

BOHDAN WYŻNIKIEWICZ

TAJEMNICA STATYSTYCZNA W PRAKTYCE

WPROWADZENIE

Wiarygodna statystyka jest bezcennym dobrem publicznym. Wiarygodności statystyki nie można zadekretować, trzeba na nią pracować przez długie lata. W budowaniu wiarygodnej statystyki uczestniczą nie tylko statystycy — ich profesjonalizm jest warunkiem koniecznym wiarygodności. Rzeczywistą wiarygodność statystyka zyskuje tylko dzięki zaufaniu, jakim darzą ją respondenci dostarczający informacje, czyli przedsiębiorstwa i inne organizacje gospodarcze oraz obywatele kraju.

Jest faktem, że polskie społeczeństwo (włączając w to instytucje publiczne) wie o statystyce niewiele. Niektóre osoby myślą statystykę ze sprawozdawczością, wielu nie dowierza informacjom statystycznym. Jeszcze inni podchodzą do niej wyłącznie jak do narzuconego im uciążliwego obowiązku administracyjnego.

W Polsce nie jest również dobrze z wiedzą o informacjach, jakich jest w stanie dostarczać statystyka. Inaczej mówiąc, w polskim społeczeństwie jest stosunkowo niska kultura korzystania z informacji statystycznych. Sytuacja w tym zakresie zmienia się jednak na korzyść, zwłaszcza w środowiskach gospodarczych, głównie pod wpływem rosnących potrzeb informacyjnych w globalizującej się gospodarce.

Obojętność w najlepszym przypadku w podejściu do statystyki wynika zarówno z głęboko zakorzenionych uprzedzeń z poprzedniego systemu, jak i prawdopodobnie z niedostatecznego krzewienia wiedzy o statystyce. Spustoszenie w świadomości społecznej zostało dokonane przez często powtarzany niefortunny cytat z Marka Twaina, który określił statystykę jako najwyższą formę kłamstwa.

POTRZEBY UŻYTKOWNIKÓW STATYSTYKI

Informacje statystyczne tworzone są na potrzeby władz państwowych, mediów, szerokiej gamy uczestników życia gospodarczego, nauki, opinii publicznej, uczniów szkół, studentów i wreszcie wspólnoty międzynarodowej. Trudno wyobrazić sobie kreowanie i prowadzenie polityki gospodarczej, w tym fiskalnej i monetarnej oraz społecznej, bez posiadania wiarygodnych informacji statystycznych. Podobnie jest z uczestnikami życia gospodarczego: przedsiębiorcami, konsumentami, inwestorami, bankami, izbami gospodarczymi itd. Wiele decyzji na rynku kapitałowym podejmowanych jest pod wpływem pojawiających się informacji statystycznych. Mass media i opinia publiczna dzięki statystyce mogą śledzić rezultaty poczynań władz publicznych. Dane statystyczne są niezbędne do prowadzenia badań naukowych w różnych dziedzinach nauki, służą studentom i uczniom w pogłębianiu wiedzy jako niezbędna pomoc dydaktyczna. We współczesnym świecie istnieje też wsparta umowami międzynarodowymi potrzeba dostarczania statystyk na zewnątrz, głównie dla instytucji statystycznych organizacji międzynarodowych, w tym dla Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wiarygodność statystyki publicznej jest jednym z ważniejszych warunków wymaganych przy przyznawaniu funduszy unijnych.

Wszyscy użytkownicy statystyk oczekują wiarygodnych danych; statystyka zaś uzyskuje wiarygodność przez całe lata. Ze strony statystyków wymaga to wiele wysiłku, konieczny jest profesjonalizm, a także odpowiednie nakłady finansowe i wsparcie legislacyjne. Mało wiarygodne dane statystyczne nie przedstawiają większej wartości i stają się bezużyteczne.

