



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 22.12.2004
COM(2004) 832 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
W STRONĘ EUROPEJSKIEJ STRATEGII ZARZĄDZANIA STATYSTYKAMI
FISKALNYMI

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W STRONĘ EUROPEJSKIEJ STRATEGII ZARZĄDZANIA STATYSTYKAMI FISKALNYMI

1. WSTĘP

W ramach polityki gospodarczej UE, zgodność z dyscypliną budżetową jest badana na podstawie kryteriów ilościowych odnoszących się do deficytu i długu publicznego. Dlatego też jakość statystyk budżetowych ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia odpowiedniego wykonania uzgodnionych ram nadzoru oraz efektywnej koordynacji polityki fiskalnej. W listopadzie 2002 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie potrzeby i środków poprawy jakości statystyk budżetowych¹, w którym zaproponowała przyjęcie przez Radę ECOFIN kodeksu najlepszych praktyk w zakresie opracowywania i przekazywania danych w kontekście procedury nadmiernego deficytu. Rada ECOFIN na posiedzeniu w dniu 18 stycznia 2003 r. przyjęła konkluzje obejmujące kodeks najlepszych praktyk.

Zagadnienie jakości i rzetelności danych o deficycie i długu dla nadzoru fiskalnego UE jest w ostatnim okresie przedmiotem rosnącego zainteresowania. W związku z poważnymi korektami w zawiadomieniach fiskalnych wiarygodność nadzoru budżetowego bywała zagrożona.

Rada Ministrów (ECOFIN) na posiedzeniu w dniu 2 czerwca 2004 r. przyznała, iż istnieją niedociągnięcia w zakresie opracowywania i zgłaszania Komisji statystyk fiskalnych, a w szczególności, że statystyki te są wrażliwe na cykle polityczne i wyborcze. Po stwierdzeniu, iż „*rzetelne statystyki mają zasadnicze znaczenie dla wiarygodności procedury nadmiernego deficytu*” Rada Ministrów poprosiła Komisję „*o wzmocnienie monitoringu jakości zgłaszanych danych fiskalnych i udzielenie Radzie odpowiedzi przed końcem 2004 r.*” Poprosiła również Komisję o przedstawienie, do czerwca 2005 r., wniosku o opracowanie „*minimalnych europejskich norm struktur instytucjonalnych władz statystycznych*” ... „*zwiększających niezależność, rzetelność i odpowiedzialność krajowych urzędów statystycznych Państw Członkowskich*”. Normy te powinny również przyczynić się do eliminacji poszczególnych niedociągnięć w zakresie jakości statystyk fiskalnych”.

Dnia 3 września 2004 r. Komisja przyjęła Komunikat w sprawie „Wzmocnienia zarządzania gospodarczego i wyjaśnienia wykonania Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu” (COM (2004) 581 wersja ostateczna). W komunikacie tym Komisja Europejska sugeruje możliwe usprawnienia w realizacji ram fiskalnych UE:

„Wykonanie ram fiskalnych i ich wiarygodność zależy również od jakości, punktualności i rzetelności statystyk fiskalnych oraz oceny rządowych pozycji budżetowych. W tym zakresie lepszy monitoring zgłaszanych danych na poziomie UE będzie odgrywał istotną rolę: zgodnie

¹ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie potrzeby i środków poprawy jakości statystyk budżetowych (COM(2002) 670 wersja ostateczna).

z konkluzjami Rady ECOFIN z dnia 2 czerwca 2004 r. Komisja opracuje minimalne europejskie normy dla tworzenia instytucjonalnych struktur władz statystycznych”.

Greckie zawiadomienie fiskalne z września 2004 r. wykazywało znaczne korekty danych dotyczących deficytu i długu za lata 2000-2003. Wzbudziło to obawy w odniesieniu do wiarygodności danych o deficycie i długu poprzednio zgłoszonych przez Grecję i zwróciło uwagę na możliwość występowania niedociągnięć w monitorowaniu statystyk fiskalnych.

