

Rola statystyki w kształtowaniu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego krajów Unii Europejskiej

Zmiany zachodzące w dzisiejszym świecie powodują wzrost zapotrzebowania na informacje, wśród których szczególną rolę odgrywają informacje pochodzące z systemu statystyki publicznej. Zadaniem statystyki publicznej jest — zgodnie z ustawą¹ — rzetelne, obiektywne i systematyczne informowanie różnych grup użytkowników o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego. Istotnym aspektem realizacji tego zadania jest zapewnienie wsparcia informacyjnego w programowaniu polityki rozwoju na różnych szczeblach decyzyjnych — od europejskiego, poprzez krajowy, do regionalnego i lokalnego.

Obecność statystyki w praktyce gospodarczej nabiera szczególnego znaczenia w ostatnich latach, kiedy jesteśmy świadkami napięć oraz zmian w sposobie funkcjonowania rynków finansowych i przebiegu procesów realnych. Doświadczenia wielu krajów uwiaryściły potrzebę wzmocnienia nadzoru polityki makroekonomicznej, co stało się podstawą do stworzenia nowego sposobu zarządzania gospodarczego. Wzrost zapotrzebowania na informacje statystyczne wynika z wdrożenia nowych mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej (UE). Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej wprowadzono nowe instrumenty zarządzania. Są to²:

1. Wzmocniony nadzór makroekonomiczny, który zapewniając stabilność przyczyni się do stałego wzrostu gospodarczego;
2. Pogłębiona koordynacja polityki budżetowej w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu;
3. Skuteczne wdrażanie nadzoru gospodarczego poprzez zastosowanie właściwych sankcji i środków zachęcających;
4. Ustanowienie europejskiego okresu oceny (tzw. Europejskiego Semestru).

Rola statystyki rysuje się wyraźnie również w toku prac związanych z tworzeniem oraz realizacją strategii i programów rozwojowych zarówno o charakterze ponadnarodowym (*Europa 2020*), jak i krajowym (np. *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*) czy branżowym (np. *Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko*). Na etapie opracowywania tych dokumentów niezbędne są informacje

¹ Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz. U. 1995 r. Nr 88, poz. 439, z późn. zmianami.

² Komunikat Komisji „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia — narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE” z 30 czerwca 2010 r. KOM(2010) 367.

do diagnozy stanu obecnego, a po wdrożeniu programów konieczne będzie ich monitorowanie i ocena postępów.

STRATEGIA EUROPA 2020

Niespełna dwa lata temu wdrożono europejską strategię rozwoju na obecną dekadę — *Europa 2020*. Przyjmując za priorytety wzrost inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu, przywódcy unijni wyznaczyli pięć celów, które Wspólnota powinna osiągnąć do 2020 r. Strategia zakłada, że UE osiągnie wtedy następujące cele³:

1. Zatrudnienie — stopa zatrudnienia osób w wieku 20—64 lata powinna wzrosnąć do co najmniej 75%;
2. Badania i rozwój oraz innowacje — na inwestycje w badania i rozwój oraz w innowacje przeznaczonych będzie 3% PKB we Wspólnocie;
3. Zmiany klimatu i energia — emisję dwutlenku węgla należy ograniczyć co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, nawet o 30%; należy zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w naszym całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20%;
4. Edukacja — odsetek młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę nie powinien przekraczać 10% oraz co najmniej 40% osób w wieku 30—34 powinno mieć wykształcenie wyższe;
5. Ubóstwo i wykluczenie społeczne — ograniczenie liczby osób żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25%, tzn. zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln.

Cele wspólnotowe państwa członkowskie dostosowały do warunków krajowych. Proces ten był prowadzony w dialogu z Komisją Europejską, uwzględniając różne punkty startowe gospodarki poszczególnych krajów. Cele krajowe miały być ustanowione na takim poziomie, aby zapewnić ich sumowalność w celu wspólnotowym.

Postęp w osiąganiu wyznaczonych celów jest monitorowany według zestawu wskaźników pochodzących z systemu statystyki publicznej.