STATYSTYKA W GOSPODARCE RYNKOWEJ

W społeczeństwie obywatelskim statystyka działa według zasad ustalonych, sprawdzonych i z sukcesem stosowanych przez najbardziej dojrzałe demokracje Europy i świata. Jednym z najważniejszych gwarantów wiarygodności statystyki jest tajemnica danych jednostkowych przekazywanych do urzędów statystycznych. W modelowym podejściu, urząd statystyczny po otrzymaniu wypełnionego formularza i kontroli poprawności merytorycznej i formalnej dostarczonych danych powinien odpowiednio wykorzystać dane i bezwzględnie niszczyć identyfikatory osób lub przedsiębiorstw. Innymi słowy sprawozdania statystyczne powinny być wyłącznie anonimowe.

wym „surowcem” do tworzenia zbiorczych zestawień statystycznych. Dla urzędu statystycznego informacje adresowe respondenta w gruncie rzeczy potrzebne są tylko dla stwierdzenia wywiązania się osoby lub przedsiębiorstwa z obowiązku wypełniania sprawozdań statystycznych oraz ewentualnego kontaktu w przypadku źle wypełnionego formularza.

W demokratycznych krajach statystyka zajmuje się uogólnianiem indywidualnych danych na całe zbiorowości. Na urządach statystycznych spoczywa obowiązek publikowania uzyskanych zestawień statystycznych i ochrony tajemnicą danych jednostkowych. Tylko gwarancja bezwzględniego przestrzegania przez urzędy statystyczne tajemnicy statystycznej prowadzi do zapewnienia statystyce państwowej wiarygodności.

Uprawnione jest porównanie tajemnicy statystycznej do tajemnicy spowiedzi w Kościele katolickim. Śledczym mogłoby się wydawać, że mieliby mniej pracy, gdyby mogli zwolnić księży z tajemnicy spowiedzi. Ale po ujawnieniu pierwszego takiego przypadku nie byłoby wielu chętnych do spowiadania się z jakichkolwiek grzechów. Skutki złamania tajemnicy statystycznej byłyby podobne, a w wymiarze gospodarczym i społecznym wręcz dramatyczne.

Dane do GUS przekazuje się z ufnością, że służą one do sporządzania statystyk w opisany wyżej sposób, a nie do wiadomości policji, prokuratury, jakiegokolwiek urzędu z urzędem skarbowym na czele, lub dla konkurentów na rynku.

W systemie demokratycznym nie można nikogo zmusić: ani obywatela, ani przedsiębiorcy, do przekazywania prawdziwych informacji dla celów statystycznych, czy w ogóle do przekazywania jakichkolwiek informacji do urzędów statystycznych. Istnieją co prawda odpowiednie przepisy prawne nakładające obowiązki sprawozdawcze, jednak uchylanie się od ich wypełniania w polskiej praktyce nie prowadzi do występowania do sądów o nakładanie kar grzywny. Znane są mi przypadki (sprzed kilku lat) odmowy składania sprawozdań statystycznych przez duże koncerny zagraniczne działające w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym powodem takiego postępowania była obawa przed dotarciem przez konkurencję do wrażliwych informacji handlowych.

Rzecz w tym, żeby przedsiębiorca z przekonania przekazywał prawdziwe informacje dla celów statystycznych, i by również z ufnością, że inni respondenci czynią tak samo, mógł z pożytkiem wykorzystywać zasoby statystyki państwowej. Korzystanie z wiarygodnych danych statystycznych może być ważnym elementem sukcesu w prowadzeniu interesów.

STATYSTYKA W PRL

Odmienne model statystyki panował w tzw. realnym socjalizmie. Statystyka była *de facto* jednym z instrumentów sprawowania autorytarnej władzy. Dostęp do danych jednostkowych dla władz był nieograniczony, a społeczeństwo nie zawsze było, zdaniem rządzących, godne i „dojrzałe” do tego, by mu udostępniać wszystkie statystyki, czyli wyniki badań statystycznych.

W praktyce wyglądało to tak, że do danych jednostkowych był dostęp dla tzw. aparatu ucisku, dla wszystkich ministerstw, a związki zawodowe uzyskiwały informacje o wynagrodzeniach i ich strukturze w wybranych przedsiębiorstwach. Główny Urząd Statystyczny dostarczał danych do tworzenia w Instytucie Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk całej serii tzw. list rankingowych 500, 200 czy 100 największych polskich przedsiębiorstw. Nikt oczywiście nie pytał o zgodę zainteresowanych na takie postępowanie. Listy rankingowe przedsiębiorstw przemysłowych, budowlanych czy rolnych zawierające najważniejsze dane jednostkowe były następnie publikowane w tygodniku „Zarządzanie”¹.

