos időszakok miatt, de ez nem torzítja az arányok érzékelését.

Az OEP és az ONYF nyilvántartási rendszereiben található adatok megbízhatóságát és naprakészségét segítették elő a nyilvántartási rendszerben végzett **adattisztázások, adategyeztetések, adatmigrációk és adat-szinkronizációk**, melyek koordinálása mindkét ágazatban központilag, a kijelölt szervezeti egységek bevonásával történt, amelyhez az APEH/NAV is csatlakozott.

Az OEP a 2011. év első félévi munkatervének megfelelően elvégezte a nyugdíjasok TAJ-számainak egyeztetését. Az okirati bizonyítások dokumentációját a NYUFIG részére átadták, annak 90%-át rendezték.

A legfontosabb nyilvántartási rendszert, a BSZJ működését, szabályozását a belső ellenőrzés két alkalommal vizsgálta az ellenőrzött időszakban, egyik alkalommal ellenőrzése a hozzá kapcsolódó rendszereket (MEGALL, KÜLFI) is érintette. Vizsgálataik kritikusak voltak, nagyszámú javaslatot tettek a működés és a hatékonyság javítása érdekében.

Számítástechnikai auditot az ADATTÁRHÁZ, a VIREP és BÉVER rendszereknél végeztek, megállapították, hogy azok számítástechnikai szempontból megfelelően működnek, a létrehozásukkor meghatározott feladatokat teljesíteni tudják.

A nyugdíjbiztosítási ágazatban az adattisztázási tevékenység kiterjedt a rendszer foglalkoztatói, személyi és okmány adatbázisaiban tárolt adatokra. A Ügyvitelszervezési és Alkalmazásfejlesztési Főosztály az adattisztázás során elvégzendő eljárásokról körlevélben a nyugdíjbiztosítási igazgatóságokat részletesen tájékoztatta és hibalisták átadásával támogatta.

2010-ben befejeződött a KELEN SZAB-al összefüggő teljes körű szinkronizációs eljárás, melynek során az OEP-től kapott állományok ellenőrzést követően feldolgozásra kerültek a KELEN személyi adatbázisába.

A nyugdíjügyek elbírálására kiható késedelmes APEH/NAV válaszok hatását az ONYF-nél 2010-ben vizsgálták. Az ellenőrzési szakterületek által a biztosítási kötelezettség megállapítása, törlése, illetve a járulék utólagos megállapítása céljából kiadott adóhatósági megkeresésekre a válaszok átlagosan 150 nap alatt érkeztek vissza, a kezdeményezett megkeresésekre 38%-ban válasz nem érkezett. A késedelmes adatszolgáltatást a NAV és az ONYF közötti egyeztetés alapján meghozott intézkedések kezelték. Az ONYF tájékoztatása szerint a fenti probléma megoldódott, a szakterületek késedelmes válaszadást a továbbiakban nem jeleztek.

A foglalkoztatottaktól érkező bevallási adatok feldolgozását az APEH/NAV informatikai rendszerei támogatják, egyben kiszűrik az azonosítható hibákat. A bevallás adatok az adattárház rendszerbe automatizált betöltési folyamatokkal kerülnek be. Az ATAR rendszer a bevallás adatokat elemi szinten, teljes történetiségében tartja nyilván.

A beérkezett adatlapok fogadását és ellenőrzését az adóhatóság ANYK rendszere végzi. Az adatlap beadható elektronikus úton, papír alapon, vagy 2D pontkód olvasóval betölthető formátumban. Az elektronikus úton érkezett adatlapok esetében a beérkezett adatokat automatikusan ellenőrzi a rendszer.

Az ellenőrzések az adatok formai megfelelőségének, belső összefüggéseinek ellenőrzését, valamint a törzsadatokkal (pl. adóazonosító jel) és előzmény adatokkal való összevetést foglalják magukban. Az ellenőrzés során a beérkezett fő- és pót-

lapok külön hibakódokat kapnak. A rendszer külön kezeli a feldolgozást megakadályozó, ún. megakasztó hibákat, valamint a figyelmeztető hibákat. A beérkezett adatszolgáltatás akkor feldolgozható, ha a főlapnak nincs megakasztó hibája és van legalább egy pótlapja, amelynek szintén nincs megakasztó hibája.

Az **adóhatóság társadalombiztosítási ellenőrzései** (jogviszony-ellenőrzés, behajtás, végrehajtás) egyrészt a társadalombiztosítási szervek megkeresése, másrészt saját kezdeményezés alapján történnek.

Az ONYF és az OEP követelését, ha a fizetésre kötelező határozatukat a kötelezett nem teljesíti, illetve a letiltás/inkasszó nem eredményes, akkor az adóhatóság adók módjára hajtja be (Tny. 93. § és Ebtv. 70-71. §-ok). Ugyanakkor a Ket. szerint a 2009. október 1-jét követően indult vagy megismételt eljárásoknál a végrehajtás felfüggesztése kérhető, és annak elbírálásig nem foganatosítható [110. § (1) bekezdés]. Ez az előírás az ügyfeleknek kedvez, de nem feltétlenül járul hozzá az eredményes végrehajtáshoz, különösen az ügyfél jóhiszeműségének hiányában.

Az APEH/NAV ellenőrzési szakterülete 2007-ben elvégzett ellenőrzéseinek 33,1%-a irányult a társadalombiztosítási alapokat illető járulékok befizetésére⁷⁸. A járulék adóellenőrzések 56,6%-a végződött megállapítással, azaz valamiféle hiányosság feltárásával (az adóellenőrzések egészét tekintve 59,5%). Ugyanakkor az összes ellenőrzés során feltárt 265,9 Mrd Ft nettó adókülönbözethet csak a 2,5%-a (6,7 Mrd Ft) származott ezekből a vizsgálatokból, azaz a társadalombiztosítás rendszerében jellemzőek a nagyszámú és kisösszegű megállapítások.

Az összes ellenőrzések harmadát a társadalombiztosítási járulékokra vonatkozó ellenőrzések tették ki.

Az éves beszámoló szerint például 2008-ban az ellenőrzési szakterület társadalombiztosítási alapokat érintő ellenőrzéseinek száma összesen 80 035⁷⁹ (az összes 28,4%-a), amelyből 19 292 járulékellenőrzés, 60 743 adatgyűjtés, illetve egyes adókötelezettség-ellenőrzés volt.

4. A NYILVÁNTARTÁSI RENDSZEREK MŰKÖDTETÉSÉNEK ÉS FEJLESZTÉSÉNEK INFORMATIKAI TÁMOGATOTTSÁGA

4.1. A nyilvántartások működtetésének feltételei

Az OEP-nél és az ONYF-nél az informatikai fejlesztési, üzemeltetési feladatok irányítását az SzMSz-ek az informatikai főigazgató helyettesek feladatkörébe utalták, ezzel biztosították az informatikai terület közvetlen képviseletét a felső vezetésében. A szervezeteknél **a fejlesztési és üzemeltetési feladatok** szervezeti szinten **elkülönülnek**.

⁷⁸ A Társadalombiztosítási Alapokat érintő 2007. évi 72 077 db ellenőrzésből a járulékel-lenőrzés 26 915 db, egyes adókötelezettség-ellenőrzés pedig 45 162 db volt.

⁷⁹ A „potyautas” vizsgálatok (egészségügyi szolgáltatási jogosultságra irányuló vizsgálat) száma 54 954 volt.

Az informatikai rendszerek **üzemeltetési feladatait az OEP** saját erőforrásokkal látta el, és kidolgozta az informatikai infrastruktúra működtetésének szabályait és eljárásrendjeit. A Számítóközpont Üzemeltetési Szabályzata⁸⁰ az Informatikai Biztonsági Szabályzattal⁸¹ (IBSZ) összhangban került kialakításra. Az üzemeltetési szabályzat felülvizsgálata a 2004. évi elfogadást követően elmaradt, ezért a szabályzat több ponton⁸² nem felel meg az OEP szervezeti felépítésének, illetve a szerverteremben alkalmazott technológiának.

Az ONYF 2004-től a vizsgált informatikai rendszerek fejlesztését és üzemeltetését **vállalkozók** bevonásával látta el, ezért kiemelt jelentőséggel bírnak azok a kontrollok, amelyek biztosítják az adatvédelmi előírások teljesülését, valamint a vállalkozó teljesítményének mérését.

Az ONYF a szerződésben részletesen meghatározta a vállalkozó feladatait, kötelezettségeit és felelősségét, a szolgáltatásokkal kapcsolatos minőségi követelményeket, valamint a teljesítések ellenőrzésének módját és feltételeit. A szerződésbe a minőségi kritériumok mellett beépítésre kerültek a szerződésszerű teljesítést biztosító garanciális elemek (kötér, kárfelelősség, jótállás) is.

A fejlesztési és üzemeltetési szolgáltatások keretében teljesítendő feladatok részletes leírását a szerződés mellékletei tartalmazzák. A mellékletek rögzítik továbbá a szolgáltatások elvárt szintjeit és a kapcsolódó mérési módszereket, valamint az adott szolgáltatás súlyát a teljes szolgáltatási szint meghatározásában. A szerződés a teljesített szolgáltatások havi gyakoriságú értékelését írja elő, az egyes részszolgáltatások teljesítéseinek súlyozott összegzésével. A szolgáltatások végrehajtásáról a vállalkozó havi gyakorisággal beszámolót készített, amely tartalmazta a vállalt minőségi kritériumok teljesülését.

Az ONYF rendszereit üzemeltető vállalkozó feladatainak része volt az informatikai rendszerek üzemeltetési dokumentációinak elkészítése és naprakészen tartása, ennek következtében az ONYF rendelkezik a vizsgálatba bevont informatikai rendszerek üzemeltetési kézikönyveivel. Az ONYF 2010-ben **teljes körűen aktualizálta az informatikai rendszerek üzemeltetői és felhasználói dokumentációját**. Az ezt követően bekövetkezett változások átvezetése az üzemeltetési dokumentációkban a helyszíni ellenőrzés befejezésekor folyamatban volt.

A nemzeti adatvagyon védelméről szóló törvény⁸³, illetve a kapcsolódó kormányrendelet⁸⁴ előírja, hogy 2012. január 1-jétől az egészség- és nyugdíjbiztosí-

⁸⁰ Az OEP főigazgatójának 21/2004. (Eb.K.5.) számú OEP utasítása

⁸¹ Az OEP főigazgatójának 19/2004. számú OEP utasítása.

⁸² Az egyedi fejlesztésű informatikai alkalmazások fejlesztését az SzMSz az Informatikai Fejlesztési Főosztály feladatkörébe utalja, ugyanakkor az informatikai projektek menedzsmentje az Informatikai Stratégiai Főosztály feladatai között is szerepel. A gyakorlatban az egyes fejlesztések lebonyolítását eseti döntések alapján rendelik az egyes főosztályokhoz.

⁸³ A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény

⁸⁴ A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról szóló 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet

tási nyilvántartásokhoz kapcsolódó feldolgozási folyamatokat állami tulajdonú gazdálkodó szervezet láthatja el. A jogszabály előírásaira való felkészülés keretében az **OEP** informatikai területe meghatározta az érintett informatikai rendszerek belső felelőseit, továbbá felmérte a rendszerek üzemeltetési dokumentációinak körét, minőségét. A felmérés számos dokumentációs hiányosságot állapított meg. A helyszíni ellenőrzés lezárásakor **folymatban volt a dokumentációk aktualizálása**, a hiányzó dokumentumok elkészítése, valamint a szükséges üzemeltetői kapacitás és szakértelem kialakítása.

A nemzeti adatvagyon védelméről szóló törvény előírásainak teljesítése céljából az **ONYF 2011 júniusában projektet indított** a nyugdíjbiztosítás központi alkalmazói rendszereinek és a rendszerek működését biztosító informatikai infrastruktúra üzemeltetésének belső erőforrással történő megvalósítására.

A projekt kitűzött feladatai között szerepelt a nyilvántartást érintő szállítói szerződések felülvizsgálata, a fenti jogszabály szerint belső erőforrással elvégzendő feladatok ellátásának megszervezése, a belső erőforrással megoldandó feladatok, valamint az ellátásukhoz szükséges dokumentációk átvétele. A helyszíni ellenőrzés idején folyamatosan volt a szállítói szerződések felülvizsgálata, a belső szakemberek felkészítése az üzemeltetési feladatok ellátására, valamint az érintett rendszerek dokumentációinak átvétele.

Az üzemeltetési és alkalmazás-felügyeleti feladatok **saját erőforrásokkal történő ellátása szempontjából kockázatot jelent**, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény⁸⁵ nem biztosít lehetőséget a kritikus üzemeltetési feladatokat ellátó szakemberek piaci viszonyoknak megfelelő javadalmazására⁸⁶, a velük szemben támasztott magas szakmai követelményekkel arányosan, ami megnehezíti az új munkatársak alkalmazását.

Az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény, valamint az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról szóló 223/2009. (X. 14.) Korm. rendelet meghatározza az elektronikus közszolgáltatásokat nyújtó, vagy a szolgáltatásokban közreműködő intézmények számára a közszolgáltatások nyújtásához kapcsolódó feladatokat, követelményeket.

A törvény a közszolgáltatás alapelvei között rögzíti, hogy biztosítani kell a közszolgáltatás nyújtása során az adatok védelmét, szolgáltatások nyújtásának folyamatosságát, valamint az **informatikai biztonságot**.

A Korm. rendelet részletesen meghatározza az informatikai biztonság alapkövetelményeit, mely szerint a közszolgáltatást nyújtó informatikai rendszernek biztosítani kell az abban kezelt adatok bizalmasságát, sértetlenségét és rendelkezésre

⁸⁵ A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény egyik paragrafusában sem biztosít lehetőséget.

⁸⁶ A KSH adatai szerint a köztisztviselők és közalkalmazottak havi bruttó átlagkeresete a költségvetési intézményekben, ezen belül a társadalombiztosítási ágazatban 2008-2010 között 209 426 Ft-ról, 200 456 Ft-ra változott a szellemi közalkalmazottak esetében. A szellemi foglalkozások havi bruttó átlagkeresete a nemzetgazdaságban az információ kommunikáció területén 2008 és 2010 között 377 887 Ft-ról 394 801 Ft-ra nőtt.

állását. Az informatikai biztonság kontroll rendszerét úgy kell kialakítani, hogy biztosítsa az információk zárt, teljes körű és kockázatokkal arányos védelmét.

A nyilvántartásokat kezelő **szervezetek kidolgozták az informatikai biztonság alapvető szabályzatait**. Az informatikai biztonság általános alapelveit rögzítő Informatikai Biztonsági Politikát⁸⁷ (IBP) és az informatikai biztonsággal kapcsolatos intézkedéseket és szabályokat meghatározó IBSZ-ét⁸⁸ mindkét szervezet a 223/2009. (X. 14.) Korm. rendelettel összhangban alakította ki, viszont az OEP-nél hiányzott a katasztrófavédelmi terv.

Az OEP IBSZ-ének aktualizált változatait a 2004. évi hatályba lépést követően nem fogadták el, annak ellenére, hogy a szabályzat felülvizsgálatát a szervezeti változások indokolták volna, és az évenkénti felülvizsgálatot maga az IBSZ is előírta. Az IBSZ nincs összhangban az OEP szervezeti felépítésével, mert a szabályzat nem létező szervezeti egységekhez és szerepkörökhöz rendel az informatikai biztonság szempontjából kritikus fontosságú feladatokat. Az IBSZ nem tudja betölteni azt a szerepet, hogy az informatikai biztonságra vonatkozó előírásokat és feladatokat egyértelmű, számon kérhető formában határozza meg.

Az OEP informatikai kontrollkörnyezetének további hiányossága, hogy a szervezet **nem rendelkezik** elfogadott Katasztrófatervvel, továbbá Üzletmenet Folytonossági Tervvel (ÜFT).

Az informatikai katasztrófa-helyzetek kezelésére vonatkozó terv hiánya súlyos kockázatot jelent, ugyanis az egészségügyi ellátások igénybevétele és elszámolása az OEP rendszereinek folyamatos rendelkezésre állását követeli meg. A tervek hiányában az OEP **nem tesz eleget** az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról szóló 223/2009. (X. 14.) Korm. rendelet előírásainak.

Mind az adatvédelem, mind az üzemeltetési feladatok ellátása szempontjából problémát jelent, hogy az OEP szakmai területei **nem határozták meg a** feladatellátás szempontjából **kritikus folyamatokat**, továbbá azokat a rendelkezésreállási és teljesítmény-elvárásokat, amelyeket a szakmai folyamatokat támogató rendszereknek teljesíteniük kell. A kritikus folyamatok meghatározása a kockázatok minimalizálása érdekében elengedhetetlen.

Az OEP-nél az informatikai biztonsági előírások felügyelete sem szervezeti, sem a feladatokhoz rendelt kapacitás szempontjából nem megoldott. A helyszíni vizsgálat idején az OEP-nek nem volt kinevezett informatikai biztonsági felügyelője. Az informatikai biztonság felügyeletét egy fő látta el, akinek a munkaköri leírásban rögzített munkaköre „információvédelmi ügyintéző” volt.

A 2008 előtti időszakban az informatikai biztonság felügyeletével összefüggő feladatokat a főigazgató irányítása alatt működő Biztonsági Főosztály szervezetében lévő Informatikai Biztonsági Osztály (IBO) látta el. Az IBO létszáma a 2006.

⁸⁷ Az OEP főigazgatójának 18/2004. számú OEP utasítása, illetve az ONYF Főigazgatójának 29/2010. számú utasítása.

⁸⁸ Az ONYF főigazgatójának 31/2010. sz. utasítása Az ONYF informatikai biztonsági szabályzatáról.

évi 7 főről folyamatosan csökkent, a Főosztály végül 2008-ban megszűnt, az IBO a Számítástechnikai Üzemeltetési Főosztály szervezetébe került vissza. A biztonsági előírások felügyeleti rendszere a 2008. év előtti időszakhoz képest gyengült, az erre a feladatra biztosított egy fő nem áll arányban a feladatok mennyiségével és komplexitásával.

Az informatikai biztonság felügyeletének szervezeti hiányossága volt, hogy a 2008 és 2011 közötti időszakban az informatikai biztonsági feladatokat ellátó szakember az IÜF alá tartozott. Ez a szervezeti megoldás **nem biztosítja** a biztonsági felügyeleti funkció informatikai szervezettől való **függetlenségét**, és nem felel meg sem az IBSZ előírásainak, sem a vonatkozó kormányzati ajánlásoknak.

Az OEP vezetése a problémát felismerte, a helyszíni ellenőrzés időszakában az informatikai biztonsági feladatokkal további egy főt bízott meg, és mindkét személyt áthelyezték az Informatikai Főigazgató-helyettes közvetlen irányítása alá. Az áthelyezéssel párhuzamosan viszont elmaradt az Informatikai Biztonsági Felügyelő kinevezése, így jogkörük és hatáskörük továbbra sem fedti le a biztonsági felügyelő szerepkörével járó jog- és hatáskört.

Az OEP belső ellenőrzési területén nem dolgozott az informatikai biztonság ellenőrzéséhez szükséges szakmai ismeretekkel bíró személy, ezért a szervezet 2009-ben **vállalkozó bevonásával** végezte el **az informatikai rendszereinek sérülékenységi vizsgálatát**. A 2010-ben megismételt vizsgálat a feltárt hiányosságok többségének megszűnését és a biztonsági szint javulását állapította meg. Az OEP vezetése 2010-ben külső vállalkozót bízott meg az OEP informatikai területének átvilágításával, amelynek részét képezte az informatikai biztonság átfogó értékelése is. A feltárt hiányosságok egy részét az OEP megszüntette⁸⁹, azok többsége azonban a helyszíni ellenőrzés időszakában is fennállt⁹⁰.

A szolgáltatások rendelkezésre állása szempontjából **kockázatot jelent**, hogy **nincs az OEP-nek** olyan **tartalék szerverterme** (ún. „backup site”-ja), amely a központi gépterem kiesésekor annak feladatait átvehetné⁹¹. Az OEP által nyújtott szolgáltatásoknak az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról szóló 223/2009. (X. 14.) Korm. rendelet előírásai szerint⁹² folyamatos rendelkezésre állásúnak kell lennie. A tartalék szerverterem hiánya kockázatot jelent e

⁸⁹ Az OEP vezetése a feltárt hiányosságok és kockázatok megszüntetésére elvégezte a központi hálózati eszköz (switch) cseréjét, továbbá a helyszíni ellenőrzés időszakában megvalósult a biztonsági feladatokat ellátó munkatárs kiemelése az üzemeltetési szervezetből.

⁹⁰ Az átvilágításról készült jelentés is megállapította, a helyszíni ellenőrzés során még fennálló hiányosságok voltak pl. az IBSZ elavultsága, az Üzletmenet Folytonossági Terv és a Katasztrófaterv, valamint a tartalék adatközpont hiánya, az informatikai biztonság felügyeletének elégtelen megoldása.

⁹¹ A redundáns szerverterem helyszínének kiválasztása 2011-ben megkezdődött, a helyszíni vizsgálat idejéig döntés még nem született.

⁹² A folyamatos rendelkezésre állás biztosítására vonatkozó előírásokat a rendelet 13. § (1) bekezdés b) és a 25. § (1) bekezdés b) pontjai, valamint a 1. számú mellékletének 11. pontja tartalmazzák.

jogszabályi előírás teljesíthetősége szempontjából, ugyanis a központi szerverterem, vagy a központi eszközök meghibásodása esetén folytonossági terv hiányában nem becsülhető meg a szolgáltatások újraindításának ideje.

Az ONYF az ügymeneti tevékenységek végrehajtását veszélyeztető rendkívüli helyzetek kezelésére Informatikai Katasztrófa Elhárítási tervet⁹³ (IKET) és Ügymenet-folytonosság Biztosítási Tervet⁹⁴ (ÜFBT) dolgozott ki.

Az ONYF kialakította **az informatikai biztonsági és adatvédelmi előírások felügyeletének** szervezeti **kereteit** és meghatározta a kapcsolódó feladatokat és felelősségeket. A biztonsági felügyeleti feladatok nagysága **meghaladta** a rendelkezésre álló kapacitásokat.

Az IBSZ az informatikai biztonsági előírások teljesülésének ellenőrzéséhez kapcsolódó feladatokat az Informatikai Biztonsági Felelős feladatkörébe rendelte. A biztonsági szabályzatban meghatározott feladatait a helyszíni ellenőrzés időszakájában – átmenetileg – az IF munkatársa látta el egyéb feladatai mellett.

Az ONYF 2011-ben létrehozta az IBO-t a jogszabályokban és belső szabályzatokban előírt adatvédelmi és informatikai biztonsági követelmények érvényesítése céljából. Az osztály létszámkeretének feltöltése folyamatos volt, problémát jelentett azonban, hogy a szakmailag megfelelő képesítéssel rendelkező jelentkezők bérigénye az ONYF részéről nem volt teljesíthető. Az osztály létszáma a helyszíni ellenőrzés időpontjában mindössze két fő, melyből az egyik az adatvédelmi felelős volt. Az SzMSz előírása szerint az Informatikai Biztonsági Felelős és az Adatvédelmi Felelős e feladatkörében közvetlenül a főigazgató irányítása alatt álltak, közvetlen beszámolási kötelezettséggel és feladatukat főigazgatói megbízás alapján látták el. Feladatuk végzéséhez csak a szakmai-technikai támogatást biztosította az Informatikai főosztály. Ilyen módon feladatkörük végzésének informatika területtől való függetlensége biztosított volt. Az osztály létszámkeretének feltöltése folyamatos volt, problémát jelentett azonban, hogy vagy a jelentkezők képesítése nem felelt meg a feladatkörök betöltésére vagy a megjelölt bérigény nem volt teljesíthető.

Az informatikai biztonság felügyeletének megerősítését az ellenőrzés szerint az is indokolja, hogy a vállalkozó által ellátott feladatok széles spektruma biztonsági kockázatot jelent, amely a biztonsági előírások teljesülésének folyamatos és szigorú felügyeletével csökkenthető⁹⁵. A vállalkozó szakemberei – fejlesztési feladataik révén – ismerik a rendszerek belső működését és lehetőségük van a

⁹³ Az ONYF Főigazgatójának 32/2010. számú utasítása

⁹⁴ Az ONYF Főigazgatójának 33/2010. számú utasítása

⁹⁵ IBSZ 6.1.7 bekezdése szerint: „Ahol a fejlesztő és a bevizsgáló személyzet hozzáférhet az üzemelő rendszerhez és az éles, üzemi rendszerbeli információhoz, ott ezek a munkatársak képessé válnak nem engedélyezett és bevizsgálatlan kódok beiktatására vagy az üzemelő rendszer adatainak megváltoztatására. Egyes rendszereken ezzel a képességgel vissza lehet élni, csalásokat lehet elkövetni, vagy pedig bevizsgálatlan illetve rosszindulatú programkódokat lehet beiktatni. A bevizsgálatlan vagy rosszindulatú programkód komoly üzemi nehézségeket okozhat. A fejlesztők és a bevizsgálók az üzemelő rendszerben tárolt információ titkosságára is fenyegetést jelenthetnek.”

rendszer módosítására, és – üzemeltetési feladataikból adódóan – az éles rendszerhez is rendszergazdai jogokkal hozzáférhetnek.

A belső ellenőrzés 2009-ben ellenőrizte az informatikai biztonsági előírások teljesülését, a javasolt intézkedések utóellenőrzését a belső ellenőrzés 2010-ben hajtotta végre. Az utóellenőrzés során feltárt hiányosságok a helyszíni ellenőrzés időpontjában már nem álltak fenn. Az informatikai rendszerek külső cégek általi biztonsági ellenőrzésére, sérülékenység vizsgálatára a vizsgált időszakban nem került sor.

A nyilvántartásokat működtető szervezeteknél a kritikus informatikai eszközök befogadására szolgáló **helyiségek védettek a külső behatolás ellen**. A helyszíni ellenőrzésbe bevont nyilvántartási rendszereket kiszolgáló szerverek tartalékolása megoldott, kapacitásuk megfelelő. Az OEP központi szervertermét kivéve a szervertermek külső fizikai behatásokkal szemben védettek. Az OEP központi szerverterme felett vizes blokk található, azonban annak megszüntetése a helyszíni ellenőrzés során folyamatban volt.

Az ellenőrzésbe bevont 13 rendszerből 7 db (JELENT, VIREP, BÉVER, TAJ, BSZJ, ITP2000, EFORM) rendelkezik önálló felhasználói adminisztrációval. Az ellenőrzött informatikai alkalmazások **jelszavas védelemmel** rendelkeznek, a felhasználónevekre és jelszavakra vonatkozó biztonsági követelményeket a szervezetek IBSZ-e szabályozza. A rendszerekre vonatkozó jogosultságok kiosztása mindkét szervezetnél szabályozott és dokumentált, viszont a kiosztott jogosultságok központi nyilvántartása, valamint a jóváhagyott és a rendszerekben beállított jogosultságok összevetése informatikailag egyik szervezetnél sem támogatott.

Az OEP rendelkezik központi jogosultságkezelő rendszerrel⁹⁶, amely biztosítja az informatikai alkalmazásokra vonatkozóan a jogosultságok egységes, központosított adminisztrációját, viszont az csak az informatikai alkalmazások egy részére terjed ki.

Az ONYF rendszereire vonatkozóan kért jogosultságok jóváhagyási lépései a MÁGNES rendszerből kérhetők le, viszont az igényelt és kiosztott jogosultságok összevetése informatikailag nem támogatott. A NYUFUR rendszerre vonatkozóan kiosztott jogosultságokat a NYUFIG adatvédelmi felelőse Excel állományban vezeti, a nyilvántartott és kiosztott jogosultságok összevetését a NYUFIG adatvédelmi felelőse tájékoztatása szerint eseti jelleggel végezte.

A helyszíni ellenőrzés mindkét szervezet nyilvántartásaiban feltárt olyan felhasználói jogosultságokat, amelyek a hatályos biztonsági előírásoknak nem feleltek meg.

Az ellenőrzés az éles TAJ-BSZJ rendszerben az IBSZ-ben tiltott jogosultságokat (pl. csoportazonosító, külső fejlesztői hozzáférés, a szervezetnél már nem dolgozó hozzáférése) tárt fel. A helyszíni ellenőrzés idején végrehajtott jogosultság felülvizsgálat kiterjedt 3157 jogosultság ellenőrzésére. A felülvizsgálat eredményeként 351 db jogosultságot módosítottak, ugyanakkor a javítást követően is maradtak

⁹⁶ A PROGMAN központi jogosultságkezelő rendszerbe bevont informatikai alkalmazások: FOGLALK, SZERK, MEGÁLL, KÜLFI, BSZJSCAN, KIF-ELL, KIF-UTALÁS.

az éles rendszerhez külsős hozzáférések és csoportazonosítók (pl. 7 db külső fejlesztői jogosultság). Az ONYF KELEN rendszerében feltárt személyhez nem köthető jogosultságok kivizsgálása és megszüntetése a helyszíni ellenőrzés során folyamatban volt.

A TAJ-BSZJ hozzáférések és a felhasználói tevékenységek rendszeres ellenőrzését a rendszer szakmai rendszergazdája és az Adatvédelmi Önálló Osztály munkatársai közös helyszíni ellenőrzések keretében végezték. A 2009 és 2011 közötti időszakban minden regionális egészségbiztosítási pénztárnál legalább egy ellenőrzés történt, az OEP központi szerveinél a jogosultságokat vagy a felhasználói tevékenységeket érintő ellenőrzés ebben az időszakban nem volt.

4.2. Egészségbiztosítási nyilvántartások

Az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultságok alapnyilvántartása a **TAJ-BSZJ rendszer**. A rendszer két szorosan összekapcsolt adatbázisból áll. A TAJ nyilvántartás tartalmazza a társadalombiztosítási azonosító jeleket, a kapcsolódó személyek személyes és lakcím adatait, valamint a TAJ állapotához kapcsolódó ismérveket, kódokat. A BSZJ rendszer az egészségügyi ellátásra jogosultak 1998. január 31-én fennálló, valamint azt követően létrejött jogviszony adatait és azok változásait tartja nyilván.

