United Nations Development Programme

Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym
Polska 2012
Rozwój regionalny i lokalny

Empowered lives.
Resilient nations.

Biuro Projektowe UNDP w Polsce
Warszawa 2012

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

strategicznie dla rozwoju

MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

United Nations Development Programme

Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym
Polska 2012
Rozwój regionalny i lokalny

Biuro Projektowe UNDP w Polsce
Warszawa 2012

Zespół autorski:
Piotr Arak, Andrey Ivanov, Mihail Peleah, Adam Płoszaj, Kamil Rakocy, Jakub Rok, Kamil Wyszkowski

Zespół doradczy Szkoły Głównej Handlowej:
Agnieszka Chłoń-Domińczak, Irena E. Kotowska, Tomasz Panek

Pomoc przy powstawaniu Krajowego Raportu o Rozwoju Społecznym:
Ewa Adamiak, Mirosław Bogdanowicz, Agnieszka Borys, Anna Chrościcka,
Hanna Godlewska-Majkowska, Maciej Grabowski, Mirosław Grochowski, Mikołaj Herbst,
Agata Horanin-Bawor, Łukasz Kolano, Jerzy Kwieciński, Tomasz Jagusztyn-Krynicki,
Radosław Mierzejewski, Konrad Niklewicz, Ewa Pieszczyk, Alicja Romanowska,
Ewa Rumińska-Zimny, Michał Sęk, Piotr Stronkowski, Tomasz Szapiro, Dominika Sztuka,
Andrzej Urmański, Jerzy Wiśniewski, Bogdan Wojtyniak, Patrycjusz Zarębski

Współpraca, wskazówki oraz wsparcie podczas powstawania metodyki Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego:
Iwona Borkowska, Elena Danilova-Cross, Agnieszka Haber, Jan Herbst, Eva Jespersen,
Radomir Matczak, Ben Slay, Waldemar Sługocki, Rafał Trzciński, Bogdan Wojtyniak
oraz Główny Urząd Statystyczny i Biuro UNDP ds. Raportów o Rozwoju Społecznym

Współpraca:
Szkoła Główna Handlowa, MojaPolis.pl

Koordynator projektu:
Piotr Arak

Nadzór merytoryczny i autor podejścia Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego:
Andrey Ivanov

Skład publikacji:
Kooperatywa.org

Projekt zrealizowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
Wyrażone w publikacji opinie są poglądami jej autorów. Treści prezentowane w niniejszej publikacji nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ani Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju.

Projekt współfinansowany na ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP)
Biuro Projektowe w Warszawie
Szpitalna 6/23
00-031 Warszawa, Polska

ISBN-978-83-933274-7-8

Egzemplarz bezpłatny

Spis treści

Słowo wstępne **5**

Wprowadzenie **7**

Podsumowanie **11**

1. Czym podejście UNDP do mierzenia rozwoju społecznego różni się od innych podejść? **19**

1.1 Koncepcja rozwoju społecznego 19

1.2 Przegląd miar rozwoju 22

1.2.1 Przykłady różnych miar rozwoju 23

1.2.2 Miary rozwoju na poziomie lokalnym 26

1.3 Wsparcie polityk publicznych – łączenie nakładów z efektami 28

2. Czym jest Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego? **31**

2.1 Województwo i powiat a procesy rozwojowe 31

2.2 Konstrukcja Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego 35

2.3 Wymiary Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego 37

2.3.1 Zdrowie 39

2.3.2 Edukacja 41

2.3.3 Zamożność 43

2.4 Nakłady polityk publicznych na rozwój społeczny 46

2.4.1 Zdrowie 46

2.4.2 Edukacja 48

2.4.3 Zamożność 49

2.5 Miary kontekstowe Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego 51

3. Stan rozwoju społecznego w Polsce **55**

3.1 Ranking powiatów i województw ze względu na wartości LHDI 55

3.2 Wskaźniki grupowe Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego 61

3.2.1 Zamożność 61

3.2.1.1 Dochód będący podstawą opodatkowania 66

3.2.1.2 Dochody z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych 68

3.2.1.3 Wskaźnik Zamożności na tle innych wskaźników ekonomicznych 71

3.2.2 Edukacja 75

3.2.2.1 Odsetek dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej 79

3.2.2.2 Wyniki części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego 85

3.2.3 Zdrowie 90

3.2.3.1 Przeciętne trwanie życia noworodka 98

3.2.3.2 Zagregowany współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób układu krążenia . . . 103

4. Jak mierzyć oddziaływanie polityk publicznych na rozwój społeczny? . . . 111

4.1 Rozwój społeczny a cykl wdrażania polityk publicznych . . . 111

4.2 Zamożność: nakłady i efekty . . . 117

4.3 Edukacja: nakłady i efekty . . . 121

4.4 Zdrowie: nakłady i efekty . . . 127

4.5 Polityka spójności a rozwój społeczny . . . 132

5. LHDI a wybrane aspekty otoczenia społeczno-gospodarczego . . . 143

5.1 Kapitał ludzki . . . 144

5.2 Rynek pracy . . . 148

5.3 Ubóstwo . . . 150

5.4 Aktywność obywatelska . . . 152

5.5 Aktywność cyfrowa . . . 153

5.6 Ochrona środowiska naturalnego . . . 155

5.7 Upełnomocnienie kobiet . . . 158

6. Wnioski i rekomendacje . . . 161

Bibliografia . . . 169

Aneks 1. Tabela użytych wskaźników . . . 176

Aneks 2. Wartości wskaźników syntetycznych . . . 178

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

Z radością oddaję w Państwa ręce „Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Rozwój regionalny i lokalny" – pierwszą tego rodzaju publikację od 2007 roku, kiedy to Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) wydał raport „Edukacja dla Pracy. Raport o rozwoju społecznym Polska 2007".

Niniejsza publikacja prezentuje wyniki innowacyjnego i unikalnego w skali świata badania rozwoju społecznego na poziomie lokalnym za pomocą nowatorskiego Wskaźnika Lokalnego Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index* – LHDI). Został on skonstruowany w oparciu o istniejącą i uznaną międzynarodowo metodologię Wskaźnika Rozwoju Społecznego (Human Development Index – HDI), która służy do badania rozwoju społeczno-ekonomicznego na poziomie krajowym. Badanie za pomocą HDI jest przeprowadzane corocznie dla wszystkich krajów świata, w oparciu o dane będące w dyspozycji systemu ONZ. Badanie z użyciem HDI jest prezentowane w corocznych Raportach o Rozwoju Społecznym (UNDP *Human Development Report* – HDR).

Opracowanie i wykorzystanie wskaźnika HDI na poziomie lokalnym (LHDI) jako narzędzia ewaluacji polityk było przedsięwzięciem nowatorskim na skalę międzynarodową. Wpisało się też ono w globalne trendy w zakresie nowych sposobów mierzenia rozwoju, w szczególności inicjatywy Komisji Europejskiej, OECD i brytyjskiego urzędu statystycznego. Przystosowanie HDI do pomiarów na poziomie lokalnym było ambitnym przedsięwzięciem ze względu na kwestię dostępności danych, ale także na praktyczne zastosowanie wskaźnika do ewaluacji polityk. Poziom rozwoju społecznego został ustalony dla wszystkich województw i powiatów.

Badania za pomocą wskaźnika LHDI służyć będą m.in. lepszemu powiązaniu celów strategii rozwoju województw oraz strategii lokalnych z celami krajowymi, przy zachowaniu odpowiedniej hierarchii. Ponadto, dzięki wiernemu oddaniu geograficznego zróżnicowania rozwoju społecznego zyskaliśmy skuteczny instrument planowania, a także monitoringu i oceny działań władz centralnych i samorządowych.

Zastosowana w Polsce metodologia LHDI będzie także przekazywana do innych krajów zainteresowanych mierzeniem rozwoju społecznego na poziomie regionalnym oraz wpływu poszczególnych polityk na rozwój. Coroczne badanie LHDI będzie publikowane w ramach kolejnych Krajowych Raportów o Rozwoju Społecznym (*National Human Development Report*), dla których metodologia LHDI będzie bazą dla analizy trendów rozwojowych, opracowywania rekomendacji oraz stanie się ważnym narzędziem ewaluacji polityk publicznych, w szczególności polityk koncentrujących się na rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, zrównoważonym rozwoju na poziomie regionalnym, innowacyjności czy podnoszeniu jakości życia.

Pragnę podziękować całemu zespołowi, który ciężko pracował, by osiągnąć ambitne cele związane z niniejszą publikacją i badaniami, które do niej prowadziły. W pierwszej kolejności należy wymienić dr Andreya Ivanova, autora koncepcji Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego, i jego zespół oraz dr Bena Slaya, Kierownika ds. Redukcji Ubóstwa z Regionalnego Biura UNDP w Bratysławie oraz głównego ekonomistę UNDP na Europę i kraje WNP w latach 2008–2011. Podziękowania za ogrom pracy i innowacji w myśleniu o rozwoju społecznym kieruję również do Jakuba Roka, dr Adama Płoszaja i Kamila Rakocego, którzy w głównej mierze przygotowali niniejszy raport. Dziękuję również za nieoceniony wkład prof. Irenie E. Kotowskiej, dr Agnieszce Chłoń-Domińczak

i prof. Tomaszowi Pankowi. Szczególne podziękowania należą się również Panu Konradowi Niklewiczowi, byłemu Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego – bez jego niezachwianej postawy i uporu nie udałoby się doprowadzić do stworzenia tego raportu. Dziękuję także Panu Jerzemu Kwiecińskiemu, byłemu Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego oraz dr Waldemarowi Sługockiemu, który do niedawna pełnił funkcję Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, a obecnie jest Posłem na Sejm. Chciałbym także serdecznie podziękować zespołom po stronie Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego za wsparcie i życzliwość. Szczególne podziękowanie chciałbym złożyć na ręce Pana Prezesa GUS Prof. Janusza Witkowskiego, za niezachwianą wiarę w przedsięwzięcie i za daleko idące wsparcie i gotowość do współpracy. Wyrazy wdzięczności chciałbym także skierować do biorących udział w pracach przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności bardzo aktywnym przedstawicielom Urzędów Marszałkowskich z województwa pomorskiego, lubelskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego. Bardzo dziękuję także Prof. Franciszkowi Kubiczkowi, Przewodniczącemu Rady Statystyki za wsparcie, cenne komentarze i za możliwość konsultacji raportu i zastosowanej metodologii ze znakomitymi specjalistami – członkami Rady Statystyki. Chciałbym także szczególnie podziękować wszystkim recenzentom i konstruktywnym krytykom zastosowanego podejścia. Dzięki Państwu udało się stworzyć innowacyjną analizę dobrej jakości. Na koniec chciałbym szczególnie podziękować Piotrowi Arakowi, koordynatorowi projektu, w ramach którego niniejszy raport powstał.

Zapraszam Państwa do lektury.

Kamil Wyszkowski,
Dyrektor Biura Projektowego UNDP w Polsce

Wprowadzenie

Od czasu publikacji pierwszego Raportu o Rozwoju Społecznym w 1990 roku toczy się na świecie pasjonująca debata z zakresu zagadnień obejmujących rozwój społeczny. Nie trzeba dodawać, że publikowane co roku przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) Raporty o Rozwoju Społecznym miały istotny wpływ na debatę dotyczącą nierówności społecznych, zrównoważonego rozwoju, dobrobytu, dobrostanu oraz mierzenia poziomu rozwoju w sposób inny niż tylko przez wymiar ekonomiczny. Ostatni polski „Raport o Rozwoju Społecznym. Edukacja dla pracy" z 2007 roku przedstawiał kluczowe wymiary problemów, na jakie natrafiają polscy absolwenci szkół w procesie wchodzenia na rynek pracy. Dziś problemy te nadal są istotne i znajdują odzwierciedlenie w niniejszym dokumencie, a także w prezentowanym przez nas podejściu do rozwoju.

Wskaźnik Rozwoju Społecznego (*Human Development Index* – HDI) jest istotnym narzędziem zwiększającym świadomość problemów, przed jakimi stoją rządy, i może służyć mobilizowaniu wsparcia dla konkretnych projektów czy interwencji. Pomimo to, przydatność wskaźnika jest często kwestionowana. Najogólniej mówiąc, krytyka sprowadza się do pytania: „Jakie wnioski można wyciągnąć na podstawie porównania wskaźnika i analizy rankingu poszczególnych krajów, powstałego na jego podstawie dla?". Pomimo krytyki, rezultaty badań za pomocą HDI mogą nie tylko zachęcać rządy do większego uwzględniania celów pozaekonomicznych w ich polityce, ale również mogą wspomóc dyskusję o dysproporcjach regionalnych.

Wraz z upływem czasu, wielu wybitnych specjalistów wniosło swój wkład tak do głównych idei zawartych w Raportach o Rozwoju Społecznym, jak i do metodyki tworzenia Wskaźnika Rozwoju Społecznego. Wydaje się, że nadszedł czas na stworzenie nowej, łatwej do replikacji w innych krajach miary rozwoju w wymiarze regionalnym i lokalnym, ściśle połączonej z polityką publiczną. Od samego początku istnienia HDI był dezagregowany przez UNDP na regiony, ale metodyka i jakość danych nie zapewniały powodzenia takiego projektu jako pełnej analizy przestrzennej. Nie było także pełnej próby połączenia „nakładów" wniesionych na poczet poszczególnych polityk z ich „efektami" w odniesieniu do rozwoju społecznego.

W 2009 roku w strategicznym raporcie „Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe" rząd polski wskazywał wzrost jakości życia[1] obywateli jako podstawowy cel w perspektywie kolejnych lat. Podobny cel obrano w ramach Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju w perspektywie 2030 roku. Wskaźnikiem, za pomocą którego mierzony ma być postęp w kierunku osiągnięcia tego celu jest, z jednej strony, wzrost produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca, a z drugiej zwiększenie spójności społecznej oraz zmniejszenie nierównomierności rozwoju społecznego w ujęciu terytorialnym, jak również skala skoku cywilizacyjnego społeczeństwa w stosunku do innych krajów, czego odzwierciedleniem jest Wskaźnik Rozwoju Społecznego. HDI jest także jednym z kluczowych wskaźników średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020 oraz Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego.

Biuro Projektowe UNDP w Polsce wraz z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Szkołą Główną Handlową rozpoczęło projekt stworzenia i wykorzystania nowego miernika poziomu rozwoju społecznego na poziomie lokalnym, którego metodyka jest oparta na Wskaźniku Rozwoju Społecznego (HDI).

1 W tym projekcie podział wskaźników społecznych na rozwój społeczny i jakość życia odpowiada mniej więcej podziałowi na obiektywny opis sytuacji życiowej (rozwój społeczny) i na jej psychologiczne znaczenie wyrażone subiektywną oceną osoby (jakość życia). Ostatnia kategoria nie jest przedmiotem niniejszej analizy.

Miara odwołująca się do poziomu lokalnego pokazuje zróżnicowanie regionalne. Ogólny HDI „nie widzi" regionów i nierówności, jakie między nimi powstają. Rozwój społeczny nie jest przecież równy we wszystkich powiatach – przykładowo w niektórych miejscach ludzie żyją dłużej, a w innych są lepiej wykształceni.

Aby HDI mógł się stać narzędziem prowadzenia polityki publicznej, musi przekazywać więcej informacji niż międzynarodowy ranking. W tym celu konieczna jest porównywalność danych na poziomie lokalnym. Krajowy HDI pokazuje gdzie się dany kraj się znajduje w porównaniu do innych krajów, co jest ciekawe poznawczo, lecz w praktyce polityki na poziomie krajowym, a tym bardziej regionalnym i lokalnym raczej bezużyteczne. Przeniesiona metoda podejścia HDI z poziomu ogólnokrajowego do poziomu regionalnego i lokalnego może pokazać, czym się różnią jednostki administracyjne na różnych szczeblach terytorialnych, jakie są ich słabe i mocne strony. Mogłaby także pokazać, w jaki sposób osiągają one swoje wyniki, jakie są cele długofalowej polityki rozwojowej i wreszcie, jakie powinny z tego wynikać priorytety dla administracji państwowej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.

Z tej perspektywy uwzględnienie aspektu terytorialnego HDI nie polega na prostym przeliczeniu tych samych danych i w konsekwencji otrzymaniu rankingu jednostek terytorialnych, tylko na podejściu biorącym pod uwagę osiągany poziom rozwoju społecznego. Mogą to być na przykład dobre wyniki gospodarcze osiągane kosztem zdrowia lub dobre możliwości kształcenia kompensujące opóźnienia w innych dziedzinach.

Potencjalnym efektem wykorzystania tego miernika może być to, że polityka regionalna będzie w jeszcze większym stopniu prowadzona na podstawie udokumentowanej wiedzy o rozpatrywanych zjawiskach (tzw. *evidence-based policy*), a jej efekty będą poddane „inteligentnej ewaluacji" (tzw. *smart evaluation*). Jest to istotne zwłaszcza w kontekście polskiego członkostwa w UE oraz unijnego wsparcia poprzez Fundusz Spójności, którego podstawowym celem jest wsparcie państw członkowskich w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami (i wewnątrz nich). **Jako część strategicznego systemu monitoringu celów rozwojowych, w celu zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej, Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego (ang. *Local Human Development Index* – LHDI) może być podstawowym narzędziem służącym do lepszego planowania, alokacji, monitorowania oraz kontroli wydatkowania tych funduszy oraz implementacji projektów do 2020 roku.**

W tym opracowaniu proponujemy „trójwymiarowy" LHDI, na wzór globalnego HDI. LHDI różni się od HDI w obrębie poszczególnych komponentów wskaźnika, a także użyte są inne miary dostępne w statystyce publicznej lub źródłach administracyjnych. Proponowany jest również szereg wskaźników kontekstowych (niewłączonych do LHDI), pokazujących inne wymiary Rozwoju Społecznego (HD).

Została również podjęta próba przeprowadzenia retrospektywnej analizy LHDI, niestety szereg czasowy ograniczony jest dostępnością odpowiednich danych i obejmuje w związku z tym zaledwie okres 2007–2010[2]. Mamy jednak nadzieję, że w kolejnej edycji tego badania uda się dokonać rekonstrukcji używanych wskaźników syntetycznych, uwzględniając nowe źródła danych lepiej dopasowujące ich strukturę do pomiaru rozwoju społecznego na szczeblu lokalnym.

Podstawową jednostką analizy rozwoju lokalnego, ze względu na bliskość usług publicznych zdrowotnych, rynku pracy oraz edukacji na poziomie średnim i wyższym, jestpowiat. Cenniejsza

2 Dane dotyczące oczekiwanej długości życia dostępne są od 2007 roku – więcej informacji dalej.

mogłaby być analiza na poziomie gminy, jednak wiązałaby się ona z zasadniczymi problemami, związanymi z dostępnością odpowiednich danych oraz małymi liczebnościami, które podatne są na zniekształcenia w czasie.

Podejście prezentowane w niniejszym raporcie pozwala na porównanie zmian w czasie, ale także na powiązanie rozwoju społecznego z realizowanymi politykami publicznymi, podjętymi decyzjami, zmianami w otoczeniu gospodarczym itp. Szczególną zaletą takiego podejścia jest też możliwość porównania zmian w okresie wydatkowania środków unijnych w latach 2007–2010 (z obecnej perspektywy finansowej). To podejście może być traktowane jako ewaluacja ex-post – ocena efektywności, adekwatności oraz rezultatów polityk publicznych po kilku latach. Ocena ta jest dokonywana po relatywnie długim czasie od zakończenia niektórych z projektów. Tym niemniej, celem jest zidentyfikowanie czynników sukcesu lub porażki. Ich określenie pozwoli na ocenę rezultatów pod względem ich trwałości, na wyciągnięcie wniosków, mogących wpłynąć na sposób przeprowadzania innych projektów i programów przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego lub inne podmioty działające w ramach polityki regionalnej państwa.

Największym wyzwaniem pozostaje dostępność oraz jakość danych. Stworzenie i monitorowanie dynamicznego wskaźnika wymaga bowiem danych aktualnych, porównywalnych dla różnych okresów i przede wszystkim związanych z rozwojem społecznym – tak od strony nakładów, jak i efektów. Zarówno brak dostępności danych wysokiej jakości na poziomie lokalnym, jak i opóźnienia związane z długim czasem ich gromadzenia są niezależne od autorów. Jednym z pierwszych zadań tego projektu było usystematyzowanie istniejących źródeł danych oraz ocena wykonalności takiej analizy porównawczej.

Na podstawie danych dostępnych w statystyce publicznej i rejestrach administracyjnych można powiedzieć, że pewne nakłady polityki publicznej wpływają na poziom rozwoju społecznego na poziomie jednostki administracyjnej powiatu. W rozdziale czwartym opisane jest połączenie nakładów z efektami polityk, gdzie zmienną zależną jest rozwój społeczny, a zmienną niezależną – wyjaśniającą – są różne nakłady polityk publicznych w postaci infrastruktury, kapitału etc. w trzech wymiarach LHDI.

Mamy też do czynienia z kompromisem nierozerwalnie związanym z każdą próbą stworzenia nowej miary. Celem jest osiągnięcie równowagi pomiędzy szczegółowością wskaźnika, jego czytelnością i przejrzystością dla odbiorcy końcowego. Adresatami niniejszego opracowania są z jednej strony praktycy – samorządowcy czy urzędnicy administracji centralnej, a z drugiej – szeroka publiczność, która może wykorzystywać wartość diagnostyczną wskaźnika, by wywierać nacisk na władze lokalne i centralne w zakresie celów politycznych związanych z rozwojem społecznym.

Niniejsze opracowanie jest analitycznym podejściem do idei pomiaru rozwoju społecznego na poziomie lokalnym w Polsce. Dodatkowo wykorzystane jest porównanie nakładów i efektów polityki publicznej („input" – „outcome") w obszarze rozwoju społecznego i mamy nadzieję, że to podejście znajdzie zastosowanie i będzie mogło być udoskonalane w przyszłości. Może ono także posłużyć do dalszych pogłębionych analiz o charakterze jakościowym, by w pełni zbadać czynniki determinujące poziom rozwoju społecznego w danym regionie.

Zespół autorski Raportu o Rozwoju Społecznym Polska 2012

Podsumowanie

Niniejszy raport prezentuje wyniki pierwszego w Polsce badania wskaźnikiem Human Development Index (HDI) na poziomie lokalnym. Dane pozwalające ocenić poziom rozwoju społecznego zostały zagregowane na poziomie powiatów, tworząc szczegółową mapę rozwoju społecznego Polski. Badanie to, przeprowadzone przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, jest zarazem pierwszym takim badaniem wykonanym w Europie – ma więc podwójnie bezprecedensowy charakter.

Wskaźnik Rozwoju Społecznego (*Human Development Index*, HDI) został utworzony w roku 1990 z inicjatywy UNDP (ang. *United Nations Development Programme*) w celu podniesienia świadomości na temat wyzwań, przed którymi stają kraje na różnym poziomie rozwoju, a także w celu mobilizacji poparcia społecznego dla polityk mających na celu poprawę jakości życia na poziomie krajowym, jaki i międzynarodowym. Wskaźnik HDI mówi dużo o potencjale rozwojowym, wskazując na kluczowe kwestie, które powinny być wspierane przez państwo: warunki życia, poziom edukacji oraz zdrowie obywateli.

W niniejszym badaniu HDI został przeniesiony na szczebel powiatowy. Uzyskany w ten sposób wskaźnik LHDI (ang. *Local Human Development Index*) pokazuje jak (i dlaczego) poszczególne jednostki administracyjne kraju pozycjonują się względem siebie, jakie są ich mocne i słabe strony oraz jaką ścieżkę rozwoju społecznego obrały. W przeniesieniu HDI na poziom powiatów i województw nie chodzi przy tym o stworzenie rankingu jednostek terytorialnych w układzie „lepsza-gorsza", ale o ukazanie elementów, w oparciu o które poszczególne powiaty osiągnęły daną wartość wskaźnika LHDI. Badanie wskazuje, czy były to na przykład dobre wyniki gospodarcze, zdrowie ludności, czy wysoka jakość edukacji kompensująca opóźnienia w innych dziedzinach. Dodatkowo, dla każdej z jednostek terytorialnych można wyliczyć trend rozwojowy oraz dynamikę wzrostu bądź spadku wartości wskaźnika w przedziale czasowym 2007–2010 (ramy czasowe wyznacza ograniczona dostępność danych). Takie podejście pozwala decydentom podjąć odpowiednio ukierunkowane działania zaradcze lub – jeśli taka jest potrzeba – utrzymujące obecny stan rzeczy. Biorąc pod uwagę polskie członkostwo w UE i wsparcie pochodzące z funduszy strukturalnych, których głównym celem jest pomoc w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych między regionami, prowadzone badanie może również pokazać wpływ wykorzystania funduszy unijnych na poziom rozwoju społecznego w Polsce.

Opieranie decyzji przez władze publiczne na na ugruntowanej wiedzy i krytycznej analizie danych (ang. *evidence-based policy*) jest jednym z elementów elementem dobrego rządzenia (ang. *good governance*). W związku z tym, na podstawie wymiarów LHDI (zdrowie, wiedza i zamożność mieszkańców) został sformułowany $LHDI_{PI}$, czyli Wskaźnik nakładów polityk publicznych na wymiary ujęte w Lokalnym Wskaźniku Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index – Policy Input – $LHDI_{PI}$*).

Przeprowadzone przez UNDP badanie opierało się na danych z 2010 r., pochodzących ze statystyk publicznych i źródeł urzędowych (m.in. Ministerstwa Finansów). Dla celów porównawczych, badanie zostało też przeprowadzone w oparciu o dane z 2007 r. – tak, by móc wychwycić ewentualne zmiany w trendach.

Główne konkluzje badania

Przeprowadzone badanie pozwoliło na sformułowanie niżej opisanych wniosków. Cześć z nich pokrywa się z konkluzjami wypracowanymi przy okazji innych badań, inne zaś mogą być zaskakujące i sprzeczne ze stereotypowymi przekonaniami, często przywoływanymi w debacie publicznej.

1. W Polsce najwyższy poziom rozwoju społecznego występuje w metropoliach, dużych miastach i na obszarach wokół nich.

2. Najniższy poziom rozwoju społecznego występuje w powiatach o charakterze wiejskim. Większość obszarów o najniższym LHDI znajduje się na terenie dawnego zaboru rosyjskiego, co można łączyć z procesami długiego trwania (w wymiarze kilkuset lat) w wymiarze przestrzennym.

3. Poziom rozwoju społecznego nie zależy tylko od dochodu i zamożności mieszkańców powiatów. Bardzo ważny jest też poziom kapitału ludzkiego, który zależy głównie od edukacji. Stan zdrowia w Polsce też jest wyraźnie zróżnicowany regionalnie; szczególnie lepszy jest w południowo-wschodniej Polsce, a gorszy w centralnej części Polski. Najgorzej pod tym względem jest na terenach wiejskich, rolniczych, zamieszkanych przez starzejące się społeczności. Część takich obszarów ulega przeobrażeniu w wyniku suburbanizacji – napływu nowych mieszkańców, którzy dojeżdżają do pracy do pobliskiego miasta, co wydaje się pociągać za sobą poprawę wskaźników zdrowotnych. Składa się na to zarówno relatywna zamożność tych osób, jak i lepszy dostęp do ochrony zdrowia zlokalizowanej w mieście, w którym pracują. Na obszarach bogatszych, głównie w dużych miastach, zmieniają się czynniki warunkujące stan zdrowia – wzrasta zwłaszcza rola spójności społecznej, czystego środowiska i stresu.

4. Aktywność cyfrowa nie jest ściśle związana z poziomem rozwoju społecznego w danym regionie. Oznacza to, że również w uboższych częściach Polski aktywnie korzysta się z Internetu, i część społeczeństwa ma do tego kompetencje, które wymagałyby odpowiedniego wykorzystania. Wcześniejsze badania tej sfery potwierdzają, że połączenie z Internetem może zwiększać szanse rozwojowe w wymiarze krajowym i międzynarodowym danego obszaru i osób w nim mieszkających.

5. Różnice poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów są zjawiskiem nieuniknionym, zakorzenionym w procesach długiego trwania. Na podstawie badanego szeregu czasowego (lata 2007–2010) nie można stwierdzić, że środki polityki spójności są w stanie samodzielnie zapewnić równomierny poziomu rozwoju regionów.

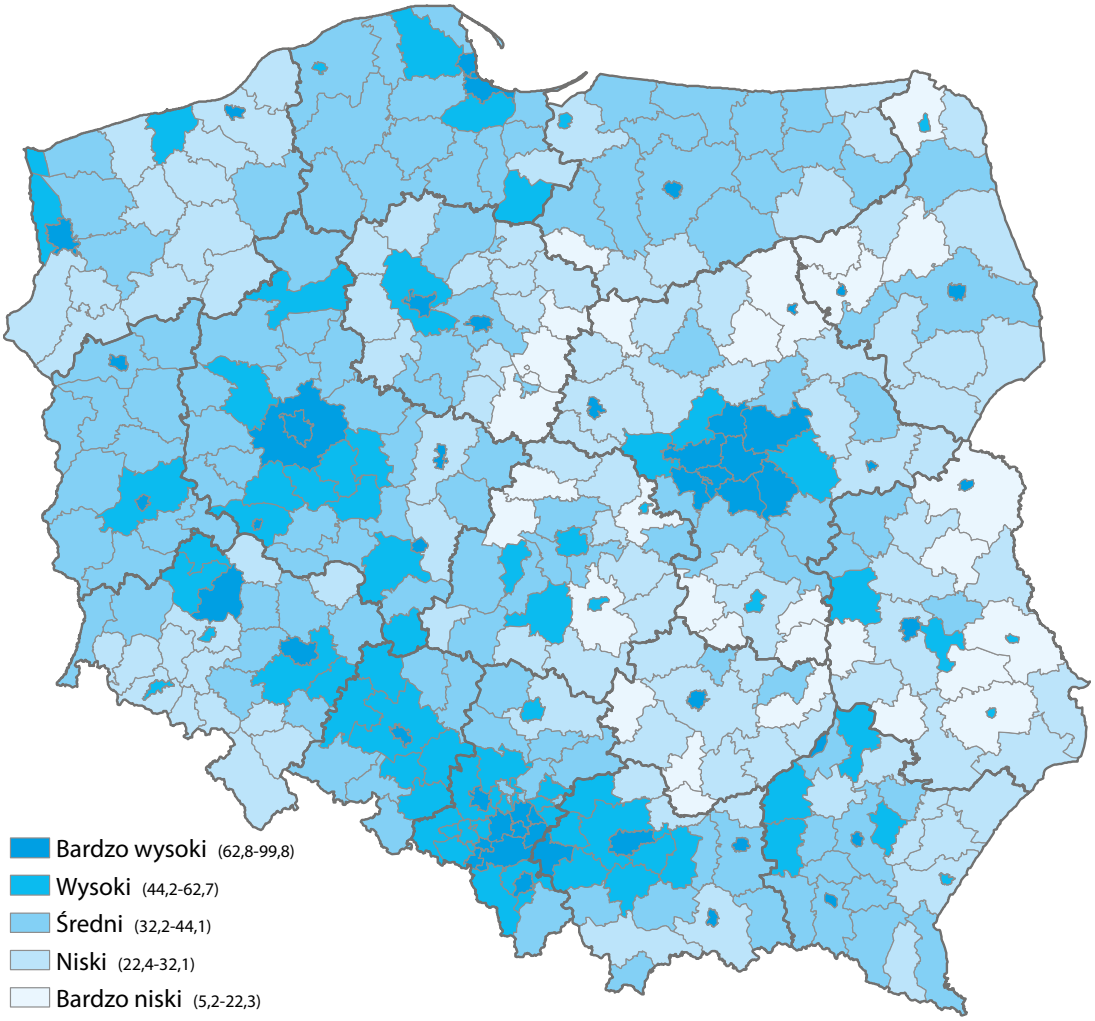
6. Badanie potwierdziło silny związek rozwoju społecznego z wysokością wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Inwestycje w edukację oraz umiejętności są jednym z najistotniejszych czynników zwiększającym dochody i zdrowie osób w danej społeczności.

7. Widoczne są przykłady negatywnych zmian demograficznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, które zachodzą w niektórych obszarach miejskich, a także przede wszystkim w części regionów Polski wschodniej. Na szczególną uwagę zasługuje przypadek Łodzi, która starzeje się niewspółmiernie szybko. W analizowanym okresie nastąpiło znaczące wydłużenie oczekiwanej długości życia, ze względu na opuszczanie miasta przez osoby w wieku produkcyjnym. Potencjał dużego miasta w wymiarze ekonomicznym okazał się na tyle duży, że pozycja Łodzi na tle reszty kraju wzrosła najbardziej.

8. Innym wnioskiem, wynikającym z badania, jest konieczność ulepszenia zasad gromadzenia i przetwarzania danych przez polskie instytucje publiczne. Zbyt często są nieustrukturyzowane, a bazy danych nawet w ramach jednej instytucji nie zawsze są ze sobą kompatybilne.

9. Zgromadzone w trakcie badania dane pozwalają na rozszerzenie i pogłębienie wiedzy o rozwoju społecznym w Polsce. Badanie ukazuje obraz regionów i powiatów, który jest nieoczywisty i często zaskakujący, ze względu na przyjęcie kryteriów rozwoju innych niż wyłącznie ekonomiczne. Część jednostek terytorialnych, których pozycja w rankingu była szczególnie niska lub szczególnie wysoka, wymaga dodatkowych analiz (przykłady: Łódź, powiat suwalski, czy pińczowski). Należy zbadać bardziej szczegółowo dlaczego niektóre powiaty lub regiony miały tak słabą lub tak wysoką dynamikę rozwoju społecznego, ponieważ nie wszystkie czynniki mogą wpływać na nią bezpośrednio (może to być specyficzny rodzaj inwestycji, np. powstanie nowego szpitala specjalistycznego lub połączenia komunikacyjnego).

Na podstawie zgromadzonych i przeanalizowanych w badaniu danych, sporządzona została mapa rozwoju społecznego w Polsce w ujęciu powiatowym[3]:



Źródło: Opracowanie własne.

(Wskaźnik rozwoju społecznego na poziomie powiatowym przyjmuje wartości od 1 do 100)

3 Klasy na mapie są wyznaczone metodą przerwy naturalnej.

Dane zebrane i przenalizowane na szczeblu powiatowym pozwoliły na stworzenie rankingu rozwoju społecznego na poziomie regionalnym. Jest on przedstawiony w poniższej tabeli:

Tabela 1. Ranking województw ze względu na wartości LHDI w roku 2010 i zmiana w pozycji województw w rankingu w porównaniu do 2007 roku[4]

Województwo	Pozycja wg LHDI	Zmiana pozycji w porównaniu do 2007 r.	LHDI	HI	EI	WI
Mazowieckie	1	0	60,21	58,18	61,68	60,84
Małopolskie	2	0	51,93	69,10	57,65	35,15
Pomorskie	3	0	51,14	71,28	47,16	39,79
Wielkopolskie	4	0	50,22	63,32	50,19	39,86
Śląskie	5	0	49,54	48,39	53,92	46,59
Opolskie	6	0	46,95	59,76	55,94	30,96
Dolnośląskie	7	0	46,34	47,61	48,79	42,84
Podlaskie	8	1	44,40	66,08	51,60	25,67
Lubuskie	9	2	44,36	54,72	47,21	33,79
Podkarpackie	10	0	43,77	72,28	48,15	24,09
Zachodniopomorskie	11	-3	42,89	52,31	42,51	35,48
Warmińsko-Mazurskie	12	0	42,33	58,61	41,85	30,93
Kujawsko-Pomorskie	13	0	41,22	49,17	42,31	33,67
Lubelskie	14	1	39,55	48,61	46,46	27,40
Łódzkie	15	1	39,28	31,48	52,25	36,85
Świętokrzyskie	16	-2	36,78	45,95	39,18	27,62

Źródło: Opracowanie własne.

Opis skrótów:
LHDI – Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego
HI – Wskaźnik Zdrowia
EI – Wskaźnik Edukacji
WI – Wskaźnik Zamożności

Badanie potwierdziło opinię, że Warszawa jest tym miejscem w kraju, w którym poziom rozwoju społecznego (liczony według metodologii HDI) jest najwyższy w kraju. W sporządzonym w ramach badania rankingu 30 powiatów o najwyższych wartościach LHDI pojawiły się też jednak „niespodzianki". Widać to w poniższej tabeli:

4 Wskaźniki przyjmują wartości od 1 do 100.

Tabela 2. Ranking 30 powiatów o najwyższych wartościach LHDI w roku 2010 i zmiana pozycji w rankingu w porównaniu do 2007 roku

Powiat	Pozycja Wg LHDI 2010	Zmiana pozycji w porównaniu do 2007 r.	LHDI	HI	EI	WI
Warszawa	**1**	0	87,63	68,97	97,75	99,83
Piaseczyński	**2**	0	80,75	68,01	83,74	92,44
Pruszkowski	**3**	0	72,92	59,95	78,93	81,96
Warszawski Zachodni	**4**	1	72,48	67,39	70,88	79,72
Kraków	**5**	-1	72,05	69,00	88,47	61,27
Poznań	**6**	0	71,52	62,35	85,83	68,37
Rzeszów	**7**	0	71,22	85,90	83,24	50,52
Sopot	**8**	10	69,78	52,86	88,38	72,74
Gdynia	**9**	2	69,55	75,60	77,53	57,40
Legionowski	**10**	3	69,09	66,35	73,76	67,37
Opole	**11**	-3	68,82	69,63	83,02	56,38
Olsztyn	**12**	-3	68,62	74,23	79,57	54,69
Białystok	**13**	-1	68,10	86,84	84,02	43,29
Wrocław	**14**	-4	66,53	56,94	82,43	62,74
Gdańsk	**15**	0	65,92	75,64	64,14	59,05
Siedlce	**16**	1	64,76	68,57	77,84	50,87
Lublin	**17**	-1	64,57	62,77	86,10	49,80
Kielce	**18**	-4	64,08	68,50	75,29	51,02
Zielona Góra	**19**	2	63,43	60,32	76,68	55,17
Krosno	**20**	0	63,37	77,63	83,30	39,34
Poznański	**21**	6	62,67	75,34	54,67	59,75
Grodziski	**22**	0	62,38	54,25	63,63	70,32
Nowy Sącz	**23**	10	62,30	79,43	74,34	40,94
Tarnobrzeg	**24**	7	61,58	84,55	78,30	35,27
Otwocki	**25**	10	61,54	55,17	73,89	57,17
Tychy	**26**	-3	61,52	60,79	61,98	61,80
Lubiński	**27**	10	61,45	63,13	55,15	66,64
Katowice	**28**	-9	61,03	50,58	67,54	66,54
Bielsko-Biała	**29**	-5	60,71	56,97	71,77	54,72
Leszno	**30**	-5	60,11	62,92	66,09	52,23

Źródło: Opracowanie własne.

Opis skrótów:
LHDI – Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego
HI – Wskaźnik Zdrowia
EI – Wskaźnik Edukacji
WI – Wskaźnik Zamożności

W ramach badania opracowany został także ranking 30 powiatów o najniższych wartościach LHDI w roku 2010 (oraz zmiana pozycji w rankingu w porównaniu do 2007 roku). Przedstawia go poniższa tabela:

Tabela 3. Ranking 30 powiatów o najniższych wartościach LHDI w roku 2010 i zmiana pozycji w rankingu w porównaniu do 2007 roku

Powiat	Pozycja Wg LHDI	Zmiana pozycji w porównaniu do 2007 r.	LHDI	HI	EI	WI
Poddębicki	**350**	21	27,51	37,40	29,12	19,11
Włocławski	**351**	8	27,14	34,30	29,42	19,80
Bialski	**352**	15	27,11	35,24	32,00	17,66
Parczewski	**353**	-3	26,71	32,38	27,67	21,26
Rypiński	**354**	3	26,62	36,48	26,46	19,53
Zwoleński	**355**	14	26,48	42,82	27,98	15,49
Krasnostawski	**356**	-12	26,39	21,72	35,82	23,63
Włoszczowski	**357**	-100	26,23	29,97	33,29	18,09
Nowomiejski	**358**	-27	26,15	50,91	20,54	17,10
Makowski	**359**	-27	26,12	39,78	24,84	18,04
Piotrkowski	**360**	-5	25,97	26,50	29,80	22,17
Ostrołęcki	**361**	1	25,28	51,31	23,55	13,36
Żuromiński	**362**	6	25,26	38,42	31,35	13,38
Lipski	**363**	1	24,86	20,06	39,09	19,60
Zamojski	**364**	8	24,45	40,28	22,56	16,09
Łęczycki	**365**	10	24,07	19,56	33,53	21,25
Lipnowski	**366**	0	24,02	40,02	21,72	15,95
Szydłowiecki	**367**	-6	23,73	38,58	21,55	16,08
Opolski	**368**	-8	23,46	33,42	27,92	13,85
Moniecki	**369**	5	23,31	53,11	33,64	7,09
Skierniewicki	**370**	-18	23,24	13,07	37,20	25,80
Janowski	**371**	-6	22,78	30,51	30,77	12,60
Opatowski	**372**	-19	22,67	21,39	26,66	20,43
Przysuski	**373**	-3	21,30	23,11	28,52	14,66
Kolneński	**374**	4	20,47	66,39	25,00	5,16
Chełmski	**375**	2	20,46	29,67	17,13	16,86
Łomżyński	**376**	3	18,69	57,26	16,82	6,78
Pińczowski	**377**	-79	18,11	9,67	29,07	21,13
Kazimierski	**378**	-5	17,91	17,18	29,29	11,41
Suwalski	**379**	-3	17,24	54,53	6,89	13,65

Źródło: Opracowanie własne.

