

**SK**

**SK**

**SK**



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 10.8.2009  
KOM(2009) 404 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE**

**o metóde tvorby štatistiky EÚ: vízia pre nasledujúce desaťročie**

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE**

**o metóde tvorby štatistiky EÚ: vízia pre nasledujúce desaťročie**

## 1 Úvod

Oficiálna štatistika hrá v dnešnej spoločnosti rozhodujúcu úlohu. Dostupnosť nestranných a objektívnych štatistických informácií je zásadná pre všetky rozhodovacie subjekty. Štatistické informácie podporujú transparentnosť a otvorenosť politických rozhodnutí a oficiálna štatistika preto predstavuje verejné dobro tým, že poskytuje základ pre bezproblémové fungovanie spoločnosti.

Na úrovni EÚ sa európska štatistika stáva čoraz dôležitejšou pre vývoj, realizáciu, monitorovanie a hodnotenie politík EÚ. Európska štatistika preto zásadne prispieva k budovaniu informačnej kapacity, ktorá je potrebná na podporu strategických cieľov EÚ, ako aj základných politík a podporných nástrojov.

Európska štatistika sa vyvíja, tvorí a zverejňuje na základe jednotných noriem a harmonizovaných metód. Národné štatistické úrady (NŠÚ) členských štátov zbierajú a zostavujú harmonizované údaje, ktoré zhromažďuje Eurostat s cieľom zostaviť štatistiku na úrovni EÚ. To sa uskutočňuje viacerými paralelnými procesmi v rámci jednotlivých krajín a oblastí, pričom sa používa tradičný model nezávislého spracovania jednotlivých úloh (ďalej len „model nezávislého spracovania“).

Tento spôsob tvorby štatistiky však už nezodpovedá v plnej miere požiadavkám meniaceho sa prostredia. Novým nariadením o štatistike<sup>1</sup> sa zavádza Európsky štatistický systém (EŠS), ktorým sa dosiahne lepšia efektívnosť prostredníctvom systematickej spolupráce medzi partnermi podieľajúcimi sa na systéme.

Toto oznámenie ponúka víziu reformy metódy tvorby európskej štatistiky. Navrhované zmeny sa síce dotknú systémov tvorby v rámci EŠS ako celku, ale v plnom súlade so zásadou subsidiarity. Keďže niektoré členské štáty už začali zavádzať niektoré z týchto zmien, jedným z cieľov tohto oznámenia je koordinovať ich úsilie tak, aby sa predišlo duplicitnej práci a aby sa v čo najväčšej miere využili synergie.

V nasledujúcej časti je zhrnutý súčasný spôsob tvorby európskej štatistiky založený na modeli nezávislého spracovania. V časti 3 sú opísané zmeny, ktoré sú súčasťou súčasného návrhu reorganizácie metódy tvorby štatistiky v EÚ. V časti 4 sa analyzujú dôsledky týchto zmien pre podnikovú architektúru EŠS a predstavuje sa štatistická metóda európskych systémov ako alternatíva k súčasnej metóde. V časti 5 sa diskutuje o niektorých problémoch týkajúcich sa politiky a riadenia, ktoré by vyplynuli zo zavedenia nového modelu pre NŠÚ, ako aj pre Eurostat. Na záver sa v časti 6 navrhujú ďalšie kroky na realizáciu strategickej vízie načrtnutej v tomto oznámení.

## 2 Súčasný stav: rozšírený model nezávislého spracovania

Mnoho desaťročí bola tvorba európskej štatistiky založená na modeli, v rámci ktorého NŠÚ jednotlivých členských štátov tvorili svoje vlastné vnútroštátne štatistiky v konkrétnej oblasti. S cieľom zaručiť porovnateľnosť a konzistentnosť údajov všetkých členských štátov, sa

---

<sup>1</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 223/2009 z 11. marca 2009 o európskej štatistike.

výstupy z NŠÚ harmonizujú podľa dohodnutých noriem. Štatistiku tvorenú jednotlivými NŠÚ sumarizuje Eurostat s cieľom získať európske súhrny.

### **RÁMČEK 1: Vývoj súčasného systému tvorby európskej štatistiky\***

Európska štatistika sa začala tvoriť od vytvorenia Európskeho spoločenstva uhlia a ocele začiatkom päťdesiatych rokov 20. storočia. To viedlo k požiadavke zabezpečiť kvantitatívne a kvalitatívne informácie, na ktorých by bolo možné založiť politické rozhodnutia, pokiaľ ide o jednotný trh uhlia a ocele. Aby sa získali porovnateľné údaje za šesť členských štátov, bolo potrebné zostaviť novú harmonizovanú štatistiku nezávislú od vnútroštátnych štatistík, ktoré boli čiastkové a nebolo možné ich porovnať. Harmonizácia metód bola základom európskej štatistiky.

Niekoľko desaťročí spočívala tvorba európskej štatistiky v zbere dostupných údajov v členských štátoch, čím sa zabezpečila porovnateľnosť pojmov, definícií a metód.

Rímska zmluva o Európskom hospodárskom spoločenstve položila základ európskych právnych predpisov o štatistike, ktoré vychádzajú z článku 213 (neskôr článok 284). Hlavná pracovná metóda však zostala založená primárne na dobrej vôli a spolupráci medzi Eurostatom a národnými štatistickými úradmi, čo viedlo k dobrovoľnému zberu údajov na základe tzv. „džentlmenských dohôd“. Pred rokom 1990 existovalo málo právnych aktov týkajúcich sa štatistiky, pričom sa tieto akty zameriavali na tie oblasti, v ktorých Komisia vypracovala vlastné politiky: poľnohospodárstvo a zahraničný obchod.

