



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.8.2009
KOM(2009) 404 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om produktionsmetoden for EU-statistikker: en vision for det kommende årti

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om produktionsmetoden for EU-statistikker: en vision for det kommende årti

1 Indledning

Officielle statistikker spiller en central rolle i vore dages samfund. Upartiske og objektive statistiske data er uundværlige for alle beslutningstagere. Statistiske data underbygger gennemsigtigheden og åbenheden i de beslutninger, der ligger til grund for udformningen af en politik, og officielle statistikker repræsenterer derfor et offentligt gode, der skaber grundlag for et velfungerende samfund.

På EU-plan har europæiske statistikker fået større og større betydning for udviklingen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen af EU's politikker. Europæiske statistikker bidrager således i stort omfang til opbygningen af den nødvendige informationskapacitet til forfølgelse af EU's strategiske mål og de politikker og foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af disse mål.

Europæiske statistikker udvikles, udarbejdes og formidles på grundlag af ensartede standarder og harmoniserede metoder. Medlemsstaternes statistiske kontorer indsamler og udarbejder harmoniserede data, som Eurostat derefter sammenstiller med henblik på at udarbejde statistikker på EU-niveau. Dette foregår ved en hel række parallelle processer, land for land og område for område, efter den traditionelle "skorstensmodel".

Denne måde at udarbejde statistikker på lever imidlertid ikke længere helt op til de nuværende forhold. Med den nye forordning om statistikker¹ har man indført det europæiske statistiske system (ESS), hvorved det bliver muligt at forbedre effektiviteten gennem et systematisk samarbejde mellem partnerne i systemet.

Denne meddelelse indeholder visioner for, hvordan produktionsmetoderne for europæiske statistikker kan ændres. De foreslåede ændringer vil få indflydelse på systemerne til statistikproduktion i ESS som helhed, men tager fuldt ud hensyn til subsidiaritetsprincippet. Da nogle medlemsstater allerede er begyndt at gennemføre en række af disse ændringer, er et af målene med denne meddelelse desuden at koordinere deres indsats, så man undgår dobbeltarbejde og i videst muligt omfang kan udnytte synergieffekterne.

Afsnit 2 indeholder en præsentation af, hvordan europæiske statistikker i øjeblikket produceres på grundlag af skorstensmodellen. I afsnit 3 beskrives de ændringer, der ligger bag forslaget om nu at omlægge produktionsmetoderne for statistikker i EU. I afsnit 4 analyseres konsekvenserne af disse ændringer for ESS' struktur, og det europæiske systems statistiske metode præsenteres som et alternativ til den nuværende. I afsnit 5 gøres der rede for forskellige politiske og administrative udfordringer, som vil opstå, hvis den nye model gennemføres, både for de nationale statistiske kontorer og for Eurostat. Endelig beskrives i afsnit 6 de næste skridt i gennemførelsen af den strategiske vision, der er gjort rede for i denne meddelelse.

2 Den nuværende situation: den udvidede skorstensmodel

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 223/2009 af 11. marts 2009 om europæiske statistikker.

I mange årtier har produktionen af europæiske statistikker været baseret på en model, hvor de enkelte medlemsstaters statistiske kontorer hver producerer deres egne nationale statistikker på et bestemt område. For at sikre sammenlignelighed og konsistens mellem dataene fra alle medlemsstaterne harmoniseres outputtet fra de nationale statistiske kontorer efter aftalte standarder. De statistikker, som de enkelte nationale statistiske kontorer har udarbejdet, sammenstilles af Eurostat, så man når frem til samlede tal (totaler) på EU-niveau.

BOKS 1 Det nuværende system til udarbejdelse af europæiske statistikker og dets udvikling*

Udarbejdelsen af europæiske statistikker begyndte med oprettelsen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) i begyndelsen af 1950'erne. Som følge af oprettelsen opstod der et behov for kvantitative og kvalitative data, som kunne danne grundlag for politiske beslutninger om det indre marked for kul og stål. For at få adgang til sammenlignelige data for de seks medlemsstater var det nødvendigt at udarbejde nye harmoniserede statistikker i et andet regi end de nationale statistikker, som var fragmentariske og ikke sammenlignelige. Med harmoniseringen af metoder blev grundstenen til europæiske statistikker lagt.

I mange årtier bestod produktionen af europæiske statistikker i at indsamle de relevante data i medlemsstaterne og samtidig sikre, at begreber, definitioner og metoder var sammenlignelige.

Med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), også kaldet Romtraktaten, blev der skabt europæisk lovgivning om statistikker, nærmere bestemt i artikel 213 (som senere er blevet artikel 284). Den dominerende arbejdsmetode var imidlertid fortsat hovedsagelig baseret på goodwillen og samarbejdet mellem Eurostat og de nationale statistiske kontorer, som betød, at der frivilligt blev indsamlet data på grundlag af gentlemanaftaler. Før 1990'erne havde der kun været enkelte retsakter om statistik, og disse havde været koncentreret om de områder, hvor der var en egentlig kommissionspolitik, nemlig landbrug og udenrigshandel.

Fra 1990'erne og frem blev en række europæiske politikker direkte baseret på statistikker. Det mest fremtrædende eksempel herpå er konvergenskriterierne for ØMU'en i Maastrichttraktaten. Denne udvikling bidrog i meget høj grad til den mere generelle udbredelse af lovgivning om statistik. I hovedsagen forblev udarbejdelsen af europæiske statistikker dog, som den hele tiden havde været: De nationale statistiske kontorer indsamler og udarbejder harmoniserede data, som Eurostat sammenstiller med henblik på at producere statistikker på EU-niveau. Denne metode blev til stadighed "udvidet": Det europæiske niveau blev tilføjet til det nationale niveau.

