

---

# Managementul instituțional al statisticilor europene și al calității în statistică - preocupări actuale la nivel european

Prof. univ. dr. Vergil VOINEAGU  
Ec. Ilie DUMITRESCU  
Conf. univ. dr. Daniela ȘTEFĂNESCU

---

## Abstract

Problemele referitoare la calitatea și credibilitatea statisticilor oficiale au devenit principalul subiect de discuție în ceea ce privește guvernarea statistică în Europa. După ce Comisia a elaborat Comunicarea către Parlamentul European și către Consiliu, intitulată « **Către un management fiabil al calității pentru statisticile europene** » (COM 211), Consiliul a reacționat salutând ca bine venită abordarea din Comunicatul Comisiei și obiectivul strategiei care ar oferi Sistemului Statistic European (SSE) un cadru pentru managementul calității în statisticile legate de coordonarea politicii economice consolidate. Consiliul a remarcat faptul că administrarea Sistemului Statistic European s-a îmbunătățit în ultimii ani, că există progrese privind producția și diseminarea de statistici de înaltă calitate în cadrul UE, dar a luat notă și de faptul că, în contextul recente crize financiare, au fost identificate câteva puncte slabe, în special în ceea ce privește cadrul general al managementului calității.

„Cazul Greciei” a demonstrat că progresele nu au fost suficiente pentru a garanta o independență deplină a INS-urilor și a dus la nevoia de a consolida și mai mult guvernarea SSE. Mai multe demersuri se află acum în pregătire, conform Comunicării CE : acțiuni- binevenite. Întrebarea este următoarea: **sunt ele suficiente pentru a rezolva problema odată pentru totdeauna?**

\*\*\*

Articolul își propune să meargă și mai departe, în încercarea de a identifica o cale diferită, inovativă (curajoasă !) pe termen lung, spre o structură instituțională mai avansată pentru SSE, prin instituirea **Sistemului European de Institute Statistice**, similar **Sistemului European al Băncilor Centrale**, ceea ce ar necesita o modificare a Tratatului.

---

## Calitatea statisticilor europene : cadrul actual

Calitatea informațiilor statistice la nivel european depinde de gradul de adecvare a întregului proces de producție care este utilizat pentru a obține aceste statistici. Dacă datele furnizate de statele membre sunt de o calitate nesatisfăcătoare, aceasta are un impact negativ asupra calității statisticilor europene. Pentru a preveni asemenea situații, este nevoie de un management cuprinzător și fiabil al calității SSE. În ultimii ani s-au adus îmbunătățiri guvernantei SSE prin :

- Adoptarea (2005) a **Codului de bune practici al statisticilor europene**, efectuarea de autoevaluări și planuri naționale de acțiune;
- Înființarea (2009) a **Comitetului consultativ european pentru guvernanță statistică** (ESGAB);
- Intrarea în vigoare a **Regulamentului (CE) 223/2009 privind statisticile europene**;
- Responsabilitatea autorităților statistice naționale privind garantarea conformității statisticilor finanțelor publice;
- Acordarea de prerogative extinse Comisiei în legătură cu revizuirea aprofundată a surselor de date în amonte referitoare la procedura de deficit excesiv.

Cu toate aceste elemente noi, în contextul crizei financiare recente și a deficiențelor privind calitatea datelor în amonte referitoare la contabilitatea finanțelor publice, s-a dovedit necesar să se treacă progresiv de la o **abordare corectivă la una preventivă a managementului calității statisticilor europene, în general, și a finanțelor publice, în particular.**

### **Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu**

În aprilie 2011 Comisia a elaborat Comunicarea către Parlamentul European și către Consiliu, intitulată «**Către un management fiabil al calității pentru statisticile europene**», cu scopul de a stabili o strategie care să ofere UE un cadru de management al calității pentru statistici corelat cu o coordonare sporită a politicii în domeniul economic și care să includă mecanisme menite să asigure o calitate ridicată a indicatorilor statistici.

În esență, este vorba de a implementa un cadru al managementului calității pe două linii de acțiune :

### **Consolidarea guvernantei Sistemului Statistic European**

*Consolidarea punerii în aplicare a Codului de bune practici privind statisticile europene*, prin propuneri de modificare a Regulamentului (CE) 223/2009, revizuirea Codului și instituirea unui nou proces de aplicare a codului de care instituttele naționale de statistică și alte autorități competente în domeniu.