Opis skrótów:
LHDI – Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego
HI – Wskaźnik Zdrowia
EI – Wskaźnik Edukacji
WI – Wskaźnik Zamożności

Kilka słów o metodologii badań

Podstawowym założeniem, leżącym u podstaw metodologii badawczej Human Development Index (HDI) jest rozumienie rozwoju społecznego jako zjawiska niezwykle złożonego, którego nie da się oddać li tylko za pomocą rankingu dochodów. Oczywiście metodologia HDI również nie jest w stanie oddać w pełni tak złożonego procesu – uwzględnia ona jednak te czynniki, które mają wpływ na jakość życia i poczucie szczęścia, a których nie da się w prosty sposób przeliczyć na kategorie materialne.

Oryginalna metodologia HDI (stosowana w tworzeniu Indeksu HDI na poziomie krajów) sugeruje, że pomiar rozwoju społecznego powinien koncentrować się na trzech istotnych elementach ludzkiego życia: długości życia (zdrowie), wiedzy (edukacja) oraz takiego standardu, który pozwala na godne życie (reprezentowanego przez poziom dochodu – zamożności). LHDI przyjmuje podobną formułę i wykorzystuje następujące dane:

- Zdrowie: oczekiwana dalsza długość trwania życia noworodka, zagregowany współczynnik zgonów na nowotwory i choroby serca,
- Edukacja: odsetek dzieci w edukacji przedszkolnej (przedział wiekowy 3–4 lata), średnia z wyników egzaminu gimnazjalnego (tylko dla części matematyczno-przyrodniczej),
- Zamożność: średni poziom zamożności mieszkańców.

Dostęp do edukacji, jej jakość oraz osiągnięty poziom wykształcenia w znacznej mierze determinują dorosłe życie człowieka i przekładają się zarówno na standard życia (dochody), jaki i stan zdrowia. Pokazuje to dobitnie związek edukacji z pozostałymi dwoma wymiarami Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego – zdrowiem i dochodami (standardem życia).

Także długie i zdrowe życie jest jednym z filarów rozwoju społecznego. W nadrzędny cel zapewniania przez państwo obywatelom takiego życia wpisuje się m. in. przeciwdziałanie głównym przyczynom zgonów, którymi dla państw rozwiniętych są choroby cywilizacyjne (w Polsce są to przede wszystkim choroby układu krążenia oraz nowotwory, odpowiadające w 2010 roku łącznie za 71 proc. wszystkich zgonów).

Metodologia HDI uwzględnia czynnik materialny (poziom dochodów), ale traktuje go tylko jako jeden ze wskaźników pozwalających na przeprowadzenie analizy. Pieniądze są ważnym środkiem do osiągnięcia wyższego poziomu i lepszej jakości życia. Zamożność może także poprawić dostęp do wysokiej jakości edukacji, opieki zdrowotnej i lepszych warunków mieszkaniowych. Środki, jakimi dysponują mieszkańcy poszczególnych powiatów ujęte zostały więc we Wskaźniku Zamożności.

Badanie zostało przeprowadzone przez UNDP na podstawie analizy danych ze wszystkich dostępnych źródeł informacji o społeczeństwie, tj. w oparciu o statystykę publiczną udostępnioną przez Główny Urząd Statystyczny, ale także dane pochodzące z rejestrów administracyjnych Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Narodowego Funduszu Zdrowia, Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz Państwowej Komisji Wyborczej. Ze względu na różną dostępność danych dla poszczególnych wskaźników, pod uwagę wzięte zostały dane z lat 2007–2010.

1. Czym podejście UNDP do mierzenia rozwoju społecznego różni się od innych podejść?

1.1 Koncepcja rozwoju społecznego

Pierwszy Raport o Rozwoju Społecznym z 1990 roku rozpoczynał się od prostego założenia, które stało się myślą przewodnią wszystkich kolejnych raportów: „To ludzie są prawdziwym bogactwem narodów". Wspierając to podejście obfitością danych empirycznych oraz nowym sposobem myślenia o rozwoju i jego pomiaru, raporty o rozwoju społecznym miały znaczący wpływ na politykę publiczną na świecie.

Zgodnie z myślą Amartyi Sena (Sen 2002), rozwój społeczny rozumiany może być jako wzrost wolności ludzi oraz możliwości życia w taki sposób, jaki jest dla nich wartościowy. W tak rozumianym rozwoju chodzi więc o zwiększenie możliwości wyboru. Pojęcia wolności oraz „możliwości" (ang. *capabilites*) mają zdecydowanie szersze znaczenie niż pojęcia potrzeb podstawowych, zaś zmiana jednego podejścia na drugie pociągała za sobą konieczność odwołania się koncepcji sprawczości. Podejście do rozwoju z perspektywy podstawowych potrzeb zawiera zestaw zdefiniowanych odgórnie ludzkich potrzeb, które są traktowane jako uniwersalne dla zapewniania człowiekowi dobrobytu. W podejściu uwzględniającym „możliwości" nacisk jest położony na wolność wyboru, włączając w to możliwość określenia własnego zestawu aspiracji, wartości i celów, które nie muszą iść w parze z powszechnie rozumianymi podstawami dobrobytu. To przejście oznacza zmianę perspektywy z raczej pasywnej („*co może być zrobione* dla danej osoby?") na bardziej autonomiczną (dodając, „co dana osoba *może zrobić*?") (Alkire 2006).

Dla zapewnienia „dobrego życia" musi być spełnionych wiele warunków, które mogą stanowić tak wewnętrzną, jak i instrumentalną wartość. Przykładowo, wartościami mogą być dla nas bioróżnorodność, czy też naturalne piękno, niezależnie od tego, jakie mają one znaczenie dla poziomu naszego życia (UNDP 2011). Anand oraz Sen (1994) ujmują to następująco: „ludzie są rzeczywistym celemwszystkich działań, a rozwój musi się koncentrować na rozszerzaniu ich osiągnięć, wolności oraz „możliwości". Rzeczywiste znaczenie mają życia, jakie wiodą, nie zaś towary czy przychody, które akurat posiadają." Jakość życia jako taka nie jest więc tworzona przez przychód i bogactwo. Przychód nie określa, czy dana osoba jest zdrowa czy też została wyposażona w wiedzę pozwalającą jej na zmianę jej pozycji społecznej (Sen & Anand 1994).

Amartya Sen (1993) pisał, że na rozwój społeczny składają się dwa czynniki: kreowanie nowych „możliwości" dla ludzi – takich jak poprawa zdrowia, zwiększanie wiedzy czy kompetencji – oraz użytek, jaki z tych nowo nabytych możliwości robią ludzie, w celu produkcji, rozrywki, uczestnictwa w kulturze, w sferach społecznych i politycznych. Stąd też „możliwości" powinny być rozumiane jako różne kombinacje „funkcjonowań" (ang. *functionings*, na przykład postaw i działań składających się na to, co jest „dobrym życiem" z punktu widzenia jednostki), które są osiągalne dla człowieka (Sen 1993b). Kładąc nacisk na „możliwości", a nie po prostu *osiągnięte* rezultaty, podkreślone zostaje znaczenie wolności wyboru. Ta teoria – znana jako *capabilities approach* – stała się dominującym paradygmatem w sferze zagadnień dotyczących rozwoju społecznego, co jest odzwierciedlone w każdym Raporcie o Rozwoju Społecznym.

Amartya Sen uznaje życie człowieka za zbiór różnych „działań i stanów" (ang. *doings and beings*), które nazywa „funkcjonowaniami" (ang. *functionings*). „Działaniami" i „stanami" są m. in.: praca, czerpanie przyjemności z czasu wolnego i satysfakcjonujące życie społeczne. Ludzie mają większe lub mniejsze „możliwości" (ang. *capabilities*), czyli szanse wyboru spośród tych „funkcjonowań". Przybliżoną miarą „możliwości" są niepieniężne i pieniężne wskaźniki na przykład wykształcenia, zdrowia, dochodów. Wskazują one, w jakim stopniu ludzie mogą żyć tak, jak pragną, przy wrodzonych ograniczeniach, jakim podlegają.

„Kombinacje rozmaitych sposobów funkcjonowania (inaczej podzbiory przestrzeni wyjściowej) tworzą zbiory możliwości (ang. *capabilites sets*), z których może wybierać jednostka. Zróżnicowanie warunków życia jednostek, zależne zarówno od etapów rozwoju, jak i zwyczajów społeczeństw, w których żyją, oraz indywidualnych cech charakterologicznych i umiejętności korzystania z dóbr, powoduje, że do zapewnienia tych samych możliwości jednostkom niezbędne są różne wiązki dóbr" (Panek 2007). Ubóstwo według Sena oznacza nie tylko brak wystarczających dochodów, lecz także brak możliwości zaspokojenia podstawowych, na danym etapie rozwoju, potrzeb życiowych.

Operacjonalizacja tak rozumianego rozwoju społecznego jest poważnym wyzwaniem, w związku z koniecznościá uwzględnienia wielu czynników, które składają się na jakość życia. Podejmowano próby zestawienia takich czynników, a wiele z tych zestawień było opartych o *capabilites approach*, mimo że sam Sen nie określił nigdy listy takich czynników (Alkire 2002). Wskaźnik Rozwoju Społecznego, który od pierwszego wydania stanowi *clou* każdego Raportu o Rozwoju Społecznym, jest do tej pory najbardziej znaną próbą operacyjnego i politycznego wykorzystania teorii Sena. Tradycyjna miara przychodu (dochód narodowy) jest uzupełniona o wskaźniki z obszarów zdrowia i edukacji. Jak wspomina twórca HDI Mahbub ul Haq, było kilka przesłanek, które leżały u podstaw tworzenia nowego wskaźnika: (1) znalezienie wskaźnika, który by wykraczał poza przychód, przy zachowaniu jego wiarygodności pod względem metodologicznym, (2) ograniczenie liczby zmiennych składowych wskaźnika w celu zachowania jego prostoty i funkcjonalności, (3) stworzenie jednego, syntetycznego wskaźnika, a nie rozbudowanego ich zestawu oraz (4) połączenie we wskaźniku składowych społecznych i ekonomicznych (ul Haq 2003). Od 1990 roku HDI był stopniowo dopracowywany, lecz jego główne założenia pozostały niezmienione.

Były też inne próby określenia różnych wymiarów rozwoju – zorientowane raczej na dalsze pogłębianie koncepcji rozwoju społecznego niż na tworzenie praktycznego narzędzia pomiaru. W szczególności filozofka Martha Nussbaum, zajmując się tym zagadnieniem, zaproponowała zestaw dziesięciu uniwersalnych i wartościowych wewnętrznie zdolności i „możliwości" człowieka. Są one uszeregowane od samej możliwości życia, do momentu naturalnej śmierci, przez możliwość posiadania relacji z innymi osobami oraz rzeczami, aż do możliwości politycznej i materialnej kontroli nad otoczeniem (Nussbaum 2000). Sabina Alkire wskazuje na pięć rozległych, często pokrywających się

metod wyboru wymiarów rozwoju, uwarunkowanych: (1) istniejącymi danymi lub paradygmatem, (2) założeniami, (3) kompromisem społecznym, (4) procesem partycypacji deliberatywnej oraz (5) dowodami poszanowania ludzkich wartości (Alkire 2008).

Integracja społeczna oraz poszerzanie możliwości rozwoju społecznego ludzi stanowią jedne z podstawowych celów rozwoju ekonomicznego, tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Możliwości rozwojowe często są zdeterminowane specyficznymi uwarunkowaniami na poziomie lokalnym. Uwarunkowania te dotyczą między innymi sfery gospodarczej (możliwości zatrudnienia, wpływ kryzysu ekonomicznego), stanu środowiska, a także sfery politycznej (historia lokalnej aktywności obywatelskiej, pamięć instytucjonalna i kulturowa po państwach zaborczych). Wszystkie te elementy kontekstu lokalnego mogą być opisane ilościowo i uwzględnione w procesie integrowania rozwoju oraz określania kierunków interwencji na poziomie lokalnym i regionalnym.

Podstawowe rozróżnienie miar rozwoju dotyczy mierników obiektywnych i subiektywnych. HDI należy do pierwszej kategorii, jako że odzwierciedla obiektywne warunki życia ludzi, opierając się na możliwych do pozyskania danych ilościowych (Diener & Suh 1997). Rozwój społeczny może stanowić opis stopnia zaspokojenia potrzeb za pomocą ocen typu obiektywnego, a jakość życia to subiektywna ocena (percepcja) stopnia zaspokojenia potrzeb (Panek 2012). Natomiast dziedziny życia podlegające obserwacji i ocenie, objęte tymi kategoriami, są (mogą być) identyczne. W przypadku ocen typu obiektywnego zaspokojenie potrzeb badanych jednostek (osób, gospodarstw domowych) jest dokonywane niezależnie od ich osobistych wartościowań w tym zakresie. W podejściu subiektywnym ocena poziomu zaspokojenia potrzeb odbywa się przez same jednostki (osoby, gospodarstwa domowe). W kształtowaniu tej oceny znaczącą rolę odgrywa luka pomiędzy poziomem aspiracji badanych jednostek odnośnie poziomu zaspokojenia ich potrzeb a ich rzeczywistym poziomem zaspokojenia. Wskazują na to wyższe subiektywne oceny zadowolenia z życia w krajach mniej zamożnych, charakteryzujących się mniejszym rozwarstwieniem struktur społecznych. Człowiek jest tym bardziej zadowolony ze stopnia zaspokojenia swoich potrzeb, im jego miejsce w hierarchii społecznej określonej w oparciu oceny typu obiektywnego jest wyższe na tle innych osób. Porównuje on swoją sytuację materialną do sytuacji materialnej innych ludzi (Panek 2012). Należy zwrócić przy tym uwagę, że także w podejściu obiektywnym występują pewne ustalenia o charakterze arbitralnym, wynikające z przyjmowanego w pomiarze systemu wartości czy też wzorców porównawczych (Borys 2001).

Przy pomiarze stopnia zaspokojenia potrzeb od strony opisowej rozróżnia się obiektywną jakość życia (zbliżoną znaczeniowo do pojęcia poziomu życia), ocenianą za pomocą miar obiektywnych, oraz subiektywną jakość życia, w której ocenie stosujemy miary subiektywne. Podobne podejście stosowane jest w badaniach poziomu i jakości życia prowadzonych od przeszło 10 lat przez Radę Monitoringu Społecznego (Czapiński & Panek 2012).

Wreszcie, w podejściu osadzonym w koncepcji rozwoju społecznego, kluczowym problemem jest kwestia dystrybucji zasobów. Tradycyjne miary rozwoju gospodarczego, takie jak dochód narodowy na osobę – PNN na osobę, mają zwykle charakter wskaźników agregujących wiele zmiennych, uśredniając poszczególne wymiary, także terytorialne. Wiąże się to nieuchronnie z utratą istotnych informacji. Przykładowo, sytuacja, kiedy to troje ludzi ma odpowiednio dochody (7, 4, 10) jest średnio taka sama jak w przypadku innej trójki osób o dochodach (7, 7, 7), ale dystrybucja dochodu jest zupełnie inna. Trudno jednak uznać te sytuacje za porównywalne. Istnieje zrozumiały postulat sprawdzenia, czy wskaźniki pokazujące dystrybucję nie mogłyby być wykorzystywane obok wskaźników opierających się na prostym uśrednianiu wyników poszczególnych obserwacji (zob. Sen & Anand 1994). Mając to na uwadze, w niniejszej publikacji obliczony został LHDI, który

ujmuje jedną z najistotniejszych kwestii społecznych w dzisiejszej Polsce, czyli nierówności w rozwoju terytorialnym.

1.2 Przegląd miar rozwoju

Żadna pojedyncza miara, ani nawet zestaw takich miar nie przedstawi wyczerpująco sytuacji gospodarczej ani jakości zarządzania państwem (Stiglitz et al. 2009). Kwestia niedostatków produktu krajowego brutto (PKB) jako miary postępu społeczno-ekonomicznego wraca po latach nieobecności do debaty publicznej. Zarzuty te są niemal tak stare, jak sama koncepcja PKB i eksperci wielokrotnie wskazywali na ograniczenia PKB jako wskaźnika dobrobytu. Koniec końców, PKB jest w zasadzie miarą aktywności gospodarczej, a dokładniej miarą aktywności gospodarczej sprowadzonej do transakcji kapitałowych.

O detronizacji PKB jako najważniejszego wskaźnika rozwoju i celu rozwojowego mówiono już na początku lat 70 (Szarfenberg 2011). Była to reakcja na rozczarowanie, jakie przyniosła poprzednia dekada w krajach rozwijających się i poczynionego przez nie rozwoju. Prace nad modyfikacją PKB w celu dostosowania go do pomiaru rozwoju społecznego polegały między innymi na eliminacji tych jego elementów, które nie przyczyniają się, czy też nie przyczyniają się bezpośrednio, do zaspokojenia szeroko pojmowanych potrzeb konsumpcyjnych (na przykład nakładów na zbrojenia, wydatków gospodarstw domowych na dojazdy do pracy itd.), przy jednoczesnym włączeniu do obliczeń szeregu dodatkowych elementów mających istotny wpływ na poziom i jakość życia (na przykład wartość czasu wolnego, wartość dóbr i usług nierejestrowanych przez rynek). Prekursorami tego podejścia byli W. Nordhaus i J. Tobin (1973), twórcy tzw. miernika dobrobytu ekonomicznego (*Measure of Economic Welfare* – MEW). Interesującą koncepcję pomiaru dobrobytu ekonomicznego za pomocą tzw. miernika zrównoważonego dobrobytu ekonomicznego (*Index of Sustainable Economic Welfare* – ISEW) opracowali Herman E Daly i John B. Cobb Jr. (Daly & Cobb Jr. 1994). O ile koncepcja MEW opiera się na powtórnej klasyfikacji wydatków uwzględnianych w PKB, o tyle w koncepcji ISEW punktem wyjścia do obliczeń dobrobytu ekonomicznego jest konsumpcja indywidualna ważona ze względu na nierównomierność rozkładu indywidualnych dochodów. ISEW uwzględnia tym samym w pomiarze, w przeciwieństwie do MEW, efekt podziału dochodów.

Prace rozwijające powyższe koncepcje były prowadzone w wielu krajach i ośrodkach naukowych. Przedstawiane propozycje pomiaru szeroko rozumianego rozwoju społecznego w dalszym ciągu jednak traktowały tę kategorię jednowymiarowo. Oryginalną propozycję pomiaru dobrobytu ekonomicznego w warunkach polskich zaproponował Rakowski (1976). Przedstawił on koncepcję metody agregatów wartościowych, dokonując szerokiej klasyfikacji składników dobrobytu społecznego i uwzględniając przy tym szereg różnic jakościowych, trudnych do bezpośredniego, czy też pośredniego pomiaru.

Inne podejście związane było ze wskaźnikami wyrażanymi w jednostkach naturalnych. Pierwsze prace na ten temat, które ukazały się jednocześnie w Stanach Zjednoczonych (Bauer 1967) oraz w Szwajcarii (Drewnowski & Scott 1966), zainicjowały tzw. ruch wskaźników społecznych (Panek 2012).

Drewnowski zaprezentował po raz pierwszy w pracach Instytutu Badawczego Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Społecznego (*United Nations Research Institute for Social Development* – UNRISD) założenia tzw. dystansowej metody (znanej także pod nazwą metody genewskiej)

pomiaru poziomu życia i dobrobytu, opartej na systemie wskaźników wyrażanych w jednostkach naturalnych (Drewnowski 1972). Metoda ta została następnie zaadaptowana do warunków polskich przez zespół pracowników naukowych SGPiS – obecnie Szkoły Głównej Handlowej – kierowany przez Andrzeja Luszniewicza i Jacka Rosnera (Luszniewicz 1974). Po kolejnych modyfikacjach została ona zastosowana przez zespół naukowy Instytutu Statystyki i Demografii SGPiS (Krawczak et al. 1990) jako tzw. zmodyfikowana metoda agregatów dystansowych, w badaniach poziomu życia ludności Polski w latach 1988–1989.

Według Stiglitza i Fitoussiego (2009), po próbach lat 70. i 80. zainteresowanie alternatywnym podejściem do PKB okresowo zmalało, przenosząc się na inne, bardziej naglące w latach 90. problemy, jak stagflacja czy też gwałtowny wzrost stopy bezrobocia i zorientowane na PKB sposoby ich opisywania. Sam eksperyment Nordhausa-Tobina dostarczył argumentów na rzecz utrzymania pierwszeństwa PKB, jako że pomimo ograniczeń pozostaje on wciąż dobrym wskaźnikiem ogólnego kierunku postępu społeczno-gospodarczego. Niemniej jednak, zainteresowanie alternatywą lub uzupełnieniem PKB stopniowo wzrastało w latach 90-tych.

Symbolem tego nowego trendu stało się stworzenie Wskaźnika Rozwoju Społecznego (HDI), który łączy PKB z miarami z zakresu zdrowia oraz poziomu edukacji. Ten prosty wskaźnik syntetyzuje jedynie ograniczoną ilość informacji. Jest on przy tym bardziej odpowiedni do porównań krajów rozwijających się niż do krajów rozwiniętych, niemniej jednak jest on jednym z niewielu regularnie opracowywanych oraz rozpowszechnianych przez organizacje międzynarodowe, w celu umożliwienia systematycznych porównań indeksów pomiędzy państwami. Odegrał on również znaczącą rolę w podniesieniu rangi kluczowych, pozaekonomicznych wymiarów jakości życia. W tym samym duchu szczyt ONZ w Rio de Janeiro w 1992 roku wprowadził do debaty dotyczącej polityk publicznych („Agenda 21") pojęcie „zrównoważonego rozwoju", co pozytywnie przyczyniło się do upowszechniania wskaźników zrównoważonego rozwoju.

Za tymi działaniami poszły kolejne inicjatywy, o bardziej lokalnym lub krajowym charakterze, często wychodzące od poszczególnych badaczy. W 1990 roku istniały tylko dwa syntetyczne wskaźniki rozwoju społecznego (HDI oraz *kids count index*), w latach dziewięćdziesiątych liczba takich wskaźników wzrosła do dziesięciu, zaś w latach 2001–2002 było ich już ok. trzydziestu (Afsa et al. 2008). To rosnące zainteresowanie może wynikać ze splotu czynników zarówno społecznych, jak i innych, na coraz bardziej zauważalnych szkodliwych dla środowiska skutków działalności gospodarczej na przykład.

Prezentujemy w tym kontekście przegląd głównych narzędzi do pomiaru dobrobytu, dobrostanu psychicznego oraz rozwoju społecznego, jakie zostały zaproponowane do dnia dzisiejszego. Ostatnia próba przejścia w kierunku bardziej subiektywnej miary rozwoju została podjęta przez brytyjski urząd statystyczny (Office for National Statistics 2012), zaś niedługo mają zostać opublikowane rezultaty inicjatywy Komisji Europejskiej „Wyjść poza PKB" („*Beyond GDP*").

1.2.1 Przykłady różnych miar rozwoju

Inicjatywy opisywane w tej części opracowania różnią się pod względem zakresu oraz celu. Tylko w czterech przypadkach (Wskaźnik Rozwoju Społecznego stworzony przez UNDP, Wskaźnik Rzeczywistych Oszczędności rozwijany przez Bank Światowy, Wielowymiarowy Wskaźnik Ubóstwa, Wskaźnik Żyjącej Planety oraz Wskaźnik Szczęśliwej Planety) mamy do czynienia z inicjatywami, które prowadziły do opracowania syntetycznego wskaźnika. W kilku innych przypadkach

nawiązujemy do jednorazowych inicjatyw związanych z szerszymi programami mierzenia postępu czy też dobrostanu (inicjatywy OECD oraz brytyjskiego urzędu statystycznego) lub trwającymi projektami, które nie przyniosły jeszcze konkretnych rezultatów, jak na przykład „Wyjść Poza PKB" Komisji Europejskiej.

Wskaźnik Rzeczywistego Postępu (*Genuine Progress Indicator* – GPI) jest zaproponowanym w 1989 roku przez Daly'ego i Cobba wariantem Wskaźnika Zrównoważonego Dobrobytu Ekonomicznego (*Index of Sustainable Economic Welfare* – ISEW). W konstrukcji zarówno GPI, jak i ISEW wykorzystane zostały dane dotyczące indywidualnej konsumpcji (na przykład jak PKB), skorygowane jednak o rozpiętość dochodów i koszty przestępczości, degradację środowiska oraz koszty utraty wolnego czasu i dodatkowo usługi konsumpcyjne trwałego użytku, infrastrukturę publiczną, a także efekty pracy dobrowolnej (jak na przykład wolontariat) i prac domowych. Należy odróżnić taki typ działalności gospodarczej od takiej, która osłabia zarówno kapitał naturalny, jak i kapitał społeczny GPI oraz jego odmiany, które są raczej przeznaczone do pomiaru zrównoważonego dobrobytu niż do pomiaru aktywności gospodarczej jako takiej (Talberth et al. 2006).

Wskaźnik Rzeczywistych Oszczędności (ang. *Adjusted net savings* lub *Genuine savings*), jest wskaźnikiem trwałości, zbudowanym na podstawie zielonego rachunku krajowego (jest to rachunek ekonomiczny uwzględniający koszty ekologiczne – ang. *green national account*). Oszczędności Rzeczywiste pokazują faktyczną miarę oszczędności gospodarczych, uwzględniając inwestycje w kapitał ludzki, wyczerpywanie zasobów naturalnych i szkody związane z zanieczyszczeniem (World Bank 2012a).

Ślad ekologiczny (ang. *Ecological footprint*) jest miarą ludzkiego popytu na ekosystem Ziemi. Jest to wystandaryzowana miara zapotrzebowania na zasoby naturalne, która może być zestawiana ze zdolnością Ziemi do ich odtwarzania. Ta zdolność jest przedstawiana jako powierzchnie obszarów biologicznie produktywnych oraz morza niezbędne do odnowy zasobów konsumowanych przez ludność na świecie oraz do neutralizacji towarzyszących tej konsumpcji zanieczyszczeń. Wykorzystując tę miarę, możliwe jest oszacowanie, jak dużej części Ziemi (lub jak wielu planet takich jak Ziemia) potrzeba, aby zaspokoić potrzeby ludzkości, jeśli wszyscy będą realizować określony styl życia. Koncepcja śladu ekologicznego oraz metoda jego obliczenia zostały opracowane w 1992 roku przez Mathisa Wakcernagela pod nadzorem Williama Reesa na University of British Columbia. Od 2006 roku istnieje zestaw standardów śladu ekologicznego, uszczegóławiający procedury obliczeniowe. Były one opracowywane w publicznym procesie prowadzonym przez Global Footprint Network (2012).

Wskaźnik subiektywnej oceny dobrobytu (ang. *Subjective well-being* – SWB) oraz inne podobne miary szczęścia, satysfakcji z życia itp. mają charakter subiektywnej samooceny. W ramach tej metodologii ludzie są pytani o ocenę swojego życia samego w sobie oraz niektórych jego aspektów. Pytania mogą być stosunkowo bezpośrednie, zaś jednym z powszechnie zadawanych pytań jest: „Generalnie rzecz biorąc, powiedziałby/ałaby Pan/i, że jest Pan/i: bardzo szczęśliwy/a, szczęśliwy/a, nieszczęśliwy/a, bardzo nieszczęśliwy/a". W bardziej złożonych miarach wykorzystuje się wiele elementów w celu określenia specyficznych części SWB i w konsekwencji uzyskania bardziej wiarygodnych pojedynczych miar (Helliwell et al. 2012; van Hoorn 2007; Office for National Statistics 2012).

Współczynnik Krajowego Szczęścia Brutto (ang. *Gross national happiness* – GNH) został stworzony w ramach próby mierzenia jakości życia oraz rozwoju społecznego w bardziej holistyczny sposób, przy większym nacisku na podejście psychologiczne niż ekonomiczne. Współczynnik Szczęśliwości Bhutanu jest wielowymiarową miarą stworzoną na podstawie danych pozyskiwanych

z okresowych badań ankietowych, reprezentatywnych pod względem rejonu, płci, wieku, miejsca zamieszkania w mieście/na wsi itd. Wskaźnik GNH stanowi przegląd wyników w dziewięciu dziedzinach, jakie się na niego składają (dobrostan psychiczny, spędzanie czasu, żywotność wspólnoty lokalnej, różnorodność kulturowa, odporność ekologiczna, standardy życia, zdrowia, edukacji, dobrego rządzenia). Współczynnik jest agregowany z 33 zgrupowanych (zgromadzonych w klastry) wskaźników. Na każdy subwskaźnik składa się kilka kolejnych zmiennych (łącznie 124). Pojęcia „szczęścia krajowego brutto" zostało wymyślone w 1972 roku przez czwartego króla Bhutanu, Jigme Singye Wangchucka (Alkire et al. 2012).

Wskaźnik Szczęśliwej Planety (ang. *Happy Planet Index* – HPI) jest stworzonym w 2006 roku przez New Economics Foundation (NEF) wskaźnikiem dobrostanu ludzkiego oraz stanu środowiska. Wskaźnik ten ma charakter miary efektywności; państwa są klasyfikowane w zależności od tego, jak szczęśliwe i długie życie mają ludzie w danym kraju w stosunku do kosztów środowiskowych. Wartość HPI dla każdego państwa jest funkcją średniej subiektywnej satysfakcji z życia, oczekiwanej długości życia oraz śladu ekologicznego na osobę. Ranking państw według tego wskaźnika z 2012 roku został opracowany po raz trzeci i uwzględnionych jest w nim 151 krajów (New Economics Foundation 2012).

Wskaźnik Żyjącej Planety (ang. *Living Planet Index* – LPI) jest to globalna miara stanu różnorodności biologicznej, oparta na trendach dotyczących gatunków kręgowców występujących na świecie. LPI dostarcza opinii publicznej, środowiskom naukowym oraz decydentom informacji o trendach liczebności kręgowców na świecie, a także pokazuje w których siedliskach lub ekosystemach liczba gatunków spada najbardziej gwałtownie. Indeks Żyjącej Planety pierwotnie został opracowany przez Światowy Fundusz na rzecz Przyrody (ang. *World Wide Fund for Nature* – WFF) we współpracy ze Światowym Centrum Monitoringu Ochrony, ramieniem Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych monitorującym stan bioróżnorodności oraz prowadzącym politykę jej ochrony (ang. *United Nations Environment Programme – World Conservation Monitoring Centre* – UNEP-WCMC). LPI jest obliczany na podstawie bazy danych tworzonej przez Londyńskie Towarzystwo Zoologiczne (ang. *Zoological Society of London* – ZSL), obejmującej ponad 10 000 trendów populacyjnych dla ponad 2 500 gatunków ryb, płazów, gadów, ptaków oraz ssaków (World Wide Fund et al. 2012).

Wielowymiarowy Wskaźnik Ubóstwa (ang. *The Multidimensional Poverty Index* – MPI) został opracowany w 2010 roku przez centrum badawcze Oksfordzka Inicjatywa dot. Ubóstwa i Rozwoju Społecznego (ang. *Oxford Poverty & Human Development Initiative* – OPHI) oraz UNDP i jest oparty na różnych czynnikach w celu określenia ubóstwa osób wykluczanych, będących poza rejestrami instytucji publicznych. Wskaźnik ten zastąpił Wskaźnik Ubóstwa Społecznego (ang. *Human Poverty Index* – HPI). MPI jest oparty na tych samych trzech wymiarach, co Wskaźnik Rozwoju Społecznego: na sferze zdrowia, edukacji i standardów życia. Są one mierzone przy użyciu dziesięciu wskaźników (UNDP 2010).

Wskaźnik Lepszego Życia OECD (ang. *OECD Your Better Life Index*) to interaktywne narzędzie dostępne na stronie internetowej OECD, pozwalające na obserwowanie, jakie wyniki mają poszczególne państwa w zależności od wagi przykładanej do każdej z 11 dziedzin, które składają się na jakość życia: społeczność, edukacja, środowisko, społeczeństwo obywatelskie, zaangażowanie, zdrowie, mieszkalnictwo, dochód, praca, satysfakcja z życia, bezpieczeństwo, balans pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym (ang. *work-life balance*). Your Better Life Index na dzień dzisiejszy uwzględnia profile (na które składa się wybranych przez OECD 11 dziedzin jakości życia) 34 państw członkowskich OECD oraz kluczowych partnerów, takich jak Brazylia i Rosja. Wskaźnik ten zawiera ogólny opis jakości życia w każdym kraju, wynikający z 24 poszczególnych miar (OECD 2012b).

Wskaźnik Nierówności Szans (ang. *Inequality of Opportunity Index*) to metoda mierzenia szans ekonomicznych, polegająca na określaniu jaką część nierówności można wyjaśnić czynnikami, na które ludzie nie mają wpływu, takimi jak rasa, płeć, miejsce urodzenia, wykształcenie czy zawód rodziców. Im mniejszy jest w danym kraju ułamek przypadający na te czynniki, tym większa jest tam równość szans. Pionierem opracowania takiego właśnie Wskaźnika Nierówności Szans był Francisco Ferreira z Banku Światowego. Dziś oblicza się go dla 40 krajów. Na jednym krańcu skali plasuje się według niego Norwegia – gdzie niewielką nierówność (2%) wyjaśnić przyczynami związanymi z urodzeniem tj. pochodzeniem rodziców. Skrajność z drugiej strony to Brazylia, gdzie jedna trzecia przypadków dużej nierówności dochodowej wiąże się pochodzeniem i rodzinnymi zasobami kapitału.Na tej skali, sytuacja w Stanach Zjednoczonych bliższa jest Brazylii niż Norwegii (więcej informacji na stronie Banku Światowego).

Wskaźnik jakości życia (ang. *Quality of Life Index*) jest to wskaźnik opracowany w roku 2005 przez tygodnik „The Economist" dla odzwierciedlenia poziomu życia i satysfakcji życiowej w poszczególnych krajach w sposób bardziej adekwatny niż przy użyciu tradycyjnych metod (wskaźnika wzrostu PKB lub poziomu PKB per capita). Parametry jakości życia użyte do budowy wskaźnika to sytuacja materialna, zdrowie, stabilność polityczna i bezpieczeństwo, życie rodzinne, życie wspólnotowe, klimat i geografia, bezpieczeństwo zatrudnienia, wolność polityczna oraz równość płci (The Economist Intelligence Unit 2005).

Większość proponowanych miar rozwoju jest formułowana z inicjatywy środowisk akademickich oraz organizacji pozarządowych. Najbardziej popularne pochodzą z instytucji rządowych, które w ostatnich latach podjęły różne inicjatywy dotyczące tego zagadnienia. Część odgrywa coraz większą rolę w formułowaniu celów rozwojowych, a także są punktami odniesienia dla wielu rządów.

Poza wymienionymi powyżej miarami istnieje wiele podejść do rozwoju opisywanych w literaturze, na przykład autorstwa Iana Morrisa (2010) i wielu innych, jak na przykład Social Indicators Unii Europejskiej, Wskaźników Zrównoważonego Rozwoju Fundacji Europejskiej dla Poprawy Życia (ang. *Sustainable Development Indicators of the European Foundation for the Improvement of Living*) oraz Wskaźników Warunków Życia i Pracy (ang. *Indicators of Living and Working Conditions*). Wiele innych podejść teoretycznych było opisywanych przez Komisję Pomiaru Wyników Ekonomicznych i Postępu Społecznego (ang. *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* – Stiglitz et al. 2009).

1.2.2 Miary rozwoju na poziomie lokalnym

Poza inicjatywami pomiarowymi na poziomie krajowym, na poziomie regionalnym i lokalnym funkcjonuje bardzo wiele alternatywnych wskaźników. Pojawiają się inicjatywy pomiaru rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym, jakości życia czy rozwoju społecznego. Różne podejścia zostały szeroko opisane w raporcie „Local Human Development Index. Conceptual foundations, methodology of measurement and policy application" (UNDP PO in Poland 2012). Dla tych, którzy chcieliby głębiej się zapoznać z tematyką pomiaru zrównoważonego rozwoju w wymiarze regionalnym, pozostaje sięgnięcie do jednego z innych opracowań (Borys 2005; Borys & Rogala 2008; Singh et al. 2009; Tanguaya et al. 2010; Rok 2012).

Wskaźniki HDI dezagregowane na poziomie regionalnym różnią się zastosowanym podejściem metodycznym od „oryginalnego" HDI. Bezpośrednie zastosowanie tej metodyki jest odpowiednie

dla państw takich jak Chiny czy Rosja, w których jednostki terytorialne są wystarczająco duże, by uniknąć problemów związanych z niewielką populacją lub nierównomierną dystrybucją potencjału gospodarczego (Ivanov & Peleah 2011). Przykładowo, Raport o Rozwoju Społecznym Rosji dla lat 2006/2007 dostarcza informacji o HDI dla 79 regionów, opartych na oczekiwanej długości życia, stopnia skolaryzacji dla przedziału wiekowego 7–24 lata oraz PKB per capita (według parytetu siły nabywczej). Tak w Rosji, jak i w Chinach, edukacyjny wymiar HDI opiera się na stopach skolaryzacji dla wszystkich trzech stopni edukacji, co jest możliwe dzięki obecności instytucji szkolnictwa wyższego w ośrodkach regionalnych. Druga grupa wskaźników na poziomie regionalnym odnosi się do podstawowej metodyki HDI, lecz w ramach tych samych trzech wymiarów opiera się na innych zmiennych. Wynika to w równym stopniu z problemów związanych ze skalą, dostępnością danych i dostosowaniem miary do potrzeb specyficznych na poziomie lokalnym. Trzecie podejście wychodzi poza oryginalną metodykę i przekształca strukturę HDI. Zazwyczaj takie inicjatywy zwiększają ilość badanych wymiarów rozwoju.

Pierwsza próba obliczenia zdezagregowanego HDI w Polsce została podjęta w 1993 roku (Akder 1994). Na podstawie metodyki z ówczesnego Raportu o Rozwoju Społecznym i wykorzystując dane z 1990 roku, HDI zostało obliczone dla 49 województw. Wartości graniczne zostały zastąpione „krajowymi" wartościami minimalnymi i maksymalnymi, co pozwoliło zróżnicować regiony między sobą. W rezultacie okazało się, że aglomeracje Warszawy i Krakowa mają najlepsze wyniki, zaś najgorsza sytuacja została zidentyfikowana w znajdujących się na północno-wschodnim Mazowszu województwach ostrołęckim, siedleckim i ciechanowskim. Ocena wskaźników cząstkowych wykorzystywanych w obliczeniach ogólnego wskaźnika rozwoju społecznego (HDI), zasadność ich stosowania oraz dostępność informacji do ich wyznaczania były przedmiotem rozważań w pierwszym Raporcie o Rozwoju Społecznym, opracowanym dla Polski w 1995 roku, z uwzględnieniem danych za 1992 rok. Wspomniany raport prezentował wskaźniki HDI w ujęciu regionalnym (wojewódzkim). Nową metodykę wyznaczania HDI dla Polski zastosowano w Raporcie w 1996 roku przy prezentacji danych za 1993 rok. Wówczas wprowadzono do obliczeń HDI ogólny wskaźnik skolaryzacji (dla trzech poziomów kształcenia: podstawowego, średniego i wyższego). Po raz kolejny regionalne podejście do rozwoju społecznego zaprezentowano w raporcie krajowym w 1998 roku, który był poświęcony edukacji. W raporcie tym przedstawione zostały dane dla 1995 roku, pokazujące po raz pierwszy osiągnięcia edukacyjne oraz poziomu dochodu narodowego w przekroju wojewódzkim. Z uwagi na ograniczony zakres informacji źródłowych wiele danych zostało oszacowanych. Z konieczności przyjęto szereg założeń, które były niezbędne dla dokonania podstawowych obliczeń, m.in. do obliczeń PKB według parytetu siły nabywczej waluty (PPP USD) czy ogólnych wskaźników skolaryzacji brutto dla poszczególnych województw według podziału terytorialnego obowiązującego w 1995 r. Kolejne zmiany w raporcie krajowym w postaci rozszerzenia prezentacji zakresu syntetycznych miar wprowadzone zostały w 1999 roku. Zmiany te polegały na zastosowaniu nowego syntetycznego wskaźnika ubóstwa *Human Poverty Index* (HPI). Wyniki obliczeń zaprezentowano w raporcie w 1999 r. i dotyczyły one danych za rok 1996 oraz za lata wcześniejsze. Przygotowany w 2000 roku Raport Krajowy był poświęcony rozwojowi obszarów wiejskich. Raport ten zawiera ogólny wskaźnik HDI dla 1997 roku, wyliczony dla całego kraju oraz dla obszarów miejskich i wiejskich, według zmienionej metodyki. Wstępnie oszacowano także ogólny wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) dla 1998 roku, przy ekstrapolacji PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca (UNDP Poland 2000). W 2004 roku w raporcie o rozwoju społecznym Lucyna Nowak wyliczyła HDI dla obszarów miejskich oraz wiejskich (UNDP Poland 2004). Jako kryterium przyjęto wskaźnik gęstości zaludnienia rekomendowany przez OECD, a dokładniej wskaźnik 150 osób przypadających na 1 km^2. Do obszarów wiejskich zostały zaliczone obszary, na których gęstość zaludnienia nie przekraczała 150 osób na 1 km^2, –. Dodatkowo zostały poddane analizie w tym podziale inne wskaźniki używane ówcześnie przez UNDP dotyczące nierówności płci i ubóstwa.

