

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 10.8.2009
COM(2009) 404 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**Az európai uniós statisztikák előállításának módszeréről – kitekintés az elkövetkező
évtizedre**

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**Az európai uniós statisztikák előállításának módszeréről – kitékintés az elkövetkező
évtizedre**

1. Bevezetés

A hivatalos statisztikák alapvető szerepet töltenek be korunk társadalmában. A pártatlan, tárgyilagos statisztikai információk hozzáférhetősége valamennyi döntéshozó számára meghatározó jelentőségű. A statisztikai információk alátámasztják a politikai döntések átláthatóságát és nyitottságát, ezért a hivatalos statisztikák a társadalom gördülékeny működéséhez alapot adó közjónak tekinthetők.

Az európai uniós statisztika európai szinten egyre fontosabbá válik az Európai Unió politikáinak fejlesztése, végrehajtása, monitoringja és értékelése szempontjából. Az európai statisztika ezért fontos eleme az EU-s stratégiai célkitűzések és az ezek háttérében álló politikák és támogató eszközök fenntartásához szükséges információs kapacitás növelésének.

Az európai statisztikák fejlesztése, előállítása és közzététele egységes standardok és harmonizált módszerek alapján történik. A tagállamok nemzeti statisztikai intézetei gyűjtik össze és állítják elő a harmonizált adatokat, amelyeket az Eurostat összesít az uniós szintű statisztikák készítéséhez. Ez számos párhuzamos folyamaton keresztül zajlik, országonként és területenként, a hagyományos „kályhacsó-modellt” követve.

A statisztikáknak ilyen formában történő előállítása ma már azonban nem felel meg a változó környezetnek. A statisztikáról szóló új rendelet¹ bevezeti az Európai Statisztikai Rendszert (a továbbiakban: ESR), amely a partnerek rendszerszerű együttműködésén keresztül teszi lehetővé a hatékonyság növelését.

Ez a közlemény egy víziót kínál az európai statisztikák előállításának reformjára. Jóllehet a javasolt változtatások az ESR adatelőállító rendszereinek egészét fogják érinteni, a változások teljes mértékben tiszteletben tartják a szubszidiaritás elvét. Tekintve továbbá, hogy a tagállamok egy része már megkezdte a szóban forgó változtatások megvalósítását, ezen közlemény egyik célja az, hogy a párhuzamosságok megelőzése és a szinergiák maximális kihasználása érdekében koordinálja az erőfeszítéseiket.

A következő rész áttekintést ad az európai statisztikák előállításának jelenleg a „kályhacsó-modellre” épülő módjáról. A 3. rész az uniós statisztikák előállítási módszerének átdolgozására vonatkozó mostani javaslat háttérét adó változásokat tartalmazza. A 4. rész e változásoknak az ESR működési struktúrájára kifejtett hatásait elemzi, és a meglévő rendszer alternatívájaként bemutatja az európai statisztikai rendszerek módszerét. Az 5. rész a nemzeti statisztikai intézeteket és az Eurostatot érintő szakpolitikai és irányítási kérdéseket tárgyal, amelyek az új modell megvalósításával fognak jelentkezni. Végezetül a 6. rész az e közleményben körvonalazott stratégiai vízió megvalósításának következő lépéseit vázolja fel.

2. A jelenlegi helyzet: a „ráépülő kályhacsó-modell”

Az európai statisztikák előállítása évtizedek óta olyan modell alapján történik, amelyben az egyes területeken a tagállamok nemzeti statisztikai intézetei saját nemzeti statisztikákat állítanak elő. A tagállamok adatai közötti összehasonlíthatóság és konzisztencia érdekében a

¹ Az európai statisztikákról szóló, 2009. március 11-i 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

nemzeti statisztikai intézetektől származó outputokat közösen elfogadott standardok szerint harmonizálják. Az egyes nemzeti statisztikai intézetek által előállított statisztikákat az Eurostat összegzi, és így képződnek az összesített európai adatok.

1. szövegdoxoz: Az európai statisztikák jelenlegi előállítási rendszerének kialakulása^{*}

Az európai statisztikák előállítása az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) létrehozásával kezdődött az 1950-es évek elején. Az ESZAK létrejötte miatt olyan kvantitatív és kvalitatív információkra volt szükség, amelyek alapján a szén és acél egységes piacára vonatkozó politikai döntéseket meg lehetett hozni. A hat tagállamra vonatkozó összehasonlítható adatokhoz való jutás érdekében új, harmonizált statisztikákat kellett összeállítani, amelyek elkülönültek a szétdarabolt és nem összehasonlítható nemzeti statisztikáktól. A módszerek harmonizálása teremtette meg az európai statisztikákat.

Évtizedeken át az európai statisztikák előállítása a tagállamoknál rendelkezésre álló adatok összegyűjtését és ezzel együtt az elvek, fogalom meghatározások és módszerek összehasonlíthatóságának biztosítását jelentette.

A statisztikákkal kapcsolatos európai szabályozás, amelynek az alapját a 213. cikk (későbbi 284. cikk) fekteti le, az Európai Gazdasági Közösségről (EGK) szóló Római Szerződéssel született meg. Mindazonáltal a meghatározó munkamódszer alapját elsődlegesen továbbra is a jóakarát, valamint az Eurostat és nemzeti statisztikai intézetek közötti együttműködés jelentette, amely „gentlemen's agreementekre” alapozott önkéntes adatgyűjtések formájában nyilvánult meg. Az 1990-es éveket megelőzően csak kevés statisztikai tárgyú jogszabály létezett, és ezek azokra a területekre koncentráálódtak, ahol ténylegesen a Bizottság alakította a szakpolitikát: a mezőgazdaság és a külkereskedelem területén.

Az 1990-es évektől egyes európai politikák közvetlenül a statisztikákra épülnek, aminek legkézenfekvőbb példája a Maastrichti Szerződésben meghatározott konvergenciakritériumok. Ez a fejlemény óriási mértékben hozzájárult a statisztikai szabályozás általános kibővüléséhez. Az európai statisztikák előállítása ezzel együtt lényegében változatlan maradt: a nemzeti statisztikai intézetek összegyűjtik és előállítják a harmonizált adatokat, amelyeket az Eurostat összesít, hogy uniós szintű statisztikákat képezzen. A megközelítés továbbra is a „ráépülés” elvét követte: az európai szint hozzáadódott a nemzeti szinthez.

