

**Podstawowe standardy jakości
statystyki publicznej**

SPIS TREŚCI

I. Wprowadzenie.....	3
II. Omówienie warunków powstania i znaczenia poszczególnych dokumentów.	7
1. Deklaracja w sprawie etyki zawodowej statystyków przyjęta przez Międzynarodowy Instytut Statystyczny	
1.1. Geneza powstania „Deklaracji”	
1.2. Ogólna charakterystyka „Deklaracji”	7
2. Podstawowe zasady statystyki oficjalnej przyjęte przez Komisję Statystyczną ONZ.	14
2.1 Geneza powstania „Podstawowych zasad statystyki oficjalnej”	14
2.2. Omówienie „Podstawowych zasad statystyki oficjalnej”	16
3. Geneza Deklaracji Jakości Europejskiego Systemu Statystycznego.....	23
4. Geneza Europejskiego Kodeksu Praktyk Statystycznych	25
ZAŁĄCZNIK 1.....	27
DEKLARACJA W SPRAWIE ETYKI ZAWODOWEJ STATYSTYKÓW	27
ZAŁĄCZNIK 2.....	31
PODSTAWOWE ZASADY STATYSTYKI OFICJALNEJ ONZ	
ZAŁĄCZNIK 3.....	34
DEKLARACJA JAKOŚCI EUROPEJSKIEGO SYSTEMU STATYSTYCZNEGO	34
ZALECENIA GRUPY WIODĄCYCH EKSPERTÓW ds. jakości (LEG).....	36
ZAŁĄCZNIK 4.....	39
EUROPEJSKI KODEKS PRAKTYK STATYSTYCZNYCH	39

Wprowadzenie

W dzisiejszym, szybko zmieniającym się świecie, niemal żadna dziedzina naszego życia nie jest w stanie obejść się bez informacji, a znaczną część tej informacji dostarcza statystyka publiczna. Prawdę tę doceniają coraz powszechniej politycy i działacze gospodarczy zmuszeni niemal codziennie do dokonywania świadomego wyboru i podejmowania licznych decyzji w najróżniejszych sprawach gospodarczych i społecznych, mając świadomość możliwych - pozytywnych lub negatywnych skutków każdej z tych decyzji. Według byłego Przewodniczącego Komisji Europejskiej, „żadna polityka nie może być w pełni skuteczna, jeśli nie jest ona oparta na dokładnej i szczegółowej znajomości podstawowych danych, a to, z kolei, zależy od rzetelnych i łatwo porównywalnych danych na poziomie Unii Europejskiej”¹.

Gromadząc i opracowując niezbędne informacje, statystyka publiczna wspomaga opracowanie całego szeregu ważnych dla rozwoju kraju aktów prawnych i programów, jak przykładowo, narodowy plan rozwoju na lata 2007-2013, strategię rozwoju regionalnego, koncepcje przestrzennego zagospodarowania kraju, narodowy program kultury na lata 2004-2013, program rozwoju obszarów wiejskich itp.

Ważną rolę odgrywa statystyka publiczna w procesie opracowania i monitorowania realizacji szeregu programów rozwoju o charakterze globalnym, że wspomnę tylko o przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ we wrześniu 2000 r. Deklaracji Tysiąclecia wprowadzającej światowy program ograniczenia lub łagodzenia nierówności społecznych, zwalczania dyskryminacji, poszanowania środowiska, zwalczania przestępczości, walki z głodem i chorobami, poprawy stanu zdrowia, ograniczenia śmiertelności niemowląt, przestrzegania praw człowieka itp.

Statystyka publiczna stanowi także niezbędny element prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Dla organów administracji dane statystyczne stanowią podstawę opracowania programów rozwoju gospodarczego i społecznego, racjonalnego rozmiesz-

¹ Romano Prodi, Wystąpienie na otwarciu 85. Konferencji Kierowników Urzędów Statystycznych krajów UE, Palermo, 19-20 wrzesień 2002.

czenia środków, bardziej sprawiedliwego rozdziału pomocy społecznej. Dla szerokich kręgów społeczeństwa informacja statystyczna stanowi niezbędne źródło informacji umożliwiające aktywne uczestnictwo obywateli w życiu społecznym, udział w debatach publicznych na najważniejsze tematy dotyczące życia gospodarczego i społecznego własnego środowiska oraz na ocenę skuteczności wywiązywania się administracji państwowej i samorządowej z przyjętych programów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Należy jednocześnie z całą mocą podkreślić, że w miarę jak rozszerza się grono użytkowników statystyki, zwłaszcza wyższych szczebli zarządzania oraz zwiększa się zakres wykorzystania statystyki do przygotowania i podejmowania decyzji, statystyce stawia się coraz to wyższe wymagania. W wyniku wielu dyskusji prowadzonych w różnych gremiach specjalistów z udziałem zarówno statystyków, jak i użytkowników informacji statystycznych, wymagania te ujęto w następujących 6 punktach:

1. Dostosowanie zakresu udostępnianych informacji do rzeczywistych potrzeb użytkowników -**użyteczność**;
2. Zapewnienie **dokładności informacji** wyrażającej się maksymalnym zbliżeniem prezentowanych wyników badań do faktycznego stanu badanych zjawisk;
3. **Terminowość i punktualność** udostępnianych informacji, rozumiana zarówno jako maksymalne skrócenie czasu, jaki upływa od momentu przeprowadzenia badania do momentu udostępnienia jego wyników, jak i ścisłe przestrzeganie przyjętych terminów udostępniania danych;
4. **Dostępność i przejrzystość**, tj. zapewnienie łatwego dostępu do informacji oraz zapewnienie użytkownikom niezbędnych wyjaśnień i komentarzy ułatwiających zrozumienie treści prezentowanych informacji;
5. **Porównywalność**, tj. konsekwentne przestrzeganie ustalonych, zarówno w ramach krajów, jak i w skali międzynarodowej definicji pojęć i klasyfikacji;
6. **Spójność** udostępnianych danych rozumiana jako zdolność statystyki do zastosowania wtórnego tj. wiarygodnej zmiany jej konfiguracji na różne sposoby i dla różnych zastosowań.

Spełnienie przez statystykę wymienionych wyżej wymagań traktowane jest jako świadectwo, iż dany rodzaj statystyki spełnia oczekiwany poziom jakości. Dlatego wymienione wyżej 6 cech traktuje się jako najważniejsze elementy (cechy) jakości statystyki.

Sprawę zapewnienia niezbędnego poziomu jakości statystycy traktowali zawsze jako jedno z najważniejszych swoich zadań w realizacji funkcji informacyjnej statystyki publicznej². Sprawa ta nabrała szczególnego znaczenia od chwili, kiedy dane (wskaźniki) statystyczne zaczęto wykorzystywać w charakterze parametrów przy podejmowaniu decyzji administracyjnych wynikających z odpowiednich przepisów prawnych.

Najczęściej przytaczanym przykładem takiego wykorzystywania danych statystycznych jest przyjęty w USA podział liczby miejsc w Izbie Reprezentantów i w Kongresie oraz w Kolegium Elektorskim w zależności od liczby ludności w poszczególnych stanach obliczonej na podstawie spisu ludności, co nadaje szczególnej rangi wymogom dokładności spisów oraz unikania jakichkolwiek korekt w już raz opublikowanych wynikach.

W Kanadzie wskaźniki statystyczne wykorzystuje się jako podstawę do dystrybucji dopłat z budżetu federalnego dla jednostek administracyjnych niższego szczebla w celu wyrównywania warunków świadczenia usług publicznych na poziomie poszczególnych jednostek lokalnych³.

W Polsce Prezes GUS zobowiązany jest na podstawie odpowiednich przepisów prawnych do ogłaszania około 40 wskaźników (m.in. cen, wynagrodzeń, stóp bezrobocia), które wykorzystywane są do podejmowania różnych decyzji w sprawach waloryzacji rent i emerytur, określania wysokości pomocy finansowej grupom producentów rolnych, obliczania odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych itp.

Od wielkości określonych wskaźników obliczanych przez krajowe służby statystyki publicznej zależy wiele konkretnych decyzji podejmowanych przez władze Unii Europejskiej,

² W charakterze ciekawostki historycznej należy przypomnieć, iż już w latach 1880, jedną z przesłanek utworzenia Międzynarodowego Instytutu Statystycznego była „potrzeba opracowania zasad zapewniających wysoką jakość informacji, zwłaszcza w aspekcie porównań międzynarodowych”. Również w Polsce sprawom jakości statystyki poświęca się od dawna bardzo wiele uwagi. Na przypomnienie zasługuje fakt, iż w ramach organizowanych przez Główny Urząd Statystyczny (Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Statystyki) w latach 1979-1991 ogólnokrajowych seminariów poświęconych omówieniu założeń i zasad funkcjonowania projektowanego wówczas systemu państwowej informacji statystycznej, tematem jednego z tych seminariów (SPIS'87) była wszechstronna analiza zagadnienia jakości danych w systemach informatycznych.

³ Szerzej na ten temat patrz *Journal of Official Statistics*, Vol. 18, nr 3/2002.

a dotyczących m.in. finansowania przedsięwzięć gospodarczych (budowy dróg, inwestycji w ochronę środowiska itp.), ochrony dóbr kultury, zachowania różnorodności biologicznej, wysokości różnych dopłat, wysokości wpłat poszczególnych krajów do budżetu Unii .

Sprawy konieczności bezwzględnego zapewnienia wysokich standardów jakości statystyki stały się szczególnie aktualne od początku lat 1990., zwłaszcza, po przyjęciu traktatu w Maastricht (luty 1992) ustanawiającego Unię Europejską i przewidującego m.in. określenie kryteriów konwergencji gospodarczej, dotyczących wysokości inflacji, deficytu finansów publicznych i wysokości stóp procentowych oraz po utworzeniu w 1998 r. Europejskiego Banku Centralnego a także po wprowadzeniu od początku 1999 roku wspólnej waluty Euro.

Dzisiaj możemy stwierdzić bez przesady, że sprawy jakości statystyki urastają do jednej z podstawowych zasad obowiązujących statystykę publiczną, a w realizację kompleksowego programu zapewnienia jakości statystyki musi zaangażować się znacznie szersze grono pracowników, zarówno ze służb statystyki publicznej, jak i innych służb statystycznych współpracujących ze statystyką publiczną.

Na temat jakości statystyki wydano znaczną liczbę dokumentów. Omawiają one różne aspekty dotyczące jakości: etyczne, prawne i organizacyjne. Szczególnie wiele miejsca poświęcają one omówieniu zasad zarządzania jakością. Dla ułatwienia zapoznania się przez szersze grono pracowników statystyki z tą problematyką, w niniejszym opracowaniu zamieszczamy kilka dokumentów, które, jak się wydaje, mają szczególnie istotne znaczenie dla opracowania i realizacji bardziej skutecznego programu dalszej poprawy jakości polskiej statystyki publicznej.

Część dokumentów dotąd nieprzetłumaczonych na język polski lub tłumaczeń, do których nie udało się dotrzeć, zostało przetłumaczonych przez pracowników GUS. Tłumaczenia te także znalazły się w niniejszej publikacji.. Dokumenty opracowane i wydane przez Unię Europejską uzyskano z Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej lub z Eurostatu w oficjalnym tłumaczeniu na język polski. W tekście tego tłumaczenia wprowadzono szereg poprawek wynikających z konieczności dostosowania nazewnictwa niektórych pojęć do terminologii stosowanej w polskiej literaturze i praktyce statystycznej.

Na wybrany zbiór dokumentów składa się:

1. Deklaracja w sprawie etyki zawodowej statystyków przyjęta przez Międzynarodowy Instytut Statystyczny
2. Podstawowe zasady statystyki oficjalnej przyjęte przez Komisję Statystyczną ONZ
3. Deklaracja Jakości Europejskiego Systemu Statystycznego
4. Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych

II. Omówienie warunków powstania i znaczenia poszczególnych dokumentów.

1. Deklaracja w sprawie etyki zawodowej statystyków przyjęta przez Międzynarodowy Instytut Statystyczny⁴

1.1. Geneza powstania „Deklaracji”.

Deklaracja ta, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Międzynarodowego Instytutu Statystycznego na 45 sesji w 1985 r. w Amsterdamie odegrała ważną rolę w dalszej dyskusji nad możliwymi kierunkami poprawy światowego systemu statystyki, zwłaszcza w dziedzinie podniesienia jej jakości i rzetelności. Stanowiła także ważną inspirację dla autorów "Podstawowych zasad oficjalnej statystyki na obszarze Europejskiej Komisji Gospodarczej", przyjętej na 47 Sesji EKG 15 kwietnia 1992 r. oraz przez Komisję Statystyczną ONZ na specjalnej sesji 11-15 kwietnia 1994 r. O ile jednak "Deklaracja" określa zasady postępowania indywidualnych statystyków w procesie wykonywania ich funkcji zawodowych, to "Podstawowe zasady" adresowane są przede wszystkim do rządów oraz do organów statystyki publicznej i dotyczą zasad funkcjonowania statystyki jako systemu informacyjnego, który w nowych warunkach społeczno-politycznych służy zarówno władzom państwowym, jak i społeczeństwu.

Prace nad projektem "Deklaracji" w ramach MIS trwały ponad 7 lat. Zostały one zainicjowane przez "Komitet w sprawie kodeksu zawodowego statystyków" powołany w 1979 r. w czasie 42 Sesji MIS w Manili. Same jednakże sugestie w sprawie potrzeby przyjęcia określonych

⁴ W opracowaniu tego punktu wykorzystano publikacje dotyczące kodeksu postępowania Amerykańskiego Towarzystwa Statystycznego oraz Międzynarodowego Instytutu Statystycznego w sprawie Deklaracji etyki zawodowej statystyków.

zasad postępowania w pracy statystyków wysuwane były o wiele wcześniej. Pierwsze sugestie na ten temat na forum MIS zostały sformułowane przez C. Eisenharta w 1947 r. w kontekście obowiązków statystyków wobec użytkowników informacji. W tym samym okresie dyskusje na temat potrzeby ustalenia zasad postępowania statystyków w procesie ich działalności informacyjnej prowadzone były w Amerykańskim Towarzystwie Statystycznym (ASA). W 1947 r. R.W. Burgess wysunął nawet propozycję utworzenia w USA "specjalnego biura standardów dla statystyków". Ożywione dyskusje w ASA w latach 1947 - 1952 doprowadziły do sformułowania kilku projektów "zasad etycznych", w których najważniejszym wymogiem było "poszukiwanie prawdy". Jednak do uchwalenia "zasad" w tym okresie nie doszło. Wysuwano nawet wątpliwości, czy sformułowanie takich zasad jest w ogóle możliwe. Statystycy, bowiem pracują w zróżnicowanych warunkach gospodarczych, kulturalnych, prawnych i politycznych, które wywierają wpływ na badania statystyczne, Statystycy mogą być zatrudnieni w organach administracji rządowej i samorządowej, w przemyśle, w handlu, w zespołach konsultacyjnych, w szkolnictwie wyższym, w instytutach badawczych. Wykonują różne zadania: doradcze, prace związane ze zbieraniem i opracowaniem danych, prowadzą analizy, dokonują prognoz, projektują doświadczenia, pracują nad opracowaniem nowych narzędzi badawczych. Oprócz tego różne specjalności statystyczne muszą uwzględniać specyficzne wymagania danej dziedziny, dla której prowadzone są badania i analizy statystyczne. Statystycy prowadzą badania w dziedzinie gospodarki, psychologii, socjologii, medycyny, kryminologii itp. Specjalistów tych dziedzin obowiązują właściwe dla tych dziedzin zasady etyczne (np. przysięga Hipokratesa w medycynie). Zgłaszano również zastrzeżenia tej materii, iż zbyt sztywne przepisy kodeksu mogą stanowić utrudnienie dla dyskusji na temat postaw etycznych odnoszących się do postępowania indywidualnego. Na potwierdzenie tej tezy wysuwano m. in. argument, że przez prawie 100 lat swego istnienia MIS jako instytucja bez kodeksu dobrze funkcjonowała .

Sytuacja uległa zmianie w latach 1970. Rozpowszechnienie komputerowych metod opracowania danych, łatwość gromadzenia ogromnych zasobów informacji o poszczególnych podmiotach (osobach, gospodarstwach domowych, przedsiębiorstwach) wywołało krytyczną reakcję opinii publicznej, która wyrażała zaniepokojenie, czy udoskonalone metody gromadzenia i dostępu do informacji nie zagrażają sferze prywatności i prawom obywatelskim. W wielu krajach Europy oraz w Stanach Zjednoczonych wydano akty prawne w sprawach ochrony informacji, przy czym nie we wszystkich przypadkach przepisy te brały pod uwagę specyficzne aspekty i potrzeby badań statystycznych. Nie rozstrzygały zwłaszcza obiektywnie istniejącej sprzeczności między prawem do prywatności, a prawem do szerokiego dostępu do informacji.

W tej atmosferze ponownie ożywiły się dyskusje na temat potrzeby sformułowania zasad etycznych dla statystyków. Dyskusje te znalazły również swoje odbicie na forum MIS, co

doprowadziło do wspomnianego na wstępie powołania w 1979 r. Komitetu w sprawie kodeksu zawodowego statystyków. W 1980 r. został opublikowany "Tymczasowy kodeks postępowania dla ASA".

Ewolucja poglądów na temat roli, szczegółowości sformułowań i stopnia obligatoryjności tego dokumentu znalazła również wyraz w jego nazwie. Początkowo w wystąpieniach oficjalnych i dyskusjach była mowa o opracowaniu "kodeksu postępowania statystyków". Również Komitet utworzony na 42 Sesji MIS w Manili nosił nazwę "Komitetu w sprawie kodeksu etycznego statystyków". Ostatecznie jednak zdecydowano, iż dokument przyjęty w Amsterdamie zostanie nazwany "Deklaracją w sprawie etyki zawodowej statystyków".

1.2 Ogólna charakterystyka "Deklaracji"

Przyjęta przez Zgromadzenie ogólne MIS „Deklaracja w sprawie etyki zawodowej statystyków” ma formę bardziej zaleceń niż nakazów. Ma ona na celu propagowanie wspólnych dla wszystkich statystyków zasad zawodu statystyka. Jest ona także rodzajem manifestacji zdecydowania statystyków odnośnie rozwoju i rozpowszechnienia informacji statystycznych stanowiących ważny czynnik rozwoju społecznego, zarówno w poszczególnych krajach, jak i na płaszczyźnie międzynarodowej.

