

SLOVENSKÁ ŠTATISTIKA a DEMOGRAFIA

SLOVAK STATISTICS
and DEMOGRAPHY

4/2015

ročník/volume 25

Recenzovaný vedecký časopis so zameraním na prezentáciu moderných štatistických a demografických metód a postupov.

Scientific peer-reviewed journal focusing on the presentation of modern statistical and demographic methods and procedures.

Článok/Article: 7

Typ článku/Type of article: informácia/information

Strany/Pages: 90 – 94

Dátum vydania/Publication date: 15. október 2015/October 15, 2015



POSILNENIE NEZÁVISLOSTI EURÓPSKEJ ŠTATISTIKY**STRENGTHENING THE INDEPENDENCE OF EUROPEAN STATISTICS****1. Významná zmena v štatistickej legislatíve Európskej únie**

Moderná informačná spoločnosť sa nezaobíde bez širokého spektra aktuálnych ekonomických, sociálnych, demografických či environmentálnych informácií a poznatkov. Aj štatistické informácie a údaje o stave a vývoji spoločnosti zohrávajú významnú úlohu, najmä pri prijímaní politických rozhodnutí, a to tak na regionálnej a národnej úrovni, ako aj na úrovni celej Európskej únie (ďalej aj „EÚ“). Čoraz častejšie ich využíva vedecká obec, médiá, študenti, ale o poznanie vyplývajúce z faktov a štatistických informácií opiera svoje rozhodnutia stále viac aj laická verejnosť.

Túto svoju kľúčovú úlohu však oficiálna štatistika môže plniť len vtedy, ak sú jej výstupy objektívne, kvalitné a hodnoverné. Zárukou dôveryhodnosti štatistiky je predovšetkým jej odborná nezávislosť a s tým súvisiace adekvátne postavenie inštitúcií, ktoré štatistiku tvoria. Význam autonómnosti a odbornej nezávislosti štatistických úradov, ktoré zodpovedajú za tvorbu oficiálnych štatistík, potvrdili skúsenosti z gréckej krízy. Nastolili potrebu posilniť celkový legislatívny rámec európskej štatistiky a európsky štatistický systém (ďalej aj „EŠS“). Udialo sa to prostredníctvom nedávno schválenej *novely zákona o štatistike EÚ*, t. j. základného *nariadenia o európskej štatistike*, ktoré vyšlo v úradnom vestníku Únie ako *nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 759/2015*.

2. Prečo bola revízia potrebná?

Európsku štatistiku dosiaľ upravovalo nariadenie z roku 2009 (nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 223/2009 o európskej štatistike), ktoré definovalo základný rámec na tvorbu, rozvoj a šírenie európskej štatistiky, špecifikovalo zloženie európskeho štatistického systému, mechanizmy jeho fungovania a práva a povinnosti jednotlivých členov. Rýchle zmeny v externom prostredí (proces globalizácie, rastúce požiadavky na nové štatistické dáta, ekonomická a finančná kríza, znižovanie finančných a ľudských zdrojov), ako aj vnútri štatistiky (štatistická infraštruktúra, nástroje zberu, spracovania a šírenia štatistických informácií) si však vyžiadali zavedenie nových prvkov riadenia štatistiky a zvýšenie efektívnosti jej produkcie.

Dôležitosť, ale aj problematickosť novely sa prejavili už v procese jej schvaľovania, ktorý trval takmer 3 roky. Intenzívne diskusie a negociácie sa ťahali počas šiestich predsedníctiev v Rade EÚ. Pri prerokúvaní novely zákona o štatistike EÚ sa v príslušnom výbore Európskeho parlamentu (ECON) vystriedali traja spravodajcovia a jej prijatiu predchádzali 4 formálne triológy. Schválenie revízie na konci talianskeho predsedníctva (december 2014) sa preto považuje za významný medzník. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 759/2015 má totiž nezanedbateľný vplyv nielen na európsku štatistiku a fungovanie európskeho štatistického systému, ale aj na jednotlivých členov tohto systému. Novela je teda významná nielen pre Eurostat, ale i národné štatistické inštitúcie a iné vnútroštátne orgány prispievajúce k tvorbe a rozvoju európskej štatistiky. Európsky štatistický systém predstavuje totiž