Forordningen om europæiske statistikker** understreger behovet for at styrke samarbejdet inden for ESS, f.eks. gennem indførelsen af princippet om omkostningseffektivitet (artikel 2, litra f)), Udvalget for det Europæiske Statistiske System (artikel 7), samarbejdsnetværk (artikel 15) og den europæiske statistiske metode (artikel 16). Generelt sagt er den næste fase for officielle statistikker i Europa blevet indledt. Det europæiske systems statistiske metode har til formål at opfylde lovgivningens hensigt, nemlig at indføre et egentligt "system", der gør brug af samarbejde og standardisering, så vidt muligt under hensyn til subsidiaritetsprincippet.

* Som kilde til denne boks er brugt Alberto De Michelis og Alain Chantraine, *Memoirs of Eurostat*, Luxembourg, 2003.

** Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 223/2009 af 11. marts 2009 om europæiske statistikker.

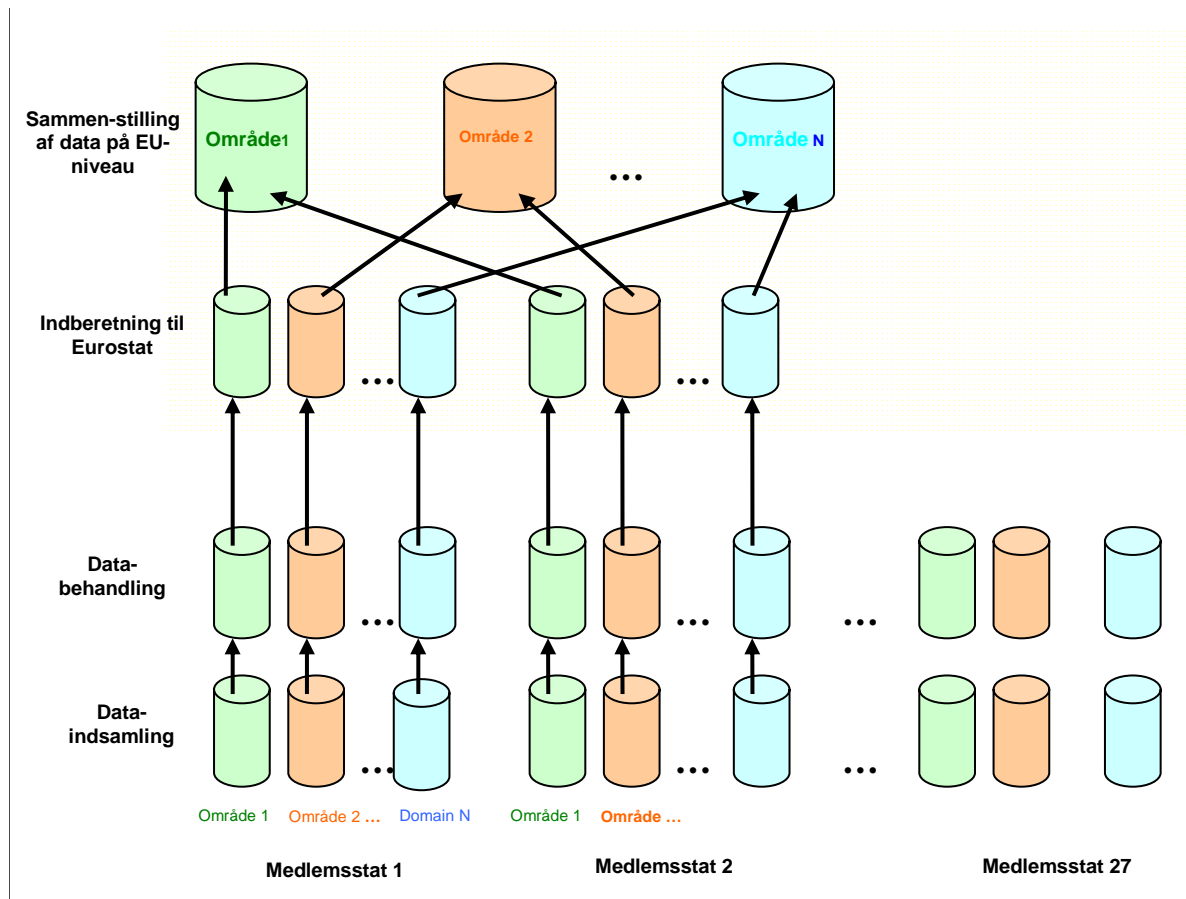
Inden for hvert nationalt statistisk kontor foregår udarbejdelsen af statistikker gennem de forskellige produktionslinjer eller –processer for de forskellige statistiske områder. Produktionsprocesserne i et statistisk kontor som helhed betegnes som dets forretningsarkitektur. I øjeblikket er forretningsarkitekturen for de fleste nationale statistiske kontorer i EU stadig hovedsagelig baseret på en produktorienteret skorstensmodel. I en sådan model svarer hvert enkelt produktorienteret "skorstensrør" til et bestemt statistikområde sammen med det dertil hørende produktionssystem. For hvert område foregår hele produktionsprocessen fra udformningen af undersøgelsen over dataindsamlingen til formidlingen uafhængigt af andre områder, og hvert område har sine egne dataleverandører og brugergrupper.