A TAJ-BSZJ rendszerben az adatok módosítása szabályozott és naplózott. A TAJ-BSZJ rendszer valamennyi adatmódosításról, továbbá a nyilvántartott személyekre vonatkozó adatokból történt lekérdezésről naplót készít. A TAJ-BSZJ által előállított **naplóállományok rendszeres elemzése informatikailag nem támogatott**, a naplóállomány felhasználására egy-egy felhasználó ellenőrzése esetén kerül sor.

A TAJ-BSZJ rendszer adatainak megbízhatóságát, „jóságát” jellemző mutatószám rendszer a nyilvántartási szakterület álláspontja szerint nem határozható meg, ennek következményeként **az adatminőséggel kapcsolatban megfogalmazott kritériumok, számszerűsíthető célkitűzések sincsenek**.

A TAJ rendszer legfontosabb adatforrása a Személy- és Lakcím Nyilvántartási Rendszer, amelyet a KEK KH kezel. Az adatátadás feltételeit, az átadott adatok struktúráját és tartalmát megállapodás rögzítette. A KEK KH adatszolgáltatása bérelt vonalon keresztül történt. Az adatok betöltése automatizált és szabályozott.

A rendszer működtetése során automatikusan, vagy az ügyintézők intézkedésére a személyhez tartozó adatokhoz szinkronkérés (változáskövetés⁹⁷), vagy kapcsolati kód kérés kerül bejelölésre. A szinkronkérő állományok havonta kétszer, a kapcsolati kód kérő állományok havonta egyszer kerülnek létrehozásra, majd továbbításra a KEK KH részére. A válaszokat megérkezésüket követően szűrőpróbaszerűen ellenőrzés alá vetik, és ha a megállapítások azt feltételezik, hogy

⁹⁷ Az alapszisztemben történő adatváltozást a másodlagos rendszerben is követni kell az adatok összehangolása érdekében.

az adatszolgáltatásban nem történt hiba, a válaszállományokat bedolgozzák a TAJ rendszerbe.

A **biztosítottak bejelentését** az Art. előírása alapján⁹⁸ 2007. január 1-től az állami adóhatósághoz kell teljesíteni. Az Art. 16. § (5) bekezdésének a NAV számára a bejelentések azonnali továbbítását írja elő az OEP felé. Az APEH/NAV és az OEP 2008 áprilisában együttműködési megállapodást kötött az adatátadás feltételeire vonatkozóan, melyet 2009 júliusában megújított. A megállapodások rögzítik a két szervezet adatszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatait, az adatszolgáltatás tartalmi és formai jellemzőit és határidejét. A megállapodások hatására 2009-től kezdődően csökkent a be nem dolgozható tételek arányszáma.

A megállapodás értelmében a NAV az összes feldolgozott tételt megküldi az OEP részére, beleértve a hibás tételeket is. Az OEP a feldolgozás eredményéről visszajelzést küld, amely tartalmazza az egyes tételek formai és tartalmi megfelelőségét és a hibakódokat⁹⁹.

Adatszolgáltatás típusa: Biztosított jogcímkódra (08 típusú)

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Bedolgozott tételek (db)	10 191 095	11 511 005	6 768 452	7 465 646	7 539 068	7 511 459
Nem bedolgozható tételek (db)	125 996	879 965	486 298	311 131	239 827	328 391
Összes tétel (db)	10 317 091	12 390 970	7 254 750	7 776 777	7 778 895	7 839 850
Bedolgozott tételek (%)	98,78%	92,90%	93,30%	96,00%	96,92%	95,81%
Nem bedolgozható tételek (%)	1,22%	7,10%	6,70%	4,00%	3,08%	4,19%

1. Adatszolgáltatások bedolgozottsága a TAJ-BSZJ rendszerbe 2006. és 2011.¹⁰⁰ években

A nem bedolgozható tételek azon bejelentések számát mutatják, amelyek az adott évben teljesítettek, de a leválogatás (2011. szeptember) időpontjáig nem kerültek be a BSZJ jogviszony adatbázisába¹⁰¹. **A bejelentések nem teljes körű bedolgozása az adatbázis megbízhatóságát, naprakészségét rontja**, ugyanis ezek mögött a biztosított jogviszonyokat érintő olyan bejelentések állnak, amelyek a BSZJ adatbázisba nem kerültek átvezetésre.

A hibás tételek javítását a NAV-OEP megállapodás alapján az a szervezet kezdeményezi, amelyiknél a hiba jelentkezik. **A hibás tételek kezelésének és javításának folyamata** nem teszi lehetővé az OEP számára a hibás bejelentések javításainak nyomon követését, továbbá a feldolgozható bejelentések kikényszerítését. A rendszer kialakításából következően a javított (újraküldött) té-

⁹⁸ Art. 16. § (4) bekezdés.

⁹⁹ A beérkező jelentések teljes adattartalma a BSZJ adatbázisba mentésre kerül. Ezt követően a jelentések bekerülnek a feldolgozási rendszerbe, ahol a megfelelő követelmények alapján jogviszonyok képzését hajtja végre a rendszer. Amennyiben hibát észlel, és a jogviszonyt nem hozza létre, a tételt - a más jelentéstételekből származó hibás tételekkel azonosan - hibakóddal ellátva a hibás tételek között szerepelteti.

¹⁰⁰ A 2011-re vonatkozó adat nem a teljes évre, hanem a szeptember 30-ig tartó időszakra vonatkozik.

¹⁰¹ Ezek a tételek a BSZJ rendszer bedolgozandó tételek táblájában tárolódnak.

telek új bejelentésként kerülnek be a rendszerbe, ezért az OEP teljes körűen nem tudja nyomon követni, hogy mely tételek javítása történt meg.

A BSZJ-be betöltött, hibás tételek javítását a kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervei végzik. A bejelentés javítására 2007. január 1-től csak az állami adóhatóság szólíthatja fel az adózót. Az OEP csak értesítheti az adózót arról, hogy a hibás bejelentését ismételten nyújtsa be a NAV-hoz, és a megismételt adatszolgáltatásról készült visszaigazolást kérheti be. A visszaigazolásból arról nem tudnak meggyőződni, hogy az adatszolgáltató mely adatokat javította. Az informatikai rendszer a tisztázást igénylő tételek kimutatását és szétosztását támogatja, de nem kényszeríti ki, hogy minden hibás tétel tisztázása megtörténjen.

A **jogosulti bejelentésre kötelezettek** adatszolgáltatásukat – elektronikus aláírás alkalmazásával – elektronikus levélben vagy adathordozón teljesítik az OEP által rendszeresített (JELENT) programmal.

A program az OEP honlapjáról tölthető le a hozzátartozó kódtárakkal együtt. A honlapon a jelentések struktúrájának leírása is megtalálható, amely alapján a foglalkoztatók elkészíthetik saját programjukat, amivel a jelentéshez szükséges adatok elektronikusan tölthetők be a jelentésre szolgáló program adatai közé. A program a jelentések adattartalmát titkosítja, így megfelel annak a követelménynek is, hogy a jelentés elektronikusan, akár e-mailben mellékletként is továbbítható legyen.

A jogosulti bejelentések hibaaránya a biztosított bejelentéseknél magasabb, ugyanakkor az ellenőrzés részére átadott alábbi táblázatokba foglalt adatokból egyértelműen kiderül, hogy a bedolgozási hibák túlnyomó (két harmadát meghaladó) részét a NYUFIG adatszolgáltatási hibái tették ki. A NYUFIG adatszolgáltatási hibái nélkül a jogosulti bejelentések hibaaránya 3% alatt maradt.

Adatszolgáltatás típusa: Biztosított jogcímkódra (09 típusú)

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Bedolgozott tételek (db)	3 476 911	5 396 660	3 067 798	3 775 790	3 267 775	2 715 160
Nem bedolgozható tételek (db)	30 277	86 332	249 140	221 967	180 654	178 189
Összes tétel (db)	3 507 188	5 482 992	3 316 938	3 997 757	3 448 429	2 893 349
Bedolgozott tételek (%)	99,14%	98,43%	92,49%	94,45%	94,76%	93,84%
Nem bedolgozható tételek (%)	0,86%	1,57%	7,51%	5,55%	5,24%	6,16%

2. Adatszolgáltatások bedolgozottsága a TAJ-BSZJ rendszerbe 2006. és 2011.¹⁰² években

A legnagyobb elemszámú adatszolgáltatásokat négy adatszolgáltató, az Oktatási Hivatal (OH), a NYUFIG, a Büntetés Végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP), valamint a NAV teljesíti¹⁰³.

A nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban részesülő személyekről a **NYUFIG teljesíti a bejelentéseket**. A bejelentést a jogszabályi előírások alapján a két

¹⁰² A 2011-re vonatkozó adat nem a teljes évre, hanem a szeptember 30-ig tartó időszakra vonatkozik.

¹⁰³ Az OEP 2007-ben a legnagyobb munkáltatókkal (MÁV, Magyar Posta, Kincstár stb.) külön egyeztetést végzett, amely a bedolgozható tételszámokat jelentősen növelte.

szervezet által kötött megállapodás szerinti rendszerességgel és módon adja át az OEP részére.

Adatszolgáltatás típusa: Nagyobb bejelentő szerint (NYUFIG)

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Bedolgozott tételek (db)	664 752	1 881 643	726 742	547 327	488 637	392 466
Nem bedolgozható tételek (db)	22 224	62 297	227 442	144 140	163 009	114 864
Összes tétel (db)	686 976	1 943 940	954 184	691 467	651 646	507 330
Bedolgozott tételek (%)	96,76%	96,80%	76,16%	79,15%	74,99%	77,36%
Nem bedolgozható tételek (%)	3,24%	3,20%	23,84%	20,85%	25,01%	22,64%

3. Adatszolgáltatások bedolgozottsága a TAJ-BSZJ rendszerbe 2006. és 2011.¹⁰⁴ években

A NYUFIG által szolgáltatott **adatok bedolgozottsági aránya** a többi adatszolgáltatóhoz viszonyítva **alacsony**. A hibás tételek túlnyomó (2010 és 2011 közötti időszakban 99%-ot meghaladó) része „érvénytelen TAJ” hiba miatt nem töltődött be a BSZJ rendszerbe. A hiba oka, hogy a NYUFIG adatszolgáltatásában a jogosultság megszűnésének időpontja a nyugdíjjogosultság végét jelenti. A nyugdíj jogosultság az elhalálozás hónapjának végéig még fennáll, ezért a NYUFIG által közölt dátum nem azonos az elhalálozás dátumával. Ezzel szemben a TAJ érvényessége az elhalálozás időpontjáig tart, ezért a BSZJ rendszer az érvénytelen TAJ miatt már nem tudja betölteni a NYUFIG által közölt dátumot tartalmazó adatokat. Tekintettel arra, hogy ezen tételek már nem érvényes TAJ-okra vonatkozó információt tartalmaznak, a feldolgozás elmaradása a BSZJ-ben kezelt adatokat nem torzítja. Ez a rendszer működését nem befolyásolja, mert az elhunyt már ellátást nem vesz igénybe.

A fogvatartottakra vonatkozóan jogszabályi felhatalmazás alapján a BVOP központilag teljesíti a bejelentést az OEP felé.

Adatszolgáltatás típusa: Nagyobb bejelentő szerint (BVOP)

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Bedolgozott tételek (db)	21 775	70 144	47 206	31 685	59 352	78 651
Nem bedolgozható tételek (db)	205	3 227	3 471	1 960	1 650	10 134
Összes tétel (db)	21 980	73 371	50 677	33 645	61 002	88 785
Bedolgozott tételek (%)	99,07%	95,60%	93,15%	94,17%	97,30%	88,59%
Nem bedolgozható tételek (%)	0,93%	4,40%	6,85%	5,83%	2,70%	11,41%

4. Adatszolgáltatások bedolgozottsága a TAJ-BSZJ rendszerbe 2006. és 2011.¹⁰⁵ években

A BVOP-tól érkező adatok feldolgozhatósági aránya a vizsgált időszakban 3-13% között mozgott. Az adatszolgáltatás jellemző hibája volt **az egy személyre vonatkozó jogviszonyok többszöri szerepeltetése**, amelyek későbbi lezárása nem teljes körű. Az átadott dokumentumok alapján az OEP a BVOP adatszolgáltatás problémáit jelezte, azonban az adatszolgáltatás minősége érdemben nem javult.

¹⁰⁴ A 2011-re vonatkozó adat nem a teljes évre, hanem a szeptember 30-ig tartó időszakra vonatkozik.

¹⁰⁵ A 2011-re vonatkozó adat nem a teljes évre, hanem a szeptember 30-ig tartó időszakra vonatkozik.

Az OEP vizsgálata szerint a többszöri bejelentés oka az, hogy a BVOP alá tartozó intézmények a bejelentettek mozgatása esetén egy-egy személyről több alkalommal is jelentettek, és a BVOP a többszörös jelentéseket nem szűrte ki. A többszörös jelentés a nyilvántartás megbízhatósága szempontjából azért jelent problémát, mert a jogviszony megszűnését a BVOP csak egyszer jelenti, így csak az egyik bejelentést zárja le, a többi jogviszony nyitott marad.

A Tbj. 16. § (1) bekezdés i) pontjában meghatározott egészségügyi szolgáltatásra jogosult **tanulók, hallgatók adatait** a közoktatási, illetve a felsőoktatási információs rendszerek működtetője, az OH jelentette az OEP részére. Az adatszolgáltatást az OH elektronikus aláírással hitelesített formában, elektronikus levélben küldte meg az OEP részére.

Az OH adatszolgáltatásainak bedolgozottsága 99% feletti volt, ugyanakkor a hallgatói jogviszonnyal rendelkezők által kezdeményezett okirati eljárások magas száma¹⁰⁶ azt támasztja alá, hogy **az OH adatszolgáltatása nem volt teljes körű**. Az OH által teljesített bejelentések esetében is problémát jelentettek a többszörös jogviszony bejelentések (pl. ha a hallgató több szakon tanul), amelyek lezárása nem történt meg teljes körűen. Az OEP 2010-ben az adatszolgáltatás minőségének javítása érdekében egyeztetett az OH-val.

Adatszolgáltatás típusa: Nagyobb bejelentő szerint (OH)

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Bedolgozott tételek (db)	-	-	-	623 924	499 475	375 495
Nem bedolgozható tételek (db)	-	-	-	1 990	1 146	701
Összes tétel (db)	-	-	-	625 914	500 621	376 196
Bedolgozott tételek (%)	-	-	-	99,68%	99,77%	99,81%
Nem bedolgozható tételek (%)	-	-	-	0,32%	0,23%	0,19%

5. Adatszolgáltatások bedolgozottsága a TAJ-BSZJ rendszerbe 2009. és 2011.¹⁰⁷ években

4.3. A nyugdíjbiztosítási ágazat informatikai nyilvántartásai

A **nyugdíjjogosultsági adatok** központi elektronikus nyilvántartási rendszere a KELEN, amelynek alapvető feladata a foglalkoztatói adatszolgáltatásokból beérkezett szolgálati idő, kereseti és egyéb, a nyugdíjelbírálás szempontjából releváns adatok nyilvántartása, az ezekből történő adatszolgáltatás támogatása.

A KELEN rendszer három adatbázisból áll:

- A SZAB, melyben a biztosítottak adatait, az OEP-től érkező TAJ adatokkal együtt kezelnek.
- A FAB az adatszolgáltatásra (nyilvántartásra) kötelezettek nyugdíjbiztosítási szempontból releváns adatait tartalmazza. Elsődleges forrása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) által létrehozott Országos Cégnylván-

¹⁰⁶ A Nemzeti Erőforrás Miniszternek készített levéltervezet szerint 2010-ben a hibás adatszolgáltatásra visszavezethetően elindított jogviszony rendezések száma mintegy 15 000 volt.

¹⁰⁷ A 2011-re vonatkozó adat nem a teljes évre, hanem a szeptember 30-ig tartó időszakra vonatkozik.

tartó és Céginformációs Rendszer (OCCR). Az egyéni vállalkozói adatok 2009. december 31-ig a BM-EVIG rendszerből érkeztek és kerültek betöltésre a FAB-ba.

- Okmányadatbázis, melyben a kereseti és szolgálati idő adatok, a járulékbe-fizetések, illetve egyéb adatok szerepelnek szkennelt és alfanumerikus ok-mányként.

A KELEN rendszer a biztosítotti jogok érvényesítése szempontjából alapvető fon-tosságú, az elbírálási szakterület a munkája során elsődlegesen a KELEN rend-szerben tárolt adatokat használja fel.

A nyugdíjbiztosítási adatokat tartalmazó NYENYI lapon történő adatszolgálta-tás 2007-től elektronikus ügyintézés keretében is lehetővé vált. Az adatszolgál-tatáshoz az ügyfélnek regisztrálnia kellett (nullás adatszolgáltatás esetén is kö-telező volt), ami elősegítette az adatszolgáltatás nyomon követését és a teljes körű adatszolgáltatás biztosítását. Az adatok ellenőrzése az adatszolgáltatóknál történt, a KELEN rendszerben további ellenőrzések és kontrollok nem voltak beépítve.

A nyugdíjtörvény 2011. január 1-jei változása alapján a foglalkoztatóknak, egyéni vállalkozóknak 2010. évre vonatkozóan NYENYI adatszolgáltatást már nem kell teljesíteniük a nyugdíjbiztosítás felé¹⁰⁸. Ettől az időtől kezdve a nyug-díjjogosultsághoz, a nyugdíj-megállapításhoz szükséges adatok az adóható-ságnak a foglalkoztatók havi bevallásaiban közölt adatok alapján teljesítendő, az Art. 52. § (7) bekezdés ba.) pontjában szabályozott adatszolgáltatása alap-ján kerülnek a nyugdíjbiztosítás nyilvántartásába.

Az Art. 52. §. (7) bekezdés ba.) pontjában előírt adatszolgáltatási feladatok teljesí-tésére a két szervezet megállapodást nem kötött, így ezen adatszolgáltatások tel-jesítésére vonatkozóan kizárólag az Art., illetve a két szervezet közötti egyezteté-sek emlékeztetői voltak irányadóak. Tekintettel arra, hogy sem az Art., sem egyéb jogszabály nem tér ki a NAV által teljesített adatszolgáltatások hibáinak kezelé-sére, nem rendezett az ONYF által feltárt hibák javításának eljárásrendje, vala-mint a két szervezet adategyeztetési feladatai és felelőssége.

Sem a vonatkozó jogszabályok (pl. Art., Tny.), sem a megállapodások nem hatá-rozzák meg, hogy azon tételek tisztázását, amelyeket a NAV befogadott és az ONYF hibásnak talált, mely szervezetnek kell kezdeményeznie. A tisztázáshoz kapcsolódó feladatok meghatározását nehezíti, hogy az ONYF-nek e tételek tisz-tázásához szükséges elemi szintű bevallás adatok nem állnak a rendelkezésére.

Az APEH/NAV először a 2006-os tárgyévről adott éves jelentést az ONYF-nek 2007. augusztus végén. A 2006-os NYENYI-jelentésekhez viszonyítva: hiányzott az adatszolgáltató foglalkoztatók 91%-a (700 ezer), a jogviszonyok 61%-a (4 mil-lió), a biztosítottak 28%-a (1,2 millió), de a jelentett biztosítottak közül félmillió-ról egyetlen jogviszonyt sem jelentettek. A biztosításban töltött napok 77%-a (1,1 milliárd), a jövedelemalap 72%-a (4100 Mrd Ft), a kieső napok 73%-a (62 millió) hiányzik. Az APEH/NAV által adatok 32%-a volt hibátlan és bedol-

¹⁰⁸ Ez a változás nem érintette a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv felhívására – egyedi megkeresésére – történő adatszolgáltatási kötelezettséget.

gozható. Így összességében a szükséges adatoknak mindössze 8%-a érkezett meg használható formában.

Az APEH/NAV 2007-es évről adott jelentésében a hiányzó/feldolgozhatatlan adatok aránya a KELEN-hez viszonyítva 10-25% közé csökkent, de a kieső időknél még mindig 28%-a hiányzott (32 millió nap). A javított jelentésben a szigorúbb (a NYENYI-be építettel analóg) ellenőrzések miatt a hiányzó/feldolgozhatatlan adatok aránya 40-50% közé nőtt, a kieső időknél 73%-ra.

2008-ban az előző évi jelentéshez képest nem volt jelentős változás, az ellátatlan napokból 88% hiányzott. A novemberi javított jelentésben bevezetésre került egy „enyhített” ellenőrzés, azonban a kétféle ellenőrzés eredménye között észrevehető, de nem számottevő volt az eltérés, az előző évekhez képest minimális javulás mutatkozott, a hiány az egyes paraméterek szerint 6-60% közötti volt.

A 2009-es tárgyévről adott jelentésében a hiba és hiány valamelyest tovább csökkent, 7-50% közti értékre. A javított jelentésben az adatok hibaaránya nem javult, 15-60% közötti hibaértékek adódtak.

A NAV 2011-ben teljesített, a 2010-es évről adott adatszolgáltatásában található hibák magas arányára és nagy mennyiségére (a biztosítottak 56%-a nem tölthető be) való tekintettel az ONYF kérte a teljes adatszolgáltatás megismétlését. A helyszíni ellenőrzés befejezésekor, 2011 novemberében a 2010. évre vonatkozó NAV adatszolgáltatás egyeztetése még folyamatban volt.

Az ONYF az adathibák kiszűrésére a NYENYI adatszolgáltatást is használta, azonban e kontrolladatok 2011. évtől kezdődően már nem állnak az ONYF rendelkezésére. **Kockázatként jelentkezik**, hogy ezért az adatszolgáltatással hibás adatok is bekerülhetnek a rendszerbe. A 2011-től hatályos adatszolgáltatási rend további hátránya, hogy az ONYF – a korábbi időszakhoz képest – hónapokkal később kapja meg a nyugdíjak megállapításához szükséges információkat. A NYENYI adatszolgáltatás határideje a tárgyévét követő év április 30-a volt, az APEH/NAV adatszolgáltatása a tárgyévét követő év augusztus 31. napja, a végső (ONYF számára felhasználható) adatszolgáltatás az adategyeztetések elhúzódása miatt hónapokkal későbbre tehető. Ennek következményeként az elbíráláshoz kapcsolódóan növekedni fog mind a munkáltatói megkeresések száma, mind a megkereséssel érintett időszakok hossza.

A KELEN rendszer SZAB adatbázisa az **OEP-től átvett TAJ adatbázis** alapján frissül. Az OEP a nyilvántartásába felvett új személyek adatait, a bekövetkezett TAJ szám passzíválásokat, valamint minden személyi adat- és lakcím-változást **a megállapodás szerinti adatstruktúrában, havonta két alkalommal adja át** a NYUFIG-nak.

A KELEN és **a Lotus Notes alapú rendszerek** (IKTAT, MEGÁLL, ELLENŐRI) együttműködése elektronikus adatkapcsolatokon alapul, amely biztosítja az adatok átvételét és kiküszöböli a manuális adatrögzítésekből fakadó adathibákat.

A nyugdíjazási folyamat fázisait **a NYUGDMEG rendszer a nyugdíjigény elbírálása**, folyósításra való előkészítése, és az ehhez kapcsolódó információszolgáltatás területein támogatja. A nyugdíj és a nyugdíjszerű ellátásokra vonatkozó igényeket bírálja el, annak elfogadása esetén a nyugdíjigényt a folyó-

sítás előkészítéséig dolgozza fel. A megállapított nyugdíjak összegét minden szakigazgatási egység naponta konszignációval küldi a NYUFIG-nak, elektronikus úton a folyósítás megkezdéséhez szükséges adatokat, papír alapon pedig a határozatokat. A NYUGDMEG rendszerben **a számítási folyamatok automatizáltak**, ami növeli a rendszer megbízhatóságát. A program munkaviszonnyal, szolgálati idővel, jogosultsággal kapcsolatos adott évi hatályos törvényeket alkalmazza.

Az informatikai rendszer a nyugdíj megállapítás folyamatában **biztosítja a 4 szem elv érvényesülését**. A rendszerben kötelező jóváhagyási (ún. „kettős OK”) protokoll biztosítja a határozatok ügyintézői és revizori jóváhagyását, a rendszer a jóváhagyási munkafolyamat minden lépését, állapotát követi. A rendszer biztonságát növeli, hogy a NYUGDMEG-ben rögzített információk, az elbírálás státusztörténete, az ügyben történt levelezés, a határozat nem kerülhet törlésre a rendszerből, a NYUGDMEG fájljaiban tárolódnak.

Az **NYUGDMEG rendszer külső elektronikus adatkapcsolattal** nem rendelkezik. A KELEN és a NYUGDMEG rendszer online adatkapcsolatban áll egymással, a két rendszer közötti kapcsolat biztosítja a KELEN adatok átemelését a nyugdíj megállapítás során. A NYUGDMEG programrendszer menüjéből elérhető NYUFIG lekérdező funkció lehetőséget biztosít a nyugdíjelbíráló ügyintéző számára a korábban megállapított, folyósított nyugdíjak adataiba történő betekintésre. A NYUGDMEG és a NYUFIG indítási rendszere (NYIR) között a határozatokról készült adatállományok on-line módon kerülnek átadásra, miközben a határozatok, mint pénzügyi bizonylatok, papír alapon is megérkeznek, így leellenőrizhetővé válnak.

A **NYUFUR a nyugdíjbiztosítás** folyósítási ügyviteli rendszere. A NYUFIG indítási rendszere, a NYIR on-line fogadja a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervektől érkező megállapító határozatok adattartalmát, majd a NYUFIG által készített megállapító határozatokat törzsszámmal látja el és megkezd a folyósítást a NYUFUR rendszerben.

A NYUFUR rendszer **biztosítja a 4 szem elv érvényesülését**. Az ügyintéző által előkészített intézkedést a rendszer revizori jóváhagyás nélkül nem enged tovább. A NYUFUR rendszerbe közvetlen adatrögzítés nem történik, az adatok a rendszerbe adatfeldolgozás során kerülnek be, amelynek során további ellenőrzések történnek. A rendszer adatbázisába így csak jóváhagyott és a feldolgozás során ellenőrzött adatok kerülhetnek be.

A NYUFUR rendszer legfontosabb adatkapcsolata a NYUGDMEG rendszerrel kialakított kapcsolat, mely biztosítja a nyugdíj megállapítás adatainak on-line átvételét. A NYUFUR Folyószámla rendszer Behajtási modul a KELEN FAB-ból kéri le a foglalkoztatói adatokat. A MÉLTÁN és SEGÉLY programok a NYUFUR-ból on-line kérdezik le a folyósítási előzményadatokat, az elkészült határozatok átadása a NYUFIG-nak on-line történik mindkét rendszerben.

4.4. Az informatikai fejlesztésekre fordított források hasznosulása

Az OEP és az ONYF **informatikai stratégiái** célkitűzéseiket tekintve és a jogszabályi környezet szempontjából **elavultak**.

Az ONYF 2005-ben kidolgozta az ágazati szintű integrált informatikai rendszer koncepcióját, amely a technológiailag nem egységes, heterogén környezetben működő informatikai rendszerek egységesítését, ágazati szintű, központi adattárak és rendszerfunkciók kialakítását tűzte ki célul. Az elvárt előnyök között határozta meg az adatok redundanciájának¹⁰⁹ és többszörös karbantartásának megszüntetését, az egységes jogosultságkezelést, valamint a fejlesztési és üzemeltetési költségek csökkentését. Az integrált rendszer kialakítása a vizsgált időszakban nem valósult meg, ezért a koncepcióban rögzített problémák továbbra is fennállnak. Az ONYF-nél az informatikai stratégia aktualizálása a nyugdíjrendszer átalakításának jegyében 2012 februárjában megkezdődött.

Az OEP 2003-ban fogadta el az informatikai stratégiáját, ezt követően új informatikai stratégia 2011. szeptember 23-án került elfogadásra, OEP Informatikai Stratégia 2011.-2013. elnevezéssel.

Aktualizált **stratégiák hiányában** az informatikai fejlesztések nem középtávú fejlesztési koncepcióba illeszkedve indultak el, hanem a jogszabályi környezetben és a feladatrendszerben rövid távon bekövetkező változásokra, illetve az azokból fakadó szakterületi igények kielégítésére irányultak.

A nyilvántartásokat kezelő szervek nem keresték annak lehetőségét, hogy azonos (vagy közel azonos) jellegű nyilvántartásaikat közös fejlesztésben valósítsák meg, ami valószínűsíthetően költségkímélő lenne.

Az **informatikai terület fejlesztésének** tényleges **tervezését** behatárolták az éves költségvetési törvények alapján rendelkezésre álló források. Az informatikai fejlesztések, beszerzések, továbbá a rendszerek üzemeltetése az ONYF-en az EKOP projekt kivételével az Ny. Alap költségvetésében biztosított forrásokból valósultak meg, míg az OEP erre a célra központi kezelésű előirányzattal is rendelkezett (összesen 5080 M Ft) 2006 és 2008 évek között. A nyilvántartást kezelő szervezetek az ellenőrzött időszakban – egy kivétellel – **nem kezdeményezték uniós forrás bevonását**. Nagy forrásigényű fejlesztések csak nagyon korlátozott mértékben valósulhattak meg.

A jogszabályi előírások, a kormányzati igények szerinti adatszolgáltatások, valamint a pénzügyi források szűkössége jelentős informatikai fejlesztésekre nem hagyott lehetőséget. A papíralapú ügyintézés egyre tudatosabban az elektronikus ügykezelés és ügyirat nyomon-követés váltja fel, amelyhez a nyilvántartási rendszerek adatainak elektronikus feltöltése, a papíralapon fellelhető iratanyagok alfanumerikussá tétele és egyszerűbb lekérdezése irányába ható fejlesztések társultak. Ilyen jelentősebb léptékű és jelenleg is futó – uniós forrást is felhasználó – EKOP-1.A.1 projekt az 1955-1959 között születettek papíralapú adatainak a KELEN rendszerbe történő feltöltését, alfanumerikussá tételét szolgáló fejlesztés.

¹⁰⁹ Egy adat többszörös (adatbázisban, rendszerben) tárolása.

