

Barbara Rysz-Kowalczyk

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

***O spójności społecznej i jej przestrzennym
zróżnicowaniu***

Stanisława Golinowska, Ewa Kocot
*Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju
w przekrojach regionalnych*

Warszawa 2013, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 278 s.

Recenzowana książka ukazała się w połowie 2013 r. Podkreślam datę wydania, bo był to rok szczególnie z punktu widzenia debaty nad stanem zróżnicowania przestrzennego i koncepcjami przyszłego rozwoju regionalnego. Był przede wszystkim końcową datą obowiązywania większości dotychczasowych państwowych dokumentów o charakterze strategicznym – co oznaczało, że zakończono już (lub kończono) prace nad nowymi dokumentami na kolejne lata, tj. do 2020, a nawet 2030 r. (m.in. *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030*; *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*). Po drugie, w 2013 r. rozpoczęły się przygotowania do tzw. nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. W Polsce przełożyło się to na dyskusje i wybory dotyczące m.in. przyjętych

¹ IPS UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny: ips@uw.edu.pl

przez rząd założeń *Nowej Polityki Miejskiej*; kształtu krajowych i regionalnych programów operacyjnych i *Umowy Partnerstwa z UE* (dokumenty te powinny być gotowe do połowy 2014 r.) czy treści rządowych strategii: *Rozwoju Polski Południowej i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020*. Z uwagi na rolę samorządu terytorialnego w procesach rozwoju, nie sposób pominąć niezwykle intensywnych w 2013 r. dyskusji nad stanem i przyszłością samorządu terytorialnego w Polsce, zogniskowanych zwłaszcza wokół tzw. Raportu Hausnera², Raportu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji³ czy projektów ustaw istotnych dla ustroju samorządów (np. prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, projekt Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji o poprawie warunków świadczenia usług przez samorządy terytorialne, poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym).

Podstawowym walorem prezentowanej książki jest więc to, że zawarte w niej treści, jak i refleksje nasuwające się po lekturze, wpisują się w wiele istotnych wątków wspomnianych wyżej debat. Powiązałabym je w szczególności z pytaniami:

- o miejsce spójności społecznej wśród innych celów rozwoju, np. w odniesieniu do spójności terytorialnej i ekonomicznej, oraz o jej powiązania z celami o charakterze instrumentalnym, takimi jak konkurencyjność, innowacyjność, przedsiębiorczość;
- o preferencje dla rozwoju zróżnicowanego (zogniskowanego wokół dużych, silnych ośrodków – tzw. lokomotyw) czy raczej preferencje dla zmniejszania terytorialnych różnic rozwoju;
- o istotę i sposób zmniejszania różnic w rozwoju (czy poprzez działania podejmowane przede wszystkim w odniesieniu do efektów czy także w odniesieniu do czynników rozwoju; czy za pomocą instrumentów redystrybucyjnych czy przez wykorzystywanie endogennych czynników rozwoju);
- o rolę środków europejskich w osiąganiu celów określonych w strategiach rozwoju, zwłaszcza w kontekście zasadniczo zmienionych zasad ich pozyskiwania i wydatkowania w nowej perspektywie finansowej;
- o mechanizmy skutecznego wdrażania strategii rozwoju regionalnego przez samorządy, w tym rolę ram prawnych, organizacyjnych i finansowych tworzonych przez administrację rządową;
- o miejsce lokalnej i regionalnej polityki społecznej w strategiach rozwoju i jej relacje z rozwojem gospodarczym.

Całość publikacji można określić jako wielowymiarową diagnozę zróżnicowania terytorialnego rozwoju Polski, której celem jest – zgodnie z deklaracjami autorek – przedstawienie obrazu oraz perspektyw rozwoju społecznego w regionach i wskazanie potencjalnych czynników rozwoju endogenne (s. 18). Autorki opowiadają się bowiem zdecydowanie za koncepcją rozwoju endogenne, a ich credo – jak się wydaje – można odnaleźć w nastę-

² J. Bober, J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

³ *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, mac.gov.pl/wp-kontent [dostęp: grudzień 2013].

pujących fragmentach: „Zasadnicze znaczenie ma wyrównywanie poprzez inwestowanie w rozpoznane wewnętrzne czynniki rozwoju, szczególnie przez inwestowanie w miejscowe zasoby i ich efektywne wykorzystanie na potrzeby rozwoju regionalnego” (s. 11). „Stawiamy tezę, że potencjał ilościowy zasobów ludzkich oraz jego cechy (zdrowie i kwalifikacje), a także wyznawane wartości i aspiracje są zasadniczymi czynnikami rozwoju” (s. 10).

