

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

ISSN 1831-0923

Sprawozdanie specjalne nr 12

2012

CZY KOMISJA I EUROSTAT USPRAWNIŁY PROCES
TWORZENIA RZETELNYCH I WIARYGODNYCH
STATYSTYK EUROPEJSKICH?



PL



Sprawozdanie specjalne nr 12 // 2012

CZY KOMISJA I EUROSTAT USPRAWNIŁY PROCES TWORZENIA RZETELNYCH I WIARYGODNYCH STATYSTYK EUROPEJSKICH?

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

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

Sprawozdanie specjalne nr 12 // 2012

Wiele informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2012

ISBN 978-92-9237-771-7
doi:10.2865/62186

© Unia Europejska, 2012
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

WYKAZ SKRÓTÓW

I–VI STRESZCZENIE

1–14 WSTĘP

1–3 ZAUFAŃIE PUBLICZNE DO STATYSTYK EUROPEJSKICH

4–7 RAMY REGULACYJNE W ZAKRESIE SPORZĄDZANIA STATYSTYK EUROPEJSKICH

8–10 EUROPEJSKI SYSTEM STATYSTYCZNY

11–14 EUROSTAT: URZĄD STATYSTYCZNY UNII EUROPEJSKIEJ

15–18 ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

19–105 UWAGI

19–67 WDRAŻANIE EUROPEJSKIEGO KODEKSU PRAKTYK STATYSTYCZNYCH

20–44 DZIAŁANIA PODJĘTE PRZEZ KOMISJĘ I EUROSTAT OD 2005 R. BYŁY NIEWYSTARCZAJĄCE DO PEŁNEGO WDROŻENIA KODEKSU

45–52 PRZEPROWADZENIE OCENY STANU WDROŻENIA KODEKSU PRAKTYK W OBRĘBIE CAŁEGO ESS WYMAGA LEPSZYCH INFORMACJI

53–67 NAJNOWSZE INICJATYWY KOMISJI ZMIERZAJĄ W DOBRYM KIERUNKU, ALE NIE ROZWIĄZUJĄ WSZYSTKICH BUDZĄCYCH OBAWY KWESTII

68–105 ZARZĄDZANIE WIELOLETNIM EUROPEJSKIM PROGRAMEM STATYSTYCZNYM

71–76 NIE SPEŁNIONO WYMOGÓW ROZPORZĄDZENIA FINANSOWEGO DOTYCZĄCYCH OCEN JAKOŚCIOWYCH W ODNIESIENIU DO PROGRAMU NA LATA 2008–2012

77–79 SPRAWOZDAWCZOŚĆ DOTYCZĄCA WDRAŻANIA PROGRAMU I JEGO WYNIKÓW JEST NIEZADOWALAJĄCA

80–93 EUROSTAT USPRAWNIŁ ZARZĄDZANIE DOTACJAMI ZE ŚRODKÓW PRZYZNANYCH NA REALIZACJĘ PROGRAMU I ZAJĄŁ SIĘ ROZWIĄZYWANIEM UCHYLEŃ ZWIĄZANYCH Z ZAMÓWIENIAMI PUBLICZNYMI

94–99 PONOWNE USTALANIE PRIORYTETÓW W OBRĘBIE ESS JEST OPÓŹNIONE I HAMUJE JE BRAK RZETELNYCH INFORMACJI NA TEMAT KOSZTÓW

100–105 KSZTAŁT PROJEKTU PROGRAMU NA LATA 2013–2017 ZOSTAŁ POPRAWIONY, ALE JEGO POMYŚLNE WDROŻENIE ZALEŻY OD UDOSKONALENIA PLANOWANIA ROCZNEGO I SPRAWOZDAWCZOŚCI

106–109 WNIOSKI I ZALECENIA

**ZAŁĄCZNIK – STATUS DZIAŁAŃ USPRAWNIAJĄCYCH ZALECONYCH W RAMACH OCEN
PARTNERSKICH (STAN Z MARCA 2011 R.)**

ODPOWIEDZI KOMISJI

WYKAZ SKRÓTÓW

AAR: roczne sprawozdanie z działalności

DNB: dochód narodowy brutto

EDP: procedura nadmiernego deficytu

EFTA: Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu

ESAC: Europejski Komitet Doradczy ds. Statystyki

ESGAB: Europejska Rada Konsultacyjna ds. Zarządzania Statystyką

ESS: Europejski System Statystyczny

ESSC: Komitet ds. Europejskiego Systemu Statystycznego (komitet ESS)

Eurostat: urząd statystyczny Unii Europejskiej

IAC: jednostka audytu wewnętrznego

Kodeks praktyk: europejski kodeks praktyk statystycznych

KUS: krajowy urząd statystyczny

MEETS: modernizacja europejskiej statystyki przedsiębiorstw i handlu

NOK: najwyższy organ kontroli

OLAF: Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

QAF: ramy zapewnienia jakości

SWP: roczny program prac statystycznych

STRESZCZENIE

I.

Publiczne zaufanie do statystyk europejskich jest kluczowe w Unii, w której decyzje polityczne muszą być oparte na materiale dowodowym oraz w której coraz więcej decyzji jest podejmowanych bezpośrednio na podstawie danych statystycznych lub wywiedzionych z nich wskaźników.

II.

Trybunał dokonał oceny, czy Komisja i Eurostat usprawniły proces sporządzania rzetelnych i wiarygodnych statystyk europejskich. Zależy to od przestrzegania Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych, w którym określono standardy dotyczące opracowywania, tworzenia i upowszechniania statystyk, oraz od wdrożenia europejskiego programu statystycznego.

III.

W ramach kontroli Trybunału ustalono, że Europejski kodeks praktyk statystycznych został wdrożony jedynie częściowo, oraz że jego pełne wdrożenie pozostaje wyzwaniem dla wszystkich zaangażowanych stron zarówno na szczeblu europejskim, jak i w państwach członkowskich. W kodeksie określono wymagające standardy, ale nie przewidziano skutecznych narzędzi ich weryfikacji i egzekwowania.

IV.

Wystarczająco rzetelne informacje na temat obecnego stanu wdrożenia kodeksu w obrębie całego Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS) nie są dostępne. Ostatnie inicjatywy Komisji na rzecz nadania nowego impulsu procesowi osiągnięcia pełnej zgodności z kodeksem zmierzają w dobrym kierunku, ale nie są wystarczające, aby rozwiązać wszystkie problemy. Nadal istnieje niejednoznaczność dotycząca charakteru obowiązku przestrzegania kodeksu. Dla przypadków, w których mogło dojść do przedstawienia wprowadzających w błąd danych, nie zaproponowano jeszcze odpowiedniego mechanizmu inspekcji. Nie przedstawiono też propozycji rozwoju niezależnej funkcji nadzoru.

V.

Niedociągnięcia w opracowaniu programu statystycznego na lata 2008–2012 utrudniają jego zastosowanie jako skutecznego narzędzia w zakresie planowania, monitorowania i rozliczalności. Ponowne ustalanie priorytetów w odniesieniu do działań statystycznych, aby ukierunkować je na nowe wyzwania, odbywało się w tempie wolniejszym niż oczekiwano. Projekt programu na lata 2013–2017 stanowi okazję do przebudowy ESS w celu zwiększenia jego skuteczności i elastyczności, o ile będą go uzupełniać precyzyjne cele i etapy określone w planie rocznym i zweryfikowane w procesie systematycznych sprawozdań rocznych.

VI.

Trybunał zaleca kierowanie się w stronę takiego systemu europejskich statystyk, który zagwarantuje niezależność zawodową, odpowiednią ilość zasobów i skuteczny nadzór wraz z sankcjami w przypadkach nieprzestrzegania standardów jakości.

WSTĘP

ZAUFANIE PUBLICZNE DO STATYSTYK EUROPEJSKICH

1. Rzetelne i wiarygodne statystyki mają zasadnicze znaczenie dla realizacji zadań powierzonych Unii Europejskiej. Statystyki potrzebne są – prawie we wszystkich obszarach – aby opracowywać, stosować, monitorować i oceniać polityki ustanowione w Traktatach, a także aby gromadzić i rozdzielać fundusze UE. Coraz większa liczba europejskich polityk bezpośrednio opiera się na danych statystycznych, a wskaźniki statystyczne w coraz większym stopniu wykorzystywane są jako podstawa do podejmowania decyzji w zakresie polityki lub do nakładania kar.
2. Nie można przyjmować zaufania publicznego do statystyk europejskich za rzecz oczywistą. Jeszcze przed obecnymi zawirowaniami w światowej gospodarce autorzy sprawozdania opublikowanego przez Komisję w kwietniu 2008 r.¹ wskazywali, że odsetek obywateli, którzy twierdzili, że nie ufają danym statystycznym dotyczącym ekonomii (45%), był prawie na równi z odsetkiem obywateli potwierdzających swoje zaufanie do tego typu danych statystycznych (46%).
3. W 2005 r. i ponownie w 2010 r. Rada Europejska poparła apele o poprawę jakości statystyk europejskich w celu usprawnienia zarządzania gospodarczego UE². W konkluzjach Rady z 2005 r. zawarto m.in. stwierdzenie, że należy skoncentrować się na rozwijaniu zdolności operacyjnej, uprawnień w zakresie monitorowania, niezależności i rozliczalności Eurostatu.

RAMY REGULACYJNE W ZAKRESIE SPORZĄDZANIA STATYSTYK EUROPEJSKICH

4. Art. 338 TFUE stanowi, że tworzenie statystyk musi odbywać się w poszanowaniu bezstronności, rzetelności, obiektywizmu, niezależności naukowej, efektywności pod względem kosztów oraz poufności informacji statystycznych. Ponadto nie może to pociągać za sobą nadmiernych obciążeń dla podmiotów gospodarczych.
5. W rozporządzeniu w sprawie statystyki europejskiej³ zawarto definicje zasad ustalonych w Traktacie i podjęto kwestie zarządzania statystyką, a także tworzeniem i rozpowszechnianiem statystyk europejskich.

¹ Specjalne badanie Eurobarometru „Wiedza Europejczyków na temat wskaźników ekonomicznych”, s. 37.

² Zob. konkluzje prezydencji Rady Europejskiej z dnia 22 i 23 marca 2005 r. oraz konkluzje Rady Europejskiej z dnia 28 i 29 października 2010 r.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady nr 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Tekst mający znaczenie dla EOG i Szwajcarii) (Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 164).

6. Nieistniejący już Komitet ds. Programu Statystycznego⁴ przyjął Europejski kodeks praktyk statystycznych⁵ (zwany dalej „kodeksem praktyk” lub „kodeksem”) w dniu 24 lutego 2005 r. W kodeksie znajdują się bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk europejskich zgodnie z zasadami statystycznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie statystyki europejskiej.
7. W pięcioletnim europejskim programie statystycznym określa się priorytety i definiuje główne obszary i cele w zakresie opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk europejskich. W obecnym programie na lata 2008–2012⁶ zaplanowano wydatki w wysokości 274 mln euro.

EUROPEJSKI SYSTEM STATYSTYCZNY

8. Statystyki europejskie opracowuje się, tworzy i rozpowszechnia w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS). Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu w sprawie statystyki europejskiej ESS jest partnerstwem pomiędzy unijnym organem statystycznym a krajowymi urzędami statystycznymi (KUS).
9. KUS odpowiedzialne są za koordynację wszystkich działań na szczeblu krajowym w zakresie opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk europejskich. KUS oraz inne organy krajowe odpowiedzialne za statystykę europejską mogą otrzymywać dotacje z budżetu UE bez wcześniejszego zaproszenia do składania wniosków.
10. Komitet ds. Europejskiego Systemu Statystycznego (zwany dalej „komitetem ESS”) zapewnia profesjonalne wytyczne w odniesieniu do ESS. Komitet ten, w skład którego wchodzi przedstawiciele poszczególnych KUS, jest m.in. odpowiedzialny za analizę przepisów statystycznych proponowanych przez Eurostat.

⁴ Komitet ds. Programu Statystycznego pomagał Komisji w zakresie ogólnej koordynacji programów statystycznych na szczeblach unijnym i krajowym. Komitet został rozwiązany w 2009 r., kiedy przyjęto rozporządzenie w sprawie statystyki europejskiej.

⁵ Kodeks praktyk nigdy nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym. Jego najbardziej aktualną wersję można znaleźć na stronie internetowej Eurostatu: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/10425-PL/PL/10425-PL-PL.PDF.

⁶ Decyzja nr 1578/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012 (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 344 z 28.12.2007, s. 15).

EUROSTAT: URZĄD STATYSTYCZNY UNII EUROPEJSKIEJ

11. Urząd Statystyczny Unii Europejskiej (zwany dalej „Eurostatem”) pełni funkcję organu statystycznego Unii. Siedziba Eurostatu znajduje się w Luksemburgu. Eurostat jest dyрекcją generalną Komisji korzystającą z „autonomii technicznej”⁷ w zakresie wyboru technik, definicji i metod naukowych. W dokumentach prawnych w odniesieniu do organu statystycznego Unii używa się terminu „Komisja (Eurostat)”⁸. Celem stosowania tej terminologii jest wyraźne wskazanie, że Eurostat odgrywa odrębną rolę, mimo iż jest częścią Komisji.
12. Głównym zadaniem Eurostatu jest przetwarzanie i publikowanie porównywalnych informacji statystycznych na szczeblu europejskim. W normalnym trybie Eurostat sam nie zbiera danych. Robią to organy statystyczne w państwach członkowskich. Weryfikują i analizują one dane krajowe, a następnie przesyłają je do Eurostatu, który ujednolica te dane w celu zapewnienia ich porównywalności.
13. Liczba pracowników Eurostatu przez ostatnie kilka lat utrzymuje się na stałym poziomie. Łączna liczba pracowników Eurostatu na dzień 1 stycznia 2012 r. wynosiła 794 osoby. Zgodnie z szacunkami Eurostatu na szczeblu krajowym w ramach całego Europejskiego Systemu Statystycznego pracuje co najmniej 50 000 osób zajmujących się tworzeniem statystyk europejskich.
14. Środki na zobowiązania, którymi dysponuje Eurostat⁹, wynosiły w 2011 r. 92,9 mln euro. Średnia roczna kwota przyznawana Eurostatowi w latach 2003–2010 wynosiła 89,5 mln euro, a największe środki przekazano urzędowi w 2005 r., kiedy miał on do swojej dyspozycji 107,2 mln euro.

⁷ Art. 5 decyzji Komisji 97/281/WE z dnia 21 kwietnia 1997 r. w sprawie roli Eurostatu w sporządzaniu statystyk Wspólnoty (Dz.U. L 112 z 29.4.1997, s. 56).

⁸ W odniesieniu do terminu „Komisja (Eurostat)” zob. art. 6 rozporządzenia w sprawie statystyki europejskiej.

⁹ Zwane dalej „środkami operacyjnymi”. Podane kwoty nie obejmują wydatków administracyjnych.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

- 15.** Ogólnym celem kontroli była ocena, czy Komisja i Eurostat usprawniły proces tworzenia rzetelnych i wiarygodnych statystyk europejskich. Zależy to od wdrożenia kodeksu praktyk i zarządzania europejskim programem statystycznym. Kontrola dotyczyła następujących dwóch kwestii:
- a) Czy Komisja i Eurostat poczyniły wszystkie niezbędne kroki w celu zrealizowania swoich zadań w zakresie pełnego wdrożenia kodeksu praktyk w całym Europejskim Systemie Statystycznym?
 - b) Czy Eurostat w należyty sposób zarządza wieloletnim programem statystycznym jako narzędziem poprawy procesu tworzenia statystyk europejskich?
- 16.** Kontrolą objęto także wkład Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką (ESGAB)¹⁰ oraz Europejskiego Komitetu Doradczego ds. Statystyki (ESAC)¹¹ w proces tworzenia rzetelnych i wiarygodnych statystyk europejskich.
- 17.** W ramach kontroli skupiono się na kwestii wdrożenia kodeksu praktyk i zarządzania europejskim programem statystycznym w odniesieniu do procesu tworzenia europejskich statystyk. Kontrola nie obejmowała oceny rzetelności konkretnych wyników badań statystycznych. Większość działań kontrolnych przeprowadzono od maja do grudnia 2011 r., a niektóre prace aktualizacyjne trwały do czerwca 2012 r.
- 18.** Czynności kontrolne obejmowały rozmowy z pracownikami Eurostatu, badanie dokumentacji dostępnej w Eurostacie oraz analizą jego odpowiedzi udzielonych na pytania zawarte w szczegółowej ankiecie, wizyty informacyjne w podmiotach współpracujących z Eurostatem wewnątrz Komisji i poza nią, uczestnictwo w posiedzeniach komitetu ESS w charakterze obserwatora, a także wrywkową analizę kontroli *ex ante* i *ex post* przeprowadzonych przez wydział Eurostatu odpowiedzialny za zarządzanie finansami w odniesieniu do płatności dotacyjnych oraz badanie próby postępowań o udzielenie zamówienia.

¹⁰ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 235/2008/WE z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiająca Europejską Radę Konsultacyjną ds. Zarządzania Statystyką (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 73 z 15.3.2008, s. 17).

¹¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 234/2008/WE z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiająca Europejski Komitet Doradczy ds. Statystyki i uchylająca decyzję Rady 91/116/EWG (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 73 z 15.3.2008, s. 13).

UWAGI

WDRAŻANIE EUROPEJSKIEGO KODEKSU PRAKTYK STATYSTYCZNYCH

19. W ramach kontroli ustalono, że kodeks praktyk został wdrożony jedynie częściowo, oraz że jego pełne wdrożenie pozostaje wyzwaniem dla wszystkich zaangażowanych stron na szczeblu europejskim i w państwach członkowskich. Trybunał zbadał:
- a) działania podjęte od 2005 r. oraz powody opóźnień i niepowodzeń,
 - b) czy obecnie stosowane narzędzia służące do oceny wdrażania kodeksu są odpowiednie,
 - c) czy ostatnie inicjatywy Komisji są wystarczające i zadowalające.

DZIAŁANIA PODJĘTE PRZEZ KOMISJĘ I EUROSTAT OD 2005 R. BYŁY NIEWYSTARCZAJĄCE DO PEŁNEGO WDROŻENIA KODEKSU

W KODEKSIE PRAKTYK WYZNACZONO WYMAGAJĄCE STANDARDY

20. W kodeksie praktyk¹² wyznaczono standardy dotyczące opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk europejskich. Kodeks został opracowany w odpowiedzi na wniosek Rady z czerwca 2004 r.¹³, przedstawiony w następstwie problemów z danymi na temat deficytu i długu publicznego Grecji¹⁴.
21. Celem kodeksu praktyk jest zapewnienie, aby statystyki europejskie spełniały potrzeby użytkowników za sprawą efektywnego procesu tworzenia statystyk odbywającego się w wiarygodnym środowisku instytucjonalnym, które gwarantuje niezależność zawodową. Kodeks składa się z 15 zasad obejmujących nie tylko środowisko instytucjonalne, ale także procesy statystyczne i wyniki badań statystycznych (zob. **ramka 1**). W ramach każdej zasady znajduje się od trzech do dziewięciu wskaźników dobrych praktyk służących określeniu, w jakim stopniu dana zasada jest przestrzegana.

¹² Kodeks został po raz pierwszy przedstawiony jako instrument samoregulacyjny w zaleceniu Komisji z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych, COM(2005) 217 wersja ostateczna z dnia 25 maja 2005 r. Kodeks został poddany rewizji przez komitet ESS we wrześniu 2011 r. Zmienioną wersję opublikowano na stronie internetowej Eurostatu, ale Komisja nie zaktualizowała jeszcze swojego zalecenia z dnia 25 maja 2005 r.

¹³ „Rada odnotowuje, że zdarzyło się już kilkakrotnie, iż statystyki budżetowe poddawane były przeglądowi po przejęciu władzy przez nowy rząd. Rada uważa, że kompilacja statystyk dotyczących procedury nadmiernego deficytu oraz związana z nimi sprawozdawczość nie mogą być uzależnione od cykli polityczno-wyborczych. [...] Rada jest zdania, że niezależność, wiarygodność i rozliczalność podmiotów odpowiedzialnych za kompilację danych oraz przejrzystość metod kompilacyjnych – opierające się na odpowiednich porozumieniach instytucjonalnych – mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia [...] wysokiej jakości statystyk”. (Konkluzje Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych z dnia 2 czerwca 2004 r., Doc. 9779/04, Presse 172, s. 11).

