

ПОВОДОМ ОСНОВНОГ ЗАКОНА О СТАТИСТИЦИ

У свом савременом облику методолошког поступка, статистичка активност представља сва статистичка истраживања појава и кретања у привредној и демографској области, у области здравства, културе, просвете и другим областима друштвеног живота потребним за научни рад, за планирање, за задовољавање заједничких потреба друштвено-политичких заједница, као и за обавештавање јавности.

Статистичка истраживања чине статистичку активност која је заснована на координацији и кооперацији. За њу се каже да у њеном остварењу учествују сви, а да она, опет, служи свима. Она је у ствари последица потреба за обавештењима о свим учесницима у њој, а њен је садржај условљен подацима које пружају сви учесници статистичких акција.

Остваривање статистичке активности захтева јединствен систем стандарда и радни механизам који у организационом и методолошком погледу координира рад на прикупљању, обрађивању и анализи информација, чије резултате у виду система документације ставља на увид и коришћење заинтересованима из свих области друштвеног живота.

Да би одговорила овим захтевима, статистичка активност мора да буде правно регулисана, заснована на одговарајућим обавезама и гаранцијама које мора да пружи њена организација и њено функционисање. Из тих разлога иза сваке статистичке активности мора да стоји правни акт којим се регулишу питања организације свих статистичких органа који спроводе статистичку активност, као и питања регулисања целокупне статистичке делатности. Тим актом се регулише рад органа и сама статистичка делатност у циљу постављања јединственог система статистичких истраживања. Њиме се регулишу односи између носилаца статистичке активности, односи према трећим лицима, као и према даваоцима података. Он служи да се установе услови рада, обавезе и дужности грађана и организација према захтевима статистичких органа. Њиме се регулишу питања објављивања података, заштита тајне, санкције у случају повреде обавеза које се њиме постављају и низ других питања које пракса статистичке делатности поставља.

Којим ће се правним актом регулисати основна питања статистичке активности, како и ко их доноси, питања су која се различито решавају, зависно од многих чинилаца, на шта указују и различита искуства у појединим земљама и у појединим периодима развоја земаља у којима се постављала статистичка организација и статистичка делатност.

Наше искуство у правном нормирању органа који спроводе статистичку делатност, као и услова под којима се статистичка истраживања спроводе, има своју дугогодишњу традицију. Ова традиција је и један од чинилаца који је омогућио доношење последњег правног акта, Основног закона о статистици, који је половином прошле године ступио на снагу.

Овом правном акту претходило је више правних прописа који су различито, неки са више, неки са мање успеха решавали основна питања статистичке проблематике. У овом осврту ваља поменути бар оне нај-

значајније у појединим етапама развоја статистичке праксе у нас који су тежили да целовито или делимично поставе организацију статистичке службе, њене задатке и надлежност и да регулишу правне односе статистичких истраживања и органа који их спроводе.

Први правни основи статистичких служби на подручјима који чине територију СФРЈ, дати су у другој половини XIX века. Тако је 1875. године Законом о устројству уреда и већа за земаљску статистику у Хрватској и Славонији основан у Загребу Уред за земаљску статистику ових покрајина. На подручју Србије ову делатност је регулисао Закон о уређењу државне статистике од 1881. године, којим је основана Управа званичне статистике. 1893. године на подручју Босне и Херцеговине основан је статистички одсек Земаљске владе Босне и Херцеговине. Словенија, Војводина и Далмација деле судбину организације статистичке службе ондашње Аустро-Угарске, па је и статистичка делатност на тим подручјима била регулисана прописима органа тих управа.

Бројност и разноврсност правних аката који су регулисали статистичку делатност на неким подручјима, као и потпуно одсуство правних основа на многим другим, биле су битне карактеристике стања затеченог у периоду стварања Југославије. Доцнији развој статистичке делатности пратили су углавном прописи који су имали за циљ прилагођавање насталим променама, без икаквих претензија да се њима створи правни основ за јединствено регулисање статистичке активности на читавој територији земље. Тек од 1929. године хроничари бележе нова правна акта којима се поставља целокупна организација рада статистичких органа, прописана Законом о устројству управе и Законом о устројству Председништва Министарског савета, који су уз неке мање измене остали на снази све до Другог светског рата.

Оцењујући важност статистичке активности, нова Југославија је већ у првој години свога постојања образовала званични статистички орган, а 14. децембра 1944. године Председник Националног Комитета Ослобођења Југославије донео је и правни акт о организацији Државног статистичког уреда ДФЈ („Службени лист ДФЈ” бр. 1 од 1945). Овим актом организована је статистичка служба чији су се замци јавили и много раније, у раду антифашистичких већа народног ослобођења и народно-ослободилачких одбора на прикупљању података о потребама у исхрани, о личној и материјалној штети коју је проузроковао окупатор, о потребама за обнову земље и привреде. Чланом 3. овог првог правног прописа регулисани су обим и надлежност Уреда и стављено му је у задатак да координира све статистике вођене код органа народне власти и јавних установа и да потпомаже рад на организовању статистичке наставе у земљи у сврху уздизања стручних кадрова. Након овог првог прописа, у појединим периодима све до 1957. године, зависно од општих карактеристика у развоју демократског и самоуправног система и потреба за статистичким информацијама, јављали су се нови прописи који су најчешће имали за сврху промену у организационој структури статистичке делатности и статусу статистичких органа.