Az európai statisztikákról szóló rendelet** többek között olyan új szempontok bevezetésén keresztül emeli ki az ESR keretei között zajló együttműködés megerősítésének szükségességét, mint a költséghatékonyság elve (2. cikk f) pont), az európai statisztikai rendszer bizottsága (7. cikk), az együttműködési hálózatok (15. cikk), valamint a statisztika európai megközelítése (16. cikk). Általában véve ezzel az európai hivatalos statisztikák új korszaka kezdődött meg. Az európai statisztikai rendszerek módszerének célja a jogszabály célkitűzéseinek megvalósítása, nevezetesen egy olyan valódi „rendszer” működtetése, amely a lehető legteljesebb mértékben hasznosítja az együttműködés és a szabványosítás lehetőségeit, miközben tiszteletben tartja a szubszidiaritás elvét.

* Forrás: De Michelis, Alberto és Alain Chantraine, *Memoirs of Eurostat*, Luxembourg, 2003.

** Az európai statisztikákról szóló, 2009. március 11-i 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

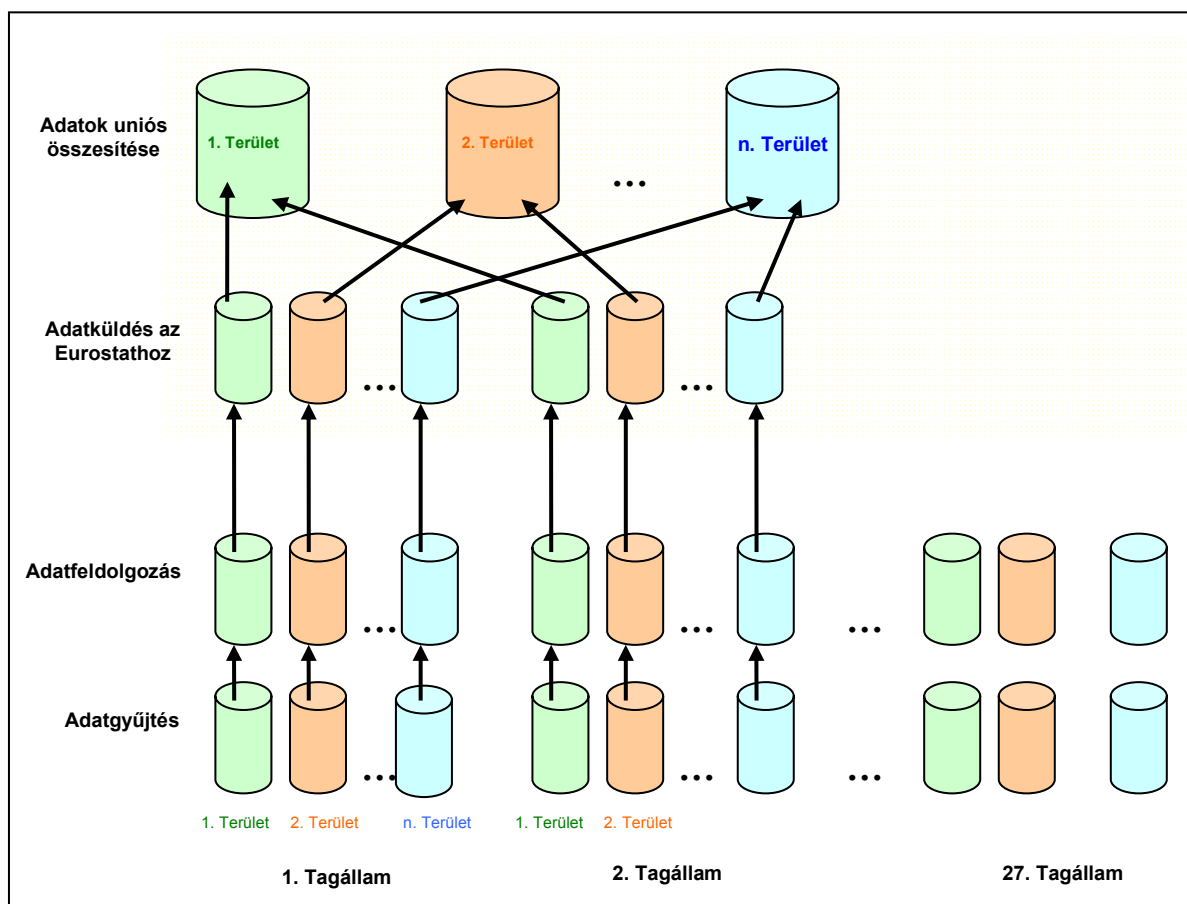
Az **egyes nemzeti statisztikai intézetekben** a statisztikák előállítása a különböző statisztikai területek egyedi adatelőállítási láncai vagy folyamatai mentén zajlik. Egy statisztikai intézet adatelőállítási folyamatainak egészét működési architektúrájának nevezzük. Jelenleg az Európai Unióban működő nemzeti statisztikai intézetek többségének működési architektúrája jórészt a „kályhacső-modellre” épül. Az ilyen modellekben minden egyes „kályhacső” egy statisztikai területnek felel meg a hozzá tartozó adatelőállítási rendszerrel. Az egyes területeken az adatelőállítás folyamata – a felmérés megtervezésétől az adatgyűjtésen és az adatfeldolgozáson át a közzétételig – a többi területtől függetlenül történik, és mindegyiknek megvan a saját adatszolgáltatója és felhasználói csoportjai.

Az **európai statisztikák** előállításához az Eurostat is területenként összesíti az egyes nemzeti statisztikai intézetektől érkező adatokat. Ugyanazt a „kályhacső-modell” követi tehát az Eurostat is: az egyes statisztikai területek harmonizált adatait összesítik az adott területre vonatkozó európai statisztikák előállítása érdekében. Az európai statisztikák előállításának a „kályhacső-modellre” épülő hagyományos megközelítését nevezhetjük „ráépülő kályhacső-modellnek” abban az értelemben, hogy az európai szint hozzáadódik a nemzeti szinthez.

