

EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

ISSN 1831-0788

Zvláštní zpráva č. 12

2012

PODAŘILO SE KOMISI A EUROSTATU ZKVALITNIT
PROCES TVORBY SPOLEHLIVÉ A DŮVĚRYHODNÉ
EVROPSKÉ STATISTIKY?



CS



Zvláštní zpráva č. 12 // 2012

PODAŘILO SE KOMISI A EUROSTATU ZKVALITNIT PROCES TVORBY SPOLEHLIVÉ A DŮVĚRYHODNÉ EVROPSKÉ STATISTIKY?

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Zvláštní zpráva č. 12 // 2012

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.
Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2012

ISBN 978-92-9237-756-4
doi:10.2865/4963

© Evropská unie, 2012
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

OBSAH

Body

SEZNAM ZKRATEK

I–VI SHRNUTÍ

1–14 ÚVOD

1–3 DŮVĚRA VEŘEJNOSTI V EVROPSKOU STATISTIKU

4–7 PRÁVNÍ RÁMEC PRO TVORBU EVROPSKÉ STATISTIKY

8–10 EVROPSKÝ STATISTICKÝ SYSTÉM

11–14 EUROSTAT: STATISTICKÝ ÚŘAD EVROPSKÉ UNIE

15–18 ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

19–105 PŘIPOMÍNKY

19–67 DODRŽOVÁNÍ KODEXU EVROPSKÉ STATISTIKY

20–44 OPATŘENÍ PŘIJATÁ KOMISÍ A EUROSTATEM OD ROKU 2005 NEBYLA DOSTATEČNÁ NA TO, ABY BYLO DOSAŽENO ÚPLNÉHO DODRŽOVÁNÍ KODEXU

45–52 POSUZOVÁNÍ STAVU DODRŽOVÁNÍ KODEXU V CELÉM ESS VYŽADUJE KVALITNĚJŠÍ INFORMACE

53–67 NEJNOVĚJŠÍ INICIATIVY KOMISE JDOU SPRÁVNÝM SMĚREM, ALE NEŘEŠÍ VŠECHNY PROBLEMATICKÉ OTÁZKY

68–105 ŘÍZENÍ VÍCELETÉHO EVROPSKÉHO STATISTICKÉHO PROGRAMU

71–76 POŽADAVKY FINANČNÍHO NAŘÍZENÍ NA HODNOCENÍ KVALITY NEBYLY U PROGRAMU NA OBDOBÍ 2008–2012 SPLNĚNY

77–79 PODÁVÁNÍ ZPRÁV O PLNĚNÍ PROGRAMU A JEHO ÚSPĚŠNOSTI NENÍ USPOKOJIVÉ

80–93 EUROSTAT ZLEPŠIL ŘÍZENÍ GRANTŮ Z FINANČNÍHO RÁMCE PROGRAMU A ZAČÍNÁ ŘEŠIT NEDOSTATKY V OBLASTI ZADÁVÁNÍ ZAKÁZEK

94–99 PŘESMĚROVÁNÍ PRIORIT V RÁMCI ESS ZAOSTÁVÁ ZA PLÁNEM A JE ZTĚŽOVÁNO NEEEXISTENCÍ SPOLEHLIVÝCH INFORMACÍ O NÁKLADECH

100–105 KONCEPCE NÁVRHU PROGRAMU NA OBDOBÍ 2013–2017 SE ZLEPŠILA, ALE JEHO ÚSPĚŠNÉ PROVEDENÍ BUDE ZÁVISET NA LEPŠÍM ROČNÍM PLÁNOVÁNÍ A PODÁVÁNÍ ZPRÁV

106–109 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

**PŘÍLOHA – STAV NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ DOPORUČENÝCH V NEZÁVISLÝCH POSOUZENÍCH
(STAV K BŘEZNU 2011)**

ODPOVĚDI KOMISE

SEZNAM ZKRATEK

EDP: Postup při nadměrném schodku (*excessive deficit procedure*)

ESAC: Evropský statistický poradní výbor (*European Statistical Advisory Committee*)

ESGAB: Evropská poradní komise pro dohled nad statistikou (*European Statistical Governance Advisory Board*)

ESS: Evropský statistický systém

ESVO: Evropské sdružení volného obchodu

Eurostat: Statistický úřad Evropské unie

HND: Hrubý národní důchod

IAC: Útvar interního auditu (*internal audit capability*)

Kodex: Kodex evropské statistiky

MEETS: Modernizace evropské statistiky podnikání a obchodu (*modernisation of European enterprise and trade statistics*)

NKI: Nejvyšší kontrolní instituce

NSÚ: Národní statistický úřad

OLAF: Evropský úřad pro boj proti podvodům

QAF: Rámec pro zajišťování kvality (*quality assurance framework*)

SHRNUTÍ

I.

Důvěra veřejnosti v evropskou statistiku je klíčovým prvkem v Unii, v níž se politická rozhodnutí musí opírat o prokázaná fakta a kde stále větší počet rozhodnutí přímo vychází ze statistických údajů nebo z ukazatelů, které jsou z těchto statistických údajů odvozeny.

II.

Účetní dvůr posuzoval, zda se Komisi a Eurostatu podařilo zkvalitnit proces tvorby spolehlivé a důvěryhodné evropské statistiky. Toto zkvalitnění záleží na dodržování Kodexu evropské statistiky, který stanovuje normy pro vývoj, tvorbu a šíření statistik, a také na provádění evropského statistického programu.

III.

Audit Účetního dvora zjistil, že Kodex evropské statistiky je dodržován jen částečně a že jeho plné uplatnění zůstává výzvou pro všechny zúčastněné strany jak na úrovni EU, tak členských států. Kodex stanovuje náročné normy, ale chybí v něm silné nástroje na ověřování a vynucování.

IV.

Nejsou k dispozici dostatečně spolehlivé informace o současném stavu dodržování Kodexu evropské statistiky v celém Evropském statistickém systému (ESS). Nejnovější iniciativy Komise dávají nový impuls pro dosažení plného dodržování kodexu, jdou správným směrem, ale nedostačují na řešení všech otázek. Přetrvávají stále nejasnosti ohledně charakteru povinnosti dodržovat kodex. U případů, kdy může dojít k předložení nesprávných údajů, nebyl dosud navrhnut žádný vhodný mechanismus kontrol. Nebyl ani předložen žádný návrh na vytvoření nezávislé dohledové funkce.

V.

Nedostatky v koncepci statistického programu na období 2008–2012 zapříčiňují, že ho není možné používat jako účinný nástroj na plánování, monitorování a na zajišťování odpovědnosti. Přesměrování priorit statistických činností směrem k novým výzvám probíhalo pomaleji, než se očekávalo. Návrh programu na období 2013–2017 poskytuje příležitost přepracovat ESS tak, aby byl tento systém efektivnější a pružnější, a to za předpokladu, že program bude doplněn o přesné cílové hodnoty a milníky, které budou stanoveny v ročním plánování a ověřovány v rámci procesu systematického každoročního podávání zpráv.

VI.

Účetní dvůr doporučuje přejít na takový systém evropské statistiky, který zajistí profesionální nezávislost, dostatečné zdroje a silný dohled včetně sankcí pro případy, kdy nebudou dodržovány standardy kvality.

ÚVOD

DŮVĚRA VEŘEJNOSTI V EVROPSKOU STATISTIKU

1. Spolehlivé a důvěryhodné statistické údaje jsou nezbytné pro provádění úkolů svěřených Evropské unii. Statistické údaje jsou potřebné, a to téměř ve všech oblastech, pro vypracování, uplatňování, monitorování a hodnocení politik stanovených ve Smlouvách a zároveň pro shromažďování a přidělování finančních prostředků EU. Stále více evropských politik přímo ze statistik vychází a statistické ukazatele jsou v rostoucí míře využívány pro rozhodování o politikách či pro ukládání sankcí.
2. Důvěru veřejnosti v evropskou statistiku nelze brát jako samozřejmost. Už před současnou celosvětovou ekonomickou krizí ukázala zpráva zveřejněná Komisí v dubnu 2008¹, že podíl občanů, kteří nedůvěřují ekonomickým statistikám (45 %), se téměř rovná podílu občanů, kteří tvrdí, že mají v tyto statistiky důvěru (46 %).
3. V roce 2005 a opětovně v roce 2010 Evropská rada podpořila požadavky na zvýšení kvality evropské statistiky v souvislosti s posílením správy ekonomických záležitostí v EU². Rada v roce 2005 dospěla mimo jiné k závěru, že je nutné klást důraz na rozvoj provozní kapacity, schopnosti sledování, nezávislosti a odpovědnosti Eurostatu.

¹ Zvláštní průzkum Eurobarometr „Povědomí Evropanů o hospodářských ukazatelích“, s. 37.

² Viz závěry předsednictví Evropské rady ze dne 22. a 23. března 2005 a závěry Evropské rady ze dne 28. a 29. října 2010.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 223/2009 ze dne 11. března 2009 o evropské statistice a zrušení nařízení (ES, Euratom) č. 1101/2008 o předávání údajů, na které se vztahuje statistická důvěrnost, Statistickému úřadu Evropských společenství, nařízení Rady (ES) č. 322/97 o statistice Společenství a rozhodnutí Rady 89/382/EHS, Euratom, kterým se zřizuje Výbor pro statistické programy Evropských společenství (text s významem pro EHP a pro Švýcarsko) (Úř. věst. L 87, 31.3.2009, s. 164).

PRÁVNÍ RÁMEC PRO TVORBU EVROPSKÉ STATISTIKY

4. Článek 338 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že při vypracování statistik Unie se dodržuje nestrannost, spolehlivost, objektivita, vědecká nezávislost, hospodárnost výdajů a důvěrnost statistických informací. Hospodářským subjektům při tom nesmějí vzniknout nadměrné náklady.
5. Nařízení o evropské statistice³ uvádí definice zásad stanovených ve Smlouvě a řeší otázky statistické správy a řízení a vypracovávání a šíření evropské statistiky.

- 6.** Bývalý Výbor pro statistické programy⁴ přijal dne 24. února 2005 Kodex evropské statistiky⁵ (dále také jen „kodex“). V kodexu se dále rozpracovává otázka, jak má být evropská statistika vyvíjena, vytvářena a rozšiřována v souladu se statistickými zásadami stanovenými v uvedeném nařízení o evropské statistice.
- 7.** Pětiletý evropský statistický program stanovuje priority a definuje hlavní oblasti a cíle pro vývoj, vypracovávání a šíření evropské statistiky. Současný program na období 2008–2012⁶ má plánované výdaje ve výši 274 milionů EUR.

EVROPSKÝ STATISTICKÝ SYSTÉM

- 8.** Evropská statistika je vyvíjena, vypracovávána a šířena v rámci Evropského statistického systému (ESS). Nařízení o evropské statistice definuje ESS jako partnerství tvořené statistickým úřadem Unie a národními statistickými úřady (NSÚ).
- 9.** Národní statistické úřady odpovídají za koordinaci všech činností na vnitrostátní úrovni pro vývoj, vypracovávání a šíření evropské statistiky. NSÚ a jiné vnitrostátní orgány odpovědné za evropskou statistiku mohou přijímat granty z rozpočtu EU bez předchozí výzvy k předložení návrhů.
- 10.** Výbor pro Evropský statistický systém (dále „výbor pro ESS“) poskytuje ESS odborné vedení. Skládá se ze zástupců NSÚ a má mimo jiné za úkol přezkoumávat statistické právní předpisy navrhované Eurostatem.

⁴ Výbor pro statistické programy napomáhal Komisi při celkové koordinaci statistických programů na úrovni EU i jednotlivých členských států. Jeho existence byla ukončena v roce 2009, kdy bylo přijato nařízení o evropské statistice.

⁵ Kodex evropské statistiky nebyl nikdy zveřejněn v Úředním věstníku. Jeho aktuální verzi lze najít na internetové stránce Eurostatu na adrese http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-11-955/EN/KS-32-11-955-EN.PDF.

⁶ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1578/2007/ES ze dne 11. prosince 2007 o statistickém programu Společenství na období 2008 až 2012 (text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 344, 28.12.2007, s. 15).

EUROSTAT: STATISTICKÝ ÚŘAD EVROPSKÉ UNIE

11. Statistický úřad Evropské unie (dále „Eurostat“) působí jako statistický úřad Unie. Jeho sídlo je v Lucemburku. Má statut generálního ředitelství Komise a „technickou samostatnost“⁷ při výběru vědeckých technologií, definic a metodiky. V právních dokumentech je statistický úřad Unie označován jako „Komise (Eurostat)“⁸. Tento termín chce ozřejmit, že Eurostat, ačkoliv je součástí Komise, má zvláštní odlišnou úlohu.
12. Hlavní úlohou Eurostatu je zpracovávat a zveřejňovat srovnatelné statistické informace na celoevropské úrovni. Eurostat běžně sám údaje neshromažďuje. To se provádí v členských státech prostřednictvím příslušných statistických úřadů. NSÚ ověřují a analyzují vnitrostátní údaje a pak je zasílají Eurostatu, který údaje konsoliduje, aby se zajistila jejich srovnatelnost.
13. Počet zaměstnanců Eurostatu byl v minulých letech stabilní. K 1. lednu 2012 činil celkový počet zaměstnanců 794. Dle odhadů Eurostatu je na úrovni jednotlivých členských zemí (prostřednictvím ESS jako celku) zapojeno do tvorby evropské statistiky nejméně 50 000 pracovníků.
14. Prostředky na závazky, které jsou pro Eurostat k dispozici⁹, činily v roce 2011 92,9 milionu EUR. Průměrná roční částka v období 2003–2010 představovala 89,5 milionu EUR, přičemž nejvyššího objemu dosáhla v roce 2005, kdy bylo k dispozici 107,2 milionu EUR.

⁷ Článek 5 rozhodnutí Komise 97/281/ES ze dne 21. dubna 1997 o úloze Eurostatu při tvorbě statistiky Společenství (Úř. věst. L 112, 29.4.1997, s. 56).

⁸ K definici „Komise (Eurostatu)“ viz článek 6 nařízení o evropské statistice.

⁹ Dále jen „provozní finanční prostředky“. Částky nezahrnují správní výdaje.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

- 15.** Celkovým cílem auditu bylo posoudit, zda Komise a Eurostat zlepšily proces tvorby spolehlivé a důvěryhodné evropské statistiky. To závisí jednak na realizaci kodexu a jednak na řízení Evropského statistického programu. Audit se zabýval těmito dvěma otázkami:
- a) Podnikla Komise a Eurostat všechna opatření nezbytná k naplňování jejich role při úspěšném dodržování Kodexu evropské statistiky v rámci celého Evropského statistického systému?
 - b) Řídí Eurostat dobře víceletý statistický program jako nástroj na zlepšení tvorby evropské statistiky?
- 16.** Audit se rovněž týkal příspěvků Evropské poradní komise pro dohled nad statistikou (ESGAB)¹⁰ a Evropského statistického poradního výboru (ESAC)¹¹ k procesu tvorby spolehlivé a důvěryhodné evropské statistiky.
- 17.** Audit byl zaměřen na provádění Kodexu evropské statistiky a řízení Evropského statistického programu ve vztahu k procesu tvorby evropské statistiky. Neposuzoval spolehlivost konkrétních statistických výstupů. Většina auditní práce byla provedena v období květen až prosinec 2011, přičemž určité aktualizací práce probíhaly až do června 2012.
- 18.** Součástí auditní práce byly rozhovory se zaměstnanci Eurostatu, prověřování dokumentace, která byla v Eurostatu k dispozici, a rovněž odpovědi Eurostatu na podrobný dotazník, dále informační návštěvy u zainteresovaných stran souvisejících s Eurostatem, a to jak v Komisi, tak mimo ni, pozorovatelská účast na jednání výboru pro ESS, přezkum vzorků kontrol *ex ante* a *ex post* provedených útvarem Eurostatu odpovědným za finanční řízení v souvislosti s grantovými platbami a rovněž přezkum vzorku zadávacích řízení.

¹⁰ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 235/2008/ES ze dne 11. března 2008, kterým se zřizuje Evropská poradní komise pro dohled nad statistikou (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 73, 15.3.2008, s. 17).

¹¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 234/2008/ES ze dne 11. března 2008, kterým se zřizuje Evropský statistický poradní výbor a zrušuje rozhodnutí Rady 91/116/EHS (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 73, 15.3.2008, s. 13).

PŘIPOMÍNKY

DODRŽOVÁNÍ KODEXU EVROPSKÉ STATISTIKY

19. Při auditu bylo zjištěno, že kodex byl dodržován pouze částečně a že plné dodržování zůstává stále výzvou pro všechny zapojené subjekty jak na evropské úrovni, tak na úrovni jednotlivých členských států. Účetní dvůr zkoumal:

- a) opatření podniknutá od roku 2005 a důvody zpoždění a nezdarů;
- b) zda jsou stávající nástroje na hodnocení provádění kodexu vhodné;
- c) zda jsou nejnovější iniciativy Komise dostatečné a uspokojivé.

OPATŘENÍ PŘIJATÁ KOMISÍ A EUROSTATEM OD ROKU 2005 NEBYLA DOSTATEČNÁ NA TO, ABY BYLO DOSAŽENO ÚPLNÉHO DODRŽOVÁNÍ KODEXU

KODEX EVROPSKÉ STATISTIKY STANOVUJE NÁROČNÉ NORMY

20. Kodex evropské statistiky¹² stanovuje normy pro vývoj, vypracovávání a šíření evropské statistiky. Kodex byl vytvořen v reakci na žádost Rady z června 2004¹³ po problémech s údaji o schodku veřejných financí Řecka a dluhu této země¹⁴.

21. Účelem kodexu evropské statistiky je zajistit, aby evropská statistika odpovídala potřebám uživatelů prostřednictvím efektivního procesu produkce statistiky, který probíhá v důvěryhodném institucionálním prostředí zaručujícím odbornou nezávislost. Kodex spočívá v 15 zásadách, jež se týkají nejen institucionálního prostředí, ale také statistických procesů a statistických výstupů (viz **rámeček 1**). Každá zásada má tři až devět ukazatelů osvědčených postupů, pomocí nichž se určuje, do jaké míry je zásada dodržována.

¹² Kodex byl vyhlášen jako samoregulační nástroj prostřednictvím doporučení Komise ze dne 25. května 2005 o „nezávislosti, bezúhonnosti a odpovědnosti vnitrostátních statistických úřadů a statistického úřadu Společenství“, KOM(2005) 217 v konečném znění ze dne 25. května 2005. V září 2011 byl kodex revidován komisí ESS. Tato revidovaná verze je zveřejněna na internetové stránce Eurostatu, ale Komise své doporučení ze dne 25. května 2005 dosud neaktualizovala.

¹³ „Rada vzala na vědomí, že při několika příležitostech byly finanční statistiky po nástupu nové vlády revidovány. Rada má za to, že sestavování a oznamování statistik pro účely postupu při nadměrném schodku nesmí být závislé na politických a volebních cyklech. (...) Rada má za to, že pro zabezpečení vysoce kvalitních statistik mají zásadní význam integrita, nezávislost a odpovědnost osob sestavujících data a transparentnost metod sestavení dat, podpořené vhodnými institucionálními opatřeními.“ (Závěry Rady pro hospodářské a finanční věci ze dne 2. června 2004, dokument 9779/04 (Presse 172), s. 11).