Porównania wskaźników rozwoju prowadzone są w przekroju województw, ponieważ jest on podstawowym przekrojem stosowanym w statystyce regionalnej (odpowiada w unijnej klasyfikacji poziomowi NUTS 2); stosowany jest także w innych źródłach wykorzystanych w książce, np. w badaniach opinii publicznej czy w „Diagnozie Społecznej”.

Model analizy danych diagnostycznych, zaproponowany w pierwszych czterech częściach książki, ujęto w triadę: zasoby, działania, efekty – nawiązując do klasycznego schematu Leontiefa (s. 19). Wśród wskaźników „zasobów” autorki uwzględniły trzy wymiary: zasoby ludzkie (wskaźniki dotyczące potencjału demograficznego, kapitału ludzkiego i społecznego); zasoby naturalne (wskaźniki dotyczące walorów przyrodniczych i surowców); zasoby majątkowe i finansowe (wskaźniki dotyczące kapitału zagranicznego, różnych rodzajów infrastruktury, mieszkalnictwa i oszczędności ludności). Wskaźniki „działania” (tj. wskaźniki ilustrujące przekształcanie zasobów w efekty) obejmują wybrane wielkości odnoszące się do produkcji i usług, zatrudnienia i bezrobocia, migracji, przedsiębiorczości oraz aktywności społecznej i dobroczynności. Natomiast w grupie wskaźników „efektu” uwzględniono wybrane dane dotyczące PKB, dochodów ludności i świadczeń pieniężnych, poziomu konsumpcji, nierówności dochodowych, ubóstwa i deprywacji potrzeb oraz dobrostanu. Odrębna grupa wskaźników efektu posłużyła autorkom do oceny efektów rozwoju w odniesieniu do wybranych grup ludności (nazwanych w książce grupami niezbędnej troski).

Całość została w przejrzysty sposób ujęta w tabelarycznym zestawieniu uwzględniającym podział na zasoby, działania i efekty oraz odpowiadające im: obszary (moduły) analizy, zestawy wskaźników oraz źródła danych diagnostycznych. Zestawienie to jest niezwykle pomocne, tak w lekturze całości, jak i w wyszukiwaniu konkretnych informacji (s. 24–27).

Autorki deklarują, że w doborze zestawu wskaźników do poszczególnych elementów triady skorzystały z tych, które – jako wskaźniki spójności społecznej – stosowane są w raportach Komisji Europejskiej dotyczących polityki regionalnej (s. 18). Spójność społeczna – jako punkt odniesienia dla całości (co zostało zaakcentowane w tytule książki) – jest przez autorki ujmowana zgodnie z koncepcją i normami europejskiej polityki spójności (s. 17–18).

W tej sytuacji nie ma potrzeby podejmowania w recenzji dyskusji nad użyciem tego czy innego wskaźnika do przyjętego schematu analizy. Autorki zresztą same uzasadniają wybór wskaźników, które zostały uwzględnione w analizie i wskazują powody rezygnacji z innych (np. rezygnacji ze wskaźników syntetycznych na rzecz jednego *wiodącego* wskaźnika). Do ogólnych walorów zaproponowanego zestawu wskaźników zaliczyłabym natomiast: uwzględnienie w ocenie efektów, nie tylko miar obiektywnych ale i subiek-

tywnych (dobrostanu, poczucia bezpieczeństwa, subiektywnego zdrowia); uwzględnienie wskaźników pozwalających na oszacowanie takich cech jak deprywacja czy dostępność; stosowanie tam gdzie to było możliwe, mediany zamiast wartości średnich.