¹⁴ W kwietniu 2004 r. nowy rząd Grecji tuż po przejęciu władzy zlecił „kontrolę budżetową”, w której wyniku dokonano znaczących korekt wysokości deficytu i długu publicznego Grecji, począwszy od 1997 r. Po dokonaniu wspomnianych korekt okazało się, że Grecja w 1999 r. przekroczyła próg deficytu wynoszący 3%.

SKRÓTOWY WYKAZ ZASAD ZAWARTYCH W KODEKSIE PRAKTYK

Kodeks praktyk – 15 zasad	
Środowisko instytucjonalne	1. Niezależność zawodowa Niezależność zawodowa zapewnia wiarygodność
	2. Upoważnienie do gromadzenia danych Wyraźne upoważnienie na mocy przepisów prawa do gromadzenia informacji
	3. Odpowiednia ilość zasobów Wystarczające zasoby, aby spełnić wymogi statystyczne
	4. Zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniej jakości Ciągłe doskonalenie jakości procesów i produktów
	5. Poufność statystyk Zapewnianie poufności dostawców danych
	6. Bezstronność i obiektywność Przestrzeganie zasad niezależności naukowej i równego traktowania użytkowników
Procesy statystyczne	7. Rzetelna metodologia Odpowiednie narzędzia i fachowa wiedza
	8. Właściwe procedury statystyczne Właściwe procedury stosowane od etapu gromadzenia danych do etapu sprawdzania poprawności danych
	9. Unikanie nadmiernego obciążenia respondentów Monitorowanie i zmniejszanie obciążenia respondentów
	10. Opłacalność Monitorowanie wykorzystania zasobów i wprowadzanie usprawnień
Wyniki badań statystycznych	11. Przydatność Zaspokajanie potrzeb użytkowników i monitorowanie poziomu ich satysfakcji
	12. Dokładność i rzetelność Dokładne i rzetelne odzwierciedlenie rzeczywistości
	13. Terminowość i punktualność Spełnianie standardów dotyczących terminowości publikowania statystyk
	14. Spójność i porównywalność Statystyki są spójne wewnętrznie, w ujęciu czasowym i porównywalne pomiędzy regionami i krajami
	15. Dostępność i przejrzystość Jasna prezentacja, odpowiednie upowszechnienie i dostęp zgodny z zasadą bezstronności

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

22. Europejska Rada Konsultacyjna ds. Zarządzania Statystyką jest organem składającym się z ekspertów wysokiego szczebla, których zadaniem jest sprawowanie niezależnego nadzoru nad Eurostatem i ESS jako całością w odniesieniu do wdrażania kodeksu praktyk (zob. **ramka 2**). Europejska Rada Konsultacyjna ds. Zarządzania Statystyką skoncentrowała się dotychczas na trzech¹⁵ z piętnastu zasad kodeksu i przedstawiła sprawozdanie¹⁶, w którym stwierdza, że wprowadzie poczyniono postępy we wdrażaniu kodeksu, ale ich tempo nie spełnia jej oczekiwań.

¹⁵ Zasady nr 1, 3 i 4.

¹⁶ Trzecie roczne sprawozdanie Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych przez Eurostat i Europejski System Statystyczny jako całość, opublikowane w dniu 1 grudnia 2011 r.

RAMKA 2

EUROPEJSKA RADA KONSULTACYJNA DS. ZARZĄDZANIA STATYSTYKĄ (ESGAB)

Ocena wdrażania kodeksu praktyk

Głównym zadaniem powstałej w 2009 r. Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką jest przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdań w sprawie wdrażania kodeksu praktyk w zakresie, w jakim dotyczy on Komisji (Eurostatu), w tym oceny wdrażania kodeksu w Europejskim Systemie Statystycznym jako całości (zob. art. 2 decyzji ustanawiającej ESGAB). Rola ESGAB ma charakter doradczy, a Rada nie posiada uprawnień nadzorczych.

Siedmioro członków Rady jest wybieranych spośród ekspertów posiadających najwyższe kompetencje w dziedzinie statystyki. Wykonują oni swoje zadania we własnym imieniu i działają w sposób niezależny. Członkowie ESGAB nie otrzymują wynagrodzenia, a większość z nich w dalszym ciągu jest aktywna zawodowo. Eurostat udostępnia jednego, pracującego na pełny etat sekretarza, który musi działać na podstawie instrukcji zarządu i niezależnie od Komisji. Eurostat posiada w radzie status obserwatora i zwykle jest reprezentowany na posiedzeniach przez swojego dyrektora generalnego i jego zastępcę.

ESGAB odbyła pierwsze posiedzenie w marcu 2009 r., spotykała się na jednodniowych posiedzeniach organizowanych sześć lub siedem razy do roku oraz opublikowała swoje ostatnie sprawozdanie roczne w grudniu 2011 r.

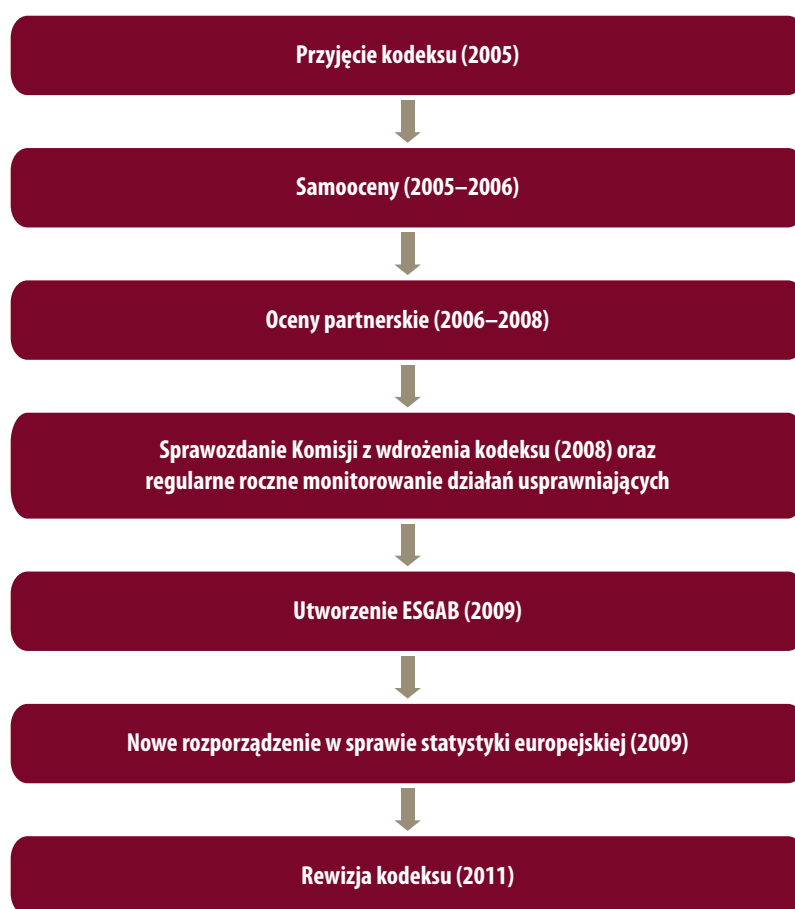
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

23. We wrześniu 2011 r. komitet ESS¹⁷ zaakceptował ograniczone zmiany w kodeksie praktyk. **Schemat 1** ukazuje skróconą historię kodeksu praktyk.

¹⁷ Na podstawie sprawozdania własnej grupy zadaniowej „Sponsorowanie jakości” pod wspólnym kierownictwem Eurostatu i norweskiego urzędu statystycznego.

SCHEMAT 1

HISTORIA KODEKSU PRAKTYK



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

OPÓŹNIONE DZIAŁANIA KOMISJI NA RZECZ PRZEKONANIA RZĄDÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH DO STOSOWANIA KODEKSU

24. W maju 2005 r. Komisja zaleciła¹⁸ państwom członkowskim, aby dopilnowały przestrzegania zasad kodeksu przez ich organy statystyczne oraz aby ich służby statystyczne były profesjonalnie zorganizowane i wyposażone w zasoby, co umożliwi tworzenie statystyk europejskich w sposób gwarantujący niezależność, wiarygodność i odpowiedzialność. Zwrócono się ponadto do państw członkowskich o dostarczenie informacji niezbędnych do umożliwienia Komisji monitorowania przestrzegania kodeksu¹⁹.

25. Dopiero w 2011 r. Komisja ogłosiła²⁰, że wystąpi z propozycją, aby państwa członkowskie zobowiązały się formalnie, na podstawie kodeksu praktyk, do podjęcia wszystkich środków niezbędnych do utrzymania zaufania do tworzonych przez nie statystyk oraz do monitorowania wdrażania kodeksu, przyjmując tzw. zobowiązania dotyczące zaufania do statystyki (zob. pkt 60–64).

W SPRAWOZDANIU KOMISJI ZA ROK 2008 NIE WSKAZANO, ŻE NIEZALEŻNOŚĆ ZAWODOWA NIE JEST ZAGWARANTOWANA W ESS JAKO CAŁOŚCI

26. Wraz z ogłoszeniem kodeksu praktyk Komisja i Eurostat skupiły się na promowaniu jego wdrażania poprzez współpracę z krajowymi urzędami statystycznymi (KUS) i wspieranie ich działań w tym zakresie. W tym celu Eurostat od 2006 r. do początku 2008 r. zorganizował oceny partnerskie, które zostały przeprowadzone w 31 KUS państw członkowskich UE i EFTA²¹ oraz w Eurostacie.

27. Wspomniane oceny partnerskie ograniczały się do KUS i ich roli w koordynowaniu krajowych systemów statystycznych oraz skupiały się na wskaźnikach kodeksu dotyczących środowiska instytucjonalnego. W **tabeli 1** przedstawione są wyniki tych ocen. W ramach ocen nie zbadano, czy KUS stosowały się do wskaźników kodeksu dotyczących procesów statystycznych. Nie wzięto pod uwagę również większości wskaźników w zakresie wyników badań statystycznych. Niemniej jednak lista działań usprawniających zawarta w sprawozdaniach z ocen partnerskich obejmowała wszystkie zasady kodeksu. Działania odnoszące się do procesów statystycznych i wyników badań statystycznych opierały się wyłącznie na wynikach samoocen przeprowadzonych przez KUS.

¹⁸ COM(2005) 217 wersja ostateczna.

¹⁹ Zalecenia B, C i G.

²⁰ COM(2011) 211 wersja ostateczna z dnia 15 kwietnia 2011 r. „Rzetelne zarządzanie jakością w statystyce europejskiej”.

²¹ Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA) jest organizacją międzyrządową powołaną w celu wspierania wolnego handlu i integracji gospodarczej na rzecz jej czterech państw członkowskich: Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii.

TABELA 1

WYNIKI OCEN PARTNERSKICH PRZEPROWADZONYCH OD 2006 R. DO POCZĄTKU 2008 R.¹

KUS	Wskaźniki w większości osiągnięte lub w pełni osiągnięte	Wskaźniki częściowo osiągnięte	Wskaźniki nieosiągnięte
KUS, które osiągnęły wszystkie wskaźniki			
Austria	35	0	0
Finlandia	35	0	0
Norwegia	35	0	0
Szwecja	35	0	0
Zjednoczone Królestwo	35	0	0
KUS, które osiągnęły niektóre wskaźniki częściowo			
Republika Czeska	33	2	0
Dania	33	2	0
Francja	33	2	0
Włochy	33	2	0
Litwa	33	2	0
Portugalia	33	2	0
Słowacja	33	2	0
Hiszpania	33	2	0
Niderlandy	32	3	0
Polska	32	3	0
Słowenia	32	3	0
Szwajcaria	32	3	0
Niemcy	31	4	0
Irlandia	31	4	0
Węgry	29	6	0
Łotwa	29	6	0
Rumunia	29	6	0
Estonia	26	9	0
Grecja	26	9	0
Luksemburg	24	11	0
KUS, które nie osiągnęły niektórych wskaźników			
Bułgaria	27	7	1
Liechtenstein	27	7	1
Malta	23	11	1
Islandia	28	5	2
Cypr	25	8	2
Belgia	24	9	2

¹ Ostatnią rundę ocen partnerskich zorganizowano w 2008 r. Wszystkie z 35 wskaźników badanych w ramach ocen partnerskich dotyczyły zasad nr 1–6 oraz nr 15 kodeksu (przestrzeganie zasad kodeksu nr 7–14 nie było badane).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań z oceny partnerskiej.

28. Na podstawie wyników ocen partnerskich przeprowadzonych wśród członków ESS Komisja sporządziła w październiku 2008 r. sprawozdanie z wdrażania kodeksu²², w którym sformułowano wnioski, że „bardzo dobrze działa podejście samoregulacyjne”. W sprawozdaniu podkreślono potrzebę dalszych działań, ale w odniesieniu do niezależności zawodowej i obiektywności stwierdzono, co następuje: „Wydaje się, że w obrębie całego ESS w praktyce zapewniona jest niezależność od politycznej lub innej zewnętrznej ingerencji przy tworzeniu lub rozpowszechnianiu statystyk europejskich, a także obiektywny wybór metod, źródeł i technik”. Późniejsze zdarzenia, o których mowa w komunikacie Komisji ze stycznia 2010 r.²³, zaprzeczyły jednak temu twierdzeniu.
29. W 2011 r. w swoim sprawozdaniu rocznym ESGAB w odniesieniu do zasady niezależności zawodowej w swoim sprawozdaniu rocznym zauważyła, że w wielu krajach od 2009 r. zmodernizowano przepisy statystyczne oraz zwiększono przejrzystość, ale niezależność zawodowa nie jest zagwarantowana w ESS jako całości. Szczegółowe informacje zawarte w sprawozdaniu, leżące u podstaw tej oceny, przedstawiono w **ramce 3**.

²² COM(2008) 621 wersja ostateczna z dnia 7 października 2008 r. „Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania kodeksu praktyk (2008)”.

²³ COM(2010) 1 wersja ostateczna z dnia 8 stycznia 2010 r. w sprawie statystyk dotyczących deficytu i długu publicznego Grecji.

RAMKA 3

USTALENIA ESGAB W ODNIESIENIU DO NIEZALEŻNOŚCI ZAWODOWEJ

„Połowa członków Europejskiego Systemu Statystycznego uważa, że ich środowisko instytucjonalne wolne jest od ograniczeń zasady niezależności zawodowej”.

„W czterech krajach – w Niemczech, Grecji, na Łotwie i w Szwajcarii – odnotowano problemy przy modernizowaniu przepisów statystycznych lub przy ich wdrażaniu”.

„ESGAB odnotowuje, że trzy kraje – Dania, Polska i Rumunia – nie mają konkretnych planów modernizacji swoich przepisów statystycznych, mimo iż obecnie obowiązujące przepisy nie mogą być traktowane jako w pełni zgodne z kodeksem”.

„W ośmiu krajach proces decyzyjny dotyczący alokacji zasobów postrzegany jest jako zagrożenie dla niezależności zawodowej”.

„ESGAB odnotowuje, że w ostatnim czasie kilkakrotnie zdarzało się, że po wyborach następowała zmiana na stanowisku szefa KUS”.

„W jedenastu krajach przepisy w zakresie powoływania i odwoływania kadry kierowniczej najwyższego szczebla uznano za odpowiednie. W ośmiu krajach zaobserwowano jednak w tej kwestii niejasności lub praktyczne wdrażanie tych przepisów uznaje się za niezadowalające”.

Źródło: Roczne sprawozdanie ESGAB za 2011 r., s. 7 i 8.

OBECNIE EUROSTAT MONITORUJE SPRAWOZDAWCZOŚĆ KRAJOWYCH URZĘDÓW STATYSTYCZNYCH DOTYCZĄCĄ DZIAŁAŃ USPRAWNIAJĄCYCH, ALE NIE WERYFIKUJE ICH WDRAŻANIA

- 30.** Po przeprowadzonej w latach 2006–2008 rundzie ocen partnerskich Eurostat monitorował wdrażanie działań usprawniających uzgodnionych przez KUS w wyniku ocen partnerskich²⁴. Eurostat opiera swoje działania monitorujące na odpowiedziach udzielonych przez KUS w ramach corocznych ankiet. W momencie rozpoczęcia monitorowania w 2008 r. ukończono już 191 działań usprawniających, a 677 pozostawało do zrealizowania. Do marca 2011 r.²⁵ nadal nie zrealizowano 273 działań²⁶. Na **schemacie 2** przedstawiono postępy KUS w realizacji działań usprawniających. Szczegółowy opis stanu realizacji działań znajduje się w **załączniku**.
- 31.** W odniesieniu do niektórych działań, które KUS zgłosiły jako „zrealizowane”, Eurostat nie zna ich rzeczywistych wyników, ponieważ nie przekazano mu dalszych szczegółów lub wyjaśnień. KUS zgłaszają ponadto 116 działań jako „będące w toku bez konkretnego terminu ukończenia”, co utrudnia dokonanie oceny postępów.
- 32.** W przypadku wielu KUS upłynęło co najmniej pięć lat od przeprowadzenia oceny partnerskiej. Wnioski dotyczące obecnego stanu wdrożenia kodeksu praktyk, oparte wyłącznie na sprawozdaniach z realizacji działań usprawniających uzgodnionych podczas ocen partnerskich, są niewiarygodne.

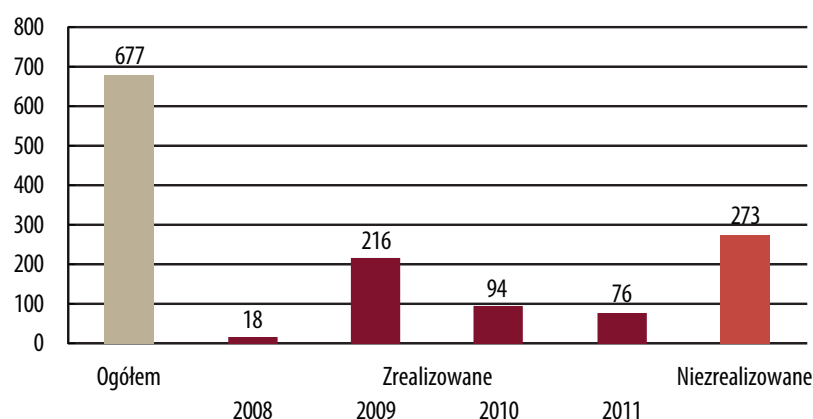
²⁴ Obszary, w których stwierdzono uchybienia podczas procesu oceny partnerskiej, ale których nie objęto działaniami usprawniającymi, nie są monitorowane przez Eurostat.

²⁵ Zob. Sprawozdanie Eurostatu w sprawie monitorowania przestrzegania Kodeksu praktyk przez KUS (2011).

²⁶ Liczba ta nie obejmuje dwóch nowych działań określonych w 2011 r.

SCHEMAT 2

STOPIEŃ REALIZACJI DZIAŁAŃ USPRAWNIAJĄCYCH WEDŁUG SPRAWOZDAŃ PRZEDSTAWIONYCH OD 2008 R.



Źródło: Eurostat; łączna liczba niezrealizowanych jeszcze działań nie obejmuje dwóch nowych działań określonych w 2011 r.

SAMA KOMISJA NADAL NIE PRZESTRZEGA W PEŁNI KODEKSU PRAKTYK

- 33.** W swoim zaleceniu z dnia 25 maja 2005 r. Komisja zobowiązała się do dopilnowania, aby Eurostat przestrzegał zasad kodeksu oraz aby był profesjonalnie zorganizowany i wyposażony w zasoby, co pozwoli mu na tworzenie europejskich statystyk w sposób gwarantujący niezależność, wiarygodność i rozliczalność.

²⁷ Dz.U. L 112 z 29.4.1997, s. 56.

