

**Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska**

Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Regionalnych i Środowiska w Warszawie  
e-mails: m.pieniazek@stat.gov.pl; d.rogalinska@stat.gov.pl

---

## **ROZWÓJ BADAŃ STATYSTYKI REGIONALNEJ NA POTRZEBY MONITOROWANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI**

---

### **DEVELOPMENT OF REGIONAL STATISTICS RESEARCH FOR MONITORING OF COHESION POLICY**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.466.18

JEL Classification: R1 General Regional Economics

**Streszczenie:** Monitorowanie polityki spójności jest niezwykle ważne dla jej właściwego prowadzenia. Dostarcza ono obiektywnych danych i pozwala na ocenę zachodzących zmian. Statystyka publiczna jest kluczowym partnerem w budowie systemu monitorowania tej polityki. Od 2013 r. Główny Urząd Statystyczny w ramach współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, a obecnie Ministerstwem Rozwoju prowadzi prace badawcze, których celem jest poszerzenie oferty informacyjnej i dostosowanie jej do potrzeb polityki spójności. W niniejszym artykule przedstawiono zakres tych prac – ich cele, metody i wybrane wyniki. Zaprezentowane prace dotyczą m.in. monitorowania realizacji zapisów dokumentów strategicznych, przemian obszarów funkcjonalnych i świadczenia usług publicznych.

**Słowa kluczowe:** statystyka regionalna, statystyka publiczna, monitoring, polityka spójności.

**Summary:** Monitoring of cohesion policy is extremely important for its proper implementation. Providing data allows assessment of changes. Official statistics is a key partner in the construction process of the policy monitoring system. Since 2013 the Central Statistical Office in cooperation with the Ministry of Development have been conducting research aimed at extending the range of information and adapting it to the needs of cohesion policy. This article presents the scope of the research, its objectives, methods and selected results. The elaborations are related mainly to monitoring and implementation of the provisions of strategic documents, changes occurring in functional areas and quality of public services.

**Keywords:** regional statistics, official statistics, monitoring, cohesion policy.

## 1. Wstęp

Monitorowanie polityki spójności jest kluczowe dla efektywnego jej prowadzenia, opartego na faktach i obiektywnych danych oraz zarządzania zorientowanego na wyniki [Czochański 2013, s. 50]. Taki sposób prowadzenia polityki, tzw. *evidence-based policy*, kreuje nowe potrzeby informacyjne i stawia nowe wyzwania przed statystyką publiczną.

Od początku wdrażania polityki spójności w Polsce system jej realizacji ulegał stałym zmianom, których celem była poprawa efektywności wydatkowania środków unijnych. Wnioski w zakresie wzmocnienia efektywności polityki spójności po 2013 r. doprowadziły do modyfikacji systemu jej realizacji w kierunku wypracowania odpowiednich zasad i narzędzi monitorowania oraz oceny skuteczności. Do najważniejszych z nich należą: zintegrowane podejście do rozwoju, koncentracja tematyczna środków, oparcie na rezultatach, w tym wzmocnienie monitoringu i ewaluacji. Kwestią budzącą największe emocje jest warunkowość, czyli większa skuteczność wsparcia, polegająca na zabieraniu państwom członkowskim przyznanych wcześniej alokacji oraz możliwości weryfikacji w górę poziomów współfinansowania ze środków krajowych [Szlachta 2007]. Z powodu mniejszego budżetu i większego zainteresowania opinii publicznej efektywnością instrumentów Unii Europejskiej wzrosła konieczność przedstawienia wykorzystania, wpływu i wartości dodanej instrumentów wspieranych przez fundusze unijne. Dlatego w obecnej perspektywie monitoring i ewaluacja odgrywają kluczową rolę w dostarczaniu niezbędnych dowodów.

Badania poświęcone ewaluacji systemu monitorowania w Polsce pokazują, że w poprzednich perspektywach system ten nie pozwolił na skuteczną weryfikację tego, w jakim stopniu projekty współfinansowane przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne wpłynęły na realizację celów zapisanych w programach operacyjnych [Szlachta, Zaucha 2010]. Najlepiej świadczyć o tym może zawartość poszczególnych programów operacyjnych, gdzie znajdują się wskaźniki rezultatu niemierzące żadnego rezultatu czy wskaźniki oddziaływania niepokazujące realnego wpływu interwencji strukturalnych. Warto jednak zaznaczyć, że kształt systemu monitorowania funkcjonujący w naszym kraju był w dużej mierze pochodną wytycznych Komisji Europejskiej. To zaś oznacza, że podobne problemy wystąpiły również w innych krajach członkowskich [*Programming period 2014-2020; Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*].

