

# O neodvisnosti in ugledu uradne statistike

## Razrešitev generalnega direktorja Statističnega urada Republike Slovenije lahko zamaje videz neodvisnosti te institucije.

Objavljeno  
06. junij 2020 06.00  
Posodobljeno  
06. junij 2020 06.00



Foto Roman Šipić



Rudi Seljak

Pred kratkim je nekaj prahu v javnosti dvignila razrešitev generalnega direktorja Statističnega urada Republike Slovenije. Večina razprav o tem je doslej potekala na politični ravni. Ker menim, da sta bili širina in resnost problema, ki iz te razrešitve izhaja, v teh razpravah prikazani preveč površno in ne dovolj poglobljeno, bi rad podal še zorni kot nekoga, ki že dvajset let strokovno deluje na področju uradne statistike.

Najprej nekaj dejstev. Vlada Republike Slovenije je na 47. dopisni seji 21. maja 2020 razrešila generalnega direktorja Statističnega urada RS in na njegovo mesto imenovala vršilca dolžnosti. Obrazložitve razrešitve ni podala, generalnega direktorja o njej ni obvestila.

Nekaj dni na razrešitev ni bilo nobenega odziva, če izvzamemo nekaj vrstic Slovenske tiskovne agencije, ki sta jih povzela Delo in Dnevnik. Prvi polemični prispevek na to temo je objavila RTV Slovenija v torek, 26. maja, nato so sledile objave v drugih medijih.

Vlada je v prvem odzivu pojasnila, da je razrešitev izvedla glede na diskrecijsko pravico, ki ji jo dodeljuje peti odstavek 83. člena zakona o javnih uslužbencih.

Pozneje je pojasnila (intervju s predsednikom vlade 28. maja), da je dejanski razlog za razrešitev preslaba odzivnost na zahteve posebne vladne posvetovalne skupine. Vodja skupine je v Odmevih 29. maja dodatno pojasnil, da so bili razlog težave z oddaljenim dostopom do podatkov in to, da dva vrhunska ekonometrika nista dovolj hitro dobila želenih podatkov.

Obstaja zakon o državni statistiki, ki v 10. členu navaja: Generalni direktor urada je lahko predčasno razrešen, če vlada ugotovi, da je zaradi neustreznih organizacijskih rešitev prišlo do večjih motenj pri delu urada. Drugače povedano, generalni direktor urada je lahko razrešen zgolj in samo krivdno. Taka krivdna razrešitev mora seveda biti ustrezno obrazložena in razrešenemu direktorju s tem zagotovljeno pravno varstvo.

Obstaja kodeks ravnanja evropske statistike, samonadzorni instrument, katerega namen je zagotavljati, da so evropski in državni statistični organi nepristranski in da so njihovi podatki verodostojni, objektivni in zanesljivi. Trenutno veljavno verzijo kodeksa je sprejel odbor za evropski statistični sistem 16. novembra 2017. Kodeks v okviru 1. načela (strokovna neodvisnost) pod kazalnikom 1.8 navaja: Postopki za zaposlovanje in imenovanje vodij nacionalnih statističnih uradov in Eurostata ter po potrebi statističnih vodij drugih statističnih organov so pregledni in temeljijo izključno na merilih strokovne usposobljenosti. Razlogi za končanje mandata so podrobno določeni v pravnem okviru. Med njimi ne sme biti razlogov, ki lahko ogrozijo strokovno ali znanstveno neodvisnost.

## Kje smo?

Očitno smo soočeni s kolizijo dveh zakonov. Ponujata se dve možni razlagi za razrešitev te kolizije. Na podlagi teh razlag lahko predvidevamo dva možna scenarija.

**Scenarij 1:** Zaradi načela specialnosti uporaba 83. člena zakona o javnih uslužbencih ni dopustna, zato je bila razrešitev nezakonita. Posledično je nezakonito tudi imenovanje vršilca dolžnosti. Urad ima torej nelegalno imenovanega predstojnika. Glede na način izvršitve postane vsaka razprava o upravičenosti navedenih razlogov nerelevantna in brezpredmetna.