Od deväťdesiatych rokov 20. storočia boli určité európske politiky priamo založené na štatistike. Za zmienku stoja najmä konvergenčné kritériá pre hospodársku a menovú úniu v rámci Maastrichtskej zmluvy. Tento vývoj prispel obrovskou mierou k celkovému rozšíreniu právnych predpisov o štatistike. Avšak základ tvorby európskej štatistiky zostal naďalej taký, ako v minulosti: NŠÚ zbierajú a zostavujú harmonizované údaje, ktoré sumarizuje Eurostat s cieľom zostaviť štatistiku na úrovni EÚ. Naďalej sa uplatňoval „rozšírený“ prístup, pričom k štátnej úrovni sa pridala európska úroveň.

V nariadení o európskej štatistike\*\* sa zdôrazňuje potreba posilniť spoluprácu v EŠS, napríklad prostredníctvom zavedenia zásady efektívnosti vynaložených nákladov (článok 2 písm. f)), Výboru pre Európsky štatistický systém (článok 7), sietí kolektívnej spolupráce (článok 15) a európskeho prístupu k štatistike (článok 16). Tým sa už vo všeobecnosti začala ďalšia fáza oficiálnej štatistiky v Európe. Cieľom štatistickej metódy európskych systémov je realizovať zámery práva, konkrétne zaviesť skutočný „systém“, ktorý v čo najväčšej miere využíva spoluprácu a štandardizáciu a zároveň dodržiava zásadu subsidiarity.

---

\* Toto okno vychádza z publikácie Alberta de Michelisa a Alaina Chantrainea: *Memoirs of Eurostat*, Luxembourg, 2003.

\*\* Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 223/2009 z 11. marca 2009 o európskej štatistike.

**V rámci každého NŠÚ** prebieha tvorba štatistiky prostredníctvom rôznych línií alebo procesov tvorby jednotlivých štatistických oblastí. Procesy tvorby štatistického úradu sa spoločne označujú ako podniková architektúra. V súčasnosti je podniková architektúra

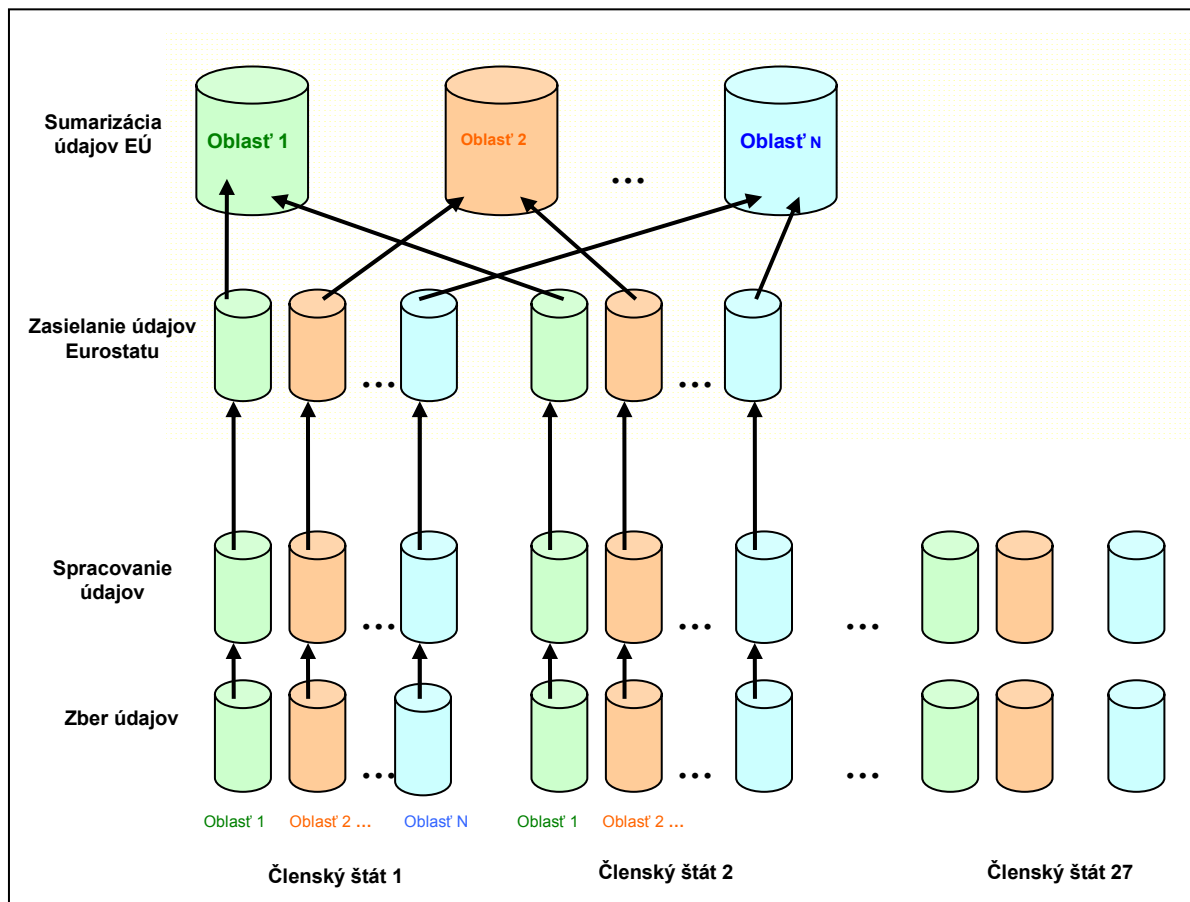
väčšiny NŠÚ v rámci EÚ stále založená najmä na modeli nezávislého spracovania podľa produktov. V takomto modeli každá jedna produktová časť zodpovedá konkrétnej oblasti štatistiky spolu s príslušným systémom ich tvorby. Pre každú oblasť sa celý proces tvorby od návrhu zisťovania cez zber údajov a spracovanie až po zverejnenie uskutočňuje nezávisle od ostatných oblastí a každá oblasť má svojich vlastných poskytovateľov údajov a skupiny používateľov.