Deklaracja powinna umożliwić podejmowanie indywidualnych decyzji w oparciu o wspólne doświadczenia statystyków nagromadzone w wieloletnim okresie funkcjonowania służb statystyki publicznej, zwłaszcza w sytuacjach zaistnienia konfliktów między oczekiwaniami różnych grup użytkowników informacji, a koniecznością ochrony interesów osób, grup lub instytucji, które przekazały w zaufaniu statystykom dane o sobie.

Deklaracja składa się z 4 rozdziałów: 1. Obowiązki wobec społeczeństwa, 2. Obowiązki wobec instytucji finansujących badania i pracodawców, 3. Obowiązki wobec własnego środowiska oraz 4. Obowiązki wobec podmiotów.

Obowiązki statystyków wobec społeczeństwa.

W swojej praktycznej działalności związanej ze zbieraniem, opracowaniem, analizą i udostępnianiem informacji statystycy nie realizują żadnych własnych pozainformacyjnych celów. Ich podstawowe zadanie polega na rzetelnym odzwierciedleniu badanej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Statystycy nie powinni więc angażować się w politykę, w wytyczanie jej kierunków, ani w formułowanie ocen słuszności realizacji określonej polityki. Informacyjna działalność statystyków wobec społeczeństwa polegać ma na zapewnieniu równego dostępu do

informacji wszystkim obywatelom oraz zagwarantowaniu, że informacje te są zebrane i opracowane w sposób obiektywny, rzetelny i maksymalnie dokładny.

Realizując swoje obowiązki informacyjne wobec społeczeństwa, statystycy muszą zapewnić sobie najbardziej wiarygodne źródła informacji, na podstawie których mogli by uzyskiwać informacje uznane za niezbędne z punktu widzenia potrzeb użytkowników. Tradycyjnymi źródłami informacji dla statystyki są dane uzyskiwane od poszczególnych obywateli, od gospodarstw domowych, od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, od organizacji i instytucji społecznych itp.

Zapewnienie użytkownikom powszechnego dostępu do informacji nakłada jednocześnie na podmioty gotowość świadczenia obowiązków informacyjnych na rzecz statystyki. W praktyce w tej dziedzinie występuje nierzadko szereg istotnych trudności. Z jednej strony wszyscy pragną uzyskiwać obszerne, różnorodne i kompletne informacje na temat różnych aspektów działalności gospodarczej i społecznej. Z drugiej strony często jednak wiele osób, przedsiębiorstw i organizacji niechętnie podchodzi do uczestnictwa w badaniach i do dostarczania informacji o sobie oraz własnej działalności.

Niechęć ta wynika najczęściej z obaw przed nadmierną, ich zdaniem, ingerencją w sferę ich życia osobistego i rodzinnego. W przypadku danych o działalności gospodarczej obawy uczestnictwa w badaniach wypływają dodatkowo z przekonania o zbyt dużym obciążeniu związanym z przygotowaniem danych zgodnych z wymogami badań statystycznych.

Oba te fakty statystycy muszą brać pod uwagę. Z jednej strony, powinni bardziej przekonywająco wyjaśniać cel prowadzenia każdego badania i konsekwencje nie uczestniczenia w nim przez jednostki wyznaczone lub wylosowane do badania. Z drugiej strony oprócz tradycyjnych źródeł informacji, statystycy muszą szerzej korzystać z innych istniejących źródeł informacji, z których można uzyskać potrzebne dane bez uciekania się do specjalnych badań "formularzowych". Rozwój komputeryzacji, zarówno w służbach statystycznych, jak i w przedsiębiorstwach, służbach finansowych i organach administracji, znacznie ułatwia korzystanie z tego rodzaju danych.

Kolejną przyczyną niechęci wobec badań statystycznych jest ujawniana przez jednostki gospodarcze lub osoby obawa przed wykorzystaniem opracowanych przez statystyków informacji ze szkodą dla interesów badanych jednostek lub grup obywateli. Nie chodzi w tym miejscu o obawy związane z ujawnieniem danych indywidualnych, gdyż, o czym będzie mowa dalej, jest to proceder prawnie zabroniony, a ochrona danych jest przedmiotem szczególnej troski ze strony statystyków, lecz o wykorzystanie opracowywanych przez statystykę informacji do projektowania różnego rodzaju decyzji administracyjnych, które w odczuciu niektórych grup ludności mogą być dla nich niekorzystne. Dobrym przykładem mogą być badania przestępczości,

które w szczegółowych układach przestrzennych mogą wykazać zwiększony udział przestępczości w niektórych obszarach zamieszkałych przez mniejszości narodowe lub etniczne. Mniejszości te mogą uznać, że wyniki te krzywdzą ich w opinii publicznej lub nawet mogą spowodować określone dolegliwości administracyjne. Podobnie rzecz się ma w przypadku regionalnych badań uczestnictwa w kulturze, które mogą być uznane przez niektóre społeczności lokalne za stawiające ich w niekorzystnym świetle w opinii innych regionów. Trzecim przykładem są wyniki badań rynku pracy i bezrobocia, które mogą być wykorzystane przez władze administracyjne do delimitacji obszarów szczególnego zagrożenia bezrobociem i z tego powodu mogą być uznane przez mieszkańców innych obszarów o zbliżonej stopie bezrobocia za krzywdzące z punktu widzenia m.in. dystrybucji środków finansowych na przeciwdziałanie bezrobociu, określenia długości okresu pobierania zasiłków, czy możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę .

Tego rodzaju sytuacje, w których władze administracyjne wykorzystują wyniki badań statystycznych (a nie jednostkowe dane) do formułowania i realizacji polityki gospodarczej oraz społecznej nie mogą stanowić argumentu przeciwko statystykom i badaniom statystycznym. Jednym z podstawowych zadań statystyki, podobnie jak każdego systemu informacyjnego jest opracowanie i dostarczanie informacji do podejmowania decyzji. Obowiązkiem statystyków jest pełne ujawnienie metod prowadzonych badań, metod opracowań oraz zapewnienie jednakowej dostępności do informacji wszystkim zainteresowanym użytkownikom. Statystycy winni także przekonywać do tego, że w przypadku braku rzetelnej informacji, ważne dla gospodarki i społeczeństwa decyzje nie będą podejmowane wcale lub będą to decyzje bez należytego rozeznania warunków i sytuacji i ze znacznie gorszym skutkiem dla społeczeństwa.

Należy zauważyć, że znane powiedzenie "kto dysponuje informacją - ten ma władzę" bardziej odnosi się do zasobów informacji niepublikowanych, a nie do informacji opracowywanych i publikowanych przez służby statystyczne. W stosunku do tej ostatniej można by raczej zaryzykować powiedzenie "kto dysponuje informacją - ten może rządzić mądrzej".

. Obowiązki statystyków wobec instytucji finansujących badania oraz wobec pracodawców

Zazwyczaj interesy statystyków i instytucji zlecających i finansujących badania są zbieżne. Każda ze stron kieruje się chęcią uzyskania lub pogłębienia wiedzy w określonej dziedzinie. Obowiązkiem statystyków jest zapewnienie wysokiego profesjonalizmu w całym procesie badań, również w przypadkach, gdy uzyskana w wyniku badań wiedza nie będzie zgodna z oczekiwaniami instytucji lub osób zlecających badanie. Lepsze warunki uzyskania obiektywnej i rzetelnej informacji istnieją wtedy, gdy statystycy dysponują większą swobodą w

dobrze organizacji i metod prowadzenia badań, nawet jeśli tematyka badania określona jest przez użytkownika zlecającego przeprowadzenie określonego badania. Rzeczywista niezależność statystyków od instytucji zlecającej lub finansującej badania ograniczana jest często na skutek minimalizacji środków finansowych przeznaczonych na badanie.

Stosunki między zleceniodawcami badań i statystykami powinny bazować na wzajemnej odpowiedzialności. Zleceniodawcy mają prawo oczekiwać od statystyków dyscypliny i bezstronności wobec istniejących ograniczeń, gotowości poszukiwania najbardziej efektywnych metod badań oraz zachowania dyskrecji w przypadku informacji poufnych. Z drugiej strony, statystycy powinni znajdować u zleceniodawców pełne uznanie ich kwalifikacji w dziedzinie metodologii i techniki badań oraz w dziedzinie oceny poprawności uzyskanych wyników.

Konflikty w stosunkach między statystykami i zleceniodawcami badań mogą zaistnieć w przypadku, gdy zlecający badanie będzie oczekiwał uzyskać pewne wcześniej określone wyniki lub, w przypadku badań dobrowolnych, z góry założony poziom kompletności uczestnictwa w badaniu. Statystycy muszą zwracać uwagę na to, aby w dążeniu do zapewnienia kompletności badania nie naruszyć wymogu uzyskania świadomej zgody na uczestnictwo w badaniu.

W stosunkach między statystykami i instytucjami lub osobami zlecającymi badania najistotniejsze jest zrozumienie faktu przez zleceniodawców iż statystycy, nie mogą naruszać przy realizacji zamówień swoich obowiązków wobec społeczeństwa jako całości, wobec własnego środowiska oraz wobec respondentów.

Obowiązki statystyków wobec własnego środowiska.

Ten rozdział "Deklaracji" podkreśla przede wszystkim to, że dla uzyskania poprawnych wyników badań statystycznych decydujące znaczenie ma zdobycie przez statystyków społecznego zaufania do statystyki, a zwłaszcza pełnego zrozumienia ze strony respondentów dla celów i metod badań. Wiele także zależy od postawy zajmowanej przez statystyków w procesie prowadzenia badań, analizy i udostępniania wyników. Badania statystyczne prowadzone są często we współpracy z pracownikami i specjalistami reprezentującymi różne zawody i specjalności, którzy w swojej działalności kierują się własnymi, właściwymi dla nich, zasadami i etyką zawodową. Takim przykładem wspólnych badań, w toku których następuje konfrontacja zasad etycznych dwóch różnych zawodów, mogą być badania w dziedzinie stanu zdrowia, zachorowalności, przyczyn zgonów itp. prowadzonych wspólnie przez statystyków i pracowników służby zdrowia. W toku podobnych, wspólnych badań statystycy powinni w sposób rzetelny ujawniać wszystkie tajniki swojego warsztatu badawczego, sygnalizować swoim

współpracownikom i potencjalnym użytkownikom występujące ograniczenia w wartości poznawczej uzyskiwanych danych i nie przeceniać dokładności wyników badań.

Obowiązki statystyków wobec podmiotów badań.

Prowadząc badania, statystycy muszą mieć świadomość, że niemal każde badanie wiąże się z określoną uciążliwością dla jednostek wyznaczonych lub wybranych losowo do badań. Stopień tej uciążliwości może być różny. Różne też mogą być odczucia i reakcje poszczególnych jednostek. Niektóre rodzaje pytań objętych programem badań mogą wywoływać negatywne reakcje respondentów oraz niechęć udzielania na nie odpowiedzi. Część danych o badanych jednostkach statystycy mogą uzyskiwać z różnych innych źródeł bez wiedzy i zgody zainteresowanych podmiotów. W celu ograniczenia uciążliwości związanych ze zbieraniem danych od badanych jednostek statystycy powinni rozszerzać wykorzystywanie danych ze źródeł administracyjnych, pamiętając w każdym przypadku o konieczności zapewnienia ochrony danych indywidualnych i wykorzystywania zebranych danych wyłącznie do celów analityczno-statystycznych, a nie do celów administracyjnych.

Obowiązek ochrony danych indywidualnych zebranych w toku badań statystycznych oraz zakaz ich udostępniania komukolwiek i w jakiegokolwiek formie "Deklaracja" akcentuje szczególnie mocno. Zobowiązuje ona statystyków nie tylko do skutecznej ochrony i do nie udostępniania danych indywidualnych, ale i do podejmowania właściwych środków zapobiegających bezpośredniemu lub pośredniemu ujawnieniu takich danych.

Chcąc osiągnąć poziom aktywnego uczestnictwa w badaniu wszystkich jednostek objętych badaniem, statystycy muszą poczynić wszelkie możliwe wysiłki dla uzyskania zgody podmiotów na ich udział w badaniu, a w przypadku badań obowiązkowych - na zrozumienie konieczności udziału w badaniu. W tym celu najistotniejsze znaczenie posiada zapewnienie ze strony statystyków możliwie pełnej informacji o badaniu. Informacja taka powinna zawierać zwłaszcza: 1) omówienie celu badania wraz z objaśnieniem jakiego rodzaju decyzje będą podejmowane w oparciu o materiały uzyskane z badań, 2) dokładne zidentyfikowanie jednostek lub organizacji pokrywających koszty badania, 3) przewidywane sposoby wykorzystania wyników badania, sposoby udostępniania (w tym publikacji) danych, 4) określenie osób i instytucji, które będą przeprowadzały badanie, 5) opis metody, na podstawie której jednostka została wybrana do badań (jaki był operat i schemat losowania), 6) jaka jest rola jednostki (podmiotu) wybranego lub wylosowanego do badań w danym badaniu, 7) jakiego rodzaju niewygody i uciążliwości wiążą się z uczestnictwem danego podmiotu w badaniu, 8) stopień anonimowości i zapewnienie poufności badania, 9) jak będą przechowywane materiały zebrane

w toku badania i jakie są przewidywane zabezpieczenia przed ujawnieniem danych indywidualnych, 10) tryb i przebieg prowadzenia badania (w tym ile czasu orientacyjnie zajmie badanie), 11) informację o obligatoryjności lub dobrowolności badania; jeśli uczestnictwo w badaniu jest obowiązkowe - powinno się podać podstawę prawną oraz konsekwencje grożące w przypadku odmowy uczestnictwa w badaniu; jeśli udział w badaniu jest dobrowolny - kiedy i w jaki sposób zainteresowany podmiot może zrezygnować z kontynuowania badania.

2. Podstawowe zasady statystyki oficjalnej przyjęte przez Komisję Statystyczną ONZ.

2.1 Geneza powstania „Podstawowych zasad statystyki oficjalnej”.

Zasadnicze zmiany, jakie zaszły w sytuacji społeczno-politycznej w świecie na przełomie lat 1980 i 1990, wywarły także istotny wpływ na funkcjonowanie systemów informacji statystycznej. Systemy te, stanowiące najważniejszą część składową infrastruktury informacyjnej każdego kraju muszą zapewniać rzetelne odzwierciedlenie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i społecznej. Szczególnie istotne zmiany musiały być przeprowadzone w systemach informacji statystycznej w tych krajach, które rozpoczęły proces transformacji od systemów planowanych centralnie do gospodarki rynkowej oraz w tych, w których rozpoczął się proces tworzenia społeczeństw demokratycznych.

Uznając znaczenie zachodzących zmian w sytuacji społeczno-politycznej i ich związku z najbliższymi zadaniami stojącymi przed statystyką, ówczesny Przewodniczący Konferencji Statystyków Europejskich (KSE) - Prezes Szwajcarskiego Federalnego Urzędu Statystycznego Carlo Malaguerra, w porozumieniu z Dyrektorem Biura Statystycznego Europejskiej Komisji Gospodarczej (EKG) zaprosił na dzień 23 lutego 1990 r. do Genewy kierowników urzędów statystycznych regionu EKG w celu przeprowadzenia konsultacji na temat nowych funkcji statystyki i metod współdziałania statystyków w nowym klimacie współpracy pomiędzy krajami o różnych systemach polityczno-gospodarczych.

O znaczeniu i randze tego spotkania świadczy fakt, iż uczestniczyli w nim oprócz kierowników centralnych służb statystycznych regionu europejskiego również Dyrektor Biura Statystycznego ONZ w Nowym Jorku (W. Seltzer) oraz przedstawiciele Urzędu Statystycznego EWG oraz OECD.

W toku narady, ówczesny Prezes GUS dr Franciszek Kubiczek zgłosił propozycję opracowania i przyjęcia konwencji statystycznej krajów członkowskich KSE, w której wyrażono by intencje realizacji najważniejszych zadań stojących przed służbami oficjalnej statystyki w nowych warunkach społeczno-politycznych oraz ustalono by wspólne wartości i zasady, którymi powinny się kierować te służby w realizacji swoich zadań wobec własnych rządów i

demokratycznych społeczeństw. Propozycja GUS zyskała bardzo aktywne poparcie uczestników narady, a zwłaszcza jej przewodniczącego.

Pierwszy roboczy projekt "konwencji/rezolucji w sprawie statystyki" przedstawił na 38 Sesji Plenarnej KSE (Genewa, 11-15. VI. 1990) w imieniu Prezesa GUS dr Józef Oleński - ówczesny dyrektor Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Statystyki, a obecny Prezes GUS. Uczestnicy sesji ocenili bardzo pozytywnie, zarówno inicjatywę, jak i przygotowany przez GUS tekst konwencji. Utworzono jednocześnie grupę roboczą dla przygotowania projektu treści dokumentu, który ze względu na łatwiejszą procedurę przyjęcia w ramach reguł ONZ został nazwany nie konwencją, lecz rezolucją. W skład grupy roboczej wybrano przedstawicieli służb statystycznych Bułgarii, Francji, Hiszpanii, Polski, Rumunii, Szwajcarii i Turcji. Kierownictwo pracą grupy powierzono Polsce. Grupa robocza, kierowana przez dr J. Oleńskiego, przy bardzo aktywnej współpracy zwłaszcza przedstawiciela Francji p. J. L. Bodin'a pracowała bardzo intensywnie, przygotowując kolejne wersje rezolucji do rozpatrzenia na spotkaniu kierowników urzędów statystycznych uczestniczących w seminarium dla kierowniczego personelu tych urzędów w Budapeszcie w marcu 1991 r. Ostateczna wersja została zaaprobowana na 39 Sesji KSE (czerwiec 1991) oraz przyjęta na 47 Sesji EKG w Genewie 15 kwietnia 1992 r.