A „kályhacső-modell” hosszú történelmi folyamat eredménye, amelyben az egyes területekre vonatkozó statisztikák egymástól függetlenül fejlődtek. A modell számos előnnyel bír: az adatelőállítási folyamatok a lehető legjobban illeszkednek az előállított termékekhez; rugalmas abban a tekintetben, hogy az adat által leírt jelenség relatíve kisebb változásához gyorsan tud alkalmazkodni; a terület felelősének irányítása alatt működik és alacsony a működési architektúrát érintő kockázat, mivel az adatelőállítási folyamatban felmerülő esetleges probléma normális körülmények között nem érinti az adatelőállítás többi részét. Európai perspektívából nézve megvan az az előnye, hogy egy viszonylag egyszerű és elkülönült rendellel lehet szabályozni.

A „kályhacső- modellnek” vannak azonban hátrányai is. Először is indokolatlanul nagy terhet jelent a válaszadók számára. Abból adódóan, hogy a különböző területekhez kapcsolódó adatgyűjtés egymástól függetlenül, koordinálatlanul zajlik, így a válaszadóktól gyakran kéri ugyanazt az információt többször (lásd a 2. és 3. szövegdobozt). Másrészt a „kályhacső-modell” nem alkalmas arra, hogy olyan többdimenziós jelenségekkel kapcsolatban gyűjtsön adatokat, mint a globalizáció vagy az éghajlatváltozás. Végül soron az adatelőállításnak ez a módja egyáltalán nem hatékony és meglehetősen költséges, hiszen nem használja ki a területek közötti szabványosítás és a tagállamok közötti együttműködés nyújtotta lehetőségeket. A redundanciák és a párhuzamosságok elkerülhetetlenek, legyen bár szó a fejlesztési, az adatelőállítási vagy a közzétételi folyamatokról. Ezek a hiányosságok és a nemzeti adatok előállításának költségei hatványozottan jelentkeznek a regionális adatok gyűjtése és integrálása során, amelyek nélkülözhetetlenek az uniós politikák tervezése, monitoringja és értékelése szempontjából.

A „ráépülő kályhacső-modell”



3. Változások az ESR működési környezetében

A statisztika területén a változásoknak két fő mozgatórugója van: egyrészt foglalkozni kell a statisztikák iránt újonnan felmerülő igényekkel, másrészt csökkenteni kell a válaszadók terheit és a statisztikák előállításának költségeit. Ezenfelül az információs technológia fejlődése nyomán megváltoztak a statisztikák előállításának körülményei is.

Elsőként megállapítható, hogy a statisztikákkal kapcsolatos **új követelmények** tovább fognak szigorodni mind a mennyiség, mind a minőség tekintetében. Az információtartalomnak tovább kell bővülnie a statisztika valamennyi területén. A felhasználóknak egyre nagyobb szüksége van integrált és konzisztens adatokra, hiszen a vizsgált jelenségek egyre komplexebbek és egyre inkább összekapcsolódnak. Új témák jelennek meg, mint például a globalizáció, az éghajlatváltozás, az öregedő társadalmak, az energiahatékonyság stb. Sok témában egymással összekapcsolódó és kölcsönös függőségben lévő jelenségek tükröződnek vissza. Következésképp a „kályhacsó-modell” – amelyben a különböző területekhez tartozó statisztikákat egymástól függetlenül állítják elő – nem igazán alkalmazható az integrált adatsorokra vonatkozó szakmai követelmények teljesítésére.

Másodsorban régóta a Bizottság prioritásai között szerepel a **szabályozási környezet egyszerűsítése és javítása** az európai uniós vállalkozások és állampolgárok számára. A közösségi statisztikák terén az adatszolgáltatói terhek csökkentéséről, az egyszerűsítésről és prioritások kitűzéséről szóló bizottsági közleményben² a statisztika területén meghirdetett stratégiai megközelítést és munkatervet a Tanács üdvözölte. A terv végrehajtása jól halad, különös tekintettel az üzleti és kereskedelmi statisztikák terén a MEETS program³ elfogadására és az Intrastatról szóló rendelet⁴ felülvizsgálatára. A terhek csökkentésével kapcsolatos munka a közeljövőben folytatódni fog, és ki kell terjeszteni más statisztikai területekre is. Az előző részben kifejtetteknek megfelelően a „kályhacsó-modell” egyik legnagyobb hátránya éppen az, hogy komoly terhet jelent a válaszadók részére. Ez egy másik meghatározó érv a „kályhacsó-modell” megkérdőjelezésére.

Harmadrészt a hatékonyság javítása, a terhek csökkentése és a statisztikák minőségének fokozása érdekében **új IKT-eszközök** fejlesztése van folyamatban. Az új technológiák elérhetővé válásával egyértelmű szándék mutatkozik minél szélesebb körű alkalmazásuk iránt, és hogy a statisztikai módszereket e technológiák alkalmazása felé tereljék. A felhasználókkal és az adatok előállítóival folytatott kommunikáció új formái, mint például a web 2.0 vagy az információs technológia egyéb új fejleményei várhatóan gyökeres változásokat hoznak a kommunikációs csatornák, valamint az adatkezelés és adattárolás terén. A nemzeti statisztikai intézetektől származó adatoknak az Eurostat általi összesítése már most is egyre interaktívabbá válik az adatközlések sorozatos iterációján és validálásán keresztül, ami által javul a statisztikák minősége. Ezeket a szempontokat meg kell jeleníteni mind a közzétételi, mind az adatelőállítási folyamatokban. E fejlemények eredményeképp a statisztikák előállítása nemcsak a gazdaság, de a társadalom egésze szempontjából integráltabbá vált. A hivatalos statisztikák fejlesztését, előállítását és közzétételét tehát hozzá

² A közösségi statisztikák terén az adatszolgáltatói terhek csökkentéséről, az egyszerűsítésről és prioritások kitűzéséről szóló bizottsági közlemény (COM(2006) 693).