Az éves pénzügyi/beszerzési tervek a szakterületeknél végzett **igény-felmérés alapján** készültek. Az évközből keletkezett igényeket a törvénymódosítások miatti jogszabálykövetés indokolta. A **fejlesztési döntéseknél megtérülési vizsgálatot nem végeztek**, a körülmények javítása és a jogszabályi előírások végrehajtása volt a cél. A beszerzéseknél nem a hatékonyság, hanem a biztonság volt az elsődleges szempont. A források szűkössége miatt az ONYF-en **bérelt eszközöket használtak** az ellenőrzött időszakban.

1989-től fut Mainframe gépeken¹¹⁰ a NYUFUR. A Mainframe technológiában az IC Hungary Kft. monopolhelyzetben van, érvényes szerződéssel 2011 decemberéig rendelkeznek.

Az **E. Alap javára** 2006 és 2008 évek között a költségvetési törvények mindösszesen 5 080 M Ft-ot biztosítottak informatikai fejlesztésekre. Ezzel szemben az OEP a nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségeinek teljesítése érdekében, informatikai rendszereinek **fejlesztésére** és **üzemeltetésére** 2006 és 2010 között mindösszesen 1693,3 M Ft-ot használt fel (13. sz. táblázat). Az előirányzat és a felhasználás közötti különbség okát az OEP nem tudta megindokolni, az egészségbiztosítási területen a fejlesztési költségek átláthatóságát nem biztosították teljes körűen.

A helyszíni ellenőrzés olyan fejlesztésre vonatkozó kifizetést tárt fel, amelyet a tanúsítvány nem tartalmazott, ugyanakkor a kiválasztott rendszerek működéséhez elengedhetetlenül szükséges volt.

Az ORACLE licencek összesített költségei az oktatásokat is beleértve 2006-2007-2008 években 839,6 M Ft-ot tettek ki. Ezzel szemben a tanúsítvány adatai között nem szerepeltek.

Az OEP adatai alapján az ellenőrzés által kiválasztott 21 db informatikai rendszer mindegyike használ ORACLE adatbázist, illetve operációs rendszerként Windows/UNIX környezetet. Ezeket az alapokat más rendszerek is használják, és valamilyen arányban hozzátartoznak a fejlesztési és üzemeltetési költségekhez.

Az **Ny. Alap** az informatikai rendszereinek **fejlesztésére** és **üzemeltetésére az ellenőrzött időszakban** 16 395,4 M Ft-ot használt fel (14. sz. táblázat), melynek 22%-át a fejlesztések tették ki.

Az ONYF és intézményei fejlesztésre 3 622,8 M Ft-ot, az informatikai rendszerek üzemeltetésére 12 772,6 M Ft-ot fordítottak. A KELEN rendszert érintő külön projekt keretében végzett fejlesztések pénzügyi kihatása a 2006-2010. években 328 M Ft volt, a fejlesztésre fordított kiadások 9%-a, emellett kisebb fejlesztéseket (pl. verzióváltások) az éves üzemeltetési, karbantartási keretszerződések alapján végeztek el, ezeknek a fejlesztési költségvonzatát nem tudták kimutatni, üzemeltetési költségként számolták el.

Az egészségbiztosításban, az ellenőrzött időszakban a nyilvántartások létrehozása, fejlesztése és üzemeltetése egy célt¹¹¹ szolgált. A kitűzött cél megvalósítása

¹¹⁰ nagygépes környezet

alapvetően az OEP által üzemeltetett **TAJ-BSZJ**¹¹² rendszer segítségével történt. Az ellenőrzött időszakban az alaprendszerrel kapcsolatban álló, működést segítő, kiválasztott 21 db egészségbiztosítási informatikai rendszer létrehozása, fejlesztése, üzemeltetése közel 25 db szolgáltató¹¹³ közreműködésével, 137 db szerződés alapján valósult meg. A feladatellátás ezen széttagolását az OEP szakmai vagy költséghatékonysági számításokkal nem támasztotta alá.

A nyilvántartási rendszerek fejlesztését mindkét társadalombiztosítási szerv vállalkozó bevonásával végezte. A nyilvántartásokhoz kapcsolódó fejlesztéseket az ONYF-en **99%-ban ugyanazon vállalkozó** bevonásával hajtották végre, ami egy esetleges szolgáltató váltásnál **jelentős kockázatot** jelent a rendszerek további folyamatos működtetésénél, fejlesztésénél.

Az ONYF tájékoztatása alapján a gyakori, nagyon rövid határidőre megvalósuló, az ügyvitelt és a gyakorlati végrehajtást támogató fejlesztések csak úgy készültek el, hogy a szerződés keretében az ágazat ügyvitelét és az alkalmazásokat jól ismerő fejlesztők végezték el.

A nyilvántartásokhoz kapcsolódó **tulajdonosi jogokat a társadalombiztosítási szervek eltérő módon** rendezték. Az OEP-nél az ONYF-től eltérően a TAJ-BSZJ rendszer továbbfejlesztésére 2008-tól megkötött szerződésekben a **vállalkozó** nem mondott le a rendszerhez fűződő **vagyoni jogairól**, ennek következtében a rendszerhez kapcsolódó vagyoni jogok rendezetlenné váltak egy olyan szoftver esetében, amelynek tulajdonjogát korábban az OEP birtokolta. Ez a jogi helyzet kiszolgáltatottá tette a szervezetet a szállítóval szemben, egyben kizárta a szállítók versenyeztetésének lehetőségét a rendszer továbbfejlesztése során. Az OEP a helyzet rendezése érdekében 2011 decemberében közbeszerzési eljárást írt ki a TAJ-BSZJ programrendszer, mint fejlesztő szoftver tulajdonjának visszavásárlására.

Az OEP-nél a 2008. év előtt megkötött fejlesztési és rendszertámogatási szerződések a rendszerhez kapcsolódó vagyoni jogokat az OEP-hez rendelték. A 2008-tól kezdődő időszakban a rendszer fejlesztését egy új vállalkozó végezte, amely korábban alvállalkozóként vett részt a fejlesztésben. A 2008-tól megkötött szerződésekben a fejlesztő a továbbfejlesztéshez kapcsolódó (szerzői jogvédelem alá eső) vagyoni jogait fenntartotta. Tekintettel arra, hogy az eredeti rendszer és annak

¹¹¹ Az egészségbiztosítási szolgáltatások és pénzbeli ellátások igénybevételének jogosultságához, illetve az egészségbiztosítás igazgatási szerveinek hatáskörébe utalt más ellátások megállapításához szükséges adatok begyűjtése, ellenőrzése, befogadása, rendszerezése, őrzése, valamint a törvényben foglaltak alapján adatszolgáltatás érdekében azok feldolgozása.

¹¹² A TAJ-számot születéskor az OEP rendszere képezi automatikusan és egyben ezekről nyilvántartást is vezet. Minden magyar és rögzített feltételek esetén külföldi állampolgárt is megillet, de az egészségügyi szolgáltatásokra és pénzbeli ellátásokra való jogosultságot már a Tbj. 16-16/A. §-ai határozzák meg, az érintettek biztosított minőségének (jogviszonyának) függvényében. Erről is az OEP vezet nyilvántartási rendszert BSZJ néven.

¹¹³ A gazdálkodási forma szerint a magánszemélytől kiindulva a betéti társaságon keresztül a zártkörű részvénytársaságig.

továbbfejlesztése nem szétválasztható, a teljes rendszerhez kapcsolódó tulajdoni jogok rendezetlenné váltak.

Az ONYF rendelkezik az informatikai rendszerek továbbfejlesztéséhez szükséges tulajdoni jogokkal és a rendszer forráskódjával.

Az informatikai fejlesztésekre kialakított szabályzatok, eljárásrendek ellenére előforduló szabályozási hiányosságok következményeként az OEP-nél **az informatikai rendszerek dokumentációja nem volt egységes**, az üzemeltetéshez és továbbfejlesztéshez szükséges dokumentumok teljes körűen nem állnak rendelkezésre.

Az 12/2005. (Eb.K.5.) számú OEP utasítás nem határozza meg az informatikai rendszerekkel és fejlesztésekkel kapcsolatban megkövetelt dokumentációk körét és tartalmát.

Az informatikai fejlesztések elsősorban a megnövekedett feladatellátást segítették. A nyugdíjbiztosításban az ügyintézési munkafolyamatokat egyszerűbbé és gyorsabbá tették¹¹⁴.

Az ellenőrzött időszakban a KELEN rendszerhez kapcsolódó fejlesztések támogatták az ONYF nyilvántartási és adatszolgáltatási feladatainak ellátását, kezelték a korábban jelzett hibajelenségeket.

A KELEN rendszer módosításait a szakmai terület igényei és informatikai szempontok figyelembevételével végezték el. Pl. a MEGÁLL és KELEN rendszer közötti folyamatos adatátadással, a nyugdíjbiztosítás által kiadott igazolások kiállításánál beépített automatizmusokkal, egyes rendszerek (pl. ELLENŐRI-KELEN) közötti adatkapcsolat kialakításával egyszerűsödött és gyorsabb lett az ellenőrzési tevékenység.

Az informatikai **fejlesztések eredményességének és hatékonyságának mérésére indikátorokat**¹¹⁵ a társadalombiztosítási szerveknél **nem határoztak meg**.

A helyszíni ellenőrzés az OEP-nél megállapította, hogy nincsenek olyan adatok, amelyek alapján össze lehetne mérni a fejlesztések előtti, az adatok feldolgozásához szükséges rendszerhasználati időt, a fejlesztések utánival. Pl. az ellenőrzés szerint a szolgáltatott adatok feldolgozásához szükséges idő csökkentése lehetne az egyik fontos indikátora az informatikai fejlesztések eredményességének.

¹¹⁴ Pl. A Nyugdíjjogi és Hatósági Ügyek Főosztály kezdeményezésére az IKTAT és KELEN rendszerben végrehajtott fejlesztéssel a Tny. 96. § (8) bekezdésében előírt igazolások kiállításánál beépített automatizmusokkal a manuális tevékenységet csökkentették. Az IKTAT és KELEN rendszerben 2011. június 16-án elvégzett verzióváltással a KELEN rendszerben található alfanumerikus okmányokat nem kell az ügyintézőnek az igazolás formanyomtatványba begépelni, az érintett ügyfél biztosítási adatai abba (foglalkoztatói, biztosítási és egyéb adatok) automatikusan bekerülnek.

¹¹⁵ MÉRŐ, mutatószám lehet pl. az adott feladat elvégzéséhez szükséges idő, ráfordítás a fejlesztés előtt és után, továbbá a jelentett adatok hitelességére irányuló, az adatszolgáltatóknál lefolytatott ellenőrzések száma és aránya.

Az ONYF és az OEP a **ráfordítások hasznosulását rendszerszerűen nem** vizsgálta.

2010-ben egy fejlesztési témában – Interaktív ügyvitel alapjai projekt – informatikai auditot végeztek, de ez nem volt átfogó vizsgálat. Ezen kívül néhány – párhuzamos vagy nem használt – szoftver licencét lemondták.

5. UTÓELLENŐRZÉS

A **Nyugdíjbiztosítási Alap** működésének ellenőrzéséről szóló 2006. évi jelentésben az ÁSZ kezdeményezte, hogy a **Kormány** vizsgálja meg – a szolidaritás elvének szem előtt tartásával – az eltérő biztosítási kockázatok miatt az önálló járulék-kalkuláció készítésének szükségességét az öregségi, rokkantsági és a hozzátartozói nyugellátásokra, illetve ennek elkülönített alrendszerként való működtetésének lehetőségét.

Az eltelt időszakban **kockázatonkénti járulékmértékek meghatározására nem került sor**. Ugyanakkor a Széll Kálmán Terv alapján 2012-ben tervezett változásokkal (a Ny. Alap finanszírozási feladatkörének szűkítésével) összefüggésben, a költségvetési tervezéshez kapcsolódóan, szakértői szinten készültek olyan kalkulációk, amelyek a finanszírozási változásoknak a járulékmértékekre gyakorolt hatását is számszerűsítették. A nyugdíjkockázatok elkülönítése 2012-től – a benyújtott költségvetési törvényjavaslat szerint – részben megvalósult azzal, hogy a Ny. Alap az öregségi és a hozzátartozói kockázatok kezelésére szolgáló ellátásokat finanszírozza. A rokkantsági kockázat kezelésére szolgáló ellátások az E. Alap kiadását fogják képezni, de már nem a nyugdíjrendszer részeként. Mindezek ellenére a stabil finanszírozás normatív módja nem megoldott.

A Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény tartalmazza, hogy a Ny. Alapból kikerült a korhatár alatti öregségi nyugdíjak, továbbá a korhatár alatti rokkantsági nyugdíjak és a rehabilitációs járadékok finanszírozása. Az előbbieket a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap finanszírozza, az utóbbiak az E. Alapot terhelik.

A jelentés javasolta, hogy a **szociális és munkaügyi miniszter** kezdeményezze az árvaellátásokkal kapcsolatos 3 hónapos igazolási időtartam 1 hónapra történő módosítását, hogy az **ONYF főigazgatója** vizsgálja meg a jogszervi adatokat tartalmazó okmány adatbázis megbízhatóságának növelése érdekében az adatok rendszeres, elektronikus ellenőrzésének további feltételeit, mérje fel a lehetséges és célszerű ellenőrzések elvégzésének erőforrásigényét és kezdeményezze a szükséges erőforrások biztosítását, továbbá intézkedjen, hogy a belső ellenőrzés teljesítményellenőrzéseket is hajtson végre.

A szociális és munkaügyi miniszter kezdeményezésére az árvaellátásokkal kapcsolatos Tny. 55. § (4) bekezdésében előírt 3 hónapos igazolási időtartamot 2007. január 1-jétől – a 2006. évi CVI. törvény 20. § (2) bek. c) pontja alapján – 1 hónapra csökkentették.

Az ONYF-nél a belső ellenőrzés a korábbiaktól eltérően rendszeresen végzett teljesítmény ellenőrzéseket. Az adatszolgáltatások átfogó (általános) és/vagy téte-

les (nyugdíjügyekben) vizsgálatát az ellenőrzési szakterület munkatársai folyamatosan ellátták, azonban az alacsony kapacitás¹¹⁶ miatt a foglalkozatók tervszerű ellenőrzése nem valósult meg.

A KELEN okmány-adatbázis megbízhatóságának növelése érdekében a kliens programokba épített nyugdíj-szakmai, valamint mező szintű ellenőrzésekkel biztosították, hogy a KELEN adatbázisba történő bedolgozáskor csak a formai és tartalmi ellenőrzésen keresztülment adatok kerüljenek. A befogadott adatszolgáltatások – különös tekintettel a nagy biztosított létszámúak (pl.: Kincstár) – adatbázis lekérdezéseinek eredményeképp, időszakokra vetített összehasonlítást végeztek, melynek során feltárták a "hiányos" tárgyevi adatszolgáltatásokat. Ezáltal időben lehetett jelezni a foglalkoztató részére a pótlások megküldését.

A KELEN rendszerbe 2010-ben beépítették az ún. összevont felszólító levél formátumot, amely biztosítja egy adott foglalkoztató (és jogelődjei) egy közös levélben történő felszólítását az összes elmaradt adatszolgáltatás tekintetében.

Az **Egészségbiztosítási Alap** működésének ellenőrzéséről szóló 0651. számú, 2006. évi jelentésben az ÁSZ kezdeményezte, hogy a **Kormány** gondoskodjon: *„a foglalkoztatók adatszolgáltatási kötelezettségei és a szolgáltatott adatok felhasználási lehetőségei közötti összhang megvalósításáról, ennek keretében vizsgálja meg a pénzügyi ellátásoknak a rendszeresen szolgáltatott jogviszony- és kereseti adatokon alapuló megállapításának lehetőségét.”*

Az ellenőrzött időszakban a kormányok, a programjaik végrehajtása során a javaslat megvalósulása érdekében több jogszabályt is módosítottak. Az így kialakított jogi keretek között, például az E. Alap kiadásai közül a táppénz kiadások 2010. évben kedvezően alakultak (2009-ben 108 024 M Ft, 2010-ben 79 421 M Ft volt). Az Egészségbiztosítási Alap 2010. évi költségvetése végrehajtásának egyéb szabályszerűségi ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentés megállapította, hogy: *„A központi szintű kontrollrendszereket a pénzeszközök kifizetése előtti időpontig megfelelően, az államháztartás működési rendjében meghatározott előírások szerint alakították ki.”*

A Konvergencia Programban az állami kiadások csökkenésének egyik eszközeként szerepelt a táppénz kiadás 10%-kal történő csökkenése. Ez a szándék az Ebtv. 48. § (8) bekezdésének beiktatásával 2009. augusztus 1-jétől jogszabályi szinten is megvalósult. A módosítás elemei a táppénz mértékek 10 százalékpontos csökkenése és a napi táppénz összegre vonatkozó felső korlát megjelenése. Az egy naptári napra jutó táppénz felső határa 10 400 Ft/nap, a passzív táppénzé 3 900 Ft/nap lett, és a biztosítási jogviszony megszűnését követő táppénz folyósítási idejét 45-ről 30 napra csökkent. Az új szabályokat 2009. augusztus 1-jétől kellett alkalmazni. A jogszabályi változás hatásai a 2010. évben már egész évre érvényesültek, melynek hatására 2010-ben a kiadás 26,5%-kal (28 602,9 M Ft-tal) csökkent.

¹¹⁶ A feladatok teljes körű ellátásához szükséges többletkapacitásra vonatkozó kimutatást a szervezet nem készített. Az ellenőri létszám 2006-ban 219 fő, 2007-ban 222 fő, 2008-ban és 2009-ben 251 fő, 2010-ben 253 fő volt.

A jogszabályi szigorítás hatására a 2010. évi táppénzkiadások a 2002-es táppénzkiadás szintjére csökkentek.

Az ÁSZ javasolta a pénzbeli ellátások nyilvántartási és jogszabályi környezetének, feltételeinek átalakítását, mely eredményesen megvalósult.

A költségvetési javaslatok véleményezésekor, illetve zárszámadások keretében az ÁSZ az ellenőrzött időszakban évente, ismétlődően javasolta részben a Kormánynak, részben a pénzügyminiszternek a befolyt járulék bevételekkel kapcsolatos pénzügyi nyilvántartások részletezettségének megteremtését.

A 2008. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése: a Kormány „intézkedjen hogy a társadalombiztosítási alapok pénzügyi önállóságának és a bevételek átláthatóságának biztosítása érdekében a befolyó járulékok önálló számlákra kerüljenek elszámolásra, ezzel biztosítva, hogy a zárszámadásban a számlák állományértéke alapján közvetlenül megállapítható legyen az adott címen befolyt járulékok valós összege.”

A 2009. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése: a Kormány „intézkedjen, hogy a társadalombiztosítási alapok pénzügyi önállóságának és a bevételek átláthatóságának biztosítása érdekében a befolyó járulékokat önálló számlákon számolják el, ezzel biztosítva, hogy a zárszámadásban a számlák állományértéke alapján közvetlenül megállapítható legyen az adott címen befolyt járulékok valós összege.”

A 2010. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése: a Kormány „vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a befolyó járulékokat önálló, elkülönített számlákon számolják el különös tekintettel a Munkaerőpiaci Alap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai bevételei átláthatóságának az adott címeken befolyó járulékok valós összege megállapításának, ellenőrizhetőségének biztosítása érdekében.”

A 2008. évi zárszámadás ellenőrzése: a Kormány „fontolja meg, hogy a munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék és a biztosított nyugdíjjárulék realizált összegének pontos ismerete érdekében az APEH a munkáltatói és biztosított járulékot önálló „adónemnek” tekintse, és ennek megfelelő külön számlára történjen a befizetés.”

A 2006. évi zárszámadás ellenőrzése: a pénzügyminiszter „segítse elő a munkáltatói és a biztosított járulék összegének pontos ismerete érdekében, hogy az önálló, járulék nemenkénti számlák (munkáltatói és biztosított) az APEH-nál bevezetésre kerüljenek.”

A javaslatok évenkénti ismétlődése és az ellenőrzés részére bocsátott dokumentumok alapján megállapítható hogy az egészségbiztosítást megillető járulék bevételek járulék nemenkénti, elkülönített nyilvántartásainak megvalósítására vonatkozó ÁSZ javaslatokat a Kormány, illetve a Pénzügyminisztérium nem hasznosította.

A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetési javaslatáról szóló jelentésben az ÁSZ a **Kormánynak** javasolta, hogy dolgozzon ki az Ny. Alap működési kiadásainak meghatározására olyan módszert, amely – az Alap kiadási főösszegének százalékában kifejezve – hosszabb távon alkalmas a nyugdíjbiztosítási igazgatási feladatok ellátásához szükséges (működési és fejlesztési) források biztosítására, a költségvetési szervek működésére és gazdálkodására vonatkozó előírások maradéktalan érvényesítése mellett.

A nyugdíjbiztosítási ágazat feladatainak biztonságos és zavartalan ellátásához előre tervezhető, kiszámítható működési költségvetési forrás a vizsgált időszakban nem volt biztosított. Ezt alátámasztják az ONYF számításai, mely szerint ennek mértéke a működési feltételek kielégítő szinten tartásához, a halaszthatatlan fejlesztések biztosításához legalább a kiadási főösszeg 1%-ának megfelelő összeg. Erre vonatkozóan az ONYF által a Pénzügyminisztérium felé tett javaslat nem kapott támogatást.

A nyugdíjágazat működési feltételei a vizsgált időszakban fokozatosan romlottak (létszámleépítés, a dologi költségek évek óta változatlan összegűek a jelentős ár-emelkedések ellenére, az ügyvitelt/nyugdíjmegállapítás, nyilvántartás, folyósítás/támogató informatikai „fejlesztések” csak a jogszabálykövetést tették lehetővé, a rendszerek korszerűsítést nem biztosították), miközben az ágazat feladatai évről-évre folyamatosan bővültek. A működési költségek aránya a Ny. Alap kiadási főösszegének %-ában kifejezve a vizsgálati időszak első évében 1%, az ezt követő években minden évben 1% alatti volt, 2010-ben 0,79%-os az arány. (Az ONYF működési kiadásainak összege a 2006. évi 1,2%-os arányról fokozatosan csökkent, 2010-ben már csak 0,8%-os volt.)

A **2006. évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése** során az ÁSZ javasolta az **APEH elnökének**, hogy vizsgálja felül az APEH bevallás feldolgozási rendszerének működését, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítási alapok felé teljesített éves adatszolgáltatási kötelezettség megbízhatóságát, valóságát, az adósságállomány értékvesztése megállapításának jelenleg alkalmazott módszerét. Biztosítsa a feldolgozási hibák minimalizálását, illetve változatlanul tartsa fenn az önálló számlákra történő befizetést.

A NAV a bevallás feldolgozási rendszerét folyamatosan felülvizsgálta és megtette a szükséges intézkedéseket a fejlesztésre. Ez vonatkozik az egészségbiztosítással kapcsolatos adatlapokra is.

Az adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítése a bevallás rendszerében történt 2007. január 1-jei változások után a tapasztalatok hasznosítása alapján javult, az előforduló hibák száma és mennyisége csökkent. Ezt elősegítette az APEH és az OEP közötti évenként legalább egyszeri egyeztetés, és a mindkét félnél megtett számítástechnikai fejlesztés is.

Az ÁSZ 2010-ben kezdeményezte, hogy az APEH/NAV¹¹⁷ véglegesse a humán erőforrás kapacitás rendszeres és azonos mutatószámokon alapuló tervezésének módszerét, továbbá készíttessen ilyen elemzéseket.

Az APEH/NAV részletes számításokat készített az erőforrás-allokációs módszer segítségével. A feladatok és eredmények számszerűsített mennyiségeinek megoszlását összehasonlítva mind igazgatósági szinten, mind szakmai blokkonként vizsgálták a humán erőforrások eloszlásának lehetőségét.

¹¹⁷ Az APEH/NAV által kialakított ellenőrzési portfólióról szóló intézkedési terv (ikt. sz.:2279414696/2010.)

A módszer lényege, hogy minden egyes szakmai blokk tekintetében meghatározták az úgynevezett teljesítmény mutatókat, majd pedig eredménymutatókat, és ezek arányát vizsgálták a létszám megoszlásához viszonyítva. Fentiekén túl megvizsgálták annak lehetőségét is, hogy kizárólag az adóalanyok súlyozott száma alapján képezzék a régiós létszámot szakmai blokkonként. A számítások alapján elkészített elemző anyagból 2010-ben elnöki előterjesztés készült.¹¹⁸

Budapest, 2012. 05 hó 30 nap

Melléklet: 3 db
Függelék: 4 db



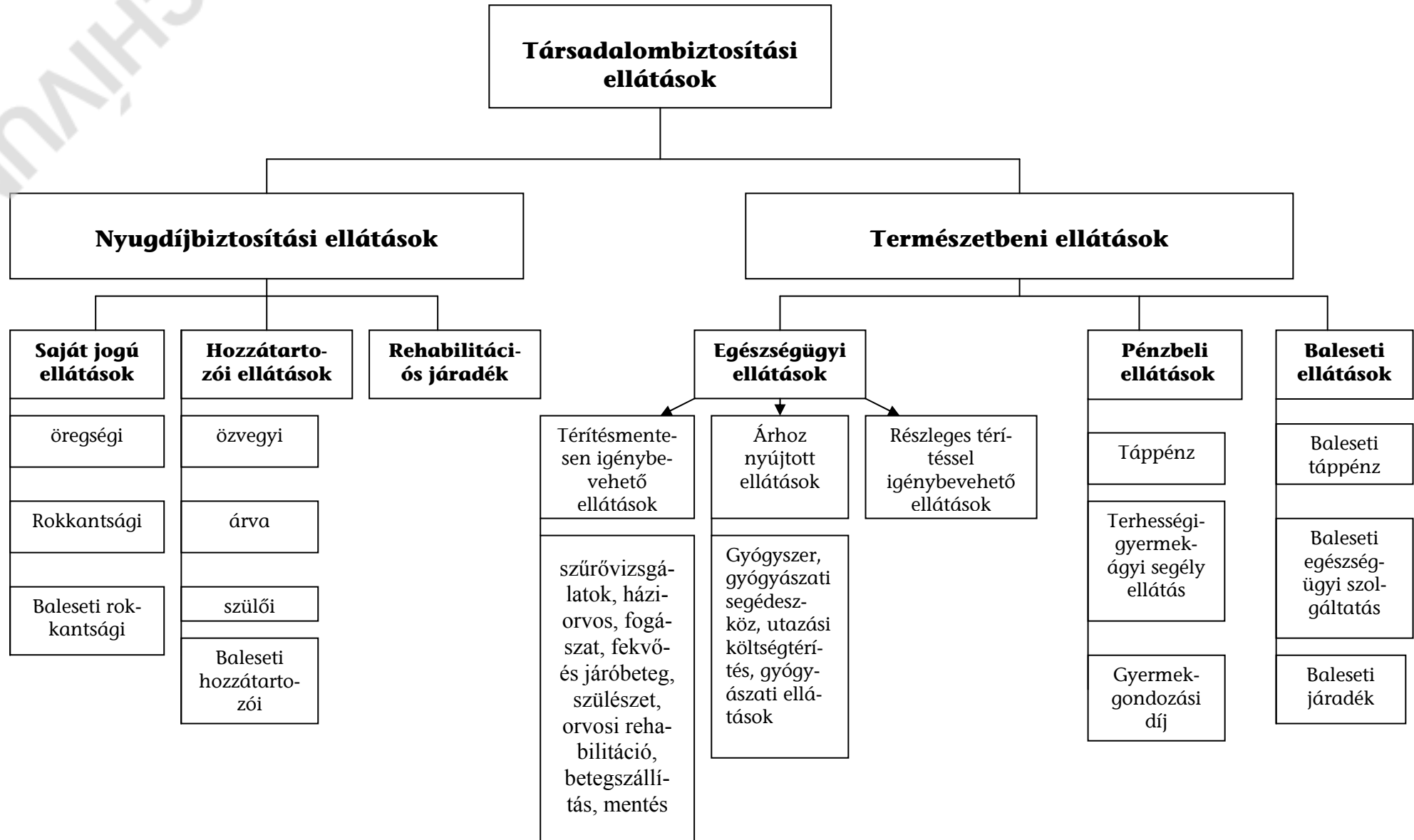
Domokos László
Domokos László

¹¹⁸ Ikt. sz.: 5228551509

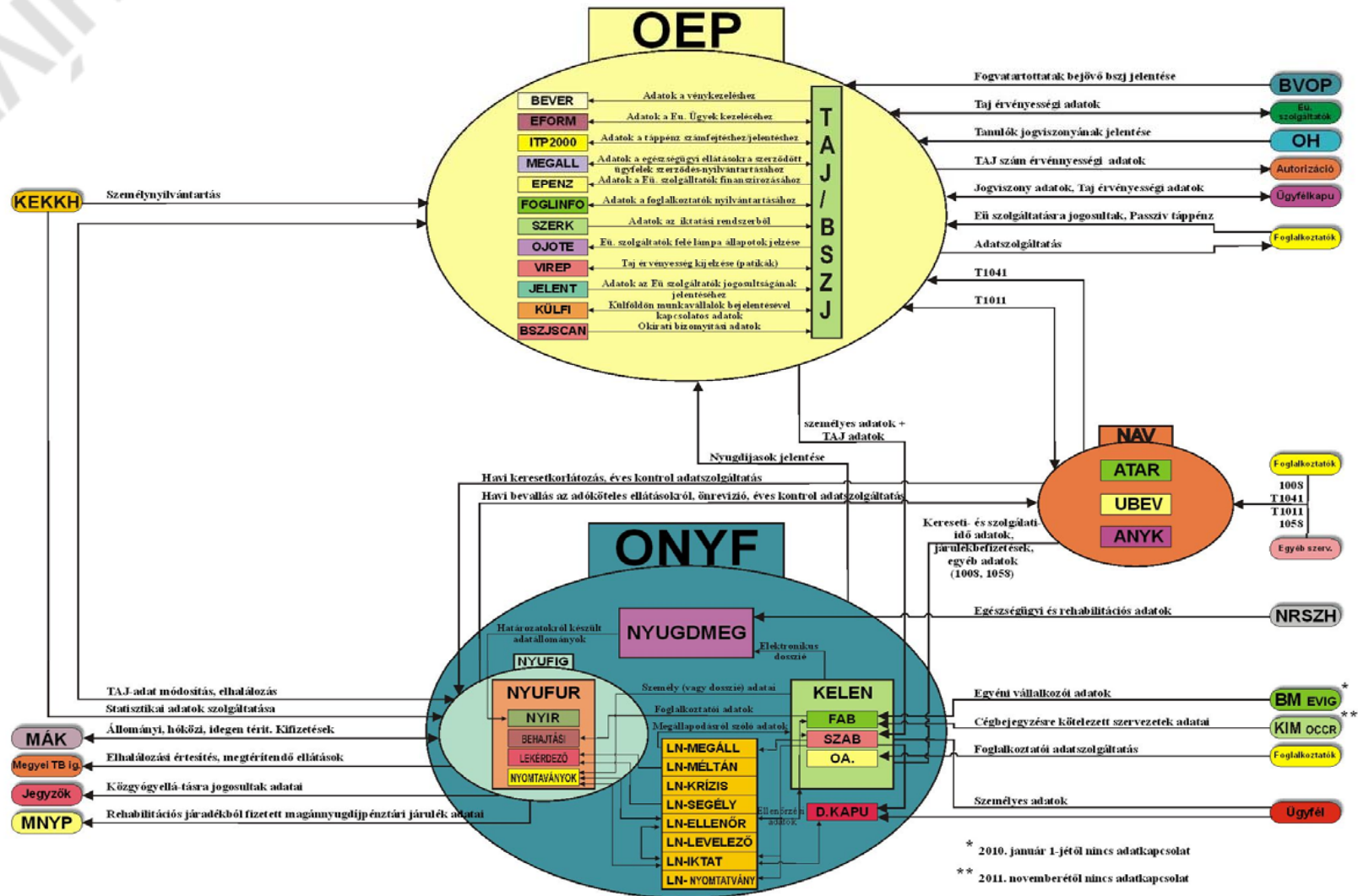
MELLÉKLETEK

ARCHÍVUM

A társadalombiztosítás ellátásai



A nyilvántartást kezelő szervezetek legfontosabb adatkapcsolatai



Táblázatok jegyzéke

1. számú	Szankciós bevételek alakulása 2006-2010 között az APEH/NAV-nál
2. számú	Az Egészségbiztosítási Alap bevételei 2006-2010 között
3. számú	A Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetési bevételei 2006-2010 között
4/a. számú	Az Egészségbiztosítási Alap kiadásai 2006-2010 között
4/b. számú	Az Egészségbiztosítási Alap kiadásai 2006-2010 között
5. számú	A Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetési kiadásai 2006-2010 között
6. számú	Nyilvántartott jogviszonnyal rendelkezők száma 2006-2010 között (OEP)
7. számú	Az adatszolgáltatási kötelezettség és annak teljesítésének alakulása 2006-2010 között (ONYF)
8/a. számú	Az adatszolgáltatási kötelezettség és annak teljesítésének alakulása 2006-2010 között (OEP)
8/b. számú	A jogviszony bejelentésre kötelezettek és a bejelentések számának alakulása 2006-2010 között (OEP)
9. számú	Kifizetőhelyi ellenőrzések alakulása 2006-2010 között (OEP)
10. számú	Igénybejelentések (indítások), teljesítő és elutasító érdemi döntések száma 2006-2010 között (ONYF)
11. számú	Fellebbezések alakulása és megoszlása 2006-2010 között (ONYF)
12. számú	Perek számának alakulása 2006-2010 között (ONYF)
13. számú	Informatikai rendszerek üzemeltetése és fejlesztése költségeinek alakulása 2006-2010 között (OEP)
14. számú	Informatikai rendszerek üzemeltetése és fejlesztése költségeinek alakulása 2006-2010 között (ONYF)
15. számú	A NYUFIG-ot érintő panaszok és perek számának, valamint a közigazgatási hatósági határozatok számának és az utalások tételszámának alakulása a NYUFIG-nál 2006 és 2009 között

