

WIADOMOŚCI STATYSTYCZNE

CZASOPISMO GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO
I POLSKIEGO TOWARZYSTWA STATYSTYCZNEGO

MIĘDZYNARODOWY ROK STATYSTYKI 2013
KONFERENCJA NAUKOWA
STATYSTYKA — WIEDZA — ROZWÓJ

Janusz WITKOWSKI

Statystyka oficjalna wobec wyzwań globalnych

We współczesnym świecie mamy do czynienia z wieloma wyzwaniami, które dotyczą różnych sfer naszej rzeczywistości (funkcjonowania cywilizacji). W dużej części mają one charakter globalny, gdyż dotyczą całego świata, a ich wpływ odczuwalny jest na różnych kontynentach, w poszczególnych regionach, aby ostatecznie znajdować swoje odzwierciedlenie w konkretnym kraju oraz społecznościach lokalnych. Wiele tych wyzwań wynika z potencjalnych, ale też występujących już problemów, takich jak: wojny, konflikty, walka o władzę, terroryzm, narkotyki, zmiana klimatu, jakość środowiska, bezpieczeństwo energetyczne czy kryzys finansowy i gospodarczy. Wyzwania te w warunkach globalizacji nie znają granic i ujawniają się w dowolnym miejscu w przestrzeni współczesnego świata. A jakie jest miejsce statystyki publicznej wśród tych wyzwań globalnych?

NOWA ROLA STATYSTYKI OFICJALNEJ WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

Jeśli rozważać rolę statystyki oficjalnej wobec współczesnych wyzwań globalnych, to należy odwołać się do tych atrybutów (zadań) statystyki, które są związane z jej podstawową misją, z jej miejscem w systemie informacyjnym

każdego kraju, ale także poszczególnych kontynentów (regionów) i całego świata. *Misją polskiej statystyki publicznej jest dostarczanie wiarygodnych, rzetelnych, niezależnych oraz wysokiej jakości informacji statystycznych na temat stanu i zmian zachodzących w społeczeństwie, gospodarce i środowisku naturalnym, odpowiadających na potrzeby użytkowników krajowych i międzynarodowych*¹. Misja statystyki odnosi się przede wszystkim do szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego (zasoby, uwarunkowania, dynamika, efekty, zróżnicowanie itp.), gdyż w tym obszarze znajduje najszersze praktyczne zastosowanie.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z najważniejszych wyzwań współczesnego świata jest sprawiedliwy, trwały i zrównoważony oraz równomierny rozwój społeczno-gospodarczy postrzegany w wielu wymiarach (aspektach), który powinien zapewnić coraz bardziej wyrównane warunki i jakość życia ludzkiego. Jest to cel trudny i obecnie daleki od pełnej realizacji, ale należy dążyć do jego osiągnięcia w dalszej perspektywie. W tym zakresie statystyka oficjalna powinna wspomagać informacyjnie realizację celów wynikających z wyzwań globalnych. Ta rola informacyjna może i powinna występować na różnych etapach decyzyjnych. Są to nowe, większe wymagania stawiane statystyce, gdyż do niedawna informacyjna rola statystyki sprowadzała się głównie do opisu rzeczywistości społeczno-gospodarczej, a więc polegała na wykorzystywaniu danych statystycznych do potrzeb diagnozy aktualnego stanu rozwoju, jego zróżnicowania w rozmaitych przekrojach, czynników determinujących rozwój (analiza zmian) oraz konsekwencji określonych trendów rozwojowych. Obecnie — głównie jako następstwo kryzysu finansowego i gospodarczego na świecie — oczekiwania wobec statystyki oficjalnej mocno się rozszerzyły i jej rola nie ogranicza się do opisu rzeczywistości, ale zmierza do wzmocnienia jej aktywnej roli w zarządzaniu rozwojem i podejmowaniu decyzji. Można więc stwierdzić, że wzrosło zapotrzebowanie na dane statystyczne, które mają obecnie służyć do:

- opracowywania diagnoz społeczno-gospodarczych,
- tworzenia strategii i programów rozwojowych,
- monitorowania zmian związanych z realizacją określonych strategii i wdrażaniem programów,
- sygnalizowania niekorzystnych zjawisk i tendencji w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Niezależnie od zakresu wykorzystywania danych statystycznych obserwujemy obecnie zwiększone wymagania wobec statystyki. Jest ich wiele, a najważniejsze sprowadzają się do:

- dobrej jakości danych statystycznych,
- znacznie szerszego zakresu tematycznego badań i analiz statystyki publicznej,
- szybszego udostępniania danych z uwagi na dużą dynamikę zmian ważnych dla użytkowników,

¹ *Kierunki rozwoju polskiej statystyki publicznej do 2017 r.* (2012), GUS, Warszawa, s. 9.

- łatwiejszego dostępu do danych statystycznych z uwagi na nowe metody komunikacji społecznej,
- elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby użytkowników.

Głównym więc wyzwaniem statystyki jest produkcja pożądanego zakresu danych o dobrej jakości, łatwo i szybko dostępnych oraz służących do różnych celów związanych z diagnozowaniem, programowaniem i monitorowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego. Tak określone wyzwania niosą ze sobą wiele konkretnych problemów do rozwiązania przez poszczególne systemy statystyczne (krajowe, regionalne i światowy). Mają one różne źródła i uwarunkowania wynikające z dynamicznie zmieniającego się otoczenia, ale także z warunków wewnętrznych i możliwości rozwojowych (potencjału i zdolności adaptacyjnych) krajowych systemów statystycznych. Wyzwania są więc wielorakie i dotyczą wielu dziedzin statystyki publicznej i wszystkich etapów badań statystycznych. Są one charakterystyczne także dla polskiego systemu statystyki.