For at udarbejde **europæiske statistikker** sammenstiller Eurostat dataene fra de enkelte statistiske kontorer, ligeledes område for område. Den samme produktorienterede skorstensmodel findes således hos Eurostat, hvor de harmoniserede data på et bestemt statistisk område aggregeres, så der kan udarbejdes europæiske statistikker på det pågældende område. Den traditionelle produktionsmetode for europæiske statistikker baseret på skorstensmodellen kan således beskrives som en "udvidet" skorstensmodel, idet det europæiske niveau bliver tilføjet til det nationale niveau.

Skorstensmodellen er resultatet af en lang historisk proces, hvor statistikkerne på de enkelte områder har udviklet sig uafhængigt af hinanden. Det har en række fordele: Produktionsprocessen er tilpasset bedst til de pågældende produkter; den er fleksibel, idet den hurtigt kan tilpasses relativt mindre ændringer i de tilgrundliggende fænomener, som dataene beskriver; den kontrolleres af domæne manageren, og det medfører en forretningsarkitektur med lav risiko, da et problem i en af produktionsprocesserne normalt ikke vil påvirke resten af produktionen. Fra et europæisk perspektiv har det den fordel, at den kan være omfattet af en relativt begrænset og specifik forordning.

Skorstensmodellen har imidlertid også en række ulemper. For det første indebærer den en unødvendigt stor byrde for respondenterne. Da indsamlingen af data på de forskellige områder foregår uafhængigt og ukoordineret, anmodes respondenterne jævnligt om de samme oplysninger mere end én gang (se boks 2 og 3). For det andet er skorstensmodellen ikke velegnet til indsamling af data om fænomener, der har flere dimensioner, f.eks. globalisering eller klimaændringer. Sidst, men ikke mindst, er denne produktionsform meget ineffektiv og omkostningstung, da den ikke gør brug af standardisering mellem områderne og samarbejde mellem medlemsstaterne. Der opstår uundgåeligt overlapninger og dobbeltarbejde, både i forbindelse med udvikling, produktion og formidling. Disse problemer med hensyn til ineffektivitet og omkostninger i forbindelse med nationale data forværres, når der er tale om indsamling og integrering af regionale data, som er uundværlige ved udformning, overvågning og evaluering af en række EU-politikker.

Den udvidede skorstensmodel



3 Ændringer i det miljø, som ESS udfolder sig i

Enhver udvikling inden for statistik er bestemt af to vigtige faktorer: På den ene side behovet for at opfylde de nye statistikbehov, der opstår, og på den anden side nødvendigheden af at begrænse byrden for respondenterne og omkostningerne ved at udarbejde statistikker. Samtidig har de betingelser, under hvilke statistikkerne udarbejdes, ændret sig som følge af udviklingen inden for it.

For det første vil der til stadighed blive stillet **nye og voksende krav** til statistikkerne, både hvad angår kvantitet og kvalitet. Inden for alle statistikområder vokser informationsbehovet konstant. Brugere har et stigende behov for integrerede og konsistente data, da de fænomener, der måles, bliver mere komplekse og i højere grad indbyrdes forbundne. Nye emner kommer til, f.eks. globalisering, klimaændringer, befolkningens aldring, energieffektivitet osv. Et fælles træk ved mange af disse er, at de afspejler en række indbyrdes forbundne fænomener, der samtidig er afhængige af hinanden. Som følge heraf er en skorstensmodel, hvor statistikkerne på forskellige områder udarbejdes uafhængigt af hinanden, ikke velegnet til at opfylde politikkravene om integrerede datasæt.

For det andet har det længe været et vigtigt mål for Kommissionen at **forenkle og forbedre de lovgivningsmæssige rammer** for erhvervslivet og borgerne i EU. Inden for statistik har Rådet bifaldet den strategiske tilgang og arbejdsplan, der er indeholdt i Kommissionens meddelelse om reducere indberetningsbyrden, forenkling og fastsættelse af prioriterede mål inden for fællesskabsstatistikker². Der er sket gode fremskridt med hensyn til gennemførelsen af den, særlig inden for virksomheds- og handelsstatistikker med vedtagelsen af Meets-programmet³ og ændringen af Intrastat-forordningen⁴. Der vil fortsat blive arbejdet på at begrænse byrden, også inden for andre statistiske områder. Som nævnt i det foregående afsnit er en af de vigtigste ulemper ved skorstensmodellen netop, at den indebærer en stor byrde for respondenterne. Det er en anden vigtig grund til at sætte spørgsmålstegn ved skorstensmodellen.

For det tredje bliver der til stadighed udviklet **nye it-værktøjer** for at forbedre effektiviteten, begrænse byrden og forbedre kvaliteten af statistikkerne. I takt med at nye teknologier kommer frem, opstår der et klart ønske om at gøre bedst mulig brug af dem og at indrette de statistiske metoder efter dem. Nye måder at kommunikere med brugere og producenterne på, f.eks. web 2.0, samt andre nyudviklinger inden for informationsteknologi vil sandsynligvis medføre grundlæggende ændringer i kommunikationskanalerne og databehandlingen og -lagringen. Eurostats sammenstilling af data fra de nationale statistiske kontorer er allerede ved i stigende grad at blive interaktiv, fordi der hele tiden sker efterlevering af data og en løbende validering, som forbedrer statistikkernes kvalitet. Dette må afspejles både ved formidlingen og i produktionsprocessen. Som følge af denne udvikling er udarbejdelsen af statistikkerne desuden blevet mere integreret, ikke blot i økonomien, men i samfundet som helhed. Udviklingen, produktionen og formidlingen af officielle statistikker må således tilpasses til vilkårene i vidensamfundet. Skorstensmodellen synes heller ikke her at leve op til denne udvikling.

