

Monitorowanie rozwoju społeczno-gospodarczego priorytetem statystyki publicznej

Misją statystyki publicznej jest dostarczanie wiarygodnych, rzetelnych, niezależnych oraz wysokiej jakości informacji na temat stanu i zmian zachodzących w społeczeństwie, gospodarce i środowisku naturalnym, odpowiadających na potrzeby użytkowników krajowych i międzynarodowych. Jej realizacja znajduje odzwierciedlenie w bieżących pracach statystyki publicznej oraz w podejmowanych działaniach rozwojowych. W *Kierunkach rozwoju polskiej statystyki publicznej do 2017 r.*¹ w rozdziale „Modernizacja badań statystycznych” wprowadzono cel operacyjny: *zapewnienie informacji niezbędnych dla kompleksowego monitorowania procesów rozwojowych i efektów polityki rozwoju zawartej m.in. w krajowych i międzynarodowych programach oraz dokumentach o charakterze strategicznym*. Jego wykonanie wymaga ciągłego dostosowywania statystyki do podlegającej przekształceniom rzeczywistości i rosnącego zapotrzebowania użytkowników. Znajduje to wyraz w corocznym cyklu prac nad programem badań statystycznych statystyki publicznej (określającym zakres oraz obowiązki związane z ich realizacją), w opracowywaniu, a następnie udostępnianiu informacji wynikowych z badań czy uzyskanych z rejestrów administracyjnych, a także w podejmowanych przez resort statystyki dodatkowych projektach.

We współczesnym świecie rola statystyki publicznej wykracza poza techniczne obowiązki realizatora badań. Pełni ona funkcję strategicznego partnera w kreowaniu tzw. polityki opartej na dowodach, zapewniając wsparcie informacyjne w zarządzaniu strategicznym i innych przedsięwzięciach wymagających podejmowania decyzji, w tym m.in. w zakresie zrównoważonego rozwoju.

INICJATYWA NA RZECZ AGENDY ROZWOJU PO 2015 R. A STATYSTYKA PUBLICZNA

Rozwój zrównoważony, określany również jako rozwój trwały lub susten-sywny (*sustainable development*), jest uznawany za najpilniejsze wyzwanie współczesnego świata. W literaturze funkcjonują różne definicje rozwoju zrównoważonego, jednak za najbardziej rozpowszechnioną można uznać definicję

¹ Dokument opracowany na potrzeby skoordynowania długofalowych działań rozwojowych, wprowadzony zarządzeniem wewnętrznym prezesa GUS z 18 maja 2012 r.

Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju². W wydanym w 1987 r. raporcie tej Komisji pt. *Nasza wspólna przyszłość*, rozwój zrównoważony określono jako rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia są zaspokajane bez umniejszania szans na zaspokojenie potrzeb przyszłych pokoleń.

Zagadnienia związane z pomiarem rozwoju zrównoważonego są przedmiotem zainteresowania wielu środowisk, m.in.: naukowców, decydentów, przedsiębiorców oraz instytucji i organizacji międzynarodowych. ONZ podjęła się opracowania globalnego programu rozwoju dla świata, tzw. Agendy Rozwoju po 2015 r. (*Post-2015 Development Agenda*). Program ten będzie wyznaczać cele zrównoważonego rozwoju w perspektywie 2030 r. i ma zastąpić obowiązujące do końca 2015 r. Milenijne Cele Rozwoju.

W grudniu 2014 r. opublikowano raport Sekretarza Generalnego ONZ pt. *Droga do godności w 2030 r.: eliminacja ubóstwa, zmiana życia, ochrona planety (The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet)*³. Udostępnienie dokumentu stanowiło otwarcie międzyrządowych negocjacji Agendy Rozwoju po 2015 r. Finalizacja tego przedsięwzięcia, tj. przyjęcie Agendy, jest planowane na wrzesień 2015 r.

Wyznaczając ramy rozwojowe dla świata, w trakcie prac nad Agendą zaplanowano 17 celów głównych (*goals*):

1. Eliminacja biedy i jej wszelkich przejawów;
2. Eliminacja głodu, osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego i odpowiedniego wyżywienia dla wszystkich, promocja zrównoważonego rolnictwa;
3. Zdrowie dla wszystkich, bez względu na wiek;
4. Równościowa i inkluzywna edukacja wysokiej jakości oraz możliwość uczenia się przez całe życie dla wszystkich;
5. Równość płci, uwłasnowolnienie kobiet i dziewcząt;
6. Zapewnienie dostępu do wody i kanalizacji dla wszystkich;
7. Zapewnienie dostępu do zrównoważonych usług energetycznych dla wszystkich;
8. Promocja zrównoważonego wzrostu gospodarczego i godnej pracy dla wszystkich;
9. Promocja zrównoważonego uprzemysłowienia;
10. Redukcja nierówności istniejących pomiędzy krajami i wewnątrz krajów;
11. Budowa bezpiecznych i zrównoważonych miast i osad;
12. Promocja modeli zrównoważonej konsumpcji i produkcji;
13. Przeciwdziałanie zmianom klimatu;
14. Konserwacja i zrównoważone użytkowanie zasobów wodnych, mórz i oceanów;
15. Ochrona ekosystemu i bioróżnorodności;

² Komisja powołana w 1987 r. przez Gro Harlem Brundtland przy ONZ, zwana „Komisją Brundtland”.