Każde z wyzwań należałoby bardzo dokładnie scharakteryzować i wskazać kierunki dalszych działań. Jest to zadanie, nad którym pracuje wiele zespołów ekspertów w skali międzynarodowej i w poszczególnych krajach. W tym opracowaniu ograniczymy się jedynie do ich zaprezentowania.

ZAKRES TEMATYCZNY BADAŃ STATYSTYCZNYCH

Nie ulega wątpliwości, że podstawą szerokiego wykorzystania statystyki (danych statystycznych) jest możliwość prawidłowego opisu sytuacji społeczno-gospodarczej poprzez:

- odpowiedni zakres badań statystycznych, czyli taki, który uwzględnia najważniejsze aspekty badanej rzeczywistości,
- umiejętne zobrazowanie rzeczywistości z wykorzystaniem danych statystycznych w postaci odpowiednich wskaźników i miar statystycznych.

Jest zrozumiałe, że statystyka oficjalna powinna odwzorowywać kluczowe elementy sytuacji społeczno-gospodarczej, co podnosi rangę prawidłowego programowania badań statystycznych. Dotyczy to zarówno zakresu badań statystycznych zalecanych (realizowanych) w ramach światowego systemu statystycznego, jak i programu badań europejskiego systemu statystycznego (ESS) oraz programów badań realizowanych w poszczególnych krajach, w tym w Polsce. Rekomendacje dotyczące programu badań przygotowywane są przez różne systemy statystyczne, a w przypadku ESS znajduje to odzwierciedlenie w postaci wieloletnich i rocznych programów badań.

W Polsce przygotowywane są roczne programy badań, które definiują aktywność badawczą wszystkich instytucji uczestniczących w realizacji badań statystyki oficjalnej (GUS, ministerstwa i inne instytucje centralne oraz NBP). Głównym więc celem programu jest wypracowanie takiego zakresu badań, który gwarantuje zaspokojenie potrzeb użytkowników krajowych oraz wywiązanie się

z zobowiązań międzynarodowych. Cel jest więc prosty do ustalenia, znacznie trudniej go osiągnąć biorąc pod uwagę ciągle zmieniającą się rzeczywistość społeczno-ekonomiczną i wynikające z niej nowe (zmieniające się) potrzeby użytkowników danych statystycznych. Dzieje się tak, mimo iż pewien zakres badań statystycznych ma charakter stały z uwagi na doniosłość niektórych aspektów rzeczywistości oraz konieczność zagwarantowania porównywalności (obserwowania zmian większości zjawisk w czasie). Pewna więc część badań statystycznych (a jest ich coraz więcej) nie musi być powtarzana każdego roku (stąd badania cykliczne), a być może jest nawet zbędna w określonych warunkach. W to miejsce potrzebne są inne (nowe) badania opisujące nieznane dotąd bądź niezbyt ważne wcześniej zjawiska i procesy.

Zbudowanie programu zachowującego odpowiednie proporcje stałych, cyklicznych i nowych badań jest ważnym zadaniem zwłaszcza w obecnych warunkach, charakteryzujących się dodatkowymi oczekiwaniami wobec statystyki oficjalnej, a zarazem jej zawężonymi możliwościami realizacyjnymi ze względu na ograniczenia budżetowe. Z tego powodu coraz większego znaczenia nabiera umiejętne badanie i poznanie potrzeb w zakresie danych statystycznych najważniejszych użytkowników krajowych i zagranicznych. Tym bardziej, że współcześnie od statystyki oczekuje się dużej elastyczności w zaspokajaniu tych potrzeb. Ich część wynika z określonych regulacji, tak w kraju jak i w ujęciu międzynarodowym, a część wiąże się z pojawianiem nowych zjawisk i procesów, które wymagają zgłębionej wiedzy statystycznej.

Właśnie obecnie doświadczamy takiej sytuacji, że nowe zjawiska i procesy wymuszają inny zakres badań statystycznych. Jest kilka dziedzin statystyki, które wymagają szerszego zakresu badań z uwagi na ich współczesną doniosłość. Nie wdając się w szczegóły warto odnotować potrzeby dotyczące szerszego zakresu badań w takich dziedzinach, jak: czynniki rozwoju gospodarczego, społeczne wymiary wzrostu gospodarczego, globalizacja gospodarki, finanse publiczne, jakość życia, środowisko naturalne (zasoby i jakość), usługi w szerokim zakresie, procesy demograficzne i tendencje rozwoju ludności czy społeczeństwo informacyjne itp. Te potrzeby wyznaczają nowe wyzwania badawcze statystyki w najbliższych latach.

KOORDYNACJA PROGRAMÓW BADAŃ NA POZIOMIE MIĘDZYNARODOWYM

Fakt, że wspomniane wyzwania dotyczące programu badań mają charakter globalny, a jednocześnie istnieje potrzeba wzmocnienia porównywalności danych statystyki oficjalnej w skali międzynarodowej, powoduje że kolejnym wyzwaniem jest potrzeba doskonalenia międzynarodowej koordynacji badań statystycznych. Jest bowiem wiele organizacji i podmiotów międzynarodowych uczestniczących w realizacji badań oraz korzystających z danych statystycznych, których dobra współpraca jest niezbędna dla uzyskania lepszych efektów badań

statystycznych na różnym poziomie funkcjonowania statystyki oficjalnej. Kluczową rolę w koordynacji statystyki światowej odgrywa ONZ i jej Komisja Statystyczna wraz z Departamentem Statystycznym, a na poszczególnych kontynentach regionalne komisje gospodarcze ze swoimi jednostkami statystycznymi. W konkretnych dziedzinach statystyki ważną rolę odgrywają też takie organizacje, jak: Bank Światowy, MFW, OECD, FAO czy Międzynarodowe Biuro Pracy. W Unii Europejskiej (UE) kluczową rolę odgrywa Komisja Europejska z Eurostatem.