W swoim oświadczeniu z dnia 23 września 2004 r. w sprawie korekty danych dotyczących greckiego deficytu i długu Komisarz Almunia stwierdził: *„W naszej architekturze UGW statystyki są i po przyjęciu nowej konstytucji pozostaną w gestii państw. Dlatego też ogromne znaczenie ma podniesienie stopnia niezależności, rzetelności i odpowiedzialności krajowych urzędów statystycznych Państw Członkowskich w przyszłości. Jak zaznaczono w naszym komunikacie w sprawie zarządzania gospodarczego i zgodnie z konkluzjami ECOFIN z dnia 2 czerwca 2004 r., Komisja wkrótce przedstawi odnośne wnioski”.*

Dnia 1 grudnia 2004 r. Komisja przyjęła komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie „Sprawozdania dotyczącego odpowiedzialności związanej z korektą greckich danych budżetowych”², który zapewnił analizę kwestii systemowych na poziomie globalnym.

Niniejszy komunikat ma na celu przedstawienie spójnej strategii Komisji zmierzającej do wzmocnienia zarządzania statystykami fiskalnymi UE w następujących trzech kierunkach działania:

- po pierwsze, należy wyjaśnić odnośne przepisy o jakości danych statystycznych wykorzystywanych w kontekście procedury nadmiernego deficytu; przedstawiony zostanie wniosek mający na celu uzupełnienie obowiązujących zasad poprzez usprawnienie mechanizmów monitorowania danych; zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi Komisja (Eurostat) nie ma uprawnień do bezpośredniego monitorowania rachunków publicznych; obowiązujący zbiór zasad musi zostać poszerzony w sposób pozwalający Eurostatowi, jako władzy statystycznej, na efektywne kontrolowanie danych przekazywanych przez Państwa Członkowskie;
- po drugie, należy zwiększyć zdolność operacyjną Komisji, zwłaszcza Eurostatu oraz Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych; potrzebne jest systematyczne planowanie prowadzonych misji oraz dłuższe i bardziej dogłębne misje weryfikacyjne; zachodzi również potrzeba mobilizacji całej dostępnej wiedzy fachowej, w tym na poziomie krajowym;
- po trzecie, należy ustanowić ogólnoeuropejskie normy w zakresie niezależności, rzetelności i odpowiedzialności krajowych urzędów statystycznych.

² COM(2004) 784 wersja ostateczna .

2. DALSZY ROZWÓJ W OPARCIU O DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA

2.1. Ramy prawne UE

Artykuł 104 Traktatu WE stanowi, że wszystkie Państwa Członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego, oraz że Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w Państwach Członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów, aby zapewnić poszanowanie wymaganej dyscypliny budżetowej.

Dołączony do Traktatu Protokół w sprawie procedury nadmiernego deficytu stanowi między innymi, że Państwa Członkowskie bezzwłocznie i regularnie zgłaszają Komisji planowany i faktyczny poziom deficytu i długu. Ponadto Komisja dostarcza dane statystyczne wykorzystywane w zastosowaniu Protokołu.

Szczegółowe zasady Protokołu (w tym procedurę powiadamiania Komisji) przedstawiono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3605/93³ (zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 475/2000⁴ oraz rozporządzeniem Komisji (WE) nr 351/2002⁵). Terminy użyte w Protokole i rozporządzeniu (takie jak „rząd” lub „deficyt”) zdefiniowano zgodnie z europejskim systemem zintegrowanych rachunków gospodarczych (zwanym dalej „ESA 95”), ustanowionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96⁶. ESA 95 to statystyczny system odniesień dla norm, definicji i zasad rachunkowości, mający na celu zapewnienie spójności i porównywalności danych przekazywanych przez Państwa Członkowskie.