Podsumowując, można stwierdzić, że miarą rozwoju społecznego jest nie tylko ilościowy rozwój gospodarczy, ale również stopień uczestnictwa społeczeństwa w procesie tego wzrostu. Im bogatsze państwo, tym więcej środków przeznacza na finansowanie sfery społecznej, na rozbudowę infrastruktury społecznej oraz na takie inwestycje, których efekty będą widoczne dopiero po upływie czasu. Podobnie poziom rozwoju społecznego w konkretnym roku jest również efektem odpowiednich inwestycji w kapitał ludzki w latach poprzednich.

1.3 Wsparcie polityk publicznych – łączenie nakładów z efektami

LHDI w zamyśle opisanym w niniejszym raporcie ma być narzędziem polityk państwa i instytucji, które wpływają na jakość życia. Ma być elementem zarządzania rozwojem na podstawie wiedzy i dowodów pochodzących z obiektywnych danych i szczegółowej analizy na potrzeby danego państwa. Każde społeczeństwo funkcjonuje zgodnie z zestawem ekonomicznych i politycznych reguł tworzonych i egzekwowanych wspólnie przez państwo i jego obywateli (Acemoglu & Robinson 2012). Instytucje polityczne obejmują prawo skodyfikowane, ale nie są ograniczone do niego. Obejmują one siłę i zdolności państwa do regulowania i zarządzania (ang. *good governance*) społeczeństwem.

Evidence-based policy (polityka oparta na dowodach, EBP) to prowadzenie polityki publicznej w oparciu o obiektywne informacje o zjawiskach. Źródłem tej koncepcji jest idea medycyny opartej na udokumentowanych faktach[5], która to idea może zostać zastosowana do wszystkich obszarów polityki publicznej (Arak 2012b; Cartwright & Hardie 2012). Ważnym aspektem polityki opartej na faktach jest stosowanie badań o wysokim rygorze naukowym, takich jak pilotaże, randomizowane (losowe) próby i wykorzystanie istotnych danych, które mogą wspomagać polityki państwa. Nie wszystkie obszary wiedzy mogą być przedmiotem analizy ilościowej, ale znaczna większość tak, przy czym konieczna jest debata na temat metod i instrumentów, które mogą być używane do gromadzenia odpowiednich dowodów. Właściwej jakości dane, umiejętności analityczne i polityczne (Head 2009) to jedne z kluczowych wyzwań dzisiejszych czasów w tym obszarze. Jednocześnie dla dobrego zrozumienia koncepcji EBP, warto poświęcić uwagę również terminowi „polityka publiczna". W języku polskim nie ma dobrych odpowiedników anglojęzycznego rozróżnienia pomiędzy *politics* i *policy*. *Politics* oznacza politykę rozumianą jako proces dochodzenia do decyzji dotyczących określonej społeczności, w którym podmioty tego procesu (podmioty polityczne) przekuwają idee w postulaty, uzgodnienia i decyzje. Proces ten realizuje się poprzez konflikty i porozumienia, negocjacje i forsowanie rozwiązań. Jednym z wymiarów tego procesu jest utrzymanie władzy jako uprawnienia do podejmowania i egzekwowania decyzji. Natomiast policy to treść przyjmowanych rozwiązań, przyjmująca postać aktów normatywnych, strategii, programów i konkretnych przedsięwzięć o charakterze regulacyjnym lub dotyczącym alokacji zasobów, wskazujących cele, środki działania, zasoby i terminy.

Aby odróżnić ten wdrożeniowy aspekt polityki, w języku polskim używany jest termin „polityka publiczna" lub „polityki publiczne". Pojęcie *public policy* także występuje często w literaturze angielskojęzycznej (Howlett et al. 2003; Dunn 2009), przy czym należy unikać przekładania go

5 Określenia tego użył jako pierwszy w 1991 roku Gordon Guyatt, profesor medycyny i epidemiologii klinicznej na McMaster University w Hamilton w Kanadzie. Medycyna oparta na faktach, medycyna oparta na dowodach (ang. *evidence-based medicine*, EBM) to postępowanie kliniczne oparte na najlepszych dostępnych dowodach naukowych dotyczących skuteczności, efektywności i bezpieczeństwa. Dowodów takich dostarczają wyniki wiarygodnych badań eksperymentalnych oraz badań obserwacyjnych (Wulff & Gotzsche 2005).

jako „polityka społeczna", dla którego utarło się węższe rozumienie, nieobejmujące m. in. polityki gospodarczej. „Polityka publiczna to wszystko to, co rządy decydują się robić lub czego nie robią" (Dye 1976).

Kluczowe dla definicji *evidence-based policy* jest pojęcie *evidence*, czyli pojęcie „dowodów", inaczej – udokumentowanych faktów. Jest to treściowo pojemna kategoria, która obejmuje między innymi wiedzę ekspercką (szczególnie think tanków, organizacji międzynarodowych), publikacje naukowe, raporty statystyczne, raporty ewaluacyjne, wyniki konsultacji społecznych, eksperymenty społeczne, analizy ekonomiczne, modelowanie oraz analizy ekonometryczne. Wiedza zawarta w danych nie jest dostępna poprzez prostą eksplorację opartą o raporty, ale wymaga pogłębionej analizy, tak jak w wypadku LHDI. Nierzadko zdarza się, że dane gromadzone nawet w zaawansowanych systemach informatycznych są wykorzystywane jedynie powierzchownie, a decyzje zamiast na podstawie aktualnych informacji, podejmowane są w oparciu o doświadczenie i intuicję (Start & Hovland 2004). LHDI może więc być pomocne w formułowaniu argumentów opartych na obiektywnych informacjach o zjawiskach społecznych.

Politykę publiczną, w jej klasycznym rozumieniu, konstytuuje sekwencja integralnie powiązanych elementów. Są to:

1. Identyfikacja problemu i szacowanie zasadności podjęcia interwencji publicznej na rzecz jego rozwiązania.
2. Określenie zasad i celów projektowanej polityki publicznej.
3. Wskazanie instrumentarium i zasobów koniecznych dla osiągnięcia ustanowionych celów oraz ocena ich zasadności.

Ponadto w sekwencji tej należy wyróżnić etap konsultacji społecznych projektowanej polityki publicznej z jej kluczowymi interesariuszami, co służy upodmiotowieniu społeczeństwa obywatelskiego i umożliwia dostęp do lokalnej, oddolnej wiedzy. LHDI jako miara efektów polityk publicznych może być przydatna we wszystkich trzech przedstawionych etapach, ponieważ może za każdym razem dostarczyć odpowiednich informacji służących również do ewaluacji polityk.

Dużo uwagi poświęcono już funkcjom ewaluacji (Olejniczak et al. 2008; Olejniczak 2010). Popularność tego procesu wydaje się być nierozerwalnie związana przede wszystkim z ekspansją sfery publicznej oraz rosnącym znaczeniem administracji odpowiedzialnej za realizację poszczególnych zadań. Ponadto, można ten fakt tłumaczyć również rozczarowaniem wynikającym z niezadowalającej wydajności realizowania tych zadań przez administrację i poszukiwania nowych form organizacyjnych administracji publicznej na rzecz bardziej skutecznego i efektywnego wykonywania zadań (Zalewski 2009). Wzrost zainteresowania badaniami ewaluacyjnymi w Polsce jest także związany z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz wymogiem oceny programów publicznych finansowanych przez UE i egzekwowania polityki publicznej opartej na dowodach. Ewaluacja polityki publicznej jest istotna również z perspektywy rozwoju społecznego, ponieważ – jak zostało to omówione w niniejszym opracowaniu – LHDI może być narzędziem polityki publicznej. To podejście jest reprezentowane w budowie wskaźnika i w razie potrzeby LHDI może być wykorzystywany jako narzędzie analizy ex-post[6] przy wykorzystaniu danych zastanych. Należy przy tym pamiętać, że wiele źródeł danych nie jest w pełni dostępnych publicznie i przed użyciem wymagają opracowania.

6 Ewaluacja ex-post jest to badanie ewaluacyjne przeprowadzane po zakończeniu interwencji publicznej (programu, projektu itp.) (patrz więcej: European Commission 1999).

Istotą planowania strategicznego w skali zarówno lokalnej, jak i regionalnej jest formułowanie celów oraz wytyczanie ścieżek prowadzących do ich osiągnięcia. Punktem wyjścia w procesie konstruowania celów jest konfrontacja stanu faktycznego i najbardziej prawdopodobnych jego zmian (pochodzących z diagnoz, prognoz i analiz) z aspiracjami władz i oczekiwaniami społeczności. Efektem tej konfrontacji jest wizja oczekiwanego stanu docelowego (Strahl 2006).

Celem niniejszego raportu jest ocena, czy w Polsce na poziomie lokalnym ma miejsce związek pomiędzy nakładami polityki publicznej, a efektami. Wykorzystując wskaźniki dla każdego wymiaru efektów LHDI, poddano je analizie statystycznej ze składowymi nakładów polityki publicznej ujętymi w $LHDI_{PI}$. Szczegółowa analiza znajduje się w rozdziale 4.

Biorąc pod uwagę charakter wymiarów LHDI – zdrowie i edukację – jest on raczej wolnym wskaźnikiem (ang. *slow index*), czyli takim, którego zmiany odzwierciedlają procesy zmian w dłuższym przedziale czasu – dzisiejsze inwestycje w sfery zdrowia i edukacji mogą dać efekty w ciągu 5 lub więcej lat. Należy więc zachować ostrożność w korzystaniu z LHDI dla oceny wpływu polityki publicznej na podstawie zmian LHDI z roku na rok. Wskazane są raczej analizy związane z celami strategicznymi i długoterminową ewaluacją polityki publicznej, gdzie zmiana wartości wskaźnika może dostarczyć wystarczających informacji na temat jej skuteczności.

2. Czym jest Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego?

W każdym kraju istnieją istotne dysproporcje pomiędzy regionami, pomiędzy płciami, pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi. Operacjonalizacja Wskaźnika Rozwoju Społecznego wymaga analizy rozkładu HDI w obrębie poszczególnych krajów na poziomie regionalnym i lokalnym. HDI na poziomie lokalnym może być użytecznym narzędziem do zrozumienia źródeł obecnych i przyszłych problemów społecznych. Może też przede wszystkim pomóc w obserwowaniu efektów polityk i ich oddziaływania na przestrzeni lat. Próby dezagregacji i obliczenia HDI zostały zapoczątkowane w wielu krajach (Akder 1994; Ivanov & Peleah 2011), zaś propozycja obliczenia LHDI różni się od HDI położeniem nacisku na mierzenie efektów polityk publicznych.

HDI obliczone dla poziomu regionalnego może pokazać w jaki sposób różne jednostki administracyjne (powiaty i województwa) rozwijają się w porównaniu do innych oraz jakie jest źródło tych róznic, jakie są mocne i słabe strony tych jednostek i jakie powinny być w związku z tym priorytety władz samorządowych, lecz także podmiotów zarządzających rozwojem na poziomie centralnym. Z tej perspektywy, LHDI nie jest rankingiem powiatów i województw – pokazuje jedynie w jaki sposób regiony osiągają taką, a nie inną wartość LHDI przez dobrą alokację środków czy inwestycje w kapitał ludzki, co zwiększa „możliwości" ich mieszkańców.

2.1 Województwo i powiat a procesy rozwojowe

Region to wydzielony obszar, względnie jednorodny, różniący się od terenów sąsiednich cechami naturalnymi bądź nabytymi na przestrzeni dziejów. Przegląd różnych definicji tej kategorii wskazuje, że regionami nazywa się zarówno tereny powierzchniowo duże, jak i niewielkie, jednorodne lub zróżnicowane. Ogromna różnorodność istniejących jednostek terytorialnych w Europie i na świecie oraz stopień centralizacji zarządzania poszczególnymi państwami sprawiają, ze trudno mieć jedną uniwersalną definicję dla tej kategorii. Pod pojęciem regionu kryją się zarówno terytoria określone historycznie lub kulturowo, obszary wydzielone na podstawie ich organizacji administracyjnej i politycznej lub też, względnie często, przestrzeń o określonych cechach ekonomicznych (Grotowska-Leder 2011). Często jest to najwyższa jednostka terytorialnej organizacji w państwie, bez względu na jego formę prawnoustrojową, o relatywnie dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, jednolita z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, w której powołane do tego instytucje regionalne prowadzą odpowiednią do potrzeb politykę gospodarczą, społeczną i kulturalną. W Polsce mianem regionów określane są województwa, choć przynajmniej

niektóre z nich trudno uznać za jednolite na przykład pod względem gospodarczym czy społecznym (Gorzelak & Smętkowski 2005).

Rozwój regionalny zajmuje istotne miejsce w polityce Unii Europejskiej. Jednym z jej priorytetów jest bowiem wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju regionów. W UE regionem przyjęto określać terytorium (obszar) wyodrębnione administracyjno-prawnie, z odrębnym (regionalnym) organem władzy publicznej, powołanym w drodze wolnych demokratycznych wyborów, którego władze są wyposażone w instrumenty prawne i finansowe, tj. budżet, oraz prowadzą politykę intra- i interregionalną. W celu diagnozowania sytuacji w regionach w UE na początku lat 70. stworzono jednolity system podziału terytorialnego, który usprawnia prowadzenie jednolitej polityki regionalnej w ramach UE (Dolnicki 2012). System ten obejmuje poziomy NUTS (ang. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) oraz LAU (ang. *Local Administrative Units*) i obowiązuje w krajach Unii Europejskiej. Ustanowiona wspólna klasyfikacja ma na celu zbieranie, opracowanie i rozpowszechnianie na obszarze UE porównywalnych danych dla określonych ewidencji regionalnych.

Wykorzystanie LHDI do pomiaru rozwoju społecznego na poziomie regionalnym może dostarczyć w przyszłości punktów odniesienia dla celów strategicznych władz centralnych (Ivanov & Peleah 2011; UNDP Poland 2006). Istnieje jednak zasadniczy problem, związany z dostępem do odpowiedniej jakości danych w zależności od poziomu terytorialnego. Kwestia ta została bardziej szczegółowo opisana w raporcie metodycznym „Local Human Development Index. Conceptual foundations, methodology of measurement and policy application" (UNDP PO in Poland 2012). Generalnie rzecz biorąc, im jednostka podziału terytorialnego jest większa, tym łatwiej o odpowiednie dane (Tabela 2.1). Szczególnie istotnym wyzwaniem są kluczowe dane dotyczące nakładów na zdrowie. Istnieje potencjalna możliwość retencji danych z Narodowego Funduszu Zdrowia na poziomie niższym niż województwo. Te same problemy dotyczą także wskaźników zdrowotności, zachorowalności i umieralności, które nie pozwalają w obecnym kształcie na porównania terytorialne. Na niższych poziomach podziału terytorialnego dane dotyczące dochodu rozporządzalnego mogą być zastąpione przez dochód przed opodatkowaniem. Jednocześnie większość danych z zakresu edukacji jest dostępnych przynajmniej na poziomie województw i powiatów.

Tabela 2.1 System podziału terytorialnego Polski oraz zakres danych do obliczeń LHDI

Poziom	Liczba jednostek	Ogólna charakterystyka	Zakres dostępnych danych do obliczeń LHDI
NUTS 2 – Województwa	16	Duże jednostki podziału terytorialnego z dużą liczbą mieszkańców, jednostki samorządu terytorialnego.	Dostępne są dane dot.: Dochodu rozporządzalnego (BBGD)[7] Edukacji Zdrowia
LAU 1 – Powiaty i miasta na prawach powiatu	314+65	Mniejsze jednostki terytorialne, bardzo zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców (od małych powiatów po wielkie miasta takie jak stołeczna Warszawa), jednostki samorządu terytorialnego.	Dochód rozporządzalny niedostępny, lecz możliwe jest wykorzystanie danych dot. dochodów podatników Dane dot. edukacji dostępne. Ograniczony dostęp do danych dot. zdrowia

Źródło: Opracowanie własne na podst. UNDP PO in Poland (2012).

7 Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych jest realizowane przez Główny Urząd Statystyczny. Jego wyniki opracowywane są na poziomie regionalnym i ogólnokrajowym i stanowią element obliczania rachunków narodowych (Plicha 2008).

Mając na uwadze ograniczoną dostępność odpowiednich danych, w celu opracowania wiarygodnego i aktualnego LHDI proponujemy, aby podstawową jednostką podlegającą analizie był powiat. Wybór ten jest dodatkowo uzasadniony z uwagi na działania realizowane na poziomie powiatu (o tym później) – włączając w to między innymi szkolnictwo średnie i system opieki zdrowotnej (UNDP PO in Poland 2012).

Badania ujawniają jednocześnie ogromne zróżnicowanie regionów pod względem ich charakteru, poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego, barier i możliwości w tym zakresie. Według podstawowego rodzaju działalności gospodarczej wyróżnia się regiony: przemysłowe, rolnicze, przemysłowo-rolnicze, rolniczo-przemysłowe oraz turystyczno-rekreacyjne. Obok regionów cechujących się wysokim potencjałem rozwojowym – tzw. regionów lokomotyw (najczęstszym kryterium podziału na regiony wysoko/średnio/nisko rozwinięte jest poziom PKB per capita), do których należą regiony innowacyjne i regiony uczące się, są regiony zacofane i depresyjne. Nakłady na badania i rozwój w regionach innowacyjnych są, najważniejszym elementem ich programów rozwojowych (Florida 1995).

W Polsce, tak jak w innych krajach świata i Europy, rozwój jest zróżnicowany przestrzennie (por. na przykład Gorzelak 2007; Smętkowski et al. 2011). Oprócz tradycyjnych osi zróżnicowania rozwoju gospodarczego i poziomu życia, które przebiegają między miastami a obszarami wiejskimi oraz między wschodem a zachodem kraju, znaczenia nabierają nowe wymiary nierówności. Dynamicznie rośnie przewaga metropolii nad obszarami peryferyjnymi. (Smętkowski et al. 2009). Coraz wyraźniejsze są także kontrasty jakości życia wewnątrz dużych miast.

Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju ma wieloraki charakter. Należy pamiętać o tym, że tradycyjne podziały (wschód-zachód, wieś-miasto), choć nadal widoczne na mapach pokazujących zróżnicowanie rozwoju i jakości życia, ulegają przeobrażeniom. Jednym z przykładów jest rosnące zróżnicowanie obszarów wiejskich, dzielących się na te o zdywersyfikowanych funkcjach i dochodach mieszkańców oraz te o dużym udziale ludności zatrudnionej w niskotowarowym rolnictwie. Problemy rozwojowe terenów zlokalizowanych daleko od ośrodków miejskich, na których dominują małe gospodarstwa rolne produkujące na własne potrzeby, są inne niż problemy obszarów położonych w zasięgu oddziaływania dużych miast. Peryferyjność może dotyczyć także obszarów o relatywnie centralnej lokalizacji (por. na przykład Miszczuk 2010), ale znajdujących się poza strefą korzystnego oddziaływania ośrodków miejskich i charakteryzujących się brakiem funkcjonalnych powiązań z wielkimi miastami.

Dokument „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe" (Bochniarz et al. 2009) jako główne źródła zróżnicowania rozwoju w wymiarze terytorialnym wskazuje przede wszystkim peryferyjne położenie, niższy poziom kapitału ludzkiego, ograniczony dostęp do infrastruktury transportowej, teleinformatycznej i usług publicznych oraz uzależnienie od jednego sektora zatrudnienia (monofunkcyjne miasta i wsie). Czynniki te – wzmocnione szczególnie przez procesy demograficzne i migracyjne – mogą powodować dalsze pogłębianie się nierówności. Same migracje wewnętrzne są zagadnieniem, które wymaga dalszej analizy. Depopulacja części regionów oraz osadnictwo w obszarach metropolitalnych dużych miast może odgrywać istotną rolę przy kształtowaniu rozwoju społecznego w przyszłości. Warto zwrócić także uwagę na wpływ rozwoju ośrodków miejskich na zróżnicowanie rozwoju. Słaba sieć miast (ośrodków regionalnych i subregionalnych) często determinuje szanse rozwojowe innych obszarów (małych miast i obszarów wiejskich).

Wyzwaniem dla polityki rozwoju jest tworzenie warunków dla wyrównywania szans edukacyjnych, zwiększanie dostępu do usług publicznych, zwiększanie dostępności transportowej każdego

miejsca w kraju, likwidowanie wykluczenia cyfrowego, ale również wspieranie biegunów wzrostu – metropolii i ośrodków regionalnych (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012).

Istotnym czynnikiem wpływającym na rozwój regionów są umiejętności i kwalifikacje zawodowe zamieszkujących te obszary ludzi, ich zasobność majątkowa i pieniężna, ale także świadomość polityczna, mobilność społeczna i przestrzenna. To między innymi dlatego w regionalnych strategiach na rzecz rozwoju kluczowe miejsce powinny zajmować działania, których rezultatem będzie poprawa jakości życia osób zamieszkujących te tereny, mierzona poprawą poziomu rozwoju społecznego.

W raporcie podstawową jednostką przestrzenną analizy jest powiat, który jako struktura terytorialna ma długą tradycję. Kształt jednostek terytorialnych opierał się na starszych, wywodzących się jeszcze z czasów plemiennych odrębnościach, wiążących się z podziałem ziem między potomków (Tucholska 2007). Od początku te struktury miały charakter dualny, istniało bowiem rozróżnienie na obszary (prowincje) zarządzane przez starostów generalnych oraz mniejsze starostwa ziemskie. W XIV-wiecznej Małopolsce istniał jeszcze jeden typ urzędu starosty – starosta grodowy, zarządzający lepiej rozwiniętymi gospodarczo i pełniącymi funkcje miejskie ośrodkami obejmującymi gród i jego okolice. Można powiedzieć, że podział ten utrzymał się po dziś dzień pod postacią powiatów ziemskich i grodzkich. W latach 70. XX wieku gminom przekazano wiele kompetencji należących wcześniej do powiatów, zwiększono także liczbę województw i zlikwidowano powiaty. Dopiero w 1998 roku, po 23 latach przerwy w istnieniu powiatu, przywrócona została jednostka podziału terytorialnego szczebla powiatowego i utworzony został samorząd powiatowy. Wynika to z faktu, że odwzorowano w dużej mierze granice i liczbę jednostek powiatowych, natomiast stworzono nowe ramy instytucjonalne i kompetencyjne dla samorządu powiatowego. Zupełnie nowym rozwiązaniem jest samorządowy charakter tych władz (Tucholska 2007).

Współczesny powiat jest ciekawym polem badań z punktu widzenia zachodzących na jego obszarze procesów i interakcji między głównymi aktorami sceny lokalnej. Znacznie ważniejsze jednak z punktu widzenia funkcjonowania społeczności lokalnych i zbiorowości terytorialnych jest spojrzenie na powiat jako lokalną wspólnotę samorządową, powstałą w wyniku regulacji prawnych z 1998 roku. Analizę taką przeprowadziła Anna Tucholska (2007) i z perspektywy historii powiatu współczesny kształt kompetencyjny i ustrojowy, który nie ma prostych odniesień do rozwiązań wcześniej funkcjonujących na terytorium Polski, może być ważnym przedmiotem badań. LHDI jako miara pozycjonująca szuka właśnie tej specyfiki lokalnej zbiorowości.

W Polsce zarówno obecnie, jak i w badanym okresie (2007–2010) było 379 powiatów: 314 ziemskich i 65 grodzkich. Podział ten ma kluczowe znaczenie, ponieważ miasta na prawach powiatu mają inne charakterystyki niż powiaty ziemskie. Status powiatu grodzkiego, po wprowadzeniu w dniu 1 stycznia 1999 roku nowego, trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, otrzymały: (1) miasta liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców, (2) dawne stolice województw (poza Ciechanowem, Piłą i Sieradzem; samorządy tych miast zrezygnowały ze statusu miast na prawach powiatu), (3) niektóre miasta w dużych aglomeracjach miejskich: Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Sopot, Świętochłowice, Świnoujście, Żory. Warszawa uzyskała status miasta na prawach powiatu w dniu 27 października 2002 r.; w latach 1999–2002 istniały równolegle: powiat warszawski i miasto stołeczne Warszawa (związek komunalny gmin, utworzony na podstawie ustawy warszawskiej).

2.2 Konstrukcja Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego

Podstawowym narzędziem diagnozowania poziomu i jakości życia są wskaźniki społeczne. Jednymi z ważniejszych używanych obecnie są PKB[8] i HDI. Ten ostatni, popularyzowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), zostanie wykorzystany do zmierzenia różnic w rozwoju regionalnym i lokalnym w Polsce. Zostaną przy tym zachowane wszystkie zasady, które towarzyszą badaniom za pomocą HDI, a użyte wskaźniki będą odpowiadać wymiarom oryginału.

W literaturze nie istnieje powszechnie przyjęta definicja wskaźnika. Na ogół pojęcie wskaźnika używane jest przy tym zamiennie z pojęciem miernika (Borys 2005). W polityce społecznej istnieje rozróżnienie tych dwóch pojęć. Miernik stanowi ocenę liczbową służącą opisowi i ocenie zjawisk i procesów społecznych oraz ekonomicznych. Wskaźnik natomiast jest obserwowalną i mierzalną cechą przedmiotu lub zjawiska, której występowanie świadczy o występowaniu innego, interesującego nas zjawiska, którego pomiar nas interesuje (Szarfenberg 2008). Przykładowo, dla obszaru zdrowia miernikiem jest przeciętna długość życia, a wskaźnikiem – stan zdrowia ludności.

Wskaźniki społeczne stosowane do pomiaru poziomu i jakości życia powinny spełniać określone pożądane własności, do których należy przede wszystkim zaliczyć:

- poprawność merytoryczną, czyli konieczność występowania związku merytorycznego wskaźnika z opisywanym zjawiskiem,
- poprawność formalną, która jest oceniana w oparciu o ogólne zasady budowania poprawności wskaźników,
- pojemność, czyli reprezentowanie, poprzez ocenę liczbową, szerszej grupy potrzeb cząstkowych niż tylko potrzeby cząstkowej, którą wskaźnik bezpośrednio opisuje,
- normatywność, oznaczająca, że zmiana wartości wskaźnika jest oceniana jako społecznie pozytywna albo społecznie negatywna,
- systemowość, oznaczająca, iż dany wskaźnik należy do pewnego szerszego systemu (na przykład system monitoringu realizacji celów rozwojowych) (Panek 2012).

Barbara Szatur-Jaworska (2008) podkreśla, że trafny dobór wskaźników społecznych stanowi nie tylko kwestię teoretyczną, ale także i praktyczną, gdyż są one stosowane do formułowania celów różnych programów społecznych oraz monitorowania ich realizacji, co w przypadku Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego może odgrywać kluczową rolę.

Syntetyczną i jednocześnie dominującą w zastosowaniach miarą nie tylko aktywności ekonomicznej, ale także przybliżoną miarą rozwoju społecznego (poziomu zaspokojenia potrzeb) był przez dziesięciolecia opracowany w latach 30. XX wieku Produkt Krajowy Brutto (PKB). Jego elementy składowe tworzą przy tym system wskaźników. Ujęcie to można było uznać za względnie poprawne, gdy podstawowym celem rozwoju społeczno-gospodarczego było zaspokojenie umożliwiających przeżycie, podstawowych potrzeb społeczeństwa,. Wraz ze wzrostem gospodarczym następował nie tylko znaczący wzrost zakresu potrzeb uznawanych za podstawowe, ale jednocześnie coraz większe znaczenie zaczęto przywiązywać do jakościowych aspektów tego wzrostu. Coraz

8 PKB jest wskaźnikiem ekonomicznym używanym z konieczności również jako wskaźnik społeczny. PKB określa wartość wytworzonych usług i dóbr finalnych obliczanych poprzez odjęcie od produkcji całkowitej wartości dóbr i usług zużytych do tej produkcji (Plicha 2008). PKB.

istotniejsze stawały się dla społeczeństwa realne efekty wzrostu gospodarczego, czyli stopień zaspokojenia potrzeb, a nie tylko koncentrowanie się na stronie produkcyjnej (pomiarze nakładów ponoszonych na zaspokojenie potrzeb). Wskazywano również, że PKB jednowymiarowo traktuje rozwój gospodarczy, a pośrednio i społeczny, gdyż nie zawiera informacji o podziale dochodu między grupy społeczne i zawodowe, a tym samym zaciera występujące pomiędzy nimi dysproporcje w stopniu zaspokojenia ich potrzeb. Przytoczone wady powodują więc, że z punktu widzenia polityki publicznej korzystanie z PKB jako wskaźnika nie dostarcza informacji niezbędnych do rozstrzygania problemów strukturalnych, czy podejmowania decyzji alokacyjnych.

Konstatacja, że ciągły i szybki wzrost gospodarczy nie musi prowadzić do odpowiednio ciągłego i szybkiego rozwoju społecznego zapoczątkował prace zmierzające do stworzenia miar nakierowanych na ocenę i analizę rozwoju społecznego. Rozwój tych prac nastąpił w latach 60. ubiegłego wieku w ramach tzw. ruchu wskaźników społecznych (Panek 2012).

Odpowiedniej jakości dane na poziomie regionalnym nie wystarczą jednak, by powiązać rozwój społeczny z polityką publiczną. Z punktu widzenia prowadzenia polityki rozwoju[9] bardziej istotne jest wskazanie, na jakim etapie podejmowania decyzji konkretny wskaźnik powinien być wykorzystywany jako źródło informacji. Podążając za logiką przedstawioną przez Ivanova i Peleaha (2011) i dostosowując ją do specyfiki polskich warunków (UNDP PO in Poland 2012), w tym dostępności danych na poziomie wojewódzkim i powiatowym, powinny zostać wyróżnione dwa etapy:

1. **Zdefiniowanie wskaźników nakładów** – oszacowanie wskaźników o charakterze ilościowym i wartościującym, podzielonych ze względu na typ nakładów: finansowych, infrastrukturalnych i innych zasobów polityk publicznych.
2. **Zdefiniowanie wskaźników efektów** – oszacowanie wskaźników o charakterze ilościowym, oceniających efekty w obszarze interwencji publicznej (na przykład mniejsza śmiertelność, większy poziom wiedzy obywateli i wyższe dochody).

Wpływ polityki publicznej może być monitorowany. Takie próby często są podejmowane w zakresie oceny efektów zewnętrznych i ich trwałości. Efekty mogą być skutkiem „drugiego rzędu", często mają charakter skutków ubocznych. Szersze implikacje interwencji mogą się z nimi wiązać, lecz nie jest możliwa ich wiarygodna interpretacja z uwagi na skomplikowany łańcuch przyczynowo-skutkowy, w którym występują liczne czynniki. Biorąc pod uwagę ilość elementów powiązanych z „efektami" dla rozwoju społecznego, niemalże niemożliwe jest udzielenie odpowiedzi na pytania takie jak „czyj sukces lub porażka? czyjego działania są rezultatem?". Z tej przyczyny do oceny efektów zewnętrznych wykorzystuje się zazwyczaj dane jakościowe, aby zapewnić więcej informacji o kontekście konkretnego działania. Natomiast „trwałość" dotyczy „długotrwałości wpływu" interwencji, tj. tego, czy efekty zanikają wkrótce po niej, czy też trwają również po jej zakończeniu (Ivanov & Peleah 2011).

Do każdego z etapów („nakłady" – „efekty") potrzebny jest inny rodzaj danych. Wykorzystywanie wskaźników mówiących o nakładach do mierzenia (i opisywania) efektów jest powszechnie popełnianym błędem, prowadzącym do niewłaściwych wniosków w prowadzeniu polityki publicznej. Tradycyjny HDI jest mieszaniną wskaźników nakładu i efektu. Z punktu widzenia rozwoju

9 Według definicji stosowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, polityka rozwoju to „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej" (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012b).

społecznego, PKB jest niewątpliwie wskaźnikiem nakładu. Jedynie umiejętność czytania i pisania oraz oczekiwaną długość życia można uznać za efekty. To wymieszanie składowych o różnym charakterze stanowi istotny problem i jest przyczyną podważania HDI jako rzetelnej miary rozwoju (Ivanov & Peleah 2011).

Kluczowe znaczenie ma znalezienie odpowiednich miar, pozwalających na obliczenie wskaźników efektu na poziomie lokalnym, aby można było oceniać w wymiarze terytorialnym rezultaty polityki publicznej. Poprawa jakości życia jest celem długoterminowym każdego rządu. W przypadku Polski w ostatnich latach wyrazem takiego podejścia jest „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Modernizacji" (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012), Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2012) i kluczowa dla nowego okresu programowania średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012b).

2.3 Wymiary Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego

Rozwój społeczny to proces zwiększania możliwości wyboru ludzi. Wybory te mogą być w zasadzie nieskończone i mogą się zmieniać w miarę upływu czasu. Jednak na wszystkich poziomach rozwoju, trzy z nich są kluczowe: by ludzie – kobiety i mężczyźni – mogli prowadzić długie i zdrowe życie, by mogli zdobywać wiedzę i mieć dostęp do zasobów niezbędnych do godnego poziomu życia. Lecz rozwój człowieka na tym się nie kończy. Opisaliśmy już próby stworzenia listy najważniejszych potrzeb człowieka lub „możliwości" (ang. capabilities). Dodatkowe możliwości wyboru, mające dużą wartość dla wielu ludzi, rozciągają się od politycznej, gospodarczej i społecznej wolności po możliwość bycia kreatywnym i produktywnym, także w sferze cyfrowej (patrz: UNDP 1990).

Według koncepcji rozwoju społecznego, dochód jest jedynie jednym z dóbr, do których ludzie chcieliby mieć dostęp, przy czym nie stanowi on jednak kwintesencji ich życia. Rozwój musi być zatem czymś więcej niż tylko wzrostem dochodów i bogactwa (por. GUS 2012a). Jego istotą muszą być ludzie.

Istnieje wiele systemów pomiaru i monitoringu rozwoju społecznego; idealny zawierałby wiele zmiennych, aby można było uzyskać obraz tak wyczerpujący, jak to tylko możliwe, brakuje jednak odpowiednich, porównywalnych danych. Nie tylko kompleksowość i wszechstronność takiej miary byłyby pożądane. Zbyt duża liczba wskaźników mogłaby tworzyć kłopotliwy obraz, który mógłby wprowadzać decydentów w błąd, co do głównych trendów. Kluczową kwestią jest zatem położenie nacisku na efekty polityki publicznej i jej ewaluację.

Oryginalna metodyka HDI sugeruje, że pomiar rozwoju społecznego powinien koncentrować się na trzech istotnych elementach ludzkiego życia: długości życia (zdrowie), wiedzy (edukacja) oraz takim standardzie, który pozwala na godne życie (reprezentowanego przez poziom dochodu – zamożności).

Tabela 2.2 Wymiary Rozwoju Społecznego i wskaźniki w Lokalnym Wskaźniku Rozwoju Społecznego

<table>
<tr><th>Wymiar</th><th>Zdrowie</th><th>Edukacja</th><th>Zamożność</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Wskaźniki cząstkowe LHDI (wskaźniki)</td><td>Wskaźnik przeciętnego trwania życia
(Oczekiwane trwanie życia noworodka)</td><td>Wskaźnik edukacji przedszkolnej
(Odsetek dzieci w edukacji przedszkolnej: przedział wiekowy 3–4 lata)</td><td rowspan="2">Wskaźnik zamożności
(Średni poziom zamożności mieszkańców)</td></tr>
<tr><td>Zagregowany współczynnik zgonów
(Zagregowany współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób układu krążenia)</td><td>Wskaźnik wyników egzaminu gimnazjalnego
(Średnia z wyników egzaminu gimnazjalnego: tylko dla części matematyczno-przyrodniczej)</td></tr>
<tr><td>Wskaźniki grupowe LHDI</td><td>Wskaźnik Zdrowia</td><td>Wskaźnik Edukacji</td><td>Wskaźnik Zamożności</td></tr>
<tr><td colspan="4">Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego (LHDI) – powiat i województwo</td></tr>
<tr><td colspan="4">Rozwój społeczny w ujęciu lokalnym i regionalnym</td></tr>
</table>

Źródło: Opracowanie własne.

Ze względu na różnice we wskaźnikach cząstkowych wykorzystywanych w LHDI w porównaniu z HDI, proponujemy użycie zweryfikowanej metody obliczeń z Raportu o Rozwoju Społecznym z 2010 roku (UNDP 2010). Wprowadzono wówczas dwie zasadnicze zmiany w HDI w uwzględnionych w pomiarze wskaźnikach cząstkowych oraz w sposobie ich agregacji. Po pierwsze, metoda agregacji poszczególnych komponentów została zmieniona w 2010 roku ze średniej arytmetycznej na średnią geometryczną w celu odzwierciedlenia ograniczonej zamienności pomiędzy poszczególnymi wymiarami rozwoju społecznego. Po drugie, zostały zmienione mierniki edukacyjne: zamiast odniesienia się do umiejętności czytania i pisania oraz stopnia skolaryzacji uwzględniono średnią liczbę lat edukacji. Średnia geometryczna lepiej oddaje nierównomierny rozwój, bowiem, w porównaniu do arytmetycznej, wyższe wagi nadawane są wskaźnikom cząstkowym o najniższych wartościach (Zambrano 2011). W celu rozwoju LHDI metodyka powinna być wykorzystana dla obliczenia wskaźników „nakładu" i „efektu" w jak najszerszej perspektywie czasowej. W przypadku niniejszej analizy, na podstawie dostępnych danych przyjęty szereg czasowy to lata 2007–2010[10], podstawowy poziom analizy terytorialnej to powiat, a także województwo (UNDP PO in Poland 2012).

Konstrukcja Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego na poziomie powiatu jest prosta. Przy wykorzystaniu ostatniej metody, tj. średniej geometrycznej, ostateczny wzór dla LHDI wygląda następująco:

$$LHDI_i = \sqrt[3]{HI_i \times EI_i \times WI_i} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

$LHDI_i$ oznacza wartość wskaźnika rozwoju społecznego dla powiatu lub województwa *i*,
HI_i – Wskaźnik Zdrowia (ang. *Health Index*) w *i*-tym powiecie,
EI_i – Wskaźnik Edukacji (ang. *Education Index*) w *i*-tym powiecie,
WI_i – Wskaźnik Zamożności (ang. *Welfare Index*) w *i*-tym powiecie.

10 Przedmiotem analizy jest szereg czasowy 2007–2010 ze względu na dostępność danych w momencie przygotowywania raportu, tj. na listopad-grudzień 2012. Większość użytych wskaźników cząstkowych LHDI ma szereg czasowy zaczynający się w 2005 roku, ale dane o oczekiwanej długości życia dostępne są dopiero od roku 2007 na poziomie NUTS-3. Dane dochodowe pochodzące z zeznań podatkowych także były w trakcie prac dostępne tylko do roku 2010.

Wykorzystując dostępne dane, na podstawie wskaźników z poziomu powiatu można analizować dwa poziomy terytorialne: (1) powiat oraz (2) województwo. Dla analizy na poziomie wojewódzkim wykorzystywane są średnie wartości średnich wskaźników cząstkowych na poziomie powiatu w danym województwie.

Ze względu na to, że wartości dla niektórych wskaźników cząstkowych w niektórych powiatach przyjmują wartość 0, należało zmodyfikować metodykę obliczeń oryginalnego wskaźnika HDI tak, by można było liczyć LHDI przy wykorzystaniu średniej geometrycznej. HDI przyjmuje wartości z zakresu od 0 do 1, natomiast LHDI od 1 do 100. Ze względu na to, że część z obserwowanych zmiennych przyjmuje wartość 0, by móc obliczyć średnią geometryczną dla uzyskania wskaźnika grupowego, do wskaźników cząstkowych dodawany jest 1 i przemożone są one przez 99. Zakres wartości przyjmowanych przez LHDI dzięki temu zabiegowi to od 1 do 100.