Potrzeby statystyczne organizacji międzynarodowych są w dużym stopniu podobne, co ułatwia zdefiniowanie zakresu tematycznego badań statystyki oficjalnej. Jednak w coraz większym stopniu potrzeby te są wyspecjalizowane w zależności od głównych zainteresowań tych organizacji. Z tego względu dostosowanie programów badań do potrzeb informacyjnych i analitycznych organizacji międzynarodowych ułatwia realizację badań statystyki oficjalnej i ogranicza dublowanie z uwagi na konieczność ich dostosowania do specyficznych (inaczej zdefiniowanych) oczekiwań tych organizacji. W niektórych przypadkach taka koordynacja zachęca te instytucje do lepszego zdefiniowania tematów badawczych poszczególnych organizacji. Dobrą ilustracją takiej sytuacji jest współpraca między ESS a europejskim systemem statystyki banków centralnych (ESCB). Potrzeby informacyjne, odpowiedzialność za określone dziedziny statystyki i współpraca w zakresie badań będących przedmiotem wspólnego zainteresowania to przedmiot intensywnej dyskusji toczącej się od pewnego czasu między oboma systemami statystyki europejskiej, a obecnie jest to zadanie dla Europejskiego Forum Statystyki.

Zakres potrzeb statystycznych w ujęciu międzynarodowym jest bardzo obszerny i różnorodny, a tym samym dotyczy wielu dziedzin statystyki opisującej różne aspekty światowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Należy przy tym pamiętać, że wszystkie informacje statystyczne w skali światowej i europejskiej są uzyskiwane przez krajowe systemy statystyki oficjalnej. Ten fakt dodatkowo wzmacnia potrzebę koordynacji badań statystycznych ze względu na potrzebę zachowania międzynarodowej porównywalności danych, a to z kolei wymusza przyjęcie wspólnej metodologii badań prowadzonych w poszczególnych krajach.

Porównywalność danych i jednolita metodologia to najważniejsze cele skutecznej koordynacji programów badań statystyki międzynarodowej. Zadanie to jest tym ważniejsze, że zmieniające się potrzeby użytkowników danych statystycznych, co do zakresu badań, jakości oraz dostępności danych statystycznych, wymuszają podejmowanie nowych i modyfikację (doskonalenie) dotychczasowych badań. Jest wiele przykładów wskazujących na ogromne znaczenie tego wyzwania. Świadczą o tym podejmowane przez organizacje międzynarodowe oraz krajowe systemy statystyczne próby poszerzenia zakresu tematyki badawczej, doskonalenia metodologii konkretnych badań oraz poprawy porównywalności danych na poziomie międzynarodowym.

W zakresie doskonalenia metodologii szczególnym przypadkiem są prace zmierzające do uchwycenia wpływu globalizacji na rachunki narodowe². Jest to efekt dokonujących się zmian w powiązaniach gospodarczych i finansowych.

Grupa ekspertów od kilku lat pracuje nad identyfikacją zagadnień, które na skutek globalizacji mają największy wpływ na rachunki narodowe. Ta swoista inwentaryzacja problemów do rozwiązania w ramach zintegrowanego systemu rachunków narodowych jest podstawą poszukiwania źródeł danych umożliwiających doskonalenie rachunków narodowych, proponowania konkretnych przedsięwzięć badawczych oraz zarekomendowania praktycznych rozwiązań, które pozwolą na standaryzację procedur i usunięcie niespójności w statystyce gospodarczej (makroekonomicznej) w związku z globalizacją. Te działania dotyczą wielu dziedzin życia i statystyki: przedsiębiorstw wielonarodowych, handlu towarami i usługami, zagadnień związanych z gospodarstwami domowymi, a zatem wymagają współpracy wielu instytucji. Takie działania zostały już w Polsce podjęte.

Innym zagadnieniem wymagającym doskonalenia w związku z globalizacją jest statystyka środowiska. Dotyczy to zarówno tej części, która zajmuje się diagnozą jego stanu, potencjału i występujących zagrożeń, jak i bardziej syntetycznego opisu najważniejszych jego aspektów w postaci rachunków ekonomicznych środowiska (rachunki satelitarne). Prace w tym zakresie trwają w statystyce światowej od wielu lat, a rolę ważnego koordynatora (w postaci rekomendacji) spełnia ONZ. Włączyły się do tego inne organizacje i systemy statystyczne, bardzo intensywne prace prowadzone są przykładowo w ramach ESS, co zwiększa skuteczność podejmowanych inicjatyw.

Na uwagę zasługują także nowe oczekiwania dotyczące pomiaru jakości życia. Dyskusja międzynarodowa trwa już od ponad dziesięciu lat, dzięki czemu coraz bardziej spójna jest koncepcja badania szerokiego kontekstu warunków życia ludności, a tym samym systematycznie wzbogacane są kolejne rozwiązania metodologiczne i rozwijane badania. Nie oznacza to jednak, że prace te można uznać za zakończone.

Kolejne kraje podejmują nowe badania różnych aspektów jakości życia, o czym świadczy wiele prezentacji i wypowiedzi na forach międzynarodowych³. Polska statystyka aktywnie uczestniczy w tych dyskusjach i pracach, czego praktycznym wyrazem jest nowatorskie badanie spójności społecznej przeprowadzone w 2011 r., a które w sposób kompleksowy opisuje różne aspekty jakości życia ludności w Polsce. W ten sposób badanie to wpisuje się w inicjatywy międzynarodowe dotyczące doskonalenia pomiaru jakości życia, z uwzględnieniem za-

² *Impact of globalization on national accounts* (2011), dokument na 59 sesję plenarną Konferencji Statystyków Europejskich, Genewa, 14–16 czerwca 2011 r.