Opracowane w kwietniu 2015 r. przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju *Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020* [MIR 2015], szczegółowo określiły założenia dla całego systemu monitorowania i ewaluacji w perspektywie finansowej po roku 2014, w tym szczegółowe zasady dotyczące budowy i monitorowania wskaźników. W wielu miejscach dokument odnosi się do systemu STRATEG – systemu zbudowanego przez Główny Urząd Statystyczny na potrzeby programowania i monitoro-

wania polityki rozwoju. Dotychczasowe doświadczenia i pozycja GUS w systemie informacyjnym państwa sprawiły, że został on wskazany jako kluczowy partner w tworzeniu spójnego systemu i skutecznego systemu monitorowania polityki spójności, poprzez m.in. wyznaczanie standardów informacyjnych, dysponowanie niezbędnymi danymi statystycznymi i zapewnienie stabilnego zasilania systemu monitorowania [GUS 2012]. Wzmocnienie współpracy zewnętrznej w tym zakresie było możliwe dzięki podpisaniu w 2012 r. Listu intencyjnego w sprawie współpracy pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Prezesem GUS.

Priorytetowym przedsięwzięciem była realizacja w latach 2013-2015 projektu *Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz programowania i monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020*, w skrócie nazwanego *Statystyka dla polityki spójności*, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013. Celem projektu było zaspokojenie potrzeb informacyjnych w zakresie oceny efektywności interwencji publicznych współfinansowanych z funduszy europejskich. Intensyfikacja działań prowadzonych przez służby statystyki publicznej w obszarze badań regionalnych obejmowała nowe tematy, metodologie i wdrożenie nowych narzędzi badawczych. W efekcie opracowane zostały nowe wskaźniki oraz informacje wynikowe dla obszarów tematycznych dotąd niebadanych lub na bardziej szczegółowych poziomach przestrzennych i tematycznych.

Celem opracowania jest przedstawienie prac statystyki publicznej, prowadzonych dla zaspokojenia potrzeb informacyjnych, związanych z monitorowaniem polityki spójności.

## 2. Monitorowanie polityki spójności

Prace prowadzone w ramach projektu *Statystyka dla polityki spójności* podzielono na osiem głównych grup tematycznych. Pierwsza obejmuje opracowania wskaźników monitorowania polityki spójności i zastosowania metod kontrfaktycznych, kolejne cztery grupy obejmują prace dotyczące dezagregacji wskaźników z różnych obszarów tematycznych – innowacyjności i działalności badawczo-rozwojowej, rynku pracy i ubóstwa, rachunków narodowych i regionalnych oraz dezagregacji wskaźników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności i wskaźników strategii Europa 2020. Oddzielne grupy dotyczą prac poświęconych monitorowaniu obszarów funkcjonalnych i usług publicznych.

Monitorowanie polityki spójności wymaga utrzymania i systematycznego rozwijania systemów informacyjnych. System STRATEG jest jednym z najważniejszych kompleksowych źródeł informacji na temat realizacji założeń dokumentów strategicznych. Już na etapie jego powstawania podkreślano, że największym wyzwaniem będzie opracowanie wskaźników monitorujących dla dodatkowych jednostek przestrzennych, takich jak obszary funkcjonalne [Rogalińska 2014]. W wyniku

podjętych prac udostępniono dane dla tak zdefiniowanych obszarów. Wzrosła także liczba wskaźników prezentowanych w systemie z ok. 700 do 1800, a liczba rekordów sięgnęła 4,5 mln (wobec początkowych 2,9 mln).

Wykorzystanie metod kontrfaktycznych w analizach skuteczności polityk publicznych staje się coraz bardziej pożądanym podejściem. Dokonanie oceny wymaga przyczynowego zinterpretowania zmiany obserwowanej po wdrożeniu interwencji poprzez znalezienie rzetelnego przybliżenia sytuacji, która miałyby miejsce, gdyby nie wprowadzono interwencji, a następnie odniesienie jej do tego co rzeczywiście miało miejsce (tzw. stan kontrfaktyczny).