**Scenarij 2:** Splošni zakon lahko »povozi« specialnega, ker je bil sprejet kot kasnejši predpis. Razrešitev je bila dopustna in zakonita. Uradna statistika izgubi enega glavnih instrumentov, ki jo brani pred političnimi vplivi in zahtevami. Državni statistični sistem ni niti približno več v skladu s prvim načelom kodeksa ravnanja evropske statistike, to je z načelom strokovne neodvisnosti. Tudi skladnost z nekaterimi drugimi načeli postane vprašljiva (npr. nepristranskost in objektivnost). Pojavi se celo dvom o smiselnosti zakona o statistiki, če lahko enega njegovih glavnih členov enostavno prevlada splošni zakon. Za nekoga, ki strokovno deluje na področju uradne statistike in za kogar je zakon o državni statistiki vedno predstavljal osnovni pravnoformalni okvir delovanja, je seveda precej bolj sprejemljiv scenarij 1. A *de facto* smo zdaj v scenariju 2.

Poudarimo še nekaj. Razprava o tem, ali je bila razrešitev s strokovnega stališča upravičena, kdo ima boljše reference in je bolj usposobljen za vodenje urada, je v primeru obeh scenarijev brezpredmetna. V prvem zato,

ker je akt razrešitve nezakonit, v drugem pa zato, ker za razrešitev po 83. členu zakona o javnih uslužbencih obrazložitev ni potrebna. Upam, da ne bo nekdo poskusil v zgodbo pripeljati še tretje interpretacije, po kateri bi bila sicer razrešitev krivdna, vendar je vlada to »pozabila« navesti in obrazložiti in je dopustno obrazložitev podajati *post festum*.

## Razlogi za poseben status

Za nekoga je morda poseben in s stališča zagotavljanja politične nedotakljivosti prav gotovo privilegiran status, ki ga uradu podeljuje zakon o državni statistiki, pretiran in nepotreben. Vendar ni težko pokazati, da obstajajo upravičeni razlogi za dodelitev takega privilegiranega statusa. Navedimo zgolj dva.

Prvič, statistični rezultati, ki jih (skupaj s pooblaščenimi izvajalci) »proizvaja« in izkazuje urad, imajo privilegiran status uradnega statističnega podatka in so kot taki podlaga za cel kup administrativnih in drugih uradnih predpisov in postopkov. Majhna razlika v objavljenem podatku, kot je na primer indeks cen življenjskih potrebščin, ima lahko zelo velike finančne posledice. Da ne govorimo o tem, da bi morali biti ti podatki podlaga za vse strateške in razvojne odločitve na državni (pa tudi lokalni) ravni.

Drugič, da bi lahko zagotavljal čim bolj točne in zanesljive statistične rezultate, je uradu dodeljena pravica dostopa do vseh administrativnih zbirk podatkov, ki se vodijo na podlagi zakona ali pisne privolitve posameznika (32. člen zakona o državni statistiki). Drugače povedano, urad razpolaga z več podatki o osebah in poslovnih subjektih kot katerakoli druga institucija v državi. In jih je seveda dolžan uporabljati izključno v statistične namene ter jih tudi ščititi pred poskusi uporabe v kakšne druge namene.

*Kaj pa opozicija kot osnovni branik preveč samovoljnega delovanja oblasti? Tudi njihov odziv je bil, glede na ponujeno priložnost problematiziranja takega akta, medel in neprepričljiv. Očitno niso sposobni prepoznati resnično problematičnih stvari. A to so pač politična vprašanja, s katerimi naj se ukvarjajo fantje v peskovniku.*

Iz zapisanega najbrž dovolj jasno sledi, kako pomembno je ohraniti politično nedotakljivost te institucije. Zato je privilegiran status, ki je uradu podeljen in mu je vsaj doslej predstavljal osnovni branik pred poskusi političnega vplivanja, nedvomno upravičen. Že samo dvom o politični (ne)pristranskosti ima lahko za delovanje urada katastrofalne posledice, pa tudi, če ta dvom izhaja iz dejstva, da vrhunski ekonometriki niso dovolj hitro dobili oddaljenega dostopa do podatkov.