ZESTAWIENIE (1) WSKAŹNIKÓW GŁÓWNYCH STRATEGII EUROPA 2020^a

Cele nadrzędne strategii	Wskaźniki główne
Zatrudnienie	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20—64 lata
Badania i rozwój	Relacja nakładów na badania i rozwój (B+R) do PKB

^a Szczegółowe informacje nt. wskaźników są dostępne na stronie internetowej GUS w zakładce „Wskaźniki monitorujące”, pod adresem http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_monitorujace_PLK_HTML.htm

³ Komunikat Komisji „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Bruksela, 03.03.2010 KOM(2010) 2020.

ZESTAWIENIE (1) WSKAŹNIKÓW GŁÓWNYCH STRATEGII *EUROPA 2020*^a (dok.)

Cele nadrzędne strategii	Wskaźniki główne
Klimat i energia	Zmiana emisji gazów cieplarnianych w stosunku do 1990 r.
	Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto
	Energochłonność gospodarki
Edukacja	Młodzież niekontynuująca nauki
	Odsetek osób w wieku 30—34 lata posiadających wyższe wykształcenie
Ubóstwo i wykluczenie społeczne	Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik zbiorczy trzech sub-wskaźników):
	liczba osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy
	liczba osób zagrożonych ubóstwem (po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych)
	osoby zagrożone depryzacją materialną

^a Szczegółowe informacje nt. wskaźników są dostępne na stronie internetowej GUS w zakładce „Wskaźniki monitorujące”, pod adresem http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_monitorujace_PLK_HTML.htm

Źródło: opracowanie własne.

Wyznaczenie wskaźników było pewnego rodzaju kompromisem. Powinny one przede wszystkim właściwie odzwierciedlać zmiany sytuacji w danej dziedzinie, a metodologia ich wyliczania powinna zapewniać porównywalność międzynarodową. Jednocześnie wybór warunkowany był przystępnością i łatwością interpretacji wskaźników oraz maksymalnego ograniczenia ich liczby, tak aby zapewnić przejrzystość monitorowania. Od czasu przyjęcia zestawu wskaźników panowała świadomość, że nie jest to wybór doskonały, dlatego podjęto starania nad skonstruowaniem nowych miar. Aktualnie trwają prace nad metodologią wskaźnika obrazującego intensywność działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej (tzw. wskaźnik innowacyjnych przedsiębiorstw szybkiego wzrostu). Podejmowane są również działania zmierzające do poszukiwania odpowiednich miar zużycia energii pierwotnej.

Strategia *Europa 2020* stwarza spójne ramy, w których UE uruchamia dostępne instrumenty i rozwiązania, a państwa członkowskie mają możliwość sprawniejszego podejmowania skoordynowanych działań. Wiodącą rolę we wdrażaniu założeń tej strategii przyjęła na siebie Komisja Europejska. Wraz z przyjęciem strategii zrewidowano podejście do zarządzania gospodarczego, podkreślając znaczenie współpracy międzyregionalnej oraz dyskusji z różnymi środowiskami — świata nauki, przedsiębiorców, społeczeństwa. Wprowadzone zostały dodatkowe instrumenty, których wdrażanie na wszystkich poziomach zarządzania — od wspólnotowego, poprzez krajowy, do regionalnego i lokalnego — zwiększa szansę skuteczności osiągnięcia założeń zapisanych w strategii. Zasadniczym celem nowych mechanizmów jest wzmocnienie nadzoru makro-ekonomicznego oraz zapewnienie koordynacji podejmowanych działań. Dysku-

sje pomiędzy krajami członkowskimi i organami Wspólnoty dotyczące polityki gospodarczej i fiskalnej, dotychczas rozproszone, mają być usystematyzowane w ramach jednego mechanizmu — Europejskiego Semestru.

