EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.8.2009
KOM(2009) 404 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om produktionsmetoden för EU-statistik: en vision för det kommande årtiondet

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om produktionsmetoden för EU-statistik: en vision för det kommande årtiondet

1 Inledning

Officiell statistik har en central roll i dagens samhälle. Att det finns opartisk och objektiv statistik är avgörande för alla beslutsfattare. Statistiken bidrar till öppenhet och insyn i det politiska beslutsfattandet. Den officiella statistiken är på så sätt en kollektiv nytta som utgör underlaget för ett väl fungerande samhälle.

På EU-nivå spelar den europeiska statistiken en allt större roll för utvecklingen, genomförandet, övervakningen och utvärderingen av EU:s politik. Den europeiska statistiken är med andra ord ett väsentligt inslag i uppbyggnaden av den informationskapacitet som krävs för EU:s strategiska mål och den politik och de åtgärder som ska bidra till att uppnå målen.

Den europeiska statistiken utvecklas, framställs och sprids på grundval av enhetliga standarder och harmoniserade metoder. De nationella statistikbyråerna i medlemsstaterna samlar in och framställer harmoniserade uppgifter som Eurostat sedan sammanställer för att få fram statistik på EU-nivå. Detta sker genom ett antal parallella processer, land för land och område för område, enligt en så kallad skorstensmodell.

Det här sättet att framställa statistik är emellertid inte längre helt anpassat efter de snabba förändringarna i omvärlden. I den nya statistikförordningen[1] introduceras det europeiska statistiksystemet (ESS), som gör det möjligt att förbättra effektiviteten genom ett systematiskt samarbete mellan systemets olika partner.

Detta meddelande innehåller en vision för hur produktionsmetoden för den europeiska statistiken kan ändras. De föreslagna ändringarna kommer visserligen att påverka hur statistiken framställs inom ESS i sin helhet, men är helt i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Eftersom somliga medlemsstater redan har börjat genomföra en del av dessa ändringar är ett av syftena med detta meddelande dessutom att samordna deras insatser för att undvika dubbelarbete och utnyttja synergieffekter i största möjliga utsträckning.

Avsnitt 2 innehåller en översikt över hur den europeiska statistiken framställs idag, med utgångspunkt i skorstensmodellen. I avsnitt 3 beskrivs de förändringar som ligger till grund för förslaget att omarbeta metoden för statistikproduktion i EU. I avsnitt 4 analyseras vilka effekter dessa förändringar kan få för verksamhetsarkitekturen inom ESS, och det europeiska systemets statistiska metod läggs fram som ett alternativ till den nuvarande. I avsnitt 5 redogörs för vissa politiska och administrativa utmaningar som såväl medlemsstaternas statistikbyråer som Eurostat kan komma att ställas inför när den nya modellen tas i bruk. Avslutningsvis beskrivs i avsnitt 6 nästa steg i genomförandet av den strategiska vision som presenteras i detta meddelande.

2 Nuläget: den utvidgade skorstensmodellen

Under många årtionden har framställningen av den europeiska statistiken utgått från en modell där varje medlemsstats nationella statistikbyrå själva framställer landets egna statistik inom ett visst område. För att alla medlemsstaternas statistiska uppgifter ska vara jämförbara

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik.

och samanvändbara, harmoniseras resultaten från de nationella statistikbyråerna i enlighet med överenskomna standarder. Den statistik som de olika nationella statistikbyråerna framställt sammanställs sedan av Eurostat, så att man får fram totalvärden för Europa.

RUTA 1: Utvecklingen av det nuvarande systemet för framställning av europeisk statistik*

Europeisk statistik började framställas i och med att Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) inrättades i början av 1950-talet. Då behövdes kvantitativ och kvalitativ information som underlag för politiska beslut om den gemensamma kol- och stålmarknaden. Det blev då nödvändigt att samla in ny harmoniserad statistik, eftersom de sex medlemsstaternas nationella statistik var fragmenterad och inte var jämförbar. I och med att metoderna harmoniserades lades grunden till den europeiska statistiken.

Under flera årtionden framställde man europeisk statistik genom att samla in de uppgifter som fanns i medlemsstaterna, samtidigt som man såg till att begrepp, definitioner och metoder var jämförbara.

Romfördraget, dvs. fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG), blev startskottet för den europeiska statistiklagstiftningen, vars rättsliga grund finns i fördragets artikel 213 (som senare blev artikel 284). Arbetet fortsatte emellertid att i huvudsak bygga på den goodwill och det samarbete som fanns mellan Eurostat och de nationella statistikbyråerna, och som resulterade i frivillig datainsamling på grundval av informella överenskommelser. Före 1990-talet fanns det inte så många statistiska rättsakter, och de hade främst varit inriktade på de områdena där det fanns en verklig kommissionspolitik, nämligen jordbruk och utrikeshandel.

Sedan 1990-talet har vissa av EU:s politiska åtgärder direkt haft statistiken som underlag – det främsta exemplet på detta är Maastrichtfördragets konvergenskriterier för EMU. Denna utveckling har i mycket hög grad bidragit till att statistiklagstiftningen har blivit mer allmänt utbredd. I grund och botten fortsätter emellertid den europeiska statistiken att framställas på samma sätt som tidigare, vilket innebär att de nationella statistikbyråerna samlar in och framställer harmoniserade uppgifter som Eurostat sedan sammanställer till statistik på EU-nivå. Denna metod utvidgades konstant, och till den nationella nivån lades den europeiska.