ARCHÍVUM

Szankciós bevételek alakulása 2006-2010 között

Év	Területi szervezetek	(M Ft)								
		Bírságok			Pótlékok			Szankciók összesen		
		Befizetés	Kiutalás	Egyenleg	Befizetés	Kiutalás	Egyenleg	Befizetés	Kiutalás	Egyenleg
2006.	Megyei Igazgatóságok összesen *	8 122	619	7 503	14 246	842	13 404	22 368	1 461	20 907
	Fővárosi Igazgatóság	8 119	1 098	7 021	10 400	1 185	9 215	18 519	2 283	16 236
	Országos összesen	16 241	1 717	14 524	24 645	2 027	22 618	40 886	3 744	37 142
	Fel nem osztott	5	0	5	4	0	4	9	0	9
	APEH összesen	16 246	1 717	14 529	24 649	2 027	22 622	40 895	3 744	37 151
2007.	Regionális megyei igazgatóságok**	7 757	540	7 217	11 917	890	11 027	19 674	1 430	18 244
	Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság	6 688	857	5 831	10 309	1 185	9 124	16 997	2 042	14 955
	KAIG	5 209	719	4 490	2 177	443	1 734	7 386	1 162	6 224
	Országos összesen	19 653	2 116	17 537	24 403	2 518	21 885	44 056	4 634	39 422
	Fel nem osztott	12	0	12	34	0	34	46	0	46
	APEH összesen	19 665	2 116	17 549	24 437	2 518	21 919	44 102	4 634	39 468
2008.	Regionális megyei igazgatóságok**	10 021	794	9 227	11 953	851	11 102	21 974	1 645	20 329
	Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság	8 056	1 392	6 664	10 310	1 040	9 270	18 366	2 432	15 934
	KAIG	5 967	1 244	4 723	1 902	368	1 534	7 869	1 612	6 258
	Országos összesen	24 045	3 430	20 615	24 164	2 258	21 906	48 209	5 688	42 521
	Fel nem osztott	3	0	3	11	0	11	14	0	14
	APEH összesen	24 048	3 430	20 618	24 175	2 258	21 917	48 223	5 688	42 535
2009.	Regionális megyei igazgatóságok**	9 742	903	8 839	12 743	4 466	8 277	22 485	5 369	17 116
	Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság	8 306	783	7 523	10 856	3 233	7 623	19 162	4 016	15 146
	KAIG	6 739	1 537	5 202	2 300	6 475	-4 175	9 040	8 012	1 028
	Országos összesen	24 786	3 223	21 563	25 899	14 174	11 725	50 685	17 397	33 288
	Fel nem osztott	4	0	4	5	0	5	9	0	9
	APEH összesen	24 790	3 223	21 567	25 904	14 174	11 730	50 694	17 397	33 297
2010.	Regionális megyei igazgatóságok**	8 211	671	7 540	10 971	1 028	9 943	19 182	1 699	17 483
	Közép-magyarországi Regionális (Fő)Igazgatóság	7 634	699	6 935	10 991	1 173	9 818	18 625	1 872	16 753
	KAIG	6 622	2 282	4 340	3 193	1 435	1 758	9 815	3 717	6 098
	Országos összesen	22 467	3 651	18 816	25 154	3 636	21 519	47 621	7 287	40 334
	Fel nem osztott	2	0	2	3	0	3	5	0	5
	APEH összesen	22 468	3 651	18 817	25 157	3 636	21 522	47 626	7 287	40 339

* Fővárosi Igazgatóságok nélkül

** Közép-magyarországi Regionális Főigazgatóság nélkül

Az Egészségbiztosítási Alap bevételei 2006-2010 között

(M Ft)

Sorszám	Bevételek (előirányzat neve)	2006. évi teljesítés	2007. évi teljesítés	2008. évi teljesítés	2009. évi teljesítés	2010. évi teljesítés	2011. évi költségvetési előirányzat
1.	Egészségbiztosítási ellátások fedezetéül szolgáló bevételek,	1 564 726	1 672 334	1 441 776	1 267 670	1 383 278	1 370 497
	ebből:						
1.a.	Munkáltatói egészségbiztosítási járulék	736 878	616 566	424 622	314 906	159 721	154 059
1.b.	Biztosított egészségbiztosítási járulék	278 232	484 795	447 761	424 335	431 835	443 014
1.c.	Egyéb járulékok és hozzájárulások	29 420	28 926	32 322	45 175	41 913	40 433
1.d.	Egészségügyi hozzájárulás	107 697	113 483	118 968	109 934	41 207	35 916
1.e.	Késedelmi pótlék, bírság	6 010	5 693	4 703	4 246	3 058	3 360
1.f.	Központi költségvetési hozzájárulások	378 026	372 451	354 385	319 142	617 271	642 370
1.g.	Egészségbiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételek	28 463	50 420	59 015	49 932	88 273	51 345
2.	Vagyongazdálkodás bevételei	188	11	26	15	12	15
3.	Központi hivatali szerv és az igazgatási szervek bevételei	2 450	3 680	3 382	1 681	1 702	425
Egészségbiztosítási Alap bevételei		1 567 364	1 676 024	1 445 184	1 269 366	1 384 992	1 370 937

A táblázatban kerekített értékek szerepelnek.

A Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetési bevételei 2006-2010 között

(M Ft)

Bevételek (előirányzat neve)	2006. évi teljesítés	2007. évi teljesítés	2008. évi teljesítés	2009. évi teljesítés	2010. évi teljesítés	2011. évi költségvetési előirányzat
1. Nyugdíjbiztosítási ellátások fedezetéül szolgáló bevételek	2 091 334,4	2 639 475,8	2 853 220,2	2 856 941,2	2 911 718,6	3 072 781,1
1.1. Munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulékbévételek	1 205 654,2	1 526 735,7	1 837 397,1	1 781 981,8	1 816 230,0	1 830 884,7
1.2. Biztosított nyugdíjjárulék bevétel	247 709,0	282 681,7	363 458,5	343 885,1	409 414,2	722 594,5
1.3. Egyéb járulékok és hozzájárulások	35 468,6	38 776,0	82 079,0	110 722,1	130 209,1	61 911,9
1.4. Késedelmi pótlék, bírság	7 997,1	8 368,9	9 999,1	9 373,8	9 791,0	10 310,5
Összesen: (1.1. – 1.4.)	1 496 828,9	1 856 562,3	2 292 933,7	2 245 962,8	2 365 644,3	2 625 701,6
1.5. Központi költségvetési hozzájárulás	586 116,0	483 961,1	523 816,4	599 068,2	534 670,3	412,6
1.6. Nyugdíjbiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételek	8 389,5	10 518,4	11 448,1	11 910,2	11 404,0	12 385,4
1.7. Nyugell.fedezetére az E. Alaptól átv.pénzeszk / 2011-től: Ny.ref és Adósságcsökk.Alaptól származó bevétel		288 434,0	25 022,0			434 281,5
Ellátások fedezetére szolgáló vagyongazdálkodási költségvetés	12,0	3,2	26,6	8,7	3,8	5,0
2. Működési célú bevételek	2 250,0	3 206,9	4 400,8	2 595,6	2 844,1	1 860,0
Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei összesen	2 093 596,4	2 642 685,9	2 857 647,6	2 859 545,5	2 914 566,5	3 074 646,1

Az Egészségbiztosítási Alap kiadásai 2006-2010 között

(M Ft)

Sorszám	Kiadások (előirányzat neve)	2006. évi teljesítés	2007. évi teljesítés	2008. évi teljesítés	2009. évi teljesítés	2010. évi teljesítés	2011. évi költségvetési előirányzat
A.	Egészségbiztosítási ellátások kiadásai	1 648 729	1 307 684	1 369 538	1 370 484	1 429 221	1 421 313
	ebből:						
A.1.	Nyugellátások	273 943	0	0	0	0	0
	ebből:						
A.1.1.	Korhatár alatti III. csoportos rokkantsági és baleseti rokkantsági nyugdíj	244 063	0	0	0	0	0
A.1.2.	Hozzá tartozói nyugellátás	9 650	0	0	0	0	0
A.1.3.	Tizenharmadik havi nyugdíj	20 230	0	0	0	0	0
A.1.4.	Egyszeri nyugdíj-juttatás	0	0	0	0	0	0
A..2.	Egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai	209 183	217 524	233 198	247 287	221 238	232 518
	ebből:						
A.2.1.	Terhességi-gyermekágyi segély	30 315	33 165	36 776	39 330	38 343	41 631
A.2.2.	Táppénz	99 954	97 390	102 621	108 024	79 421	86 052
A.2.3.	Betegséggel kapcsolatos segélyek	1 129	1 310	1 214	1 485	1 689	1 850
A.2.4.	Kártérítési járadék	1 189	1 179	1 020	992	958	958
A.2.5.	Baleseti járadék	7 634	7 353	7 749	7 807	8 023	8 277
A.2.6.	Gyermekgondozási díj	68 962	77 127	83 818	89 649	92 804	93 750

A táblázatban kerekített értékek szerepelnek.

Az Egészségbiztosítási Alap kiadásai 2006-2010 között

(M Ft)

Sorszám	Kiadások (előirányzat neve)	2006. évi teljesítés	2007. évi teljesítés	2008. évi teljesítés	2009. évi teljesítés	2010. évi teljesítés	2011. évi költségvetési előirányzat
A.3.	Természetbeni ellátások	1 165 603	1 090 160	1 136 340	1 123 197	1 207 983	1 188 795
	ebből:						
A.3.1.	Gyógyító-megelőző ellátás	713 954	718 717	757 214	719 031	790 973	770 120
A.3.2.	Gyógyfürdő és egyéb gyógyászati ellátás támogatása	5 163	4 540	3 902	4 038	3 928	4 000
A.3.3.	Anyatejellátás	217	188	182	182	192	207
A.3.4.	Gyógyszertámogatás	388 711	323 639	325 720	343 175	357 206	343 544
A.3.5.	Gyógyászati segédeszköz támogatás	48 527	36 626	41 877	46 352	44 195	44 772
A.3.6.	Utazási költségtérítés	6 261	3 791	3 624	4 074	4 547	4 601
A.3.7.	Nemzetközi egyezményből eredő és külföldön történő ellátások kiadásai	2 770	2 659	3 821	6 346	6 942	6 550
A.3.8.	Természetbeni ellátások céltartaléka		0	0	0	0	15 000
A.4.	Egészségbiztosítás egyéb kiadásai	4 623	6 569	3 385	25 309	26 519	27 322
2.	Vagyongazdálkodás kiadásai	17	24	10	10	12	15
3.	Központi hivatali szerv és az igazgatási szervek kiadásai	25 289	23 300	23 092	23 038	20 939	10 964
4.	Fejezeti államháztartási tartalék	0	0	0	0	0	0
5.	Nyugellátások fedezetére a Ny. Alapnak átadott pénzeszköz	0	288 434	25 022	0	0	0
6.	E. Alap céltartalék	0	22 606	24 065	0	0	0
Egészségbiztosítási Alap kiadásai összesen		1 678 658	1 648 617	1 445 111	1 418 842	1 476 691	1 459 614
A kiadás és bevétel egyenlege		-111 294	27 407	73	-149 476	-91 699	-88 677

A táblázatban kerekített értékek szerepelnek.

A Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetési kiadásai 2006-2010 között

(M Ft)

Kiadások (előirányzat neve)	2006. évi teljesítés	2007. évi teljesítés	2008. évi teljesítés	2009. évi teljesítés	2010. évi teljesítés	2011. évi költségvetési előirányzat
1. Nyugdíjbiztosítási ellátások kiadásai	2 088 666,0	2 617 339,2	2 897 809,9	2 841 086,6	2 894 870,8	3 061 904,4
1.1. Nyugellátások	2 084 238,5	2 611 588,9	2 891 678,9	2 834 440,9	2 887 822,3	3 054 439,0
1.1.1. Öregségi nyugdíj	1 350 505,6	1 518 859,4	1 712 409,0	1 777 483,0	1 877 282,7	2 009 391,3
1.1.2. Rokkantsági és baleseti rokkantsági nyugdíj	302 620,9	585 864,1	630 703,7	632 100,5	646 144,9	659 532,0
1.1.3. Hozzá tartozói nyugellátás	276 105,1	313 116,9	330 619,1	335 169,6	345 364,8	359 371,7
1.1.4. Egyösszegű méltányossági kifizetések	122,5	153,2	174,6	548,5	581,0	500,0
1.1.5. Egyszeri nyugdíj-juttatás / 2008-tól: rehab.járadék			562,1	7 045,1	18 448,9	25 644,0
1.1.6. Tizenharmadik havi nyugdíj	154 884,4	193 595,3	217 210,4	82 094,2		
1.2. Nyugdíjbiztosítás egyéb kiadásai	4 427,5	5 750,3	6 131,0	6 645,7	7 048,5	7 465,4
2. Vagyongazdálkodás kiadásai	4,6	2,7	0,5	0,3	0,7	3,0
3. Működésre fordított kiadások	24 424,7	25 137,2	27 404,1	25 679,9	23 382,2	12 738,7
4. Fejezeti államháztartási tartalék						
Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai összesen	2 113 095,3	2 642 479,1	2 925 214,5	2 866 766,8	2 918 253,7	3 074 646,1
Egyenleg	-19 498,9	206,8	-67 566,9	-7 221,3	-3 687,2	0,0

Nyilvántartott jogviszonnyal rendelkezők száma 2006-2010 között

	(fő)				
	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Érvényes TAJ számmal rendelkező magyar állampolgárok száma	-	-	10 055 629	10 013 805	9 955 106
Érvényes TAJ számmal rendelkező külföldi állampolgárok száma	-	-	213 166	202 605	164 412
Összes érvényes TAJ számmal rendelkező személy	10 155 665	10 304 180	10 268 795	10 216 410	10 119 518
Ebből:					
18 év alatti magyar állampolgár	-	-	-	-	-
18 év alatti külföldi állampolgár	-	-	-	-	-
összes 18 év alatti állampolgár	1 878 520	1 818 056	1 861 691	1 832 068	1 798 955
Biztosítási jogviszonnyal rendelkező belföldiek száma	4 192 822	4 017 629	3 940 975	3 809 365	3 749 989
Biztosítási jogviszonnyal rendelkező külföldiek száma					
Egészségügyi szolgáltatásra jogosult belföldiek száma					
Egészségügyi szolgáltatásra jogosult külföldiek száma	2 784 179	3 728 091	3 940 043	4 004 644	4 127 996
18 év alatti személyek	1 878 520	1 818 056	1 861 691	1 832 068	1 798 955
Jogviszonnyal rendelkező személyek száma	8 855 521	9 563 776	9 742 709	9 646 077	9 676 940
Jogviszony adattal nem rendelkezők száma	1 300 144	740 404	526 086	570 333	442 578

Az adatszolgáltatási kötelezettség és annak teljesítésének alakulása 2006-2010 között

Évek	Nyilvántartásra kötelezettek száma (db)	Adatszolgáltatást teljesítők (db)				Tevékenységet jogutód nélkül befejező foglalkoztatók (db)		Az adatszolgáltatási kötelezettség nem, illetve késői, vagy hibás teljesítése miatt kirótt bírság és kamat összege (E Ft)	Az adatszolgáltatási kötelezettség nem, illetve késői, vagy hibás teljesítése miatt kezdeményezett eljárások száma (db)	ONYF adatbázisán belül az ellenőrzött adatok aránya (%)
		papír alapú teljesítés	elektronikus úton történő teljesítés	összes teljesítés	ebből az előírások szerint teljesítők száma	száma	ebből az előírások szerint teljesítők száma			
2006.	961 440	66 073	570 101	799 155	389 695	211 652	100 304	129 608	272 658	100 % *
2007.	969 981	60 680	605 965	812 338	293 020	181 164	70 474	101 734	161 673	100 % *
2008.	1 025 226	66 904	691 587	838 372	370 498	130 738	61 945	185 548	142 411	100 % *
2009.	1 055 756	74 972	726 054	867 595	443 871	92 043	48 996	252 889	255 087	100 % *
2010.	34 737**	94 853	691 562	856 453	537 526	38 549	11 484	431 768	nincs Tny. 97. § (2) szerinti kötelezettség	100 % *

* A KELEN rendszerbe az adatközlő programok ellenőrzéseinek megfelelő adatok kerülnek be.

** A foglalkoztatóknak és egyéni vállalkozóknak 2010. évre - és az ezt követő évekre - vonatkozóan NYENYI adatszolgáltatást már nem kell teljesíteniük

Az adatszolgáltatási kötelezettség és annak teljesítésének alakulása 2006-2010 között

Év	Nyilvántartásra kötelezettek száma (db)	Adatszolgáltatást teljesítők (db)				Tevékenységet jogutód nélkül befejező foglalkoztatók (db)		Az adatszolgáltatási kötelezettség nem, illetve késői, vagy hibás teljesítése miatt kirótt bírság és kamat összege (E Ft)	Az adatszolgáltatási kötelezettség nem, illetve késői, vagy hibás teljesítése miatt kezdeményezett eljárások száma (db)	OEP adatbázisán belül az ellenőrzött adatok aránya (%)
		papír alapú teljesítés	elektronikus úton történő teljesítés	összes teljesítés	ebből az előírások szerint teljesítők száma	száma	ebből az előírások szerint teljesítők száma			
2006.	-	202 026	1 067 444	1 269 470	1 114 249	53 270	50 842	32 440 681	613	100
2007.	-	42 168	1 908 605	1 950 773	1 087 052	37 092	32 142	79 959 442	737	100
2008.	-	19 760	1 937 068	1 956 828	1 461 181	44 174	37 689	54 867 086	462	100
2009.	-	10 895	1 837 493	1 848 388	1 501 616	42 448	35 631	43 976 179	480	100
2010.	-	12 923	2 172 006	2 184 929	1 940 418	10 600	8 164	32 932 557	778	100

A jogviszony bejelentésre kötelezettek és a bejelentések számának alakulása 2006-2010 között

		2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Működő foglalkoztatók száma év végén (db)	országosan	1 343 476	1 530 889	1 447 267	1 471 222	1 530 892
	FPEP	562 397	580 334	601 488	617 874	642 646
	MEP-ek	781 079	950 555	845 779	853 348	888 246
Beérkezett jelentés (db)	országosan	1 269 470	1 950 757	1 956 826	1 848 379	2 184 901
	FPEP	448 364	793 490	776 413	671 634	744 901
	MEP-ek	735 561	1 026 586	1 084 102	945 199	1 119 041
	OEP	85 545	130 681	96 311	231 546	320 959
Bejelentést küldők száma (db)	országosan	251 193	354 182	359 083	337 216	363 887
	FPEP	97 938	127 280	133 339	125 001	133 455
	MEP-ek	153 191	185 384	213 602	207 664	226 616
	OEP	64	41 518	12 142	4 551	3 816
Bejelentésekben érintett személyek száma (fő)	országosan	5 846 649	6 623 431	4 795 494	4 555 216	4 786 688
	FPEP	1 086 038	1 631 478	1 252 060	1 099 380	1 292 772
	MEP-ek	2 068 776	2 901 153	2 305 488	2 208 025	2 472 136
	OEP	2 691 835	2 090 800	1 237 946	1 247 811	1 021 780

Kifizetőhelyi ellenőrzések alakulása 2006-2010 között*

Év/arány		Ellenőrök éves átlagos statisztikai létszáma (fő)	Kifizetőhelyi ellenőrzések adatai									
			Kifizetőhelye k száma (db)	Ellenőrzések száma (db)	Tételesen megállapított pénzbeli ellátások miatt				Mulasztási bírság határozatok		Ellenőrzésben érintettek létszáma (fő)	5./3.**
					fizetési meghagyások		pótutalások					
					db	Ft	db	Ft	db	Ft	db	
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.
Évek	2006.	218	5847	3255	2333	132 736 159	3560	60 285 312	1191	73 450 000	1 090 175	14,93
	2007.	185	5650	3545	1428	101 684 935	1969	45 756 691	1787	250 852 850	1 366 790	19,16
	2008.	184	5407	2988	1867	155 345 943	2248	50 681 356	1030	137 557 000	813 458	16,24
	2009.	180	5178	2498	1457	111 859 217	1556	41 550 926	760	113 973 997	690 399	13,88
	2010.	171	4908	3004	2075	288 154 481	1766	61 617 207	684	108 270 243	1 184 414	17,57
Arány	2007/2006.	0,85	0,97	1,09	0,61	0,77	0,55	0,76	1,50	3,42	1,25	
	2008/2007.	0,99	0,96	0,84	1,31	1,53	1,14	1,11	0,58	0,55	0,60	
	2009/2008.	0,98	0,96	0,84	0,78	0,72	0,69	0,82	0,74	0,83	0,85	
	2010/2009.	0,95	0,95	1,20	1,42	2,58	1,13	1,48	0,90	0,95	1,72	
	2010/2006.	0,78	0,84	0,92	0,89	2,17	0,50	1,02	0,57	1,47	1,09	

* A kifizetőhelyi ellenőrzési adatok az OEP területi szervei statisztikai adatainak alapulnak

** Az adott évre, egy ellenőrre jutó ellenőrzések száma.

Igénybejelentések (indítások), teljesítő és elutasító érdemi döntések* száma 2006-2010 között

(db)

Év	Igénybejelentések, indítások**		Teljesítő érdemi döntések száma		Elutasító érdemi döntések száma	
	száma összesen	ebből nyugellátás iránti igénybejelentések	összesen	ebből nyugellátással kapcsolatosak***	összesen	ebből nyugellátással kapcsolatosak***
2006.	440 426	302 398	290 923	182 452	114 254	96 442
2007.	451 971	315 792	322 054	202 926	95 611	81 477
2008.	451 117	233 611	354 518	168 168	83 898	61 479
2009.	475 679	246 395	354 734	155 794	94 608	71 899
2010.	510 109	254 645	362 366	152 229	110 376	78 615

* határozatok, végzések

** szolgálati idő elismerési kérelmekkel együtt

***A nyugellátási igények és döntések között szerepel 2008. évtől a rehabilitációs járadék iránti igény is.

Az adatok nem tartalmazzák a fegyveres testületek és az esedékes orvosi felülvizsgálatok adatait.

Az adatok az alap és másodfokon hozott döntéseket tartalmazzák.

A lezárt ügyek a teljesítő és elutasító döntéseken túl az egyéb lezárásokat is tartalmazzák.

Fellebbezések alakulása és megoszlása 2006-2010 között

Év	Az összes határozattal szembeni fellebbezések száma (db)	Ebből: elutasító határozat megváltoztatását kérő fellebbezések*		Másodfokú határozatok		
		száma (db)	aránya %	száma (db)	ebből: elutasító (db)	ebből: jóváhagyó (db)
2006.	32 757	29 974	85,9	34 888	27 478	5874
2007.	21 021	17 865	84,6	21 129	16 742	3687
2008.	18 787	15 463	82,9	18 658	14 518	3428
2009.	19 572	15 457	84,3	18 338	14 709	2995
2010.	19 281	17 451	86,1	20 257	16 817	2854

*Az elutasító határozat megváltoztatását kérő fellebbezések száma és az összes másodfokú határozaton belüli részaránya szerepel ebben a két oszlopban.

Az adatok nem tartalmazzák a fegyveres testületek, a NYUFIG és az esedékes orvosi felülvizsgálatok adatait.

A lezárt ügyek a teljesítő és elutasító döntéseken túl az egyéb lezárásokat is tartalmazzák.

A 2007. év a MÁV Zrt. adatai nélkül.

Perek számának alakulása 2006-2010 között

Év	Megtérítési perek száma	Nyugdíj perek			Járulék/rszj* és átmeneti járadék perek	Egyéb perek	Perek összesen	Tárgyalások száma
		összesen	ebből					
			vesztett	folyamatban				
2006.	169	13 572	1 419	5 049	1 726	1 178	16 645	21 643
2007.**	98	12 576	1 519	4 360	1 388	1 110	15 172	16 690
2008.	188	9 696	1 108	3 712	937	1 194	12 015	13 348
2009.	298	11 100	1 490	4 833	1 221	1 196	13 815	14 817
2010.	228	12 183	1 894	5 347	1 693	1 191	15 295	16 818

* rszj = rendszeres szociális járadék

** A MÁV Zrt. adatai nélkül

Informatikai rendszerek üzemeltetése és fejlesztése költségeinek alakulása 2006-2010 között

Év	Informatikai rendszerek üzemeltetésével és fejlesztésével kapcsolatos szerződések száma (db)		Informatikai rendszerek üzemeltetési költségeinek alakulása (E Ft)			Informatikai célú fejlesztésekkel kapcsolatos kifizetések (E Ft)		
	üzemeltetési	fejlesztési	összesen	ebből		összesen	ebből	
				belső felhasználás	külső vállalkozóknak		belső fejlesztésekre	külső vállalkozóknak
2006.	13	11	109 246	20 400	88 846	129 770	0	129 770
2007.	15	7	131 139	20 400	110 739	63 355	0	63 355
2008.	23	17	199 271	20 400	178 871	381 682	0	381 682
2009.	18	9	300 895	20 400	280 495	105 582	0	105 582
2010.	19	5	193 880	12 262	181 618	78 496	0	78 496

Informatikai rendszerek üzemeltetése és fejlesztése költségeinek alakulása 2006-2010 között

Év	Informatikai rendszerek üzemeltetésével és fejlesztésével kapcsolatos szerződések száma (db)		Informatikai rendszerek üzemeltetési költségeinek alakulása (E Ft)			Informatikai célú fejlesztésekkel kapcsolatos kifizetések (E Ft)		
	üzemeltetési	fejlesztési	összesen	ebből		összesen	ebből	
				belső felhasználás	külső vállalkozóknak		belső fejlesztésekre	külső vállalkozóknak
2006.	35	4	2 119 178	462 346	1 656 832	676 060	283 809	392 251
2007.	36	7	2 746 467	520 586	2 225 881	759 382	352 554	406 828
2008.	35	3	2 568 334	521 459	2 046 875	831 306	365 788	465 518
2009.	34	4	3 103 666	519 247	2 584 419	592 365	346 029	246 336
2010.	35	5	2 234 985	420 924	1 814 061	763 669	297 686	465 983

A NYUFIG-ot érintő panaszok és perek számának, valamint a közigazgatási hatósági határozatok számának és az utalások tételszámának alakulása a NYUFIG-nál 2006 és 2009 között

Időszak		2006. december*	2007. december*	2008. december*	2009. december*
Tételszám		2 980 178	2 979 473	3 075 748	3 023 769
Változás (2006. = 100%)		100	100	103,2	101,5
		2006.	2007.	2008.	2009.
I fokú perek	összesen (db)	2 156	1 877	1 651	1 536
	ebből nyert (db)	1 578	1 153	1 003	759
	nyert perek aránya az összesből (%)	73,2	61,4	60,8	49,4
	folyamatban levő ügyek (db)	510	648	577	691
	vesztett ügyek (db)	68	76	71	86
II. fokú perek (db)		58	38	46	46
Panaszok száma (db)	Jogos	51	50	66	40
	nem jogos	117	94	104	94
	külső szervhez továbbítva	0	0	7	6
	folyamatban	1	4	1	2
	összesen	169	148	178	142
Közigazgatási hatósági határozatok száma (db)		196 801	175 619	163 680	201 595
Másodfokú közigazgatási hatósági határozatok száma (db)		2 739	3 647	2 164	1559**
Bírósági úton megtámadott közigazgatási hatósági határozatok (db)		2 270	2 043	2 022	1 674
Bíróság által hatályon kívül helyezett, vagy megváltoztatott közigazgatási hatósági határozatok (db)		68	76	75	92

Megjegyzések:

*= Forrás: NYUFIG évkönyvek (2006-2010.)