EUROPEJSKI SEMESTR

Podstawowym założeniem wdrożenia europejskiego okresu oceny (tzw. Europejski Semestr) była potrzeba wzmocnienia koordynacji zarządzania gospodarczego w UE. Istotą tego mechanizmu jest rozpoczęcie konsultacji i uzgodnień pomiędzy Komisją Europejską i poszczególnymi państwami już na etapie dyskusowania założeń do projektów budżetów na rok następny. Wytyczne rozwoju gospodarczego i kryteria budżetowe poszczególnych państw podlegają przeglądom i rewizji Komisji, która wydaje zalecenia do uwzględnienia przy ustalaniu budżetu. Kompleksowe dyskusje służyć mają wzmocnieniu stabilności makroekonomicznej oraz konsolidacji budżetowej, poprzez realizację reform strukturalnych oraz wdrażanie inicjatyw sprzyjających wzrostowi gospodarczemu.

Europejski Semestr jest corocznym, zsynchronizowanym cyklem działań realizowanych przez organy UE (Komisja, Rada i Parlament Europejski) oraz państwa członkowskie na rzecz kompleksowej koordynacji *ex ante* polityki gospodarczej i fiskalnej, mając na względzie Pakt Stabilności i Wzrostu oraz strategię *Europa 2020*.

Europejski okres oceny otwiera prezentacja przez Komisję Europejską rocznego sprawozdania gospodarczego⁴ (Annual Growth Survey). Dokument wyznacza priorytety, na których powinny się koncentrować rządy państw członkowskich, aby sprostać wytycznym zawartym w Pakcie Stabilności i Wzrostu oraz wyzwaniom strategii *Europa 2020*. Sprawozdanie przedstawia wyniki sytuacji makroekonomicznej oraz raport dotyczący zatrudnienia, na podstawie których sformułowane są zalecenia zintegrowanych działań na rzecz wzrostu gospodarczego. Dokonując rzetelnej analizy postępu w realizacji celów i inicjatyw strategii *Europa 2020*, Komisja zamieszcza w sprawozdaniu wnioski oraz rekomendacje dla państw członkowskich.

Kolejnym etapem europejskiego okresu oceny jest debata nad rocznym sprawozdaniem gospodarczym oraz identyfikacja wytycznych w zakresie polityki makroekonomicznej podczas wiosennego szczytu Rady Europejskiej.

Rządy krajów członkowskich uwzględniają sformułowane zalecenia przy opracowywaniu dwóch dokumentów strategicznych — Krajowego Programu Reform oraz Programu Stabilności lub Konwergencji⁵. Mechanizm Europejskiego Semestru wprowadził zasadę synchronizacji prac nad obydwoma dokumentami. Gotowe programy są przedstawiane do oceny Komisji Europejskiej, a następnie Radzie Europejskiej. Uwzględniając ocenę Komisji, Rada wydaje reko-

⁴ Analiza Wzrostu Gospodarczego na 2012 r. została opublikowana przez KE 23 listopada 2011 r., formalnie otwierając wdrażanie drugiego cyklu Europejskiego Semestru.

⁵ Zgodnie z Paktem na rzecz Stabilności i Wzrostu państwa strefy euro są zobowiązane do corocznego opracowywania *Programów stabilności*, zaś pozostałe kraje członkowskie UE do przygotowywania *Programów konwergencji*.

mendacje dla krajów dotyczące priorytetowych działań. Europejski okres oceny dobiega końca w połowie roku, przed finalizacją prac nad budżetami krajowymi. W kolejnym rocznym sprawozdaniu Komisja dokonuje oceny stopnia wdrożenia dedykowanych zaleceń przez kraje członkowskie.

KRAJOWY PROGRAM REFORM

W celu zapewnienia wspólnych, skoordynowanych działań na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego, Komisja Europejska zobowiązała kraje członkowskie do opracowywania krajowych programów reform, które stanowią fundamentalne narzędzie wdrażania postanowień strategii *Europa 2020* w państwach Wspólnoty. Zgodnie z rytmem semestru europejskiego, Krajowy Program Reform (KPR) jest corocznie aktualizowany — równolegle z aktualizacją Programu Konwergencji. Synchronizacja prac nad obydwoma dokumentami ma służyć powiązaniu programowania reform strukturalnych z planowaniem budżetowym. Założenia przyjęte w Programie Konwergencji są spójne z zapisami KPR i stanowią punkt wyjścia do dyskusji nad kwestiami polityki budżetowej.