³ http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf.

16. Nastawione pokojowo i inkluzywnie społeczeństwa, rządy prawa, skuteczne instytucje;
17. Wzmacnianie partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Dla każdego z tych celów zdefiniowano bardziej wymierne podcele (*targets*). Łącznie Agenda obejmuje 169 podcelów.

Zapewnienie skutecznego wdrożenia Agendy wymaga przygotowania odpowiedniego systemu monitorowania, dlatego w ślad za uzgodnieniem celów głównych i podcelów przystąpiono do wyznaczania odpowiednich wskaźników⁴, które będą odzwierciedlały postępy w realizacji jej programu. Koordynację monitorowania powierzono Komisji Statystycznej ONZ, która wraz z krajowymi urzędami statystycznymi jest odpowiedzialna za utworzenie systemu mierników. Ustalanie wskaźników monitorujących jest ogromnym wyzwaniem, szczególnie w ujęciu globalnym, obejmującym wszystkie kraje członkowskie ONZ. Różnicowany poziom zaawansowania systemów statystycznych powoduje ograniczenia w identyfikacji wskaźników porównywalnych pomiędzy krajami, opartych na solidnych standardach metodologicznych. Kolejna, istotna trudność jest związana z zapewnieniem trafności i adekwatności wskaźników w stosunku do monitorowanych podcelów. Ich złożony zakres problematyczny jest często trudny do skwantyfikowania w postaci konkretnego miernika, który właściwie odzwierciedlałby istotę sformułowanego dążenia. Uwarunkowania te wskazują na potrzebę kompromisu, zwłaszcza na poziomie globalnym, pomiędzy dostępnością wskaźników i ich dopasowaniem do danego celu. Istotne znaczenie dla efektywności monitorowania ma również liczba wskaźników składających się na system monitorowania. Wyciągnięcie wniosków nt. postępów w realizacji Agendy będzie tym łatwiejsze, im bardziej ograniczony będzie zestaw mierników (co potwierdzają doświadczenia ze strategią *Europa 2020*). Za słuszne należy więc przyjąć założenie, aby te same wskaźniki monitorowały (w miarę możliwości) kilka podcelów.

Prace nad zestawem wskaźników monitorujących są w początkowej fazie. Kraje członkowskie ONZ otrzymały wstępną propozycję mierników do konsultacji. Nadesłane odpowiedzi będą podstawą do kolejnych działań, prowadzonych przez specjalną międzyinstytucjonalną grupę ekspertów ds. wskaźników zrównoważonego rozwoju (*Inter-agency and expert group on SDGs indicators*), powołaną na wniosek Komisji Statystycznej ONZ. Według założonego harmonogramu prace nad zestawem wskaźników globalnych mają trwać do końca roku, aby Komisja Statystyczna mogła zatwierdzić uzgodniony pakiet w marcu 2016 r. Agenda rozwojowa jest dokumentem o kompleksowym charakterze, dlatego oprócz globalnego systemu monitorowania zakładane jest wdrażanie wskaźników monitorujących na poziomie regionalnym i krajowym.

⁴ Uzgadnianie wskaźników monitorujących Agendę rozpoczęło się w marcu 2015 r. i będzie sfinalizowane w ciągu roku.

Skuteczne monitorowanie celów rozwojowych wskazanych w Agendzie wymaga rozwijania obecnych zasobów informacyjnych i poszukiwania dodatkowych miar, które będą integrować trzy wymiary zrównoważonego rozwoju. Dotychczasowe inicjatywy w zakresie uzupełniania PKB o dodatkowe wskaźniki, istotne z punktu widzenia rozwoju społecznego i jakości życia, zyskują na znaczeniu. Urzędy statystyczne stają przed intensyfikacją starań na rzecz zapewnienia informacji ułatwiających analizy wielowątkowych zagadnień, które stanowią element niezbędny do wyjaśnienia złożonych procesów współczesnych społeczeństw oraz obiektywnej oceny sytuacji i stopnia rozwoju.