¹⁴ V dubnu 2004 nová řecká vláda po svém nástupu nařídila „fiskální audit“, jehož výsledkem byla výrazná revize údajů o řeckém státním deficitu a dluhu počínaje rokem 1997. Tato revize ukázala, že deficit Řecka v roce 1999 přesahoval limit pro deficit ve výši 3 %.

SHRNUTÍ ZÁSAD KODEXU EVROPSKÉ STATISTIKY

Kodex evropské statistiky – 15 zásad	
Institucionální prostředí	1 Profesionální nezávislost Profesionální nezávislost zajišťuje důvěryhodnost.
	2 Oprávnění ke shromažďování údajů Jasný mandát pro shromažďování údajů stanovený právními předpisy
	3 Přiměřenost zdrojů Dostatečné zdroje pro splnění požadavků statistiky
	4 Závazek kvality Závazek neustále zvyšovat kvalitu produktů a procesů
	5 Statistická důvěrnost Zajištění soukromí poskytovatelů údajů
	6 Nestrannost a objektivita Respektování vědecké nezávislosti a rovného přístupu k uživatelům
Statistické procesy	7 Správná metodika Odpovídající nástroje a odbornost
	8 Odpovídající statistické postupy Odpovídající postupy používané od shromažďování údajů až po jejich ověřování
	9 Přiměřené nároky na respondenty Sledování zátěže respondentů a její snižování
	10 Efektivita nákladů Monitorování využívání zdrojů a zavádění zlepšení
Statistické výstupy	11 Relevance Plnění potřeb uživatelů a sledování spokojenosti uživatelů
	12 Přesnost a spolehlivost Skutečnost musí být vystižena přesně a spolehlivě.
	13 Včasnost a dochvilnost Musí být splňovány normy pro včasné zveřejňování statistik.
	14 Koherence a porovnatelnost Statistiky by měly být vnitřně i časově konzistentní a porovnatelné mezi regiony a zeměmi.
	15 Dostupnost a srozumitelnost Předkládání v jasné a srozumitelné formě, šíření vhodným způsobem a dostupnost statistik na základě nestrannosti

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

- 22.** Evropská poradní komise pro dohled nad statistikou (ESGAB) je orgán odborníků na vysoké úrovni, kteří byli pověřeni úkolem poskytovat nezávislý pohled na Eurostat a na ESS jako celek, pokud jde o dodržování Kodexu evropské statistiky (viz **rámeček 2**). Dosud se komise ESGAB zaměřovala na tři¹⁵ z 15 zásad kodexu a formou zpráv informovala¹⁶, že ačkoli při dodržování kodexu došlo k pokroku, jeho tempo zaostává za očekáváním ESGAB.

¹⁵ Zásady č. 1, 3 a 4.

¹⁶ Třetí výroční zpráva pro Evropský parlament a Radu o dodržování Evropského statistického kodexu Eurostatem a Evropským statistickým systémem jako celkem předkládaná Evropským statistickým poradním výborem, zveřejněná dne 1. prosince 2011.

RÁMEČEK 2

EVROPSKÁ PORADNÍ KOMISE PRO DOHLED NAD STATISTIKOU (ESGAB)

Posuzování provádění Kodexu evropské statistiky

Evropská poradní komise pro dohled nad statistikou (ESGAB) byla zřízena v roce 2009. Jejím hlavním úkolem je předkládat Evropskému parlamentu a Radě zprávu o dodržování kodexu, pokud jde o Komisi (Eurostat), včetně posuzování dodržování kodexu v Evropském statistickém systému jako celku (viz článek 2 rozhodnutí, kterým se zřizuje ESGAB). Úloha ESGAB je poradenská a ESGAB nemá žádné dohledové pravomoci.

Seven členů této komise je vybráno z odborníků, kteří prokazují vynikající způsobilost v oblasti statistiky. Funkci vykonávají za svou osobu a jednájí nezávisle. Členové ESGAB nedostávají za svou funkci žádnou odměnu, většina z nich je stále profesně činná. Eurostat dává k dispozici jednoho tajemníka na plný úvazek, který je povinen jednat na základě pokynů ESGAB a nezávisle na Komisi. Eurostat má status pozorovatele a na jednání komise ESGAB je zpravidla zastoupen generálním ředitelem a zástupcem generálního ředitele.

ESGAB se poprvé sešla v březnu 2009. Ročně se konalo šest až sedm jednodenních schůzí. Svou poslední výroční zprávu zveřejnila tato komise v prosinci 2011.

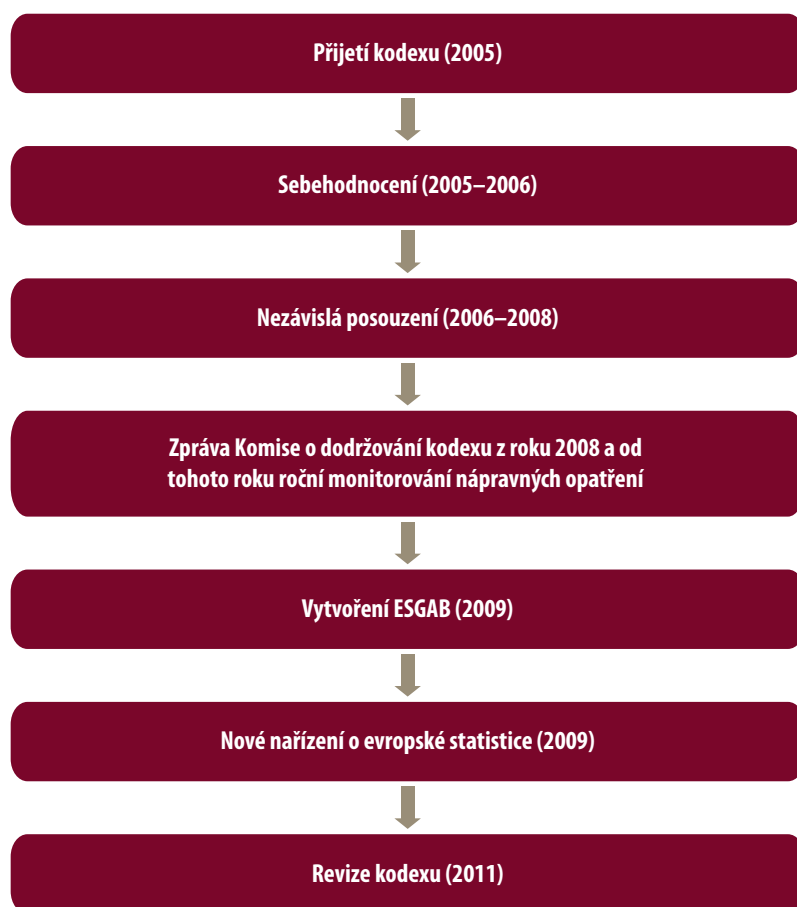
Zdroj: Evropský účetní dvůr.

23. V září 2011 schválil výbor pro ESS¹⁷ omezené změny kodexu. **Graf 1** shrnuje historický vývoj Kodexu evropské statistiky.

¹⁷ Na základě zprávy své pracovní skupiny „Odpovědnost za kvalitu“, které společně předsedali Eurostat a Norský statistický úřad.

GRAF 1

HISTORICKÝ VÝVOJ KODEXU EVROPSKÉ STATISTIKY



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

OPATŘENÍ KOMISE K TOMU, ABY PŘESVĚDČILA VLÁDY DODRŽOVAT KODEX, BYLA OPOŽDĚNÁ

- 24.** V květnu 2005 Komise doporučila členským státům¹⁸, aby zajistily, aby jejich statistické úřady dodržovaly zásady kodexu, a aby zajistily profesionální organizaci svých statistických služeb a takové zdroje, které umožní vytvářet statistiku Společenství způsobem zaručujícím nezávislost, bezúhonnost a odpovědnost. Členské státy byly rovněž vyzvány, aby Komisi poskytovaly informace nezbytné k tomu, aby Komise mohla monitorovat dodržování zásad stanovených v kodexu¹⁹.
- 25.** Až v roce 2011 oznámila Komise²⁰, že navrhne, aby se členské státy na základě Kodexu formálně zavázaly, že budou přijímat všechna nezbytná opatření pro zachování důvěry ve svou statistiku a ke sledování dodržování kodexu prostřednictvím takzvaných „závazků o důvěryhodnosti statistiky“ (viz body 60–64).

¹⁸ KOM(2005) 217 v konečném znění.

¹⁹ Doporučení B., C. a G.

²⁰ KOM(2011) 211 v konečném znění ze dne 15. dubna 2011 – „Robustnější řízení kvality evropské statistiky“.

²¹ Evropské sdružení volného obchodu (ESVO) je mezivládní organizace založená za účelem podpory volného obchodu a ekonomické integrace ve prospěch svých čtyř členů: Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska.

ZPRÁVA KOMISE Z ROKU 2008 NEZJISTILA, ŽE V ESS JAKO CELKU NENÍ ZAJIŠTĚNA PROFESIONÁLNÍ NEZÁVISLOST

- 26.** Po vyhlášení kodexu se Komise a Eurostat zaměřily na propagaci jeho dodržování, a to prostřednictvím spolupráce s národními statistickými úřady a formou poskytování podpory těmto úřadům. Za tím účelem Eurostat zorganizoval nezávislá posouzení, která byla v období od roku 2006 do počátku roku 2008 provedena ve 31 NSÚ členských států EU a ESVO²¹ a také v Eurostatu.
- 27.** Tato nezávislá posouzení byla omezena na NSÚ a jejich koordinační úlohu ve vnitrostátních statistických systémech a zaměřila se na ukazatele v kodexu, které se týkají institucionálního prostředí. Výsledky těchto posouzení uvádí **tabulka 1**. Nezávislá posouzení nehodnotila, zda NSÚ plní ukazatele kodexu týkající se statistických procesů. Posouzení nezahrnula ani většinu ukazatelů týkajících se statistických výstupů. Nicméně seznam nápravných opatření obsažený ve zprávách o nezávislém posouzení zohledňoval všechny zásady kodexu. Opatření, která se týkala statistických procesů a výstupů, vycházela pouze z výsledků sebehodnocení provedených NSÚ.

TABULKA 1

VÝSLEDKY NEZÁVISLÉHO POSOUZENÍ PROVEDENÉHO V OBDOBÍ 2006 – POČÁTEK ROKU 2008¹

NSÚ	Ukazatele „splněny ve velké míře“ nebo „splněny zcela“	Ukazatele „splněny částečně“	Ukazatele „nesplněny“
NSÚ, které splnily všechny ukazatele			
Rakousko	35	0	0
Finsko	35	0	0
Norsko	35	0	0
Švédsko	35	0	0
Spojené království	35	0	0
NSÚ, které splnily některé ukazatele částečně			
Česká republika	33	2	0
Dánsko	33	2	0
Francie	33	2	0
Itálie	33	2	0
Litva	33	2	0
Portugalsko	33	2	0
Slovensko	33	2	0
Španělsko	33	2	0
Nizozemsko	32	3	0
Polsko	32	3	0
Slovinsko	32	3	0
Švýcarsko	32	3	0
Německo	31	4	0
Irsko	31	4	0
Maďarsko	29	6	0
Lotyšsko	29	6	0
Rumunsko	29	6	0
Estonsko	26	9	0
Řecko	26	9	0
Lucembursko	24	11	0
NSÚ, které některé ukazatele nesplnily			
Bulharsko	27	7	1
Lichtenštejnsko	27	7	1
Malta	23	11	1
Island	28	5	2
Kypr	25	8	2
Belgie	24	9	2

¹ Od roku 2008 neproběhlo žádné další kolo nezávislých posouzení. Všechny 35 ukazatelů prověřovaných v rámci nezávislých posouzení se týkalo zásad 1–6 a 15 kodexu (posouzení nezahrnovala dodržování zásad 7–14 kodexu).

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě zpráv o nezávislém posouzení.

28. Na základě výsledku nezávislých posouzení mezi členy ESS vydala Komise v říjnu 2008 zprávu o dodržování kodexu²² a dospěla k závěru, že „přístup založený na samoregulaci funguje velmi dobře“. Ve zprávě byla zdůrazněna potřeba dalších opatření, ale v oblasti profesionální nezávislosti a objektivit zpráva uváděla toto: „Zdá se, že nezávislost na politickém nebo jiném zasahování z vnějšku při produkci a rozšiřování evropských statistik a objektivní výběr metod, zdrojů a technik jsou v praxi zajištěny v celém ESS.“ Následné události, o nichž Komise podala zprávu v lednu 2010²³, však ukázaly, že tomu tak nebylo.
29. Co se týče zásady profesionální nezávislosti, v roce 2011 konstatovala komise ESGAB ve své výroční zprávě, že od roku 2009 došlo v mnoha státech k modernizaci zákonů o statistice a ke zvýšení transparentnosti, ale že profesionální nezávislost není v ESS jako celku zajištěna. Podrobnosti ze zprávy, o něž se toto hodnocení opírá, obsahuje **rámeček 3**.

²² KOM(2008) 621 v konečném znění ze dne 7. října 2008 – „Zpráva Evropskému parlamentu a Radě z roku 2008 o dodržování kodexu“.

²³ KOM(2010) 1 v konečném znění ze dne 8. ledna 2010 – „Zpráva o řecké statistice schodku veřejných financí a veřejného dluhu“.

RÁMEČEK 3

ZJIŠTĚNÍ ESGAB TÝKAJÍCÍ SE PROFESIONÁLNÍ NEZÁVISLOSTI

Co se týče zásady profesionální nezávislosti, polovina členů Evropského statistického výboru se domnívá, že jejich institucionální rámec neukládá v této oblasti žádná omezení.

Ve čtyřech zemích – Německu, Řecku, Lotyšsku a Švýcarsku – byly zjištěny obtíže při modernizaci zákona o statistice či při jeho provádění.

ESGAB konstatuje, že tři země – Dánsko, Polsko a Rumunsko – nemají žádný konkrétní plán na modernizaci zákona o statistice, ačkoli stávající právní předpisy nelze plně považovat za předpisy v souladu s kodexem.

V osmi zemích představuje rozhodovací proces související s přidělováním zdrojů riziko pro profesionální nezávislost.

ESGAB konstatuje, že v poslední době došlo k několika případům, kdy byl po volbách vyměněn předseda NSÚ.

Pravidla pro jmenování a odvolávání vrcholového managementu byla vnímána jako vhodná v jedenácti zemích. V osmi zemích byly zjištěny nejasnosti nebo bylo praktické dodržování těchto pravidel považováno za neuspokojivé.

Zdroj: Výroční zpráva ESGAB za rok 2011, s. 7 a 8.

EUROSTAT V SOUČASNÉ DOBĚ MONITORUJE ZPRÁVY NSÚ O NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍCH, NEOVĚŘUJE VŠAK JEJICH PROVÁDĚNÍ

- 30.** Po kole nezávislých posouzení, které proběhlo v letech 2006–2008, Eurostat monitoroval provádění nápravných opatření dohodnutých s NSÚ, a to jako postup v návaznosti na nezávislá posouzení²⁴. Monitorování Eurostatu vychází z odpovědí jednotlivých NSÚ ve výročních dotaznících. Při zahájení monitorování v roce 2008 bylo již dokončeno 191 opatření a zbývalo 677 opatření nedokončených. K březnu 2011²⁵ nebylo dosud dokončeno celkem 273 opatření²⁶. **Graf 2** zobrazuje pokrok při plnění nápravných opatření ze strany jednotlivých NSÚ. Podrobný stav plnění je uveden **příloze**.
- 31.** U některých opatření, která byla příslušnými NSÚ vykázána jako „dokončená“, není Eurostatu skutečný konečný výsledek znám, neboť nebyly poskytnuty žádné další podrobnosti či vysvětlení. NSÚ také vykazují 116 opatření jako „pokračující, bez konkrétního termínu“, v důsledku čehož je obtížné posuzovat pokrok.
- 32.** V případě mnohých NSÚ uplynulo od nezávislého posouzení již pět či více let. Závěry o současném stavu dodržování kodexu, které se zakládají pouze na zprávách o postupu nápravných opatření odsouhlasených v průběhu těchto nezávislých posouzení, tudíž nejsou spolehlivé.

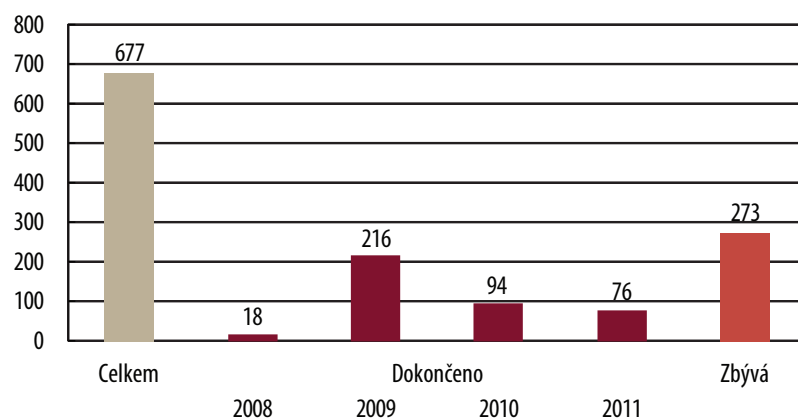
²⁴ Monitorování Eurostatu se netýká oblastí, kde byly v průběhu nezávislých posouzení zjištěny chyby, ale kde nebyla stanovena nápravná opatření.

²⁵ Viz monitorovací zpráva Eurostatu o dodržování kodexu ze strany jednotlivých NSÚ z roku 2011.

²⁶ Tento počet nezahrnuje dvě nová opatření stanovená v roce 2011.

GRAF 2

PLNĚNÍ NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ, JAK BYLO VYKAZOVÁNO OD ROKU 2008



Zdroj: Eurostat; celkový počet zbývajících opatření nezahrnuje dvě nová opatření stanovená v roce 2011.

SAMA KOMISE DOSUD KODEX PLNĚ NEDODRŽUJE

- 33.** Ve svém doporučení ze dne 25. května 2005 se Komise zavázala zajistit, že Eurostat bude dodržovat zásady kodexu a že Eurostat bude mít profesionální organizaci a takové zdroje, které umožní vytvářet evropskou statistiku způsobem zaručujícím nezávislost, bezúhonnost a odpovědnost.

²⁷ Úř. věst. L 112, 29.4.1997, s. 56.

ROZHODNUTÍ KOMISE Z ROKU 1997 O ÚLOZE EUROSTATU NENÍ V SOULADU S KODEXEM ANI S NAŘÍZENÍM O EVROPSKÉ STATISTICE

- 34.** V dubnu 2011 Komise oznámila úmysl aktualizovat své rozhodnutí z roku 1997 o úloze Eurostatu²⁷. Toto rozhodnutí z roku 1997 totiž není v úplném souladu se zásadami zavedenými kodexem v roce 2005. Rozhodnutí zejména neobsahuje vůbec žádný odkaz na zásadu profesionální nezávislosti (zásada 1 kodexu). Rozhodnutím Komise se Eurostatu uděluje pouze „technická samostatnost“. Nezmiňuje se ale už o roli generálního ředitele Eurostatu a nedefinuje též význam titulu „hlavní statistik Evropské unie“, který je mu v posledních letech připisován.