W następstwie wniosku przedstawionego przez Komisję, Rada ds. Gospodarczych i Finansowych z dnia 18 stycznia 2003 r. przyjęła kodeks najlepszych praktyk w zakresie opracowywania, przekazywania i publikowania danych dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu, w celu wyjaśnienia procedur na poziomie Państw Członkowskich i Komisji⁷.

Kodeks stanowi, że rolę Komisji jako władzy statystycznej w kontekście procedury nadmiernego deficytu (EDP) przejmuje Eurostat, działając w imieniu Komisji. Komisja jednakże nie opracowuje danych rządowych bezpośrednio w Państwach Członkowskich, lecz polega na danych zestawionych i przekazanych przez władze krajowe.

Kodeks najlepszych praktyk obejmuje również przepisy dotyczące zapewniania jakości danych budżetowych poprzez ustanowienie wytycznych dotyczących rozstrzygania kwestii metodologicznych i monitorowania zgodności danych z zasadami księgowości.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. L 332 z 31.12.1993, str. 7).

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 475/2000 z dnia 28 lutego 2000 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 3605/93 w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. L 58 z 3.3.2000, str. 1).

⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 351/2002 z dnia 25 lutego 2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 w sprawie odniesień do ESA 95 (Dz.U. L 55 z 26.2.2002, str. 23).

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz.U. L 310 z 30.11.1996, str. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1267/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 czerwca 2003 r. (Dz.U. L 180 z 18.7.2003, str. 1).

⁷ COM(2002) 670 wersja ostateczna .

Ostatnie wydarzenia, a w szczególności znaczne korekty notyfikowanego greckiego deficytu i długu publicznego wskazują na potrzebę uzupełnienia obecnego zbioru zasad.

2.2. Doświadczenia w dziedzinie monitorowania statystyk

Dokładne monitorowanie rozwoju wydarzeń w dziedzinie budżetów Państw Członkowskich wymaga kompleksowych, wiarygodnych i terminowych statystyk fiskalnych. Ustawodawstwo UE nakłada obowiązek, aby dane fiskalne zgłaszane Komisji spełniały wymogi w odniesieniu do definicji zawartych w europejskim systemie rachunków gospodarczych, ESA 95. Dane fiskalne spełniające wymogi ESA 95 nadają się do analizy porównawczej.

Państwa Członkowskie notyfikują Komisji swój deficyt i dług publiczny w odniesieniu do ESA w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP) od czasu rozpoczęcia jej wdrażania w 1994 r. Z nabytych doświadczeń wynika, że jakość przedstawianych w odniesieniu do ESA danych zgłaszanych Komisji systematycznie poprawiała się w ciągu tych dziesięciu lat.

Doświadczenie wskazuje jednak również, że potrzebne są dalsze udoskonalenia, gdyż różnego rodzaju trudności nadal niekorzystnie wpływają na jakość statystyk, oraz że jest teraz korzystna sytuacja dla przyjęcia środków zapewniających zharmonizowanie wdrożenia zasad w tej kluczowej dziedzinie, jak to opisano w sekcji 3.

W tym kontekście istotne znaczenie ma zapewnienie, aby zasady rachunkowości ESA 95 interpretowane były właściwie, oraz aby niezbędne wymogi metodologiczne wdrażano w spójny sposób. Ponadto, ważne jest zapewnienie Państwom Członkowskim wystarczających zdolności statystycznych w celu umożliwienia publikacji wiarygodnych danych w wymaganych terminach. I wreszcie, zasadnicze znaczenie ma potwierdzenie, że Państwa Członkowskie posiadają sprawne systemy opracowywania i klasyfikacji podstawowych danych rządowych, że prowadzą rachunki budżetowe dobrej jakości, oraz że udostępniają informacje ilościowe podmiotom zajmującym się statystyką zgodnie z niezbędnym harmonogramem.