Ob tem dogajanju pa v oči bode še nekaj. Čeprav so v teoriji vzpostavljeni pravni mehanizmi, ki jih urad za zagotavljanje politične nepristranskosti ima, se je v praksi pokazala šibka dejanska moč teh mehanizmov. Ob razrešitvi se ni sprožil niti en alarm, ki bi jo vsaj problematiziral. Precej močno sem prepričan, da če zadeva ne bi prišla v medije, bi šla razrešitev mimo brez posebne omembe. Upravičeno se torej postavlja vprašanje, kdo oziroma katera institucija naj bi v takih primerih sploh predstavljala branik neodvisnosti in bi se takšnim praksam morala postaviti po robu. Dokler se razrešitev ni izpostavila v medijih, ni bilo nobenega odziva pristojnih institucij.

Predsednica Statističnega sveta RS je je javno reagirala šele ob prvi polemični objavi v medijih. Tudi nihče iz vodilne strukture urada se ni odzval in ni problematiziral razrešitve, pa bi se po teoriji moral. V praksi je glede na dane okoliščine taka neodzivnost razumljiva, čeprav tudi ne povsem opravičljiva.

# Z eno potezo je šlo vse v zrak

Kaj pa mediji? Po začetnem molku so sicer razrešitev problematizirali, vendar v večini primerov preveč površno in s fokusom na ne pravih vprašanjih. Novinarka na RTV Slovenija, ki je vodila intervju s predsednikom vlade, ga je o tem problemu blago povprašala. Nekaj v smislu: »Ja, dajte no, dajte, zakaj pa statistiko.« »Slab odziv.« Aha, seveda. Nič o morebitni nezakonnosti. Nič o posegu v z zakonom določeno neodvisnost.

Kaj pa opozicija kot nekakšen osnovni branik preveč samovoljnega delovanja oblasti? Tudi njihov odziv je bil, glede na ponujeno priložnost problematiziranja takega akta, medel in neprepričljiv. Očitno niso sposobni prepoznati resnično problematičnih stvari. A to so pač politična vprašanja, s katerimi naj se ukvarjajo fantje v peskovniku.

Jasno je treba povedati tudi, da je opletanje z argumenti, kdo je za vodenje urada bolj primeren in kdo ima za to mesto boljše reference, v vsej tej zgodbi povsem nerelevantno. Zaradi tega tudi v tem zapisu ni nikakršnega sklicevanja na konkretna imena. Gre namreč za problem, ki močno presega vprašanje preferenc ene ali druge osebe. Gre za problem, ki ga lahko strnemo v eno preprosto vprašanje. Ali je lahko ne dovolj hitro izpolnjena zahteva uporabnika, pa čeprav gre za vrhunske ekonometrike, povod za politično dejanje, ki pod vprašaj postavi status politične neodvisnosti neke institucije, ki ji je bil tak status z zelo upravičenim razlogom podeljen?

Ker je vlada političen organ, ta zapis pa noče polemizirati na politični ravni, se obračam na vodjo strokovne skupine in njegove vrhunske ekonometrike in jih sprašujem: Ali se, gospodje, sploh zavedate, kaj ste s svojim dejanjem povzročili? Ali se zavedate, da ste z izsilitvijo problematične, mogoče celo nezakonite razrešitve z eno samo potezo uničili dvajset, trideset let truda vseh, ki delujemo na področju uradne statistike in se neprestano trudimo za popolno strokovno neodvisnost? Puff ... z eno potezo je šlo vse v zrak. Težko se bo zdaj znebiti videza pristranskosti. Vsaj v bližnji prihodnosti, dokler bo na oblasti vlada, ki je zamenjavo izvedla, bo vsak objavljen podatek lahko zbujal dodaten dvom o njegovi verodostojnosti.

