

Józef Oleński

Czym mogłaby być polska statystyka publiczna  
w perspektywie 2025 roku

Spis treści

1. Statystyka publiczna - podstawą informacyjnego bezpieczeństwa państwa i gospodarki
2. Obowiązki statystyki publicznej względem społeczeństwa, gospodarki i państwa
3. Analiza aktualnego (2016) modelu systemu statystyki publicznej w Polsce
4. Strategiczne cele, zadania i instrumenty rozwoju systemu statystyki publicznej w perspektywie 2025
5. Zadania statystyki publicznej jako filaru infrastruktury informacyjnej państwa w warunkach globalizacji
6. Nowe źródła i nowe mikro dane statystyczne
7. Budowa statystyki lokalnej i regionalnej
8. Statystyka publiczna jako podstawa informacyjna budżetu zadaniowego
9. Statystyka publiczna – zapleczem informacyjno - analitycznym sektora publicznego
10. Udostępnianie danych i metadanych jako informacji publicznej należnej
11. Współpraca statystyki publicznej ze środkami masowego przekazu
12. Odbudowa zaplecza naukowego statystyki publicznej
13. Edukacja statystyczna
14. Priorytetowe zadania w zakresie rozwoju wybranych dziedzin statystyki publicznej
15. Spisy powszechne około 2020 roku
16. Co dalej – 2025 -2030

Józef Oleński

## Czym mogłaby być polska statystyka publiczna w perspektywie 2025 roku

### 1. Statystyka publiczna - podstawą informacyjnego bezpieczeństwa państwa i gospodarki

#### 1.1. System statystyki publicznej jest jednym z ogólnokrajowych infrastrukturalnych systemów informacyjnych państwa, których podstawowym zadaniem jest zapewnienie **bezpieczeństwa informacyjnego społeczeństwa, gospodarki i państwa**.

Z tego podstawowego zadania statystyki publicznej wynikają konkretne obowiązki i prawa wszystkich uczestników systemu statystyki publicznej – jednostek statystyki publicznej, respondentów i użytkowników.

Realizując zadanie zapewnienia **bezpieczeństwa informacyjnego** kraju system statystyki publicznej powinien aktywnie i ściśle współdziałać z innymi infrastrukturalnymi systemami informacyjnymi, w szczególności z systemami informacyjnymi administracji publicznej, z infrastrukturalnymi systemami informacyjnymi UE oraz odpowiednimi systemami organizacji międzynarodowych, których członkiem lub uczestnikiem jest Polska.

#### 1.2. W nowoczesnym państwie statystyka publiczna jako infrastrukturalny system informacyjny realizuje następujące zadania funkcje:

- opracowuje podstawowe standardy informacyjne dla systemów informacji społecznej i gospodarczej (mierniki zjawisk i procesów społecznych i ekonomicznych, klasyfikacje, nomenklatury, typologie, statystyczne definicje pojęć oraz odpowiadające im wskaźniki statystyczne) oraz koordynują ich wdrażanie i stosowanie,
- aktywnie i systematycznie bada i identyfikuje antycypacyjnie potencjalne potrzeby informacyjne społeczeństwa, gospodarki, organów państwa wszystkich szczebli i innych jednostek sektora publicznego w zakresie informacji statystycznej, a następnie potrzeby te twórczo odwzorowuje w programach badań statystycznych,
- realizuje oficjalne badania statystyczne kierując się zasadami obiektywizmu, bezstronności, efektywności ekonomicznej i organizacyjnej, oraz udostępnia – w granicach określonych przez prawo - informacje i metainformacje jako dobro publiczne należne,
- aktywnie uczestniczy w kształtowaniu innych infrastrukturalnych systemów informacyjnych państwa i gospodarki, mając na uwadze przede wszystkim stosowanie w nich standardów informacyjnych oraz możliwości wykorzystania gromadzonych przez nie informacji jako danych źródłowych dostarczających wiedzy o zjawiskach i procesach społecznych i ekonomicznych, w tym jako źródła danych dla badań statystycznych statystyki publicznej,
- stanowi zaplecze informacyjne, analityczne i metodyczne organów państwa i innych jednostek sektora publicznego, w tym aktywnie wspomaga te organy w opracowywaniu analiz, prognoz, w procesach podejmowania decyzji,

- aktywnie upowszechnia wiedzę o zjawiskach i procesach objętych badaniami statystycznymi i prowadzi edukację statystyczną społeczeństwa jako jedno z działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

1.3. W realizacji wymienionych wyżej zadań statystyka publiczna powinna przestrzegać zasad określonych w:

- Rezolucji EKG ONZ Nr E/1992/32 z dnia 15 kwietnia 1992 r. *Fundamentalne zasady statystyki publicznej (Fundamental principles of official statistics)* w regionie europejskim, a następnie przyjętej w 1994 roku przez Komisję Statystyczną ONZ, a w 2014 roku przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych.
- *Deklaracji Międzynarodowego Instytutu Statystyki w sprawie etyki zawodowej (ISI Declaration on Professional Ethics)* przyjętej w 1985 roku przez Międzynarodowy Instytut Statystyczny.

W społeczeństwie informacyjnym, w warunkach globalizacji statystyka publiczna powinna spełniać wiodącą rolę *antyhalucynogenu* w zatrutym środowisku informacyjnym społeczeństw i gospodarek. Narzędziami realizacji tej roli są oparte na etyce chrześcijańskiej oraz na solidnych podstawach naukowych standardy metainformacyjne, informacyjne i metodologiczne i dostarczanie wszystkim podmiotom społecznym, politycznym i ekonomicznym informacji minimalizującej społeczne luki informacyjne jako dobra publicznego należnego.

Należy dążyć do integracji funkcjonalnej systemów informacyjnych statystyki publicznej z profesjonalnymi systemami informacji naukowej, technicznej, społecznej i ekonomicznej

## 2. Podstawowe obowiązki polskiej statystyki publicznej względem społeczeństwa, gospodarki i państwa

2.1. System statystyki publicznej w Polsce jest jednym z podstawowych, publicznych, ogólnokrajowych infrastrukturalnych systemów informacyjnych państwa, którego zadania to:

zapewnić niezbędny poziom bezpieczeństwa informacyjnego społeczeństwa, gospodarki i państwa w zakresie informacji statystycznej, dostarczając jako dobra publicznego informacji, metainformacji i metodycznej wiedzy statystycznej i społeczno – ekonomicznej, a przez to realizuje obywatelskie prawo do informacji i wspomaga rozwój społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy,

- dostarczać informacji statystycznych pertynentnych względem identyfikowanych antycypacyjnie, potencjalnych potrzeb informacyjnych użytkowników oraz aktywnie stymulować rozwój tych potrzeb,
- inicjować obserwację statystyczną nowych zjawisk i procesów w społeczeństwie i gospodarce, opracowywać twórczo metody ich identyfikacji i pomiaru, wykorzystując najnowsze metody i technologie statystyczne,
- świadczyć profesjonalne usługi informacyjne i analizy jednostkom sektora publicznego mając na uwadze zmniejszenie kosztów i podniesienie sprawności funkcjonowania aparatu państwa i innych jednostek sektora publicznego,
- opracowywać standardy informacyjne dla państwowych systemów informacji społecznej i gospodarczej kraju, obligatoryjne dla jednostek sektora publicznego, wspomagać ich wdrażanie i stosowanie,

- oddziaływać na jakość i integralność informacji zarówno w innych badaniach statystycznych prowadzonych poza systemem statystyki publicznej, jak i w administracyjnych systemach informacyjnych za pomocą kontroli stosowania i pomocy we wdrażaniu standardów informacyjnych w systemach infrastrukturalnych państwa.

2.2. Statystyka publiczna powinna dostarczać danych statystycznych umożliwiających przedsiębiorcom i organizacjom przedsiębiorstw dysponowanie obiektywną, rzetelną wiedzą w koniunkturze gospodarczej kraju, regionów oraz rynków zagranicznych, ułatwiając im podejmowanie decyzji i zmniejszając ryzyko działalności gospodarczej. Powinna dostarczać także informacji statystycznych potrzebnych organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność społeczną, do oceny sytuacji społecznej w interesujących ich dziedzinach i regionach oraz do trafnego ukierunkowania ich działań. W tym zakresie służby statystyki publicznej winny współpracować aktywnie z organizacjami przedsiębiorców i izbami gospodarczymi różnych branż. Należy mieć na uwadze, że upowszechniane rzetelne informacje statystyczne sprzyjają transparentności procesów gospodarczych, rozwojowi i stabilizacji rynku.

2.3. Polska statystyka publiczna poprzez swój udział w światowym systemie statystycznym oraz w Europejskim Systemie Statystycznym Unii Europejskiej (ESS) zapewniać powinna użytkownikom w kraju dostęp do światowych i europejskich zasobów informacji statystycznych i wiedzy metodycznej oraz - gwarantując wysoką jakość udostępnianych danych statystycznych - współtworzyć, wraz z innymi instytucjami państwa, klimat zaufania do Polski i polskiej gospodarki.

2.4. We współczesnej gospodarce, nazywanej gospodarką opartą na wiedzy, o pozycji kraju i gospodarki decyduje pozycja jego potencjału naukowego i badawczo – rozwojowego w świecie. Dlatego ważnym zadaniem polskiej statystyki publicznej jest wspieranie badań naukowych w tych dziedzinach, w których informacje i metainformacje oraz metody i narzędzia statystyczne stanowią komponent prowadzonych badań. Dane i metadane statystyczne wykorzystywane do badań naukowych powinny być udostępniane bezpłatnie lub po bezpośrednim koszcie udostępnienia danych.

2.5. Służby statystyki publicznej powinny stanowić profesjonalne zaplecze informacyjne i analityczno – badawcze rządu, organów administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli oraz innych jednostek sektora publicznego, zwłaszcza instytucji realizujących bezpośrednio lub pośrednio politykę społeczną i ekonomiczną państwa.

Służby statystyki publicznej powinny dysponować potencjałem zdolnym do szybkiego, dynamicznego reagowania na ich potrzeby informacyjne, analityczne i badawcze aparatu państwa i gospodarki zarówno w kraju, jak i poza jego granicami.

Obsługa informacyjna administracji rządowej i samorządowej przez organy statystyki publicznej winna być realizowana bezpłatnie w ramach zadań określonych w programach badań statystycznych, a potrzeby informacyjne wykraczające poza zadania określone w programach badań winny być finansowane po bezpośrednim koszcie własnym wykonania takiej usługi przez organy statystyki publicznej.

2.6. Służby statystyki publicznej w Polsce podległe są różnym organom władzy i administracji rządowej i samorządowej. W tych warunkach organizacyjnych niezbędna jest sprawna centralna koordynacja metodologiczna i programowa, by oficjalne badania statystyczne realizowane przez różne instytucje współdziałały w realizacji badań statystycznych w ramach jednego spójnego, zintegrowanego systemu centralnie koordynowanego. Koordynator tych badań powinien mieć status Naczelnego Statystyka, pełniąc równocześnie

funkcję Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Instrumenty koordynacji Naczelnego Statystyka to:

- (a) obligatoryjne standardy metainformacyjne i metodologiczne dotyczące informacji społecznej i ekonomicznej,
- (b) wieloletnie i roczne programy badań statystycznych, obejmujące wszystkie badania, których wynikami są oficjalne dane lub metadane statystyczne,
- (c) zasoby metainformacyjne i informacyjne wspólne dla wszystkich służb statystyki publicznej, w tym także służb statystycznych resortów, organów samorządowych, NBP, oraz innych organizacji lub podmiotów komercyjnych realizujących oficjalne badania statystyczne finansowane lub współfinansowane ze środków publicznych,
- (d) spójne prawo informacyjne regulujące funkcjonowanie infrastruktury informacyjnej państwa, w tym systemu statystyki publicznej i wszelkich procesów informacyjnych, których efektami są oficjalne dane lub metadane statystyczne,
- (e) systemy metainformacyjne (normy, klasyfikacje, nomenklatury, rejestry) systemów administracyjnych i podmiotów gospodarki narodowej, o istotnym znaczeniu dla infrastruktury informacyjnej państwa.

2.7. Unia Europejska oraz kraje członkowskie Unii rozpoczęły w latach 90-tych, w ramach programu rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy (IST), realizację kompleksowej informatyzacji administracji i gospodarki. Statystyka publiczna wpisując się w te przedsięwzięcia powinna zdefiniować swoje miejsce i funkcje w e-państwie i *e-gospodarce*.

W najbliższym pięcioleciu należy dokończyć przerwany w 2011 roku proces transformacji systemu statystycznego Polski z modelu „formularzowego” na model „zintegrowany”, wpisując go jako aktywny segment zinformatywowanej infrastruktury informacyjnej państwa i Unii Europejskiej, zapewniając interoperacyjność polskiej statystyki publicznej z globalnymi systemami informacji społecznej i gospodarczej.

2.8. Polska statystyka publiczna powinna tworzyć spójny system współdziałający w ramach ESS przede wszystkim w formie przekazywanie wyników danych statystycznych wymaganych przez Eurostat jako urząd statystyczny obsługujący Komisję Europejską i inne urzędy UE. Podstawową formą wdrażania metodologii wymaganej przy opracowywaniu wskaźników dla Eurostatu powinna być metoda „*gateway*”. Standardy metodologiczne Eurostatu należy wykorzystywać do opracowywania algorytmów przeliczania wskaźników opracowywanych według metod krajowych na metodologię wymaganą przez Eurostat dla danych tam przekazywanych.

2.9. Użyteczne dla potrzeb krajowych rozwiązania metodologiczne rekomendowane przez Eurostat i inne organizacje międzynarodowe należy wdrażać przez ich twórczą adaptację dla potrzeb i do warunków krajowych.

### 3. Analiza funkcjonującego aktualnie modelu systemu statystyki publicznej w Polsce

3.1. System statystyki publicznej w Polsce funkcjonuje na podstawie *Ustawy o statystyce publicznej z 29 czerwca 1995 roku* (z późniejszymi zmianami).