³ Az Európai Parlament és a Tanács 1297/2008/EK határozata (2008. december 16.) az európai vállalkozási és kereskedelmi statisztikák modernizálásának (MEETS) programjáról

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 222/2009/EK rendelete (2009. március 11.) a tagállamok közötti áruforgalomra vonatkozó közösségi statisztikákról szóló 638/2004/EK rendelet módosításáról, HL L 87.

kell igazítani a tudásalapú társadalom feltételeihez. A „kályhacsó-modell” ebből a szempontból sem tűnik összeegyeztethetőnek ezekkel a fejleményekkel.

Ezek a megfontolások mind ahhoz a következtetéshez vezetnek, hogy a „kályhacsó-modell” a jelenlegi körülmények között már meghaladott, és jobb megoldással kell felváltani.

E jövőbe tekintő közleménynek a célja és stratégiai irányvonala az adatelőállítás hatékonyságának javítása felé mutat. Csak az ESR termékeinek és szolgáltatásainak az innovációra és az új fejlesztésekre épülő folyamatos adaptációja lesz képes biztosítani azt, hogy az ESR a jövőben is meghatározó szerepet játsszon majd a döntéshozatalban. Hatékonysági politikájának köszönhetően az ESR képes lesz megbirkózni a növekvő információs szükségletek és a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások közötti konfliktussal.

2. szövegdoxoz: Az állampolgárokat és a közigazgatási rendszereket érintő hatások

Az állampolgárokat ritkán kéri fel arra, hogy hivatalos statisztikákhoz kapcsolódó kérdőívre válaszoljanak:

A háztartásokra vonatkozó statisztikák jellemzően nagyon kis mintákkal készülnek.

Népszámlálásokra hagyományosan csak tízévente kerül sor.

Az élet bizonyos eseményeit (pl. születés, iskolai tanulmányok folytatása, baleset, nyugdíjazás) önálló demográfiai vagy társadalomstatisztikai nyilvántartásokban rögzítik. Ezeket a statisztikákat ugyanakkor jellemzően a közigazgatási, az oktatási vagy az egészségügyi rendszerek adatbázisaiból állítják elő.

A statisztikáknak a közigazgatási források integrációján és fokozott használatán keresztül történő jobbítása azonban fontos feladat. A statisztikai felmérésekben való részvétel iránt mutatott csökkenő hajlandóság máris innovatív és rugalmas megoldásokhoz vezetett a 2010/11-re időzített népszámlálásokat illetően. Ezen az úton kell továbbhaladni, és elő kell készíteni az európai népesség- és társadalomstatisztikáknak a következő népszámlálások utáni átdolgozását. Amennyiben a statisztikai célokból gyűjtött adat személyes adatnak minősül, azaz azonosított vagy beazonosítható természetes személyhez kapcsolódó információról van szó, akkor a vonatkozó adatvédelmi szabályozást teljes körűen alkalmazni kell, az adatot pedig – főszabályként – a további statisztikai célú feldolgozást megelőzően anonimizálni kell. E kérdés tekintetében a kivitelezhető megoldások egyik alapvető feltétele az lesz, hogy beépítésre kerüljenek az adatvédelemnek a vonatkozó közösségi jogszabályokban⁵ megjelenő szempontjai. Ezen túlmenően fontos annak biztosítása is, hogy az igénybe vett források betartsák a statisztikai követelményeket (fogalom meghatározások, adatáramlás, az adatokhoz való hozzáférés).

4. Az ESR működési architektúrájának következményei: az európai statisztikai rendszerek módszere

A tagállamok szintjén

A fenti változásokkal foglalkozó stratégia nem szétszabdalt, hanem átfogó megközelítésen alapul, és ennek része lesz a „kályhacsó-modellnek” egy integrált modellel való felváltása is. A „kályhacsó-modellnek” a 2. részben említett különböző hátrányait megfelelően el lehet

⁵ 95/46/EK irányelv (1995. október 24., HL L 281.) és a 45/2001/EK rendelet (2000. december 18., HL L 8.)

kerülni az adatsorok integrációján és a különböző forrásokból származó adatok kombinálásán keresztül.

Ezáltal a nemzeti statisztikai intézetek szintjén az egyes területekhez tartozó statisztikákat többé nem egymástól függetlenül fogják előállítani, hanem **átfogó adatelőállító rendszerek integrált részeként** (ez az ún. adattárház-megközelítés) kerülnek előállítására a statisztikai csoportok számára. Ezeket a rendszereket közös (műszaki) infrastruktúrára építenék, a rendszerek a lehetséges mértékig szabványosított szoftvereket alkalmaznának, és a minőségi szempontból megfelelő összes rendelkezésre álló forrást hasznosítanák.

Ebből a célból meg kell vizsgálni, hogy a különböző forrásokból származó információkat miként lehet összevonni és különböző célokra felhasználni. Ez történhet a módszertani különbségek megszüntetésével, a statisztikai osztályozások egységesítésével stb.

Optimális megoldásként a tagállamok számára rendkívül hatékony lenne létrehozni egy hálózatot azokból az adatbázisokból, amelyekből bármilyen szükséges információ kinyerhető. Tekintve, hogy egy ilyen megoldás teljes körű megvalósítása csak hosszú távon elképzelhető, ezért középtávon indokolt lenne az adatoknak a mikroadat szinten történő összekapcsolása. A mikroadat összekapcsolása nem csak az adatszolgáltatási terhek csökkentése miatt fontos, hanem egyúttal összehasonlíthatóbb adatsorokat is eredményez. A folyamat lehetőséget teremtene a regionális szinten elérhető adatok kibővítésére és jobb kihasználására, és ezáltal lényeges hozzájárulást jelentene a regionális adatokkal lefedett témakörök szélesítése és ezen adatok minőségének javítása szempontjából. Rövid távon az ESR-en belüli szoros együttműködés, a közös struktúrák, eszközök és folyamatok egymást segítő hálózatokon keresztül történő kialakítása és fejlesztése a hosszú távú célkitűzések irányába mutató helyes útra kell, hogy terelje az ESR működési architektúráját.