² Meddelelse om reducere indberetningsbyrden, forenkling og fastsættelse af prioriterede mål inden for fællesskabsstatistikker (KOM(2009) 693).

³ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1297/2008/EF af 16. december 2008 om et program for modernisering af den europæiske erhvervs- og handelsstatistik (Meets).

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 222/2009 af 11. marts 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 638/2004 om statistikker over varehandelen mellem medlemsstaterne (EUT L 87).

Alle disse overvejelser har ført til den konklusion, at skorstensmodellen ikke længere er egnet under de nuværende forhold og må erstattes af et bedre alternativ.

Hovedmålsætningen med og den strategiske baggrund for dette visionsdokument er at forbedre effektiviteten af statistikproduktionen. Kun hvis der sker en løbende tilpasning af ESS' "sortiment" af produkter og tjenester gennem innovation og nyudvikling, kan systemet blive ved med at spille en relevant rolle for beslutningstagerne i fremtiden. Gennem indførelsen af en effektivitetspolitik vil ESS blive sat i stand til at håndtere konflikten mellem det voksende informationsbehov på den ene side og de begrænsede ressourcer på den anden side.

Boks 2: Konsekvenser for borgerne og myndighederne

Borgerne bliver normalt ikke anmodet om at besvare spørgeskemaer fra officielt statistisk hold.

I husholdningsundersøgelser arbejdes der almindeligvis med meget små stikprøver.

Folketællinger foretages traditionelt kun hvert tiende år.

Visse livsbegivenheder (f.eks. fødsel, skolestart, ulykker, pension) medfører, at der registreres oplysninger i befolknings- og socialstatistikkerne. Disse statistikker udarbejdes imidlertid normalt på grundlag af kilder fra myndigheder eller uddannelses- eller sundhedssystemet.

En optimering af statistikkerne gennem integrering og øget anvendelse af administrative kilder er imidlertid et vigtigt mål. Den manglende vilje til at medvirke i statistiske undersøgelser har allerede givet anledning til innovative og fleksible løsninger i forbindelse med den næste runde af folketællinger i 2010/11. Det er nu meget vigtigt at fortsætte ad denne vej og at forberede en omlægning af de europæiske befolknings- og socialstatistikker, når disse undersøgelser er gennemført. Hvis de data, der indsamles til statistiske formål, er personoplysninger, dvs. enhver form for information om en bestemt eller identificerbar fysisk person, bør den relevante databeskyttelseslovgivning finde anvendelse, og dataene bør i princippet anonymiseres, før de bearbejdes yderligere til statistisk brug. En afgørende betingelse for gennemførlige løsninger på dette område vil være, at behovene for databeskyttelse som fastsat i den relevante EU-lovgivning⁵ bør indgå. Desuden vil det være vigtigt at sikre, at de statistiske krav (definitioner, datastrømme, dataadgang) overholdes af de administrative kilder.

4 Konsekvenser for ESS' forretningsarkitektur: det europæiske systems statistiske metode

På medlemsstatsniveau

Strategien for at håndtere ovennævnte udfordringer er baseret på en holistisk tilgang frem for en fragmenteret og vil indebære, at skorstensmodellen erstattes af en integreret model. De forskellige ulemper ved skorstensmodellen, som er beskrevet i afsnit 2, kan undgås ved at integrere datasættene og ved at kombinere data fra forskellige kilder.

I de nationale statistiske kontorer produceres statistikkerne for de enkelte områder ikke længere uafhængigt af hinanden. I stedet produceres de som **integrerede dele af**

⁵ Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 (EFT L 281) og forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 (EFT L 8).

overordnede produktionssystemer (den såkaldte datawarehouse-tilgang) for klynger af statistikker. Disse systemer er normalt baseret på en fælles (teknisk) infrastruktur, de anvender i videst muligt omfang standardiseret software, og de anvender alle tilgængelige datakilder, der lever op til kvalitetskravene.

Med henblik herpå må det undersøges, hvordan information fra forskellige kilder kan kombineres og anvendes til forskellige formål, f.eks. ved at fjerne metodologiske forskelle, ensrette de statistiske nomenklaturer osv.

Det ville være en optimal og for medlemsstaterne meget effektiv løsning, hvis de opretter et netværk af databaser, hvorfra den relevante information kan hentes. Da en sådan løsning kun kan gennemføres fuldt ud på lang sigt, foreslås det på mellemlang sigt at sammenkæde data på mikrodataniveau. Sammenkædning af mikrodata er et vigtigt værktøj, ikke blot for at begrænse byrden, men også for at få mere sammenlignelige datasæt. Denne metode vil også give mulighed for at udvide omfanget af og drage større fordel af de statistiske data, der findes på regionalt plan, og dermed i høj grad bidrage til at forbedre de regionale datas dækning og kvalitet. På kort sigt forventes det snævre samarbejde inden for ESS samt oprettelsen og udviklingen af fælles strukturer, værktøjer og processer gennem samarbejdsnetværk at kunne bringe ESS' forretningsarkitektur på rette spor i retning af dets langsigtede mål.

