

## Použití administrativních údajů ke zlepšení tvorby politiky ve střední a východní Evropě

10. 1. 2017

**Veřejné orgány v postsocialistických zemích sbírají množství údajů o občanech a firmách, nicméně tyto administrativní údaje se zřídka využívají pro výzkum nebo při tvorbě politiky. Tato analýza zkoumá právě důvody tohoto jevu a nastiňuje doporučení na efektivnější využívání administrativních údajů při vytváření důkazů pro tvorbu politiky.**

Postsocialistické evropské země mají silnou tradici rozsáhlého shromažďování údajů ze strany státu v rámci jejich dědictví centralizovaných plánovaných ekonomik. Administrativní údaje shromážděné daňovými úřady, penzijními fondy či sociálními pojišťovnami a jinými vládními orgány (ačkoli ne ve všech případech), jsou často relativně vysoké kvality. Administrativní údaje o jednotlivcích nebo firmách mají jasné omezení, ale v mnoha ohledech mohou být lepší než údaje z průzkumů. Administrativní údaje mohou být přesnější v porovnání s průzkumy, například v případě kdy průzkumy vyžadují aby si dotázaní lidé vzpomněli na věci v minulosti, nebo podali informace o různých formách příjmů. Další výhodou administrativních údajů je, že mohou poskytnout velké vzorky za rozumnou cenu. Navíc propojením dvou nebo více databází můžeme vytvořit takové množství informací o anonymizované firmě nebo jednotlivci v komplexní datové struktuře, které by nebylo možné získat v průzkumu.

V západní Evropě se administrativní údaje pravidelně používají k posouzení dopadů vládních zásahů a také slouží jako zdroj pro výzkumnou komunitu. Zatímco severské země mají dlouhou historii ve sdílení administrativních údajů s výzkumníky (viz [Figlio et al 2015](#)), jiné země spustily podobné iniciativy poměrně nedávno. Německá vláda, například zřídila výbor k prozkoumání tohoto tématu v roce 1999, [Německé Datové Fórum](#) až v roce 2001 a otevřela dvě centra datových služeb ([GML](#) a [IDSC](#)) v roce 2003. Velká Británie zřídila na konci roku 2011 [pracovní skupinu](#) k přezkoumání nejlepších způsobů zpřístupnění administrativních údajů pro výzkum.

V návaznosti na doporučení této pracovní skupiny byla v roce 2013 založena síť na výzkum administrativních údajů ([Administrative Data Research Network](#)) s cílem rozvoje infrastruktury na jednoduchý a etický přístup k údajům. Na úrovni EU byla v roce 2003 vydána směrnice na podporu sekundárního využití informací veřejného sektoru ([směrnice 2003/98/ ES](#)), která byla revidována o deset let později ([směrnice 2013/37/EU](#)). Kompetenční centrum Evropské komise pro mikroekonomické hodnocení ([Competence Centre on Microeconomic Evaluation](#)) také aktivně podporuje využívání administrativních údajů vládami zemí EU.

Používání administrativních údajů často vyžaduje vysokou technickou zručnost při čištění a analýze dat. Většina zemí střední a východní Evropy (CEE) má vysoce kvalifikovaných výzkumníků a statistiků, kteří by mohli tuto výzvu splnit a využívat administrativní údaje na podporu tvorby politiky.

### **Proč tedy nepoužíváme tento zdroj dat?**

Jedna z překážek paradoxně spočívá v zákonech o ochraně osobních údajů, které byly schváleny, když tyto země obnovily demokratické instituce počátkem 90. let. Ačkoli vědci pracují s anonymizovanými údaji, dokonce i tyto lze účinně zablokovat přísnými pravidly ochrany údajů. Ve většině zemí střední a východní Evropy jsou právní předpisy o ochraně údajů velmi omezující a často existují dodatečná omezení týkající se používání informací o etnickém původu, zdravotním stavu nebo jiných citlivých charakteristikách. Zatímco ve většině zemí existuje legislativa o právu občanů na přístup k veřejným informacím, jde zejména o přístup k souhrnným datům a pravidla prosazování tohoto práva i instituce jsou slabé. Při nedostatku jasného právního rámce nebo formálního postupu je přístup výzkumníků k administrativním údajům na jednotlivých úrovních často určován ad hoc a neformálními postupy.