STATYSTYKA DLA POTRZEB PROGRAMOWANIA ROZWOJU

Oficjalne dane udostępniane przez służby statystyczne stanowią istotę diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, na podstawie której podejmowane są decyzje oraz ustalane programy i strategia rozwojowa. To zadanie wymaga od statystyki zapewnienia odpowiednich informacji, spełniających potrzeby polityki opartej na dowodach (*evidence based policy*). Solidny warsztat, obiektywizm oraz długoletnia tradycja i doświadczenie w uzyskiwaniu informacji z różnych źródeł, ich przetwarzaniu i opracowywaniu wynikowych danych nadają statystyce publicznej szczególne miejsce w systemie informacyjnym. Ustalane, często na szczeblu międzynarodowym, standardy metodologiczne zapewniają wysoką jakość i porównywalność danych. Zaletą oficjalnej statystyki jest nie tylko szeroki wachlarz tematyczny oferty, ale również gwarancja jej kontynuacji i stałej aktualizacji oraz otwarty dostęp do zagregowanych zasobów.

Wymienione argumenty stanowią o szczególnej roli statystyki publicznej w programowaniu i realizacji polityki, ponieważ jej zadaniem jest zapewnienie wsparcia informacyjnego na każdym etapie procesu decyzyjnego. Rzetelne i wiarygodne dane statystyczne pozwalają na postawienie właściwej diagnozy stanu obecnego oraz jego odniesienie do zakładanego celu. Na podstawie odpowiednio dobranych informacji można wskazać stany, do których się dąży lub które są możliwe do osiągnięcia w konkretnym czasie i warunkach, przy podjęciu określonych działań. Analiza szeregów czasowych umożliwia poznanie, czy obserwowane zmiany mają charakter zgodny z wcześniejszymi założeniami. Uzyskiwane w miarę upływu czasu informacje wspomagają monitorowanie realizacji założonych celów oraz służą ocenie skuteczności podejmowanych działań. Realizując zadanie wsparcia informacyjnego dla potrzeb zarządzania rozwojem, GUS udostępnił system Strateg.

SYSTEM MONITOROWANIA ROZWOJU STRATEG

Konieczność przygotowania bazy danych, w której będą gromadzone oraz na bieżąco aktualizowane dane i wskaźniki kluczowe z punktu widzenia polityki rozwoju kraju i regionów, sformułowano w dokumencie *Założenia systemu*

zarządzania rozwojem Polski, który Rada Ministrów przyjęła 27 kwietnia 2009 r. W *Planie działań Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* (przyjętym przez Radę Ministrów 2 listopada 2010 r.) znalazło się potwierdzenie i doprecyzowanie tego postulatu. Zapisy *Planu...* nałożyły obowiązek opracowania bazy wskaźników na ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz na prezesa GUS. W rezultacie doprowadzono do podpisania porozumienia⁵ o współpracy, którego jednym z elementów było utworzenie systemu wskaźników kluczowych dla monitorowania i programowania polityki rozwoju. Wypełniając to zobowiązanie, GUS opracował portal Strateg. Jest to system dostępny na stronie internetowej GUS lub bezpośrednio pod adresem strateg.stat.gov.pl.

Głównym celem systemu jest usprawnienie programowania i monitorowania polityki rozwoju, w tym zwłaszcza:

- monitorowania i analizowania trendów i procesów rozwojowych w ich wymiarze terytorialnym,
- programowania nowej perspektywy polityki spójności na lata 2014—2020 w zakresie systemu wskaźników,
- monitorowania realizacji strategii rozwojowej i polityki publicznej.

W zasobach portalu Strateg dostępne są dokumenty oraz zestawy wskaźników służących do monitorowania realizacji celów następujących dokumentów:

- strategii *Europa 2020*;
- *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju*, dziewięciu strategii zintegrowanych, *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*;
- *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007—2013*;
- strategii ponadregionalnej: *Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej, Strategii Rozwoju Polski Południowej* oraz *Strategii Rozwoju Polski Zachodniej*;
- strategii wojewódzkich.

Przystępując do opracowywania portalu Strateg przyjęto założenie bieżącego utrzymywania i rozbudowy systemu, także na potrzeby monitorowania nowego okresu programowania polityki spójności. W związku z tym od 2014 r. system jest sukcesywnie uzupełniany o kolejne dokumenty oraz wskaźniki monitorujące postęp realizacji zapisanych w nich działań: Umowę Partnerstwa, krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne⁶.