## Vladna služba ali javni servis

Ko smo s sodelavci do zdaj sodelovali v razpravi o načelih uradne statistike, smo precej utemeljeno izpostavljali dobro zakonsko ureditev, ki nam ponuja podlago za popolno skladnost s prvim členom kodeksa ravnanja evropske statistike. Zdaj bomo na žalost lahko vzorčni primer dejanja, ki skladnost s prvim načelom resno zamaje. Ali je sploh kakšna možnost, da se v precej bližnji prihodnosti spet vzpostavi stanje skladnosti? Težko. Možnost, da bi vlada priznala svojo napako, sodi na polje politične (ne)stvarnosti in o njej nima smisla špekulirati. Da bi pravno odpravili posledice razrešitve, je najbrž edina možnost, da razrešeni direktor sproži sodni spor in ta spor tudi dobi. Tudi o tem ne bi špekuliral, saj gre za njegovo svobodno odločitev. Kaj nam torej še ostane? Ne vem. Naj se o tem izjasnijo tisti, ki so za to po svoji funkciji v resnici pristojni.

Zdaj pa še nekaj besed o domnevnem razlogu za razrešitev. Še enkrat poudarjam, da navedeni razlog v razpravi o dopustnosti razrešitve ne igra nobene vloge. Tu ga navajam zato, ker bi rad osvetlil še nekaj, kar predvsem vlada (trenutna ali katerakoli druga) pogosto napačno razume. Urad je sicer vladna služba, ni pa vladni servis. Ampak je javni servis. Zato se nekdo iz akademske sfere ne more postavljati v visoko privilegirani položaj samo zato, ker opravlja strokovne analize za vlado. V 11. členu zakona o državni statistiki je jasno zapisano:

Nihče ne more generalnemu direktorju urada dajati obvezujočih napotkov, ki bi se nanašali na strokovno-metodološka vprašanja dela državne statistike, zlasti na:

- vsebino metodoloških osnov in metodologij statističnih raziskovanj;
- **obseg in vrsto podatkov, ki se zbirajo, obdelujejo in izkazujejo** na podlagi programa statističnih raziskovanj;
- **prednostno izkazovanje rezultatov** opravljenih statističnih raziskovanj.

Vodja vladne svetovalne skupine in njegovi vrhunski ekonometriki se morajo vseeno zavedati, da so v pravnoformalnih okvirjih, v katerih urad deluje, pač eden od uporabnikov storitev. Do dostopa do mikropodatkov so upravičeni po 47. členu zakona o državni statistiki in mislim, da bi in bomo vse potrebne podatke dovolj hitro pripravili. Seveda imajo tako kot vsi naši uporabniki pravico do nezadovoljstva z našimi storitvami. Ampak tako nezadovoljstvo se najbrž da izraziti in rešiti tudi drugače kot z izsiljeno razrešitvijo, ki jo dostop do sredstev politične moči trenutno omogoča.

Ob tem bi rad izpostavil še nekaj. V nobenem primeru nobenemu uporabniku ne moremo posredovati podatkov na mikroravni prej, kot so bili rezultati tega raziskovanja prvič javno objavljeni. Privilegiranega predčasnega dostopa do podatkov zakon že nekaj časa ne omogoča več. Torej hitrost dostopa do podatkov ni omejena samo z zmožnostjo priprave podatkov, ampak tudi z zakonsko določeno omejitvijo.

*Ali se, gospodje, sploh zavedate, kaj ste s svojim dejanjem povzročili? Ali se zavedate, da ste z izsilitvijo problematične, mogoče celo nezakonite razrešitve z eno samo potezo uničili dvajset, trideset let truda vseh, ki delujemo na področju uradne statistike in se neprestano trudimo za popolno strokovno neodvisnost?*

Torej, od zdaj naprej lahko pričakujemo, da bosta vsak podatek in njegova interpretacija deležna še posebne kritične presoje zainteresirane javnosti. Politično neustrezna interpretacija statističnega podatka je v resnici prav tako nevarna kot neustrezen podatek sam. Saj navsezadnje za primer vprašljive uporabe naših podatkov ni treba iti daleč.