Na účely tvorby **európskej štatistiky** Eurostat sumarizuje údaje od jednotlivých NŠÚ aj podľa jednotlivých oblastí. V Eurostate tak existuje ten istý model nezávislého spracovania podľa produktov, kde sú harmonizované údaje v konkrétnej štatistickej oblasti agregované na účely tvorby európskej štatistiky v danej oblasti. Tradičný prístup k tvorbe európskej štatistiky založený na modeli nezávislého spracovania tak možno označiť za „rozšírený“ model nezávislého spracovania, keďže k vnútroštátnej úrovni sa pridáva európska úroveň.

Model nezávislého spracovania je výsledkom dlhého historického procesu, počas ktorého sa štatistika v jednotlivých oblastiach vyvinula nezávisle od seba. Tento model má niekoľko výhod: procesy tvorby najlepšie zodpovedajú príslušným produktom; ide o flexibilný model v tom, že sa môže rýchlo prispôbiť relatívne malým zmenám vo východiskových javoch, ktoré údaje opisujú; je pod kontrolou správcu danej oblasti a vedie k nízkorizikovej podnikovej architektúre, keďže problém v jednom z procesov tvorby by spravidla nemal ovplyvniť zvyšok tvorby. Z európskej perspektívy má tú výhodu, že ho možno upraviť relatívne obmedzeným a špecifickým nariadením.

Model nezávislého spracovania má však aj niekoľko nevýhod. Po prvé, zbytočne zaťažuje respondentov. Keďže zber údajov v rôznych oblastiach sa uskutočňuje nezávisle a nekoordinovane, od respondentov sa pravidelne žiadajú rovnaké informácie viackrát (pozri rámčeky 2 a 3). Po druhé, model nezávislého spracovania nie je dobre prispôbený na zber údajov o javoch, ktoré sú viacdimenzionálne, ako napríklad globalizácia alebo klimatické zmeny. V neposlednom rade je tento spôsob tvorby veľmi neefektívny a nákladný, keďže nevyužíva štandardizáciu medzi oblasťami a spoluprácu medzi členskými štátmi. Nemožno sa vyhnúť nadbytočnej a duplicitnej práci, či už v procese vývoja, tvorby alebo zverejňovania. Táto neefektívnosť a náklady spojené s tvorbou vnútroštátnych údajov sú ešte vyššie v prípade zberu a integrácie regionálnych údajov, ktoré sú nevyhnutné na navrhovanie, monitorovanie a hodnotenie niektorých politík EÚ.

# „Rozšírený“ model nezávislého spracovania



### 3 Zmeny v prostredí EŠS

Každý vývoj v oblasti štatistiky podmieňujú dve hlavné skutočnosti: na jednej strane potreba zaoberať sa novými a vznikajúcimi potrebami v súvislosti so štatistikou a na strane druhej potreba znižovať zaťaženie respondentov, ako aj náklady na tvorbu štatistiky. Okrem toho okolnosti, za ktorých sa štatistika tvorí, sa zmenili v dôsledku vývoja informačných technológií.

Po prvé, naďalej sa budú zvyšovať **nové požiadavky** na štatistiku z hľadiska kvantity aj kvality. Vo všetkých oblastiach štatistiky naďalej rastie potreba informácií. Používatelia čoraz viac potrebujú integrované a konzistentné údaje, keďže merané javy sa stávajú zložitejšími a navzájom viac prepojenými. Vznikajú nové témy ako globalizácia, klimatické zmeny, starnutie obyvateľstva, energetická efektívnosť atď. Spoločným znakom mnohých z nich je, že odrážajú niekoľko navzájom prepojených a navzájom závislých východiskových javov. V dôsledku toho je model nezávislého spracovania, v rámci ktorého sa tvorí štatistika v rôznych oblastiach nezávisle od seba, nedostatočne prispôsobený požiadavkám politik na integrované súbory údajov.

Po druhé, **zjednodušenie a zlepšenie regulačného prostredia** pre podniky a občanov EÚ je dlhodobou prioritou Komisie. V oblasti štatistiky Rada uvítala strategický prístup a pracovný plán, ktoré boli stanovené v oznámení Komisie o znížení administratívneho zaťaženia, zjednodušení a stanovení priorit v oblasti štatistiky Spoločenstva<sup>2</sup>. Jeho realizácia pokročila, najmä v oblasti podnikovej a obchodnej štatistiky prijatím Programu modernizácie európskej podnikovej a obchodnej štatistiky (MEETS)<sup>3</sup> a revíziou nariadenia o Intrastat-e<sup>4</sup>. V dohľadnej budúcnosti budú pokračovať aktivity v oblasti zníženia zaťaženia, ktoré sa budú musieť rozšíriť na ostatné štatistické oblasti. Ako bolo uvedené v predchádzajúcej časti, jednou z hlavných nevýhod modelu nezávislého spracovania presne je, že vo veľkej miere zaťažuje respondentov. To je ďalší hlavný dôvod na spochybnenie modelu nezávislého spracovania.

Po tretie, naďalej sa vyvíjajú **nové nástroje IKT** s cieľom zlepšiť efektívnosť, znížiť zaťaženie a zvýšiť kvalitu štatistiky. V súvislosti s dostupnosťou nových technológií existuje zrejma tendencia maximálne ich využiť a prispôbiť štatistické metódy ich používaniu. Nové formy komunikácie s používateľmi a tvorcami štatistiky, ako napríklad web 2.0, ako aj ďalší nový vývoj v oblasti informačných technológií pravdepodobne povedú k zásadným zmenám v komunikačných kanáloch a v spracúvaní a uchovávaní údajov. Vďaka následnému opakovaniu zasielania a validácie údajov, ktorými sa zlepšuje kvalita štatistiky, je sumarizácia údajov od NŠÚ Eurostatom čoraz interaktívnejšia. Tieto faktory sa musia odraziť v procese zverejňovania, ako aj v procese tvorby. V dôsledku tohto vývoja sa stala tvorba štatistiky navyše integrovanejšou, nielen v rámci hospodárstva ale aj spoločnosti ako celku. Vývoj, tvorba a zverejňovanie oficiálnej štatistiky sa tak musí prispôbiť podmienkam „znalostnej spoločnosti“. Opäť sa zdá, že model nezávislého spracovania nie je prispôsobený tomuto vývoju.