Skutkiem akcji publikowania informacji jednostkowych na listach największych polskich przedsiębiorstw było ujawnianie ich tajemnic handlowych. Wielokrotnie doprowadzało to do ponoszenia strat przez niektóre przedsiębiorstwa. Warto w tym miejscu przytoczyć dwa głośne, swego czasu, przypadki. Pierwszy z nich dotyczył przedsiębiorstw przemysłu farmaceutycznego eksportujących masowo swoje wyroby do ZSRR. Stopa zysku tego eksportu wynosiła kilkaset procent. Ujawnienie tej informacji na „liście 500” spowodowało wymuszenie przez zagranicznych kontrahentów obniżki cen eksportowych polskich przedsiębiorstw i doprowadziło do wymiernego zmniejszenia przychodów z eksportu farmaceutyków. Drugi przypadek dotyczył tzw. przedsiębiorstwa polonijnego, które znalazło się na opublikowanej z danych GUS liście 50 największych przedsiębiorstw tej grupy podmiotów. W latach 80. ubiegłego wieku inwestorzy zagraniczni polskiego pochodzenia uzyskali ułatwienia we wchodzeniu na polski rynek. Pokrzywdzony przedsiębiorca polonijny, wcześniej przekonany o przestrzeganiu w PRL tajemnicy statystycznej oświadczył, że nie przekaze więcej żadnych informacji do GUS.

¹ Obecnie publikowane listy rankingowe największych przedsiębiorstw (np. „Lista 500” dziennika „Rzeczpospolita”) zawierają jednostkowe dane nadsyłane dobrowolnie przez przedsiębiorstwa. Niektóre przedsiębiorstwa odmawiają udostępnienia swoich danych lub udostępniają je tylko częściowo.

Odejście od przyzwyczajęń w sprawie korzystania z danych jednostkowych jakich nabrano w PRL jest sprawą sprowadzającą się także do zmian mentalności osób.

Miałem okazję być pionierem w obronie tajemnicy statystycznej i równego dostępu do statystyki w Polsce niepodległej jako prezes GUS. Ceną tej obrony w roku 1991 był nieustający konflikt z wieloma ministrami, wiceprezesem NBP, który domagał się, by każdy oddział każdego banku w Polsce miał dostęp do danych wszystkich przedsiębiorstw, a nawet z delegacją Banku Światowego. Silne wsparcie uzyskałem ze strony premiera, który doskonale rozumiał potrzeby przełomu i odejścia od nagannych praktyk z czasów PRL.

STATYSTYKA W UNII EUROPEJSKIEJ

Polska od prawie pięciu lat jest członkiem Unii Europejskiej i przyjęła na siebie zobowiązanie stosowania praw obowiązujących we Wspólnocie, w tym bezwzględnego przestrzegania tajemnicy statystycznej.

Zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, a w szczególności z jego art. 285 ust. 2 oraz z rozporządzeniem Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. oraz z Podstawowymi Zasadami Statystyk Urzędowych podjętymi przez Komisję ds. Statystyk Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 14 kwietnia 1994 r. kwestia ta uregulowana jest jednoznacznie.

Komitet ds. Programu Statystycznego Eurostatu, urzędu statystycznego Unii Europejskiej, przyjął Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych w dniu 24 lutego 2005 r. zawierający 15 zasad. Realizacja tych zasad podlega okresowemu przeglądowi. Kodeks ten „[...] przeznaczony jest do wykonania przez władze zarządzające (tzn. rządy, ministerstwa, Komisję, Radę) — w celu przekazania im wytycznych zapewniających profesjonalną organizację i zasoby ich służbom statystycznym, umożliwiające im tworzenie w i a r y g o d n y c h [podkr. moje, B.W.] statystyk europejskich w sposób gwarantujący niezależność, rzetelność i odpowiedzialność”².

Zasada 5: „Poufność statystyk” brzmi następująco: „Należy bezwzględnie zagwarantować poufność dostawców danych (gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, organów administracji oraz innych respondentów), poufność informacji przez nich udzielanych oraz ich wykorzystanie wyłącznie do celów statystycznych”.

² Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych, oficjalne tłumaczenie na język polski.

Treść zasady 5 nie pozostawia cienia wątpliwości co do bezwarunkowego obowiązywania w krajach Unii Europejskiej zasady tajemnicy statystycznej. Eurostat przeprowadził przegląd stosowania wszystkich 15 zasad Europejskiego Kodeksu Praktyk Statystycznych. W większości krajów członkowskich Unii i w samym Eurostacie przeprowadzono przegląd stosowania zasad Kodeksu wraz z przypisanymi im wskaźnikami. Realizacja każdej zasady weryfikowana jest przez 3 do 7 wskaźników.