I förordningen om europeisk statistik** poängteras behovet att stärka samarbetet inom ESS, och bl.a. införs en princip om kostnadseffektivitet (artikel 2 f), en kommitté för det europeiska statistiksystemet (artikel 7), nätverk för samarbete (artikel 15) och en modell för europeisk statistik (artikel 16). På det hela taget har en ny etapp för den officiella statistiken i Europa inletts. Syftet med det europeiska systemets statistiska metod är att förverkliga syftet med lagstiftningen, dvs. att få till stånd ett riktigt system där samarbete och standardisering används i största möjliga utsträckning, samtidigt som subsidiaritetsprincipen respekteras.

---

* Uppgifterna i denna ruta har hämtats från Alberto De Michelis och Alain Chantraine, *Memoirs of Eurostat*, Luxemburg, 2003.

** Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik.

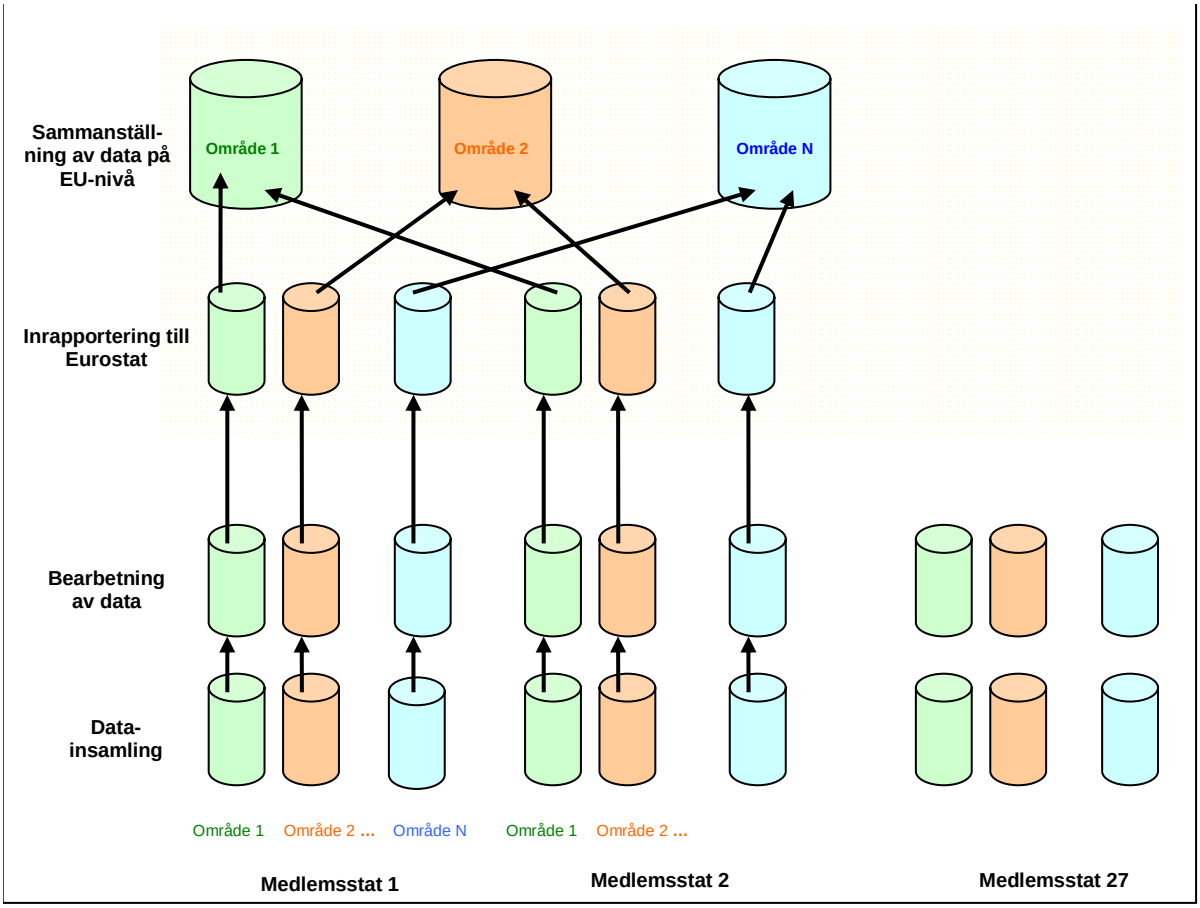
Hos varje nationell statistikbyrå framställs statistiken genom de olika statistikområdenas produktionslinjer eller produktionsprocesser. En statistikbyrås samlade produktionsprocesser kallas dess verksamhetsarkitektur. För närvarande bygger verksamhetsarkitekturen hos de flesta nationella statistikbyråerna i EU fortfarande huvudsakligen på en skorstensmodell över de olika statistikprodukterna. Varje enskild ”skorstenspipa” för en produkt motsvarar där ett specifikt statistikområde och dess produktionssystem. För varje statistikområde är hela produktionsprocessen – från undersökningsdesign via datainsamling och databehandling till offentliggörandet – åtskild från övriga statistikområden, och varje område har sina egna uppgiftslämnare och användargrupper.