3.2. System statystyki publicznej Polski jest autonomicznym podsystemem globalnego systemu statystycznego koordynowanego przez Komisję Statystyczną ONZ i współpracujące

w ramach ONZ organizacje międzynarodowe. Współdziała także z systemami statystycznymi organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Polska, w tym OECD. Polski system statystyki publicznej jest ponadto podsystemem zintegrowanym z Europejskim Systemem Statystycznym (ESS) koordynowanym przez Eurostat. Dyrektywy UE odnoszące się do statystyki publicznej mają charakter obowiązujący. Dyrektywy UE nie ograniczają polskiej statystyki publicznej w rozwoju własnej metodologii i prowadzeniu badań potrzebnych na użytek krajowy, dla podmiotów i instytucji krajowych.

3.3. Obowiązująca *Ustawa o statystyce publicznej* dostosowana jest do stanu prawnego dotyczącego informacji w państwie z roku 1995. Zmiany wprowadzone do Ustawy po roku 1995 do tej pory wynikały przede wszystkim z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku dotyczących formalno – prawnego statusu urzędów centralnych oraz reformy podziału administracyjnego kraju.

Po roku 1995 wprowadzono w Polsce szereg szczegółowych regulacji prawnych mających istotne znaczenie dla systemów informacyjnych państwa, zarządzania informacją oraz informatyzacją procesów informacyjnych w sektorze publicznym, które mogłyby mieć znaczenie dla usprawnienia statystyki publicznej.

Aby statystyka publiczna wykorzystwała nowe możliwości, niezbędne jest usunięcie nieśpójności, jakie powstały między tymi regulacjami a *Ustawą o statystyce publicznej*. Istotne znaczenie ma uwzględnienie specyfiki organów statystyki publicznej w *Ustawie o służbie cywilnej*. Traktowanie służb statystycznych tak jak wszelkich innych urzędów szkodzi rozwojowi specjalistycznych kadr statystycznych i właściwemu finansowaniu działalności tych służb.

Należy także uwzględnić implikacje wynikające z wejścia Polski do UE i funkcjonowania statystyki polskiej jako autonomicznej części Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS). Błędna jest stosowana w praktyce zasada nadrzędności ESS nad krajowym systemem statystyki publicznej zarówno w zakresie metodologii, jak i programów badań.

3.4. Realizatorami badań statystycznych w system statystyki publicznej w Polsce są następujące rodzaje jednostek:

- Główny Urząd Statystyczny i podległe mu urzędy statystyczne na szczeblu terenowym,
- wewnętrzne jednostki organizacyjne naczelnych i centralnych organów władzy i administracji państwowej prowadzące oficjalne badania statystyczne oraz inne jednostki organizacyjne sektora publicznego prowadzące oficjalne badania statystyczne na mocy rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych (tzw. badania resortowe),
- podmioty realizujące na zlecenie organów władzy i administracji procesy informacyjne, których efektem są oficjalne dane i metadane statystyczne,
- podmioty, które są gestorami zbiorów metadanych i danych administracyjnych i transakcyjnych stanowiących podstawę do realizacji oficjalnych badań statystycznych (głównie instytucje sektora publicznego i wielkie przedsiębiorstwa o zasięgu ogólnokrajowym lub międzynarodowym).

3.5. W obowiązującej ustawie o statystyce publicznej status *służb statystyki publicznej* mają wyłącznie GUS i podległe mu urzędy statystyczne (zob. *Ustawa o statystyce publicznej, Rozdział 2. Służby statystyki publicznej*). Pozostałe jednostki nie mają statusu służb statystyki publicznej. Definicja *służb statystyki publicznej* jest więc zawężona w stosunku do aktualnej sytuacji organizacyjnej w zakresie realizacji oficjalnych badań statystycznych.

W świetle tej regulacji nie są służbami statystyki publicznej inne jednostki organizacyjne sektora publicznego, mimo że prowadzą oficjalne badania statystyczne. Nie są nimi także instytucje niepubliczne realizujące badania statystyczne na zlecenie instytucji państwowych. Ta dychotomia stwarza trudności realizacji niektórych badań statystycznych oraz utrudnia wymianę danych między jednostkami uczestniczącymi w badaniach statystycznych. W szczególności dotyczy to tych jednostek organizacyjnych administracji i współpracujące z nimi placówki badawcze, których uczestnictwo polega na opracowywaniu, analizie i upowszechnianiu danych zebranych w ramach badań prowadzonych przez inne jednostki organizacyjne. Wprowadzona do Ustawy „furtka prawna” (tzw. *badania wspólne*) nie rozwiązuje problemu.

- 3.6. Narzędziem koordynacji badań statystycznych jest roczny program badań statystycznych statystyki publicznej, wprowadzany w trybie Rozporządzenia Rady Ministrów. Stanowi on podstawę do określania obowiązków statystycznych respondentów, kompetencji jednostek realizujących badania oraz wydatków budżetowych na statystykę publiczną. Projekt programu jest opracowywany przez GUS, ale przedkładany jest Radzie Ministrów przez Radę Statystyki.

Roczny program badań statystycznych statystyki publicznej jest niewystarczającym instrumentem koordynacji krajowego systemu statystyki publicznej. Przyczyną tej słabości jest wadliwe zinterpretowanie w 1996 roku przez prawników w GUS zapisów ustawowych dotyczących programu badań. Interpretacja jaką wówczas wprowadzono, wynikała z niezrozumienia przez prawników GUS istoty koordynacyjnych funkcji programowania badań statystycznych.

Dodatkowo nie udało się w praktyce ukształtować funkcjonowania Rady Statystyki jako organu tworzącego programy badań statystycznych. Rada Statystyki funkcjonuje jako ciało eksperckie, organ doradczy względem Prezesa GUS, mimo że ustawowo jest to organ doradczy Prezesa Rady Ministrów. Rada nie dysponuje aparatem niezbędnym do oficjalnego reprezentowania potrzeb informacyjnych aparatu państwa i innych grup użytkowników (przedsiębiorców, związków zawodowych, nauki).

- 3.7. Polski system statystyki publicznej dostosowany jest do standardów międzynarodowych określanych przez ONZ, OECD i inne organizacje międzynarodowe, których Polska jest członkiem. Niestety, dostosowanie to zostało dokonane najczęściej *metodą transplantacji* metod, programów, a nawet formularzy, w tym przez przetłumaczenie standardów proponowanych przez organizacje międzynarodowe z języków oficjalnych (zwykle z angielskiego) na język polski, a następnie wprowadzenie tego standardu bezpośrednio do polskich systemów informacyjnych, w tym statystyki publicznej. W szeregu przypadkach doprowadziło to do utraty możliwości dobrego odwzorowania specyfiki procesów ekonomicznych i społecznych w kraju o tak wysokiej dynamice zmian, jak Polska.
- 3.8. Polski system statystyki publicznej jest jednym z narodowych systemów Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS) i spełnia wymagane przez ESS warunki integralności. Wszystkie podstawowe wskaźniki statystyczne, których metodologię określają dyrektywy UE, są opracowywane zgodnie z tymi dyrektywami, ogłaszane i przekazywane do odpowiednich organizacji międzynarodowych, w szczególności do Eurostatu. Inna rzecz, że szereg ustaleń metodycznych tych organizacji ma niewielką przydatność dla odwzorowania zjawisk społecznych i ekonomicznych w Polsce, a produkowanie danych według metodologii krajowej i równoległe według metod wskazywanych przez organizacje międzynarodowe wywołuje zbyteczny chaos informacyjny i nieporozumienia interpretacyjne.
- 3.9. Polska statystyka publiczna w przeważającym zakresie spełnia kryteria jakości danych uznawane jako standardy przez międzynarodowe instytucje statystyczne. Wnikliwego au-

dytu wymaga jednak jakość operatów, jakość prób realizowanych w badaniach statystycznych, precyzja i porównywalność danych w badaniach reprezentacyjnych, częściowych i mieszanych. Weryfikacji wymaga także jakość metod szacowania danych na podstawie różnych metodologicznie badań wykorzystywanych jako podstawa informacyjna w rachunkach narodowych i w innych badaniach makroekonomicznych.

- 3.10. Co kilka lat w ESS przeprowadzane są tzw. *przeglądy partnerskie*, czyli kompleksowe oceny systemów statystyki publicznej państw członkowskich UE przez zespoły międzynarodowe powoływane przez Eurostat. W przeglądach tych system statystyki publicznej był oceniany pozytywnie, a dla części kryteriów uzyskiwał wysokie noty.

Jednak kryterium oceny jest zgodność krajowego systemu statystycznego z regulacjami przyjętymi w przez Komisję Europejską. Ocena nie bierze pod uwagę dostosowania krajowego systemu statystycznego do warunków i potrzeb kraju. Dlatego konieczne jest wprowadzenie krajowego systemu audytu jakości badań i danych statystycznych, obejmującego cały system statystyki publicznej, nie tylko badania realizowane przez GUS i US-y, ale także przez wszystkie inne instytucje.

- 3.11. Polska statystyka wypełnia starannie i skrupulatnie swoje zobowiązania międzynarodowe. Nierzadko bardziej starannie, aniżeli zobowiązania wewnętrzne na rzecz podmiotów krajowych. Potrzeby użytkowników krajowych powinny mieć co najmniej taki sam priorytet, jak potrzeby organizacji międzynarodowych.

Analizując opinie i oceny polskiej statystyki przez organizacje międzynarodowe należy pamiętać, że biura lub urzędy statystyczne tych organizacji reprezentują wyłącznie potrzeby informacyjne aparatu administracyjnego tych organizacji. Narodowe urzędy statystyczne są postrzegane przez nie jako źródła danych odpowiadających metodologicznie i zakresowo tym potrzebom.

Dlatego programy badań statystycznych kraju powinny traktować rekomendacje programowe i metodologiczne organizacji międzynarodowych jako uzupełnienie własnych programów badań, rozwiązań metodycznych, organizacyjnych i technologicznych uwzględniających dobrze rozpoznane aktualne i przyszłe potrzeby informacyjne państwa, gospodarki narodowej i społeczeństwa.

- 3.12. Doceniając osiągnięcia polskiej statystyki zauważane i pozytywnie oceniane przez organizacje międzynarodowe przy okazji *przeglądów partnerskich*, tym bardziej trzeba zwrócić uwagę na ważniejsze bariery ograniczające spełnianie przez statystykę publiczną na rzecz kraju - społeczeństwa, gospodarki, nauki i aparatu państwa:

- zbyt niska aktywność programowa krajowych organów statystyki publicznej przejawiająca się w kształtowaniu programu badań statystycznych na podstawie zaszczości oraz propozycji – nierzadko incydentalnych – zgłaszanych przez niektórych użytkowników instytucjonalnych (np. ministerstwa), oraz wymagań organizacji międzynarodowych,
- zbyt niska aktywność metodyczna służb statystyki publicznej i innych jednostek prowadzących badania, stosowanie zbyt prostych metod badań tam, gdzie wykorzystanie zaawansowanych podejść metodologicznych przyniosłoby lepsze efekty, bierność przyjmowanie rekomendacji metodologicznych organizacji międzynarodowych za gotowe reguły metodyczne i algorytmy produkcji danych wynikowych,
- pasywne przyjmowanie międzynarodowych standardów statystycznych (na zasadzie *transplantacji*), w tym dyrektyw statystycznych UE, i wdrażanie ich wprost także wtedy, gdy potrzeby kraju wymagają, a metodologia międzynarodowa dopuszcza adaptację danego standardu do specyfiki kraju,



- pasywna polityka informacyjna służb statystycznych, przejawiająca się w biernym oczekiwaniu na zgłoszenia potrzeb informacyjnych przez użytkowników, zamiast aktywnego określania ich potrzeb i aktywnego oferowania relewantnych zaawansowanych usług informacyjnych i analitycznych;

- bierne podejście GUS do rozwijania i informatyzacji przez resorty własnych administracyjnych systemów informacyjnych, których funkcje nakładają się na zadania statystyki publicznej; utrudnia to, a nierzadko uniemożliwia, wykorzystanie danych administracyjnych i transakcyjnych jako bezpośrednich mikrodanych dla badań statystycznych; dodatkowo taka sytuacja uniemożliwia wymianę informacji między resortowymi systemami informatycznymi, generuje nadmierną redundancję, wysokie koszty procedur administracyjnych, dezintegrację zasobów informacyjnych państwa;

- brak wieloletniego programu badań statystycznych jako dokumentu umocowanego prawnie, stanowiącego podstawę do wieloletniego budżetowania zadaniowego prac statystycznych; roczny program badań statystycznych w niewystarczającym stopniu spełnia rolę narzędzia koordynacji badań statystycznych,

- nierównoprawny względem GUS i podległych mu urzędów statystycznych status formalno-prawny jednostek prowadzących badania statystyczne w resortach, utrudniający integrację jednostek uczestniczących w realizacji badań statystycznych i prowadzonych przez nie badań statystycznych w jeden spójny system; status ten przekłada się także na pozycję przedstawicieli Rady Statystyki w ich własnych resortach i organizacjach;

- autonomizacja poszczególnych badań statystycznych, zarówno tych realizowanych bezpośrednio przez GUS i urzędy statystyczne, jak i przez resorty, wskutek czego statystyki resortowe są nieporównywalne, co utrudnia wymianę informacji i korzystanie z nich do kompleksowych analiz; prowadzi to do dezintegracji metodologicznej i informacyjnej między badaniami statystycznymi resortów, także dezintegracji badań w ramach jednego resortu;

- brak kompleksowego, długookresowego programu prac badawczo – rozwojowych, brak programu opracowania i spójnego wdrażania wspólnych, ogólnokrajowych standardów informacyjnych dla statystyki i innych systemów informacji społeczno – gospodarczej (metodologii, jakości, zakresu, odwzorowania informacji, bezpieczeństwa, wymiany i udostępniania, technologii) oraz kontroli ich stosowania, zwłaszcza w administracyjnych systemach informacyjnych, co powoduje ich pogłębiającą się dezintegrację infrastruktury informacyjnej państwa;

- po przejściu GUS od 2009 roku z formularzy papierowych na formę elektroniczną nie przeprojektowano formularzy i zachowano autonomiczne formularzowe systemy przetwarzania danych; tak więc poza zastąpieniem papieru zapisem elektronicznym nic się nie zmieniło, mimo że zadania określone w 2007 roku zobowiązywały do przeprojektowania wszystkich sprawozdań i eliminację redundancji,

- nie zrealizowano sformułowanego w 2007 roku zadania zintegrowanego gromadzenia danych jednostkowych ze sprawozdań elektronicznych w formie centralnego repozytorium mikrodanych;

