KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.7.2020 r.
COM(2020) 278 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat „zobowiązania dotyczącego zaufania do statystyki" w państwach członkowskich zgodnie z wymogami rozporządzenia (WE) nr 223/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r.

1. WPROWADZENIE

1.1. Rozporządzenie (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej

Podstawę prawną niniejszego sprawozdania stanowi rozporządzenie (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej[1], w szczególności jego art. 11 ust. 4, który stanowi, że:

„Zobowiązania państw członkowskich są regularnie monitorowane przez Komisję na podstawie sprawozdań rocznych przesyłanych przez państwa członkowskie, a ich treść jest w stosownych przypadkach uaktualniana.

[...]

Komisja składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat opublikowanych zobowiązań i, w stosownych przypadkach, sprawozdań z postępu prac, do dnia 9 czerwca 2018 r. oraz co dwa lata po pierwszym sprawozdaniu".

Pierwsze sprawozdanie opublikowano w 2018 r.[2].

1.2. Zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki

Pojęcie zobowiązania dotyczącego zaufania do statystyki („zobowiązanie") miało początkowo na celu poprawę zarządzania jakością w ramach statystyki. Opisano je po raz pierwszy w komunikacie Komisji z 2011 r.[3]. Chodziło o uzyskanie poczucia odpowiedzialności rządów krajowych za zapewnienie odpowiedniego poziomu przestrzegania Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych przez poszczególne państwa[4].

Europejski kodeks praktyk statystycznych określa standardy dotyczące opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania europejskich statystyk. Opiera się on na 16 zasadach, które stanowią wytyczne w zakresie otoczenia instytucjonalnego, procesów statystycznych i wyników. Jego celem jest zapewnienie, aby statystyki tworzone w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego były nie tylko przydatne, terminowe i dokładne, ale również zgodne z zasadami niezależności zawodowej, bezstronności i obiektywności. Zobowiązania stworzyły brakujące wcześniej powiązanie między Europejskim kodeksem praktyk statystycznych a rządem państwa członkowskiego.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 223/2009 zobowiązania są instrumentami, które „mają dodatkowo zapewniać zaufanie publiczne do statystyki europejskiej i postępy we wdrażaniu zasad statystycznych zawartych w kodeksie praktyk" i mają być ustanawiane zarówno przez państwa członkowskie, jak i przez Komisję.

---

1 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 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 164).

2 COM(2018) 516 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1574866259293&uri=CELEX:52018DC0516

3 COM(2011) 211.

4 http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-32-11-955

Motyw 17 rozporządzenia zmieniającego (UE) 2015/759[5] również stanowi, że zobowiązania powinny „zawierać określone zobowiązania ze strony rządu danego państwa członkowskiego do ulepszenia lub utrzymania warunków wdrożenia kodeksu praktyk".

2. PRZEGLĄD ZOBOWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH ZAUFANIA I SPRAWOZDAŃ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

2.1. Przepisy ogólne

Zgodnie z art. 11 rozporządzenia (WE) nr 223/2009 państwa członkowskie mają obowiązek podjęcia i opublikowania zobowiązania dotyczącego zaufania do statystyki lub co najmniej przedłożenia Komisji i podania do publicznej wiadomości sprawozdania z postępu prac dotyczącego wdrożenia kodeksu praktyk i wysiłków podejmowanych na rzecz podjęcia takiego zobowiązania. Komisja regularnie monitoruje zobowiązania państw członkowskich na podstawie przesyłanych przez nie sprawozdań rocznych.

Zgodnie z tym samym artykułem, przed podjęciem zobowiązania, państwo członkowskie przedkłada Komisji i podaje do publicznej wiadomości sprawozdanie z postępu prac dotyczące wdrożenia kodeksu praktyk i, w stosownych przypadkach, wysiłków podejmowanych na rzecz podjęcia takiego zobowiązania. Takie sprawozdania z postępu prac muszą być aktualizowane co dwa lata.

Tak jak w przypadku sprawozdania Komisji z 2018 r. na podstawie art. 11 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 223/2009, większość państw członkowskich przedkładała swoje sprawozdania równolegle ze sprawozdaniami z wdrażania środków poprawy wynikających z drugiej rundy wzajemnych ocen, na podstawie której państwa członkowskie składają Komisji (Eurostatowi) w styczniu każdego roku sprawozdania na temat wszelkich działań podjętych w następstwie procesu wzajemnej oceny.