Wartość LHDI będzie zależeć od wartości progowych, tj. od tych jednostek administracyjnych, które będą miały najlepsze oraz najgorsze wyniki w kraju dla każdej ze zmiennych. Wartości progowe to minimalne i maksymalne wartości, jakie udało się zaobserwować w okresie 2007–2010 dla danej zmiennej. W przyszłości należy rozważyć zastąpienie wartości progowych empirycznych (obserwowanych w danym szeregu czasowym dla danego wskaźnika cząstkowego) wartościami określonymi jako cele strategiczne lub polityczne. Chodzi na przykład o minimalną i maksymalną wartość wskaźnika oczekiwanego trwania życia noworodka w Polsce. Rozwiązanie takie w większym stopniu pozwoli śledzić postęp w realizacji danego celu strategicznego.

2.3.1 Zdrowie

Od pierwszego Raportu o Rozwoju Społecznym, **wymiar zdrowia** LHDI jest mierzony za pomocą **oczekiwanego dalszego trwania życia noworodka** (ang. *life expectancy at birth* – LE), czyli liczby lat, jaką ma do przeżycia nowonarodzone dziecko, jeśli wzorzec umieralności według wieku pozostanie niezmienny przez cały okres życia (UNDP 2007). Ta miara efektu może być używana także na poziomie lokalnym i regionalnym, lecz jej obliczenie wymaga rozwiązania kilku problemów. Przede wszystkim, im mniejsze jednostki terytorialne, tym większe znaczenie odgrywają losowe zgony (Ivanov & Peleah 2011). W Polsce problemem jest także dostępność danych, ponieważ LE jest liczona na poziomie podregionów dopiero od 2007 roku. Jednakże obliczenia LE oparte są na danych dotyczących struktury wieku oraz umieralności w poszczególnych grupach wieku, które są dostępne na poziomie powiatu. Teoretycznie możliwe jest dokonanie własnych obliczeń LE na poziomie lokalnym, ale budzi to poważne obawy związane z wiarygodnością wyników. Istnieje kilka możliwych rozwiązań tej sytuacji, polegających m.in. na sumowaniu danych o zgonach z kilku lat, zastąpieniu wskaźnika LE skorelowanymi z nim zmiennymi dostępnymi na poziomie lokalnym lub szacowaniu wartości LE opierając się na danych z wyższego poziomu agregacji (UNDP 2007; Ivanov & Peleah 2011; Rok 2012).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej ograniczenia, autorzy zdecydowali się liczyć wskaźnik przeciętnego dalszego trwania życia samodzielnie, na bazie danych GUS dla poziomu podregionów (NUTS-3)[11]. Przy szacowaniu wartości dla powiatów użyte zostały dane o LE liczone dla obszaru miejskiego i wiejskiego w ramach podregionu. Następnie informacja o urbanizacji z NUTS-3 została zestawiona z poziomem urbanizacji danego powiatu w danym podregionie. Wskaźniki LE dla kobiet

11 Jest to jednostka na poziomie regionalnym, których w Polsce jest 66. Każde z województw grupuje kilka podregionów, a podregion grupuje kilka niższych jednostek tj. powiatów.

i mężczyzn zostały zagregowane, wykorzystując w tym celu proporcję płci wśród noworodków w Polsce.

Drugim wskaźnikiem zdrowia są współczynniki zgonów z powodu raka i chorób układu krążenia na 100 tys. osób. Pokazują one sumaryczne natężenie zgonów wywołanych dwoma głównymi przyczynami przedwczesnych zgonów w Polsce, w przeliczeniu na populację danego powiatu. Dane o zgonach według przyczyn dostępne są w publicznym zasobie GUS na poziomie powiatów. Proponowany wskaźnik odzwierciedla zarówno dostępność i jakość specjalistycznej opieki zdrowotnej, jak również wpływ środowiska i stylu życia na zdrowie publiczne. Są to jednak dane surowe, niewystandaryzowane ze względu na wiek populacji lokalnej – w momencie powstawania wskaźnika były jednak dostępne do roku 2009 roku, co by zawężało szereg czasowy analizy. Takie dane pojawiają się jednak z opóźnieniem – możliwe, że w przyszłości będą mogły w pełni zastąpić wskaźnik niewystandaryzowany (Wojtyniak et al. 2012).

Autorzy dokonują pomiaru efektów dla wymiaru zdrowia, łącząc oczekiwaną dalszą długość trwania życia ze współczynnikiem zgonów z powodu raka i chorób układu krążenia na 100 tys. osób. W przypadku Polski te dwie zmienne nie są silnie skorelowane, zatem agregacja do jednego wskaźnika powinna zapewnić bardziej kompleksowy obraz stanu zdrowia.

Wskaźnik Zdrowia (ang. *Health Index*) jest średnią geometryczną dwóch wskaźników cząstkowych: Wskaźnika przeciętnego trwania życia (ang. *Life-Expectancy Index* – LEI) i Zagregowanego współczynnika zgonów na nowotwory i choroby serca (ang. *Crude Death Rate Index* – CDRI). Obliczany jest na podstawie formuły:

$$HI_i = \sqrt[2]{LEI_i \times CDRI_i} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

Wyznaczenie wartości wskaźnika LEI_i dla badanych powiatów i województw dokonujemy na podstawie formuły dystansowej:

$$LEI_i = 1 + 99 \times \frac{LE_{ei} - LE_{min}}{LE_{max} - LE_{min}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
LE_{ei} – wartość oczekiwanej długości trwania życia noworodka w i-tym powiecie,
LE_{min}, LE_{max} – wartości odpowiednio minimalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) i maksymalne (maksymalne wartości zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) dla dalszej oczekiwanej długości trwania noworodka przyjęte na poziomie: min: 72,8152 (Łódź 2007), max = 78,5178 (Rzeszów 2010).

Inną formułę dystansową natomiast przyjmuje $CDRI_I$ ze względu na wartości maksymalne wskaźnika zgonów:

$$CDRI_i = 1 + 99 \times \frac{CDR_{max} - CDR_{ei}}{CDR_{max} - CDR_{min}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
CDR_{ei} – wartość współczynników zgonów na nowotwory i na choroby układu krążenia w i-tym powiecie,
CDR_{min}, CDR_{max} – wartości odpowiednio minimalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) i maksymalne (maksymalne wartości zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) współczynników zgonów na nowotwory i na choroby układu krążenia przyjęte na poziomie: min: 411,7607 (Żory 2007), max = 1040,5550 (powiat miechowski 2009).

2.3.2 Edukacja

Do roku 2011 w raportach UNDP na komponent edukacyjny składały się umiejętność czytania i pisania wśród osób pełnoletnich (ang. *Adult Literacy Index* – ALI) i Stopa Skolaryzacji Brutto (ang. *Gross Enrolment Index* – GEI). Od 2011 roku wykorzystywana jest nowa metodologia. ALI i GEI zostały zastąpione przez Indeks Oczekiwanej Liczby Lat Nauki (ang. *Expected Years of Schooling Index* – EYSI) i Indeksem Średniego Czasu Nauki (ang. *Mean Years of Schooling Index* – MYSI). EYSI pokazuje liczbę lat, przez które 5-letnie dziecko będzie się uczyć w przeciągu całego swojego życia, zaś MYSI pokazuje liczbę lat, przez które osoba powyżej 25 roku życia spędziła w systemie edukacji (UNDP 2010). Niestety, bezpośrednie wykorzystanie tych wskaźników na poziomie lokalnym jest niemożliwe dla wskaźnika opracowywanego corocznie.

Wszystkie cztery wspomniane indeksy są w przypadku Polski trudne do zastosowania na szczeblu lokalnym. Problemy z ich wykorzystaniem są dwojakie. Po pierwsze, dostęp do danych na poziomie powiatowym jest ograniczony. Mierzenie MYSI i EYSI na poziomie lokalnym jest możliwe tylko na podstawie danych ze spisu powszechnego, który jest przeprowadzany mniej więcej co 10 lat. Oznacza to, że wskaźniki mogą być obliczone tylko dla wybranych lat, a nie regularnie rok po roku. Ponadto spis powszechny zamiast liczby lat edukacji zawiera informacje na temat osiągniętego poziomu wykształcenia. Można jednak na tej podstawie oszacować liczbę lat nauki. Problem z dostępnością danych jest bardziej istotny w przypadku ALI – w Polsce w ogóle nie ma takich danych dla poziomu lokalnego. Po drugie, niektóre dostępne dane nie są wystarczająco wyraziste. Tak jest w przypadku Wskaźnika Skolaryzacji. W Polsce istnieje powszechny obowiązek szkolny, w związku z czym frekwencja szkolna jest bardzo wysoka i nie różnicuje jednostek lokalnych. Taka sama sytuacja byłaby z umiejętnością czytania i pisania wśród osób pełnoletnich, nawet gdyby takie dane były dostępne.

Wykształcenie wyższe jest kluczowe dla rozwoju społecznego, ponieważ jest to ważny czynnik sukcesu zawodowego i w konsekwencji wysokich dochodów (Strawiński 2007; OECD 2010a), a jednocześnie – na bardziej ogólnym poziomie – współtworzy kapitał ludzki kraju (Herbst 2012) i poszerza możliwości indywidualne. Ze względu na to, że dane dotyczące wyższego wykształcenia są dostępne tylko dla lat spisowych, nie jest możliwe ich wykorzystanie do analiz czasowych w tym opracowaniu, mimo że są one istotne dla LHDI.

Jak dowodzi James Heckmann (2002), inwestycje w kapitał ludzki najmłodszych dają największy zwrot – są najbardziej opłacalne nie tylko dla samych dzieci, ale również dla społeczeństwa. Krzywa uczenia się pokazuje, że inwestowanie we wczesną edukację przynosi wysoką stopę zwrotu z edukacji i wysokie korzyści w długim terminie (por. Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów 2008; Bochniarz et al. 2009; OECD 2012a). Na podstawie wyników przeprowadzanych przez OECD badań PISA (ang. *Programme for International Student Assessment* – Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów) (OECD 2010b) można powiedzieć, że edukacja przedszkolna jest wskaźnikiem cząstkowym edukacji i łączy się z późniejszym sukcesem życiowym. Wczesna edukacja daje dzieciom potencjał pozwalający lepiej się im przygotować do dalszej edukacji, co jest uwarunkowane w największym stopniu jakością nauczania.

Z wymienionych wyżej powodów powinny zostać zastosowane podejścia alternatywne wobec wskaźników używanych przy pomiarze rozwoju społecznego na poziomie krajowym. Poszukując możliwych wskaźników edukacyjnych na poziomie lokalnym w przypadku Polski należy rozważyć następujące wskaźniki:

- Odsetek dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej,
- Średni wynik egzaminu gimnazjalnego z części matematyczno-przyrodniczej.

Odsetek dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej pokazuje odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli w wieku 3–4 lat. Edukacja przedszkolna jest postrzegana jako ważny czynnik późniejszego sukcesu uczniów w dorosłym życiu, a także jako dobre narzędzie polityki gospodarczej (patrz: Rolnick & Grunewald 2007). Tak więc, wskaźnik ten może stanowić istotną część lokalnego HDI. Liczony jest jako suma liczby dzieci w wieku 3–4 lata uczęszczających do przedszkoli podzielona przez sumę liczby dzieci w wieku 3–4 lata. Dane dostępne są za pośrednictwem Głównego Urzędu Statystycznego.

Średni wynik egzaminu gimnazjalnego (tylko część matematyczno-przyrodnicza) w stosunku do średniej krajowej w danym roku może być interpretowany jako miara jakości kształcenia. Dane są bardzo wiarygodne i porównywalne w skali kraju (wszystkie te egzaminy są wystandaryzowane). W celu uzyskania porównywalnych danych proponujemy wykorzystanie tylko wyniku egzaminu gimnazjalnego z części matematyczno-przyrodniczej, ponieważ w perspektywie długoterminowej jest to kluczowy element budujący społeczeństwo oparte na wiedzy (Bartnik et al. 2011; Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012). Dynamika jest mierzona za pomocą średniej dla każdego roku, tj. zmiany pozycji powiatu w stosunku do średniej krajowej. Wskaźnik liczony jest jako odchylenie od średniej z wyników egzaminu gimnazjalnego (tylko dla części matematyczno-przyrodniczej) dla określonego powiatu. Dane dostępne za pośrednictwem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej.

Końcowy Wskaźnik Edukacji (ang. *Education Index*) składa się ze średniej geometrycznej dwóch wskaźników cząstkowych: Wskaźnika Edukacji Przedszkolnej (ang. *Pre-school Education Index* – PEI) i Wskaźnika Wyników Egzaminu Gimnazjalnego (ang. *Performance in Lower Secondary School Education Index* – PLSSEI). Obliczany jest na podstawie następującej formuły:

$$EI_i = \sqrt[2]{PEI_i \times PLSSEI_i} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

Wyznaczenie wartości wskaźnika PEIi dla badanych powiatów i województw dokonujemy na podstawie formuły:

$$PEI_i = 1 + 99 \times \frac{PEI_{ei}}{PEI_{max}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
PEI_{ei} – odsetek dzieci w edukacji przedszkolnej w i-tym powiecie,
PEI_{max} – wartości maksymalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010 odsetka dzieci w edukacji przedszkolnej (przedział wiekowy 3–4 lata) : max = 93,9978 (Warszawa 2010). W obliczeniach wykorzystywana jest jedynie wartość maksymalna, ponieważ wartość minimalna występująca w tym przedziale czasowym to „0".

Inną formułę dystansową natomiast przyjmuje PLSSEIi:

$$PLSSEI_i = 1 + 99 \times \frac{PLSSEI_{ei} - PLSSEI_{min}}{PLSSEI_{max} - PLSSEI_{max}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
$PLSSEI_{ei}$ – odchylenie od średniej z wyników egzaminu gimnazjalnego (tylko dla części matematyczno-przyrodniczej) w *i*-tym powiecie,
$PLSSEI_{min}$, $PLSSEI_{max}$ – wartości odpowiednio minimalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) i maksymalne (maksymalne wartości zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) odchylenia od średniej z wyników egzaminu gimnazjalnego (tylko dla części matematyczno-przyrodniczej) przyjęte na poziomie: min: 0,8206 (powiat złotoryjski 2009), max = 1,2063 (Warszawa 2008).

2.3.3 Zamożność

Choć pionierzy mierzenia produkcji i dochodu narodowego podkreślali znaczenie zagadnień społecznych, wzrost gospodarczy stał się głównym celem państw po zakończeniu II wojny światowej. Wzrost kapitału akcyjnego był postrzegany jako środek do osiągnięcia rozwoju, a tempo wzrostu PKB per capita stało się podstawową miarą rozwoju. PKB został opracowany jako sposób mierzenia dobrobytu przez Arthura Pigou, który określił dobrobyt ekonomiczny jako mierzalny aspekt dobrobytu człowieka. Następnie, z braku innych miar, zaczęto używać dobrobytu ekonomicznego jako miary rozwoju, także w aspekcie społecznym, ale w wypadku LHDI wskazane jest wykorzystanie dokładniej mierzonych danych o zamożności.

Simon Kuznets, twórca miary PKB, ostrzegał, że „bogactwa narodu nie da się oszacować na podstawie przychodów" (Kuznets 1962). Dochód jest przydatnym, wygodnym substytutem, ale wygoda ta ma swoją cenę w postaci prostoty wskaźnika. Dochody bowiem stanowią środek do celu, a nie cel sam w sobie, jako że dobrobyt społeczeństwa zależy od tego jak ten dochód jest wykorzystywany – od jakości i ilości rządowej redystrybucji dóbr, a nie od poziomu samego dochodu. Obecnie dochód danej osoby lub powiatu może stanowić pewną wskazówkę dla przyszłych perspektyw rozwoju. Jeżeli władze samorządowe dokonały już inwestycji w kapitał ludzki, to potencjał dochodowy może być znacznie wyższy niż obecny poziom dochodów by wskazywał. W praktyce można wykazać, że wysoki poziom dochodów sam w sobie nie gwarantuje rozwoju społecznego.

Prawda jest taka, że nie ma bezpośredniego związku pomiędzy wzrostem dochodów (DNB – miara standardów życia w HDI na poziomie krajowym) a rozwojem społecznym. Jak to określił Mahbub ul Haq: „wszelka miara, która wycenia broń kilkaset razy drożej, niż butelkę mleka budzi poważne wątpliwości, co do jej znaczenia dla postępu ludzkości" (ul Haq 2003). Stwierdzenie to wydaje się odnosić do paradoksu wartości, który został sformułowany już przez Arystotelesa, jako paradoks wody i diamentu. Brzmi on: dlaczego woda, która jest niezbędna do życia, jest tania, podczas gdy diamenty są bardzo drogie, choć można się bez nich obejść? Paradoks został rozwiązany przez wprowadzenie prawa malejącej użyteczności krańcowej. Mark Skousen określił je prosto: „Jeśli duża ilość wody jest wszędzie dostępna, dodatkowa szklanka wody będzie stosunkowo tania. Z drugiej strony, jeśli społeczność żyje na Pustyni Arabskiej, gdzie woda występuje dość rzadko, społeczeństwo będzie ceniło każdą dodatkową jednostkę wody. Ta sama zasada odnosi się do diamentów. Jeśli diamentów jest obfitość, to ich cena spada. Jeśli diamenty są rzadkie, cena idzie w górę" (2009). Wyjaśnia to również różnicę pomiędzy ceną a wartością użytkową. Na pierwszy rzut oka, wspomniane wcześniej stwierdzenie Ul Haq'a wydaje się popadać w konflikt na gruncie paradoksu wartości. Ale tak nie jest. Stwierdzenie to mówi po prostu, że wartość ekonomiczna nie zawsze jest odpowiednia do mierzenia rozwoju społecznego.

Istnieje również mnóstwo dowodów potwierdzających, że po osiągnięciu pewnego poziomu PKB na mieszkańca nie ma już związku między wzrostem PKB a poprawą dobrobytu ludzi (Easterlin et al. 2010). Kwestionowanie założenia o bezpośrednim przełożeniu dochodu na dobrobyt człowieka dopiero niedawno zyskało na znaczeniu w sferze publicznej. Dlatego wyjście poza PKB (ang. *beyond GDP*) jest sprawą najwyższej wagi. Jedną ze szczególnych takich prób jest raport przygotowany dla prezydenta Francji przez Komisję ds. Pomiaru Wyników Gospodarczych i Postępu Społecznego (Stiglitz et al. 2009), która opracowała szeroki zestaw zaleceń dotyczących zmian w sposobie mierzenia zamożności i jakości życia.

Kluczowy element rozwoju społecznego – kontrola nad zasobami potrzebnymi do godnego życia – jest chyba najtrudniejszy do prostego pomiaru. HDI wykorzystuje dochód narodowy brutto (DNB)

na mieszkańca, który dostarcza przybliżonej informacji o relatywnej zdolności zakupu towarów i kontroli nad zasobami podtrzebnymi do godnego życia. Niestety, jego obliczenie na poziomie powiatu nastręcza wiele problemów. Rozszacowywanie jego wyników także byłoby niewskazane ze względu na lokalną specyfikę różnych powiatów i ich gospodarek. Wydaje się więc, że najlepszą miarą standardu życia byłby dochód rozporządzalny.

Pojęcie dochodu rozporządzalnego ściśle wiąże się z dochodem gospodarstwa domowego. Dochód rozporządzalny w stosunku do dochodu gospodarstwa domowego ujmuje się jako dochód całkowity pomniejszony o trwałe obciążenia finansowe. Jest to najlepsza miara ekonomiczna dochodów, często mierzona na poziomie badania budżetów gospodarstw domowych prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny (GUS 2011a). W skład dochodu rozporządzalnego GUS wchodzą dochody z pracy najemnej, gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie, pracy na własny rachunek poza gospodarstwem indywidualnym w rolnictwie, wykonywania wolnego zawodu, tytułu własności, wynajmu nieruchomości, świadczeń z ubezpieczeń społecznych, świadczeń pozostałych oraz pozostałego dochodu (w tym darów i alimentów). Dochód rozporządzalny jest także elementem analizy polskich rachunków narodowych (Plicha 2008). Niestety wyniki tego badania nie są porównywalne na poziomie powiatów, ponieważ wielkość próby jest niewystarczająca.

W raporcie metodycznym (UNDP PO in Poland 2012) była mowa o potrzebie znalezienia substytutu najbliższego dochodowi rozporządzalnemu, a także opisano konkretne składniki, które mogą się na niego złożyć. **Wskaźnik Zamożności** (ang. *Welfare Index*) to **suma dochodu podatników ogółem** przed opodatkowaniem (zeznania podatkowe: PIT-36, PIT-36L, PIT-37) **plus dochód z rolnictwa** na bazie hektarów przeliczeniowych (wpływy gmin z podatku rolnego podzielone przez wartość podatku z jednego hektara przeliczeniowego pomnożone przez średni dochód z 1 ha przeliczeniowego z działalności indywidualnych gospodarstw rolniczych, które stanowią podstawę podatku rolniczego dla gruntów rolnych)[12] oraz **suma wydatków na pomoc społeczną oraz inne zadania polityki społecznej: suma świadczeń społecznych oraz wydatków na politykę rodzinną w budżetach lokalnych władz samorządowych (gminnych oraz powiatowych)** z wyłączeniem świadczeń z tytułu klęsk żywiołowych podzielona przez liczbę mieszkańców powiatu. **Inaczej ujmując jest to średni poziom zamożności mieszkańców.**

Tak rozumiany dochód brutto[13] jest w opinii autorów najbliższy dochodowi rozporządzalnemu i jest szczególnie użyteczny w analizie rozkładu terytorialnego zamożności. Przeliczony na miesiąc, daje przybliżony hipotetyczny miesięczny dochód na mieszkańca (średnią zamożność) w danej jednostce administracyjnej.

Wskaźnik Zamożności łączy dochody deklarowane w zeznaniach podatkowych przez:

- Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz działy specjalne produkcji rolnej, opodatkowane stawką 19%,
- Osoby, które uzyskały przychody ze źródeł położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podlegające opodatkowaniu na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej, tj. w szczególności z tytułu:
  - wynagrodzeń i innych przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy (w tym spółdzielczego stosunku pracy) oraz pracy nakładczej,

12 Wartość jednego hektara przeliczeniowego ustalana jest na podstawie powierzchni, typu i klasy użytków rolnych na podstawie ksiąg wieczystych, a także na podstawie dodatku do podatków powiatu.

13 Dochód jest liczony przed opodatkowaniem, ponieważ sumowane są kwoty, od których naliczane są różne wartości podatku dochodowego. Pomimo tego mankamentu wskaźnik ten dobrze oddaje zróżnicowanie terytorialne.

- emerytur lub rent krajowych (w tym rent strukturalnych, rent socjalnych),
- świadczeń przedemerytalnych, zasiłków przedemerytalnych,
- należności z tytułu członkostwa w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych lub innych spółdzielniach zajmujących się produkcją rolną,
- zasiłków pieniężnych z ubezpieczenia społecznego,
- stypendiów,
- przychodów z działalności wykonywanej osobiście (m.in. z umów zlecenia, kontraktów menedżerskich, zasiadania w radach nadzorczych, pełnienia obowiązków społecznych, działalności sportowej),
- przychodów z praw autorskich i innych praw majątkowych,
- świadczeń wypłaconych z Funduszu Pracy lub z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- należności za pracę przysługujących tymczasowo aresztowanym oraz skazanym,
- należności z umowy aktywizacyjnej,
- pozarolniczej działalności gospodarczej.

Dochód liczony jest jako suma wszystkich dochodów uzyskiwanych z pracy, działalności podkreślających charakter aktywności wykonywanej przez obywatela, ale także emerytury. Ponadto dodawane są wszystkie indywidualne pieniężne świadczenia społeczne z zakresu pomocy społecznej i polityki rodzinnej przeliczone na mieszkańca powiatu. Te dwie części rozumiane są jako dwa różne strumienie finansowe. Aktywność i jej pochodne oraz świadczenia społeczne są przez autorów rozróżniane, jednak w celu uniknięcia dodatkowych problemów interpretacyjnych liczone łącznie, jako suma. Pomoc społeczna w tym ujęciu to stymulanta dochodu realizowana przez państwo jako sposób zmniejszania nierówności dochodowych. Gdyby pomoc społeczną traktować jako niezależny czynnik, to trzeba ją określić jako destymulantę; nie można traktować transferów zależnych w większości od progów dochodowych jako stymulanty. W rezultacie liczenie sumy jest bardziej spójne metodycznie.

Wskaźnik Zamożności (ang. *Welfare Index*) nie składa się z żadnych wskaźników cząstkowych ze względu na pieniężny charakter wszystkich składowych, które pozwalają się sumować.

Wyznaczenie wartości wskaźnika WIi dla badanych powiatów i województw zostało dokonane na podstawie formuły dystansowej:

$$WI_i = 1 + 99 \times \frac{WI_{ei} - WI_{min}}{WI_{max} - WI_{min}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:

WI_{ei} – średni poziom zamożności mieszkańców w i-tym powiecie,
WI_{min}, WI_{max} – wartości odpowiednio minimalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) i maksymalne (maksymalne wartości zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) średniej zamożności mieszkańca: min = 663,5436 (powiat kolneński 2007), max = 2687,3660 (Warszawa 2008).

2.4 Nakłady polityk publicznych na rozwój społeczny

Elementem wyróżniającym podejście prezentowane w niniejszym raporcie jest próba skonstruowania Wskaźnika Rozwoju Społecznego, który pokazywałby różne nakłady polityki publicznej na rozwój społeczny, co może być wykorzystane w ewaluacji polityk publicznych w Polsce w długim okresie. W demokratycznym państwie budowanie przez władze publiczne instytucji i wdrażanie procesów, które odpowiadają na realne potrzeby obywateli i obywatelek, a także opieranie decyzji na ugruntowanej wiedzy i krytycznej analizie danych jest elementem dobrego rządzenia (ang. good governance). Mając dodatkowo za cel rozwój społeczny na podstawie wymiarów LHDI, zostaje sformułowany $LHDI_{PI}$, czyli Wskaźnik nakładów polityk publicznych na wymiary ujęte w Lokalnym Wskaźniku Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index – Policy Input – $LHDI_{PI}$*).

Tabela 2.3 Wymiary nakładów polityki publicznej ujęte w Lokalnym Wskaźniku Rozwoju Społecznego ($LHDI_{PI}$)

Wymiar	Zdrowie	Edukacja	Zamożność
Wskaźniki cząstkowe (wskaźniki)	**Wskaźnik Opieki Lekarskiej i Lekarsko-Dentystycznej** (*Liczba lekarzy i lekarzy dentystów wg podstawowego miejsca pracy, na 100 tys. osób*)	**Wskaźnik Wydatków na Edukację** (*Wydatki na edukację na ucznia ogółem: przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja i średnie*)	**Wskaźnik Wydatków Lokalnych** (*Suma wydatków z budżetów gmin i powiatów, na terenie danego powiatu bez wydatków z UE oraz pozycji budżetowych sfinansowanych ze środków unijnych w budżetach samorządu terytorialnego podzielona przez liczbę mieszkańców*)
	Wskaźnik Opieki Pielęgniarskiej i Położniczej (*Liczba pielęgniarek i położnych wg podstawowego miejsca pracy, na 100 tys. osób*)	**Wskaźnik Liczby Uczniów na Nauczyciela** (*Liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela: szkoły podstawowe i gimnazjalne*)	
Wskaźniki grupowe $LHDI_{PI}$	**Wskaźnik Nakładów Zdrowotnych**	**Wskaźnik Nakładów Edukacyjnych**	**Wskaźnik Wydatków Lokalnych**
Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego nakładów polityki ($LHDI_{PI}$) – powiat i województwo			
Nakłady polityk publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym w ujęciu rozwoju społecznego			

Źródło: Opracowanie własne.

Wzór na wskaźnik nakładów polityk publicznych na wymiary LHDI:

$$LHDI_{PIi} = \sqrt[3]{HI_{PIi} \times EI_{PIi} \times LEI_{PIi}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
$LHDI_{PIi}$ – oznacza nakłady publiczne na wymiary rozwoju społecznego dla powiatu lub województwa *i*,
HI_{PIi} – Wskaźnik Nakładów Zdrowotnych (ang. *Health Index Policy Input*) w *i*-tym powiecie,
EI_{PIi} – Wskaźnik Nakładów Edukacyjnych (ang. *Education Index Policy Input*) w *i*-tym powiecie,
LEI_{PIi} – Wskaźnik Wydatków Lokalnych (ang. *Local Expeditures Index Policy Input*) w *i*-tym powiecie.

2.4.1 Zdrowie

Jednym z trzech wymiarów Wskaźnika Rozwoju Społecznego jest długie i zdrowe życie. Możliwość długiego i zdrowego życia leży u podstaw podejścia do rozwoju społecznego (Sen & Anand 1994). Jest to zarówno cel polityki publicznej, jak i wartość sama w sobie. Mając na uwadze logikę konstrukcji wskaźników cząstkowych LHDI, dla potrzeb $LHDI_{PI}$ powinna być zastosowana miara związana z finansowaniem opieki zdrowotnej. W Polsce środki finansowe na ochronę zdrowia są dystrybuowane głównie przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ). Wydatki samorządów stanowią około 1% wszystkich wydatków na opiekę zdrowotną. Według dostępnej wiedzy, NFZ nie

wykorzystuje swoich rejestrów na potrzeby analiz dla szczebla lokalnego. Wykorzystanie tego typu danych będzie najprawdopodobniej możliwe po zmianach w systemie informatycznym Narodowego Funduszu Zdrowia.

Oczekiwana długość życia, współczynnik zgonów na nowotwory i choroby serca, czy mierniki zachorowalności są miarami efektów dla sfery zdrowia. Dla pacjenta ostatecznie ważniejsze są jakość i dostępność opieki zdrowotnej oraz infrastruktury medycznej niż wielkość środków finansowych na to przeznaczonych. Także w tej dziedzinie dostępność danych jest ograniczona, lecz Narodowy Fundusz Zdrowia i Ministerstwo Zdrowia zmieniają obecnie swoją strukturę statystyczną, by dane dotyczące zdrowia publicznego były lepszej jakości.

Zazwyczaj wskaźniki związane ze zdrowiem są określane jako zmienne w stosunku do wielkości populacji (na przykład liczba lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej na 1000 osób). W zakresie diagnostyki i opieki specjalistycznej, ważnym czynnikiem staje się dostęp do kardiologa, onkologa, internisty (specjalisty chorób wewnętrznych), geriatry czy pediatry. Oprócz wskaźników odnoszących się do lekarzy specjalistów powinny być wykorzystywane także wskaźniki dotyczące pozostałego personelu medycznego (na przykład liczba pielęgniarek na 100 tys. osób). Zatem w obliczeniach miary nakładów na sferę zdrowia autorzy używają następujących wskaźników:

- **Liczba lekarzy i lekarzy dentystów według podstawowego miejsca pracy na 100 tys. osób** (dane dostępne dla powiatu, na podstawie danych GUS, począwszy od 2006 roku),
- **Liczba pielęgniarek i położnych podstawowej opieki zdrowotnej według podstawowego miejsca pracy na 100 tys. osób** (dane dostępne dla powiatu, na podstawie danych GUS, począwszy od 2006 roku).

Te dwa wskaźniki pokazują stopień zaangażowania zasobów ludzkich w świadczenie opieki zdrowotnej. Podczas gdy liczba lekarzy podstawowej opieki medycznej pokazuje ogólną dostępność opieki zdrowotnej, liczba pielęgniarek i położnych w ważny sposób różnicuje jakość opieki zapewnianej przez placówki medyczne w danym regionie. Wskaźnik Nakładów Zdrowotnych (ang. *Health Index – Policy Input* – HI_{PI}) przyjmuje następującą formułę:

$$HI_{PIi} = \sqrt[2]{MDCI_i \times NMCI_i} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
$MDCI_i$ – Wskaźnik Opieki Lekarskiej i Lekarsko-Dentystycznej (ang. *Medical and Dental Care Index*) obliczany jest na podstawie liczby lekarzy zatrudnionych według podstawowego miejsca pracy na 100 tys. osób, w danym i-powiecie.
$NMCI_i$ – Wskaźnik Opieki Pielęgniarskiej i Położniczej (ang. *Nursing and Maternity Care Index*) obliczany jest na podstawie liczby pielęgniarek i położnych według podstawowego miejsca pracy na 100 tys. osób, w danym i-powiecie.

Wyznaczenie wartości wskaźnika $MDCI_i$ dla badanych powiatów i województw dokonujemy na podstawie formuły dystansowej:

$$MDCI_i = 1 + 99 \times \frac{MDCI_{ei} - MDCI_{min}}{MDCI_{max} - MDCI_{max}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
$MDCI_{ei}$ – liczba lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej i lekarzy dentystów w i-tym powiecie,
$MDCI_{min}$, $MDCI_{max}$ – wartości odpowiednio minimalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) i maksymalne (maksymalne wartości zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) liczby lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej i lekarzy dentystów na 100 tys. osób: min = 9,7935 (powiat łomżyński 2007), max = 788,4043 (Lublin 2009).

Podobnie obliczana jest wartość $NMCI_i$:

$$NMCI_i = 1 + 99 \times \frac{NMCI_{ei} - NMCI_{min}}{NMCI_{max} - NMCI_{max}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
$NMCI_{ei}$ – liczba pielęgniarek i położnych zatrudnionych na pełny etat na 1000 osób w i-tym powiecie,
$NMCI_{min}$, $NMCI_{max}$ – wartości odpowiednio minimalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) i maksymalne (maksymalne wartości zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) liczby pielęgniarek i położnych na 1000 osób przyjęte na poziomie: min = 5,9008 (Radom 2009), max = 1674,7066 (Krosno 2010).

2.4.2 Edukacja

Kolejnym wymiarem $LHDI_{PI}$ jest edukacja. Ewolucja kształcenia w rozwiniętych gospodarczo krajach zachodzi pod wpływem zmian demograficznych, technologicznych, politycznych i gospodarczych. Wśród sprawczych czynników demograficznych ważna jest zmiana struktury wieku tych społeczeństw, kurczenie się grupy osób młodych, którym społeczeństwa zapewniają formalne kształcenie na poziomie podstawowym i średnim. W grupie technologicznych przyczyn ewolucji kształcenia wskazać trzeba na nieustanny rozwój technologii informatycznych wzbogacający programy szkolnego nauczania (na przykład coursera.org, edX.com, ted.com), zmieniający treści i sposoby kształcenia. Przyczyny polityczne to coraz powszechniejsze przekonanie, że bogactwo narodów jest skutkiem wysokich kwalifikacji i kompetencji obywateli i obywatelek. Ważne są tu również postępy demokracji, skutkujące m.in. coraz lepszym nadzorem i kontrolą racjonalności wydawania publicznych pieniędzy. Państwo, obejmując na początku XX wieku wszystkie dzieci obowiązkiem szkolnym, zmieniło oblicze społeczeństwa. Polityka państwa w tym obszarze bardziej niż w jakimkolwiek innym ma wpływ na kształtowanie możliwości swoich obywateli i obywatelek oraz całego społeczeństwa przyszłości. Edukacja jest kluczowa dla rozwoju i przez pryzmat działań państwa w tym zakresie obliczana będzie część edukacyjna $LHDI_{PI}$.

Poniżej wymienione wskaźniki kluczowe w obszarze edukacji zostały wybrane jako części składowe LHDI w wyniku deliberacji towarzyszącej opracowaniu raportu metodycznego (UNDP PO in Poland 2012).

Wydatki na edukację na ucznia ogółem (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły średnie) mogą być postrzegane jako główny wskaźnik nakładów w zakresie edukacji. Ten wskaźnik to suma wydatków jednostek samorządu terytorialnego gminy oraz powiatu na terenie danego powiatu. Źródłem danych w tym wypadku jest Główny Urząd Statystyczny za Ministerstwem Finansów.

Liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela (szkoły podstawowe i gimnazja) to alternatywna miara nakładu w sferze edukacji. Niższa liczba uczniów na jednego nauczyciela może być interpretowana jako oznaka lepszej jakości kształcenia. W kontekście $LHDI_{PI}$ stosunek liczby uczniów do nauczycieli będzie obliczany dla szkół podstawowych i gimnazjów. Źródłem danych jest Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Wskaźnik Nakładów Edukacyjnych (ang. *Education Index – Policy Input* – EI_{PI}) przyjmuje następującą formułę:

$$EI_{PIi} = \sqrt[2]{EEI_i \times STRI_i} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
EEI_i – Wskaźnik Wydatków na Edukację (ang. *Education Expeditures Index*) wyznaczany jest na podstawie sumy wydatków samorządów (gmin i powiatów) na edukację podzielonej przez liczbę uczniów (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły średnie) w danym *i*-powiecie.
$STRI_i$ – Wskaźnik Liczby Uczniów na Nauczyciela (ang. *Student-Teacher Ratio Index*) wyznaczany jest na podstawie zsumowanej liczby uczniów szkół podstawowych i gimnazjów podzielonej przez zsumowaną liczbę nauczycieli w tych szkołach w danym *i*-powiecie.

Wyznaczenie wartości wskaźnika EEI_i dla badanych powiatów i województw dokonujemy na podstawie formuły dystansowej:

$$EEI_i = 1 + 99 \times \frac{EEI_{ei} - EEI_{min}}{EEI_{max} - EEI_{max}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
EEI_{ei} – wydatki samorządów na edukację na ucznia w i-tym powiecie,
EEI_{min}, EEI_{max} – wartości odpowiednio minimalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) i maksymalne (maksymalne wartości zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) wydatków samorządów na edukację w przeliczeniu na ucznia: min = 4736,0116 (Łomża 2007), max = 11167,7276 (Sopot 2010).

Podobnie obliczana jest wartość $STRI_i$:

$$STRI_i = 1 + 99 \times \frac{STRI_{ei} - STRI_{min}}{STRI_{max} - STRI_{max}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
$STRI_{ei}$ – zsumowana liczba uczniów szkół podstawowych i średnich podzielona przez zsumowaną liczbę nauczycieli w tych szkołach w i-tym powiecie,
$STRI_{min}$, $STRI_{max}$ – wartości odpowiednio minimalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) i maksymalne (maksymalne wartości zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) zsumowanej liczby uczniów szkół podstawowych i średnich podzielonej przez zsumowaną liczbę nauczycieli w tych szkołach przyjęte na poziomie: min = 8,9393 (powiat sejneński 2010), max = 15,3895 (Łomża 2007).

2.4.3 Zamożność

W przypadku HDI podstawowym wskaźnikiem cząstkowym opisującym zamożność obywateli jako poziom życia, czyli to co możemy kupić i wykorzystać kreując część materialną naszych „możliwości", jest Dochód Narodowy. DNB (Dochód Narodowy Brutto) na mieszkańca jest zarazem narzędziem i miarą. Na poziomie krajowym jest to miara możliwości gospodarczych, potencjalnych możliwości danego kraju i jego społeczeństwa do przeznaczania środków na poprawę jakości życia ludności. Na szczeblu regionalnym jego znaczenie staje się jednak zupełnie inne. Zdezagregowany DNB dostarcza nam informacji o wartości dodanej wytworzonej na określonym terytorium. Z uwagi na redystrybucyjną funkcję rządu, ma ona niewiele wspólnego ze środkami przeznaczonymi (lub dostępnymi) na cele rozwojowe na poziomie regionalnym. Państwo opodatkowuje obywateli i podmioty gospodarcze, a następnie redystrybuuje zgromadzone zasoby. Problem z interpretacją takiej alokacji polega na tym, że budżety powiatów i województw otrzymują na swoją działalność subwencje z budżetu państwa. Jeszcze ważniejsza jest asymetria relacji: w ramach solidarności społecznej lepiej sytuowane osoby (zarówno prawne, jak i prywatne) mają większy wkład finansowy (i nie tylko) w rozwój, w stosunku do tego, ile otrzymują w usługach publicznych (Ivanov & Peleah 2011).

Wartość dodana wytworzona w jednym obszarze jest więc przekazywana do obszarów biedniejszych według polityki redystrybucyjnej państwa; do tych biedniejszych trafiają także środki europejskie. Celem strategii rozwoju regionalnego państwa jest zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju i doprowadzenie do wzrostu gospodarczej, społecznej i politycznej spójności kraju. Bez takich funkcji redystrybucyjnych na przykład na niektórych obszarach mogłoby dojść do całkowitego wyludnienia lub innych niepożądanych konsekwencji. Co istotne z perspektywy rozwoju społecznego, w wyniku redystrybucji różnice wewnątrzkrajowe maleją i dla różnych jednostek terytorialnych zachodzi zjawisko konwergencji (jednostki terytorialne zbliżają się do średniej krajowej). Oczywiście niektóre formy redystrybucji polegają na transferach z budżetu państwa bezpośrednio do konkretnych osób, a nie do samorządów.

Może się okazać, że wykorzystywanie zdezagregowanego DNB w celu obliczenia $LHDI_{PI}$ jest nieuzasadnione, chyba że poziom dezagregacji jest wystarczająco wysoki, a kraj wystarczająco duży, przy czym analizowane w niniejszej publikacji polskie powiaty nie spełniają tego ostatniego wymogu, bo jest ich aż 379. Otrzymalibyśmy obraz sprzed redystrybucji, który byłby jeszcze bardziej odległy od realiów rozwoju społecznego niż obraz uzyskany tylko na podstawie PKB. Dla celów obliczenia LHDI potrzebne jest oszacowanie „dochodu rozporządzalnego" lub odpowiednika dla szczebli administracyjnych, takich jak powiat i województwo (Ivanov & Peleah 2011).