- nie zrealizowano w sformułowanego w 2007 roku zadania budowy systemu dziedzinowych baz wiedzy opartego na trójszczeblowej strukturze: mikrodane - mikroagregaty – zagregowane szeregi czasowe,

- poziom metodyczny i organizacyjny szeregu badań statystycznych jest nieadekwatny do potrzeb i aktualnych warunków technicznych; dotyczy to w szczególności badań częściowych i reprezentacyjnych na małych próbach,

- potrzeba modernizacji metodologicznej badań statystycznych prowadzonych zarówno przez organy GUS, jak i w resortach, które projektując „swoje” badania stosują podejścia właściwe dla administracyjnych systemów informacyjnych;
- słabe operaty; badania oparte na zbyt słabych operatach nie dają gwarancji reprezentatywności danych źródłowych i podstaw do uogólniania wyników;
- zbyt małe próby w statystycznych badaniach reprezentacyjnych, uniemożliwiające uzyskiwanie danych w stopniu szczegółowości niezbędnym dla użytkowników finalnych; dotyczy to w szczególności generowania danych w przekrojach terytorialnych i branżowych na podstawie badań reprezentacyjnych;
- dominacja sprawozdawczości z podmiotów gospodarki narodowej i ankiet statystycznych jako podstawowej formy pozyskiwania danych źródłowych; znikome pozyskiwanie mikrodanych źródłowych z rejestrów administracyjnych, zbiorów danych transakcyjnych (obecnie nazywanych *big data*) oraz z systemów ewidencyjnych przedsiębiorstw i sieci korporacji gospodarczych;

- nadinterpretacja pojęcia *tajemnicy statystycznej* ograniczająca możliwość opracowywania agregatów niskiego szczebla, wymiany danych statystycznych między jednostkami sektora publicznego, prowadzenia badań naukowych wymagających danych statystycznych w szczegółowych przekrojach,

- brak konsekwencji w przestrzeganiu *Fundamentalnych zasad statystyk oficjalnych* (Rezolucja EKG ONZ z 1992 roku, deklaracja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 2014 roku), oraz *Kodeksu etyki zawodowej statystyków* (Deklaracja Międzynarodowego Instytutu Statystyki z 1985 roku); dokumenty te są dla wielu uczestników badań statystycznych nieznane;
- niewystarczający rozwój statystyki regionalnej i lokalnej, zwłaszcza statystyk wspomagających samorządy szczebla lokalnego, gminnego i powiatowego w zakresie realizacji wspomagania przez statystykę zadań wynikających z ustaw kompetencyjnych wprowadzonych w 1999 roku; utworzone w US-ach Ośrodki Badań Regionalnych w większości są pasywne jeżeli chodzi o współpracę z użytkownikami w terenie w charakterze ich zaplecza analitycznego i informacyjnego;
- niezadawalający rozwój statystyki regionalnej dla potrzeb gospodarki przestrzennej, programowania rozwoju regionalnego, w tym statystycznego wsparcia projektów przewidzianych do realizacji w ramach programów współfinansowanych przez UE;

- niezadawalający rozwój statystycznych zasobów informacyjnych wspomagających zarządzanie sytuacjami kryzysowymi zwłaszcza na szczeblu regionalnym, lokalnym i w skali aglomeracji;

- niewystarczający zakres prac analitycznych i prognostycznych na potrzeby organów władzy i administracji publicznej; statystyka publiczna jest postrzegana przez użytkowników jako przede wszystkim dostawca „surowych danych” statystycznych lub danych o niskim stopniu przetworzenia;
- brak w służbach statystyki publicznej wystarczającego potencjału eksperckiego i organizacyjnego umożliwiającego antycypacyjne lub operatywne reagowanie na ważne do-

raźne potrzeby informacyjne, z zebraniem dodatkowych danych i opracowaniem analiz, świadczenie kwalifikowanych usług informacyjnych;

- pasywny model udostępniania informacji przez informatoria statystyczne w GUS i w urzędach wojewódzkich;
- słaba aktywność lub brak aktywności ośrodków badań regionalnych przy US-ach; ośrodki te powinny spełniać rolę informacyjno-analitycznych partnerów władz terenowych i placówek ekspercko-badawczych;

- brak zaplecza naukowo – badawczego statystyki publicznej, zlikwidowanego przez GUS w II połowie lat 90-tych; uniemożliwia to opracowywanie własnych rozwiązań metodycznych odpowiadających potrzebom i specyfice kraju, utrudnia absorpcję i twórczą adaptację nowych metod i technologii, opracowywanie i wdrażanie nowych badań; brak zaplecza naukowego ogranicza aktywne uczestnictwo Polski w międzynarodowych programach i projektach badawczych w dziedzinie statystyki oficjalnej oraz przenoszenie do kraju i efektywne korzystanie z wyników badań,

- zbyt pasywny udział służb statystyki publicznej w programach budowy społeczeństwa informacyjnego i tzw. e-państwa, brak partycypacji służb statystycznych w budowie infrastrukturalnych systemów informacyjnych państwa, w tym rejestrów ogólnokrajowych, zasobów danych administracyjnych, zasobów danych transakcyjnych (obecnie popularny termin to *big data*), systemów informacyjnych ubezpieczenia społecznego, systemów finansowych, ubezpieczenia zdrowotnego, ewidencji ogólnokrajowych; brak udziału ekspertów statystyki publicznej w tworzeniu systemów informacyjnych obsługujących nowe procedury i instrumenty w administracji publicznej;

- drastycznie nieadekwatny do potencjału udział Polski w służbach statystycznych organizacji międzynarodowych, zwłaszcza w Eurostatie, OECD, ONZ, MFW, BŚ na stanowiskach związanych z rozwojem statystyki międzynarodowej.

- brak systemu edukacji statystycznej kadr dla organów statystyki na poziomie MOS (*master in official statistics*) obejmującego GUS, wojewódzkie organy oraz resorty i inne jednostki uczestniczące w realizacji oficjalnych badań statystycznych,

- drastycznie zaniżony względem innych służb i jednostek sektora publicznego poziom wynagrodzeń pracowników statystyki publicznej, w tym jej informatycznego zaplecza, co powoduje stały odpływ szkolonych kadr do innych jednostek sektora publicznego i komercyjnego.

Lista problemów do rozwiązania nie jest pełna. Oceny powyższe powinny być postrzegane nie jako krytyka aktualnego stanu polskiej statystyki publicznej, która mimo trudnych warunków ma na swoim koncie wiele osiągnięć, lecz jako pomoc w identyfikacji problemów, które powinny być podjęte przez służby odpowiedzialne za polską statystykę.

- 3.13. Można wskazać wiele przykładów pozytywnych i osiągnięć, cenionych także w statystyce światowej. Takie osiągnięcia w ostatniej dekadzie to kompleksowe przejście na sprawozdawczość elektroniczną w 2009 roku, przeprowadzenie powszechnego spisu rolnego 2010 i powszechnego spisu ludności 2011 w oparciu o dane z rejestrów administracyjnych, z wykorzystaniem wyłącznie elektronicznego ujmowania danych, w tym przez internet. Niestety oba te przedsięwzięcia nie zostały zrealizowane w pełnym zakresie, przerwano je bezzasadnie w 2011 roku i do tej pory nie są kontynuowane.

Pilnym zadaniem jest wznowienie prac nad elektronizacją pozyskiwania mikrodanych zarówno w badaniach realizowanych w GUS, jak i w innych jednostkach. Chodzi o przeprojektowanie wszystkich sprawozdań statystycznych i uruchomienie centralnego repozytorium mikrodanych ze wszystkich sprawozdań.

Pilne jest podjęcie przygotowań do spisów rolnego i ludności około 2020 stosując nowe podejście dostosowane to warunków cyfryzacji kraju przewidywanych w perspektywie 2020 roku.

Przykłady wspomnianych wyżej *dobrych praktyk* należy szerzej wykorzystać do promocji polskiej statystyki na świecie oraz do upowszechnienia ich w tych dziedzinach statystyki, które – z różnych przyczyn – nie spełniają wymaganych standardów i oczekiwań uczestników procesów informacyjnych w statystyce.

- 3.14. Mając powyższe na uwadze wydaje się niezbędne redefiniowanie priorytetów rozwojowych statystyki publicznej w Polsce, podjęcie działań w ramach obowiązujących regulacji prawnych oraz zainicjowanie działań legislacyjnych, programowych, organizacyjnych, badawczych i inwestycyjnych, które pozwolą na sukcesywną modernizację systemu statystyki publicznej, by mogła realizować efektywniej zadania zdefiniowane w p. 1 i 2.

## 4. Strategiczne cele, zadania i instrumenty rozwoju systemu statystyki publicznej

### 4.1. Cele strategiczne rozwoju statystyki publicznej

Strategia rozwoju systemu statystyki publicznej (w perspektywie 2016 – 2025) obejmuje cele i zespół działań, którym oczekiwanym efektem jest sukcesywna modernizacja systemu statystyki publicznej w sposób spójny z programami rozwoju całej infrastruktury informacyjnej państwa oraz statystyki polskiej jako podsystemu Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS).

Celami strategicznymi rozwoju systemu statystyki publicznej w Polsce są:

- **koordynacja infrastruktury informacyjnej państwa** dotycząca powszechnego stosowania statystycznych norm informacyjnych (klasyfikacje, nomenklatury, systemy identyfikacji, definicje pojęć, zasoby informacyjne, zasady gromadzenia i udostępniania informacji) w zakresie procesów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Kompetencje koordynacyjne opracowywania i kontroli stosowania norm informacyjnych powinny należeć do „naczelnego statystyka” (analogicznie do statusu *Chief Statistician* istniejącego w Eurostacie i w wielu krajach UE, Australii, Kanadzie), a ich wdrażanie powinno być zadaniem kolektywnych wszystkich resortów zaangażowanych w kształtowanie infrastruktury informacyjnej (np. poprzez Radę ds. infrastruktury informacyjnej państwa o kompetencjach opiniodawczo - decyzyjnych; naczelny statystyk kraju – prezes GUS jako przewodniczący tej rady).
- „**statystyka bez sprawozdań**”; sprawozdania z podmiotów gospodarki narodowej mogłyby stanowić pomocnicze źródło danych do opracowania i weryfikacji metodologii produkcji wynikowych danych statystycznych ze źródeł administracyjnych, zbiorów danych transakcyjnych (*big data*) i systemów ewidencyjnych przedsiębiorstw (głównie wielkich korporacji).

- ***Silne operaty – bardzo małe próby*** (*strong frames – very small samples*) dla zagadnień, których nie daje się opisać w statystyce za pomocą informacji ze źródeł wymienionych wyżej.
- ***Spisy powszechne „bez ankietów”*** – spisy powszechne około 2020 powinny być zrealizowane na podstawie źródeł administracyjnych, zbiorów danych transakcyjnych i ewidencji podmiotów. Zbieranie danych za pomocą ankietów należy ograniczyć do spisów próbnych (dla weryfikacji aktualności danych w rejestrach administracyjnych i innych źródłach) i wyspecjalizowanych badań okołospisowych.
- ***„Statystyka bez respondentów”*** – zastąpienie sprawozdawczości z podmiotów gospodarki narodowej wykorzystaniem informatycznych rejestrów administracyjnych, zasobów danych administracyjnych, zbiorów danych transakcyjnych (*big data*) i ewidencji podmiotów gospodarki narodowej jako źródła mikrodanych statystycznych.
- ***Statystyka publiczna – aktywnym zapleczem informacyjno – analitycznym organów władzy i administracji publicznej*** oraz innych jednostek realizujących zadania publiczne.
- ***Statystyka publiczna – aktywnym zapleczem informacyjnym edukacji i badań naukowych.***

Niżej wymieniono tylko te, które uważam za najbardziej istotne dla realizacji misji statystyki publicznej w perspektywie najbliższych 10 lat.

#### 4.2. Status prawny służb statystyki publicznej. Nowelizacja Ustawy o statystyce publicznej.

Jak wspomniano wyżej, w systemie statystyki publicznej istnieją trzy klasy jednostek prowadzących badania statystyczne statystyki publicznej:

- służby statystyki publicznej (GUS i urzędy statystyczne, rachmistrze i ankietery oraz jednostki obsługi statystyki publicznej tworzone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego),
- *jednostki* prowadzące badania statystyczne na mocy rozporządzenia Rady Ministrów ustalającego roczny program badań statystycznych,
- *pozostałe podmioty* realizujące na zlecenie organów władzy i administracji publicznej badania statystyczne, których wyniki mają status oficjalnych danych statystycznych *de iure* (np. niektóre resortowe instytuty naukowe, a także były instytuty resortowe obecnie skomercjalizowane i sprywatyzowane) lub *de facto* (np. Sedlak&Sedlak).

Owe *jednostki* (np. jednostki statystyczne ministerstw, Narodowego Banku Polskiego, innych urzędów administracji rządowej i samorządowej) i *pozostałe podmioty* nie będąc służbami statystyki publicznej, uzyskują w oparciu i decyzje administracyjne zlecniodawców prawo do korzystania z danych objętych tajemnicą statystyczną w zakresie prowadzonych przez nie badań.

Niekiedy badania te są realizowane jako *badania wspólne resortu z GUS*. Celem owej wspólnoty jest omińnięcie ograniczeń dostępu narzucanych przez tajemnicę statystyczną. Przy rzetelnym przestrzeganiu tajemnicy statystycznej jednostki te byłyby wyłączone z wykorzystania w opracowywaniu wynikowych danych informacji zbieranych w ramach innych badań statystycznych. Powodowałoby to zbędną redundancję, możliwość pełnego wykorzystania danych zebranych w ramach całego systemu statystyki publicznej.

Dlatego należy podjąć prace nad nowelizacją *Ustawy o statystyce publicznej* z 1995 roku. Powinno się wprowadzić *nową definicję służb statystyki publicznej*, która objęłaby - oprócz wymienionych w aktualnej *Ustawie* – także wydzielone organizacyjne jednostki istniejące w strukturach naczelnych i centralnych organów władzy i administracji rządowej oraz w samorządach terytorialnych, prowadzące badania statystyczne w ramach programów badań statystycznych statystyki publicznej.