Jego wagę dostrzega także Komisja Europejska, która w swoim stanowisku podkreśla wagę szacowania wpływu wsparcia unijnego, przy zastosowaniu rygorystycznych podejść metodologicznych. Statystka publiczna dąży do szerszego zastosowania takich metod, czego wyrazem jest podjęcie pracy pt. *Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz dla dobrych grup kontrolnych*. Jej celem było ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych, dotyczących m.in. konkurencyjności, wielkości zatrudnienia, działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, na potrzeby realizacji ewaluacji *ex post* Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Badanie objęło wszystkie RPO na lata 2007-2013 oraz PO IG. Wyniki ww. pracy badawczej stanowią podstawę do przeprowadzenia właściwej ewaluacji (włączenie wyników analiz kontrfaktycznych w ewaluację opartą na teorii analizowanego programu). Jest to zadanie instytucji odpowiedzialnych za ten proces – instytucji zarządzających lub/i Krajowej Jednostki Ewaluacji Ministerstwa Rozwoju.

W ostatnich latach znacząco zwiększyło się zainteresowanie danymi statystycznymi dla powiatów i gmin [Pieniążek, Rogalińska 2015]. Jedną z metod uzyskania takich informacji jest dezagregacja danych. Określenie możliwości przeprowadzenia takich obliczeń, jak również opracowaniu odpowiednich metod poświęcono większość, bo ponad 20 prac badawczych. W tej grupie warto wymienić opracowanie dotyczące oszacowania emisji zanieczyszczeń do powietrza wybranych substancji – gazów cieplarnianych oraz ich prekursorów na poziomie województw. Oprócz przygotowania metod badania obliczono wartości emisji w latach 2010-2012, które wskazują, że największy udział w łącznej emisji gazów cieplarnianych miały w tym okresie województwa śląskie, mazowieckie i łódzkie.

Innym istotnym zagadnieniem badawczym są nakłady na prace badawczo-rozwojowe (B+R) w sektorze przedsiębiorstw oraz zatrudnienia w działalności B+R. W efekcie przeprowadzonych prac uzyskano wartości wskaźników na poziomie NTS 3. W wielu przypadkach prowadzone prace badawcze, oprócz kwestii metodologicznych, wносиły istotną wartość poznawczą. Przykładem takiego opracowania może być dekompozycja Produktu Krajowego Brutto (PKB) oraz Wartości Dodanej Brutto (WDB). Wyniki dekompozycji wzrostu PKB *per capita* dla makroregionów Polski Wschodniej i Centralnej w latach 2004-2012 ukazały wyższy wzrost PKB *per*

*capita* w Polsce Centralnej niż w Polsce Wschodniej, głównie za sprawą wyższego wzrostu wydajności pracy (PKB na jednego pracującego). Dostrzeżono także powiększanie się różnic w poziomie WDB *per capita* dla Polski Wschodniej względem średniej dla Polski w latach 2002-2012. Stwierdzono, że jest to efektem różnic w średniej wydajności pracy mierzonych jako WDB na jednego pracującego.

Opracowano również rekomendacje i warianty zmian w metodyce Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. Wskazano nową metodykę losowania próby i uogólniania wyników, dzięki czemu powinien poszerzyć się zestaw informacji dotyczących rynku pracy i edukacji. Zweryfikowano założenia dotyczące metod łączenia podregionów NTS 3 dla poprawy precyzji wyników. Pełna realizacja tych założeń wymagałaby jednak znaczącego zwiększenia próby, a tym samym spowodowałaby istotne podniesienie kosztów badania. Dlatego autorzy pracy zarekomendowali wdrożenie wariantu poprawiającego precyzję na poziomie miasta wojewódzkiego i pozostałej części województwa.

Coraz szersze zastosowanie w planowaniu przestrzennym podejścia opartego na faktach i użycie metod wykorzystujących systemy informacji geograficznej (GIS) powoduje zwiększenie popytu na dane statystyczne na poziomie lokalnym [Parteka, Czochoński 2005]. Statystyka publiczna w Polsce prowadzi równoległe z Eurostatem i Joint Research Centre prace nad zastosowaniem sieci geometrycznych jako pola odniesienia [Pieniążek 2014]. W ramach prac badawczych określono sposoby pozyskania nowych informacji, np. na temat wydawanych pozwoleń na budowę obiektów mieszkalnych czy wewnętrznego zróżnicowania miast pod względem demograficznym i ekonomicznym. Działania te są także odpowiedzią na prace zmierzające do zastosowania obszarów funkcjonalnych jako jednostek monitorowania i zarządzania rozwojem przestrzennym. W obu pracach oprócz zaproponowania szeregu wskaźników monitorujących określono metody pomiaru z wykorzystaniem sieci geometrycznych (1×1 km lub 500×500 m). W rezultacie przedstawiono szczegółowy obraz wewnętrznego zróżnicowania miast i ich bezpośredniego otoczenia, który pozwala na określenie kierunków rozwoju przestrzennego i obszarów wymagających interwencji. Prace te odznaczają się wysokimi walorami poznawczymi ukazując zróżnicowanie suburbanizacji, nasilenie starzenia się ludności w miastach czy zróżnicowanie źródeł przychodu.