Nie mogę natomiast zostawić bez komentarza rozdziału pt. *Grupy niezbędnej troski*, który miał być zapewne dopełnieniem analiz zawartych w częściach od pierwszej do czwartej. Trudno mi się zgodzić z autorkami zarówno w kwestii tytułu, jak i struktury wyróżnionych grup. Rodziny, dzieci, młodzi, ludzie starzy i niepełnosprawni nie są przecież – ani z natury rzeczy, ani w całości – grupami „niezbędnej troski”. Ponadto, wyróżnienie dzieci, młodzieży i osób starszych zdaje się sugerować (zapewne wbrew intencjom autorek), że w cyklu życia człowieka jedyną niewymagającą troski – jest faza dorosłości. Tymczasem, badania dowodzą, że i w tej populacji są grupy, które doświadczają wielu skumulowanych i dotkliwych skutków zmian społecznych i ekonomicznych, zaś skala i natężenie tych skutków są istotnie zróżnicowane terytorialnie. W tym rozdziale oczekiwałabym więc raczej (zgodnie z konwencją całości) porównania wskaźników w poszczególnych województwach pod względem np.: sukcesów i porażek edukacyjnych, skali ubóstwa wśród dzieci, poziomu skolaryzacji niepełnosprawnych dzieci i młodzieży (zwłaszcza kończących edukację na najniższym poziomie), wykorzystania w poszczególnych województwach dostępnych form aktywizacji niepełnosprawnych, spożytkowania (poza rolnictwem) potencjału osób po 60. roku życia (skali i struktury ich zatrudnienia, aktywności społecznej) itp. Tymczasem większość danych ilustrujących problemy wymienionych grup odnosi się do całego kraju.

Na podstawie analizy zróżnicowań przestrzennych, przeprowadzonej w czterech pierwszych rozdziałach książki, autorki sformułowały następnie dwa rodzaje syntez zamieszczone w części szóstej. Pierwsza z tych syntez polegała na wyborze *wskaźnika wiodącego* w każdym z trzech wymiarów (zasoby, działania, efekty) i pogrupowaniu na tej podstawie wszystkich województw (tab. 30, s. 205–209) na:

- województwa o tendencji korzystnej (najwyższa wartość wskaźnika),
- województwa o tendencji umiarkowanej (o wartości wskaźnika zbliżonej do przeciętnej lub mediany dla Polski),
- województwa o tendencji niekorzystnej (najniższa wartość wskaźnika).

Cenne wydaje się także wprowadzenie do tego zestawienia jeszcze jednej kategorii województw: o specyficznej wartości wskaźników wiodących, tj. „wartości niespodziewanej, zdecydowanie odbiegającej od przeciętnej lub gwałtownie zmieniającej linię trendu” (s. 204). Przykładem może być zaskakująco wysokie miejsce województwa lubelskiego pod względem zasobów szpitalnych albo zaskakująco dalekie miejsce województwa mazowieckiego w rankingu infrastruktury szkolnej (s. 206).

Drugi rodzaj syntezy (s. 210–225) polegał na profilowaniu województw według potencjału rozwojowego w wymiarze zasobów, działania i efektu, ale bez użycia jednego formalnego kryterium klasyfikacji, tj. miary dystansu. Ulokowanie każdego województwa we wspomnianej klasyfikacji zostało uzasadnione w sposób opisowy. Na podstawie *liczby wskaźników o kierunku korzystnym lub niekorzystnym* (s. 210) autorki sklasyfikowały województwa na:

- województwa dynamicznego rozwoju (mazowieckie, wielkopolskie, pomorskie, dolnośląskie, małopolskie, śląskie),
- województwa o różnokierunkowo działających czynnikach rozwoju (łódzkie, lubuskie, podkarpackie, zachodniopomorskie),
- województwa z ograniczeniami rozwoju (opolskie, podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie).

Dwa omówione sposoby typologii nie wyczerpują oczywiście możliwości porządkowania województw pod względem rozwoju. Podobnie jak inne typologie – mają zalety i ograniczenia. Ważne jest natomiast to, że potwierdzają tezę o złożoności zróżnicowań przestrzennych i korespondują z wynikami innych analiz, które wskazują, iż istnieją w Polsce głębokie różnice ogólnego poziomu rozwoju pomiędzy województwami i pomiędzy różnymi obszarami wewnątrz województw, a także sytuacje zaskakującego braku spójności pomiędzy wskaźnikami odnoszącymi się do tego samego województwa, ale do różnych aspektów jego rozwoju.