partnerstvo: Eurostat síce zostavuje európske štatistické agregáty, ale robí to na základe štatistických údajov, ktoré mu poskytujú národné štatistické inštitúcie členských štátov. Európske štatistiky môžu byť objektívne, spoľahlivé a hodnoverné len dovtedy, kým sú spoľahlivé a hodnoverné štatistické výstupy jednotlivých národných štatistických systémov a inštitúcií.

3. Kľúčové zmeny

Schválená revízia nariadenia o európskej štatistike má ambíciu zabezpečiť predovšetkým kvalitu, dôveryhodnosť a kredibilitu európskej štatistiky, a to prostredníctvom kontinuálneho zlepšovania riadenia EŠS a kvality európskych štatistík, upevnenia dôvery používateľov v oficiálne štatistiky, zabezpečenia a ochrany profesionálnej nezávislosti národných štatistických inštitúcií, posilnenia ich koordinačnej úlohy na vnútroštátnej úrovni a intenzívnejšieho využívania existujúcich administratívnych zdrojov na štatistické účely.

Nové aspekty týkajúce sa *posilnenia odbornej a funkčnej nezávislosti národných štatistických úradov* a ich vedúcich predstaviteľov obsahujú úvodné ustanovenia a najmä článok 5 novely nariadenia. Vyplýva z nich, že štatistika sa má rozvíjať, tvoriť a šíriť nezávisle, predovšetkým pokiaľ ide o výber postupov, definícií, metód a zdrojov, ktoré používa, a všetky úlohy má vykonávať bez akéhokoľvek tlaku politických a záujmových skupín Únie alebo vnútroštátnych orgánov.

Podmienkou funkčnej nezávislosti štatistických orgánov je primeranosť zdrojov, ktoré majú k dispozícii na pokrytie svojich potrieb a vykonávaných činností, ale aj transparentné postupy prijímania a prepúšťania zamestnancov. Podľa novelizovaného nariadenia by vedúci národných štatistických úradov mali dostať osobitné záruky vo vzťahu k výkonu štatistických úloh, organizačnému riadeniu a pridelovaniu zdrojov. Do funkcie majú byť prijímaní maximálne transparentne a výlučne na základe odborných kritérií, bez akýchkoľvek politických súvislostí. Svoju funkciu majú vykonávať plne autonómne.

Nový článok 5a taxatívne vymedzuje tieto *práva a povinnosti vedúcich predstaviteľov národných štatistických úradov*:

- majú výhradnú zodpovednosť za rozhodovanie o procesoch, štatistických metódach, normách a postupoch používaných pri tvorbe, produkcii a šírení štatistických údajov;
- sú splnomocnení rozhodovať o všetkých záležitostiach týkajúcich sa interného riadenia štatistického úradu;
- pri výkone štatistických úloh majú konať nezávisle a neprijímať pokyny od vlády ani inej inštitúcie, úradu alebo subjektu;
- zodpovedajú za štatistické činnosti a plnenie rozpočtu národného štatistického úradu;
- zverejňujú výročnú správu o činnosti a môžu sa vyjadrovať k otázkam finančných prostriedkov pridelovaných štatistickému úradu; koordinujú štatistické činnosti všetkých vnútroštátnych orgánov, ktoré zodpovedajú za rozvoj, tvorbu a šírenie európskych štatistík;
- v prípade potreby vypracúvajú vnútroštátne usmernenia v záujme zabezpečenia kvality štatistík v rámci svojho národného štatistického systému a monitorujú ich vykonávanie;
- zastupujú svoj národný štatistický systém v rámci EŠS.