3. szövegdox: A vállalkozásokat érintő hatások

Az alábbiakban egy, a valós életből vett legrosszabb forgatókönyv szerinti eset leírása olvasható, amely az adatelőállítás jelenlegi rendszeréből fakad. Egy 200 főt foglalkoztató vállalat autóalkatrészeket gyárt. Minden év elején bead két kimutatást a vállalkozások szerkezeti statisztikáihoz. Ezekben az árbevétel, az árubeszerzés és a szolgáltatásvásárlás, a működési eredmény, a foglalkoztatási adatok, személyi költségek és a beruházási adatok szerepelnek. Adatot szolgáltat továbbá az energiafelhasználásáról az energiastatisztikák számára. Havonta jelentést készít az EU-n belüli kereskedelmi forgalmáról (Intrastat) érték és mennyiség szerinti kimutatásban. Ugyancsak havonta jelent az üzleti tendenciákról a rövid távú statisztikai kimutatásokhoz (árbevétel, foglalkoztatás, megrendelési állomány). Havonta lejelenti az árutermelés alakulását értékben és mennyiségben. Az egymástól függetlenül zajló adatgyűjtéseknél ugyanazon alapvető vállalati információkat, például az árbevételt kell megadnia.

Egy integrált rendszerben ezen adatok jelentős részét le lehetne kérdezni egyébként is meglévő igazgatási adatállományokból és/vagy ki lehetne nyerni közvetlenül a vállalati nyilvántartásokból. A fennmaradó részre pedig havi egy felmérésnek elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy begyűjtsék a más úton nem elérhető információkat.

Az integrált modell arra a tényre épül, hogy a kormányzatok sokszor nem statisztikai céllal, hanem például adó- vagy munkaerő-piaci politikákhoz is gyűjtenek adatokat. A **közigazgatásból származó ezen adatoknak a statisztikai célú újrafelhasználásával** növelhető a hatékonyság. Ehhez még hozzájárulhat egyéb (külső) forrásokból, például a

magánszférába tartozó adatszolgáltatóktól vagy közvetlenül a vállalatok könyvviteli nyilvántartásaiból származó adatok felhasználása is. Az adatok minőségének biztosítása érdekében azonban még tenni kell, mivel a közigazgatási rendszerekből és egyéb külső forrásokból származó adatok igen gyakran nem olyan formában érhetők el, mint amilyenre a statisztikákhoz szükség van.

4. szövegdoxoz: A felmérésekből származó adatok kombinálása az igazgatási adatokkal

A munkanélküliség harmonizált mutatóit az európai munkaerő-felmérés (LFS) alapján számítják ki. Maga az LFS negyedéves adatközlést ír elő. A tagállamoktól érkező adatok teljes mértékben összehasonlíthatók, mivel azokat a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által elfogadott fogalmak használatával állítják elő. A szakpolitikák kidolgozóinak, az elemzőknek és a nagyközönségnek viszont havi gyakorisággal frissülő, összehasonlítható munkanélküliségi adatokra van szükség.

Miközben a tagállamok egy része számára a hozzávetőleges havi adatok közvetlenül kinyerhetők az LFS-ből, a legtöbb ország számára ez a lehetőség nem áll rendelkezésre. Ez utóbbi esetre az Eurostat kidolgozott egy olyan módszert a havi becsült adatok előállítására, amelyben a negyedéves LFS-eredményeket kombinálják a regisztrált munkanélküliekre vonatkozó havi adatokkal. A regisztrált munkanélküliekre vonatkozó információ a nemzeti munkaügyi igazgatási szervektől származik. Ezekre hatással vannak az egyes országok saját közigazgatási szabályai is. Az információforrások szintjei emiatt nem összehasonlíthatók, de az adatoknak egyik hónapról a másikra való változása mégis alkalmas mutató lehet a rövid távú fejlemények követésére. Az Eurostat-féle módszertan szerint az LFS biztosítja az összehasonlítható negyedéves munkanélküliségi mutatószámokat, amelyekhez hozzákapcsolják a regisztrált adatok alapján kalkulált havi mozgásokat. Így a felmérési eredmények és az igazgatási adatok kombinációjával gyorsan és hatékonyan ki lehet elégíteni az információs igényeket.

Az EU szintjén

Az európai szinten két dimenziót kell integrálni a modellbe: egy horizontálisat és egy vertikálisat. A két dimenzió kombinálása révén jutunk el az **európai statisztikai rendszerek új módszeréhez**.

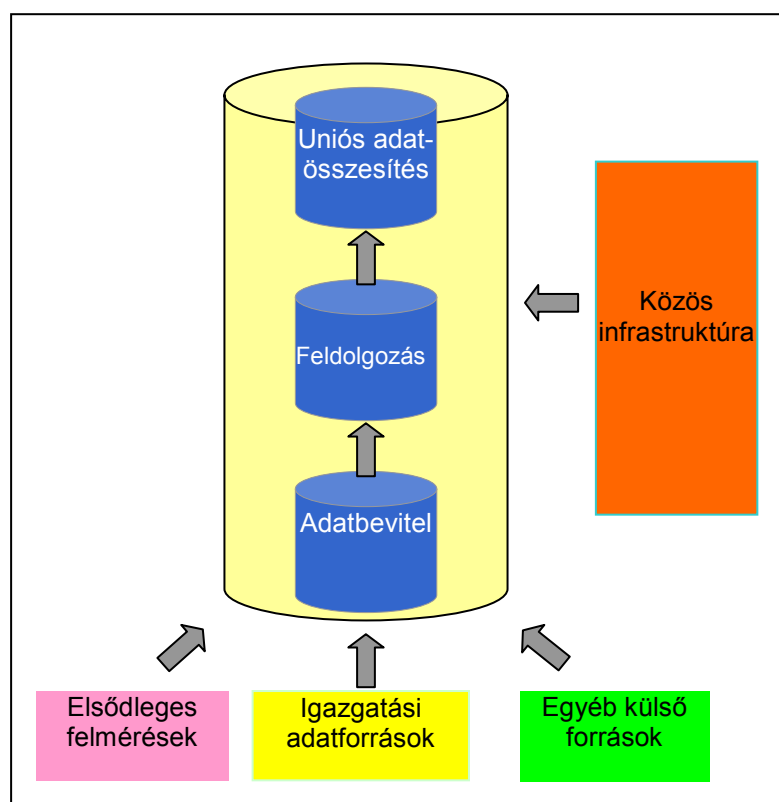
Az európai szintű **horizontális integráció** a tagállamokra vonatkozóan leírtakhoz hasonló. A „kályhacső-modellnek” a nemzeti statisztikai intézetek általi mellőzése közvetlenül azt eredményezné, hogy az európai statisztikákat többé nem területenként elkülönülve, hanem hasonlóképpen integrált módon állítanák elő.