Dostrzegając potrzebę dostarczenia użytkownikom informacji kontekstowych w celu monitorowania polityki rozwoju, do systemu włączono dodatkowe

⁵ Porozumienie zawarte pomiędzy ministrem rozwoju regionalnego i prezesem GUS z 19 listopada 2012 r.; realizacja w ramach projektu Zarządzanie strategiczne rozwojem — poprawa jakości rządzenia w Polsce, finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

⁶ Aktualnie trwają prace nad włączeniem do systemu regionalnych programów operacyjnych. Dokumenty będą udostępniane w Strategu od lipca 2015 r., w miarę ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

wskaźniki spośród danych pochodzących ze statystyki publicznej, które nie znalazły się w dokumentach o charakterze strategicznym. Przyjęto zasadę, że baza Strateg gromadzi dane roczne (szereg czasowy od 2003 r.) dostępne dla następujących poziomów terytorialnych:

- Polska ogółem (z uwzględnieniem podziału miasta/wieś),
- niższe poziomy agregacji przestrzennej (od województw do gmin, z uwzględnieniem podziału miasta/wieś),
- możliwe do identyfikacji obszary funkcjonalne (np. Polska Wschodnia),
- Unia Europejska (UE 27 i UE 28) oraz kraje członkowskie,
- zestaw wybranych wskaźników dla regionów UE (NUTS2).

Obecnie baza Strateg zawiera ok. 1600 wskaźników pochodzących z ponad 80 źródeł (krajowych i zagranicznych), co po uwzględnieniu różnych przekrojów i wymiarów (terytorialnych, grup wieku, wykształcenia) oznacza obsługę ok. 4 milionów rekordów.

Uwzględniając różne potrzeby potencjalnych użytkowników, w systemie przewidziano możliwość grupowania wszystkich danych w formie tablic na kilka sposobów:

- według dokumentów strategicznych — prezentacja umożliwiająca analizę stanu realizacji poszczególnych strategii według celów w nich zapisanych;
- według celów polityki spójności — przyporządkowanie wskaźników do czterech dziedzin: rozwój zrównoważony, rozwój inteligentny, włączenie społeczne, wzmacnianie potencjału instytucjonalnego oraz skuteczności działań administracji;
- według tematów — grupowanie wskaźników według bloków (np. rynek pracy, kapitał społeczny, rachunki narodowe);
- według jednostek samorządu terytorialnego — prezentacja wszystkich wskaźników dostępnych dla wybranej jednostki podziału terytorialnego.

Niekwestionowanym atutem systemu Strateg jest atrakcyjna forma wizualizacji danych w postaci wykresów i map, co znacznie ułatwia ich analizę. Moduły prezentacji wyposażono w wiele funkcji pozwalających na tworzenie różnorodnych form graficznych. Wykresy i mapy, oprócz statycznej formy, umożliwiają dynamiczną wizualizację zjawisk poprzez animację obrazu dla kolejnych lat. Wygenerowane przez użytkownika zestawienia i formy graficzne mogą być eksportowane do różnych formatów i bezpośrednio wykorzystane w przygotowywanych opracowaniach. Takie rozwiązanie wydatnie wspiera prace związane z raportowaniem na temat postępów w monitorowanej dziedzinie.

Strateg pełni także rolę edukacyjną. GUS, przystępując do budowy systemu Strateg, postanowił wykorzystać go jako sposób skutecznej komunikacji i edukacji statystycznej. W tym celu powstał odrębny moduł „Metadane i analizy”, który gromadzi informacje metodologiczne, opracowania analityczne i publikacje statystyczne. Osoby zainteresowane znajdują w nim obowiązujące teksty dokumentów strategicznych oraz informacje o podmiotach je koordynujących. Na potrzeby systemu dla poszczególnych wskaźników/wielkości opracowano tzw.

metryczki. Zawierają one m.in.: definicję, źródło pochodzenia, uwagi dotyczące sposobu interpretacji wskaźnika oraz wykaz dokumentów, których cele monitoruje. Strateg umożliwia wygenerowanie wyłącznie definicji pojęć stosowanych w systemie zaprezentowanych w odrębnym module, w układzie alfabetycznym. Kolejnym elementem o charakterze edukacyjnym są specjalnie opracowywane informacje analityczne przedstawiające bieżącą sytuację i tendencje dotyczące danego zagadnienia oraz publikacje statystyczne (krajowe i regionalne), które wspierają interpretację danych.

Strateg, w zamierzeniach projektowany jako system dla przedstawicieli administracji publicznej realizujących zadania związane z polityką spójności i rozwoju, jest bardzo chętnie wykorzystywany przez różne grupy użytkowników. Z zasobów systemu korzystają osoby poszukujące informacji na temat obowiązujących dokumentów strategicznych. Przystępna i atrakcyjna forma prezentacji przyciąga uczniów i studentów, a elementy edukacyjne stanowią wsparcie w nauczaniu dla wykładowców szkolnych i akademickich.

DZIEDZINOWE BAZY WIEDZY

Oczekiwania użytkowników wobec statystyki publicznej dotyczą nie tylko zakresu udostępnianych informacji, ale również sposobu i form ich prezentacji. Instytucje statystyczne zajmują wiodącą pozycję w zakresie wykorzystania nowoczesnych narzędzi informatycznych (zbieranie danych, przetwarzanie, analizy) oraz inicjatora rozwiązań wizualizacji danych. Mając na uwadze, że produkty statystyczne muszą odpowiadać potrzebom odbiorców, priorytet otrzymują działania, które przyczyniają się do doskonalenia form i sposobów udostępniania danych, wpływając tym samym na poprawę komunikacji z użytkownikami.