Onorantă poziția **Institutului Național de Statistică al României** ce are desemnat un membru în cadrul **Grupului de lucru ce funcționează sub președinția EUROSTAT** (Ilie Dumitrescu, director, consilier al președintelui INS) și care are drept obiectiv formularea de propuneri privind modificările specifice ale Regulamentului 223/2009.

---

Este vorba, printre altele, de: clarificarea principiului independenței profesionale a INS-urilor (statisticile trebuie elaborate, produse și diseminate independent față de orice presiuni exercitate de grupurile de interese, politice sau de alte autorități naționale; consolidarea mandatului acordat autorităților statistice pentru colectarea datelor atunci când acestea pot fi extrase din registre administrative ; punerea în aplicare a « Angajamentelor privind fiabilitatea statisticilor »).

*Rolul Comitetului consultativ european pentru guvernarea statistică (ESGAB)*

Scopul Comitetului (inițiat în 2009) este de a asigura supravegherea independentă a EUROSTAT și a Sistemului Statistic European în ansamblu, în ceea ce privește **punerea în aplicare a Codului bunelor practici privind statisticile europene.**

Cooperarea cu acest Comitet va continua pentru că, până în prezent, s-a dovedit benefică (în special, consultările cu privire la propunerile de actualizare a Codului de bune practici).

*Structura instituțională a EUROSTAT în ceea ce privește producerea de statistici europene*

EUROSTAT acționează independent și determinant în structura instituțională actuală (are rol de coordonare, potrivit Regulamentului 223/2009; independența profesională și procesul de aplicare a Codului bunelor practici sunt supravegheate de ESGAB; dialogul cu utilizatorii este menținut prin intermediul interfeței Comitetului consultativ european pentru statistică - ESAC, din componența căruia face parte, alături de personalități ale lumii științifice și academice din state membre ale Uniunii Europene, și prof. univ. dr. Emilia Țițan, prodecan al Facultății de Cibernetică, Statistică și Informatică Economică - Academia de Studii Economice).

**Abordarea preventivă a verificării statisticilor referitoare la finanțele publice (deficitul public excesiv)**

Statisticile referitoare la deficitul public excesiv sunt rezultatul re-compilării datelor primare referitoare la finanțele publice. Comisia a decis că este necesară evaluarea calității datelor în amonte, dar și evaluarea calității transpunerii acestor date și standardele Sistemului European de Conturi. În consecință, se evocă necesitatea măsurilor preventive (precum un management proactiv al evaluării riscurilor), dar și corective.

Se preconizează că se vor obține rezultate pozitive în urma consolidării guvernantei Sistemului Statistic European, dar se semnaleză și necesitatea unor măsuri specifice. EUROSTAT va elabora un sistem de management al calității specific pentru statisticile finanțelor publice, în cooperare cu institutele naționale de statistică și cu organismele naționale responsabile cu verificarea datelor în amonte referitoare la finanțele publice (în special Curțile de Conturi).

Obiectivele unei abordări bazate pe managementul calității statisticilor finanțelor publice vor fi realizate în principal prin introducerea în SSE a unor sisteme

---

îmbunătățite de asigurare a calității și prin monitorizarea atentă de către EUROSTAT a unor sisteme îmbunătățite de asigurare a calității și prin monitorizarea de către EUROSTAT prin intermediul unor analize sistematice ale riscurilor și prin vizite de dialog periodice pe tema procedurii deficitului excesiv.

Cadrul juridic recent revizuit al Regulamentului (CE) 479/2009 permite EUROSTAT să aplice un sistem de monitorizare și verificare regulată a datelor în amonte referitoare la finanțele publice, partajat de toate statele membre și care este menit să îmbunătățească semnificativ calitatea identificării riscurilor (precum și evaluarea și monitorizarea ulterioară a acestora).

### **Reacția Consiliului urmare Comunicatului Comisiei «*Către un management solid al calității în Statistica europeană*»**

În proiectul concluziilor Consiliului, ca reacție la Comunicatul Comisiei (iunie 2011, Bruxelles) a fost salutăta abordarea din comunicatul Comisiei «**Către un management solid al calității în Statistica europeană**» și obiectivul strategiei, considerând că ar oferi Sistemului Statistic European un cadru pentru managementul calității în statisticile legate de coordonarea politicii economice consolidate. Consiliul a remarcat că administrarea Sistemului Statistic European s-a îmbunătățit în ultimii ani, permițând progresul în privința producției și diseminării de statistici de înaltă calitate în cadrul UE, dar a luat notă că în contextul recente crize financiare, au fost identificate câteva puncte slabe, în special în ceea ce privește cadrul general al managementului calității.

