
Statistica oficială a înregistrat multiple progrese. Principiile fundamentale ale statisticii oficiale rămân valabile?

Comunicare prezentată la Seminarul
Conferinței Statisticienilor Europeni (6-8 iunie 2012)

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

Seminarul, desfășurat cu ocazia Sesiunii Plenare a Conferinței a avut prin excelență, o semnificație deosebită dată de faptul că s-a consemnat pentru a doua oară, un moment de bilanț a ceea ce a însemnat pentru statistică adoptarea cu 20 de ani în urmă a **Principiilor fundamentale de organizare și funcționare a statisticii într-o societate democratică**.

Trebuie avut în vedere în primul rând faptul că în intervalul trecut de la încheierea primei decade parcurse când au fost adoptate principiile (1992-2002) și în cea de-a doua decadă (2002- 2012), cu numeroase acțiuni în plan internațional și național în cadrul cărora s-a făcut remarcată **importanța crucială a adoptării principiilor, principii** care s-au relevat drept un corolar al întregii filozofii a statisticii și au avut un impact esențial asupra evoluției, transformând-o într-un bun cu valențe deosebite în plan național și internațional, veritabilă piatră de temelie a coerenței și comparabilității. Nu a fost oare chiar acesta dezideratul ilustrelor personalități care au marcat, prin contribuția lor, evoluția și impunerea sistemului statistic ca o instituție fundamentală a oricărui stat?!

În al doilea rând, **principiile fundamentale au constituit liantul de bază al gândirii și acțiunii colective a statisticienilor**.

În al treilea rând, **principiile fundamentale au extins aria statisticii dincolo de zona strict delimitată a exercitării profesiei**, respectiv a elaborării datelor și informațiilor statistice, determinând asimilarea acestora de grupurile cele mai largi ale societății care este subsumată furnizorilor de informații primare, producătorilor de statistici oficiale, coordonați de oficiile naționale de statistică și de alte categorii de utilizatori.

Ne-am apropiat astfel, noi statisticienii, de ceea ce reprezenta o viziune și totodată o aspirație a ilustrului H.G.Wells care spunea: *“Gândirea statistică va fi într-o zi la fel de necesară pentru un cetățean eficient, precum scrisul și cititul”* (*“Statistical thinking will one day be as necessary for efficient citizenship as the ability to read and write”*).

În mod firesc, la un interval de timp de 20 de ani, care nu este nici prea lung pentru evoluția unui sistem ce se dorește (și chiar este în fapt universal) și nici prea scurt, dacă îl relaționăm la ritmul vieții economice și sociale extrem de alert care impune adaptarea statisticii la nevoile societății.

Statistica românească s-a circumscris plenar în aria preocupărilor, demersurilor, măsurilor și acțiunilor desfășurate pe plan internațional, precum și în statisticile naționale ale altor țări, **vizând promovarea și implementarea principiilor fundamentale.**

În context, relevarea procesului complex al adoptării și operaționalizării principiilor, a stadiului atins în momentul de față, poate fi făcută prin **formularea răspunsurilor** la seria de întrebări. Lista întrebărilor nu este exhaustivă.

- Au principiile fundamentale un suport suficient de puternic în legislația națională pentru a fi impuse în toate circumstanțele și întregului spectru al actorilor implicați în procesul statistic?
- Ce concluzii pot fi emise în urma evaluărilor gradului de proliferare a principiilor fundamentale, a efectului și eficienței lor asupra progresului și creșterii credibilității statistice?
- Cum poate fi convins mediul politic și cel societal, în general, asupra necesității respectării principiilor fundamentale și care sunt căile de convingere a lor asupra acestui deziderat?
- Cât de dezvoltate și operaționale sunt în statistica națională mecanismele actuale pentru asigurarea ca principiile fundamentale să fie eficiente?
- În condițiile actuale, când au avut loc schimbări importante în statistică, este oportună revizuirea principiilor fundamentale?