DECYZJA KOMISJI Z 1997 R. W SPRAWIE ROLI EUROSTATU NIE JEST W PEŁNI ZGODNA Z KODEKSEM ANI Z ROZPORZĄDZENIEM W SPRAWIE STATYSTYKI EUROPEJSKIEJ

- 34.** W kwietniu 2011 r. Komisja ogłosiła zamiar zmiany swojej decyzji z 1997 r. w sprawie roli Eurostatu²⁷. Decyzja ta nie jest w pełni zgodna z zasadami zawartymi w kodeksie praktyk z 2005 r. Brakuje w niej przede wszystkim jakiegokolwiek odniesienia do zasady niezależności zawodowej (zasada nr 1 kodeksu). Na mocy decyzji Komisji Eurostatowi przyznaje się jedynie „autonomię techniczną”. W decyzji nie ma wzmianki o roli dyrektora generalnego Eurostatu ani definicji nadanego mu w ostatnich latach tytułu „głównego statystyka Unii Europejskiej”.

- 35.** Decyzja z 1997 r. nie została ponadto dostosowana do rozporządzenia w sprawie statystyki europejskiej z 2009 r. Na mocy art. 6 tego rozporządzenia Eurostatowi powierza się wyłączną odpowiedzialność za opracowywanie, tworzenie i rozpowszechnianie statystyk europejskich. Z kolei art. 6 decyzji Komisji stanowi, że Komisja może podjąć decyzję, że w procesie tworzenia statystyk mogą brać udział inne jej służby niż Eurostat, a także określić, w jakich działaniach i w jakim stopniu mogą one uczestniczyć. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że mimo że za tworzenie statystyk europejskich odpowiada wyłącznie Eurostat, inne dyrekcje generalne obecnie też je tworzą.

NIEZALEŻNOŚĆ EUROSTATU JEST ZDEFINIOWANA MNIEJ WYRAŹNIE NIŻ NIEZALEŻNOŚĆ OLAF-U

- 36.** W ramach kontroli porównano status przyznany przez Komisję Eurostatowi ze statusem przyznanym Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). OLAF, podobnie jak Eurostat, jest dyrekcją generalną Komisji, ale oczekuje się, że będzie zachowywał pełną niezależność w wykonywaniu swoich zadań.

37. W przeciwieństwie do decyzji Komisji z 1997 r. w sprawie Eurostatu decyzja Komisji z 1999 r. w sprawie OLAF-u²⁸ zawiera szczegółowe przepisy mające chronić niezależność operacyjną urzędu oraz jego dyrektora generalnego, które obejmują:

- a) wyraźne zobowiązanie dyrektora generalnego do niezwracania się o instrukcje do Komisji, jakiegokolwiek rządu lub jakiegokolwiek innej instytucji lub organu ani do nieprzyjmowania od nich instrukcji;
- b) Komitet ds. Nadzoru mający chronić Urząd przed niepożądanymi zakłóceniami;
- c) odnawialny ściśle określony okres kadencji dyrektora generalnego;
- d) proces selekcji, w ramach którego wymaga się pozytywnej opinii Komitetu ds. Nadzoru w sprawie kwalifikacji znajdujących się na krótkiej liście kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego;
- e) aprobatą przez Parlament Europejski i Radę przed mianowaniem przez Komisję dyrektora generalnego.

²⁸ Decyzja Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20).

²⁹ Udział środków przekazanych w ramach subdelegacji przez inne dyrekcje generalne Komisji w łącznej kwocie środków na zobowiązania wynosił 24% w 2011 r. (27% w 2010 r. i 33% w 2009 r.). Ponad dwie trzecie tych środków pochodziło z DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

POCZYNIONO PRAKTYCZNE KROKI MAJĄCE ZAPEWNIĆ NIEZALEŻNOŚĆ ZAWODOWĄ EUROSTATU, ALE PRZYGOTOWYWANA DECYZJA KOMISJI W SPRAWIE ROLI EUROSTATU POWINNA SKONSOLIDOWAĆ POSTĘPY W TYM ZAKRESIE

38. W praktyce Komisja podjęła działania na rzecz zapewnienia w większym stopniu niezależności zawodowej Eurostatu. Przede wszystkim obecny dyrektor generalny został wyłoniony w 2008 r. w ramach procedury otwartej dla kandydatów zewnętrznych. Podobnie Komisja otworzyła ostatnie procedury rekrutacyjne na stanowiska dyrektorów Eurostatu dla kandydatów zewnętrznych.

39. Postęp ten wciąż jednak ma charakter nietrwały, dopóki rozwiązania te nie zostaną wyraźnie ujęte w odnośnych przepisach prawnych. Jeżeli Komisja nie stwierdzi inaczej w przygotowywanej przez siebie decyzji w sprawie roli Eurostatu, zachowa ona prawo do obsadzenia w Eurostatcie stanowisk kierowniczych najwyższego szczebla (tj. dyrektora generalnego i dyrektora) z wykorzystaniem procedury transferu kadry kierowniczej z innych stanowisk w Komisji bez wcześniejszej publikacji ogłoszenia o wakacie.

40. Ponadto to, że znaczna część budżetowych środków operacyjnych Eurostatu przekazywana jest mu w ramach subdelegacji z innych dyrekcji generalnych Komisji²⁹, stoi w sprzeczności z zasadą nr 1 (niezależność zawodowa) oraz zasadą nr 3 (odpowiednia ilość zasobów) kodeksu praktyk, ponieważ częściowo uzależnia finansowo Eurostat od innych służb Komisji.

41. Do czerwca 2012 r. nadal nie podjęto decyzji, czy Eurostat i/lub inne dyrekcje generalne mają zająć się prowadzeniem czynności wyjaśniających, czy doszło do przedstawienia wprowadzających w błąd danych dotyczących deficytu i zadłużenia, celem nałożenia grzywien³⁰.

EUROSTAT NADAL NIE ROZWIĄZAŁ PROBLEMÓW W ZAKRESIE WŁASNEGO WEWNĘTRZNEGO WDROŻENIA KODEKSU

42. Z wewnętrznych sprawozdań Eurostatu sporządzanych dla ESGAB wynika, że w marcu 2011 r. 27 z 69 działań usprawniających uzgodnionych w sprawozdaniu z 2007 r. z oceny partnerskiej³¹ nadal nie zostało zrealizowanych. Szczegóły przedstawiono w **tabeli 2**, która zawiera również przegląd wdrażania zaleceń wydanych przez ESGAB od 2009 r.

³⁰ Art. 8 rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 1). Kwota grzywny może wynosić maksymalnie 0,2% PKB danego państwa członkowskiego.

³¹ Sprawozdanie z oceny partnerskiej dotyczącej wdrożenia Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych w Eurostatie, 24–26 października 2007 r.

TABELA 2

WDROŻENIE PRZEZ EUROSTAT DZIAŁAŃ USPRAWNIAJĄCYCH (STAN Z MARCA 2011 R.)

Stan wdrożenia według sprawozdań Eurostatu	Liczba działań uzgodnionych w ramach oceny partnerskiej w 2007 r.	Liczba zaleceń wydanych przez ESGAB w jej sprawozdaniach z 2009 i 2010 r.
Wdrożenie do marca 2009 r.		
1. Działania zrealizowane	35	
Wdrożenie od kwietnia 2009 r.		
Zakończone działania		
Działanie zostało zrealizowane	3	5
Nie planuje się dalszych działań w tej kwestii	3	0
Działanie nie jest już adekwatne	1	0
2. Łączna liczba zakończonych działań	7	5
Działania w toku		
Działanie traktowane jest jako trwające bez konkretnego terminu zakończenia	10	15
Działanie realizowane jest zgodnie z planem, a termin realizacji jeszcze nie upłynął	10	4
Istnieją opóźnienia w ramach Eurostatu	3	0
Dalszy postęp zależy obecnie od organów innych niż Eurostat	2	0
Działanie zostało włączone do nowego działania	1	0
Brak jasnego stwierdzenia stanu wdrożenia	1	0
3. Łączna liczba działań w toku	27	19
OGÓŁEM (1+2+3)	69	24

Źródło: Informacje przekazane ESGAB przez Eurostat.

- 43.** W ramach kontroli ustalono, że Eurostat ma trudności z pełnym wdrożeniem zasady nr 6 kodeksu (bezstronność i obiektywność) w odniesieniu do zapewnienia użytkownikom bezstronnego dostępu do danych. Istnieją wyjątki od stosowania kodeksu i zasady bezstronności, zwłaszcza w kontekście procedury nadmiernego deficytu³², kiedy termin wymiany informacji wewnątrz Komisji jest niezgodny ze sporządzonym przez Eurostat „Protokołem w sprawie bezstronnego dostępu użytkowników do danych Eurostatu”³³.
- 44.** W odniesieniu do innych dyrekcji generalnych Komisji Eurostat nadal nie rozwiązał problemu opisanego już w sprawozdaniu z 2007 r. z oceny partnerskiej³⁴, polegającego na tym, że inne służby gromadzą dane we własnym zakresie w sytuacji, gdy spodziewają się, że Eurostat może nie odpowiedzieć na ich wnioski. Brak koordynacji pomiędzy dyrekcjami generalnymi realizującymi poszczególne polityki a Eurostatem w sprawie prac statystycznych został zgłoszony przez Eurostat i rozpoznany przez służby centralne Komisji jako przekrojowe zagrożenie roku 2010 o charakterze krytycznym, a w 2011 r. zainicjowano szereg działań mających to zagrożenie złagodzić.

PRZEPROWADZENIE OCENY STANU WDROŻENIA KODEKSU PRAKTYK W OBRĘBIE CAŁEGO ESS WYMAGA LEPSZYCH INFORMACJI

W ROZPORZĄDZENIU W SPRAWIE STATYSTYKI EUROPEJSKIEJ NIE PRZEWIDZIANO PROCEDUR SŁUŻĄCYCH WERYFIKACJI PRZESTRZEGANIA KODEKSU PRAKTYK

- 45.** Od partnerów w obrębie ESS oczekuje się, aby współpracowali w dobrej wierze. W rozporządzeniu w sprawie statystyki europejskiej nie przewidziano procedur służących weryfikacji przestrzegania zasad kodeksu praktyk. Procedura nadmiernego deficytu (EDP) jest jedynym obszarem statystyki, w którym prawodawca upoważnił i zobowiązał Eurostat do przeprowadzania działań weryfikacyjnych na miejscu w państwach członkowskich³⁵.

PROCEDURY OCENY PARTNERSKIEJ WYMAGAJĄ KOMPLEKSOWEGO PODEJŚCIA

- 46.** Oceny partnerskie pozostają najważniejszym narzędziem służącym do dokonywania niezależnej oceny stanu wdrożenia kodeksu przez Eurostat i KUS. Kolejną rundę ocen partnerskich planuje się na 2013 r., ale w czerwcu 2012 r. nadal jeszcze nie podjęto decyzji, gdzie i jak je przeprowadzić. Oceny te będą musiały dotyczyć tych zasad, które dotychczas objęto oceną jedynie w ograniczonym zakresie (zob. **tabela 3**).

³² Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. L 145 z 10.6.2009, s. 1).

³³ Protokół został opublikowany na stronie internetowej Eurostatu: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/Impartiality_protocol_REV2_FINAL_EN.pdf.

³⁴ Zob. s. 20 sprawozdania z oceny partnerskiej dotyczącej wdrożenia Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych w Eurostatie, 24–26 października 2007 r.

³⁵ W odniesieniu do jakości danych liczbowych dotyczących dochodu narodowego brutto (DNB) art. 6 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (rozporządzenie DNB) (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1) przewiduje możliwość przeprowadzania przez Komisję „wizyt informacyjnych” w państwach członkowskich jako część jej działań weryfikacyjnych; zob. pkt 2.28 i 2.30 rocznego sprawozdania Trybunału za 2010 r.

47. W ramach ocen partnerskich w latach 2006–2008 stosowano wspólną metodykę, skupiając się na części kodeksu poświęconej „środowisku instytucjonalnemu”. Inne zasady objęte były jedynie procedurą samooce-ny. W 2011 r. grupa zadaniowa „Sponsorowanie jakości” ukończyła ramy zapewnienia jakości (QAF) procesów statystycznych i wyników badań statystycznych. W tych ramach wskazuje się możliwe działania/metody/narzędzia, które mogą dostarczyć wytycznych i dowodów w zakresie wdrażania wskaźników kodeksu. Komitet ESS nie podjął jeszcze decyzji, w jaki sposób wykorzystać te ramy.

TABELA 3

OBJĘCIE PROCEDURĄ OCENY 15 ZASAD KODEKSU

Zasady kodeksu praktyk przyjęte w 2005 r.		Samooce-ny 2005–2006	Oce-ny partnerskie 2006–2008	Plany działania 2007–2008	Monitorowanie planów działań od 2008 r.	Roczne oceny ESGAB od 2009 r.
Środowisko instytucjonalne	1. Niezależność zawodowa	✓	✓	✓	✓	✓
	2. Upoważnienie do gromadzenia danych	✓	✓	✓	✓	X
	3. Odpowiednia ilość zasobów	✓	✓	✓	✓	✓
	4. Zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniej jakości	✓	✓	✓	✓	✓
	5. Poufność statystyk	✓	✓	✓	✓	X
	6. Bezstronność i obiektywność	✓	✓	✓	✓	X
Procesy statystyczne	7. Rzetelna metodologia	✓	X	✓	✓	X
	8. Właściwe procedury statystyczne	✓	X	✓	✓	X
	9. Unikanie nadmiernego obciążania respondentów	✓	X	✓	✓	X
	10. Opłacalność	✓	X	✓	✓	X
Wyniki badań statystycznych	11. Adekwatność	✓	X	✓	✓	X
	12. Dokładność i rzetelność	✓	X	✓	✓	X
	13. Terminowość i punktualność	✓	X	✓	✓	X
	14. Spójność i porównywalność	✓	X	✓	✓	X
	15. Dostępność i przejrzystość	✓	✓	✓	✓	X

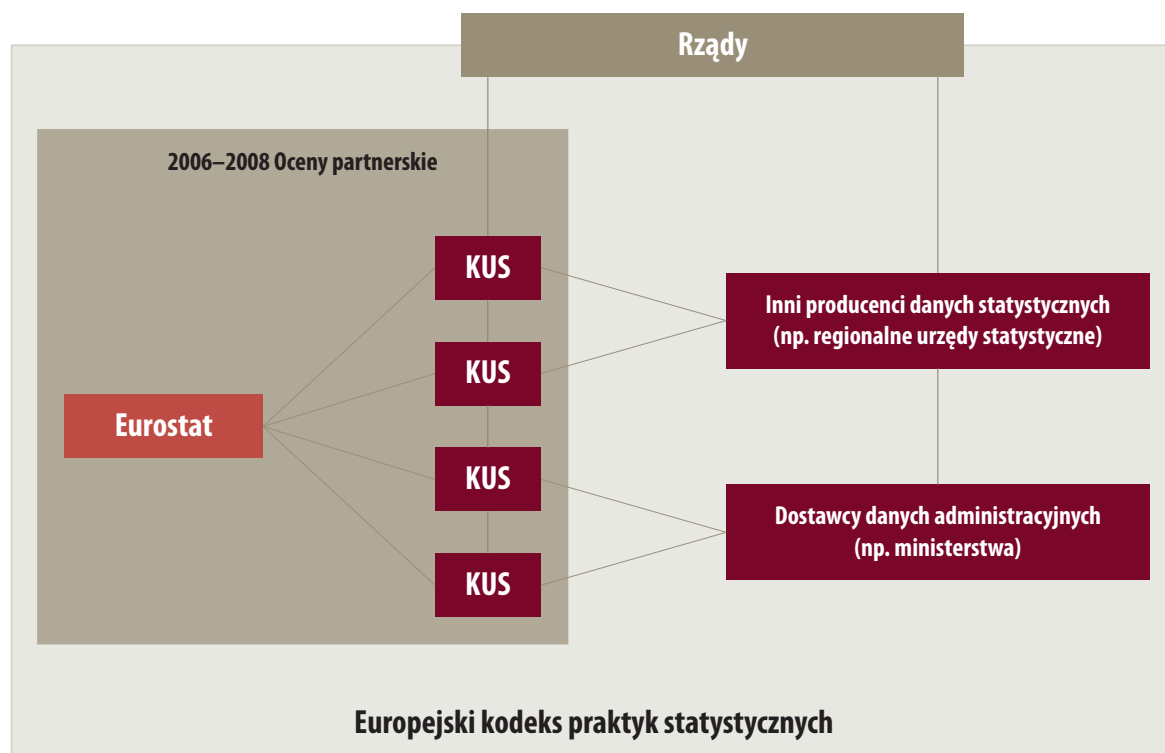
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

(✓ = objęte oceną)

48. Inni producenci statystyk (np. regionalne urzędy statystyczne) lub dostawcy danych administracyjnych wykorzystywanych w sprawozdawczości statystycznej (np. ministerstwa finansów) nie byli objęci pierwszą rundą ocen partnerskich (zob. **schemat 3**) i będzie trzeba ich objąć przyszłymi ocenami.
49. Przeprowadzanie ocen wyłącznie w oparciu o podejście horyzontalne dotyczące całej organizacji nie umożliwia upewnienia się, że systemy działają w taki sam sposób we wszystkich dziedzinach statystyki w danym KUS. W związku z tym, że istnieje ponad 100 dziedzin statystyki, nie ma możliwości jednoczesnego objęcia ich wszystkich procedurą oceny. Rozwiązaniem mogłaby być procedura ocen partnerskich w trybie ciągłym, których przedmiotem każdego roku byłaby ograniczona liczba konkretnych dziedzin statystyki. Eurostat posiada już pewne doświadczenie w organizowaniu ocen w trybie ciągłym w ramach swoich działań oceniających, choć nie są one bezpośrednio porównywalne pod względem zakresu i stosowanego podejścia.

SCHEMAT 3

ZAKRES OCEN PARTNERSKICH W LATACH 2006–2008



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

50. W pierwszej rundzie oceny partnerskiej zespoły liczyły trzech członków, zwykle dwóch z ramienia KUS i jeden z Eurostatu. ESGAB zaleciła³⁶, aby oceny partnerskie przeprowadzane były „przez autonomiczne zespoły oceny partnerskiej” oraz „aby nowy zestaw ocen partnerskich był bardziej ujednolicony i znormalizowany niż poprzednie”. Włączenie do zespołów oceny partnerskiej partnerów nienależących do ESS zwiększyłoby niezależność i wiarygodność tych ocen.

³⁶ Zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., zalecenie 4.

³⁷ COM(2011) 211 wersja ostateczna.

ESGAB OTRZYMUJE INFORMACJE OD PAŃSTW CZŁONKOWSKICH NA ZASADZIE DOBROWOLNOŚCI

51. W decyzji ustanawiającej ESGAB nie określono, w jaki sposób rada ma uzyskiwać informacje na potrzeby rocznych ocen stanu wdrożenia kodeksu. Uwzględniając roczne sprawozdania monitorujące Eurostatu, ESGAB opracowała swoje własne narzędzia służące do gromadzenia dalszych informacji. Rada wysłała ankiety do KUS i zainteresowanych podmiotów, zaprosiła przedstawicieli ścisłego kierownictwa KUS do krótkiej wymiany poglądów („dialog krajowy”) oraz wystosowała pisma do władz krajowych z prośbą o wyjaśnienia dotyczące przestrzegania przez nie kodeksu.
52. ESGAB podkreśliła w swoim sprawozdaniu za 2011 r., że istnieją trudności w uzyskiwaniu faktycznych informacji na temat wdrażania kodeksu w praktyce. W ramach obecnych ustaleń i w związku z ograniczonymi zasobami (zob. **ramka 2**) zakres działań monitorujących ESGAB pozostanie w wyraźny sposób ograniczony.

NAJNOWSZE INICJATYWY KOMISJI ZMIERZAJĄ W DOBRYM KIERUNKU, ALE NIE ROZWIĄZUJĄ WSZYSTKICH BUDZĄCYCH OBAWY KWESTII

53. W kwietniu 2011 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Rzetelne zarządzanie jakością w statystyce europejskiej”³⁷, który miał zawierać wnioski wyciągnięte z kryzysu finansowego. Komisja ogłosiła w nim swój zamiar wdrożenia „podejścia prewencyjnego do weryfikacji statystyki finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych” oraz dalszego wzmocnienia zarządzania ESS poprzez szereg propozycji.

PODEJŚCIE PREWENCYJNE DO WERYFIKACJI STATYSTYKI FINANSÓW SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH (EDP) ZOSTAŁO URUCHOMIONE W 2011 R.