### **3. Monitorowanie usług publicznych jako element monitoringu gospodarki**

Znaczna część środków wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest przeznaczona na dostarczanie usług publicznych. Ich jakość i dostępność wpływa na warunki życia ludności, funkcjonowania lokalnej gospodarki i jej konkurencyjność. Fundamentalną kwestią pozostaje nadal problem definicyjny usług publicznych. Najbardziej ogólne rozumienie tego terminu przedstawiono w Strategii Rozwoju Kraju 2020 jako działalności obejmujące dostarczanie dóbr materialnych lub niema-

terialnych, za które odpowiedzialna jest władza publiczna [MRR 2012]. W pracach statystyki publicznej przyjęto podejście operacyjne, w myśl którego usługami publicznymi są działalności wynikające z zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na rangę usług publicznych zostały one omówione osobno, mimo że polityka spójności obejmuje również ten obszar działania.

Przeprowadzone prace dotyczą m.in. monitorowania działań z zakresu planowania przestrzennego, budownictwa mieszkaniowego, partycypacji społecznej, dostępności kultury i ochrony zdrowia [GUS 2015]. Wśród szczegółowych zagadnień można wymienić problematykę zmian w kierunkach wykorzystania gruntów – próbę wprowadzenia wskaźników *greenfield* i *brownfield*, metody badania pojemności demograficznej, zmiany w zabudowie na terenach o ograniczonych możliwościach zagospodarowania, takich jak tereny zalewowe i obszary osuwisk, rozproszenie zabudowy, rewitalizację miast i odnowę wsi, powierzchnie przestrzeni publicznych, a także socjalne i komunalne budownictwo mieszkaniowe. Podjęcie tych zagadnień wymagało zastosowania zróżnicowanych metod badawczych – od metod analizy przestrzennej z użyciem oprogramowania GIS, jak miało to miejsce w przypadku zabudowy terenów o ograniczonych możliwościach zagospodarowania, czy rozproszenia zabudowy, po przetwarzanie danych jednostkowych (zmiany użytkowania ziemi). Duży nacisk położono na wykorzystanie informacji przestrzennej i danych administracyjnych, czego przykładem jest rozwiązanie kwestii pojemności demograficznej i zabudowy. W innych przypadkach wypracowano sposoby wzbogacenia realizowanych badań poprzez uzupełnienie sprawozdań. Zidentyfikowano także potrzeby informacyjne, których zaspokojenie będzie możliwe po uruchomieniu systemów informacji zawierających dane o nieruchomościach. Sformułowane rekomendacje ułatwią ich budowę i rozwój. Przykładem takiego zagadnienia są zmiany w wykorzystaniu gruntów.

#### 4. Pozostałe prace badawcze

W ramach projektu wykonano też prace, których celem było rozpoznanie możliwości pozyskania danych rozszerzających znacznie wiedzę o zagadnieniach w mniejszym stopniu badanych dotychczas przez statystykę publiczną. Celem pierwszej z tych prac było uzyskanie danych dotyczących zmian energochłonności budynków administracji publicznej będących wynikiem modernizacji oraz ocena oszczędności energetycznych uzyskanych dzięki tym działaniom. Realizacja drugiej pracy pozwoliła określić nowe metody pozyskiwania danych na temat infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej na poziomie gmin i w granicach aglomeracji definiowanej zgodnie z zapisami ustawy Prawo wodne. Kolejne badanie obejmowało identyfikację obszarów o największej atrakcyjności turystycznej, uwzględniającej zasoby otoczenia poszczególnych powiatów. W opracowaniu wykorzystane zostały informacje dotyczące występowania i wykorzystania dla celów turystycznych bazy noclegowej, zasobów środowiskowych i kulturowych w Polsce na poziomie powiatów. W ra-

mach tej grupy opracowań przeprowadzono również działania zmierzające do udoskonalenia metod opracowywania informacji o wielkości importu i eksportu usług oraz towarów na poziomie województw.