Należy powołać ustawowo naczelnego statystyka kraju jako organ administracji centralnej posiadający kompetencje koordynacyjne w zakresie całej statystyki publicznej. Potrzebne jest utworzenie rejestru jednostek zaliczanych do służb statystyki publicznej (GUS, US-y, jednostki w ramach resortów, inne podmioty). Rejestr ten prowadzić powinien Naczelny Statystyk - Prezes Głównego Urzędu Statystycznego.

Podstawą efektywnego wykorzystania potencjału intelektualnego i organizacyjnego statystyki jest specjalizacja urzędów statystycznych. Wojewódzkie urzędy statystyczne mogą i powinny stać się jednostkami realizującymi określony zakres badań statystycznych (dziedzinę statystyki) w pełnym cyklu rozwojowym, to znaczy: badanie potrzeb uczestników procesów statystycznych, prace metodologiczne, propozycje do programu badań, współpraca z resortami, organizacja badań, zarządzanie dziedzinową bazą danych, opracowanie danych wynikowych i upowszechnianie informacji.

Głównym zadaniem GUS jako centralnego urzędu systemu statystyki publicznej jest programowanie, koordynacja i ukierunkowanie rozwoju całego systemu statystyki publicznej (w tym badań resortowych), zapewnienie finansowania oraz badań naukowych i zbiorczych opracowań centralnych. Niektóre badania statystyczne, ze względu na specyfikę, mogą być prowadzone przez jednostki GUS (np. sektor finansowy, współpraca międzynarodowa).

#### 4.3. Wieloletnie i roczne programy badań statystycznych statystyki publicznej

Luką w obecnej *Ustawie o statystyce publicznej* jest brak wieloletniego programu rozwoju statystyki publicznej jako głównego ustawowego instrumentu programowania, planowania i koordynacji systemu statystyki publicznej.

Niezbędne jest ustawowe umocowanie wieloletniego programu rozwoju statystyki publicznej jako podstawy do koordynacji prac służb statystyki publicznej, obejmujących zarówno prace prowadzone przez GUS i jego jednostki organizacyjne, jak i służby statystyczne resortów i innych instytucji.

Wieloletni program opracowywany na 10 lat i sukcesywnie, krocząco, aktualizowany, a dla cyklicznych badań masowych na 15 lat (obecnie program szczegółowy do 2022 roku, a kierunkowy do 2030). Wieloletni program powinien obejmować całokształt prac niezbędnych do funkcjonowania i rozwoju statystyki publicznej jako ogólnokrajowego, infrastrukturalnego systemu informacyjnego.

Wieloletni program badań statystycznych powinien obejmować działania wszystkich podmiotów upoważnionych i zobowiązanych do uczestniczenia oficjalnych badań statystycznych, w tym:

- (a) prace naukowo – badawcze w dziedzinach dotyczących statystyki publicznej i infrastruktury informacyjnej państwa w części związanej z informacją objętą oficjalnymi badaniami statystycznymi obecnie i w przewidywalnej przyszłości, inne prace naukowo – badawcze służące rozwojowi badań statystycznych i edukacji statystycznej,

- (b) prace metodologiczne i przygotowawcze nowych badań statystycznych i zmian w badaniach kontynuowanych, eksperymentalne i inicjalne wdrożenia nowych badań,
- (c) tworzenie, aktualizację i utrzymanie zintegrowanego systemu metadanych stosowanych w statystyce i w systemach społeczno – gospodarczych (bazy klasyfikacji, nomenklatur, typologii, słowników pojęć i definicji, dokumentacji metodologii badań, katalogów statystycznych),
- (d) tworzenie, utrzymanie i aktualizacja rejestrów i operatów statystycznych,
- (e) specyfikację konkretnych badań statystycznych, które powinny być prowadzone w sposób systematyczny, w okresie wieloletnim,
- (f) specyfikację stałych obowiązków statystycznych Polski względem służb statystycznych UE, ONZ i innych organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem,
- (g) specyfikację obowiązków udostępniania danych i metadanych, oraz świadczenia usług informacyjnych, analitycznych, konsultacyjnych na rzecz organów państwa i innych instytucji realizujących zadania publiczne, w tym utrzymanie repozytoriów mikrodanych i dziedzicznych baz danych statystycznych oraz systematycznie wydawanych publikacji statystyczne,
- (h) zadania jednostek zarządzających infrastrukturalnymi systemami informacyjnymi państwa na rzecz systemu statystyki publicznej (zarówno GUS jak i badan resortowych),
- (i) zadania statystyki publicznej na rzecz innych systemów informacyjnych i informacyjnych aparatu państwa, w szczególności w zakresie metodologii, metadanych i danych statystycznych
- (j) pozastatystyczne zadania i systemy informacyjne realizowane przez służby statystyki publicznej w ramach infrastruktury informacyjnej państwa,
- (k) udział polskiej statystyki publicznej w ESS oraz w działalności statystycznej organizacji międzynarodowych, których członkiem lub uczestnikiem jest Polska.

Wieloletni program powinien stać się podstawowym dokumentem określającym zakres przedmiotowy badań, obowiązki sprawozdawcze respondentów w badaniach obowiązkowych, obowiązki statystyki publicznej związane z realizacją badań oraz zakres wynikowych danych statystycznych udostępnianych jako dobro publiczne należne.

Należy oczekiwać, że formuła wieloletniego programu badań statystycznych statystyki publicznej wpłynie na stabilizację systemu informacyjnego statystyki publicznej, umożliwi dostosowanie administracyjnych systemów informacji oraz jednostek sprawozdawczych do wymagań statystyki, stabilizację oczekiwań użytkowników finalnych względem statystyki publicznej, stabilizację finansowania badań statystycznych prowadzonych przez GUS, US-y i resorty, a bezpośrednio lub pośrednio wpłynie na obniżenie kosztów funkcjonowania całej statystyki publicznej.

Wieloletni program badań statystycznych stanowić powinien podstawę do opracowywania rocznych programów badań statystycznych, których zadaniem byłoby przede wszystkim określenie niezbędnych nakładów budżetowych na statystykę publiczną w rocznych budżetach państwa, nakładanie obowiązków informacyjnych na respondentów i na organy statystyki oraz konkretyzacja szczegółów organizacyjnych realizacji badań.

Byłby to zatem dokument służący operatywnej koordynacji realizowanych badań, budżetowania i kontroli wykonania zadań przez służby statystyki publicznej. Oznacza to odpo-

wiednią zmianę procedur, trybu i formy opracowania rocznych programów badań statystycznych.

W rocznym programie badań statystycznych niezbędna jest zmiana interpretacji definicji badania statystycznego, a docelowo przy okazji nowelizacji *Ustawy* - zmiana samej definicji. Obecna definicja z 1995 roku została opacznie zrozumiana i wadliwie zinterpretowana przez prawników GUS, co uczyniło roczny program dokumentem formalnym, słabo przydatnym jako operatywny instrument koordynacji badań. Faktycznym instrumentem koordynacji i zarządzania badaniami jest plan opracowań statystycznych GUS.

Po wprowadzeniu do *Ustawy* instrumentu *Programu wieloletniego* można będzie przestać na obecnym *planie opracowań statystycznych* jako podstawowym narzędziu koordynacji metodologicznej, rozszerzając jego zakres na badania statystyczne realizowane przez inne resorty.

Należałoby przejrzeć ustawy kompetencyjne innych resortów, aby roczne programy badań statystycznych przestały spełniać rolę „wytrycha” upoważniającego centralną administrację rządową i administrację samorządową do zbierania danych z jednostek, które im bezpośrednio nie podlegają, jak podmiotów gospodarczych, jednostek samorządowych, jednostek wymiaru sprawiedliwości i innych niezależnych od administracji jednostek, zwłaszcza realizujących zadania zlecone tejże administracji rządowej lub finansowanych z budżetu centralnego.

#### 4.4. Rada Statystyki

Konsekwencją zmiany definicji służb statystyki publicznej jest zmiana zadań, kompetencji i składu Rady Statystyki. Doświadczenia funkcjonowania Rady Statystyki w latach 1996 – 2016 pozwalają sądzić, że w obecnej formule Rada nie jest w stanie efektywnie spełniać przypisanej jej roli organu doradczego Prezesa Rady Ministrów, aktywnie kształtującego program badań statystycznych całej statystyki publicznej, w tym badań resortowych, na co w dyskusjach zwracano niejednokrotnie uwagę. Rada jest raczej miejscem dyskusji uczestniczących osób uczestniczących w jej posiedzeniach nad dokumentami zawierającymi propozycje badań do włączenia do rocznego programu badań statystycznych, przygotowywanymi przez GUS i resorty w ramach komisji programowo - metodologicznej GUS. O zawartości rocznego programu przesądza w istocie ta ostatnia.

Rada Statystyki bez własnego zaplecza wykonawczego nie ma praktycznej możliwości operatywnego wpływania na program badań, audyt badań ani egzekwowania swoich uwag i propozycji, zwłaszcza względem resortów. Skład i tryb powoływania członków Rady sprawia, że Rada nigdy nie reprezentuje wszystkich „interesariuszy”, a po jej powołaniu Rada po pewnym czasie przestaje być reprezentatywna dla administracji rządowej i samorządowej, których przedstawiciele weszli do Rady. Dla większości członków Rady udział w niej jest jednym z wielu zadań, i to o nie najwyższym priorytecie. Wyjątki tylko potwierdzają regułę. Członkowie Rady reprezentujący resorty nie mają w praktyce żadnej możliwości przenoszenia ustaleń dotyczących programowania badań na szczeble decyzyjne „swoich” resortów.

Potrzebna jest nowa formuła Rady Statystyki. Rada powinna stać się służbą statystyki publicznej aktywnie kształtującym poprzez wieloletnie programy badań statystycznych i opiniująca programy roczne obejmujące cały system statystyki publicznej.

<p>Członkami Rady powinni być upoważnieni w zakresie statystyki przedstawiciele wszystkich organów władzy i administracji publicznej prowadzących oficjalne badania statystyczne, a w jej pracach (opiniowanie programów, inicjowanie zmian i uzupełnień itd.) powinni brać udział instytucjonalni uczestnicy procesów statystycznych (przez ich organy przedstawicielskie bądź organizacje zawodowe i społeczne).</p>
--



Członkowie Rady – przedstawiciele resortów realizujących badania – mogliby korzystać w swoich pracach ze wsparcia służb statystyki publicznej „swoich” resortów. Członkowie Rady winni posiadać odpowiednie pełnomocnictwa kierowników urzędów, które reprezentują.

Najlepiej byłoby, aby przedstawicielami w Radzie były osoby nadzorujące systemy informacyjne danego resortu i ich informatyzację, o ile w strukturze resortów takie stanowiska zostały wydzielone. Koszty uczestnictwa w pracach Rady przedstawiciele resortów ponosiłyby odpowiednie służby statystyki publicznej, każda w swoim zakresie. Koszty uczestnictwa pozostałych członków byłyby pokrywane w dotychczasowym trybie.

Zadaniem Rady powinno być opracowywanie skoordynowanych wieloletnich i rocznych (odpowiednich do obecnego planu opracowań statystycznych) programów badań statystycznych. Zadanie to Rada wykonywałaby poprzez wydzieloną służbę statystyczną GUS i resortów, które stanowiłyby aparat wykonawczy Rady. GUS zapewnić powinien techniczną obsługę Rady.

Przy tak sformułowanych zadaniach przewodniczącym Rady powinien być z urzędu Naczelny Statystyk - Prezes GUS jako organ odpowiedzialny za koordynację systemu statystyki publicznej.

Należy podkreślić, że w wielu krajach Unii Europejskiej, a także w USA, Kanadzie, Australii, Nowej Zelandii i innych, kierownicy centralnych urzędów statystycznych mają status Naczelnego Statystyka (*Chief Statistician*). Z tym tytułem wiążą się kompetencje koordynacji oficjalnych badań statystycznych prowadzonych przez wszystkie instytucje w kraju.

Tytuł Naczelnego Statystyka (*Chief statistician*) i związane z tym kompetencje koordynacyjne uzyskał także dyrektor generalny Eurostatu. Jest to interpretowane w Komisji Europejskiej i Komitecie ds. Europejskiego Systemu Statystycznego (ESSC) jako przyznanie szefowi Eurostatu kompetencji koordynacyjnych względem całego Europejskiego Systemu Statystycznego, a nie tylko – jak w wypadku dyrektora generalnego Eurostatu – uprawnień zarządzanie Eurostatem jako urzędem statystycznym Komisji Europejskiej. Warto z tego faktu i doświadczeń innych krajów wyciągnąć wnioski dla Polski.

Rada Statystyki powinna być postrzegana jako jeden z instrumentów realizacji kompetencji koordynacyjnych Naczelnego Statystyka. Zadaniem Rady Statystyki Publicznej powinno być konsultowanie programów badań, przede wszystkim programu wieloletniego, z głównymi grupami uczestników badań, w tym użytkowników, w ramach kompetencji „swoich” resortów lub organizacji.

Wydaje się, że proponowana formuła Rady zapewni uspołecznienie procesu kształtowania programu badań oraz jej autentyczny wpływ i współodpowiedzialność resortowych służb statystyki publicznej za programowanie badań statystycznych, ograniczenie redundancji, wymianę informacji i obniżenie łącznych nakładów na badania statystyczne i całą statystykę publiczną („także resortową”).

#### 4.5. Naukowa Rada Statystyczna

W celu zapewnienia właściwego poziomu metodycznego, naukowego i jakości badań statystycznych niezbędny jest audyt projektowanych i realizowanych badań statystycznych z naukowego punktu widzenia. Pozytywny audyt projektowanego badania byłby warunkiem włączenia go do projektu programu badań. Audyt po realizacji badania nakładałby na służby prowadzące badania obowiązek wykorzystania przedstawionych wniosków w dalszych pracach. Instytucją prowadzącą ten audyt oraz czuwającą nad naukowym i metodycznym poziomem badań statystycznych powinna być Naukowa Rada Statystyczna (NRS).

Oznacza to, że Naukowa Rada Statystyczna z ciała doradczego Naczelnego Statystyka - Prezesa GUS stałaby się ogniwem opieki i nadzoru naukowego w procesie tworzenia metodologii, kontroli jakości badań statystycznych i ich oceny z naukowego punktu widzenia. Innymi słowy, każda „*wiązka badań*” statystycznych z danej tematyki powinna mieć swoich *opiekunów naukowych*, członków NRS, którzy tym samym ponosiliby współodpowiedzialność za jakość badań. Każde badanie statystyczne przed jego wprowadzeniem do projektu programu badań statystycznych powinno uzyskać aprobatę metodologiczną swojego *opiekuna naukowego* danej *wiązki badań* z NRS.