Aby sprawozdanie posłużyło jako sprawozdanie z postępu prac nad zobowiązaniem, państwo członkowskie musi podać do wiadomości publicznej fragment sprawozdania z wzajemnej oceny, który stanowi sprawozdanie z postępu prac nad zobowiązaniem.

2.2. Forma zobowiązania

Rozporządzenie (WE) nr 223/2009 nie zawiera żadnych przepisów dotyczących formy zobowiązania, jednak osiągnięty musi zostać cel, jakim jest zwiększenie zaufania publicznego poprzez zobowiązanie rządu do zapewnienia warunków dla wysokiej jakości statystyk.

Jak ustalono już w sprawozdaniu z 2018 r. na podstawie art. 11 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 223/2009, większość państw członkowskich uznaje, że ich zobowiązanie stanowią pewne części ich odpowiednich przepisów prawnych. Ta sytuacja nadal ma miejsce.

Grupa państw członkowskich, które podjęły „samodzielne" zobowiązania, wzrosła nieznacznie, ale pozostaje nieliczna. Poniżej przedstawiono w ogólnym zarysie zgłoszone ostatnio istotne zmiany w odniesieniu do obu grup państw członkowskich:

2.2.1. Ustawy krajowe stanowiące zobowiązanie

Państwa członkowskie, które uznają, że ich przepisy krajowe stanowią zobowiązanie, powoływały się na przepisy prawne dotyczące poprawy lub utrzymania warunków wdrażania

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/759 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej (Dz.U. L 123 z 19.5.2015, s. 90).

kodeksu praktyk i zgłaszały odpowiednie zmiany. W okresie objętym sprawozdaniem (2018–2019) najbardziej istotne lub charakterystyczne zmiany zgłaszane przez tę grupę państw członkowskich były następujące:

Bułgaria: Bułgarski urząd statystyczny zdołał usprawnić ogólny system zarządzania jakością, zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i w ramach całego systemu krajowego, w zakresie współpracy z innymi krajowymi organami statystycznymi tworzącymi statystyki publiczne. Opracował on na przykład wspólne wytyczne na temat rozpowszechniania. Jeśli chodzi o jego rolę koordynacyjną, krajowy urząd statystyczny uzyskał większe uprawnienia koordynacyjne w zakresie krajowego systemu statystycznego.

Jeśli chodzi o planowane „samodzielne" zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki, krajowy urząd statystyczny zakończył prace nad projektem i przekazał go rządowi. Rząd ma obecnie rozpocząć dyskusje nad jego przyjęciem.

Chorwacja: Procedura przyjęcia przez chorwacki rząd i parlament nowej ustawy dotyczącej statystyki publicznej znajduje się na końcowym etapie.

W nowej ustawie wyraźnie uznaje się, że statystyki publiczne są opracowywane, tworzone oraz rozpowszechniane zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 223/2009, tym samym zapewniając pełne podjęcie zobowiązania dotyczącego zaufania do statystyki poprzez nadanie krajowemu urzędowi statystycznemu (*Državni zavod za statistiku*) niezależności zawodowej i wsparcia, którego potrzebuje w celu utrzymania i poprawienia warunków wdrażania Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych.

Dania: Zmieniona ustawa o statystyce publicznej i krajowym urzędzie statystycznym, *Danmarks Statistik*, weszła w życie dnia 1 lipca 2018 r. Zawiera ona przepisy szczegółowe dotyczące statusu krajowego podmiotu statystycznego, niezależności statystycznej oraz koordynującej roli *Danmarks Statistik* w odniesieniu do statystyki publicznej.

Uwzględniono w niej również jasną procedurę wdrażania Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych w systemie statystyki publicznej. Krajowy podmiot statystyczny opracował zestaw wytycznych dotyczących jakości, opartych na kodeksie praktyk, z którymi muszą być zgodne wszystkie statystyki publiczne.

Przestrzeganie tych wytycznych jest monitorowane przez *Danmarks Statistik* w ramach corocznych samoocen krajowych organów statystycznych oraz regularnych wizyt mających na celu ocenę zgodności. Na podstawie tego monitorowania co roku krajowy podmiot statystyczny sporządza sprawozdanie dotyczące przestrzegania wytycznych, które jest przedkładane rządowi.