**= 2009. január 1-től szeptember 30-ig terjedő időig meghozott határozatokat, végzéseket tartalmazza, mivel 2009. október 1-jétől megalakult a Nyugdíjbiztosítási Jogorvoslati Igazgatóság.

FÜGGELÉKEK

ARCHÍVUM

A NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ÉS EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI HATÓSÁGI FELADATOK ELLÁTÁSA

A nyugdíj, illetve az egészségbiztosítási ágazatban egyaránt **jellemző a hatósági feladatellátás.**¹

Az ellenőrzés időszakában (2007- 2010) a nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási igazgatási szervek által lefolytatott hatósági, hatósági jellegű ügyeket szabályozó főbb jogszabályok a Ket., a Tbj., a Tny., az Ebtv. és végrehajtási rendeleteik, valamint az egészségbiztosítási szervekről szóló 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

OEP hatósági és hatósági jellegű feladatai 2011. január 1-jétől a 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, az Alapító Okirat és az SzMSz alapján: az egészségbiztosítási nyilvántartások vezetése (különösen a TAJ-jal rendelkező személyek azonosító adatainak nyilvántartása, TAJ igazolása és a hatósági igazolványok kiadása, a bejelentett személyek jogviszonyainak (BSZJ) nyilvántartása, az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság igazolása), a társadalombiztosítási támogatásban részesülő gyógyszerekről, gyógyászati segédeszközökről gyógyászati ellátásokról szóló egységes nyilvántartás vezetése. A gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásával, a gyógyászati ellátások, az egészségügyi technológiák befogadásával kapcsolatos eljárások, az egyedi engedélyezési, illetve méltányossági eljárások lefolytatása, a szakigazgatási szerv által hozott hatósági döntés elleni fellebbezés elbírálása.

Az egészségbiztosítási területi igazgatási szervek hatósági és hatósági jellegű feladatai: a visszafizetési és megtérítési kötelezettséggel összefüggő eljárások; a foglalkoztatók, mint kifizetőhelyek ellenőrzése; adatvédelmi tevékenység; egészségbiztosítási nyilvántartások vezetése; a TAJ számot igazoló hatósági, Európai Egészségbiztosítási Kártya (EU-Kártya) kibocsátásával kapcsolatos hatáskörébe tartozó feladatok; közgyógyellátási igazolványok kiadása; pénzbeli ellátásokkal; baleseti ellátásokkal, utazási költségtérítéssel kapcsolatos feladatok; külföldön felfigyelt gyógykezelés, valamint az ezzel összefüggő utazás költségének megállapítása, folyósítása. Végzi a TAJ igények elbírálását, képzését, a kiadásával kapcsolatos feladatokat. A biztosítottak, az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak, valamint a foglalkoztatók nyilvántartásba vételét, a nyilvántartás karbantartását, működtetését; elbírálja és teljesíti az adatszolgáltatási kérelmeket; teljesíti a kötelező adatszolgáltatást.

Az **egészségbiztosítási** ellátásokhoz kapcsolódó **hatósági és hatósági jellegű feladatokat** az OEP központi igazgatási szerv (ezen belül több szervezeti

¹ A Ket. 12. § (2) bekezdése szerint hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tény, jogosultságot igazol, illetve jogszabállyal létrehozott nyilvántartást vezet, vagy hatáskörébe tartozó ügyben ellenőrzést végez. A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben pedig végzést bocsát ki. A határozatnak tartalmaznia kell többek közt a hatóság döntését, továbbá a fellebbezés, illetve a fellebbezés elektronikus úton való benyújtásának lehetőségéről való tájékoztatást.

egysége, a Nyilvántartási és Szakigazgatási Főosztály, a Pénzbeli Ellátási és Ellenőrzési Főosztály (PEEF), az Ártámogatási Főosztály, a Jogi Főosztály, a Nemzetközi és Európai Unió Főosztály), valamint a szakmai irányítása alatt működő területi szakigazgatási szervek (Fővárosi, Megyei Kormányhivatalok Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve) és a társadalombiztosítási kifizetőhelyek látják el.

Az ellenőrzött időszakban (2007-2010) mind az egészségbiztosítási, mind a nyugdíjbiztosítási területen az alapkezelő és igazgatási szervei **többszöri szervezeti átalakításon** mentek keresztül.

A **nyugellátások** megállapításával és a kapcsolódó nyilvántartásokkal összefüggő hatósági feladatok ellátása több szervezet feladatát is képezi. A vizsgált időszakban (2007-2010) határozatokat hoztak a nyugdíjbiztosítási ellátásokkal összefüggően az ONYF regionális igazgatási szervei (2011. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalok nyugdíjbiztosítási igazgatóságaként működnek, melyekre az ellenőrzés nem terjedt ki), a hozzátartozói ellátásokhoz kapcsolódóan – elhunyt nyugdíjas esetén – a NYUFIG, valamint 2011. január 1-jétől a Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság (feladata többek között, hogy az ország egész területére kiterjedő illetékességgel jár el fegyveres szervek hivatásos állományú tagját és hozzátartozói nyugellátásra jogosult hozzátartozóját megillető nyugellátások ügyében, a hivatásos és szerződéses állományúak baleseti járadékának megállapításával kapcsolatban, illetve a nemzetközi nyugdíjügyekben). A foglalkoztatottakra vonatkozó egyéb adatszolgáltatások tekintetében az APEH/NAV.

A vizsgált időszakban a regionális nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek hatáskörébe a Tny. szerinti nyugellátások, valamint külön jogszabályban meghatározott nyugellátások, és egyéb nyugdíjszerű rendszeres pénzellátások (átmeneti járadék, rendszeres szociális járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, rokkantsági járadék) megállapítására irányuló igények elbírálása, valamint a már megállapított ellátásokkal, jogerős határozattal lezárt ügyekkel kapcsolatos kérelmek kivizsgálása, a hivatalból indult eljárások lefolytatása tartozott.

A Megyei Egészségbiztosítási Pénztárakat (2006. I. – 2008. XII.) felváltották a Regionális Egészségbiztosítási Pénztárak, amelyek 2010. 12. 31-ig működtek. A 2010. évi CXXVI. törvény 2011. 01. 01-től létrehozta a Kormányhivatalokat, melyek szervezeti egységei az Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervek. A 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet rendelkezései alapján az OEP regionális egészségbiztosítási pénztárai 2011. január 1-vel megszűntek. Jogutód szervezetként tevékenységüket két közigazgatási szervezet folytatja, a Megyei Kormányhivatalok Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervei, valamint az OEP területi kihelyezett szervei. A regionális egészségbiztosítási pénztárak ügyfélszolgálatait – változatlan feladatellátás mellett – 2011. január 1-je óta a Kormányhivatalok Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervei működtetik, míg a szakmai felügyeletet továbbra is az OEP látja el.

A 2006. 12. 31-éig megyei szinten működő nyugdíjbiztosítási igazgatóságok 2007. 01. 01. – 2010. 12. 31. között az ONYF igazgatási szerveiként regionális szervezeti struktúrában működtek. A Kormány területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) határozata 2011. január 1-jétől a regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok me-

gyei kormányhivatalokba történő integrálásáról döntött. Ezzel az igazgatási szervek irányítása kettősé vált. A szakmai irányításért (beleértve a szakmai képzést és az ügyintézéshez használt rendszerek fejlesztését, működtetését) továbbra is az ONYF a felelős, míg a feladatokat ellátó személyek szervezetileg a kormányhivatalok szervezetrendszerébe épültek be, munkáltatóik a hivatalvezetők. A szervezeti átalakulással megszűnt az ONYF főigazgató pénzügyi és humán erőforrás átcsoportosítási és racionalizálási lehetősége, amely korábban megfelelően biztosította a humán erőforrások megfelelő allokációját.

A szervezeti változások mindkét ágazatban magas kockázatot hoztak, nehezítették a feladatellátást.

Az **OEP**-nél 2009. október 1-jétől bevezetett ügyforgalmi statisztika óta 2011. március 31-ig a kimutatott hatósági ügyek száma összesen 5 073 067 db, ebből első fokon jogerőre emelkedett határozatok száma 4 339 160 db, a jogorvoslat alatt megváltoztatott határozatok száma 26 101 db volt. Felügyeleti intézkedésre 251 esetben volt szükség. A fennmaradó 707 555 db ügy az ellenőrzés ideje alatt folyamatban volt. A határidőn túl elintézett ügyek száma 76 db, míg a határidő túllépésének mértéke ügyenként változó 7-14 nap közötti volt.

Az ellenőrzés **az egészségbiztosítási** hatósági feladatokat végzők közül négy területet – a pénzbeli ellátás, ellenőrzés, nyilvántartás és ügyfélszolgálat – választott ki. Országos adatok alapján az egészségbiztosítási szakterületen 2010. évben a hatósági feladatokat ellátó szervezetekben lekötött humán erőforrás kapacitása a **2006. évhez képest** (1213 fő) **kismértékű növekedést mutatott** (1292 fő).

Ezen belül a létszám a pénzbeli ellátás területén 2006. évi 445 főről 2010. évre 543 főre növekedett, a nyilvántartási területen a létszám megegyezett a bázis év adatával (364 fő), a szakmai ellenőrzést végzők száma a 2006. évi 249 főről 2010-re 202 főre csökkent. Az ügyfélszolgálatokon tevékenykedő munkatársak létszáma 2006. évi 153 főhöz képest 2010-re jelentősen 183 főre emelkedett.

A közigazgatásban végrehajtott létszámleépítés az ellenőrzési szakterületet is érintette, ezzel a ténylegesen ellenőrzést végzők létszáma folyamatosan csökkent. Az ellenőrök száma (kifizetőhelyi ellenőrzések) 2006. évhez képest 2010. évre 78%-ra (218 főről 171 főre) lecsökkent.

Jelentős szervezeti változások mellett **a nyugdíjbiztosítási ágazat feladatainak száma az évek során állandóan növekedett** és egyre bonyolultabbá vált. A nyugdíjágazatban alap és funkcionális tevékenységekből eredő feladatok folyamatosan növekedtek. Ez részben abból is adódik, hogy a hatályos nyugdíjszabályokból – a nyugdíjak alapjául szolgáló átlagkereset irányadó időszaka évről-évre növekszik – eleve következik a többletmunka. Ezen túlmenően a vizsgált időszakban **új jogintézményeket** (pl. rehabilitációs járadék) is bevezettek, illetve a **nyugdíjrendszer átalakításából** is eredtek többletfeladatok. Ezek a változások állandó fejlesztési, szakmai kapacitásokat kötöttek le, amelyek tovább terhelték az alapellátási feladatok ellátását.

A nyugdíjbiztosítási ágazat feladatellátásában a legnagyobb változást a Ket. módosításának 2009. október 1-jei hatályba lépése hozta, amely a másodfokú eljárások szervezeti elkülönítésén túl számos változást hozott a hatósági ügyintézés

területét érintően. A nyugdíjágazat minden hatósági jellegű tevékenységére alkalmaznia kell a Ket. előírásait, ezért át kellett alakítani a nyugdíjigazgatás teljes ügyvitelét. A Ket. módosítása jelentősen megnövelte a kibocsátott végzések számát.

A 2008. évben vezették be az egészségkárosodáson alapuló ellátások új rendszerét és ennek keretében a rehabilitációs járadékot. A 2010. év végétől a magánnyugdíjpénztári tagok visszalépése a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe jelentett jelentős többletfeladatot, 2011. évben pedig a nők 40 évi jogosultság alapján járó nyugdíjának bevezetése.

A kevesebb, illetve stagnáló létszám mellett az **egyre bővülő feladatokat a nyugdíjbiztosítási ágazat eredményesen látta el**, az ügyek átlagos elintézési idejének, a fellebbezések és a peres ügyek számának csökkenése mellett. Az ágazat engedélyezett létszáma a 2006. évi 4092 főről 2008. évre 105 fővel 3987 főre csökkent, 2010. év végéig nem változott.

Az ügyek **átlagos elintézési ideje** 2010-ben (a másodfok adataival együtt) az orvos szakértői véleményen alapuló érdemi döntéseknél 2006. évhez képest (49 napról 58 napra) jelentősen növekedett, míg ugyanez az adat az egyéb ügyeknél (39 napról 34 napra) csökkent.

A másodfokon a határozathozatalra rendelkezésre álló időt a Ket. 30 naptári napban határozta meg 2006. január 1-től 2009. szeptember 30-áig. Az ezt követő időszakra ez az idő 22 munkanapra változott.

A 2006. évben az elsőfokú döntések 8,7%-át nem fogadták el az ügyfelek és éltek a fellebbezési jogukkal. A következő években ez az arány 4-5%-ra mérséklődött. A bázis évben a fellebbezések számának (33 960 db) 74,8%-át (25 405 db) a rokkantsági és baleseti rokkantsági nyugdíjak tették ki. A következő években a fellebbezések száma jelentősen, 40,3%-kal csökkent a határozathozatalok számának növekedése mellett. Ekkor a másodfokú határozatok száma 19 024 db és 21 129 db között mozgott.

A peres ügyek száma az ellenőrzött időszakban 12 015 db és 16 645 db szélsőértékek között mozgott, a 2006. évi 16 645 db-hoz képest 2010. évre 8,1%-kal, 15 295 db-ra csökkent. Jellemző volt, hogy a másodfokú döntések 49%-75%-át terelték az ügyfelek bírósági útra.

A hatósági feladatellátás vezető kontrollja a szakmai és pénzügyi ellenőrzés.

Az OEP-nél a szakmai ellenőrzés az egészségügyi támogatásokra és szolgáltatásokra, valamint ezek igénybevételének jogosságára, szabályszerűségére irányul.

E tevékenység fő felelősei az OEP-nél a Pénzbeli Ellátási és Ellenőrzési Főosztály, valamint az Elemzési, Orvosszakértői és Szakmai Ellenőrzési Főosztály. Előbbi felelőssége a pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos ellenőrzések szervezése, végzése, és irányítása, utóbbié a természetbeni ellátásokhoz kapcsolódik. Az SzMSz és a Főosztály ügyrendje szerint adatvédelemmel kapcsolatosan ellenőrzési tevékenységet lát el a Jogi Főosztály, melynek feladata az SzMSz szerint „a területi igazgatási szervek és a kirendeltségek adatvédelmi tevékenységének felügyelete és ellenőrzése”.

A szervezet működéséhez kapcsolódó ellenőrzést a főigazgató közvetlen irányítása alá tartozó Belső Ellenőrzési Önálló Osztály végzi.

A közigazgatásban végrehajtott létszámleépítés az ellenőrzési szakterületet érintette a legnagyobb mértékben, ezzel a ténylegesen ellenőrzést végzők létszáma folyamatosan csökkent. Az ellenőrök átlagos statisztikai létszáma a bázisévhez képest 21,6%-kal (218 főről 171 főre), ezzel együtt a kifizetőhelyek száma 16,1%-kal (5847-ről 4918-ra) csökkent, míg a kifizetőhelyen lefolytatott ellenőrzések száma (3255-ről 3004-re) kevésbé, 7,7%-kal mérséklődött. Az egy ellenőrre jutó ellenőrzések száma csökkent, vagy nem mutatott tendenciát².

A nyilvántartási rendszerek feladataival, működésével kapcsolatosan az OEP szakterületek részéről **szakmai ellenőrzés** nem történt. A nyilvántartási rendszerek általános működésének, kezelésének, működtetésének tapasztalatait a vizsgált időszakban külső ellenőrzés nem vizsgálta, a szakmailag felelős főosztályok sem ellenőrizték, hogy a rendszer kezelői – amelyek leggyakrabban a területi szakigazgatási szervek –, hogyan látják el feladataikat, milyen hatékonysággal, eredményességgel, hibaszázalékkal dolgoznak. Az NYSZF munkatársai esetenként csatlakoznak a Jogi Főosztály szakigazgatási szerveknél végzett adatvédelmi ellenőrzéseihez. Ezekről az ellenőrzésekről sem készültek azonban az érintett nyilvántartási rendszerekre vonatkozó írásos jelentések.

Az OEP Belső Ellenőrzési Önálló Osztálya két alkalommal ellenőrizte a legfontosabb nyilvántartási rendszer a TAJ-BSZJ – ezen belül a BSZJ – működését, szabályozását, valamint az egyik alkalommal ellenőrzése érintette a hozzá kapcsolódó rendszereket (MEGALL, KÜLFI) is. **Ezen vizsgálatok rendkívül alaposak, kritikusak voltak, nagyszámú javaslatot tettek a működés és a hatékonyság javítása érdekében.**

A rendszerek közül számítástechnikai auditot az ADATTÁRHÁZ, a VIREP és BÉVER rendszereknél végeztek, amelynek során megállapították, hogy a rendszerek számítástechnikai szempontból megfelelően működnek, a létrehozásukkor meghatározott feladatokat teljesíteni tudják.

A nyugdíjbiztosítási ágazat ellenőrzési tevékenységét az ONYF Ellenőrzési Főosztálya, valamint a területi nyugdíj ellenőrzési szakterületek látják el.

Az **ONYF-en belül** a felügyeleti-, irányítási, ellenőrzési feladatok ellátására létrehozott Ellenőrzési Főosztály három osztályra tagozódik.

A **Költségvetés-felügyeleti Osztály** munkáját az éves munkaterveinek megfelelően végezte, 2010-ben soron kívül vizsgálta az igazgatóságok létszám és feladat arányának összhangját, valamint az 1132/2010. (VI. 18.) Korm. határozat érvényesülését és a szerződéses kötelezettségvállalásokat.

A **Nyugdíjellenőrzési Osztály** a munkatervi feladatokon kívül számos, munkatervben nem szerepeltetett céllenőrzést és különböző témákban folytatott vizsgálatokat is elvégzett. A 2010. évi munkatervnek megfelelően vizsgál-

² Az egy ellenőrre jutó ellenőrzések száma átlagosan 2006-ban 47 db, 2007-ben 61 db, 2008-ban 48 db, 2009-ben 47 db, 2010-ben 46 db volt.

ták a beérkező fellebbezések kiértékelésének gyakorlatát, valamint a megsemmisítő és az első fokú szervet új eljárásra kötelező döntések arányát és indokoltságát. A Nyugdíjellenőrzési Osztályon a 2010. év második félévétől készültek intézkedési tervek. A korábbi gyakorlat az volt, hogy az osztály az ellenőrzési jelentésekben fogalmazta meg javaslatait, illetve a jelentésekhez készült hibajegyzékekben írta elő a konkrét ügyekben a szükséges intézkedéseket. A vizsgálatok egy része (pl. a 2010. évi nyugdíjstatisztikai adatok értékelése, valamint OSAP adatszolgáltatás és koordinálás) az ONYF vezetése számára szolgált hasznos információval, másik része az ellátások megállapításához kapcsolódó eljárási gyakorlattal, az ellenőrzésekre irányuló megkeresések indokoltságával, illetve egyedi ügyek vizsgálatával volt kapcsolatos.

Az **Általános Ellenőrzési Osztály** a 2007.-2010. évi ellenőrzéseit valamennyi regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságon a munkaterveknek megfelelően lefolytatta. Azok kiterjedtek az ellenőrzési szakterületre érkező megkeresések küldése, iktatása, kezelése és lezárása gyakorlatának ellenőrzésére, továbbá a megváltozott eljárási szabályok végrehajtására, valamint a nyilvántartási szakterületnél az ellenőrzési eljárás során feltárt hibás és hiányos adatszolgáltatás rendezésével összefüggő nyilvántartási és adatszolgáltatási intézkedések jogszerűségének vizsgálatára.

A **belső ellenőrzés** a főigazgató közvetlen irányítása mellett, az általa jóváhagyott éves munkaterv alapján – 2010. év végéig az Ellenőrzési Főosztály adminisztratív bázisán – végezte munkáját. Az belső ellenőrzés létszáma az ellenőrzött időszakban nagyságrendjében nem változott, 3-4 fő között mozgott.

A **regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok területi nyugdíjellenőrzésének**³ célja, hogy a biztosítottak, az ellátást igénylők érdekében a hatályos jogszabályi előírások alapján segítse a nyugdíjbiztosítási adatok nyilvántartásba vételét, a nyugdíjak és minden olyan ellátás elbírálását, amelynek megállapítását és/vagy folyósítását jogszabály a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek hatáskörébe utalja. A nyugdíjrendszer működése megőrzésének záloga, hogy a hatósági nyilvántartásban szereplő adatok ellenőrzöttek legyenek, ezzel biztosítva a nyugellátások jogszerű és pontos megállapítását.

Az ellenőrzéssel foglalkozó szakterületek munkajogi állományi létszáma 2010. évben 295 fő volt, amely a korábbi évekhez képest számottevően nem változott, kis mértékben csökkent. A tényleges ellenőri feladatot ellátók létszáma 253 fő volt (mely nem tartalmazza a 26 fő vezető és a 16 fő adminisztrátor létszámát).

³ A nyugdíjak megállapításához szükséges szolgálati idő, kereseti adatok helytállóságának vizsgálata, a jogosultság elbírálásához hiányzó adatok beszerzése, a felszámolás alatt álló vagy jogutód nélkül megszűnt foglalkoztatók esetében a nyilvántartási dokumentáció rendezéséhez szükséges intézkedések megtétele, a nyugdíjbiztosítás nyilvántartásában szereplő szolgálati idő, kereseti és egyéb adatok utólagos ellenőrzése, bizonyítási eljárások, így különösen tanúmeghallgatás, helyszíni szemle lefolytatása, a foglalkoztatók, egyéni vállalkozók, mezőgazdasági őstermelők, valamint társas vállalkozások társadalombiztosítási jogszabályokban előírt nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségének ellenőrzése, a karkedvezményre jogosultság körülményeinek tisztázása, megtérítési – baleseti – ügyek helyszíni vizsgálata.

A 2011. évi ellenőri kapacitás – a létszámmállomány és a beérkezett okmányok számának arányát tekintve – nem elegendő a visszamenőlegesen teljesített adatszolgáltatások hitelességének teljes körű felülvizsgálatához (pl. 2010. évben az adatszolgáltatásra kötelezettek 364 316 db okmányt nyújtottak be). A problémára nem jelent megoldást az, hogy a nyugdíjbiztosítási tárgyú adatszolgáltatás 2010. évtől kezdődően a NAV hatáskörébe tartozik, mert az adóhatóság által átadott adatok konszolidálása nem ellenőrzött adatokon alapul.

A területi nyugdíjellenőrzési szakterület 2010-ben 124 058 db ügyet iktatott. Az érkeztetett ügyek 89,9%-át zárták le (111 573 db). A kieső ellenőri napok száma (13 093 nap) is a korábbi évek szintjén alakult, ami az összes munkanaphoz viszonyítva közel 20%-ot tett ki. Ezt az indokolta, hogy a területi ellenőrzés 700 napot nem a saját feladatainak ellátására fordított, az igazgatási szervek ugyanis a rendkívüli feladataikat jellemzően az ellenőrzési szakterület bevonásával látták el.

Az egyes ügytípusoknál eltérő az ellenőrzési teljesítmény, mivel azt befolyásolja azok bonyolultsága, összetettsége is. Az ügyirati megkeresések jellemzően a nyugellátási, valamint a nyilvántartási szakterültekről érkeznek. A felkérések alapvető oka, hogy a foglalkoztató által teljesített adatszolgáltatás gyakran hiányos, hibás vagy az adatok valóságtartalma megkérdőjelezhető. A 2010. évben a lezárt ügyiratok száma 83 881 db volt.

Tekintettel az ellenőri állományi létszám nagyságára, valamennyi kötelezettnél időszakos, preventív ellenőrzés lefolytatására nincs mód. Prioritást élveznek a nyugdíjtárgyú megkeresések (pl. kereseti adatok helyszíni ellenőrzése különböző ellátások igénylése kapcsán). A nyugdíjváromány épségének megőrzése érdekében záróellenőrzéseket folytatnak, az e típusú ellenőrzéseknél gyakori, hogy iratanyag hiányában teljes vagy részleges adatvesztés tényét állapítják meg az ellenőrök.

Az ellenőrzések kiterjedtek felszámolási/végelszámolási eljárás alatt álló gazdálkodó szervezetnél lefolytatott ellenőrzésekre. Az ellenőrök országosan évente összesen mintegy 370 ezer nyilvántartást ellenőriztek.

A **NYUFIG-nál** a kialakított belső kontrollok mellett a feladatellátás során a jogszabályok és a belső utasítások betartását a **Szuperrevíziós Osztály** (korábban Ellenőrzési Osztály/Főosztály) ellenőrzi. Az ellenőrzések hatékonyan segítették a vezetést azzal, hogy átfogták az Igazgatóság szakterületeinek feladatait (pl. ellenőrizték az egyes nyugdíjemelések hibajegyzékeinek megfelelő javításokat), biztosítva a kialakított munkafolyamatoknál a szükséges beavatkozások lehetőségét.

A Szuperrevíziós Osztály a szakmai ellenőrzéseken túl minden olyan feladatot ellát, mely a folyósítási igazgatóság feladatellátásának gördülékenyebbé tételét szolgálja. Az osztály nagy szakmai tapasztalattal rendelkező munkatársai az ellenőrzés időszakában, több alkalommal besegítettek a nagyobb emberi erőforrást igénylő ügyek zavartalan levezénylésébe.

Az osztály vizsgálta a MÁV Zrt. Nyugdíj Igazgatóság feladatainak a NYUFIG szervezetébe történő beillesztését, az ellátások átvételével kapcsolatosan a kettős folyósítások kiszűrését.

2011-ben vizsgálta a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány (MAK) ellátottainak járó összegek jogszerűségét.

A Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal a NYUFIG-nál átfogóan vizsgálta (2009. január 1.-2010. március 24. időszakra vonatkozóan) a Ket. végrehajtását, az ügyiratkezelés szabályszerűségét. A vizsgálat – kisebb hiányosságok mellett – megállapította, hogy az **igazgatóság nagy hangsúlyt fektet az ügyfelek jogainak érvényesülésére és az ügyfelek szakszerű tájékoztatására.**

Az ONYF irányítási jogkörében eljárva felügyeleti ellenőrzést két területen végez. Nyugdíjszakmai⁴ felügyeleti ellenőrzés keretében vizsgálja az igazgatási szervei igény-elbírálási, folyósítási (ügyintézési) tevékenységét, a hatósági feladataik ellátását, a hatályos jogszabályok betartását, a jogalkalmazást. Annak érdekében, hogy az igazgatási szervek költségvetési, pénzügyi, gazdasági feladatellátása a hatályos jogszabályi előírásokban, a főigazgatói és igazgatói utasításokban foglaltakkal összhangban, egységes elvek alapján történjen, költségvetés-felügyeleti⁵ ellenőrzéseket végez.

Az ONYF a felügyeleti ellenőrzésen kívül a területi nyugdíjellenőrzés országos szervezetének szakmai-ügyviteli tevékenységét is irányítja.

Ezen túlmenően az ellenőrzési terület az ágazat vezetési, irányítási rendszerének működését támogatja a nyugdíjszakmai, statisztikai adatok rendszeres elemzését végzi, amely lehetővé teszi a döntést igénylő helyzetekre való gyors reagálást a folyamatos és hatékony ügymenet biztosítása érdekében.

A területi nyugdíjellenőrzési tevékenység szakmai feladatellátását informatikailag az ONYF által működtetett ELLENŐRI program segíti, amely az ellenőri munka teljes spektrumát lefedi.

A nyugdíjrendszer céljának megfelelő működését az garantálja, ha a megállapított nyugdíjak a jogszabályi feltételeknek megfelelnek, ehhez a nyilvántartásokban ellenőrzött, hiteles adatok szerepelnek. **A teljesített adatszolgáltatások hitelességének egyedi ügyekben történő vizsgálata** a kormány-

⁴ Nyugdíjigény-elbírálás, nyugdíjfolyósítás, méltányossági nyugdíj-megállapítási és emelési, valamint segélyezési ügyek, nyilvántartás-adatszolgáltatás, területi nyugdíjellenőrzés, ügyfélszolgálat, egyéb nyugdíjszakmai feladatok (megállapodásos ügyek, megtérítés, stb.) a követelés nyilvántartás és érvényesítés jogi, szakmai feladatai.

⁵ Az intézményi működés szabályozottságának, a központi szabályozás érvényesülésének vizsgálata, a létszámgazdálkodás elemzése, az előirányzat-gazdálkodás, ezen belül a kiemelt előirányzatok (elsősorban a személyi juttatások és a dologi keretek) betartásának az ellenőrzése, a beszámoló szabályszerűségének ellenőrzése, különösen az annak valóságát alátámasztó leltározási és selejtezési tevékenység szabályszerűségének vizsgálata, a kötelezettségvállalások vizsgálata az ellenőrzési nyomvonalak mentén, a közbeszerzések szabályszerűségének ellenőrzése, a bizonylati rend és okmányfegyelem érvényesülésének ellenőrzése a működési és ellátási szektorra vonatkozóan, a működési kiadásokat érintő takarékosági intézkedések végrehajtásának ellenőrzésére, az ellátási szektor bevételei és kiadásai elszámolása szabályszerűségének, az ellátási szektor elszámolásainak és adatszolgáltatásainak ellenőrzése.

hivatal nyugdíjbiztosítási igazgatóságán belül a területi nyugdíjellenőrzési apparátus feladata. Ezt a tevékenységet 2010. év végéig a regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok nyugdíjellenőrzési szakterületén dolgozó ellenőrök látták el.