Za naplnenie týchto požiadaviek sú zodpovedné jednotlivé členské štáty Európskej únie, ktoré zabezpečia adekvátne postupy vymenúvania vedúcich národných štatistických úradov a iných vnútroštátnych orgánov tvoriacich európske štatistiky. Dôvody ich odvolania alebo preloženia na inú pozíciu nesmú byť politické a nesmú ohroziť odbornú nezávislosť. Nariadenie ďalej odporúča, aby členské štáty v záujme odbornej nezávislosti tvorcov európskej štatistiky zriadili osobitné vnútroštátne orgány, ktoré budú sledovať dodržiavanie princípov Kódexu postupov pre európsku štatistiku (ďalej „kódex“) a zabezpečenie kvality štatistiky na národnej úrovni. V prípade potreby môžu riadiacej sfére poskytovať odporúčania a poradenstvo. Aj členovia týchto orgánov sa majú vymenúvať a odvolávať výlučne na základe odborných kritérií a rovnosti príležitostí medzi pohlaviami.

Požiadavka profesionálnej nezávislosti sa vzťahuje aj na Eurostat ako štatistický orgán Komisie a centrálného koordinátora monitorujúceho celý európsky štatistický systém. Tak ako vedúci národných štatistických úradov, aj generálny riaditeľ Eurostatu má byť vymenovaný na základe transparentných odborných kritérií, musí konať plne nezávisle a nesmie prijímať žiadne pokyny od iných inštitúcií a orgánov Komisie. Naplnenie tejto požiadavky napomôže účinný parlamentný dohľad a pravidelný ročný „dialóg o štatistike“ s príslušným výborom Európskeho parlamentu, v rámci ktorého bude generálny riaditeľ Eurostatu predkladať výročnú správu a prerokúvať problémové záležitosti riadenia štatistiky, metodológie a inovácií v štatistike.

Novela nariadenia rovnako posilňuje *koordináčnú úlohu národných štatistických úradov* vo vzťahu k ostatným vnútroštátnym orgánom zodpovedným za rozvoj, tvorbu a šírenie európskej štatistiky. Národný štatistický úrad má byť na vnútroštátnej úrovni zodpovedný za koordináciu štatistického plánovania a podávania správ, monitorovanie kvality, metodiky, prenos údajov a oznamovanie štatistických opatrení EŠS.

Členské štáty a Komisia majú prijať opatrenia potrebné na zachovanie dôvery verejnosti v európsku štatistiku a aj formálne sa zaviazajú, že budú plne rešpektovať kódex postupov pre európsku štatistiku. Tento štatistický kódex bol prvýkrát schválený v roku 2005 a následne revidovaný v roku 2011. Stanovuje 15 zásad a s nimi súvisiace indikátory pre oblasť inštitucionálneho prostredia, štatistické procesy a štatistické výstupy. K týmto zásadám patrí napr. profesionálna nezávislosť, oprávnenie zbierať údaje, primeranosť zdrojov, záväzkov kvality, dôvernoscť štatistických informácií, nestrannosť a objektívnosť, správna metodika atď. Dodržiavanie kódexu je záväzné nielen pre národné štatistické úrady, ale aj všetky vnútroštátne orgány zodpovedné za rozvoj, tvorbu a šírenie európskych štatistík.

Záväzky týkajúce sa dôvery v štatistiku majú obsahovať politické záruky a konkrétne opatrenia na zlepšenie podmienok uplatňovania kódexu, ochranu nezávislosti štatistických úradov a vytvorenie národného rámca na zabezpečenie kvality štatistiky. Podpíšu ich vlády členských štátov s Komisiou a budú zverejnené. Hlavným cieľom je dosiahnuť spoluzodpovednosť vlád členských štátov za implementáciu kódexu, zabezpečenie dôveryhodnosti štatistiky a nezávislosti národných štatistických úradov. Dodržiavanie týchto záväzkov bude monitorovať Komisia (Eurostat) a Európske poradné grémium pre riadenie v oblasti štatistiky (ESGAB) na základe ročných správ členských štátov a bude informovať Európsky

parlament a Radu. Pokiaľ ide o termíny, nariadenie predpokladá, že členské štáty prijímú záväzky v priebehu rokov 2015 – 2016. Pokiaľ sa tak nestane do 9. júna 2017, vznikne konkrétnemu štátu povinnosť predložiť Komisii správu o pokroku pri plnení kódexu a informovať o úsilí a opatreniach, ktoré vynaložil na jeho prijatie. Tieto správy sa budú každé dva roky aktualizovať a Komisia bude následne každý druhý rok informovať Európsky parlament a Radu.