---

<sup>2</sup> Oznámenie o znížení administratívneho zaťaženia, zjednodušení a stanovení priorit (KOM(2006) 693).

<sup>3</sup> Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1297/2008/ES zo 16. decembra 2008 o Programe modernizácie európskej podnikovej a obchodnej štatistiky (MEETS).

<sup>4</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 222/2009 z 11. marca 2009, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 638/2004 o štatistike Spoločenstva o obchodovaní s tovarom medzi členskými štátmi, Ú. v. EÚ L 87.



Všetky tieto úvahy vedú k záveru, že model nezávislého spracovania už nevyhovuje súčasným okolnostiam a musí sa nahradiť lepšou alternatívou.

Hlavným zámerom a strategickým smerovaním tohto dokumentu o vízii je zlepšiť efektívnosť tvorby štatistiky. Iba neustálym prispôsobovaním portfólia jej produktov a služieb prostredníctvom inovácií a nového vývoja sa zaručí, že EŠS bude môcť v budúcnosti aj naďalej hrať významnú úlohu pri rozhodovaní. Politika efektívnosti umožní Európskemu štatistickému systému vyriešiť konflikt medzi narastajúcimi potrebami informácií na jednej strane a obmedzenými zdrojmi na strane druhej.

## **Rámček 2: Vplyv na občanov a správy**

Od občanov sa pravidelne nežiada vyplňanie dotazníka pre oficiálnu štatistiku.

Zisťovania domácností spravidla pracujú s veľmi malými vzorkami.

Sčítania obyvateľstva sa tradične konajú len raz za desať rokov.

Určité životné udalosti (napr. narodenie, školská dochádzka, úraz, dôchodok) vedú k osobitnému záznamu do demografickej a sociálnej štatistiky. Avšak tieto štatistiky sa spravidla tvoria za použitia zdrojov zo správ, systému školstva alebo zdravotníctva.

Napriek tomu je optimalizácia štatistiky prostredníctvom integrácie a väčšieho využívania administratívnych zdrojov dôležitým cieľom. Klesajúca ochota odpovedať na štatistické zisťovania už viedla k inovatívnym a zjednodušeným riešeniam pre nadchádzajúce kolo sčítaní obyvateľstva v rokoch 2010/2011. Teraz je dôležité pokročiť na tejto ceste a uvažovať o reorganizácii európskej štatistiky obyvateľstva a sociálnej štatistiky na obdobie nasledujúce po týchto sčítaniach. Ak údaje zozbierané na štatistické účely sú osobné údaje, t. j. akékoľvek informácie týkajúce sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby, mali by sa v plnej miere uplatňovať právne predpisy v oblasti ochrany údajov a údaje by sa v zásade mali pred ďalším spracovaním na štatistické účely anonymizovať. Dôležitým predpokladom pre uskutočniteľné riešenia v tejto oblasti bude zahrnutie potrieb týkajúcich sa ochrany údajov, ktoré sa odrážajú v príslušných právnych predpisoch EÚ<sup>5</sup>. Okrem toho bude nevyhnutné zabezpečiť, aby spravované zdroje zodpovedali štatistickým požiadavkám (vymedzenia pojmov, tok údajov, prístup k údajom).

## **4 Dôsledky pre podnikovú architektúru EŠS: štatistická metóda európskych systémov**

### *Na úrovni členských štátov*

Stratégia riešenia uvedených zmien je založená skôr na celostnom než na fragmentovanom prístupe a jej cieľom je nahradiť model nezávislého spracovania integrovaným modelom. Samozrejme rôznym nevýhodám modelu nezávislého spracovania uvedeným v časti 2 sa možno primerane vyhnúť prostredníctvom integrácie súborov údajov a kombinovaním údajov z rôznych zdrojov.

Na úrovni NŠÚ by sa štatistika v konkrétnych oblastiach už netvorila nezávisle od seba, ale namiesto toho by sa tvorila ako **integrovaná súčasť komplexných systémov tvorby** (tzv. koncepcia skladu údajov) pre skupiny štatistiky. Tieto systémy by boli založené

<sup>5</sup> Smernica 95/46/ES z 24. októbra 1995 (Ú. v. ES L 281) a nariadenie (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 (Ú. v. ES L 8).

na spoločnej (technickej) infraštruktúre, využívali by podľa možnosti štandardizovaný softvér a všetky dostupné zdroje údajov, ktoré sú kvalitatívne vhodné.

Na tieto účely je potrebné preskúmať, ako možno informácie z rôznych zdrojov spájať a využívať na rôzne účely, napr. odstránením metodických rozdielov, zjednotením štatistických klasifikácií atď.

Vysoko účinným optimálnym riešením pre členské štáty by bolo vytvoriť sieť databáz, z ktorých by bolo možné extrahovať všetky príslušné informácie. Keďže takéto riešenie je možné plne realizovať iba v dlhodobom horizonte, navrhuje sa prepojiť údaje na úrovni mikroúdajov v strednodobom horizonte. Prepojenie mikroúdajov je dôležitým nástrojom nielen na účely zníženia zaťaženia, ale aj v záujme lepšej porovnateľnosti súborov údajov. Tento proces by mal takisto poskytnúť možnosť rozšíriť a lepšie využívať štatistické informácie, ktoré sú dostupné na regionálnej úrovni, a tým výrazne prispieť k zlepšeniu rozsahu a kvality regionálnych údajov. V krátkodobom horizonte by úzka spolupráca v rámci EŠÚ, ako aj vytvorenie a rozvoj spoločných štruktúr, nástrojov a procesov prostredníctvom sietí spolupráce mala nasmerovať podnikovú architektúru EŠS na správnu cestu smerom k dlhodobým cieľom.