A területi nyugdíjellenőrzési tevékenység szakmai feladatellátását informatikailag az ONYF által működtetett ELLENŐRI program segíti, amely az ellenőri munka teljes spektrumát lefedi.

A nyugdíjbiztosítási nyilvántartási rendszerekben kialakították az adatfeltöltési és a lekérdezési feladatok elkülönített fázisaiban az **informatikai ellenőrző** és a **szakmai tudást igénylő kontrollokat**. Ezen kontrollok igyekeznek az adatvesztéseket kizárni a jogszabályi előírásoknak megfelelően az igényjogsultak ügyeinek intézését a lehető legmagasabb szinten garantálni.

A jogosulatlanul igénybe vett ellátásokból eredő követelések több, mint 99%-át a NYUFIG kezeli.

A nyugdíjágazatnál a jogosulatlanul igénybe vett ellátásokból eredő követelések állománya 2006-ról 2010. évre jelentősen (51,4%-kal) növekedett. A növekedés egyrészt a Ket. módosítása – az előzetes végrehajtás tilalma – miatt keletkezett, másrészt egyéb jogszabályi változások miatt jövedelemkorlátozási szabályok léptek hatályba és az adóhatósággal kialakított adatszolgáltatási rendszer – az adatfeldolgozás átfutási ideje – miatt is növekedett a követelésállomány.

2009. november 1-ei hatállyal módosult a követelés behajtás törvényi szabályozása, alapvetően megváltozott az ágazati követelések érvényesítésének módja. Eszerint az adós által a fizetésre kötelező határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül meg nem fizetett, az öregségi teljes nyugdíj legkisebb összegét elérő, vagy azt meghaladó követelést a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv megkeresésére az állami adóhatóság adók módjára hajtja be. Ezzel az igazgatási szervek saját hatáskörű behajtási lehetősége – a módosulás hatályba lépését követően keletkezett követelések tekintetében – megszűnt.

A tartozását önként nem teljesítő nyugdíjassal szemben fennálló követelését is át kell adnia az adóhivatalnak. Az adóhatóság az illető nyugdíjából letiltotta a tartozást, amelyet a NYUFIG foganatosított (átutalta az adóhatóságnak, aki aztán visszautalta azt a részére). A szabály feleslegesen kapcsolta be az APEH/NAV-ot a végrehajtásba, bonyolította (feleslegesen utaztatva a pénzt) és drágította az eljárást.

A szabályozásból eredő anomáliát az egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXX. törvény 11. §-a 2011. január 1-jei hatállyal megszüntette, így a letiltással érvényesíthető követeléseket nem kell a továbbiakban átadni az adóhatóságnak.

A jogalap nélkül felvett ellátásoknál alapvetően az jelentett problémát, hogy az adatszolgáltatásra kötelezett külső szervezetek egyáltalán nem, vagy nem határidőben teljesítették a rájuk rótt kötelezettségeket.

Az APEH/NAV adatszolgáltatása a folyamatos egyeztetések ellenére sem minden esetben a megállapodásban rögzített határidőben, adatszerkezetben érkezett. Ennek eredményeképp a NYUFIG a jogszabályban előírt kötelezettségének csak korlátozottan tudott eleget tenni. Ezen felül problémát okozott az is, hogy a munkál-

tatók a bevételek kitöltése során gyakran nem alkalmazták megfelelően a nyugdíjas státuszt jelező kódokat.

Az árvaellátás folyósításához szükséges tanulmányok igazolásához az adatok begyűjtését 2009. szeptember 30-áig a NYUFIG végezte. A Ket. 36. § (2) bekezdésével összhangban módosult a Tny. 55. §-a, így a Magyarországon tanuló árva esetén az Oktatási Hivatal (OH) mint adatgazda feladata a jogviszonyok igazolása. A megállapodást az érintett felek 2009. május 11-én írták alá, abban az adatok elektronikus úton történő adatszolgáltatását rögzítettek. Problémaként jelentkezett, hogy az OH-nál nyilvántartott adatok struktúrája nem tartalmazott minden szükséges adatot, illetve az elektronikus adatszolgáltatás egyáltalán nem valósult meg. Ezáltal a törvényi szabályozás ellenére a NYUFIG-ot terheli továbbra is az igazoltatás feladata és költsége (2011 szeptemberben közel 43 000 igazolást küldtek ki).

Megoldását jelenthet az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programnak az Oktatási Hivatal közgazdasági szolgáltatásainak elektronizálása című projektjében megvalósuló fejlesztések.

AZ OEP ALAPNYILVÁNTARTÁSÁT (TAJ-BSZJ) TÁMOGATÓ SZÁMÍTÁSTECHNIKAI ÉS EGYÉB NYILVÁNTARTÁSI RENDSZEREK MŰKÖDTETÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE

Az OEP az alap nyilvántartási rendszerén kívül, a központi TAJ-BSZJ rendszer adatait használó, a visszacsatolással annak működését segítő egyéb **számítástechnikai rendszereket is** üzemeltet. Az ellenőrzés által kiválasztott rendszerek a **BSZJ SCAN**, az **OJOTE** (On-line Jogviszony és TAJ Ellenőrző rendszer), a **TAJ autorizáció**, az **EFORM**, az **ITP2000** (Integrált Táppénzszámfejtő Program) és az **ADATTÁRHÁZ**.

A fentieken kívül az OEP **egyéb elektronikus nyilvántartási rendszereket** is működtet. Ezek közül az ellenőrzés a **FOGLINFO** (Foglalkoztatói törzsnyilvántartás), a **MEGALL**, a **KGY 2005**, az **EGYEDI**, a **KÜLFI**, a **BÉVER** (Békéscsabai Vényellenőrző Rendszer) és a **KIF ELLENŐR** programokat választotta ki.

Fenti számítástechnikai és nyilvántartási rendszerek működésére és használatára vonatkozóan az OEP-nél a vizsgált időszakban szakmai ellenőrzést nem végeztek. Belső ellenőrzés 2008-ban a MEGALL, 2009-ben a KGY 2005 rendszert vizsgálta. Külső ellenőrzés az ÁSZ részéről történt, 2008-ban a közgyógyellátással foglalkozó vizsgálat kapcsán, mely a KGY 2005 rendszert érintette. Auditot a BÉVER, az ADATTÁRHÁZ (számítástechnikai audit) és az ITP2000 rendszerrel készítették.

Az ADATTÁRHÁZ kivételével nem készült írásos jelentés vagy beszámoló a rendszerek működéséről, eredményességéről, hatékonyságáról. Az ADATTÁRHÁZ kivételével – mely gyakorlatilag vezetői információs rendszerként funkcionál – a vezetői információs rendszer keretébe a rendszerekből nem szolgáltatnak adatot.

A Tbj. 44/C. § szerint a társadalombiztosítási ellátást igénylő személy biztosítási jogosultságának tisztázása érdekében **hatósági** eljárást kezdeményezhet az egészségbiztosítási szervnél. Az ilyen **eljárások nyilvántartásához és lebonyolításához** alakította ki az OEP a **BSZJ SCAN rendszert**, amely 2008-tól kezdődően működik. A rendszer által kezelt eljárások alapvető szabályait a TAJ-rendszerrel és az egészségbiztosítási jogosulti nyilvántartással kapcsolatos ügyviteli eljárásról szóló főigazgatói utasításokban (2011-től szabályzatban) szabályozták az ellenőrzött időszakban. A rendszer működésének, kezelésének részletes szabályait sem a Nyilvántartási és Szakigazgatási Főosztály (NYSZF) Ügyrendje, sem a NYSZF ellenőrzési nyomvonala nem tartalmazta.

A rendszer működtetését az OEP végzi, felhasználói az OEP, illetve a kormányhivatalok egészségbiztosítási szakigazgatási szervei. A működéssel kapcsolatosan jelentős probléma nem merült föl. **Teljességgel biztosított**, mert az okirati kérelmek/eljárások az iktatórendszerből automatikusan a BSZJ SCAN programba kerülnek, és az ügyek elintézését a rendszer folyamatosan nyomon követi. Nyilvánvaló adminisztratív hiba esetén, pl. amikor fiatalok, nyugdíjas

korú magyar állampolgár kap „piros lámpajelzést”, feltételezhető a jogviszony megléte, ilyenkor az okirati eljárás befejezéséig a rendszer az ellátást igénylő személynek biztosítja a jogszerű ellátáshoz szükséges „zöld lámpát”. A bejelentések ellenőrzése az APEH/NAV vagy az OEP által végzett ellenőrzések során történik meg. A rendszerben a nyitott ügyek lezárása a visszajelzés alapján történik, melynek eredménye megjelenik a BSZJ-rendszerben. A rendszer működését megkérdőjelező hibák az elmúlt években nem merültek föl, a napi működésben jelentkező kisebb eltérések elhárítását hibajelzések segítik.

Az OJOTE a TAJ-BSZJ kisegítő rendszere, amely orvosoknak és egészségügyi szolgáltatóknak teszi lehetővé, hogy megbizonyosodjanak a biztosítottak egészségügyi ellátásra való jogosultságáról. A felhasználói dokumentáció szerint a működtetéséért az Informatikai Fejlesztési Főosztály (IFF) felelős, melynek azonban ez nem szerepel az SzMSz-ben meghatározott feladatai között. A rendszerre vonatkozóan ellenőrzési nyomvonal sem készült, ami azonban – az ellenőrzés megállapítása szerint – az egyszerű lekérdező szerkezet, és az automatikus működés miatt nem okoz gondot. A rendszer működésével kapcsolatban bevezetése óta érdemi probléma nem volt.

A TAJ autorizáció sem nyilvántartással foglalkozó rendszer, hanem a TAJ érvényességének a lekérdezését teszi lehetővé az OEP honlapján. A TAJ autorizáció segítségével bárki leellenőrizheti az OEP honlapján, illetve az Ügyfélkapun keresztül TAJ száma érvényességét. A felhasználási dokumentáció szerint a működtetéséért az IFF felelős, amelynek SzMSz szerint meghatározott feladatai között nem szerepel ez a tevékenység. A rendszerre vonatkozóan nem készült ellenőrzési nyomvonal, ami azonban az egyszerűsége és az automatikus működés miatt nem okoz gondot. A rendszer működésével bevezetése óta érdemi probléma nem volt.

A 2004. óta működő **EFORM számítástechnikai rendszer** a migráns munkavállalók szociális ellátását támogató rendszer. A program támogatja az OEP szervezeti egységei és az EU-n (valamint más, kétoldalú egyezményekkel érintett országokon) belüli külföldi biztosítók közötti finanszírozási, elszámolási feladatok végrehajtását, az ezekhez szükséges adatok nyilvántartását, a nyilvántartásba felvett személyek adatainak feldolgozását.

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó Európa Parlament és a Tanács 2009. szeptember 16-i, 987/2009 EK rendelet, II. fejezete tartalmazza a nemzetközi együttműködésre és adatcserére, nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseket. A feladat végzéséért és a rendszer használatáért szakmailag felelős Nemzetközi és Európai Unió Főosztály feladatai közt az SzMSz-ben szerepel „a nemzetközi egyezmények és a közösségi rendeletek végrehajtását segítő informatikai rendszer fejlesztése”. A Főosztály nem rendelkezik a rendszer kezelésére vonatkozó audit traillel¹, de a Főosztály egésze feladatainak audit-trailjében a rendszer működtetésének feladatai más főosztályokhoz viszonyítva részletesebben (a feladatokat 7 pontban rögzítve) szerepeltetik. Az EFORM rendszer felhasználói kézikönyve a feladatok elvég-

¹ Ellenőrzési nyomvonal: grafikusán megjelenített folyamatábra, amely tartalmazza a belső kontrollokat.

zésének leírását – a hibakódok és a hibalisták lekérdezési lehetőségén kívül – jól részletezi.

A rendszer szakmai adattartalmát és funkcióit a Nemzetközi és Európai Unió Főosztály határozza meg. Specifikációik alapján a rendszerbe **logikai, formai, és tartalmi ellenőrzési algoritmusokat** építettek be, amelyek folyamatba építetten megakadályozzák a rendszer hibás működését. Szükség esetén listás lekérdezéssel lehet meggyőződni a szabályos működésről. Ezeket a lekérdezéseket azonban kötelezően semmi sem írja elő, ezt a Főosztály vezetői, illetve illetékes munkatársai csak egyedi döntések alapján teszik meg.

A rendszert alapvetően a megyei szakigazgatási szervek munkatársai kezelik, kisebb mértékben a Főosztály munkatársai, illetve az általuk alkalmazott két adatrögzítő. A megyei szakigazgatási szervek munkatársait osztályvezetőjük az általános vezetői ellenőrzés keretében ellenőrzi. A két adatrögzítő munkáját rendszeresen a Nemzetközi és Európai Unió Főosztály illetékes osztályvezetője felügyeli.

A Nemzetközi és Európai Unió Főosztály vezetőjének tájékoztatása szerint a **rendszer megbízhatóan működik**, a beépített kontrollok biztosítják a rendszer megfelelő és hibátlan működését. A rendszerbe épített státuszjelzések biztosítják az ügyek kezelésének folyamatosságát. A rendszer működésével kapcsolatban eddig panasz nem érkezett.

A rendszer segítségével 2010-ben 42 600 db számlát dolgoztak fel, ellenőriztek le és készítettek elő utalásra a magyar jogosultak külföldi gyógykezelésével kapcsolatban, valamint 65 200 db számlát állítottak ki a külföldi biztosítottnak a külföldi biztosítottak hazai gyógykezeléséről.

Az **ITP2000** (Integrált Táppénzszámfejtő Program), mint a neve is mutatja, nem nyilvántartási Program. A pénzbeli ellátások (táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, GYED), a baleseti táppénz és az utazási költség térítés feldolgozását, megállapítását és számfejtését támogató program. A foglalkoztatók által benyújtott foglalkoztatói igazolások alapján feldolgozza a kifizetési igényeket, melyeket aztán utalási listán ad át az egészségbiztosítási szakigazgatási szerveken belül működő Ellátási Gazdálkodási Osztályokra.

A rendszer működésére 2011-ig semmilyen szabályozás nem vonatkozott. Természetesen a kifizetendő tételek kiszámításánál figyelembe veszik az egyes jutatások megállapítására vonatkozó jogszabályi változásokat. A rendszerben ellenőrzési mechanizmus nem működik. A **teljesség ellenőrzését** az biztosítja, hogy beérkező, sorszámozott igazolás nem maradhat elbírálatlanul, illetve szabálytalanság esetén visszaküldik a foglalkoztatónak, akinek feladata a javítás.

Az SzMSz rögzíti a szakmai feladatokat ellátó szakigazgatási szervek és a Pénzbeli Ellátási és Ellenőrzési Főosztály (PEEF) feladatait, a rendszer és feladatainak megnevezése nélkül. Ellenőrzési nyomvonal a rendszer feladatait részletesen nem szabályozza.

Az **ADATTÁRHÁZ** létrehozásáról a vezetői és az általános információs igények kiszolgálására, a 27/1999. sz. főigazgatói utasítással döntöttek. A rendszer

működtetését később a 35/2008. sz. főigazgatói utasítás szabályozta. Az ADAT-TÁRHÁZ az elektronikus nyilvántartások és a forgalmi jelentéseket fogadó tranzakciós és adatfeldolgozó informatikai rendszerek adataira épülő olyan hatékony eszköz, amely a vezetői döntések támogatására szolgál. A létrejött adatbázis elemzési lehetőségeket biztosít, elemzési eszközök egyedi kialakítására ad lehetőséget a rendszer további fejlesztése után. A rendszer biztosítja a hozzáférést az Ügyfélkapun keresztül a biztosítottak által elérhető információkhoz, és ez szolgálja ki a rendőrségi, bírósági, illetve más hatósági megkereséseket. A rendszerben 2003-tól jelentős fejlesztéseket hajtottak végre, de 2009-ben az IFF további fejlesztéseket tartott szükségesnek a rendszer funkcióinak kiteljesítéséhez.

A rendszer egyedi fejlesztésű, a kezelésért és a fejlesztésért egyaránt az IFF felelős. Az SzMSz és az IFF Ügyrendje és ellenőrzési nyomvonalja is tartalmazza ezt a feladatot, de a fő tevékenységek (feladat megfogalmazása, tapasztalatok feldolgozása, elemzések, hibalisták, törzsadat módosítások, szerződéskötés előkészítése, megkötése, fejlesztés, tesztelés, átvétel, áttöltés, bevezetés) felsorolása mellett azokat részleteiben nem szabályozza, és a felelősöket, végrehajtókat, határidőket, a rendszer által generált dokumentumokat sem határozza meg.

A fejlesztés a mindenkorai felhasználói kérések és pénzügyi lehetőségek figyelembevételével történt. Az ADATTÁRHÁZ-ban nyilvántartott és onnan felhasználható adatok az OEP valamely más nyilvántartási rendszeréből származnak, így azok megbízhatósága önmagában nem vizsgálható, illetve az adatok megbízhatósága megegyezik a forrásrendszer adatainak megbízhatóságával. Ezért az ADATTÁRHÁZ-nál **önálló hibamegelőző kontroll**ok nem működnek, de ez a rendszer használhatóságát nem akadályozza.

A rendszer működéséről és hasznosulásáról az IFF 2010-ben értékelést készített, melyben megállapították, hogy az ADATTÁRHÁZ adatainak használata, hasznosulása hullámzó, függ az OEP vezetésének különböző szintjein végbe menő személyi változásoktól. 2008-ig alapvetően az igények növekedése, 2009-től azonban csökkenése volt jellemző. A rendszer – tekintve, hogy egységes és átfogó elveken alapuló kiépített vezetői információs rendszer nem működik – gyakorlatilag **vezetői információs rendszerként funkcionál**. Két esetben végeztek külső cégek számítástechnikai auditot, amelyek a rendszer kialakítását és működését rendben találták. 2009-ben az IFF az OEP vezetésének készített feljegyzésben értékelte a rendszer működését, bemutatva a továbbfejlesztés nyújtotta lehetőségeket.

A **FOGLINFO** rendszer-t 1999-ben vezették be, jelenlegi formájában 2007. óta működik, az APEH/NAV adatszolgáltatására épül. Az APEH/NAV-hoz a foglalkoztatók által a járulékbavallással és a foglalkoztatottak jogviszonyával kapcsolatosan tett bevallásokból származó, az APEH/NAV által az OEP-nek átadott adatok feldolgozása alapján alakul ki az OEP foglalkoztatói törzse. A FOGLINFO rendszer ennek alapján teszi lehetővé, hogy az OEP bármely tevékenységéhez szükséges adat lekérdezhető legyen. A **rendszer használata tehermentesíti a BSZJ-rendszert**, mivel adatait a BSZJ kódoltan tartalmazza.

A FOGLINFO rendszerrel szembeni követelményeket, a rendszer működésének szabályait, kezelésének előírásait, adattartalmának felhasználását sem jogszabály (pl. Art., Ebtv.), sem OEP belső szabályozás nem tartalmazza.

A Nyilvántartási és Szakigazgatási Főosztály (NYSZF) Ügyrendje és a NYSZF ellenőrzési nyomvonal a egy mondatban („a foglalkoztatókat tartalmazó nyilvántartás vezetésével, karbantartásával összefüggő feladatok felügyelete és irányítása”) érinti a feladatot. A rendszer kezelésére, használatára vonatkozó önálló, részletes ellenőrzési nyomvonal, vagy más eljárásrend nem készült. Továbbá nem fogalmaztak meg a rendszer tartalmát szabályozó, valamint terjedelmére vonatkozó előírást.

Gyakorlatilag a fent említett **APEH/NAV adatszolgáltatás alapján alakult ki** és frissül az adatbázis. Az OEP-nek az adatteljességre vonatkozó információk nem állnak rendelkezésére, és elemzések, becslések sem készültek e tekintetben. Az elmúlt években csak elképzelések voltak a Céginfo-val való kapcsolatteremtésről, és a helyszíni ellenőrzés ideje alatt is folytak a tárgyalások az esetleges on-line összeköttetés kiépítéséről és adatszolgáltatásról. Hasonlóképpen nincs adata az OEP-nek a vállalkozókról, ezért a rendszer adatainak teljességét erről az oldalról sem lehet ellenőrizni.

A Cégbíróság illetve a Cégbíróság adataiból összeállított Céginfo jelentősen segíthetne a tekintetben, hogy a foglalkoztatók listáját teljessé tegyék, illetve ennek alapján ellenőrzési, monitoring lehetőségekhez jussanak.

A FOGLINFO **teljessége és pontossága attól függ**, hogy az adóalanyok milyen pontosan tesznek eleget adatszolgáltatási kötelezettségüknek. Az APEH/NAV-val a 2007-ben kialakított együttműködés jelentős fejlődésen ment át. Az elért vállalkozói körben a rendszer pontossága jónak mondható, mivel a működtetésének kezdete óta eltelt 12 év során kialakított hibakeresési, adattisztítási rendszer megfelelően működik.

A rendszert alapvetően a megyei szakigazgatási szervek munkatársai kezelik, a NYSZF munkatársai a BSZJ rendszerhez kapcsolódóan végeznek feladatokat. A megyei szakigazgatási szervek által végzett **jogviszony-ellenőrzések** eredményeképpen természetesen a FOGLINFO adatait is javítják, szükség szerint.

A **MEGALL** nyilvántartás a **megállapodások megkötésével jön létre**, melynek rögzítése automatikusan generálja a fizetési kötelezettségek előjegyzését, majd a számviteli adatok alapján, a kifizetés után, adatrögzítéssel kerül kivételre az előírás. A megállapodásokból fakadó kötelezettségek naprakész nyilvántartását a pénzügyi területtel történő rendszeres egyeztetések biztosítják.

A Tbj. 34. § (12) bekezdésének megfelelően külföldi magánszemélyek hatósági eljárás keretében megállapodást köthetnek magyarországi tartózkodásuk alatt egészségügyi szolgáltatások igénybe vételére. E megállapodások és a belőlük fakadó fizetési kötelezettségek nyilvántartására, valamint a külföldi állampolgároknak TAJ kiadásra szolgál a MEGALL rendszer.

A 2006. év óta működő rendszer használatát más rendszerekhez képest nagyobb részletességgel szabályozzák a TAJ-rendszerrel és az egészségbiztosítási jogosulti nyilvántartással kapcsolatos ügyviteli eljárásról szóló főigazgatói utasítások. Az SzMSz és a szakmai felelős NYSZF Ügyrendje a rendszer kezelésének feladatait nem említi és a rendszer működtetéséhez ellenőrzési útvonal nem ké-

szült. A szabályozás azonban előírja az ellenőrzéseket, az elkészíthető/elkészítendő ellenőrzési listákat és az ezekkel kapcsolatos ügyintézői feladatokat.

A **KGY 2005** program a közgyógyellátást igénylők jogosultságának vizsgálatát végzi 2006. óta, megállapítja a jogosultságot és a támogatás mértékét, nyilván tartásba veszi a jogosultakat és kibocsátja a közgyógy-ellátásra jogosító igazolványokat.

A nyilvántartás vezetését a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. III. tv. írja elő. A rendszer tartalmát, kezelését, felelőseit OEP belső szabályozás nem határozza meg. A rendszer szakmai kezelését az Informatikai Fejlesztési Főosztály (IFF) végzi, de a feladat sem az SzMSz-ben, sem az Ügyrendben, sem audit-trail-ben nem jelenik meg. A felhasználói kézikönyv a rendszer kezelésének feladatait ismerteti.

A rendszer kezelését – a dokumentumok rögzítését – a szakigazgatási szervek munkatársai végzik. Az OEP szakfőosztálya (Ártámogatási Főosztály) munkatársainak csak azokban az esetekben kell beavatkozni a rendszer automatikus működésébe, ha egy-egy (a rendszerben nem szereplő) speciális terápia esetén, a szükséges gyógyszer-kombinációt meg kell állapítani. A **rendszer teljessége** azáltal biztosított, hogy csak az kaphat közgyógy-ellátotti igazolványt, aki a rendszerbe jóváhagyással kerül be. A rendszer a BÉVER-ből átvett gyógyszer-törzzsel dolgozik, ami csökkent a hibák lehetőségét. A rendszerbe épített belső kontrollok nyomon követik, pl. hogy valamennyi orvos által szükségesnek tartott kezelést figyelembe vettek-e, illetve a felírt gyógyszereket kiváltották-e, és ezek mértéke, jogosultanként mekkora összeget tesz ki.

Külső ellenőrzés az ÁSZ részéről 2008-ban történt a közgyógyellátással foglalkozó vizsgálat kapcsán. Az ÁSZ jelentése megállapította, hogy a rendszer bevezetésével *"A közgyógy igazolványok közhiteles nyilvántartását a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50/C. § (2) bekezdésével összhangban létrehozták"*. A rendszer működéséről, eredményességéről, hatékonyságáról más írásos jelentés vagy beszámoló nem készült. Vezetői információs rendszer keretében nem szolgáltatnak a KGY 2005 rendszerből származó adatot.

A gyógyszerek vagy gyógyászati segédeszközök magas ára, illetve a kérelmező rossz szociális helyzete miatt évente kb. 7000 méltányossági kérelem érkezik az OEP-hez. A kérelmeket elbíráló Ártámogatási Főosztály a kérelmekre hozott pozitív határozatokat tartja nyilván az **EGYEDI** rendszerben. A határozatok a jóváhagyott egyedi gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz támogatásokra vonatkoznak, melyek alapján az érintett személyeknél a BÉVER az egyedei támogatási mértékek alapján készíti el az érintett elszámolásokat.

A rendszer teljessége azáltal biztosított, hogy valamennyi egyedi döntést tanúsító OEP határozat rögzítésre kerül a rendszerbe és a kedvezmények csak a rendszerben rögzített esetekben és mértékben adhatók, ezért az ellenőrzés megállapítása szerint hibakeresési rendszer alkalmazása nem indokolt.

A rendszert sem jogszabály, sem OEP belső szabályozás nem szabályozza. Az egyetlen utalás is közvetett, az SzMSz szerint az Ártámogatási Főosztály felada-

ta az egyedi méltányossági kérelmek elbírálása, de a nyilvántartás már itt sincs előírva.

A **külföldi tartózkodás/biztosítás idejére** a hazai biztosítási jogviszonyt fel kell függeszteni, amit a TAJ-szám átmeneti felfüggesztésével oldanak meg. A bejelentések nyilvántartását és kezelését, a visszaérkező állampolgároknak a TAJ visszaállítását az OEP a **KÜLFI** rendszer segítségével végzi. A rendszer használatát más rendszerekhez képest jóval nagyobb részletességgel szabályozzák a TAJ-rendszerrel és az egészségbiztosítási jogosulti nyilvántartással kapcsolatos ügyviteli eljárásról szóló főigazgatói utasítások illetve szabályzat. Az SzMSz és a szakmai felelős NYSZF Ügyrendje azonban e rendszer kezelésének feladatait nem is említi, és a rendszer működtetéséhez audit-trail sem készült.

Az Ebtv. 80. § (5) bekezdése előírja, hogy ha „az uniós rendeletek vagy a Magyar Köztársaság által kötött nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személy, valamint a Tbj. 11. §-a a) pontjának hatálya alá tartozó magyar állampolgár TAJ-jal rendelkezik, köteles a külföldön, illetve a nemzetközi szervezet szociális biztonsági rendszerében létrejött biztosítását és annak megszűnését 15 napon belül bejelenteni az egészségbiztosítónak.”

A KÜLFI adatbázisa **teljességének mértékét** nem lehet megállapítani, mert a jogszabály a kötelezettre bízta a bejelentést. Még becslések sincsenek, hogy az érintettek mekkora hányada tesz eleget kötelezettségének. Az ellenőrzés is csaknem lehetetlen, mert gyakorlatilag csak véletlenül derülhet ki, hogy az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő külföldön biztosítási jogviszonyban áll. (Az ellenőrzés a jövőben akkor válhat hatékonyvá, ha az EU-ban kötelezővé tesz a más tagországok állampolgárai újonnan létrehozott biztosítási jogviszonyának a bejelentését.) A tényleges bejelentések nyilvántartását a rendszer megfelelően megoldja, a nyilvántartás automatikusan érvényteleníti a TAJ-t. A rendszerbe történő rögzítéseket minden esetben felülvizsgálja egy revizor, tehát érvényesül a „négy szem elve”.

Az 1999 óta működő **BÉVER** alapvetően nem nyilvántartási rendszer, hanem elszámoló rendszer. Egy nyilvántartási funkciója van, mivel az egészségbiztosítási pénztárak és a gyógyszertárak között kötött szerződéseket a rendszerben rögzítik, ezért ez tartja nyilván a gyógyszertárakat, gyógyászati segédeszköz forgalmazókat, gyógyfürdőket („patikatorzs”). E nyilvántartást havonta az OEP honlapján közzéteszik. A rendszer fő funkciója azonban a gyógyszertárakkal (havi négy alkalommal), gyógyászati segédeszköz forgalmazókkal, gyógyfürdőkkel történő elszámolás. Ez a patikák által küldött ún. e-jelentések alapján történik meg.

A gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök, gyógyfürdős szolgáltatások, anyatej, jogosultságát, és ezek támogatási rendszerét többször módosított kormányrendelet és 4 minisztériumi rendelet is szabályozza. A járóbeteg-ellátás keretében rendelt gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és gyógyfürdőellátások árához nyújtott támogatások elszámolásáról és folyósításáról szóló 134/1999. (VIII. 31.) Korm. rendelet meghatározza a jogszabály címében foglalt elszámolási keretszabályokat, mint pl. az elszámoláshoz benyújtandó adatszolgáltatás adattartalma és gyakorisága, a benyújtónak járó támogatás meghatározása és folyósítása egyes szabályait. A BÉVER rendszer ennek megfelelően épül fel.