Francja: Doprecyzowane zostały uprawnienia urzędu statystyki publicznej (*Autorité de la statistique publique*, ASP), organu nadzorczego stworzonego w 2009 r. w celu zapewnienia przestrzegania zasady niezależności podczas opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk publicznych[6]:

Rola ASP w przestrzeganiu Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych jest obecnie wyraźnie określona, wprowadzono również szczelne rozgraniczenie pomiędzy rozpowszechnianiem statystyk a wszelkimi innymi informacjami ministerialnymi. Ponadto podczas mianowania najwyższej kadry zarządzającej w urzędzie statystycznym Francji ASP

[6] Dekret nr 2018-800 z dnia 20 września 2018 r., zmieniający dekret nr 2009-250 z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie urzędu.

wydaje obecnie opinie dla komisji selekcyjnej na temat kompetencji zawodowych kandydatów w dziedzinie statystyki. To wzmacnia uprawnienia ASP w zakresie zapewniania zgodności z zasadą niezależności zawodowej we wszystkich francuskich organach statystyki publicznej.

Włochy: W ostatnim czasie skupiano się na środkach, które poprawiają przestrzeganie zasady jakości. Od 2018 r. krajowy urząd statystyczny, *Istat*, realizował program dotyczący oceny jakości polegający na przeprowadzaniu audytów w krajowych organach statystycznych, w celu oceny ich procesów statystycznych. Ponadto istnieje program szkoleniowy, który wzmacnia zdolności w zakresie zarządzania jakością w krajowych organach statystycznych.

W 2019 r. zorganizowano konferencję dla wszystkich pracowników *Istat* na wszystkich stanowiskach, od kadry kierowniczej wyższego szczebla po pracowników, na której przedstawiono nową strukturę organizacyjną, strategie, wyzwania i nowe możliwości związane z przestrzeganiem zobowiązania w zakresie jakości.

Trwają prace nad ustanowieniem „samodzielnego" zobowiązania dotyczącego zaufania do statystyki. Ponownie przedstawione zostanie zobowiązanie szczególne w celu włączenia go do kolejnego trzyletniego krajowego programu statystycznego na lata 2020-2022, który ma zostać przyjęty przez Radę Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a następnie ustanowiony dekretem Prezydenta Republiki.

Polska: Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej[7] została oficjalnie uznana za polskie zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki. Ustawa ta jest najważniejszym polskim aktem prawnym regulującym w kompleksowy sposób funkcjonowanie statystyki publicznej; gwarantuje ona podmiotom zestawiającym statystyki pełną niezależność od wpływów politycznych, tym samym zapewniając wysoką jakość sporządzanych danych statystycznych.

Ustawa nakłada na polską administrację publiczną obowiązek działania zgodnie z przepisami prawa Unii, do których bezpośrednio się odwołuje. W założeniu ma ona więc zbudować zaufanie publiczne do statystyk opracowanych w kraju, w tym do statystyk na potrzeby europejskie.

Ponadto ustawa zawiera bezpośrednie zobowiązanie do sporządzania polskiej statystyki publicznej zgodnie z zasadami Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych, tym samym gwarantując najwyższy poziom jakości danych.

Hiszpania: Od 2016 r. zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki jest ujmowane w specjalnym artykule każdego programu rocznego w ramach krajowego planu statystycznego na lata 2017-2020. Ponadto w 2018 r. na stronie internetowej krajowego urzędu statystycznego utworzono specjalną sekcję poświęconą temu zagadnieniu. Sekcja ta obejmuje streszczenie zobowiązania dla obywateli, wraz z linkami do wszystkich programów rocznych.

Pozostałe państwa uznające, że zobowiązanie zostało ustanowione w ich przepisach krajowych, nie zostały wymienione powyżej, gdyż w ciągu ostatnich 2 lat nie nastąpiły w nich tak istotne zmiany. Tymi państwami są: **Niemcy, Estonia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Austria, Portugalia, Słowacja, Finlandia** oraz **Zjednoczone Królestwo**.