Ďalšou významnou zmenou, ktorú priniesla novela nariadenia, je zakotvenie práva *prístupu k administratívnym zdrojom údajov*, ich integrácia do štatistík a širšie využívanie na štatistické účely. Motivovala ju predovšetkým snaha o zníženie administratívnej záťaže respondentov. Podľa článku 17a revidovaného nariadenia národné štatistické úrady, iné vnútroštátne orgány a Eurostat majú mať prístup k všetkým administratívnym záznamom verejnej správy a ich využívaniu, a to bezodkladne a bezplatne. Vlastníci administratívnych zdrojov by mali s národnými štatistickými inštitúciami prekonzultovať návrhy a štruktúru zriaďovaných administratívnych záznamov a v neskoršom období aj všetky zamýšľané zmeny alebo návrhy na ich zrušenie. Administratívne dáta, ktoré sprístupnia národným štatistickým inštitúciám, musia ich vlastníci doplniť relevantnými metaúdajmi. Aby obsah a forma administratívnych údajov plne vyhovovali potrebám oficiálnej štatistiky, treba na národnej úrovni stanoviť potrebné mechanizmy spolupráce medzi národnými štatistickými úradmi a vlastníkmi administratívnych záznamov.

Pozornosť si zaslúži aj ustanovenie, ktoré zaväzuje členské štáty predkladať Komisii (Eurostatu) správu o kvalite zasielaných údajov vrátane akýchkoľvek pochybností súvisiacich s ich presnosťou. Komisia dáta analyzuje, posúdi ich kvalitu a uverejní správu o kvalite európskej štatistiky. V záujme transparentnosti môže posúdiť a zverejniť aj svoje hodnotenie jednotlivých národných príspevkov k európskej štatistike. Ak Komisia dospeje k záveru, že členský štát Únie závažne skreslil štatistické údaje (úmyselne alebo z nedbalosti), môže iniciovať vyšetrovanie, vykonať kontrolu na mieste a uložiť sankcie.

Ďalšie zmeny, ktoré novela nariadenia prináša, sa týkajú napr. operačného a finančného plánovania, ročného pracovného programu, spolupráce s európskym systémom centrálnych bánk, prístupu k dôverným údajom na vedecké účely či sankcionovania akýchkoľvek porušení štatistickej dôvernosti. Tieto zmeny nie sú zásadné, iba dopĺňajú a spresňujú ustanovenia pôvodného nariadenia.

4. Aplikácia v praxi

Prijatie novely základného nariadenia o európskej štatistike sa v EŠS považuje za významný posun, pretože prispieva k ľahšej komunikácii, lepšej koordinácii a transparentnosti vzťahov v rámci európskej štatistiky. Týka sa *európskych štatistík*, t. j. štatistík zostavovaných v Európskom štatistickom programe, a ročných pracovných programov, ktoré realizuje Eurostat, národné štatistické úrady a iné vnútroštátne orgány prispievajúce k ich tvorbe. Všeobecne sa však očakáva pozitívny vplyv novely nariadenia najmä na národné štatistické úrady, pretože im ponúka nástroje na efektívnu koordináciu európskej štatistiky na vnútroštátnej úrovni a lepšiu ochranu pred prípadnými externými tlakmi.

Vzhľadom na to, že ide o novelu nariadenia, jej ustanovenia sú priamo účinné a *členské štáty majú povinnosť zabezpečiť ich bezprostrednú aplikáciu v praxi*.