Koszty prac Naukowej Rady Statystycznej w nowej formule byłyby częścią budżetu GUS. Członkowie Naukowej Rady Statystycznej powinni za swoją pracę w Radzie pobierać stosowne wynagrodzenie adekwatne do wynagrodzenia wysokiej klasy ekspertów.

Nowa formuła Naukowej Rady Statystycznej wymaga nowelizacji *Ustawy o statystyce publicznej*. Chodzi o wyposażenie jej w kompetencje jako ogniw w procesie tworzenia programów badań, nadzoru metodycznego i kontroli jakości informacji oraz zapewnienie finansowania adekwatnego do nowych zadań.

## 5. Zadania statystyki publicznej jako filaru infrastruktury informacyjnej państwa w warunkach globalizacji

### 5.1. Harmonizacja infrastruktury informacyjnej państwa w oparciu o standardy statystyczne

Jednym z podstawowych zadań systemu statystyki publicznej w nowoczesnym państwie, gospodarce opartej na wiedzy i społeczeństwie informacyjnym jest wspomaganie integralności infrastruktury informacyjnej państwa za pomocą opracowywania, upowszechniania i pomocy we wdrażaniu i stosowaniu standardów informacyjnych.

Polska powinna twórczo adaptować doświadczenia (tzw. dobre praktyki) krajów, które są uznane za wiodące w Unii Europejskiej i w skali światowej. W warunkach utrwalonego podziału kompetencji między resortami w zakresie tworzenia infrastrukturalnych systemów informacyjnych na statystykę publiczną w Polsce spada obowiązek zapewnienia integralności tych systemów w warstwie bazowych standardów informacyjnych i metadanych.

Tylko statystyka publiczna jako jedyny system międzyresortowy jest w stanie zapewnić tworzenie, upowszechnianie i harmonizację systemów resortowych w warstwie norm i metainformacji. Zadanie to powinno należeć do Prezesa GUS jako Naczelnego Statystyka.

Narzędziem realizacji kompetencji koordynacyjnych statystyki publicznych względem infrastruktury informacyjnej państw powinna być Rada ds. Infrastruktury Informacyjnej Państwa. W skład Rady powinni wchodzić eksperci - upoważnieni przedstawiciele tych wszystkich resortów i instytucji, które zarządzają podstawowymi infrastrukturalnymi systemami informacyjnymi o zasięgu ogólnokrajowym. Radzie powinien przewodniczyć z urzędu Naczelny Statystyk, a zastępcami powinni być przedstawiciel Ministerstwa Cyfryzacji (według aktualnej struktury resortowej) oraz przedstawiciel GUS (w randze zastępcy lub pełnomocnika Naczelnego Statystyka), odpowiedzialny za standardy informacyjne i funkcjonowanie systemu statystyki publicznej.

Zapleczem naukowym i badawczo-technicznym Rady jako koordynatora infrastruktury informacyjnej państwa powinien być instytut lub ośrodek badawczo-rozwojowy infrastruktury informacyjnej państwa, utworzony w strukturze Głównego Urzędu Statystycznego. Można by ośrodek utworzyć w ramach specjalizacji wybranego wojewódzkiego urzędu statystycznego.

Koordinacja infrastruktury informacyjnej państwa przez Radę powinna być ograniczona tworzenia i kontroli stosowania przez resorty obligatoryjnych standardów i metainformacji oraz - poprzez standaryzację – do sukcesywnego doprowadzenia do wyeliminowania redundancji i chaosu informacyjnego i metainformacyjnego, jaki panuje obecnie w środowisku informacyjnym aparatu państwa i w sektorze publicznym. Chodzi o to, aby stopniowo zbliżyć model infrastruktury informacyjnej Polski do modelu określanego terminem *model skandy-nawski*, uznanego za najbardziej efektywny w warunkach współczesnych technologii telein-formatycznych.

## 5.2. Modernizacja powszechnego administracyjnego rejestru podmiotów gospodarki narodowej REGON

Po uruchomieniu w 1993 roku – przy sprzeciwie ówczesnego Prezesa GUS - przez Ministerstwo Finansów rejestru podatników KEP, po wdrożeniu przez ZUS własnego rejestru płatników składek, wdrożeniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości autonomicznego rejestru KRS, a zwłaszcza po wdrożeniu CEIDG jako kolejnego, całkowicie redundantnego względem REGONU, zbędnego, autonomicznego pierwotnego rejestru podmiotów gospodarki narodowej, a w konsekwencji tworzeniu różnych innych wyspecjalizowanych rejestrów w samorządach szczebla gminnego i miejskiego, jedyny powszechny system identyfikacji podmiotów REGON przestał spełniać funkcję rejestru powszechnie wykorzystywanego przez sektor publiczny.

Spowodowało to głęboką dezintegrację systemów informacyjnych w resortach. Z tego powodu powstały także poważne trudności w aktualizacji REGONU. Wskutek nieskoordynowanych działań różnych resortów, poszczególne systemy administracyjne korzystają z różnych systemów identyfikacji podmiotów gospodarki narodowej.

Nadal jednak REGON pozostaje jedynym powszechnym systemem identyfikacji podmiotów gospodarki narodowej. Wszystkie pozostałe systemy obejmują tylko wybrane grupy podmiotów, identyfikują je i klasyfikują zgodnie z wewnętrznymi potrzebami informacyjnymi i procedurami administracyjnymi.

Mając na uwadze wielość i brak spójności resortowych systemów identyfikacji podmiotów gospodarki narodowej, w celu zapewnienia wspólnego mianownika identyfikacji wszystkich podmiotów, proponuje się przywrócenie REGON-owi funkcji podstawowego referencyjnego rejestru podmiotów gospodarki narodowej. Można ten cel osiągnąć o poprzez integrację Regonu i CEIGE oraz przyjęcie go przez inne resorty jako jedynego rejestru pierwotnego, współdziałającego z takimi wewnętrznymi rejestrami, jak inne systemy identyfikujące podmioty gospodarki narodowej (KEP, rejestry płatników składek w ZUS i KRUS, EWUŚ, rejestry gospodarstw rolnych w ARiMR i inne).

Powszechnym identyfikatorem podmiotów obligatoryjnie stosowanym we wszystkich systemach infrastrukturalnych państwa powinien być 9-znakowy unikalny identyfikator według standardu REGON-u. Identyfikator 9-znakowy powinien być obowiązkowy dla wszystkich rejestrów i ewidencji administracyjnych identyfikujących podmioty gospodarki narodowej. Rejestracja podmiotów – osób fizycznych i rolników - powinna następować w gminach (rzeczywiste *jedno okienko*), a osób prawnych i innych jednostek podlegających rejestracji sądowej – w sądach rejestrowych w ramach KRS.

Proponowane rozwiązanie nie ograniczy w niczym kompetencji resortów w tworzeniu różnych wewnętrznych rejestrów podmiotów. Rejestry te powinny być jednak tworzone wyłącznie na bazie zmodernizowanego REGON-u.

Wszystkie systemy resortowe i wszystkie zainteresowane rejestry administracyjne korzystające z identyfikacji podmiotów gospodarki narodowej, z mocy prawa otrzymywałyby w trybie elektronicznym aktualne dane o podmiotach. Aktualizacja danych następowałaby przez wymianę informacji między systemami, przy czym za aktualizację odpowiedzialny byłby system, który z uwagi na obsługiwane procedury administracyjne jest najbardziej skuteczny w pozyskiwaniu aktualnych informacji. GUS może podjąć się administrowania tym systemem referencyjnym.

GUS tworzyłby operaty do badań statystycznych dla wszystkich służb statystyki publicznej (także dla innych resortów prowadzących oficjalne badania statystyczne) poprzez konkatencję danych z rejestrów i ewidencji urzędowych, przede wszystkim KEP, KSI ZUS, KRS i rejestrów działalności gospodarczej w gminach.

Proponowana modyfikacja REGON-u wymaga podjęcia pilnych prac metodycznych nad nowymi operatami, przy współpracy resortów, które zarządzają lub będą zarządzać rejestrami pierwotnymi, by rejestry te można wykorzystywać jako operaty lub na ich podstawie zbudować operat do badań, w których dane pozyskiwane są z podmiotów gospodarki narodowej (typu UBD w BLS USA).

Integracja REGON-u z KEP-em zmniejszy koszty prowadzenia rejestrów urzędowych (jeden rejestr podmiotów zamiast dwóch autonomicznych), a przede wszystkim zmniejszy obciążenia administracyjne podmiotów gospodarki narodowej, uciążliwe zwłaszcza dla małych przedsiębiorstw i zapewni aktualizację rejestru w trybie administracyjnym. Na jego podstawie będzie można aktualizować na bieżąco operaty statystyczne.

### 5.3. Modernizacja statystycznego systemu identyfikacji terytorium

Aktualnie prace nad zintegrowanym informatycznym systemem identyfikacji terytorialnej i ewidencji gruntów i budynków (EGIB) można uznać za zakończone. Prace te prowadzone są przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii w MSWiA jako resorcie odpowiedzialnego za niektóre rejestry urzędowe. W tymże resorcie zaawansowano prace nad modernizacją systemu PESEL (tzw. PESEL 2). W ramach tych systemów opracowuje się standardy identyfikacji dla jednostek terytorialnego podziału kraju do poziomu działki oraz standardy nazewnictwa. W tej sytuacji utrzymywanie oddzielnego organizacyjnie i technologicznie rejestru podziału terytorialnego stanie się niecelowe.

Należy wznowić dalszy rozwój systemu TERYT jako systemu identyfikacji i klasyfikacji jednostek terytorialnego podziału kraju. Istotne dodatkowe funkcje TERYT-u to:

- (1) system identyfikacji jednostek terytorialnych dla wszystkich systemów administracyjnych oraz dla statystycznego systemu informacji lokalnej (BDL – zejście na poziom miejscowości, jednostki urbanistycznej, obrębów ewidencyjnych terenów poza siecią osadniczą),
- (2) silny operat do badań statystycznych, w których obiektami obserwacji statystycznej są jednostki podziału terytorialnego,
- (3) instrumentarium do precyzyjnej delimitacji obszarów o określonych cechach społecznych, ekonomicznych, ekologicznych, oraz przestrzennych podziałów administracyjnych przez określone służby (np. rejony szkolne, opieki zdrowotnej, ochrony przeciwpożarowej, pocztowe itp.),
- (4) podstawa do tworzenia katalogów dla baz danych zawierających informacje w układach przestrzennych,
- (5) podstawa dla przekrojów przestrzennych w badaniach statystycznych oraz w innych systemach administracyjnych,

- (6) standaryzacja i harmonizacja nazewnictwa jednostek terytorialnych,
- (7) podstawa do sprowadzania do porównywalności szeregów czasowych w wypadku zmian podziałów terytorialnych kraju.

TERYT wykorzystany jako standard identyfikacyjny jednostek terytorialnych w EGiB-ie i innych systemach informacji geoprzestrzennej umożliwi pozyskiwanie danych w jednolitych układach przestrzennych i wykorzystywania tych danych razem z danymi statystycznymi do analiz procesów w układach przestrzennych.

#### 5.4. Harmonizacja systemów informacyjnych państwa przez statystyczne standardy metainformacyjne i system „parainformacji” statystycznej

Dezintegracja badań statystycznych i wynikowych danych wynika z autonomizacji prac metodologicznych oraz tworzenia w wielu badaniach „własnych” metadanych także wtedy, gdy nie jest to merytorycznie uzasadnione. Oprócz niespójności informacji wynikowych i braku porównywalności generuje to dodatkowe zbędne koszty. Dlatego ważnym zadaniem jest założenie wspólnej bazy metadanych dla całego systemu statystyki publicznej. Elementy takiej bazy istnieją dla badań w niektórych dziedzinach statystyki prowadzonych przez GUS, NBP i Ministerstwo Finansów. W pozostałych resortach w zasadzie nie korzysta się ze wspólnych metadanych.

Wykorzystując doświadczenia „dobrych praktyk” przodujących w tej dziedzinie urzędów statystycznych niezbędne jest podjęcie prac nad bazą metainformacyjną dla całego systemu statystyki publicznej dostępną na portalu systemu statystyki publicznej wspólną dla badań GUS i resortowych obejmującą:

- pojęcia społeczno – gospodarcze, ich definicje i mierniki statystyczne,
- klasyfikacje, nomenklatury, typologie, systematyki (wraz z kluczami powiązań),
- katalogi mikro danych statystycznych (generowane ze sformatowanych opisów formularzy i ewidencji administracyjnych),
- katalogi wynikowych wskaźników statystycznych,
- sformatowana dokumentacja metodologiczna (powiązana z katalogami mikro danych i katalogami wskaźników wynikowych)
- tzw. *system parainformacji statystycznej*, to znaczy system informacji skierowanej do wskaźników wynikowych w statystycznych bazach danych i publikacjach, umożliwiający *głębokie wyszukiwanie* danych w heterogenicznych zbiorach danych statystycznych, administracyjnych, transakcyjnych i ewidencyjnych oraz w publikacjach.

Taka heterogeniczna publiczna baza metainformacyjna dostępna dla wszystkich jednostek prowadzących badania statystyczne zachęci zainteresowanych do korzystania z gotowych metainformacji, zamiast tworzyć własne. Dla badań statystyki publicznej celowe jest wprowadzenie obowiązku korzystania z metadanych z bazy, a w przypadku konieczności opracowania własnych metadanych – obowiązku uprzedniego wprowadzenia określonych „własnych” metadanych do bazy i opracowania kluczy powiązań z metadanymi związanymi merytorycznie.

Taki tryb zarządzania metainformacjami okazał się skutecznym sposobem ograniczenia zmian i różnorodności metadanych, bez blokowania możliwości wprowadzania nowych, odrębnych metadanych tam, gdzie jest to naprawdę konieczne.

Obowiązek aktualizacji i opracowania kluczy powiązań zapewnia kontrolę integralności lub informuje o występującej dezintegracji metodologicznej w badaniach statystycznych. Baza

metadanych stanowi więc instrument koordynacji metodologicznej badań w skali całego systemu statystyki publicznej, w którym uczestniczy wiele resortów i biur statystycznych.