Krajowy Program Reform przedstawia dążenia krajów członkowskich w osiągnięciu podstawowych celów określonych w strategii *Europa 2020* oraz scenariusze ich realizacji, w szczególności wskazując sposoby przeciwdziałania barierom wzrostu i zatrudnienia. Wraz z proponowanymi reformami programy zawierają również harmonogramy planowanych działań oraz szacunkowe koszty ich wdrażania.

W pierwszym dokumencie, przedstawionym przez Polskę w kwietniu 2011 r., czytamy m.in.: *Krajowy Program Reform jest dokumentem, który pokazuje jak Polska w najbliższych latach odpowie na stojące przed nią wyzwania. Konstrukcja KPR zakłada korelację polskich celów rozwojowych z priorytetami wyznaczonymi w strategii Europa 2020 (...). Należy jednak podkreślić, iż KPR nie jest jedynie narzędziem realizacji strategii Europa 2020, lecz przede wszystkim instrumentem, który uwzględniając polską specyfikę i wyzwania, odpowiada na krajowe bariery wzrostu i jednocześnie przyczynia się do realizacji wspólnych, unijnych celów, w tym wzmocnienia pozycji UE na świecie.*

W opracowywanie KPR⁶ zaangażowanych jest wiele instytucji administracji publicznej, które są odpowiedzialne za przeprowadzanie działań uznanych za priorytetowe w perspektywie roku 2020. Koordynatorem całości prac w zakresie KPR jest Ministerstwo Gospodarki. W celu zapewnienia efektywnej organizacji podejmowanych działań, powołany został Międzyresortowy Zespół ds. strategii *Europa 2020*⁷, stanowiący forum do opiniowania projektów KPR oraz dokumentów powiązanych z realizacją strategii *Europa 2020*. W skład Zespołu

⁶ 25 kwietnia 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii *Europa 2020*. Aktualizacja 2012/2013”.

⁷ Międzyresortowy Zespół ds. strategii *Europa 2020* utworzony na mocy Zarządzenia Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z 17 stycznia 2012 r.

wchodzą przedstawiciele ministerstw i urzędów centralnych (z GUS członkiem Zespołu jest prezes Urzędu), a także partnerzy społeczni.

Zaangażowanie statystyki w prace Zespołu jest ważne w kilku aspektach. Przede wszystkim konieczne jest zapewnienie informacji odpowiednich do opracowania tzw. scenariusza makroekonomicznego (jest to część KPR zawierająca analizę bieżącej sytuacji oraz przewidywania dotyczące rozwoju gospodarczego). Niezwykle istotne jest również zapewnienie wyjaśnień metodologicznych oraz wsparcia przy interpretacji wyników badań i analiz. Rolą statystyki jest również dbałość o zapewnienie spójności informacyjnej w KPR i dokumentach powiązanych.

ZINTEGROWANY SYSTEM ZARZĄDZANIA ROZWOJEM KRAJU

Ważną rolę wśród działań krajowych wpisujących się w osiąganie celów strategii *Europa 2020* odgrywa nowe, zintegrowane podejście do strategicznego zarządzania rozwojem. Sposób realizacji polityki rozwoju w Polsce określa *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁸. W akcie tym wskazane są rodzaje dokumentów strategicznych możliwych do opracowania, ich hierarchia i wzajemne powiązania. Zgodnie z art. 9 *Ustawy* strategiami rozwoju są:

- 1) Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju — dokument określający główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat;
- 2) Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju — dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4—10 lat, realizowany przez strategie rozwoju oraz przy pomocy programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej;
- 3) inne strategie rozwoju — dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych tematach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane przy pomocy programów.

Podstawą strategicznego myślenia o rozwoju było wyznaczenie perspektywicznych, średnio- i długookresowych wyzwań. Jednocześnie stworzenie efektywnego systemu zarządzania wymagało zwiększenia przejrzystości planowania, poprzez ograniczenie liczby dokumentów strategicznych. Koncepcja programowania polityki rozwoju znalazła odzwierciedlenie w dokumencie *Plan uporządkowania strategii rozwoju* przyjętym przez Radę Ministrów w 2009 r. Zdecydowano w nim o ograniczeniu liczby dokumentów strategicznych do dziewięciu realizujących cele średnio- i długookresowej strategii rozwoju kraju.