Boks 3: Konsekvenser for virksomhederne

Det følgende er et eksempel på en worst case-situation fra det virkelige liv, som kan opstå på grund af den nuværende produktionsmodel. En virksomhed med 200 ansatte producerer dele til automobilindustrien. I begyndelsen af hvert år indsender den svar på to undersøgelser, der anvendes i forbindelse med erhvervsstrukturstatistik. De omfatter omsætning, køb af varer og tjenester, driftsoverskud, ansatte, personaleomkostninger og investeringer. Den indsender også data om sit energiforbrug til brug for energistatistikkerne. Den indberetter månedligt oplysninger om sin handel inden for EU (Intrastat), både med hensyn til værdi og mængde. Den indsender ligeledes månedlige oplysninger om forretningsudviklingen til brug for konjunkturstatistikken (omsætning, beskæftigelse, nye ordrer). Den indberetter hver måned oplysninger om sin produktion af varer udtrykt i værdi og mængde. For hver enkelt dataindsamling skal den give en række af de samme grundlæggende oplysninger om virksomheden, f.eks. omsætning.

I et integreret system kunne mange af disse data indhentes fra eksisterende administrative data og/eller udtrages direkte af virksomhedens regnskaber. Derudover bør én månedlig undersøgelse være tilstrækkelig til at indsamle de oplysninger, som ikke kan indhentes på anden måde.

Den integrerede model er baseret på, at myndighederne indsamler data til mange ikke-statistiske formål, f.eks. til skattemæssige og arbejdsmarkedspolitiske formål. Der kan opnås effektivitetsgevinster ved at **genanvende disse administrative data til statistiske formål**. Også data fra andre (eksterne) kilder kan bidrage hertil; f.eks. kan der anvendes private informationsleverandører, eller regnskabsoplysninger fra virksomhederne kan anvendes direkte. Det er imidlertid nødvendigt at gøre en indsats for at sikre datakvaliteten, for meget ofte foreligger de administrative og andre eksterne data ikke i den form, der kræves i forbindelse med statistikker.

Boks 4: Kombineret af undersøgelsesdata og administrative data

På grundlag af den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse beregnes der harmoniserede tal for arbejdsløsheden. Gennem arbejdsstyrkeundersøgelsen fås kvartalsvise skøn. De er fuldt ud sammenlignelige medlemsstaterne imellem, da de udarbejdes under anvendelse af de begreber, som Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) har fastlagt. De politiske beslutningstagere, analytikerne og befolkningen som helhed har imidlertid brug for sammenlignelige arbejdsløshedsdata også med månedlige intervaller.

For nogle få medlemsstaters vedkommende kan sådanne månedlige skøn ganske vist udledes direkte af arbejdsstyrkeundersøgelsen, men for de fleste andre lande er dette ikke muligt. Derfor har Eurostat udviklet en metode til udarbejdelse af månedlige skøn ved at kombinere kvartalsvise resultater af arbejdsstyrkeundersøgelsen og månedlige oplysninger om registrerede arbejdsløse. Dataene om registrerede arbejdsløse kommer fra de nationale arbejdsmarkedsmyndigheder. De er påvirket af de forskellige specifikke administrative bestemmelser i hvert land. Deres størrelse er derfor ikke sammenlignelige, men ændringerne i dem fra måned til måned kan imidlertid anvendes som en indikator for udviklingen på kort sigt. I Eurostats metodologi giver arbejdsstyrkeundersøgelsen det sammenlignelige kvartalsvise benchmark for arbejdsløsheden, som indikatoren for månedlige bevægelser baseret på registrerede data knytter an til. På denne måde er kombinationen af undersøgelsesresultater og administrative data et hurtigt og effektivt svar på offentlighedens informationsbehov.

På EU-niveau

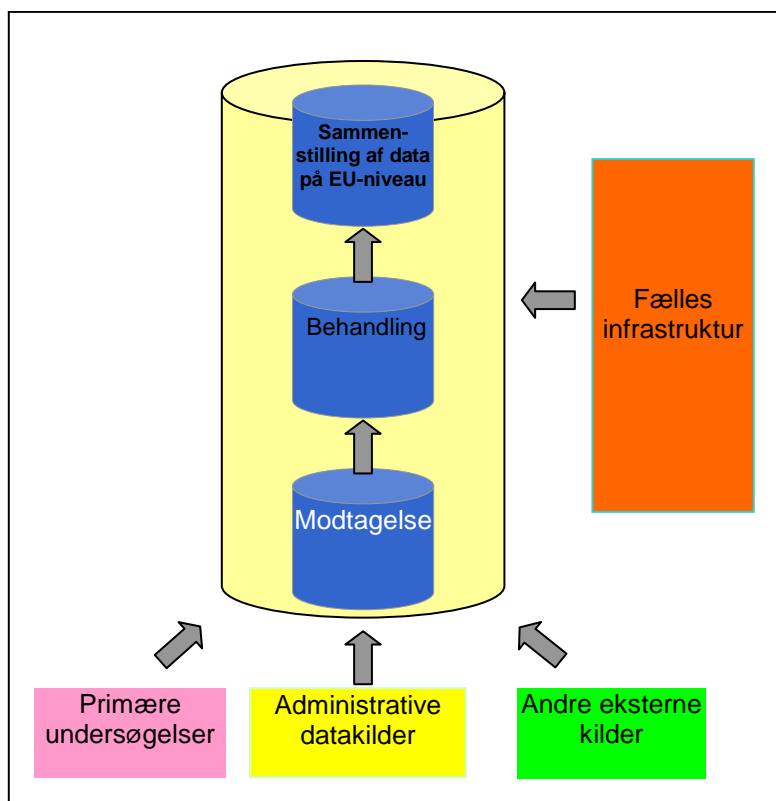
På EU-niveau er der to dimensioner i den integrerede model: en horisontal og en vertikal. Når disse to dimensioner kombineres, bliver resultatet **det europæiske systems nye statistiske metode**.