GUS w ramach nowelizacji ustawy o statystyce publicznej powinien być zobowiązany do prowadzenia bazy metadanych wykorzystywanych w ramach otwartych systemów informacyjnych państwa oraz systemów międzyresortowych jako bazy publicznej.

## 6. Nowe źródła i nowe mikrodane statystyczne

### 6.1. Sprawozdawczość elektroniczna - kontynuacja

Jednym z priorytetowych zadań modernizacyjnych jest pilne dokończenie bezzasadnie przerwano w 2011 roku procesu modernizacji pozyskiwania danych statystycznych w formie sprawozdań inteligentnych elektronicznych.

Zadania priorytetowe do natychmiastowej realizacji:

- (1) uruchomienie repozytorium mikrodanych do przyjmowania elektronicznych sprawozdań statystycznych i ich integrację dla poszczególnych podmiotów gospodarki narodowej (jeden katalog podmiotów dla wszystkich sprawozdań przekazywanych przez podmioty;
  - (2) przeprojektowanie wszystkich sprawozdań na formę sprawozdań inteligentnych (wstępne wypełnianie, wspomaganie wypełniania, pełna kontrola formalna i merytoryczna w trakcie wypełniania)
  - (3) możliwość wypełniania wszystkich sprawozdań w trybie *off line* i *on line*;
  - (4) wprowadzenie możliwości przekazywania sprawozdań elektronicznych, zwłaszcza z małych i średnich przedsiębiorstw przez biura rachunkowe (bez dodatkowych kosztów ze strony jednostek sprawozdawczych dla tych firm); w badaniach reprezentacyjnych MŚP należy stosować preferencje wyboru do prób jednostek korzystających z obsługi biur rachunkowych;
- (5) podjęcie prac badawczo – projektowych, których efektem powinno być zastępowanie sprawozdań elektronicznych pobieraniem adekwatnych zbiorów danych bezpośrednio z systemów ewidencyjnych przedsiębiorstw, systemów administracyjnych i zbiorów danych transakcyjnych (*big data*).

Podmiotom, które dysponują technicznymi możliwościami komunikacji elektronicznej (dostęp do internetu), należy zapewnić możliwość przekazywania danych za pośrednictwem inteligentnych sprawozdań elektronicznych w trybie *off line* lub *on line*. W przypadku dalszego opóźniania prac nad upowszechnieniem niekwalifikowanego podpisu elektronicznego powszechnie dostępnego (dowód osobisty z *chipem*), może okazać się konieczne wprowadzenie wewnętrznego niekwalifikowanego podpisu elektronicznego wyłącznie dla potrzeb statystycznych, ewentualnie wykorzystanie innego powszechnie używanego podpisu emitowanego dla innych celów.

### 6.2. Wykorzystanie administracyjnych systemów teleinformatycznych jako źródeł mikrodanych statystycznych

GUS już obecnie w dość szerokim zakresie oferuje respondentom możliwość przekazywania danych statystycznych na nośniku elektronicznym poprzez możliwość pobierania wzorów sprawozdań z portalu internetowego GUS. W coraz większym stopniu ten sposób zbierania danych jest wykorzystywany przez większość resortów. NBP w całości przeszedł na elek-

troniczną formę zbierania danych statystycznych z banków ponad 10 lat temu. Znaczny postęp dokonał się w tych resortów, w których funkcjonują ogólnokrajowe systemy informatyczne (Ministerstwo Finansów w zakresie systemu POLTAX i budżetów samorządowych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w zakresie działania systemów PULS i POMOST oraz SYRIUSZ, KSI ZUS, KRUS, IACS itd.).

Aktualnie następuje szybki wzrost liczby respondentów, którzy są technicznie przygotowani do przekazywania danych statystycznych w formie elektronicznej. Wszystkie podmioty prowadzące działalność nie tylko gospodarcza oraz większość gospodarstw domowych ma warunki współdziałania ze statystyką przy wykorzystaniu technologii teleinformatycznych. Dlatego należy do prac metodologicznych i przygotowawczych badań statystycznych wprowadzić systematyczne monitorowanie możliwości pozyskiwania danych poprzez portal statystyczny lub przez pocztę elektroniczną.

Efekt tak dla respondentów, jak i dla statystyki (redukcja błędów w wejściowych danych statystycznych i wynikająca z tego oszczędność kosztów) uzyskamy wówczas, gdy respondentom udostępniane będą tzw. inteligentne kwestionariusze statystyczne. Należy także sprawdzić dla badań dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw, jakim zakresie zamiast zbierać dane jednostkowe od tych jednostek, można (za ich zgodą) uzyskiwać informacje od bezpośrednio obsługujących te jednostki biur obrachunkowych w formie elektronicznej, po kontroli i korekcie wykonanej w tych biurach w oparciu o oprogramowane „inteligentne formularze statystyczne”. Taki sposób zbierania danych stanowić będzie poważne odciążenie jednostek sprawozdawczych przy zapewnieniu kompletności i lepszej jakości danych źródłowych.

Obecnie w Polsce istnieją techniczne, organizacyjne i prawne warunki bezpośredniego wykorzystania danych gromadzonych w ogólnokrajowych centralnie zarządzanych rejestrach, ewidencjach i informacyjnych systemach administracyjnych, to znaczy systemach tworzonych z mocy prawa przez jednostki sektora publicznego lub inne wskazane przez prawo podmioty.

Ograniczone możliwości wykorzystania tych rejestrów, ewidencji i systemów jako źródła danych do badań statystycznych wynikają przede wszystkim z tego, że przy określaniu metadanych i zakresu informacji zwykle nie bierze się pod uwagę ich wykorzystania dla celów statystycznych, nawet wewnątrz instytucji zarządzającej danym rejestrem lub systemem. Dlatego organy statystyki publicznej (GUS i odpowiednie US-y) powinny aktywnie włączyć się do ciał nadzorujących (komitety sterujące itp.) prace nad modernizacją tych ogólnokrajowych informacyjnych systemów administracyjnych, by w trakcie ich przeprojektowania i re-engineeringu zapewnić możliwość korzystania z nich jako źródła danych i metadanych dla celów statystycznych.

Chodzi w szczególności o następujące systemy i zasoby danych:

- PESEL i systemu związane z PESEL-em (np. ŹRÓDŁO),
- POLTAX (w tym projekt e-deklaracje, nowy KEP, bazy danych PIT)
- KSI ZUS (w tym bazy zawierające dane od płatników składek, dane o świadczeniobiorcach i świadczeniach,
- KRUS,
- EGIB (w tym system identyfikacji terytorialnej) i inne systemy gromadzące dane geoprzestrzenne,
- LPIS (bazy i systemy LPIS jako źródło mikrodanych statystycznych i silne operaty do statystycznych badań rolniczych),

- NFZ (EWUŚ, systemy obsługujące finansowanie usług medycznych przez NFZ i inne systemy informatyczne ochrony zdrowia)
- SIO (i inne systemy informatyczne systemu edukacji)
- Rejestry i systemy urzędów pracy i pomocy społecznej (SYRIUSZ, rejestr bezrobotnych, systemy pomocy społecznej).

Jako priorytetowe należy uznać:

- zbudowanie – wykorzystując rejestry i systemy administracyjne - silnych operatów dla badań, w których jednostkami statystycznymi są podmioty gospodarki narodowej, gospodarstwa rolne, gospodarstwa domowe, rodziny i osoby fizyczne;
- wykorzystanie teorii bardzo małych prób i teorii typów behawioralnych do badań reprezentacyjnych mikroprzedsiębiorstw, małych gospodarstw rolnych, małych jednostek przestrzennych, gospodarstw domowych i rodzin, osób fizycznych, wybranych klas zdarzeń będących obiektami obserwacji statystycznej;
- oparcie bieżącej statystyki zatrudnienia na danych z ZUS, KRUS, POLTAX i BAEL;
- oparcie statystyk bezrobocia i pomocy społecznej na systemach ZUS, Syriusz, PULSPOMOST i innych ewidencjach pomocy społecznej;
- przeprojektowanie BAEL na system modułowy statystycznych badań rodzin i gospodarstw domowych;
- optymalizacja prób w badaniach rolniczych w oparciu o LPIS;
- optymalizacja prób w badaniach cen – pozyskiwanie danych od przedsiębiorstw bez ankieterów, ograniczenie zbierania danych przez ankieterów do cen na bazarach oraz cen targowiskowych transakcji między rolnikami

### 6.3. Wykorzystanie danych administracyjnych i transakcyjnych do statystycznego monitoringu procesów społecznych i gospodarczych

W niektórych dziedzinach istnieją już obecnie organizacyjne i techniczne możliwości prowadzenia monitoringu statystycznego, tzn. ciągłej obserwacji procesów i zdarzeń zamiast cyklicznych obserwacji statystycznych. Należy przeanalizować potrzeby informacyjne głównych użytkowników na informacje statystyczne opracowywane w trybie monitoringu i wprowadzać ten tryb obserwacji statystycznej.

Monitoring statystyczny jest potrzebny przede wszystkim w tych dziedzinach, w których państwo ma obowiązek lub prawo operatywnego interweniowania w konkretnych sytuacjach, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych. Dlatego obserwacja przez monitoring statystyczny potrzebna jest w takich dziedzinach, jak niektóre procesy migracyjne, rolnictwo, rynek pracy, stan i ochrona środowiska, energetyka, koniunktura w wybranych branżach lub grupach produktów, dochody i wydatki budżetowe, bilansowanie budżetów centralnego i samorządowych, a zwłaszcza rynki finansowe.

Monitoring zamiast lub obok badań cyklicznych warto wprowadzać przede wszystkim tam, gdzie istnieje możliwość wykorzystania bezpośredniego danych administracyjnych i transakcyjnych jako źródła informacji dla potrzeb statystyki. Pozyskiwane danych ze źródeł administracyjnych nie zwiększy kosztów badania monitoringowego w stosunku do kosztów badań w oparciu o ankiety statystyczne.



Po odtworzeniu zaplecza naukowo – badawczego statystyki publicznej jako priorytetowe zadania badawcze należy podjąć opracowanie metod zastąpienia sprawozdawczości i ankiet statystycznych mikrodanymi pozyskiwanymi z baz danych administracyjnych i transakcyjnych oraz z ewidencji przedsiębiorstw, zwłaszcza korporacji sieciowych.

## 7. Budowa statystyki lokalnej i regionalnej

Poważną luką w statystyce publicznej jest brak statystyki lokalnej i regionalnej. Zaznaczam, że nie chodzi o publikacje tablic w przekroju województw, powiatów czy nawet gmin, lecz o systemy statystycznej obsługi samorządów terytorialnych i geograficzne systemy informacyjne dla administracji i przedsiębiorstw. Chodzi o to, że samorzady terytorialne zbyt rzadko postrzegają urzędy statystyczne i inne służby statystyczne jako swoich bezpośrednich partnerów w procesach decyzyjnych i zaplecze analityczno-informacyjne. Raczej widzą urzędy statystyczne jako instytucje domagające się informacji, żądające wypełniania sprawozdań, które w wypadku próśb o szczegółowe informacje statystyczne odmawiają dostępu do danych z powodu rzekomej tajemnicy statystycznej. Oczywiście nie wszędzie i nie we wszystkich dziedzinach.

Rozwój samorządności terenowej, rozszerzanie zadań własnych samorządów oraz przekazywanie coraz szerszego zakresu zadań zleconych samorządom przez centralną administrację rządową spowodował, że w jednostkach samorządu terytorialnego pojawiło się zapotrzebowanie na dane statystyczne.

Pilnym zadaniem dla statystyki publicznej jest odbudowa, a właściwie zbudowanie od podstaw, statystyki na szczeblu terenowym, w szczególności:

- statystyka regionalna (nie mylić z danymi wg województw czy powiatów),
- statystyka obszarów metropolitalnych,
- statystyczne usługi informacyjne i analityczne dla samorządów szczebla gmin, miast, powiatów
- pomoc metodyczna w zakresie korzystania z danych statystycznych przez samorzady i współpracujące z nimi jednostki.

Podjęto w 2007 roku prace nad rozbudową Banku Danych Regionalnych do poziomu miejscowości (ok. 42 000 miejscowości, gminy, powiaty, województwa). Jest to ważny krok we właściwym kierunku, ale niewystarczający. Należy powrócić do realizacji bazy danych lokalnych identyfikujących jednostki na poziomie miejscowości, a na terenie dużych miast i aglomeracji – na poziomie obrębu ewidencyjnego lub jednostki urbanistycznej (np. wydzielona część osiedla jako jednostka zarządzania).

Urzędy statystyczne w terenie oraz ich informatoria statystyczne powinny występować do samorządów z ofertą informacyjną, dążyć do tego, by przez samorzady były postrzegane jako ich podstawowe zaplecze informacyjne i analityczne. Rzecz jasna wymagać to będzie jakościowego przekształcenia zadań urzędów terenowych statystyki publicznej i odpowiednie dostosowanie podniesienie kwalifikacji kadr do tych zadań.

Konieczne jest pilne uaktywnienie działania wszystkich Ośrodków Badań Regionalnych. Ośrodki te powinny stać się podstawowym zapleczem informacyjno – analitycznym samorządów terytorialnych szczebla wojewódzkiego, powiatowego, miejscowości.

Powinien być uruchomiony stały serwis informacyjny dla lokalnych szczebli administracji: *od sołtysa do wojewody* i marszałka województwa, systematyczne serwisy analityczne dla radnych, dla organizacji społecznych i gospodarczych działających w terenie. Pozytywne

doświadczenia niektórych US-ów w tej dziedzinie mogą być wykorzystane do wypracowania modelu obsługi informacyjnej i wspomagania analitycznego jednostek terenowych w skali całego kraju.

## 8. Statystyka publiczna jako podstawa informacyjna budżetu zadaniowego

Stworzenie statystycznych podstaw budżetu zadaniowego jest zadaniem priorytetowym statystyki publicznej. Należy niezwłocznie dokonać przeglądu programów badań statystycznych (przez GUS i resorty) pod kątem możliwości uzyskania wskaźników dla potrzeb opracowania budżetów zadaniowych. W pierwszej kolejności należy ocenić możliwość pozyskiwania wskaźników dla budżetów zadaniowych samorządów terytorialnych, które już obecnie w znacznym zakresie tworzą swoje projekty budżetów definiując zadania i szacując ich koszty.