Dane dotyczące dochodów (lub wydatków) gospodarstw domowych dają uśredniony obraz dobrobytu poszczególnych ich członków i członkiń, włączając w to rolę szarej strefy, przy czym nie uwzględnia oczywiście dystrybucji zasobów wewnątrz gospodarstw. W przypadku LHDI użyty został najbliższy odpowiednik dochodu rozporządzalnego. Ma on poważne ograniczenie: dane dotyczące dochodów gospodarstw domowych, czy mieszkańców nie odzwierciedlają konsumpcji „usług publicznych" (bezpośredniej konsumpcji usług społecznych, takich jak ochrona zdrowia i edukacja czy pośrednia poprawy warunków życia poprzez rozwój regionalny i projekty infrastrukturalne finansowane ze źródeł centralnych w celu poprawy sytuacji w zacofanych regionach kraju). Dla celów polityki publicznej należy zatem porównywać dochody gospodarstw domowych z mierzalnymi nakładami polityki publicznej, na przykład budżetem samorządu czy alokacją funduszy unijnych w regionie. Ale by dane te były porównywalne pomiędzy różnymi jednostkami terytorialnymi, muszą być one przeliczone na jednego mieszkańca.

Dla jasności przekazu i symetrii wskaźnika $LHDI_{PI}$ powinna zostać zachowana równowaga pomiędzy różnymi miarami „nakładu" we Wskaźniku Wydatków Lokalnych między miarami strukturalnymi a finansowymi. We wskaźnikach cząstkowych dotyczących edukacji pojawiają się dwie miary: jedna dotycząca infrastruktury edukacyjnej, a druga – nakładów finansowych. W przypadku zdrowia są to miary dotyczące wyłącznie infrastruktury medycznej. W przypadku miar związanych ze standardem życia są to tylko miary finansowe, dotyczące nakładów pieniężnych w dyspozycji samorządu terytorialnego. Świadomi tej niedoskonałości wskaźnika stosujemy taki podział ze względu na ograniczoność potencjalnych miar.

Miary nakładu dla ekonomicznego wymiaru standardu życia w ujęciu nakładów polityk publicznych:

- **Suma wydatków z budżetów gmin i powiatów na terenie danego powiatu oraz pozycji budżetowych sfinansowanych ze środków unijnych w budżetach samorządu terytorialnego podzielona przez liczbę mieszkańców.** Źródło danych: Główny Urząd Statystyczny za Ministerstwem Finansów.

Jest to suma wszystkich nakładów publicznych w przeliczeniu na obywatela. Na etapie raportu metodycznego (UNDP PO in Poland 2012) i przeliczeń roboczych wydawało się, że będzie można liczyć środki europejskie w budżetach samorządowych rozłącznie. Niestety, lata 2007–2009 to czas pozyskiwania i podpisywania umów oraz rozpoczynania projektów ze środków europejskich. W tym czasie część samorządów nie miała w tych pozycjach żadnych wydatków, co związane jest z przesunięciem czasowym inwestycji. Dopiero lata 2009 i 2010 przynoszą zwiększające się wydatkowanie środków europejskich, łącznie z okresem zbliżonym do końca obecnej perspektywy finansowej, tj. lata 2011 i 2012, kiedy tych środków było nadal dużo. Ilość środków europejskich pozyskiwanych przez samorząd mówi także o sprawności i zdolności lokalnych władz do zaangażowania dodatkowych środków finansowych w inwestycje. Problem łączenia nakładów środków europejskich i polityk jest nadal istotnie trudny do ewaluacji. W dalszej części raportu przedstawimy rekomendacje dotyczące tego, co można zmienić: jaką część danych dotyczących środków europejskich można wykorzystać do opisu i analizy. Reasumując, istotne jest rozróżnienie dwóch strumieni finansowych, które się na niego składają.

Analizując miary „nakładu" polityk publicznych należy również pamiętać, że nie mają one uniwersalnego charakteru. Niektóre interwencje regionalne i nakłady finansowe są alokowane w poszczególnych częściach kraju, jak na przykład we wschodniej Polsce oraz w poszczególnych powiatach, a nawet gminach. Porównywanie jednostek terytorialnych, które dostały większe wsparcie niż inne, nie byłoby przydatne w ocenie skuteczności rodzajów polityk publicznych. Należy mieć oczywiście na uwadze problemy związane ze zniwelowaniem efektów obciążeń i różnych typów interakcji w skali makro, jednakże wydaje się, że jest to próba, którą warto podjąć, tak by $LHDI_{PI}$ mógł być używany do określania związków przyczynowo-skutkowych, pomiędzy rozwojem społecznym, a politykami publicznymi prowadzonymi przez państwo.

Wskaźnik Wydatków Lokalnych (ang. *Local Expeditures Index – Policy Input* – LEI_{PI}) przyjąłby postać wspomnianej wcześniej sumy nakładów finansowych samorządu terytorialnego per capita. Punktem wyjścia wyznaczenia wartości wskaźnika dla badanych powiatów i województw jest formuła dystansowa:

$$LEI_{PIi} = 1 + 99 \times \frac{LEI_{PI\,ei} - LEI_{PI\,min}}{LEI_{PI\,max} - LEI_{PI\,max}} \qquad i = 1, 2, ...n;$$

gdzie:
$LEI_{PI\,e\,i}$ – wydatki samorządów na mieszkańca w *i*-tym powiecie,
$LEI_{PI\,min}$, $LEI_{PI\,max}$ – wartości odpowiednio minimalne (zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) i maksymalne (maksymalne wartości zaobserwowane w badanych powiatach w latach 2007–2010) wydatków samorządów w przeliczeniu na mieszkańca: min = 2049,7501 (Piekary Śląskie 2007), max = 9454,3677 (Sopot 2007).

2.5 Miary kontekstowe Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego

Umieszczenie LHDI w kontekście brakujących wymiarów rozwoju społecznego wydaje się być koniecznością przy analizie na poziomie lokalnym. Od kiedy został stworzony, HDI stał się użytecznym narzędziem analitycznym dla rządów, mediów i społeczeństwa obywatelskiego, pozwalając na porównywanie postępu w rozwoju społecznym różnych krajów w czasie. Istnieją dwa możliwe podejścia do korzystania z HDI – jako do samoistnej, czysto statystycznej i rzetelnej naukowo miary, lub jako do użytecznej i wiarygodnej bazy do szerszego, bardziej dogłębnego działania, szczególnie istotnego dla decydentów (ang. *policy-makers*). To właśnie to drugie podejście – przy

wykorzystaniu bardziej złożonych i subtelnych wskaźników w połączeniu z nowym LHDI – jest kluczowe dla celów tego badania.

Fukuda-Parr (2003) i Pineda (2012) argumentują, że od momentu powstania HDI było wyraźnie stwierdzone, że koncepcja rozwoju społecznego jest znacznie szersza niż to, co może być mierzone przez ten wskaźnik. To oznacza pewne wyzwania w prowadzeniu polityki publicznej, ponieważ mogą istnieć sytuacje, w których rozwój społeczny w analizowanych przez niego obszarach może maskować pogorszenie innych kluczowych aspektów nieobjętych we wskaźniku. Przykładowo pogarszać się może aktywność obywatelska, zanieczyszczenie środowiska, spójność społeczna, warunki na rynku pracy czy aktywność cyfrowa (ang. *digital engagement*), podczas gdy wartość HDI w tym samym czasie może rosnąć. Oznacza to, że UNDP musi regularnie aktualizować swoje metodyki i wskaźniki w celu lepszego uchwycenia różnych aspektów rozwoju społecznego (Pineda 2012). W przypadku Polski autorzy zdecydowali się uwzględnić dodatkowe miary kontekstowe, mogące się przyczynić do rozwoju wskaźnika rozwoju społecznego.

W celu utworzenia użytecznego narzędzia prowadzenia polityki publicznej, musimy wyjść poza tradycyjne wymiary HDI, które w sposób niepełny skupiają się na mobilizowaniu opinii publicznej i generowaniu impulsu potrzebnego do zmiany. Budowanie merytorycznego zaplecza dowodowego dla decydentów wymaga bardziej kompleksowego podejścia, choć zasady przejrzystości i komunikatywnego przekazu muszą zostać podtrzymane. Opierając się na analizie procesów rozwojowych zachodzących w Polsce i na świecie, proponujemy włączyć informacje dotyczące pięciu aspektów rozwoju, które nie są elementami LHDI, a potencjalnie mogłyby być. Chodzi o analizę obszarów takich jak kapitał ludzki, ochrona środowiska, ubóstwo, rynek pracy, aktywność obywatelska, aktywność cyfrowa i kluczowe upełnomocnienie kobiet (ang. *women's empowerment*).

Tabela 2.4 Wymiary i wskaźniki kontekstowe rozwoju społecznego[14]

Wymiar	Kapitał ludzki	Rynek pracy	Ubóstwo	Aktywność obywatelska	Aktywność cyfrowa	Upełnomocnienie kobiet	Ochrona środowiska
Wskaźnik	Średnia liczba lat potrzebna na zdobycie osiągniętego poziomu wykształcenia przez osoby powyżej 25 r.ż. (NSP2002)	Stopa bezrobocia rejestrowanego	Odsetek osób korzystających ze wsparcia pomocy społecznej w gospodarstwach domowych w stosunku do liczby mieszkańców ogółem	Frekwencja w wyborach samorządowych (Rada Gminy)	Odsetek deklaracji podatkowych składanych przez Internet	Mandaty pełnione w samorządach przez kobiety	Zmieszane odpady komunalne zebrane z gospodarstw domowych per capita
Kontekst Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego							
Rozwój Społeczny na poziomie powiatu i województwa							

Źródło: Opracowanie własne.

Wśród głównych wyzwań, przed jakimi stają regiony w długofalowej perspektywie rozwoju, są nierówności społeczne, zmiany klimatyczne i ich efekty, degradacja środowiska, utrata różnorodności biologicznej i niezrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych. Nierówność ma negatywny wpływ nie tylko na sytuację jednostek, lecz również dla całych społeczeństw. Te o wysokim stopniu nierówności maja tendencję do powolniejszego wzrostu gospodarczego niż kraje o niższych nierównościach dochodowych, większe wyzwanie stanowi dla nich utrzymanie wzrostu przez dłuższy

14 Są to wskaźniki, które potencjalnie mogą stać się w przyszłości uzupełniającymi wymiarami LHDI.

okres czasu, a także wolniej wracają do dawne poziomu po okresach ekonomicznych tendencji zniżkowych (Chaudhuri & Ravallion 2006; Berg & Ostry 2011, cyt. za: UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda 2012). Poszerzenie spektrum oglądu rozwoju społecznego jest w tej chwili szczególnie istotne ze względu na dwa istotne wydarzenia. Z jednej strony, trwa właśnie globalna dyskusja nad stworzeniem Celów Zrównoważonego Rozwoju (ang. *Sustainable Development Goals*) jako kolejnej inicjatywy po Milenijnych Celach Rozwoju (ang. *Millenium Development Goals*). Po drugie, rozszerzanie perspektyw na rozwój społeczny wydaje się w sposób szczególny istotne w roku konferencji Rio+20[15], która zgromadziła światowych przywódców, wraz z tysiącami uczestników z rządów, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych i innych grup, aby wspólnie dyskutować nad strategiami zmniejszenia ubóstwa, zapewnienia sprawiedliwości społecznej oraz ochrony środowiska naturalnego.

Wskaźniki dla przedstawionych wymiarów kontekstowych LHDI to:

- Średnia liczba lat nauki potrzebnych do zdobycia osiągniętego poziomu wykształcenia przez osoby powyżej 25 r.ż. w 2002 roku. Obliczenia na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego 2002. Dane za: Główny Urząd Statystyczny.
- Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w stosunku do liczby cywilnej ludności aktywnej zawodowo (wyłączając osoby odbywające czynną służbę wojskową, pracowników jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego). Stopę bezrobocia podaje się uwzględniając liczbę osób pracujących w prywatnych gospodarstwach rolnych (będących częścią cywilnej ludności aktywnej zawodowo), oszacowaną na podstawie wyników spisu powszechnego. Osoby bezrobotne są zarejestrowane w zależności od ich miejsca zamieszkania lub pobytu, podczas gdy osoby zatrudnione – w zależności od adresu miejsca pracy. Dane za: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Liczba osób korzystających ze wsparcia pomocy społecznej w gospodarstwach domowych podzielona przez liczbę mieszkańców. Dane za: Główny Urząd Statystyczny.
- Suma wszystkich głosów oddanych w ostatnich wyborach do Rady Gminy (na terenie powiatu) podzielona przez liczbę wszystkich osób uprawnionych do głosowania na poziomie powiatu. Dane za: Państwowa Komisja Wyborcza.
- Suma wszystkich deklaracji podatkowych (PIT-36, PIT-37, PIT-37L) składanych przez Internet (przez system e-Deklaracje) podzielona przez sumę wszystkich deklaracji podatkowych (PIT-36, PIT-37, PIT-37L) złożonych w określonym powiecie. Dane za: Ministerstwo Finansów.
- Ilość zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych w przeliczeniu na mieszkańca określonego powiatu. Dane za: Główny Urząd Statystyczny.
- Odsetek pełnionych przez kobiety mandatów w radach gmin i radach powiatów. Dane za: Państwowa Komisja Wyborcza.

15 Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (ang. *The United Nations Conference on Sustainable Development* – UNCSD) została zorganizowana zgodnie z Rezolucją 64/236 (A/RES/64/236) Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Brazylii od 20 do 22 czerwca 2012 roku w celu uczczenia 20. rocznicy Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju (UNCED) z 1992 roku w Rio de Janeiro.

3. Stan rozwoju społecznego w Polsce

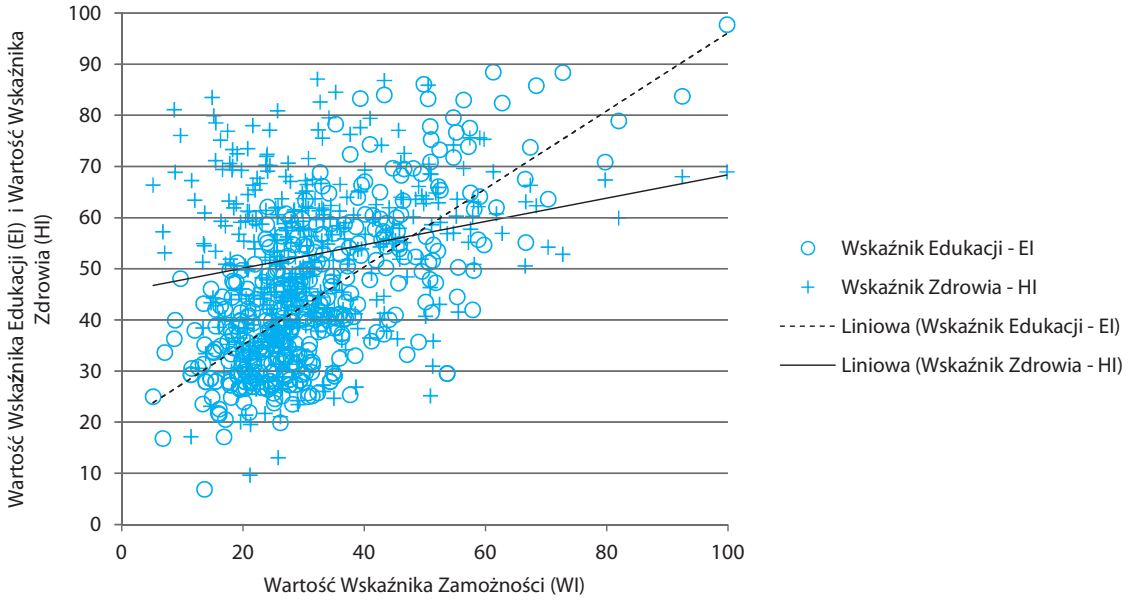
3.1 Ranking powiatów i województw ze względu na wartości LHDI

Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego to wskaźnik, który został opracowany w celu mierzenia lokalnego i regionalnego poziomu rozwoju społecznego. Składa się on z trzech wskaźników grupowych:

- Wskaźnika Zamożności (WI),
- Wskaźnika Zdrowia (HI),
- Wskaźnika Edukacji (EI).

Dokładny opis sposobu powstawania i obliczania na podstawie wskaźników cząstkowych powyższych wskaźników grupowych znajduje się w rozdziale 2. Poniższy wykres 3.1 przedstawia zależności między poszczególnymi wskaźnikami grupowymi odzwierciedlającymi wymiary rozwoju społecznego.

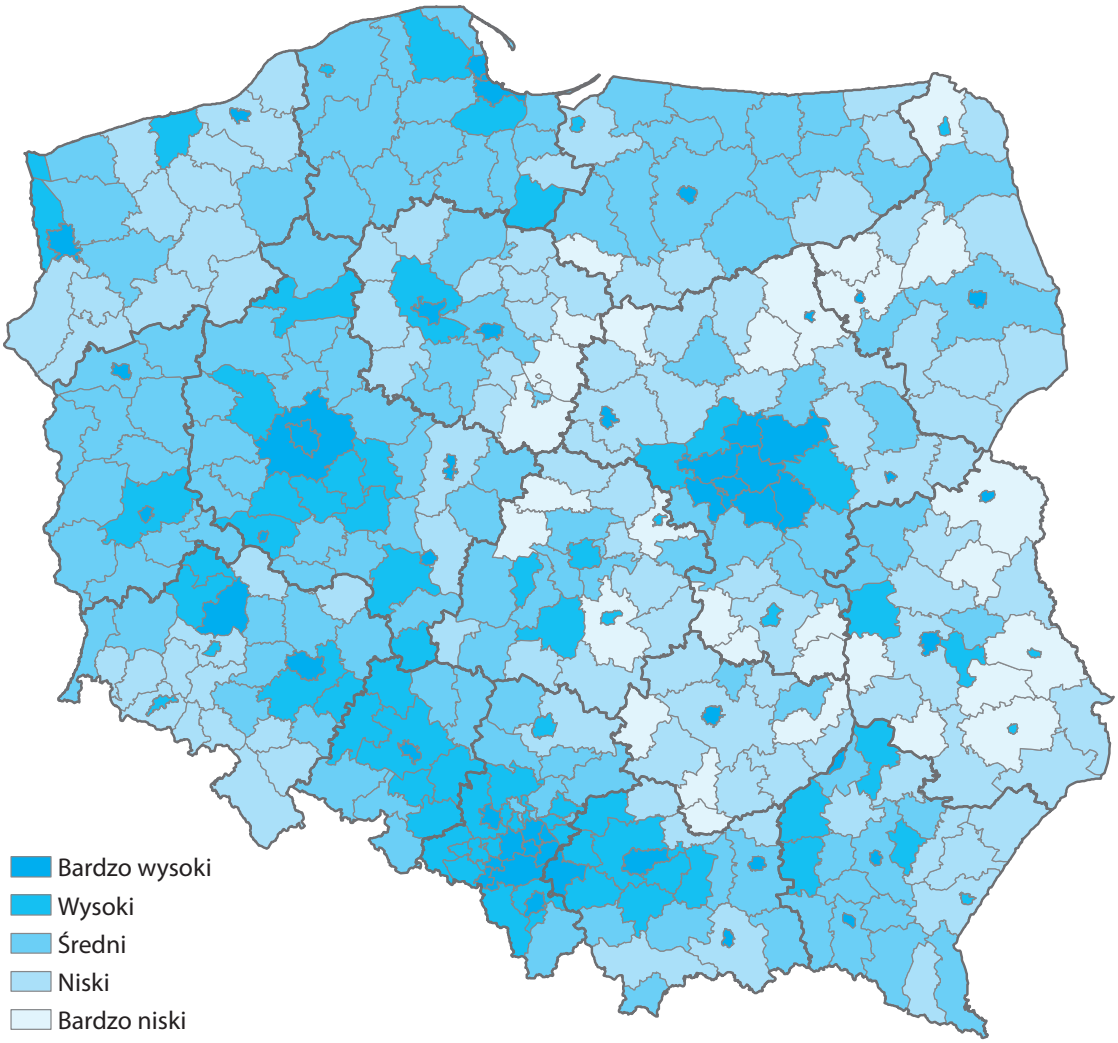
Wykres 3.1 Zależność Wskaźnika Zamożności (WI) ze Wskaźnikiem Zdrowia (HI) i zależność Wskaźnika Zamożności ze Wskaźnikiem Edukacji (EI) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne.

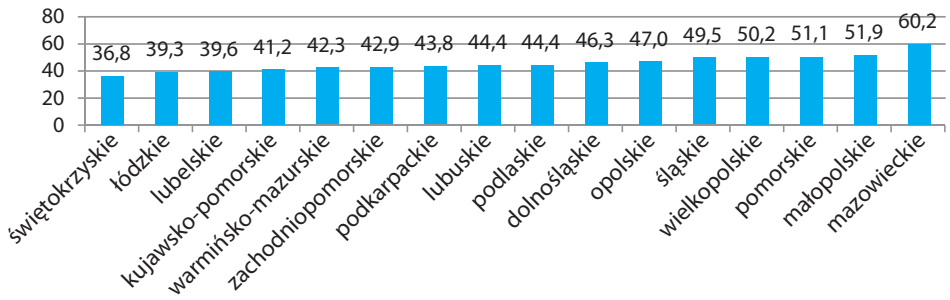
Na samym początku warto zaznaczyć, że za każdym razem, gdy badane są zależności, dopasowuje się kształt najlepiej odzwierciedlający wizualizację danych na wykresie punktowym. W tym wypadku jest poszukiwana zależność liniowa i to ona najlepiej oddaje rozkład cech na wykresie 3.1. Współczynnik korelacji liniowej Wskaźnika Zamożności i Wskaźnika Zdrowia wynosi 0,219 i jest to zależność umiarkowanie słaba. Współczynnik korelacji liniowej Wskaźnika Zamożności ze Wskaźnikiem Edukacji wynosi 0,701 i jest to zależność silna. Zależność miedzy Wskaźnikiem Edukacji i Wskaźnikiem Zdrowia jest umiarkowana i wynosi 0,392 (współczynnik korelacji Pearsona). Ogólnie można powiedzieć, że trzy wymiary Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego są umiarkowanie współzależne, choć edukacja wydaje się być istotniej powiązana z zamożnością niż zdrowie. Wizualizacja otrzymanego Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego znajduje się na mapie 3.1 (powiaty) i wykresie 3.2 (województwa).

Mapa 3.1 Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego (LHDI) w powiatach w 2010 roku (wskaźnik przyjmuje wartości od 1 do 100 w punktach)



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 3.2 Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego (LHDI) w województwach w 2010 roku (wskaźnik przyjmuje wartości od 1 do 100 w punktach)



Na mapie 3.1 widać obraz rozwoju społecznego w Polsce w roku 2010. Powiaty zostały zaliczone do poszczególnych grup o bardzo wysokim, wysokim, średnim, niskim i bardzo niskim poziomie rozwoju społecznego na podstawie podziału obserwowanych wartości na pięć równych grup metodą przerw naturalnych.

LHDI pozwala stworzyć ranking na poziomie województw i powiatów. Wyniki dla 2010 przedstawiają się następująco:

Tabela 3.1 Ranking województw ze względu na wartości LHDI w roku 2010 i zmiana w pozycji województw w rankingu w porównaniu do 2007 roku

Województwo	Pozycja wg LHDI 2010	Zmiana pozycji w porównaniu do 2007 r.	LHDI	HI	EI	WI
Mazowieckie	1	0	60,21	58,18	61,68	60,84
Małopolskie	2	0	51,93	69,10	57,65	35,15
Pomorskie	3	0	51,14	71,28	47,16	39,79
Wielkopolskie	4	0	50,22	63,32	50,19	39,86
Śląskie	5	0	49,54	48,39	53,92	46,59
Opolskie	6	0	46,95	59,76	55,94	30,96
Dolnośląskie	7	0	46,34	47,61	48,79	42,84
Podlaskie	8	1	44,40	66,08	51,60	25,67
Lubuskie	9	2	44,36	54,72	47,21	33,79
Podkarpackie	10	0	43,77	72,28	48,15	24,09
Zachodniopomorskie	11	-3	42,89	52,31	42,51	35,48
Warmińsko-Mazurskie	12	0	42,33	58,61	41,85	30,93
Kujawsko-Pomorskie	13	0	41,22	49,17	42,31	33,67
Lubelskie	14	1	39,55	48,61	46,46	27,40
Łódzkie	15	1	39,28	31,48	52,25	36,85
Świętokrzyskie	16	-2	36,78	45,95	39,18	27,62

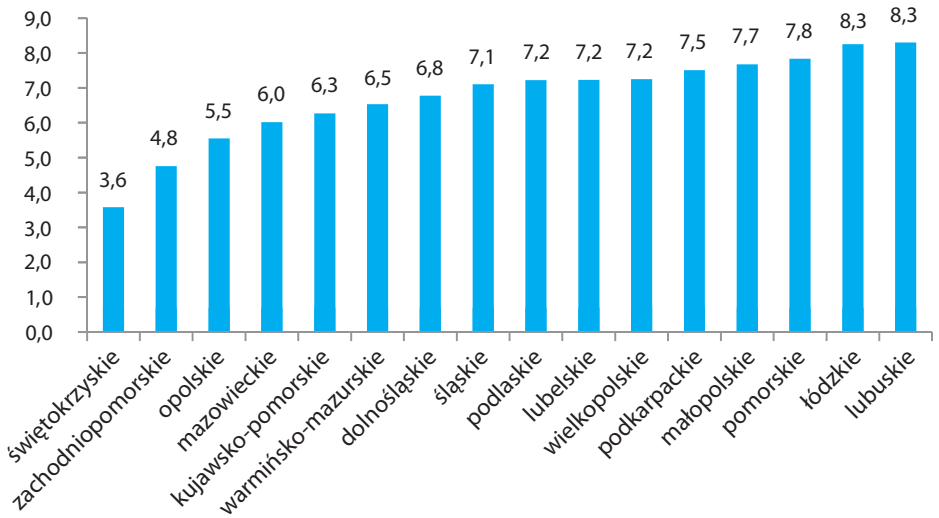
Źródło: Opracowanie własne.

Opis skrótów:
LHDI – Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego
HI – Wskaźnik Zdrowia
EI – Wskaźnik Edukacji
WI – Wskaźnik Zamożności

Mierzony za pomocą tego wskaźnika poziom rozwoju społecznego przyjmuje wartości z przedziału 1–100. W tym miejscu należy zaznaczyć, że rozwój społeczny jest zjawiskiem niezwykle złożonym i proponowany przez nas wskaźnik – ani żadna inna miara syntetyczna – nie jest w stanie w pełni tej złożoności oddać. Prezentowana w tabeli zmiana w czasie ma charakter poglądowy i ze względu na jej niewielką skalę trudno wyciągać zdecydowane wnioski. Zwraca uwagę to, że nie zawsze ranking według dochodów odzwierciedla rozkład rozwoju społecznego, innymi słowy dochód nie determinuje poziomu rozwoju społecznego danego województwa czy powiatu. Należy przy tym pamiętać, że wartość wskaźnika syntetycznego jest wypadkową wartości wskaźników grupowych i na ich podstawie należy rozpatrywać wynik każdej jednostki terytorialnej. Przykładowo, województwo małopolskie jest na drugim miejscu w rankingu LHDI, podczas gdy wartość jego wskaźnika dochodów jest poniżej średniej dla wszystkich województw. Lista województw notujących najgorsze wyniki rozwoju społecznego są nieoczywiste – województwo świętokrzyskie notuje gorsze wyniki edukacyjne, większą śmiertelność na choroby cywilizacyjne oraz jedne z najniższych dochodów spośród badanych regionów. Na dodatek wynik pogorszył się w stosunku do roku 2007 o 2 pozycje, głównie przez gorsze wyniki edukacyjne i zwiększający się odsetek zgonów na choroby cywilizacyjne. Podobnie negatywne zjawiska dotykają województwo zachodniopomorskie.

Warto zwrócić uwagę także na zauważalne zjawisko wyspy „wyspy warszawskiej" – województwo mazowieckie, które notuje najwyższy poziom rozwoju społecznego, jednocześnie obejmuje wiele powiatów o niskich wartościach wskaźników. Aglomeracja warszawska istotnie wpływa na zwiększenie wartości wskaźnika dla całego województwa. Należy pamiętać, że miasta także nie są heterogeniczne. Część dzielnic Warszawy notuje niższe wyniki edukacyjne, a długość życia znacząco różni się na przykład między Pragą Północ a Wilanowem. W tym kontekście warto odnieść się do pojęcia spójności społecznej lub rozwojowej, która nie jest bezpośrednim przedmiotem analizy, ale dostępne dane czynią ją możliwą. Przykładowo, o ile mazowieckie osiągnęło najwyższy wskaźnik LHDI w podziale wojewódzkim, to również nie jest wykluczone, że znajduje się na ostatnim miejscu jeżeli chodzi o poziom spójności rozwojowej. Jest to temat dla dalszych analiz wewnątrzregionalnych.

Wykres 3.3 Zmiana absolutna wartości Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w latach 2007–2010 w województwach (w punktach)



Źródło: Opracowanie własne.

Ten rozdźwięk staje się jeszcze bardziej widoczny w przypadku powiatów. Tak skonstruowany ranking nie pozwala stwierdzić, że życie w Warszawie jest dwa razy lepsze niż w Grudziądzu, lecz wynik LHDI i jego składowych wskazuje, że istnieje duża różnica między tymi dwoma miejscami przy tak definiowanym rozwoju społecznym.

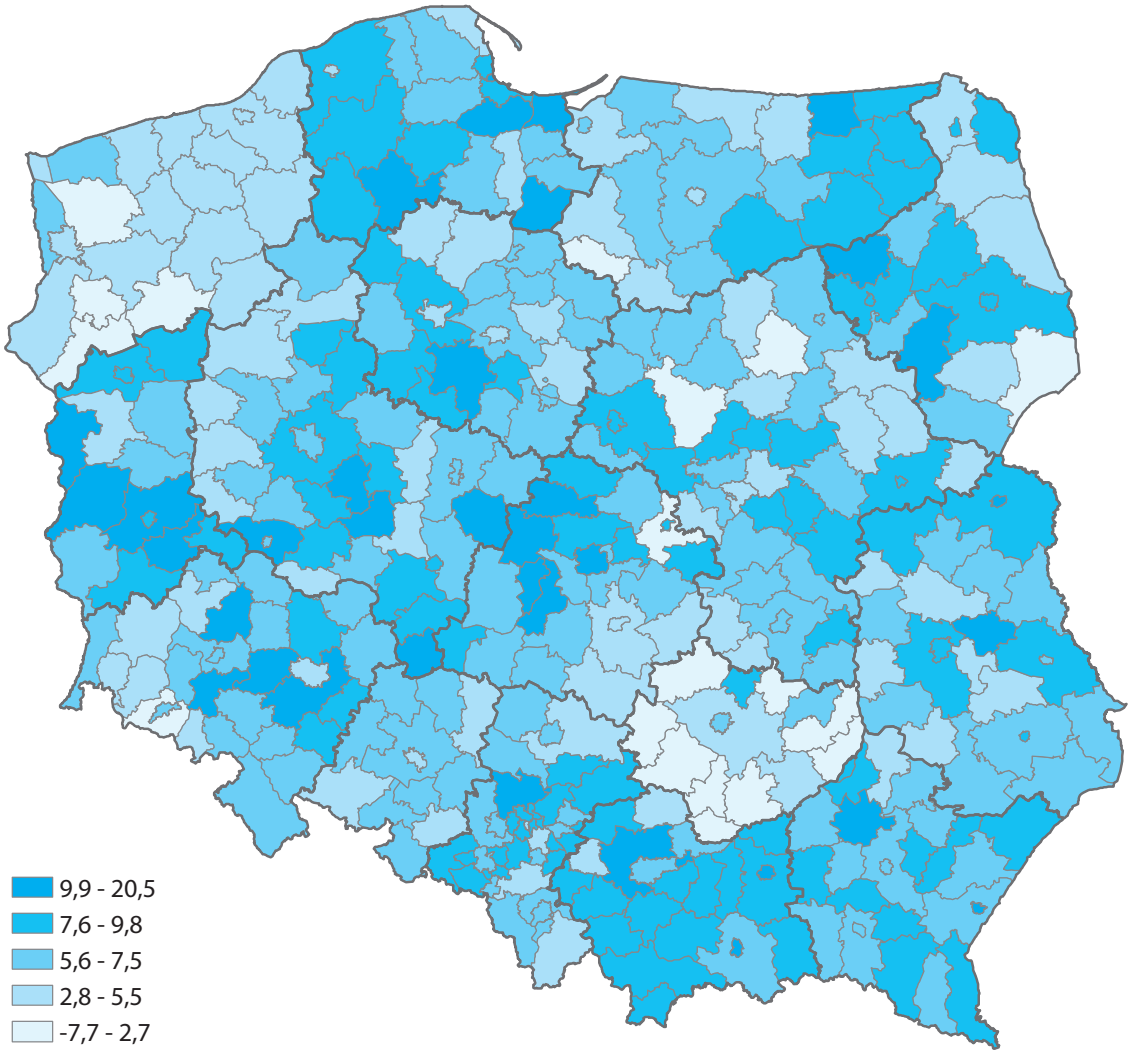
Tabela 3.2 Ranking 30 powiatów o najwyższych wartościach LHDI w roku 2010 i zmiana pozycji w rankingu w porównaniu do 2007 roku

Powiat	Pozycja wg LHDI 2010	Zmiana pozycji w porównaniu do 2007 r.	LHDI	HI	EI	WI
Warszawa	**1**	0	87,63	68,97	97,75	99,83
Piaseczyński	**2**	0	80,75	68,01	83,74	92,44
Pruszkowski	**3**	0	72,92	59,95	78,93	81,96
Warszawski Zachodni	**4**	1	72,48	67,39	70,88	79,72
Kraków	**5**	-1	72,05	69,00	88,47	61,27
Poznań	**6**	0	71,52	62,35	85,83	68,37
Rzeszów	**7**	0	71,22	85,90	83,24	50,52
Sopot	**8**	10	69,78	52,86	88,38	72,74
Gdynia	**9**	2	69,55	75,60	77,53	57,40
Legionowski	**10**	3	69,09	66,35	73,76	67,37
Opole	**11**	-3	68,82	69,63	83,02	56,38
Olsztyn	**12**	-3	68,62	74,23	79,57	54,69
Białystok	**13**	-1	68,10	86,84	84,02	43,29
Wrocław	**14**	-4	66,53	56,94	82,43	62,74
Gdańsk	**15**	0	65,92	75,64	64,14	59,05
Siedlce	**16**	1	64,76	68,57	77,84	50,87
Lublin	**17**	-1	64,57	62,77	86,10	49,80
Kielce	**18**	-4	64,08	68,50	75,29	51,02
Zielona Góra	**19**	2	63,43	60,32	76,68	55,17
Krosno	**20**	0	63,37	77,63	83,30	39,34
Poznański	**21**	6	62,67	75,34	54,67	59,75
Grodziski	**22**	0	62,38	54,25	63,63	70,32
Nowy Sącz	**23**	10	62,30	79,43	74,34	40,94
Tarnobrzeg	**24**	7	61,58	84,55	78,30	35,27
Otwocki	**25**	10	61,54	55,17	73,89	57,17
Tychy	**26**	-3	61,52	60,79	61,98	61,80
Lubiński	**27**	10	61,45	63,13	55,15	66,64
Katowice	**28**	-9	61,03	50,58	67,54	66,54
Bielsko-Biała	**29**	-5	60,71	56,97	71,77	54,72
Leszno	**30**	-5	60,11	62,92	66,09	52,23

Źródło: Opracowanie własne.

Opis skrótów:
LHDI – Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego
HI – Wskaźnik Zdrowia
EI – Wskaźnik Edukacji
WI – Wskaźnik Zamożności

Mapa 3.2 Zmiana absolutna wartości Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w latach 2007–2010 w powiatach (w punktach)



Źródło: Opracowanie własne.

Największy wzrost wartości LHDI zanotowano w województwach lubuskim i łódzkim. W odróżnieniu od wzrostu PKB (GUS 2012a) w ostatnich latach mazowieckie nie ma tak dużej dynamiki, ponieważ już w 2007 roku osiągnęło dosyć wysoki poziom wzrostu społecznego i obecnie inne regiony „konwergują" do podobnych wartości. Istotną rolę odgrywa także to, że w przypadku łódzkiego czy lubuskiego znacząco przez ostatnie lata zwiększyła się tam przeciętna długość życia, a także relatywnie poprawiają się dochody. Więcej szczegółów widać na mapie przedstawiającej dynamikę zmian w poziomie rozwoju społecznego w powiatach, gdzie największa dynamika rozwoju ma miejsce w powiatach: nowosolskim, jaworskim, kolbuszowskim, w łaskim, kępińskim, krakowskim, oraz miastach Łódź (choć wynika to z wydłużania się średniej długości życia powodowanej opuszczaniem miasta przez osoby w wieku produkcyjnym), Sopot i Biała Podlaska. Najmniejsze zmiany dotyczą powiatów: goleniowskiego, starachowickiego, opatowskiego, sandomierskiego, buskiego, pyrzyckiego, myśliborskiego, choszczeńskiego, jeleniogórskiego, włoszczowskiego oraz pińczowskiego. W tych dwóch ostatnich zanotowano pogorszenie się wartości LHDI powodowane dużym ujemnym przyrostem naturalnym, zwiększającą się liczbą zgonów, a także istotnym pogorszeniem się wyników edukacyjnych w powiecie pińczowskim.

3.2 Wskaźniki grupowe Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego

3.2.1 Zamożność

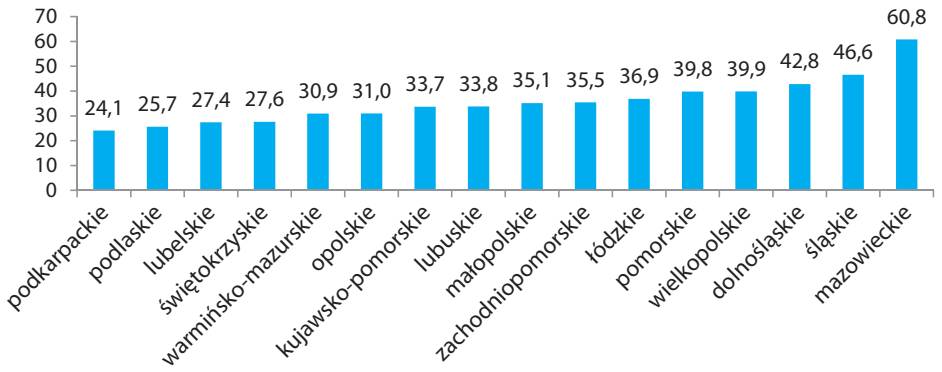
Zamożność może poprawić dostęp do wysokiej jakości edukacji, opieki zdrowotnej i lepszych warunków mieszkaniowych. To, co wydaje się kluczowe, czyli jakimi środkami dysponujemy – warunkującymi realizację naszych zamierzeń i celów – ujęte zostało we Wskaźniku Zamożności (ang. *Welfare Index*). W krajowym HDI standard życia mierzony jest opierając się na dochodzie narodowym w przeliczeniu na mieszkańca. Dla poziomu województwa i powiatu musieliśmy znaleźć inną miarę, która lepiej odzwierciedli średni poziom dochodu rozporządzalnego. Wskaźnik Zamożności liczymy jako **sumę dochodu podatników ogółem przed opodatkowaniem** (zeznania podatkowe: PIT-36, PIT-36L, PIT-37) powiększoną o dochód z rolnictwa opierając się na hektarach przeliczeniowych[16] oraz **wydatki na pomoc społeczną i inne zadania polityki społecznej** – świadczenia społeczne oraz wydatki na politykę rodzinną w budżetach lokalnych władz samorządowych (gminnych oraz powiatowych) z wyłączeniem świadczeń z tytułu klęsk żywiołowych, podzieloną przez liczbę mieszkańców powiatu. Dla zapewnienia porównywalności dochodu osiąganego w kolejnych latach badanego okresu, przeliczyliśmy wartości dla poszczególnych lat według cen z 2007 roku.