### **Rámček 3: Dôsledky pre podniky**

Nasledujúci príklad predstavuje najhoršiu situáciu zo skutočného života, ktorá vzniká v dôsledku súčasného modelu tvorby. Spoločnosť s 200 zamestnancami vyrába diely pre automobilový priemysel. Na začiatku každého roka predkladá dve zisťovania použité pre štruktúrnu podnikovú štatistiku. Týkajú sa obratu, nákupu tovaru a služieb, prevádzkového prebytku, zamestnanosti, nákladov na zamestnancov a investícií. Takisto predkladá údaje o využívaní energie pre štatistiku v oblasti energetiky. Každý mesiac predkladá správu o svojej obchodnej činnosti v rámci EÚ (Intrastat), pokiaľ ide o jej hodnotu a objem. Posiela aj mesačné správy o podnikateľských trendoch pre krátkodobú štatistiku (obrat, zamestnanosť, nové objednávky). Každý mesiac predkladá správu o svojej produkcii tovaru z hľadiska hodnoty a objemu. Pre každý samostatný zber údajov musí predkladať tie isté informácie o určitých základných charakteristikách spoločnosti, ako napr. obrat.

V integrovanom systéme by sa mohli mnohé z týchto údajov získať z existujúcich administratívnych údajov a/alebo by sa mohli extrahovať priamo z účtovných údajov spoločnosti. Pre zvyšnú časť by malo na zhromaždenie informácií, ktoré nemožno zozbierať iným spôsobom, stačiť jedno mesačné zisťovanie.

Integrovaný model je založený na skutočnosti, že vlády zbierajú údaje na mnohé neštatistické účely, akými sú napríklad daňová politika a politika trhu práce. Efektivitu možno zvýšiť **opätovným použitím týchto administratívnych údajov na štatistické účely**. Môžu k tomu prispieť aj údaje z iných (externých) zdrojov, napríklad využívanie súkromných poskytovateľov informácií alebo priame používanie účtovných údajov od spoločností. Treba ale vyvinúť úsilie na zabezpečenie kvality údajov, pretože administratívne údaje a iné externé údaje častokrát nie sú dostupné vo forme potrebnej na účely štatistiky.

### **Rámček 4: Kombinovanie údajov zo zisťovaní s administratívnymi údajmi**

Európske zisťovanie pracovných síl je základom pre výpočet harmonizovaných číselných údajov o nezamestnanosti. Zisťovanie pracovných síl priamo poskytuje štvrťročné odhady. Sú v plnej miere porovnateľné vo všetkých členských štátoch, keďže sú vytvorené za použitia

dohodnutých pojmov Medzinárodnej organizácie práce (ILO). Tvorcovia politik, analytici a široká verejnosť však potrebujú porovnateľné údaje o nezamestnanosti aj na mesačnej báze.

Kým pre niektoré členské štáty možno takéto mesačné odhady odvodiť priamo zo zisťovania pracovných síl, v prípade väčšiny ostatných krajín to nie je možné. V prípade týchto krajín Eurostat vyvinul metódu tvorby mesačných odhadov kombinovaním štvrťročných výsledkov zisťovania pracovných síl a mesačných informácií o registrovaných nezamestnaných. Údaje o registrovaných nezamestnaných pochádzajú od vnútroštátnych správnych orgánov zodpovedných za oblasť trhu práce. V každej krajine sú ovplyvnené konkrétnymi administratívnymi pravidlami. Napriek tomu, že ich úrovne nie sú z toho dôvodu porovnateľné, ich zmeny v jednotlivých mesiacoch možno použiť ako ukazovateľ krátkodobého vývoja. V prípade metodiky Eurostatu zisťovanie pracovných síl poskytuje porovnateľnú štvrťročnú referenčnú hodnotu pre úrovne nezamestnanosti, s ktorou je prepojený ukazovateľ mesačných pohybov založený na registrovaných údajoch. Takáto kombinácia výsledkov zisťovania a administratívnych údajov umožňuje rýchlo a efektívne reagovať na potrebu informácií zo strany verejnosti.

### *Na úrovni EÚ*

Na európskej úrovni má integrovaný model dva rozmery: horizontálny a vertikálny rozmer. Kombináciou oboch rozmerov vzniká **nová štatistická metóda európskych systémov**.

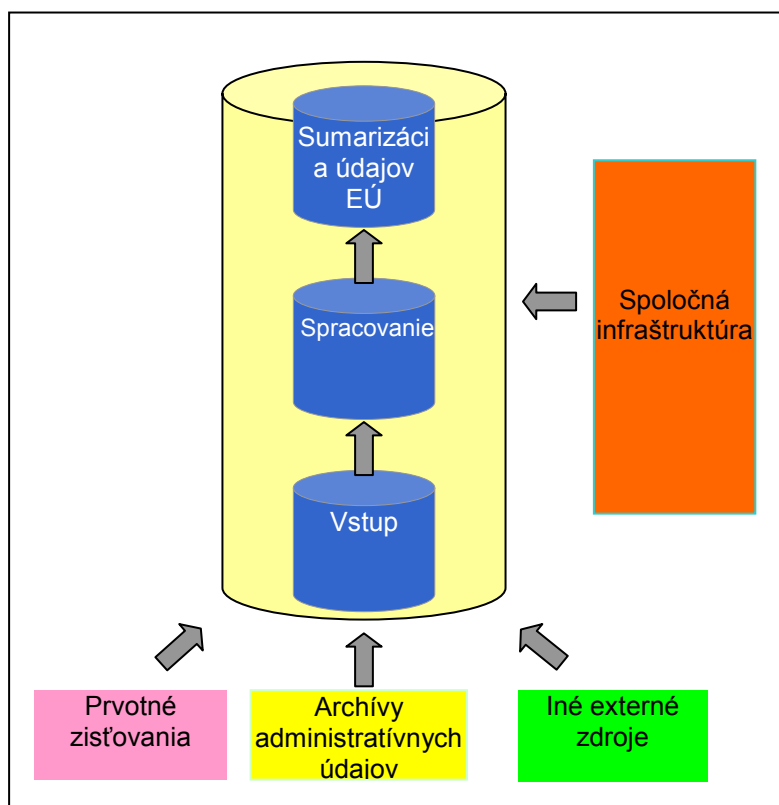
**Horizontálna integrácia** na európskej úrovni je podobná integrácii, ktorá bola opísaná v súvislosti s členskými štátmi. Upustenie od modelu nezávislého spracovania v rámci NŠÚ by priamo viedlo k tomu, že ani európske štatistiky by sa už viac netvorili podľa jednotlivých oblastí, ale podobným integrovaným spôsobom.