För att framställa **europeisk statistik** sammanställer Eurostat de uppgifter som de olika nationella statistikbyråerna lämnar in, område för område. Samma skorstensmodell med statistikprodukter finns med andra ord också hos Eurostat, där de harmoniserade uppgifterna inom ett visst statistikområde aggregeras, så att man får fram europeisk statistik på det området. Det traditionella sättet att framställa europeisk statistik med hjälp av skorstensmodellen kan därför betecknas som en ”utvidgad skorstensmodell”, i och med att den europeiska nivån läggs till den nationella.

Skorstensmodellen är resultatet av en lång historisk process, under vilken statistiken inom de enskilda områdena utvecklats oberoende av varandra. Det finns en rad fördelar med detta: Produktionsprocesserna är de som är mest ändamålsenliga för respektive produkt, modellen är flexibel eftersom den snabbt kan anpassas till relativt små förändringar i de underliggande företeelser som uppgifterna beskriver, och varje område förvaltas separat vilket ger en verksamhetsarkitektur med låg risk, eftersom ett problem i en av produktionsprocesserna normalt sett inte påverkar resten av produktionen. Ur europeisk synvinkel har modellen den fördelen att varje del kan behandlas i en relativt begränsad och specifik förordning.

Det finns dock även nackdelar med skorstensmodellen. För det första blir uppgiftslämnarbördan onödigt betungande. Eftersom insamlingen av uppgifter inom de olika områdena sker separat och utan samordning, tvingas uppgiftslämnarna med jämna mellanrum lämna samma upplysningar mer än en gång (se rutorna 2 och 3). För det andra är skorstensmodellen inte anpassad till att samla in uppgifter om företeelser med flera dimensioner, t.ex. globaliseringen och klimatförändringarna. Sist men inte minst är detta produktionssätt mycket ineffektivt och kostsamt, eftersom det inte utnyttjar standardiseringen mellan olika områden eller samarbetet mellan medlemsstaterna. Överlappningar och dubbelarbete, inom såväl utveckling och produktion som spridning, går inte att undvika. Om framställningen av nationella data är ineffektiv och kostsam, gäller detta i ännu högre grad vid insamling och integrering av regionala data, vilka är en förutsättning för utformningen, övervakningen och utvärderingen av vissa av EU:s politiska åtgärder.

Den utvidgade skorstensmodellen



3 Förändrade förutsättningar för ESS

All utveckling inom statistikområdet styrs av två huvudfaktorer – dels behovet att tillgodose nya och framväxande behov av statistik, dels behovet att minska uppgiftslämnarbördan och kostnaderna för att framställa statistiken. Dessutom har förutsättningarna för statistikproduktionen ändrats till följd av IT-utvecklingen.

För det första kommer det att ställas allt högre, **nya krav** på statistiken både vad gäller kvantitet och kvalitet. Behovet av information växer stadigt på alla statistikområden. Användarna behöver i allt större utsträckning integrerade och konsekventa uppgifter i takt med att de företeelser som undersöks blir alltmer komplexa och inbördes förbundna. Nya frågor dyker upp, som globaliseringen, klimatförändringarna, den åldrande befolkningen, energieffektivitet osv. Många av dessa frågor har det gemensamt att de återspeglar flera underliggande företeelser som är förbundna med och beroende av varandra. Därför är en skorstensmodell där statistiken på olika områden framställs separat inte ändamålsenlig för de politiska kraven på integrerade uppsättningar data.

För det andra har det länge varit en prioriterad fråga för kommissionen att **förenkla och förbättra regelverket** för EU:s företag och allmänhet. På statistikområdet har rådet välkomnat den strategi och handlingsplan som lades fram i kommissionens meddelande om minskning av svarsbördan, förenkling och prioriteringar i fråga om gemenskapsstatistik[2]. Det har gjorts goda framsteg med tillämpningen, särskilt inom företags- och handelsstatistiken i och med antagandet av Meets-programmet[3] och revideringen av Intrastat-förordningen[4]. Arbetet med att minska uppgiftslämnarbördan kommer att fortsätta även framöver, och utvidgas till att omfatta också andra statistikområden. Såsom konstaterades i föregående avsnitt är en av de största nackdelarna med skorstensmodellen just att den är betungande för uppgiftslämnarna. Detta är ännu ett starkt skäl att ifrågasätta modellen.

För det tredje utvecklas det ständigt **nya IKT-verktyg** för att förbättra effektiviteten, minska uppgiftslämnarbördan och förbättra kvaliteten på statistiken. Med denna utveckling följer en tydlig önskan att maximera användningen av den nya tekniken och anpassa de statistiska metoderna därefter. Det är troligt att de nya sätten att kommunicera med användare och producenter, t.ex. webb 2.0 och andra nyheter inom informationstekniken, kommer att leda till stora förändringar i kommunikationskanaler, datahantering och lagring. Eurostats sammanställning av uppgifter från de nationella statistikbyråerna håller redan på att bli alltmer interaktiv genom att uppgifterna lämnas in respektive valideras i olika omgångar, varigenom statistikens kvalitet förbättras. Dessa faktorer måste återspeglas i både spridnings- och produktionsprocesserna. Som ett resultat av denna utveckling har statistikproduktionen dessutom blivit mer integrerad – inte bara i ekonomin utan i samhället i stort. Utvecklingen, framställningen och spridningen av den officiella statistiken måste följaktligen anpassas efter kunskapssamhällets villkor. Även här tycks skorstensmodellen inte riktigt vara i fas med utvecklingen.