Na Eurostacie spoczywa kluczowa odpowiedzialność za zapewnienie, aby wszystkie dane wykorzystywane w nadzorze fiskalnym UE spełniały niezbędne normy jakościowe dotyczące statystyk. Wymaga to regularnego i dogłębnego dialogu z krajowymi biurami statystycznymi. Eurostat stale intensyfikuje działania w zakresie monitorowania jakości danych notyfikowanych w ramach EDP. Ustawodawstwo UE w zakresie statystyki było przyjmowane przez lata w celu określenia zakresu i terminowości przekazywania Eurostatowi przez Państwa Członkowskie statystyk dotyczących rachunków publicznych w odniesieniu do ESA 95.

3. KOMISJA PROONUJE TRZY KIERUNKI DZIAŁANIA

Aby uporać się z bieżącą sytuacją, Komisja zaproponowała, w swoim komunikacie w sprawie odpowiedzialności związanej z korektą greckich danych budżetowych⁸, trzy kierunki działania dotyczące, kolejno, rozbudowy ram prawnych, zwiększenia zdolności operacyjnych

⁸ COM(2004) 784 wersja ostateczna .

Eurostatu i Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN), i wreszcie, ustanowienia europejskich norm w zakresie niezależności krajowych urzędów statystycznych. Zasadniczym celem jest ustanowienie silniejszego wspólnego nadzoru nad zarządzaniem statystykami fiskalnymi na poziomie europejskim, co z kolei ma podstawowe znaczenie dla zarządzania gospodarczego.

3.1. Uzupełnienie ram prawnych

Na początek, Komisja proponuje uzupełnić obowiązujące zasady w celu wzmocnienia mechanizmów monitorowania danych. W obecnej sytuacji prawnej Komisja nie jest uprawniona do bezpośredniego monitorowania rachunków publicznych, a tym bardziej do opracowywania danych zamiast Państw Członkowskich. Komisja, zgodnie z zasadą pomocniczości, nie może rozszerzyć swoich uprawnień do takiego stopnia, by zająć miejsce Państw Członkowskich w systemie gromadzenia, zestawiania i notyfikowania danych, jeżeli nie postanowił tak ustawodawca. W stopniu, w jakim Eurostat jako władza statystyczna musi być w stanie faktycznie weryfikować przekazane mu dane, zachodzi potrzeba uzupełnienia obecnych przepisów o instrument konsolidujący następujące aspekty:

- uznanie audytów na podstawie dokumentów, obejmujące prawo Komisji do bezpośredniej kontroli rachunków publicznych – wraz z odpowiednim zobowiązaniem Państw Członkowskich do prowadzenia i udostępniania wszelkich istotnych źródeł informacji;
- wprowadzenie kontroli na miejscu w postaci misji weryfikacyjnych, przy precyzyjnym zdefiniowaniu zakresu uprawnień Komisji w ramach wspomnianych misji, takich jak gwarantowany dostęp do wszystkich lokalizacji, wszystkich informacji i wszystkich osób;
- precyzyjne zdefiniowanie wyjątków od zasady poufności, kiedy powołują się na nią Państwa Członkowskie, a nie dotyczy ona w rzeczywistości słusznym interesów; w zamian Komisja zobowiązana jest do zachowania poufności;
- zasady prowadzenia takich kontroli, określających na przykład, czy mogą w nich uczestniczyć eksperci z innych instytucji administracji krajowej.

Komisja zamierza zaproponować projekt ustawodawczy, który jej umożliwi prowadzenie gruntownej weryfikacji tych danych. Projekt ustawodawczy będzie obejmował również środki czyniące Państwa Członkowskie faktycznie odpowiedzialnymi za dane budżetowe przekazywane Komisji, w szczególności poprzez przepisy nakładające odpowiedzialność prawną na podmioty przekazujące takie dane.

Ponadto obejmować będzie wykonanie szeregu inicjatyw zwiększających przejrzystość, takich jak rozpowszechnianie tabel zawiadomień fiskalnych oraz publikacja sprawozdań z misji weryfikacyjnych w Państwach Członkowskich.