Horisontal integration på europæisk niveau svarer til det, der er beskrevet for medlemsstaternes vedkommende. Hvis man i de nationale statistiske kontorer går bort fra skorstensmodellen, vil det have den direkte virkning, at også de europæiske statistikker ikke længere vil blive udarbejdet område for område, men på integreret vis.

Det **vertikale aspekt** af den integrerede model på europæisk niveau består af to elementer. For det første skal der i de enkelte statistiske aktioner udvikles synergier inden for ESS. Fælles strukturer, værktøjer og processer kan indføres eller videreudvikles via **samarbejdsnetværk** med deltagelse af både de nationale statistiske kontorer og Eurostat. Som fastsat i artikel 15 i forordningen om europæiske statistikker⁶ vil disse samarbejdsnetværk mellem partnerne i ESS gøre det lettere for de enkelte medlemsstater at specialisere sig inden for bestemte statistiske aktiviteter til gavn for ESS som helhed. På denne måde undgås dobbeltarbejde, effektiviteten bliver bedre, og respondenterne pålægges i mindre grad en unødvendig byrde.

⁶ Jf. fodnote 1.

Den integrerede model



Det andet element vedrører den **europæiske statistiske metode** (artikel 16 i forordningen om europæiske statistikker). Den tilgrundliggende idé er, at det at have data, der er pålidelige på nationalt niveau, er en tilstrækkelig forudsætning for at have pålidelige data på europæisk aggregeret niveau, men det er ikke en nødvendig forudsætning. Hvis det eneste formål med dataene er at give information på EU-niveau, er der ikke behov for et fuldt sæt nationale data, og der er derfor en potentiel effektivitetsgevinst i systemet. Stikprøver på EU-niveau er en mulighed for at udnytte denne gevinst. På områder, hvor der ikke er behov for at have nationale data, kan stikprøver på EU-niveau medføre, at respondenternes byrde begrænses, og at både aktualiteten og kvaliteten forbedres. Den europæiske statistiske metode kan også indebære, at der udarbejdes europæiske statistikker ved hjælp af ikke-offentliggjorte nationale bidrag eller bidrag fra et udsnit af medlemsstater, samt at der anvendes deloplysninger ved hjælp af datamodellerings teknikker.

Opsummerende kan det således siges, at den integrerede model for udarbejdelse af statistikker på EU-niveau har to dimensioner: den dækker både horisontal integration på tværs af statistiske områder inden for de nationale statistiske kontorer og Eurostat og vertikal integration omfattende både det nationale niveau og EU-niveauet. Denne model for udarbejdelse af europæiske statistikker benævnes det europæiske systems statistiske metode.

5 Politiske og administrative udfordringer

5.1 Udfordringer for ESS

Flere af elementerne i den foreslåede integrerede model indebærer et paradigmeskift hos de involverede parter, lige fra "dataindsamlerne" til "datagenbrugerne". Data, der indsamles ved traditionelle metoder, er underlagt de statistiske kontors kontrol, men dette er i langt mindre grad tilfældet med data, der genbruges, og dette medfører visse risici: Begreber og

definitioner kan blive ændret af dataejerne, forskellige datasamlinger kan ophøre med at blive videreført eller blive ændret osv. For at sikre, at der tages hensyn til den legitime interesse i statistik, må holdningen over for ejerne af de genbrugte data (administratorer, regeludstedende myndigheder osv.) tages op til overvejelse og eventuelt skærpes.

Der er en betydelig mængde udfordringer af teknisk og metodologisk art. Standardisering og integrering af tidligere adskilte produktionsprocesser kræver en stor indsats og en effektiv forvaltning af ændringerne. Det kan kun lade sig gøre at omlægge et produktionssystem med en gruppe på omkring 30 producenter, hvis det sker trinvis, og hvis der samarbejdes snævert om det. Desuden vil kvalitetsvurderingen af statistikkerne blive mere kompleks. Eksempelvis vil traditionelle mål for kvaliteten (f.eks. stikprøvefejl) blive mindre relevante, når der ved dataindsamlingen i mindre grad gøres brug af stikprøveteknikker. Det vil derfor være nødvendigt at udvikle en ny metodologi for kvalitetsvurderingen.

For det tredje vil den nye forretningsarkitektur, som bliver resultatet af disse innovative tiltag, gøre det muligt for ESS at forbedre effektiviteten af produktionsprocesserne. Der vil imidlertid være **behov for at supplere denne strategi med en forbedret kommunikation** med brugerne. Statistisk information har aldrig været selvindlysende. Tværtimod er den for mange brugere lig med fænomener fra den virkelige verden beskrevet på et højt abstraktionsniveau. I jo højere grad statistikproduktionen er baseret på en kompleks metodologi, jo mere nødvendigt er det at forklare resultaterne. Tillid til det statistiske system og kvalitetsopfattelsen af den statistiske information hænger nøje sammen. En grundlæggende indføring i enkle statistiske elementer vil desuden kunne bidrage til at mindske risikoen for misforståelser i den brede offentlighed (manglende talkyndighed). Det overordnede princip i kommunikationen må derfor være orienteringen mod brugerne.

Boks 5: Nye måder at kommunikere med brugerne på

Statistics Explained er et nyt værktøj til formidling af (meta)data via Eurostats websted. Det skal erstatte trykte publikationer og vil give mulighed for at knytte forklarende tekster til data og metainformation. Det er således en ukompliceret måde at integrere publikationer og databaser på. *Statistics explained* bliver baseret på web 2.0-wikiteknologi. Indholdet vil blive opbygget decentraliseret af det områdespecifikke direktorat, og i formidlingskontoret vil der være ekspertise til at sørge for harmonisering og god kvalitet. En prototype er allerede blevet udviklet og præsenteret internt. En første version forventes at blive gjort offentligt tilgængelig i anden halvdel af 2009.