W przypadku będącej przedmiotem analizy zasady 5, była ona w pełni przestrzegana w większości krajów. Spośród 9 nowych krajów Unii z Europy Środkowej zasada poufności statystyk była „w pełni wypełniana” (*fully met*) w 5 krajach: w Słowenii, Rumunii, na Węgrzech, Łotwie i w Estonii. Na Słowacji, Litwie, w Republice Czeskiej i Polsce jeden wskaźnik otrzymał ocenę „znacząco wypełniany” (*largely met*), a w Bułgarii aż dwa wskaźniki. W Polsce był to wskaźnik „zapewnia się instrukcje i wytyczne dotyczące ochrony poufności statystyk w procesie ich tworzenia i upowszechniania. Wytyczne te mają formę pisemną i są udostępnione opinii publicznej”. Zastrzeżenia przeprowadzających przegląd budziło niedostateczne upowszechnienie wiedzy na ten temat.

Wart podkreślenia jest fakt, że w żadnym kraju Unii Europejskiej nie stwierdzono problemów ze wskaźnikiem: „poufność danych statystycznych gwarantują przepisy prawa”. Jest to o tyle zrozumiałe, że tajemnica statystyczna stanowi niekwestionowany element *acquis communautaire*, a kwestia ta była regulowana przy przystępowaniu nowych członków do Unii Europejskiej. Dla 6 krajów założycieli UE tajemnica statystyczna była od dawna przestrzegany standardem.

Problem poufności danych jednostkowych w statystyce jest przedmiotem wielu konferencji i publikacji. Poruszana tematyka odnosi się w większości przypadków do kwestii technicznych zabezpieczeń, rzadziej do problemów prawnych, które *de facto* zostały rozstrzygnięte.

ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE Z EWENTUALNEGO NARUSZANIA TAJEMNICY STATYSTYCZNEJ

Naruszenie tajemnicy statystycznej, które nastąpiłoby przy ewentualnym, aczkolwiek mało prawdopodobnym spełnieniu nieuzasadnionych żądań prokuratorów udostępniania im jednostkowych sprawozdań miałyby poważne konsekwencje.

Po pierwsze, narastałoby marginalne dzisiaj zjawisko niechęci do dostarczania sprawozdań statystycznych. Przeciwdziałanie temu w drodze wymuszeń administracyjnych byłoby sprzeczne z zasadami budowania więzi między urzędami statystycznymi a respondentami, którzy równocześnie są użytkownikami statystyki.

Po drugie, wzrósłby odsetek dostarczanych urzędом statystycznym informacji nieprawdziwych, podawanych w obawie przed ewentualnym udostępnianiem nadsyłanych sprawozdań sądom czy prokuratorom.

W efekcie pojawienia się dwóch wyżej opisanych zjawisk, po trzecie, nastąpiłoby generalnie pogorszenie jakości państwowej informacji statystycznej, zmniejszenie zaufania do statystyki państwowej, co jest niczym innym jak utratą wiarygodności przez polską statystykę państwową. Rząd i inne organy administracji dysponowałyby wówczas ułomnym narzędziem wykorzystywanym do prowadzenia polityki gospodarczej w skali kraju i w większym stopniu — w skali regionalnej (wojewódzkiej).

Po czwarte, nastąpiłaby utrata prestiżu przez polską statystykę na arenie międzynarodowej. Wspólnota międzynarodowa ocenia poziom statystyki w różnych krajach i jest dobrze poinformowana o stanie spraw. Utrata prestiżu oznaczałoby konieczność jego odbudowy przez wiele lat.

Po piąte, niezależnie od utraty prestiżu międzynarodowego, naruszenie zasady poufności jednostkowych danych statystycznych spotkałoby się ze zdecydowaną reakcją Komisji Europejskiej i po jakimś czasie i tak trzeba by było zaprzestać tego typu nagannych praktyk.

Powstałe zamieszanie stworzyłoby nie dobrą atmosferę i nieodwracalne szkody wokół sprawy przestrzegania tajemnicy statystycznej i wiarygodności statystyki.