A rendszer feladatait, működését, szerkezetét OEP főigazgatói utasítás is szabályozza (egyetlen rendszerként a TAJ-BSZJ mellett).

A központosított gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz és gyógyfürdőellátások árához nyújtott elszámolásának és folyósításának rendjéről a 35/2010. sz. OEP Főigazgatói utasítás, az 1/2010. sz. és azt megelőzően a 35/2004. sz. utasításokat váltotta fel. A hét évvel ezelőtti szabályozáshoz képest jóval részletesebb szabályozás nem csak a támogatások elszámolásának eljárásrendjét, de ezzel kapcsolatosan a nyilvántartási rendszer használatát is részletesen szabályozza. Rendelkezik az e-jelentések fogadásáról, az adattörzsek használatáról, a lekérhető ellenőrzési listákról, a megjelenő hibajelzésekről.

A rendszer háromszintű (utóellenőrzésre jelölés, tételkizárás, jelentés visszautasítás), formai és tartalmi **hibakódokkal** szűri az elszámolásokat. Amennyiben az e-jelentések felülvizsgálata során a hibakód javíthatatlan hibát jelez, a jelentést a rendszer automatikusan visszaküldi a benyújtónak javításra, a többi esetben utólagos korrekcióra kerül sor. A folyósítandó összegeket a naprakészen, (havonta aktualizált) gyógyszer törzs alapján automatikusan határozza meg a rendszer, majd elkészíti az utaláslistát, mely utalás céljából átkerül az OEP Ellátási Pénzügyi és Számviteli Főosztályára (EPSZF). Az elvégzett feladatok lekérdezésekkel ellenőrizhetők.

A rendszer működtetéséért szakmailag felelős Ártámogatási Főosztály feladatai közt az SzMSz-ben csak általánosságban, a Főosztály Ügyrendjében azonban részletesen is, osztályokra bontva szerepel a feladat. A Főosztály ellenőrzési nyomvonalában csak a BÉVER utalási listák elkészítése szerepel, a rendszer kezelésének más feladata nem.

A KIF ELLENŐR rendszer célja a szakigazgatási szerveknél, az OEP központjában dolgozó és a külső ellenőrök munkájának támogatása. A rendszernek háromféle nyilvántartási funkciója van. Egyrészt a rendszer állítja elő és tartja nyilván valamennyi, OEP ellenőrzési feladatokat végző ellenőrnek az ellenőrzési igazolványát. A nyilvántartás teljes, mert ellenőrzési munkát csak az végezhet, akinek az igazolványát a rendszerben állították ki. Az igazolványok érvényességét a rendszer folyamatosan vizsgálja.

A másik nyilvántartási funkciót 2010-ben alakították ki, ez a **TB-kifizetőhelyek nyilvántartása**. Ez a nyilvántartás is teljes, mert kapcsolatot alakítottak ki a KIFELLATAS rendszerrel, ami azt eredményezi, hogy valamennyi működő kifizetőhely bekerül a nyilvántartásba. A harmadik nyilvántartási funkció az elvégzett ellenőrzések megállapításainak illetve az ellenőrzések dokumentációjának nyilvántartása. A helyszíni ellenőrzés végéig az ellenőrzések megállapításainak és dokumentumainak rögzítése nem volt kötelező a rendszerben, az ellenőrök nagyfokú leterheltsége miatt.

A rendszer további funkciója a munkáltatói és kifizetőhelyi ellenőrzéseket végző mintegy 200 ellenőr felkészítése az ellenőrzésekre, egyrészt minél több információ összegyűjtésével az ellenőrzöttekről, másrészt az ellenőrzések dokumentációjának megkönnyítése a formanyomtatványok, eljárásrendek elérhetőségének megkönnyítésével. Hagyományos hibakereső funkciók a rendszerbe a program jellege miatt nem épültek be. A különböző információkhoz kereső funkciókkal lehet hozzájutni.

A rendszerre vonatkozó előírásokat jogszabály, illetve OEP belső szabályozás nem tartalmaz. Az OEP SzMSz-e a PEEF feladatai közt határozza meg *„az ellenőrzéssel kapcsolatos feladatok ellátásának támogatására alkalmazott számítástechnikai program működésének folyamatos figyelemmel kísérése, módosítások kezdeményezése, felügyelete”* feladatát. Szakmai eljárásrend vagy ellenőrzési nyomvonal azonban e szerteágazó feladatkörű program szakmai kezelésére sem készült.

AZ ONYF NYILVÁNTARTÁSI ÉS SZÁMÍTÁSTECHNIKAI RENDSZEREI MŰKÖDTETÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE, BELEÉRTVE AZ ONYF-NAV ADATKAPCSOLATOKAT

A **nyugellátások megállapításával összefüggő feladatokat** 2007-2010. között a regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok¹, valamint a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (NYUFIG), az ellátások folyósítását kizárólagosan a NYUFIG végezte. A két szakterület (megállapítás és folyósítás) különbözősége miatt a létrehozott nyilvántartási rendszerek, valamint azok adatainak felhasználását, lekérdezését biztosító modulok és lehetőségek eltérőek, az ügyintézéshez szükséges adatátadásokat, adatátvételeket egymás számára kölcsönösen biztosítják.

Az ONYF **központilag látja el** a nyugdíjágazat informatikai rendszereinek fejlesztését és biztosítja a szakterületek ügyviteli eljárásainak egységes szabályozását az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésének d) pontja alapján.

A rendszerek **üzemeltetése** – hálózati menedzseléssel – szintén központilag történik. Az ügyviteli eljárások, folyamatok 2010-től egységesen szabályozottak, folyamatosan aktualizált főigazgatói utasításokban és szabályzatokban jelentek meg.

A nyilvántartási rendszerekben és az azokat használó programokban **kialakították** és alkalmazták az adatfeltöltési és a lekérdezési feladatok elkülönített fázisai során az informatikai ellenőrző és a szakmai tudást igénylő **kontrollokat**.

A kontrollrendszerek működését támogatta, hogy az ONYF az adatok befogadásánál célszerű alapelveket alkalmazott az ügyfelek védelme érdekében. Az ONYF-re érkező adatszolgáltatásoknál alapelv, hogy a biztosított a legkisebb egység, azaz egy foglalkoztató egy adatszolgáltatásán belül egy biztosítotthoz tartozó adathalmaz csak egészében dolgozható be vagy utasítható vissza, részleges adatbetöltés nem történhet. Az elbírálásokhoz szükséges adatok adott évre lezártan kerülnek a nyugdíjbiztosítási nyilvántartásba, melyeket akár évtizedekkel később használnak fel, így **kiemelten fontos a hibátlan adatok biztosítása**. Az adat befogadásakor azt tekintik hibátlanoknak, amely a formai és tartalmi ellenőrzéseknek is megfelelt. Hibás adatszolgáltatás esetén kizárólag az adatszolgáltató javíthat.

A nyilvántartható adatok körét, az azonosítás módját, az adatokhoz való hozzáférési jogosultságokat **szigorú szabályok határozzák meg**. Az adatvéde-

¹ A Kormány 2011. január 1-jével a regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok kormányhivatalokba történő integrálásáról döntött a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozatában.

lem megszervezése is centralizált, az adatvédelmi követelmények teljesítéséről az adatvédelmi szabályzatban az ONYF főigazgatója rendelkezett.²

Az ONYF 2011-ben létrehozta az **Informatikai Biztonsági Osztályt** (IBO) a jogszabályokban és a belső szabályzatokban előírt adatvédelmi és informatikai biztonsági követelmények érvényesítése céljából

Az IBO fő feladata az SzMSz szerint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben (Avtv.) és az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról szóló 223/2009. (X. 14.) Korm. rendeletben és az egyéb jogszabályokban meghatározott adatvédelmi és informatikai biztonsági feladatok elvégzése, a jogszabályok és az azokból adódó feladatok, szabályok, jogok, kötelezettségek ismertetése ágazati szinten, továbbá szabályzatok, nyilvántartások készítése, naprakészen tartása, ágazati szintű ismeretése, oktatása és betartásának ellenőrzése, illetve a rendkívüli események jogszabályban rögzítettek szerinti jelentése a felső vezetésnek.

Az adatvédelmi felelős feladatait az Adatvédelmi Informatikai Szabályzat (AISZ) és az IBSZ részletesen meghatározza. Az SzMSz előírása szerint az Informatikai Biztonsági Felelős és az Adatvédelmi Felelős e feladatkörében közvetlenül a főigazgató irányítása alatt áll, feladatukat főigazgatói megbízás alapján látják el, így e feladatkörük informatika területtől való függetlensége biztosított.

Az ONYF kialakította az informatikai biztonsági és adatvédelmi előírások felügyeletének szervezeti kereteit és meghatározta a kapcsolódó feladatokat és felelősségeket, azonban **a biztonsági felügyeleti feladatok nagysága meghaladja a rendelkezésre álló kapacitásokat.**

A Belső Ellenőrzés 2009-ben ellenőrizte az informatikai biztonsági előírások teljesülését, a javasolt intézkedések utóellenőrzését is végrehajtotta 2010-ben. Az informatikai rendszerek külső cégek általi biztonsági ellenőrzésére, sérülékenység vizsgálatára a vizsgált időszakban nem került sor.

A nyugellátások megállapításának alapját a foglalkoztatók/adatszolgáltatók által a biztosítottakról teljesített **szolgálati idő és kereseti adatok** biztosítják. Ezen adatszolgáltatás teljesítése – az ellenőrzés időszakában – a nyugdíjbiztosítási egyéni nyilvántartó lapon (**NYENYI**), valamint az ONYF által az adatszolgáltatásra rendszeresített NYENYI programmal történt, mely adatszolgáltatásból a **Központi Elektronikus Nyugdíjnyilvántartás (KELEN) rendszerébe** érkeztek be a szolgálati idő és jövedelemigazolások adatai. Az itt nyilvántartott adatokból a nyugdíjak megállapítását a nyugdíjigények elbírálását támogató informatikai rendszer (**NYUGDMEG**) segítségével végzik az igazgatóságokon dolgozó szakemberek. Az adatbázisba az adatok befogadása közvetlenül történik, az okmányokat azonnal a személyekhez rendelik, amely az adatok pontosságát és hitelességét kívánja meg. A KELEN rendszerből az ellátás megállapításához szükséges adatokat az ellátásnak megfelelően strukturált

² A 28/2004. ONYF utasítás az Adatvédelmi Szabályzatról és a 30/2010. ONYF utasítás az ONYF adatvédelmi és információs szabadság szabályzatáról.

elektronikus dossziék segítségével válogatják össze, kérdezik le. Szolgálati idő és nyugdíjalapjául szolgáló átlagkereset megszerzésére kötött megállapodások megkötését és kezelését a **MEGÁLL** rendszer látja el. Az elbírálás menetét ellenőrző kollégák munkáját az **ELLENŐRI** rendszer segíti. A nyugdíjak és ellátások folyósítása a NYUFIG-nál a **Nyugdíjfolyósítás Új Rendszerével (NYUFUR)** történik.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) lehetővé tette az elektronikus ügyintézés, így a Ket. 8. § alapján a közigazgatási hatósági eljárásban eltérő rendelkezés hiányában, jogszabályban meghatározott módon az egyes eljárási cselekmények elektronikus úton is gyakorolhatóak, ennek érdekében a hatóság az eljárása során gondoskodik az elektronikus ügyintézés informatika támogatásáról. Az **elektronikus ügyintézés** bevezetéséhez a Kormányzat létrehozta a természetes személyek számára az Ügyfélkapun keresztül azonosítási rendszert. Az ONYF a Ket-ben foglaltak végrehajtására alakította ki a **Dokumentum Kapu** rendszert, amelyben a természetes személyek űrlapok kitöltésének segítségével intézhetik elektronikus úton az ügyeiket. A NYENYI adatszolgáltatás elektronikus ügyintézés keretében történő teljesítésére az e-NYENYI rendszer került kialakításra. Az e-NYENYI rendszeren keresztül történő adatszolgáltatás célja a Tny. 97. § (2) bekezdésében előírt adatszolgáltatási kötelezettség elektronikus úton történő teljesítésének biztosítása volt. Az adatszolgáltatók az előírt kötelezettségüket papíralapon is teljesíthették, melynek feldolgozását, elektronizálását az ONYF igazgatóságain dolgozók végezték. A vonatkozó rendelkezés kikerült a Tny-ből³, így a foglalkoztatók utoljára 2009-re szolgáltatottak az ONYF igazgatási szerveihez adatot. A 2010. január elsejétől keletkező adatokról a NAV szolgáltat adatot az ONYF számára. Az Art. 52. § (7) bekezdésének b) pontja szerint az állami adóhatóság a tárgyévet követő év augusztus 31-éig adja át a foglalkoztatók által bevallott havi adatokból a NAV által magánszemélyenként konszolidált éves adatokat a Ny. Alap kezelőjének.

A KELEN rendszerben nyilvántartott **foglalkoztatói adatszolgáltatásra** (NYENYI) kötelezettek száma 2006-ban a 2005-re vonatkozó adatok tekintetében meghaladta a 900 ezret, amely kötelezetti létszám 2009-re már közelített a 1100 ezer felé. Az adatszolgáltatói kör fokozatosan bővült. Elektronikus úton (e-NYENYI) történő adatszolgáltatással már 2007-re vonatkozóan teljesíthettek a foglalkoztatók, az internetes hozzáféréssel működő program igénybevételével a kötelezettek mintegy 85%-a teljesített. Az adatszolgáltatási kötelezettség nem, illetve késői, vagy hibás teljesítése miatt kezdeményezett eljárások száma 150-250 ezer között mozgott az ellenőrzés időszakában. A hibás adatszolgáltatások

³ A Tny. 97. § (2) – (4) bekezdését 2011. január 1-jével az egyéni vállalkozókról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXVI. törvénnyel és a megtakarítások ösztönzésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXVI. törvény 139. § (3) bekezdése hatályon kívül helyezte. A 2010. január 1-jét megelőző időszak tekintetében a Tny. 97. § (3) bekezdésének – 2010. december 31-én hatályos – b) pontjában foglaltak 2010. december 31-ét követően is alkalmazhatók. (E szerint a 2010. január 1-jét megelőző időtartamra vonatkozó visszamenőleges és az Art. szerinti elévülési időn túli időszakokra vonatkozó adatszolgáltatást közvetlenül a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervhez kell teljesíteni.)

jellemzően a jogszabályok téves értelmezéséből, összetettségéből adódtak. Az adatszolgáltatást az előírt határidőn túl teljesítők esetében a szankcionálás lehetőségével ritkán élt az ONYF. 1 hónapos késéssel és hibásan teljesítő adatszolgáltató a Kincstár volt.

A **Kincstár** a foglalkoztatókra előírt április 30-ai határidőn túli időpontban, június 30-áig szolgáltat adatokat, melyre a Tny. 99. § (2) bekezdése ad lehetőséget. Az ONYF az előírt adatszolgáltatási és bejelentési kötelezettség teljesítésére szolgáló nyomtatvány használata alól a jogszabály alapján mentesítést adhat és a bejelentés módjára, határidejére a szervekkel az általános feltételektől eltérő megállapodást köthet. A két szervezet ilyen megállapodást nem kötött, de az ONYF engedélyezte a Kincstár későbbi időpontban, a Központi Illetmény-számfejtési Rendszerből (KIR) generált NYENYI lapokon történő adatszolgáltatást, amely minden évben sok hibát tartalmazott.

A **NYENYI** adatszolgáltatási rendszer 2006-2009-ig **párhuzamosan működött** az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) által a foglalkoztatói **járadékbevallások összesítéseiből készített adatszolgáltatással**. Az APEH adatszolgáltatása egy, a NYENYI helyett bevezetni tervezett adatszolgáltatási rendszer kontrollját biztosította. Az összes adatszolgáltatásra kötelezett foglalkoztatónál 2010-re vonatkozóan a KELEN adatbázisába már a Nemzeti Adó- és Vámhivaltól (NAV) 2011. augusztus 31-éig átadott adatokat töltötték be, a NYENYI adatszolgáltatás korábbi formái jogszabály alapján szűntek meg. Azoknál a magánszemélyeknél, akik 2010-ben vagy 2011-ben ellátás iránti igénnyel fordultak a területi nyugdíjbiztosítási igazgatóságokhoz és a 2010. évi adataikra vonatkozó adatátvétel az adóhatóságtól még nem történt meg, a 2010. évi, illetve a 2011. évi adataikat a munkáltatóiktól egy erre rendszeresített nyomtatványon kérték be. Ezt az adatszolgáltatást az érintettek a Biztosítási Idő és Kereset/Jövedelemközlő Program (BIKEJ) segítségével teljesítették, mivel a NAV év közben a jogosultsági adatokról nem szolgáltat információt.

A NYENYI lapokon 2007-2010. között évente közel egymillió foglalkoztató, mintegy 4-5 millió biztosítottól, 6,5-7,5 millió jogviszonyra vonatkozóan szolgáltatott adatokat. Az APEH/NAV az ellenőrzés időszakában a foglalkoztatók havonkénti járadékbevallásaiból egybegyűjtött adatokat konszolidálta, és ezután továbbította az ONYF részére évente egy alkalommal. Az adóhatóság 2007. január 1-től az Art. 52. § (7) bekezdésének előírásai szerint a járadékbevallást kitöltőktől közvetlenül elektronikus úton kapta az adatokat, melyekből a bevallási évet követő év augusztus 31-éig konszolidált éves adatszolgáltatást nyújtott az ONYF számára (a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok hivatásos állományú tagjaira vonatkozó adatok kivételével). Az **adóhatóság** az adatokat továbbítás előtt az ONYF-nek megfelelő szerkezetűre alakította át. Ezáltal **adatkezelést is végzett**, aminek következtében az adatokban hibák, adatvesztések keletkeztek.

Az ONYF elemzései a 2006. évi adóhivatali adatszolgáltatást kritikusnak minősítették. Az ezt követő adatállományok összességében javulást mutattak, ugyanakkor évente továbbra is jelentős pozitív, negatív irányú eltérések mutatkoztak az egyes adatszoportokon belüli adatokban. Az adatszolgáltatások magas hibaarányához hozzájárult, hogy a két szervezet **nem azonos szem-**

pontok szerint ellenőrizte az adatszolgáltatásokat, az **egységes hibajavítás mechanizmusát nem alakították ki**.

Az adóhatóság adatszolgáltatása az évek során javuló tendenciát mutatott. Az Alapkezelő összehasonlítása alapján a KELEN rendszerbe a NYENYI lapokon 2006-os adatról szolgáltatást teljesített foglalkoztatók és az APEH által konszolidált 2007-ben átadott adatok összehasonlítása során megállapították, hogy az átadott adatokból a biztosítottak 28%-a és a jogviszonyok 61%-a hiányzott. A 2009. évi adatszolgáltatásban a biztosítottak 7%-a hiányzott, míg a jogviszonyok esetében az APEH adataiban 4%-os többlet volt, melyet feltehetően az adatok hibás konszolidálása okozott.

A NAV által 2011-ben küldött, a 2010. évről adott jelentésében található hibák magas arányára és nagy mennyiségére (a biztosítottak 56%-a nem tölthető be) való tekintettel az ONYF kérte a teljes adatszolgáltatás megismétlését. A hibák túlnyomó többsége abból fakadt, hogy a 2010. 01. 01-nél korábban kezdődő magán-nyugdíjpénztári (MNYP) tagságok esetén a tagság kezdetét az adatszolgáltatás nem tartalmazta. Ebből a hibából adódóan az összes ilyen rekord (csaknem 4 millió) hibás lett, ráadásul ennek alapján a járulék sem számolható helyesen. Ez okozta szinte az összes MNYP-rekordhibát. További lényeges hibaként fordult elő, hogy a jogviszony sorszáma nem egyedi egy biztosítotton és foglalkoztatón belül, hanem alkalmazási minőségenként 1-től újra kezdődött (kb. 300 ezer hiba).

Az adóhatóság által szolgáltatott adatok minősége a 2007-2011. közötti időszakban javult, ugyanakkor a probléma nem oldódott meg, mivel az ONYF és az APEH/NAV az adateltéréseket, illetve adatszolgáltatási problémákat nem kezelte egységesen. Az ONYF az adathibák jelentős részét a NYENYI adatszolgáltatás alapján szűrte ki. Az eltérések egyik fő okát az ONYF abban látja, hogy *„nem sikerült a két szervezetnek közös álláspontra jutnia”* a konszolidáció, illetve az önrevízióból, adóhatósági eljárásokból vagy más okokból történő konszolidált adatokat módosító adóhatósági adatszolgáltatások tekintetében.

Kockázatként jelentkezik, hogy a NYENYI adatszolgáltatásból érkező kontroll adatok 2011. évtől kezdődően (a 2010. évre vonatkozóan) már nem állnak az ONYF rendelkezésére, a NAV-os adatszolgáltatással hibás adatok is bekerülnek a rendszerbe, melyeket csak évekkel az adatszolgáltatást követően képesek kiszűrni, amikor az adatszolgáltatás tisztázása már csak nagy munkaráfordítással hajtható végre vagy egyáltalán nem végezhető el. A 2011-től hatályos adatszolgáltatási rend további hátránya, hogy az ONYF – a korábbi időszakhoz képest – hónapokkal később kapja meg a nyugdíjak megállapításához szükséges információkat. A NYENYI adatszolgáltatás határideje a tárgyévet követő év április 30-a volt, az APEH adatszolgáltatásé a tárgyévet követő év augusztus 31. napja, a végső (ONYF számára felhasználható) adatszolgáltatás az adategyeztetések elhúzódása miatt hónapokkal későbbre tehető. Ennek következményeként az elbíráláshoz kapcsolódóan növekedni fog mind a munkáltatói megkeresések száma, mind a megkereséssel érintett időszakok hossza.

A jogszabályok 2010. január 1-jét követő időszakra nem határozzák meg, hogy a NYENYI adatszolgáltatást kiváltó bevallások adattartalmának az Art. 164. §-ban meghatározott **elévülési időn túli ellenőrzését** mely hatóság ellenőri

apparátusa végzi. A nyugdíj-szakmai ellenőrzések hiányában a NAV által **átadott adatok megbízhatósága megkérdőjelezhetővé**, az elévülési időn túli, a nyugdíjjogosultság megállapításához szükséges adatok pontosságának ellenőrzése megoldhatatlanná **vált**.

A nyugdíjbiztosítási ágazat kiemelt figyelmet fordított az adatok minőségének javítására, felhasználhatóbbá tételére, ugyanakkor az ONYF az évi egyszeri adatszolgáltatás következtében kiszolgáltatót a NAV hibás adatszolgáltatásának, amelynek hatására sérül a nyugdíjágazat nyilvántartási rendszerében lévő adatok megbízhatósága, valamint időben elhúzódik azok javíthatósága.

Az ONYF foglalkoztatói törzsét a **KELEN rendszer** tartalmazza, melynek kialakítása és üzembe helyezése 2001-ben valósult meg. A biztosítottak igényeinek elbírálásához azonban nem minden okmány érhető el elektronikusan, szkennelt vagy alfanumerikus adatformában. A hiányzó adatokat a papír alapon tárolt dokumentumokból a nyilvántartási és az ellenőrzési szakterületeken dolgozók gyűjtik össze. Ezen adatok alfanumerikussá tétele az ONYF jövőbeli feladatai közül a legnagyobb horderejűnek tekinthető, amelyet a 2009-ben kezdeményezett EKOP projekt is támogat.

A KELEN rendszerében az adatszolgáltatásra kötelezett foglalkoztatók, egyéni vállalkozók adatait a **Foglalkoztatói Adatbázis (FAB)**, a biztosítottak adatait a **Személyi Adatbázis (SZAB)** tartalmazza. A KELEN a szolgálati időre vonatkozóan – nem teljeskörűen – 1958-tól, míg a keresetekről (járulék alapot képező jövedelmekről) 1988-tól tartalmaz lekérdezhető és az elektronikus dossziékba összegyűjthető adatokat.

A SZAB adatbázisban lehetőség van új személy adatainak felvitelére, vagy a meglévők módosítására. Az adatbázis az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól (OEP) kéthetente átvett Társadalombiztosítási Azonosító Jel (TAJ) adatbázis alapján frissül. A korábbi adatszolgáltatásokban előfordult hibák (pl. egy azonosító több személyhez tartozott, vagy egy személynek több TAJ száma volt) fokozatosan kiszűrésre kerültek.

2010-ben fejeződött be a KELEN SZAB-bal összefüggő teljes körű szinkronizációs eljárás, melynek során az ONYF ellenőrzését követően az OEP-től kapott állományokat feldolgozták a KELEN személyi adatbázisába. A SZAB a biztosított természetes és mesterséges azonosítóját és a természetes azonosítóiban bekövetkezett változásokat tartalmazza, ez alapján történik a biztosítási jogviszonyokról érkező adatszolgáltatási okmányok személyhez rendelése. A rendszer kezelte a több jogcímen ellátásra jogosultak nyilvántartását is azzal, hogy valamennyi ellátást feltüntették a folyósítás kezdőnapjának hozzákapcsolásával.

A KELEN rendszer **FAB** adatbázis két adatforrása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) által létrehozott Országos Cégnylvántartó és Céginformációs Rendszere (OCCR), valamint a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó- és Választási Hivatal (2007. január 1-jétől Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatási Központi Hivatal) által működtetett az egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkező vállalkozók adatait tartalmazó BM-EVIG rendszerei voltak.

A FAB adatbázis – amelynek adatai a cégbejegyzésre kötelezett szervezetek esetében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium jogelődje által létrehozott Országos Cégnylvántartó és Céginformációs Rendszerből (OCCR) érkeztek – minden Magyarországon bejegyzett, illetve bejegyzés alatt álló gazdasági társaságról az összes nyilvános cégadatot tartalmazta, mivel a cégre vonatkozó információk közvetlenül arról a megyei, illetve fővárosi bíróságról érkeztek, ahol az adott gazdasági társaságot nyilvántartják. Az egyéni vállalkozói adatokat a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala⁴ (KEKKH) által kezelt egyéni vállalkozók nyilvántartásából (EVIG) kapták 2010. január 1-je előtt.

2008-ban az EVIG adatbázis alapján a FAB adatbázisában mintegy 16 ezer egyéni vállalkozó névének, címének és egyéb adatainak a szinkronizálására került sor. 2009-ben adattisztítással az egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkezők párhuzamos megjelenését küszöbölték ki a SZAB és FAB adatbázisai-ban.

A jogszabályi környezet változásával⁵ 2010. január 1-től a BM-EVIG rendszerből történő adatszolgáltatás törvényi alapja megszűnt. Az ONYF 2011. október 31-ei hatállyal költségtakarékossági okokból felmondta az OCCR adatok átadására kötött szerződést. Ezáltal **a FAB adatbázis naprakészségét biztosító folyamatos frissítések lehetősége megszűnt** az egyéni vállalkozókra és a cégnylvántartásban szereplő cégekre nézve. Korábban is fennálló probléma volt, hogy a nyilvántartásban nem szereplő foglalkoztatók (pl. társasházak, egyesületek) adatai nem frissültek, mivel rájuk vonatkozó elektronikus közhiteles nyilvántartás nincs, így e foglalkoztatói körbe tartozó szervezetek tekintetében a FAB adatbázis automatizált naprakészségének biztosítása nem volt megoldott. A NYENYI adatszolgáltatással azonban a KELEN rendszer foglalkoztatói adatbázisába bekerültek ezek az adatszolgáltatók is, viszont a NYENYI megszüntetésével – az ellenőrzés szerint – ez a kontroll, illetve adatfeltöltési lehetőség megszűnt.

A társadalombiztosítási **nyilvántartások körében** az ellenőrzés időszakában a NYENYI és az APEH/NAV adatszolgáltatásához hasonlóan **további párhuzamosság** is tapasztalható volt. A társadalombiztosítási szervek és az adóhatóság egyaránt rendelkezik foglalkoztatói törzsnyilvántartással. Ezek azonban eltérő adatforrásból építkeznek. A társadalombiztosítási szerveknél lévő foglalkoztatókat tartalmazó nyilvántartások nem rendelkeznek naprakész adatokkal, ugyanakkor a rendszerek adatait több más rendszer is használja különböző ellátásokra való igények elbírálása, illetve megállapítása során.

⁴ A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 8. §-a alapján.

⁵ Az egyéni vállalkozói adatátadás jogi alapja az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény 4/B. § (1) bekezdése. Az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény 35. § (8) bekezdése alapján az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény 2010. január 2-án történt hatályon kívül helyezésével megszűnt az adattovábbítás jogi alapja, így a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala az adattovábbítást 2010. januárban leállította.

A társasházak, egyesületek az OEP által az ONYF-fel, illetve az APEH/NAV-val párhuzamosan működtetett foglalkoztatói adatbázisában (FOGLINFO) sem szerepelnek.

A NAV havi járulékbervalláson alapuló adatszolgáltatása a foglalkoztatók bizonyos – nem teljes körű – adatait is tartalmazza, ezért az ONYF kialakította azokat az informatikai eljárásokat, amelyek biztosítják, hogy a NAV adatszolgáltatása alapján a FAB adatai frissüljenek. A FAB naprakészsége szempontjából, feltételezhetően komoly támogatást nyújtana **a NAV foglalkoztatói adatbázisának teljes körű átadása**, amelyet a NAV jogszabályi felhatalmazás, illetve előírás hiányában nem támogat.

Az ONYF a vizsgált időszakban a folyamatosan szűkülő erőforrásokkal történő hatékony gazdálkodás szem előtt tartásával **megkülönböztetett figyelmet fordított** az ügyviteli folyamatok informatikai támogatottságának fejlesztésére, és ezen folyamatok jogszabályi változásokhoz igazodó naprakész szintentartására.

A jogosultságok nyilvántartását szolgáló KELEN rendszerben 2006-ot követően 2010 végéig a jogszabályváltozások miatt 25 verzióváltásra került sor. Jelentősebb feladatok közé tartozott a MÁV Zrt. Nyugdíj Igazgatóság 2007. év végi megszűnése miatti feladatok átvételekor a vasutas dolgozók biztosítási idejére vonatkozó nyilvántartási adatoknak a rendszerbe történő integrálása.