---

2 Meddelande om minskning av svarsbördan, förenkling och prioriteringar i fråga om gemenskapsstatistik (KOM(2006) 693).

3 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1297/2008/EG av den 16 december 2008 om ett program för modernisering av den europeiska företags- och handelsstatistiken (Meets-programmet).

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 222/2009 av den 11 mars 2009 om ändring av förordning (EG) nr 638/2004 om gemenskapsstatistik över varuhandeln mellan medlemsstaterna (EUT L 87).

Med allt detta i åtanke dras slutsatsen att skorstensmodellen inte längre lämpar sig för den rådande situationen, utan att den måste ersättas med ett bättre alternativ.

Huvudsyftet med, och den strategiska inriktningen på, det här visionsdokumentet är att göra statistikproduktionen mer effektiv. För att ESS ska kunna fortsätta att spela en relevant roll för beslutsfattandet även i framtiden måste produkt- och tjänsteutbudet anpassas genom innovation och nyutveckling. Med hjälp av en effektivitetsstrategi kommer ESS att kunna hantera konflikten mellan å ena sidan ökade informationsbehov och, å andra sidan, begränsade resurser.

Ruta 2: Konsekvenser för allmänheten och myndigheterna

Allmänheten behöver oftast inte besvara enkäter för den officiella statistiken.

Hushållsundersökningarna görs normalt sett med endast mycket små urval.
Folkräkningar äger i regel endast rum en gång vart tionde år.
Vissa livshändelser (t.ex. födsel, skolgång, olyckor eller pension) registreras i befolknings- och socialstatistiken. Denna statistik framställs emellertid i regel genom att man använder källor hos myndigheter, utbildningsväsende eller hälso- och sjukvården.

Att statistiken optimeras genom att man integrerar och i större utsträckning använder administrativa källor är ett viktigt mål. Den alltmer bristande viljan att besvara statistiska enkäter har redan lett till att man tagit fram innovativa och kostnadseffektiva lösningar till nästa folkräkning 2010/11. Det är nu väsentligt att man fortsätter på den inslagna vägen och överväger att omstrukturera den europeiska befolknings- och socialstatistiken när dessa folkräkningar väl har ägt rum. Om de uppgifter som samlas in för statistikändamål är personuppgifter, dvs. information om en identifierad eller identifierbar fysisk person, bör den relevanta dataskyddslagstiftningen gälla i sin helhet och uppgifterna bör, i princip, anonymiseras innan de bearbetas ytterligare för att användas i statistiken. En nödvändig förutsättning för eventuella lösningar på detta område är att de följer bestämmelserna om dataskydd i EU-lagstiftningen[5]. Det är dessutom väsentligt att de administrativa källorna uppfyller de statistiska kraven (definitioner, dataflöde, tillgång till data).

4 Konsekvenser för verksamhetsarkitekturen inom ESS: det europeiska systemets statistiska metod

I medlemsstaterna

Strategin för att ta itu med ovannämnda förändringar bygger på en helhetssyn, snarare än ett fragmenterat förhållningssätt, och innebär att skorstensmodellen ersätts med en integrerad modell. Genom att integrera de olika datauppsättningarna och kombinera data från olika källor kan man komma ifrån de nackdelar med skorstensmodellen som nämndes i avsnitt 2.

De nationella statistikbyråerna framställer då inte längre statistik för specifika områden oberoende av varandra, utan statistiken framställs som **integrerade delar i heltäckande produktionssystem** (s.k. datalager för statistik) för statistiska kluster. Dessa system skulle ha en gemensam (teknisk) infrastruktur som grund, i största möjliga mån använda standardiserad programvara, och omfatta alla tillgängliga datakällor av tillräcklig kvalitet.

[5] Direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 (EGT L 281) och förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 (EGT L 8).

Därför bör man undersöka hur uppgifter från de olika källorna kan slås ihop och användas för olika ändamål, t.ex. genom att avlägsna metodskillnader, göra de statistiska klassificeringarna enhetliga osv.

En optimal och mycket effektiv lösning vore att medlemsstaterna skapade ett nät av databaser varifrån alla relevanta uppgifter kunde hämtas. Eftersom en sådan lösning endast kan genomföras helt på lång sikt, föreslås att man på medellång sikt sammanlänkar mikrodata. Sammanlänkning av mikrodata är ett viktigt verktyg inte bara för att minska uppgiftslämnarbördan, utan också för att få mer jämförbara uppsättningar data. Denna process borde även göra det möjligt att utvidga och bättre utnyttja de statistiska uppgifter som finns på regional nivå och därigenom i hög grad bidra till att förbättra omfattningen och kvaliteten på regionala data. På kort sikt torde det nära samarbetet inom ESS, samt inrättandet och utvecklingen av gemensamma strukturer, verktyg och rutiner genom nätverk för samarbete, få ESS verksamhetsarkitektur på rätt spår så att de långsiktiga målen kan uppnås.