În mod special, a fost susținută propunerea adoptării unei abordări preventive în ceea ce privește managementul calității statisticii fiscale europene în virtutea necesității unui sistem de management al calității eficient pentru statistica finanțelor publice, care să acopere metodele, datele și procesele de compilare și care să fie stabilit în strânsă cooperare cu Institutele Naționale de Statistică, Băncile Centrale și Ministerele de Finanțe.

Consiliul a considerat că identificarea, evaluarea și monitorizarea sistematică și proactivă a riscurilor semnificative, legate de calitatea datelor fiscale la nivelul fiecărui Stat Membru, este crucială pentru detectarea lor în fază incipientă și pentru inițierea acțiunilor de corectare în timp util. Statele Membre sunt chemate să coopereze cu EUROSTAT, în contextul viitoarelor vizite de dialog în cadrul cărora vor fi examinate datele legate de finanțele publice, în deplin acord cu legislația existentă (Regulamentul nr. 479/2009 revizuit prin Regulamentul nr. 679/2010).

Consiliul a remarcat importanța îmbunătățirii continue a conducerii și eficienței Sistemului Statistic European. În acest context, sunt încurajate intențiile Comisiei de a propune amendamente la Regulamentul (CE) Nr. 223/2009 referitor la statistica europeană pentru consolidarea cadrului de conducere în statistică; se solicita ca Statele Membre să ia măsurile necesare pentru a asigura buna coordonare în cadrul sistemelor lor statistice naționale, ceea ce va contribui semnificativ la ușurarea sarcinii asupra respondenților.

Rolul autorităților statistice ar trebui întărit în managementul datelor administrative în vederea facilitării pe viitor a folosirii registrelor administrative

---

disponibile în scop statistic, ținând cont în același timp de organizațiile administrative naționale existente și evaluând cu atenție costurile și beneficiile atribuite INS-urilor.

Consiliul a salutat de asemenea activitatea întreprinsă pentru revizuirea **Codului European de Bune Practici în Statistică**, în conformitate cu experiența câștigată în ultimii ani, în special în legătură cu dezvoltarea în continuare a conceptului de independență profesională. Comisia urmează să găsească căile adecvate de întărire a standardelor minime referitoare la mediul instituțional în cadrul căruia sunt produse statisticile europene, în special calitatea structurală, independența profesională, mandatul pentru colectarea datelor și caracterul adecvat al resurselor, luând în considerare specificul național.

### **Managementul calității și guvernarea statistică**

Comunicarea „Către un management solid al calității pentru statisticile europene” (COM 211) și instituirea unui „pact de încredere”, prin care fiecare stat membru are responsabilitatea implementării Codului și în special a principiilor legate de contextul instituțional (independența științifică, mandatul pentru colectarea datelor, adecvarea resurselor) sunt doar câteva exemple pentru întărirea guvernării statistice. Este însă suficient pentru a îmbunătăți radical situația ? Este garanția de care aveau nevoie utilizatorii că, după implementarea acțiunilor propuse, va fi imposibil în Sistemul Statistic European apariția unui caz similar celui grecesc?

Regulamentul (CE) nr. 223/2009 stabilește regulile generale pentru funcționarea Sistemului Statistic European. În prezent, SSE reprezintă parteneriatul între autoritățile statistice comunitare, mai exact Comisia (EUROSTAT), Institutele Naționale de Statistică (INS) și alte autorități naționale care în fiecare stat membru răspund de dezvoltarea, producerea și diseminarea statisticilor europene. Statutul juridic al SSE se află în mod evident în situația de oarecare rămânere în urmă în raport cu Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) cu care SSE colaborează. În articolul 170 din Tratatul de la Lisabona privind funcționarea UE se arată că : « *In exercitarea competențelor și îndeplinirea sarcinilor și atribuțiilor care le-au fost conferite prin Tratat și Statutul SEBC și al BCE, nici Banca Centrală Europeană, nici o bancă centrală națională și nici vreun membru al organismelor decizionale ale acestora nu trebuie să solicite sau să accepte instrucțiuni de la instituțiile, organismele, oficiile sau agențiile Uniunii, de la vreun guvern al unui stat membru sau de la vreun alt organism. Instituțiile, organismele, oficiile sau agențiile Uniunii și guvernele statelor membre se angajează să respecte acest principiu și să nu caute să influențeze membrii organismelor decizionale ale Băncii Centrale Europene sau ale băncilor centrale naționale în realizarea sarcinilor lor*”.