Principiile fundamentale au fost preluate și inserate în textul **Legii statistice** încă din 1992, în iterațiile ce au urmat fiind mai bine explicate și precizate în funcție de evoluțiile constatate în procesul aplicării lor;

Măsuri și acțiuni concrete în forme diversificate pentru cunoașterea și explicarea semnificației și importanței principiilor au fost larg promovate;

Percepția și implementarea principiilor de către actorii implicați în procesul statistic, furnizorii de informații primare, producătorii de statistici, utilizatorii de date statistice, după cum o arată studiile și acțiunile întreprinse pe plan internațional, sunt diferite de la un principiu la altul.

Principiu 1: Relevanță, imparțialitate și acces egal al tuturor utilizatorilor de date statistice

Relevanța informațiilor statistice se realizează prin instituirea unor organisme, punerea în funcțiune a unor instrumente și mecanisme, în cadrul cărora, în prim plan, se plasează înființarea Consiliului Național Statistic, constituit din reprezentanți ai tuturor categoriilor de utilizatori de date statistice, care se distinge ca un instrument de interacțiune cu utilizatorii și care, în calitate de organ consultativ, își exercită rolul de examinare a **Programului anual și cel multianual al cercetărilor statistice**, precum și de furnizare de opinii asupra politicilor și priorităților în diverse domenii ale statisticii.

Informația statistică este diseminată în condiții de imparțialitate și acces egal nediscriminatoriu către toate categoriile de utilizatori de date statistice, indiferent de poziția lor în societate. În acest scop, **Institutul Național de Statistică** elaborează și pune pe site-ul său, **Calendarul tuturor publicațiilor statistice** destinate diseminării, precum și **Calendarul comunicatelor de presă**. În timp ce publicațiile statistice cuprind peste 150 titluri, cu periodicitate lunară, trimestrială și anuală, sau respectiv, ocazională, numărul comunicatelor, în principal cu frecvență lunară, se apropie de 200. Trebuie precizat că gama largă a utilizatorilor de statistici este îndeobște interesată de comunicate întrucât acestea le oferă o informație la zi, proaspătă și promptă, suficient de concludentă pentru a surprinde informația necesară asupra evoluției unuia sau altuia dintre procesele și fenomenele ce se desfășoară în economie.

În scopul creării condițiilor de imparțialitate și acces egal, simultaneitatea punerii la dispoziție a datelor statistice se realizează prin transmiterea în condiții de respectare cu rigurozitate a termenelor de difuzare a informației, ceea ce a determinat într-o mare măsură creșterea credibilității în datele statistice.

Rigurozitatea este asigurată prin faptul că, în cuprinsul lor, calendarele precizează nu numai data diseminării (luna și ziua), ci și ora la care informația devine disponibilă. Mai mult, pentru a oferi un interval de timp necesar preluării și prelucrării în sensul dorit a informației statistice, lucrările, și mai ales comunicatele de presă, sunt difuzate cu circa o ora înainte de termenul fixat prin calendar, impunându-se un embargou obligatoriu de valorificare până la ora fixată, în cazul republicării informației statistice. La un interval de timp relativ scurt datele sunt introduse în bazele de date ale INS cu acces online, în majoritatea lor cu titlu gratuit. Nimeni nu intervine în politica de publicații și diseminare a institutului.

Principiu 2: Independența profesională, inclusiv criteriile științifice și etica profesională

Independența profesională depinde de cel puțin două condiții esențiale:
(1) numărul lucrătorilor, stabilitatea acestora în cadrul INS și a structurilor sale,

calificarea și experiența staff-ului și (2) măsura în care factorul politic își exercită sau nu elemente de interferență în relația cu metodologia, proiectarea anchetelor, respectiv cu procesarea și diseminarea rezultatelor.