⁸ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.

ZESTAWIENIE (2) ZINTEGROWANYCH STRATEGII ROZWOJU^a I ICH KOORDYNATORÓW

Strategie	Resorty koordynujące
Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki	Ministerstwo Gospodarki
Strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Strategia rozwoju transportu	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko	Ministerstwo Gospodarki
Sprawne państwo	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
Strategia rozwoju kapitału społecznego	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010—2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej	Ministerstwo Obrony Narodowej
Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

^a Według stanu na koniec kwietnia 2012 r. Rada Ministrów przyjęła: *Krajową strategię rozwoju regionalnego 2010—2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* oraz *Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*.

Źródło: opracowanie własne.

Obecny system planowania strategicznego w Polsce oparty jest na czterostopniowej piramidzie. Składają się na niego następujące dokumenty:

1. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju — Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności;
2. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020;
3. Zintegrowane strategie rozwoju — 9 strategii dziedzinowych;
4. Strategie rozwoju terytorialnego (województw, powiatów i gmin).

Ramy planowania przestrzennego, z którymi powinny być zgodne te dokumenty, wyznaczone są w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Integralną częścią każdej strategii są wskaźniki służące monitorowaniu celów. GUS uczestniczył aktywnie w konsultacjach większości strategii, zapewniając wsparcie informacyjne i metodologiczne w doborze właściwych wskaźników. Mierniki realizacji pochodzą zasadniczo z systemu statystyki publicznej, co zapewnia odpowiednią jakość danych oraz daje gwarancję ciągłości informacji.

MECHANIZMY NADZORU MAKROEKONOMICZNEGO

Wydarzenia czterech ostatnich lat, wywołujące problemy i napięcia w gospodarce wielu krajów, skłoniły polityków do uważniejszego spojrzenia na organizację i sposób sprawowania nadzoru makroekonomicznego. Odpowiedzią na doświadczenia z kryzysu ma być decyzja w sprawie poszerzenia nadzoru gospodarczego. Poza dotychczasowymi zasadami dyscypliny fiskalnej zdecydowano o wprowadzeniu bardziej sformalizowanych procedur, które służą zapobieganiu zakłóceniom równowagi makroekonomicznej oraz mają zapewnić pomoc w pokonywaniu trudności w sytuacji, gdy takie zakłócenia wystąpią.

Postępująca integracja rynków finansowych oraz coraz silniejsze i kompleksowe powiązania systemu finansowego z gospodarką realną spowodowały konieczność poszukiwania rozwiązań ograniczających ryzyko kryzysu finansowego i jego negatywnego wpływu na kondycję gospodarczą. Dostrzeżono potrzebę systemowego podejścia do sprawowania nadzoru, poprzez wypracowanie odpowiednich narzędzi oraz stworzenie uwarunkowań formalnoprawnych polityki makroostrożnościowej.

Prace na rzecz wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE rozpoczęły się już w 2008 r., a zostały zintensyfikowane w drugiej połowie 2011 r. — w okresie sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie UE. Istotnym elementem poprawy nadzoru makroostrożnościowego było wdrożenie (w grudniu 2011 r.) pakietu regulacji na rzecz wzmocnienia Paktu Stabilności i Wzrostu oraz zarządzania gospodarczego. W pakiecie znalazło się sześć aktów prawnych⁹ (tzw. „sześciopak”) — pięć rozporządzeń oraz dyrektywa:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro;
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro;
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych;
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania;
5. Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu;
6. Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Pakiet regulacji wprowadza system wczesnego ostrzegania przed narastaniem nierównowagi makroekonomicznej, stanowiącej zagrożenie dla stabilności systemu finansowego, a w konsekwencji — dla kondycji gospodarczej państw członkowskich UE. Wdraża on zasady zapobiegania zagrożeniom fiskalnym, m.in. poprzez zwiększenie dyscypliny budżetowej i doskonalenie planowania budżetowego. Przyjęcie „sześciopaku” ma szczególne znaczenie dla krajów członkowskich strefy euro — z uwagi na ustanowienie konkretnych sankcji dla państw, które nie przestrzegają wprowadzonych reguł.