- 54.** Rozporządzenie o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu nakłada na Eurostat obowiązek przeprowadzania we wszystkich państwach członkowskich regularnych „wizyt konsultacyjnych”, a także ewentualnych „inspekcji metodologicznych”. W następstwie rozpoznania uchybień w statystykach dotyczących deficytu i długu publicznego Grecji³⁸ uprawnienia Eurostatu zostały w lipcu 2010 r. rozszerzone³⁹.
- 55.** W odniesieniu do inspekcji metodologicznych Eurostatowi przyznano uprawnienia zbliżone do uprawnień kontrolnych w celu weryfikacji ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę danych przedstawionych w sprawozdaniach przez państwa członkowskie. Uprawnienia te mogą jednak zostać wykorzystane jedynie w wyjątkowych przypadkach, w których wyraźnie stwierdzono znaczące zagrożenia lub problemy dotyczące jakości danych zgłaszanych przez dane państwo członkowskie. Jak dotąd skorzystano z tych uprawnień jedynie w przypadku oceny jakości statystyk dotyczących deficytu i długu publicznego Grecji.
- 56.** W celu przezwyciężenia ograniczeń polegających na możliwości stosowania inspekcji metodologicznych jedynie w wyjątkowych przypadkach, Eurostat wprowadził w 2011 r. nowy rodzaj wizyt – „wizyty konsultacyjne dotyczące wyjściowych źródeł danych”, stanowiące uzupełnienie „standardowych wizyt konsultacyjnych”. Wizyty dotyczące wyjściowych źródeł danych są ukierunkowane na podmioty dostarczające dane rachunkowe stanowiące podstawę danych zgłaszanych przez państwa członkowskie.
- 57.** Eurostat stoi w obliczu podwójnego wyzwania w postaci zwiększenia zarówno liczby, jak i jakości swoich wizyt konsultacyjnych. Podniesienie jakości w nieunikniony sposób pociągnie za sobą wydłużenie wizyt. W **tabeli 4** pokazano, że liczba wizyt konsultacyjnych znacznie wzrosła w 2011 r. W czasie kontroli nie można było jednak ocenić jakości wizyt dotyczących wyjściowych źródeł danych ani współpracy właściwych organów państw członkowskich, ponieważ sprawozdania z tych wizyt nie były jeszcze dostępne.
- 58.** W związku z wewnętrzną reorganizacją od dnia 1 stycznia 2012 r. jednej z dysekcji Eurostatu liczącej ok. 50 pracowników powierzono zajmowanie się wyłącznie statystyką finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Oczekuje się, że państwa członkowskie będą udostępniać, na zasadzie dobrowolności, usługi ekspertów od rachunków narodowych⁴⁰. W październiku 2011 r. Eurostat sporządził listę 30 ekspertów z 12 państw członkowskich.

³⁸ COM(2010) 1 wersja ostateczna.

³⁹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 679/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 479/2009 w odniesieniu do jakości danych statystycznych w kontekście procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 198 z 30.7.2010, s. 1).

⁴⁰ Art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 479/2009.

TABELA 4

WIZYTY EUROSTATU W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH W ZWIĄZKU Z EDP

	Liczba wizyt konsultacyjnych					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgia	1 (1 dzień)		1 (1 dzień)		1 (1 dzień)	
Bułgaria			1 (2 dni)		1 (2 dni)	1 (4 dni) ³
Republika Czeska		1 (2 dni)		1 (3 dni)		1 (2 dni)
Dania	1 (1 dzień)		1 (2 dni)			1 (2 dni)
Niemcy		1 (1 dzień)		1 (1 dzień)		1 (2 dni) ⁴
Estonia		1 (2 dni)		1 (2 dni)		1 (2 dni)
Irlandia	1 (2 dni)		1 (2 dni)		1 (2 dni)	
Grecja	1 (1 dzień) ¹					1 (3 dni) ³ i 2 (3 i 2 dni)
Hiszpania		1 (2 dni)		1 (2 dni)		1 (2 dni)
Francja	1 (1 dzień)		1 (1 dzień)		1 (1 dzień)	
Włochy		1 (2 dni)		1 (2 dni)		1 (2 dni)
Cypr	1 (1 dzień)		1 (2 dni)		1 (1 dzień)	
Łotwa	1 (2 dni)			1 (2 dni)		1 (3 dni)
Litwa	1 (2 dni)		1 (2 dni)		1 (2 dni)	
Luksemburg	1 (1 dzień)			1 (1 dzień)		1 (1 dzień)
Węgry	1 (2 dni)		1 (2 dni)		1 (2 dni)	
Malta	1 (1 dzień)		1 (1 dzień)		1 (2 dni)	
Niderlandy		1 (2 dni)			1 (1 dzień)	1 (1 dzień)
Austria		1 (2 dni)		1 (2 dni)		
Polska		1 (2 dni)		1 (2 dni)		1 (2 dni)
Portugalia	1 (2 dni)		1 (2 dni)			3 (każdorazowo 2 dni)
Rumunia		1 (2 dni)	1 (2 dni)		1 (2 dni)	1 (3 dni) ³ i 1 (3 dni)
Słowenia	1 (2 dni)		1 (2 dni)			1 (2 dni)
Słowacja		1 (2 dni)	1 (2 dni)			1 (2 dni)
Finlandia		1 (2 dni)			1 (2 dni)	1 (2 dni)
Szwecja		1 (1 dzień)		1 (2 dni)		1 (2 dni)
Zjedn. Królestwo		1 (2 dni) ²		1 (2 dni)		1 (3 dni)
Razem	13 (19 dni)	13 (24 dni)	13 (23 dni)	11 (21 dni)	11 (18 dni)	21 (44 dni) i 3 (10 dni)³
Liczba inspekcji metodologicznych						
Grecja	2 (3 i 3 dni)		2 (2 i 5 dni)	1 (3 dni)	4 (3, 2, 3 i 22 dni)	
Ogółem	15 (25 dni)	13 (24 dni)	15 (30 dni)	12 (24 dni)	15 (48 dni)	24 (54 dni)

¹ Wizyta konsultacyjna odbyła się tego samego dnia co inspekcja metodologiczna.

² Podczas tej wizyty odbyło się wspólne posiedzenie z irlandzkim KUS.

³ Wizyta konsultacyjna dotycząca wyjściowych źródeł danych.

⁴ Standardowa wizyta konsultacyjna z elementami weryfikacji wyjściowych źródeł danych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Eurostat.

- 59.** Obecne podejście Eurostatu polega na zacieśnieniu współpracy nie tylko z KUS, ale także z najwyższymi organami kontroli (NOK) w państwach członkowskich w celu upewnienia się, że wyjściowe dane źródłowe dotyczące finansów publicznych (w tym sprawozdania finansowe) są poddane należytej kontroli przed wykorzystaniem ich w sprawozdaniach związanych z EDP. Komitet Kontaktowy NOK powołał grupę zadaniową, której celem jest zbadanie możliwości współpracy pomiędzy NOK, Eurostatem i KUS.

⁴¹ COM(2011) 211 wersja ostateczna.

⁴² COM(2012) 167 wersja ostateczna z dnia 17 kwietnia 2012 r. „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej”.

KOMISJA ZAPOWIEDZIAŁA WZMOCNIENIE ZARZĄDZANIA EUROPEJSKIM SYSTEMEM STATYSTYCZNYM

- 60.** W kwietniu 2011 r. Komisja zapowiedziała⁴¹ dwie główne inicjatywy na rzecz wzmocnienia ram zarządzania ESS: wniosek w sprawie „ukierunkowanych zmian” do rozporządzenia w sprawie statystyki europejskiej oraz tzw. zobowiązania dotyczące zaufania do statystyki, będące nowym narzędziem na rzecz skutecznego wdrażania kodeksu praktyk. W kwietniu 2012 r. Komisja przedłożyła wniosek legislacyjny do Parlamentu Europejskiego i Rady⁴².
- 61.** W wydanym komunikacie Komisja stwierdziła, że wniosek w sprawie ukierunkowanych zmian do rozporządzenia w sprawie statystyki europejskiej nie pozostawi wątpliwości, „że zasada niezależności zawodowej krajowych urzędów statystycznych obowiązuje bezwarunkowo”. Ponadto uprawnienia organów statystycznych do gromadzenia danych zostaną zwiększone w przypadkach, kiedy dane te można uzyskać z dostępnych źródeł administracyjnych.
- 62.** Przy zapowiedzianej zmianie rozporządzenia w sprawie statystyki europejskiej zostaną też ustanowione ramy prawne dla „zobowiązań dotyczących zaufania do statystyki”, zgodnie z którymi państwa członkowskie powinny zobowiązać się formalnie, na podstawie kodeksu praktyk, do podejmowania wszelkich środków niezbędnych do utrzymania zaufania do stworzonych przez siebie statystyk oraz do monitorowania wdrażania kodeksu. W tym celu Komisja zaplanowała sporządzenie „uzgodnionych podstawowych zasad”, które mają zostać włączone do rozporządzenia w sprawie statystyki europejskiej.
- 63.** Według Komisji szczegółowa treść każdego zobowiązania zostanie opracowana we współpracy z właściwym państwem członkowskim. Każde państwo członkowskie określi swój własny program zapewniania i poprawy jakości, odzwierciedlający postępy we wdrażaniu kodeksu praktyk i identyfikujący priorytetowe działania niezbędne do zapewnienia właściwej realizacji minimalnych standardów.

64. „Zobowiązania dotyczące zaufania do statystyki” uzyskały dotychczas ostrożne poparcie Rady, która z zadowoleniem przyjęła samą propozycję co do zasady i zasugerowała przeprowadzenie na pierwszym etapie działań pilotażowych⁴³.

DALSZA POPRAWA RAM PRAWNYCH POMOGŁABY OSIĄGNĄĆ PEŁNE WDROŻENIE KODEKSU

65. W 2005 r. kodeks praktyk został stworzony jako instrument samoregulacyjny. Od tego czasu do przepisów statystycznych wprowadzono liczne odniesienia do kodeksu. Rozporządzenie w sprawie statystyki europejskiej z 2009 r. stanowi, że statystyki europejskie mają być opracowywane, tworzone i rozpowszechniane „zgodnie z” zasadami statystycznymi określonymi w Traktacie „oraz dokładniej rozwiniętymi” w kodeksie praktyk⁴⁴. Istnieje jednak pewna niejasność dotycząca charakteru zobowiązań wynikających z obowiązującego rozporządzenia w odniesieniu do przestrzegania kodeksu. Jest to na przykład odzwierciedlone w zaleceniu grupy zadaniowej ds. wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE, aby „koniecznie wzmocnić wiążący charakter Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych”⁴⁵. Zmiany rozporządzenia w sprawie statystyki europejskiej zaproponowane przez Komisję w kwietniu 2012 r. nie rozwiążą niejednoznaczności dotyczącej natury obowiązku przestrzegania kodeksu. Mimo że Komisja twierdzi, że kodeks jest instrumentem samoregulacyjnym, proponuje ona wprowadzenie przepisu, który wymagałby od państw członkowskich „stosowania wszelkich niezbędnych środków na rzecz wdrożenia kodeksu praktyk”⁴⁶.
66. W rozporządzeniu w sprawie statystyki europejskiej nie przewidziano ponadto procedury umożliwiającej przeprowadzanie inspekcji procesu tworzenia statystyk poczynwszy od pierwotnego źródła danych do ostatecznego wyniku w przypadkach, w których mogło dojść do przedstawienia wprowadzających w błąd danych. Bez takiego mechanizmu⁴⁷ nie ma możliwości podejmowania szybkich działań w takich przypadkach. Aby mechanizm kontroli był wiarygodny, musiałby też zostać objęty niezależnym nadzorem.
67. W swoim komunikacie z kwietnia 2011 r. Komisja nie odniosła się do głównej kwestii podniesionej przez ESGAB, dotyczącej jej mandatu i udostępnionych jej zasobów. W swoim sprawozdaniu za rok 2010⁴⁸ ESGAB podkreśliła, że należy wzmocnić jej podstawę prawną w celu umożliwienia podejmowania odpowiednich działań w sytuacji, gdy zagrożona jest wiarygodność ESS jako całości. W sprawozdaniu za rok 2011 ponownie podkreślono ten punkt⁴⁹, a ponadto ESGAB stwierdziła, że można ulepszyć jej podstawę prawną, jaśniej przedstawiając oczekiwania jej założycieli oraz środki służące ich realizacji⁵⁰. W przyszłości rola ESGAB powinna obejmować niezależne nadzorowanie ocen partnerskich i inspekcje procesów tworzenia statystyk.

⁴³ Zob. konkluzje Rady z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie komunikatu Komisji „Rzetelne zarządzanie jakością w statystyce europejskiej”; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/122932.pdf.

⁴⁴ Art. 1 oraz art. 11 ust. 1.

⁴⁵ Sekcja 2.1.4 sprawozdania z dnia 21 października 2010 r., które uzyskało poparcie Rady Europejskiej obradującej w dniach 28–29 października 2010 r.

⁴⁶ Zob. zaproponowany art. 11 ust. 3.

⁴⁷ Procedura nadmiernego deficytu (EDP) jest obecnie jedyną dziedziną, w której funkcjonuje taki mechanizm.

⁴⁸ Zalecenie nr 10 sprawozdania rocznego ESGAB za 2010 r.

⁴⁹ Zalecenie nr 8 sprawozdania rocznego ESGAB za 2011 r.

⁵⁰ W swojej rezolucji z dnia 17 czerwca 2010 r. (P7_TA(2010)0230) w sprawie jakości danych statystycznych i zwiększonych uprawnień kontrolnych Komisji (Eurostatu) Parlament Europejski wezwał Komisję i Radę „do większego zaangażowania Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką jako niezależnego doradcy; mogłaby ona wspierać Komisję (Eurostat) podczas wizyt w państwach członkowskich” (Dz.U. C 236E z 12.8.2011, s. 76).

ZARZĄDZANIE WIELOLETNIM EUROPEJSKIM PROGRAMEM STATYSTYCZNYM

68. Rzetelność i wiarygodność statystyk zależy w takiej samej mierze od przestrzegania i wdrożenia kodeksu praktyk, jak od zarządzania europejskim programem statystycznym⁵¹.
69. Europejski program statystyczny stanowi ramy opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk europejskich. Decyzja w sprawie programu na lata 2008–2012 została przyjęta w grudniu 2007 r.⁵². Określono w niej 131 „celów” i „głównych inicjatyw”, z których wiele wymaga ciągłego wdrażania w całym okresie trwania programu poprzez roczne programy prac statystycznych (SWP). Na **schemacie 4** przedstawiono strukturę programowania w zakresie tworzenia statystyk europejskich.

⁵¹ Akty prawne Unii odnoszą się do tego programu także jako do „wspólnotowego programu statystycznego” lub „unijnego programu statystycznego”.

⁵² Decyzja nr 1578/2007/WE (zwana dalej „decyzją w sprawie programu na lata 2008–2012”).

SCHEMAT 4

STRUKTURA PROGRAMOWANIA W ZAKRESIE TWORZENIA STATYSTYK EUROPEJSKICH



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 70.** Na realizację programu na lata 2008–2012 przyznano środki finansowe w wysokości 274,2 mln euro na okres pięciu lat. Większość tego finansowania wspiera inwestycje i budowanie potencjału w odniesieniu do nowych inicjatyw w państwach członkowskich. Inne instrumenty prawne zapewniają dodatkowe finansowanie działań, np. rozporządzenie w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych⁵³, na które przeznaczono środki finansowe w wysokości 58,85 mln euro na lata 2008–2013, oraz program modernizacji europejskiej statystyki przedsiębiorstw i handlu (MEETS)⁵⁴ dysponujący środkami finansowymi w wysokości 42,5 mln euro na lata 2009–2013. Niemniej jednak zdecydowana większość kosztów tworzenia informacji statystycznych musi zostać pokryta przez państwa członkowskie⁵⁵.

**NIE SPEŁNIONO WYMOGÓW ROZPORZĄDZENIA FINANSOWEGO
DOTYCZĄCYCH OCEN JAKOŚCIOWYCH W ODNIESIENIU DO PROGRAMU
NA LATA 2008–2012**

**BRAK OCENY EX ANTE PROGRAMU NA LATA 2008–2012 MIAŁ NEGATYWNY WPŁYW NA
KSZTAŁT PROGRAMU I UTRUDNIA JEGO MONITOROWANIE**

- 71.** Oceny uprzednie (*ex ante*) mają zasadnicze znaczenie dla przygotowania unijnych programów i efektywnego zarządzania nimi. Przyczyniają się one do zapewnienia pomyślnej realizacji celów polityki, skuteczności wykorzystanych instrumentów oraz do umożliwienia późniejszej rzetelnej oceny wyników na podstawie odpowiednich wskaźników⁵⁶.
- 72.** Eurostat nie przeprowadził oceny *ex ante* przed przyjęciem programu na lata 2008–2012. Miało to negatywny wpływ na kształt programu oraz na monitorowanie jego wdrażania, ponieważ nie zostały określone żadne wskaźniki.
- 73.** W czerwcu 2010 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie ze śródkresowej oceny programu na lata 2008–2012⁵⁷. W sprawozdaniu stwierdza się, że „wiele celów (około 90%) jest już w trakcie realizacji i prawdopodobnie zostanie osiągniętych do końca 2012 r., chociaż ograniczone środki w ramach europejskiego systemu statystycznego (ESS) mogą spowodować, że będzie to trudniejsze niż przewidywano”. W sprawozdaniu nie przedstawiono szczegółowego opisu postępów w realizacji 131 celów programu.

⁵³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88 (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 321 z 1.12.2008, s. 14).

⁵⁴ Decyzja nr 1297/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie programu modernizacji europejskiej statystyki przedsiębiorstw i handlu (MEETS) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 340 z 19.12.2008, s. 76).

⁵⁵ Całkowity koszt tworzenia statystyk europejskich nie jest znany (zob. pkt 95).

⁵⁶ Art. 21 ust. 1 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego.

⁵⁷ COM(2010) 346 wersja ostateczna z dnia 30 czerwca 2010 r.

- 74.** Na podstawie odpowiedzi Eurostatu na pytania ankiety Trybunał usiłował ocenić stan wdrożenia programu w lipcu 2011 r. W przypadku 68 z 131 celów ocena była utrudniona ze względu na brak odpowiednich wskaźników. Ponadto w większości tych przypadków cele były sformułowane w sposób nieprecyzyjny (zob. **ramka 4**), przez co nawet ograniczone działanie wystarczało do uznania tych celów za zrealizowane lub będące w trakcie realizacji. W wyniku kontroli ustalono, że nawet przy tych korzystnych założeniach co najmniej 20% ze 131 celów prawdopodobnie nie zostanie zrealizowanych w terminie.

RAMKA 4

PRZYKŁADY NIEPRECYZYJNIE SFORMUŁOWANYCH CELÓW

Wyjątki z załącznika I („Zagadnienia przekrojowe”) i załącznika II („Cele i działania”) programu na lata 2008–2012

„zmniejszenie dystansu między użytkownikami a podmiotami sporządzającymi dane przez poprawę komunikacji z różnymi grupami i sieciami użytkowników” (cel 13),

„w szczególnych przypadkach zwiększenie zastosowania modułów ad hoc w badaniach wspólnotowych, zwiększające zdolność reagowania na nowe potrzeby” (cel 24),

„nastąpi poprawa istniejących ram statystycznych w dziedzinie uczenia się przez całe życie pod względem jakości” (cel 85),

„kontynuacja opracowywania odpowiednich danych statystycznych na potrzeby monitorowania bezpieczeństwa żywności” (cel 98),

„uzyskanie większej widoczności statystyki w krajowych i regionalnych planach rozwoju” (cel 127).

Źródło: Decyzja w sprawie programu na lata 2008–2012.