**Vertikálny aspekt** integrovaného modelu na európskej úrovni pozostáva z dvoch prvkov. Po prvé, pri jednotlivých štatistických činnostiach sa dosiahnu synergie v rámci EŠS. Spoločné štruktúry, nástroje a procesy by sa mali zaviesť alebo ďalej rozvíjať prostredníctvom **sietí spolupráce**, ktoré by zahŕňali národné štatistické orgány aj Eurostat. Ako je uvedené v článku 15 nariadenia o európskej štatistike<sup>6</sup>, tieto siete spolupráce medzi partnermi EŠS prispievajú k tomu, aby sa určité členské štáty špecializovali na konkrétne štatistické činnosti v prospech EŠS ako celku. Tým sa zabráni duplicite práce, zvýši sa efektívnosť a zníži zbytočné zaťaženie respondentov.

### **Integrovaný model**

---

<sup>6</sup> Pozri poznámku pod čiarou č. 1.



Druhý prvok sa týka **európskeho prístupu k štatistike** (článok 16 nariadenia o európskej štatistike). Hlavná myšlienka spočíva v tom, že dostupnosť spoľahlivých údajov na vnútroštátnej úrovni je dostatočnou, ale nie nevyhnutnou podmienkou toho, aby boli spoľahlivé údaje dostupné aj na európskej agregovanej úrovni. Ak jediným cieľom údajov je poskytovať informácie na úrovni EÚ, nie je potrebný celý súbor vnútroštátnych údajov a preto existuje priestor na možné zvýšenie efektívnosti v systéme. Výber vzorky EÚ je možná koncepcia na realizáciu tohto cieľa. V oblastiach, kde nie sú potrebné vnútroštátne údaje, výber vzorky EÚ môže viesť k zníženiu zaťaženia respondentov, lepšej včasnosti a lepšej kvalite. Európsky prístup k štatistike by mohol zahŕňať aj tvorbu európskej štatistiky použitím nezverejnených vnútroštátnych príspevkov alebo príspevkov z podskupiny členských štátov, ako aj použitím čiastočných informácií technikami modelovania.

Zhrnutie: na úrovni EÚ má integrovaný model tvorby štatistiky dva rozmery: zahŕňa horizontálnu integráciu všetkých štatistických oblastí na úrovni NŠÚ a Eurostatu a vertikálnu integráciu vzťahujúcu sa na vnútroštátnu úroveň aj na úroveň EÚ. Tento model tvorby európskej štatistiky sa označuje ako štatistická metóda európskych systémov.

## 5 Niektoré problémy politiky a riadenia

### 5.1 Výzvy pre EŠS

Niektoré prvky navrhovaného integrovaného modelu majú za následok zmenu v profesionálnej paradigme zo „zberačov údajov“ na „viacnásobných používateľov údajov“. Zatiaľ čo údaje zozbierané prostredníctvom tradičných metód sú pod kontrolou štatistických úradov, v oveľa menšej miere to platí pre viacnásobne používané údaje, čo nesie so sebou určité riziká: vlastníci údajov môžu zmeniť pojmy a definície, určité zbery údajov by mohli byť prerušené alebo zmenené, atď. S cieľom zabezpečiť, aby sa zohľadnili legitímne záujmy

štatistiky, sa musí prehodnotiť a podľa možnosti posilniť postoj voči vlastníkom viacnásobne používaných údajov (administratívne, regulačné alebo iné subjekty).

S tým sú spojené značné výzvy technickej a metodickej povahy. Štandardizácia a integrácia kedysi samostatných procesov tvorby si vyžiada veľké úsilie a účinné riadenie zmeny. Reorganizáciu systému tvorby so skupinou približne 30 tvorcov bude možné uskutočniť iba postupne a vďaka intenzívnej spolupráci. Okrem toho hodnotenie kvality štatistiky bude oveľa zložitejšie. Napríklad tradičné kvalitatívne opatrenia (napr. výberová chyba) budú menej dôležité, keďže pri zbere údajov sa budú menej využívať metódy výberu vzorky. Bude sa preto musieť vyvinúť nová metodika hodnotenia kvality.

Po tretie, nová podniková architektúra, ktorá vyplynie zo zavedenia týchto inovatívnych charakteristík, umožní EŠS zlepšiť účinnosť aj efektívnosť procesov tvorby. Je však **potrebné doplniť toto strategické smerovanie lepšou komunikáciou** s používateľmi. Štatistické informácie nikdy neboli evidentné; naopak, pre mnohých používateľov predstavujú fenomén skutočného sveta s vysokým stupňom abstrakcie. Čím viac je tvorba štatistiky založená na zložitej metodike, tým existuje väčšia potreba vysvetliť výsledky. Dôvera v štatistický systém a vnímanie kvality štatistických informácií navzájom úzko súvisia. Navyše základné vzdelanie v oblasti jednoduchých štatistických termínov by mohlo pomôcť znížiť tendenciu k nedorozumeniu, pokiaľ ide o širokú verejnosť („neznalosť matematických pojmov a metód“). V dôsledku toho musí byť orientácia na používateľa smerodajnou zásadou komunikácie.

#### **Rámček 5: Nové spôsoby komunikácie s používateľmi**

*Statistics Explained* je nový nástroj na zverejňovanie (meta)údajov prostredníctvom internetovej stránky Eurostatu. Nahradí tlačene publikácie a umožní spájanie údajov a metainformácií s vysvetlivkami. Bude preto bezproblémovo integrovať štatistické publikácie a databázy. *Statistics Explained* bude založený na technológii Wiki Web 2.0 typu. Obsah bude budovať decentralizovaným spôsobom riaditeľstvo zodpovedné za danú oblasť, zatiaľ čo redigovanie, ktoré bude vykonávať oddelenie zverejňovania, bude zamerané na zabezpečenie harmonizácie a dobrej kvality. Bol už vyvinutý a interne prezentovaný prototyp. Prvá verzia by mohla byť ponúknutá verejnosti v druhej polovici roku 2009.