Ruta 3: Konsekvenser för företagen

Nedanstående exempel är ett hämtat från verkligheten och visar värsta tänkbara scenario med den nuvarande produktionsmodellen. Ett företag med 200 anställda tillverkar delar till bilindustrin. I början av varje år besvarar det två enkäter som används till statistik över företagsstrukturer. Där ingår omsättning, köp av varor och tjänster, driftsöverskott, sysselsättning, personalkostnader och investeringar. Företaget lämnar även uppgifter om sin energianvändning till energistatistiken. Varje månad lämnar det uppgifter om sin handel (värde och mängd) med länder inom EU (Intrastat). Det rapporterar även varje månad om sin affärsutveckling för konjunkturstatistiken (omsättning, sysselsättning, orderingång). Varje månad lämnar det uppgift om sin varuproduktion (värde och mängd). För varje enskild datainsamling måste företaget lämna samma grundläggande upplysningar om verksamheten, t.ex. omsättning.

I ett integrerat system skulle många av dessa uppgifter kunna hämtas från befintliga administrativa data eller extraheras direkt från bolagsredovisningen. I övrigt skulle det räcka med en enkät per månad för att samla in de uppgifter som inte kan hämtas någon annanstans ifrån.

Den integrerade modellen bygger på att myndigheterna samlar in uppgifter för många andra ändamål än statistik, t.ex. för beskattning och arbetsmarknadspolitiska ändamål. Stora effektivitetsvinster kan göras genom att **dessa administrativa data återanvänds för statistiska ändamål**. Även uppgifter från andra (externa) källor kan användas, t.ex. genom att man anlitar privata informationsleverantörer eller direkt använder uppgifter från företagens redovisning. Det krävs dock en insats för att säkra kvaliteten på uppgifterna, eftersom de administrativa och de andra externa uppgifterna sällan finns i det format som krävs för statistiken.

Ruta 4: Att kombinera enkätdata med administrativa data

Den europeiska arbetskraftsundersökningen tjänar som underlag för att ta fram harmoniserade arbetslöshetssiffror. Arbetskraftsundersökningen ger kvartalsvisa skattningar. De är helt jämförbara mellan medlemsstaterna eftersom man i arbetskraftsundersökningen använder de begrepp som Internationella arbetsorganisationen (ILO) fastställt. Politiska beslutsfattare, analytiker och allmänheten behöver emellertid jämförbara uppgifter om arbetslösheten varje månad.

För ett fåtal medlemsstater kan sådana månadsvisa skattningar göras direkt med hjälp av uppgifterna i arbetskraftsundersökningen, men för de flesta länder är detta inte möjligt. Därför har Eurostat utarbetat en metod för att ta fram månadsvisa skattningar genom att kombinera kvartalsuppgifterna från arbetskraftsundersökningen och månadsuppgifter om registrerade arbetslösa. Uppgifterna om registrerade arbetslösa kommer från de nationella arbetsmarknadsmyndigheterna. De utformas olika på grund av de särskilda administrativa bestämmelser som finns i varje land. De kan därför inte jämföras med varandra, men hur de förändras från månad till månad kan användas som indikator för utvecklingen på kort sikt. Eurostat låter arbetskraftsundersökningen ge de jämförbara kvartalsvisa riktvärdena för arbetslösheten, till vilka man länkar indikatorn för månadsutvecklingen med registeruppgifterna som underlag. Genom att kombinera undersökningsresultat med administrativa data får man på så sätt snabbt och effektivt svar på allmänhetens behov av information.

På EU-nivå

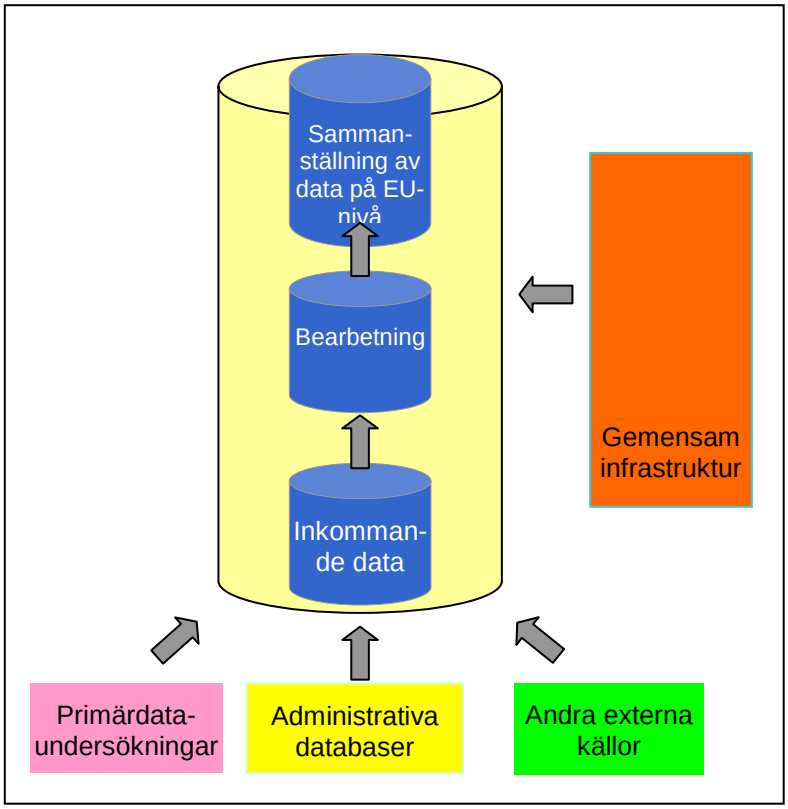
På EU-nivå har den integrerade modellen två dimensioner: en horisontell och en vertikal. **Det europeiska systemets nya statistiska metod** innebär att man sammanför dessa båda dimensioner.