W OCENIE ŚRÓDOKRESOWEJ NIE WSKAZANO POTRZEBY REWIZJI PROGRAMU NA LATA 2008–2012

75. W śródkresowym sprawozdaniu Komisji nie wzięto pod uwagę konieczności rewizji programu w świetle zmian zaistniałych po przyjęciu programu w grudniu 2007 r., a są to mianowicie:

- a) kryzys finansowy oraz potrzeba przesunięcia priorytetów w stronę statystyk dotyczących polityki gospodarczej i walutowej przy uwzględnieniu wpływu na zasoby KUS;
- b) wyzwanie w postaci usprawnienia greckiego systemu statystycznego oraz potrzeba wdrożenia podejścia przewencyjnego w celu uniknięcia podobnych przypadków w innych częściach ESS;
- c) nowe inicjatywy polityczne rozpoczęte przez Komisję, zwłaszcza strategia „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu⁵⁸;
- d) nowe ramy prawne dotyczące współpracy w obrębie ESS określone w rozporządzeniu w sprawie statystyki europejskiej z 2009 r.;
- e) komunikat Komisji w sprawie metod tworzenia statystyk europejskich („wizja na kolejną dekadę”)⁵⁹.

⁵⁸ COM(2010) 2020
wersja ostateczna z dnia
3 marca 2010 r.

⁵⁹ COM(2009) 404
wersja ostateczna z dnia
10 sierpnia 2009 r.

76. W związku z tym, że nie przeprowadzono rewizji programu w celu uwzględnienia tych aspektów, niektóre jego części straciły swoją aktualność. Istnieje rozbieżność pomiędzy faktycznymi działaniami a tym, co przewidział prawodawca.

SPRAWOZDAWCZOŚĆ DOTYCZĄCA WDRAŻANIA PROGRAMU I JEGO WYNIKÓW JEST NIEZADOWALAJĄCA

NIE PRZEWIDZIANO KOLEJNYCH SPRAWOZDAŃ Z WDRAŻANIA PROGRAMU NA LATA 2008–2012 PRZED KOŃCEM 2013 R.

77. Eurostat potwierdził, że oprócz sprawozdania z 2010 r. z oceny śródkresowej nie ma żadnych innych sprawozdań z wdrażania programu ani nie przewiduje się ich sporządzenia – czy to dla celów wewnętrznych, czy zewnętrznych – przed końcowym sprawozdaniem oceniającym, które ma zostać sporządzone do końca 2013 r.

BRAK UJEDNOLICONEJ SPRAWOZDAWCZOŚCI DOTYCZĄCEJ WDRAŻANIA ROCZNYCH PROGRAMÓW PRAC STATYSTYCZNYCH

- 78.** Z uwagi na charakter programu wieloletniego, głównym narzędziem Eurostatu służącym do kierowania działaniami statystycznymi ESS jest roczny program prac statystycznych (SWP) Komisji. Program ten obejmuje szczegółowy wykaz działań („wyników”) dotyczących polityki lub wydatków, które mają zostać zrealizowane w danym roku⁶⁰. Nie ma dostępu do żadnych systematycznych informacji dotyczących tego, czy wyniki zostały osiągnięte.
- 79.** Niedociągnięcia w sprawozdawczości utrudniają także pełną realizację przez ESAC jego funkcji doradczej. ESAC pełni funkcję kanału komunikacji z użytkownikami, respondentami i producentami danych statystycznych w zakresie celów i priorytetów unijnej polityki w zakresie informacji statystycznych (zob. **ramka 5**). W wyniku kontroli ustalono, że ESAC nie pełni jeszcze swojej funkcji doradczej w pełnym zakresie, częściowo ze względu na jego szerokie spektrum działań obejmujące wszystkie dziedziny statystyki, niejednorodny skład komitetu oraz ograniczoną dyspozycyjność niektórych z jego członków. Eurostat mógłby zwiększyć swoje wsparcie dla funkcjonowania ESAC poprzez udostępnianie większej ilości lepiej dostosowanych informacji na temat budżetowych i finansowych skutków decyzji dotyczących programowania statystycznego oraz na temat wdrażania programów statystycznych.

⁶⁰ Odniesienie do programu wieloletniego zostało umieszczone obok każdego wyniku po raz pierwszy w SWP na 2011 r. Jednak w związku z tym, że program na lata 2008–2012 nie został zmieniony w celu uwzględnienia ostatnich wydarzeń, trudno jest dokonywać takich odniesień. Na skutek tego w wielu miejscach znajdują się odniesienia do „ogólnych celów” programu wieloletniego lub do załącznika do programu wieloletniego, w którym jest mowa o „lepszej regulacji” w bardzo ogólny sposób.

RAMKA 5

EUROPEJSKI KOMITET DORADCZY DS. STATYSTYKI (ESAC)

Zbliżanie użytkowników, respondentów i producentów danych statystycznych

Europejski Komitet Doradczy ds. Statystyki (ESAC) powstał w czerwcu 2009 r. i liczy 24 członków: 12 członków działających we własnym imieniu – użytkowników, respondentów lub innych podmiotów zainteresowanych statystyką europejską (w tym społeczność naukowa, partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie), 11 członków mianowanych bezpośrednio przez instytucje i organy, do których należą, oraz dyrektor generalny Eurostatu jako członek *ex officio* bez prawa głosu. ESAC spotyka się trzy razy do roku na jednodniowe posiedzenia w Brukseli. Eurostat zapewnia komitetowi ESAC obsługę sekretariatu.

Podczas trzech pierwszych lat swojej działalności ESAC wydał dokument wpisujący się w dyskusję na temat modernizacji statystyk strukturalnych dotyczących przedsiębiorstw, jednostronicowe oświadczenie zatytułowane „Good decisions need good data, good data require sufficient statistical resources” (Dobre decyzje wymagają dobrych danych, dobre dane wymagają wystarczających zasobów statystycznych) oraz, na wniosek Eurostatu, cztery opinie dotyczące projektów programów statystycznych. Dotychczas ani Parlament Europejski, ani Rada nie skorzystały z możliwości wystąpienia z wnioskiem o opinię ESAC.

W czerwcu 2011 r. ESAC uzgodnił, że każdy członek powinien nawiązać kontakty z użytkownikami w jednym lub dwóch państwach członkowskich w celu utworzenia sieci krajowych przedstawicieli użytkowników.

Źródło: ETO.

EUROSTAT USPRAWNIŁ ZARZĄDZANIE DOTACJAMI ZE ŚRODKÓW PRYZNANYCH NA REALIZACJĘ PROGRAMU I ZAJĄŁ SIĘ ROZWIĄZYWANIEM UCHYBIEŃ ZWIĄZANYCH Z ZAMÓWIENIAMI PUBLICZNYMI

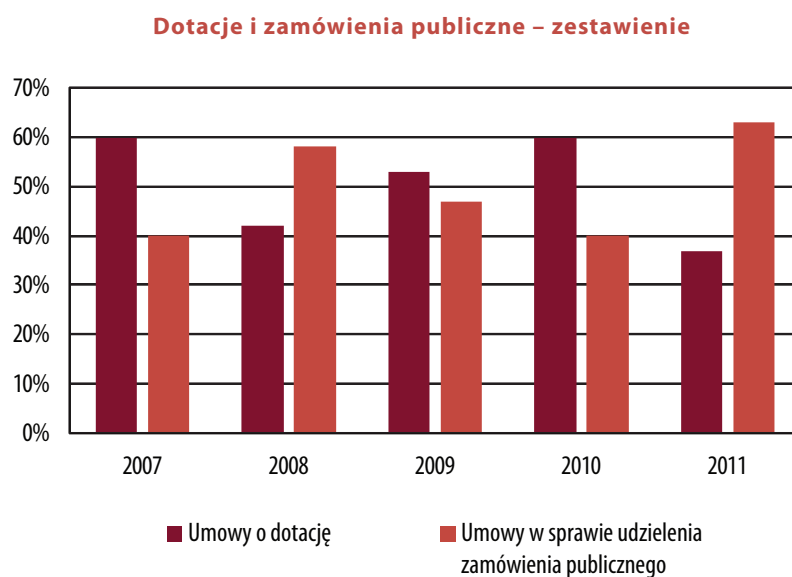
- 80.** W decyzji w sprawie programu na lata 2008–2012⁶¹ wymaga się od organów krajowych i Eurostatu, aby dążyły do zdobycia reputacji dobrze zarządzanych w wydajnych instytucji w celu zwiększenia wiarygodności statystyk.
- 81.** Wdrażając środki finansowe dostępne w ramach programu na lata 2008–2012 oraz innych programów, Eurostat wykorzystuje dwa główne narzędzia: umowy o dotację i umowy w sprawie zamówienia publicznego. Na **schemacie 5** przedstawiono udziały obu instrumentów w łącznej kwocie środków, na które zaciągnięto zobowiązania w latach 2007–2011⁶².

⁶¹ Art. 3 lit. b).

⁶² W 2011 r. podpisano 172 umowy o dotację i 312 umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego (w 2010 r. było to odpowiednio 283 i 320 umów).

SCHEMAT 5

UDZIAŁ DOTACJI I UMÓW W ŁĄCZNEJ KWOCIE ŚRODKÓW, NA KTÓRE ZACIĄgniĘTO ZOBOWIĄZANIA



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

ZARZĄDZANIE DOTACJAMI

- 82.** Eurostat przyznaje ponad 90% swoich dotacji KUS i innym organom krajowym wyznaczonym przez państwa członkowskie.
- 83.** Art. 109 ust. 2 rozporządzenia finansowego stanowi, że celem ani skutkiem dotacji nie może być osiągnięcie zysku przez beneficjenta. W związku z tym w celu określenia odpowiedniej ostatecznej kwoty dotacji Eurostat nie może się ograniczać do sprawdzenia, czy cel umowy o dotację został zrealizowany, ale musi także zweryfikować zasoby faktycznie wykorzystane przez beneficjentów do realizacji celu. Obowiązek ten sprawia, że zarządzanie dotacjami jest bardziej uciążliwe niż zarządzanie umowami w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Od 2011 r. w celu uproszczenia zarządzania dotacjami beneficjenci mają możliwość używania standardowej skali kosztów jednostkowych w odniesieniu do poszczególnych kategorii pracowników. Alternatywnym podejściem może być system ukierunkowany na osiąganie rezultatów oparty na uzgodnionych wskaźnikach i celach (produktach i wynikach)⁶³ bez konieczności powiązania płatności z poniesionymi kosztami.

KONIECZNE BYŁO ZMIERZENIE SIĘ Z PROBLEMEM POWAŻNEGO RYZYKA NIENALEŻNYCH PŁATNOŚCI

- 84.** W rocznych sprawozdaniach z działalności dyrektora generalnego Eurostatu za lata 2001–2004 i 2006 musiały zostać poczynione zastrzeżenia w odniesieniu do zarządzania dotacjami przez Eurostat. Zastrzeżenia te dotyczyły nieodpowiedniego określania i obliczania kosztów kwalifikowalnych oraz nieodpowiedniej liczby przeprowadzonych kontroli, co spowodowało poważne ryzyko wystąpienia nienależnych płatności. Często podczas kontroli *ex post* nie była dostępna dokumentacja dotycząca kosztów personelu, kosztów wyposażenia, materiałów oraz innych kosztów bezpośrednich⁶⁴.

STARANIA NA RZECZ POPRAWY FINANSOWEGO ZARZĄDZANIA DOTACJAMI PRZYNOSZĄ WYNIKI

- 85.** W kwietniu 2009 r. Eurostat na nowo zdefiniował swoją strategię kontroli. Nowe podejście polegało na przesunięciu akcentu z kontroli *ex post* (po płatnościach końcowych) na kontrole *ex ante* (przed płatnościami końcowymi). Celem zmiany było rozpoznanie błędów i nieprawidłowości oraz zapobieganie im przed dokonaniem płatności końcowych, co umożliwia natychmiastową korektę i unikanie czasochłonnych działań naprawczych.

⁶³ Zob. sekcja 4.2 komunikatu COM(2012) 42 wersja ostateczna z dnia 8 lutego 2012 r. „Program uproszczeń dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020”.

⁶⁴ W 2008 r. komisarz odpowiedzialny za Eurostat poinformował Komisję o wynikach czternastu kontroli *ex post* przeprowadzonych przez Eurostat w latach 2005–2006, dotyczących deklaracji kosztów złożonych przez jedenaście KUS i trzech innych beneficjentów dotacji. Z łącznej kwoty 14 mln euro objętej tymi kontrolami Eurostat zakwestionował kwalifikowalność 6,6 mln euro (47,14%). Ostatecznie w celu zaradzenia tej sytuacji i biorąc pod uwagę uzyskane produkty i rezultaty, zastosowano korekty ryczałtowe w wysokości 1,3 mln euro.

86. W ramach pogłębionych kontroli *ex ante* beneficjenci proszeni są o dostarczenie Eurostatowi dokumentów potwierdzających niektóre zadeklarowane koszty kwalifikowalne.

87. Wysiłki Eurostatu na rzecz poprawy finansowego zarządzania dotacjami, w tym poprzez znacznie jaśniejsze wytyczne dla beneficjentów, przyniosły wyniki. Niemniej jednak niektórzy beneficjenci⁶⁵ doświadczali ciągłych trudności w przedkładaniu Eurostatowi dokumentacji wymaganej do określenia, czy koszty są kwalifikowalne.

88. W ramach kontroli zbadano próbę pogłębionych kontroli *ex ante* przeprowadzonych przez Eurostat i ustalono, że większość z nich była odpowiednia. Następujące uchybienia nadal jednak nie zostały wyeliminowane przez Eurostat:

- a) Próby wybrane do sprawdzenia zadeklarowanych kosztów personelu często nie były zgodne z minimalnymi wymogami określonymi we własnych wytycznych Eurostatu.
- b) Tylko w jednym przypadku przeprowadzono weryfikację na miejscu przy udziale beneficjenta w celu oceny jego systemu rejestrowania czasu pracy i dokumentacji poświadczającej koszty personelu.
- c) Kontrole nie były udokumentowane przy użyciu list kontrolnych, co utrudniło ocenę ich charakteru i tego, czy były odpowiednie.
- d) Bardzo mała liczba wniosków o płatność wybrana losowo przez Eurostat na potrzeby przeprowadzenia kontroli⁶⁶ utrudnia dokonanie oceny ogólnego ryzyka błędu.

ZARZĄDZANIE POSTĘPOWANIAМИ O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA

89. Eurostat organizuje zaproszenia do składania wniosków głównie w przypadku zamówień na usługi IT oraz zakupu usług statystycznych⁶⁷. Postępowania o udzielenie zamówienia wewnątrz Eurostatu są w dużej mierze zdecentralizowane i prowadzone przez dyrekcje operacyjne.

90. Kontrola Trybunału potwierdziła istnienie obszarów poważnego ryzyka, zgłoszone kierownictwu przez jednostkę audytu wewnętrznego (IAC) Eurostatu w lutym 2011 r. W swojej analizie ryzyka IAC wskazała potencjalnie nadmierną zależność od stron trzecich oraz sytuację quasi-monopolu i niedociągnięcia w procesie oceny, w tym także możliwe faworyzowanie niektórych podmiotów.

⁶⁵ Od 2009 r. ośmiu beneficjentów zostało tymczasowo objętych pogłębionymi – ze względu na występujące ryzyko – kontrolami *ex ante*, które dotyczyły większości ich wniosków o płatności.

⁶⁶ W latach 2009–2011 jedenaście wniosków w ramach pogłębionej procedury kontrolnej, wszystkie wnioski pochodziły z 2009 r.

⁶⁷ W odniesieniu do usług statystycznych decyzja Komisji z dnia 23 lipca 2003 r., aby w maksymalnym stopniu realizować zadania wewnątrz Eurostatu, nie została w pełni wdrożona. Niektóre jednostki Eurostatu w dalszym ciągu opierają się na zewnętrznych dostawcach usług w odniesieniu do zadań związanych z zarządzaniem danymi i ich gromadzeniem.

KONCENTRACJA RYNKU I TRUDNOŚCI Z KRYTERIAMI WYBORU I KRYTERIAMI UDZIELENIA ZAMÓWIENIA

- 91.** W odniesieniu do koncentracji rynku przeprowadzona przez Trybunał analiza zestawień przedstawiających zamówienia udzielone w latach 2009–2011 wykazała, że trzech głównych wykonawców uzyskało 30% łącznej kwoty przyznanej w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Koncentrację rynku pogorszyło dodatkowo to, że niektóre jednostki Eurostatu w dużym stopniu uzależnione były od tych trzech głównych wykonawców. W odniesieniu do procesu udzielania zamówień, w ramach kontroli Trybunału stwierdzono nieodpowiednie stosowanie procedury negocjacyjnej oraz powtarzające się trudności w określaniu i stosowaniu kryteriów wyboru i udzielenia zamówienia.
- 92.** Było zbyt wcześnie, aby w ramach kontroli Trybunał mógł ocenić wpływ planu działania Eurostatu z marca 2011 r., który ma na celu wdrożenie zaleceń zawartych w sprawozdaniu IAC. Wdrażanie niektórych kluczowych działań tego planu rozpoczęto dopiero w styczniu 2012 r.

WSPIERANIE KONKURENCJI W POSTĘPOWANIACH, GDY ZAMÓWIENIE UDZIELANE JEST OFERENTOWI, KTÓRY ZŁOŻYŁ OFERTĘ NAJBARDZIEJ KORZYSTNĄ EKONOMICZNIE

- 93.** W celu wspierania konkurencji Eurostat podjął decyzję, że nie będzie już systematycznie ogłaszał maksymalnego budżetu w specyfikacjach przetargowych. Począwszy od 2012 r. informacja taka jest podawana jedynie w drodze należycie uzasadnionego wyjątku. Eurostat utrzymał jednak stosowanie progów minimalnych w odniesieniu do jakości jako jednego z kryteriów w postępowaniach, w których zamówienie udzielane jest oferentowi, który złożył ofertę najbardziej korzystną ekonomicznie. Takie progi minimalne osłabiają konkurencję cenową, zwłaszcza kiedy kryteria ważenia jakości i ceny określone są na poziomie 70:30, co jest najczęstszą praktyką w postępowaniach o udzielenie zamówienia prowadzonych przez Eurostat.

PONOWNE USTALANIE PRIORYTETÓW W OBRĘBIE ESS JEST OPÓŹNIONE I HAMUJE JE BRAK RZETELNYCH INFORMACJI NA TEMAT KOSZTÓW

KONSEKWENCJE KRYZYSU FINANSOWEGO I KRYZYSU ZADŁUŻENIA SPRAWIAJĄ, ŻE PONOWNE USTALENIE PRIORYTETÓW JEST TYM BARDZIEJ ISTOTNE

- 94.** KUS oraz ESS jako całość muszą mierzyć się ze skutkami kryzysu finansowego, co czasami wymaga poważnych cięć budżetowych. Wymaga to często także zmiany priorytetów. Trzeba obecnie dokonywać trudnych wyborów pomiędzy utrzymaniem lub podniesieniem jakości istniejących produktów statystycznych, odpowiedzią na apele o tworzenie statystyk w nowych dziedzinach oraz potrzebą inwestowania w środki zwiększające produktywność w perspektywie długoterminowej. Podjęte decyzje mogą mieć wpływ na innowacyjność statystyk, która w ich wyniku może ulec obniżeniu.

PEŁEN KOSZT TWORZENIA STATYSTYK EUROPEJSKICH NIE JEST ZNANY

95. Art. 6 ust. 1 decyzji w sprawie programu na lata 2008–2012 nakłada na Komisję wymóg przedstawienia wstępnej analizy podziału obciążeń finansowych pomiędzy budżety Unii i państw członkowskich. Ze względu na brak odpowiednich danych analiza ta była ograniczona do ogólnej konkluzji, że dotacje z budżetu UE były stosunkowo niewielkie w porównaniu z łączną kwotą rocznych wydatków państw członkowskich, związanych ze statystykami europejskimi⁶⁸.

⁶⁸ Z zasady współfinansowanie z budżetu Unii nie jest możliwe w przypadku wkładu KUS w tworzenie statystyk europejskich, jeżeli wkład ten wymagany jest na mocy europejskich przepisów statystycznych.

PROCES PONOWNEGO USTALANIA PRIORYTETÓW BYŁ OPÓŹNIONY

96. W ramach kontroli ustalono, że Eurostat ma opóźnienia w stosunku do harmonogramu w odniesieniu do kwestii ponownego ustalenia priorytetów⁶⁹. Mimo iż wymagają tego przepisy art. 6 ust. 3 decyzji, Komisja nie przedstawiła wyniku ponownego ustalenia priorytetów w swoim sprawozdaniu z oceny śródkresowej. Podane informacje powinny obejmować szacunki dotyczące kosztów i obciążeń związanych z projektami i dziedzinami statystycznymi ujętymi w programie na lata 2008–2012, a także ocenę pojawiających się potrzeb statystycznych, zwłaszcza w odniesieniu do nowych polityk unijnych.