De mai mult timp, dar în special în perioada afectată de criza economică și financiară, **Institutul Național de Statistică** s-a confruntat cu fenomenul relativ semnificativ a fluctuației personalului. Fenomenul a fost determinat de criteriile și standardele impuse în administrație în general, dar mai ales de faptul că activitatea statistică nu a fost și nu este suficient de atractivă sub aspectul remunerării, existând discrepanțe relativ mari între nivelul mediu al salariului în diferite instituții de același nivel al statului și INS.

În ceea ce privește interferența factorului politic, în general, Institutul nu s-a confruntat cu astfel de situații. Solicitățile, fără a căpăta nuanțe imperative, s-au limitat în special la obținerea rezultatelor unor cercetări statistice, îndeosebi cele referitoare la indicatorii sensibili, înainte de a fi difuzate.

INS a rezistat acestor cerințe, dar trebuie să subliniem totuși dificultatea în a argumenta rațiunea unei astfel de poziții. Este neîndoielnic că schimbul de informații privind bunele practici între diverse instituții în această privință, dar mai ales adoptarea unor eventuale reglementări în plan internațional, inclusiv de natură să sensibilizeze de pe pozițiile unor foruri de prestigiu autoritățile naționale, ar ușura foarte mult sarcina institutului și ar conduce la evitarea unor posibile riscuri.

Staff-ul este instruit la încadrarea în structurile INS, dar și ulterior cu diferite prilejuri, mai ales atunci când sunt abordate subiecte sensibile din domeniul social, implicând și elemente de confidențialitate, asupra normelor etice de conduită și comportament, inclusiv repercursiunile materiale și financiare în cazurile încălcării eticii.

Principiu 3: Transparența

Informațiile și datele statistice sunt prezentate, fără excepție, într-o structură standard cuprinzând un scurt text analitic de natură să faciliteze interpretarea datelor și să releve cele mai importante mesaje ce decurg din informații, segmentul de tabele statistice propriu-zise, cu adnotările standard cunoscute și, în partea finală, metodologia și definițiile celor mai importanți dintre indicatorii ce fac obiectul lucrării. Metadate detaliate sunt de asemenea prezente în bazele de date ale INS, utilizatorii având acces liber la acestea.

Principiul 4: Prevenirea interpretării eronate a statisticilor

Principiul respectiv a fost dificil de interpretat de-a lungul timpului, INS confruntându-se, în special în ultima perioadă, cu multiple solicitări din partea unor utilizatori mai puțin avizați cu problematica **statistică sau economică**.

Treptat, această deficiență și-a diminuat impactul, dar este încă prezentă, mai ales atunci când utilizarea surselor administrative a devenit unul dintre obiectivele prioritare ale Institutului. Diferențele de natură metodologică între datele bazate pe **evidențe administrative** și cele rezultate în urma **cercetărilor statistice**, pentru unul și același indicator, determină manifestarea unor dubii asupra corectitudinii datelor, cu intenție disimulată sau din asimilarea incompletă a conținutului metodologic al informațiilor.

Exemple: datele privind evoluția Produsului Intern Brut și a altor indicatori, serie brută și ajustată, cu diferențe uneori majore ca dimensiune, sunt greu de receptat în mod real. Informații asupra șomajului înregistrat și elaborate în conformitate cu definițiile BIM care atestă diferențe semnificative, fac de asemenea obiectul unor comentarii care pun într-o lumină defavorabilă credibilitatea statisticii privind atributul de inconsecvență.

Institutul reacționează la interpretarea eronată a datelor statistice, mai ales în cazurile în care aceasta este provocată din necunoaștere și nu din rea credință. Dimpotrivă, Institutul nu a intervenit în cazurile în care interpretările au fost făcute într-un cadru cu vădită tentă politică (talk-show-uri TV, articole de pe poziții partizane etc.), întrucât apărarea unor poziții corecte sub aspect etic metodologic al unei părți implicate determină în multe cazuri o atitudine vădit ostilă și incriminatorie a părții marcate de o viziune contrară.