⁹ Treść aktów prawnych została opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE (L 306) z 23 listopada 2011 r.

Rola statystyki w świetle nowych regulacji jest wyraźnie nakreślona poprzez zestaw wskaźników (tzw. scoreboard) monitorujących równowagę makroekonomiczną. Dobór wskaźników do tego zestawu był warunkowany następującymi zasadami:

- wskaźniki powinny koncentrować się na istotnych aspektach zaburzeń równowagi makroekonomicznej i utraty konkurencyjności. Ich dobór był zorientowany na monitorowanie nierównowagi zewnętrznej i konkurencyjności oraz nierównowagi wewnętrznej;
- zestaw wskaźników powinien zapewniać sygnalizację potencjalnej nierównowagi na wczesnym etapie, umożliwiając podjęcie działań prewencyjnych w sytuacji zagrożenia. Reguła ta uzasadnia zastosowanie wskaźników stanów i przepływów, które służą identyfikacji zarówno krótkookresowych zaburzeń, jak i narastającej nierównowagi;
- zestaw wskaźników powinien spełniać rolę informacyjną, dlatego liczba wskaźników powinna być niewielka i powinny być one możliwie proste w interpretacji;
- wskaźniki powinny być najwyższej jakości — w szczególności w zakresie terminowości i porównywalności międzynarodowej. Z tego względu dane powinny pochodzić z Europejskiego Systemu Statystycznego, uwzględniając zasady Europejskiego Kodeksu Najlepszych Praktyk Statystycznych.

Na zestaw wskaźników składa się dziesięć wskaźników głównych wraz z określonymi wartościami progowymi, które stanowią poziomy ostrzegawcze.

ZESTAWIENIE (3) WSKAŹNIKÓW I PROGÓW OSTROŻNOŚCIOWYCH

Wskaźniki nierównowagi zewnętrznej i konkurencyjności	Wskaźniki nierównowagi wewnętrznej
Saldo obrotów bieżących w % PKB (średnia z trzech ostatnich lat); próg +6% i -4	Indeks zmiany cen mieszkań w skali roku; próg 6%
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto w % PKB; próg -35%	Zmiana zadłużenia sektora prywatnego w % PKB, próg 15%
Realny efektywny kurs walutowy oparty na deflatorach HICP/CPI (zmiana procentowa z trzech lat), próg +/-5% dla krajów strefy euro i +/-11% dla krajów spoza strefy euro	Stan zadłużenia sektora prywatnego w % PKB, próg 160%
Udział w eksporcie (zmiana procentowa z pięciu lat), próg -6	Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w % PKB, próg 60%
Nominalne jednostkowe koszty pracy (zmiana procentowa z trzech lat), próg 9% dla krajów strefy euro i 12% dla krajów spoza strefy euro	Stopa bezrobocia (średnia z trzech ostatnich lat), próg 10%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances*.

Zestaw wskaźników nie może być interpretowany w sposób automatyczny. Przekroczenie wyznaczonych progów ostrożnościowych nie musi konieczne oznaczać wystąpienia zakłóceń równowagi. Wyciągnięcie właściwych wniosków wymaga dokonania pogłębionej analizy sytuacji makroekonomicznej,

która uwzględni wzajemne powiązania między zmiennymi oraz weźmie pod uwagę specyfikę gospodarki poszczególnych krajów członkowskich. W tym celu do zestawu wskaźników zostały włączone wskaźniki dodatkowe, uwzględniające m.in. tempo wzrostu gospodarczego, sytuację na rynku pracy czy poziom konwergencji nominalnej i realnej.

Zestaw wskaźników jest wykorzystywany w toku tzw. procedury nadmiernej nierównowagi (Excessive Imbalance Procedure — EIP), która została wdrożona na mocy „sześciopaku” jako uzupełnienie dotychczas obowiązującej procedury nadmiernego deficytu (Excessive Deficit Procedure — EDP). W ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania Komisja Europejska przygotowuje — oparte na zestawie wskaźników — roczne sprawozdanie przedstawiające ocenę jakościową sytuacji gospodarczej i finansowej krajów. W sprawozdaniu dokonywana jest ocena możliwości wystąpienia zakłóceń równowagi¹⁰ wraz ze wskazaniem państw, w których te zakłócenia mogą wystąpić lub które mogą być na nie narażone. Stwierdzenie przez Komisję braku zagrożeń oznacza zakończenie procedury.