- 35.** Rozhodnutí z roku 1997 navíc nebylo uvedeno v soulad s nařízením o evropské statistice z roku 2009. Článek 6 nařízení z roku 2009 ukládá Eurostatu výlučnou odpovědnost za vývoj, vypracovávání a šíření evropské statistiky. Naproti tomu rozhodnutí Komise ve svém článku 6 stanoví, že Komise může rozhodnout, že se i jiné útvary kromě Eurostatu podílejí na vypracovávání statistik Společenství, a v jakých činnostech a v jakém rozsahu. Důsledkem toho je, že ačkoli výhradní odpovědnost za tvorbu statistiky má Eurostat, vytvářejí v současné době statistické údaje i jiná generální ředitelství.

NEZÁVISLOST EUROSTATU JE DEFINOVÁNA MÉNĚ JASNĚ NEŽ NEZÁVISLOST ÚŘADU OLAF

- 36.** Při auditu byl porovnán status, který Komise udělila Eurostatu, se statutem, jenž byl udělen Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). Podobně jako Eurostat je i OLAF generálním ředitelstvím Komise, očekává se však u něj, že bude při provádění svých úkolů jednat s plnou nezávislostí.

37. Na rozdíl od rozhodnutí Komise o Eurostatu z roku 1997 obsahuje rozhodnutí Komise o úřadu OLAF z roku 1999²⁸ podrobná ustanovení na ochranu provozní nezávislosti úřadu a jeho generálního ředitele, zejména pak:

- a) výslovnou povinnost generálního ředitele nevyžadovat ani nepřijímat pokyny od Komise, žádné vlády nebo jiného orgánu, instituce nebo subjektu;
- b) dozorčí výbor, který úřad chrání před nepřípustným zasahováním z vnějšku;
- c) obnovitelný mandát generálního ředitele na dobu určitou;
- d) proces výběru, který vyžaduje kladné stanovisko dozorčího výboru ke kvalifikačním předpokladům kandidátů na užším seznamu pro pozici generálního ředitele;
- e) před tím než Komise jmenuje generálního ředitele, je toto jmenování schváleno Evropským parlamentem a Radou.

BYLY PODNIKNUTY PRAKTICKÉ KROKY K ZAJIŠTĚNÍ PROFESIONÁLNÍ NEZÁVISLOSTI EUROSTATU, ALE POKROK V TÉTO OBLASTI BY MĚLO UPEVNIT CHYSTANÉ NOVÉ ROZHODNUTÍ KOMISE O ÚLOZE EUROSTATU

38. Komise v praxi podnikla kroky pro lepší zajištění profesionální nezávislosti Eurostatu. Patří sem zejména to, že stávající generální ředitel byl přijat v roce 2008 na základě řízení otevřeného pro externí uchazeče. Podobným způsobem Komise rovněž zpřístupnila nedávná výběrová řízení na pozice ředitelů Eurostatu pro externí uchazeče.

39. Do doby, než bude jasně zakotven v příslušných právních předpisech, však tento pozitivní posun zůstává nejistý. Nebude-li v chystaném rozhodnutí o úloze Eurostatu stanoveno jinak, Komise si zachovává možnost obsazovat pozice ve vrcholovém managementu (generální ředitel a ředitelé) Eurostatu převodem vyšších úředníků v rámci Komise bez předchozího zveřejnění oznámení o volném pracovním místě.

40. Navíc skutečnost, že významná část operativních finančních prostředků Eurostatu pochází prostřednictvím dalšího pověření z jiných generálních ředitelství Komise²⁹, je v rozporu se zásadou 1 (profesionální nezávislost) a zásadou 3 (přiměřenost zdrojů) kodexu, neboť Eurostat je takto zčásti finančně závislý na jiných útvech Komise.

²⁸ Rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, s. 20).

²⁹ Podíl finančních prostředků poskytnutých prostřednictvím dalšího pověření od jiných generálních ředitelství Komise na výši celkových závazků činil 24 % v roce 2011 (27 % v roce 2010 a 33 % v roce 2009). Více než dvě třetiny těchto finančních prostředků na základě dalšího pověření pocházelo z GR pro zemědělství a rozvoj venkova.

41. V červnu 2012 stále nebylo přijato rozhodnutí, zda Eurostat a/nebo jiná generální ředitelství budou pověřena prováděním šetření k prokazování zkreslování údajů o schodku a dluhu za účelem uložení pokuty členskému státu³⁰.

EUROSTAT DOSUD NEPŘEKONAL POTÍŽE SE SVÝM VLASTNÍM DODRŽOVÁNÍM KODEXU

42. Z interních zpráv Eurostatu určených Evropské poradní komisi pro dohled nad statistikou (ESGAB) vyplývá, že k březnu 2011 bylo 27 ze 69 nápravných opatření, dohodnutých ve zprávě o nezávislém posouzení z roku 2007³¹, stále nedokončených. Podrobnosti uvádí **tabulka 2**, která také zobrazuje přehled o tom, jak jsou prováděna doporučení ESGAB počínaje rokem 2009.

³⁰ Článek 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 1). Výše pokuty může dosáhnout až 0,2 % HDP dotčeného členského státu.

³¹ Zpráva o nezávislém posouzení dodržování Kodexu evropské statistiky v Eurostatu, 24.–26. října 2007.

TABULKA 2

PROVÁDĚNÍ NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ EUROSTATEM (K BŘEZNU 2011)

Stav provádění dle zpráv Eurostatu	Počet opatření dohodnutých v rámci nezávislého posouzení provedeného v roce 2007	Počet doporučení ESGAB obsažených ve zprávách této komise za rok 2009 a 2010
Provádění do března 2009		
1) Dokončená opatření	35	
Provádění od dubna 2009		
Dokončená opatření		
Toto opatření bylo dokončeno	3	5
Neplánuje se žádná další práce v této věci	3	0
Není již relevantní	1	0
2) Dokončená opatření celkem	7	5
Nedokončená opatření		
Tato práce je považována za pokračující, bez konkrétního termínu	10	15
Práce postupuje dle plánu, je ještě před termínem	10	4
V rámci Eurostatu došlo ke zpožděním	3	0
Další postup nyní závisí na orgánech mimo Eurostat	2	0
Práce byla zahrnuta do nového opatření	1	0
Není k dispozici žádný jasný výrok o stavu provádění	1	0
3) Nedokončená opatření celkem	27	19
CELKOVÝ SOUČET (1 + 2 + 3)	69	24

Zdroj: Informace poskytnuté Eurostatem komisi ESGAB.

43. Audit zjistil, že Eurostat má potíže s úplným dodržováním zásady 6 kodexu (nestrannost a objektivita), co se týče nestranného přístupu k údajům ze strany uživatelů. Existují výjimky u dodržování kodexu a principu nestrannosti, a to zejména v souvislosti s postupem při nadměrném schodku (EDP)³², kdy sdílení informací uvnitř Komise je načasováno tak, že není v souladu s „Protokolem o nestranném přístupu uživatelů k údajům“ Eurostatu³³.

44. Co se týče jiných generálních ředitelství Komise, Eurostatu se dosud nepodařilo překonat problém, který byl popsán již ve zprávě o nezávislém posouzení z roku 2007³⁴; a sice že tyto útvary samy shromažďují údaje v případech, kdy mají dojem, že Eurostat možná nevyhoví jejich požadavkům. V roce 2010 Eurostat konstatoval jako průřezové kritické riziko nedostatek koordinace v oblasti statistické práce mezi GŘ odpovědnými za jednotlivé politiky a Eurostatem, což ústřední útvary Komise akceptovaly. Od roku 2011 byla na zmírnění tohoto rizika učiněna řada opatření.

POSUZOVÁNÍ STAVU DODRŽOVÁNÍ KODEXU V CELÉM ESS VYŽADUJE KVALITNĚJŠÍ INFORMACE

NAŘÍZENÍ O EVROPSKÉ STATISTICE NEOBSAHUJE POSTUPY NA OVĚŘOVÁNÍ DODRŽOVÁNÍ KODEXU

45. Partneři v Evropském statistickém systému mají spolupracovat v dobré víře. Nařízení o evropské statistice nestanoví postupy na ověřování dodržování zásad Kodexu evropské statistiky. Postup při nadměrném schodku (EDP) je tak jedinou statistickou oblastí, kde normotvůrce uložil Eurostatu pravomoc i povinnost provádět v členských státech ověřovací práci na místě³⁵.

PRO NEZÁVISLÉ POSOUZENÍ (PEER REVIEW) JE ZAPOTŘEBÍ KOMPLEXNÍ PŘÍSTUP

46. Nezávislá posouzení (*peer reviews*) jsou i nadále nejdůležitějším nástrojem pro nezávislé hodnocení stavu dodržování kodexu jak Eurostatem, tak národními statistickými úřady. Předpokládá se, že v roce 2013 proběhne další kolo těchto nezávislých posouzení, ale v červnu 2012 ještě nebyla učiněna rozhodnutí o tom, kde a jak budou posouzení realizována. Bude zapotřebí, aby se tyto přezkumy zabývaly zásadami, které byly dosud pokryty jen v omezené míře (viz **tabulka 3**).

³² Nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (Úř. věst. L 145, 10.6.2009, s. 1).

³³ Zveřejněn na internetové stránce Eurostatu (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/Impartiality_protocol_REV2_FINAL_EN.pdf).

³⁴ Viz strana 20 zprávy o nezávislém hodnocení dodržování Kodexu evropské statistiky v Eurostatu, 24.–26. října 2007.

³⁵ Co se týče kvality údajů o hrubém národním důchodu (HND), článek 6 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1287/2003 ze dne 15. července 2003 o harmonizaci hrubého národního důchodu v tržních cenách (nařízení o HND) (Úř. věst. L 181, 19.7.2003, s. 1) stanoví pro Komisi možnost vykonat v členských státech „informační návštěvy“ jako součást její ověřovací práce; viz body 2.28 a 2.30 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2010.

47. Nezávislá posouzení z let 2006–2008 sledovala společnou metodiku, jež byla zaměřena na část kodexu zabývající se „institucionálním prostředím“. Ostatní zásady byly pokryty pouze formou sebehodnocení. V roce 2011 dokončila pracovní skupina „Odpovědnost za kvalitu“ rámec pro zajišťování kvality (QAF) týkající se statistických procesů a statistických výstupů. V tomto rámci jsou identifikovány možné činnosti, metody a nástroje, které mohou být zdrojem pokynů pro plnění ukazatelů kodexu a důkazů o tomto plnění. Výbor pro ESS se dosud nerozhodl, jak bude tento rámec pro zajišťování kvality používat.

TABULKA 3

POKRYTÍ 15 ZÁSAD KODEXU

Zásady kodexu přijaté v roce 2005		Sebehodnocení 2005-2006	Nezávislá posouzení 2006-2008	Akční plány 2007-2008	Monitoro- vání plnění akčních plánů od roku 2008	Výroční hodnocení prováděné ESGAB od roku 2009
Institucionální prostředí	1. Profesionální nezávislost	✓	✓	✓	✓	✓
	2. Oprávnění ke shromažďování údajů	✓	✓	✓	✓	X
	3. Přiměřenost zdrojů	✓	✓	✓	✓	✓
	4. Závazek kvality	✓	✓	✓	✓	✓
	5. Statistická důvěrnost	✓	✓	✓	✓	X
	6. Nestrannost a objektivita	✓	✓	✓	✓	X
Statistické procesy	7. Správná metodika	✓	X	✓	✓	X
	8. Odpovídající statistické postupy	✓	X	✓	✓	X
	9. Přiměřené nároky na respondenty	✓	X	✓	✓	X
	10. Efektivita nákladů	✓	X	✓	✓	X
Statistické výstupy	11. Relevance	✓	X	✓	✓	X
	12. Přesnost a spolehlivost	✓	X	✓	✓	X
	13. Včasnost a dochvilnost	✓	X	✓	✓	X
	14. Koherence a porovnatelnost	✓	X	✓	✓	X
	15. Dostupnost a srozumitelnost	✓	✓	✓	✓	X

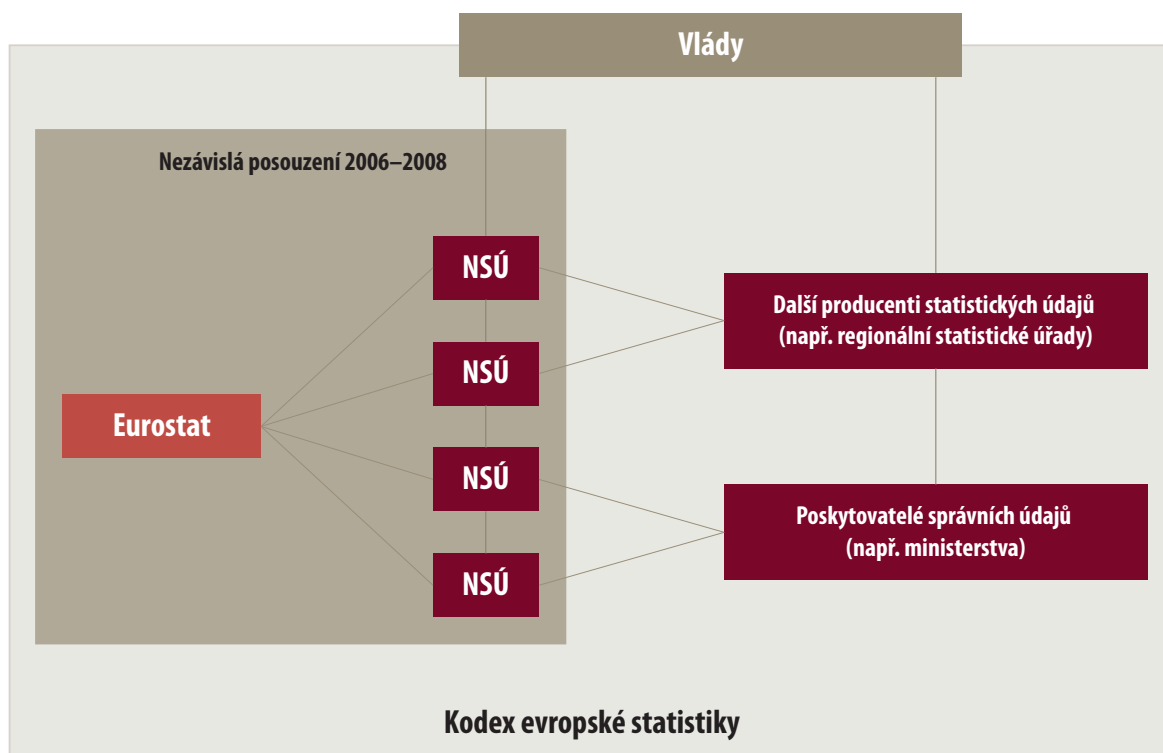
Zdroj: Evropský účetní dvůr.

(✓ = pokryto)

- 48.** Jiní producenti statistik (např. regionální statistické úřady) či poskytovatelé správních údajů používaných pro statistické vykazování (např. ministerstva financí) nebyli předmětem prvního kola nezávislých posouzení (viz **graf 3**) a musí být předmětem budoucích posouzení.
- 49.** Provádění posouzení pouze na horizontální bázi neumožňuje zjistit, zda systémy fungují stejným způsobem ve všech statistických oblastech daného NSÚ. Vzhledem k tomu, že existuje přes 100 statistických oblastí, nebude je možno pokrýt naráz. Řešením by mohla být průběžná nezávislá posouzení, která by se každoročně zaměřila na určitý omezený počet konkrétních statistických oblastí. Eurostat má již určité zkušenosti s organizováním průběžných posouzení v rámci svých hodnotících činností, ačkoli tyto zkušenosti, co se týče rozsahu a koncepce, nejsou přímo srovnatelné.

GRAF 3

POKRYTÍ V RÁMCI NEZÁVISLÝCH POSOUZENÍ Z LET 2006–2008



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

- 50.** V prvním kole měly týmy provádějící nezávislé posouzení tři členy, dva byli zpravidla z NSÚ a jednoho člena dodal Eurostat. ESGAB doporučila³⁶, aby nezávislá posouzení prováděl autonomní tým pro nezávislé posouzení a že nová nezávislá posouzení musí být jednodušší a také standardizovanější než ta předchozí. Důvěryhodnost těchto posouzení by posílilo začlenění hodnotitelů, kteří by nepatřili do Evropského statistického systému.

³⁶ Viz doporučení 4 výroční zprávy za rok 2011.

³⁷ KOM(2011) 211 v konečném znění.

ESGAB ZÍSKÁVÁ INFORMACE OD ČLENSKÝCH STÁTŮ NA ZÁKLADĚ DOBROVOLNOSTI

- 51.** Rozhodnutí o zřízení Evropské poradní komise pro dohled nad statistikou nestanoví, jak se má získávat faktický základ pro roční hodnocení stavu dodržování kodexu, které tato komise provádí. ESGAB vytvořila – se zohledněním výročních monitorovacích zpráv Eurostatu – své vlastní nástroje na sběr dalších informací. Zaslala dotazníky NSÚ a zainteresovaným stranám, pozvala zástupce vrcholného managementu NSÚ na stručné výměny názorů („konzultace s jednotlivými zeměmi“) a adresovala dopis vládám jednotlivých států se žádostí o objasnění, jak dodržují kodex.
- 52.** Ve své zprávě za rok 2011 ESGAB zdůraznila, že je obtížné získávat faktické informace o tom, jak je kodex v praxi dodržován. Na základě současných postupů a také vzhledem k omezeným zdrojům (viz **rámeček 2**) zůstane rozsah monitorování ze strany ESGAB jednoznačně limitovaný.

NEJNOVĚJŠÍ INICIATIVY KOMISE JDOU SPRÁVNÝM SMĚREM, ALE NEŘEŠÍ VŠECHNY PROBLEMATICKÉ OTÁZKY

- 53.** V dubnu 2011 zveřejnila Komise sdělení nazvané „Robustnější řízení kvality evropské statistiky“³⁷. Toto sdělení mělo za cíl vzít si poučení z finanční krize. Komise oznámila svůj záměr přejít k „preventivnímu přístupu k ověřování vládních finančních statistik“ a prostřednictvím řady návrhů dále zesílit dohled nad Evropským statistickým systémem.