Institutul Național de Statistică a utilizat forme diferite de instruire a utilizatorilor, între care: simpozioane, apariții televizate cu explicarea unor lucrări, metodologii statistice, și altele, mese rotunde, Zile ale Porților Deschise ale INS-ului către utilizatori (anual, cu prilejul aniversării statisticii oficiale), Ziua Statisticianului, cursuri de training pentru mass-media etc.

Principiul 5: Utilizarea surselor de date în producția statisticii

Dintre cele două surse principale folosite în producția statisticii, statistica românească s-a bazat în special, până nu demult, pe **anchetele statistice conduse de Institut**. Utilizarea **surselor administrative** înscrisă între prioritățile statisticii oficiale românești a debutat, începând din anul 2000, și câștigă din ce în ce mai mult teren în momentul de față.

Folosirea sursei respective a fost îngreunată, pe de o parte, de incertitudinile asupra corectitudinii informațiilor, a gradului de actualizare și de conformitate cu datele din sursele statistice, precum și a faptului că, până în prezent, statistica oficială nu a fost implicată în elaborarea, formalizarea și operaționalizarea surselor administrative.

Spre exemplu, în timp ce accesul la registrele administrate de alți producători de statistici decât INS este reglementat prin lege, totuși au

existat de-a lungul perioadei o serie de impedimente de acces la unele baze de date, între care cea a **Registrului populației**, conținând date individuale, parte din aceste limitări fiind în prezent mai puțin restrictive. Cu toate că de-a lungul unei lungi perioade de timp INS nu a putut utiliza date din Registrul administrat de Ministerul Administrației și Internelor, invocându-se caracterul confidențial al datelor, acest registru a putut fi folosit cu prilejul recentului Recensământ al Populației și Locuințelor, facilitând lucrările recensământului.

Crearea, inclusiv pe baza unor standarde și norme, precum și a recomandărilor internaționale a unei platforme de reglementări care să confere statisticii o forță de penetrație în zona surselor administrative poate constitui una din căile proliferării largirii sferei de utilizare a surselor respective.

Chiar dacă cineva ar afirma, pe drept cuvânt, că fiecare dintre cele 10 principii își are importanța sa și, în consecință, nu se pot emite aserțiuni potrivit cărora unul sau altul dintre principii au prioritate în raport cu celelalte, totuși trebuie recunoscut că, neîndoielnic, calitatea statistică, în general, corectitudinea (accuracy), ca element al calității, și promptitudinea (timeliness) sunt elemente asupra cărora INS și-a îndreptat cu precădere atenția, acestea fiind determinante în creșterea credibilității.

Pentru a satisface cerințe legate de îmbunătățirea promptitudinii, statistica a folosit, pe de o parte, acțiuni vizând informarea tuturor categoriilor de utilizatori asupra Programului statistic, Calendarului de termene ale lucrărilor, reuniuni cu funizorii de date, cu alți producători și cu utilizatorii datelor statistice, iar pe de altă parte, întreprinderea unor măsuri concrete de asigurare de facto a îmbunătățirii promptitudinii. Pot fi luate în considerare următoarele măsuri:

Diseminarea de date preliminare sau provizorii imediat ce acestea devin disponibile, înainte ca datele definitive să fie publicate într-o publicație pe suport hârtie și electronic;

Îmbunătățirea unor proceduri vizând utilizarea de tehnologii noi în procesul de colectare a datelor cu efect asupra promptitudinii prin dezvoltarea unui Portal web prin care se asigură colectarea de date on line în cadrul unui număr de peste 20 cercetări statistice, sfera de cuprindere urmând a fi dezvoltată;

Diseminarea de Comunicate de presă (press releases) la termen scurt și la o dată extrem de precisă;

Implementarea practicii inițiată de EUROSTAT și urmată de toate statele membre, inclusiv România, de a produce și difuza estimări semnal (flash estimates) asupra PIB la 40 de zile de la expirarea trimestrului, în raport cu cele 70 de zile în care se diseminează rezultatele provizorii, a reprezentat o acțiune de bun augur ce a produs satisfacție utilizatorilor. Apreciem că o astfel de acțiune ar fi oportună și în cazul altor indicatori statistici sensibili, mai ales în perioada

actuală de criză, precum: indicatori de statistică financiară, șomajul, comerțul internațional, și unii indicatori din sfera statisticii sociale.