Explicația acestei rămăneri în urmă rezidă în rolul instituțional atât al EUROSTAT (una din direcțiile generale ale Comisiei Europene și nu o instituție autonomă precum Banca Centrală Europeană - BCE), cât și al INS-urilor luate separat (de obicei organisme guvernamentale supervizate de un ministru conform dispozițiilor legislației naționale, cu un buget stabilit de guvernele și parlamentele naționale, ordonatori principali, în cazuri normale, sau secundari, ceea ce le crează un handicap

---

real, mai ales ținând seama de faptul că statistica este unul dintre domeniile ce are programe anuale și multianuale aprobate de guvern). Sistemul actual nu garantează o independență deplină a tuturor participanților la SSE.

Revizuirea orientărilor care ghidează politicile Uniunii Europene constituie o importantă ocazie de a consolida guvernarea statistică. Tot mai mult este conștientizată nevoia de a considera institutele statistice autorități independente sub aspect profesional, științific sau operațional/procedural cărora li s-a încredințat sarcina de a produce un bun public în numele societății în ansamblu. În prezent, în Regulamentul (CE) nr. 223/2009 al Parlamentului European și al Consiliului, independența științifică, unul dintre principiile fundamentale de funcționare a statisticii europene este definită din perspectiva faptului că *« statisticile trebuie dezvoltate, elaborate și difuzate într-un mod independent, în special în ceea ce privește alegerea tehnicilor; a definițiilor; a metodologiilor și a surselor care urmează să fie utilizate, precum și a momentului și a conținutului tuturor formelor de difuzare în lipsa oricărei presiuni din partea unor grupuri politice sau de interese sau din partea autorităților naționale sau comunitare, fără a aduce atingere cerințelor instituționale, cum ar fi dispozițiile bugetare sau privind instituțiile comunitare sau naționale sau definirea necesităților statistice »*.

La ultima reuniune a Comitetului Sistemului Statistic European (mai 2011) s-a avansat ideea că pentru a depăși limitele menționate, SSE ar putea să evolueze spre un sistem „tip SEBC”, care ar avea drept obiective principale următoarele:

- Să asigure producerea de statistici de înaltă calitate, în scopuri europene și naționale, respectând principiul independenței profesionale, științifice, financiare și operaționale;
- Să stimuleze coordonarea autorităților statistice naționale și să supravegheze activitatea acestora, pentru a fi sigur că toate statisticile sunt produse conform Codului de practici (similar cu ceea ce întreprind băncile centrale naționale în raport cu băncile comerciale).

#### **Despre ce sistem s-ar putea vorbi în viitor ?**

Discuțiile ce au loc în comunitatea statistica europeană conduc către un posibil model de sistem generic de guvernare statistică, care să asigure independența și calitatea informațiilor produse, model ce ar trebui să se bazeze pe șase elemente cheie:

- Mecanismul de numire a Președintelui/Directorului General al INS-ului, a directorilor săi și a directorilor unităților statistice din alte organisme publice;
- Mecanismul finanțării activităților INS-ului și, mai exact, de stabilire a volumului de resurse disponibil pentru statisticile oficiale, la nivel național și european;
- Procedurile prin care este definită cererea de informații statistice;
- Regulile prin care sunt stabilite clasificările, conceptele și definițiile utilizate pentru producerea de statistici și metodele de culegere și prelucrare a datelor;
- Procedurile prin care informațiile statistice sunt diseminate către opinia publică;
- Regulile prin care institutul național de statistică accesează informațiile deținute de alte organisme (sursele administrative), protejează datele culese în scopuri statistice și le pune la dispoziție utilizatorilor în scopuri de cercetare.

---

La o trecere în revistă cel puțin a evaluărilor efectuate de echipele de peer-review în contextul verificării implementării în practică a celor 15 principii de funcționare a statisticii oficiale prevăzute în Codul european de bune practici în statistică, mai multe INS-uri raportează întrunirea de condiții, adecvate, în ceea ce privește majoritatea celor șase elemente menționate, dar nu pentru toate. Începând cu strategia inclusă în Comunicarea privind articolul prezentat, SSE își propune să fie proactiv în formularea unui nou sistem: **Sistemul European al Institutelor de Statistică**. În cadrul acestui sistem, EUROSTAT ar deveni un institut autonom, cu un buget adecvat stabilit de Parlamentul European, în timp ce institutele statistice naționale ar avea același statut ca băncile centrale naționale și ar face parte din sistem, operând pe două niveluri: ca participanți la sistem și ca „reglementatori” ai sistemelor statistice naționale, pentru a asigura și calitatea datelor publicate de alte organisme care aparțin sistemelor naționale. Împreună, EUROSTAT și INS-urile ar avea competențe de reglementare în chestiuni statistice, cum se întâmplă deja pentru SEBC, și un buget independent care să permită implementarea activităților pentru a răspunde noilor provocări, cererii din partea factorilor de decizie politică și a tuturor celorlalți utilizatori, și noilor priorități.