W końcu 2013 r. GUS przystąpił do projektu *System Informacyjny Statystyki Publicznej-2* (SISP-2), który jest kontynuacją projektu SISP realizowanego w latach 2007—2013. Celem nadrzędnym tych przedsięwzięć było umocnienie pozycji statystyki publicznej w systemie informacyjnym państwa, dzięki gruntownej modernizacji infrastruktury informatycznej, unowocześnieniu dostępu do danych statystycznych oraz wdrożeniu kolejnych usług uzupełniających ofertę e-administracji. Z punktu widzenia potrzeb monitorowania rozwoju najważniejszym zadaniem realizowanym w ramach projektu SISP-2 jest udostępnienie Dziedzinowych Baz Wiedzy (DBW). Bazy te (pogrupowane według dziedzin) umożliwiają udostępnienie, poprzez platformę analityczną SWAiD, bogatego zbioru danych pokrywającego prawie wszystkie tematy programu badań statystycznych statystyki publicznej. Dzięki temu, że DBW przygotowano na podstawie wzajemnie uzupełniających się i kompatybilnych systemów (hurtowni danych statystycznych i publicznej hurtowni danych, systemu metadanych statystycznych oraz systemu wspomagania analiz

i decyzji) istnieje możliwość elastycznej ich rozbudowy i uzupełniania nowymi produktami.

Zastosowane w DBW rozwiązania, w tym wystandaryzowana forma raportów, ułatwiają pracę odbiorcy z danymi, pozwalając jednocześnie na dostosowanie zakresu danych do potrzeb użytkownika za pomocą parametrów. Zaprojektowana struktura i logika prezentacji stwarza możliwość przejścia z poziomu danych do informacji, a następnie wiedzy, aż do decyzji (podejmowanych na podstawie dowodów statystycznych).

W celu ułatwienia poruszania się w DBW wydzielono następujące moduły, grupujące poszczególne bazy:

- Statystyka Wielodziedzina (Rachunki narodowe, Nauka, technika i społeczeństwo informacyjne, Przekroje terytorialne Bank Danych Lokalnych wraz z Atlasem regionów);
- Statystyka Gospodarcza (Ceny, Przedsiębiorstwa niefinansowe, Statystyka krótkookresowa przedsiębiorstw niefinansowych, Rolnictwo, Produkcja przemysłowa, Budownictwo, Handel i usługi, Transport i łączność, Koniunktura gospodarcza, Gospodarka paliwowo-energetyczna, Handel zagraniczny);
- Statystyka Społeczna (Demografia, Edukacja, Rynek pracy, Warunki życia ludności, Infrastruktura komunalno-mieszkaniowa, Zdrowie i ochrona zdrowia);
- Środowisko (Ochrona przyrody, Leśnictwo, Stan i ochrona przyrody).

W zależności od tematyki DBW dane będą prezentowane w szeregach miesięcznych, kwartalnych oraz rocznych. W fazie inicjalnej zaplanowano upublicznienie danych od 2010 r., ale w kolejnych okresach zakres czasowy poszczególnych DBW będzie stopniowo rozwijany do maksymalnie długich okresów, przy zachowaniu zasady porównywalności zestawianych informacji. Mając na uwadze potrzebę jak najszybszego przekazywania danych użytkownikom, jako standard przyjęto bieżącą aktualizację DBW.

Zasoby DBW obejmują zarówno wartości bezwzględne, jak również wielkości typu dynamika, wskaźniki udziału, natężenia czy relacje. Dane te mogą być wykorzystywane do analiz i opracowań realizowanych przez wszystkie grupy użytkowników, w tym: administrację publiczną, media, środowiska akademickie, organizacje społeczne i zawodowe czy osoby indywidualne zainteresowane m.in. monitorowaniem rezultatów prowadzonej polityki rozwoju. DBW będą udostępnione również w angielskiej wersji językowej.

Zasób DBW udostępniony w formie tabelarycznej jest uzupełniony modułami prezentującymi dane w formie wykresów i — tam, gdzie to jest uzasadnione — map dla poziomu województw. Wyjątkiem jest Atlas regionów, który umożliwi prezentację danych do poziomu gmin. DBW, oprócz zawartości charakterystycznej dla cyfrowych zbiorów danych, zapewniają dostęp do treści wspomagających ich rozumienie. Zestaw ten obejmuje m.in. wyjaśnienia metodologiczne, dodatkowe informacje związane z poszczególnymi dziedzinami, a także zestawy linków do rekomendowanych publikacji, opracowań i wydarzeń.