---

[7] Dokument dostępny na stronie: https://bip.stat.gov.pl/prawo/akty-prawne/ustawa-o-statystyce-publicznej/ lub http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19950880439 lub http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19950880439/U/D19950439Lj.pdf

2.2.2. „Samodzielne" zobowiązania dotyczące zaufania

Ustanowione „samodzielne" zobowiązania przybierają różne formy, które odzwierciedlają charakterystyczne cechy danego krajowego systemu statystycznego.

W pierwszym sprawozdaniu dotyczącym zobowiązań z 2018 r. przedstawiono (w porządku chronologicznym) następujące „samodzielne" zobowiązania państw członkowskich:

Grecja: Greckie zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki[8] zostało podpisane w dniu 29 lutego 2012 r. przez premiera Grecji i członka Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za podatki, unię celną, audyt i zwalczanie nadużyć finansowych.

Szwecja: Zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki[9] przedstawiono w projekcie ustawy budżetowej szwedzkiego rządu na 2017 r. Następnie opublikowano je również na stronie internetowej szwedzkiego urzędu statystycznego.

Słowenia: Rząd Słowenii przyjął zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki[10] w dniu 5 stycznia 2017 r. Zobowiązanie następnie opublikowano na stronie internetowej słoweńskiego urzędu statystycznego wraz z odpowiednim streszczeniem dla obywateli.

Irlandia: Irlandzkie zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki[11] zostało przyjęte przez rząd Irlandii w dniu 30 maja 2017 r., a następnie opublikowane na stronie internetowej irlandzkiego instytutu statystycznego.

Belgia: W dniu 31 maja 2017 r. komitet konsultacyjny, w którym reprezentowany jest rząd federalny i rządy regionów i wspólnot, zatwierdził belgijskie zobowiązanie dotyczące zaufania[12], które zostało następnie opublikowane na stronie internetowej belgijskiego federalnego urzędu statystycznego i regionalnych organów statystycznych.

Rumunia: Rumuńskie zobowiązanie dotyczące zaufania zostało przyjęte przez rząd Rumunii na posiedzeniu w dniu 9 czerwca 2017 r.[13].

Malta: W dniu 17 maja 2018 r.[14] premier podpisał zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki w imieniu rządu Malty.

---

8 http://www.statistics.gr/documents/20181/c5b9264e-815e-4f74-9955-467d14cad474 (dokument dostępny jedynie w języku angielskim).

9 http://www.scb.se/contentassets/bbe78b2a144143c7955b165f76fb4d52/regeringens-atagande-om-att-skapa-fortroende-for-statistiken.pdf i http://www.scb.se/om-scb/samordning-av-europeisk-statistik-i-sverige/regeringens-atagande-om-att-skapa-fortroende-for-statistiken/ (dokumenty dostępne jedynie w języku szwedzkim).
Zob. również: **Oficjalne statystyki Szwecji – Sprawozdanie roczne za 2017 r.**, s. 28–29, http://www.scb.se/contentassets/fd60f41a3abc4d2c8a791e425357ba5b/ov9999_2017a01_br_x43br1802.pdf (opis zobowiązania w języku angielskim).

10 http://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/6458 (dokument dostępny jedynie w językach angielskim i słoweńskim).

11 http://cso.ie/en/media/csoie/aboutus/documents/CoCS.pdf (dokument dostępny jedynie w języku angielskim).

12 https://statbel.fgov.be/en/about-statbel/quality/commitment-confidence (dokument dostępny jedynie w językach angielskim, francuskim, niemieckim i niderlandzkim).

13 http://www.insse.ro/cms/files/eurostat/angajament_de_sprijinirea_credibilitatii_statisticii_oficiale_nationale.pdf (dokument dostępny jedynie w języku rumuńskim).

14 https://nso.gov.mt/en/nso/Pages/Commitment-on-Confidence.aspx oraz https://msa.gov.mt/en/public_information/Pages/Commitment-on-Confidence.aspx (dokumenty dostępne jedynie w języku angielskim).

Od tamtego czasu ustanowiono następujące nowe „samodzielne” zobowiązania:

Czechy: Zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki w Republice Czeskiej[15] zostało opublikowane w dniu 28 lutego 2018 r. na stronie internetowej krajowego urzędu statystycznego.