Horisontell integration på europeisk nivå motsvarar det som beskrivits för medlemsstaterna. Om de nationella statistikbyråerna övergav skorstensmodellen skulle detta få den direkta konsekvensen att inte heller europeisk statistik längre skulle framställas separat för varje område, utan på ett liknande integrerat sätt.

Den **vertikala aspekten** av den integrerade modellen på europeisk nivå har två inslag. Det första är att inom de enskilda statistikåtgärderna ska synergieffekter eftersträvas inom ESS. Gemensamma strukturer, verktyg och rutiner kan fastställas och vidareutvecklas genom **nätverk för samarbete**, där såväl de nationella statistikansvariga myndigheterna som Eurostat är delaktiga. Enligt artikel 15 i förordningen om europeisk statistik[6] ska dessa nätverk för samarbete mellan partnerna i ESS främja att vissa medlemsstater specialiserar sig på viss statistisk verksamhet, vilket skulle gynna ESS överlag. På så sätt kan man undvika dubbelarbete och öka effektiviteten och minska uppgiftslämnarbördan.

Den integrerade modellen

[6] Se fotnot 1.



Det andra inslaget gäller **modellen för europeisk statistik** (artikel 16 i förordningen om europeisk statistik). Tanken bakom detta är att tillförlitliga uppgifter på nationell nivå är en tillräcklig förutsättning för tillförlitliga uppgifter för de europeiska aggregaten, men det är inte en nödvändig förutsättning. Om det enda syftet med uppgifterna är att tillhandahålla information på EU-nivå, behövs inte en fullständig uppsättning nationella uppgifter, och det finns således en potentiell effektivitetsvinst i systemet. En sådan effektivitetsvinst kan t.ex. göras genom urval på EU-nivå. På områden där nationella uppgifter inte behövs kan urval på EU-nivå medföra en minskad uppgiftslämnarbörda, förbättrad aktualitet och bättre kvalitet. Modellen för europeisk statistik skulle också kunna innebära att man framställer europeisk statistik med hjälp av nationella uppgifter som inte offentliggjorts eller uppgifter från en grupp medlemsstater, eller med hjälp av partiell information genom modelleringsmetoder.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att den integrerade modellen för att framställa statistik på EU-nivå har två dimensioner – den omfattar dels horisontell integration av de olika statistikområdena hos de nationella statistikbyråerna och Eurostat, dels vertikal integration av den nationella nivån och EU-nivån. Denna modell för att framställa europeisk statistik har fått benämningen det europeiska systemets statistiska metod.

5 Politiska och administrativa utmaningar

5.1 Utmaningar för ESS

Flera av inslagen i den integrerade modell som föreslås innebär ett paradigmskifte där ”datainsamlare” blir ”återanvändare av data”. Data som samlas in på traditionellt sätt står under statistikbyråernas kontroll, vilket i mycket mindre utsträckning är fallet för återanvända data. Det medför vissa risker – t.ex. kan begrepp och definitioner ändras av dem som äger uppgifterna, och vissa datainsamlingar kan upphöra eller ändras. För att värna om statistiken

måste man se över och eventuellt stärka sin ställning gentemot ägarna av de data som återanvänds (administratörer, myndigheter m.fl.).

Det finns betydande utmaningar i fråga om teknik och metoder. Standardisering och integrering av tidigare separerade produktionsprocesser kommer att kräva betydande insatser och en effektiv hantering av förändringarna. Att ställa om produktionssystemet med en grupp bestående av ca 30 producenter kommer endast att bli möjligt om det sker successivt och med ett nära samarbete. Dessutom kommer kvalitetsbedömningen av statistiken att bli mycket mer komplex. Exempelvis kommer de traditionella kvalitetsmåtten (t.ex. urvalsfel) att bli mindre relevanta eftersom datainsamlingen alltmer sällan kommer att göras med olika urvalsmetoder. Därför måste det tas fram en ny metod för kvalitetsbedömning.

Den nya verksamhetsarkitektur som införandet av dessa innovativa inslag ger upphov till kommer att göra det möjligt för ESS att göra produktionsprocesserna både mer ändamålsenliga och effektivare. **Strategin behöver emellertid kompletteras med förbättrad kommunikation** med användarna. Statistik har aldrig varit något självklart – tvärtom är det för många användare en beskrivning av verkliga företeelser på en hög abstraktionsnivå. I ju högre grad statistikframställningen baseras på komplexa metoder, desto mer måste resultaten förklaras. Vilket förtroende man har för statistiksystemet är nära förknippat med hur kvaliteten på statistiken uppfattas. Dessutom skulle en introduktion till några enklare statistiska begrepp kunna bidra till att minska risken för missförstånd bland allmänheten. Användarfokus måste därför bli den vägledande principen för all kommunikation.