PREVENTIVNÍ PŘÍSTUP K OVĚŘOVÁNÍ VLÁDNÍCH FINANČNÍCH STATISTIK (EDP) BYL ZAHÁJEN V ROCE 2011

- 54.** Nařízení o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku požaduje, aby Eurostat prováděl ve všech členských státech pravidelné „návštěvy zaměřené na dialog“ a také možné „metodické návštěvy“. Po nedostacích, které byly zjištěny v řecké statistice schodku veřejných financí a veřejného dluhu³⁸, byly pravomoci Eurostatu v červenci 2010 posíleny³⁹.
- 55.** Pro metodické návštěvy byly Eurostatu uděleny pravomoci podobné pravomocím auditních orgánů, a to pro ověření účtů, z nichž vycházejí údaje vykazované členskými státy. Tyto pravomoci však mohou být uplatněny pouze ve výjimečných případech, kde byla jednoznačně zjištěna významná rizika či problémy s kvalitou údajů nahlašovaných členským státem. Tyto pravomoci byly doposud uplatněny pouze při posouzení kvality řecké statistiky schodku veřejných financí a veřejného dluhu.
- 56.** Aby překonal omezení vycházející z výjimečného charakteru metodických návštěv, zahájil v roce 2011 Eurostat nový typ návštěv, tzv. „návštěvy ke zdrojům zaměřené na dialog“, navíc ke svým „standardním návštěvám zaměřeným na dialog“. Tyto návštěvy ke zdrojům se konkrétně týkají subjektů, které dodávají účty, z nichž vychází údaje vykazované členskými státy.
- 57.** Eurostat stojí před dvojím náročným úkolem: zvýšit jak počet, tak kvalitu svých návštěv zaměřených na dialog. Zlepšení kvality si nutně vyžádá delší návštěvy. **Tabulka 4** ukazuje, že počet návštěv zaměřených na dialog se v roce 2011 výrazně zvýšil. V době auditu však nebylo možné posoudit kvalitu návštěv „ke zdrojům“ a spolupráci příslušných orgánů členských států, neboť zprávy z těchto návštěv nejsou dosud k dispozici.
- 58.** Po interní reorganizaci se nyní od 1. ledna 2012 zaměřuje jedno ředitelství Eurostatu (se zhruba 50 interně převedenými pracovníky) výhradně na statistiku veřejných financí. Od členských států se očekává, že tomuto ředitelství na dobrovolné bázi poskytnou pomoc odborníků na národní účty⁴⁰. V říjnu 2011 vytvořil Eurostat seznam celkem 30 odborníků ze 12 členských států.

³⁸ Zpráva o řecké statistice schodku veřejných financí a veřejného dluhu, KOM(2010) 1 v konečném znění.

³⁹ Nařízení Rady (EU) č. 679/2010 ze dne 26. července 2010, kterým se mění nařízení (ES) č. 479/2009, pokud jde o kvalitu statistických údajů v rámci postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 198, 30.7.2010, s. 1).

⁴⁰ Čl. 12 odst. 1 nařízení (ES) č. 479/2009.

TABULKA 4

NÁVŠTĚVY EUROSTATU V ČLENSKÝCH STÁTECH V RÁMCI EDP

	Počet „návštěv zaměřených na dialog“					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	1 (1 den)		1 (1 den)		1 (1 den)	
Bulharsko			1 (2 dny)		1 (2 dny)	1 (4 dny) ³
Česká republika		1 (2 dny)		1 (3 dny)		1 (2 dny)
Dánsko	1 (1 den)		1 (2 dny)			1 (2 dny)
Německo		1 (1 den)		1 (1 den)		1 (2 dny) ⁴
Estonsko		1 (2 dny)		1 (2 dny)		1 (2 dny)
Irsko	1 (2 dny)		1 (2 dny)		1 (2 dny)	
Řecko	1 (1 den) ¹					1 (3 dny) ³ a 2 (3 a 2 dny)
Španělsko		1 (2 dny)		1 (2 dny)		1 (2 dny)
Francie	1 (1 den)		1 (1 den)		1 (1 den)	
Itálie		1 (2 dny)		1 (2 dny)		1 (2 dny)
Kypr	1 (1 den)		1 (2 dny)		1 (1 den)	
Lotyšsko	1 (2 dny)			1 (2 dny)		1 (3 dny)
Litva	1 (2 dny)		1 (2 dny)		1 (2 dny)	
Lucembursko	1 (1 den)			1 (1 den)		1 (1 den)
Maďarsko	1 (2 dny)		1 (2 dny)		1 (2 dny)	
Malta	1 (1 den)		1 (1 den)		1 (2 dny)	
Nizozemsko		1 (2 dny)			1 (1 den)	1 (1 den)
Rakousko		1 (2 dny)		1 (2 dny)		
Polsko		1 (2 dny)		1 (2 dny)		1 (2 dny)
Portugalsko	1 (2 dny)		1 (2 dny)			3 (2, 2 a 2 dny)
Rumunsko		1 (2 dny)	1 (2 dny)		1 (2 dny)	1 (3 dny) ³ a 1 (3 dny)
Slovinsko	1 (2 dny)		1 (2 dny)			1 (2 dny)
Slovensko		1 (2 dny)	1 (2 dny)			1 (2 dny)
Finsko		1 (2 dny)			1 (2 dny)	1 (2 dny)
Švédsko		1 (1 den)		1 (2 dny)		1 (2 dny)
Spoj. království		1 (2 dny) ²		1 (2 dny)		1 (3 dny)
Celkem	13 (19 dní)	13 (24 dní)	13 (23 dní)	11 (21 dní)	11 (18 dní)	21 (44 dní) a 3 (10 dní) ³
Počet „metodických návštěv“						
Řecko	2 (3 a 3 dny)		2 (2 a 5 dní)	1 (3 dny)	4 (3, 2, 3 a 22 dní)	
Celkový součet	15 (25 dní)	13 (24 dní)	15 (30 dní)	12 (24 dní)	15 (48 dní)	24 (54 dní)

¹ Návštěva zaměřená na dialog proběhla ve stejný den jako metodická návštěva.

² Během této návštěvy se uskutečnilo společné setkání s irským NSÚ.

³ Návštěva ke zdrojům zaměřená na dialog.

⁴ Standardní návštěva zaměřená na dialog s prvky návštěvy ke zdrojům.

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě informací poskytnutých Eurostatem.

- 59.** Současná koncepce Eurostatu chce posílit spolupráci nejen s jednotlivými NSÚ, ale také s nejvyššími kontrolními institucemi (NKI) členských států, s cílem získat ujištění o tom, že prvotní údaje o veřejných financích (včetně finančních výkazů) jsou před tím, než jsou použity pro vykazování v rámci EDP, řádně zkoumány. Kontaktní výbor nejvyšších kontrolních institucí zřídil pracovní skupinu, která má zkoumat možnosti spolupráce v této oblasti mezi NKI, Eurostatem a NSÚ.

⁴¹ KOM(2011) 211 v konečném znění.

⁴² COM(2012) 167 final ze dne 17. dubna 2012 – „Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 223/2009 o evropské statistice“.

KOMISE OHLÁSILA POSÍLENÍ SPRÁVY EVROPSKÉHO STATISTICKÉHO SYSTÉMU

- 60.** V dubnu 2011 Komise ohlásila⁴¹ dvě větší iniciativy na posílení rámce správy ESS: návrh obsahující „cílené změny“ nařízení o evropské statistice a takzvané „závazky o důvěryhodnosti statistiky“, což je nový nástroj pro účinné uplatňování kodexu evropské statistiky. V dubnu 2012 Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě příslušný legislativní návrh⁴².
- 61.** Ve svém sdělení Komise uvedla, že návrh na cílené změny nařízení o evropské statistice bude formulován tak, „aby bylo jasné, že zásada profesionální nezávislosti národních statistických úřadů platí bezpodmínečně“. Dále bude rozšířena působnost statistických úřadů při sběru údajů v případech, kdy lze údaje získat z dostupných administrativních záznamů.
- 62.** Oznámená revize nařízení o evropské statistice rovněž vytvoří právní rámec pro nové „Závazky o důvěryhodnosti statistiky“, přičemž členské státy by se „formálně zavázaly, že budou přijímat všechna nezbytná opatření pro zachování důvěry ve svou statistiku a ke sledování dodržování kodexu“. Za tím účelem plánovala Komise připravit „odsouhlasený okruh hlavních zásad“, který by byl následně včleněn do nařízení o evropské statistice.
- 63.** Podle Komise bude podrobný obsah každého ze závazků vypracován ve spolupráci s konkrétním členským státem. Každý členský stát by si stanovil vlastní program pro zajišťování a zlepšování kvality, který by odrážel jeho pokrok v uplatňování kodexu a identifikoval prioritní opatření, jež jsou nezbytná k dosažení řádného dodržování minimálních standardů.

64. „Závazky o důvěryhodnosti statistiky“ dosud získaly opatrný souhlas Rady, která návrh „v principu“ uvítala, „přičemž první fázi bude představovat spuštění pilotních cvičení“⁴³.

PLNÉMU DODRŽOVÁNÍ KODEXU BY NAPOMOHLO DALŠÍ ROZŠÍŘENÍ PRÁVNÍHO RÁMCE

65. Kodex evropské statistiky byl v roce 2005 koncipován jako samoregulační nástroj. Od té doby bylo do statistických předpisů začleněno množství odkazů na tento kodex. Nařízení o evropské statistice z roku 2009 stanoví, že evropská statistika je vyvíjena, vypracovávána a šířena „v souladu se statistickými zásadami stanovenými ve Smlouvě“ a „dále rozvinutými“ v Kodexu evropské statistiky⁴⁴. Charakter povinností plynoucích z tohoto nařízení v souvislosti s dodržováním kodexu však není zcela jasný. Tuto skutečnost například odráží doporučení pracovní skupiny na posílení správy ekonomických záležitostí v EU, které uvádí, že závazná podoba „Kodexu evropské statistiky“ by měla být posílena⁴⁵. Změny v nařízení o evropské statistice, které Komise navrhla v dubnu 2012, neřeší stávající nejasnosti ohledně charakteru povinnosti dodržovat kodex. Ačkoli Komise tvrdí, že kodex je samoregulační nástroj, navrhuje vložit do nařízení ustanovení, jež ukládá, že „členské státy přijmou všechna nezbytná opatření k provádění kodexu“⁴⁶.
66. Nařízení o evropské statistice také nestanoví žádný postup, který by umožňoval kontroly postupů vypracovávání statistik od původního zdroje údajů až po konečný výsledek v případech, kdy mohlo dojít ke zkreslení údajů. Bez takového mechanismu⁴⁷ není v podobných případech možné rychle jednat. Aby byl důvěryhodný, potřeboval by takovýto kontrolní mechanismus také nezávislý dohled.
67. Do sdělení z dubna 2011 Komise nezahrnula důležitou otázku, na kterou poukázala Evropská poradní komise pro dohled nad statistikou (ESGAB) a která se týkala mandátu této komise a zdrojů, které má ESGAB k dispozici. Ve své zprávě za rok 2010⁴⁸ komise ESGAB zdůraznila, že by měl být posílen její právní základ, aby mohla vhodným způsobem jednat v případě, že je ohrožena důvěryhodnost ESS jako celku. Ve zprávě za rok 2011 byla tato záležitost znovu uvedena⁴⁹, přičemž ESGAB navíc uvedla, že pro její právní základ by bylo prospěšné, kdyby byla vyjasněna očekávání stanovená zakladateli této komise a zároveň prostředky na dosažení těchto očekávání⁵⁰. V budoucnu by mezi úlohy ESGAB měl patřit též nezávislý dohled nad nezávislými posouzeními (*peer reviews*) a kontrolami postupů vypracovávání statistik.

⁴³ Viz závěry Rady ze dne 20. června 2011 k sdělení Komise „Robustnější řízení kvality evropské statistiky“ (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/122932.pdf).

⁴⁴ Článek 1 a čl. 11 odst. 1.

⁴⁵ Oddíl 2.1.4 zprávy ze dne 21. října 2010, která byla schválena na zasedání Evropské rady 28. a 29. října 2010.

⁴⁶ Viz navrhovaný nový čl. 11 odst. 3.

⁴⁷ Postup při nadměrném schodku (EDP) je v současnosti jedinou oblastí, kde je takovýto mechanismus zaveden.

⁴⁸ Doporučení č. 10 výroční zprávy ESGAB za rok 2010.

⁴⁹ Doporučení č. 8 výroční zprávy ESGAB za rok 2011.

⁵⁰ Ve svém usnesení ze dne 17. června 2010 (P7_TA(2010)0230) o kvalitě statistických údajů v Unii a posílených kontrolních pravomocích Komise (úřadu Eurostat) vyzval Evropský parlament Komisi a Radu, aby „více využívaly Evropskou poradní komisi pro dohled nad statistikou jakožto nezávislého poradce; poradní komise může pomáhat Komisi (úřadu Eurostat) během jejích návštěv v členských státech“ (Úř. věst. C 236E, 12.8.2011, s. 76).

ŘÍZENÍ VÍCELETÉHO EVROPSKÉHO STATISTICKÉHO PROGRAMU

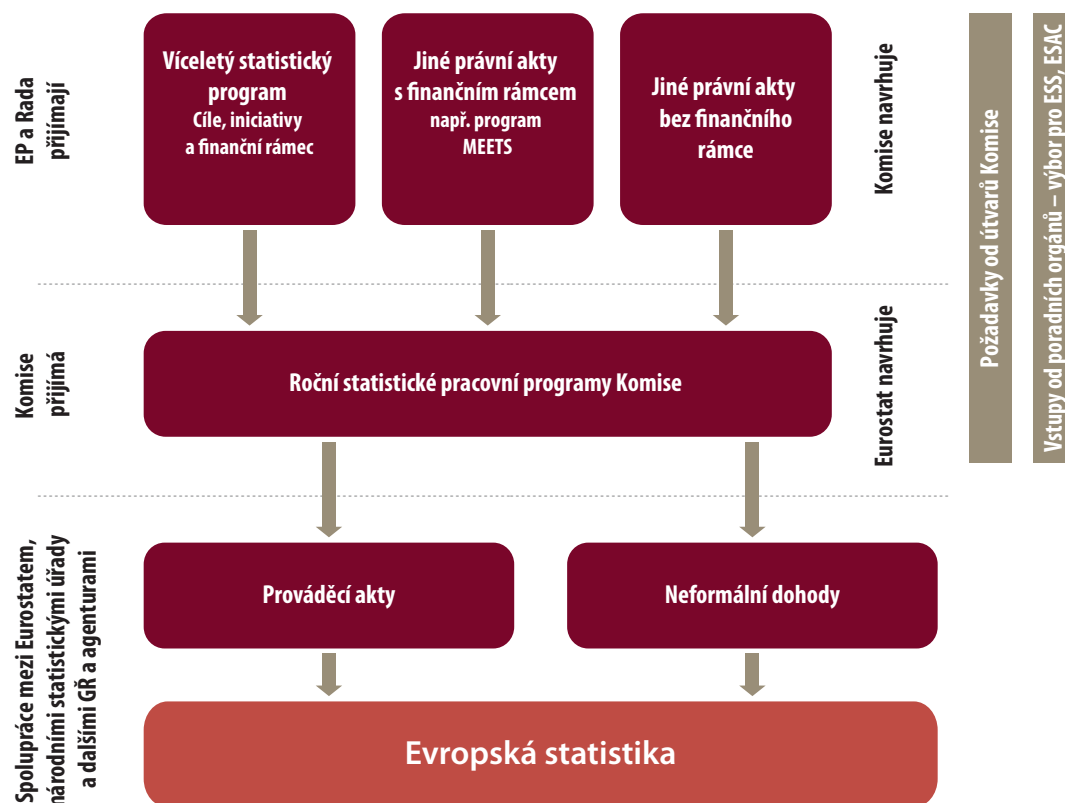
68. Ve stejné míře jako na dodržování kodexu závisí spolehlivost a důvěryhodnost statistiky na řízení evropského statistického programu⁵¹.
69. Evropský statistický program poskytuje rámec pro vývoj, vypracovávání a šíření evropské statistiky. Rozhodnutí o programu na roky 2008–2012 bylo přijato v prosinci 2007⁵². Je v něm stanoveno 131 „cílů“ a „hlavních iniciativ“. Mnoho z těchto cílů a iniciativ požaduje stabilní provádění během celého programového období prostřednictvím ročních statistických pracovních programů. Strukturu programování produkce evropské statistiky znázorňuje **graf 4**.

⁵¹ V právních aktech Unie je tento program rovněž označován jako „statistický program Společenství“ nebo „statistický program Unie“.

⁵² Rozhodnutí č. 1578/2007/ES (dále jen „rozhodnutí o programu na období 2008–2012“).

GRAF 4

STRUKTURA PROGRAMOVÁNÍ PRODUKCE EVROPSKÉ STATISTIKY



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

- 70.** Program na pětileté období 2008–2012 má finanční rámec ve výši 274,2 milionu EUR. Většina financování je určena na podporu investic a budování kapacit v rámci nových iniciativ členských států. Další právní nástroje poskytují dodatečné financování pro určitá opatření, například nařízení o statistických zjišťováních o struktuře zemědělských podniků⁵³ s finančním rámcem ve výši 58,85 milionu EUR pro období 2008–2013 a Program modernizace evropské statistiky podnikání a obchodu (MEETS – *Programme for the Modernisation of European Enterprise and Trade Statistics*)⁵⁴ s finančním rámcem ve výši 42,5 milionu EUR na období 2009–2013. Hlavní část nákladů na tvorbu statistických informací však musí nést členské státy⁵⁵.

POŽADAVKY FINANČNÍHO NAŘÍZENÍ NA HODNOCENÍ KVALITY NEBYLY U PROGRAMU NA OBDOBÍ 2008–2012 SPLNĚNY

NEDOSTATEČNÉ HODNOCENÍ EX ANTE PRO PROGRAM NA OBDOBÍ 2008–2012 MĚLO NEGATIVNÍ DOPAD NA JEHO KONCEPCI A ZTĚŽUJE MONITOROVÁNÍ PROGRAMU

- 71.** Předběžné hodnocení (hodnocení „*ex ante*“) má pro přípravu a efektivní řízení programů Unie zásadní význam. Hodnocení *ex ante* pomáhají zajistit, aby cíle politiky byly úspěšně splněny, použité nástroje byly efektivní a aby bylo možné později provést spolehlivé hodnocení výsledků na základě vhodných ukazatelů⁵⁶.
- 72.** Před přijetím programu na období 2008–2012 Eurostat hodnocení *ex ante* neprovedl. To mělo negativní dopad jak na koncepci programu, tak na monitorování jeho provádění, protože nebyly stanoveny žádné ukazatele.
- 73.** V červnu 2010 předložila Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu o hodnocení v polovině období programu 2008–2012⁵⁷. Zpráva uváděla, že „mnohé z cílů (asi 90 %) jsou na dobré cestě a je pravděpodobné, že jich bude dosaženo do konce roku 2012, přestože omezení zdrojů v ESS může způsobit, že to bude obtížnější, než se očekávalo“. Zpráva neuváděla žádné podrobnosti o pokroku dosaženém při naplňování 131 cílů programu.

⁵³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1166/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o statistických zjišťováních o struktuře zemědělských podniků a o statistickém zjišťování o metodách zemědělské výroby a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 571/88 (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 321, 1.12.2008, s. 14).

⁵⁴ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1297/2008/ES ze dne 16. prosince 2008 o Programu modernizace evropské statistiky podnikání a obchodu (MEETS) (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 340, 19.12.2008, s. 76).