PORTAL GEOSTATYSTYCZNY

Portal Geostatystyczny to nowoczesne rozwiązanie wykorzystujące technologię GIS (*Geographic Information System* — System Informacji Geograficznej), przystosowane do kartograficznej prezentacji danych w ujęciu przestrzennym. Podstawowym zbiorem danych dla Portalu były informacje uzyskane w Powszechnym Spisie Rolnym w 2010 r. (PSR 2010) i Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań w 2011 r. (NSP 2011). Od 2014 r. funkcjonalność Portalu poszerzono o możliwość prezentacji danych znajdujących się w BDL. Dane statystyczne są przedstawiane przy użyciu kartogramów i karto-diagramów.

Opracowanie Portalu Geostatystycznego stanowi uzupełnienie oferty informacyjnej statystyki publicznej oraz odpowiedź na zgłaszane zapotrzebowanie dotyczące udostępniania danych na możliwie najniższym poziomie podziału przestrzennego. Narzędzie to pozwala m.in. na uzyskiwanie informacji niezbędnych do podejmowania działań interwencyjnych, za które odpowiedzialne są władze administracji rządowej lub samorządowej czy dokonywanie rozeznania o perspektywach rozpoczęcia, rozwoju bądź zmiany profilu aktywności gospodarczej, podejmowanych przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa. Portal może być wykorzystywany także do monitorowania tendencji w wybranych dziedzinach, realizowania analiz, symulacji i prognoz.

Portal Geostatystyczny to kompleksowe rozwiązanie dostosowane do standardów europejskich, a wszystkie dane udostępniane użytkownikom zewnętrznym mają charakter publiczny — są podawane w formie odpersonalizowanej, z zachowaniem tajemnicy statystycznej.

Zaprezentowane systemy zapewniają kompleksowe źródło informacji i wiedzy dla wszystkich użytkowników, w szczególności dla przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej oraz innych jednostek uczestniczących w programowaniu rozwoju i analizie stanu realizacji celów rozwojowych, wyznaczonych na różnych szczeblach zarządzania. Budowa, udostępnienie, utrzymanie i rozwój tych rozwiązań stanowi wypełnienie celu GUS, jakim jest wsparcie statystyczne programowania i monitorowania polityki rozwoju.

DZIAŁANIA NA RZECZ ZAPEWNIENIA PODSTAW INFORMACYJNYCH DO ANALIZY DANYCH Z WYKORZYSTANIEM METOD KONTRFAKTYCZNYCH

Dążenie do dostarczenia decydującym informację na temat efektywności i skuteczności podejmowanych działań powoduje konieczność identyfikacji danych na potrzeby przeprowadzenia takiej oceny. Rekomendowanym przez Komisję Europejską narzędziem umożliwiającym przeprowadzenie ewaluacji są analizy danych z wykorzystaniem metod kontrfaktycznych. Jest to podejście pozwalające na oszacowanie, czy podjęta interwencja publiczna pozwoli poprawić sytuację w danym zakresie. Metoda ta polega na dokonaniu oceny, na ile uzyskane efekty wynikają z konkretnej interwencji, a na ile są uwarunkowane innymi czynnikami

(np. sprzyjającą koniunkturą). Analizie podlega sytuacja w grupie firm, które otrzymały dofinansowanie ze środków publicznych, a otrzymane wyniki są porównywane z rezultatami uzyskiwanymi przez odpowiednią grupę kontrolną. Do grupy kontrolnej włączane są podmioty nieobjęte wsparciem, ale zbliżone (profilowo i organizacyjnie) do wykorzystujących środki pomocowe. Metody analizy kontryfakcyjnej pozwalają tym samym na uzyskanie informacji na temat skuteczności różnych typów wsparcia. Warunkiem dokonania poprawnej ewaluacji jest wskazanie wyraźnych i mierzalnych wielkości, które umożliwią m.in. przeprowadzenie oceny postępów wynikających z otrzymania wsparcia, a w następnej kolejności monitorowanie rezultatów jego wykorzystania.

W celu poznania możliwości udziału w przeprowadzeniu oceny oraz weryfikacji zasadności wykorzystania danych gromadzonych przez GUS na potrzeby badań wykorzystujących podejście kontryfakcyjne, GUS przystąpił do pilotażowego projektu pt. *Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz dla celowo dobranej grupy kontrolnej (Ustalenie..., 2014)*. Podjęcie tego przedsięwzięcia wynika z odpowiedniego zaplanowania ewaluacji przeprowadzanej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Jej przedmiotem jest analiza efektów wsparcia przedsiębiorstw udzielonego w ramach polityki spójności Unii Europejskiej (UE) w perspektywie finansowej 2007—2013.