Vertikális nézőpontból az integrált modell európai szinten két elemet tartalmaz. Először is ki kell alakítani a szinergiákat az ESR-en belül az egyes statisztikai intézkedések között. A nemzeti statisztikai hatóságok és az Eurostat bevonásával, az **együttműködő hálózatokon keresztül** közös struktúrákat, eszközöket és folyamatokat lehetne létrehozni, vagy a meglévőket lehetne továbbfejleszteni. Az európai statisztikákról szóló rendelet⁶ 15. cikke értelmében az ESR-partnerek közötti együttműködő hálózatok meg fogják könnyíteni egyes tagállamok meghatározott statisztikai tevékenységekre való specializálódását, ami az ESR

⁶ Lásd az 1. lábjegyzetet.

egészenek javát szolgálja. Így megelőzhető a munkák párhuzamossága, ezzel nő a hatékonyság, és csökken a válaszadók terhe.

Az integrált modell



A második szempont a **statisztika európai megközelítésével** kapcsolatos (az európai statisztikákról szóló rendelet 16. cikke). Az alapelképzelés szerint a nemzeti szinten rendelkezésre álló adatok megbízhatósága elégséges, de nem szükséges feltétele annak, hogy európai szinten is megbízható adatokhoz jussunk. Amennyiben az adat egyetlen célja, hogy uniós szintre vonatkozó információt nyújtson, akkor nincs szükség teljes nemzeti adatsorokra, és így a rendszer lehetőséget kínál a hatékonyság növelésére. A hatékonyság növelésének egyik lehetséges útja az európai uniós mintavételezés. Azokon a területeken, ahol nincs szükség nemzeti adatokra, az EU-s mintavételezés a válaszadók terheinek csökkenését, valamint a naprakészség és a minőség javulását eredményezheti. A statisztika európai megközelítése magába foglalhatja azt is, hogy az európai statisztikákat nem közzétett nemzeti adatok, illetve a tagállamok szűkebb körétől származó adatok vagy modellezési technikákkal nyert részleges információk felhasználásával állítják elő.

Összefoglalva: a statisztikák előállítására szolgáló integrált modellnek az EU szintjén két dimenziója van. A modell lefedi egyrészt a statisztikai területek közötti horizontális integrációt a nemzeti statisztikai intézetek szintjén. Másrészt magában foglalja a mind a nemzeti, mind az uniós szinten értelmezett vertikális integrációt. Az európai statisztikák előállításának ezen modellje viseli az európai statisztikai rendszerek módszere címet.

5. Néhány szakpolitikai és irányítási kihívás

5.1. Az ESR-t érintő kihívások

A javasolt integrált modell számos eleme szakmai paradigmaváltással jár, hiszen az „adatgyűjtők” helyett egyre inkább az „adat-újrafelhasználók” kerülnek előtérbe. A hagyományos módszerekkel a statisztikai intézetek ellenőrzése alatt gyűjtik az adatokat, de ez

az újrafelhasznált adatokra sokkal kevésbé igaz, ami bizonyos kockázatokat von maga után: az adatok birtokosai megváltozathatják az elveket és a fogalommeghatározásokat, bizonyos adatgyűjtéseket megszüntethetnek vagy módosíthatnak stb. A statisztika jogos érdekeinek figyelembevétele érdekében az újrahaznosított adatok birtokosaival (igazgatási, szabályozási és egyéb szervekkel) folytatott kapcsolatokat új alapokra kell helyezni, és adott esetben meg kell erősíteni.

Jelentősek a technikai és módszertani jellegű kihívások is. A korábban különálló adatelőállító folyamatok szabványosítása és integrációja komoly erőfeszítéseket és a változás hatékony menedzselését igényli. A mintegy harminc adatelőállítót magában foglaló rendszer átdolgozása csak megfontolt lépésekkel és intenzív együttműködés révén lesz megvalósítható. Ezenfelül sokkal bonyolultabbá válik a statisztikák minőségértékelése is. Egy példa: a minőség mérésének hagyományos mutatói (pl. mintavételi hiba) kevésbé lesznek relevánsak, mivel az adatgyűjtés egyre kevésbé fog mintavételi technikákra támaszkodni. Új minőségértékelési módszertant kell ezért kidolgozni.

Harmadrészt az innovatív elemek bevezetésével létrejövő új működési architektúra lehetővé teszi az ESR számára, hogy javítsa az adatelőállítási folyamatok hatékonyságát és hatásosságát. Ezt a **stratégiai irányvonalat ki kell egészíteni ugyanakkor a felhasználókkal folytatott kommunikáció javításával**. A statisztikai információk sosem voltak maguktól értetődők, éppen ellenkezőleg: a felhasználók jelentős része számára a statisztikák a való világ jelenségeinek meglehetősen absztrakt leírását jelentik. Minél bonyolultabb a statisztikai adatelőállítás folyamata, annál nagyobb szükség van az eredmények értelmezésére. A statisztikai rendszerbe vetett bizalom és a statisztikai információk minőségének érzékelése szorosan összefüggenek. Az egyszerű statisztikai elemek oktatása segíthet visszaszorítani az eredményeknek a nagyközönség általi téves értelmezése felé mutató tendenciát. Következésképp a felhasználóorientáltságnak kell a kommunikáció vezérelvének lennie.

5. szövegdoxoz: A felhasználókkal folytatott kommunikáció új lehetőségei

A „*Statistics Explained*” egy új eszközt ad a (meta)adatoknak az Eurostat honlapján való közzétételére. Felváltja a nyomtatott kiadványokat és lehetővé teszi az adatok és metainformációk magyarázó szövegekkel való kiegészítését. Ezáltal tökéletesen integrálja a statisztikai kiadványokat és adatbázisokat. A „*Statistics explained*” Wiki-típusú, web 2.0-ára épülő technológiával készül. A tartalmat az adott területért felelős igazgatóság tölti fel decentralizált úton, míg a közzétételért felelős egység szerkesztési feladatai a harmonizációra és a jó minőség biztosítására irányulnak. A prototípus már elkészült, házon belüli bemutatása megtörtént; az első verziót a közönség 2009 második felében ismerheti majd meg.