Poparcie dla rezolucji wyraziła również 27 Sesja Plenarna Komisji Statystycznej ONZ (Nowy Jork 22. II - 3. III. 1993), która podjęła równocześnie decyzję w sprawie przekazania tego dokumentu komisjom regionalnym w celu przeprowadzenia konsultacji w poszczególnych regionach - w Azji, Australii, Ameryce Łacińskiej i w Afryce, w wyniku których powstała analogiczna rezolucja formułująca zasady oficjalnej statystyki obowiązujące na całym świecie.

Rezolucja stanowi swojego rodzaju dekalog statystyczny. Zawiera ona bowiem 10 zasad ("przykazań"), które powinny przestrzegać służby statystyczne każdego kraju.

Zasady te są następujące: 1) użyteczność i bezstronność, równy dostęp, 2) profesjonalne standardy i zasady etyczne, 3) odpowiedzialność i przejrzystość, 4) zapobieganie niewłaściwemu wykorzystaniu, 5) racjonalizacja kosztów, 6) poufność, 7) podstawy prawne, 8) koordynacja na poziomie krajowym, 9) standardy międzynarodowe, 10) współpraca międzynarodowa.

Rezolucja, w odróżnieniu od omówionej wyżej "Deklaracji w sprawie etyki zawodowej statystyków", adresowana jest przede wszystkim do rządów oraz do organów oficjalnej statystyki i dotyczy podstawowych zasad funkcjonowania statystyki jako systemu informacyjnego, który ma służyć zarówno władzom państwowym, jak i społeczeństwu w nowych warunkach społeczno-politycznych. Określa ona wspólne cele i zadania służb statystycznych wszystkich krajów, stwarzając jednocześnie tym służbom moralne i prawne przesłanki rzetelnego spełniania ich roli wobec własnych krajów oraz sprzyjania rozwojowi harmonijnej współpracy międzynarodowej. Niemniej jednak, wymogi "przykazań" sformułowane w „Rezolucji”

adresowane do służb statystycznych stanowią istotne rozwinięcie i pogłębienie sformułowań przyjętych w etycznym kodeksie statystyki ujętych w "Deklaracji".

W początkowym okresie realizacja przyjętych przez Komisję Statystyczną ONZ zasad nie była zadaniem łatwym, zwłaszcza w krajach, w których dokonywał się proces transformacji ustrojowej. Po przyjęciu „Rezolucji” przez szereg lat była ona przedmiotem ożywionej dyskusji wśród statystyków. Potrzeba szerszej dyskusji na temat różnych aspektów „Zasad” wynikała częściowo z bardzo krótkich, niemal hasłowych sformułowań poszczególnych zasad, co mogło rodzić niebezpieczeństwo mylnej ich interpretacji, ale także niektóre z tych zasad wywoływały zastrzeżenia i wątpliwości w kierowniczych gremiach organów administracji, w tym również w samych służbach oficjalnej statystyki. Bardzo ważne znaczenie, dla pogłębienia znaczenia i sposobu interpretacji poszczególnych punktów „Zasad”, miało zorganizowanie konferencji okrągłego stołu, w ramach której, w warunkach szczerej i nieskrępowanej dyskusji omówiono szerszą strategię i taktykę oraz horyzont czasowy realizacji poszczególnych zasad, mając na względzie z jednej strony potrzebę stworzenia w każdym kraju organizacyjnych, prawnych i psychologicznych przesłanek do pełnego stosowania wszystkich zasad oraz, z drugiej strony, faktycznie istniejące warunki i potrzeby użytkowników informacji statystycznej w każdym kraju. Wspomniana konferencja zorganizowana z inicjatywy Komisji Statystycznej ONZ w Nowym Jorku odbyła się na zaproszenie Głównego Urzędu Statystycznego w ośrodku szkoleniowym GUS w Jachrance w dniach 27-29 września 1993 r. W konferencji uczestniczyli wybitni specjaliści z ok. 25 krajowych służb statystycznych oraz przedstawiciele służb statystycznych organizacji międzynarodowych – Urzędu Statystycznego ONZ, Europejskiej Komisji Gospodarczej oraz Eurostatu.

Szczególnie cennym dorobkiem konferencji było rozszerzenie i pogłębienie zrozumienia poszczególnych zasad sformułowanych w Rezolucji. ÷

2.2. Omówienie „Podstawowych zasad statystyki oficjalnej”

Zasady użyteczności, bezstronności, równego dostępu (1) oraz profesjonalnych standardów i zasad etycznych (2) określają statystykę jako niezbędny element bezstronnej i wiarygodnej informacji dla organów władzy i społeczeństwa. W swojej praktycznej działalności organy statystyczne nie realizują własnych pozainformacyjnych celów. Ich podstawowe zadanie polega na rzetelnym odzwierciedleniu zachodzących w kraju procesów społeczno-gospodarczych. Statystyka pełni, więc funkcje obserwacyjno-analityczne i nie angażuje się, ani w oceny słuszności realizacji określonej polityki, ani w wytyczanie jej kierunków. Statystycy mogą, więc z pełnym przekonaniem twierdzić, iż prezentowane przez nich opracowania liczbowe i

analityczne mają charakter bezstronny i obiektywny. Często jednak twierdzenie to może być kwestionowane. Istnieje ku ? temu szereg przyczyn. Jedną z nich jest fakt taki, iż służby oficjalnej statystyki są, niezależnie od różnic w rozwiązaniach prawnych poszczególnych krajów, częścią służb rządowych, a więc częścią "systemu publicznego" danego kraju i z tego powodu mogą być przedmiotem różnych form nacisku politycznego. Dla stworzenia rzeczywistych warunków zachowania bezstronności statystyki niezwykle ważne znaczenie ma przyjęcie odpowiednich rozwiązań prawnych obowiązujących w poszczególnych krajach, gwarantujących pełną niezależność metodologiczną służb statystycznych, zapewniających podejmowanie i realizację tworzenia profesjonalnych systemów informacyjnych, niezależnie od statusu organizacyjnego służb statystycznych w strukturze administracyjnej kraju.

Jedną z form "naruszających bezstronność" statystyki w wyniku ingerencji instytucji rządowych mogą być ograniczenia w finansowaniu badań statystycznych. Służby statystyczne we wszystkich krajach finansowane są przez rządy ze środków budżetowych i określona polityka finansowania może być skutecznym narzędziem ingerencji rządu wobec treści badań statystycznych. Bez odpowiedniego finansowania statystyki większość punktów "Zasad" pozostanie jedynie martwą literą. Również zaistnienie sytuacji, w której poziom wynagrodzeń personelu służb statystycznych jest znacznie niższy w porównaniu do innych służb rządowych oraz sektora prywatnego może doprowadzić w dłuższym okresie czasu do ujemnych skutków z punktu widzenia poziomu zawodowego kadr zatrudnionych w statystyce i w ślad za tym odbić się ujemnie na poziomie prezentowanej informacji.

W krajach demokratycznych służby statystyki publicznej w części dotyczącej metodologii badań oraz zakresu opracowywanej i udostępnianej informacji są niezależne i samodzielne, co pozwala im zachować bezstronność w działalności informacyjnej. Niemniej jednak, w niektórych sytuacjach mogą zdarzyć się przypadki wywierania nacisków na statystykę w sprawie ograniczenia lub zaprzestania publikowania niektórych danych ze względu na interesy narodowe kraju. Jako przykład ilustrujący te tendencje przytaczano "sugestie" kierowane pod adresem służb statystycznych w sprawie niepublikowania danych o imporcie ropy naftowej w okresie kryzysu naftowego w 1973 r. oraz niepublikowania danych przez CBS Holandii na temat zbiorów ziemniaków-sadzeniaków, których kraj ten jest największym światowym eksporterem. Sygnalizowano również inne przykłady wywierania bezpośrednich lub pośrednich nacisków na służby statystyczne, względnie wyrażania niezadowolenia ze strony organów administracji z powodu opublikowania danych, np. na temat emisji zanieczyszczeń przez niektóre gałęzie gospodarki, danych dotyczących wskaźników bezrobocia lub wskaźników cen. Podkreślano konieczność unikania przez służby statystyczne presji, zarówno ze strony partii rządzących, jak i opozycji, a także ze strony środków masowego przekazu, związków i stowarzyszeń

zawodowych. Tego rodzaju naciski mogą wprowadzać zakłócenia w informacjach lub nawet wpływać na tematykę badań statystycznych.

Zagrożeniem dla wiarygodności i bezstronności statystyki może być także podejmowanie na polecenie władz przez służby statystyczne badań zbyt uciążliwych dla respondentów lub w takich dziedzinach, w których istnieje małe prawdopodobieństwo zebrania prawdziwych danych. Jako przykład ilustrujący tego rodzaju sytuację podawano polecenie przez władze jednego z krajów przeprowadzenia przez służby statystyczne badania przypadków nadużyć seksualnych w rodzinach. Wyniki tego badania miały posłużyć jako materiał do ewentualnych zmian w kodeksie karnym. Za ważny czynnik świadczący o bezstronności statystyki, obok wspomnianych wyżej właściwych rozwiązań prawnych, uznaje się przestrzeganie przez służby statystyczne każdego kraju rozwiązań metodologicznych (standardów) przyjętych w skali międzynarodowej.

W dziedzinie zapewnienia bezstronności i obiektywności informacji statystycznej wiele do zrobienia mają sami statystycy. Upowszechnienia przekonania, co do bezstronności statystyki nie da się zadekretować żadnym aktem prawnym, nawet najwyższej rangi. W swojej działalności praktycznej statystycy muszą każdym badaniem, każdą działalnością informacyjną udowadniać swój profesjonalizm, ściśle przestrzeganie naukowych zasad prowadzenia badań statystycznych oraz stosowania się do nakazów etyki zawodowej sformułowanych we wspomnianej wcześniej "Deklaracji". Istotne znaczenie ma także szersze wyjaśnianie opinii publicznej możliwości i ograniczeń poznawczych informacji statystycznej. Sceptycyzm i niewiara w ogłaszane przez oficjalne służby statystyczne wielkości liczbowe wynikają często z niezrozumienia właściwości informacji statystycznej, która, posługując się wypracowanymi przez naukę i wieloletnią praktykę metodami i miernikami bada masowe zjawiska i procesy zachodzące w określonych populacjach i nie zawsze musi odpowiadać (i na ogół nie odpowiada) indywidualnym odczuciom i obserwacjom poszczególnych elementów populacji. W tym tkwi przyczyna, że często można słyszeć opinię, że "statystyka mówi nieprawdę, bo to, co mówi nie zgadza się z moim odczuciem i moją sytuacją".

Niezbędnym warunkiem przełamania sceptycyzmu oraz zwiększenia zaufania do statystyki w opinii publicznej, a jednocześnie jedną z fundamentalnych zasad obowiązujących w demokratycznych społeczeństwach jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do informacji statystycznej przez wszystkich jej użytkowników, zarówno "urzędowych", jak i przez obywateli. Równy dostęp do informacji traktowany jest w "Rezolucji" jako jedno z podstawowych praw obywatelskich w demokratycznym społeczeństwie.

•

Zasada odpowiedności i przejrzystości (3) określa odpowiedzialność służb statystycznych za poprawną interpretację informacji i odpowiedzialność za reagowanie na jej

niewłaściwe wykorzystanie. Reakcja na niewłaściwe wykorzystanie nie może naruszać zasady bezstronności, o której była mowa wyżej. Oficjalna statystyka nie powinna przedstawiać "jakościowych" ocen przebiegu charakteryzowanych zjawisk, musi natomiast prezentując dane liczbowe, zamieszczać jednocześnie niezbędne wyjaśnienia metodologiczne, które pozwoliłyby użytkownikowi właściwie interpretować publikowane dane. W wyjaśnieniach metodologicznych należy zwłaszcza zamieszczać cel, jakiemu służyło badanie, wskazywać na poprzednie badania podobnego typu, omawiać kwestionariusze badania, sposoby doboru próby, a jeśli badanie było reprezentacyjne, sposoby zbierania danych, wskaźniki braku odpowiedzi, stosowane metody kontroli i korekty danych lub metody szacowania danych w przypadku braku odpowiedzi na niektóre pytania kwestionariusza. W wyjaśnieniach tych nie należy ukrywać słabych punktów lub niedokładności, zwłaszcza w przypadkach, gdy niektóre dane opierają się na niekompletnych źródłach lub z braku odpowiednich źródeł oparte są na szacunkach. Zamieszczenie tego rodzaju rzetelnych wyjaśnień może w wielu przypadkach uchronić użytkowników przed błędną interpretacją danych i wyciąganiem zbyt pochopnych, a nieraz i fałszywych wniosków. Dotyczy to, przykładowo, niewielkich zmian wskaźnika cen lub zmian w wielkości produktu krajowego. Tego rodzaju incydentalne zmiany, nie potwierdzone w dłuższych okresach czasu mieszczą się zwykle w granicach błędu statystycznego i nie upoważniają do wyciągania natychmiastowych wniosków na temat zmian w tendencjach rozwojowych. Statystycy nie powinni również wahać się przed publicznym korygowaniem błędów, które ujawniono po opublikowaniu danych, nawet, jeśli może to narazić służby statystyczne na ostrą krytykę.

Zasada zapobiegania niewłaściwemu wykorzystaniu (4) zwraca uwagę na prawo statystyków do publicznego zajmowania stanowiska w sprawach świadomej lub nieświadomej błędnej interpretacji danych lub niewłaściwego wykorzystania danych statystycznych. Odnosi się to, zarówno do danych publikowanych przez służby statystyczne, jak i przez różne systemy administracyjne lub inne ośrodki prowadzące badania i udostępniające lub komentujące wyniki badań statystycznych. Niewłaściwa lub błędna interpretacja danych wynika często z niedoceny przez samych statystyków znaczenia **zasady odpowiedzialności i przejrzystości** i nie publikowania wystarczająco dokładnych objaśnień metodologicznych.

Reagowanie przez statystyków na przykłady błędnego lub niewłaściwego wykorzystania danych należy traktować jako jedną z metod podnoszenia ogólnej wiedzy i kultury statystycznej użytkowników oraz jako sygnał do dalszego doskonalenia objaśnień metodologicznych.

Zasada racjonalizacji kosztów (5) mówi o możliwości korzystania przez statystykę z różnorodnych źródeł informacji w celu optymalizowania kosztów. W początkowym okresie rozwoju statystyki system statystyki opierał się głównie na własnych źródłach informacji

w postaci spisów, różnych form badań ankietowych, badań reprezentacyjnych itp. W latach 50. XX w., zwłaszcza po upowszechnieniu się zastosowań informatyki, zaistniały możliwości wykorzystania jako źródła informacji dla statystyki szeregu innych danych istniejących w tzw. systemach administracyjnych i ewidencyjnych w postaci rejestrów podatkowych, rejestrów ubezpieczeń społecznych, rejestrów emerytów, spisów osób korzystających z pomocy społecznej, rejestrów bezrobotnych, rejestrów pacjentów placówek służby zdrowia, dokumentów ruchu ludności, dokumentów ewidencyjnych itp. Możliwość korzystania z tych źródeł stanowi jedną z charakterystycznych cech współczesnego rozwoju statystyki, pozwala bowiem uzyskać szereg takich informacji, których nie można zebrać w formie tradycyjnych badań statystycznych, względnie zbieranie których spowodowałoby znaczny wzrost kosztów oraz zwiększałoby obciążenia informacyjne nakładane na respondentów. Przyjęcie tej zasady ma na celu usunięcie istniejących w różnych krajach trudności i barier na drodze przepływu informacji z dokumentów i rejestrów administracyjnych do statystyki.

Dla stworzenia warunków przekształcenia statystyki w nowoczesny system informacyjny musi ona mieć prawo dostępu do tych różnorodnych źródeł, muszą być, więc stworzone w tym celu odpowiednie przesłanki metodologiczne i prawne.

Kolejne zasady dotyczą i poufności (6) i podstaw prawnych statystyk oficjalnych (7).

Problem poufności należy do najżywiej dyskutowanych i nadal spornych problemów, z jakimi mają do czynienia służby statystyczne wszystkich krajów. Znaczenie zasady poufności bazuje na dwóch przesłankach: etycznej i pragmatycznej. Przesłanka etyczna, obszernie i wszechstronnie sformułowana w "Deklaracji w sprawie etyki zawodowej statystyka" opiera się na założeniu, że żadna osoba fizyczna lub prawna nie może ponieść szkody materialnej lub moralnej na skutek ujawnienia przez organ prowadzący badanie informacji o danej jednostce. Chodzi tu zarówno o ochronę prawa do tzw. "intymności" lub "prywatności" informacji, jak i o ochronę informacji ekonomicznej, której ujawnienie mogłoby przynieść określony uszczerbek danej jednostce. Przesłanka pragmatyczna polega na tym, że jedynie gwarantując pełną poufność danych jednostkowych, służby statystyczne mogą liczyć na maksymalne zaufanie respondentów i dzięki temu na uzyskanie od nich w miarę wiarygodnych danych.

Przestrzeganie wymogów poufności danych jednostkowych można także wyprowadzić z teoretycznych zasad statystyki, z których wynika, że statystyka zajmuje się badaniami masowych zjawisk i procesów, a dane jednostkowe, będące obiektem obserwacji wykorzystywane są wyłącznie do określenia grupowych charakterystyk badanych populacji, nie powinny, więc występować w charakterze samodzielnego wyniku badania.