Ruta 5: Nya sätt att kommunicera med användarna

Statistics Explained är ett nytt verktyg för att sprida (meta-)data via Eurostats webbplats. Det kommer att ersätta de tryckta publikationerna och göra det möjligt att förse data och metadata med förklarande text. Det är ett smidigt sätt att integrera de statistiska publikationerna och databaserna. *Statistics explained* kommer att bygga på webb 2.0-teknik av wiki-typ. Innehållet kommer att byggas på ett decentraliserat sätt av det direktorat som har hand om området i fråga, medan enheten för spridning genom sitt redigeringsansvar eftersträvar harmonisering och god kvalitet. En prototyp har redan utvecklats och presenterats internt, och en första version kan finnas tillgänglig för allmänheten under andra halvåret 2009.

I synnerhet de nationella statistikbyråerna kommer att behöva se över den interna organisationen för att anpassa den till de nya förhållandena. Det kommer att ställas nya krav på personalens kompetens (t.ex. i fråga om tekniska färdigheter och kommunikationsförmåga). Man kommer att behöva anställa ny personal med annan kompetens och den nuvarande personalen måste vidareutbildas.

5.2 Utmaningar för Eurostat

I och med att de statistiska produktionsprocesserna inom ESS blir allt komplexare och mer integrerade måste Eurostat se över alla aspekter av kvalitetssäkringen.

Under de senaste tio åren har man kontinuerligt valt att som underlag för statistikinsamlingen inom ESS hellre använda lagstiftning än frivilliga överenskommelser med medlemsstaterna. Denna policy har sin grund dels i att medlemsstaterna och Eurostat vill att medlemsstaternas skyldighet att översända uppgifter ska vara uttryckligen fastställd, dels i att man vill säkra statistikens kvalitet. Strategin att lagstifta har varit mycket framgångsrik när det gäller att

säkra kvaliteten i alla dess dimensioner, t.ex. att göra EU-statistiken jämförbar och fullständig. I och med att de statistiska produktionsprocesserna blir allt komplexare och mer integrerade kommer kvaliteten i framtiden att säkras genom en ny generation statistiklagstiftning i kombination med andra instrument.

I genomförandet av det europeiska systemets statistiska metod ingår tre komponenter. Den första komponenten kommer att fortsätta att vara **gemenskapslagstiftningen,** som även fortsättningsvis kommer att vara resultatinriktad och innehålla minimikrav på framställningen av statistik inom ett visst område. En naturlig följd av detta är att medlemsstaterna inte bör få något ekonomiskt stöd för att uppfylla minimikraven. I framtiden kommer Eurostats förslag till ny statistiklagstiftning att utformas så att framväxten av nya oberoende produktionssystem där uppgifter hämtas från flera olika källor blir möjlig och främjas. Den nya generationen statistiska rättsakter skulle täcka ett bredare område inom statistiken än vad som hittills varit fallet, och förespråka bruket av flera olika datakällor, innovativa datainsamlingsmetoder, uppgifter på regional nivå och begrepp som spänner över flera olika områden. De flesta tekniska aspekter i lagstiftningen skulle inte ingå i det grundläggande regelverket för ett visst statistikområde, utan skulle fastställas i tillämpningsföreskrifter. På så sätt blir lagstiftningsstrategin mer flexibel. Värt att notera är att den föreslagna lagstiftningsstrategin är helt i enlighet med rekommendationerna från Eurostats *Peer Review*[7].

Resultatinriktningen i strategins lagstiftningskomponent kan kompletteras med harmonisering av insatser genom **användningen av gemensamma verktyg inom ESS**. Den andra komponenten innebär således att harmoniseringen av produkterna kompletteras med en harmonisering av processerna, genom att man främjar metoder som bygger på gemensamma verktyg. Detta är en förutsättning för att mer integrerade system ska kunna utvecklas, men gör det också möjligt att till fullo ta till vara synergieffekter och stordriftsfördelar. Att förse ESS i sin helhet med gemensamma metodverktyg och IKT-verktyg är emellertid särskilt svårt, eftersom ansvaret (och därmed kostnaderna) för att utveckla sådana instrument måste delas mellan Eurostat och de nationella statistikbyråerna. I den strategi som föreslås finns därför planer på betydande ekonomiskt stöd för denna utveckling på EU-nivå, vilket också gör det möjligt för Eurostat att styra systemet åt önskat håll. För detta ändamål kan flera former av samarbete inom ESS tas i anspråk. Det kan t.ex. vara värt att nämna samarbetsnätverken inom ESS (ESSnet), där en grupp statistikbyråer arbetar med ett projekt för att ta fram lösningar som hela ESS kan dra nytta av. ESSnet-projekten finansieras av kommissionen och av de statistikbyråer som deltar.

Den tredje komponenten är att man värnar om gemensamma värderingar och **kunskapsdelning** i hela ESS. Lagstiftningskomponenten (som fastställer en miniminivå) och den tekniska komponenten (som ger bästa möjliga verktyg) måste kompletteras av en komponent som tar vara på den kompetens och det kunnande som finns i systemet, t.ex. genom humankapitalet inom ESS. Uppförandekoden har varit till stor hjälp för att sprida gemensamma värderingar inom ESS, men det har hittills inte gjorts lika mycket för kunskapsdelningen, trots att personal som lärt sig samma metoder är den bästa förutsättningen

---

[7] Alla de nationella statistikbyråerna och Eurostat deltog i en inbördes granskning under 2006–2008 för att bedöma hur väl de följer riktlinjerna i uppförandekoden avseende europeisk statistik. Uppförandekoden innehåller de viktigaste principerna för framställning och spridning av europeisk officiell statistik och den institutionella miljö där medlemsstaternas och gemenskapens statistikansvariga myndigheter verkar, med syftet att förbättra myndigheternas oberoende, integritet och ansvar.

för jämförbarhet. Det föreslås därför att man skapar en verklig europeisk forsknings- och utbildningsanläggning för statistik.