⁵⁵ Plná výše nákladů na tvorbu evropské statistiky není známa (viz bod 95).

⁵⁶ Čl. 21 odst. 1 prováděcích pravidel k finančnímu nařízení (FN).

⁵⁷ KOM(2010) 346 v konečném znění ze dne 30. června 2010.

- 74.** Na základě odpovědi Eurostatu na dotazník se Účetní dvůr snažil posoudit stav provádění programu k červenci 2011. U 68 ze 131 cílů bylo toto posouzení obtížné vzhledem k neexistenci vhodných ukazatelů. Navíc ve většině těchto případů jsou cíle formulovány neurčitě (viz **rámeček 4**), takže k tomu, aby se mohlo tvrdit, že cíle byly splněny nebo jsou nyní plněny, stačí omezená činnost. Při auditu bylo zjištěno, že i za těchto optimistických předpokladů nebude nejméně 20 % ze 131 cílů pravděpodobně splněno včas.

RÁMEČEK 4

PŘÍKLADY NEURČITĚ FORMULOVANÝCH CÍLŮ

Výňatky z přílohy I („Průřezové otázky“) a přílohy II („Cíle a činnosti“) programu na období 2008–2012

„zkrátit vzdálenost mezi uživateli a tvůrci statistiky zdokonalením komunikace s jednotlivými skupinami a sítěmi uživatelů“ (cíl 13),

„v konkrétních případech rozšířit využívání modulů *ad hoc* ve zjišťováních Společenství při posílení schopnosti reagovat na nové potřeby“ (cíl 24),

„bude zlepšen stávající rámec pro statistiky celoživotního učení, pokud jde o kvalitu“ (cíl 85),

„budou vyvíjeny relevantní statistiky o sledování bezpečnosti potravin“ (cíl 98),

„v celostátních i regionálních plánech rozvoje bude zvýšena viditelnost statistik“ (cíl 127).

Zdroj: Rozhodnutí o programu na období 2008–2012.

PŘI HODNOCENÍ V POLOVINĚ OBDOBÍ NEBYLA ZJIŠTĚNA POTŘEBA PROGRAM NA OBDOBÍ 2008–2012 REVIDOVAT

- 75.** Při hodnocení v polovině období, vypracovaném Komisí, se neposuzovalo, zda je nutno program revidovat – a to ve světle událostí, k nimž došlo po přijetí programu v prosinci 2007, zejména:
- a) finanční krize a potřeby upřednostnit statistiku související s hospodářskou a monetární politikou (při zohlednění dopadu na zdroje NSÚ);
 - b) náročného úkolu zlepšit řecký statistický systém a potřeby zavedení preventivního přístupu, aby se podobným případům v rámci ESS předešlo;
 - c) nových politických iniciativ Komise, zejména iniciativy Evropa 2020, strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění⁵⁸;
 - d) nového právního rámce pro spolupráci v rámci ESS, který přineslo nařízení o evropské statistice z roku 2009;
 - e) sdělení Komise o nové metodě tvorby statistiky EU („vize pro příští desetiletí“)⁵⁹.
- 76.** Vzhledem k tomu, že neproběhla revize programu, která by tento nový vývoj zohlednila, části programu jsou již neaktuální. Existuje mezera mezi současnými činnostmi a tím, co normotvůrce předpokládal.

⁵⁸ KOM(2010) 2020 v konečném znění ze dne 3. března 2010.

⁵⁹ KOM(2009) 404 v konečném znění ze dne 10. srpna 2009.

PODÁVÁNÍ ZPRÁV O PLNĚNÍ PROGRAMU A JEHO ÚSPĚŠNOSTI NENÍ USPOKOJIVÉ

DO KONCE ROKU 2013 NEBUDOU PŘEDLOŽENY ŽÁDNÉ NOVÉ ZPRÁVY O PROVÁDĚNÍ PROGRAMU NA OBDOBÍ 2008–2012

- 77.** Eurostat potvrdil, že kromě hodnocení v polovině období z roku 2010 neexistují či nebudou vypracovány žádné jiné zprávy o provádění programu (ani pro interní ani pro externí účely) před konečnou hodnotící zprávou, jež má termín na konci roku 2013.

NEEXISTUJE KONSOLIDOVANÉ PODÁVÁNÍ ZPRÁV O PROVÁDĚNÍ ROČNÍCH STATISTICKÝCH PRACOVNÍCH PROGRAMŮ

- 78.** Vzhledem k povaze víceletého programu je hlavním nástrojem Eurostatu na řízení statistických činností ESS roční statistický pracovní program Komise. Tento program obsahuje podrobný seznam oblastí činnosti týkajících se příslušných politik a/nebo výdajů („výstupy“), které se mají v průběhu roku realizovat⁶⁰. Nejsou však k dispozici žádné systematické informace o tom, zda se výstupů dosahuje.
- 79.** Nedostatky v podávání zpráv také znemožňují Evropskému statistickému výboru (ESAC), aby plně hrál svou poradenskou roli. ESAC slouží jako komunikační kanál pro uživatele, respondenty a producenty statistik o cílech a prioritách politiky statistických informací Unie (viz **rámeček 5**). Při auditu bylo zjištěno, že ESAC dosud plně nehraje svou poradenskou roli, a to částečně kvůli rozsáhlosti své úlohy, která pokrývá všechny statistické oblasti, a dále v důsledku svého nesourodého složení a také omezené disponibility některých svých členů. Eurostat by mohl zkvalitnit svou podporu fungování Evropského statistického výboru tím, že bude poskytovat více informací o rozpočtových a finančních dopadech svých programových rozhodnutí a o provádění statistických programů, a že tyto informace budou více „šité na míru“.

⁶⁰ Pro každý výstup byl uveden odkaz na víceletý program poprvé v ročním statistickém pracovním programu na rok 2011. Avšak vzhledem k tomu, že nedošlo k aktualizaci programu na období 2008–2012, která by zohlednila nejnovější vývoj, takovouto provázanost je těžké stanovit. V důsledku toho se na mnoha místech setkáváme s odkazy na „obecné cíle“ víceletého programu či na přílohu víceletého programu, která velmi obecně hovoří o „lepší právní úpravě“.

RÁMEČEK 5

EVROPSKÝ STATISTICKÝ PORADNÍ VÝBOR (ESAC)

Spojení uživatelů, respondentů a producentů statistik

Evropský statistický poradní výbor (ESAC) byl vytvořen v červnu 2009 a tvoří ho celkem 24 členů: dvanáct členů, kteří jednají za svou osobu a zastupují uživatele, respondenty nebo další strany zainteresované na statistice Unie (včetně vědecké obce, sociálních partnerů a občanské společnosti), jedenáct členů jmenovaných svými orgány a institucemi a konečně generální ředitel Eurostatu jako člen z moci úřední, avšak bez hlasovacího práva. ESAC se schází třikrát ročně na jednodenní jednání v Bruselu. Sekretariát ESAC je zajišťován Eurostatem.

Během prvních tří let své činnosti vydal ESAC příspěvek k diskusi o modernizaci strukturální statistiky podnikání, jednostránkové prohlášení nazvané „Kvalitní statistika vyžaduje kvalitní údaje, kvalitní údaje vyžadují dostatečné statistické zdroje“ a na žádost Eurostatu rovněž čtyři stanoviska k návrhům statistických programů. Evropský parlament ani Rada dosud možnosti požádat ESAC o stanovisko nevyužily.

V červnu 2011 se ESAC dohodl, že každý člen by měl navázat kontakty s uživateli v jednom či dvou členských státech, aby se tak vytvořila síť zástupců národních uživatelů.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

EUROSTAT ZLEPŠIL ŘÍZENÍ GRANTŮ Z FINANČNÍHO RÁMCE PROGRAMU A ZAČÍNÁ ŘEŠIT NEDOSTATKY V OBLASTI ZADÁVÁNÍ ZAKÁZEK

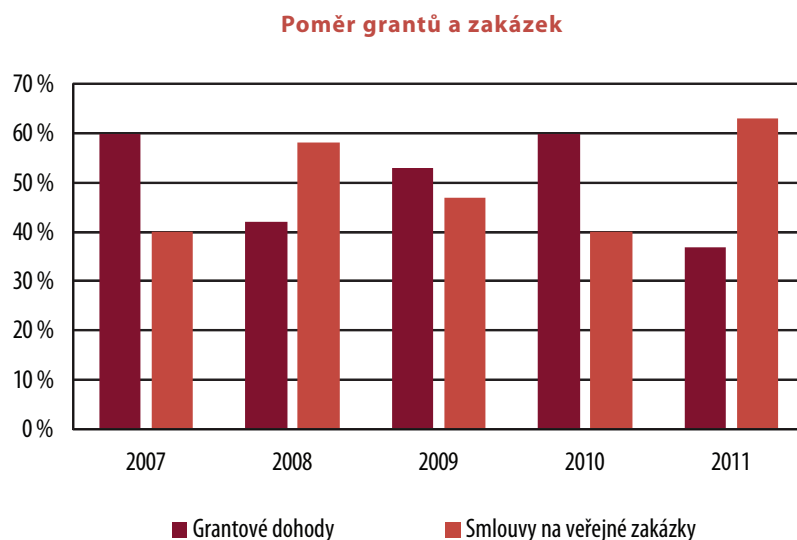
- 80.** Rozhodnutí o programu na období 2008–2012⁶¹ ukládá vnitrostátním orgánům a Eurostatu povinnost usilovat o pověst efektivních orgánů s dobrým řízením v zájmu posílení důvěryhodnosti statistik.
- 81.** Eurostat používá k provádění finančních rámců, které byly dány k dispozici pro program na období 2008–2012 a pro další programy, dva hlavní nástroje: grantové dohody a smlouvy na veřejné zakázky. **Graf 5** ukazuje podíl těchto dvou nástrojů na celkové částce závazků v období 2007–2011⁶².

⁶¹ Čl. 3 bod b).

⁶² V roce 2011 bylo podepsáno 172 grantových dohod a 312 smluv na veřejné zakázky (v roce 2010 to bylo 283 grantových dohod a 320 smluv na veřejné zakázky).

GRAF 5

PODÍL GRANTŮ A ZAKÁZEK NA CELKOVÉ ČÁSTCE ZÁVAZKŮ



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě údajů Eurostatu.

ŘÍZENÍ GRANTŮ

- 82.** Eurostat poskytuje více než 90 % svých grantů NSÚ a dalším vnitrostátním orgánům určeným členskými státy.
- 83.** Čl. 109 odst. 2 finančního nařízení stanoví, že účelem ani důsledkem grantu nesmí být dosažení zisku pro příjemce. Aby tedy určil vhodnou částku konečné platby grantu, Eurostat se nemůže omezit pouze na ověření toho, zda bylo dosaženo cíle grantové dohody, ale musí rovněž ověřit zdroje, které k dosažení cíle příjemci skutečně použili. Tato povinnost způsobuje, že řízení grantů je komplikovanější než řízení smluv na veřejné zakázky. Od roku 2011 mají příjemci, kteří o to mají zájem, možnost používat pro zjednodušení řízení grantů standardní stupnice jednotkových nákladů podle kategorie pracovníků. Alternativním přístupem ke zvážení by byl systém založený na výkonnosti, který by se spoléhal na dohodnuté ukazatele a cíle (výstupy a výsledky)⁶³ bez potřeby vázat platby na vynaložené náklady.

⁶³ Viz oddíl 4.2 dokumentu COM(2012) 42 final ze dne 8. února 2012 – „Agenda pro zjednodušení VFR na období 2014–2020“.

⁶⁴ V roce 2008 informoval komisař odpovědný za Eurostat Komisi o výsledku čtrnácti kontrol *ex post* provedených Eurostatem v roce 2005 a 2006 týkajících se výkazů nákladů jedenácti NSÚ a tří dalších příjemců grantu. Z celkové částky 14 milionů EUR, kterých se tyto kontroly týkaly, Eurostat zpochybnil způsobilost 6,6 milionu EUR (47,14 %). Aby se tyto případy vyřešily (při zohlednění dosažených výstupů a výsledků), byly nakonec uplatněny paušální opravy ve výši 1,3 milionu EUR.

BYLO NUTNÉ ŘEŠIT A ŘÍDIT VÝZNAMNÉ RIZIKO PŘEPLATKŮ

- 84.** Ve výročních zprávách o činnosti generálního ředitele Eurostatu za roky 2001–2004 a 2006 bylo nutné vyjádřit výhrady k řízení grantů Eurostatem. Tyto výhrady se týkaly nevhodné definice a výpočtu způsobilých nákladů a nedostačujícího množství prováděných kontrol, což vedlo k výraznému riziku přeplatku. Často nebyly pro kontroly *ex post* k dispozici žádné podklady týkající se personálních nákladů, nákladů na vybavení, spotřebního materiálu a zboží a dalších přímých nákladů⁶⁴.

ÚSILÍ O ZKVALITNĚNÍ FINANČNÍHO ŘÍZENÍ GRANTŮ PŘINÁŠÍ VÝSLEDKY

- 85.** V dubnu 2009 Eurostat nově definoval svoji kontrolní strategii. Tato nová koncepce spočívala v přesunu důrazu z kontrol *ex post* (po konečných platbách) na kontroly *ex ante* (před konečnými platbami). Cílem bylo identifikovat před konečnými platbami chyby a nesrovnalosti (a těmto chybám a nesrovnalostem předcházet), aby tak bylo možné provádět okamžité opravy a předešlo se časově náročným krokům pro zpětné získávání prostředků.

86. Na základě posílených kontrol *ex ante* je po příjemcích požadováno, aby Eurostatu poskytli dokumenty dokládající daný vzorek vykázaných způsobilých nákladů.

87. Snaha Eurostatu o zkvalitnění finančního řízení grantů, kam patří i znatelně jednodušší pokyny pro příjemce, přináší výsledky. Někteří příjemci⁶⁵ však měli soustavně potíže předložit požadovanou dokumentaci, aby bylo možné stanovit, zda jsou vzniklé náklady způsobilé.

88. Při auditu se prověřoval vzorek posílených kontrol *ex ante* provedených Eurostatem a bylo zjištěno, že většina jich byla přiměřených. Eurostat však doposud neřešil následující nedostatky:

- a) Vzorky vybrané pro ověření vykázaných personálních nákladů často nebyly v souladu s minimálními požadavky stanovenými ve vlastních pravidlech Eurostatu.
- b) Ověření na místě u příjemce, zaměřené na posouzení systému evidence pracovní doby a kontrolu podkladů pro personální náklady, bylo provedeno pouze v jednom případě.
- c) Kontroly nebyly doloženy kontrolními seznamy, v důsledku čehož bylo obtížné posoudit jejich povahu a vhodnost.
- d) Velmi nízký počet žádostí o platbu, které byly Eurostatem náhodně vybrány ke kontrole⁶⁶, ztěžuje posouzení celkového rizika chyb.

ŘÍZENÍ ZADÁVÁNÍ ZAKÁZEK

89. Eurostat využívá zadávací řízení zejména pro zakázky v oblasti IT a pro nákup statistických služeb⁶⁷. Zadávací zakázek je v rámci Eurostatu do velké míry decentralizováno na úroveň provozních ředitelství.

90. Audit Účetního dvora potvrdil hlavní rizika, o nichž v únoru 2011 informoval vedení útvar interního auditu (IAC) Eurostatu. Ve své analýze rizik IAC identifikoval potenciální nadměrnou závislost na třetích stranách a kvazi-monopolní situace a nedostatky u procesu hodnocení nabídek, včetně možného zvýhodňování.

⁶⁵ Od 2009 bylo osm příjemců dočasně zařazeno do režimu posílených kontrol *ex ante* založených na analýze rizika. Tyto kontroly se týkaly většiny žádostí o platbu těchto příjemců.

⁶⁶ V období 2009–2011 bylo posílené kontrole podrobeno celkem jedenáct žádostí o platbu, všechny z roku 2009.

⁶⁷ Co se týče statistických útvarů, rozhodnutí Komise ze dne 23. července 2003 o maximálním možném provádění úkolů s využitím vlastních zdrojů nebylo plně realizováno. Některé útvary Eurostatu se i nadále spoléhají u řízení a sběru dat na externí dodavatele služeb.

KONCENTRACE TRHU A POTÍŽE S VÝBĚROVÝMI KRITÉRII A KRITÉRII PRO ZADÁNÍ ZAKÁZKY

- 91.** Co se týče koncentrace trhu, z analýzy kontrolních tabulek Eurostatu týkajících se udílení zakázek pro období 2009–2011, kterou Účetní dvůr provedl, vyplynulo, že 30 % celkové částky zadané prostřednictvím veřejných zakázek získali tři nejdůležitější dodavatelé. Koncentraci trhu ještě zhoršuje skutečnost, že určité útvary Eurostatu do značné míry na těchto třech nejdůležitějších dodavatelích závisejí. Co se týče postupu zadávání zakázek, audit Účetního dvora zjistil nevhodné použití vyjednávacího řízení a také opakující se problémy se stanovováním a uplatňováním výběrových kritérií a kritérií pro zadání zakázky.
- 92.** Audit Účetního dvora se konal ještě příliš brzy na to, aby bylo možné posoudit dopad akčního plánu Eurostatu z března 2011, který má řešit nedostatky, na které ve své zprávě poukázal útvar interního auditu. Realizace určitých klíčových opatření obsažených v tomto akčním plánu začala až v lednu 2012.

PODPORA KONKURENCE NA ZÁKLADĚ POSTUPU ZAJIŠŤUJÍCÍHO OPTIMÁLNÍ VYUŽITÍ PROSTŘEDKŮ

- 93.** Aby Eurostat podpořil konkurenci, rozhodl, že již nebude systematicky v zadávací dokumentaci oznamovat maximální rozpočet. Od roku 2012 je oznamování maximálního rozpočtu přípustné jen jako výjimka, která musí být řádně odůvodněna. Eurostat však i nadále používá na základě postupu zajišťujícího optimální využití prostředků minimální prahy pro kvalitativní složku kritérií pro zadání zakázky. Tyto minimální prahy oslabují cenovou konkurenci, zejména když váha kritéria kvality a ceny je stanovena v poměru 70:30, což je u zakázek Eurostatu nejčastější případ.

PŘESMĚROVÁNÍ PRIORIT V RÁMCI ESS ZAOSTÁVÁ ZA PLÁNEM A JE ZTĚŽOVÁNO NEEXISTENCÍ SPOLEHLIVÝCH INFORMACÍ O NÁKLADECH

DŮSLEDKY FINANČNÍ A DLUHOVÉ KRIZE ZNAMENAJÍ, ŽE PŘESMĚROVÁNÍ PRIORIT JE JEŠTĚ DŮLEŽITĚJŠÍ

- 94.** Národní statistické úřady i ESS jako celek musí řešit důsledky finanční krize, která si někdy vynucuje výrazné rozpočtové škrtky. Tento vývoj často vede k potřebě změnit priority. V současnosti je třeba dělat nelehké kompromisy mezi udržením či zvyšováním kvality stávajících statistických produktů, reagováním na potřebu statistiky v nových oblastech a potřebou investovat do opatření, která by v dlouhodobé perspektivě vedla ke zvýšení produktivity. Zvolená řešení mohou mít dopad na statistické inovace, které mohou být ve výsledku postiženy.