Urad je 20. maja 2020 objavil podatek, da je bil bruto domači proizvod (BDP) v prvem četrtletju 2020 za 2,3 odstotka nižji kot v istem četrtletju leta 2019. Vodja vladne posvetovalne skupine je v *Odmevih* isti dan ta podatek komentiral z besedami: »Zaenkrat tudi podatki statističnega urada kažejo, da je bil padec bruto domačega proizvoda v prvem četrtletju manjši od pričakovanj, kar je dobro. Verjetno tudi posledica ukrepov.«

Vsaj dve zadevi sta v tej izjavi sporni. Ni jasno, kakšna so bila pričakovanja, na katera se sklicuje vodja strokovne skupine, zato tudi ni jasno, kaj je referenčni podatek za primerjavo. Če pogledamo dva uradno objavljena podatka, ki sta z gibanjem BDP v precejšnji korelaciji, to je indeks industrijske proizvodnje in indeks obsega v storitvenih dejavnostih in trgovini, ki sta sicer objavljena na mesečni ravni, sta pa bila oba za vse tri mesece prvega četrtletja na voljo pred objavo BDP, je objavljeni podatek povsem v pričakovanem obsegu.

Še bolj vprašljiv je tako na hitro navržen sklep, da je tako majhen padec posledica ukrepov. Predvidevam, da so mišljeni ukrepi iz prvega protikoronskega svežnja. Ti ukrepi so bili prvič predstavljeni 23. marca. Pravno so bili uveljavljeni 2. aprila. Kljub dejstvu, da nekateri delujejo retroaktivno, je težko verjeti, da bi pomembno vplivali na gibanje gospodarske rasti v prvem četrtletju.

Kar je v resnici precej jasno in tudi pričakovano videti iz doslej objavljenih podatkov, je, da je padec predvsem posledica padca obsega storitvenih dejavnosti v tretjem mesecu, kar je seveda posledica ukrepov za zaježitev širjenja epidemije covid-19 sredi marca, zaradi katerih so bile nekatere storitvene dejavnosti povsem ustavljene. Če so bili mišljeni ti ukrepi, je celotna izjava še bolj problematična, saj so ukrepi, ki so povzročili padec, hkrati tudi razlog, da je ta manjši od pričakovanega.

Ob navedenem in podobnih primerih se mi vedno znova postavlja vprašanje, zakaj si tudi ljudje, ki so priznani strokovnjaki na svojih področjih, ko pridejo na polje statistike z veliko lahkoto privoščijo pavšalne in površne izjave.

Navajam še en ilustrativen primer iz bližnje preteklosti. V okviru predstavitve rezultatov nacionalne raziskave o razširjenosti virusa, ki povzroča bolezen covid-19 (Dnevnik RTV Slovenija, 6. maja), je prof. dr. Blaž Zupan izjavil: »Odgovor, da je bil vzorec premajhen, prevelik ... Odgovor je bil: totalno in ravno pravšnji.« Moram priznati, da je s stališča nekoga, ki se že dvajset let ukvarja z inferenčno statistiko, težko verjeti, da lahko nekdo, ki je doktor znanosti in predavatelj na fakulteti, poda tako izjavo. Na področju vzorčne statistike ne obstajajo vzorci, ki bi bili lahko totalno in ravno pravšnji. Posebno absurdno je to trditi za vzorec, ki ima problem skoraj 55-odstotnega neodgovora.

Kje torej tiči razlog takih izjav? Najbrž v tem, da statistika kot veda, predvsem pa vzorčna (inferenčna) statistika, v Sloveniji ni zares pripoznana kot resna in visoko strokovna veda. Pri nas je to nemalokrat še vedno umetnost štetja in preštevanja. Del razloga za neprepoznanje resničnega problema izvedene razrešitve najbrž izhaja tudi iz preslabega strokovnega ugleda statistike in uradne statistike kot ene od njenih vej. Za spremembe v tej smeri bo potrebno še precej truda in prizadevanj.

Za konec pa samo še kratek poduk. Zavod za statistiko ne obstaja več od leta 1995. Od takrat je tudi v veljavi zakon o državni statistiki. Letnici se ne ujemata naključno.

Najbrž je iz zapisanega jasno, da so to zgolj stališča avtorja in ne nujno tudi institucije, v kateri je zaposlen.

Spletna povezava:

<https://www.delo.si/sobotna-priloga/o-neodvisnosti-in-ugledu-uradne-statistike-315921.html>