Odzwierciedlono w nim odpowiednie przepisy rozporządzenia (WE) nr 223/2009 oraz stwierdzono, że są one już wdrożone poprzez obowiązujące prawodawstwo regulujące działania czeskiego urzędu statystycznego, przede wszystkim ustawę nr 89/1995 o krajowym urzędzie statystycznym, ale również inne akty prawne, takie jak konstytucja lub regulamin prac Rady Ministrów. Taki system regulacji ustanawia warunki niezbędne do przestrzegania wszystkich zasad Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych w zakresie otoczenia instytucjonalnego.

Cypr: Zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki zostało zatwierdzone przez Radę Ministrów w dniu 16 października 2018 r.[16]. Ponadto Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do wydania instrukcji prezesowi urzędu statystycznego, aby przystąpił do publikacji zobowiązania.

Islandia, która uczestniczy w Europejskim Systemie Statystycznym jako państwo należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), również ustanowiła „samodzielne” zobowiązanie: tekst zobowiązania dotyczącego zaufania do statystyki został ujęty w dokumentach planu budżetowego na lata 2020-2024 oraz zatwierdzony przez Parlament[17]. Potwierdzono w nim, że wiarygodność statystyki publicznej jest jednym z podstawowych warunków zaufania do statystyk społeczno-gospodarczych wykorzystywanych do kształtowania polityki, a także do bezstronnej oceny skutków decyzji rządu. W tekście zobowiązania stwierdzono również, że w celu podtrzymania zaufania do statystyki publicznej niezbędne jest przestrzeganie zasad Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych. Ponadto wyraźnie wskazano, że krajowy urząd statystyczny, *Statistics Iceland*, ma zagwarantowaną niezależność zawodową i środowisko pracy niezbędne do wdrożenia tych zasad podczas realizacji nowych projektów, gromadzenia danych oraz przetwarzania i rozpowszechniania statystyk.

Należy również wspomnieć, że trzy państwa Bałkanów Zachodnich, mimo że nie są objęte Europejskim Systemem Statystycznym, również formalnie przyjęły zobowiązanie dotyczące zaufania do statystyki: **Albania** w dniu 10 listopada 2017 r., **Czarnogóra** w dniu 22 lutego 2018 r., a **Macedonia Północna** w dniu 17 października 2018 r.

3. PODSUMOWANIE

Dla większości państw członkowskich zobowiązanie jest nieodłączną częścią krajowego prawodawstwa w dziedzinie statystyki. Z ich sprawozdań wynika wyraźnie, że obowiązek ustanowienia zobowiązania prowadzi do stałych ulepszeń w prawodawstwie dotyczącym statystyki, w celu lepszego wdrażania zasad Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych.

---

15 https://www.czso.cz/csu/czso/commitment-on-confidence-in-statistics-in-the-czech-republic

16 Decyzja nr 85.964.

17 https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=de627e49-2146-45cb-b1eb-969072b8deac

Dla tej części państw członkowskich, zobowiązanie rządu dotyczące Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych, które jest niezbędne w celu zwiększenia zaufania publicznego do statystyki publicznej, jest przestrzegane poprzez zaangażowanie rządu w opracowywanie odpowiedniego prawodawstwa. Ponadto aspekt ten jest obecny w przepisach dotyczących bezpośredniego informowania rządu o wdrażaniu środków gwarantujących zgodność z zasadami Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych.

Wśród państw, które ustanowiły „samodzielne" zobowiązania lub są w trakcie tego procesu, różnice w formie zobowiązań stanowią odzwierciedlenie charakterystycznych cech krajowych systemów statystycznych, a także systemu prawnego. Ponieważ ustanowienie zobowiązania jest uzależnione od decyzji politycznych, finalizacja tego procesu jest długotrwała. Państwa, które nadal prowadzą działania w celu przyjęcia „samodzielnych" zobowiązań, odnotowują postępy. W międzyczasie usprawniły one w dalszym stopniu wdrażanie zasad Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych.

Ogólnie można zauważyć, że rządy i krajowe urzędy statystyczne w całej Unii Europejskiej coraz lepiej uświadamiają sobie, jak wielkie znaczenie ma zapewnienie zaufania publicznego do europejskiej statystyki poprzez lepsze wdrażanie zasad kodeksu praktyk. Ponadto wyraźnie widać, że warunki wdrażania kodeksu praktyk stają się stopniowo i trwale coraz lepsze.