PLNÁ VÝŠE NÁKLADŮ NA TVORBU EVROPSKÉ STATISTIKY NENÍ ZNÁMA

95. Čl. 6 odst. 1 rozhodnutí o programu na období 2008–2012 požaduje po Komisi, aby připravila předběžnou analýzu rozdělení finančního zatížení mezi rozpočty Společenství a členských států. Vzhledem k nedostatku vhodných údajů se tato analýza omezila na obecný závěr, že granty z rozpočtu EU jsou relativně malé ve srovnání s celkovými ročními výdaji členských států v souvislosti s tvorbou evropské statistiky⁶⁸.

⁶⁸ Spolufinancování z rozpočtu Unie není zpravidla možné u příspěvků NSÚ na tvorbu evropské statistiky tam, kde jsou takového příspěvku vyžadované evropskými právními předpisy o statistice.

PŘESMĚROVÁNÍ PRIORIT BYLO OPOŽDĚNÉ

96. Při auditu bylo zjištěno, že Eurostat má s přesměrováním priorit zpoždění⁶⁹. Ačkoli je to stanoveno v čl. 6 odst. 3 rozhodnutí, Komise ve svém hodnocení v polovině období nepodala o výsledcích přesměrování priorit zprávu. Tato zpráva by obsahovala odhad nákladů a zatížení souvisejících se statistickými projekty a oblastmi zahrnutými do programu na období 2008–2012 a také posouzení nově vznikajících statistických potřeb, zejména v oblasti nových politik Společenství.

⁶⁹ Toto stanovení priorit je podrobně uvedeno v oddílu 3.7 („Rovnováha nákladů a přínosů“) přílohy I programu na období 2008–2012.

⁷⁰ „Negativní priority“ zahrnují zrušení stávajících právních požadavků na tvorbu statistiky, ukončení dobrovolného sběru dat, který vychází z neformální dohody mezi Eurostatem a NSÚ, a přezkum oblastí pro možné zjednodušení.

PŘÍSTUP Z ROKU 2010 ZAMĚŘENÝ NA STRATEGII ZATÍM VEDE K OMEZENÝM VÝSLEDKŮM

97. Vzhledem k nedostatečnému pokroku v oblasti systematického měření nákladů a také k obtížné situaci členů ESS v kontextu rozpočtových škrťů navrhl v lednu 2010 Eurostat výboru pro ESS nový přístup k přesměrování priorit zaměřený na strategii. Provádění tohoto přístupu (v zásadě prostřednictvím každoročního stanovování tzv. „negativních priorit“⁷⁰) však dosud přineslo jen omezené výsledky.
98. Seznam těchto negativních priorit na rok 2011 obsahoval téměř výhradně nová opatření, která se mají odložit. U pracovního programu na rok 2012 byly praktické důsledky tohoto nového přístupu posouzeny jako „omezené“ (podle zprávy podané výboru pro ESS v květnu 2011). To ukazuje na potřebu dodatečného úsilí na podporu statistických inovací, například tím, že se uživatelům nabídne vyřazení takových statistik, které se postupně staly méně relevantní, výměnou za statistiky nové.

- 99.** Když byl Eurostatem požádán o vydání stanoviska k návrhu programu na rok 2012, výbor ESAC uvedl⁷¹, že při stanovování priorit naráží na určité obtíže, protože rozpočtové důsledky různých rozhodnutí je obtížné posoudit, a to vzhledem k rozdílným metodikám používaným pro výpočet nákladů v členských státech, dále nedostatku finančních informací a v některých případech také problémům při rozlišování mezi evropským a vnitrostátním podílem na nákladech na tvorbu statistiky. Toto jsou všechno důležité prvky nutné pro strategii Eurostatu.

KONCEPCE NÁVRHU PROGRAMU NA OBDOBÍ 2013–2017 SE ZLEPŠILA, ALE JEHO ÚSPĚŠNÉ PROVEDENÍ BUDE ZÁVISET NA LEPŠÍM ROČNÍM PLÁNOVÁNÍ A PODÁVÁNÍ ZPRÁV

- 100.** Na konci roku 2011 Komise přijala návrh statistického programu na období 2013–2017 jako návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady⁷².
- 101.** Ve srovnání s aktuálním programem přináší tento návrh jasnější hierarchii priorit a rovněž pružnější strukturu. Návrh programu stanoví ambiciózní infrastrukturu pro statistické informace a silně se zároveň zaměřuje na zavedení nových metod tvorby evropské statistiky.
- 102.** Příloha programu („Statistická infrastruktura a cíle evropského statistického programu na období let 2013–2017“) stanoví cíle a prováděcí akce, které mohou sloužit jako ukazatele. Většina z těchto 104 ukazatelů je užitečná pro dosahování měřitelného pokroku – za předpokladu, že tyto ukazatele budou doplněny o přesné cílové hodnoty a milníky, jež budou stanoveny v ročním plánování a ověřovány v rámci procesu systematického každoročního podávání zpráv.
- 103.** Od roku 2014 bude program obsahovat cíle pro oblast statistiky podnikání a obchodu, takže samostatný program na modernizaci evropské statistiky podnikání a obchodu již nebude potřebný⁷³.

⁷¹ Stanovisko k návrhu ročního statistického programu Komise na rok 2012 ze dne 28. března 2011.

⁷² KOM(2011) 928 v konečném znění ze dne 21. prosince 2011 – „Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o evropském statistickém programu na období let 2013–2017“.

⁷³ Současný program MEETS skončí k 31. prosinci 2013.

- 104.** Provádění programu bude financováno ze dvou různých víceletých finančních rámců (pro roky 2007–2013 a 2014–2020) s celkovým objemem prostředků 299,4 milionu EUR. V průběhu hodnocení programu *ex ante* ani v průběhu posuzování dopadu programu nebyly zváženy možnosti, jak lépe synchronizovat víceletý statistický program s víceletým finančním plánováním.
- 105.** Na cíl „Zavedení nové metody tvorby evropské statistiky“ je přiděleno 146,6 milionu EUR. K podrobnějšímu rozpisu této položky nejsou poskytnuty žádné údaje a stejná situace je i u úlohy „neziskových organizací“ způsobilých pro granty⁷⁴, které mají jako své hlavní cíle a činnosti propagaci a podporu dodržování Kodexu evropské statistiky a provádění nových metod tvorby evropské statistiky a zaměřují se na zvýšení účinnosti a kvality na evropské úrovni.

⁷⁴ Čl. 11 odst. 3 návrhu nařízení.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

- 106.** Statistika má zásadní význam pro demokratický proces a řádnou správu věcí veřejných v Evropě. Veřejná důvěra v evropskou statistiku je klíčovým prvkem v Unii, v níž politická rozhodnutí musí vycházet z prokázaných faktů a kde stále větší počet rozhodnutí přímo vychází ze statistických údajů nebo z ukazatelů, které jsou z těchto statistických údajů odvozeny.
- 107.** Evropská unie, její členské státy a statistické úřady těchto členských států musí plnit povinnosti stanovené v článku 338 Smlouvy o fungování Evropské unie, které se týkají nestrannosti, spolehlivosti, objektivity, vědecké nezávislosti, hospodárnosti výdajů a důvěrnosti statistických informací při tvorbě statistik. Od roku 2005 bylo podniknuto významné úsilí na zlepšení Evropského statistického systému. Posun ke kvalitnějšímu rámci pro evropskou statistiku je však pomalý, nebyl ještě ukončen a pro všechny zúčastněné strany zůstává i nadále výzvou.

DOPORUČENÍ 1

Evropská unie, její členské státy a statistické úřady těchto členských států mají společnou odpovědnost za udržení důvěry v demokratický proces v Evropě. Měly by posílit systém evropské statistiky, aby byla zajištěna profesionální nezávislost, dostatečné zdroje, účinný dohled a aby byly pro případ, kdy nejsou dodržovány standardy kvality, k dispozici sankce a rychlá nápravná opatření.

- 108.** Při auditu bylo zjištěno, že Kodex evropské statistiky je v praxi dodržován pouze částečně a že jeho plné dodržování zůstává výzvou pro všechny subjekty jak na úrovni EU, tak členských států. Kodex stanovuje náročné standardy, ale chybí v něm silné nástroje na ověřování a vynucování. Komise nezajímala vnitrostátní vlády na odpovědnosti za dodržování a používání kodexu. Ještě také sama nepodnikla všechny kroky, které jsou požadovány k tomu, aby bylo zajištěno úplné dodržování kodexu i z její strany. Jsou zapotřebí lepší informace o současném stavu dodržování kodexu v celém Evropském statistickém systému (ESS). Nejnovější iniciativy Komise dávají nový impuls pro dosažení plného dodržování kodexu, jdou správným směrem, ale ne dostatečně daleko na to, aby řešily všechny otázky. Stále přetrvávají nejasnosti ohledně charakteru povinnosti dodržovat kodex; pro případy, kdy mohlo dojít k předložení nesprávných údajů, není navrhnuto žádný mechanismus kontrol a nebyl ani předložen žádný návrh na vytvoření nezávislé dohledové funkce.

DOPORUČENÍ 2

Aby dosáhla plného dodržování Kodexu evropské statistiky, Komise by měla:

- a) navrhnout změny právního rámce pro tvorbu evropské statistiky, které přinesou solidní základ pro přezkumy, vynucování a v příslušných případech pro ověřování a kontroly týkající se institucionálního prostředí tvorby statistiky, statistických procesů a statistických výstupů jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých států;
- b) podniknout nezbytné kroky k zajištění právní jistoty v souvislosti s charakterem povinnosti dodržovat kodex;
- c) navrhnout v souvislosti s body a) a b) vytvoření dohledové funkce, jejímž úkolem bude dohlížet na přezkumy, ověřování a kontroly, a to například rozšířením současného mandátu Evropské poradní komise pro dohled nad statistikou (ESGAB);
- d) posílit profesionální nezávislost hlavního statistika Evropské unie tím, že bude jmenován na pevný mandát poté, co jeho jmenování získá kladné stanovisko od Evropské poradní komise pro dohled nad statistikou a bude schváleno Evropským parlamentem a Radou;
- e) uvést v soulad své interní rozhodnutí o úloze Eurostatu s požadavky Kodexu evropské statistiky, umožnit Eurostatu bez omezení uplatňovat protokol o nestranném přístupu k údajům a postupně opustit mechanismus provozních prostředků na základě dalšího pověření určených na tvorbu statistik, neboť Eurostat je takto zčásti finančně závislý na jiných útvarech Komise;
- f) realizovat nové kolo nezávislých posouzení (*peer reviews*) v Evropském statistickém systému, které je Komisí plánováno na rok 2013. Tato posouzení by se měla týkat dodržování všech zásad Kodexu evropské statistiky a měl by v nich být silně zastoupen externí prvek, jenž by umožnil nezávislé hodnocení a srovnatelnost výsledků;
- g) pro nejdůležitější statistické oblasti zvážit zavedení průběžných nezávislých posouzení, která budou pokrývat celý řetězec produkce statistiky, tj. včetně poskytovatelů administrativních údajů.

- 109.** Nedostatky v koncepci statistického programu na období 2008–2012 zapříčiňují, že ho není možné používat jako účinný nástroj na plánování, monitorování a zajišťování odpovědnosti v oblasti evropské statistiky. U řízení grantů ze strany Eurostatu sice došlo ke zlepšením, ale přetrvávají nedostatky u zadávání zakázek. Přesměřování statistických činností směrem k novým výzvám probíhalo pomaleji, než se očekávalo. Návrh programu na období 2013–2017 poskytuje příležitost přepracovat ESS tak, aby byl tento systém efektivnější a pružnější.

DOPORUČENÍ 3

Aby mohl být plně využit potenciál chystaného evropského statistického programu na období let 2013–2017, Eurostat by měl:

- a) doplnit prováděcí akce obsažené v evropském statistickém programu o přesné cílové hodnoty a milníky, které budou každoročně stanovovány (či upravovány) v ročních statistických programech a které budou sledovány prostřednictvím procesu systematického a konsolidovaného ročního podávání zpráv Evropskému parlamentu a Radě;
- b) využít možnost revidovat program v průběhu jeho provádění, a to v případě významných nových událostí, přičemž by měl rovněž zvážit, zda by se neměl program prodloužit tak, aby byl synchronizován s víceletým finančním rámcem na období 2014–2020;
- c) zajistit systematický přezkum statistických priorit, zejména formou pravidelných hodnocení relevance statistických výstupů a nákladů a zátěže pro ESS a jeho členy a pro respondenty;
- d) podporovat – v kontextu přesměrování priorit a tam, kde to bude vhodné – statistické inovace, a to například vyřazením stávajících statistických produktů a jejich výměnou za nové;
- e) zvýšit svou podporu fungování Evropského statistického poradního výboru (ESAC) tím, že bude poskytovat více informací o rozpočtových a finančních dopadech svých programových rozhodnutí a o provádění statistických programů, a že tyto informace budou více „šité na míru“;
- f) zjednodušit finanční řízení grantů a zvýšit jeho efektivnost používáním standardní stupnice jednotkových nákladů na pracovníky a paušálních částek pro údaje poskytované prostřednictvím průzkumů. V této souvislosti by Eurostat měl prozkoumat možnost používat pro řízení grantů systém založený na výkonnosti, který by se spoléhal na dohodnuté ukazatele a cíle;
- g) posílit konkurenci u zadávání zakázek, a to zejména tím, že bude dávat větší váhu cenovému kritériu u postupu zaměřeného na optimální využití prostředků, a tím, že přestane uplatňovat minimální prahy, které oslabují cenovou konkurenci.

Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá pan Louis GALEA, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 26. června 2012.

Za Účetní dvůr



předseda
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

**STAV NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ DOPORUČENÝCH V NEZÁVISLÝCH POSOUZENÍCH
(STAV K BŘEZNU 2011)**

Zásada		Počet nápravných opatření v rámci nezávislých posouzení				
		Celkem	Dokončeno			
			Únor-08	Květen-09	Březen-10	Březen-11
1	Profesionální nezávislost	34	1	9	4	7
2	Oprávnění ke shromažďování údajů	25	1	8	2	3
3	Přiměřenost zdrojů	48	1	18	12	2
4	Závazek kvality	103	1	28	8	13
5	Statistická důvěrnost	43	2	19	4	6
6	Nestrannost a objektivita	46	2	16	9	6
7	Správná metodika	46	3	15	6	5
8	Odpovídající statistické postupy	40	2	10	6	4
9	Přiměřené nároky na respondenty	54	0	16	6	3
10	Efektivita nákladů	48	0	16	7	6
11	Relevance	27	1	11	7	4
12	Přesnost a spolehlivost	35	1	7	7	4
13	Včasnost a dochvilnost	14	0	5	2	3
14	Koherence a porovnatelnost	33	1	9	4	4
15	Dostupnost a srozumitelnost	81	2	29	10	6
CELKEM		677	18	216	94	76
(%)		100 %	3 %	32 %	14 %	11 %

Zdroj: Výroční zpráva ESGAB za rok 2011.

Počet nedokončených nápravných opatření v rámci nezávislých posouzení (březen 2011)							Nová opatření (definovaná v roce 2011)	Nedokončená opatření celkem
Další postup nezávisí na NSÚ	Neplánuje se žádná další práce	Práce postupuje, je ještě před termínem	Zpoždění v rámci NSÚ	Opatření probíhá – bez konkrétního termínu	Opatření zahrnuto do nového opatření	Celkem		
					(a)	(b)		(b – a + c)
6	1	1	2	3	0	13	0	13
3	0	2	0	6	0	11	0	11
4	0	4	1	6	0	15	0	15
3	1	22	12	12	3	53	4	54
0	1	2	1	8	0	12	0	12
1	0	2	3	7	0	13	0	13
1	0	4	2	9	1	17	1	17
0	0	11	1	6	0	18	0	18
3	0	7	1	17	1	29	1	29
3	0	7	3	6	0	19	1	20
0	0	2	0	2	0	4	0	4
0	0	4	3	7	2	16	1	15
1	0	0	0	3	0	4	1	5
1	1	3	2	7	1	15	2	16
1	0	9	4	17	3	34	2	33
27	4	80	35	116	11	273	13	275
4 %	1 %	12 %	5 %	17 %	2 %	40 %		

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

II.

Obecný právní základ pro evropské statistiky je stanoven v článku 338 Smlouvy o fungování Evropské unie. Podle nařízení (ES) č. 223/2009 tvoří evropskou statistiku Eurostat společně s vnitrostátními statistickými úřady v rámci Evropského statistického systému (ESS), který představuje partnerství fungující v souladu se zásadou subsidiarity.

III.

Komise souhlasí s Účetním dvorem, že Kodex evropské statistiky (dále jen „kodex“) poskytuje ESS ambiciózní rámec pro vypracovávání vysoce kvalitních statistik o Evropě. Komise rovněž uznává, že Kodex evropské statistiky představuje výzvu pro ESS jako celek a nadále podporuje ESS v jeho úsilí o plné dodržování kodexu.

IV.

V souladu s doporučeními Účetního dvora Eurostat shromažďuje roční údaje o pokroku při dodržování kodexu v členských státech a bude i nadále posilovat a využívat těchto informací, aby bylo možno posoudit pokrok a určit problematické oblasti, rovněž prostřednictvím nezávislého posouzení. Sdělení (2011) 211 bylo vydáno na podporu dodržování kodexu. Závazky o důvěryhodnosti statistiky budou představovat důležitý mechanismus pro přímé zapojení vlád členských států a zaměření činností s vysokou prioritou, které jsou potřebné k provádění kodexu. Určité prvky kodexu jsou zahrnuty do právních předpisů týkajících se statistiky, které byly přijaty v roce 2009 a které by měly být roce 2012 změněny. Tyto prvky jsou, resp. budou právně závazné. Statistické zásady jsou obsaženy ve Smlouvě a v odvětvových právních předpisech týkajících se statistiky pro všechny statistické oblasti.

ODPOVĚDI KOMISE

PŘÍPOMÍNKY

V.

Statistický program Společenství na období 2008–2012 byl navržen na základě ponaučení z předchozího víceletého programu a jeho hodnocení. Nedostatky, které Účetní dvůr zjistil v koncepci statistického programu Společenství (SPS) na období 2008–2012, řešil Eurostat v návrhu evropského statistického programu (ESP) na období 2013–2017, který umožní také stanovení přesnějších cílů a milníků, lepší plánování a monitorování pro účely odpovědnosti. Přehodnocení priorit činností pokračuje v roce 2010 v souvislosti s novým přístupem stanovování priorit na základě strategie a Eurostat má v úmyslu tento přístup posílit pro nadcházející pětiletý program.

VI.