W przypadku ryzyka wystąpienia zakłóceń równowagi, dokonywana jest szczegółowa analiza sytuacji w połączeniu z misjami nadzoru w państwie, w którym zdaniem Komisji mogą wystąpić zagrożenia. Wyniki pogłębionej analizy dają odpowiedź na pytanie, czy w danym kraju występują zakłócenia równowagi i czy są one nadmierne¹¹. Jeśli Komisja uzna, że występują zakłócenia równowagi, do państwa członkowskiego kierowane są zalecenia do realizacji (przegląd i aktualizacja zaleceń są dokonywane w ramach Europejskiego Semestru). W sytuacji stwierdzenia nadmiernych zakłóceń równowagi, wydawane jest zalecenie o przyjęciu planu działań naprawczych. Rada wskazuje zestaw koniecznych do podjęcia działań wraz z określeniem terminu na przedłożenie planu. Plan poddawany jest ocenie Rady, która ustanawia harmonogram wdrażania działań mających doprowadzić do przywrócenia stanu równowagi. Realizacja planu działań naprawczych jest monitorowana przez Komisję. Procedura nadmiernej nierównowagi zostaje zamknięta po ocenie Rady stwierdzającej, że w danym państwie nie występują już zakłócenia równowagi.

Podsumowanie

Postępująca globalizacja, rozwój społeczeństwa informacyjnego powodują wzrost znaczenia użytecznej informacji, która staje się dobrem elementarnym

¹⁰ Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania — jako niepożądane uznawane są jakiekolwiek tendencje prowadzące do rozwoju sytuacji makroekonomicznej, która ma lub może mieć niekorzystny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki państwa członkowskiego lub unii gospodarczej albo walutowej lub całej Unii.

¹¹ Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania — jako nadmierne uznawane są poważne zakłócenia równowagi, w tym zagrażające lub mogące zagrazić prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej.

w życiu społeczno-gospodarczym. Zapotrzebowanie na dane, zgłaszane przez różnorodne grupy użytkowników, stawia ambitne cele przed statystyką publiczną, której zadaniem jest dostarczanie informacji odpowiedniej jakości.

Przedstawione w artykule formy wykorzystania statystyki dotyczą specyficznego kręgu odbiorców, jakimi są decydenci. Zapewnienie informacji statystycznej odpowiedniej jakości jest sprawą najwyższej wagi w toku podejmowania kluczowych decyzji. Przygotowanie zaplecza informacyjnego, które stanowi wsparcie praktycznych działań w zarządzaniu i programowaniu rozwoju, wiąże się z ogromną odpowiedzialnością. Potrzeba dostarczenia rzetelnych danych stanowi wyzwanie dla służb statystyki publicznej, zwłaszcza w sytuacji, gdy o użyteczności informacji coraz częściej decyduje czas ich dostępności.

mgr Renata Bielak — GUS

SUMMARY

The task of statistics is to provide reliable information to different user groups, including recipients of statistics at different levels of decision-making. Providing information support in decision making and policy-making in socio-economic development is an ambitious challenge and requires a lot of responsibility. The article presents the activities carried out by the Polish official statistics, which are used to improve the effectiveness of strategic management at national and European level. In particular, the role of statistics was presented in the development and monitoring of strategic documents and in the process of implementing new mechanisms to coordinate economic policy.

РЕЗЮМЕ

Задачей официальной статистики является предоставление надежной информации разным группам пользователей, среди которых особое место занимают получатели статистических данных на различных уровнях принятия решений. Обеспечение информационной поддержки в принятии решений и формировании политики социально-экономического развития является важной и ответственной задачей. В статье представляется осуществление польской официальной статистикой мероприятий, которые служат улучшению эффективности стратегического управления на уровне Польши и Европы. В частности была представлена роль статистики в разработке и мониторинге важных документов, а также в процессе использования новых механизмов координации экономической политики.