³ W. J. Radermacher, *Resent and future developments related to „GDP and beyond”*, Światowy Kongres Statystyki, Hongkong; Paul Cheung, *Measuring the development and well-being of societies*, Światowy Kongres Statystyki, Hongkong; Osbert W. Y. Wang, *Well-being indicators in Hongkong*, Światowy Kongres Statystyki, Hongkong, Sesja IPS095.

równie obiektywnych, jak i subiektywnych mierników oceny warunków (jakości) życia⁴. Podobne inicjatywy badawcze podejmowane są przez inne kraje, chociaż metodologia i porównywalność tych badań są wciąż ograniczone. Niezaprzeczalnym wyzwaniem statystyki międzynarodowej jest zatem ujednolicenie zakresu i metodologii badań jakości życia.

DOSKONALENIE METOD POMIARU WIELU ZJAWISK I PROCESÓW

Z międzynarodową porównywalnością danych statystycznych wiąże się ściśle kwestia sposobu pomiaru wielu zjawisk i procesów. Jest to kolejne wyzwanie dla statystyki — jak precyzyjnie za pomocą danych statystycznych, wskaźników i innych miar statystycznych opisać różne złożone zjawiska społeczno-gospodarcze. Częściowo poruszono ten problem wcześniej, gdyż wyzwanie to wiąże się także z koniecznością dobrej koordynacji współpracy międzynarodowej.

Wiodącym problemem jest tutaj rozwój trwały i zrównoważony (*sustainable*), nad którym toczy się dyskusja już od wielu lat. Jest to generalnie zadanie polityki gospodarczej i społecznej, która powinna tak programować rozwój społeczno-gospodarczy, aby dążyć do osiągnięcia rozwoju zrównoważonego. Do osiągnięcia tego celu konieczne jest jednak wsparcie statystyki poprzez umożliwienie odpowiedniej diagnozy aktualnego stanu rozwoju, opisu kierunków obserwowanych zmian oraz ocenę konkretnych efektów podejmowanych działań. Zadaniem statystyki w tym zakresie jest zatem precyzyjny opis poszczególnych komponentów rozwoju zrównoważonego: gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Można ocenić, że statystyka oficjalna dość dobrze opisuje poszczególne komponenty rozwoju, co nie oznacza braku potrzeby doskonalenia sposobu ich pomiaru.

Znacznie jednak ważniejszym wyzwaniem dla statystyki jest zintegrowana ocena (opis) rozwoju trwałego i zrównoważonego. Pytanie sprowadza się do tego czy należy to uczynić za pomocą zestawu odpowiednich wskaźników charakteryzujących poszczególne komponenty rozwoju, czy podejmować próby opracowania miar syntetycznych. Można uznać, że podejmowane obecnie działania zmierzają przede wszystkim do doskonalenia zestawu odpowiednich danych i wskaźników charakterystycznych w zakresie poszczególnych komponentów rozwoju⁵.

Pierwszym komponentem składającym się na rozwój zrównoważony jest gospodarka opisywana przez wiele wskaźników charakteryzujących poszczególne jej dziedziny. Z kolei jako syntetyczna miara rozwoju gospodarczego najbardziej znany i najczęściej stosowany jest produkt krajowy brutto (PKB). Przez wiele lat

⁴ *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce* (2013), GUS, US w Łodzi.

⁵ *Measuring sustainable development: A conceptual framework and suggested indicators*, Short presentation of the Report of the Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force prepared by the UNECE secretariat; referaty na sesję: *Measuring sustainable development and in follow up to Rio+20*, Konferencja Statystyków Europejskich, Genewa, 10—12 czerwca 2013 r.

PKB traktowany był jako główny (kluczowy) miernik tempa wzrostu gospodarczego, mimo że nie był pozbawiony niedoskonałości. Właśnie z powodu tych niedoskonałości (znanych powszechnie) trudno zrozumieć niezwykłą karierę tego miernika jako podstawy do oceny niemal wszystkich aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego. Ta przesadna wiara w walory PKB została słusznie zachwiana, gdy w warunkach kryzysu finansowego i gospodarczego skuteczność diagnozy w zakresie rozwoju gospodarczego okazała się bardzo ograniczona, a nade wszystko niekompletna. PKB nie wystarcza już do dobrego opisu rzeczywistości gospodarczej i nie stanowi dobrej podstawy do diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej. W ślad za tym pojawiły się inicjatywy doskonalenia tego miernika wzrostu gospodarczego poprzez uwzględnienie szerszego zakresu zjawisk mających wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy i stanowiących określone konsekwencje tego rozwoju. Próby te dotyczyły wzbogacenia pomiaru PKB o takie elementy, jak środowisko naturalne czy warunki (jakość) życia. W tym celu pojawiły się różne inicjatywy międzynarodowe, poczynając od OECD (Beyond GDP), poprzez prace komisji w sprawie pomiaru efektywności ekonomicznej i postępu społecznego powołanej z inicjatywy prezydenta Republiki Francuskiej Nicolasa Sarkozy'ego⁶, a kończąc na powołaniu przez Eurostat we współpracy z Francuskim Narodowym Instytutem Badań Statystycznych i Ekonomicznych (INSEE) grupy inicjatywnej ds. pomiaru postępu, dobrobytu i zrównoważonego rozwoju⁷.

Po wielu debatach międzynarodowych obecne działania zmierzają do doskonalenia sposobu szacowania PKB w związku z globalizacją oraz uzupełnienia tego miernika o wskaźniki opisujące inne poszczególne komponenty rozwoju zrównoważonego (rozwój społeczny poprzez warunki życia i jakość środowiska naturalnego).