Komise zastává názor, že kodex obsahuje nezbytné prvky systému, jehož cílem je zajistit spolehlivé a důvěryhodné evropské statistiky. Nedávné iniciativy, které Komise připravila, a návrhy, které již byly předloženy, jak bylo oznámeno v dokumentu KOM(2011) 211, umožňují posílit prosazování zásad tohoto nástroje, navrženého tak, aby byl samoregulačním nástrojem v rámci Evropského statistického systému a fungoval v souladu se zásadou partnerství mezi jeho členy, jak stanoví nařízení (ES) č. 223/2009 o evropské statistice.

19.

V návaznosti na zveřejnění své zprávy adresované Evropskému parlamentu a Radě z roku 2008 zahájila Komise roční monitorování opatření za účelem zdokonalení nezávislého posouzení, která byla určena ve zprávách o nezávislém posouzení s cílem zajistit úplné dodržování kodexu. Mnoho opatření již bylo dokončeno, a provádění dalších probíhá. Komise na základě výsledků tohoto ročního monitorování v roce 2012 zveřejní seznam zbývajících opatření a časový rozvrh jejich provádění. Kromě toho bylo vydáno sdělení Komise (2011) 211, jehož cílem je posílit dodržování kodexu a které odkazuje na posílení zásady profesionální nezávislosti jako součásti přezkumu nařízení (ES) č. 223/2009.

23.

V roce 2011 navrhla pracovní skupina pro výbor pro ESS nazvaná „Odpovědnost za kvalitu“ (*Sponsorship on quality*) řadu změn kodexu. Tato skupina sestávala z deseti členských států a předsedal jí Norský statistický úřad společně s Eurostatem. Změny kodexu, k nimž došlo v roce 2011, se omezily na změny nezbytné pro zajištění toho, aby normy kodexu i nadále odrážely potřeby Evropského statistického systému, a pro zachování návaznosti na předchozí verze kodexu.

25.

Nové Závazky o důvěryhodnosti statistiky poskytnou způsob, jak formálně zavázat vlády jednotlivých členských států k dodržování kodexu. Závazky budou podepsány vládou na nejvyšší úrovni a stanoví opatření v rámci odpovědnosti vlády, jejichž cílem je zlepšit dodržování kodexu, a také lhůty pro jejich provádění.

28.

Do nezávislého posouzení byly zapojeni dva odborníci z národních statistických úřadů a jeden odborník z Eurostatu, kteří postupovali podle společné metodiky pro provádění nezávislého posouzení. Závěry byly založeny na rozhovorech se zúčastněnými subjekty a na poskytnuté dokumentaci. Pracovní skupiny pro nezávislé posouzení nebyly zmocněny požadovat od vládních útvarů přístup ke zvláštním informacím.

ODPOVĚDI KOMISE

Jak Účetní dvůr uvádí v bodě 54, nařízením Komise (EU) č. 679/2010 byly v roce 2010 Komisi v kontextu postupu při nadměrném schodku uděleny v podstatě kontrolní pravomoci.

31.

Ve své výroční monitorovací zprávě předložené Výboru pro Evropský statistický systém v listopadu 2011 Eurostat uvedl, že není vždy jasné, zda byla dokončena opatření zaznamenaná jako „probíhající“. Eurostat rovněž došel k závěru, že by vnitrostátní statistické úřady měly poskytovat některé údaje o konečném výsledku každého dokončeného opatření. Tyto změny byly provedeny v rámci monitorování v roce 2012.

32.

Seznam opatření pro zlepšení nezávislého posouzení zahrnoval úkoly, jichž mohlo být dosaženo v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém horizontu. Roční monitorování se těmto opatřením i nadále věnuje a vnitrostátní statistické úřady byly v rámci ročního monitorování v letech 2011 a 2012 vyzvány, aby určily všechna nová opatření, jejichž cílem je zlepšit soulad s kodexem. Za oba roky vnitrostátní statistické úřady nahlásily několik takových nových opatření, která se vztahovala na různé zásady kodexu. Kromě toho vnitrostátní statistické úřady poskytují také roční informace o tom, do jaké míry byl kodex rozšířen i na jiné vnitrostátní poskytovatele údajů.

34.

Očekává se, že Komise nové rozhodnutí o Eurostatu přijme v prvním pololetí. Uvede postavení Eurostatu do souladu s Kodexem evropské statistiky, který byl přezkoumán a aktualizován Výborem pro evropský statistický systém (výbor pro ESS) dne 28. září 2011. Toto rozhodnutí se zabývá profesionální nezávislostí, pokud jde o Eurostat, a poukazuje zejména na postavení a funkční odpovědnost generálního ředitele, především při jeho působení jako hlavního statistika.

35.

Jedním z cílů nového rozhodnutí Komise o Eurostatu je znovu definovat úlohu a odpovědnost Eurostatu ve vnitřní organizaci Komise v souladu s nařízením (ES) č. 223/2009 a zohlednit také pozměňující návrh, který Komise přijala dne 17. dubna 2012 (KOM(2012) 167).

36.

Eurostat je jedním z generálních ředitelství Komise pod politickou odpovědností komisaře, jak je vymezeno v pracovním ujednání mezi komisařem, jeho kabinetem a Eurostatem. Nové rozhodnutí Komise o Eurostatu však zajišťuje, aby měl generální ředitel Eurostatu výlučnou odpovědnost za rozhodování o statistických metodách, standardech a postupech a o obsahu a načasování vydávání statistických zpráv a aby při provádění statistických úkolů jednal nezávisle.

37.

Nové rozhodnutí Komise o Eurostatu bylo vypracováno s přihlédnutím k rozhodnutí Komise o úřadu OLAF, i když není jeho kopií. Řeší však profesionální nezávislost Eurostatu a jeho generálního ředitele.

38.

K zajišťování toho, aby byly postupy pro nábor generálního ředitele transparentní a v souladu se služebním řádem, je Komise vázána již služebním řádem. Tato povinnost je rovněž zdůrazněna v novém rozhodnutí.

39.

Stávající služební řád stanoví vhodný právní rámec pro zajištění toho, aby byli zaměstnanci EU vybíráni a jmenováni na základě zásluh. To se projevuje zejména v článcích 27–29 služebního řádu, který také zaručuje, aby byl proces transparentní.

ODPOVĚDI KOMISE

40.

Komise se domnívá, že svěřování prostředků Eurostatu jinými generálními ředitelstvími není v rozporu se zásadami profesionální nezávislosti a přiměřenosti zdrojů. O statistické činnosti může rozhodovat Evropský parlament a Rada, v případě potřeby s konkrétní finanční částkou nebo v rámci programů orientovaných na politiku. To umožňuje přizpůsobení finančních zdrojů konkrétním statistickým potřebám. Finanční nařízení umožňuje toto svěřování prostředků a pravidla zajišťují zúčtovatelnost a transparentnost.

41.

Nové rozhodnutí o Eurostatu řeší zvláštní úlohu Eurostatu při řízení kvality údajů u postupu při nadměrném schodku a u statistiky veřejných financí rozpracované v rámci balíčku šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí (tzv. *six-pack*).

Akt v přenesené pravomoci o vyšetřování a pokutách za zkreslování statistik stanoví úkoly Eurostatu. Eurostat bude mít celkovou odpovědnost za vyšetřování.

43.

Existují zvláštní ujednání o poskytování údajů pro nakládání se správními údaji v souvislosti se zveřejňováním statistik o postupu při nadměrném schodku, vlastních zdrojích a odměnách a důchodech, které nejsou v souladu se zásadou 6 kodexu. Komise prozkoumá, jaká další opatření jsou nezbytná pro to, aby Eurostat plně dodržoval požadavky kodexu na nestrannost.

44.

Již probíhají opatření na posílení koordinace při statistické práci mezi politickými generálními ředitelstvími a Eurostatem. Od poloviny listopadu roku 2011 vyžaduje nové pole při zobrazování plánování programu jednání, aby všechna GŘ a útvary při zadávání nových položek do programu uváděly, zda má daná položka význam z hlediska statistiky. Společná poznámka vydaná generálním tajemníkem a generálním ředitelem Eurostatu informovala politická generální ředitelství o tom, že je při navrhování nových právních nástrojů se statistickým významem potřeba konzultovat Eurostat v raném stádiu. Pracovníci generálního sekretariátu odpovědní za konzultaci mezi jednotlivými útvary a posouzení dopadů budou zapojeni i nadále při počátečním zjišťování oblastí, kde je nezbytné informování a účast Eurostatu. Nové rozhodnutí Komise o úloze Eurostatu dále vyjasňuje již zavedenou koordinační úlohu Eurostatu tím, že konkretizuje povinnost všech generálních ředitelství a útvarů úzce spolupracovat se Eurostatem v rané fázi u všech iniciativ se statistickým významem. Útvar interního auditu navíc v současné době provádí audit na úrovni celé Komise, z něhož mohou vyplynout doporučení dále tuto úlohu posílit.

46.

Provádění dalšího kola nezávislých posouzení (*peer reviews*) je úzce vázáno na opatření ohledně přezkumů nezbytných pro Závazky o důvěryhodnosti statistiky, které nyní podepisují členské státy. Očekává se, že opatření pro nezávislá posouzení, včetně oblasti působnosti, složení a testování, budou schválena výborem pro ESS v listopadu 2012.

47.

Pracovní skupina „Odpovědnost za kvalitu“ zahrnující Komisi a členské státy uvedená v odpovědi na bod 23 vytvořila rámec pro zajišťování kvality, který byl dále posílen a má být zveřejněn v roce 2012. Rámec pro zajišťování kvality bude využit jako vodítko pro Eurostat a národní statistické úřady, pokud jde o metody a nástroje, které by mohly být zavedeny pro účely provádění kodexu. Vodítko bude užitečné pro plánování, monitorování a vzdělávací materiál pro statistické úřady a bude klíčovým referenčním dokumentem pro nezávislé posuzovatele při provádění nezávislých posouzení.

ODPOVĚDI KOMISE

48.

Viz odpověď k bodu 46.

49.

Působnost budoucích přezkumů zohlední zdroje a pravomoci, jimiž Komise disponuje. Provádět nezávislá posouzení jednotlivých statistických oblastí ve všech vnitrostátních statistických úřadech není u všech statistických procesů z ekonomického hlediska praktické. Komise by ovšem mohla určit statistický proces, který se má v daném členském státě posoudit, pokud existují odůvodněné obavy ohledně kvality údajů a pokud členský stát je ochoten se tohoto posouzení účastnit.

50.

Viz odpověď k bodu 46.

56.

Navazující návštěvy zaměřené na dialog jsou postupy, které byly zahrnuty do hodnocení rizik, jak stanoví nařízení (ES) č. 479/2009.

57.

Údaje a závěry z návštěv zaměřených na dialog a z metodických inspekcí jsou zveřejněny na internetových stránkách Eurostatu, údaje a výsledky z navazujících návštěv zaměřených na dialog budou zveřejněny rovněž.

61.–63.

Ve svém návrhu nařízení, kterým se mění nařízení (ES) č. 223/2009 o evropské statistice (COM(2012) 167 final), přijatém dne 17. dubna 2012 Komise zavedla ustanovení posilující profesní nezávislost vnitrostátních statistických úřadů (viz zejména článek 5a návrhu), jakož i jejich mandát pro využití administrativních záznamů pro statistické účely (viz článek 17a návrhu). Tento návrh rovněž obsahuje právní základ pro Závazky o důvěryhodnosti statistiky. Navrhuje se, aby byly členské státy vyzvány k podpisu a provádění tohoto závazku, který Komise podepíše rovněž. Tímto způsobem se zajistí, aby byla úroveň ambicí závazku – zejména pokud jde o určená zlepšující opatření – dostatečně vysoká.

64.

Pilotní projekt, který Rada požadovala, se ukázal být úspěšným již z hlediska zúčastněných zemí. Od dubna 2012 již podepsal a částečně provedl závazek jeden členský stát a v šesti dalších členských státech byly započaty příslušné práce. To vede k různé úrovni dosaženého pokroku. Seminář konaný v květnu 2012 měl být dalším důležitým podnětem k provádění této iniciativy, ačkoli její právní základ se v této fázi nepřijímá.

65.

Od svého zavedení v roce 2005 zůstal kodex jednoznačně samoregulačním nástrojem, který stanovuje normy pro vývoj, vypracovávání a šíření evropské statistiky. Závazky o důvěryhodnosti statistiky, které mají členské státy podepsat, stanoví konkrétní kroky, jež jsou nutné, aby bylo možné řešit konkrétní normy v kodexu, čímž se některé jeho aspekty stanou závaznějšími.

66.

Kromě zvláštních v podstatě kontrolních pravomocí udělených Eurostatu v souvislosti s údaji u postupu při nadměrném schodku (nařízení Rady (ES) č. 479/2009) byly Komisi uděleny pravomoci vyšetřovat případy zkreslování údajů o obecném schodku veřejných financí a veřejném dluhu, které jsou výsledkem úmyslu nebo hrubé nedbalosti (nařízení (EU) č. 1173/2011). Kontrolní mechanismy však nejsou vhodné ve všech statistických oblastech, a proto nemohou být zobecněny.

67.

Doporučení Evropské poradní komise pro dohled nad statistikou jsou cenná a provádí se, pokud Komise sdílí její názor a disponuje zdroji k jejich realizaci.

ODPOVĚDI KOMISE

Přestože uznává, že některé aspekty operačního rámce Komise pro dohled nad statistikou vyžadují další objasnění nebo upřesnění, nepovažuje Komise za naléhavou potřebu navrhnout aktualizaci rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 235/2008/ES ze dne 11. března 2008, kterým se zřizuje Evropská poradní komise pro dohled nad statistikou. Je to z toho důvodu, že Komise pro dohled nad statistikou v současné době i ve stávajícím rámci funguje efektivně a svou úlohu plní velmi dobře. Tento text byl předložen v rámci KOM(2011) 211: „Poté, co vyhodnotila činnost a efektivitu ESGAB, se Komise těší na další pokračování spolupráce s touto poradní komisí, která je pro ni přínosem již od vzniku této instituce v roce 2009. Komise předpokládá, že zintenzivnění uplatňování a monitorování Kodexu bude užitečné i pro práci ESGAB. Ve shodě s rozhodnutím, kterým se zřizuje ESGAB, Komise vyhodnotí dosavadní zkušenosti a v případě potřeby předloží další návrhy týkající se fungování této poradní komise.“

72.

Ačkoli pro statistický program Společenství na období 2008–2012 nebylo vypracováno žádné hodnocení předem (*ex ante*), návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o statistickém programu Společenství na období 2008 až 2012 byl pokračováním předchozího programu (SPS 2003–2007), vycházel z jeho hodnocení a poznatků.

73.

Zpráva o hodnocení v polovině období statistického programu Společenství na období 2008–2012 (KOM(2010) 346) byla pouze shrnutím práce vykonávané v rámci střednědobého hodnocení.

74.

Cíle pětiletého programu musí být přesné, ale současně dostatečně široké v zájmu flexibility po celé programové období.

75.

Hodnotící zpráva se zaměřila na klíčové prvky pro druhou polovinu programu, které Účetní dvůr zmiňuje, ale s revizí programu se nepočítalo vzhledem k délce celého procesu pro přijetí rozhodnutí o revidovaném programu (postup spolurozhodování).

75. a)

Ačkoli nejsou zahrnuty do revize statistického programu Společenství na období 2008–2012, významné události, k nimž došlo po přijetí pětiletého programu a o nichž se zmiňuje Účetní dvůr, řešil Eurostat v roce 2012 prakticky, reorganizací a přesunem přibližně 50 zaměstnanců v souvislosti s vytvořením ředitelství vyhrazeného výlučně pro vládní finanční statistiky.

75. b)

Viz odpověď na bod 75 písm. a).

75. c)

Opatření týkající se těchto iniciativ jsou rovněž prováděna na základě prostředků svěřených ostatními generálními ředitelstvími.

76.

Revize stávajícího pětiletého programu by nebyla vzhledem k trvání postupu pro revizi rozhodnutí o statistickém programu Společenství smysluplná. I když není přiložena revize statistického programu Společenství na období 2008–2012, na veškeré obavy vyjádřené Účetním dvorem v bodě 75 písm. a) až e) reagují vhodná opatření, jak se odráží v ročních statistických pracovních programech. Hodnocení, zda by byla revize statistického programu Společenství smysluplná, představuje také politické rozhodnutí, nikoliv jen řídicí rozhodnutí.

ODPOVĚDI KOMISE

77.

Pro stávající programy nebudou předloženy žádné další zprávy, kromě těch, které vyžadují právní předpisy: jedna zpráva o hodnocení v polovině období a závěrečná hodnotící zpráva. Tyto zprávy zaručují, že bude zcela dodržena povinnost podávat zprávy uložená rozhodnutím č. 1578/2007/ES o statistickém programu Společenství. Propojenost mezi pětiletým programem a ročními programy však bude nad rámec současné právní povinnosti výrazně posílena tím, že budou výsledky ročních statistických pracovních programů uváděny do souvislosti s cíli pětiletého programu. To usnadní monitorování provádění cílů ESP na období 2013–2017. Díky sladění ročních statistických pracovních programů s plány řízení budou úspěchy ESP na období 2013–2017 rovněž lépe zohledňovány ve výročních zprávách o činnosti.

78.

Ačkoli na počátku statistického programu Společenství na období 2008–2012 žádné systematické podávání zpráv o výsledcích ročních statistických pracovních programů neprobíhalo, docházelo pravidelně na různých úrovních řízení k monitorování různých výsledků ročních pracovních programů. Kromě toho je od roku 2012 možná větší součinnost mezi ročními pracovními programy a plány řízení a každý výsledek či opatření ročního pracovního programu se sleduje dvakrát ročně, což umožňuje systematické podávání zpráv. To také umožní lépe odrážet úspěchy ročních pracovních programů ve výročních zprávách o činnosti.

79.

Komise souhlasí s hodnocením Účetního dvora, že Evropský statistický výbor (ESAC) je různorodý subjekt. Výbor měl obtíže při hledání společných postojů a při konkrétním vyjadřování svých potřeb. Nebyl schopen řídit Eurostat tak, aby Eurostat mohl poskytovat dokumenty, které jsou lépe přizpůsobeny jeho potřebám.

81.

Dohody o grantech a smlouvy na veřejné zakázky jsou dva hlavní nástroje, které na podporu provádění programů stanoví finanční nařízení.

82.

V souladu s nařízením (ES) č. 223/2009 o evropské statistice mohou vnitrostátní statistické úřady a další vnitrostátní orgány určené členskými státy přijímat granty bez výzvy k předložení návrhů v souladu s čl. 168 odst. 1 písm. d) nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

83.

Zjednodušené řízení grantů je pro Komisi prioritou. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropském statistickém programu na období 2013–2017 stanoví, že paušální částky mohou být, pokud je to vhodné, použity pro statistickou činnost na základě průzkumů. Kromě toho budou dále rozvíjeny stávající iniciativy, jejichž cílem je snížení rizika chyb pomocí standardní stupnice jednotkových nákladů. To bude doplněno dalšími zjednodušujícími opatřeními na základě příslušných ustanovení, která může revidované finanční nařízení poskytovat od roku 2013.

84.

Nápravná opatření již byla dohodnuta a jsou prováděna jak v oblasti finanční správy grantů, tak provádění kontrol.