Najbardziej spektakularnym przykładem pierwszego rodzaju różnic jest województwo mazowieckie. Zajmuje ono pierwsze miejsce pod względem większości „korzystnych” wskaźników, a pod względem wielu z nich pozostawia inne województwa daleko za sobą. Np. w 2012 r. miało 22,7 proc. udziału w tworzeniu PKB, podczas gdy – drugie w kolejności – województwo śląskie miało 12,7 proc. udziału, zaś – ostatnie w rankingu – województwa lubuskie i podlaskie: po 2,2 proc. oraz opolskie: 2,1 proc.⁴

Województwo mazowieckie należy jednocześnie do tych województw, w których wewnętrzne zróżnicowanie jest największe. Jednakże i w innych województwach, obok „wyspowo” rozwijających się miast, są obszary o krańcowo gorszych wskaźnikach. Nie znajduje więc potwierdzenia teza, że dynamicznie rozwijające się metropolie będą promieniowały na otoczenie (działają raczej „wysysająco”). To ważna konstatacja, choćby ze względu na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), które będą nowym instrumentem finansowym w wydatkowaniu środków europejskich. Realizowane będą w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, tworzonych właśnie w zinstytucjonalizowanej formie partnerstwa, wokół miast wojewódzkich (będzie ich 17, bo w województwie lubuskim powstaną one wyjątkowo wokół dwóch największych miast: Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego). Wprawdzie o środki na ZIT będą się mogły ubiegać także miejskie obszary funkcjonalne tworzone wokół tzw. miast subregionalnych, ale czy będą one w stanie zrównoważyć „wysysanie” zasobów przez inwestujące miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne?

Województwo podkarpackie jest z kolei najlepszym przykładem trzeciego rodzaju zróżnicowań, mianowicie braku spójności pomiędzy różnymi wskaźnikami dotyczącymi tego samego województwa. Należy tu wymienić np. niski udział w tworzeniu PKB, najwyższą stopę bezrobocia, w tym bezrobocia długotrwałego i osób młodych, najniższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie, a jednocześnie czołowe miejsce w rankingu inno-

⁴ Strona internetowa GUS; zakładka: Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski, www.stat.gov.pl/gus [dostęp: styczeń 2014].

wacyjności przedsiębiorstw, najwyższy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, najdłuższą oczekiwaną długość życia, wysoki poziom samooceny pod kątem zdrowia i zadowolenia z życia, najwyższą ocenę w zakresie bezpieczeństwa. Wydaje się, że tego rodzaju skrajności – obserwowane także w innych województwach – warte są głębszego rozpoznania i wyjaśniania w ramach lokalnie zorientowanych badań. Mogą bowiem pomóc w zidentyfikowaniu zarówno blokad rozwoju, jak i atutów swoistych dla danego obszaru i społeczności.

Ostatnia, siódma część pracy została zaprojektowana jako „refleksje na temat tworzenia strategii rozwoju kraju w wymiarze przestrzennym i społeczny [...] głos w debacie nad kształtowaniem przyszłości kraju, eksponujący społeczne efekty rozwoju”. Rzeczywiście jest napisana w innej konwencji niż wcześniejsze partie książki. Nie jest obszerna, ale wymaga uważnej lektury ze względu na swoją „gęstość” – nasycenie wielością wątków, uznanych przez autorki za ważne i wymagające dyskusji, oraz wielością wyrażonych tam stanowisk. Autorki poddają krytycznemu oglądowi ewolucję procesu tworzenia w Polsce strategii rozwoju w latach 1999–2012, łącznie z tymi, które wytyczyły wizje rozwoju do 2020 r. Podnoszą przede wszystkim problemy utożsamiania celów rozwoju z celami instrumentalnymi oraz sposobu zapisywania celów społecznych w dokumentach strategicznych. Kończą rozdział zagadnieniami skutecznego wprowadzania w życie strategii rozwoju regionalnego, zwłaszcza w realiach obecnego stanu decentralizacji.