## 5. Zakończenie

Statystyka publiczna, jako gestor oficjalnych informacji statystycznych, odgrywa kluczową rolę w procesie monitorowania rozwoju społecznego i gospodarczego. Jej zadaniem jest dostarczanie danych niezbędnych dla zarządzania i podejmowania decyzji. Dane statystyczne mają informować o aktualnej sytuacji, obrazować skuteczność podejmowanych działań oraz postęp w realizacji celów strategicznych, określonych w dokumentach strategicznych i programowych. Takie wymagania to efekt nowego sposobu myślenia o statystyce – jako podstawowym narzędziu nie tylko diagnozowania, ale także programowania i monitorowania rozwoju społeczno-gospodarczego, a więc ważnym instrumencie decyzyjnym.

Badania zrealizowane w ramach projektu „Statystyka dla polityki spójności” pozwoliły na obserwację zmian w poszczególnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego, m.in. w obszarach: pracujących i aktywności ekonomicznej ludności, ubóstwa i wykluczenia społecznego, zachowań transportowych ludności, dostępności i jakości usług publicznych, działalności badawczo-rozwojowej oraz sektora ICT, rachunków narodowych, handlu zagranicznego, turystyki. Zrealizowano 31 prac badawczych i analitycznych dotyczących m.in. nowej tematyki badawczej (dotychczas niepodejmowanej przez statystykę publiczną), udoskonalenia lub opracowania nowej metodologii dla wcześniej prowadzonych badań (z jednoczesnym pozyskaniem danych dla nowych przekrojów terytorialnych lub/i tematycznych) lub wypracowania nowych przekrojów terytorialnych lub/i tematycznych dla już realizowanych badań. Ponieważ jednym z głównym założeń projektu było zwiększenie pokrycia informacyjnego dla niższych poziomów agregacji terytorialnej i poprawa jakości pozyskiwanych danych, realizowane prace badawcze objęły zarówno analizę wykorzystania oraz implementację źródeł pozastatystycznych, jak również poszukiwanie nowych metod i narzędzi szacowania danych. Jednym z przykładów zastosowania nowych metod badawczych jest nowatorskie podejście do wykorzystania danych jednostkowych zbieranych przez statystykę publiczną, w których zastosowano metody i techniki konترفakcyjne.

## Literatura

- Czochański J.T., 2013, *Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne*, Studia KPZK PAN, t. CXLIX.
- GUS, 2012, *Kierunki rozwoju polskiej statystyki publicznej do 2017 r.*, załącznik do zarządzenia wewnętrznego nr 17 Prezesa GUS z 18 maja 2012 r., Warszawa, niepub.

- GUS, 2015, *Statystyka dla polityki spójności*, Warszawa, GUS, wyniki prac badawczych <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyka-dla-polityki-spojnosci/> (14.03.2016).
- MRR, 2012, *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, [https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia\\_Rozwoju\\_Kraju\\_2020.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf) (14.03.2016).
- MIR, 2015, *Wtyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa.
- Parteka T., Czochoński J.T., 2005, *Monitorowanie programowania i zmian w przestrzeni jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, [w:] Czyż T., Rogacki H. (red.), *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*, Biuletyn KPZK PAN, z. 219, Warszawa, s. 88-112.
- Pieniążek M., Rogalińska D., 2015, *Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, t. 380, s. 158-165.
- Pieniążek M., 2014, *Kwestia przestrzeni w kontekście rozwoju statystyki regionalnej*, Biuletyn KPZK PAN, z. 255, s. 108-117.
- Programming period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Found. Guidance document.* 2015, European Commission, Brussels.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa partnerstwa*, 2014, MIR, Warszawa.
- Rogalińska D., 2014, *System STRATEG – nowe narzędzie do monitorowania zjawisk i rezultatów polityk publicznych w przestrzeni*, Biuletyn KPZK PAN, z. 255, s. 108-117.
- Szlachta J., 2007, *Wprowadzenie*, [w:] *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, A. Haber (red.), PARP, Warszawa, s. 7-15.
- Szlachta J., Zaucha J., 2010, *A New paradigm of the EU regional development in the context of the Poland's National Spatial Development Concepts*, w: *Regional Development and Regional Policy In Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, PAN, KPZK, Warszawa.