I de nationale statistiske kontorer vil der desuden særlig være behov for at tage den interne organisation op til overvejelse med henblik på at tilpasse den de nye forhold. Personalets kvalifikationer skal være på højde med de nye krav (f.eks. de teknologiske og kommunikationsmæssige kvalifikationer). Der skal ansættes nyt personale med andre kvalifikationer, og det eksisterende personale skal videreuddannes.

5.2 Udfordringer for Eurostat

Efterhånden som de statistiske produktionsprocesser bliver mere komplekse og integrerede, er Eurostat nødt til at tage sin strategi for kvalitetssikring op til fornyet overvejelse i alle dens dimensioner.

I løbet af de sidste ti års tid har udviklingen klart gået i retning af at basere indsamlingen af statistikker inden for ESS på lovgivning frem for på frivillige aftaler med medlemsstaterne.

Motivet til denne politik har dels været medlemsstaternes og Eurostats ønske om at have en klar definition af medlemsstaternes forpligtelse til at indberette data, dels at sikre statistikkernes kvalitet. Denne retlige strategi har givet særdeles gode resultater hvad angår sikringen af kvaliteten i alle dens dimensioner, herunder EU-statistikernes sammenlignelighed og fuldstændighed. Efterhånden som de statistiske produktionsprocesser bliver mere komplekse og integrerede, vil kvaliteten i fremtiden blive sikret ved at kombinere en ny generation af statistiklovgivning med andre instrumenter.

I gennemførelsen af det europæiske systems statistiske metode indgår tre komponenter. Den første komponent vil vedblive at være **fællesskabslovgivningen**, der fortsat hovedsagelig vil være outputorienteret og sætte minimumsstandarder for udarbejdelsen af statistikker på et bestemt område. En naturlig følge af dette princip vil være, at medlemsstaterne ikke skal modtage finansiel støtte for at opfylde sådanne minimumsstandarder. Eurostats forslag til fremtidig fællesskabslovgivning vil blive udformet sådan, at der gives mulighed for at etablere og sætte yderligere gang i allerede påbegyndte uafhængige produktionssystemer, hvor der trækkes på flere forskellige kilder. Den nye generation af statistikretsakter vil berøre bredere statistikområder, end hvad der hidtil har været tilfældet, idet der lægges vægt på anvendelse af flere forskellige datakilder, innovative dataindsamlingsmetoder, regionalt tilgængelige oplysninger og begreber, der går på tværs af områderne. De fleste af de tekniske aspekter af lovgivningen vil ikke blive behandlet i de "grundlæggende" retlige rammer for et bestemt statistisk område, men vil blive fastlagt i gennemførelseslovgivningen. Dette vil gøre hele den retlige procedure mere fleksibel. Det skal bemærkes, at den foreslåede strategi på lovgivningsområdet er helt i overensstemmelse med Eurostats peer-undersøgelser⁷.

Den output-orienterede tilgang til strategiens retlige komponent kan suppleres af inputharmonisering gennem **anvendelse af fælles værktøjer inden for ESS**. Den anden komponent vedrører derfor supplerende produktharmonisering i form af procesharmonisering gennem fremme af metodologier baseret på fælles værktøjer. Dette er nødvendigt for udviklingen af mere integrerede systemer, men det giver også mulighed for fuldt ud at udnytte synergier og stordriftsfordele. Det er imidlertid særlig vanskeligt at skabe fælles metodologiske og it-relaterede værktøjer for ESS som helhed, da ansvaret for (og dermed omkostningerne ved) udviklingen af sådanne instrumenter vil skulle deles mellem Eurostat og de nationale statistiske kontorer. I den foreslåede strategi er det derfor meningen, at der skal ydes et betydeligt finansielt bidrag til denne udvikling på EU-niveau, hvilket også vil give Eurostat mulighed for at styre systemet i den rigtige retning. Flere former for samarbejde i ESS-regi kan mobiliseres med henblik herpå. Blandt disse kan nævnes ESS-samarbejdsnetværkene (ESSnet), som består af projekter, der gennemføres af et team af institutioner, som arbejder på at udvikle resultater, der kan anvendes af hele ESS. ESSnet-projekter medfinansieres af Kommissionen og de deltagende institutioner.

Den tredje komponent er fremme af fælles værdier og **videndeling** i hele ESS. Den retlige komponent (at fastlægge et minimum) og den tekniske komponent (at stille de bedst mulige værktøjer til rådighed) må suppleres af en komponent, som vedrører den viden, kompetence og knowhow, der er til rådighed i systemet, dvs. med ESS' menneskelige kapital. Adfærdskodeksen har i høj grad bidraget til at fremme fælles værdier inden for ESS, men der

⁷ Alle de nationale statistiske kontorer og Eurostat gennemgik en peer-undersøgelse i 2006-2008, for at man kunne vurdere, hvorvidt adfærdskodeksen for europæiske statistikker bliver overholdt. I kodeksen er fastsat hovedprincipperne for udarbejdelsen og formidlingen af europæiske officielle statistikker og det institutionelle miljø, som de nationale statistikmyndigheder og Fællesskabets statistikmyndigheder arbejder i. Hensigten er at forbedre deres integritet, uafhængighed og pålidelighed.

er hidtil i mindre grad blevet gjort noget på området videndeling, selv om netop personale, der er uddannet inden for identisk metodologi, er bedst til at skabe sammenlignelighed. Det foreslås derfor at skabe en egentlig forsknings- og uddannelsesfacilitet for statistikker.