Statystyka publiczna (GUS i zainteresowane resorty) powinna włączyć się do prac nad zasadami budżetowania zadaniowego, gdy zostaną one wznowione przez MF, a zaobserwowane potrzeby informacyjne uwzględnić w programie badań statystycznych, o ile to możliwe – już na rok 2017 rok.

## 9. Statystyka publiczna – zapleczem informacyjno - analitycznym sektora publicznego

Zadania statystyki publicznej nie powinny ograniczać się do produkowania „surowca informacyjnego” interpretowanego przez innych użytkowników. Współczesna nowoczesna statystyka publiczna realizuje badania, których finalnym efektem są analizy społeczno – gospodarcze i statystyczne prognozy procesów społecznych i ekonomicznych.

Obecnie prace analityczne (we właściwym rozumieniu tego słowa) prowadzone są przez statystykę publiczną tylko w niektórych dziedzinach (np. demografia, niektóre badania społeczne, ochrona środowiska i in.), a formułowane niekiedy przez przedstawicieli GUS i innych służb statystycznych oceny sytuacji społecznej i ekonomicznej nie są efektem systematycznych, pogłębionych analiz społeczno – ekonomicznych. Należy dążyć do tego, by właściwym finalnym produktem badania statystycznego były analizy społeczne i ekonomiczne, zarówno w skali makro, jak i poszczególnych dziedzin życia społecznego i ekonomicznego.

Służby statystyki publicznej (GUS, urzędy statystyczne i służby resortowe) powinny stanowić *centra wiedzy* o określonym zakresie zjawisk i procesów społecznych i ekonomicznych, stanowiące zaplecze informacyjno – analityczne i eksperckie ministerstw, urzędów centralnych, samorządów i innych jednostek sektora publicznego. Powinny być przygotowane informacyjnie i metodologicznie do wspomagania swoimi zasobami wiedzy procesów decyzyjnych w sektorze publicznym.

Kierownik jednostki służby statystyki publicznej powinien być nie tylko i nie przede wszystkim organizatorem zbierania formularzy i opracowywania tablic, ale ekspertem zarządzającym wiedzą z określonej dziedziny.

Takie wyprofilowanie służb statystyki publicznej możemy obserwować nie tylko w innych krajach, lecz także w niektórych resortach w Polsce. Te dobre praktyki warto przeanalizować i adaptować je dla konkretnych dziedzin statystyki i resortów. Będzie to proces wymagający czasu, prac badawczych, szkoleń, zmiany sposobu myślenia i kwalifikacji kadr zatrudnionych w statystyce publicznej.

W tym celu utworzono w GUS Departament Badań Regionalnych i Środowiska, w US Bydgoszcz ośrodek obsługi informacyjnej samorządów terytorialnych, uruchomiono prace nad

rozbudową bazy danych regionalnych do szczegółowości miejscowości, w ramach prac nad spisami powszechnymi PSR 2010 i NSP 2011 zamierza się uruchomić statystyczny GIS. Podjęto prace przygotowawcze nad powołaniem ośrodka analiz regionalnych i lokalnych. Niestety od 2011 roku postęp w tych dziedzinach został bezzasadnie zahamowany. W przyszłości należy powrócić do nadrobienia straconego czasu intensyfikując prace nad ukształtowaniem sieci jednostek analityczno-informacyjnych statystyki obsługujących cały sektor publiczny.

## 10. Udostępnianie danych i metadanych jako informacji publicznej należnej

Zadaniem statystyki publicznej jest prowadzenie *aktywnej polityki informacyjnej*, polegającej na aktywnym docieraniu do potencjalnych użytkowników, oferowaniu im serwisów informacyjnych, rozwijaniu potrzeb informacyjnych. Możliwości prowadzenia takiej polityki stwarzają nowoczesne technologie teleinformatyczne.

Statystyka publiczna w Polsce dysponuje względnie dobrymi organizacyjnymi i technicznymi możliwościami udostępniania danych i metadanych statystycznych (publikacje, Internet, bazy danych i metadanych). Trudności w dotarciu użytkowników do danych wynikają z organizacyjnej autonomizacji zasobów informacyjnych. W tym zakresie usprawnienie powinno polegać na:

- utworzeniu ogólnostatystycznego systemu informacji skierowanej (meta i parainformacji) obejmującego cały system statystyki publicznej (także resortowe), umożliwiającego użytkownikom łatwą nawigację po zasobach danych i metadanych całego systemu statystycznego.

By taki efekt osiągnąć, nie wystarczą popularne dziś linki na stronach internetowych kierujące użytkownika na strony innych instytucji ani odesłanie do programu badań w obecnej jego formie,

- wdrożeniu jednolitej klasyfikacji informacji i metainformacji statystycznych przez wszystkie służby statystyki publicznej i organizowanie zasobów informacyjnych i publikacji zgodnie z tymi klasyfikacjami (w niektórych dziedzinach statystyki jest to realizowane),
- dostosowanie form udostępnianej informacji do specyfiki potrzeb i możliwości podstawowych grup użytkowników (urzędy, biznes, badania naukowe, edukacja),
- udostępnianie wraz z danymi statystycznymi niezbędnych metadanych ułatwiających interpretację i pozwalających na unikanie błędów interpretacyjnych (w przypadku zmian metodycznych i ograniczonej porównywalności)
- utworzenie systemu informacji skierowanej do krajowych i zagranicznych zasobów danych i metadanych statystycznych.

Należy przywrócić i rozwinąć - w nowych warunkach technologii teleinformatycznych – dedykowane serwisy informacyjne (profile) dla niektórych klas potencjalnych użytkowników, takich jak posłowie i senatorowie, doradcy polityków, urzędnicy administracji rządowej i samorządowej, radni wszystkich szczebli.

Zasadą tych serwisów powinno być określanie przez służby statystyczne potencjalnych potrzeb informacyjnych i w tym zakresie uruchamianie dedykowanych serwisów internetowych. Zakres informacji serwisu dedykowanego powinien być szybko aktualizowany.

Bazy danych udostępniane w internecie powinny być uzupełnione o warstwy mikroagregatów wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. W wypadku indywidualnych zapytań powinna

obowiązywać zasada „dziś pytanie – dziś odpowiedź”. Do tego konieczne jest dobre rozpoznanie sytuacji użytkowników głównych klas użytkowników. Należy również wprowadzić system wspomaganie informacyjny potencjalnych użytkowników w razie pojawienia się potencjalnych sytuacji użytkowych także wtedy, gdy nie jest zgłaszane zapotrzebowanie ze strony tych użytkowników.

Identyfikacja sytuacji użytkowych, dla których celowe jest udostępnienie informacji lub wspomaganie analityczne przez statystykę, jest stałym zadaniem specjalistów odpowiedzialnych za realizację konkretnych badań statystycznych. Wiedza o potrzebach i sytuacjach użytkowych powinna stanowić podstawę do określania zawartości baz danych statystycznych na szczeblach agregatów i mikroagregatów.

Metody badania potrzeb informacyjnych uczestników procesów statystycznych powinny być jednym z tematów badawczych zaplecza naukowego statystyki publicznej. Powinny także wejść do programów edukacji statystycznej realizowanych przez GUS.

## 11. Współpraca statystyki publicznej ze środkami masowego przekazu

Większość danych statystycznych dociera do użytkowników za pośrednictwem środków masowego przekazu. Z uwagi na specyfikę mass mediów, pośrednictwo to prowadzi zwykle do uproszczeń, a w przypadku tzw. instrumentalnych środków masowego przekazu nawet do zniekształceń i dezinformacji.

Służby statystyki publicznej powinny maksymalnie rozwijać dobrą współpracę z mediami, przygotowując w sposób profesjonalny materiały (dane i analizy), w formie dostosowanej do specyfiki przekazu w mass mediach, ale zapobiegająca ewentualnym uproszczeniom lub przekłamaniami. Osoby współpracujące z mediami powinny być profesjonalnie przygotowywane do tej trudnej i odpowiedzialnej pracy. Należy korzystać z możliwości bezpośredniego przekazywania informacji statystycznych i informacji o statystyce publicznej dobrze do tego przygotowanych przez przedstawicieli służb statystycznych. Konieczne jest pozyskanie kilku merytorycznie przygotowanych dziennikarzy do stałej współpracy, których efektem bezpośrednim lub pośrednim będzie upowszechnianie danych statystycznych oraz kształtowanie zaufania do statystyki.

Statystyka publiczna (centralna i resortowa) powinny w kontaktach z mass mediami wypracować sobie pozycję partnera, którego należy cenić i szanować. Zgodnie z *Fundamentalnymi zasadami statystyki publicznej* służby statystyczne powinny zdecydowanie reagować na wszelkie błędy lub zniekształcenia w przekazywaniu danych statystycznych przez mass media.

Statystyka publiczna powinna kontynuować coraz szersze upowszechnianie informacji (danych, metadanych, analiz) we własnym zakresie. Standardową formą powinny być statystyczne opracowania analityczne. Dobre praktyki w tym zakresie należy upowszechnić na cały system statystyki publicznej.

## 12. Odbudowa zaplecza naukowego statystyki publicznej

Statystyka publiczna jest dziedziną o wysokim stopniu „naukochłonności”. W krajach rozwiniętych wszystkie służby statystyki publicznej dysponują zapleczem naukowo - badawczym. W II połowie lat 90-tych nastąpiła likwidacja zaplecza naukowego GUS (OBRS i ZBSE). Odbiło się to negatywnie na poziomie metodologicznym badań, zwłaszcza nowych.

Niezbędne jest odbudowanie zaplecza naukowego, które powinno służyć całemu systemowi statystyki publicznej, a więc także służbom statystycznym resortów i samorządów. Zmiana w 2011 roku statusu ośrodka w Jachrance dała podstawy organizacyjne odtwarzania zaplecza. Odtworzono jednak przede wszystkim wykorzystanie formy ośrodka w Jachrance do finansowania projektów, których część posiada cechy badań lub prac rozwojowych.

Istniejącą strukturę ośrodka w Jachrance należy wykorzystać jako bazę organizacyjną do odtworzenia wydzielonego potencjału naukowo –badawczego statystyki. Ośrodek powinien być rozwijany jako „*center of excellence*” statystyki publicznej.

Główne zadania zaplecza naukowego to:

- badanie kierunków rozwoju statystyki publicznej na świecie i twórcze przenoszenie na grunt krajowy osiągnięć statystyki światowej,
- opracowanie metod i wzorców badanie potrzeb informacyjnych głównych klas uczestników procesów statystycznych,
- eksperymentalne i testowe wdrażanie nowych badań, w tym przygotowanie metodologiczne, przed włączeniem ich do programu realizacyjnego,
- pomoc metodyczna dla służb statystycznych, w tym w resortach, w projektowaniu i wdrażaniu badań statystycznych,
- opracowywanie materiałów edukacyjnych i szkoleniowych dla służb statystycznych, prowadzenie szkoleń służb statystycznych, w tym wznowienie prac nad publikacjami popularyzującymi wiedzę statystyczną (jak nowe wydanie pracy *Statystyka dla smyka*, oraz opracowanie takich publikacji, jak *Statystyka dla polityka*, *Statystyka dla urzędnika*, *Statystyka dla menedżera*, *Statystyka dla dziennikarza*, *Statystyka dla prawnika* itd.)
- współpraca z uczelniami i instytutami naukowymi w zakresie statystyki publicznej, w tym uzupełnienie programów nauczania statystyki o wiedzę na temat statystyki publicznej, zasad badań statystycznych (ONZ i MIS), organizacji studiów podyplomowych według programu MOS (*Master in Official Statistics*) – zob. p. 13.
- rozwój zasobu kadrowego statystyki publicznej (dla wszystkich służb statystycznych) przez udział w badaniach naukowych, zdobywanie stopni i tytułów naukowych dzięki wartościowym opracowaniom rozwijającym naukową myśl statystyczną,
- udział polskiej statystyki publicznej w krajowych projektach badawczych (wspomaganie statystyczne) oraz w projektach UE i ONZ z dziedziny rozwoju statystyki publicznej,
- upowszechnianie wyników badań naukowych poprzez publikacje, seminaria naukowe, formułowanie propozycji do programów kształcenia.

Zakres, formy organizacyjne i finansowe odtwarzania zaplecza naukowego statystyki publicznej zależą od uwarunkowań instytucjonalnych rozwiązań współpracy służb statystyki publicznej GUS, resortów i samorządów i uwarunkowań budżetowych.

### 13. Edukacja statystyczna

Na służbach statystyki publicznej ciąży obowiązek aktywnego uczestniczenia w edukacji społeczeństwa. Znajomość i rozumienie treści społecznej i ekonomicznej informacji statystycznych jest potrzebna wszystkim obywatelom. Umiejętność korzystania z danych statystycznych i korzystania z systemu statystyki publicznej należy do kanonu informacyjnej w społeczeństwie informacyjnym.

Dlatego służby statystyki publicznej powinny aktywniej współpracować z instytucjami zaangażowanymi w edukację społeczeństwa, w tym szkoły, uczelnie, organizacje społeczne i zawodowe zajmujące się kształceniem i doskonaleniem zawodowym, proponując włączanie do programów kształcenia odpowiednich komponentów statystycznych (danych statystycznych i informacji o statystyce).

We współpracy z wyższymi uczelniami należy podjąć starania o uzupełnienie programów nauczania o wiedzę o systemie statystyki publicznej w kraju i na świecie, o etyce zawodowej i o fundamentalnych zasadach prowadzenia badań statystycznych. Na studiach ekonomicznych należałoby wprowadzić nauczanie projektowania i organizacji badań statystycznych. Specjaliści pracujący w służbach statystycznych mogliby przekazywać swoją wiedzę i doświadczenie kształcąc potencjalne kadry dla statystyki, administracji i przedsiębiorstw.

Edukacją statystyczną należy także objąć kadry służb statystyki publicznej. Zmiany w metodach, organizacji badań, relacji statystyki z otoczeniem informacyjnym, włączenie do UE i globalnych systemów informacyjnych wymagają systematycznej aktualizacji wiedzy ludzi pracujących w służbach statystycznych oraz szkolenia nowych pracowników w GUS-ie i w służbach resortowych.