Znacznie jednak większego wysiłku wymaga statystyka środowiska. Jak do tej pory jest to dziedzina statystyki, która jest najsłabszym ogniwem wiedzy na temat rozwoju zrównoważonego. Prace nad jej doskonaleniem trwają od wielu lat i w dużym stopniu są inspirowane przez środowisko statystyków międzynarodowych (organizacje międzynarodowe). Z jednej strony są to inicjatywy zmierzające do rozwinięcia statystyki, która będzie lepiej opisywać różne aspekty środowiska przyrodniczego, ale dzięki temu pozwoli także na zintegrowaną (syntetyczną) ocenę jego aspektów ekonomicznych (rachunki satelitarne). Z drugiej strony podejmowane są próby kompleksowego opisu znaczenia środowiska dla gospodarki, czego wyrazem są próby integracji wiedzy o środowisku poprzez koncepcję zielonej gospodarki⁸. Innym sposobem integracji wiedzy

⁶ Komisja przygotowała raport nazywany w literaturze raportem „Stiglitz”, a najszerzej raportem „Stiglitz-Sena-Fitoussi”.

⁷ *GDP and beyond Measuring progress in a changing world*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 20 sierpnia 2009 r.

⁸ *Towards green growth: Monitoring progress — OECD Indicators* (2013), [w:] *Green Growth — Follow-Up on Indicators and SEEA*, Meeting of the Committee on Statistics — 10th Session, Genewa, 12 i 13 czerwca 2013 r.

o środowisku w kontekście rozwoju zrównoważonego jest próba włączenia danych o środowisku do opisu warunków (jakości) życia. W kilku krajach badania jakości życia poszły także w tym kierunku.

ALTERNATYWNE ŹRÓDŁA DANYCH

Coraz większe wymagania stawiane statystyce oficjalnej w zakresie nowych tematów badawczych, doskonalenia jakości statystyki (danych) oraz lepszej dostępności danych statystycznych przy ograniczonych zasobach finansowych i racjonalnym (mniejszym) obciążeniu respondentów obowiązkami statystycznymi wymuszają na statystyce poszukiwanie innych sposobów uzyskiwania danych, korzystania z innych źródeł danych. Do niedawna poszukiwania te zmierzały do szerszego wykorzystania danych administracyjnych, a więc różnych rejestrów i baz danych prowadzonych przez inne podmioty dla własnych celów, które mogą być użyteczne dla statystyki. Przydatność tego typu źródeł danych dawno odkryto w wielu krajach, w których źródła administracyjne stanowią ważny sposób uzyskiwania informacji (danych). Nie są to wprawdzie dane, które od razu spełniają wymagania statystyki oficjalnej, ale odpowiednio opracowane znakomicie wspomagają statystykę, a w wielu tematach nawet ją zastępują.

Od kilku lat korzystanie z danych administracyjnych jest jednym z priorytetów statystyki europejskiej i ważnym komponentem jej modernizacji. Dla wielu krajowych systemów statystycznych stało się to ważnym kierunkiem działania. Podobnie jest w Polsce, gdzie intensywność poszukiwania do celów statystycznych źródeł administracyjnych bardzo się nasiliła. Sprzyjała temu koncepcja realizacji ostatnich spisów (rolnego i ludności), która zakładała szerokie wykorzystanie danych administracyjnych. Mimo niektórych barier i ograniczeń, nowa koncepcja spisów została zrealizowana, dzięki czemu przetestowano zalety danych administracyjnych i uznano je za ważne źródłowe, a także analityczne wzbogacenie statystyki publicznej. Pojawiły się tym samym większe możliwości korzystania z danych administracyjnych, chociaż sytuacja polskiej statystyki pod względem dostępności tych źródeł nie jest tak korzystna jak w innych krajach (np. skandynawskich). Jest to zatem ważne wyzwanie statystyki oficjalnej na najbliższe lata, które będzie miało wpływ na efektywność, skuteczność, jakość i możliwości badawcze statystyki oficjalnej, a także na organizację badań statystycznych.

Jeszcze większym wyzwaniem dla statystyki oficjalnej, wynikającym z nowej roli statystyki i oczekiwań użytkowników, ale także potrzeby zachowania dotychczasowego miejsca lidera produkcji danych statystycznych, staje się potrzeba zwrócenia się z alternatywnymi źródłami danych, które w ogromnej masie pojawiły się współcześnie w różnych środkach technicznych komunikacji społecznej. Ich różnorodność i ilość oraz dostępność w czasie realnym doprowadziły do określenia tych danych jako *Big Data* — zbiory masowe. Obecnie wzrasta

zainteresowanie możliwością wykorzystania tych danych do celów statystycznych, a w wielu krajach podjęto już nawet próby przetestowania ich użyteczności. Jest to jednak ogromne zadanie, gdyż na ogół dane te nie spełniają wymagań metodologicznych statystyki oficjalnej i nie zawsze wiadomo — z uwagi na brak informacji metodologicznych — jak je przystosować do celów statystycznych⁹.

Istnieje zatem potrzeba poznania do jakich celów statystyki oficjalnej dane te mogą być użyteczne, jak wykorzystać ich atuty i jak je przekształcić w dane spełniające wymagania statystyki. W zależności od rodzaju tych danych mogą stanowić dodatkowe źródło dla statystyki publicznej, w pewnym zakresie mogą nawet zastępować badania statystyczne, mogą też służyć do weryfikacji (doskonalenia) jakości danych, pomagać w kształtowaniu programu badań (częstość korzystania z *Big Data* przez użytkowników może wskazywać na pożądane tematy badań), a także przyspieszyć udostępnianie danych statystycznych wywodzących się z *Big Data* (szybkość pojawiania się nowych danych i możliwość korzystania z nich do celów analitycznych w czasie rzeczywistym). Nie ulega wątpliwości, że umiejętne wykorzystanie *Big Data* to wielka szansa dla statystyki, ale wymaga dużej ostrożności i staranności w korzystaniu z tych zbiorów.