Są to dwa strumienie finansowe w sensie logicznym – jeden to dochód z pracy, działalności, świadczeń rentowych i emerytalnych oraz dochodów z rolnictwa. Drugi to świadczenia z pomocy społecznej i świadczenia rodzinne, które związane są z niskimi progami dochodowymi, ale również zwiększają sumę środków finansowych do wykorzystania przez mieszkańców. Najlepszy dla obliczeń byłby skorygowany dochód do dyspozycji netto, po opodatkowaniu, reprezentujący średnią sumę pieniędzy do dyspozycji gospodarstwa domowego, ale trudno byłoby go łączyć z innymi dochodami. Proponowany Wskaźnik Zamożności opiera się na wszystkich dostępnych źródłach administracyjnych i statystyki publicznej dotyczących dochodów obywateli. Mieszczą się w nim wszystkie źródła dochodu: od umów o dzieło, przez umowy o pracę, aż po działalność gospodarczą, dochody z rolnictwa, emerytury i renty oraz dochody ze świadczeń pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych. Wskaźnik Zamożności to najbliższy substytut dochodu rozporządzalnego, wystandaryzowany i ukazujący zróżnicowanie regionalne ze względu na dochody obywateli. Jego wadą jest nieuwzględnienie dochodów z szarej strefy. Nie są one doszacowane do wyników, ponieważ nie wiadomo na jakich zasadach przyjąć doliczenie dodatkowego dochodu w ujęciu terytorialnym. Należy pamiętać, że w części regionów i powiatów szara strefa może odgrywać istotną rolę, lecz szacowanie jej skali na tym poziomie terytorialnym wymagałoby odrębnego badania.

Obserwowana dynamika zmian Wskaźnika Zamożności wydaje się być niezachwiana od roku 2007, mimo że uwzględniony jest także okres sprzed spowolnienia gospodarczego w Polsce. Wszystkie polskie regiony osiągają rok do roku coraz lepsze wyniki w sferze dochodów obywateli. Powoli zmniejszają się różnice między dochodami w najbogatszych i najbiedniejszych regionach naszego kraju. W tych ostatnich zwiększającym się dochodom sprzyja efekt bazy powodowany ogólnie niskim poziomem wynagrodzeń, mimo że dynamika przyrostu wskaźników dochodowych jest większa wśród najbogatszych regionów (mazowieckie, śląskie, dolnośląskie).

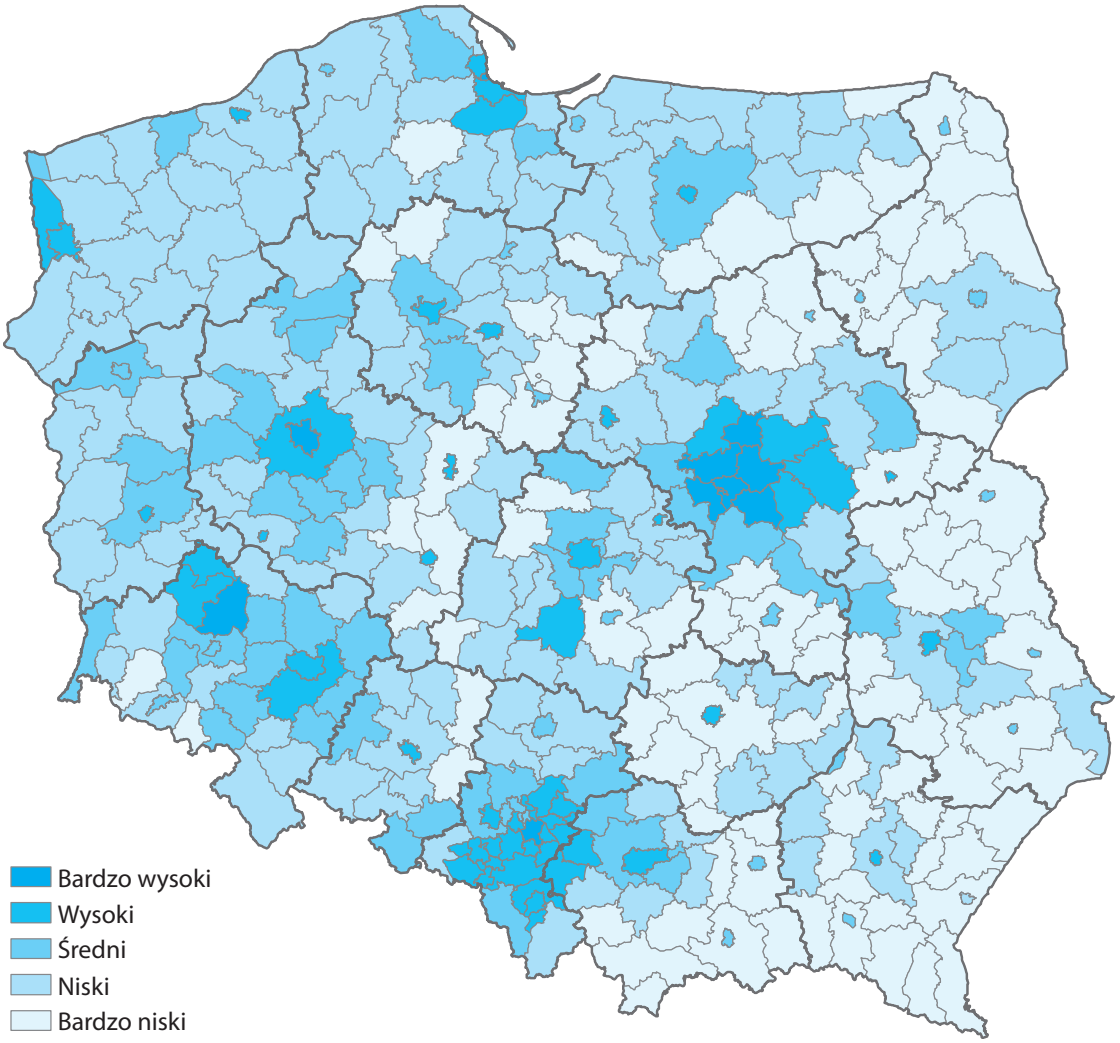
16 Wpływy gmin z podatku rolnego podzielone przez wartość podatku z jednego hektara przeliczeniowego pomnożone przez średni dochód z 1 ha przeliczeniowego z działalności indywidualnych gospodarstw rolniczych, które stanowią podstawę podatku rolniczego dla gruntów rolnych.

Wykres 3.4 Wskaźnik Zamożności (WI) LHDI w województwach w 2010 roku (wskaźnik przyjmuje wartości od 1 do 100 w punktach)



Źródło: Opracowanie własne.

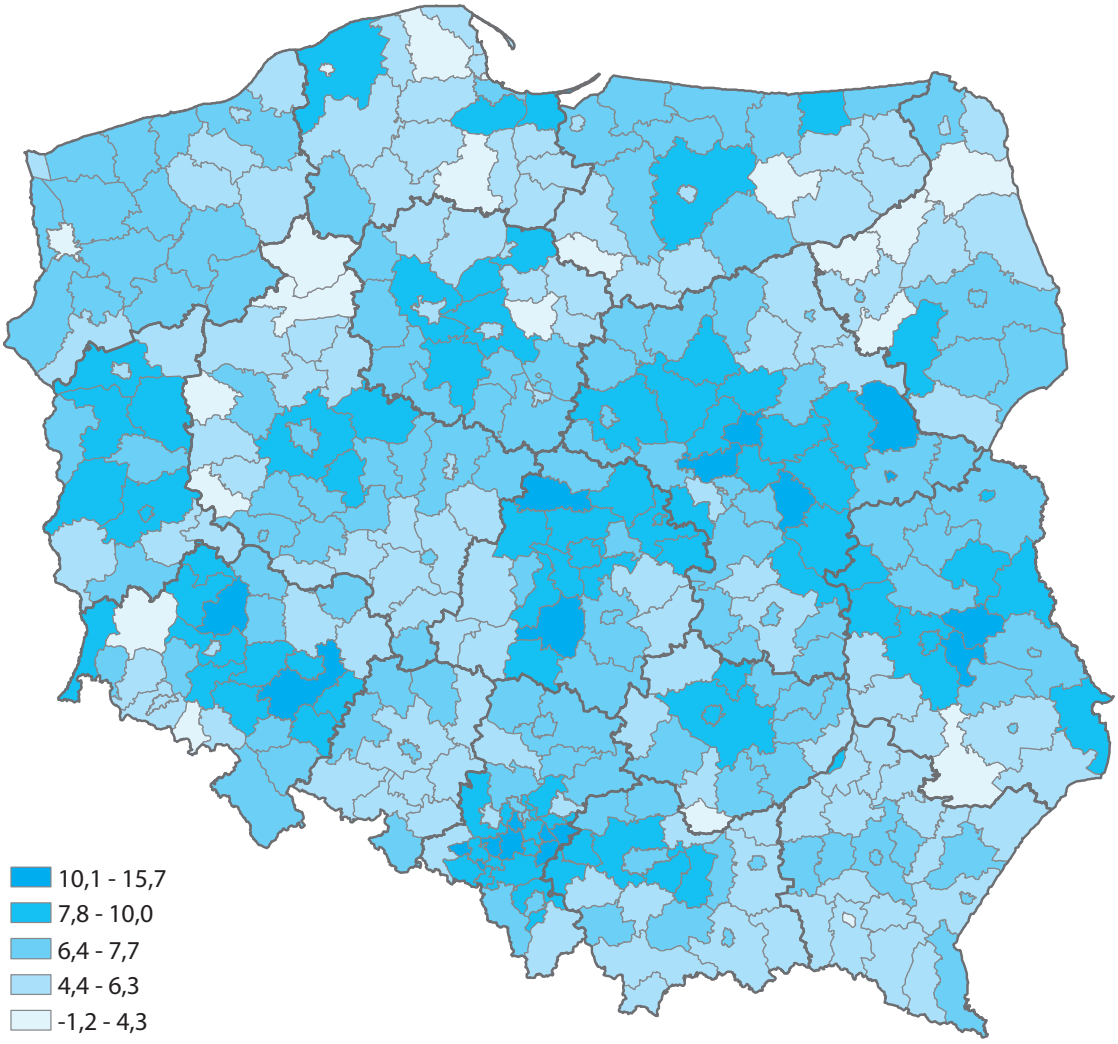
Mapa 3.3 Wskaźnik Zamożności (WI) LHDI w powiatach w 2010 roku (wskaźnik przyjmuje wartości od 1 do 100 w punktach)



Źródło: Opracowanie własne.

Na mapie 3.3 widać dokładnie różnice dochodowe w pięciu kategoriach wartości Wskaźnika Zamożności LHDI. Sieć najwyższych dochodów jest tożsama z największymi miastami Polski: Warszawą, Krakowem, konurbacją śląską i powiatami powiązanymi z nimi funkcjonalnie, co widać szczególnie w przypadku Warszawy.

Mapa 3.4 Zmiana absolutna wartości Wskaźnika Zamożności (WI) LHDI latach 2007–2010 w powiatach (w punktach)



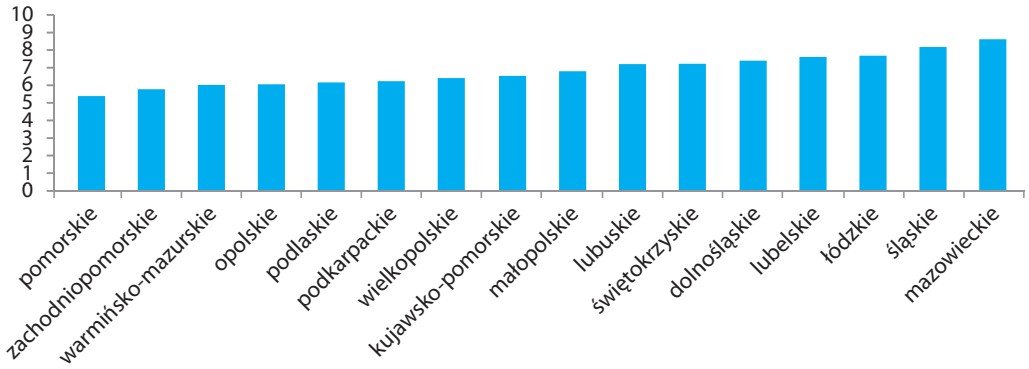
Źródło: Opracowanie własne.

Zmiany wartości Wskaźnika Zamożności są szczególnie widoczne w powiatach (dynamika powyżej 10 jednostek w przeciągu 4 lat): bieruńsko-lędzińskim, Mysłowicach, rybnickim, lubińskim, świdnickim, bełchatowskim, wrocławskim, otwockim, legionowskim, łęczyckim, mikołowskim, warszawskim zachodnim, łęczyńskim, Jaworznie, sokołowskim, Siedlcach i w Rudzie Śląskiej. Widać, że duża część tych najbardziej dynamicznych powiatów to te otaczające większe aglomeracje; zmiany dochodowe mogą być związane z wyprowadzaniem się mieszkańców miast na przedmieścia, gdzie zaczynają płacić podatki.

Ranking regionalny Wskaźnika Dochodu jest podobny, jak w przypadku innych pieniężnych wskaźników regionalnych i.e. Produktu Krajowego Brutto per capita. Jeżeli spojrzymy na kolejność

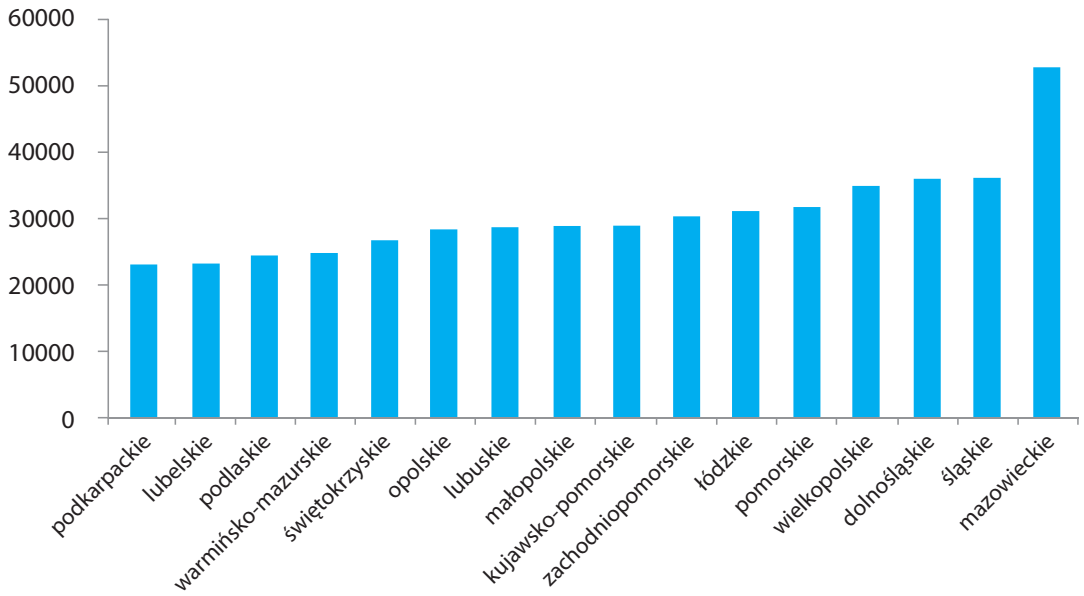
województw według tej drugiej miary okaże się ona nieco inna niż w przypadku Wskaźnika Zamożności LHDI. Związane jest to po pierwsze z wadami wskaźnika PKB, który w ujęciu regionalnym niedoszacowuje pewnych źródeł dochodu i produkcji. Poza tym PKB nie bierze pod uwagę różnych źródeł dochodu, które udało uchwycić się we wskaźniku cząstkowym. PKB rośnie dzięki produkcji, ale realne dochody obywateli, także z powodu transferów społecznych, w niektórych regionach mogą być istotnie większe niż na to wskazują zmiany PKB. Przykładem może być tu województwo kujawsko-pomorskie, czy warmińsko-mazurskie.

Wykres 3.5 Zmiana absolutna wartości Wskaźnika Zamożności (WI) LHDI w latach 2007–2010 w województwach (w punktach)



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 3.6 Produkt Krajowy Brutto per capita (w zł) w województwach w 2008 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Wskaźnik Zamożności jest najbliższy dochodowi rozporządzalnemu ze względu na wartości kwotowe, które uzyskano z różnych źródeł i przeliczono na obywatela. Jeżeli porównamy dane z opisywanego już wcześniej Badania Budżetów Gospodarstw Domowych GUS to okaże się, że źródłowe dane kwotowe, które były bazą dla obliczenia części dochodowej LHDI są bardzo zbliżone w rozkładzie terytorialnym.

Tabela 3.3 Informacje o dochodach na podstawie obliczeń UNDP i GUS w województwach w 2010 roku (w zł)

Województwo	Dochód opodatkowany obliczony przez UNDP		Dochód do dyspozycji GUS		Dochód ogółem GUS		Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem GUS*	
Dolnośląskie	1518,814	3	1235,35	3	1282,93	3	3310	3
Kujawsko-pomorskie	1331,438	10	1073,11	12	1108,94	12	2697	12
Lubelskie	1203,138	14	979,43	15	1025,80	15	2791	10
Lubuskie	1333,919	9	1148,74	7	1189,89	8	2580	15
Łódzkie	1396,44	6	1148,54	8	1203,19	7	2898	7
Małopolskie	1361,569	8	1124,62	9	1156,79	10	2997	5
Mazowieckie	1886,859	1	1569,11	1	1622,96	1	4218	1
Opolskie	1276,103	11	1123,99	10	1181,90	9	2882	8
Podkarpackie	1135,546	16	901,38	16	937,85	16	2647	14
Podlaskie	1167,89	15	1188,46	5	1224,92	5	2682	13
Pomorskie	1456,582	5	1241,89	2	1286,94	2	3223	4
Śląskie	1595,547	2	1166,44	6	1215,44	6	3502	2
Świętokrzyskie	1207,824	13	1031,24	14	1062,78	14	2753	11
Warmińsko-mazurskie	1275,357	12	1063,00	13	1096,87	13	2448	16
Wielkopolskie	1457,961	4	1102,85	11	1135,02	11	2973	6
Zachodnio-pomorskie	1368,359	7	1192,35	4	1231,10	4	2849	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS i obliczeń UNDP.

* Stosunek sumy wynagrodzeń osobowych brutto, honorariów wypłaconych niektórym grupom pracowników za prace wynikające z umowy o pracę, wypłat z tytułu udziału w zysku lub w nadwyżce bilansowej w spółdzielniach oraz dodatkowych wynagrodzeń rocznych dla pracowników jednostek sfery budżetowej do przeciętnej liczby zatrudnionych w danym okresie; po wyeliminowaniu osób wykonujących pracę nakładczą oraz zatrudnionych za granicą.

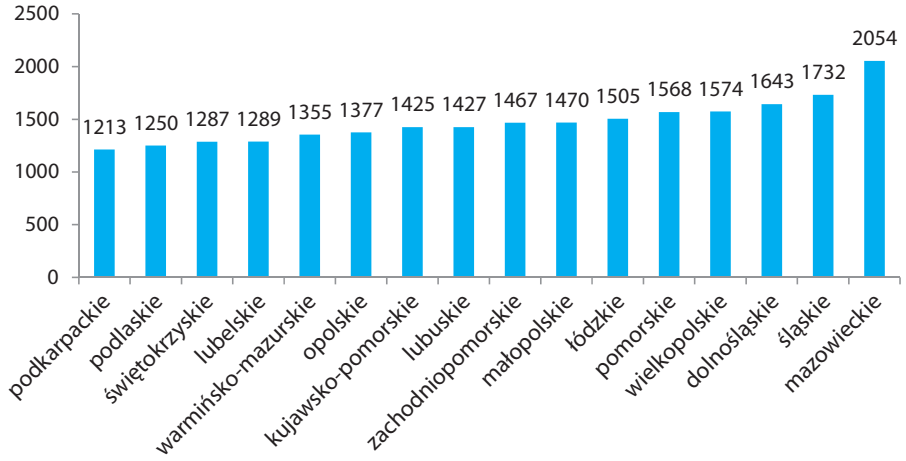
Obliczenia GUS na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (kolumny dochód do dyspozycji i dochód ogółem) ukazują nieco inny, choć podobny rozkład. Województwo kujawsko-pomorskie ma nieco lepszą pozycję w przypadku rankingu na podstawie danych źródłowych UNDP. Dane dochodowe UNDP pokazują także istotnie większą bezwzględną wartość dochodu przypadającą na mieszkańca Śląska, Dolnego Śląska i Wielkopolski. Dochód rozporządzalny GUS wskazuje na dosyć dobrą pozycję w rankingu Zachodniopomorskiego i Pomorskiego w porównaniu do innych regionów. Nie są to bardzo istotne różnice i związane są zapewne z kwestiami metodologicznymi – Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych jest badaniem ankietowym, a UNDP opierało się na danych administracyjnych. Widoczne różnice dotyczą danych o przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu, ponieważ dane te pochodzą od podmiotów zatrudniających więcej niż 9 osób, co sprawia, że duża część pracodawców sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MSP) nie została uchwycona. MSP zdają się odgrywać istotną rolę w sektorze usługowym na wybrzeżu, ale także w województwie lubuskim, co widać w innym rozkładzie województw według dochodów ogółem w porównaniu z danymi obliczonymi przez UNDP (patrz: tabela 3.3).

Przechodząc do bezpośredniej analizy danych źródłowych, składających się na Wskaźnik Zamożności LHDI, warto przyjrzeć się wspomnianym dwóm strumieniom finansowym: dochodom i środkom z pomocy społecznej.

3.2.1.1 Dochód będący podstawą opodatkowania

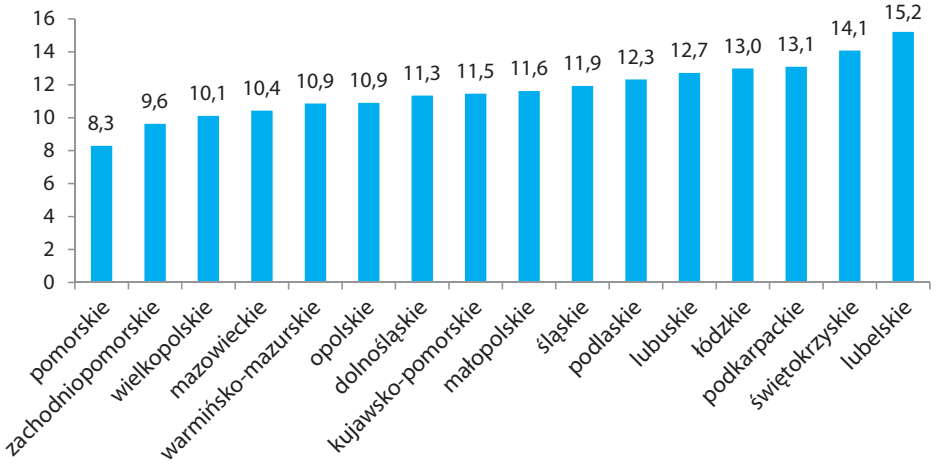
By móc analizować dynamikę zachodzących zmian w poziomie zamożności mieszkańców poszczególnych regionów lepiej sięgnąć po dane źródłowe (nieprzekształcone). Pierwszym istotnym elementem części ekonomicznej LHDI jest dochód będący podstawą opodatkowania z różnych tytułów. Jego dynamika między 2007 a 2010 rokiem w województwach przedstawiona jest na wykresie 3.8.

Wykres 3.7 Dochód będący podstawą opodatkowania w 2010 roku w województwach (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS i MF.

Wykres 3.8 Zmiana dochodu będącego podstawą opodatkowania w latach 2007–2010 w powiatach (w proc.)

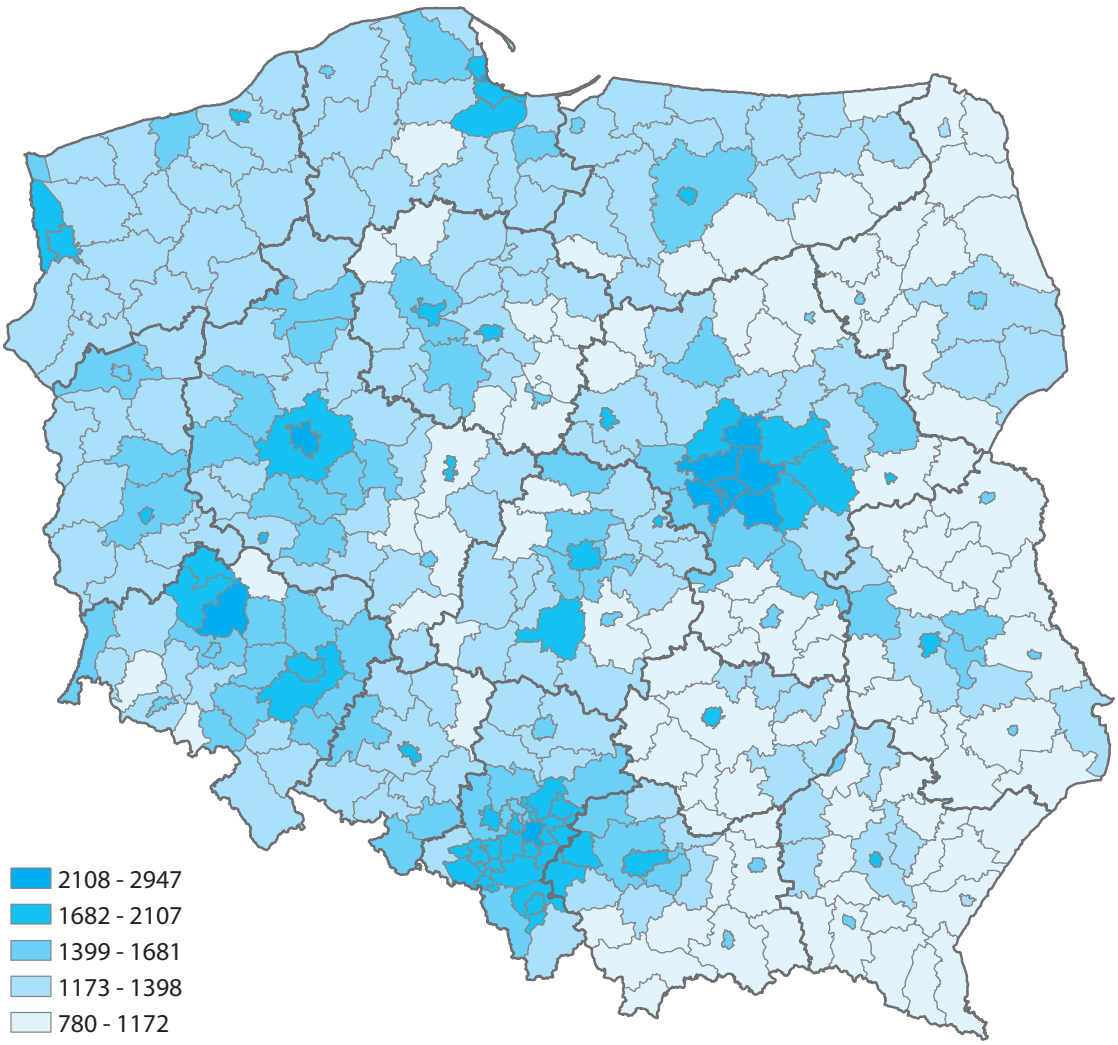


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS i MF.

Między rokiem 2007 a 2010 dochód rósł najszybciej w województwie lubelskim, łódzkim, podkarpackim, świętokrzyskim i lubuskim. Najsłabszy wzrost zanotowały kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie i pomorskie. Zarobki rosły najszybciej w regionach o niskich dochodach (efekt bazy), co wskazuje na względną konwergencję niektórych obszarów.

Różnice pod względem obliczonego średniego dochodu na poziomie powiatu (bez udziału świadczeń z pomocy społecznej) zostały zaprezentowane na poniższej mapie.

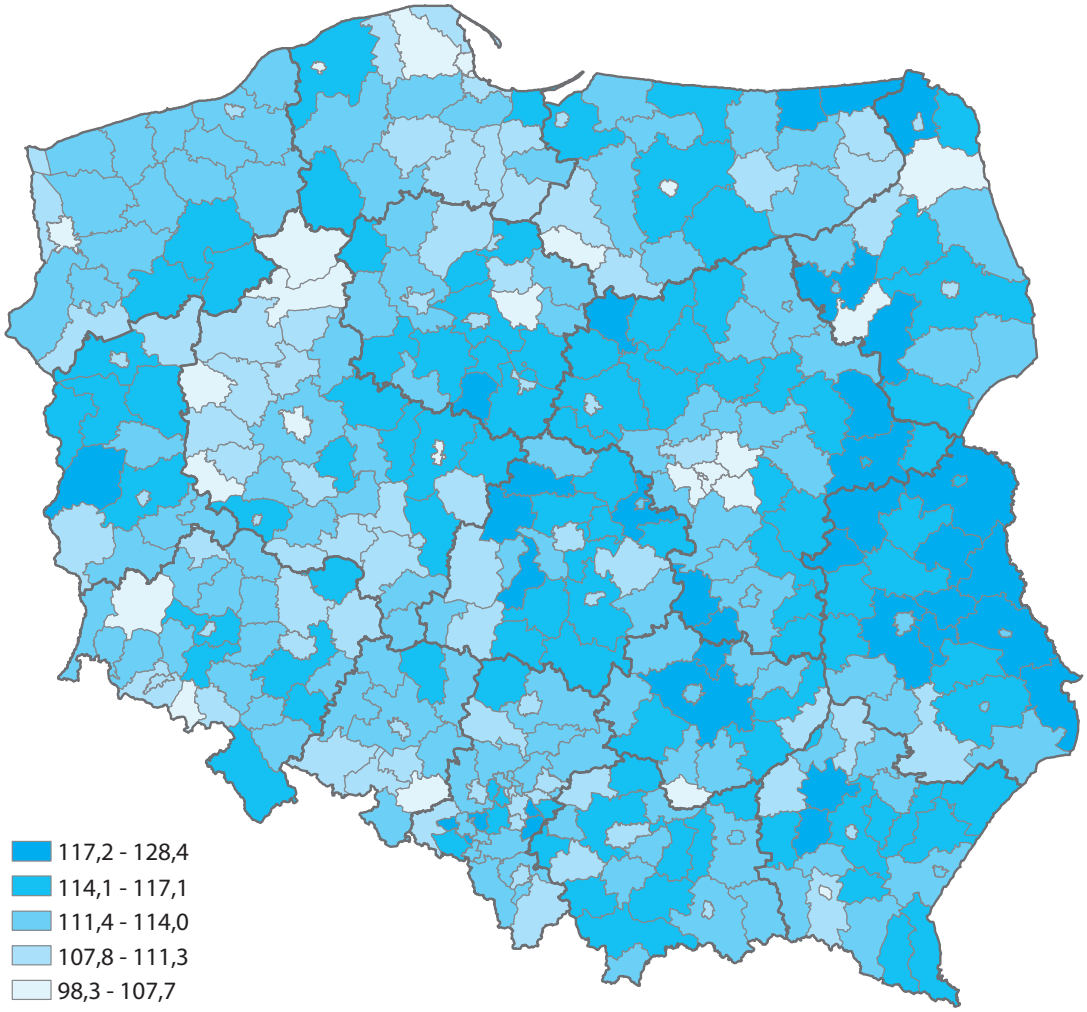
Mapa 3.5 Miesięczny dochód ogółem liczony na podstawie zeznań podatkowych i hektarów przeliczeniowych na mieszkańca powiatu w 2010 roku (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS i MF.

Największe dochody możemy zaobserwować w Warszawie, w powiecie piaseczyńskim, pruszkowskim, warszawskim zachodnim, Sopocie, w powiecie grodziskim, Poznaniu, w powiecie legionowskim, lubińskim, a także w Katowicach, Wrocławiu, Krakowie i powiatach je okalających. W dużych aglomeracjach dochody są znacząco większe, widać to także na mapie 3.5. Najniższe dochody notuje powiat ostrołęcki, suwalski, janowski, grajewski, niżański, kazimierski, kolbuszowski, nowotarski, dąbrowski, moniecki, łomżyński i kolneński. Rozkład przestrzenny wskaźnika ujawnia wyraźną oś zróżnicowania między Polską północno-zachodnią a wschodnimi rejonami kraju. Podział na Polskę A i B, wielokrotnie opisywany w literaturze, jest w tym wymiarze szczególnie widoczny.

Mapa 3.6 Zmiana miesięcznego dochodu ogółem liczonego na podstawie zeznań podatkowych i hektarów przeliczeniowych na mieszkańca powiatu w 2010 roku (w proc.)



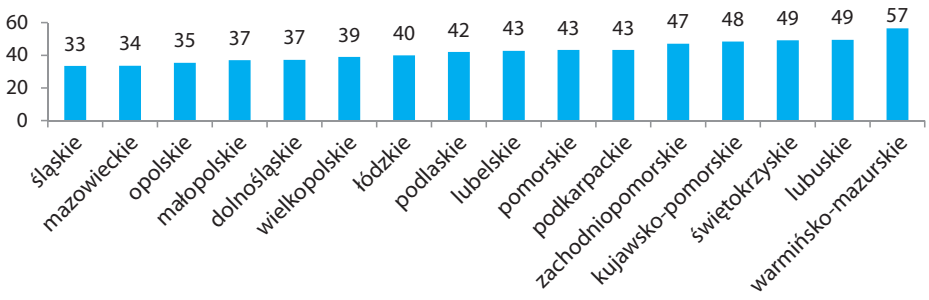
Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS i MF.

Najszybciej rosną dochody w powiatach o niskich dochodach, co jest powodowane efektem bazy. Powiaty łęczycki, poddębicki, bieruńsko-lędziński, łęczyński, świdnicki, węgorzewski, sokołowski, wysokomazowiecki, suwalski osiągają niskie wartości Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego, wysoka dynamika przyrostu dochodów jest powodowana zapóźnieniami – szczególnie to widać w województwie podkarpackim. Najmniej dynamicznie zwiększają się dochody w powiatach i miastach na prawach powiatu: Słupsku, powiecie złotowskim, Sopocie, Szczecinie, powiecie wolsztyńskim, Krośnie oraz powiatach golubsko-dobrzyńskim, zambrowskim i augustowskim.

3.2.1.2 Dochody z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych

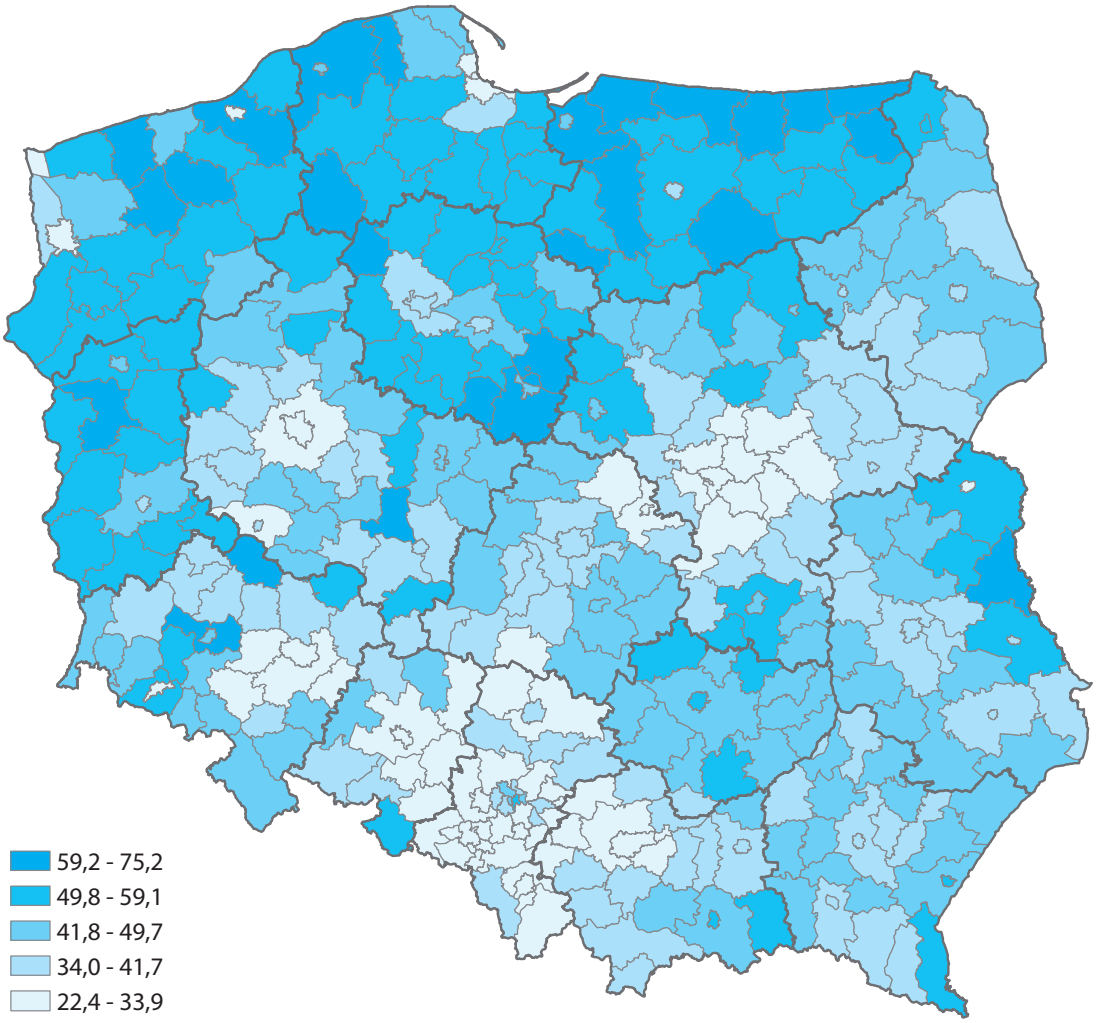
Przy interpretacji poniższych wyników należy pamiętać, że pokazują one przede wszystkim różnice terytorialne i regionalne, a niekoniecznie różnicowanie się wysokości świadczeń w poszczególnych regionach. Wydatki samorządów na pomoc społeczną i świadczenia rodzinne z wyłączeniem wydatków związanych z klęskami żywiołowymi zostały podzielone przez liczbę mieszkańców danego powiatu lub województwa. Przy analizie poniższych wyników należy pamiętać, że większa suma transferów przypadająca na obywatela oznacza, że zasięg pomocy społecznej był w danym regionie większy.