W pilotażu określono wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dotyczących m.in. konkurencyjności, wielkości zatrudnienia, działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw oraz podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania (*Ustalenie..., 2014*):

- które z metod statystycznych, stosowanych w podejściu kontryfakcyjnym, można uwzględnić w analizie danych jednostkowych przedsiębiorstw gromadzonych przez GUS;
- jak kształtuje się sytuacja podmiotów gospodarczych — beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych w porównaniu do dobranej (z wykorzystaniem podejścia kontryfakcyjnego) grupy kontrolnej w następujących zakresach:
 - wielkość zatrudnienia,
 - konkurencyjność,
 - innowacyjność;
- jak kształtuje się sytuacja podmiotów gospodarczych — beneficjentów w porównaniu do grupy kontrolnej w ww. wymiarach, uwzględniając grupowania utworzone na podstawie następujących cech:
 - wielkość firmy (wielkość zatrudnienia i wyniki finansowe),
 - branża/sector działalności,
 - region,
 - lokalizacja (miasta/obszary wiejskie; metropolie/obszary peryferyjne),
 - intensywność wsparcia,
 - typ wsparcia (zwrotne/bezzwrotne).

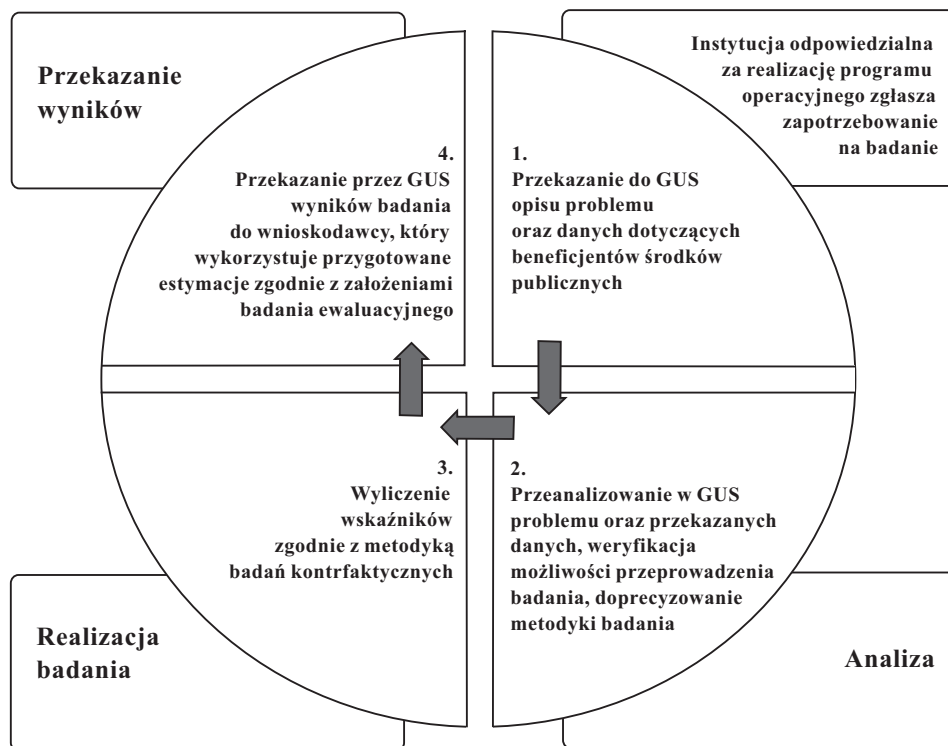
Badaniem objęto interwencje z okresu programowania 2007—2013 zawarte w Regionalnych Programach Operacyjnych województw: śląskiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego i pomorskiego. W ramach poszczególnych Programów do analizy wybrano po kilka działań, a następnie sprawdzono stopień ich przydatności dla projektowanej ewaluacji. Ostateczna lista została zweryfikowana pod kątem następujących kryteriów (*Ustalenie...*, 2014):

- homogeniczność (jednorodność) wsparcia — pozwalająca na wnioskowanie przyczynowe oraz porównywanie między sobą poszczególnych rodzajów pomocy. Jednorodność wsparcia z programów finansowanych z UE może być kształtowana przy uwzględnieniu następujących elementów:
 - formy dofinansowania (np. dotacja bezzwrotna, pożyczka, poręczenie),
 - intensywności wsparcia (udział wsparcia publicznego w całościowych kosztach inwestycji),
 - celu interwencji/oczekiwanych efektów (np. podniesienie konkurencyjności, innowacyjności, wzrost zatrudnienia, internacjonalizacja),
 - grup docelowych wsparcia (np. wielkość przedsiębiorstwa lub okres jego funkcjonowania na rynku);
- powszechność — dostępność danego typu interwencji dla wszystkich poddawanych analizie regionów. W RPO poszukiwano działań, które mają odpowiednik we wszystkich województwach biorących udział w pilotażowym wdrożeniu badania. Takie podejście ma zapewnić możliwość oceny skuteczności analizowanych interwencji we wszystkich regionach;
- aktualność wsparcia — włączenie danego typu interwencji (podjęcie decyzji o kontynuacji) do okresu programowania 2014—2020, co pozwala na wykorzystanie wniosków z dotychczas zrealizowanych działań w trakcie kontynuacji projektowania i wdrażania programów wsparcia dla przedsiębiorstw;
- zgodność z dostępnymi źródłami danych:
 - tematyczna interwencji oraz dostępnych wskaźników ekonomicznych,
 - grup docelowych wsparcia z grupami docelowymi badań statystycznych prowadzonych przez GUS (dostępność danych w GUS o wskazanej grupie podmiotów gospodarczych — beneficjentów wsparcia).