Mimo sformułowanych wyżej uzasadnień, często wysuwane są argumenty, że skoro organ statystyczny dysponuje obszerną informacją sprawdzoną pod względem wiarygodności i zebraną dużym nakładem środków publicznych, to zakaz udostępniania tej informacji prowadzi w sposób obiektywny nierzadko do nieracjonalnego wydatkowania środków na zbieranie podobnych informacji przez inny zainteresowany organ. Podobne uwagi formułowane są najczęściej zwłaszcza przez placówki naukowo-badawcze oraz przez indywidualnych naukowców zajmujących się różnymi tematami badań w dziedzinie gospodarki i zagadnień społecznych, przy czym ten rodzaj użytkowników wykorzystuje, na ogół, jednostkowe dane do sporządzania różnych zestawień analitycznych według własnych, nieraz bardzo specyficznych programów i nie interesuje się poszczególnymi indywidualnymi danymi jako takimi. Z tego względu, przy zachowaniu określonych procedur istnieje możliwość zaspokojenia potrzeb tej grupy użytkowników z jednoczesnym zachowaniem pełnej ochrony danych. Prace w tej dziedzinie prowadzone są zarówno w ramach Konferencji Europejskich Statystyków (KSE), jak i w ramach Unii Europejskiej. Powołana w 2003 r. przez KSE grupa zadaniowa pracująca pod przewodnictwem Prezesa Australijskiego Urzędu Statystycznego Denisa Trewina przedstawiła w tej sprawie na posiedzeniu plenarnym KSE w czerwcu 2006 r. „Wytyczne i podstawowe zasady zapewniające zachowanie tajemnicy statystycznej oraz dostęp do danych jednostkowych”. W Unii Europejskiej sprawę dostępu do danych jednostkowych do celów naukowych reguluje rozporządzenie Komisji, w którym określono szczegółowe zasady udostępniania danych jednostkowych do badań i analiz naukowych z jednoczesnym pełnym zagwarantowaniem poszanowania prawa do prywatności oraz ochrony danych jednostkowych⁵.

Zasada ochrony i nie udostępniania informacji jednostkowych rodzi czasami również szereg innych wątpliwości. Jedną z nich jest obawa przed zbytnim zubożeniem informacji statystycznej we wszystkich tych przypadkach, kiedy mamy do czynienia z dużą koncentracją działalności w ramach ograniczonej liczby firm lub występowania tzw. przedsiębiorstw ogólnokrajowych. W przypadku Polski dotyczy to, przykładowo, transportu kolejowego, produkcji w przekrojach wojewódzkich telewizorów, samochodów, niektórych rodzajów sprzętu gospodarstwa domowego itp. Podobne trudności występują w każdym niemal kraju. Ich rozwiązania poszukuje się w dwóch kierunkach. Pierwszy, polega na agregowaniu niektórych rodzajów działalności w większe grupy, np. transport ogółem bez wydzielania transportu kolejowego, łączenie kilku pokrewnych gałęzi przemysłu, np. przemysłu sprzętu tv z innymi grupami działalności w ramach przemysłu elektronicznego itp. Drugie, szerzej stosowane i zalecane rozwiązanie polega na uzyskiwaniu przez służby statystyczne pisemnej zgody

⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 831/2002 z dnia 17 maja 2002 w sprawie statystyki wspólnoty, dotyczące dostępu do poufnych danych do celów naukowych.

zainteresowanych jednostek na publikowanie określonego zakresu informacji o tych jednostkach. Udostępnianie informacji indywidualnych za zgodą zainteresowanych przewidziano w wielu aktach prawnych regulujących działalność służb statystycznych. Należy jednak pamiętać o niedoskonałości tej metody. Po pierwsze, tzw. szeroka opinia publiczna, nie znając wspomnianych uzgodnień dopatruje się w publikowaniu indywidualnych danych łamanie przez statystykę przepisów o tajemnicy; po drugie, w praktyce bardzo trudno uzyskać zgodę od wszystkich jednostek na publikowanie identycznego zakresu informacji, co znacznie utrudnia opracowanie jednolitych zestawów informacji dla pokrewnych rodzajów działalności, względnie ogranicza poważnie zakres tej informacji.

Występują również wątpliwości i trudności, a nawet zastrzeżenia innego rodzaju. W oparciu o informacje statystyczne organy administracyjne podejmują określone decyzje, które mogą okazać się niekorzystne dla pewnych grup jednostek gospodarczych lub ludności i wtedy podmioty te uważają, że ich uczestnictwo w badaniach statystycznych lub sam fakt przeprowadzania badań pośrednio odbija się ujemnie na ich sytuacji. To poczucie "zagrożenia" lub "wrażliwość" na określone sytuacje może wpływać na notowany w niektórych krajach sprzeciw wobec przeprowadzania spisów ludności lub innych badań, np. warunków bytu.

Dotykamy w tym miejscu bardzo trudnego problemu, jaki mają do rozwiązania służby statystyczne, od których z jednej strony, obywatele żądają obszernego zakresu różnorodnych informacji, ale z drugiej strony, odmawiają uczestnictwa w badaniach.

Z przytoczonych przykładów widzimy jak wielostronny i skomplikowany jest problem tajemnicy statystycznej w zetknięciu z realiami życia każdego kraju. Istnieje w związku z tym konieczność zapewnienia pełnej jawności przepisów prawnych dotyczących statystyki, a także potrzeba bardziej precyzyjnego ustalania zasad udostępniania informacji przez służby statystyczne. Zasady te powinny być ogólnie dostępne i powszechnie znane.

Zasady koordynacji na poziomie krajowym (8) i standardów międzynarodowych (9) zwracają uwagę na znaczenie koordynacji metodologicznej pomiędzy systemami informacyjnymi w każdym kraju oraz na stosowanie przez wszystkie służby statystyczne przyjętych w skali międzynarodowej standardów klasyfikacyjnych jako warunku zwiększenia skuteczności statystyki.

Jednym z zasadniczych warunków skuteczności systemów informacyjnych jest pełna metodologiczna zgodność stosowanych w różnych systemach pojęć, klasyfikacji, nomenklatur, zasad grupowania itp. Zapewnienie tej zgodności jest fundamentalną zasadą ładu informacyjnego w każdym kraju. Brak takiej zgodności powoduje, iż informacji gromadzonych w poszczególnych systemach informacyjnych nie można z sobą porównywać i nie mogą się one

wzajemnie uzupełniać, w wyniku czego zwiększa się ogólny koszt funkcjonowania systemów informacyjnych w kraju, a użytkownicy informacji udostępnianych przez poszczególne systemy informacyjne mają ogromne trudności przy praktycznym wykorzystywaniu informacji. W zapewnieniu odpowiedniego ładu informacyjnego najbardziej zainteresowany jest system informacyjny statystyki z uwagi na szerokie wykorzystywanie przez ten system informacji gromadzonych w innych systemach informacyjnych. Statystyka we wszystkich krajach nagromadziła też najwięcej doświadczeń w dziedzinie jednolitych rozwiązań metodologicznych dzięki wieloletniemu opracowywaniu danych z różnych dziedzin i konieczności porównywania informacji w szeregach czasowych oraz pomiędzy krajami. Z punktu widzenia potrzeb statystyki niezwykle istotne znaczenie ma przyjęcie przez różne systemy informacyjne (podatkowe, ubezpieczeniowe, bankowe, ludnościowe) jednolitych zasad identyfikacji podmiotów, dla których gromadzi się informacje w poszczególnych systemach, co stwarza ogromne możliwości wymiany informacji pomiędzy systemami

Koordynacyjne funkcje statystyki w sprawach metodologicznych znajdują wyraz w ustawach regulujących funkcjonowanie służb oficjalnej statystyki, zwłaszcza w ustawach opracowanych w ostatnich latach. Takie zadanie ujęto również w polskiej ustawie o statystyce publicznej.

Zasada współpracy międzynarodowej (10) zwraca uwagę na znaczenie międzynarodowej współpracy statystyków i ma na celu zwrócenie uwagi na fakt, że żaden urząd statystyczny na świecie nie pracuje w osamotnieniu. Światowa statystyka nagromadziła ogromne doświadczenia we wszystkich dziedzinach: metodologii i organizacji badań, w dziedzinie analiz i udostępniania informacji, w dziedzinie szkolenia i podnoszenia kwalifikacji kadr, w dziedzinie wykorzystania nowoczesnej technologii, promocji statystyki itp. Służby statystyczne w skali światowej dysponują dużą liczbą ekspertów, którzy mogą być pomocni w rozwiązywaniu wielu trudnych zadań stojących przed służbami statystycznymi innych krajów. Pomoc mogą okazać również statystyczne organizacje międzynarodowe. Należy jedynie stworzyć w tym celu sprzyjające warunki współpracy i wymiany doświadczeń.

3. Geneza Deklaracji Jakości Europejskiego Systemu Statystycznego.

Wzrost zainteresowania sprawami jakości statystyki w krajach Unii Europejskiej, o czym wspominaliśmy na początku, spowodował konieczność podjęcia bardziej intensywnych prac w

dziedzinie opracowania kompleksowego programu podniesienia jakości statystyki we wszystkich krajach UE. W 1999 r. Urząd Statystyczny Szwecji wystąpił z inicjatywą nadania tym pracom formy bardziej zorganizowanej, czego wyrazem była propozycja utworzenia Grupy Kierowniczej do spraw Jakości (Leadership Group (LEG) on Quality), której podstawowym zadaniem byłoby opracowanie zaleceń dotyczących metod poprawy jakości oficjalnej statystyki w Europejskim Systemie Statystycznym. Propozycja ta spotkała się z poparciem szeregu krajowych urzędów statystycznych Unii oraz Eurostatu i 11 marca 1999 r. na posiedzeniu w Brukseli Statystyczny Komitet Programowy (SPC) podjął decyzję w sprawie utworzenia tej grupy. Kierowanie pracami grupy powierzono U.S. Szwecji, a gotowość udziału w jej pracach zgłosili przedstawiciele służb statystycznych Francji, Grecji, Holandii, Niemiec, Portugalii, Wielkiej Brytanii i Włoch. Aktywną współpracę w ramach grupy podjęli również przedstawiciele innych urzędów statystycznych z krajów należących do UE, a także krajów niebędących członkami Unii, w tym zwłaszcza Norwegii i Islandii.

Dorobek kilkuletniej pracy Grupy Kierowniczej był bardzo bogaty. Dokonano oceny metod stosowanych w dziedzinie podnoszenia jakości statystyki w wybranych krajach Unii, uzgodniono zakres znaczeniowy i sposób interpretacji pojęcia jakości w statystyce wychodząc z najbardziej uniwersalnego określenia jakości sformułowanego w standardzie ISO, sformułowano zalecenia dotyczące zasad postępowania zmierzające do podniesienia jakości statystyki. Przedstawiając różne aspekty jakości statystyki zaprezentowano nie tylko punkt widzenia producentów statystyki, ale również opinie użytkowników oraz respondentów. Ważnym dorobkiem uzyskanym dzięki działalności grupy LEG są liczne opracowania i referaty oraz wypowiedzi w dyskusji zaprezentowane na spotkaniach roboczych i seminariach organizowanych przez Grupę. Znaczna część tych materiałów znana jest również statystykom polskim, m. in. ze względu na udział przedstawicieli GUS w międzynarodowym seminarium zorganizowanym przez U. S. Szwecji 14 maja 2001 r. w Sztokholmie z udziałem około 350 osób reprezentujących służby statystyczne niemal 40 krajów..

Ważnym dokumentem opracowanym i dyskutowanym szeroko w ramach prac grupy LEG było sformułowanie i przyjęcie dokumentu pt. „Deklaracja jakości Europejskiego Systemu Statystycznego”. Deklaracja ta przyjęta przez SPC w 2001 r. zapoczątkowała prace nad wdrożeniem w ESS Globalnego systemu zarządzania jakością (TQM).

Deklaracja formułuje podstawowe zadania (misję) Europejskiego Systemu Statystycznego, przedstawia przyszłościową wizję tego systemu jako światowego lidera w dziedzinie informacji statystycznej oraz wzywa służby statystyczne krajów do współdziałania w celu realizacji podstawowych zasad zmierzających do: bardziej aktywnej współpracy z użytkownikami, stałego doskonalenia metod pracy, poprawy jakości jej wyników, ułatwienia

dostępu do informacji, rozwoju partnerstwa w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego i poza nim, uwzględniania interesów respondentów, przeprowadzenia w zakresie statystyki, systematycznego zarządzania jakością, rozwoju efektywnych i skutecznych procesów oraz dbałości o rozwój zawodowy i tworzenia warunków stabilizacji i satysfakcji pracowników służb statystycznych.

4. Geneza Europejskiego Kodeksu Praktyk Statystycznych

Równoległe z pracami krajowych służb statystycznych pod kierunkiem LEG do spraw jakości statystyki w organach Unii nie ustawały prace nad stałym podnoszeniem jakości statystyki. Prace te nabrały szczególnego znaczenia w szerszym kontekście prowadzonych w Unii Europejskiej reform zarządzania, w szczególności konieczności wprowadzenia reformy paktu stabilizacji i wzrostu⁶.

Wdrożenie reformy Paktu stabilizacji i wzrostu uzależnione jest w znacznym stopniu od rzetelności i terminowości statystyki finansowej, zarówno na poziomie krajów członkowskich, jak i na poziomie europejskim. Niezbędnym warunkiem osiągnięcia wymaganego poziomu statystyki jest zapewnienie służbom statystycznym pełnej niezależności oraz oczekiwanie od tych służb odpowiedzialności i rzetelności w realizacji ich obowiązków.

Sprawie tej poświęcony był Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady oraz Zalecenie Komisji dotyczące „niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych” z dnia 25 maja 2005 r. Dokumenty te nawiązują do przyjętego 22 grudnia 2004 r. komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego zatytułowanego „W stronę europejskiej strategii nadzoru nad statystyką finansów”, w którym przedstawiono strategię wzmocnienia nadzoru Unii nad statystyką finansową. Strategia ta sprowadza się do realizacji trzech podstawowych kierunków działań: modyfikacji przepisów prawnych, wzmocnienia możliwości realizacyjnych odpowiednich służb w Komisji oraz ustanowienia europejskich standardów niezależności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych. Strategia ta była przedmiotem oceny Rady do spraw Ekonomicznych i

⁶ Pakt stabilizacji i wzrostu – przyjęte w 1997 r. porozumienie między krajami członkowskimi UE w sprawie polityki finansowej, zapewniające przestrzeganie przez kraje kryteriów unii gospodarczej i monetarnej, które przewidują nie przekraczanie 3% rocznego deficytu budżetowego oraz utrzymanie wielkości długu publicznego poniżej 60% wartości PKB.

Finansowych ECOFIN⁷ w styczniu 2005 r. Rada oceniła również pozytywnie trwające w Unii prace nad Europejskim kodeksem praktyk statystycznych.

Według zamierzeń Komisji Europejskiej Kodeks, który, po wielu dyskusjach w krajowych urzędach statystycznych i w Eurostacie został przyjęty przez Statystyczny Komitet Programowy (SPC) w lutym 2005 r. powinien spełniać zasadniczą rolę w tworzeniu warunków gwarantujących wysoką jakość statystyki oraz wzmacniać niezależność, wiarygodność i odpowiedzialność organów statystycznych. Gwarancje te polegają m. in. na: 1) zapewnieniu służbom statystycznym zawodowej niezależności od innych władz lub organów politycznych, władz administracyjnych oraz od podmiotów sektora prywatnego, 2) upoważnieniu służb statystycznych do gromadzenia danych, 3) zapowiedzi zapewnienia służbom statystycznym odpowiednich środków niezbędnych do realizacji ich zadań, 4) zobowiązaniu służb statystycznych do: przestrzegania niezbędnych standardów jakości, zagwarantowania poufności danych przekazywanych służbom statystycznym przez respondentów, zachowania bezstronności i obiektywizmu informacji udostępnianych użytkownikom, 5) stosowaniu rzetelnej, naukowo uzasadnionej metodologii badań, 6) unikaniu nadmiernego obciążania respondentów obowiązkami sprawozdawczymi itd.

Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych odzwierciedla podstawowe zasady statystyki oficjalnej uchwalone przez Komisję ds. Statystyki ONZ w dniu 14 kwietnia 1994 r. opierając się na Deklaracji Jakości ESS i zaleceniach grupy LEG.

Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych składa się z 3 obszarów dotyczących środowiska instytucjonalnego, procesów statystycznych oraz wyników badań statystycznych w ramach których zostało wyodrębnionych 15 zasad i 77 wskaźników.

⁷ Rada do spraw Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN = Economic and Financial Affairs Council) – organ pomocniczy Rady Unii Europejskiej tworzony przez ministrów do spraw gospodarczych i ministrów finansów państw członkowskich Unii Europejskiej. Przedmiotem szczególnego zainteresowania Rady są zagadnienia koordynacji polityki gospodarczej, monitorowanie polityki budżetowej i finansów publicznych krajów członkowskich Unii, prawnych aspektów euro, rynków finansowych i przepływu kapitałów między krajami Unii i krajami trzecimi. Przygotowuje we współpracy z Parlamentem Europejskim budżet UE.

DEKLARACJA W SPRAWIE ETYKI ZAWODOWEJ STATYSTYKÓW¹⁾

(przyjęta na 45 Sesji Plenarnej Międzynarodowego Instytutu Statystycznego w Amsterdamie
21 sierpnia 1985 roku)

1. Obowiązki wobec społeczeństwa

1.1. Zwracanie uwagi na sprzeczność interesów

Badania statystyczne prowadzone są w przekonaniu, że lepszy dostęp do informacji opartej na faktach przynosi korzyści społeczeństwu. To, że informacja statystyczna może być źle opracowana lub niewłaściwie wykorzystana lub to, że może ona wpływać w różny sposób na różne grupy w społeczeństwie nie stanowi przekonującego argumentu przeciwko zbieraniu i udostępnianiu informacji. Niemniej, statystycy powinni rozważyć prawdopodobieństwo konsekwencji zbierania i upowszechniania różnych danych oraz powinni zwracać uwagę na możliwe do przewidzenia przypadki niewłaściwej interpretacji lub niewłaściwego wykorzystania informacji.

1.2. Rozszerzanie zakresu badań statystycznych

Statystycy winni wykorzystywać dostępne im możliwości rozszerzania zakresu badań statystycznych oraz udostępniania ich wyników z korzyścią dla możliwie najszerszego grona użytkowników.

1.3. Przestrzeganie zasady obiektywizmu

Działając w ramach społeczeństw, kierujących się określonym systemem wartości, statystycy winni dążyć do przestrzegania swojej zawodowej uczciwości bez obawy i bez osobistych sympatii. Nie powinni również angażować się lub uczestniczyć w doborze metod, zmierzających do uzyskiwania błędnych lub niewłaściwie prezentowanych „wyników na zamówienie”.