Propozycja stanowić będzie rozwinięcie doświadczeń zdobytych przy okazji wdrażania Kodeksu najlepszych praktyk i zmierzać będzie do ustanowienia mechanizmów nadzoru, rozstrzygnięcia kwestii metodologicznych oraz zwiększenia weryfikowalności i przejrzystości. Procedury wdrażania rozporządzenia Rady zostaną określone i przyjęte przez Komisję z uwzględnieniem zdobytych doświadczeń.

Komisja zamierza przyjąć projekt omawiany ustawodawczy w pierwszych miesiącach 2005 r.

3.2. Rozwój zdolności operacyjnych

Po drugie, należy odnieść się do kwestii zdolności operacyjnych Eurostatu oraz sposobu współdziałania kontroli statystycznych Eurostatu z nadzorem budżetowym DG ECFIN, sprawowanym na mocy Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu. Chodzi tu o następujące działania:

- systematyczne planowanie misji weryfikacyjnych, poza misjami obecnie prowadzonymi;
- mobilizacja wszelkiej dostępnej wiedzy fachowej: zasoby intelektualne w wysoce technicyzowanej dziedzinie rachunków krajowych, zwłaszcza w sektorze publicznym, nie są nieograniczone; celem musi zatem być umożliwienie Eurostatowi korzystania z wiedzy fachowej już istniejącej w Państwach Członkowskich poprzez zapewnienie Komisji wsparcia organów krajowych i ekspertów w dziedzinie statystyki;
- wsparcie budżetowe dla realizacji celu, jakim jest usprawnienie i systematyczne prowadzenie kontroli rachunków krajowych administracji publicznych; wymogi dotyczące finansów i zasobów ludzkich wymagają przeanalizowania i niewykluczone, że będzie należało je przenieść w celu umożliwienia Eurostatowi i DG ECFIN prowadzenia dogłębnych ocen statystyk fiskalnych i pozycji budżetowych.

3.3. W kierunku minimalnych norm europejskich

Trzeci kierunek działania dotyczy opracowania minimalnych europejskich norm dla struktur instytucjonalnych władz statystycznych. Działania te wymagają gruntownej konsultacji z właściwymi władzami krajowymi w celu zapewnienia spójnych, porównywalnych i skutecznych ram możliwych do zastosowania natychmiast po opracowaniu oraz starannego przeanalizowania podstawy prawnej, z należytym uwzględnieniem zasady pomocniczości.

Komisja pracuje obecnie nad wytycznymi z zakresu poprawy zarządzania statystykami. Istnieje potrzeba ustanowienia minimalnych ogólnoeuropejskich norm w dziedzinie statystyk, które wzmocnią będą niezależność, rzetelność i odpowiedzialność krajowych urzędów statystycznych, w odpowiedzi na prośbę Rady ECOFIN z dnia 10 września 2004 r. Komisja analizuje różne możliwe instrumenty prawne dla organizacji ram, takie jak kodeks postępowania lub dyrektywa.

Normy te powinny mieć podwójny cel, z jednej strony zwiększenie zaufania i wiary we władze statystyczne poprzez zaproponowanie pewnych mechanizmów instytucjonalnych i organizacyjnych, oraz, z drugiej strony, zwiększenie wiarygodności i jakości opracowywanych i upowszechnianych statystyk poprzez promowanie spójnego zastosowania najlepszych międzynarodowych zasad, metod i praktyk statystycznych przez wszystkie europejskie instytucje opracowujące statystyki urzędowe.

W listopadzie 2004 r. Eurostat miał okazję do przedyskutowania projektu takiego kodeksu z Państwami Członkowskimi w ramach Komitetu Programu Statystycznego, składającego się z dyrektorów generalnych krajowych urzędów statystycznych; w pierwszych miesiącach 2005 r. trwają prace w ramach grupy roboczej obejmującej przedstawicieli Państw Członkowskich i Eurostatu mające na celu zakończenie procesu opracowywania minimalnych norm europejskich do czerwca 2005 r., zgodnie z wymaganiami Rady ECOFIN.