Ruta 6: Konsekvenser för Eurostats roll inom kommissionen

Statistik över den internationella varuhandeln mellan EU:s medlemsstater och länder utanför EU samlas in med hjälp av tulluppgifter. Under 2008 hölls omfattande samråd mellan generaldirektoratet för skatter och tullar och Eurostat om hur datainsamlingen kan komma att ändras i samband med en framtida översyn av tullkodexen. De båda generaldirektoraten slöt en överenskommelse enligt vilken statistikbehoven ska beaktas vid översynen av tullkodexen. Utan en sådan överenskommelse skulle det finnas en risk att uppgifter istället måste samlas in med hjälp av undersökningar, vilket skulle öka bördan på företagen. Till följd av den ökade användningen av uppgifter från andra källor än undersökningar måste man också på andra områden se till att de statistiska intressena tillvaratas när administrativa datakällor utformas eller omformas. Det behövs politiskt stöd på högsta nivå för att garantera att också kommissionens övriga generaldirektorat tar hänsyn till statistikproducenternas berättigade farhågor.

De ändrade förutsättningarna för ESS som beskrivs i avsnitt 3 har vidare medfört en grundlig genomgång av styrningen av systemet. Den nya förordningen om europeisk statistik* tydliggör Eurostats uppdrag. Tillsammans med inrättandet av ett rådgivande organ för styrning av den europeiska statistiken och en rådgivande kommitté för europeisk statistik (ESAC) utgör moderniseringen av de rättsliga kraven ett viktigt bidrag till att förbättra och komplettera styrningen av ESS. Styrningen har dessutom förbättrats på senare år tack vare att man antagit och därefter tillämpat uppförandekoden avseende europeisk statistik, som är ett avgörande inslag i en formaliserad och systematisk kvalitetsstyrning.

Denna utveckling är visserligen inte någon direkt följd av omläggningen av produktionssystemen för EU-statistiken, men den har ändå medfört att Eurostat nu gör mer än att enbart samordna arbetet med de nationella statistikbyråerna. Eurostat ska dels tillhandahålla avancerade statistiktjänster till andra gemenskapsorgan (teknisk rådgivning, kvalitetskontroll), dels förbättra kommunikationen med dessa gemenskapsorgan för att kunna förutse statistikbehov och optimera användningen av befintlig statistik. Det innebär att Eurostat behöver skapa närmare förbindelser med andra kommissionsavdelningar, inte bara genom årliga utfrågningar utan också genom gemensam analysverksamhet. Kommissionen kommer för detta ändamål att inrätta ett nätverk med kontaktpersoner inom statistik.

* Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik.

6 Mot det europeiska systemets nya statistiska metod

Det är uppenbart att visionen om att modernisera den verksamhetsarkitektur i EU som beskrivits ovan inte kan genomföras enbart av Eurostat. Istället krävs att alla ESS-partner gör en gemensam insats, där alla har en viss roll att spela med hänsyn till subsidiaritetsprincipen. För att visionen ska bli en framgång måste alla ställa sig bakom den. Det är således av största vikt att Eurostat kan involvera sina partner i ESS i ett tidigt skede. För att det ska bli möjligt föreslås att Eurostat presenterar den för ESS-kommittén så snart den antagits. Tanken med

detta är att se till att de nationella statistikbyråerna blir delaktiga i processen, eftersom man annars riskerar att begränsa visionen till de beståndsdelar som endast kan införas på EU-nivå.

Kommissionen kommer även att vända sig till Europaparlamentet och rådet för stöd, vilket är avgörande för att den föreslagna visionen om att modernisera verksamhetsarkitekturen i EU ska kunna genomföras. Medlemsstaterna kommer framför allt att medverka genom diskussionerna i Ekofin-rådet. Liksom varit fallet på senare år kommer rådet även i år att i november diskutera ett antal statistikfrågor (det s.k. statistikpaketet), och detta förslag kommer att ingå i årets paket. Så snart kommissionen har antagit förslaget kommer det att sändas på remiss till ekonomiska och finansiella kommittén.

Även andra aktörer måste medverka i strategin. Användargrupper kommer också att få yttra sig på ett tidigt stadium eftersom den nya verksamhetsarkitekturen oundvikligen kommer att medföra att statistikens utformning och t.o.m. dess innehåll kan komma att ändras drastiskt. Man måste ta hänsyn till deras synpunkter när den nya verksamhetsarkitekturen införs, och man bör aktivt sträva efter att få deras samtycke. Förslaget kommer därför också att läggas fram för ESAC-kommittén.

Under tiden kommer man att fortsätta det arbete med att lägga om produktionsprocesserna som redan påbörjats. Det gäller olika initiativ som t.ex. rationaliseringen av IT-arkitekturen via *Data Life Cycle*-projektet (CVD), införandet av en mer interaktiv produktionskedja som bygger på en lösning med ”data vid källan” genom *Census hub*-projektet och genom miljödatacentralerna, samt omläggningen av företags- och handelsstatistiken genom Meets-programmet.