2. Obowiązki wobec instytucji finansujących badania i pracodawców

2.1. Wyraźnie określać obowiązki i zadania

Statystycy winni zawczasu wyjaśnić obowiązki ciążące na nich, jak również na pracodawcy lub instytucji finansującej badania. Winni oni, przykładowo, powołać się na postanowienia

¹⁾ Tłumaczenie własne autora artykułu: „O etyce zawodu statystyka”. Pełny tekst „Deklaracji” zawiera, oprócz publikowanych w tym miejscu zasad, również wstęp, obszerny komentarz do każdego punktu oraz przegląd bibliograficzny znacznej liczby pozycji drukowanych na ten temat w latach 1952-1985 (patrz [INT,1985] wykaz literatury do artykułu na str. 3).

kodeksu zawodowego, które są zobowiązani przestrzegać, prezentując wyniki badań, jasno określić rolę statystyków w badaniu.

2.2. Bezstronna analiza wariantów

Statystycy winni rozważyć dostępne metody i procedury, dotyczące proponowanych badań oraz winni przedstawić pracodawcy lub instytucji finansującej badanie bezstronną analizę odpowiednich zalet i wad każdej z tych metod i procedur.

2.3. Nieprzyjmowanie ex-ante określonych wyników

Statystycy nie powinni przyjmować tez zależnych od nie dających się przewidzieć wyników badań. /Statystycy nie powinni przyjmować założeń i twierdzeń uzależnionych od wyników badania przed przeprowadzeniem tego badania/

2.4. Ochrona zastrzeżonych informacji

Statystycy często dysponują informacją, która według pracodawcy lub instytucji finansującej badanie powinna być traktowana jako poufna. Nie powinny być natomiast traktowane jako poufne metody i procedury wykorzystywane w procesie opracowania i publikowania danych.

3. Obowiązki wobec własnego środowiska

3.1. Zachowanie zaufania do statystyki

Zaufanie w społeczeństwie ma podstawowe znaczenie dla statystyków. Powinni oni w swojej pracy dążyć do pogłębiania i utrwalania tego zaufania bez wyolbrzymiania dokładności lub wartości poznawczej zbieranych przez siebie danych.

3.2. Wyjaśnianie i krytyczna ocena metod i wyników badań

W ramach wymagań zachowania poufności, statystycy winni zapewnić udostępnianie niezbędnych informacji, umożliwiających analizę stosowanych metod, procedur i technik. Analiza ta powinna dotyczyć samych? /metod, procedur i technik/, a nie osób, które je stosowały.

3.3. Porozumiewanie się w sprawie zasad etycznych

W toku prowadzenia niektórych badań statystycy muszą współpracować z przedstawicielami innych dyscyplin, jak również z respondentami, personelem technicznym, studentami itp. W tych przypadkach statystycy winni wyraźnie określić zasady etyczne, którymi się kierują oraz brać pod uwagę podobne zasady swoich współpracowników.

4. Obowiązki wobec podmiotów (osób, gospodarstw domowych, jednostek gospodarczych)

4.1. Nie ingerować w sferę intymną.

Statystycy winni mieć świadomość, że ich badania mogą nieraz ingerować w sfery uznawane

przez respondentów za intymne. Statystycy nie są upoważnieni do badania wszelkich zjawisk. Chęć wiedzy i chęć zdobycia informacji nie stanowią same w sobie wystarczającego usprawiedliwienia naruszania innych wartości społecznych i kulturalnych.

4.2. Uzyskiwanie świadomej zgody

Badania statystyczne, wymagające aktywnego uczestnictwa w nich osób, powinny opierać się w najszerszym stopniu na świadomie wyrażonej zgodzie uczestników badania. Pełna informacja o badaniach statystycznych niezbędna jest również w przypadkach, gdy udział w badaniach wynika z przepisów prawnych. W badaniach dobrowolnych, na respondentów nie należy wywierać presji uczestnictwa w badaniu. Respondenci powinni wiedzieć, że mogą odmówić brania udziału w badaniu z dowolnego powodu i wycofać dostarczone dotąd dane. Nie powinny być ukrywane informacje, które mogłyby mieć wpływ na chęć uczestniczenia w badaniach.

4.3. Zmiany w wyrażeniu zgody na uczestnictwo w badaniach

Zdarza się, że przesłanki praktyczne lub techniczne uniemożliwiają uczestnictwo w badaniu, mimo uprzednio wyrażonej zgody. W tych przypadkach interesy podmiotów badanych powinny być chronione w inny sposób, przykładowo:

a) poszanowanie praw na etapie obserwacji

Jeśli w czasie obserwacji statystycznej rejestruje się cechy dotyczące podmiotu bez jego wiedzy, statystycy powinni uważać, aby nie naruszyć tego, co przyjęto nazywać „sferą prywatności” jednostki lub grupy jednostek. Pojęcie to może być różnie rozumiane w różnych kulturach;

b) uzyskiwanie danych poprzez pośredników

W przypadkach gdy odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu udziela „pełnomocnik” badanej jednostki (bo przykładowo, uzyskanie bezpośredniego wywiadu od jednostki badanej jest trudne ze względu na jej zły stan zdrowia lub zbyt młody wiek), należy uważać, aby nie naruszyć „sfery prywatności” jednostki lub nie zakłócić stosunków między jednostką i pełnomocnikiem. Jeśli istnieją lub mogą zaistnieć podejrzenia, że jednostka może mieć zastrzeżenia do ujawnienia określonych informacji, to takich informacji nie należy zbierać za pośrednictwem pełnomocnika;

c) wtórne wykorzystanie dokumentów

W przypadkach, gdy statystyk uzyskał dostęp np. do dokumentów administracyjnych lub medycznych lub do innych materiałów naukowych za zgodą jednostki dysponującej tymi doku-

mentami, to zgoda ta nie zwalnia statystyka od analizy możliwej reakcji zainteresowanej jednostki na fakt udostępnienia o niej danych, jeśli jednostka mogłaby uznać, że dane te naruszają jej interesy oraz prawo do anonimowości;

d) unikanie przekłamań

W badaniach, w których cel badania zakłada uprzednie udostępnienie treści badania jednostkom, statystycy winni rozważyć/określić możliwe konsekwencje jakichkolwiek poprawek prowadzących do zniekształceń. Ukrywanie części informacji lub zniekształcanie informacji oznaczałoby bowiem popełnienie świadomego lub nieświadomego oszustwa, zasługującego na prawne potępienie.

4.4. Ochrona interesów badanych podmiotów

Ani zgoda podmiotu na uczestnictwo w badaniu, ani obowiązek uczestniczenia w badaniu określony w przepisach prawnych nie zwalnia statystyka z obowiązku maksymalnej ochrony podmiotu przed potencjalnymi ujemnymi konsekwencjami uczestniczenia w badaniu. Statystyk winien czynić wysiłki w kierunku minimalizacji zakłóceń zarówno dla samych podmiotów, jak i dla ich stosunków z otoczeniem.

4.5. Zachowanie poufności danych

Statystycy nie są zainteresowani danymi indywidualnymi samymi w sobie. Zbierają dane, aby uzyskać odpowiedzi na pytania następującego typu: „ile?” lub „w jakiej proporcji?”. Nie interesują ich odpowiedzi na pytania typu „kto?”. Dane jednostkowe, dotyczące indywidualnych podmiotów powinny być zatem poufne, niezależnie od tego, czy zobowiązanie do poufności było wyrażone wyraźnie czy nie.

4.6. Zakaz ujawniania danych jednostkowych

Statystycy powinni podejmować właściwe środki zapobiegające publikowaniu lub udostępnianiu w inny sposób zebranych danych, jeśli udostępnienie mogłoby umożliwić bezpośrednie lub pośrednie zidentyfikowanie danej jednostki.

PODSTAWOWE ZASADY STATYSTYKI OFICJALNEJ ONZ

(uchwalone przez Komisję Statystyczną na specjalnej sesji 11-15 kwietnia 1994 r.)

Komisja Statystyczna

Mając na uwadze, że oficjalna informacja statystyczna stanowi podstawę rozwoju w dziedzinie gospodarczej, demograficznej, społecznej i środowiska oraz wzajemnego poznania i wymiany handlowej pomiędzy państwami i narodami świata,

Uwzględniając fakt, że niezbędne zaufanie społeczeństwa do oficjalnej informacji statystycznej opiera się w szerokim stopniu na respektowaniu podstawowych wartości i zasad, będących podstawą każdego społeczeństwa, które pragnie poznać siebie i szanować prawa swoich członków,

Mając na uwadze, że jakość statystyki oficjalnej, a w ślad za tym jakość informacji udostępnianej administracji publicznej, sektorowi gospodarczemu i społeczeństwu, opiera się głównie na współpracy obywateli, przedsiębiorstw oraz innych respondentów dostarczających właściwych i rzetelnych danych niezbędnych do opracowań statystycznych oraz na współpracy użytkowników i producentów statystyki w celu spełnienia oczekiwań użytkowników,

Przypominając wysiłki organizacji rządowych i pozarządowych zajmujących się statystyką w celu opracowania norm i pojęć pozwalających na porównania między krajami,

Powołując się również na przyjętą przez Międzynarodowy Instytut Statystyczny Deklarację o Etyce Zawodowej,

Wyrażając opinię, że rezolucja C (47) przyjęta przez Europejską Komisję Gospodarczą 15 kwietnia 1992 r. ma uniwersalne znaczenie,

Odnotowując, że w Bangkoku w listopadzie 1993 r. podczas 8 sesji grupy roboczej ekspertów statystyków wyznaczonych przez Komitet Statystyczny Komisji Ekonomiczno-Społecznej ds. Azji i Pacyfiku do zbadania Podstawowych Zasad w zasadzie zaakceptowano wersję EKG tych zasad oraz podkreślono, że mają one zastosowanie we wszystkich krajach,

Odnotowując także, że w Addis Abebie w marcu 1994 r. podczas 8 Wspólnej Konferencji Afrykańskich Planistów, Statystyków i Demografów stwierdzono, że Podstawowe Zasady Statystyki Oficjalnej mają uniwersalne znaczenie,

przyjmuje niniejsze Podstawowe Zasady Statystyki Oficjalnej:

Zasada 1. Użyteczność, bezstronność, równy dostęp

Statystyka oficjalna stanowi niezbędny element w informacyjnym systemie społeczeństwa demokratycznego, dostarczając administracji publicznej, sektorowi gospodarczemu i społeczeństwu danych o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego. Służby statystyki oficjalnej powinny zbierać dane statystyczne spełniające kryterium użyteczności i udostępniać je na zasadach bezstronności, mając na uwadze poszanowanie dostępu obywateli do informacji publicznej.

Zasada 2. Profesjonalne standardy i zasady etyczne

Aby zachować zaufanie do statystyki oficjalnej, służby statystyczne powinny, zgodnie ze ściśle profesjonalnymi zasadami, w tym zwłaszcza naukowymi i etycznymi, określić metody i procedury zbierania, przetwarzania, przechowywania i prezentowania danych statystycznych.

Zasada 3. Odpowiedzialność i przejrzystość

Aby ułatwić poprawną interpretację danych, organy statystyczne powinny dostarczać informacji zgodnie z zasadami naukowymi na temat źródeł danych, metod i procedur służących do ich wykorzystania.

Zasada 4. Zapobieganie niewłaściwemu wykorzystaniu

Organy statystyczne mają prawo komentować błędne interpretacje oraz niewłaściwe stosowanie danych statystycznych.

Zasada 5. Racjonalizacja kosztów

Dane wykorzystywane do celów statystycznych można uzyskiwać z różnego rodzaju źródeł, tj. badań statystycznych lub dokumentów administracyjnych. Organy statystyczne powinny dokonywać wyboru źródeł, biorąc pod uwagę jakość danych, ich aktualność, koszty i obciążenia nakładane na respondentów.

Zasada 6. Poufność

Dane indywidualne zbierane przez organy statystyczne do opracowań zbiorczych dotyczące zarówno osób fizycznych, jak i prawnych są ściśle poufne i mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów statystycznych.

Zasada 7. Podstawy prawne

Teksty ustaw, przepisy prawne i wszelkie regulacje, według których funkcjonują systemy statystyczne, powinny być podane do publicznej wiadomości.

Zasada 8. Koordynacja na poziomie krajowym

Jest sprawą zasadniczą, aby działalność krajowych organów statystycznych była koordynowana w celu zapewnienia spójności i wydajności systemu statystycznego.

Zasada 9. Standardy międzynarodowe

Stosowanie przez organy statystyczne w każdym kraju pojęć, klasyfikacji i metod określonych na poziomie międzynarodowym przyczynia się do spójności i wydajności systemów statystycznych na wszystkich oficjalnych poziomach.

Zasada 10. Współpraca międzynarodowa

Współpraca dwustronna i wielostronna w dziedzinie statystyki przyczynia się do poprawy systemów statystyki oficjalnej we wszystkich krajach.

Deklaracja Jakości Europejskiego Systemu Statystycznego

(Aneks 1 do Raportu końcowego Grupy wiodących ekspertów ds. jakości (LEG), przyjętego na 42 spotkaniu Komitetu ds. Programu Statystycznego, Luksemburg, 19-20 września 2001 r.)

Misja Europejskiego Systemu Statystycznego

„Dostarczamy Unii Europejskiej i światu wysokiej jakości informacje dotyczące gospodarki i społeczeństwa na poziomie europejskim, narodowym oraz regionalnym, zapewniamy dostępność tych informacji każdemu, komu mogą one służyć do celów podejmowania decyzji, prowadzenia badań i dyskusji.”

Wizja Europejskiego Systemu Statystycznego

„Europejski System Statystyczny będzie najważniejszym światowym liderem w usługach dostarczania informacji statystycznych dla Unii Europejskiej i państw członkowskich. W oparciu o naukowe zasady i metody, Europejski System Statystyczny będzie oferować i stale ulepszać program zharmonizowanej statystyki europejskiej, tworząc podstawy dla procesów demokratycznych i postępu społeczeństwa.”

W celu realizacji tej misji i wizji, członkowie Europejskiego Systemu Statystycznego dążyć będą do ścisłej współpracy, zgodnie z następującymi zasadami:

- **Uwzględnianie potrzeb użytkowników**

Zapewniamy użytkownikom naszych danych produkty i usługi zgodne z ich potrzebami. Wyrażone i niewyrażone potrzeby, wymogi oraz oczekiwania zewnętrznych i wewnętrznych użytkowników będą wskazówkami dla członków Europejskiego Systemu Statystycznego oraz ich pracowników i działań.

- **Stale ulepszenia**

Potrzeby i wymagania użytkowników, jak również środowisko, w którym działamy będą się zmieniały. Globalizacja oraz postęp metodologii i technologii przyniosą korzyści w formie nowych możliwości. Jest nakazem chwili aktywnie dążyć do poprawy metod pracy w celu wykorzystania nowych możliwości oraz sprostanania wymaganiom użytkowników naszych danych.

- **Zobowiązania dotyczące jakości**

Tworzymy wysokiej jakości informacje statystyczne według metod naukowych zgodnie z zasadami obiektywności i poufności. Dostarczamy informacje na temat głównych parametrów jakości danych tak, aby użytkownicy mogli dokonać oceny jakości otrzymywanych wyników.

- **Dostęp do informacji**

Wyniki statystyczne dostarczamy w dostępnej i przyjaznej dla użytkowników formie. Wykorzystywanie możliwości nowych mediów zapewnia łatwy dostęp do informacji. W miarę możliwości będziemy pogłębiać świadomość użytkowników w odniesieniu do mocnych stron i ograniczeń dostarczanych danych. Doradzanie w sprawach korzystania z danych stanowi integralną część udostępniania danych.

- **Partnerstwo w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego i poza nim**

Poparcie znajdować będzie współpraca pomiędzy obecnymi i przyszłymi członkami Europejskiego Systemu Statystycznego jak również współpraca z innymi organizacjami. Jedynie poprzez wspólną pracę możemy uczyć się od innych i stopniowo rozwijać swój system. Aby osiągnąć nasze cele musimy uzyskać szeroką wiedzę obejmującą personel, użytkowników naszych danych, dostawców informacji, partnerów współpracy oraz pozostałych stron.

- **Uwzględnienie potrzeb dostawców danych**

Dostawcy danych dla statystyki – respondenci – są szczególnie ważną grupą, z którą należy rozwijać obopólnie korzystne partnerstwo. Producenci danych statystycznych powinni zawsze dążyć do minimalizowania nakładanych na respondentów obciążeń, zarówno obiektywnych jak i odczuwanych subiektywnie.

- **Zobowiązanie do przewodzenia**

Liderzy organizacji w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego przejawiają osobiste, aktywne i widoczne przywództwo w celu stworzenia i utrzymania kultury jakości. Poprzez jasne zasady w obieraniu kierunków działań, kładąc nacisk na rozwój oraz stymulowanie

wszelkich innowacji, liderzy stwarzają personelowi warunki dobrego wykonywania pracy i stałego dążenia do jej doskonalenia.

- **Systematyczne zarządzanie jakością**

Systematycznie i regularnie identyfikujemy mocne strony oraz słabości poszczególnych obszarów w celu możliwości stałego określania i wdrażania ulepszeń, tam gdzie są one potrzebne. Przyjęcie długoterminowej strategii jest niezbędne dla rozwoju Europejskiego Systemu Statystycznego. W każdej sytuacji długoterminowe efekty muszą być rozpatrywane w związku z bardziej widocznymi efektami krótkoterminowymi.

- **Efektywne i skuteczne procesy**

Działania w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego muszą być rozpatrywane jako procesy tworzące wartości dla użytkowników. Pracujemy efektywnie, aby uzyskać wyniki, przy możliwie najmniejszym wykorzystaniu zasobów, oraz wyeliminować błędy w procesach i opracowywanych wynikach. Procesy oraz ich jakość są stale weryfikowane i ulepszone.

- **Zadowolenie i stałe doskonalenie personelu**

Zaspokojenie potrzeb pracowników jest niezbędne w celu zainteresowania i utrzymania kompetentnego personelu. Członkowie Europejskiego Systemu Statystycznego powinni traktować swoich pracowników jako jeden z najważniejszych zasobów, jakim dysponują.

Zalecenia Grupy wiodących ekspertów ds. jakości (LEG)

(Aneks 3 do Raportu końcowego Grupy wiodących ekspertów ds. jakości (LEG), przyjętego na 42 spotkaniu Komitetu ds. Programu Statystycznego, Luksemburg, 19-20 września 2001 r.)