Principiul 6: Confidențialitatea

Principiul cu privire la protecția confidențialității este inserat, firește, în **Legea statistică a României** cu descrierea generală corespunzătoare prin care este definită confidențialitatea, modul cum trebuie protejate datele individuale și precizările vizând condiția neechivocă precum că datele respective pot fi folosite doar în scopuri statistice.

În practica noastră curentă, măsurile îndreptate în mod direct spre respectarea prevederilor stipulate în lege cuprind:

- Crearea în cadrul structurii organizatorice a INS a Comitetului de confidențialitate;
- Semnarea de către întreg aparatul statistic a Angajamentului de confidențialitate;
- Organizarea de instructaje pentru aparatul INS, dar și pentru personalul în afara aparatului statistic, care este angajat în efectuarea operațiunilor de colectare a datelor;
- Înscrierea în toate chestionarele folosite la colectarea de date a extrasului corespunzător din lege cu privire la confidențialitatea datelor individuale;
- Elaborarea de proceduri de control, de identificare a datelor individuale sau cele care intră sub incidența confidențialității, precum și a procedurilor de excludere automată a informațiilor și datelor individuale prin programele și aplicațiile folosite în procesarea datelor;
- În cazul colectării de date, operatorii de teren sunt instruiți să explice furnizorului de date scopul cercetării statistice, inclusiv faptul că aceste date sunt păstrate cu strictețe și protejate ca fiind confidențiale; în cazuri cu totul excepționale în care datele individuale ar urma să fie diseminate se cere în prealabil consimțământul acestor persoane.

Principiul 7: Legislația

Legea statisticii românești, adoptată și implementată pentru prima dată în anul 1992, a fost completată cu prevederi specifice impuse de necesitatea unor actualizări, modificări etc., cea mai importantă revizuire a Legii statistice fiind realizată în anul 2009, când a fost adaptată esențial la cerințele Regulamentului Consiliului și Parlamentului European nr. 223/2009.

În procesul de implementare a prevederilor Legii, în mod normal, activitățile statistice au urmat principiile, criteriile și condițiile stipulate,

incluzând și reglementările adiționale adoptate în spiritul Legii, prin Hotărâri ale Guvernului, alte acte normative, inclusiv ordine și hotărâri ale Președintelui INS, cu precădere în sfera metodologiei statistice, a extinderii aplicării standardelor și normelor de calitate statistică spre alți producători de date statistice, implementarea clasificărilor și nomenclatoarelor la nivel național și altele asemenea.

Trebuie subliniat faptul că demersurile **Institutului Național de Statistică** fac, în special în ultima perioadă, obiectul unor preocupări și acțiuni mai intense și cu o mai mare încărcătură în spațiul public, implicând dificultăți în încercările de a impune fără presiuni sau penalități obligativitatea furnizării informațiilor, transmiterea la timp a datelor, **accesul la sursele administrative**, cooperarea furnizorilor de date în procesul de colectare, respectarea strictă a condițiilor de calitate a datelor etc.

Aceste greutăți constatate în urma unor cercetări pe care le-am efectuat trebuie puse pe seama unor fenomene de reținere a populației în a răspunde solicitărilor de date, o atitudine, în unele situații, ostilă a unei părți a mass mediei, cu influență asupra opiniei publice, volumul relativ mare al informațiilor ce se solicită în unele cazuri, din ce în ce mai puține, marcate inclusiv de paralelism.