Wykres 3.9 Miesięczny dochód pochodzący ze świadczeń pomocy społecznej oraz polityki rodzinnej w przeliczeniu na mieszkańca województwa w 2010 roku (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

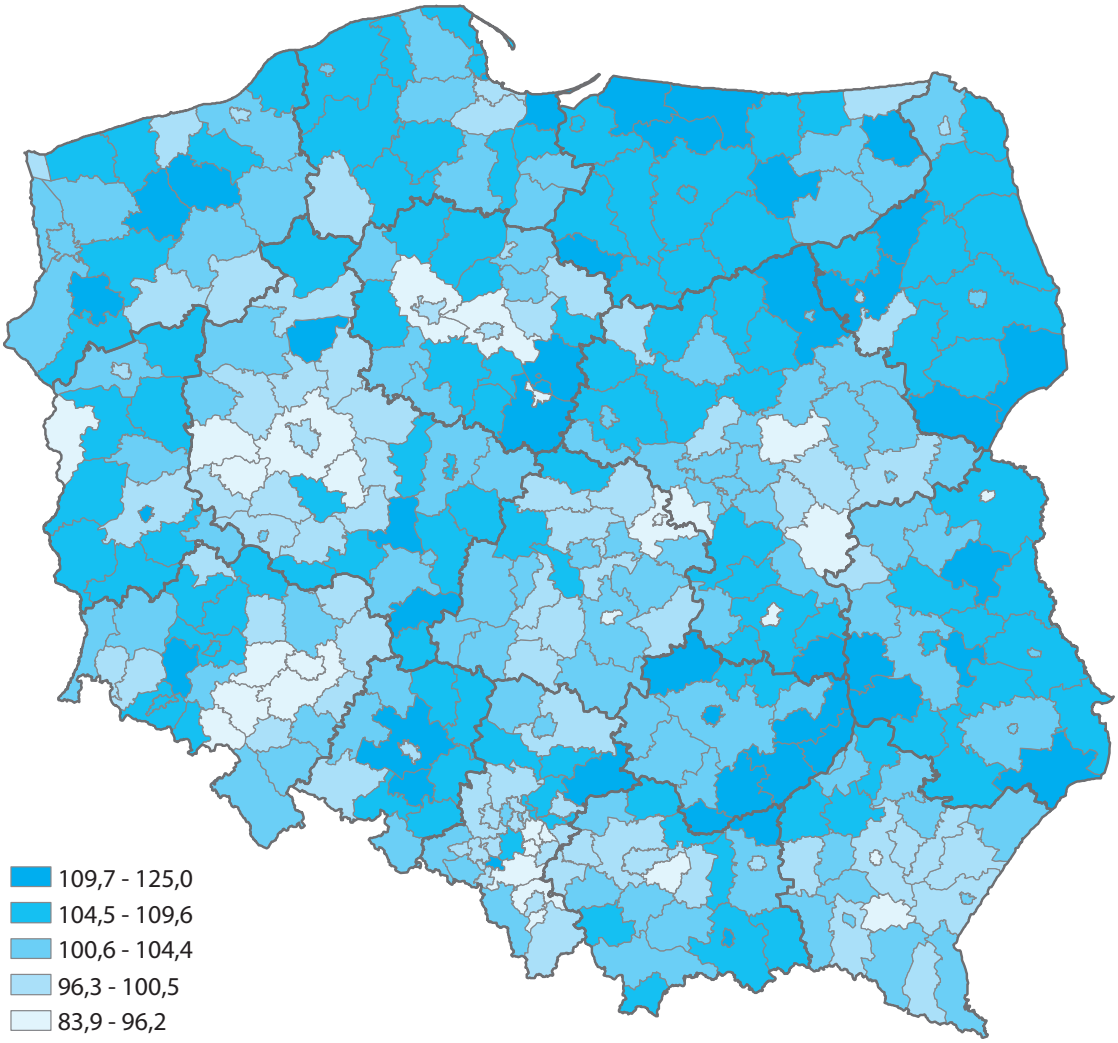
Mapa 3.7 Miesięczny dochód pochodzący ze świadczeń pomocy społecznej oraz polityki rodzinnej w przeliczeniu na mieszkańca powiatu w 2010 roku (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

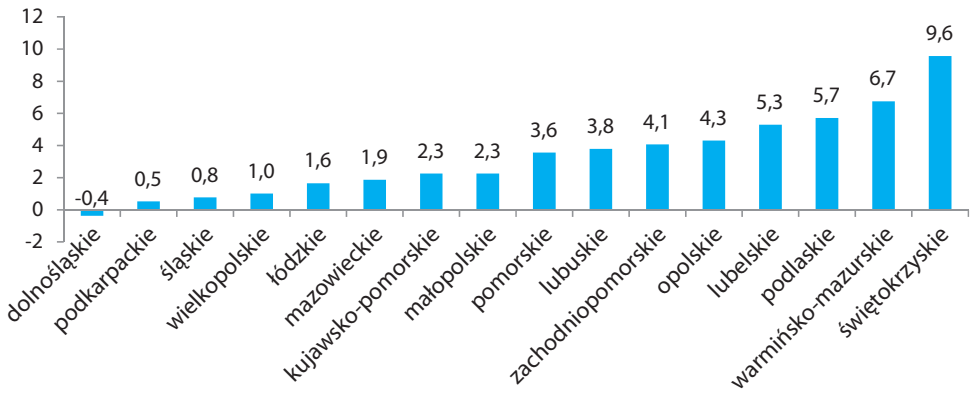
Patrząc na mapę przedstawiającą transfery z pomocy społecznej zauważymy, że ukazuje ona zupełnie odwrotny rozkład, niż w przypadku dochodów. Ci, którzy najwięcej zarabiają najmniej otrzymują z pomocy społecznej – w praktyce ujawnia się tu redystrybucyjny i selektywny charakter świadczeń. Najwięcej środków na zasiłki, w przeliczeniu na mieszkańca, przeznacza się na terenie województwa zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego i lubuskiego, świętokrzyskiego i kujawsko-pomorskiego. Najmniej z pomocy społecznej korzystają mieszkańcy Śląska, Mazowsza, województwa opolskiego i małopolskiego. Schodząc na poziom powiatu, szczególnie wysokie wydatki na pomoc społeczną charakteryzują powiaty: człuchowski, elbląski, bartoszycki, braniewski, gryficki, świdwiński, lipnowski, radziejowski i nowomiejski. Natomiast najmniejsze transfery dotyczą powiatów: poznańskiego, pszczyńskiego, warszawskiego zachodniego, miast Wrocław, Tychy, Skierniewice, powiatu pruszkowskiego, Warszawy, powiatów wrocławskiego i bieruńsko-lędzińskiego. Wysokie wskaźniki urbanizacji i niskie bezrobocie zdają się odgrywać kluczową rolę. Wizualizacja danych na mapie wskazuje, że pomoc społeczna jest uzupełnieniem dochodów przede wszystkim na terenach popegeerowskich na północy kraju, a w mniejszym stopniu na „biedniejszym" wschodzie, gdzie więcej osób utrzymuje się z rolnictwa.

Mapa 3.8 Zmiana w miesięcznego dochodu pochodzącego ze świadczeń pomocy społecznej oraz polityki rodzinnej w przeliczeniu na mieszkańca powiatu w latach 2007–2010 (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 3.10 Zmiana miesięcznego dochodu pochodzącego ze świadczeń pomocy społecznej oraz polityki rodzinnej w przeliczeniu na mieszkańca województwa w latach 2007–2010 (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

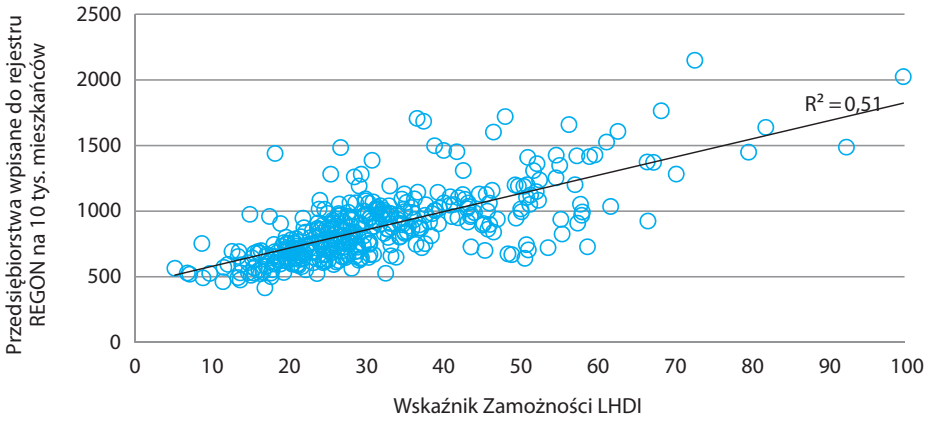
Największa dynamika cechuje najbiedniejsze województwa, co wydaje się być oczywistym efektem działania polityki społecznej. Co ciekawe, na Dolnym Śląsku najbardziej maleje udział dochodów pochodzących z pomocy społecznej, najsłabiej rośnie na Podkarpaciu – choć tutaj może być to efekt i tak dużej bazy osób wykorzystujących usługi pomocy społecznej. Przy tym należy pamiętać, iż progi dochodowe uprawniające do uzyskiwania pomocy społecznej nie były podnoszone od 2006 roku, skutecznie ograniczając dostęp niektórym osobom do świadczeń. Wartość minimum egzystencji w 2012 roku[17] dla wszystkich typów gospodarstw domowych jest wyższa od kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej, które wynosi 477 zł miesięcznie, oraz od kryterium dochodowego przeliczanego na osobę w rodzinie. W tym drugim przypadku wynosi ono 351 zł na osobę w rodzinie, a wysokość minimum egzystencji dla członka rodziny trzyosobowej wynosi 404,12 zł. Z kolei dla rodziny wychowującej dwójkę dzieci jest to 425,74 zł (Kurowski 2012). Pierwsze różnice między wysokością kryteriów dochodowych a wartością minimum dla niektórych typów rodzin były już obserwowane w 2008 roku, ale w kolejnych latach w związku z ich zamrożeniem różnice między tymi dwoma wskaźnikami pogłębiały się. Powiaty o rosnącej skali ubóstwa tj. takie, których mieszkańcy coraz więcej środków otrzymują z pomocy społecznej to: powiaty buski, ostrołęcki, włocławski, lipnowski, dąbrowski, Kielce, łobeski, staszowski, ostrzeszowski i świdwiński. Odwrotną dynamikę można obserwować głównie w dużych miastach. Najistotniejsze zmiany zaszły w powiatach: mysłowickim, Rzeszów, Skierniewice, Biała Podlaska, w powiecie garwolińskim, nowotymskim, pszczyńskim, średzkim, Tychach, w powiecie poznańskim, we Włocławku i powiecie wrocławskim.

3.2.1.3 Wskaźnik Zamożności na tle innych wskaźników ekonomicznych

Istotne czynniki wpływające na dochody obywateli to przede wszystkim struktura demograficzna populacji tj. wiek osób i ich aktywność zawodowa, stopa bezrobocia, ale także działalność nowopowstających przedsiębiorstw, struktura lokalnej gospodarki oraz, co się wydaje coraz bardziej istotne, aktywność cyfrowa.

17 Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) określa taki poziom dochodu na osobę lub osobę w rodzinie, który pokrywa wydatki jedynie na zaspokojenie tych potrzeb, które umożliwiają przeżycie i ich konsumpcja nie może być odłożona w czasie. Wśród nich najważniejsze są wydatki na żywienie oraz utrzymanie mieszkania.

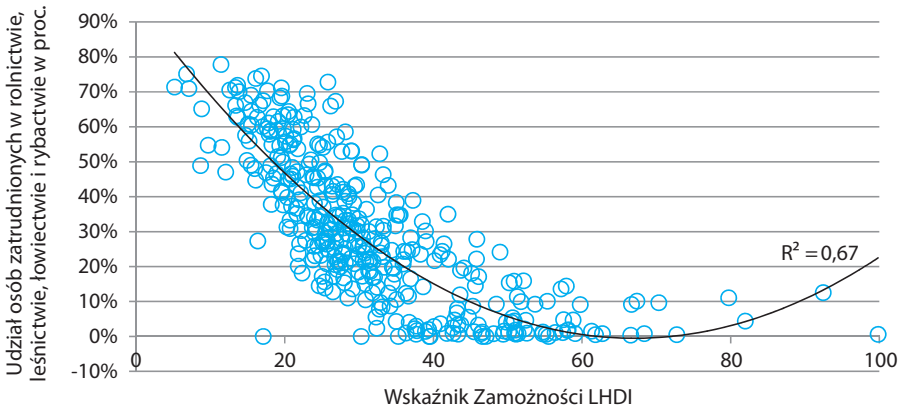
Wykres 3.11 Przedsiębiorstwa wpisane do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców w 2010 roku i wartość Wskaźnika Zamożności w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Współczynnik korelacji liniowej między nowozakładanymi firmami a wartością Wskaźnika Zamożności LHDI przyjmuje wartość 0,717, a więc zależność jest bardzo silna. Dwoma szczególnie wyróżniającymi się powiatami, jeżeli chodzi o liczbę przedsiębiorstw, a także dochody jest Warszawa i Sopot. Oznacza to, że w powiatach o większych dochodach częściej zakładane są firmy, co empirycznie utwierdza, że wartości przyjmowane przez LHDI w części dochodowej są powiązane z warunkami gospodarczymi panującymi w regionie. Podobne wnioski można wysnuć z analizy związku między strukturą zatrudnienia na lokalnym rynku pracy a Wskaźnikiem Zamożności.

Wykres 3.12 Udział zatrudnienia w sektorze rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa i wartość Wskaźnika Zamożności w 2010 roku według powiatów

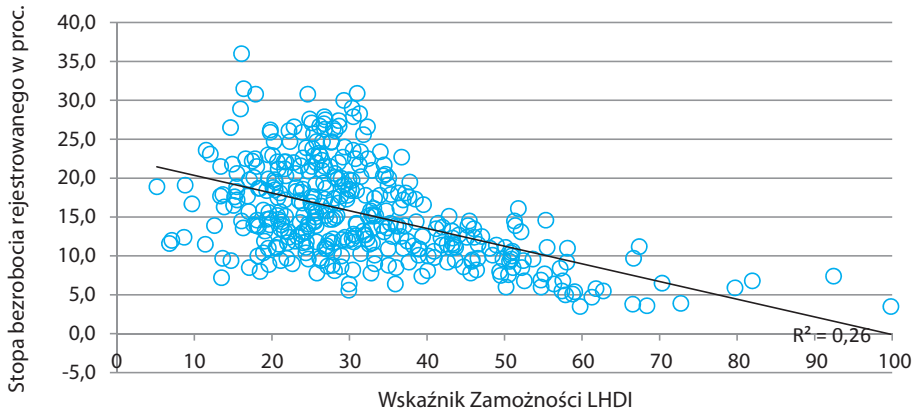


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Zatrudnienie w rolnictwie jest najsilniej i ujemnie skorelowane z dochodami. Oznacza to, że im większy udział zatrudnienia w rolnictwie, tym średnia zamożność na mieszkańca jest mniejsza. Współczynnik korelacji Spearmana jest bardzo silny i wynosi -0,819 (widoczna na wykresie zależność krzywoliniowa). Powiaty, w których dochody są bliskie maksymalnych wartości obserwowanych za pomocą Wskaźnika Zamożności LHDI, a w których są nadal dosyć wysokie odsetki

osób zatrudnionych w rolnictwie stanowią suburbia aglomeracji warszawskiej. Praca w sektorze przemysłowym i usługach już tak silnie nie wyjaśnia wyższych dochodów, a to dlatego, że następuje rozkład specjalizacji lokalnych rynków pracy. Niektóre regiony są bardziej uprzemysłowione, w innych usługi odgrywają znacznie większą rolę. Współczynnik korelacji Spearmana dochodów i zatrudnienia w przemyśle w powiatach wynosi 0,587, a z zatrudnieniem w usługach 0,678 (dane te nie uwzględniają pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, są to także pracujący w głównym miejscu pracy, ale jedynie z podmiotów zatrudniających więcej niż 9 osób). W ocenie autorów to najlepsze dostępne dane i wskazują na istotny problem, jakim jest silne powiązanie ubóstwa z rolnictwem. Wśród rodzin rolników poziom ubóstwa jest wyraźnie skorelowany, między innymi, z powierzchnią użytków rolnych gospodarstwa. Ogólnie poniżej tzw. ustawowej granicy ubóstwa znajdowało się w 2011 r. niemal 13,5% osób w gospodarstwach domowych rolników, a nieco ponad 13% żyło poniżej minimum egzystencji. W najtrudniejszej sytuacji były osoby mieszkające w gospodarstwach rolników, których powierzchnia użytków rolnych wynosiła mniej niż 2 hektary – wskaźniki zagrożenia ubóstwem skrajnym i ustawowym były dla nich mniej więcej dwukrotnie wyższe niż dla ogółu osób w gospodarstwach domowych rolników (GUS 2012b). Rolnictwo pozostaje także największą rezerwą zasobów pracy – oficjalnie bez pracy w tym sektorze jest niecałe 50 tys. osób. Według szacunków Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej jest to około 600 tys. osób (Dziennik Gazeta Prawna 2012). Główną barierą dla dalszych, bardziej dynamicznych przekształceń na wsi wydaje się być trudna sytuacja na rynku pracy w kraju, która w połączeniu z relatywnie niskimi kwalifikacjami ludności rolniczej utrudnia jej podejmowanie zatrudnienia poza rolnictwem (M. Bukowski 2005). Warte uwagi są też działania wspierające dywersyfikację zatrudnienia i produkcji na obszarach wiejskich, szczególnie w celu rozwoju usług, co ułatwić może absorpcję wiejskich zasobów pracy poza rolnictwem bez jednoczesnej presji migracyjnej w kierunku miast.

Wykres 3.13 Stopa bezrobocia (w proc.) i wartość Wskaźnika Zamożności w 2010 roku według powiatów

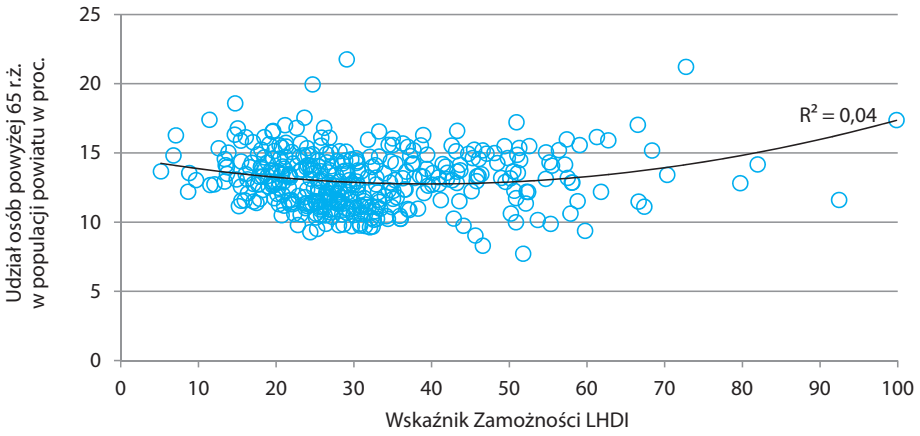


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ujemna zależność liniowa między dochodami a stopą bezrobocia jest umiarkowanie silna (współczynnik korelacji liniowej wynosi -0,514). Ogólna sytuacja gospodarcza sprawia, że w większości powiatów, gdzie dochody są niższe, trudniej jest o pracę. Dynamika wzrostu bezrobocia i spadku dochodu jest widoczna, ale słaba w latach 2007–2010. Widać szczególnie mocne grupowanie się powiatów o wysokim bezrobociu w przedziale wartości Wskaźnika Zamożności między 40 a 60, czyli dosyć dużej części powiatów, które nie są powiązane funkcjonalnie z dużymi miastami. Te ostatnie są bliżej osi «OX», ponieważ nie występuje w nich tak wysokie bezrobocie.

Ciekawe, że struktura demograficzna („starość" demograficzna powiatu) nie jest powiązana z dochodami, a raczej odsetek osób starszych o niższych dochodach występuje proporcjonalnie we wszystkich powiatach (współczynnik korelacji Spearmana równy -0,62 jest większy od współczynnika korelacji liniowej). Nieliniowy charakter związku oznacza, że w części bogatych i najbiedniejszych powiatów występuje więcej osób starszych.

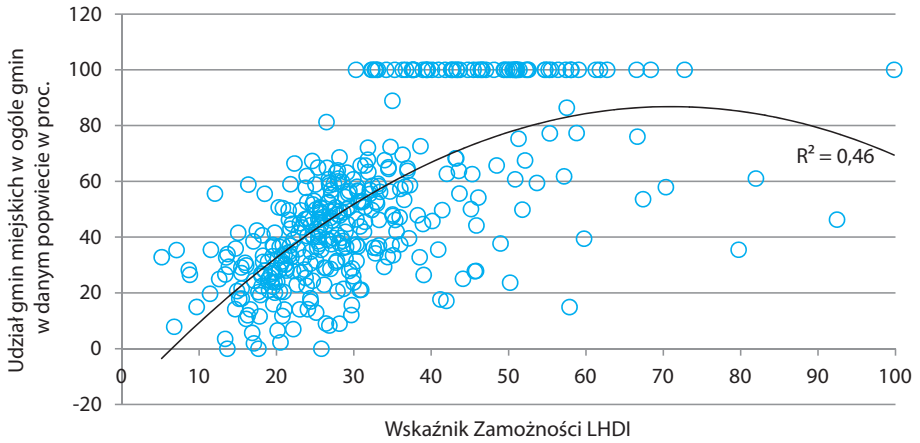
Wykres 3.14 Udział osób 65+ w populacji (w proc.) i wartość Wskaźnika Zamożności w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Wyraźnie nieliniowy i silny jest związek urbanizacji z dochodami – współczynnik korelacji rangowej wynosi 0,677. Zapewne gdyby gminy miały podział funkcjonalny, a nie administracyjny zależność ta byłaby silniejsza; widać to szczególnie w powiatach okalających Warszawę, których wysokie dochody przekładają się na większą siłę zależności krzywoliniowej.

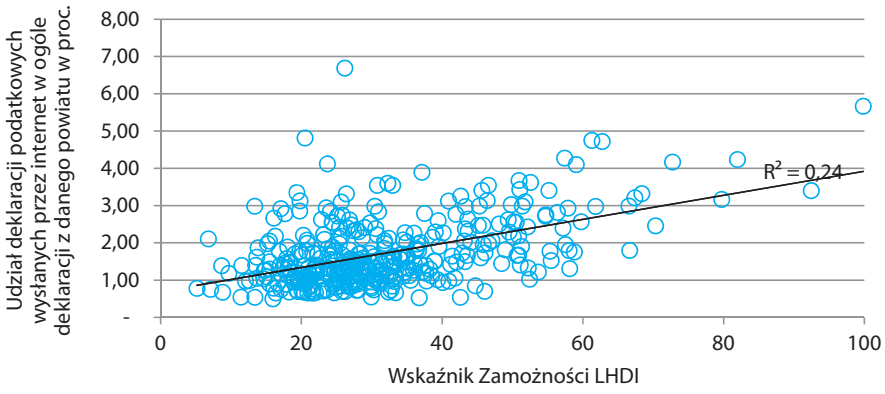
Wykres 3.15 Wartość wskaźnika urbanizacji i wartość Wskaźnika Zamożności w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Nowym wskaźnikiem zaprezentowanym w tym raporcie jest wskaźnik aktywności cyfrowej. Korelacja między dochodami w danym powiecie a wykorzystaniem ICT jest umiarkowanie silna – współczynnik korelacji liniowej wynosi 0,495.

Wykres 3.16 Wskaźnik aktywności cyfrowej i wartość Wskaźnika Zamożności w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie MF.

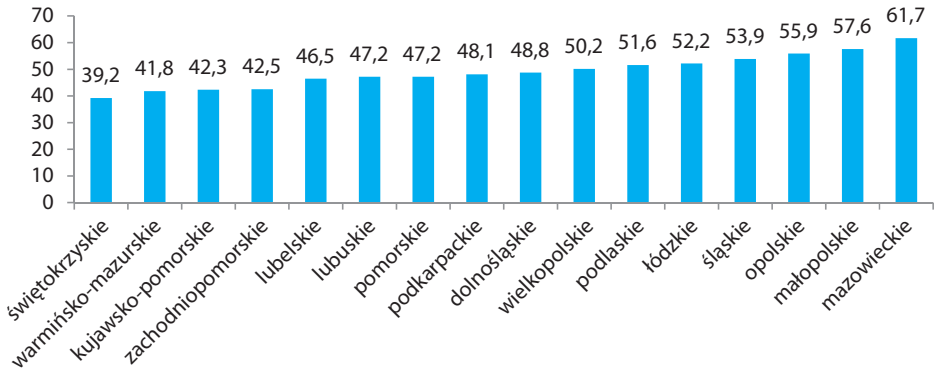
Podsumowując rozważania o dochodach w układzie terytorialnym, należy przede wszystkim zauważyć, że potwierdza się wiele tez związanych z tym, że w miastach i aglomeracjach dochody są największe, oraz że występują pewne problemy w innych obszarach, które związane są – między innymi – z tradycyjną strukturą gospodarki lokalnej i wysokim zatrudnieniem w rolnictwie. Oczywiście pomiar zamożności na obszarach wiejskich jest orientacyjny, powodowany sposobem liczenia podatków rolnych, ale nie można w lepszy sposób określić dochodu tej części populacji na podstawie dostępnych danych na poziomie powiatów. Ujawnia się niespójność terytorialna związana z procesami długiego trwania, której rozwiązanie za pośrednictwem interwencji publicznych będzie bardzo trudne. W tym wymiarze także obserwacja pewnych zmian powodowanych wykorzystaniem środków unijnych może być trudna do zaobserwowania.

3.2.2 Edukacja

Dostęp do edukacji, jej jakość oraz osiągnięty poziom wykształcenia przez jednostkę w znacznej mierze determinują jej dorosłe życie i przekładają się zarówno na standard życia (dochody), jak i stan zdrowia. Pokazuje to dobitnie związek edukacji z pozostałymi dwoma wymiarami Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego – zdrowiem i dochodami (standardem życia). Dla zobrazowania wymiaru edukacyjnego LHDI dla Polski uwzględniono dwa wskaźniki cząstkowe – skolaryzację przedszkolną netto dzieci 3–4 letnich oraz wyniki części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego. Oba te wskaźniki cząstkowe składają się na Wskaźnik Edukacji (obliczony jako ich średnia geometryczna wskaźników cząstkowych), który jest syntetyczną miarą zarówno dostępu do edukacji, jak i osiągnięć edukacyjnych, czyli także pośrednio jakości oferty edukacyjnej.

Najwyższą wartość Wskaźnika Edukacji w roku 2010 r. osiągnęło województwo mazowieckie, które wyraźnie prześcignęło drugie w tym rankingu województwo małopolskie, trzecie miejsce zajęło opolskie, a kolejne miejsca: śląskie, łódzkie i podlaskie. Z kolei po przeciwnej stronie skali uformowała się grupa czterech województw wyraźnie odstających od pozostałych regionów. Są to: świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie i zachodniopomorskie (por. wykres 3.17).

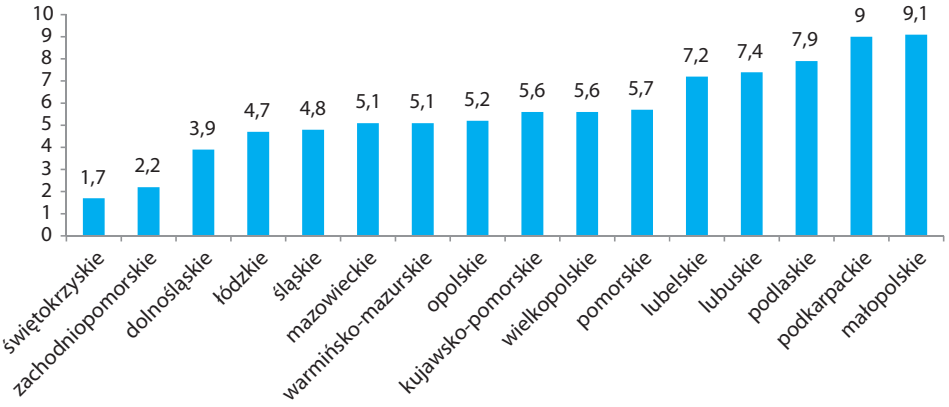
Wykres 3.17 Wskaźnik Edukacji (EI) w województwach w 2010 roku (w punktach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS i CKE.

Ciekawie przedstawia się zmiana omawianego wskaźnika w latach 2007–2010 – mimo, że we wszystkich regionach odnotowujemy wzrost[18], to jego wielkość przyjmuje bardzo różne wartości (por. wykres 3.18). Wobec tego można wskazać różne przypadki regionów. I tak, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie cechują się zarówno niskim poziomem wskaźnika, jak i niską dynamiką. Z kolei małopolskie notuje zarówno wysoki poziom, jak i bardzo wysoką dynamikę tego wskaźnika. Krajowy lider wartości wskaźnika, czyli województwo mazowieckie, cechuje się natomiast średnią dynamiką w porównaniu z innymi regionami. Województwem szybko poprawiającym swoją pozycję jest natomiast podkarpackie, które w 2007 roku zajmowało 13 pozycję w kraju, a przez kolejne lata poprawiało swój wynik względem innych regionów i w 2010 roku zajmowało już 9 lokatę.

Wykres 3.18 Zmiana absolutna Wskaźnika Edukacji (EI) w województwach w latach 2007–2010 (w punktach)

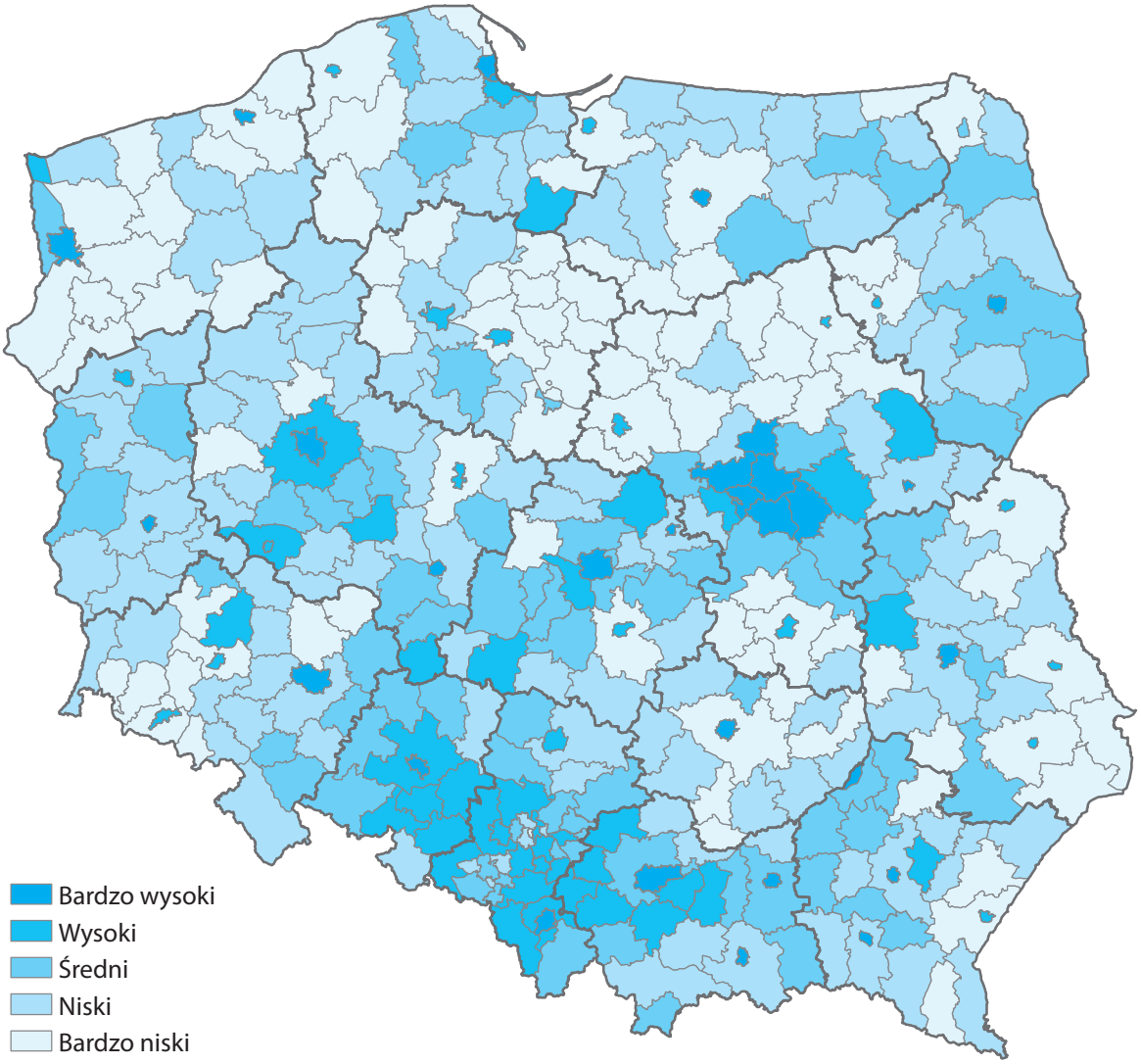


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS i CKE.

18 Należy zwrócić uwagę, że w przypadku tego wskaźnika zmiana wartości w poszczególnych latach jedynie w pewnej mierze może być interpretowana jako postęp lub regres. Jest to wynikiem tego, że jedna z dwóch składowych tego wskaźnika, tj. średnie wyniki części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego, są obliczane w odniesieniu do średniej krajowej w danym roku i wobec tego są raczej miarą zróżnicowań niż postępu. Natomiast druga składowa wskaźnika, którą jest skolaryzacja przedszkolna netto, jest miarą postępu. Wobec tego dynamika Wskaźnika Edukacji obrazuje progres, ale jedynie w części, w jakiej jest wynikiem wzrostu skolaryzacji przedszkolnej (por. też dalej oraz część metodologiczna raportu).

Polskie województwa są złożonymi jednostkami przestrzennymi o stosunkowo dużym poziomie zróżnicowań wewnętrznych. Dlatego też warto przyjrzeć się niższym poziomom przestrzennym niż region. Powiatowa mapa Wskaźnika Edukacji pokazuje zróżnicowanie przestrzenne tyleż ciekawe, co w pewny sensie oczywiste. Wyraźnie bowiem widać, że miasta (powiaty grodzkie), zwłaszcza duże (w szczególności miasta wojewódzkie), w większości osiągają bardzo wysokie wartości omawianego wskaźnika. Można zauważyć także stosunkowo dobrą pozycję obszarów metropolitalnych największych miast, w szczególności Warszawy, Poznania, Krakowa, Gdańska, Łodzi i Opola. Sytuacja nie jest jednak jednoznaczna, ponieważ np. otoczenie Wrocławia wypada relatywnie słabo. Bardziej uderzające są jednak różnice między niektórymi mniejszymi powiatami grodzkimi a ich otoczeniem. Przykładowo Kielce cechują się bardzo wysokim poziomem wskaźnika, podczas gdy otoczenie tego miasta notuje poziom bardzo niski. W podobnej sytuacji jest Koszalin, Olsztyn, w pewnej mierze także Szczecin, a w nieco mniejszym stopniu Toruń, Płock, Radom, Słupsk i inne (por. mapa 3.9).

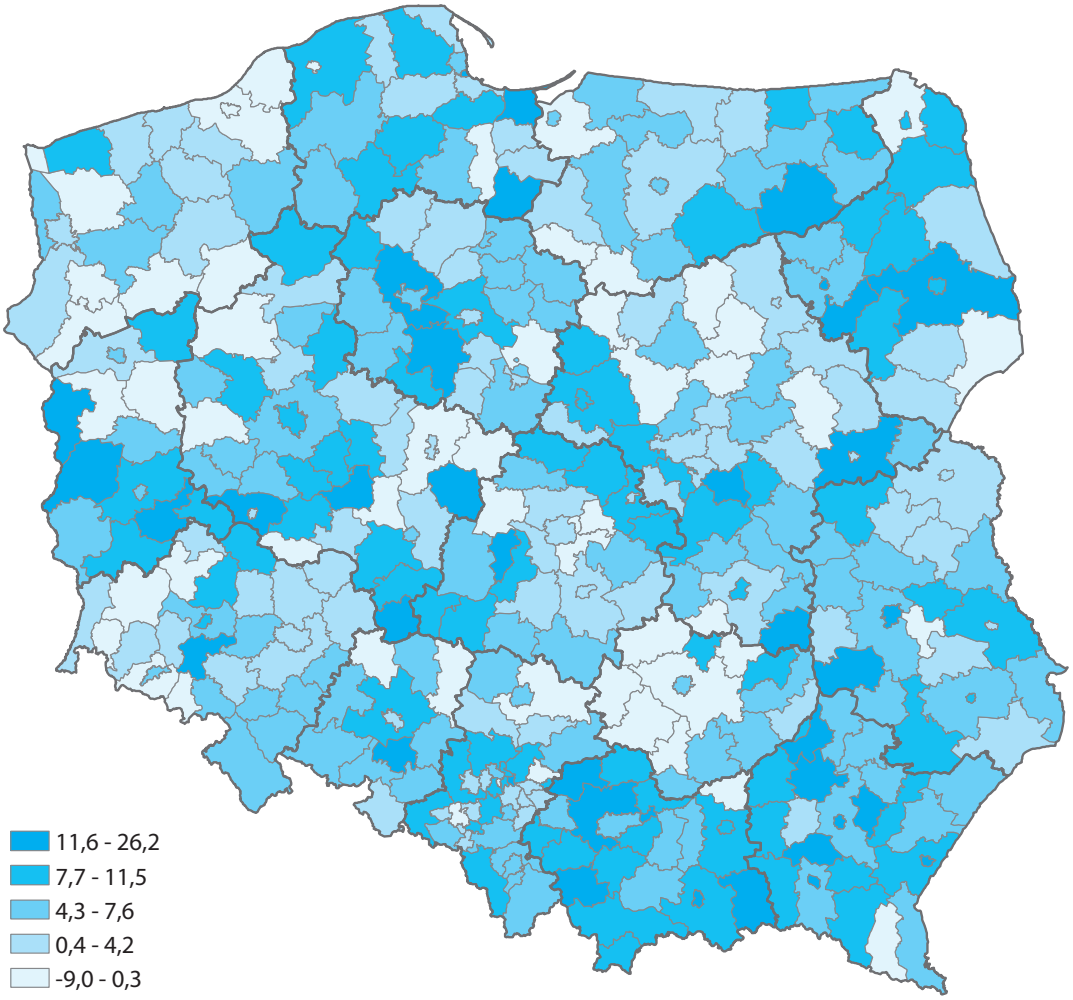
Mapa 3.9 Wskaźnik Edukacji (EI) w powiatach w 2010 roku (w punktach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS i CKE.

O ile na poziomie województw w latach 2007–2010 zmiany wartości Wskaźnika Edukacji podążały w tę samą stronę, tzn. we wszystkich regionach odnotowano wzrost wartości wskaźnika, choć różnice nasilenia tego wzrostu były bardzo duże, o tyle na poziome powiatów sytuacja jest dużo bardziej złożona. Przede wszystkim wyróżnić można grupę powiatów, w których odnotowano spadek wartości wskaźnika. Dotyczy to 45 powiatów, przy czym największe spadki (powyżej 3 punktów) odnotowały powiaty: sulęciński (-9), włoszczowski (-8,8), jeleniogórski (-7,4), goleniowski (-5,5), płoński (-4,4), pińczowski (-4,3), starachowicki (-4,0), lubański (-3,9). Powiaty notujące spadek lub stagnację wartości wskaźnika (przedział od -9 do 0,3 pkt) koncentrują się szczególnie wyraźnie w środkowej i zachodniej części województwa świętokrzyskiego. Z kolei najwyższą dynamikę wzrostu zaobserwować można np. w przypadku powiatów ziemskich dość często takich, które są zlokalizowane w pobliżu niektórych dużych ośrodków miejskich (np. Bydgoszcz, Białystok, Siedlce, Kraków).

Mapa 3.10 Zmiana absolutna Wskaźnika Edukacji (EI) w powiatach w latach 2007–2010 (w punktach)



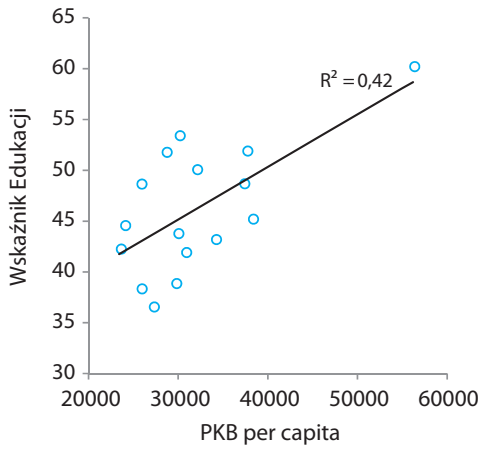
Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS i CKE.

Poziom Wskaźnika Edukacji związany jest z zamożnością regionów i powiatów. Na poziomie województw Wskaźnik Edukacji osiąga wyższe wartości tam, gdzie obserwujemy wyższy poziom rozwoju gospodarczego mierzonym PKB per capita (GUS 2012a). Współczynnik korelacji w tym przypadku wynosi 0,65. Jednakże należy zwrócić uwagę na to, że podstawą obliczeń jest jedynie 16 jednostek.

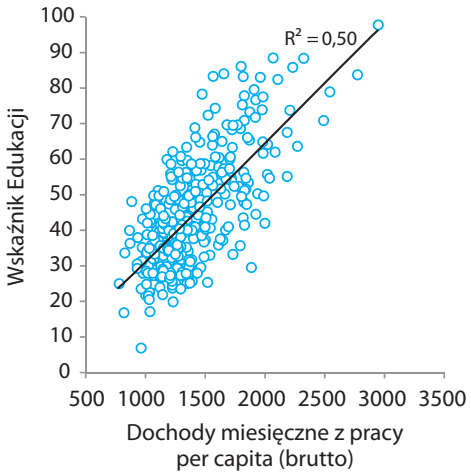
Ponadto województwo mazowieckie znacząco odstaje od pozostałych regionów, tworząc niejako własną klasę z najwyższymi w kraju wartościami zarówno Wskaźnika Edukacji, jak i największym PKB per capita (por. wykres 3.19). Wykluczenie mazowieckiego z analizy korelacji znacząco zmniejsza wartość współczynnika korelacji, do 0,37. Mimo to zależność między Wskaźnikiem Edukacji a zamożnością wydaje się trudna do zakwestionowania. Świadczy o tym analiza, którą można przeprowadzić na poziomie powiatów zestawiając omawiany wskaźnik z miesięcznymi dochodami z pracy per capita osiąganymi w poszczególnych powiatach. W tym przypadku współczynnik korelacji jest nawet większy niż na poziomie regionów i wynosi 0,71 (por. też wykres 3.20).

Omawiana wyraźna zależność nie przesądza o relacjach przyczynowo skutkowych. Na podstawie licznych badań poświęconych temu zagadnieniu, można argumentować, że relacje są obustronne, tzn. z jednej strony zamożność umożliwia większe nakłady na edukację, co przekłada się zarówno na dostęp, jak i jej jakość i w rezultacie na osiągane efekty. Z drugiej strony dobrze funkcjonujący system edukacji przekłada się na wyższy poziom kapitału ludzkiego, co z kolei stwarza podstawy do rozwoju gospodarczego i zwiększania dobrobytu (por. szerzej: Herbst et al. 2011; Herbst 2012).

Wykres 3.19 Zależność między Wskaźnikiem Edukacji a PKB per capita w województwach w 2009 roku



Wykres 3.20 Zależność między Wskaźnikiem Edukacji a dochodami z pracy per capita w powiatach w 2010 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, MF i CKE.