Zalecenie nr 1: Każdy krajowy urząd statystyczny powinien informować o jakości produktu zgodnie z komponentami jakości Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS).

Zalecenie nr 2: Pomiar każdego komponentu jakości powinien być doskonały.

Zalecenie nr 3: Pomiary procesu są niezbędne dla przeprowadzenia prac doskonalących. Powinien zostać opracowany podręcznik obejmujący zagadnienia identyfikowania kluczowych zmiennych procesu, ich pomiaru i analizy.

Zalecenie nr 4: Wszystkie organizacje skupione w ESS powinny przyjąć systematyczne podejście związane z poprawą jakości. Członkowie ESS jako podstawę dla prac nad doskonaleniem powinni wykorzystywać Model Doskonałości Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością (EFQM) lub inne podobne modele.

Zalecenie nr 5: Krajowe urzędy statystyczne powinny dążyć do poprawy relacji z respondentami i innymi dostawcami danych, powinno się przeprowadzać badania dotyczące postrzegania przez dostawców danych ich zadań. Powinno się położyć specjalny nacisk na redukcję obciążenia respondentów oraz zwiększenie świadomości dostarczających dane w zakresie roli statystyki w społeczeństwie.

Zalecenie nr 6: Członkowie ESS powinni opracować porozumienia (kluczowi użytkownicy - producent danych) dotyczące poziomu usług dla poszczególnych obszarów statystyki.

Zalecenie nr 7: Powinien zostać zainicjowany projekt rozwojowy dotyczący planu, zastosowania i analizy badań satysfakcji użytkownika.

Zalecenie nr 8: Członkowie ESS powinni dostarczać raport nt. porozumienia producenta z użytkownikiem, zawierający opisy włączenia użytkownika w proces planowania statystyk. Należy gromadzić i udostępniać innym krajom członkowskim dobre praktyki stymulujące wzrost świadomości użytkowników statystyk w zakresie występowania problemów związanych z jakością.

Zalecenie nr 9: Powinny zostać przeprowadzone dogłębne analizy najważniejszych mocnych i słabych punktów ESS. W oparciu o wyniki analizy powinien zostać opracowany program działań.

Zalecenie nr 10: W krajowych urzędach statystycznych powinny być opracowywane aktualnie najlepsze metody dla większości procesów. Powinien zostać opracowany podręcznik dotyczący aktualnie najlepszych metod, obejmujący ich tworzenie/strukturę, upowszechnianie, realizację i ponowne rozpatrzenie. Należy gromadzić istniejące aktualnie najlepsze metody oraz rozpowszechniać je w obrębie ESS.

Zalecenie nr 11: Powinien zostać opracowany zestaw zalecanych praktyk dotyczących produkcji statystycznej. Prace powinny rozpocząć się od opracowania zalecanych praktyk dla kilku obszarów, poprzedzonych sprawdzeniem ich wykonalności w ESS.

Zalecenie nr 12: Członkowie ESS powinni wykorzystywać listę bieżącego dobrego zarządzania informacją i praktyk upowszechniania opracowanych przez LEG oraz rozważyć działania w celu ich wewnętrznego wykorzystania.

Zalecenie nr 13: Powinien zostać dokonany przegląd potrzeb użytkowników obecnego systemu informacyjnego ESS. Powinny zostać opracowane wytyczne dotyczące przyszłego zarządzania systemem informacyjnym.

Zalecenie nr 14: Co dwa lata powinna być organizowana konferencja nt. jakości statystyki w ESS.

Zalecenie nr 15: Powinna zostać opracowana standardowa lista kontrolna dla programu prostej samooceny dla kierujących badaniami w ESS.

Zalecenie nr 16: Powinno się dokonać przeglądu metod kontroli na różnych poziomach i w różnych celach, takich, jak wewnętrzna, zewnętrzna, jeden punkt w czasie, ciągła, prędko oraz obejmująca całą organizację (taka jak ocena EFQM). Zalecenia powinny zostać dostarczone do ESS.

Zalecenie nr 17: Członkowie ESS powinni badać postrzeganie procesów przez personel. Jednym ze sposobów jest przeprowadzenie badania zadowolenia personelu.

Zalecenie nr 18: Członkowie ESS powinni przedstawić stan ich dokumentacji w raporcie, który powinien zawierać plan działania z jasno sformułowanymi priorytetami dotyczącymi udoskonaleń oraz harmonogram.

Zalecenie nr 19: Każdy członek ESS powinien publicznie udostępnić dokumenty opisujące deklarację misji, politykę w zakresie udostępniania i politykę w zakresie jakości statystyki.

Zalecenie nr 20: Cały personel powinien być szkolony w zakresie prac nad jakością według różnych programów szkoleniowych, w zależności od rodzaju personelu. Każdy członek ESS powinien opracować program szkoleniowy. Szkolenie na poziomie europejskim powinno być zwiększone.

Zalecenie nr 21: Powinna zostać ustanowiona nagroda, przyznawana co dwa lata, w dziedzinie statystyki publicznej. Nagroda mogłaby być przyznawana zespołowi pracującemu nad projektem udoskonaleń, za innowacyjny pomysł, organizacji dobrze działającej w ESS, zespołowi zajmującemu się programem badań.

Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych

(przyjęty jako Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych w dniu 25 maja 2005 roku)

1. Komunikat

W dniu 22 grudnia 2004 r., Komisja przyjęła komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego zatytułowany „W stronę europejskiej strategii nadzoru nad statystyką finansową”. W komunikacie tym zaproponowano spójną strategię wzmocnienia nadzoru Unii Europejskiej nad statystyką finansową zgodnie z trzema kierunkami działań: uzupełnienia ram prawnych, poprawienia możliwości operacyjnych odpowiednich służb Komisji oraz ustanowienia europejskich standardów niezależności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych. W dniu 17 stycznia 2005 r. Rada (na posiedzeniu ECOFIN) przychylnie odniosła się do ogólnej strategii, w szczególności do trwającej już pracy nad kodeksem ogólnoeuropejskich standardów organów statystycznych.

W celu wdrożenia tej strategii, Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 3605/93 w zakresie jakości danych statystycznych w kontekście procedury nadmiernego deficytu⁸. Wniosek ten został przyjęty przez Komisję 2 marca 2005 r. i jest obecnie rozpatrywany przez władzę ustawodawczą. Wzmacnia on i wyjaśnia rolę Eurostatu jako organu statystycznego w kontekście statystyki związanej z procedurą nadmiernego deficytu. Praktyczne sposoby wdrożenia rozporządzenia, w szczególności przeprowadzenia przewidzianych szczegółowych kontroli monitorujących na miejscu, zostaną określone po zatwierdzeniu rozporządzenia.

W odniesieniu do wzmocnienia możliwości operacyjnych służb Komisji, i w uzupełnieniu do zwiększonej mobilizacji obecnej wiedzy fachowej zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia, Komisja podjęła już pewne pewne działania. Na przykład, w Eurostacie stworzono nową jednostkę zajmującą się w szczególności zatwierdzaniem rachunków ekonomicznych i podatkowych. Ponadto, Eurostat przeprowadził wewnętrzne przesunięcia kadrowe w celu wzmocnienia działalności związanej z zatwierdzaniem rachunków ekonomicznych i podatkowych.

⁸ COM(2005) 71.

Niniejszy komunikat w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych, zawierający załączone zalecenie Komisji, jest zgodny z trzecią linią działania strategii ogłoszonej przez Komisję. Stanowi on odpowiedź na wezwanie, przesłane Komisji przez Radę 2 czerwca 2004 r., do przedłożenia do czerwca 2005 r. wniosku w sprawie opracowania minimalnych standardów europejskich oraz na wezwanie Rady z 17 lutego 2005 r. do wzmocnienia niezależności Eurostatu przy wykonywaniu swych zadań. Rzeczywiście, oba aspekty odzwierciedlają tą samą kwestię sporządzania statystyk do celów polityki Wspólnoty.

Generalnie, Europejski System Statystyczny działa skutecznie i w sposób zadowalający, i w dużym zakresie spełnia wymogi niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności. Duża ilość i różnorodność statystyk sporządzanych i rozpowszechnianych przez krajowe i wspólnotowe organy statystyczne w ramach Systemu, obejmująca statystyki daleko wykraczające poza statystykę finansową, jest zgodna ze ścisłymi wymogami jakości i wiarygodności.

Kodeks postępowania w statystyce europejskiej, przedstawiony w niniejszym komunikacie, jako samoregulacyjny instrument zawierający standardy niezależności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych, przewiduje dalsze gwarancje właściwego funkcjonowania Europejskiego Systemu Statystycznego i sporządzania wiarygodnych statystyk o wysokiej jakości. Komunikat przedstawia również propozycje dotyczące monitorowania wdrażania Kodeksu i uwagi na temat przydatności skutecznego, zewnętrznego organu doradczego dla Europejskiego Systemu Statystycznego. Rozważa również potrzebę określenia statystycznych priorytetów, w szczególności w celu redukcji obciążenia prawnego respondentów oraz nakreśla pewne zasady o charakterze wytycznych dotyczące równoważenia tych priorytetów. Wreszcie, zawiera zalecenie mające na celu promowanie Kodeksu, zarówno w Państwach Członkowskich jak i wewnątrz Komisji, (?)w drodze wsparcia politycznego.

2. NIEZALEŻNOŚĆ, WIARYGODNOŚĆ I ODPOWIEDZIALNOŚĆ KRAJOWYCH I WSPÓLNOTOWYCH ORGANÓW STATYSTYCZNYCH

2.1. Zagadnienia ogólne i cele Kodeksu postępowania

Kodeks jest samoregulacyjnym instrumentem, ponieważ został przygotowany i zatwierdzony przez główne podmioty zajmujące się europejską statystyką, czyli krajowe instytucje statystyczne. Wstępny zarys zasad był omówiony 17 listopada 2004 r. z Państwami Członkowskimi w ramach Komitetu ds. Programu Statystycznego (KPS). Następnie, KPS powierzył grupie roboczej zadanie sfinalizowania wniosku dotyczącego Kodeksu, który został jednomyślnie

zatwierdzony przez KPS 24 lutego 2005 r., wyrażając w ten sposób swoje przywiązanie do Kodeksu jako instrumentu samoregulacyjnego.

Kodeks postępowania składa się z 15 zasad jakie mają być stosowane w związku ze sporządzaniem statystyk wspólnotowych. Ma on dwojaki cel: z jednej strony, zwiększenie zaufania do organów statystycznych poprzez zaproponowanie pewnych rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych a, z drugiej strony, poprawienie jakości danych statystycznych opracowywanych i rozpowszechnianych przez te organy poprzez promowanie spójnego stosowania najlepszych międzynarodowych zasad, metod i praktyk statystycznych przez wszystkie podmioty opracowujące statystyki europejskie.

Kodeks, w istocie, stanowi odpowiedź na wezwania Rady z 2 czerwca 2004 i w niektórych aspektach wykracza poza wymagane minimalne standardy. Należy zatem zachęcić Państwa Członkowskie do uznania znaczenia Kodeksu postępowania oraz podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia jego właściwego wdrożenia przez odpowiednie organy, jak również do promowania go wśród dostawców i użytkowników danych. Komisja zamierza również upewnić się, że zasady te są szanowane w odniesieniu do Eurostatu. Wreszcie, dokument ten proponuje środki mające na celu monitorowanie i weryfikację wdrażania standardów Kodeksu.

2.2. Zakres zastosowania Kodeksu

Kodeks zajmuje się w pierwszej kolejności kwestią sporządzania urzędowych statystyk w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS). ESS odnosi się do istniejącego partnerstwa obejmującego Eurostat, krajowe instytucje statystyczne i inne krajowe podmioty statystyczne odpowiedzialne w każdym Państwie Członkowskim za sporządzanie i rozpowszechnianie statystyk niezbędnych do wykonywania działań Unii Europejskiej. Do statystyk objętych Kodeksem należą te, o których mowa w rozporządzeniu Rady w sprawie statystyk Wspólnoty⁹ tj. statystyki sporządzane i rozpowszechniane przez krajowe organy statystyczne i Wspólnotowe organy statystyczne (Eurostat) zgodnie z art. 285 ust. 2 Traktatu WE. Należy podkreślić, że Kodeks obejmuje pełen wachlarz statystyk sporządzanych na poziomie wspólnotowym, daleko wykraczając poza zakres statystyk ekonomicznych i finansowych.

Jednakże, należy pamiętać, że istnieje również pewna grupa innych instytucji i podmiotów spoza ESS, które udostępniają urzędowe dane statystyczne na poziomie europejskim. Na przykład, Europejski System Banków Centralnych (ESBC) opracowuje szeroki zakres statystyk europejskich w dziedzinie gospodarczej i walutowej. Europejski Bank Centralny (EBC) wraz z krajowymi bankami centralnymi zbiera od właściwych władz krajowych lub bezpo-

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty (Dz.U. L 52 z 22.2.1997, str. 1).

średnio od podmiotów gospodarczych informacje statystyczne niezbędne do zadań ESBC. Zbieranie informacji statystycznych przez EBC jest uregulowane szczegółowym rozporządzeniem Rady¹⁰.

Chociaż standardy zawarte w Kodeksie mają być źródłem inspiracji dla wszystkich instytucji i podmiotów sporządzających urzędowe statystyki, bez względu na to, czy należą do ESS, nie naruszają one obowiązujących zasad dotyczących tych instytucji lub podmiotów. Pomimo, iż tytuł Kodeksu obejmuje szeroki wachlarz „statystyk europejskich” odpowiadających definicji statystyk wspólnotowych w ich obecnym uregulowaniu prawnym, sygnalizuje on jednocześnie ambicje podążania w kierunku ogólnoeuropejskich standardów.

2.3. Zasady ustanowione przez Kodeks

Struktura dokumentu oparta jest na 15 zasadach. Zasady te są, w dużej mierze, odzwierciedleniem obowiązujących międzynarodowych standardów, takich jak Podstawowe Zasady Statystyk Urzędowych przyjęte przez Komisję ds. Statystyki Narodów Zjednoczonych na specjalnej sesji w dniach 11-15 kwietnia 1994 r.

Zasady są pogrupowane w trzy sekcje dotyczące odpowiednio środowiska instytucjonalnego, procesów statystycznych i wyników. Zawarto również mechanizm wzajemnej weryfikacji oparty na wskaźnikach.

2.3.1. Zasada niezależności

W sektorze statystyki niezależność ma przede wszystkim wymiar operacyjny. Oznacza to, że zasadniczo reguluje ona sposób, w jaki organy statystyczne funkcjonują lub działają w celu sporządzania i rozpowszechniania statystyk.

Zasada niezależności *naukowej* jest zapisana w Traktacie (art. 285 ust. 2) i odnosi się do obiektywności w procesie sporządzania statystyk. Artykuł 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 322/97 stanowi, iż: „*bezstronność polega na obiektywnym i niezależnym sposobie tworzenia statystyk Wspólnoty, wolnym od jakichkolwiek nacisków grup politycznych lub innych grup interesów, w szczególności w odniesieniu do wyboru technik, definicji i metodologii najbardziej odpowiednich do uzyskania wyznaczonych celów (...)*”.

Kodeks rozszerza zasadę niezależności poprzez wprowadzenie niezależności zawodowej, odnoszącej się szczegółowo również do rozpowszechniania i dostępności statystyk. Kodeks ustanawia zasadę niezależności zawodowej w następujący sposób: „*niezależność zawodowa organów statystycznych od innych departamentów i podmiotów politycznych, ustawodawczych*

¹⁰Rozporządzenie Rady (WE) nr 2533/98 z dnia 23 listopada 1998 dotyczące zbierania informacji statystycznych przez Europejski Bank Centralny (Dz.U. L 318 z 27.11.1998, str. 8).

lub administracyjnych jak również od podmiotów sektora prywatnego zapewnia wiarygodność statystyk europejskich". Wskaźniki służące do monitorowania stosowania tej zasady, mającej również zastosowanie do Eurostatu, zawierają (i) wyszczególnienie w prawie elementów niezależności, (ii) status i obowiązki służbowe szefów organów statystycznych, w tym decyzje w sprawie metod statystycznych, standardów i procedur, (iii) decyzje w sprawie treści i terminu wydawnictw statystycznych oraz (iv) publikację statystycznych programów roboczych.

Obowiązujące ustawodawstwo spełnia wymóg niezależności naukowej, tj. wymogi funkcjonalne sporządzania wysokiej jakości statystyk. Wprowadzenie przez Kodeks dodatkowych zasad dotyczących niezależności zawodowej wzmacnia ogólną niezależność z jednoczesnym poszanowaniem różnych, a czasem nawet rozbieżnych, uregulowań prawnych i administracyjnych w Państwach Członkowskich, jako wyraz ich politycznych i kulturowych tradycji. Wzmocnieniu tej niezależności powinno przyczynić się do wzrostu publicznego zaufania do urzędowych statystyk.

2.3.2. Zagadnienia wiarygodności i odpowiedzialności

Zagadnienia wiarygodności i odpowiedzialności mają przede wszystkim charakter horyzontalny. Nie stanowią one odrębnej zasady statystycznej, wyrażonej w sposób wyraźny w Kodeksie, niemniej wiarygodność jest oparta na takich podstawowych pojęciach jak zgodność z prawem, prawowitość, zasadność i sprawiedliwość. Wiarygodność i odpowiedzialność zarówno krajowych jak i wspólnotowych organów statystycznych są dodatkowo wzmocnione przez mechanizm nadzoru przewidziany w Kodeksie, przyczyniający się do większej przejrzystości. Kodeks zawiera wskaźniki monitorujące dla każdej z zasad. Wskaźniki te obejmują, na przykład, wyłączną odpowiedzialność szefów organów statystycznych za sporządzanie i metodologię statystyk (na mocy niezależności zawodowej – patrz zasada 1). Korzystanie z zewnętrznych ekspertów przy weryfikacji kluczowych wyników statystycznych (na mocy zasady 4), badania na temat zadowolenia użytkowników (na mocy zasady 11) oraz wymóg należytego uwzględniania potrzeb użytkowników (na mocy zasady 13) są dodatkowymi elementami wiarygodności i odpowiedzialności. Ponadto, wiarygodność i odpowiedzialność są także wzmocnione przez wzajemne weryfikacje, przewidziane jako część postanowień monitorujących.