Végezetül az új körülményekhez való alkalmazkodás érdekében – különösen a nemzeti statisztikai intézetek szintjén – felül kell vizsgálni a belső szervezeti felépítést. A munkaerő végzettségének összhangban kell majd lennie az új követelményekkel (pl. a technológiai és kommunikációs ismeretek tekintetében). Különböző képesítésekkel rendelkező új munkatársakat kell majd felvenni, a meglévő állományoknak pedig továbbképzéseken kell részt vennie.

5.2. Az Eurostatot érintő kihívások

Az ESR statisztikai adatelőállítási folyamatainak összetettebbé és integráltabbá válásával az Eurostatnak minden dimenzióban újra kell gondolnia, hogy milyen megközelítés mentén biztosítja a minőséget.

Nagyjából egy évtizede folyamatosan jelen van az a szándék, hogy az ESR-en belül a statisztikai adatok gyűjtése jogszabályok és ne pedig a tagállamokkal kötött önkéntes megállapodások alapján történjen. Ezt a megközelítést részben a tagállamok és az Eurostat azon elvárása ösztönözte, hogy legyenek világosan lefektetve a tagállamok adatközlési kötelezettségei, részben pedig a statisztikák minőségbiztosítására irányuló szándék. A jogi megközelítés minden dimenzióban nagyon sikeresnek bizonyult a minőség biztosítása tekintetében, beleértve az uniós statisztikák összehasonlíthatóságát és teljességét is. A statisztikai adatelőállítási folyamatok összetettebbé és integráltabbá válásával azonban a jövőben statisztikai jogszabályok új generációjának kombinációjával és egy sor egyéb eszközzel együtt kell majd biztosítani a minőséget.

Az európai statisztikai rendszer módszerének megvalósítása három komponensből áll. Az első komponens a **közösségi jogszabályok** maradnak, amelyek elsősorban továbbra is output-orientáltak lesznek, és minimumkövetelményeket határoznak meg az egyes területekre vonatkozó statisztikák előállításával kapcsolatban. Ennek az elvnek az egyik velejárója, hogy a minimumkövetelmények teljesítéséért nem kellene pénzügyi támogatást adni a tagállamoknak. A jövőbeli közösségi statisztikai jogszabályokra vonatkozó javaslatait az Eurostat úgy fogalmazná meg, hogy azok lehetővé tegyék és ösztönözzék az egymásra utalt, több forrásból táplálkozó adatelőállító rendszerek kiépülését. A statisztikai jogszabályok új generációja a mostani gyakorlathoz képest a statisztikák szélesebb körével foglalkozna, hangsúlyt helyezve a több adatforrás, az innovatív adatgyűjtési módszerek, a több területet átfogó megközelítések és a regionális szinten elérhető információforrások alkalmazására. A szabályozás technikai elemeinek jó része nem kerülne be az egyes statisztikai területekkel kapcsolatos „alapjogszabályba”, hanem külön végrehajtási szabályok állapítanak meg ezeket. Ezzel nőne a jogi megközelítés rugalmassága. Érdemes megjegyezni, hogy a javasolt jogi megközelítés teljes mértékben összhangban van az Eurostat szakértői értékelése nyomán megfogalmazott ajánlásokkal⁷.

A stratégia jogi komponensének output-orientált megközelítését az **ESR-en belüli közös eszközök használatával** ki lehetne egészíteni az inputok harmonizálásával. A második komponens így a termékharmonizációnak a folyamatharmonizációval való kiegészítését jelenti a közös eszközökre épülő módszertanok előmozdításán keresztül. Erre egyrészt az integráltabb rendszerek kifejlesztéséhez van szükség, másrészt lehetővé tenné a szinergiák és a méretgazdaságosság kínálta lehetőségek teljes körű kihasználását. Ugyanakkor rendkívül nehéz közös módszertani és IKT-eszköztár biztosítása az ESR egészének, mivel ez eszközök kifejlesztéséért viselt felelősséget (és így a költségeket is) meg kellene osztani az Eurostat és a nemzeti statisztikai intézetek között. A javasolt stratégia ezért az uniós szintű fejlesztéshez jelentős pénzügyi hozzájárulást rendel, amelynek segítségével az Eurostat a rendszert a kívánt irányba terelheti. A cél érdekében az ESR-szintű együttműködés számos formája igénybe vehető. Ezek közül érdemes megemlíteni az ESR együttműködési hálózatait (ESSnet), amelyekben a résztvevő intézménycsoportok olyan projekteket hajtanak végre, amelyek célja az ESR-közösség egésze által használható eredmények elérése. Az ESSnet keretében megvalósuló projekteket a Bizottság és a résztvevő intézmények finanszírozzák.

⁷ Az összes nemzeti statisztikai intézet és az Eurostat is részt vettek 2006-2008-ban abban a szakértői vizsgálatban, amely az európai statisztikákra vonatkozó magatartási szabályzatnak való megfelelés felmérésére irányult. A szabályzat meghatározza a hivatalos európai statisztikák előállításának és közzétételének fő elveit és az intézményi környezetet, amelyben a nemzeti és a közösségi statisztikai hatóságok működnek. A szabályzat célja e hatóságok integritásának, függetlenségének és felelősségvonnhatóságának javítása.

A harmadik komponenst a közös értékek és az ESR egészére kiterjedő **tudásmegosztás** előmozdítása jelenti. A jogi komponenst (az alapok lefektetése) és a technikai komponenst (a rendelkezésre álló legjobb eszközök biztosítása) ki kell egészíteni egy olyan komponenssel, amely a rendszerben elérhető tudással és know-how-val, azaz az ESR-ben meglévő humántőkével foglalkozik. Jóllehet a magatartási szabályzat sokat tett a közös értékek ESR-en belüli előmozdításáért, eddig kevés eredményt sikerült felmutatni a tudásmegosztás terén, pedig az azonos módszertani képzésben részesült munkaező lenne az összehasonlíthatóság legjobb záloga. A javaslatban ezért szerepel egy igazi európai statisztikai kutatási és képzési létesítmény felállítása is.