Potrzebne są zatem prace metodologiczne nad koncepcją *Big Data* i opracowanie strategii ich wykorzystania w statystyce, które należałoby zweryfikować (sprawdzić) poprzez badania pilotażowe. W tym celu niezbędne są odpowiednie narzędzia informatyczne, a zatem istnieje konieczność zdefiniowania potrzeb w zakresie odpowiedniego sprzętu i narzędzi analitycznych do gromadzenia, przetwarzania i analizy tak ogromnej masy danych (zbiorów masowych). Niezbędne są także nowe (odpowiednie) kompetencje pracowników statystyki w zakresie oceny, selekcji, przetwarzania i analizy tych danych¹⁰.

PROGRAMOWANIE I MONITOROWANIE ROZWOJU

Nowe oczekiwania wobec statystyki publicznej wynikają także z potrzeby szerszego wykorzystania danych statystycznych do budowy programów i tworzenia strategii rozwojowej. Jest to oczywiście ściśle powiązane z diagnostyczną rolą statystyki oficjalnej, ale wzmocnioną odpowiednimi analizami oraz interpretacją opisywanych zjawisk i trendów społeczno-gospodarczych. Wbrew ogólnemu przekonaniu nie jest to wcale zadanie łatwe, a odpowiednie analizy stanowią klucz do właściwej diagnozy, następnie do prawidłowego zdefiniowania strategii i programów rozwojowych. Doskonalenie analiz statystycznych poprzez pełniejsze wykorzystanie istniejących zasobów informacyjnych statystyki, wzbogacenie ich o dane ze źródeł alternatywnych oraz zastosowanie lep-

⁹ Referaty z Konferencji *Big Data for Policy, Development and Official Statistics*, ONZ, Nowy Jork, 22 lutego 2013 r.

¹⁰ Referaty z kilku sesji Światowego Kongresu Statystyki, Hongkong, 25—30 sierpnia 2013 r.

szych narzędzi analitycznych, to jedno z ważniejszych zadań współczesnej statystyki oficjalnej. Praktycznie wszystkie obecne strategie i programy rozwoju opracowywane są z wykorzystaniem — jako podstawy diagnozy wyjściowej — danych statystycznych. Dotyczy to zarówno strategii europejskich (np. strategia *Europa 2020*), jak i krajowych (*Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* itp.).

Wdrażanie strategii i programów rozwoju wymaga oceny skuteczności ich działań. Do monitorowania efektów tych przedsięwzięć coraz powszechniej wykorzystuje się dane statystyki oficjalnej. Można nawet powiedzieć, że takie monitorowanie jest integralną częścią każdej współczesnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Dobrym przykładem jest strategia *Europa 2020*, której integralną częścią jest zestaw wskaźników statystycznych służących do oceny efektów wdrażania strategii. Są one zaproponowane (opracowane) do wszystkich celów i priorytetów na poziomie krajowym i UE. Ponadto wyznaczają one w sposób ilościowy cele do osiągnięcia.

Są także inne dziedziny (programy) wspomagane przez statystykę oficjalną w ocenie konkretnych efektów ich realizacji bądź służących do informowania o zaistniałych bądź potencjalnych zagrożeniach (nieprawidłowościach). Chodzi o monitorowanie sytuacji budżetowej oraz poziomu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także politykę makroostrożnościową w zakresie nierównowagi makroekonomicznej. W każdej z tych dziedzin podstawą oceny konkretnej sytuacji są dane statystyczne opracowywane przez statystykę oficjalną lub (i) statystykę banków centralnych, a prezentowane w postaci systemu odpowiednich wskaźników.

Znaczenie danych statystyki oficjalnej oraz odpowiednich wskaźników służących do monitorowania efektów wdrażanych strategii zachęciło polskich statystyków i decydentów odpowiedzialnych za politykę rozwoju do zbudowania banku danych wskaźników kluczowych. Prace te zostały wykonane przez GUS we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego (MRR). Ten bank — nazwany STRATEG — ma na celu zapewnienie zintegrowanego systemu informacji do monitorowania i programowania rozwoju, przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi analizy i wizualizacji zjawisk. Ułatwi to monitorowanie realizacji strategii rozwojowej i polityki publicznej, programowanie i monitorowanie nowej perspektywy polityki spójności na lata 2014—2020 oraz analizę trendów rozwojowych w ujęciu przestrzennym (terytorialnym).

System wskaźników kluczowych został zbudowany w taki sposób, aby jego zakres informacyjny był użyteczny do monitorowania celów rozwojowych, wynikających ze wszystkich najważniejszych dokumentów strategicznych UE oraz krajowych, w tym także żeby służył do monitorowania polityki spójności 2014—2020. Jest to pierwsze w Polsce narzędzie monitorowania celów strategicznych za pomocą odpowiednio dobranego zestawu kluczowych wskaźników statystycznych, opracowywanych głównie, ale nie wyłącznie, na podstawie wy-

ników badań statystyki publicznej. System ten jest udostępniony na portalu internetowym GUS i MRR i z pewnością będzie użytecznym narzędziem informacyjnym, analitycznym, koordynacyjnym i programowym dla wszystkich zainteresowanych oceną efektów prowadzonej polityki rozwojowej w Polsce oraz w regionach kraju. Jest to przykład nowoczesnego narzędzia ułatwiającego monitorowanie rozwoju. Tego typu narzędzia będą coraz bardziej pożądane przez użytkowników danych statystycznych i jest to kolejne ważne wyzwanie na najbliższą przyszłość dla statystyki oficjalnej.