Szczególną rolę w edukacji statystycznej społeczeństwa i kadr statystycznych ma do spełnienia Polskie Towarzystwo jako organizacja integrująca statystyków - praktyków i naukowców ze wszystkich dziedzin nauki i praktyki, ze wszystkich rodzajów organizacji Statystyczne oraz inne organizacje naukowe i zawodowe zainteresowane statystyką publiczną.

Należy uruchomić jak najszybciej podyplomowe studia MOS (*Master in Official Statistics*) jako studia wymagane dla kadr kierowniczych, metodologów i kadr zarządzających badaniami statystycznymi.

Ośrodek w Jachrance może być organizacyjną podstawą tworzenia systemu edukacji statystycznej dla wszystkich grup aktywnych uczestników badań statystycznych.

## 14. Priorytetowe zadania w zakresie rozwoju wybranych dziedzin statystyki publicznej

### 14.1. Demografia

Konieczny jest pilny audyt metodologiczny statystyki demograficznej i wypracowanie rozwiązań metodologicznych i organizacyjnych wdrożenia statystycznego systemu monitoringu procesów demograficznych. Modernizacją metodologii powinna uwzględnić aktualny i przewidywany stan źródeł danych stanowiących podstawy dla monitoringu demograficznego kraju oraz aktualną i przewidywaną dynamikę procesów demograficznych. Monitoring powinien uwzględniać migracje wewnętrzne i zagraniczne, w tym migracje okresowe lub cykliczne oraz emigracje i imigracje.

Metodologia badań demograficznych powinna uwzględniać potrzeby prowadzenia demografii potencjalnej (wg. terminologii prof. Egona Vielrose). Należy zapewnić informacje demograficzne do poziomu miejscowości. Zagadnieniem rozwijanym w ramach demografii powinny być badania nad rodziną.

### 14.2. Praca

Priorytetowe, pilne zadania rozwoju statystyki pracy dotyczą następujących zagadnień:

- opracowanie na bazie doświadczeń z 2008 roku mapy statystycznej lokalnych rynków pracy i systematyczne jej aktualizowanie; delimitacja lokalnych rynków pracy powinna być

podstawą do wszelkich wskaźników w układach przestrzennych (obok tradycyjnego podziału administracyjnego);

- monitoring różnych form zatrudnienia i pracy, w tym pracy sezonowej, incydentalnej, pracy nierejestrowanej i szarej strefy (BAEL dostarcza ważnych, ale niewystarczających informacji); dostosowanie częstotliwości badań do specyfiki poszczególnych segmentów rynku pracy i specyfiki branżowej;
- oparcie statystyki zatrudnienia na danych administracyjnych (ZUS, KRUS, SYRIUSZ, POLTAX); współpraca z ZUS i KRUS w sprawie dostosowania ewidencji do tych systemów do lepszego wykorzystania danych administracyjnych w statystyce pracy;

#### 14.3. Kapitał ludzki i kapitał społeczny

Włączenie do programów badań statystycznych systematycznych badań kapitału ludzkiego i kapitału społecznego: tworzenie, utrzymanie, rozwój, wykorzystanie, straty i degradacja – procesy, przyczyny, skutki społeczne i ekonomiczne.

#### 14.4. Rachunki narodowe

W ramach budowania systemu trójwarstwowych dziedzinowych baz danych należy utworzyć dziedzinową bazę dla rachunków. Na tej podstawie wdrożyć systemy informatyczne wspomagające obliczenia, w tym rachunków kwartalnych i regionalnych oraz szacunki flash estimates. Baza danych powinna zapewnić podstawy informacyjne do większej precyzji i szybszego opracowywania podstawowych wskaźników

Należy wprowadzić do programu systematyczne (a nie incydentalnie opracowywane) rachunki satelitarne zwłaszcza takich dziedzin, jak: praca, nauka, kultura, zdrowie, edukacja rolnictwo, środowisko naturalne, turystyka, III sektor. Konieczne jest uzupełnienie metodologii rachunków satelitarnych o uwzględnianie nierynkowych i pozarynkowych składników.

#### 14.5. Infrastruktura i majątek narodowy

Proponuje się wprowadzenie systematycznych badań podstawowych segmentów infrastruktury gospodarki narodowej: transportowej, energetycznej, komunalnej, ochrony środowiska oraz infrastruktury przemysłowej. Efektem powinna być dziedzinowa baza danych Infrastruktura gospodarki narodowej oraz opracowania analityczne dotyczące stanu, utrzymania i wykorzystania infrastruktury oraz innowacyjności gospodarki w aspekcie infrastrukturalnym.

#### 14.6. Badanie koniunktury

Celowe jest metodologiczne usprawnienie badań koniunktury, w tym w szczególności badanie metodą testu koniunkturalnego (potrzebny jest silny operat oraz dobór próby w oparciu o teorie typów behawioralnych). Weryfikacja branż objętych badaniem oraz uwzględnienie czynnika regionalnego i sezonowego w metodologii badania.

#### 14.7. Warunki bytu ludności

Konieczne jest metodologiczne udoskonalenie badań warunków bytu ludności - w tym opracowanie silnego operatu wykorzystywanego do badań warunków bytu i zastosowanie podejścia behawioralnego do doboru gospodarstw domowych do badań. Należy dążyć do uzyskania prób umożliwiających reprezentatywne porównania regionalne i typów miejscowości.

#### 14.8. Rolnictwo i gospodarka żywnościowa

GUS wspólnie z Ministerstwem Rolnictwa powinny ująć w programie badań kompleksowo badania statystyczne rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Należy dążyć to integracji istniejących badań w jeden kompleks spójny metodologicznie. Chodzi o większą integralność metodologiczną badan prowadzonych przez agencje i fundusze działające w ramach rolnictwa i ułatwienie dostępu do danych poprzez wdrożenie dziedzinowej bazy danych.

Dziedzinowa baza danych „Rolnictwo” winna spełniać funkcje integracyjne, obejmując dane zagregowane (w szczególności mikroagregaty) dla wszystkich obszarów tematycznych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Baza ta powinna wspomagać rachunek satelitarny rolnictwa.

#### 14.9. Inne wybrane dziedziny wymagające intensyfikacji prac metodologicznych i ich wdrożenia w badaniach

- badanie, projekcja i symulacja efektów polityki społecznej i ekonomicznej państwa,
- statystyka sektora publicznego, usług społecznych, efektywność ekonomiczna (dane do budżetowania zadaniowego),
- *III sektor (non-profit)*,
- postęp techniczny i badania naukowe, innowacyjność gospodarki, konkurencyjność technologiczna Polski,
- gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjność i konkurencyjność
- procesy transgraniczne i gospodarka transgraniczna.

Wymieniono tylko niektóre dziedziny badań. W praktyce przeglądu wymagają wszystkie dziedziny badań statystycznych.

Celowe jest wprowadzenie - jako stałej procedury – cyklicznego audytu metodologicznego wszystkich dziedzin statystyki i formułowanie na tej podstawie wniosków do wieloletnich i rocznych programów badań. Audyt powinien być zadaniem stałym w ramach wieloletnich programów badań statystycznych, konkretyzowany w planach rocznych.

#### 15. Spisy powszechne około 2020 roku – Powszechny Spis Rolny 2020 i Powszechny Spis Ludności 2021

Około roku 2020 zgodnie z rekomendacjami ONZ powinny być przeprowadzone we wszystkich krajach powszechne spisy ludności i mieszkań oraz rolnictwa i wyżywienia. Sądzę, że spisy te powinny być przeprowadzone w Polsce inaczej, aniżeli poprzednie badania masowe.

Należy oczekiwać, że przed rokiem 2020 rejestry administracyjne i systemy informacyjne zawierające dane obejmowane przez spisy powszechne osiągną taki poziom technologiczny i poziom jakości danych, że na ich podstawie będzie można opracować zasoby informacyjne odpowiadające zakresom wymaganym w spisach powszechnych. Chodzi o systemy: PESEL (tzw. PESEL 2) jako system referencyjny, EGIB (jako referencyjny system informacji przestrzennej i informacji o budynkach), KSI ZUS oraz LPIS (kompleksowa informacja o rolnictwie w zakresie wszystkich gospodarstw rolnych objętych jakąkolwiek formą wspólnej polityki rolnej UE), POLTAX.

Spisy powszechne około 2010 roku w Polsce były *spisami bez papieru*. Spisy planowane na lata 2020 – 2021 mogą być *spisami bez ankietów*. Przygotowując spisy odpowiedzialne służby statystyczne powinny niezwłocznie włączyć się do współpracy z odpowiednimi resortami, by realizowane projekty modernizacji wymienionych wyżej systemów uwzględniły



możliwość ich wykorzystania jako wykorzystania jako bezpośredniego źródła danych, oraz przygotowania operatów do okołospisowych badań reprezentacyjnych.

Operatywne bazy mikrodanych dla spisów ludności i rolnictwa mogą być utworzone jako konkatenacja wybranych segmentów zasobów informacyjnych rejestrów i systemów administracyjnych. Do weryfikacji danych mogą okazać się przydatne niektóre dane transakcyjne (*big data*) tworzone i gromadzone przez wielkie przedsiębiorstwa sieciowe.

Z uwagi na to, że rejestry administracyjne mogą nie obejmować całych populacji, którą przedmiotem badania masowego, należy podjąć prace analityczne, by stwierdzić, w jakim zakresie wymienione wyżej źródła administracyjne okażą się wystarczające, a w jakim nie. Metody takie są od lat wykorzystywane w badaniach masowych wielu krajów. Pozwoliłyby to na znaczne obniżenie kosztów badań, znacznie szybsze opracowanie wyników i dużo bogatsze ich wykorzystanie do analiz i prognoz.

Konieczne jest jak najszybsze powołanie Biura Spisów, które zajęłoby się przygotowaniem metodycznym, prawnym i organizacyjnym spisów 2020-2021.

Prowadzenie spisów ciągłych to stałe zadanie dla Biura Spisów. Spisy 2020 (rolny) i 2021 (ludności) to ostatnie „klasyczne” spisy powszechne. Należy przyjąć, że po roku 2021 na bazie spisów 2020-2021 nastąpi przejście na spisy ciągłe (*current surveys*) w oparciu o dane administracyjne, dane transakcyjne i rozszerzone badania reprezentacyjne służące przede wszystkim do oceny jakości danych administracyjnych i transakcyjnych jako źródeł danych statystycznych oraz opracowania metod niezbędnych do transformacji kategorii w zbiorach administracyjnych i transakcyjnych na kategorie statystyczne.

## 16. Uwagi końcowe

Przedstawione wyżej propozycje strategii rozwoju statystyki publicznej w Polsce dotyczą przede wszystkim rozwiązań systemowych. Nie podjęto w tym opracowaniu bardziej szczegółowej analizy specyficznych problemów poszczególnych dziedzin badań statystycznych. Prace nad szczegółowymi przedsięwzięciami rozwojowymi powinny być prowadzone przez odpowiedzialne za nie służby statystyczne.

Również zakres uprawnień w zależności od aktualnego stanu tych badań i potrzeb będzie różny. W jednym wypadku krytycznym zadaniem wymagającym podjęcia może być wdrożenie silnego operatu, w innym - zwiększenie próby, w jeszcze innym zmiana źródeł danych na administracyjne lub transakcyjne, w innym -poprawa jakości danych źródłowych, zwiększenie częstotliwości, zmiana klasyfikacji, zmiana definicji jednostki statystycznej, zmiana technologii lub organizacji badań, integracja kilku badań w jeden system, eliminacja redundancji, integracja metodologiczna badań prowadzonych przez różne jednostki, czy niekiedy zaniechanie dotychczas prowadzonych przekazanie badania do wyspecjalizowanych służb resortowych lub odwrotnie – przejęcie badania resortowego przez służby statystyczne GUS.

W odniesieniu do każdego badania i procesu statystycznego oceny i decyzje dotyczące zmian charakteru i zakresu badania trzeba podejmować indywidualnie dla każdego badania statystycznego, a często dla każdej wiązki zmiennych wynikowych i źródeł mikrodanych.

Lista przedstawiona wyżej problemów nie wyczerpuje wszystkich obszarów statystyki, które wymagają audytu i działań modernizacyjnych. Przegląd procesów i systemów statystycznych jest zadaniem wszystkich służb statystycznych, tak GUS-u, jak i resortowych. Ich wyniki powinny znaleźć odzworowanie w pracach metodologicznych i w wieloletnim i rocznych pro-

gramach badań statystycznych statystyki publicznej, wspartych badaniami naukowymi i systematyczną, powszechną edukacją statystyczną.

Trzeba postawić pytanie, jakie są w praktyce szanse rozwoju statystyki publicznej w Polsce w kierunku przedstawionym wyżej. By na nie odpowiedzieć, trzeba zidentyfikować bariery, jakie stoją dziś oraz jakie mogą pojawić się w przyszłości na drodze modernizacji systemu statystyki publicznej i infrastruktury informacyjnej państwa. Bariery te wymieniono wyżej w p. 3.11.

By jest konsekwentnie i w sposób trwały przełamywać, potrzebna jest wieloletnia strategia rozwoju systemu statystyki publicznej w perspektywie roku 2030, określająca model ogólny docelowego systemu statystycznego raz zawierająca „mapę drogową” dojścia od aktualnego stanu do stanu docelowego. Strategia ta powinna być dokumentem o statusie analogicznym do innych strategicznych programów rządowych. Wieloletni program prac statystycznych na okres 5-7 lat powinien z kolei określać przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w okresie, dla którego można planować potrzebne nakłady i oceniać efekty.

Zasadnicze dla rozwoju statystyki publicznej jako informacyjnego i analitycznego wsparcia państwa, gospodarki i społeczeństwa jest zapewnienie właściwego statusu prawnego i koordynacyjnego przez centralny organ statystyki publicznej w infrastrukturze informacyjnej państwa oraz stworzenie podstaw naukowych i badawczych dla nowego modelu statystyki odpowiadającego potrzebom społeczeństwa informacyjnego i globalnej gospodarki opartej na wiedzy.

Ocenę, czy i jakie szanse ma polska statystyka oficjalna w przejściu drogą od stanu dzisiejszego (kwiecień 2016) do omówionego wyżej modelu strategicznego (2030), czy też polska statystyka oficjalna pójdzie drogą wiodącą w przeciwnym kierunku, którą realizowano w latach 1996 – 2006, i ponownie wybrano na początku 2011 roku, pozostawiam Czytelnikowi.

Józef Oleński  
kwiecień 2016