Warte lektury są szczególnie te fragmenty rozdziału, w których autorki pytają na przykład, jak rozumieć konkurencyjność w odniesieniu do regionu, skoro nie jest on uczestnikiem gry rynkowej. Wskazują na konsekwencje braku jednoznacznego zoperacjonalizowania tej kategorii w strategiach rozwoju. Przede wszystkim na skutki nierozróżniania konkurencyjności rozumianej jako „zdolność konkurencyjna” regionu (tworzenie sprzyjających warunków rozwoju, w tym lepsze wykorzystywanie czynników endogennych) i konkurencyjności „wynikowej” (za konkurencyjne uznaje się te regiony, które już osiągnęły wyższy niż inne poziom rozwoju, wskutek wcześniej podjętych działań). Jeśli więc w dokumentach strategicznych przyjmuje się, że regiony mogą i powinny konkurować ze sobą, istnieje ryzyko, iż z perspektywy kraju będzie to gra o sumie zerowej: „wygrany ogranicza dostęp innemu, ogranicza jego rozwój, a wtedy efekt sumaryczny nie będzie dodatni” (s. 236). Autorki zwracają przy tym uwagę, że skutki konkurowania regionów o kapitał zagraniczny są inne niż w przypadku konkurowania o środki z funduszy unijnych. Inspirujące i niezwykle aktualne jest też inne pytanie: jak określić i analizować innowacyjność regionalną? Szczególnie jeśli spojrzymy na nie np. w kontekście wyników ubiegłorocznego raportu firmy Deloitte o innowacyjności polskich regionów⁵. Nie sposób nie zgodzić się również z autorkami w sprawie – wielokrotnie podnoszonej – kwestii sprzeczności pomiędzy kierunkiem reformowania szkolnictwa wyższego a postulatem zwiększania współpracy nauki z lokalnym biznesem i jednostkami samorządu terytorialnego. Reforma nauki – piszą autorki – „nie uwzględnia (nie docenia) regionalnego wymiaru badań”

⁵ *Analiza benchmarkingowa innowacyjności polskich regionów. Raport z badań*, wrzesień 2013, www.deloitte.com [dostęp: grudzień 2013].

(s. 241). Podkreślają, że obecne kryteria oceny projektów i dorobku uczonych zorientowane są na potwierdzenie w międzynarodowych periodykach, a nie na badania zorientowane na specyficzne problemy regionalne konkretnego kraju. Trudno w tej sytuacji oczekiwać zaangażowania regionalnych środowisk naukowych np. w tworzenie zaplecza eksperckiego dla samorządów i rozwijania lokalnie zorientowanych badań.

Choć w każdej kwestii podjętej w tym rozdziale autorki jasno wykładają swoje stanowisko, to nie zamykają omawianych spraw, wskazują równocześnie obszary możliwych dyskusji i wyborów, akcentują ich wagę i ewentualne skutki braku rozstrzygnięć. W tym właśnie widzę aktualne przesłanie książki. Mimo że przesądzone zostały już treści większości strategii rozwoju kraju na najbliższe lata i kształt programów operacyjnych wraz z zasadami wykorzystania środków europejskich, regiony wybrały też swoje „inteligentne specjalizacje”, to jednak wiele podjętych przez autorki kwestii pozostaje nadal do rozwiązania – w ramach już stworzonych wizji. Choćby problem ich skutecznego wdrażania. Osiągnięcie efektu spójności społecznej będzie wymagało także „spójności w działaniu”, we wszystkich wymiarach, m.in. w relacjach pomiędzy różnymi podmiotami (rządem i samorządem terytorialnym; samorządami różnych szczebli; samorządami a przedsiębiorcami; sferą nauki i trzecim sektorem) czy w wymiarze instrumentalnym. W tym ostatnim wymiarze, poza niską jakością procesu legislacyjnego, występuje obecnie silne resortowe (pionowe) uporządkowanie prawa, instytucji i finansów – co jest istotną przeszkodą w integrowaniu celów rozwoju i sposobów ich osiągnięcia, tak na poziomie regionalnym, jak i lokalnym.