Desigur, instituirea unui nou sistem ar necesita o modificare a Tratatelor și ar putea constitui un obiectiv doar pe termen mediu/ lung. Dacă această viziune ar fi una agreeată, mai multe acțiuni ar trebui întreprinse pe termen scurt:

- Comisia Europeană ar putea revizui Decizia privind independența EUROSTAT luată în 1997. În plus, ar fi posibilă consolidarea actualului **Cod de practici al statisticilor** europene, cu o legislație mai strictă în ceea ce privește funcționarea institutelor statistice și a altor autorități statistice naționale, asigurându-se coerența necesară între Codul de practici și Regulamentul 223 ;
- Ar putea fi elaborată o Directivă europeană conținând linii directoare pe care ulterior fiecare țară ar trebui să le introducă în propriul sistem juridic pentru a reglementa cele șase elemente cheie descrise într-un mod coerent astfel încât să asigure, în plan legislativ și în practică, independența și calitatea informațiilor statistice, chiar și în absența unui cadru legal uniform pe care doar modificarea Tratatelor l-ar putea furniza;
- EUROSTAT și oficiile naționale de statistică să aibă atribuții de monitorizare și control în aval pentru a asigura o calitate corespunzătoare a datelor statistice înainte ca acestea să intre într-un circuit care să îngreuneze eventuale ajustări.

Ar fi de asemenea important să se întărească rolul coordonator al INS-urilor în raport cu sistemele naționale de statistică, chiar dacă aceasta ar putea însemna să se întărească baza legală pentru mandatul de culegere a datelor și să se influențeze consolidarea proceselor de culegere a datelor administrative pentru a fi utilizabile și în scopuri statistice. Întărirea rolului coordonator pe care îl joacă INS-urile la nivel național ar contribui la reducerea semnificativă a sarcinii statistice pentru respondenți; ar consolida totodată, cel puțin în câteva țări, rolul INS-ului în managementul datelor

---

administrative pentru a facilita folosirea ulterioară a documentelor administrative disponibile în scopuri statistice, luând în același timp în calcul organizațiile administrative naționale existente și evaluând atent costurile și beneficiile implicate.

În sfârșit, pornind de la instrumentele deja existente (legislația statistică europeană și viitoarea sa revizuire, **Codul de practici al statisticilor europene**, abordarea preventivă, anticipativă, viziunea asupra metodei de producere a statisticilor UE etc.), ar putea fi întreprinse câteva acțiuni pentru a consolida imaginea SSE în fața factorilor de decizie politică și a părților interesate. De exemplu, SSE ar putea să întocmească un Raport anual pentru a descrie activitățile realizate de sistem, inclusiv evoluțiile instituționale și noile sisteme de producere și diseminare a statisticilor europene. Principalul obiectiv al Raportului ar fi să explice și să prezinte toate progresele obținute în activitățile desfășurate de SSE în ansamblu. În plus, Raportul ar putea să includă o evaluare intermediară a implementării Programului statistic pe 5 ani pentru a evidenția posibilele schimbări intervenite în această perioadă care pot avea un impact asupra activităților și priorităților SSE. Raportul intermediar ar evidenția nevoile prioritare care cer un răspuns la schimbările externe, nevoile informaționale și disponibilitatea resurselor financiare (abordarea fezabilității într-un mod preventiv).

Raportul ar fi discutat în prealabil în cadrul Comitetului Sistemului Statistic European pentru a aduna toate punctele de vedere ale partenerilor SSE. Ulterior raportul ar fi prezentat într-o ședință Parlamentului European de către Directorul General al EUROSTAT și de către președintele Grupului de Parteneriat și ulterior ar fi făcut public.

### Concluzii

Există un larg consens în privința faptului că **Sistemul Statistic European trebuie să fie consolidat**. Propunerile conținute în Comunicarea Comisiei sunt importante și trebuie să fie puse în aplicare. Totuși, comunitatea statistică europeană a lansat o discuție despre viitorul pe termen mediu al sistemului, în cadrul noii guvernări europene.

Propunerile prezentate în articol s-au referit la opțiunile vehiculate, în prezent, pe plan european privind acțiunile ulterioare care **să-i consolideze sistemului statistic condițiile instituționale și financiare**.