⁶⁹ Kwestia ta szczegółowo omówiona jest w sekcji 3.7 („Bilans kosztów i korzyści”) załącznika I do programu na lata 2008–2012.

⁷⁰ „Priorytety negatywne” obejmują uchylanie istniejących wymogów prawnych w zakresie tworzenia statystyk, zaprzestanie dobrowolnego gromadzenia danych na podstawie umów nieformalnych pomiędzy Eurostatem a poszczególnymi KUS, a także dokonywanie przeglądów dziedzin, które mają zostać objęte uproszczeniem.

PODEJŚCIE Z 2010 R. OPARTE NA STRATEGII PRZYNOSI JAK DOTĄD OGRANICZONE REZULTATY

97. Z powodu braku postępu w tworzeniu systemu mierzenia kosztów oraz ze względu na trudną sytuację członków ESS w kontekście cięć budżetowych Eurostat zaproponował komitetowi ESS w listopadzie 2010 r. nowe oparte na strategii podejście do ponownego ustalenia priorytetów. Wdrożenie tego podejścia (zasadniczo poprzez identyfikację „priorytetów negatywnych”⁷⁰ w ujęciu rocznym) przyniosło jak dotąd ograniczone rezultaty.
98. Lista priorytetów negatywnych na 2011 r. składała się prawie wyłącznie z nowych działań, które mają zostać odłożone w czasie. W odniesieniu do programu prac na rok 2012 praktyczne skutki nowego podejścia zostały ocenione jako „ograniczone” w sprawozdaniu przedłożonym komitetowi ESS w maju 2011 r. Wskazuje to na potrzebę dodatkowych wysiłków na rzecz zachęcania do innowacji statystycznych, np. poprzez proponowanie użytkownikom wycofania statystyk, które stały się mniej istotne, w zamian za nowe statystyki.

- 99.** Kiedy Eurostat zwrócił się do ESAC o wydanie opinii w sprawie projektu programu na 2012 r. komitet stwierdził⁷¹, że napotyka pewne trudności w określeniu priorytetów w związku z tym, że bardzo trudno ocenić skutki budżetowe poszczególnych decyzji ze względu na różne metody wykorzystywane do obliczania kosztów w państwach członkowskich, brak informacji finansowych oraz, w niektórych przypadkach, problemy z rozróżnieniem pomiędzy europejskimi a krajowymi udziałami w kosztach tworzenia statystyk. Wszystkie wymienione zagadnienia stanowią istotne elementy, których wymaga strategia Eurostatu.

**KSZTAŁT PROJEKTU PROGRAMU NA LATA 2013–2017 ZOSTAŁ
POPRAWIONY, ALE JEGO POMYŚLNE WDROŻENIE ZALEŻY OD
UDOSKONALENIA PLANOWANIA ROCZNEGO I SPRAWOZDAWCZOŚCI**

- 100.** Pod koniec 2011 r. Komisja przyjęła projekt programu statystycznego na lata 2013–2017 w postaci wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady⁷².
- 101.** W porównaniu z obecnie obowiązującym programem, w przedmiotowym wniosku przewiduje się jaśniejszą hierarchię priorytetów oraz bardziej elastyczną strukturę. W projekcie programu przedstawiono ambitną infrastrukturę informacji statystycznych oraz wyraźnie skupiono się na wdrażaniu nowych metod tworzenia statystyk europejskich.
- 102.** Załącznik do programu („Infrastruktura statystyczna i cele Europejskiego programu statystycznego 2013–2017”) zawiera cele wraz z działaniami wdrażającymi, które mogą służyć jako wskaźniki. Większość z tych 104 wskaźników będzie przydatna do osiągnięcia mierzalnego postępu, o ile towarzyszyć im będą precyzyjne cele i etapy określone w planach rocznych i zweryfikowane w procesie systematycznych sprawozdań rocznych.
- 103.** Począwszy od 2014 r. program będzie obejmował cele w dziedzinie statystyki przedsiębiorstw i handlu, a tym samym nie będzie już konieczny odrębny program modernizacji europejskich statystyk przedsiębiorstw i handlu⁷³.

⁷¹ Opinia z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie projektu rocznego programu statystycznego Komisji na rok 2012.

⁷² COM(2011) 928 wersja ostateczna z dnia 21 grudnia 2011 r. „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego programu statystycznego 2013–2017”. Nie przedstawiono wyjaśnień, dlaczego zaproponowano rozporządzenie, a nie decyzję.

⁷³ Obecny program MEETS zakończy się z dniem 31 grudnia 2013 r.

- 104.** Środki na pokrycie kosztów wdrożenia programu pochodzić będą z dwóch różnych wieloletnich ram finansowych (na lata 2007–2013 i 2014–2020) i łącznie wynosić będą 299,4 mln euro. W ramach oceny *ex ante* programu oraz oceny jego oddziaływania nie brano pod uwagę możliwości lepszej synchronizacji wieloletniego programu statystycznego z wieloletnim planowaniem finansowym.
- 105.** 146,6 mln euro przeznacza się na realizację celu „Wdrażanie nowej metody tworzenia statystyk europejskich”. Nie podano dalszych szczegółów dotyczących rozdzielania tej kwoty ani na temat roli „organizacji nienastawionych na osiągnięcie zysku” kwalifikujących się do przyznania dotacji⁷⁴, których podstawowymi celami i działaniami są promocja i wsparcie wdrażania kodeksu praktyk oraz nowych metod tworzenia statystyk europejskich, których celem jest poprawa wydajności i jakości na szczeblu UE.

⁷⁴ Art. 11 ust. 3 przedmiotowego wniosku dotyczącego rozporządzenia.

WNIOSKI I ZALECENIA

- 106.** Statystyki mają zasadnicze znaczenie dla procesu demokratycznego i dobrego sprawowania rządów w Europie. Publiczne zaufanie do statystyk europejskich jest kluczowe w Unii, w której decyzje polityczne muszą być oparte na materiale dowodowym oraz w której coraz więcej decyzji jest podejmowanych bezpośrednio na podstawie danych statystycznych lub wywiedzionych z nich wskaźników.
- 107.** Unia Europejska, jej państwa członkowskie oraz ich organy statystyczne muszą działać zgodnie z wymogami określonymi w art. 338 TFUE, dotyczącymi bezstronności, wiarygodności, obiektywności, naukowej niezależności, efektywności pod względem kosztów i poufności procesu tworzenia statystyk. Od 2005 r. podejmowane są znaczne wysiłki na rzecz usprawnienia Europejskiego Systemu Statystycznego. Poprawa ram statystyk europejskich jest jednak powolna, nadal trwa i pozostaje wyzwaniem dla wszystkich zaangażowanych stron.

ZALECENIE 1

Unia Europejska, jej państwa członkowskie oraz ich organy statystyczne ponoszą wspólną odpowiedzialność za utrzymanie zaufania do procesu demokratycznego w Europie. Powinny one wzmacniać system statystyk europejskich, aby zapewnić niezależność zawodową, odpowiednią ilość zasobów i skuteczny nadzór wraz z sankcjami i środkami na rzecz szybkiej poprawy sytuacji w przypadkach nieprzestrzegania standardów jakości.

- 108.** W ramach kontroli ustalono, że Europejski kodeks praktyk statystycznych został wdrożony jedynie częściowo, oraz że jego pełne wdrożenie pozostaje wyzwaniem dla wszystkich zaangażowanych stron na szczeblu europejskim i w państwach członkowskich. W kodeksie wyznaczono wymagające standardy, ale nie przewidziano skutecznych narzędzi ich weryfikacji i egzekwowania. Komisja nie zaangażowała rządów państw członkowskich w kwestie przestrzegania i stosowania kodeksu. Sama dotychczas nie podjęła wszystkich działań niezbędnych do zapewnienia pełnego przestrzegania przez siebie kodeksu. Konieczne są lepsze informacje na temat obecnego stanu wdrożenia kodeksu w obrębie całego Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS). Ostatnie inicjatywy Komisji na rzecz nadania nowego impulsu procesowi osiągnięcia pełnej zgodności z kodeksem idą w dobrym kierunku, ale nie są wystarczające, aby rozwiązać wszystkie problemy. Nadal istnieje niejednoznaczność dotycząca charakteru obowiązku przestrzegania kodeksu, nie zaproponowano mechanizmu inspekcji dla przypadków, w których mogło dojść do przedstawienia wprowadzających w błąd danych, nie przedstawiono też propozycji rozwoju niezależnej funkcji nadzoru.

ZALECENIE 2

W celu osiągnięcia pełnego wdrożenia Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych Komisja powinna:

- a) zaproponować zmiany ram regulacyjnych w zakresie tworzenia statystyk europejskich, stanowiące solidną podstawę przeglądu, egzekwowania, a w stosownych przypadkach, weryfikacji i inspekcji, oraz obejmujące środowisko instytucjonalne, procesy statystyczne oraz wyniki badań statystycznych na szczeblu UE i państw członkowskich;
- b) poczynić niezbędne kroki na rzecz zagwarantowania pewności prawnej co do charakteru obowiązku przestrzegania kodeksu praktyk;
- c) zaproponować, w związku z lit. a) i b), rozwój funkcji nadzoru nad przeglądami, weryfikacjami i inspekcjami, np. poprzez rozszerzenie obecnego zakresu uprawnień Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką (ESGAB);
- d) zwiększyć niezależność zawodową głównego statystyka Unii Europejskiej poprzez mianowanie go na trwającą ustalony okres kadencji po uzyskaniu pozytywnej opinii ESGAB i aprobaty Parlamentu Europejskiego i Rady;
- e) dostosować swoją wewnętrzną decyzję w sprawie roli Eurostatu do wymogów kodeksu praktyk, umożliwić Eurostatowi stosowanie bez ograniczeń jego protokołu w sprawie bezstronnego dostępu do danych i wycofać mechanizm subdelegowanych środków operacyjnych na tworzenie statystyk, który częściowo uzależnia Eurostat od innych służb Komisji;
- f) rozpocząć nową rundę ocen partnerskich w Europejskim Systemie Statystycznym, planowaną przez Komisję na 2013 r., która obejmie zgodność ze wszystkimi zasadami kodeksu praktyk i zawierać będzie silny element zewnętrzny umożliwiający uzyskanie niezależnych ocen i porównywalnych wyników;
- g) rozważyć możliwość wprowadzenia systemu ciągłych ocen partnerskich w odniesieniu do najważniejszych dziedzin statystycznych obejmujących cały proces tworzenia statystyk, w tym także dostawców danych administracyjnych.

- 109.** Niedociągnięcia koncepcyjne programu statystycznego na lata 2008–2012 utrudniają jego zastosowanie jako skutecznego narzędzia planowania, monitorowania i rozliczalności, służącego usprawnieniu procesu tworzenia statystyk europejskich. Eurostat poprawił zarządzanie dotacjami, ale wciąż występują uchybienia w zakresie udzielania zamówień publicznych. Ponowne ustalanie priorytetów działań statystycznych, ukierunkowujące je na nowe wyzwania, odbywało się w tempie wolniejszym niż oczekiwano. Projekt programu na lata 2013–2017 stanowi okazję do przebudowy ESS w celu nadania mu większej skuteczności i elastyczności.

ZALECENIE 3

W celu pełnego wykorzystania potencjału przyszłego europejskiego programu statystycznego na lata 2013–2017 Eurostat powinien:

- a) uzupełnić działania wdrażające zawarte w Europejskim programie statystycznym o precyzyjne cele i etapy, określone (ponownie określone) każdego roku w rocznych programach statystycznych i monitorowane w procesie systematycznej i ujednoliconej sprawozdawczości rocznej dla Parlamentu Europejskiego i Rady;
- b) wykorzystać możliwość rewizji programu w przypadku zaistnienia istotnych zmian podczas jego realizacji, biorąc także pod uwagę to, czy program należy przedłużyć, aby zsynchronizować go z wieloletnimi ramami finansowymi 2014–2020;
- c) zapewnić systematyczny przegląd priorytetów statystycznych, zwłaszcza poprzez regularne oceny adekwatności wyników badań statystycznych oraz kosztów i obciążeń dla ESS i jego członków, a także dla respondentów;
- d) wspierać, w kontekście zmiany priorytetów i gdzie jest to stosowne, innowacje statystyczne, np. poprzez wycofywanie istniejących produktów statystycznych i oferowanie w ich miejsce nowych;
- e) usprawnić wsparcie dla funkcjonowania Europejskiego Komitetu Doradczego ds. Statystyki (ESAC) poprzez udostępnianie większej ilości lepiej dostosowanych informacji na temat budżetowych i finansowych skutków decyzji dotyczących programowania statystycznego oraz na temat wdrażania programów statystycznych;
- f) uprościć i usprawnić efektywność finansowego zarządzania dotacjami poprzez używanie standardowej skali kosztów jednostkowych w odniesieniu do kosztów personelu oraz kwot ryczałtowych w odniesieniu do zestawów danych uzyskiwanych dzięki ankietom. W tym kontekście Eurostat powinien zbadać możliwości wprowadzenia systemu zarządzania dotacjami ukierunkowanego na osiągnięcie rezultatów, który opiera się na uzgodnionych wskaźnikach i celach;
- g) podnieść poziom konkurencji przy udzielaniu zamówień publicznych, zwłaszcza poprzez nadanie większej wagi kryterium ceny w postępowaniach, w których zamówienie udzielane jest oferentowi, który złożył ofertę najbardziej korzystną ekonomicznie, oraz poprzez unikanie progów minimalnych, które osłabiają konkurencję cenową.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Louis GALEA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 26 czerwca 2012 r.

*W imieniu
Trybunału Obrachunkowego*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

**STATUS DZIAŁAŃ USPRAWNIAJĄCYCH ZALECONYCH W RAMACH OCEN PARTNERSKICH
(STAN Z MARCA 2011 R.)**

Zasada		Liczba działań usprawniających zaleconych w ramach ocen partnerskich				
		Ogółem	Zrealizowane			
			luty 2008	maj 2009	marzec 2010	marzec 2011
1.	Niezależność zawodowa	34	1	9	4	7
2.	Upoważnienie do gromadzenia danych	25	1	8	2	3
3.	Odpowiednia ilość zasobów	48	1	18	12	2
4.	Zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniej jakości	103	1	28	8	13
5.	Poufność statystyk	43	2	19	4	6
6.	Bezstronność i obiektywność	46	2	16	9	6
7.	Rzetelna metodologia	46	3	15	6	5
8.	Właściwe procedury statystyczne	40	2	10	6	4
9.	Unikanie nadmiernego obciążania respondentów	54	0	16	6	3
10.	Opłacalność	48	0	16	7	6
11.	Przydatność	27	1	11	7	4
12.	Dokładność i rzetelność	35	1	7	7	4
13.	Terminowość i punktualność	14	0	5	2	3
14.	Spójność i porównywalność	33	1	9	4	4
15.	Dostępność i przejrzystość	81	2	29	10	6
Ogółem		677	18	216	94	76
%		100	3	32	14	11

Źródło: Roczne sprawozdanie ESGAB za 2011 r.

Liczba niezrealizowanych działań usprawniających zaleconych w ramach ocen partnerskich (marzec 2011 r.)							Nowe działania (określone w 2011 r.)	Łączna liczba niezrealizowanych działań
Dalszy postęp poza KUS	Nie planuje się dalszych działań	W toku – termin realizacji nie upłynął	Opóźnienia wewnątrz KUS	W toku – nie określono terminu	Włączone do nowego działania	Ogółem		
					(a)	(b)	(c)	(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		

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

II.

Ogólną podstawę prawną statystyki europejskiej stanowi art. 338 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z rozporządzeniem nr 223/2009 statystyki europejskie są sporządzane wspólnie przez Eurostat i krajowe urzędy statystyczne w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS) – partnerstwa funkcjonującego zgodnie z zasadą pomocniczości.

III.

Komisja zgadza się z Trybunałem, że kodeks praktyk stanowi ambitne ramy dla ESS w zakresie sporządzania wysokiej jakości statystyk dotyczących Europy. Komisja przyznaje także, że pełne wdrożenie Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych stanowi wyzwanie dla ESS jako całości i że będzie nadal wspierać ESS w jego staraniach na rzecz pełnego wdrożenia kodeksu.

IV.

Eurostat gromadzi co roku informacje na temat postępów we wdrażaniu kodeksu w państwach członkowskich i będzie w dalszym ciągu poprawiać jakość tych informacji i wykorzystywać je w celu identyfikowania postępów i problematycznych dziedzin, także w drodze wzajemnych ocen, zgodnie z zaleceniami Trybunału. Celem komunikatu COM(2011) 211 było wsparcie wdrażania kodeksu. „Zobowiązania do zachowania poufności informacji statystycznych” stanowiąc będą ważny mechanizm umożliwiający bezpośrednie angażowanie rządów państw członkowskich i koncentrowanie się na priorytetowych działaniach, które są niezbędne do wdrożenia kodeksu. Elementy kodeksu zostały włączone do przepisów statystycznych przyjętych w 2009 r., które mają zostać poddane nowelizacji w 2012 r. Te elementy są – lub będą – prawnie wiążące. Zasady statystyki zostały ujęte w Traktacie i w prawodawstwie sektorowym w dziedzinie statystyki w odniesieniu do wszystkich dziedzin statystycznych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

V.

Wspólnotowy program statystyczny na lata 2008–2012 został opracowany na podstawie doświadczeń nabytych przy realizacji poprzedniego programu wieloletniego i jego oceny. Niedociągnięcia w strukturze wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012 odnotowane przez Trybunał zostały rozwiązane przez Eurostat przy opracowywaniu Europejskiego programu statystycznego na lata 2013–2017, który umożliwi także bardziej precyzyjne określanie celów i etapów, lepsze planowanie i monitorowanie do celów odpowiedzialności. Nowe ustalenie priorytetów w zakresie działań statystycznych trwa od 2010 r. w kontekście nowego, opartego na strategii podejścia do ustalania priorytetów i Eurostat zamierza zintensyfikować swoje podejście w odniesieniu do następnego programu pięcioletniego.

VI.

Zdaniem Komisji kodeks praktyk zawiera niezbędne elementy systemu zapewniającego rzetelne i wiarygodne statystyki europejskie. Ostatnie inicjatywy opracowane przez Komisję i przedstawione już wnioski, zgodnie z zapowiedzią w COM(2011) 211, pozwalają na poprawę egzekwowania zasad tego instrumentu, który ma być samoregulacyjnym instrumentem w kontekście Europejskiego Systemu Statystycznego, funkcjonującym zgodnie z zasadą partnerstwa między jego członkami, przewidzianego w rozporządzeniu 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej.

UWAGI

19.

Po publikacji sprawozdania Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady za 2008 r. Komisja rozpoczęła roczny monitoring działań na rzecz poprawy sytuacji w ramach wzajemnych ocen zidentyfikowanych w sprawozdaniach z wzajemnej oceny w celu zapewnienia pełnej zgodności z kodeksem praktyk. Zakończono już realizację wielu działań, natomiast wdrażanie wielu innych trwa. Po zakończeniu rocznej procedury monitoringu w 2012 r. Komisja opublikuje pełen wykaz nieukończonych działań oraz harmonogram ich realizacji. Ponadto w celu wsparcia wdrażania kodeksu Komisja wydała komunikat COM(2011) 211, który dotyczy wzmocnienia zasady niezależności zawodowej w ramach rewizji rozporządzenia 223/2009.

23.

W 2011 r. grupa zadaniowa Komitetu ESS Sponsorowanie Jakości zaproponowała szereg zmian do kodeksu praktyk. Grupa zadaniowa obejmowała dziesięć państw członkowskich, a przewodniczyli jej wspólnie norweski urząd statystyczny i Eurostat. Zmiany, które wprowadzono do kodeksu praktyk w 2011 r., ograniczały się do zmian uznawanych za niezbędne do zagwarantowania, aby standardy zawarte w kodeksie w dalszym ciągu odzwierciedlały potrzeby Europejskiego Systemu Statystycznego, oraz do utrzymania ciągłości w stosunku do poprzedniej wersji kodeksu.

25.