Тако је чланом 5. Закона о општедржавном привредном плану и државним органима за планирање („Службени лист ФНРЈ” бр. 45 од

1946), организовање и руковођење статистичком службом и спремање стручних кадрова за статистику стављено у надлежност Савезне планске комисије, а Државни статистички уред постао је орган те Комисије. Статистичка активност после ове организационе промене била је сведена на прикупљање података нужних за састављање привредних планова и контролу њиховог извршења. Уредбом о оснивању и раду Савезног статистичког уреда и статистичких уреда у народним републикама из 1948. године („Службени лист ФНРЈ” бр. 47 од 1948) основан је при Председништву владе Савезни статистички уред, а у републикама републички и срески статистички уреди.

Период од 1950. до 1957. године карактеришу, опет, измене у организационом статусу централног статистичког органа, донете најпре Уредбом од априла 1950. („Службени лист ФНРЈ” бр. 27 од 1950) којом је Савезни завод за статистику опет постао орган Савезне планске комисије, затим Указом Президијума Народне скупштине ФНРЈ о реорганизацији владе од априла 1951. године („Службени лист ФНРЈ” бр. 18. од 1951) којом Савезни завод за статистику постаје орган Привредног савета у којем је први пут обухваћена и евиденција, дотада у искључивој надлежности планских органа.

У 1953. години Одлуком Савезног извршног већа о органима и уставима савезне управе („Службени лист ФНРЈ” бр. 8 од 1953) Савезни завод за статистику постаје самостални орган при Савезном извршном већу са надлежношћу која превазилази потребе привреде и планирања.

Поред ових општих правних аката, за сваку поједину статистичку акцију вођену у овом периоду доношени су и посебни правни прописи.

Сви ови прописи, мада веома бројни — према неким изворима прозилази да је било више од 100 посебних правних аката — нису могли да у потпуности одреде ни задатак ни место статистике, а далеко су били и од покушаја до обухвате проблеме статистике као друштвене активности.

Тек је Уредбом о организацији рада Савезног завода за статистику, коју је 1957. године донело Савезно извршно веће на основу Закона о савезним органима управе („Службени лист ФНРЈ” бр. 5 од 1957), а нарочито њеним изменана и допунама у 1960. („Службени лист ФНРЈ” бр. 12 од 1960) донет пропис који детаљно регулише рад статистичких органа, а донекле и саму статистичку активност.

Овај правни акт се у статистичкој материји задржао као основни пропис све до доношења Основног закона о статистици.

Тако је шеснаестогодишњи период рада на правном регулисању података, места, овлашћења и односа у статистичкој делатности носио обележје видних напора, али и недовољних резултата постигнутих уложеним напорима у овом правцу. Не умањујући значај неких од постигнутих резултата, у сумарној оцени успеха на овом подручју може се закључити да законодавство које је имало за циљ да регулише организациона и функционална питања статистике тог времена није у довољној мери прагматично ни развој статистичке истраживачке праксе ни општа схватања о важности статистике за друштво.

Ови недостаци и пропусти с једне стране, а с друге чињеница да је Уставом СФРЈ статистици дата нова друштвена функција, као и неодложна потреба да се статистичка делатност правно регулише на начин који ће санкционисати досадашњу статистичку праксу и који ће омогућити постављање нових, савремених захтева њеној организацији, имали су за последицу да правно регулисање функција статистичке делатности добије ранг закона.

Истина, прве идеје, као неки покушаји да се статистичка делатност регулише правним актом као што је закон, познате су и од раније, још из 1954. године. Упркос видано израженим потребама за утврђивањем прецизно одређених граница овлашћења и дужности које имају статистички органи, а које би биле дате једним оваквим актом, његово доношење је одлагано све до данашњег периода, у коме Закон о статистичкој делатности добија посебну важност из више разлога:

— он, пре свега, долази као први правни пропис са рангом закона, којем су претходили бројни подзаконски прописи;

— он треба да реши више организационих и функционалних питања статистичке делатности, која претходним прописима нису била решавана;

— њему се ставља у задатак да обухвати ширу проблематику статистичке активности као друштвене делатности и да допринесе решавању одређених друштвених односа и најзад,

— његова начела треба да омогуће организациону стабилизацију статистичке делатности и њен даљи развој.

У своја 53 члана, распоређена у поједине одредбе, Закон ове захтеве изражава стварањем јединственог система статистичких истраживања, у коме су дошли до изражаја принципи:

— методолошког јединства система статистичких истраживања као услова за прикупљање, обраду и објављивање статистичке грађе;

— демократичности, која се огледа у слободи коју имају поједине установе, организације и појединци у обављању појединих статистичких акција;

— јавности и доступности статистичких података, израженог у обавези објављивања резултата статистичких истраживања;

— чувања државне и службене тајне за поједине податке који се односе на радне организације, као и потпуне тајности за податке који илуструју карактеристике појединаца;

— заштите давалаца података као и гаранције засноване на поштовању слободе статистичког објекта у одлучивању да ли ће и у којим случајевима пружити сарадњу статистичким органима, истраживачима;

— децентрализације организације статистичке делатности, по коме се статистички органи образују у складу са потребама друштвено-политичких организација;

— рационалности у раду на статистичким истраживањима, које се постиже сарадњом између појединих органа и др.

Са овим начелима и другим карактеристикама које носи његов садржај, Основни закон о статистици региструје све битне концепције и организацију статистичке делатности, почев од подручја на коме она делује, програма који обухвата, надлежности, структуре њене службе, преко организовања односа између давалаца статистичких информација и статистичких истраживача и корисника статистичких података, све до разматрања услова и степена стручности оних који обављају послове статистичких истраживања.

Са оваквим својствима нови Закон је логичка последица дугогодишњих напора да се ова друштвена функција регулише на одговарајући начин. Извесно је да доношење овог закона није решило сва питања која ће постављати будући рад и организација статистике, али је сигурно да је Закон дао југословенској статистици правне услове за њено нормално функционисање и њен даљи развој.

Др Љ. Шкара