Independența, de facto, a statisticii generată de actuala formulare și conținut al principiilor din lege, neînsoțită de reglementări și mecanisme de natură să-i întărească acest atribut, pare insuficientă pentru depășirea situației. În consecință, **s-ar impune revizuirea corespunzătoare a principiilor vizate** de înaltul forum de la care emană, și preluarea lor în noua formă în legislația națională, ceea ce poate conduce la efecte pozitive în toate componentele subsumate calității statistice.

Ar trebui, după părerea noastră, ca sintagma **independența statistică** să meargă dincolo de actualele elemente care o definesc drept independență profesională și științifică, **incluzând și elemente precum: independența instituțională, funcțională și chiar financiară.**

Principiul 8: Coordonarea națională

Coordonarea națională a statisticii românești este asigurată prin Lege, fiind atribuită ca rol definitoriu Institutului Național de Statistică. Au fost folosite și sunt în continuare aplicate o serie întreagă de măsuri instituționale, organizatorice și de cunoaștere și influențare a nevoii de coordonare a sistemului statistic de către toți actorii implicați în procesul statistic, indiferent de rolul și calitatea pe care o au în acest proces. **Institutul Național de Statistică** și-a căpătat recunoașterea ca organism în cadrul administrației de stat cu rol de coordonator al sistemului statistic național, nu numai prin calitatea conferită prin Lege, ci și prin modul și demersurile permanente întreprinse în direcția consolidării acestui statut.

În exercitarea acestui rol, INS este în mod firesc ajutat de Consiliul Național Statistic, dar au fost inițiate și create și alte organe de sprijin a căror activitate s-a dovedit a fi utilă și eficientă.

Avem în vedere faptul că alături de reunirea utilizatorilor în cadrul Consiliului menționat, am creat și un **Comitet al producătorilor de date statistice oficiale**, organ consultativ, prevăzut de asemenea în ultima iterație a Legii statistice, care a fost de natură să umple un gol în activitatea și acțiunile de coordonare a **Sistemului statistic național**.

Diverse alte entități organizate cu participare colectivă în soluționarea unor aspecte punctuale din diferite domenii au fost inițiate și funcționează, orientate fiind spre teme prioritare precum: reducerea gradului de încărcare a furnizorilor de date, folosirea surselor administrative, raționalizarea fluxului informațiilor, utilizarea metodelor moderne de colectare, prelucrare și diseminare a datelor.

Principiile 9 și 10: Folosirea standardelor internaționale și Cooperare internațională

În ceea ce privește aplicarea în practică a acestor principii, nu sunt multe de spus. Nu este nicio îndoială, și acest aspect este larg răspândit, că **utilizarea standardelor internaționale** a făcut din statistică, în general, o instituție unitară la scară internațională, poate singura din câte există, **în care informațiile, datele statistice sunt comparabile**, bazându-se pe aceleași principii, criterii, metodologii și forme, modalități de prelucrare și de difuzare. Dacă într-o anumită perioadă, unii utilizatori de statistici, îndeobște cei mai puțin avizați, înclinau să facă distincție între metodologiile naționale și cele internaționale, și chiar **între datele statistice ale INS publicate de institut pentru România și cele publicate de EUROSTAT și alte organizații internaționale**, astăzi, percepția este cu totul alta, și s-a reușit să se inoculeze, la scară largă, faptul că activitatea statisticienilor din România constituie o parte (din activitatea comună) a tuturor statelor membre ale Uniunii Europene în obținerea de date statistice la nivel european și în structură pentru fiecare stat membru UE. Aceasta are și valențe internaționale, dincolo de zona UE.

România participă activ în domeniul statistic la cooperarea internațională, ceea ce reprezintă calea cea mai sigură și mai eficientă **pentru îmbunătățirea sistemului statistic național, pentru modernizarea și progresul statisticii românești**.