Nowe „Zobowiązania do zachowania poufności informacji statystycznych” pozwolą oficjalnie zobligować rządy państw członkowskich do przestrzegania kodeksu praktyk. Zobowiązania podpisywane będą przez rządy na najwyższym szczeblu i wskazywać będą działania wchodzące w zakres obowiązków rządów, mające poprawić zgodność z kodeksem oraz harmonogram ich realizacji.

28.

We wzajemnych ocenach uczestniczyli dwaj eksperci z krajowych urzędów statystycznych i jeden z Eurostatu, stosujący wspólną metodologię. Wnioski formułowane były na podstawie rozmów z zainteresowanymi stronami i dostarczonej dokumentacji. Zespoły ds. wzajemnej oceny nie miały uprawnień do występowania o udostępnienie konkretnych informacji do służb rządowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Jak Trybunał zauważa w pkt 54, w 2010 r. rozporządzeniem Komisji 679/2010 przyznano Komisji uprawnienia zbliżone do uprawnień kontrolnych w kontekście procedury nadmiernego deficytu.

31.

W swoim rocznym sprawozdaniu monitorującym przedstawionym Komitetowi ds. Europejskiego Systemu Statystycznego w listopadzie 2011 r. Eurostat zauważył, że nie zawsze było jasne, czy działania zarejestrowane jako „będące w toku” zostały ukończone. Eurostat stwierdził także, że krajowe urzędy statystyczne powinny przedstawiać pewne szczegóły na temat wyniku końcowego wszelkich ukończonych działań. Te zmiany zostały wdrożone w ramach procedury monitorowania w 2012 r.

32.

Działania na rzecz poprawy sytuacji obejmowały działania, które mogą być zrealizowane w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Działania te są nadzorowane w ramach rocznych procedur monitorowania i w odniesieniu do procedury rocznego monitorowania w 2011 i 2012 r. krajowe urzędy statystyczne zostały poproszone o wskazanie wszelkich nowych działań podjętych w celu poprawy zgodności z kodeksem praktyk. W obu przypadkach urzędy zgłosiły szereg nowych działań na rzecz poprawy sytuacji dotyczących różnych zasad kodeksu praktyk. Ponadto krajowe urzędy statystyczne informują także co roku, w jakim stopniu kodeks został zastosowany do innych krajowych dostawców danych.

34.

W pierwszej połowie roku Komisja ma przyjąć nową decyzję dotyczącą Eurostatu. Na mocy tej decyzji status Eurostatu zostanie dostosowany do Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych, zrewidowanego i zaktualizowanego przez Komitet ds. Europejskiego Systemu Statystycznego (ESSC) dnia 28 września 2011 r. Decyzja dotyczy niezależności zawodowej w odniesieniu do Eurostatu i reguluje w szczególności kwestie statusu i obowiązków służbowych dyrektora generalnego, zwłaszcza w jego funkcji głównego statystyka.

35.

Jednym z celów nowej decyzji Komisji w sprawie Eurostatu jest ponowne zdefiniowanie roli i zakresu obowiązków Eurostatu w ramach wewnętrznej organizacji Komisji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 223/2009, z uwzględnieniem także zmienionego wniosku przyjętego przez Komisję dnia 17 kwietnia 2012 r. (COM(2012)167).

36.

Eurostat jest dyрекcją generalną Komisji, w przypadku której odpowiedzialność polityczna spoczywa na komisarzu, zgodnie z ustaleniami organizacyjnymi między komisarzem, jego gabinetem i Eurostatem. Jednakże na mocy nowej decyzji Komisji w sprawie Eurostatu dyrektorowi generalnemu powierza się wyłączną odpowiedzialność za decydowanie o metodach, standardach i procedurach statystycznych oraz o zawartości i terminach publikacji informacji statystycznych; wykonując powierzone mu działania statystyczne, dyrektor działa w sposób niezależny.

37.

Przy opracowywaniu nowej decyzji Komisji w sprawie Eurostatu uwzględniano decyzję Komisji dotyczącą OLAF-u, jednak nowa decyzja nie będzie tej decyzji powielać. Niemniej jednak dotyczy ona niezależności zawodowej Eurostatu i jego dyrektora generalnego.

38.

Już regulamin pracowniczy zobowiązuje Komisję do zapewnienia, aby procedury rekrutacji na stanowisko dyrektora generalnego były przejrzyste i zgodne z regulaminem pracowniczym. Ten wymóg został także podkreślony w nowej decyzji.

39.

Obowiązujący regulamin pracowniczy stanowi odpowiednie ramy prawne pozwalające dopilnować, aby selekcja i mianowanie pracowników UE odbywały się na podstawie ich osiągnięć. Znajduje to w szczególności odzwierciedlenie w art. 27–29 regulaminu pracowniczego, które gwarantują także przejrzystość procesu rekrutacji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

40.

Komisja uważa, że przekazywanie Eurostatowi środków w ramach subdelegacji przez inne dyrekcje generalne nie jest sprzeczne z zasadami niezależności zawodowej i odpowiedniej ilości zasobów. Parlament Europejski i Rada mogą decydować o działaniach statystycznych, w stosownych przypadkach obejmujących specyficzną pulę środków finansowych lub wchodzących w skład programów uke-runkowanych na strategię. Umożliwia to dostosowanie zasobów finansowych do specyficznych potrzeb w dziedzinie statystyki. Rozporządzenie finansowe zezwala na takie przekazanie środków w ramach subdelegacji, a odnośne zasady zapewniają odpowiedzialność i przejrzystość.

41.

Nowa decyzja w sprawie Eurostatu dotyczy specyficznej roli tego organu w procesie rzetelnego zarządzania danymi dotyczącymi procedury nadmiernego deficytu i statystyki finansów sektora instytucji rządowych, określonej w tzw. sześciopaku.

W akcie delegowanym dotyczącym postępowań wyjaśniających i grzywien za wprowadzenie w błąd w odniesieniu do danych statystycznych sprecyzowano zadania Eurostatu. Na Eurostacie spoczywać będzie ogólna odpowiedzialność za prowadzenie dochodzeń.

43.

W dziedzinie publikacji danych obowiązują specjalne zasady przetwarzania danych administracyjnych w odniesieniu do publikacji danych statystycznych dotyczących procedury nadmiernego deficytu, zasobów własnych oraz wynagrodzeń i emerytur, które nie są zgodne z zasadą nr 6 kodeksu praktyk. Komisja zbada, jakie dalsze działania należy podjąć, aby zagwarantować pełne przestrzeganie przez Eurostat wymogu bezstronności sformułowanego w kodeksie praktyk.

44.

Prowadzone są już działania na rzecz poprawy koordynacji w zakresie prac statystycznych między dyrekcjami generalnymi odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki a Eurostatem. Od połowy listopada 2011 r., wprowadzając nowe pozycje do harmonogramu (Agenda Planning), wszystkie dyrekcje generalne i służby muszą wskazać w nowym polu odnośnego ekranu, czy dana pozycja ma aspekt statystyczny; sekretarz generalny i dyrektor generalny Eurostatu wydali wspólną notę informującą dyrekcje generalne odpowiedzialne za prowadzenie polityki o konieczności konsultowania się z Eurostatem na wczesnym etapie procesu przyjmowania nowych instrumentów prawnych zawierających aspekty statystyczne; urzędnicy Sekretariatu Generalnego odpowiedzialni za konsultacje między służbami i ocenę skutków będą nadal angażowani we wczesną identyfikację dziedzin, w których niezbędne może się okazać informowanie Eurostatu lub jego udział; nowa decyzja Komisji w sprawie roli Eurostatu doprecyzowuje jego ustaloną już koordynującą rolę, wyrażnie zobowiązując wszystkie dyrekcje generalne i służby do ścisłego włączania Eurostatu do wszystkich inicjatyw posiadających aspekty statystyczne na wczesnym etapie ich realizacji. Ponadto Służba Audytu Wewnętrznego prowadzi obecnie kontrolę w całej Komisji, w wyniku której sformułowane mogą zostać zalecenia dalszego wzmocnienia tej roli.

46.

Przeprowadzenie kolejnej rundy wzajemnych ocen jest ściśle uzależnione od ustaleń przeglądowych niezbędnych do zobowiązań do zachowania poufności informacji statystycznych, które podpisywane są obecnie przez państwa członkowskie. Ustalenia dotyczące wzajemnych ocen, w tym zakresu, składu oraz testów mają zostać zatwierdzone przez Komitet ESS w listopadzie 2012 r.

47.

Grupa zadaniowa Sponsorowanie Jakości, obejmująca Komisję i państwa członkowskie, wspomniana w odpowiedzi w pkt 23 opracowała ramy na rzecz zapewnienia jakości, które są w dalszym ciągu ulepszone i które mają zostać opublikowane w 2012 r. Ramy posłużą jako wskazówka dla Eurostatu i krajowych urzędów statystycznych, informując jakie metody i narzędzia mogą być stosowane w celu wdrożenia kodeksu praktyk. Stanowiąc będą one dla urzędów statystycznych skuteczne narzędzie planowania, monitorowania i szkoleń, a dla podmiotów przeprowadzających wzajemną ocenę – kluczowy dokument referencyjny.

ODPOWIEDZI KOMISJI

48.

Zob. odpowiedź do pkt 46 powyżej.

49.

W ramach przyszłych wzajemnych ocen uwzględnione zostaną zasoby i uprawnienia, jakimi dysponuje Komisja. Wzajemna ocena poszczególnych dziedzin statystycznych w każdym krajowym urzędzie statystycznym nie jest praktyczna z ekonomicznego punktu widzenia w odniesieniu do wszystkich procesów statystycznych. Komisja mogłaby jednak wskazać proces statystyczny, jaki należy poddać przeglądowi w konkretnym państwie członkowskim, jeśli istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do jakości danych i jeśli państwo członkowskie jest gotowe poddać się takiemu przeglądowi.

50.

Zob. odpowiedź do pkt 46 powyżej.

56.

Oddolne wizyty konsultacyjne są procedurami uwzględnionymi w ocenie ryzyka przewidzianej w rozporządzeniu (WE) nr 479/2009.

57.

Daty i ustalenia wizyt konsultacyjnych i wizyt metodycznych opublikowane są na stronie internetowej Eurostatu, terminy i ustalenia oddolnych wizyt konsultacyjnych także zostaną opublikowane.

61–63.

Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej (COM(2012) 167 wersja ostateczna), przyjęty dnia 17 kwietnia 2012 r., zawiera przepisy wzmacniające niezależność zawodową krajowych urzędów statystycznych (zob. w szczególności art. 5a wniosku) oraz nadające im uprawnienia do wykorzystywania rejestrów administracyjnych do celów statystycznych (zob. art. 17a wniosku). Wniosek ten zawiera także podstawę prawną „Zobowiązań do zachowania poufności informacji statystycznych”. Proponuje się, aby państwa członkowskie podpisywały i wdrażały takie zobowiązanie kontrasygnowane przez Komisję. W ten sposób zagwarantuje się wystarczająco wysoki poziom zobowiązań, zwłaszcza zidentyfikowanych działań na rzecz poprawy sytuacji.

64.

Działania pilotażowe, o jakie wnioskuje Rada, okazały się sukcesem chociażby pod względem uczestniczących krajów. Od kwietnia 2012 r. jedno państwo członkowskie już podpisało i częściowo wdrożyło zobowiązanie, działania prowadzone w sześciu innych państwach członkowskich zaczęły przynosić efekty różnego stopnia. Warsztaty organizowane w maju 2012 r. miały stać się dodatkowym silnym bodźcem do wprowadzenia w życie tej inicjatywy, nawet jeśli jej podstawa prawna nie została jeszcze przyjęta na tym etapie.

65.

Od momentu przyjęcia w 2005 r. kodeks praktyk jest bezsprzecznie samoregulacyjnym instrumentem, określającym standardy opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk europejskich. „Zobowiązania do zachowania poufności informacji statystycznych”, które państwa członkowskie mają podpisać, określają konkretne działania, jakie należy podjąć, aby spełnić poszczególne standardy określone w kodeksie, czyniąc niektóre aspekty kodeksu bardziej wiążącymi.

66.

Oprócz specyficznych uprawnień zbliżonych do uprawnień kontrolnych przyznanych Eurostatowi w odniesieniu do danych dotyczących procedury nadmiernego deficytu (rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009) Komisji przyznano również uprawnienia dochodzeniowe w przypadkach wprowadzenia w błąd w odniesieniu do danych dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, którego dopuszczono się umyślnie lub który wynika z poważnego zaniedbania (rozporządzenie (UE) nr 1173/2011). Mechanizmy kontrolne nie są jednak odpowiednie dla wszystkich dziedzin statystycznych, nie można ich zatem uogólniać.

67.

Zalecenia Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką (ESGAB) są cenne i są one wprowadzane w życie, jeśli Komisja podziela jej stanowisko i posiada odpowiednie ku temu zasoby.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyznaje, że pewne aspekty ram operacyjnych ESGAB wymagają wyjaśnienia lub doprecyzowania, jednak obecnie nie widzi pilnej potrzeby przedstawienia wniosku w sprawie aktualizacji decyzji nr 235/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiającej Europejską Radę Konsultacyjną ds. Zarządzania Statystyką. Jest to umotywowane faktem, że nawet w istniejących ramach ESGAB działa bardzo skutecznie i wypełnia swoją rolę bardzo dobrze. Uzasadnienie podano w komunikacie COM(2011) 211: „Dokonawszy oceny roli i skuteczności ESGAB, Komisja będzie kontynuować z nią współpracę, z której korzysta od momentu ustanowienia rady w 2009 r. Komisja oczekuje, że ESGAB skorzysta ze ściślejszego wdrażania i monitorowania kodeksu praktyk statystycznych. Zgodnie z decyzją ustanawiającą ESGAB Komisja oceni dotychczasowe doświadczenie i w razie potrzeby wysunie dalsze propozycje na temat funkcjonowania rady.”

72.

Mimo że nie przeprowadzono oceny *ex ante* wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012, wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012 był kontynuacją poprzedniego programu (na lata 2003–2007) i opierał się na ocenach i doświadczeniach nabytych przy okazji jego realizacji.

73.

Sprawozdanie ze śródkresowej oceny wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012 (COM(2010) 346) było jedynie streszczeniem działań podejmowanych w ramach oceny śródkresowej.

74.

Cele programu pięcioletniego muszą być precyzyjne, a równocześnie wystarczająco szerokie, aby zagwarantować elastyczność przez cały okres programowania.

75.

W sprawozdaniu z oceny omówiono najważniejsze elementy drugiej połowy programu wymienione przez Trybunał, nie planowano jednak przeglądu programu ze względu na okres trwania procedury przyjmowania decyzji w sprawie zmienionego programu (współdecyzja).

75. a)

Wymienione przez Trybunał ważne wydarzenia, które nastąpiły po przyjęciu programu pięcioletniego, mimo że nie weszły w zakres przeglądu wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012, w praktyce zostały rozwiązane przez Eurostat dzięki reorganizacji w 2012 r. i przesunięciu około 50 pracowników do nowo tworzonej dyirekcji odpowiedzialnej wyłącznie za statystykę finansów sektora instytucji rządowych.

75. b)

Zob. odpowiedź na pkt 75 a).

75. c)

Działania dotyczące tych inicjatyw są także realizowane z wykorzystaniem środków przekazanych w ramach subdelegacji przez inne dyirekcje generalne.

76.

Przegląd obecnego programu pięcioletniego nie byłby sensowny ze względu na okres trwania procedury rewizji decyzji w sprawie wspólnotowego programu statystycznego. Wszystkie zastrzeżenia Trybunału przedstawione w pkt. 75 lit. a)–e), stały się przedmiotem odpowiednich działań, mimo że nie towarzyszył im przegląd wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012, o czym świadczą roczne programy prac statystycznych. Ocena, czy przegląd programu byłby sensowny, jest również decyzją polityczną, a nie tylko decyzją z zakresu zarządzania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

77.

W odniesieniu do obecnego programu nie będą sporządzane żadne inne sprawozdania poza formalnie wymaganymi – sprawozdaniem ze śródkresowej oceny i sprawozdaniem z ostatecznej oceny. Sprawozdania te gwarantują, że w pełni przestrzegane będą wymogi w zakresie sprawozdawczości obowiązujące na mocy decyzji nr 1578/2007/WE w sprawie wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012. Niemniej jednak, wykraczając poza obecne zobowiązanie prawne, aby zwiększyć częstotliwość sprawozdań z monitorowania dla następnego Europejskiego programu statystycznego na lata 2013–2017, związki między programem pięcioletnim a rocznymi programami zostaną znacznie zwiększone poprzez połączenie wyników rocznych programów prac z celami programu pięcioletniego. Ułatwi to monitorowanie wdrażania celów Europejskiego programu statystycznego na lata 2013–2017. Dzięki dostosowaniu rocznych programów prac statystycznych do planów zarządzania postępy w realizacji programu będą także lepiej odzwierciedlone w rocznych sprawozdaniach z działalności.

78.

Chociaż w początkach wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012 nie sporządzano systematycznych sprawozdań na temat osiągania wyników rocznych programów prac statystycznych, na różnych szczeblach kierownictwa regularnie monitorowano jednak różnego rodzaju wyniki rocznych programów prac. Ponadto, począwszy od 2012 r. możliwa jest większa synergia między rocznymi programami prac i planami zarządzania, a wszystkie wyniki i działania rocznego programu prac są monitorowane dwa razy do roku, co umożliwia systematyczną sprawozdawczość. W ten sposób postępy w realizacji rocznych programów prac będą mogły być lepiej odzwierciedlone w rocznych sprawozdaniach z działalności.

79.

Komisja zgadza się ze stwierdzeniem Trybunału, że Europejski Komitet Doradczy ds. Statystyki pełni zróżnicowane funkcje. Komitet miał trudności z wypracowaniem wspólnych stanowisk i konkretnym określeniem istniejących potrzeb. Nie był on w stanie pokierować Eurostatu, tak aby mógł on przedstawić dokumenty lepiej dostosowane do potrzeb komitetu.

81.

Umowy o udzielenie dotacji i umowy o udzielenie zamówień publicznych to dwa główne, przewidziane w rozporządzeniu finansowym, narzędzia służące wdrożeniu programów.

82.

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej krajowe urzędy statystyczne i inne organy krajowe wyznaczone przez państwa członkowskie mogą otrzymywać dotacje bez zaproszenia do składania wniosków, jak przewidziano w art. 168 ust. 1 lit. d) rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego stosowanego do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich.

83.

Uproszczenie zarządzania dotacjami jest priorytetowym celem Komisji. We wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego programu statystycznego 2013–2017 sprecyzowano, że w stosownych przypadkach możliwa jest wypłata kwot ryczałtowych w odniesieniu do działań statystycznych opartych na badaniach. Ponadto rozwijane będą istniejące inicjatywy na rzecz zmniejszenia ryzyka błędu przez wykorzystanie standardowych skal kosztów jednostkowych. Towarzyszyć temu będą dodatkowe środki na rzecz uproszczenia, opierające się na przepisach zmienionego rozporządzenia finansowego, jakie mogą zacząć obowiązywać od 2013 r.

84.

Uzgodniono już i rozpoczęto wdrażanie działań naprawczych zarówno w dziedzinie finansowego zarządzania dotacjami, jak i przeprowadzania kontroli.

Ze względu na fakt, że większość kosztów zgłaszanych przez beneficjentów to koszty pracownicze, rozpoczęto prace nad uproszczeniem sposobu ich deklarowania. Na potrzeby raportowania kosztów pracowniczych wprowadzono audytowane skale kosztów jednostkowych, które są już stosowane przez wielu beneficjentów Eurostatu.

W odniesieniu do kontroli wprowadzono dalsze usprawnienia. W uzupełnieniu do obowiązkowych kontroli *ex ante* realizowanych zgodnie z rozporządzeniem finansowym i obejmujących 100% transakcji finansowych, przeprowadzane są zwłaszcza dodatkowe kontrole oparte na analizie ryzyka, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*.

ODPOWIEDZI KOMISJI

87.

Ta sama uwaga co w pkt 83.

88.

Komisja zgadza się z uwagami Trybunału na temat konieczności konsolidacji procedury zastrzonych kontroli *ex ante* przeprowadzanych na próbie transakcji. Procedura została zweryfikowana na podstawie uwag Trybunału.