Rola statystyki publicznej w analizach kontrfaktycznych polega na dostarczeniu informacji, na podstawie których dokonywana jest ewaluacja. Według otrzymanych założeń GUS dokonuje doboru grupy kontrolnej oraz wylicza zbiorcze wskaźniki dla grupy beneficjentów i grupy kontrolnej. Wyniki te są przekazywane do instytucji odpowiedzialnej za realizację programu operacyjnego, która dokonuje dalszej analizy i wnioskowania. Przebieg badania na potrzeby analiz kontrfaktycznych przedstawiono na schemacie.

Doświadczenia i wnioski z badania potwierdziły zasadność wykorzystania danych pochodzących z GUS na potrzeby ewaluacji kontrfaktycznej. Oszacowane wielkości wskazują, że wartości wybranych wskaźników są różne dla grupy podmiotów objętych wsparciem oraz dla grupy kontrolnej. Zauważalne są również różnice w wartościach wskaźników pomiędzy województwami.

SCHEMAT PROCESU BADAŃ NA RZECZ ANALIZ KONTRFAKTYCZNYCH; WSPÓLPRACA GUS Z PODMIOTAMI ZEWNĘTRZNYMI



Źródło: Ustalenie..., 2014.

Rozwój cywilizacyjny potwierdza znaczenie wiedzy, a tym samym danych i informacji. Dynamiczny postęp w technologii teleinformacyjnej umożliwia łatwy dostęp do różnorodnych źródeł. Wpływa to na zwiększenie wartości informacji odpowiadających konkretnym potrzebom, pochodzących z wiarygodnych źródeł. Stają się one najbardziej pożądanym zasobem. Źródłem informacji charakteryzujących się obiektywizmem, rzetelnością i wysoką jakością jest statystyka publiczna, dla której priorytetem są zadania wspierające monitorowanie rozwoju. Jednocześnie statystyka publiczna jest kluczowym partnerem w zarządzaniu strategicznym. Rola wsparcia statystycznego tego procesu jest wypełniana poprzez dostarczanie danych do podejmowania decyzji na poziomach krajowym, regionalnym oraz lokalnym.

mgr Renata Bielak, mgr Ewa Czumaj — GUS

LITERATURA

Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych oraz dla celowo dobranej grupy kontrolnej (2014), raport z badania, <http://www.stat.gov.pl/statystyka-dla-polityki-spójności>.

SUMMARY

The mission of official statistics is to provide credible, reliable, independent and high-quality information on the state and changes in society, the economy and the environment, meet the needs of domestic and foreign users. Fulfillment of this obligation is reflected in the work of the current official statistics and in development activities.

Monitoring of the socio-economic development requires continuous adaptation of statistics to the changing reality and the description of the phenomena and processes. The role of official statistics in the modern world goes far beyond the implementation of the research. Measuring sustainable development and information support for development policy are tangible examples of the undertaken challenges.

The form and manner of data presentation have increasing importance for the effective transfer of information. To answer the need to improve communication with users, the CSO is implementing new systems of information share. The article describes, among others, "Strateg" and "Knowledge Databases".

РЕЗЮМЕ

Миссией официальной статистики является предоставление надежных и независимых, а также высококачественных информации по теме положения и изменений происходящих в обществе, экономике и в окружающей среде, удовлетворяющих польских и внешних пользователей. Выполнение этого обязательства отражается в текущих работах официальной статистики и в развительных работах.

Мониторинг социально-экономического развития требует приспособления статистики к изменяющейся реальности и к характеристике происходящих явлений и процессов. Роль официальной статистики в современном мире выходит далеко за пределы реализации обследований. Измерение сбалансированного развития или информационная поддержка политики развития — это наглядные примеры предпринимаемых вызовов.

Все более важное значение для эффективной передачи информации имеют также форма и презентация данных. Таким образом, отвечая на потребность совершенствования коммуникации с пользователями, ЦСУ использует новые системы предоставления информации. В статье были представлены среди других система Strateg и Knowledge Databases.