Boks 6: Konsekvenser for Eurostats rolle i Kommissionen

Statistikker over den internationale varehandel mellem EU-medlemsstaterne og ikke-EU-lande udarbejdes på grundlag af tolldata. I 2008 fandt der omfattende høringer sted mellem Eurostat og Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion om de fremtidige ændringer af denne dataindsamling i forbindelse med en kommende ændring af toldkodeksen. Resultatet var en aftale mellem de to generaldirektorater, der vil sikre, at der tages hensyn til de statistiske behov i forbindelse med ændringerne af toldkodeksen. Uden en sådan aftale ville der have været en risiko for, at der i stedet måtte indsamles data ved en undersøgelse, hvilket i høj grad ville forøge byrden for virksomhederne. Også på andre områder, hovedsagelig som følge af den øgede brug af andre data end undersøgelsesdata, må det sikres, at der tages hensyn til de statistiske interesser, når de administrative datakilder fastlægges eller omlægges. Det er nødvendigt med politisk opbakning på allerhøjeste niveau for at sikre, at også Kommissionens øvrige tjenestegrene tager hensyn til statistikproducenternes ønsker.

Ændringerne i det miljø, som ESS udfolder sig i, jf. afsnit 3, har resulteret i en gennemgang og ændringer af styringssystemet for ESS. Den nye forordning om europæiske statistikker styrker Eurostats rolle. Sammen med nedsættelsen af Det Rådgivende Organ for Statistisk Styring på Europæisk Plan (ESGAB) og Det Europæiske Rådgivende Udvalg vedrørende Statistik (ESAC) udgør moderniseringen af de retlige krav et vigtigt skridt i retning af at forbedre og fuldstændiggøre styringen af ESS. Styringen er igennem de seneste år også blevet forbedret gennem vedtagelsen og den efterfølgende gennemførelse af adfærdskodeksen for europæiske statistikker, som er et hovedelement i en formaliseret og systematisk kvalitetsstyring.

Denne udvikling er ganske vist ikke en direkte konsekvens af omlægningen af produktionssystemet for EU-statistikker, men den har også medført en udvidelse af Eurostats opgaver ud over blot koordineringen med de nationale statistiske kontorer. Eurostat vil dels skulle tilbyde en udvidet statistisk service over for andre fællesskabsorganer (teknisk rådgivning, kvalitetskontrol), dels forbedre kommunikationen med disse fællesskabsorganer for at være forberedt på de statistiske behov og øge brugen af de eksisterende statistikker. Dette vil indebære, at der skal knyttes tættere forbindelser med andre af Kommissionens tjenestegrene, ikke blot gennem årlige høringer, men også gennem fælles analytiske aktiviteter. Der vil med henblik herpå blive etableret et netværk af statistikkontaktpersoner i Kommissionen.

* Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 223/2009 af 11. marts 2009 om europæiske statistikker.

6 På vej til det europæiske systems nye statistiske metode

Det er klart, at visionen om moderniseringen af forretningsarkitekturen i EU som beskrevet ovenfor ikke kan gennemføres af Eurostat alene. Den kræver en fælles indsats fra alle ESS-partnerne, der hver især har en rolle at spille under fuld hensyntagen til subsidiaritetsprincippet. Hvis visionen skal blive en succes, må den støttes af dem. Det er

derfor meget vigtigt, at Eurostat inddrager sine partnere i ESS i en tidlig fase af processen. Det foreslås derfor, at Eurostat forelægger den for ESS-udvalget umiddelbart efter vedtagelsen. Formålet hermed er at sikre, at de nationale statistiske kontorer bliver en del af processen; ellers risikerer man at den begrænses til de elementer, der kun kan indføres på EU-niveau.

Kommissionen vil også søge opbakning fra Europa-Parlamentet og Rådet, som vil være afgørende for, at den foreslåede vision om moderniseringen af forretningsarkitekturen i EU kan gennemføres. Medlemsstaterne vil særlig blive inddraget gennem drøftelserne i Rådet (økonomi og finans). Som der er blevet tradition for i de senere år, vil Rådet i november behandle en række emner vedrørende statistik (den såkaldte statistikpakke), og nærværende forslag vil være et af elementerne i dette års pakke. Så snart det er blevet vedtaget af Kommissionen, vil det derfor blive forelagt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg.

Også andre berørte parter må desuden indgå i strategien. Det vil være nødvendigt at rådføre sig med brugergrupper i en tidlig fase, idet det vil være en uundgåelig konsekvens af den nye forretningsarkitektur, at udformningen og også indholdet af europæiske statistikker kan undergå voldsomme forandringer. Der må tages hensyn til deres ønsker, når ændringen af den nye forretningsarkitektur gennemføres, og der må gøres en aktiv indsats for at få deres støtte. Forslaget vil derfor også blive forelagt ESAC.

I mellemtiden vil den igangværende indsats for at omlægge de produktionsprocesser, som allerede findes, fortsætte. Dette vedrører forskellige initiativer som f.eks. rationaliseringen af it-arkitekturen via Data Life Cycle-projektet (CVD), indførelsen af en mere interaktiv produktionskæde på grundlag af en løsning med "data ved kilden" via Census hub-projektet og gennem miljødatacentre samt omlægningen af erhvervs- og handelsstatistikkerne via Meets-programmet.