88. d)

Komisja zgadza się z Trybunałem co do konieczności oceny ogólnego ryzyka błędu i sporządziła w tym celu odpowiednie wytyczne skierowane do swoich służb. Jako działanie następcze Eurostat poinformował o tego typu ocenie w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r.

90.

Komisja podkreśla, że w sprawozdaniu jednostki audytu wewnętrznego Eurostatu za 2011 r. w sprawie zamówień publicznych zidentyfikowano potencjalne zagrożenia, nie sformułowano jednak wobec Eurostatu żadnego zarzutu faworyzowania.

91.

Komisja zgadza się z Trybunałem co do konieczności dalszego zajęcia się kwestią koncentracji rynku. W następstwie sprawozdania jednostki audytu wewnętrznego Eurostatu w sprawie zamówień publicznych planowo wdrażane są plany działania zajmujące się kwestią koncentracji rynku i trudnościami z kryteriami wyboru i udzielania zamówienia, co zostało omówione w odpowiedzi do pkt 92 poniżej.

92.

Komisja podkreśla, że plan działania opracowany przez Eurostat niezwłocznie po tym, jak sprawozdanie jednostki audytu wewnętrznego zostało sfinalizowane, przedłożony został zgodnie z harmonogramem; rewizji poddano zwłaszcza standardowe specyfikacje przetargowe i wytyczne dla opracowujących w celu uwzględnienia zaleceń audytowych. Mają one zastosowanie od stycznia 2012 r., a w tym zakresie przeszkolono ponad 50 pracowników. Przygotowano specjalne dodatkowe szkolenie wewnętrzne na temat procedury oceny, które koncentruje się na niedociągnięciach wskazanych przez audytorów i kryteriach wyboru i udzielania zamówienia; 97 pracowników odbyło już to szkolenie. Jest ono obowiązkowe dla przewodniczących komitetu oceny. Specjalne sprawozdanie zostało przedłożone kierownictwu dyrekcji generalnej w lutym 2012 r. w celu zajęcia się ryzykiem nadmiernej zależności od osób trzecich oraz wystąpienia quasi-monopolistycznych sytuacji. Upowszechnianie informacji o zaproszeniach do składania ofert Eurostatu zostało usprawnione przez zapewnienie bezpośredniego dostępu z głównej strony internetowej (lepsza widoczność). W stosownym czasie jednostka audytu wewnętrznego przeprowadzi audyt monitorujący.

93.

Komisja jest zdania, że stosowanie progów minimalnych w odniesieniu do elementu jakościowego kryteriów udzielenia zamówienia w ramach procedury „najlepszy stosunek jakości do ceny” to odpowiedni sposób na zapewnienie jakości w przypadku usług wymagających wiedzy technicznej na wysokim poziomie. Niemniej jednak Komisja przyjmuje do wiadomości uzasadnioną obawę Trybunału o osłabienie konkurencji cenowej. Eurostat przeanalizuje przedstawione cele.

94.

Propagowanie innowacyjności statystyk przez projekty ukierunkowane na poprawę wydajności w perspektywie długoterminowej, w ramach wdrażania COM(2009) 404, jest jednym z priorytetowych celów Eurostatu i reakcją na cięcia budżetowe państw członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

96.

Od początku realizacji wspólnotowego programu statystycznego Eurostat dokładał znaczących starań, aby planowo przeprowadzić analizę efektywności pod względem kosztów poszczególnych dziedzin programu, zgodnie z wymogami wspólnotowego programu statystycznego (podejście oparte na faktach).

Mimo podjętych starań dotychczas nie udało się opracować zharmonizowanej metody systematycznego szacowania kosztów i obciążeń w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego. Prace nad taką metodą byłyby postrzegane przez podmioty tworzące statystyki nawet jako bardziej obciążające w kontekście ograniczonych zasobów.

Brak postępu w tworzeniu systemu mierzenia oraz trudna sytuacja członków ESS w kontekście cięć budżetowych związanych z kryzysem finansowym i gospodarczym spowodowały wprowadzenie w 2010 r. opartego na strategii podejścia w zakresie ustalania priorytetów. Podejście to uwzględnia także szacunki dotyczące kosztów i obciążeń, gdyż dotychczas zgromadzone na ten temat informacje umożliwiają formułowanie (choć w sposób niesystematyczny) założeń co do największych źródeł kosztów i obciążeń w tworzeniu statystyk europejskich. Przyjęta strategia już zaczęła przynosić rezultaty. Komisja uważa zatem, że nie ma opóźnień w stosunku do harmonogramu nowego ustalenia priorytetów, a realizacja przyjętego celu nie wymaga dodatkowego systemu mierzenia kosztów i obciążeń.

97.

Nowy mechanizm ustalania priorytetów już zaczął przynosić rezultaty i Eurostat zintensyfikował starania na rzecz podniesienia jego skuteczności w przyszłości. Eurostat zdecydował w szczególności o zmniejszeniu obciążeń nałożonych na przedsiębiorstwa rozporządzeniem Intrastat. Cel ten zostanie zrealizowany przez wprowadzenie w życie projektu statystyk jednolitego rynku.

98.

Identyfikacja priorytetów negatywnych odbywa się trój etapowo. Co roku przedstawiane są wnioski dotyczące wprowadzenia zmian w istniejących aktach prawnych lub ich uchylenia; blokowane jest dobrowolne gromadzenie danych na podstawie umów dżentelmeńskich oraz przedstawiane są wnioski dotyczące dziedzin poddawanych przeglądowi w celu uproszczenia. Komisja zgadza się z Trybunałem co do potrzeby dodatkowych wysiłków na rzecz zachęcania do innowacji statystycznych, w stosownych przypadkach przez proponowanie użytkownikom wycofania statystyk, które stały się mniej istotne, w zamian za nowe statystyki. Ten aspekt został uwzględniony w mechanizmie ustalania priorytetów, w ramach którego Eurostat dąży obecnie do zmniejszenia obciążeń wynikających z rozporządzenia Intrastat (zob. również odpowiedź w pkt. 97).

99.

Obecnie Eurostat nie posiada zharmonizowanych, pełnych informacji o takich skutkach budżetowych i finansowych w państwach członkowskich. Dlatego właśnie zaproponował oparte na strategii podejście w zakresie ustalania priorytetów, w jego ramach dokonuje się rocznego przeglądu wszystkich istniejących wymogów w dziedzinie statystyki pod kątem ich istotności, co pozwala na uwolnienie wystarczających zasobów na zaspokojenie nowych ważnych potrzeb.

104.

Synchronizacja Europejskiego programu statystycznego na lata 2013–2017 z następnymi wieloletnimi ramami finansowymi nie była możliwa, jako że rozporządzenie (WE) nr 223/2009 przewiduje, że program nie powinien obejmować okresu dłuższego niż pięć lat.

Jednakże ostatnio przyjęty wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 223/2009 przewiduje, że w przyszłości okres programu odpowiadać będzie okresowi wieloletnich ram finansowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

107.

Komisja pragnie przypomnieć, że na ESS spoczywa zadanie tworzenia wysokiej jakości statystyk dotyczących Europy. Jak w przypadku wszystkich systemów „produkcyjnych” przekształcenia w celu poprawy jakości wymagają czasu. Komisja nie może w związku z tym zgodzić się z opinią Trybunału, że podążanie w stronę lepszej jakości jest powolne.

Zalecenie 1

Komisja zgadza się z opinią Trybunału, że Unia Europejska, jej państwa członkowskie oraz ich organy statystyczne ponoszą wspólną odpowiedzialność za utrzymanie zaufania do procesu demokratycznego w Europie. Komisja ze swojej strony nadal dokładać będzie wszelkich starań, aby wzmacniać system europejskich statystyk. Jednakże za zapewnianie niezależności zawodowej, odpowiedniej ilości zasobów i skutecznego nadzoru wraz z sankcjami i środkami na rzecz szybkiej poprawy w przypadkach nieprzestrzegania standardów jakości odpowiadają wspólnie wszystkie zaangażowane podmioty.

108.

Komisja przyznaje, że pełne wdrożenie Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych stanowi wyzwanie dla ESS jako całości i będzie nadal wspierać Eurostat w jego staraniach na rzecz pełnego wdrożenia kodeksu. Eurostat gromadzi również co roku informacje na temat postępów we wdrażaniu kodeksu w państwach członkowskich i będzie w dalszym ciągu poprawiać jakość tych informacji i wykorzystywać je w celu identyfikowania postępów i problematycznych dziedzin, także w drodze wzajemnych ocen. Celem komunikatu COM(2011) 211 było wsparcie wdrażania kodeksu. „Zobowiązania do zachowania poufności informacji statystycznych” stanowiąc będą ważny mechanizm umożliwiający bezpośrednie angażowanie rządów państw członkowskich i koncentrowanie się na priorytetowych działaniach, które są niezbędne do wdrożenia kodeksu. Elementy kodeksu zostały włączone do przepisów statystycznych przyjętych w 2009 r., które mają zostać poddane nowelizacji w 2012 r. Te elementy są – lub będą – prawnie wiążące. Zasady statystyki zostały ujęte w Traktacie i w prawodawstwie sektorowym w dziedzinie statystyki w odniesieniu do wszystkich dziedzin statystycznych.

Zalecenie 2

W odniesieniu do zalecenia 2 Trybunału stanowisko Komisji jest następujące:

Zalecenie 2 a)

Inicjatywy zapowiedziane w COM(2011) 211, a przede wszystkim wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej, planowana rewizja decyzji 97/281/WE w sprawie roli Eurostatu, znowelizowany kodeks praktyk zatwierdzony we wrześniu 2011 r., to zdaniem Komisji niezbędne i wystarczające warunki do stworzenia solidnej podstawy przeglądu i egzekwowania, obejmujące środowisko instytucjonalne, procesy statystyczne oraz wyniki badań statystycznych na szczeblu zarówno UE, jak i państw członkowskich. W kontekście systemu opierającego się głównie na podejściu samoregulacyjnym oraz z uwagi na ograniczone zasoby uprawnienia przez prawodawcę ograniczone są do kilku specyficznych dziedzin statystyki finansów sektora instytucji rządowych, w odniesieniu do których Eurostatowi przyznano uprawnienia zbliżone do uprawnień kontrolnych i dochodzeniowych do celów oceny jakości statystyk;

Zalecenie 2 b)

Komisja jest zdania, że samoregulacyjny charakter kodeksu praktyk jest bezsprzeczny. Elementy kodeksu zostały włączone do przepisów statystycznych przyjętych w 2009 r., które mają zostać poddane nowelizacji w 2012 r. Te elementy są – lub będą – prawnie wiążące;

Zalecenie 2 c)

Komisja z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Trybunału dotyczące rozszerzenia obecnego zakresu uprawnień ESGAB o funkcje nadzoru lub sprawowania kontroli nad wzajemnymi ocenami, w ramach obowiązującej Radę podstawy prawnej. Nadzorowanie weryfikacji i inspekcji nie wchodzi w zakres obecnej podstawy prawnej Rady;

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenie 2 d)

Komisja zgadza się z Trybunałem co do konieczności wyjaśnienia kwestii niezależności zawodowej głównego statystyka Unii Europejskiej. W tym celu, na mocy nowej decyzji Komisji w sprawie Eurostatu, dyrektorowi generalnemu powierza się wyłączną odpowiedzialność za decydowanie o metodach, standardach i procedurach statystycznych oraz o zawartości i terminach publikacji informacji statystycznych; wykonując powierzone mu działania statystyczne, dyrektor działa w sposób niezależny. Istnieją odpowiednie ramy prawne i niezbędne zabezpieczenia gwarantujące przejrzystość procedur rekrutacji i zwolnień i pełną zgodność z zasadą niezależności przewidzianą w rozporządzeniu nr 223/2009;

Zalecenie 2 e)

Na mocy nowej decyzji w sprawie roli Eurostatu jego status będzie zgodny z Europejskim kodeksem praktyk statystycznych, zrewidowanym i zaktualizowanym przez ESSC we wrześniu 2011 r. Komisja zbada także, jakie dalsze działania należy podjąć, aby zagwarantować pełne przestrzeganie przez Eurostat wymogu bezstronności sformułowanego w kodeksie praktyk. Jeśli chodzi o kwestię wycofywania przekazywania środków na tworzenie statystyk w ramach subdelegacji, Komisja uważa, że nie jest ono sprzeczne z zasadami niezależności zawodowej i odpowiedniej ilości zasobów. Parlament Europejski i Rada mogą decydować o działaniach statystycznych, w stosownych przypadkach obejmujących specyficzną pulę środków finansowych lub wchodzących w skład programów ukierunkowanych na strategię. Umożliwia to dostosowanie zasobów finansowych do specyficznych potrzeb w dziedzinie statystyki. Rozporządzenie finansowe zezwala na takie przekazanie środków w ramach subdelegacji, a odnośnie zasady zapewniają odpowiedzialność i przejrzystość;

Zalecenie 2 f)

Przeprowadzenie kolejnej rundy wzajemnych ocen jest ściśle uzależnione od ustaleń przeglądowych niezbędnych do „Zobowiązań do zachowania poufności informacji statystycznych”, które podpisywane są obecnie przez państwa członkowskie. Wzajemne oceny mają objąć wszystkie zasady kodeksu praktyk, poza zasadami objętymi „Zobowiązaniami do zachowania poufności dotyczącymi środowiska instytucjonalnego”. Ustalenia dotyczące wzajemnych ocen, w tym zakresu, składu oraz testów, mają zostać zatwierdzone przez Komitet ESS w listopadzie 2012 r.;

Zalecenie 2 g)

Zakres przyszłych wzajemnych ocen zostanie określony w 2012 r.; uwzględnione w nim zostaną zasoby i uprawnienia, jakimi dysponuje Komisja. Wzajemna ocena poszczególnych dziedzin statystycznych w każdym krajowym urzędzie statystycznym nie jest praktyczna z ekonomicznego punktu widzenia w odniesieniu do wszystkich procesów statystycznych. Jednakże jednostkowe dziedziny statystyczne mogą zostać poddane wzajemnej ocenie, jeśli istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do jakości danych i jeśli państwo członkowskie jest gotowe uczestniczyć w takim przeglądzie.

109.

Niedociągnięcia w strukturze wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012 odnotowane przez Trybunał zostały rozwiązane przez Eurostat przy opracowywaniu Europejskiego programu statystycznego na lata 2013–2017. Nowe ustalenie priorytetów w zakresie działań statystycznych trwa od 2010 r. w kontekście nowego, opartego na strategii podejścia do ustalania priorytetów i zostanie zintensyfikowane w odniesieniu do następnego programu pięcioletniego. Jeśli chodzi o zamówienia publiczne, Komisja podkreśla, że plan działania Eurostatu, odnoszący się do sprawozdania jednostki audytu wewnętrznego w sprawie zamówień publicznych w Eurostatie, przedłożony został zgodnie z harmonogramem.

Zalecenie 3

W odniesieniu do zalecenia 3 Trybunału stanowisko Komisji jest następujące:

Zalecenie 3 a)

Komisja przyjmuje zalecenie uzupełnienia działań wdrażających zawartych w Europejskim programie statystycznym o precyzyjne cele i etapy, które mają być (ponownie) określone każdego roku w rocznych programach statystycznych. Niemniej jednak Komisja jest zdania, że ze względu na zakładane zwiększenie efektu synergii między Europejskim programem statystycznym na lata 2013–2017 a rocznymi programami prac statystycznych, jak również między tymi programami a planami zarządzania, regularna sprawozdawczość na temat głównych wyników praktykowana w ramach rocznych sprawozdań z działalności jest wystarczająca pod względem odpowiedzialności. Ponadto prawodawstwo sektorowe wprowadza wymóg specjalnej sprawozdawczości w przypadkach przewidzianych przez prawodawcę;

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenie 3 b)

Europejski program statystyczny na lata 2013–2017 został stworzony jako elastyczne ramy i Komisja wykorzysta możliwość przeglądu programu w czasie, gdy jego wdrażanie będzie w toku, w przypadku zaistnienia istotnych zmian, biorąc także pod uwagę to, czy program należy przedłużyć, aby zsynchronizować go z wieloletnimi ramami finansowymi 2014–2020;

Zalecenie 3 c)

Komisja zapewni systematyczny przegląd priorytetów statystycznych. Komisja uważa jednak, że dotychczas zgromadzone informacje dotyczące istotności wyników badań statystycznych, kosztów i obciążeń są wystarczające, by posłużyć jako podstawa nowego opartego na strategii mechanizmu ustalania priorytetów, a proces nowego ustalania priorytetów nie wymaga regularnych ocen kosztów i obciążeń dla ESS i jego członków ani dla respondentów;

Zalecenie 3 d)

Komisja będzie wspierać, w kontekście zmiany priorytetów, innowacje statystyczne, na przykład przez wycofywanie istniejących produktów statystycznych i oferowanie w ich miejsce nowych. Komisja pragnie jednak przypomnieć, że innowacje statystyczne nie są celem samym w sobie, ale mają służyć zwiększeniu wydajności i podniesieniu skuteczności procesu tworzenia statystyk;

Zalecenie 3 e)

Komisja ceni sobie udział Europejskiego Komitetu Doradczego ds. Statystyki (ESAC) w pracach związanych z programem i dopilnuje, aby dysponował on odpowiednimi informacjami, niezbędnymi do wypełnienia powierzonych mu zadań.

Zalecenie 3 f)

Komisja zgadza się ze sformułowanym przez Trybunał zaleceniem uproszczenia i usprawnienia efektywności finansowego zarządzania dotacjami i przypomina, że jest to jej priorytetowy cel. W dziedzinie statystyk, we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego programu statystycznego 2013–2017, sprecyzowano, że możliwa jest wypłata kwot ryczałtowych w odniesieniu do działań statystycznych opartych na badaniach. Ponadto rozwijane będą istniejące inicjatywy na rzecz zmniejszenia ryzyka błędu przez wykorzystanie standardowych skal kosztów jednostkowych. Towarzyszyć temu będą dodatkowe środki na rzecz uproszczenia, opierające się na stosownych przepisach zmienionego rozporządzenia finansowego, jakie mogą zacząć obowiązywać od 2013 r.;

Zalecenie 3 g)

Komisja przyjmuje do wiadomości uzasadnioną obawę Trybunału o osłabienie konkurencji cenowej i zastanowi się nad najlepszymi sposobami podniesienia poziomu konkurencji w procedurach zamówień publicznych, należyście uwzględniając potrzebę zapewnienia wysokiej jakości usług dostawców, dzięki czemu Eurostat byłby w stanie wypełniać swoją misję tworzenia wysokiej jakości statystyk. Ten cel mógłby zostać osiągnięty przez dostosowanie istniejącego progu i wskaźnika stosowanego do selekcji oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 12/2012

Czy Komisja i Eurostat usprawniły proces tworzenia rzetelnych i wiarygodnych statystyk europejskich?

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2012 — 59 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-771-7

doi:10.2865/62186

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

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

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

PUBLICZNE ZAUFANIE DO EUROPEJSKICH STATYSTYK MA ZASADNICZE ZNACZENIE, JAKO ŻE CORAZ WIĘCEJ DECYZJI JEST PODEJMOWANYCH NA PODSTAWIE DANYCH I WSKAŹNIKÓW, KTÓRE MUSZĄ BYĆ WIARYGODNE. OD 2005 R. PODEJMOWANE SĄ ZNACZNE WYSIŁKI NA RZECZ USPRAWNIE- NIA EUROPEJSKIEGO SYSTEMU STATYSTYCZNEGO. POPRAWA RAM STATY- STYKI EUROPEJSKIEJ POZOSTAJE JEDNAK WYZWANIEM DLA WSZYSTKICH ZAANGAŻOWANYCH STRON ZARÓWNO NA SZCZEBLU EUROPEJSKIM, JAK I W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH. TRYBUNAŁ ZALECA WZMOCNIENIE NIE- ZALEŻNOŚCI ZAWODOWEJ, ZAPEWNIENIE ODPOWIEDNIEJ ILOŚCI ZASO- BÓW ORAZ ROZWIJANIE NADZORU, TAK ABY ZAGWARANTOWAĆ SPEŁNIENIE STANDARDÓW JAKOŚCI.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9237-771-7



9 789292 377717