Další častou bariérou je nedostatek důvěry mezi akademickými a vládními organizacemi, jakož i uvnitř vládních institucí a mezi jednotlivými resorty. Například v Maďarsku v průběhu 90. let série mediálních skandálů o zneužívání osobních údajů veřejnými činiteli zvýšila nedůvěru veřejnosti k tomu, jak vláda používá informace o občanech a vyvolala obavy ve veřejném

sektoru o možných důsledcích užívání dat na individuální úrovni. Majitelé údajů se také často obávají ztráty svého monopolu při publikování (nebo prodeji) svých údajů, případně že externí uživatelé mohou objevit nedostatky v kvalitě dat. Zúčastněné strany mohou také pochybovat o potřebě zlepšení přístupu k údajům, pokud si nejsou vědomy vývoje statistických metod, nebo potenciálu využívání údajů na individuální úrovni.

A nakonec může sehrát roli relativně nízká efektivnost státní správy, což znamená, že vlády jen zřídka zadávají zakázky na správné (tj vědecky spolehlivé) hodnocení dopadu svých politik. Omezená pozornost médií nebo zjednodušená veřejná diskuse o odpovědnosti vlády může dále snížit poptávku po sofistikované analýze.

### Existují však slibné novinky

Některé země střední a východní Evropy začínají reagovat na vnitřní poptávku po údajích nebo na směrnice EU. Nový zdroj motivace pochází z Generálního ředitelství Evropské komise pro zaměstnanost, které nedávno zavedlo pravidlo, podle kterého by se uchazeči o evropské strukturální fondy měly zavázat k vypracování alespoň jednoho hodnocení založeného na mikrodatech s využitím srovnávacích metod.

Iniciativy pro otevřený přístup k datům se již objevily v [Chorvatsku](#), [České republice](#), na [Slovensku](#) a ve [Slovinsku](#). Přestože se tyto činnosti zaměřují především na agregované údaje, mohou být důležitým prvním krokem při budování uživatelské komunity. Polsko zřídilo Ministerstvo digitalizace, které [podporuje](#) sekundární využívání administrativních dat a pravidelně používá údaje o [sociálním pojištění](#) pro sledování uplatnění absolventů vysokých škol na trhu práce jakož i údaje o registrovaných nezaměstnaných osobách na hodnocení aktivních politik pracovního trhu. Maďarsko má v tomto vývoji výhodu, neboť přijalo v roce 2007 zákon č. 101, kterým se vytvořil právní základ pro vlastníky dat ke zpracování osobních údajů pro účely anonymizace. To umožnilo významný pokrok při propojování administrativních databází a ve vývoji [databanky](#) v [Ústavu ekonomiky Maďarské Akademie Věd](#), která je k dispozici výzkumným pracovníkem.

### **Výzkumní pracovníci mohou přispět k tomuto pozitivnímu vývoji několika způsoby**

Mohou zvýšit informovanost veřejnosti i chápání hodnoty výzkumu založeného na administrativních údajích tím, že prezentují výsledky poutavým, snadno pochopitelným a snadno přístupným způsobem. Toto úsilí může být úspěšnější, pokud budou výzkumníci spolupracovat s novináři, jakož i mezi sebou na řízení vztahů s médii. Výzkumní pracovníci by měli být aktivnější i při poskytování zpětné vazby o politických hodnoceních vypracovaných vládou: měly by chlubit jakýkoliv pokus o zadání externích hodnocení, ale také zdůraznit možné slabá místa, kde metoda hodnocení byla nedostatečná. Také by pomohlo společné úsilí o zavedení kurzů o metodách hodnocení do učebních osnov vzdělávacích programů veřejné správy. Tyto kroky mohou pomoci vybudovat důvěru a porozumění mezi zúčastněnými stranami a připravit půdu pro iniciování změn v právním rámci. Mezitím výzkumná komunita musí spolupracovat s jinými zainteresovanými stranami při monitorování přijetí nového [nařízení EU o ochraně osobních údajů](#), aby bylo zajištěno, že hodnocení výzkumu a politiky bude schváleno jako legitimní důvod pro zpracování, archivování a analýzu citlivých údajů.

\* \* \*

Tyto závěry vyplynuly z diskusí na workshopu, který se konal v Budapešti 21. - 22. září 2017. Mezi účastníky byli především výzkumníci a statistici ze zemí V4, Albánie, Bosny a Hercegoviny, Chorvatska, Rumunska, Srbska a Slovinska. Workshop uspořádalo [Maďarské sdružení ekonomů](#) s podporou [Visegrádského fondu](#), ve spolupráci s [Budapeštským institutem pro výzkum politiky](#) (BI), [Středoevropským institutem pro výzkum práce](#) (CELSI) sídlícím na Slovensku, českým Centrem pro ekonomický výzkum a doktorské studium Univerzity Karlovy [CERGE-EI](#) a polským Institutem pro strukturální výzkum [IBS](#).