Napokon bude najmä na úrovni NŠÚ potrebné preskúmať vnútornú organizáciu s cieľom prispôbiť ju novým okolnostiam. Kvalifikácie zamestnancov budú musieť zodpovedať novým požiadavkám (napr. pokiaľ ide o technické a komunikačné zručnosti). Bude potrebné prijať nových zamestnancov s rôznymi kvalifikáciami, pričom súčasní zamestnanci budú musieť absolvovať ďalšiu odbornú prípravu.

## **5.2 Výzvy pre Eurostat**

Keďže procesy tvorby štatistiky EŠS sú čoraz zložitejšie a integrovanejšie, Eurostat musí opätovne zvážiť svoj prístup k zabezpečeniu kvality vo všetkých smeroch.

Počas uplynulého desaťročia existovala nepretržitá snaha založiť zber štatistických údajov v rámci EŠS skôr na právnych predpisoch než na dobrovoľných dohodách s členskými štátmi. Táto politika bola motivovaná sčasti želaním členských štátov a Eurostatu výslovne stanoviť záväzky členských štátov v súvislosti so zasielaním údajov a sčasti snahou zabezpečiť kvalitu štatistiky. Právny prístup bol veľmi úspešný pri zabezpečovaní kvality vo všetkých smeroch vrátane porovnateľnosti a úplnosti štatistiky EÚ. Avšak vzhľadom na čoraz zložitejšie

a integrovanejšie procesy tvorby štatistiky sa kvalita v budúcnosti zabezpečí kombináciou novej generácie právnych predpisov v oblasti štatistiky s ďalšími nástrojmi.

Zavádzanie štatistickej metódy európskych systémov má tri súčasti. Prvou súčasťou zostávajú **právne predpisy Spoločenstva**, ktoré budú aj naďalej orientované na výstupy a naďalej budú stanovovať minimálne štandardy pre tvorbu štatistiky v konkrétnej oblasti. V dôsledku tejto zásady by členské štáty nedostali žiadnu finančnú podporu na splnenie takýchto minimálnych štandardov. Návrhy Eurostatu týkajúce sa budúcich právnych predpisov Spoločenstva v oblasti štatistiky by boli formulované tak, aby umožnili a podporovali vznikajúcu architektúru vzájomne závislých systémov tvorby vychádzajúcich z viacerých zdrojov. Nová generácia právnych aktov v oblasti štatistiky by sa na rozdiel od súčasnej praxe zaoberala širšími oblasťami štatistiky, pričom by sa dôraz kládol na využitie viacerých zdrojov údajov, inovatívnych metód zberu údajov, informácií dostupných na regionálnej úrovni a prierezových pojmov. Väčšina technických aspektov právnych predpisov by nebola súčasťou „základného“ právneho rámca pre konkrétnu štatistickú oblasť, ale bola by stanovená vo vykonávacích právnych predpisoch. Tým by sa zvýšila flexibilita právneho prístupu. Za zmienku stojí, že navrhovaný právny prístup je v plnej miere v súlade s odporúčaniami partnerského preskúmania Eurostatu<sup>7</sup>.

Prístup zameraný na výstupy v rámci právnej súčasti stratégie by mohol byť doplnený harmonizáciou vstupov **použitím spoločných nástrojov v rámci EŠS**. Druhá súčasť sa preto týka doplnenia harmonizácie produktov harmonizáciou procesov prostredníctvom podpory metodík založených na spoločných nástrojoch. Hoci je to potrebné na vývoj integrovanejších systémov, umožnilo by to takisto v plnej miere využiť synergie a úspory z rozsahu. Avšak poskytnutie spoločných metodických nástrojov a nástrojov IKT pre EŠS ako celok je mimoriadne zložitá, keďže zodpovednosť (a tak aj náklady) v súvislosti s vývojom takýchto nástrojov by sa musela rozdeliť medzi Eurostat a NŠÚ. V navrhovanej stratégii sa preto predpokladá značný finančný príspevok na tento vývoj na úrovni EÚ, čo tiež umožní Eurostatu nasmerovať systém želaným smerom. Na dosiahnutie tohto cieľa je možné vytvoriť niekoľko foriem spolupráce v rámci EŠS. Medzi nimi treba spomenúť siete spolupráce EŠS (ESSnet), ktoré pozostávajú z projektov uskutočňovaných tímom inštitúcií zameraných na tvorbu výsledkov, ktoré môže používať celé spoločenstvo EŠS. Projekty ESSnet sú spolufinancované Komisiou a zúčastnenými inštitúciami.

Tretou súčasťou je presadzovanie spoločných hodnôt a **výmena znalostí** v rámci EŠS. Právna súčasť (stanovenie základných požiadaviek) a technická súčasť (ponuka najlepších dostupných nástrojov) sa musia doplniť súčasťou, ktorá sa zaoberá znalosťami a know-how, ktoré sú dostupné v systéme, t. j. ľudským kapitálom EŠS. Zatiaľ čo kódex postupov prispel vo veľkej miere k presadzovaniu spoločných hodnôt v rámci EŠS, doteraz sa však menej urobilo v oblasti výmeny znalostí, napriek skutočnosti, že personál školený v tej istej metodike je najlepším nástrojom na dosiahnutie porovnateľnosti. Navrhuje sa preto vytvoriť skutočné európske zariadenie pre výskum a odbornú prípravu v oblasti štatistiky.