A KELEN rendszer SZAB és FAB adatbázisaiban 2009-ben adattisztítást hajtottak végre, melynek eredményeképpen az egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkezők párhuzamos megjelenését kiküszöbölték. Ugyancsak a 2009-ben elvégzett fejlesztések eredménye volt, hogy az APEH-től érkező, az alkalmi munkavállalói könyvvel foglalkoztatott személyekre vonatkozó adatszolgáltatásokban ellenőrzött és hibátlan adatokat a KELEN adatbázisába betöltötték, valamint létrehozták és a rendszeren belül kezelik az adatátadásoknál használható, a személyi adatokra vonatkozó kapcsolati kódokat. Ebben az évben fejlesztették ki az ellenőrök szakmai tevékenységéhez segítséget nyújtó adatkapcsolatot az ELLENŐRI és a KELEN rendszer között.

2010-ben kiemelkedő feladat volt az elektronikus közigazgatás fejlesztésének operatív programja (EKOP) 1.A.1 keretében a *„Betekintési jog gyakorlása magán-személyek számára a nyugdíjbiztosításnál nyilvántartott adatokba”* elnevezésű pályázatban foglalt feladatok végrehajtása. Komoly hangsúlyt kapott továbbá a megszűnő NYENYI adatszolgáltatás helyébe lépő APEH adatoknak a KELEN rendszerbe történő betöltése, befogadása érdekében kialakított feladatok végrehajtása.

Az igazgatóságokon **a nyugellátások megállapításához** az igényelbírálást támogató **NYUGDMEG rendszert** használják. Az igényelbírálás – mely az igénylő kérelmére induló eljárás – folyamatába az igényelt ellátásra való jogosultság igazolása, az ellátás összegének kiszámítása, az ellátás folyósításához szükséges adatok beszedése, valamint a döntéshozatal és a döntés közzétevése is beletartozik.

A NYUGDMEG rendszerben 2007-től a vizsgálat időpontjáig 60 alkalommal került sor új jogszabályváltozásból eredő módosításra, verzióváltásra, melyek jól tükrözték a folyamatosan változott jogszabályi környezetet.

A NYUGDMEG rendszerben a saját jogú nyugellátások és rendszeres pénzellátások elbírálását (öregségi nyugdíj, korendvezményes nyugdíj, rögzített nyugdíj, korendvezményes nyugdíj, bányásznyugdíj, művészeti tevékenységet folytatók öregségi nyugdíja, rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, baleseti járadék, átmeneti járadék, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, rokkantsági járadék, Tny. 22/A. §-a szerinti emelés) végezték. A nemzetközi nyugdíjigények elbírálásához a rendszer nemzetközi modulja nyújtott segítséget.

A NYUFIG is végez nyugellátás megállapítást. A **NYUFIG hatáskörébe tartozó nyugellátások iránti igények elbírálása** részben manuálisan, részben számítógépes rendszer támogatásával történik. A számítógépes feldolgozás az AS/400-as számítógépen működő HIEO-s rendszer feladata. A rendszert az 51. Folyósítási Osztály (korábban a Hozzá tartozói Igényeket Elbíráló Osztály) kezeli. A NYUFIG által a HIEO-s rendszerben az özvegyi nyugdíj, árvaellátás, szülői nyugdíj, baleseti özvegyi nyugdíj, baleseti árvaellátás, baleseti szülői nyugdíj kérelmek elbírálása történik.

A NYUGDMEG rendszer a KELEN-ből lekért elektronikus adatokon felül a nyugdíjellátás iránti igényt benyújtó, szolgálati idő elismerést kérő személy által benyújtott okmányok és az igazgatóság által bekért egyéb iratok, jegyzőkönyvek (szakképesítést igazoló okmányok, felsőfokú végzettséget bizonyító dokumentumok, katonai szolgálatban eltöltött időre vonatkozó igazolások, munkakönyv, munkáltatói igazolás, APEH/NAV igazolások, termelészövetkezeti tagkönyv, önkormányzati és munkaügyi központoktól származó igazolások, MÁV várományi lapok, a munkaképesség-változás mértékét igazoló dokumentumok, tanúbizonyítási eljárások anyagai és sok minden más) képzik. Egy-egy ügy lefolytatása ezen iratok vizsgálatából, hitelességének ellenőrzéséből is áll. A nyugdíjellátás megállapításához szükséges nyilvántartások létrehozása és kezelése nem kizárólagosan a nyugdíjágazat feladata, ezáltal az alkalmazott **adatbázisok teljeskörűsége nem biztosított.**

A **KELEN és a Lotus Notes alapú rendszerek (IKTAT, MEGÁLL, ELLENŐRI, NYOMTATVÁNY) együttműködése** elektronikus adatkapcsolatokon alapul, amely biztosítja az adatok átvételét és kiküszöböli a manuális adatrögzítésekből fakadó adathibákat.

A KELEN rendszerből a személy (vagy dosszié) adatait a NYOMTATVÁNY adatbázis program kéri le. Az ELLENŐRI rendszerben online KELEN SZAB, FAB lekérdezés működik, az ellenőrzés adatait tárolják a KELEN-ben. Az ELLENŐRI program lényegét az ellenőri ügyek adatbázisa adja, melyben ellenőrzési típusonként nyomon követhető az ellenőrzési ügyirat állapota, valamint az ellenőrzésre fordított idő, ezáltal az ellenőri munka teljes spektrumát lefedi.

Az IKTAT program a KELEN SZAB-ból kéri le személyi adatokat a dosszié megnyitásához, valamint a biztosítási jogviszonyra vonatkozó adatokat – a Tny. 96. § (8) bekezdése szerinti igazolás kiállítása érdekében – a KELEN dossziéből

az IKTAT rendszer átveszi. A MEGÁLL rendszer a KELEN SZAB-ból kér le személyi adatokat és a megállapodásról szóló adatokat automatikusan átadja a KELEN-nek.

A Tbj. 34. §-ának előírásaiban szabályozott feltételek fennállása esetén a nyugdíjalapot képező jövedelem és/vagy nyugellátásra jogosultságot biztosító szolgáltatási idő megszerzésére köthető megállapodás. A megállapodások megkötését, az azokhoz kapcsolódó folyószámlák vezetését a MEGÁLL program támogatja.

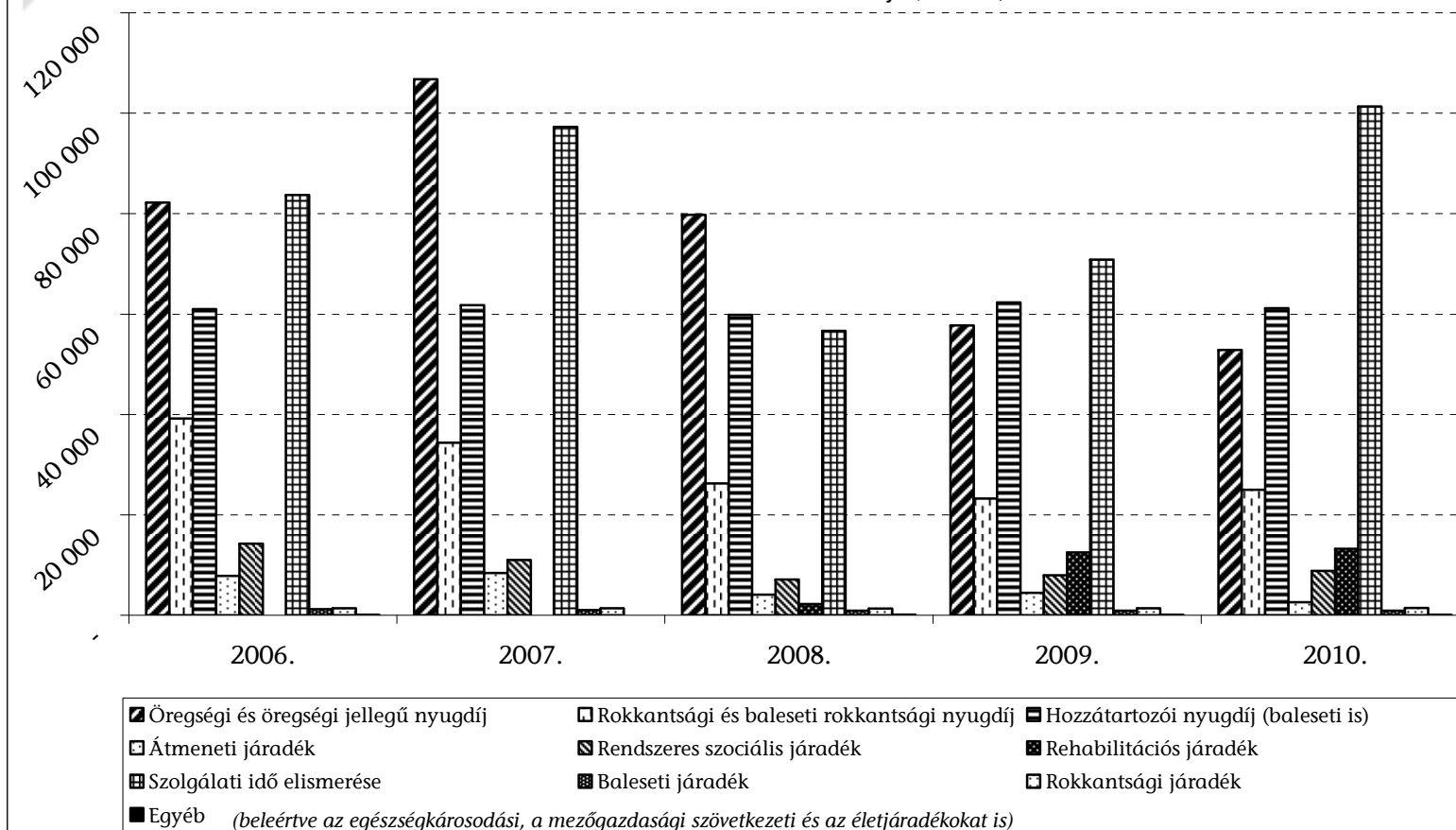
A nyugdíjágazatban megállapított ellátás folyósítását a NYUFIG végzi. A folyósító által kezelt nyilvántartások legfontosabb eleme az ellátottak adatainak a folyósítás szempontjából történő kezelése, amelyhez a törzsszámos azonosítást alkalmazzák. A **NYUFIG** az ellátások folyósítását támogató **alkalmazási rendszere a NYUFUR**, amelynek bevezetése 1988-1989-ben történt. A rendszer több kisebb-nagyobb alkalmazásból, illetve adatbázisból áll.

A NYUFUR rendszer üzemeltetése IBM mainframe-es, valamint középgepes rendszereken történő adatfeldolgozással biztosított. A közel 5,5 millió ellátás adatait tartalmazó adatbázisban havonta átlagosan 250-300 ezer körüli adatváltoztatást kellett végrehajtani úgy, hogy a szolgáltatások pontos kimutatását, könyvelését, megközelítőleg 100 féle ellátástípus alapok közötti megbontásban dokumentálják a költségvetés és egyéb forrásviselők kötelezettségét.

A folyósítási rendszer fejlesztése nem válik külön az egyes alkalmazások korszerűsítésétől. A beépülő alrendszerek adatainak naprakész kezelése összetett feladat. A frissítések és adatátvételi folyamatok napi, havi, illetve éves rendszerességgel követik egymást. **A rendszer** az ágazat igényeinek és a jogszabályi előírásokban támasztott követelményeknek **megfelelően működik**.

Nyugdíjat és nyugdíjszerű ellátást megállapító határozatok száma főbb ellátástípusonként (db)

Forrás: 4. számú tanusítvány (ONYF)



AZ APEH/NAV ÁLTAL AZ ONYF ÉS AZ OEP RÉSZÉRE TELJESÍTETT ADATSZOLGÁLTATÁSOKNÁL ALKALMAZOTT KONTROLLOK

A./

A bejelentéseken alapuló adatszolgáltatások

A foglalkoztatottakra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésére az APEH/NAV a T1041-es **foglalkoztatotti bejelentő adatlapot** rendszerezsítette. Amennyiben biztosítási jogviszonnyal nem rendelkezik az adóalany, köteles T1011-es adatlapon saját magát, mint egészségügyi szolgáltatási járulékfizetésre kötelezettet bejelenteni és a járulékot maga után megfizetni.

A beérkezett adatlapok fogadását és ellenőrzését az adóhatóság ANYK rendszere végzi. A bejelentések ellenőrzése két szinten, az ANYK **internetes kitöltő programban**, valamint az ANYK rendszerben, az adatlap **feldolgozó programjában** történik meg. Az elektronikus úton érkezett adatlapok adatait automatikusan ellenőrzi a rendszer.

Az ellenőrzések az adatok formai megfelelőségének, belső összefüggéseinek ellenőrzését, valamint a törzsadatokkal (pl. adóazonosító jel) és előzmény adatokkal való összevetést foglalják magukban. Az ellenőrzés során a beérkezett fő- és pótlapok külön hibakódokat kapnak. A rendszer külön kezeli a feldolgozást megakadályozó, un. **megakasztó hibákat**, valamint a **figyelmeztető hibákat**.

A rendszer csak az elektronikus beérkező, hibátlan lapokat véglegesíti, a többi adatszolgáltatás a véglegesítéséhez minden esetben ügyintézői közreműködés szükséges. A megakasztó hibás adatlapok, pótlapok esetében az ügyintéző a kiértesítő modul segítségével hiánypótlásra, a bejelentett adatok korrigálására szólítja fel az ügyfelet.

A beérkezett adatokat a rendszer az **OEP** részére továbbítja abban az esetben is, ha az ellenőrzés hibát talál. Az adatok átadása folyamatosan, elektronikus úton történik a két szervezet között kialakított **biztonságos adatkapcsolaton keresztül** (MQS). Az adatokat tartalmazó mezők hosszát, típusát és tartalmát a két szervezet közötti együttműködési megállapodás rögzíti.

Az átadott adatokról az **OEP visszajelzést küld**, amely tartalmazza az átvett adatok azonosítóját, továbbá a feldolgozás eredményét, hibák esetén a hibakódokat. A két szervezet között nem alakítottak ki célravezető koordinációt az adatszolgáltatások esetleges hibáinak tisztázása és az adatszolgáltatókkal való egyeztetése érdekében, különböző szempontok szerint végzik az adatszolgáltatások ellenőrzését, ezért azok eredménye eltérhet. A hibás adatszolgáltatás javítására 2007. január 1-től kizárólag az APEH/NAV szólíthatja fel az adózót, ennek megfelelően az OEP csak értesítést küldhet a bejelentő részére, hogy a hibás bejelentését egy új adatszolgáltatás keretében javítsa ki. A **megfelelő minőségű adatszolgáltatás kikényszerítésére** az OEP-nek nincs szankcionálási eszköze.

Elkezdődött 2007-ben az OEP-APEH/NAV megállapodás aktualizálása, különös tekintettel a két szervezet ellenőrzési és értesítési kötelezettségeire.

Az **APEH/NAV saját jogviszony-adatbázissal rendelkezik**, ahová a saját ellenőrzése eredményétől, illetve az OEP visszajelzésétől függően kerülnek be az adatszolgáltatások adatai. A jogviszony nyilvántartás az adóalany természetes azonosító adatai mellett adóazonosító jelét és TAJ azonosítóját is tartalmazza.

A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény 23. §-a rögzíti, hogy a TAJ azonosítókat csak meghatározott intézményi kör kezelheti a törvényben meghatározott célból. Az APEH/NAV nem szerepel a TAJ szám kezelésére jogosult (23. §-ban felsorolt) intézmények között. Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi CXXXI. törvény 203. § (1) és (2) bekezdése lehetővé teszi **az APEH/NAV számára a TAJ kezelését**, az adóhatóság csak olyan nyilvántartásban tárolhatja a TAJ azonosítókat, amelynek kizárólagos célja az egészség- illetve nyugdíjbiztosítási szervek részére történő adatszolgáltatás.

Az **APEH/NAV adózással kapcsolatos feladatainak ellátásához nem használja a TAJ számot**, így a magánszemélyek törzsnyilvántartása vagy az egyéni vállalkozók nyilvántartása ezt az adatot nem tartalmazza.

Az APEH/NAV tájékoztatása szerint TAJ szám kizárólag a 'T1041-es és a 'T1011-es adatlapok lekérdező felületén, a 'T1041-es és a 'T1011-es bejelentések adatai között található meg, viszont mint azonosító adat, a TAJ szám alapján a nyilvántartásból nem lehet lekérdezéseket indítani (csak adószám, adóazonosító jel vagy a bejelentés nyilvántartási száma alapján).

B./

A bevalláson alapuló adatszolgáltatások

Az APEH/NAV által teljesített adatszolgáltatások a 08 és 58, 08E, 43, 53-as **bevallásokon** és a K80-as **kontroll nyomtatványon** alapulnak. A bevallások feldolgozási folyamata 4 fő lépésből (fogadás, iktatás, ellenőrzés, adattárházba betöltés) áll, melyeket különböző informatikai rendszerek támogatnak.

A bevallásokat az adózók elektronikusan, kitöltő programok igénybevételével teljesíthetik, amelyek már a **kitöltés során ellenőrzik** a rögzített adatok számszaki és formai megfelelőségét és belső összefüggéseit. A bevallás csak olyan adattartalommal nyújtható be elektronikus úton, amely nem tartalmaz súlyos hibakategóriába tartozó hibát.

A bevallásadatokat az APEH/NAV bevallás feldolgozó rendszere (új központi bevallás feldolgozó rendszer, UBEV) fogadja és dolgozza fel. A rendszer a bevallások **kezelésének valamennyi munkafolyamatát támogatja**, biztosítja, hogy valamennyi bevallást iktassák és az adatok zárt rendszerben jussanak el a felhasználó rendszerekhez (pl. folyószámla rendszer, adattárház rendszer). A bevallás-feldolgozási folyamat során a **hibák kiszűrésére alkalmazott**

kontrollokat az ÁSZ 2010. évi zárszámadási ellenőrzése is megfelelőnek ítélte¹.

Az UBEV rendszer az ABEV, eBEV és BEVFELD **rendszerek integrálásával**, ezek **korszerűsítésével** és **kiegészítésével** jött létre. Az ABEV rendszer az internetes kitöltő program tervezését, paraméterezését támogatja. Az eBEV rendszer fogadja az interneten beérkező bizonylatokat, iktatja őket az iratkezelő (DOKU) rendszer segítségével, és eljuttatja az adatokat ahhoz a rendszerhez, amely a további feldolgozást végzi. A papíron érkező iratok a DOKU rendszerben kerülnek iktatásra, illetve 2D pontkódos bizonylat esetén itt történik a pontkód beolvasása is. A nem pontkódos papír alapú bevallások berögzítése a BEVFELD rendszerben történik. A rögzítési hibák elkerülése érdekében kettős rögzítést alkalmaznak és a **két rögzítés egyezősége szükséges** a rögzítés elfogadásához.

A bevallásokat feldolgozó informatikai rendszer **ellenőrzi a bevallásadatok tartalmi és formai megfelelőségét**, belső összefüggéseit, továbbá az adatokat az adóhatóság törzsnilyvántartásaival és a bevallási előzményadatokkal is összeveti. A bevallás-feldolgozás során **csak hibátlan bevallás könyvelhető**, a rendszer a bevallási hibák jellegétől függően értesítést készít az adózónak, vagy – ügyintéző által javítható hiba esetén – az ügyintézőnek adja át javításra. Az ügyintéző által végrehajtott javítások a rendszer javítóprogramjában történnek.

A bevallásadatok sztenderdizált betöltési folyamatokkal bekerülnek az adattárház (ATAR) rendszerbe. Az ATAR rendszer elemi szinten (bevallásonként és azon belül mezőnként) tárolja a bevallás adatokat. Az adatok adóhatóság általi helyesbítése vagy az adózó általi javítása esetén az informatikai rendszer mind az eredeti, mind a javított adatokat tárolja (több javítás esetén valamennyi javítást).

Az adatátadás a forrásrendszerekből az ATAR részére **két jól elkülöníthető részfolyamatra** – leválogatás és betöltés – bomlik. A leválogató eljárás elvégzi a forrásrendszerből a szükséges adatok leválogatását, az elkészült állományról egy katalógusállományt állít össze, majd az állományokat összecsomagolva feladja az adattárháznak.

Az ATAR rendszerben tárolt **elemi bevallásadatokból** az ATAR-ban további **származtatott adatok képződnek**, amelyek az egyes elemzési célok és területek támogatására létrehozott adatpiacokon keresztül érhetőek el. Az ATAR rendszerbe automatizált betöltési folyamatokkal kerülnek be az elemi szintű bevallási adatok, melyeket teljes történetiségükben tart nyilván a rendszer.

Az adóhatóság által teljesített adatszolgáltatások az **ATAR adataiból állnak elő, több lépéses feldolgozási folyamat során**. Az adatszolgáltatások minőségét a feldolgozási folyamat, illetve az azokat megvalósító informatikai al-

¹ Az ellenőrzés megállapította, hogy „a rendszer a bevallások hibátlan feldolgozása érdekében biztosítja a hibák kiszűrését szolgáló kontrollokat, a formai, a számszaki és a logikai összefüggéseken alapuló ellenőrzésekhez.”

kalkulációk jogszabályoknak és szakmai elvárásoknak való megfelelése határozza meg.

Az informatikai fejlesztések megrendelése, valamint az informatikai alkalmazások fejlesztésének folyamata és dokumentálása **megfelelően szabályozott**. Az informatikai alkalmazásfejlesztési megrendelésekről szóló 1020/B/1998. számú APEH utasítás meghatározza a fejlesztési megrendelések folyamatát, a résztvevők feladatait, továbbá a fejlesztés készre jelentésének és használatba adásának általános feltételeit is. Az informatikai alkalmazásfejlesztés szabályait az APEH Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet igazgatójának 15/2008/50. számú utasítása rögzíti.

Az APEH Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet igazgatójának 15/2008/50. számú utasítása meghatározza az alkalmazásfejlesztés megvalósításával, dokumentálásával kapcsolatos követelményeket. Az utasítás kitér a felhasználói felületekkel, valamint a kódolással kapcsolatos kritériumokra is. A szabályzat külön fejezetben foglalkozik az adattárház környezetben megvalósított fejlesztések általános követelményeivel is.

Az adatszolgáltatások előkészítése keretében az **adóhatóság és az ONYF** szakemberei között havi rendszerességgel tartottak kapcsolatot és egyeztettek elektronikus úton, személyesen, amelyet az interjúk és a rendelkezésre bocsátott dokumentációk támasztanak alá. Az egyeztetések kiterjedtek az adatszolgáltatás formai és tartalmi jellemzőire és a fejlesztéshez szükséges kérdésekre (pl. jogszabály értelmezés). A megbeszéléseken az adóhatóság informatikai fejlesztési területe is képviseltette magát. Az adatszolgáltatások teljesítéséhez kapcsolódó fejlesztéseket – a 1020/B/1998. számú APEH utasítás előírásaival összhangban – a Bevallási Főosztály informatikai megrendelő elküldésével kezdeményezte. A megrendelők tartalmazták a megrendelt fejlesztés részletes specifikációját, amelyet az informatikai és a fejlesztést megrendelő szakterület további egyeztetések során véglegesített.

A 2010. évi programmegrendelőt 2010. június 18-án küldte el a Bevallási Főosztály. A megrendelő mellékleteként elküldésre került a 2010. évi NYENYI adatszerkezet leírása, az adatszolgáltatás specifikáció, a rekordstruktúra, továbbá a magánnyugdíj pénztárak azonosítói, adónem kódjai, a szakmakódok és a FEOR kódok. A megrendelés részét képezte **az ONYF által átadott keresztreferencia táblázat** is, amelyet az ONYF a NYENYI adatszolgáltatások ellenőrzése során alkalmazott.

A fejlesztés végrehajtása a megrendelő szakterülettel folyamatosan egyeztetve valósult meg, a belső fejlesztési és dokumentálási szabályok érvényesülését belső minőségbiztosító felügyelte. A fejlesztés során ugyanakkor nem készültek rendszertervek, illetve az alkalmazás működését, üzleti logikáját leíró fejlesztési dokumentációk, ennek eredményeként a program specifikációnak való megfelelése a fejlesztési dokumentumok alapján nem ellenőrizhető.

Az APEH Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet igazgatójának az informatikai alkalmazásfejlesztés szabályairól szóló 15/2008/50. számú utasítása olyan fejlesztői dokumentáció elkészítését írja elő, amely ismerteti az alkalmazás működési logikáját. Az ellenőrzés részére átadott 2007-2010. évi adatszol-

gáltatásokra kialakított, NYENYI programok listájából az **adatszolgáltatást előállító programok működési logikája nem követhető nyomon.**

A 2007-2010. időszakban az adatszolgáltatást előállító alkalmazás átfogó tesztelési terv alapján végrehajtott, **teljes körű, dokumentált tesztelése** nem valósult meg. Az elkészült fejlesztéseket az informatikai szakterület és a Bevallási Főosztály különböző szempontok szerinti tesztelésekkel ellenőrizte, azonban a tesztelések folyamatát nem dokumentálták a vonatkozó szabályzatoknak (1020/B/1998. számú APEH utasítás) megfelelően.

A 2010. évi (2009. évre vonatkozó) NYENYI adatszolgáltatást úgy adták át az ONYF részére, hogy azokat a Bevallási Főosztály nem tudta teljes körűen letesztelni. Az alkalmazások nem teljes körű tesztelésének eredményeként a 2007-2010. évben teljesített adatszolgáltatások betöltésekor az **ONYF magas hibarányt mutatott ki.** Az ONYF adatai alapján a 2007. évre vonatkozóan teljesített első adatszolgáltatásban a hiányzó vagy feldolgozatlan tételek aránya 10-25% közé esett, a december végén megismételt adatszolgáltatás esetében – a betöltéshez kapcsolódó szigorúbb ellenőrzések következtében – ez az arány 40-50% közé nőtt. A 2008-2009. évre vonatkozó adatszolgáltatás minősége lényegesen nem változott a hibák aránya az egyes rekordok tekintetében 7-50% között mozgott.

A nyugdíjjogosultság megállapításához szükséges, 2010. évre vonatkozó (2011-ben teljesített) adatszolgáltatást az **ACM (Adóalany Centrikus Adatszolgáltatási Modell) projekt** keretében kialakított **informatikai rendszer** támogatta. A projekt célkitűzése egy adattárház technológián alapuló információs rendszer kialakítása volt, amely az APEH/NAV ügyfeleinek, felettes- és társzerveinek információs igényeit szolgáltató szemléletben elégíti ki, és rugalmasan képes követni mind a jogszabályi, mind az APEH/NAV szervezeti és feladatszintű változásait. Az Elektronikus Kormányzat Operatív Program² keretében megvalósuló projekt 2008 novemberében indult el, és várhatóan 2012-ben fejeződik be, a projekt teljes költségvetése meghaladja az 1,2 Mrd Ft-ot.

A projekt közvetlen célkitűzése olyan központi nyilvántartás kialakítása volt, amely az információkat az eddigi bizonylat alapú rendszerezés helyett adóalanyok szerint rendezi újra, ezáltal lehetőséget biztosít az **adóalany szempontú lekérdezések és folyamatok magasabb szintű támogatására.** Az ügyfeleknél jelentkező, elvárt előnyök között rögzítésre került a **jobb minőségű adatszolgáltatás a partnerszervezetek** (pl. OEP) **részére**, az ügyintézési idők lerövidülése, valamint a **járulékbevallás adatok lekérdezési lehetőségének megteremtése.**

A havi járulékbevallásokon alapuló, ONYF részére teljesítendő éves adatszolgáltatás az ACM projekt keretében megvalósított informatikai rendszer járulék moduljának egyik riportjaként alakult ki. A projekt keretében elkészült az adatszolgáltatási funkciók részletes követelményjegyzéke, valamint az éves adatszolgáltatás specifikációja is. A szállító elkészítette továbbá az adatgyűjtés fejlesztési dokumentációját. A riport tesztelésére átfogó tesztelési terv nem készült,

² A projekt azonosítószáma: EKOP-1.2.7-2008-0001

a tesztelés az informatikai fejlesztési és a szakmai oldal részvételével 2011. április végétől folyamatosan történt. A tesztelési eredmények, valamint a hibajelzések és a javítások nyomon követése a projektben hivatalosként elfogadott Lotus levelezőrendszeren keresztül történt. Az adóügyi szakterület az **adatszolgáltatás megfelelését** 2011. augusztus 30-án **igazolta**.

Az adatszolgáltatás egyeztetése a helyszíni ellenőrzés befejezésekor folyamatban volt. Az ONYF elemzése szerint az átadott adatszolgáltatást magas (az átadott rekordok mintegy 56%-át érintő) hibaarány jellemezte, a **hibás rekordok jelentős része 2-3 típushibára vezethető vissza**. Az ONYF és az APEH/NAV egyeztető megbeszéléséről készült jegyzőkönyvek szerint a két szervezet tisztázta az összes lényeges hibaforrás okát és a hibák kezelésének módját. A két szervezet megállapodása alapján a megismételt adatszolgáltatásra a helyszíni ellenőrzés lezárását követően került sor.

Az **ACM projekt eredményeként** 2011-től az eseti leválogató programok fejlesztésén alapuló adatszolgáltatást egy adóalany centrikus adatbázisból történő adatátadás váltja fel, ami célul tűzte ki az adatszolgáltatás minőségének javulását. Az adatminőség javulásának irányába hat továbbá az is, hogy a NAV a 2010. évi járulékbevallás és feldolgozás folyamatába beépítette az ONYF ellenőrzéseit leíró ún. keresztreferencia táblázat is. A rendszer által szolgáltatott adatok ONYF-fel történő egyeztetése a helyszíni ellenőrzés befejezésekor folyamatban volt. Az ONYF adatszolgáltatásról adott első körös visszajelzése azt támasztja alá, hogy a fejlesztés teljes körű tesztelése nem történt meg, és az ACM projekten alapuló adatszolgáltatásban maradtak hibák. Nem valósult meg a NAV által befogadott, de az ONYF által hibásnak talált tételek esetében az adózókkal történő adategyeztetés és javítás eljárásrendjének kialakítása és a kapcsolódó feladatok – két szervezet közötti megállapodásban történő – rendezése.