Z dôvodu značnej rôznorodosti národných štatistických systémov sa nedá očakávať jednotnosť implementácie novely v členských štátoch. Nesporne sa budú musieť zohľadňovať národné špecifiká a princíp subsidiarity. Napriek značnému stupňu harmonizácie štatistickej legislatívy EÚ a národných štatistických systémov sa totiž štatistická legislatíva v jednotlivých krajinách vyvíjala rôzne. V tomto kontexte je rôzne i postavenie štatistických inštitúcií a orgánov v štátnej alebo verejnej správe, kompetencie a zodpovednosť ich predsedov. Odlišnosti nachádzame aj v spôsobe zberu dát (centralizovaný alebo decentralizovaný), v spracovaní a zasielaní údajov, prijímaní zásadných metodologických rozhodnutí a pod. Eurostat si to uvedomuje a efektívnej implementácii nariadenia chce venovať zvýšenú pozornosť. Iniciuje ďalšiu podrobnú diskusiu o dôsledkoch nariadenia. Zriadil osobitnú pracovnú skupinu (task force) so zameraním na praktickú stránku aplikácie kľúčových prvkov nariadenia, ktorá bude odpovedať aj na niektoré nie celkom jasné ustanovenia novelizovaného nariadenia a zabezpečí ich jednotnú interpretáciu. Medzi konkrétne kroky, ktoré boli dosiaľ navrhnuté na európskej úrovni, patrí napr. zostavenie oficiálneho zoznamu produktov s označením *európske štatistiky (4. štvrťrok 2015)*, zdokonalenie systému na transmisiu dát z členských štátov do Eurostatu EDAMIS (*polrok 2016*), revidovanie mandátu národného koordinátora pre transmisiu (*polrok 2016*), vytvorenie prehľadu národných štatistických systémov členských štátov (*2015 – 2016*), zmapovanie vnútroštátnych postupov na výber a odvolávanie ich predsedov (*2. štvrťrok 2016*), zmapovanie národných príručiek kvality v oblasti štatistiky (*2016*), posudzovanie kvality zasielaných údajov (*priebežne*), zverejňovanie správ o kvalite európskej štatistiky (*prvá správa 4. štvrťrok 2015*), vyhodnotenie implementácie záväzkov zabezpečiť dôveryhodnosť štatistiky (2 roky po nadobudnutí účinnosti novely, t. j. *polovica roka 2017*) atď.

Novela nariadenia nadobudla účinnosť dňom nasledujúcim po jej uverejnení v Úradnom vestníku Európskej únie, t. j. 9. júna 2015. Od členských štátov sa v prvej fáze implementácie novelizovaného nariadenia očakáva, že na požiadanie Eurostatu poskytnú podrobné prehľady o organizácii svojich národných štatistických systémov, najmä o postupoch pri výbere a odvolávaní ich predsedov, budú aktualizovať zoznamy vnútroštátnych orgánov podieľajúcich sa na tvorbe európskej štatistiky vrátane mien „štatistických vedúcich“, vytvoria efektívne mechanizmy koordinácie produkcie európskych štatistík, optimalizujú vzťahy medzi národnými štatistickými úradmi, národnými bankami a inými vnútroštátnymi orgánmi prispievajúcimi k tvorbe európskych štatistík, v prípade potreby vydajú národné príručky kvality v oblasti štatistiky, prijmú záväzok zabezpečiť dôveryhodnosť štatistiky a budú predkladať správy o jeho plnení, zabezpečia uspokojivý prístup k administratívnym zdrojom dát a zorganizujú vhodné komunikačné aktivity zamerané na oboznámenie štátnej, verejnej správy, ale aj verejnosti s cieľmi novely nariadenia o európskej štatistike.

PhDr. MAGDALÉNA HOLUBOVÁ, CSc.

Autorka je riaditeľka odboru európskych záležitostí a medzinárodnej spolupráce Štatistického úradu SR.