Jelikož se většina nákladů vykazovaných příjemci týká personálních nákladů, pracuje se na zjednodušení způsobu vykazování nákladů. Byly zavedeny prověřené stupnice jednotkových nákladů pro vykazování personálních nákladů a řada příjemců plateb úřadu ESTAT je již používá.

Pokud jde o kontroly, byla přijata další zlepšení. Především vedle povinných kontrol *ex ante* v souladu s finančním nařízením, které pokrývají 100 % finančních transakcí, dochází k dalším kontrolám vycházejícím z rizik, které se provádějí na úrovni *ex ante*, jakož i *ex post*.

ODPOVĚDI KOMISE

87.

Stejně připomínky jako v bodě 83.

88.

Komise souhlasí s připomínkami Účetního dvora, pokud jde o potřebu upevnit postup pro provádění posílených kontrol *ex ante* (před konečnými platbami) na vzorku transakcí. Tento postup byl revidován na základě připomínek Účetního dvora.

88. d)

Komise souhlasí s Účetním dvorem, pokud jde o nutnost posouzení celkového rizika chyb, a vypracovala pro tento účel pokyny pro své útvary. V návaznosti na to zařadil úřad Eurostat takové posouzení do své výroční zprávy o činnosti za rok 2011.

90.

Komise zdůrazňuje, že zpráva útvaru interního auditu Eurostatu za rok 2011 o zadávání zakázek zjistila možná rizika, ale neupozornila na žádný výskyt rizika protekcionismu v prostředí Eurostatu.

91.

Komise souhlasí s Účetním dvorem, že je nutné problém koncentrace trhu dále řešit. V návaznosti na zprávu útvaru interního auditu Eurostatu o zadávání veřejných zakázek jsou akční plány zaměřené na řešení koncentrace trhu a potíží s výběrovými kritérii a kritérii pro zadání zakázky prováděny včas, jak je uvedeno níže, v odpovědi na bod 92.

92.

Komise zdůrazňuje, že akční plán, který Eurostat vypracoval, jakmile byla dokončena zpráva útvaru interního auditu, byl dodán v souladu s plánováním, zejména byly přezkoumány standardní zadávací podmínky a pokyny pro navrhovatele tak, aby byla zohledněna doporučení auditu. Jsou použitelné od ledna 2012 a v souvislosti s nimi bylo vyškoleno více než 50 zaměstnanců. Bylo připraveno další zvláštní interní školení věnované procesu hodnocení. Školení zaměřené na nedostatky, které auditoři zjistili, a na výběrová kritéria a kritéria pro zadání zakázky se zúčastnilo 97 zaměstnanců. Pro předsedy hodnotících výborů bylo toto školení povinné. V únoru 2012 byla vedení GŘ předložena zvláštní zpráva za účelem dalšího řešení rizika potenciální nadměrné závislosti na třetích stranách a kvazi-monopolní situace. Informovanost o výzvách k předložení návrhů Eurostatu se zlepšila díky přímému přístupu z internetové domovské stránky (lepší viditelnost). Útvar interního auditu včas provede následný audit.

93.

Komise je toho názoru, že použití minimálních prahů pro kvalitativní složku kritérií pro zadání zakázky v rámci postupu zajišťujícího optimální využití prostředků je vhodným způsobem, jak zaručit kvalitu služeb vyžadujících vysokou úroveň technických znalostí. Komise nicméně uznává oprávněné obavy Účetního dvora, pokud jde o zabránění oslabení cenové konkurence. Eurostat bude o těchto připomínkách uvažovat.

94.

Podpora statistických inovací prostřednictvím projektů, jejichž cílem je zvýšení efektivity v dlouhodobém horizontu, provádění KOM(2009) 404, je jednou z priorit Eurostatu v reakci na škrty v rozpočtech členských států.

ODPOVĚDI KOMISE

96.

Od počátku statistického programu Společenství vykonal úřad Eurostat velký kus práce, aby byly včas provedeny analýzy efektivity nákladů oblastí programu, jak je požadováno v SPS (fakty podložený přístup).

Navzdory dosavadnímu úsilí nebyly dosud rámci ESS zavedeny harmonizované metody pro měření nákladů a zátěže systematickým způsobem. Vzhledem k omezeným zdrojům by práce na takové metodě tvůrci statistiky v budoucnosti vnímali jako ještě více zatěžující.

Nedostatečný pokrok při zavádění systematického měření a obtížná situace členů Evropského statistického systému v důsledku rozpočtových škrtů souvisejících s finanční a hospodářskou krizí vedly v roce 2010 k přijetí přístupu stanovování priorit na základě strategie. Tento přístup zohledňuje také posouzení nákladů a zátěže, neboť informace, které byly dosud na toto téma shromážděny, byť nesystematicky, umožňují formulování závěrů ohledně toho, co přináší největší náklady a zatížení při tvorbě evropských statistik. Tato strategie již přinesla výsledky. Komise se proto domnívá, že v přehodnocování priorit nemá zpoždění a že k dosažení tohoto cíle není potřebné žádné další systematické měření nákladů a zátěže.

97.

Nový mechanismus stanovování priorit již přinesl výsledky a Eurostat zvýšil úsilí o zlepšení účinnosti tohoto mechanismu pro budoucnost. Zejména se Eurostat rozhodl snížit zatížení uložené podnikům v rámci nařízení o Intrastatu. To bude provedeno provedením projektu statistiky o jednotném trhu (*Single Market Statistics Project*).

98.

Určení negativních priorit využívá trojí přístup. Každý rok jsou navrhována zrušení či změny stávajících právních předpisů. Dochází k zastavení dobrovolného sběru údajů na základě džentlmenských dohod a předkládají se návrhy pro oblasti podléhající přezkumu za účelem zjednodušení. Komise souhlasí s Účetním dvorem, pokud jde o potřebu dalšího úsilí na podporu inovace statistiky, ve vhodných případech tím, že se uživatelům navrhne, aby statistiky, které se staly méně relevantními, vyměnili za nové statistiky. Toto hledisko je zohledněno v mechanismu stanovování priorit, v jehož rámci Eurostat v současné době usiluje o snížení zátěže vyplývající z nařízení o Intrastatu (viz rovněž odpověď k bodu 97).

99.

V současnosti Eurostat o těchto rozpočtových a finančních důsledcích v členských státech nemá harmonizované a úplné informace. Eurostat proto pro stanovování priorit navrhl přístup založený na strategii: zvolený přístup zahrnuje roční přezkum všech stávajících požadavků na statistiky z hlediska jejich významu, tak aby byly uvolněny dostatečné prostředky k uspokojení nových důležitých potřeb.

104.

Synchronizovat trvání evropského statistického programu na období 2013–2017 s obdobím příštího víceletého finančního rámce nebylo možné, neboť nařízení (ES) č. 223/2009 stanoví, že program má pokrývat období nejvýše pěti let.

V nedávno přijatém návrhu na změnu nařízení (ES) č. 223/2009 se však navrhuje, aby program v budoucnosti pokrýval období odpovídající víceletému finančnímu rámci.

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

107.

Komise by ráda připomněla, že úkolem ESS je tvorba vysoce kvalitní statistiky o Evropě. Stejně jako v případě všech systémů produkce i zde změny ke zlepšení kvality vyžadují čas. Komise proto nesdílí názor Účetního dvora, že vývoj k lepší kvalitě je pomalý.

Doporučení 1

Komise souhlasí s připomínkou Účetního dvora, že Evropská unie, její členské státy a jejich statistické úřady sdílejí odpovědnost za udržení důvěry v demokratický proces Evropy. Komise bude i nadále vyvíjet maximální úsilí o zdokonalení systému evropské statistiky. Avšak zajištění profesionální nezávislosti, dostatečných zdrojů, účinného dohledu a sankcí a opatření rychlé nápravy pro případy nedodržení norem je společnou odpovědností všech zúčastněných stran.

108.

Komise uznává, že Kodex evropské statistiky představuje výzvu pro ESS jako celek a nadále podporuje Eurostat v jeho úsilí o plné provádění kodexu. Eurostat rovněž shromažďuje roční údaje o pokroku při provádění kodexu v členských státech a bude tyto informace i nadále zdokonalovat a využívat, aby bylo možno určit pokrok a problematické oblasti, rovněž prostřednictvím nezávislého posouzení. Sdělení (2011) 211 bylo vydáno na podporu dodržování kodexu. Závazky o důvěryhodnosti statistiky budou představovat důležitý mechanismus pro přímé zapojení vlád členských států a zaměření činností s vysokou prioritou, které jsou potřebné k provádění kodexu. Určité prvky kodexu jsou zahrnuty do právních předpisů týkajících se statistiky, které byly přijaty v roce 2009 a které by měly být roce 2012 změněny. Tyto prvky jsou, resp. budou právně závazné. Statistické zásady jsou obsaženy ve Smlouvě a v odvětvových právních předpisech týkajících se statistiky pro všechny statistické oblasti.

Doporučení 2

Pokud jde o doporučení 2 Účetního dvora, je stanovisko Komise následující:

Doporučení 2 a)

Iniciativy oznámené v dokumentu KOM(2011) 211, především návrh na změnu nařízení (ES) č. 223/2009 o evropské statistice, nadcházející revize rozhodnutí 97/281/ES o úloze Eurostatu a revidovaný kodex schválený v září 2011, jsou podle názoru Komise nezbytnými a dostatečnými podmínkami pro zajištění řádného základu pro přezkum a prosazování vztahující se na institucionální prostředí tvorby statistiky a statistické procesy a výstupy jak na úrovni EU, tak na úrovni vnitrostátní. V kontextu systému založeného hlavně na samoregulačním přístupu a také vzhledem k omezením z hlediska zdrojů údajů je mandát Eurostatu pro ověřování na místě udělený zákonodárcem limitován na specifické oblasti vládní finanční statistiky, kde Eurostat v podstatě disponuje kontrolními a vyšetřovacími pravomocemi pro posouzení kvality statistik.

Doporučení 2 b)

Komise zastává názor, že samoregulační povaha kodexu je jasná. Prvky kodexu jsou zahrnuty do právních předpisů týkajících se statistiky, které byly přijaty v roce 2009 a které by měly být roce 2012 změněny. Tyto prvky jsou, resp. budou právně závazné.

Doporučení 2 c)

Komise vítá doporučení Účetního dvora rozšířit v rámci stávajícího právního základu působnost Komise pro dohled nad statistikou o dohled nebo dozor nad přezkumy. Dozor nad ověřováním a inspekce nespádají do současného právního základu této komise.

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení 2 d)

Komise souhlasí s Účetním dvorem, pokud jde o potřebu vyjasnit profesní nezávislost hlavního statistika Evropské unie. Nové rozhodnutí Komise o Eurostatu za tímto účelem zajišťuje, aby měl generální ředitel Eurostatu výlučnou odpovědnost za rozhodování o statistických metodách, standardech a postupech a o obsahu a načasování vydávání statistických zpráv a aby při provádění statistických úkolů jednal nezávisle. Vhodný právní rámec a potřebné záruky toho, aby postupy jmenování a odvolání byly transparentní a zajišťovaly plný soulad se zásadou nezávislosti, jak je stanoveno v nařízení č. 223/2009, v tomto ohledu existují.

Doporučení 2 e)

Nové rozhodnutí o úloze Eurostatu uvádí jeho postavení do souladu s Kodexem evropské statistiky, jak jej v září 2011 přezkoumal a aktualizoval Výbor pro Evropský statistický systém. Komise také prozkoumá, jaká další opatření jsou nezbytná pro to, aby Eurostat plně dodržoval požadavky kodexu na nestrannost. Pokud jde o postupné ustupování od svěřování prostředků pro tvorbu statistik, domnívá se Komise, že to není v rozporu se zásadami profesionální nezávislosti a přiměřenosti zdrojů. O statistické činnosti může rozhodovat Evropský parlament a Rada, v případě potřeby s konkrétní finanční částkou nebo v rámci programů orientovaných na politiku. To umožňuje přizpůsobení finančních zdrojů konkrétním statistickým potřebám. Finanční nařízení toto svěřování prostředků umožňuje a pravidla zajišťují zúčtovatelnost a transparentnost.

Doporučení 2 f)

Provádění dalšího kola nezávislých posouzení je úzce vázáno na ujednání ohledně přezkumů nezbytných pro Závazky o důvěryhodnosti statistiky, které nyní podepisují členské státy. Očekává se, že nezávislá posouzení budou zahrnovat všechny zásady kodexu, kromě těch, na něž se vztahují Závazky o důvěryhodnosti statistiky týkající se institucionálního prostředí. Očekává se, že opatření pro nezávislá posouzení, včetně rozsahu, složení a testování, budou schválena výborem pro ESS v listopadu 2012.

Doporučení 2 g)

Rozsah budoucích nezávislých posouzení bude stanoven v roce 2012 a bude zohledňovat zdroje a pravomoci, které má Komise k dispozici. Provádět nezávislá posouzení jednotlivých statistických oblastí ve všech vnitrostátních statistických úřadech není u všech statistických postupů z ekonomického hlediska praktické. Jednotlivé statistické oblasti by však mohly být podrobeny nezávislému posouzení, pokud existují důvodné obavy ohledně kvality údajů, a v případě, že členský stát je ochoten se tohoto posouzení účastnit.

109.

Nedostatky, které v koncepci statistického programu Společenství na období 2008–2012 zjistil Účetní dvůr, vyřešil Eurostat v koncepci ESP na období 2013–2017. Přehodnocování priorit činností pokračuje počínaje rokem 2010 v kontextu nového přístupu stanovování priorit založeného na strategii a pro příští pětiletý program ještě posílí. Co se týče zadávání zakázek, Komise zdůrazňuje, že akční plán navržený Eurostatem v souvislosti se zprávou útvaru interního auditu o zadávání zakázek v Eurostatu je dosud plněn v souladu s plánováním.

Doporučení 3

Pokud jde o doporučení 3 Účetního dvora, je stanovisko Komise následující:

Doporučení 3 a)

Komise přijímá doporučení, pokud jde o doplnění prováděcích opatření zahrnutých v evropském statistickém programu přesnými cíli a milníky, které budou každoročně přehodnocovány v ročních statistických programech. Komise je však názoru, že vzhledem k větší předpokládané součinnosti mezi ESP na období 2013–2017 a ročními statistickými pracovními programy, jakož i mezi ročními statistickými pracovními programy a plány řízení, pravidelné podávání zpráv o hlavních výsledcích v rámci výročních zpráv o činnosti je pro účely odpovědnosti dostatečné. Odvětvové právní předpisy navíc počítají se zvláštními zprávami, pokud je vyžaduje zákonodárny orgán.

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení 3 b)

Nadcházející evropský statistický program na období 2013–2017 byl vytvořen jako flexibilní rámec a Komise bude využívat možnosti přezkumu tohoto programu v průběhu jeho provádění v případě důležitých změn a také z hlediska jeho prodloužení za účelem sladění s víceletým finančním rámcem od roku 2014 do roku 2020.

Doporučení 3 c)

Komise bude zajišťovat systematické přezkoumávání statistických priorit. Domnívá se však, že dosud shromážděné informace o významu statistických výstupů, nákladů a zátěže jsou jakožto účinný základ nového mechanismu stanovování priorit na základě strategie dostatečné a že pravidelné hodnocení nákladů a zátěže pro ESS a jeho členské státy a pro respondenty není pro proces přehodnocování priorit nutné.

Doporučení 3 d)

Komise bude v rámci přehodnocování priorit podporovat inovaci statistiky, například prostřednictvím postupného vyřazování stávajících statistických produktů a jejich výměnou za nové. Komise by však chtěla připomenout, že inovace statistiky není sama o sobě cílem, ale měla by pomoci zvýšit účinnost a efektivnost procesů tvorby statistiky.

Doporučení 3 e)

Komise oceňuje účast Evropského statistického poradního výboru v cyklu pracovního programu a zajistí, aby měl dostatečné informace a mohl plnit svou úlohu.

Doporučení 3 f)

Komise souhlasí s doporučením Účetního dvora zjednodušit a zlepšit účinnost finančního řízení grantů a připomíná, že to je pro Komisi prioritou. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském statistickém programu na období 2013–2017 stanoví, že v oblasti statistiky mohou být paušální částky použity pro statistickou činnost založenou na průzkumech. Kromě toho budou dále rozvíjeny stávající iniciativy, jejichž cílem je snížení rizika chyb pomocí standardní stupnice jednotkových nákladů. To bude doplněno dalšími zjednodušujícími opatřeními na základě příslušných ustanovení, která může revidované finanční nařízení zahrnovat od roku 2013.

Doporučení 3 g)

Komise uznává oprávněné obavy Účetního dvora, pokud jde o oslabení cenové konkurence, a bude uvažovat o nejlepších způsobech, jak zlepšit hospodářskou soutěž v postupech zadávání veřejných zakázek, přičemž zohlední potřebu zajistit vysoce kvalitní služby od dodavatelů v zájmu podpory Eurostatu při plnění jeho poslání, které spočívá ve vypracovávání vysoce kvalitní statistiky. Cíle by bylo možné dosáhnout přizpůsobením stávajících prahových hodnot a poměru pro výběr ekonomicky nejvýhodnější nabídky.

Evropský účetní dvůr

Zvláštní zpráva č. 12/2012

Podařilo se Komisi a Eurostatu zkvalitnit proces tvorby spolehlivé a důvěryhodné evropské statistiky?

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie

2012 – 59 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-756-4

doi:10.2865/4963

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- v zastoupeních a delegacích Evropské unie. Jejich kontaktní údaje naleznete na adrese <http://ec.europa.eu> nebo si je můžete vyžádat faxem na čísle +352 2929-42758.

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné (např. roční řady *Úředního věstníku Evropské unie*, sbírky rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie):

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

DŮVĚRA VEŘEJNOSTI V EVROPSKOU STATISTIKU MÁ ZÁSADNÍ VÝZNAM, NEBOŽ STÁLE VĚTŠÍ POČET ROZHODNUTÍ ZÁVISÍ NA SPOLEHLIVÝCH STATISTICKÝCH ÚDAJÍCH A UKAZATELÍCH. OD ROKU 2005 BYLO PODNIKNU- TO VÝZNAMNÉ ÚSILÍ KE ZLEPŠENÍ EVROPSKÉHO STATISTICKÉHO SYSTÉMU. POSUN KE KVALITNĚJŠÍMU RÁMCI VŠAK ZŮSTÁVÁ VÝZVOU PRO VŠECHNY ZÚČASTNĚNÉ STRANY, A TO JAK NA CELOEVROPSKÉ ÚROVNI, TAK NA ÚROVNI JEDNOTLIVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ. ÚČETNÍ DVŮR DOPORUČUJE POSÍLIT PROFESIONÁLNÍ NEZÁVISLOST, ZAJISTIT DOSTATEČNÉ ZDROJE A ZINTENZIVNIT DOHLED, ABY SE ZARUČILO DODRŽOVÁNÍ STANDARDŮ KVALITY.



EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

ISBN 978-92-9237-756-4



9 789292 377564