MODERNIZACJA ORGANIZACJI BADAŃ STATYSTYCZNYCH

Większe oczekiwania wobec statystyki publicznej, a także jej funkcjonowanie w zdecydowanie innych uwarunkowaniach technicznych i komunikacyjnych są na tyle wymagające, że wymuszają konieczność wprowadzenia innego niż dotychczas podejścia do organizacji badań statystycznych i całego systemu statystyki publicznej. Te pożądane zmiany określono mianem nowej wizji strategicznej lub modernizacji organizacji badań statystycznych i zostały one potraktowane jako ważne wyzwanie statystyki publicznej. Oczekiwania te zainspirowały europejskie instytucje i urzędy do podjęcia działań, których celem jest wypracowanie i wdrożenie zmian w organizacji badań statystycznych.

Z punktu widzenia ESS ważną (pierwszą) inicjatywą był Komunikat Rady w sprawie modernizacji metod produkcji statystycznej¹¹. Stwarza on zachęty do podejmowania konkretnych działań w tym zakresie w ramach ESS. Do tej inicjatywy włączyły się także kolejne organizacje (instytucje) międzynarodowe, co spowodowało dość intensywną dyskusję międzynarodową. W celu inicjowania prac i koordynowania konkretnych działań, Biuro Konferencji Statystyków Europejskich powołało w 2010 r. Zespół wysokiego szczebla do spraw strategicznego rozwoju architektury procesów statystycznych, składający się z szefów różnych krajowych i międzynarodowych instytucji statystycznych.

Wśród wielu zadań tego Zespołu dotyczących zmian w organizacji badań statystycznych na uwagę zasługują takie kwestie, jak: unifikacja oraz standaryzacja procesów i produktów statystycznych, wyeliminowanie nadmiarowości danych oraz tworzenie nowoczesnych metod i produktów statystycznych. Zespół opracował strategię działania (wizję strategiczną funkcjonowania statystyki), w której zdefiniował zadania, w tym dotyczące udoskonalenia procesów i metod produkcji statystycznej¹². W tej strategii zasugerowano, że produkcja danych statystycznych powinna być oparta na standardowych procesach statystycznych

¹¹ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the production method of EU statistics: a Vision for the next decade*, Brussels, 10 sierpnia 2009 r.

¹² *Strategic vision of the High-level group for strategic development in business architecture in statistics*, Note by Statistics Netherlands, 59 sesja plenarna Konferencji Statystyków Europejskich, Genewa, 14–16 czerwca 2011 r.

z wykorzystaniem najbardziej rozpowszechnionego modelu generycznego (*Generic Statistical Business Process Model* — GSBPM). Prace nad jego doskonaleniem powinny umożliwić właściwą modernizację organizacji procesów statystycznych. Jest to przedsięwzięcie złożone (kompleksowe) i z tego powodu ważnym wyzwaniem statystyki jest innowacyjność w tworzeniu jej produktów poprzez:

- poszukiwanie nowych źródeł danych i sposobu ich wykorzystania oraz integracji z danymi już dostępnymi (por. *Big Data*),
- podnoszenie jakości produktów statystycznych w wyniku doskonalenia m.in. procedur statystycznych,
- wdrażanie nowego (niekonwencjonalnego) myślenia o statystyce oraz budowanie nowych kompetencji i wiedzy pracowników statystyki.

Te wyzwania dotyczą także polskiej statystyki publicznej. Dlatego, dostrzegając te potrzeby, cały czas prowadzimy prace mające na celu wprowadzenie nowej organizacji badań statystycznych. Część z nich została już wdrożona (elektronizacja sprawozdawczości, szersze wykorzystanie danych administracyjnych), inne zostały przetestowane w ramach spisów (zbieranie danych metodą *mix mode*), jednak zasadnicza modernizacja jest jeszcze przed nami. Wprawdzie specjalnie powołany Zespół ekspertów (statystyków) opracował koncepcję nowej organizacji zintegrowanego procesu badań statystycznych¹³, ale jest to pierwszy krok na drodze doskonalenia i unowocześnienia organizacji polskiego systemu statystyki publicznej.

Obecnie trwają prace nad koncepcją wdrożeniową i testowany jest zaproponowany model organizacji badań w statystyce rolniczej, efekty których zadecydują o kolejnych etapach modernizacji naszej statystyki. Jest to niezwykle ważne przedsięwzięcie, stanowiące wyzwanie dla statystyki polskiej na wiele najbliższych lat. Wiąże się z tym bowiem zasadnicza zmiana organizacji badań wymagająca:

- rozszerzenia zakresu źródeł danych i sposobów uzyskiwania danych statystycznych,
- wypracowania (udoskonalenia) metodologii integracji danych z różnych źródeł,
- przebudowy (dostosowania) systemu i narzędzi obsługi informatycznej,
- wzmocnienia analitycznego charakteru opracowywania danych statystycznych, z uwzględnieniem ujęcia przestrzennego — GIS,
- szybszego i bardziej przyjaznego udostępniania danych (komunikowania się z użytkownikami),
- wzbogacenia i wyprofilowania wiedzy pracowników statystyki zgodnie z oczekiwanymi kompetencjami,
- zmiany struktury organizacyjnej statystyki.

¹³ *Koncepcja organizacji badań statystycznych do 2020 r.* (2012), GUS.

Są to przykładowe zadania wynikające z nowego podejścia do organizacji badań statystycznych, a każde z nich (każdy modyfikowany — modernizowany etap badań statystycznych) wymaga dopracowania zgodnie z potrzebami nowoczesnej statystyki, w tym także coraz większego zapotrzebowania na dane w ujęciu terytorialnym, a więc sprzyjających doskonaleniu statystyki regionalnej.