2.4. Wdrażanie Kodeksu i monitorowanie wdrażania

Komisja przyjęła zalecenie, aby zwiększyć rolę Kodeksu jako narzędzia monitorującego w ESS. Komisja utworzy system sprawozdawczy oparty na informacjach przekazywanych przez Państwa Członkowskie. W tym celu, Komisja będzie koordynowała tworzenie właściwych

instrumentów, wzorcowanie i wzajemne weryfikacje oparte na wskaźnikach, zapewniając jednocześnie przestrzeganie zasady proporcjonalności.

Monitorowanie wdrażania Kodeksu będzie odbywało się stopniowo w okresie trzech lat. Przez pierwszy rok wdrażania Państwa Członkowskie i Eurostat będą sporządzać wstępne sprawozdania z samooceny. Sprawozdania będą przekazywane do KPS. Ponadto państwa Członkowskie będą zachęcane do wypracowywania metod i najlepszych praktyk, które będą brane pod uwagę w kolejnych etapach. W drugim roku wdrażania, okresowe sprawozdania z samooceny będą sporządzane w bardziej ustrukturyzowanej formie, zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi opracowanymi przez Eurostat i KPS na podstawie doświadczeń zdobytych w pierwszym roku. Na końcu, w trzecim roku będzie musiało być przedstawione Państwu Członkowskim i Eurostatowi ostateczne sprawozdanie z samooceny. Sprawozdania te będą tworzone w ramach takiego samego wspólnego formatu a ich uzupełnieniem będzie wzajemna weryfikacja przeprowadzona przy wsparciu grupy roboczej złożonej z przedstawicieli krajowych instytucji statystycznych i ewentualnie zewnętrznego podmiotu doradczego (patrz pkt 2.5. poniżej). Wreszcie, sprawozdania zostaną przesłane KPS oraz ewentualnie zewnętrznemu podmiotowi doradczemu a następnie udostępnione publicznie. Za sporządzenie sprawozdań przesłanych przez organy statystyczne powinni być odpowiedzialni szefowie organów statystycznych.

Biorąc pod uwagę wynik łączonego procesu samooceny i wzajemnej weryfikacji, Komisja sporządzi sprawozdanie na temat wdrażania Kodeksu odpowiednio przez Państwa Członkowskie i Eurostat. Trzy lata po przyjęciu niniejszego zalecenia oraz po konsultacji z KPS i ewentualnie z zewnętrznym podmiotem doradczym (patrz pkt 2.5. poniżej) Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat postępów we wdrażaniu i, w razie potrzeby, załączy odpowiednie wnioski.

2.5. Potrzeba aktywnego udziału zewnętrznego podmiotu doradczego w celu wzmocnienia niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności Europejskiego Systemu Statystycznego

W celu wzmocnienia nadzoru nad Europejskim Systemem Statystycznym, zgodnie z Kodeksem postępowania i elementami zawartymi w niniejszym komunikacie, pożyteczne byłoby ustanowienie zewnętrznego organu doradczego. Organ taki mógłby wzmocnić wiarygodność wysiłków podjętych na rzecz wzmocnienia niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych instytucji, Eurostatu i ESS przy wykonywaniu ich zadań i w odniesieniu do statystyk europejskich, zgodnie z wezwaniem Rady ECOFIN.

W szczególności taki podmiot stanowiłby dla Komisji użyteczny wkład w wykonywanie uprawnień przyznanych jej przez Traktat, a dokładniej sprawowałby monitoring przestrzega-

nia podstawowych zasad statystyki określonych w art. 285 ust. 2 Traktatu WE i powtórzonych przez Kodeks postępowania. Można by zatem powierzyć temu organowi aktywną rolę nadzoru tego jak Kodeks jako całość jest wdrażany przez ESS oraz świadczenia porad w sprawach priorytetów statystycznych zgodnych z zasadami przedstawionymi w pkt. 2.6. poniżej.

Zewnętrzny podmiot doradczy powinien składać się z osobistości (wysokiego szczebla). Łączna liczba członków powinna być ograniczona do poziomu zapewniającego operacyjność i skuteczność. Jedna część członków byłaby powoływana przez Radę spośród osób o uznanych kwalifikacjach zawodowych lub zainteresowaniach w dziedzinie statystyki lub też reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (np. wspólnotę naukową, stowarzyszenia przedsiębiorców, związki, itd.), z uwzględnieniem różnych dziedzin statystyki. Pozostali członkowie pochodziliby z instytucji i jednostek organizacyjnych UE (Parlament Europejski, Rada, Komisja, Europejski Bank Centralny, KPS) i byłiby przez nie bezpośrednio powoływani. Przewodniczący musi być wysoce poważaną osobistością.

Obecnie istnieje Komitet Doradczy ds. Informacji Statystycznych w Sferach Ekonomicznych i Społecznych¹¹, który przynajmniej częściowo pełni taką rolę¹². Komitet ten, wspomagający Radę i Komisję, został ustanowiony w 1991 r., aby reprezentować interesy użytkowników, zapewniając tym samym uwzględnienie wymogów użytkowników i kosztów poniesionych przez podmioty sporządzające informacje. Chociaż organ ten wykazał swą przydatność, należałoby zrewidować jego rolę, uprawnienia, skład i procedury¹³, w celu jak najlepszego przysłużenia się celom Europejskiego Systemu Statystycznego.

Zreformowany CEIES mógłby pełnić rolę przewidzianą dla zewnętrznego organu doradczego. W takim przypadku, jego obecne uprawnienia i obowiązki, w tym wydawanie opinii na temat statystycznych programów roboczych, zostałyby rozszerzone. Komisja jest gotowa rozważyć wystąpienie z wnioskiem dotyczącym reformy CEIES zgodnie z nakreślonymi kierunkami.

¹¹ Decyzja Rady 91/116/EWG z dnia 25 lutego 1991 r. ustanawiająca Europejski Komitet Doradczy ds. Informacji Statystycznych w Sferach Ekonomicznych i Społecznych (Dz.U. L 59 z 6.3.1991, str. 21).

¹² Istnieje również inny organ, Komitet ds. Programów Statystycznych (złożony z Dyrektorów Generalnych instytucji statystycznych Państw Członkowskich), który wspomaga Komisję w ogólnej koordynacji wieloletnich programów statystycznych i z którym Komisja w wielu sprawach często się konsultuje (Decyzja Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich - Dz.U. L 181 z 28.6.1989, str. 47).

¹³ Niezależnie od tego, istnieje potrzeba zreformowania CEIES, wynikająca z wielu czynników, w tym również z rozszerzenia Unii Europejskiej (stosowanie obecnych zasad zaszkodziłoby „operacyjności” CEIES), ostatnie postępy związane z funkcjonowaniem ESS, skutecznego udziału zainteresowanych podmiotów, potrzeby zwiększenia skuteczności.

2.6. Zasady dotyczące zrównoważenia priorytetów w statystyce

Sporządzanie wysokiej jakości statystyk oraz wiarygodność wymagają zrównoważenia wymogów dotyczących danych ze źródłami udostępnionymi organom statystycznym oraz obciążeniem dla respondentów. Zasada 9 Kodeksu przewiduje, że organy statystyczne powinny wyznaczyć cele zmniejszania z biegiem czasu ciężarów dla respondentów. Określono szereg wskaźników w celu zapewnienia, aby ciężary sprawozdawczości nie były nadmierne dla respondentów. Dotyczy to w szczególności korzystania z najlepszych szacunków i przybliżeń, dostępu do źródeł administracyjnych lub wspólnego korzystania z danych przez organy statystyczne.

Wykorzystanie innych możliwości pozwoliłoby wtedy organom statystycznym na skupienie wysiłku na działalności statystycznej będącej priorytetem. Rzeczywiście, Rada ECOFIN stwierdziła w lutym 2005 r., że "możliwości krajowych urzędów statystycznych do spełnienia wysokich standardów statystycznych zależą głównie od ustalenia, które z obciążeń wynikających z wymogów statystycznych UE wobec organów mają charakter priorytetowy. Określenie priorytetów w tej kwestii powinno również przyczynić się do zmniejszenia obciążeń prawnych respondentów. W związku z powyższym, i zgodnie z konkluzjami Rady ECOFIN z 2 czerwca 2004 r., ministrowie oczekują na przedyskutowanie, w czerwcu 2005 r., propozycji Komitetu Ekonomiczno-Finansowego dotyczących zrównoważenia priorytetów w statystyce."

Określenie priorytetów może również prowadzić do uproszczenia ustawodawstwa. W tym kontekście, należy przypomnieć, że na podstawie sugestii Państw Członkowskich, aby dokładnie wskazać ustawodawstwo UE, które mogłoby skorzystać z uproszczenia, Rada (posiedzenie dot. konkurencyjności) określiła w listopadzie 2004 r. 15 priorytetów uproszczenia.

Jednocześnie, określenie priorytetów w statystyce nie powinno uniemożliwić Komisji Europejskiej zaproponowania środków statystycznych niezbędnych do wdrażania jakiegokolwiek działań Wspólnoty, zgodnie z Traktatem. W tym kontekście Komisja uważa, że niektóre ogólne zasady mogłyby być stosowane dla dokładnego zdefiniowania "pozytywnych" i „negatywnych” priorytetów podczas tworzenia programów statystycznych.

Pierwsza kategoria zasad odnosiłaby się do potrzeb "użytkowników". Korzyści dla europejskiej statystyki mają wpływać głównie z jej przydatności dla kształtowania polityki na poziomie europejskim. Potrzeby czysto krajowe nie mogą uzasadniać prowadzenia statystyk na poziomie wspólnotowym.

Druga kategoria zasad odnosiłaby się do oceny kosztów. Kwestia kosztów działalności statystycznej jest niezwykle złożona i wszelkie propozycje muszą być przeanalizowane ze zdwojo-

ną uwagą. W większości przypadków ciężar wdrożenia będzie spoczywał na Państwach Członkowskich.

Trzecia kategoria obejmowałaby szczególne zagadnienia. Proces równoważenia powinien uwzględnić pogodzenie terminowości z jakością: dane o dużej częstotliwości powinny obejmować główne zestawienia, podczas gdy te bardziej szczegółowe znajdowałyby się w danych o niższej częstotliwości.

Proces określania priorytetów mógłby również zbadać, czy korzyść w postaci skuteczności można osiągnąć poprzez silniejsze skupienie na europejskich danych zbiorczych czy też, , poprzez zróżnicowanie obowiązków sprawozdawczych Państw Członkowskich w odniesieniu do danych, których priorytet jest niższy i które nie dotyczą nadzoru finansowego.

3. ZALECENIE

3.1. Dlaczego akurat zalecenie ?

W komunikacie na temat europejskiej strategii nadzoru nad statystyką finansową w grudniu 2004 r. ogłoszono, że przy omawianiu kwestii minimalnych standardów struktury instytucjonalnej organów statystycznych zostanie przeanalizowanych wiele możliwych instrumentów prawnych. Wykazano dużą różnorodność w strukturze instytucjonalnej organów statystycznych w Państwach Członkowskich, z której wynika, iż prawnie wiążący środek nie byłby w obecnym czasie właściwy. W związku z powyższym, i w świetle postępów organów statystycznych w przyjmowaniu Kodeksu jako instrumentu samoregulacyjnego, Komisja uważa, że przyjęcie zalecenia jest obecnie najbardziej właściwym i adekwatnym instrumentem.

Komisja jednakże nie wyklucza wprowadzenia w przyszłości innego instrumentu. Na podstawie dotychczasowych osiągnięć i doświadczenia nabytego w trakcie wdrażania Kodeksu, Komisja w późniejszym stadium może rozważyć wniosek dotyczący wiążącego prawnie instrumentu np. w formie dyrektywy.

3.2. Cel zalecenia

Zalecenie ma dwojaki cel. Z jednej strony jest to rekomendowanie Państwom Członkowskim Kodeksu i zachęcenie do podjęcia środków niezbędnych do właściwego wdrożenia go przez odpowiednie organy, jak również do promowania go wśród dostawców i użytkowników danych. Z drugiej strony Komisja podejmie właściwe działania, w szczególności monitorowanie przestrzegania Kodeksu w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego.

Dodatkowo Komisja zamierza podjąć podobne środki w ramach swych kompetencji i dla wzmocnienia niezależności Eurostatu w wykonywaniu jego zadań poprzez zagwarantowanie

przestrzegania przez ten organ statystyczny standardów zawartych w Kodeksie. Niezależność Eurostatu w wypełnianiu swych zadań została już formalnie ustanowiona. Decyzja Komisji z dnia 21 kwietnia 1997 r. w sprawie roli Eurostatu w sporządzaniu statystyk Wspólnoty¹⁴ miała na celu wdrożenie wspomnianego powyżej rozporządzenia Rady (WE) nr 322/97 (tzw. „Prawo statystyczne”) w wewnętrznej organizacji Komisji. Decyzja ta określa rolę i obowiązki Eurostatu, jako wspólnotowego organu statystycznego, a w szczególności techniczną autonomię z jakiej korzysta Eurostat przy wykonywaniu swych zadań. Zgodnie z powyższym dokumentem Eurostat pełni funkcję koordynacyjną w Komisji w sprawach związanych ze sporządzaniem statystyk.

Dalszym pozytywnym wskazaniem niezależności funkcjonowania Eurostatu zawartym w ustawodawstwie, jest fakt korzystania przez urzędników Eurostatu z uprzywilejowanego statusu w porównaniu do urzędników Komisji. Znajduje to swój przejaw w wyłącznym dostępie do poufnych danych statystycznych przez urzędników Eurostatu¹⁵. Wdrożenie Kodeksu przez Eurostat oraz środki, jakie może podjąć Komisja w celu ułatwienia i monitorowania wdrażania, z pewnością przyczynią się do zapewnienia i dalszego wzmocnienia niezależności wspólnotowego organu statystycznego.

Celem niniejszego zalecenia jest zatem promowanie standardów zawartych w Kodeksie oraz rekomendowanie podjęcia właściwych działań w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia tych standardów zarówno przez krajowe jak i wspólnotowe organy statystyczne.

Ponadto Komisja w celu ułatwienia wdrażania Kodeksu ma zamiar uzupełnić niniejsze zalecenie środkami pomocniczymi. Środki te w razie konieczności będą obejmowały, szczególnie protokoły lub wytyczne oraz szerokie konsultacje z zainteresowanymi podmiotami. Działania te również poprawią jakość statystyk sporządzanych na poziomie europejskim, z uwzględnieniem czynników efektywności pod kątem minimalizacji kosztów oraz zmniejszenia obciążenia respondentów. W tym celu wstępne ustalenia zostaną zebrane w ramach Głównych Europejskich Wskaźników Ekonomicznych (GEWE). Komisja zauważyła konieczność podjęcia odpowiednich środków, dzięki którym użytkownicy, do których skierowany jest Kodeks będą w stanie rozpoznać informację statystyczną sporządzoną zgodnie z zasadami tego Kodeksu. W związku z tym, Komisja podejmie odpowiednie działania pozwalające na zidentyfikowanie urzędowych statystyk europejskich, co przyczyni się do poprawy przejrzystości i jakości rozpowszechniania danych.

¹⁴ Dz.U. L 112 z 29.4.1997, str. 56.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (Euratom, EWG) nr 1588/90 z dnia 11 czerwca 1990 r. w sprawie przekazywania poufnych informacji statystycznych Urzędowi Statystycznemu Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 151 z 15.6.1990, str. 1).

WNIOSEK

Zalecenie i załączony do niego Kodeks dla wzmocnienia niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności organów statystycznych skupiają się ogólnoeuropejskich standardach. Są one odpowiedzią na wezwanie skierowane przez Radę do Komisji do przedstawienia wniosku w tej sprawie. Niniejsze zalecenie stanowi kolejny krok w trwającym procesie wzmocnienia zarządzania statystyką w Europie.

EUROPEJSKI KODEKS PRAKTYK STATYSTYCZNYCH

(przyjęty przez Komitet ds. Programu Statystycznego dnia 24 lutego 2005 roku)

Preambuła

Definicje: Dla celów niniejszego dokumentu:
statystyki europejskie oznacza statystyki Wspólnoty zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyki Wspólnoty, tworzonej i rozpowszechnianej przez krajowe władze statystyczne oraz władzę statystyczną Wspólnoty (Eurostat) zgodnie z art. 285 ust. 2 Traktatu.

Władza statystyczna oznacza na szczeblu krajowym krajowe urzędy statystyczne (KUS) oraz inne organy statystyczne odpowiedzialne za tworzenie i rozpowszechnianie statystyki europejskiej, a na poziomie Wspólnoty, Eurostat.

Europejski System Statystyczny, dalej zwany ESS, oznacza partnerstwo obejmujące Eurostat, krajowe urzędy statystyczne oraz inne organy odpowiedzialne w każdym państwie członkowskim za tworzenie i rozpowszechnianie statystyk europejskich

Zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, a w szczególności jego art. 285 ust. 2, z rozporządzeniem Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyki Wspólnoty oraz z Podstawowymi Zasadami Statystyki Oficjalnej przyjętymi przez Komisję Statystyczną ONZ w dniu 14 kwietnia 1994 r. cel niniejszego Kodeksu praktyk jest dwojaki:

- zwiększenie zaufania i pewności w odniesieniu do niezależności, rzetelności i odpowiedzialności zarówno krajowych władz statystycznych, jak i Eurostatu oraz do wiarygodności i jakości opracowywanych i rozpowszechnianych przez statystykę opracowań (*tzn. cel zewnętrzny*);

- promowanie stosowania najlepszych międzynarodowych zasad, metod i praktyk statystycznych przez wszystkich twórców statystyki europejskiej w celu podniesienia jej jakości (*tzn. cel wewnętrzny*).