6. szövegdoxoz: Az Eurostatnak a Bizottságon belüli szerepét érintő hatások

Az EU-tagállamok és az EU-n kívüli országok közötti nemzetközi árukereskedelemmel kapcsolatos statisztikákat a vámadatok alapján állítják össze. Az adatgyűjtésnek a Vámkódex közelgő felülvizsgálata miatti jövőbeli változásaival kapcsolatban 2008 folyamán kiterjedt konzultációk folytak a TAXUD és az Eurostat között. Az egyeztetések eredményeként a két főigazgatóság között megállapodás született, amely biztosítani fogja, hogy a Vámkódex felülvizsgálata során a statisztikai szempontokat is figyelembe vegyék. A megállapodás nélkül fennállt volna annak a kockázata, hogy felmérések útján kell az adatokat összegyűjteni, ami rendkívüli mértékben megnövelte volna a vállalkozások terheit. Főként a nem felmérésekből származó adatok fokozott használata miatt más területeken is biztosítani kell, hogy az igazgatási adatforrások (át)tervezésénél a statisztikai szempontokat is figyelembe vegyék. A legfelsőbb szintű politikai támogatásra is szükség van annak garantálásához, hogy a bizottsági szolgálatok tiszteletben tartsák a statisztikai adatok előállítóinak jogos igényeit.

Az ESR működési környezetének a 3. részben említett változásai jelentős átalakítást eredményeztek az ESR irányítási rendszerében. Az európai statisztikákról szóló új rendelet* megerősíti az Eurostat szerepét. Az európai statisztikairányítási tanácsadó testület és az európai statisztikairányítási tanácsadó bizottság felállításával együtt a jogi követelmények korszerűsítése jelentős hozzájárulást jelent az ESR irányításának fejlesztése és kiegészítése szempontjából. Az irányítást az elmúlt években javította még az európai statisztikákra vonatkozó magatartási szabályzat elfogadása, illetve végrehajtása, ami kulcsfontosságú eleme a formalizált és rendszerszerű minőségmenedzsmentnek.

Az európai statisztikák előállítási rendszereinek újratervezéséből ugyan nem közvetlenül következik, de ezek a fejlemények eredményezték azt is, hogy az Eurostat feladatköre immáron túlmutat a nemzeti statisztikai intézetek koordinálásán. Egyrészt az Eurostatnak korszerűbb statisztikai szolgáltatásokat (technikai tanácsadás, minőségellenőrzések) kell majd nyújtania a többi közösségi szervnek. Másrészt javítania kell az ezen közösségi szervekkel folytatott kommunikációt, hogy képes legyen előre jelezni a statisztikai igényeket, és fokozza a meglévő statisztikák használatát. Ehhez szorosabb kapcsolatokat kell kiépíteni a többi bizottsági szolgálattal, amihez az éves meghallgatásokon kívül a közös elemzői tevékenységek kínálnak lehetőséget. Ebből a célból felállításra kerül a bizottsági statisztikai kapcsolattartók hálózata.

* Az európai statisztikákról szóló, 2009. március 11-i 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

6. Lépések az európai statisztikai rendszer módszere felé

Az Eurostat egyedül nyilvánvalóan nem tudja megvalósítani az európai uniós működési architektúra korszerűsítésének fent bemutatott vízióját. Ehhez az ESR-partnerek együttes erőfeszítésére van szükség, amelyek mindegyikének megvan a maga szerepe a szubszidiaritás elvének teljes körű tiszteletben tartása mellett. A jövőkép sikeres megvalósításához szükség van a támogatásukra. Ezért rendkívül fontos, hogy az Eurostat ESR-beli partnereit már a folyamat korai szakaszában bevonja. Ennek érdekében javasolt, hogy az Eurostat rögtön elfogadása után bemutassa a jövőképet az ESR-bizottságnak. Ezáltal biztosítható, hogy a nemzeti statisztikai intézetek felelősnek érezzék magukat a folyamatért, ami nélkül féltő, hogy csak az uniós szinten bevezethető elemek valósulnának meg.

A Bizottság is azon lesz, hogy elnyerje az Európai Parlament és a Tanács támogatását, amelyek meghatározó jelentőséggel bírnak az európai uniós működési architektúra korszerűsítése vonatkozásában javasolt jövőkép sikeres végrehajtása szempontjából. A tagállamok főként az ECOFIN-Tanács keretében folyó egyeztetéseken keresztül lesznek bevonva. Miként már szokássá vált az elmúlt néhány évben, novemberben a Tanács számos statisztikával kapcsolatos kérdést (az ún. statisztikai csomagot) meg fog vitatni, és ez a javaslat is szerepelni fog az idej csomagban. A Bizottság általi elfogadását követően tehát a javaslatot megvitatásra benyújtják a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsághoz.

Ezenfelül a többi érdekelt felet is be kell vonni a stratégia megvalósításába. Tekintve, hogy az új működési architektúra egyik elkerülhetetlen következményeként az európai statisztikák jellemzői, de akár tartalmuk is módosulni fog, így a felhasználói csoportok véleményét is ki kell kérni már a korai szakaszokban. Az új működési architektúra változásainak végrehajtásakor figyelembe kell venni észrevételeiket, és lehetőség szerint meg kell szerezni beleegyezésüket. A javaslatról ezért kikérik az európai statisztikairányítási bizottság véleményét is.

Addig is folytatódnak az adatelőállítási folyamatok átalakítására irányuló, már megkezdett munka. Ez olyan kezdeményezéseket érint, mint az IT-architektúra racionalizálásáról szóló „Data Life Cycle” (CVD, adat-életciklus) projekt, vagy az „adat a forrásnál” megoldásra épülő, interaktívabb adatelőállítási lánc bevezetése a „Census hub” projekten vagy a környezetvédelmi adatközpontokon keresztül, illetve az üzleti és kereskedelmi statisztikák átalakításával foglalkozó MEETS program.