RÓŻNE OBLCZA WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ WOBEK STATYSTYKI PUBLICZNEJ

Dynamicznie zmieniający się świat powoduje coraz większe wymagania wobec statystyki, ale stwarza także nowe możliwości technologiczne do jej funkcjonowania. Silna konkurencja ze strony ogromnej ilości informacji pozastatystycznych, a jednocześnie potrzeba ograniczania obowiązków i racjonalizacji kosztów badań statystycznych — przyniosły niespotykane dotąd wyzwania. Uświadczenie ich oraz identyfikacja stanowią podstawę do podejmowania działań dostosowujących statystykę oficjalną do wymagań współczesnego świata. Tych wyzwań jest ogromnie dużo, mają one różnorodny charakter, a często wzajemnie się przenikają, gdyż mówimy o złożonych, wieloaspektowych i składających się z wielu współwystępujących elementów (procesów) systemach statystycznych. Wyzwania te dotyczą zatem różnych aspektów funkcjonowania statystyki i mogą wynikać zarówno z międzynarodowych, jak i krajowych uwarunkowań zewnętrznych w stosunku do instytucji statystycznych. Mogą także mieć charakter uwarunkowań wewnętrznych związanych z potencjałem, zasobami i regułami funkcjonowania konkretnego (krajowego) systemu statystyki.

Podsumowując przedstawione wcześniej wyzwania, ale koncentrując się jednocześnie na wyzwaniach kluczowych, należałoby zwrócić uwagę na:

- doskonalenie produktów statystycznych — zakres badań zgodny ze współczesnymi potrzebami użytkowników (w tym elastyczność programowa badań), dobra jakość danych statystycznych, terminowość (szybkość) udostępnienia danych, przyjazne komunikowanie się z użytkownikami, zapewnienie właściwego miejsca w systemie informacyjnym kraju, regionu i świata w dobie ogromnego napływu informacji;
- dostosowanie statystyki do wymagań współczesnego świata (użytkowników danych statystycznych) — doskonalenie organizacji badań i procesów statystycznych, poczynając od nowego postrzegania (rozumienia) istoty statystyki, a więc przejścia od koncepcji zbierania danych jako zadania głównego (prowadzenia badań pierwotnych), do zasady poszukiwania i selekcji danych z różnych źródeł;
- skuteczne wykorzystanie nowych możliwości technicznych w uzyskiwaniu i udostępnianiu danych, co powinno współdziałać z nową organizacją badań oraz lepszą jakością upowszechniania danych i komunikowania się z użytkownikami;

- prawidłowy pomiar zjawisk społeczno-gospodarczych z zachowaniem międzynarodowej porównywalności danych, możliwością analizy zmian w czasie oraz pożądaną prezentacji danych w ujęciu przestrzennym, co w istocie oznacza potrzebę doskonalenia konkretnych dziedzin statystyki w zakresie diagnozy i monitorowania gospodarki, finansów, społeczeństwa czy warunków (jakości) życia i środowiska;
- potrzebę wzmocnienia potencjału systemów statystyki oficjalnej w różnych wymiarach, w tym sprawności organizacyjnej, wydolności technologicznej (technicznej) oraz zdolności kompetencyjnych kadry statystycznej z punktu widzenia ich umiejętności merytorycznych (w tym metodologicznych).

Patrząc z innego punktu widzenia możemy te wyzwania podzielić na wynikające z:

- nowej roli statystyki we współczesnym świecie (zwiększonych oczekiwań wobec statystyki w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, w celu wypełnienia roli diagnostycznej, programowej i monitorującej);
- usytuowania formalnoprawnego i organizacyjnego, co wynika z regulacji krajowych dotyczących statystyki publicznej i jej możliwości funkcjonowania oraz zobowiązań międzynarodowych, z nowych możliwości technologicznych umożliwiających doskonalenie organizacji pracy, zastosowania nowych metod uzyskiwania danych oraz narzędzi analitycznych.

Wyzwania te mogą mieć zatem charakter wewnętrzny (wynikający z obecnego potencjału danego systemu statystycznego) oraz zewnętrzny (związany z otoczeniem, w którym funkcjonuje statystyka), jak też zobowiązań (uwarunkowań) międzynarodowych.

prof. dr hab. Janusz Witkowski — GUS

SUMMARY

The author discusses the main directions of improving Polish official statistics in adapting information characterizing durable, sustainable and balanced socio-economic development to the extent that the needs of domestic and international users are covered, taking into account the changes in the information technology and telecommunications. Particular attention was paid to the development of the following courses of action: to enrich the thematic scope of statistical surveys, taking into account the most important aspects of the test of reality, strengthen the coordination of research at the international level, improving the measurement of phenomena and processes, need to expand the scope of the use of alternative sources of information, including researches on the possibility of using the so-called mass sets (Big Data), programming and monitoring of development, modernization of the organization of the surveys.

РЕЗЮМЕ

Автор представляет важнейшие направления совершенствования польской официальной статистики в разработке соответственных информации, характеризующих устойчивое, сбалансированное и равномерное социально-экономическое развитие в связи с потребностями внутренних и внешних пользователей, с учетом изменений в информационной и телекоммуникационной технологии.

Особое внимание в статье было уделено следующим направлениям деятельности: расширение тематических рамок статистических обследований принимая во внимание самые важные стороны обследуемой реальности; укрепление координации обследований на международном уровне; совершенствование наблюдения явлений и процессов; необходимость расширения использования альтернативных источников информации, в том числе предпринятие исследований в области использования Big Data; программирование и мониторинг развития; модернизация организации статистических обследований.