Niniejszy Kodeks jest przeznaczony do stosowania przez:

- *władze zarządzające* (tzn. rządy, ministerstwa, Komisję, Radę) - w charakterze wytycznych zapewniających profesjonalną organizację i zasoby niezbędne służbom statystycznym do tworzenia wiarygodnej statystyki europejskiej w sposób gwarantujący niezależność, rzetelność i odpowiedzialność;

władze statystyczne oraz ich pracowników – w celu zapewnienia punktu odniesienia w postaci zasad statystycznych, wartości i najlepszych praktyk, które powinny pomóc im w tworzeniu i upowszechnianiu zharmonizowanych statystyk europejskich o wysokiej jakości. Kodeks jest również przeznaczony do wiadomości:

- *użytkowników* – w celu wykazania, że europejskie i krajowe władze statystyczne są bezstronne, a tworzona i rozpowszechniana przez nie statystyka jest godna zaufania, obiektywna i rzetelna;

dostawców danych – w celu wykazania, że poufność dostarczanych przez nich informacji jest chroniona, a nakładane na nich obciążenia nie będą zbyt wysokie. Kodeks praktyk opiera się na 15 *zasadach*. Władze zarządzające i statystyczne w Unii Europejskiej zobowiązują się do przestrzegania zasad określonych w niniejszym kodeksie oraz do okresowego dokonywania przeglądu ich stosowania z wykorzystaniem *wskaźników dobrej praktyki* dla każdej z 15 zasad, które wykorzystywane będą jako punkty odniesienia.

Komitet do spraw Programu Statystycznego powołany decyzją Rady 89/382/EWG z dnia 19 czerwca 1989 r. będzie regularnie monitorował, w ramach wzajemnych przeglądów, wykonanie niniejszego Kodeksu.

Środowisko instytucjonalne

Czynniki instytucjonalne i organizacyjne mają znaczny wpływ na skuteczność i wiarygodność władzy statystycznej tworzącej i upowszechniającej statystyki europejskie. Odnośne zagadnienia obejmują niezależność zawodową, upoważnienie do zbierania danych, odpowiednią ilość zasobów, zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniej jakości, tajemnicę statystyczną, bezstronność i obiektywność.

Zasada 1: Niezależność zawodowa – *Gwarantem wiarygodności statystyki europejskiej jest niezależność zawodowa władz statystycznych od innych organów politycznych, regulacyjnych lub administracyjnych, a także od podmiotów sektora prywatnego.*

Wskaźniki

- O niezależności władzy statystycznej od wpływów politycznych i innych wpływów zewnętrznych w tworzeniu i rozpowszechnianiu statystyki oficjalnej stanowią przepisy prawa.
- Osoba stojąca na czele władzy statystycznej zajmuje wystarczająco wysoką pozycję w strukturze hierarchicznej, aby mieć uprzywilejowany dostęp do władz politycznych i organów administracji publicznej. Taka osoba powinna mieć bardzo wysokie kwalifikacje zawodowe.
- Osoba stojąca na czele władzy statystycznej oraz tam, gdzie ma to zastosowanie, osoby stojące na czele jej organów statystycznych, ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie, aby statystyki europejskie były tworzone i rozpowszechniane w sposób niezależny.
- Osoba stojąca na czele władzy statystycznej oraz tam, gdzie ma to zastosowanie, osoby stojące na czele jej organów statystycznych, ponoszą wyłączną odpowiedzialność za decyzje w sprawach stosowanych metod, standardów i procedur statystycznych oraz w sprawach treści i terminów publikacji statystycznych.
- Publikowane są programy badań statystycznych, a postępy w ich realizacji przedstawiają okresowe sprawozdania.
- Publikacje statystyczne odróżniają się wyraźnie i wydawane są osobno od publikacji politycznych/programowych.
- Władza statystyczna, w razie potrzeby komentuje publicznie zagadnienia dotyczące statystyki, w tym odpowiada na krytykę i niewłaściwe wykorzystanie statystyki publicznej.

Zasada 2: Upoważnienie do zbierania danych - *Władze statystyczne muszą mieć wyraźne upoważnienie prawne do zbierania informacji do celów statystyki europejskiej. Na organy administracji publicznej, przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe oraz obywateli może być nałożony obowiązek prawny do udzielania dostępu do danych lub dostarczania danych na potrzeby statystyki europejskiej na żądanie władz statystycznych.*

Wskaźniki

- O upoważnieniu do zbierania danych dla celów tworzenia i rozpowszechniania statystyki oficjalnej stanowi prawo.

- Prawodawstwo krajowe pozwala władzy statystycznej na korzystanie z ewidencji administracyjnej dla celów statystycznych.
- Na podstawie aktu prawnego władza statystyczna może nakładać obowiązek udzielania odpowiedzi na pytania ujęte w badaniu statystycznym.

Zasada 3: Odpowiednia ilość zasobów – *Zasoby dostępne władzom statystycznym muszą być wystarczające, aby spełniać wymogi statystyk europejskich.*

Wskaźniki

- Dostępne są zasoby ludzkie, finansowe i obliczeniowe, odpowiednie pod względem ilościowym i jakościowym i spełniające potrzeby statystyk europejskich.
- Zakres, szczegółowość i koszt statystyki europejskiej są współmierne do potrzeb.
- Istnieją procedury oceny i uzasadniania zapotrzebowania na nowe rodzaje statystyki europejskiej w stosunku do ich kosztu.
- Istnieją procedury oceny ciągłego zapotrzebowania na wszystkie rodzaje statystyki europejskiej, pozwalające na sprawdzenie, czy prowadzenie części z nich może zostać zaniechane lub ograniczone w celu uwolnienia zasobów.

Zasada 4: Zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniej jakości - *Wszyscy członkowie ESS zobowiązują się pracować i współpracować zgodnie z zasadami zawartymi w Deklaracji Jakości Europejskiego Systemu Statystycznego.*

Wskaźniki

- Jakość produktu jest regularnie monitorowana w odniesieniu do kryteriów określających jakość w ESS.
- Funkcjonują procesy monitorowania jakości gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania statystyki.
- Funkcjonują procesy regulujące zagadnienia jakości, w tym odstępstw od wymogów jakościowych, oraz planowania obecnych i przyszłych badań.
- Wytyczne dotyczące jakości są dokumentowane, a personel dobrze wyszkolony. Wytyczne te mają formę pisemną i są udostępniane opinii publicznej.
- Dokonywany jest regularny i gruntowny przegląd najważniejszych wyników badań statystycznych; w uzasadnionych przypadkach - z udziałem ekspertów zewnętrznych.

Zasada 5: Tajemnica statystyczna (Poufność statystyczna) – *Należy bezwzględnie zagwarantować prawo do prywatności dostawców danych (gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, organów administracji oraz innych respondentów), poufność dostarczanych przez nich informacji oraz wykorzystanie ich wyłącznie do celów statystycznych.*

Wskaźniki

- Tajemnicę statystyczną gwarantują przepisy prawa.
- Personel władzy statystycznej w momencie zatrudnienia podpisuje prawne zobowiązanie do zachowania tajemnicy statystycznej.
- Wszelkie umyślne naruszenia tajemnicy statystycznej zagrożone są poważnymi karami.
- Zapewnia się instrukcje i wytyczne dotyczące ochrony tajemnicy statystycznej w procesie opracowywania i rozpowszechniania. Wytyczne te mają formę pisemną i są udostępniane opinii publicznej.
- Obowiązują przepisy regulujące fizyczne i techniczne bezpieczeństwo i integralność statystycznych baz danych.
- Dostęp do jednostkowych danych statystycznych przez użytkowników zewnętrznych wykorzystujących je do celów badań naukowych regulują ścisłe protokoły.

Zasada 6: Bezstronność i obiektywność - *Władze statystyczne muszą opracowywać i upowszechniać statystykę europejską, przestrzegając zasad niezależności naukowej oraz w sposób obiektywny, profesjonalny i przejrzysty, zapewniający równe traktowanie wszystkich użytkowników.*

Wskaźniki

- Statystyki/Opracowania statystyczne są realizowane w sposób obiektywny, zgodny z metodami statystycznymi.
- Wybór źródeł i metod statystycznych określają względy statystyczne.
- Błędy wykryte w publikowanych statystykach są poprawiane, a sprostowania publikowane w najwcześniejszym możliwym terminie
- Informacje o metodach i procedurach stosowanych przez władzę statystyczną są dostępne publicznie.
- Terminy i godziny publikacji informacji statystycznych są ogłaszane z odpowiednim wyprzedzeniem.

- Wszyscy użytkownicy mają równy dostęp do publikowanych statystyk, a wszelki uprzywilejowany, wcześniejszy dostęp przez użytkowników zewnętrznych do informacji przed ich publikacją jest ograniczony, kontrolowany i podawany do opinii publicznej. W razie zaistnienia przecieków, ustalenia podjęte przed opublikowaniem należy zmienić w sposób zapewniający bezstronność.
- Publikacje i informacje statystyczne prezentowane na konferencjach prasowych są obiektywne i bezstronne.

Procesy statystyczne

W procesach realizowanych przez władze statystyczne w celu organizowania, gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania statystyk oficjalnych / urzędowych należy w pełni przestrzegać europejskich i innych międzynarodowych standardów, wytycznych i dobrych praktyk. Na wiarygodność statystyk wywiera wpływ dobra opinia na temat zarządzania i efektywności Zagadnienia z tym związane to: poprawna metodologia, właściwe procedury statystyczne, unikanie nadmiernego obciążenia respondentów oraz opłacalność.

Zasada 7: Rzetelna/ metodologia – *U podstaw jakości statystyki musi leżeć poprawna metodologia. To wymaga odpowiednich narzędzi, procedur i wiedzy fachowej.*

Wskaźniki

- Ogólne ramy metodologiczne, które stosuje władza statystyczna, są zgodne z europejskimi i innymi standardami, wytycznymi i dobrymi praktykami.
- Istnieją procedury zapewniające konsekwentne stosowanie standardowych pojęć, definicji i klasyfikacji w całej działalności władzy statystycznej.
- Rejestr działalności gospodarczej oraz operaty do badań ludności podlegają regularnej ocenie i w razie potrzeby – aktualizacji, w celu zapewnienia wysokiej jakości.
- Zachodzi daleko idąca zgodność między krajowymi systemami klasyfikacji i sektoryzacji oraz odpowiednimi systemami europejskimi.
- Do pracy są przyjmowani absolwenci odpowiednich kierunków studiów.
- Pracownicy uczestniczą w odpowiednich kursach szkoleniowych i konferencjach oraz utrzymują kontakty z kolegami statystykami na poziomie międzynarodowym w celu uczenia się od najlepszych i doskonalenia swojej wiedzy fachowej.
- Zorganizowana jest współpraca ze społecznością naukową mającą na celu doskonalenie metodologii. Jakość i efektywność wdrożonych metod podlega zewnętrznej ocenie, a tam gdzie to jest możliwe promuje się zastosowanie lepszych narzędzi.

- **Zasada 8: Właściwe procedury statystyczne** – *Podstawę jakości statystyki stanowią właściwe procedury statystyczne wdrażane od momentu zebrania do zatwierdzenia danych.*

Wskaźniki

- Jeżeli statystyka europejska bazuje na danych administracyjnych to definicje i pojęcia stosowane do celów administracyjnych muszą stanowić dobre przybliżenie definicji i pojęć stosowanych do celów statystycznych.
- W przypadku badań statystycznych, kwestionariusze poddawane są systematycznym testom przed rozpoczęciem zbierania danych.
- Projekty badań, wybór prób i ich wagi są dobrze uzasadnione oraz regularnie poddawane przeglądowi i w zależności od potrzeb rewidowane i aktualizowane.
- Działania w terenie, wprowadzanie danych i kodowanie są w sposób rutynowy monitorowane i w razie potrzeby rewidowane.
- Stosuje się odpowiednie komputerowe systemy edycji i imputacji danych, poddaje się je systematycznej analizie oraz w razie potrzeby wprowadza w nich niezbędne zmiany.
- Zmiany są dokonywane zgodnie ze standardowymi, sprawdzonymi i przejrzystymi procedurami.

Zasada 9: Unikanie nadmiernego obciążania respondentów – *Obowiązki sprawozdawcze powinny być proporcjonalne do potrzeb użytkowników i nie powinny nadmiernie obciążać respondentów. Władza statystyczna monitoruje obciążenie respondentów i określa cele dotyczące jego stopniowego zmniejszenia.*

Wskaźniki

- Zakres i szczegółowość wymagań statystyki europejskiej ogranicza się do informacji absolutnie niezbędnych.
- Obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi rozłożone jest najszerzej jak to możliwe na badane populacje za pomocą odpowiednich metod wyboru próby.
- Informacje, których wymaga się od przedsiębiorstw są łatwo dostępne w największym możliwym stopniu w ich rachunkach, a tam gdzie to możliwe, do ich pozyskiwania stosuje się środki elektroniczne.
- W przypadku braku łatwego dostępu do dokładnych danych, dopuszcza się najlepsze szacunki i przybliżenia.

- W celu unikania powtarzających się zapotrzebowań na informacje, zawsze kiedy to jest możliwe, wykorzystuje się źródła administracyjne.
- Prowadzona jest ogólna wymiana danych między władzami statystycznymi, co pozwala ograniczyć liczbę prowadzonych badań.

Zasada 10: Oplacalność – *Zasoby należy wykorzystywać efektywnie.*

Wskaźniki

- Do monitorowania wykorzystania zasobów przez władzę statystyczną wykorzystuje się zarówno wewnętrzne jak i niezależne, zewnętrzne pomiary.
- Rutynowe działania urzędnicze (np. pozyskiwanie danych, kodowanie, zatwierdzanie) są zautomatyzowane w największym możliwym stopniu.
- Potencjał wydajności technologii informatycznych i komunikacyjnych jest optymalizowany pod kątem gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania danych.
- Podejmowane są wzmożone wysiłki mające na celu zwiększenie potencjału statystycznego źródeł administracyjnych i uniknięcie kosztownych badań bezpośrednich.

Wyniki badań statystycznych

Dostępne wyniki badań muszą zaspokajać potrzeby użytkowników. Statystyka jest zgodna z europejskimi standardami jakości i służy europejskim instytucjom, rządowi, instytutom badawczym, korporacjom oraz szeroko pojętej opinii publicznej. Istotne zagadnienia jakości statystyki z tego zakresu dotyczą: zgodności z potrzebami, dokładności i rzetelności, terminowości, spójności, porównywalności między regionami i krajami oraz łatwości dostępu dla użytkowników.

Zasada 11: Zgodność z potrzebami - *Statystyka europejska musi być zgodna z potrzebami użytkowników.*

Wskaźniki

- Funkcjonują procesy konsultacji z użytkownikami, monitorowania zgodności i praktycznej użyteczności istniejącej statystyki wobec ich potrzeb oraz doradzania użytkownikom w zakresie ich nowych pojawiających się potrzeb i priorytetów.
- Priorytetowe potrzeby użytkowników zapewnia i odzwierciedla program prac.
- Okresowo prowadzi się badania zadowolenia użytkowników.

Zasada 12: Dokładność i rzetelność – *Statystyka europejska musi dokładnie i rzetelnie przedstawiać rzeczywistość.*

Wskaźniki

- Dane źródłowe, wyniki pośrednie oraz ostateczne wyniki badań są analizowane i zatwierdzane.
- Błędy losowe i nielosowe są mierzone i systematycznie dokumentowane zgodnie z zasadami oceny kryteriów jakości w ESS.
- Regularnie prowadzi się badania i analizy zmian i wykorzystuje się je wewnętrznie do kształtowania procesów statystycznych.

Zasada 13: Terminowość i punktualność - *Statystykę europejską należy upowszechniać w sposób terminowy i punktualny.*

Wskaźniki

- Terminowość spełnia najwyższe europejskie i międzynarodowe normy z zakresu rozpowszechniania informacji.
- Wyznaczona jest standardowa godzina w ciągu dnia na publikację statystyki europejskiej.
- Okresowość statystyk europejskich uwzględnia w możliwie maksymalnym stopniu wymagania użytkowników.
- Wszelkie odstępstwa od harmonogramu upowszechniania są z wyprzedzeniem ogłaszane i uzasadniane oraz ustalane są nowe terminy publikowania.
- Wstępne wyniki o dopuszczalnej zagregowanej jakości mogą być rozpowszechniane, jeśli uznaje się je za przydatne.

Zasada 14: Spójność i porównywalność – *Statystyka europejska powinna być spójna wewnętrznie i porównywalna w czasie oraz między regionami i krajami; musi istnieć możliwość łączenia i łącznego wykorzystywania powiązanych danych pochodzących z różnych źródeł.*

Wskaźniki

- Statystyki są wewnętrznie spójne i zgodne (np. zachowywane są tożsamości arytmetyczne i księgowe/rachunkowe).
- Statystyka jest spójna i możliwa do uzgodnienia w przeciągu rozsądnego okresu czasu.
- Statystyki w różnych badaniach i źródłach opracowywane są zgodnie ze wspólnymi standardami w odniesieniu do zakresu badań, definicji, jednostek i klasyfikacji.

- Wyniki statystyczne z różnych badań i źródeł są porównywane i uzgadniane.
- Porównywalność danych między krajami zapewnia okresowa wymiana między Europejskim Systemem Statystycznym i innymi systemami statystycznymi; prowadzone są badania metodologiczne w ścisłej współpracy między państwami członkowskimi i Eurostatem.

Zasada 15: Dostępność i przejrzystość – *Statystyka europejska powinna być prezentowana w przejrzystej i zrozumiałej formie, rozpowszechniana w odpowiedni i dogodny sposób oraz dostępna na zasadzie bezstronności wraz z właściwymi metadanymi i wytycznymi.*

Wskaźniki

- Statystyka prezentowana jest w formie umożliwiającej właściwą interpretację i merytoryczne porównania.
- Służby zajmujące się rozpowszechnianiem statystyki korzystają z nowoczesnej technologii informacyjnej i komunikacyjnej oraz w razie potrzeb z tradycyjnych papierowych nośników Informacji.
- W obszarach dających taką możliwość należy przygotować analizy zgodne z potrzebami użytkowników i przedstawić je opinii publicznej.
- W oparciu o ścisłe protokoły można zezwolić na dostęp do danych jednostkowych dla celów badawczych.
- Metadane dokumentuje się zgodnie ze standardowymi systemami metadanych.
- Użytkownicy są informowani na bieżąco o metodologii procesów statystycznych i jakości wyników badań statystycznych zgodnie z kryteriami jakości w ESS.