#### **Rámček 6: Dôsledky pre úlohu Eurostatu v Komisii**

<sup>7</sup> Všetky národné štatistické úrady a Eurostat boli v období 2006 – 2008 predmetom partnerského preskúmania s cieľom posúdiť súlad s Kódexom postupov pre európsku štatistiku. V kódexe sa stanovujú kľúčové zásady tvorby a zverejňovania európskej oficiálnej štatistiky a inštitucionálne prostredie, v ktorom fungujú vnútroštátne štatistické orgány a štatistické orgány Spoločenstva, zamerané na zlepšovanie ich integrity, nezávislosti a zodpovednosti.

Štatistika v oblasti medzinárodného obchodu s tovarom medzi členskými štátmi EÚ a krajinami mimo EÚ sa zostavuje na základe colných údajov. V priebehu roku 2008 sa uskutočnili rozsiahle konzultácie medzi GR TAXUD a Eurostatom o budúcich zmenách v zbere týchto údajov v súvislosti s budúcim preskúmaním colného kódexu. Výsledkom bola dohoda medzi oboma GR, ktorou sa zabezpečí, že pri preskúmaní colného kódexu sa zohľadnia štatistické potreby. Bez takejto dohody by existovalo riziko, že by sa namiesto toho museli údaje zbierať prostredníctvom zisťovania, čo by značne zvýšilo zaťaženie podnikov. Takisto v ostatných oblastiach sa hlavne v dôsledku zvýšeného používania údajov, ktoré nepochádzajú zo zisťovaní, bude musieť zabezpečiť, aby boli pri (pre)budovaní zdrojov administratívnych údajov zohľadnené záujmy štatistiky. Je potrebná politická podpora na najvyššej úrovni, aby sa zabezpečilo, že ostatné útvary Komisie budú rešpektovať legitímne záujmy tvorcov štatistiky.

Okrem toho zmeny v prostredí EŠS uvedené v časti 3 vyústili do zásadnej revízie systému riadenia EŠS. Novým nariadením o európskej štatistike\* sa posilňuje poslanie Eurostatu. Spolu so zriadením Európskeho poradného grémia pre riadenie v oblasti štatistiky a Európskeho poradného výboru pre štatistické informácie je kľúčovým príspevkom k zlepšeniu a doplneniu riadenia EŠS modernizácia právnych požiadaviek. Riadenie sa v posledných rokoch zlepšilo aj prostredníctvom prijatia a následného zavedenia Kódexu postupov pre európsku štatistiku, ktorý je základným prvkom formalizovaného a systematického typu riadenia kvality.

Hoci neexistuje priamy dôsledok prebudovania systémov tvorby štatistiky EÚ, tento vývoj pravdepodobne viedol k rozšíreniu poslania Eurostatu za hranicu čistej koordinácie s NŠÚ. Na jednej strane sa od Eurostatu bude žiadať poskytovanie lepších štatistických služieb ostatným orgánom Spoločenstva (technické poradenstvo, kontroly kvality), na strane druhej bude musieť zlepšiť komunikáciu s týmito orgánmi Spoločenstva s cieľom predvídať štatistické potreby a zlepšovať používanie existujúcej štatistiky. To bude viesť k budovaniu užších vzťahov s ostatnými útvarmi Komisie nielen prostredníctvom ročných vypočutí, ale aj prostredníctvom spoločných analytických činností. Na tento účel sa zriadi sieť štatistických korešpondentov Komisie.

---

\* Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 223/2009 z 11. marca 2009 o európskej štatistike.

## **6 Na ceste k novej štatistickej metóde európskych systémov**

Je jasné, že uvedená vízia týkajúca sa modernizácie podnikovej architektúry v EÚ nemôže realizovať Eurostat sám. Skôr ide o spoločné úsilie všetkých partnerov EŠS, z ktorých každý hrá svoju osobitnú úlohu pri plnom dodržaní zásady subsidiarity. Aby mala táto vízia úspech, musia ju partneri podporovať. Je teda veľmi dôležité, aby Eurostat zapojil svojich partnerov z EŠS v začiatkovej fáze procesu. V záujme dosiahnutia tohto cieľa sa navrhuje, aby túto víziu Eurostat hneď po prijatí predložil výboru EŠS. Cieľom je zabezpečiť, aby NŠÚ prevzali zodpovednosť za proces, inak by hrozilo, že zostane obmedzený len na tie prvky, ktoré môžu byť zavedené na úrovni EÚ.

Komisia sa bude takisto usilovať o podporu Európskeho parlamentu a Rady, ktorá bude hrať kľúčovú úlohu pri úspešnej realizácii navrhovanej vízie o modernizácii podnikovej architektúry v EÚ. Členské štáty budú zapojené najmä prostredníctvom diskusií v rade

ECOFIN. Podľa tradície posledných niekoľko rokov Rada v novembri prediskutuje niekoľko otázok súvisiacich so štatistikou (tzv. štatistický balík) a tento návrh bude jedným z prvkov tohtoročného balíka. Len čo tento návrh schváli Komisia, bude predložený Hospodárskemu a finančnému výboru na diskusiu.

Okrem toho je potrebné, aby boli súčasťou stratégie aj ďalšie zainteresované strany. V začiatkovej fáze sa tiež budú musieť viesť konzultácie so skupinami používateľov, keďže v dôsledku novej podnikovej architektúry sa možno výrazne zmenia charakteristiky a dokonca obsah európskej štatistiky. Ich záujmy je potrebné zohľadniť pri zavádzaní zmien v rámci novej podnikovej architektúry a treba sa aktívne usilovať o ich súhlas. Preto bude návrh predložený aj Európskemu poradnému grémiu pre riadenie v oblasti štatistiky.

Medzitým bude pokračovať nepretržité úsilie o reorganizáciu procesov tvorby, ktoré už prebiehajú. To sa týka rôznych iniciatív, akými sú napríklad racionalizácia architektúry IT prostredníctvom projektu týkajúceho sa životnosti údajov (Data Life Cycle), zavedenie interaktívnejšieho reťazca tvorby na základe riešenia typu „údaje pri zdroji“ v rámci projektu „Census hub project“, ako aj prostredníctvom centier environmentálnych údajov, a reorganizácia podnikovej a obchodnej štatistiky prostredníctvom programu MEETS.