3.2.2.1 Odsetek dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej

Edukacja przedszkolna jest ważnym czynnikiem rozwoju społecznego. Można w tym przypadku wskazać na dwa aspekty. Po pierwsze edukacja przedszkolna ma duże znaczenie dla dalszej edukacji oraz dorosłego życia. Dzieci uczęszczające do przedszkola zazwyczaj są lepiej przygotowane do rozpoczęcia nauki w szkole, co przekłada się na sukcesy edukacyjne na kolejnych szczeblach edukacji, a w efekcie na perspektywy kariery zawodowej (Heckman 2002). Oprócz przygotowania do edukacji szkolnej, przedszkole jest także miejscem, gdzie dzieci mogą spotykać się z rówieśnikami, co sprzyja procesowi socjalizacji.

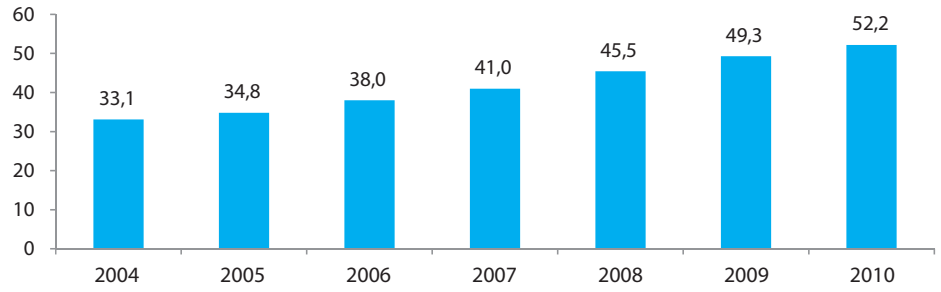
Drugi aspekt znaczenia edukacji przedszkolnej dla rozwoju społecznego dotyczy rodziców. Objęcie dzieci edukacją i wychowaniem przedszkolnym ułatwia podejmowanie pracy przez oboje rodziców.

Ten czynnik jest ważny szczególnie dla rozwoju karier zawodowych matek, które tradycyjnie częściej zajmują się wychowywaniem małych dzieci niż ojcowie. Ta funkcja przedszkola będzie zyskiwać na znaczeniu także ze względu na zmianę wzorców rodzicielstwa, tj. coraz późniejszy wiek macierzyństwa, generalną zmianę modelu rodziny oraz konieczność coraz dłuższego pozostawania na rynku pracy. Co więcej, dziadkowie, którzy często opiekują się wnukami, są coraz starsi i wobec tego nie zawsze są w stanie zajmować się małymi dziećmi. Oczekuje się od nich, iż będą później przechodzić na emeryturę. Zasoby opieki rodzinnej ulegają zmniejszeniu także wskutek spadku liczby trzypokoleniowych gospodarstw domowych oraz ogólne rozluźnienie więzi rodzinnych. Zapewnienie edukacyjno-opiekuńczych usług przedszkolnych jest zatem ważnym zadaniem dla władz publicznych. Jego efektem może być nie tylko wzrost odsetka dzieci w przedszkolach, ale także zwiększenie aktywności zawodowej młodych kobiet, co wydaje się ważkie także w kontekście ogólnie niskiej aktywności zawodowej w Polsce.

Obecnie w Polsce wychowaniem przedszkolnym objęte są dzieci w wieku 3–6 lat, przy czym w przypadku dzieci 3–4 letnich uczęszczanie do przedszkola jest dobrowolne (decydują rodzicie), natomiast dzieci 5–6 letnie objęte są obowiązkiem przedszkolnym. Dla dzieci sześcioletnich obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego został wprowadzony 1 września 2004 r., a dla dzieci pięcioletnich obowiązuje od 1 września 2011 r. Warto dodać, że obecnie trwa wprowadzanie nowego obowiązku szkolnego dla dzieci sześcioletnich. Od roku 2012 mogą one uczęszczać do przedszkola lub do pierwszej klasy szkoły podstawowej, natomiast od roku 2014 zostanie wprowadzony obowiązek szkolny dla sześciolatków. Obniżenie wieku obowiązku przedszkolnego i szkolnego, choć różnie oceniane, wydaje się być dobrym rozwiązaniem przede wszystkim ze względu na rozwój dzieci. Będzie także korzystne dla przyszłego rozwoju kraju (Bochniarz et al. 2009).

Analizując odsetek dzieci objętych edukacją przedszkolną, należy pamiętać o opisanych wyżej zmianach granicy wieku obowiązku przedszkolnego (szkolnego). Aby uniknąć wpływu, jaki wywołuje wprowadzenie obowiązku przedszkolnego dla poszczególnych grup wieku na porównanie w kolejnych latach, najlepiej będzie przyjrzeć się grupie dzieci 3–4 letnich, które nie były i w przewidywalnej przyszłości nie będą objęte obowiązkiem przedszkolnym.

Wykres 3.21 Odsetek dzieci w wieku 3–4 lat uczestniczących w edukacji przedszkolnej w Polsce (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

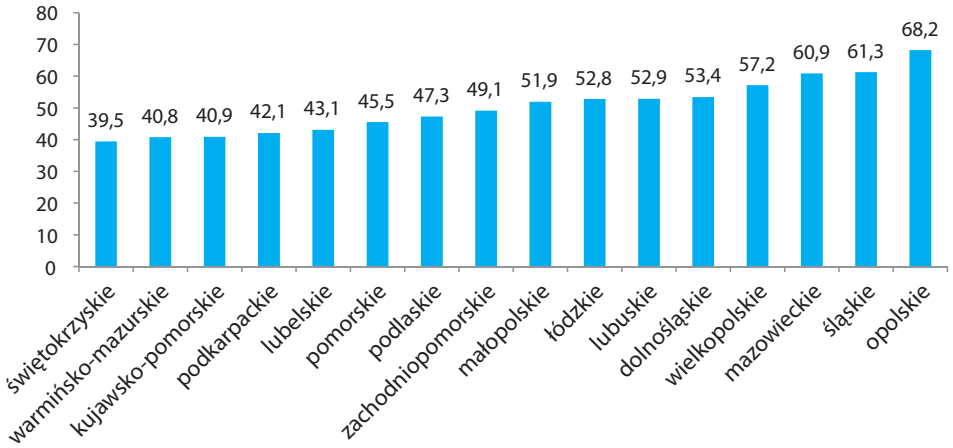
W latach 2004–2010 obserwujemy wyraźny wzrost odsetka 3–4-latków uczęszczających do przedszkola. W roku 2004 było to około 33%, a w roku 2010 już nieco ponad 52% dzieci (por. wykres 3.21). W pewnej mierze temu wzrostowi sprzyjała ujemna dynamika demograficzna (coraz mniej dzieci przypadających na miejsce w przedszkolu), jednak ten negatywny trend demograficzny odwrócił się w roku 2008, a wzrost skolaryzacji przedszkolnej postępował dalej. W pewnym sensie z oczywistych względów dzieci starsze (czterolatki) objęte są wychowaniem przedszkolnym częściej niż dzieci

młodsze. W 2010 roku wskaźnik skolaryzacji przedszkolnej trzylatków wynosił 46,3%, a w przypadku pięciolatków był on wyższy o ponad 12 punktów procentowych i osiągnął poziom 58,4%.

Upowszechnianie się wychowania przedszkolnego w Polsce jest zdecydowanie pozytywnym zjawiskiem. Jednakże należy pamiętać, że w większości pozostałych krajów Unii Europejskiej edukacja przedszkolna jest znacznie lepsza. W przypadku dzieci trzyletnich średnio dla wszystkich krajów członkowskich (UE27) 78,8% dzieci uczestniczyło w tej edukacji w 2010 r., a wśród krajów „starej" unii (UE15) wskaźnik ten był jeszcze wyższy – 83,5%. Z kolei dla dzieci czteroletnich wskaźnik ten wynosił dla UE27 90,8%, a dla UE15 – 94,7% (dane EUROSTAT), przy czym w niektórych krajach (np. Francja) w zasadzie wszystkie 3–4-latki objęte są wychowaniem przedszkolnym. Na tym tle zasięg edukacji przedszkolnej w Polsce wypada wyjątkowo niekorzystnie (por. szerzej: Federowicz, Sitek 2011). Należy przy tym podkreślić, że jest to problem dawno zdiagnozowany i znany, a także, że podejmowane są działania mające poprawić sytuację pod tym względem. Służy temu m.in. działanie 9.1.1 „Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej" w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Zaplanowana alokacja na działanie wyniosła około 370 mln euro. W ramach tej inicjatywy dofinansowywano tworzenie nowych lub rozwój istniejących placówek przedszkolnych szczególnie na obszarach o najmniejszych wskaźnikach skolaryzacji przedszkolnej. Obserwowany wzrost skolaryzacji przedszkolnej jest do pewnego stopnia również wynikiem tego działania.

Polskie regiony są bardzo zróżnicowane pod względem upowszechnienia edukacji przedszkolnej. Zdecydowanym liderem jest województwo opolskie, w którym nieco ponad 68,2% 3–4-latków uczęszcza do przedszkola. Kolejne województwa dzieli od tego lidera wyraźna różnica kilku punktów procentowych (por. wykres 3.22) : śląskie – 61,3%, mazowieckie – 60,9%, wielkopolskie – 57,2%. Ogólnie rzecz biorąc, widoczna jest prawidłowość, że województwa o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego wypadają lepiej, niż te o słabszych wynikach gospodarczych. Najniższe wartości skolaryzacji przedszkolnej 3–4-latków notują województwa: świętokrzyskie (39,5%), warmińsko-mazurskie (40,8%), kujawsko-pomorskie (40,9%), podkarpackie (42,1%) i lubelskie (43,1%), czyli prawie wszystkie regiony Polski wschodniej (za wyjątkiem podlaskiego, które wypada w tym zestawieniu nieco lepiej i nawet wyprzedza region pomorski).

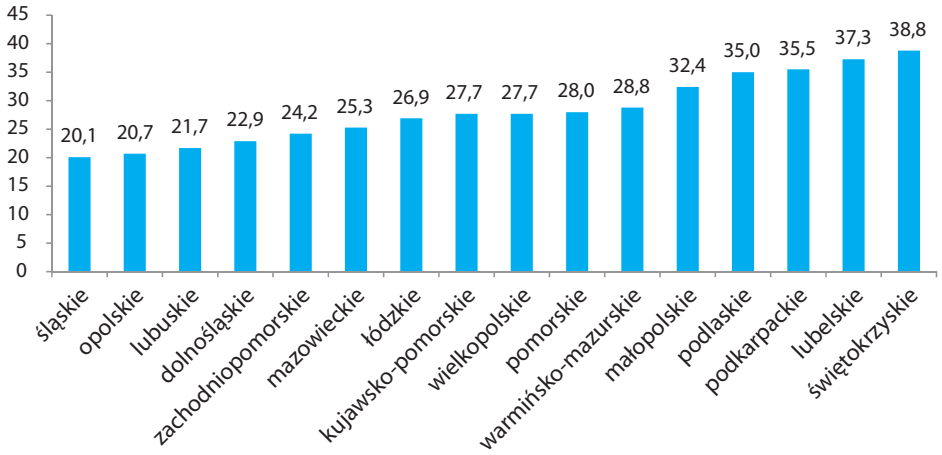
Wykres 3.22 Odsetek dzieci w wieku 3–4 lat uczestniczących w edukacji przedszkolnej w województwach w 2010 roku (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak już wspomniano wyżej, w ostatnich latach dokonał się w Polsce wyraźny wzrost skolaryzacji przedszkolnej. Wzrost ten miał jednak zróżnicowaną dynamikę regionalną. W latach 2007–2010 wzrost skolaryzacji w regionach wynosił od około 20% w przypadku śląskiego, do prawie 39% w świętokrzyskim (por. wykres 3.23). Różnice w dynamice wzrostu związane są głównie z efektem bazy, tzn. najwyższą dynamikę zanotowano w regionach z najniższymi wskaźnikami skolaryzacji, podczas gdy w regionach o wyższych wartościach tego wskaźnika wzrost nie był już tak spektakularny. Świadczy to o nadrabianiu zaległości przez najsłabsze regiony, co w efekcie przekłada się na stopniowe (choć powolne) zmniejszanie rozpiętości między województwami.

Wykres 3.23 Zmiana odsetka dzieci w wieku 3–4 lat uczestniczących w edukacji przedszkolnej w województwach w latach 2007–2010 (w proc.)

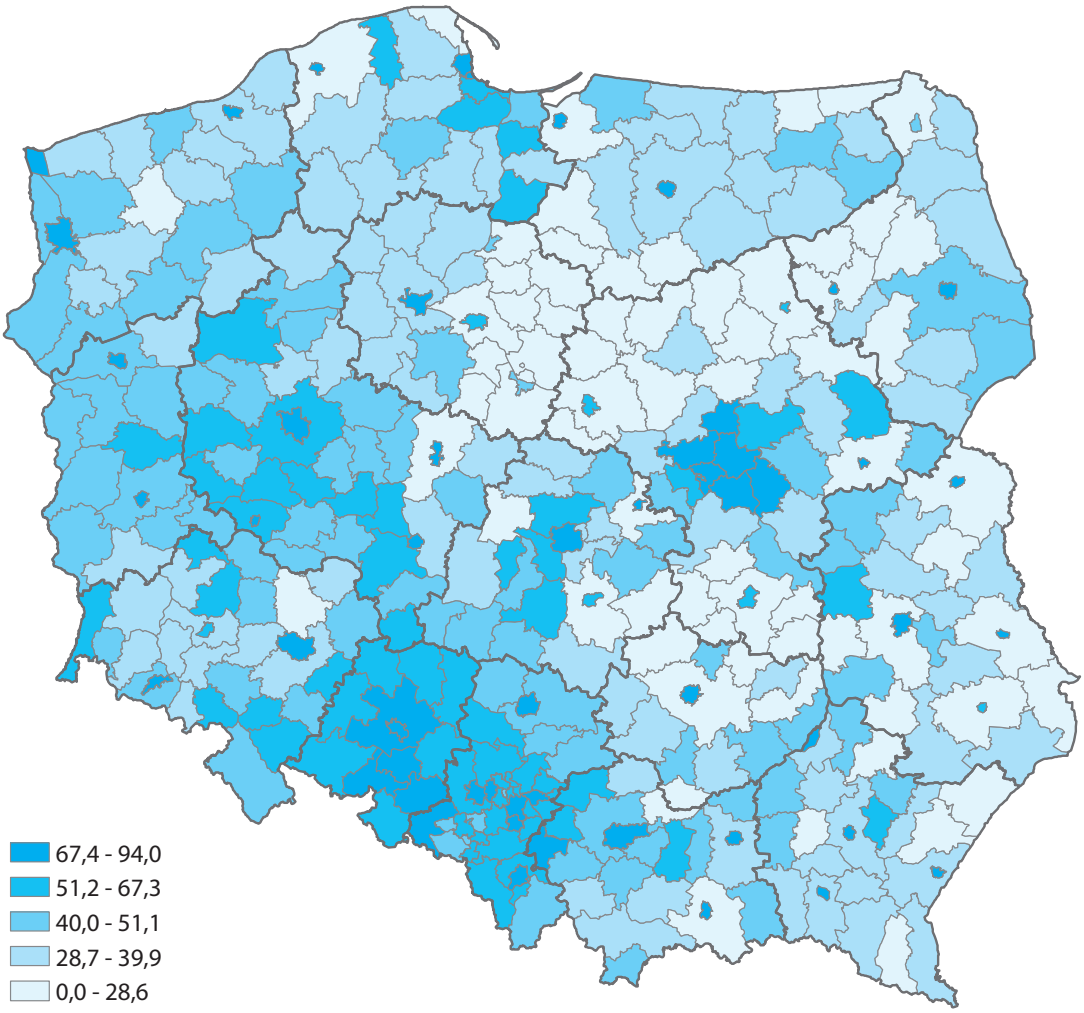


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na poziomie lokalnym (w tym przypadku analiza dotyczy powiatów, NUTS-4) zróżnicowania skolaryzacji przedszkolnej są jeszcze wyraźniejsze. Z jednej strony mamy powiat suwalski, w którym jest brak oferty przedszkolnej, oraz powiaty, w których współczynnik skolaryzacji wynosi od 9% do 15% (łomżyński, nowomiejski, chełmski, kolneński, zamojski, ostrołęcki). Z drugiej strony, w niektórych miastach, zarówno mniejszych jak i większych, wskaźnik osiąga bardzo wysokie jak na polskie warunki wartości (Rzeszów – 85,1%, Jelenia Góra – 85,4%, Białystok – 86,8%, Tarnów – 87%, Opole – 89,2%, Sopot – 90,2%, Poznań – 94%, Warszawa – 94%). Ogólną prawidłowością jest to, że średnie i duże miasta (powiaty grodzkie) cechują się wyższymi wskaźnikami skolaryzacji przedszkolnej niż powiaty ziemskie. W tym miejscu należy zaznaczyć, że interpretacja omawianych wyników nie może być jednoznaczna z uwagi na charakter dostępnych danych opisujących omawiane zjawisko. Otóż statystyka publiczna zbiera informacje o dzieciach uczęszczających do przedszkola według lokalizacji placówki, a nie miejsca zamieszkania przedszkolaka. Zatem przypadki, gdy dziecko uczęszcza do przedszkola w innej gminie (powiecie) niż gmina (powiat), w której mieszka, nie są prawidłowo zliczane. Ponieważ placówki przedszkolne działają przede wszystkim w miastach, to wskaźnik skolaryzacji dla powiatów grodzkich może być zawyżany, a dla otaczających je powiatów ziemskich zaniżany. Odwołując się do przykładu można przypuszczać, że w powiecie suwalskim, gdzie według oficjalnej statystyki współczynnik skolaryzacji przedszkolnej dzieci 3–4 jest równy zero, część dzieci może uczęszczać do przedszkola w powiecie grodzkim Suwałki lub nawet w sąsiednich powiatach ziemskich.

Z perspektywy powiatów widoczne jest nie tylko wyżej omawiane zróżnicowanie regionów, ale także różnice wewnątrzregionalne. Szczególnie wyraźne jest zróżnicowanie województwa mazowieckiego. Z jednej strony mamy Warszawę oraz powiaty z nią graniczące (obszar metropolitalny), gdzie wartości wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej należą do najwyższych w kraju. Z drugiej strony peryferyjne obszary regionu (szczególnie północne i południowe) notują bardzo niski poziom omawianego wskaźnika (por. mapa 3.11).

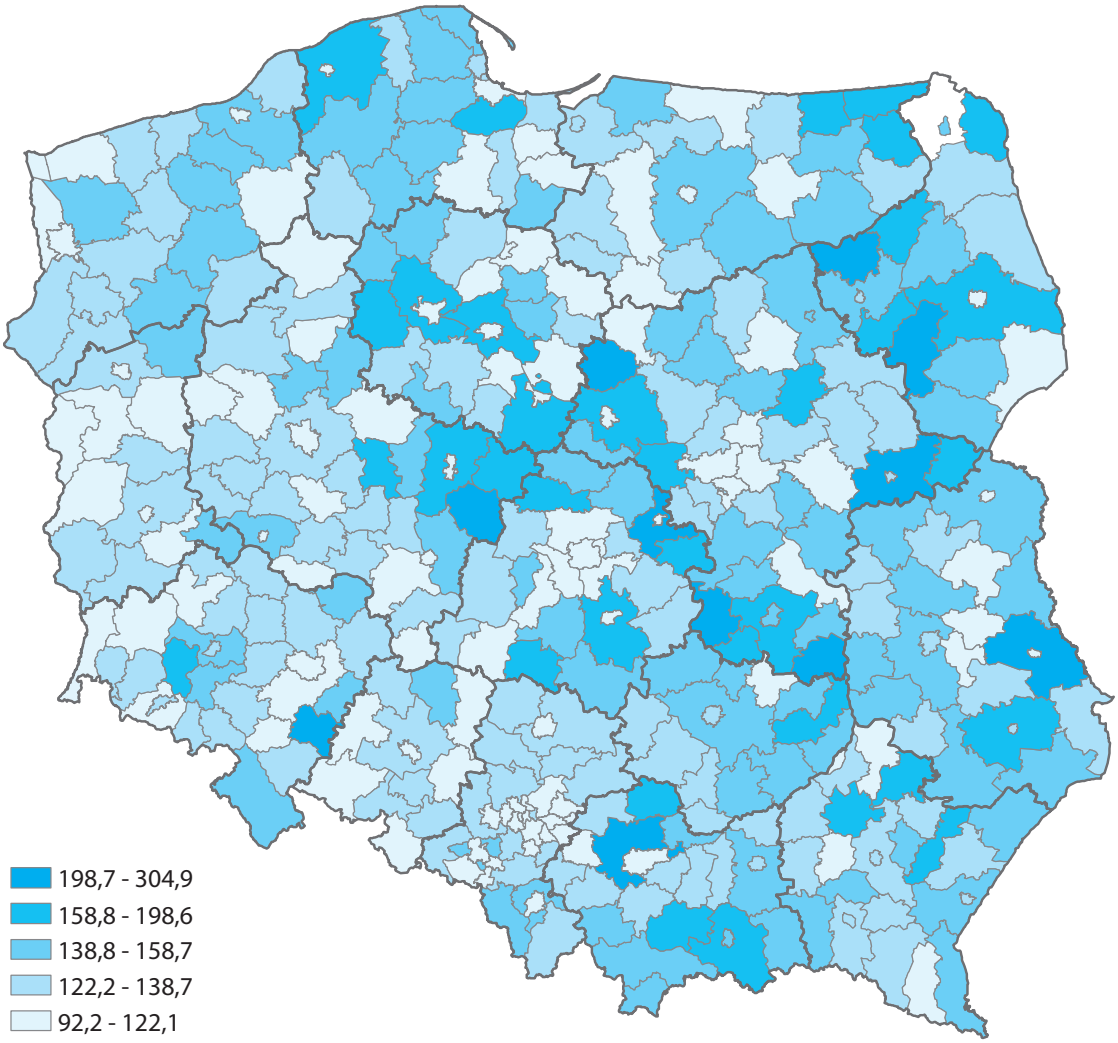
Mapa 3.11 Odsetek dzieci w wieku 3–4 lat uczestniczących w edukacji przedszkolnej w powiatach w 2010 roku (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dynamika wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej netto dzieci 3–4 letnich w latach 2007–2010 na poziomie powiatów zachowywała się podobnie jak na poziomie wojewódzkim – najwyższy wzrost osiągnięto tam, gdzie wskaźniki skolaryzacji były niższe. Najwyższa dynamika widoczna jest w powiatach ziemskich, zwłaszcza położonych w Polsce wschodniej i centralnej oraz w peryferyjnych częściach województw (por. mapa 3.12). Jednakże nie można w tym przypadku mówić o stałej zależności. Jednak nie wszystkie powiaty o relatywnie niskich odsetkach dzieci 3–4 letnich objętych edukacją przedszkolną odnotowały wyraźnie wyższy niż przeciętnie wzrost. W przypadku jednego z powiatów (Świętochłowice) odnotowano nawet nieznaczny spadek wartości wskaźnika.

Mapa 3.12 Zmiana odsetka dzieci w wieku 3–4 lata uczestniczących w edukacji przedszkolnej w powiatach w latach 2007–2010 w proc. (kraj=100)



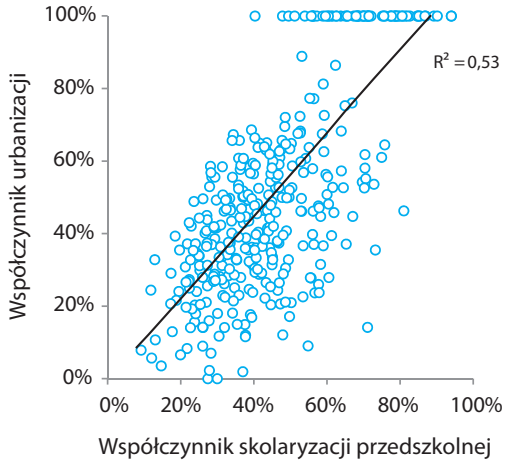
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przewagę miast nad obszarami wiejskimi pod względem upowszechnienia opieki przedszkolnej najmłodszych dzieci dobrze obrazuje zestawienie wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej ze wskaźnikiem urbanizacji (procent ludności powiatu mieszkającej w miastach). W tym przypadku zależność jest bardzo silna (współczynnik korelacji liniowej na poziomie 0,73) i dobrze widoczna na wykresie punktowym (por. wykres 3.24). Z kolei związek zmiany wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej w okresie 2007–2010 ze współczynnikiem urbanizacji jest ujemny, ale też wyraźnie słabszy (współczynnik korelacji rang wynosi -0,45), przy czym nie jest to zależność liniowa (por. wykres 3.24).

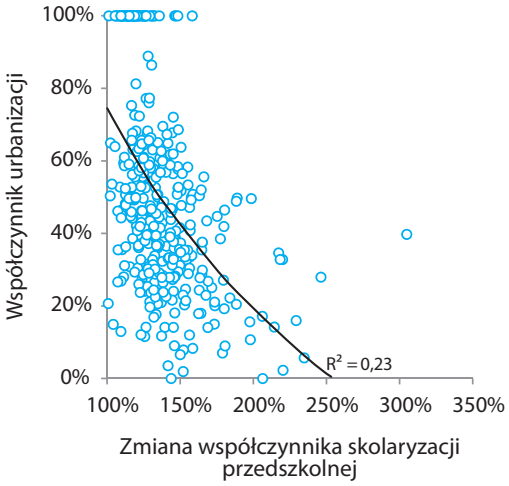
Z punktu widzenia rozwoju społecznego, ale także przede wszystkim szans życiowych ludności, niski poziom dostępu do edukacji przedszkolnej na terenach wiejskich należy interpretować jako barierę rozwojową kraju oraz wyzwanie nie tylko dla polityki społecznej czy edukacyjnej, ale także dla polityki rozwoju kraju. Należy podkreślić, że niski poziom skolaryzacji przedszkolnej najmłodszych dzieci na terenach wiejskich jest tylko jednym z czynników negatywnie wyróżniających te tereny. Dzieci żyjące na wsi rzadziej niż dzieci miejskie trafiają do przedszkola, na kolejnych poziomach edukacji mają mniejszą szansę uczęszczania do bardzo dobrej szkoły podstawowej

i gimnazjalnej, co przekłada się na mniejszą szansę na dobre wykształcenie średnie i dostanie się na dobrą uczelnię. W efekcie szanse na dobrą karierę zawodową są też mniejsze. Jest to wystarczająca przesłanka do uznania wspierania rozwoju edukacji przedszkolnej, w szczególności na obszarach mających słabszą sytuację w tym względzie, za obszar strategicznej interwencji państwa.

Wykres 3.24 Zależność między poziomem urbanizacji powiatu i współczynnikiem skolaryzacji przedszkolnej 3–4-latków w 2010 roku



Wykres 3.25 Zależność między poziomem urbanizacji powiatu i zmianą współczynnika skolaryzacji przedszkolnej 3–4-latków w 2010 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3.2.2.2 Wyniki części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego

Znaczenie edukacji dla rozwoju społecznego, a także gospodarczego, można analizować w dwóch perspektywach: ilościowej i jakościowej. Pierwsze podejście skupia się na dostępie do edukacji mierzonym wskaźnikami solaryzacji, czy długością edukacji mierzonej w latach spędzonych w szkole i na uczelni. Powszechność edukacji jest ważna sama w sobie, ponieważ zgodna jest z polityką równości szans. Ponadto ma istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy (o czym była już mowa wyżej). Jednakże takie ilościowe ujęcie nic nie mówi o jakości przedszkola, szkoły, czy uczelni. Rok spędzony w placówce edukacyjnej traktowany jest tak samo, niezależnie od tego, że zdobyte kompetencje oraz wiedza mogą bardzo różnić się między placówkami, klasami, uczniami (itd.). Dlatego też ważne jest drugie podejście, które próbuje analizować jakość edukacji. Tym bardziej, że literatura naukowa dostarcza dowodów na korelację osiągnięć edukacyjnych z produktywnością pracy (wyższe zarobki), a na poziomie makroekonomicznym – z poziomem rozwoju gospodarczego (por. szerzej: Bishop 1992; Barro 1999; Herbst 2004; Herbst 2012).

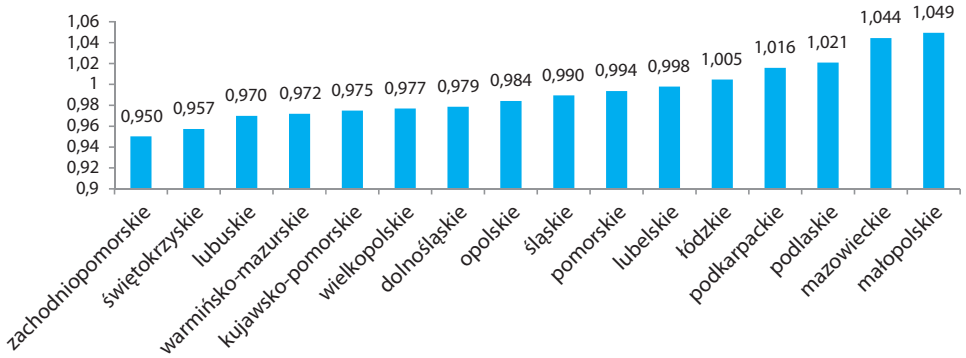
W ramach Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego aspekt jakościowy analizowany jest na podstawie wyników egzaminu gimnazjalnego. Jest to dobre źródło dla oceny osiągnięć edukacyjnych dla porównań regionalnych i lokalnych, dlatego że: (1) egzamin ma charakter powszechny, tzn. zdają go wszyscy uczniowie szkół gimnazjalnych w całym kraju, (2) wyniki egzaminu wyrażone są w punktach i (3) egzamin jest przeprowadzany co roku, zatem możliwa jest analiza szeregów czasowych. Odnośnie ostatniego punktu należy jednak zastrzec, że przy porównywaniu wyników w kolejnych latach trzeba zachować dużą ostrożność, ponieważ z roku na rok treść egzaminu się

zmienia, co może wpływać na jego trudność. Nie jest zatem oczywiste, na ile zmiana wyników między latami pokazuje poprawę lub pogorszenie poziomu wiedzy i kompetencji zdających, a na ile zmianę trudności egzaminu. Wobec tego na potrzeby niniejszego raportu wyniki egzaminów opracowano w ten sposób, żeby średnia krajowa wyników była stała we wszystkich latach, tzn. wyniki dla województw i powiatów przedstawiono jako procent średniej krajowej (średnia krajowa=1) dla danego roku. Oznacza to, że średnia krajowa wyników w kolejnych latach pozostaje stała, ale możliwe jest śledzenie zmiany pozycji regionów i powiatów względem tej średniej.

Egzamin gimnazjalny przeprowadzany jest w Polsce od roku 2002. Podejście do egzaminu jest obowiązkowe, ale nie można go nie zdać. Arkusze egzaminacyjne sprawdzane są przez zewnętrznych egzaminatorów, co zwiększa obiektywność oceny. Wyniki egzaminu są podstawą rekrutacji do szkół ponad-gimnazjalnych – często mają zatem kluczowe znaczenie dla dalszych osiągnięć edukacyjnych oraz perspektyw kariery zawodowej. Egzamin składa się z trzech części: humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej, językowej (tę ostatnią wprowadzono od roku szkolnego 2008/2009). Do 2011 roku wynik egzaminu przedstawiany był w formie punktów, natomiast od roku 2012 w formie procentów. W niniejszej analizie uwzględnione są jedynie wyniki części matematyczno-przyrodniczej. Konieczność wyboru motywowana była niezasadnością uśredniania wyników trzech części egzaminu. Natomiast wybór części matematyczno-przyrodniczej uzasadniony jest większą obiektywnością tych dziedzin wiedzy, a także ich znaczeniem dla rozwoju jednostki, a w szerszej perspektywie – dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy (por. Bartnik et al. 2011; Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012; P. Bukowski et al. 2012).

Polskie regiony nie są jednolite pod względem osiągnięć edukacyjnych uczniów mierzonych wynikami części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego. Niekwestionowanymi liderami są w tym przypadku województwa małopolskie i mazowieckie, które wyraźnie wyprzedzają pozostałe regiony. Słabsze wyniki, ale cały czas powyżej średniej krajowej, zanotowały regiony: podlaski, podkarpacki i łódzki (przy czym wyniki tego ostatniego są już bardzo zbliżone do średniej krajowej). Pomorskie i lubelskie uplasowały się nieznacznie poniżej średniej. Natomiast pozostałe regiony charakteryzują się wynikami wyraźnie poniżej średniej krajowej, a wśród nich najgorzej wypadają zachodniopomorskie i świętokrzyskie (3.26).

Wykres 3.26 Wyniki części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w województwach w 2010 roku (średnia krajowa = 1)

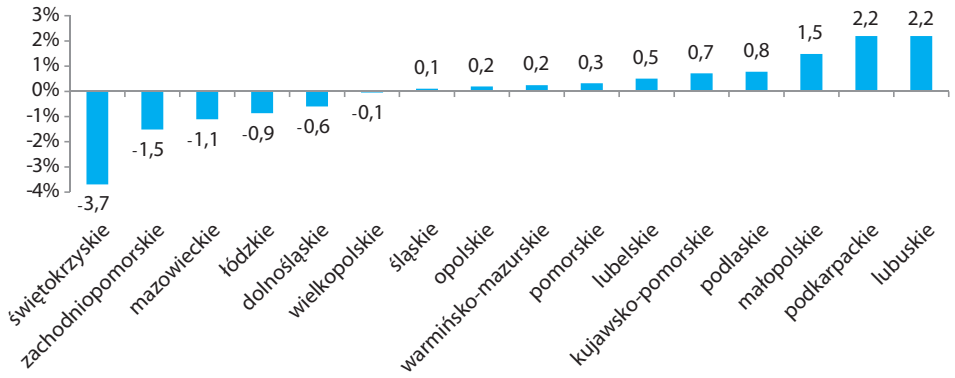


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CKE.

W latach 2007–2010 średnie wyniki części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego osiągane przez uczniów z poszczególnych województw w pewnym stopniu zmieniały się.

W większości województw zmiana średniego wyniku jest nieznaczna (poniżej 1%) (por. wykres 3.26). Jedynie kilka regionów zdecydowanie zmieniło swoją pozycję względem średniej krajowej. Najwyższy wzrost średnich wyników odnotowano w przypadku lubuskiego i podkarpackiego (oba po 2,2%) oraz podlaskiego (1,5%). Znaczący spadek odnotowały natomiast mazowieckie (-1,1%), zachodniopomorskie (-1,5) oraz świętokrzyskie (-3,7). Sytuacja tego ostatniego województwa jest szczególna. Jako jedyny polski region doświadczyło ono tak dużej zmiany średnich wyników egzaminu, co więcej, na niekorzyść. W analizowanym okresie województwo świętokrzyskie systematycznie obniżało swoją pozycję w rankingu średnich wyników części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego: z 5. miejsca w 2007 r., przez 9. w 2008 r., na 14. w 2009 r., aż wreszcie na 15. miejsce w 2010 r.

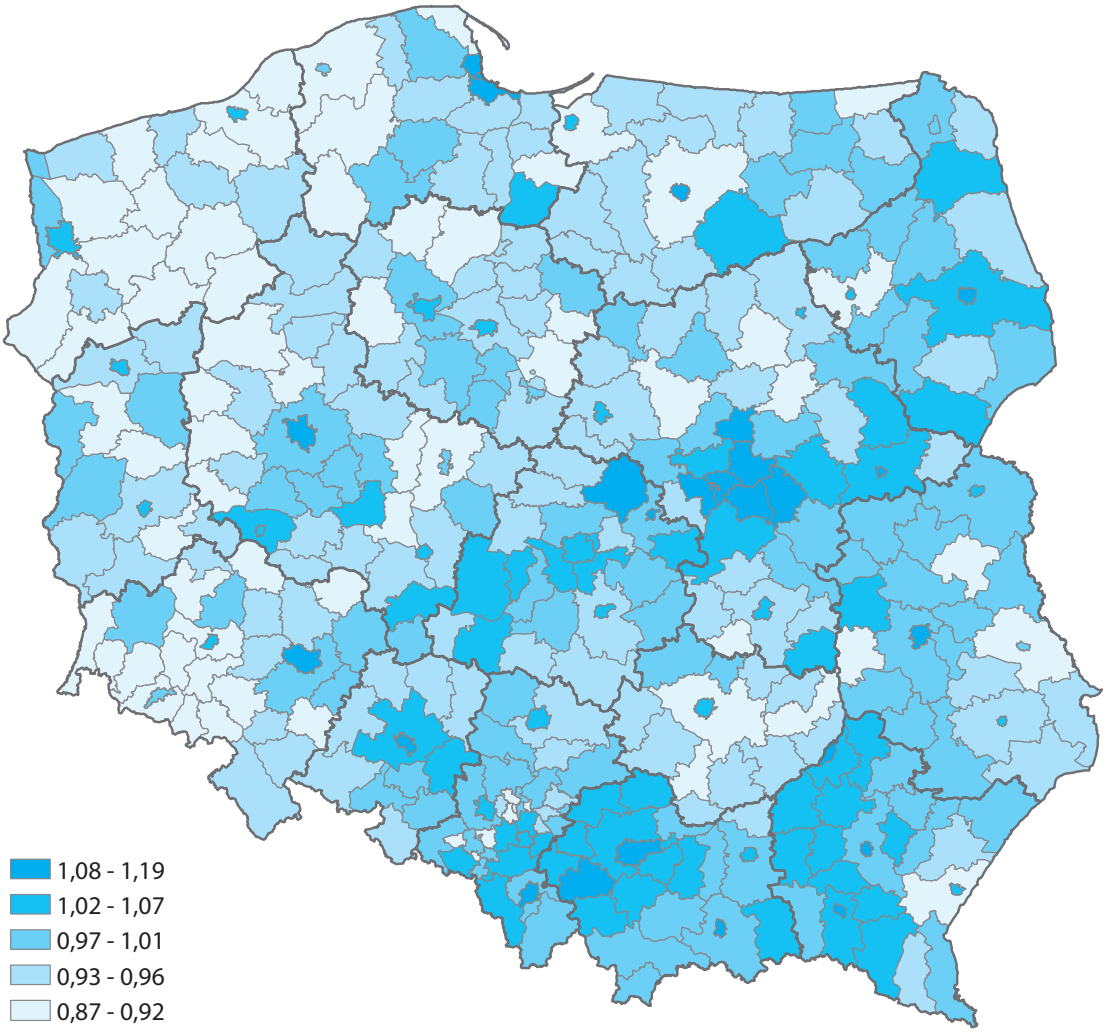
Wykres 3.27 Zmiana względem średniej krajowej średnich wyników części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w województwach w latach 2007–2010 w proc. (kraj=1)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CKE.

Przeniesienie analizy na poziom powiatowy odsłania nowe aspekty zróżnicowań przestrzennych. Po pierwsze, widoczne są wyróżniające się wyniki powiatów grodzkich, w tym w szczególności większości największych polskich miast. Jednak nie tylko metropolie notują ponadprzeciętne wyniki. rankingu najwyższe pozycje rankingu przedstawiają się następująco: Warszawa 1,189; Krosno 1,172; Kraków 1,171; Wrocław 1,165; Lublin 1,145; Gdynia 1,138; Sopot 1,134; Piaseczyński 1,133; Wadowicki 1,128; Pruszkowski 1,120; Rzeszów 1,115; Białystok 1,114; Olsztyn 1,112; Nowy Sącz 1,106; Poznań 1,104; Otwocki 1,100; Opole 1,100. Szczególnie wyróżniają się zatem nie tylko niektóre największe miasta, ale też wybrane miasta średnie oraz powiaty w obszarze metropolitalnym Warszawy. Z kolei najsłabsze wyniki osiągają niektóre powiaty ziemskie, szczególnie położone na zachodzie kraju (por. mapa 3.13). Dobrze natomiast wypadają regiony Polski wschodniej i południowowschodniej (z wyjątkiem świętokrzyskiego). Także w tym przypadku widoczne jest pęknięcie wewnętrzne niektórych regionów – jest to szczególnie wyraźnie w przypadku mazowieckiego, ale także dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, czy pomorskiego. Wyjaśnienie takiego rozkładu przestrzennego nie jest zadaniem prostym. Zauważmy, że wysokie średnie wyniki egzaminów notujemy w powiatach Polski Wschodniej, które pod względem rozwoju gospodarczego należą do najsłabiej rozwiniętych w kraju. Przeciwnymi przykładami są dobrze rozwinięte pod względem gospodarczym powiaty Wielkopolski czy Dolnego Śląska, które jednocześnie notują stosunkowo niskie średnie wyniki egzaminów. Szczegółowe analizy wskazują, że wyjaśnienie tych różnic zamożnością, zgromadzonym kapitałem intelektualnym (poziom wykształcenia ludności), czy jakością szkoły (dobre wyposażenie, wysokie kwalifikacje nauczycieli) jest niewystarczające (por. szerzej: Herbst 2012).

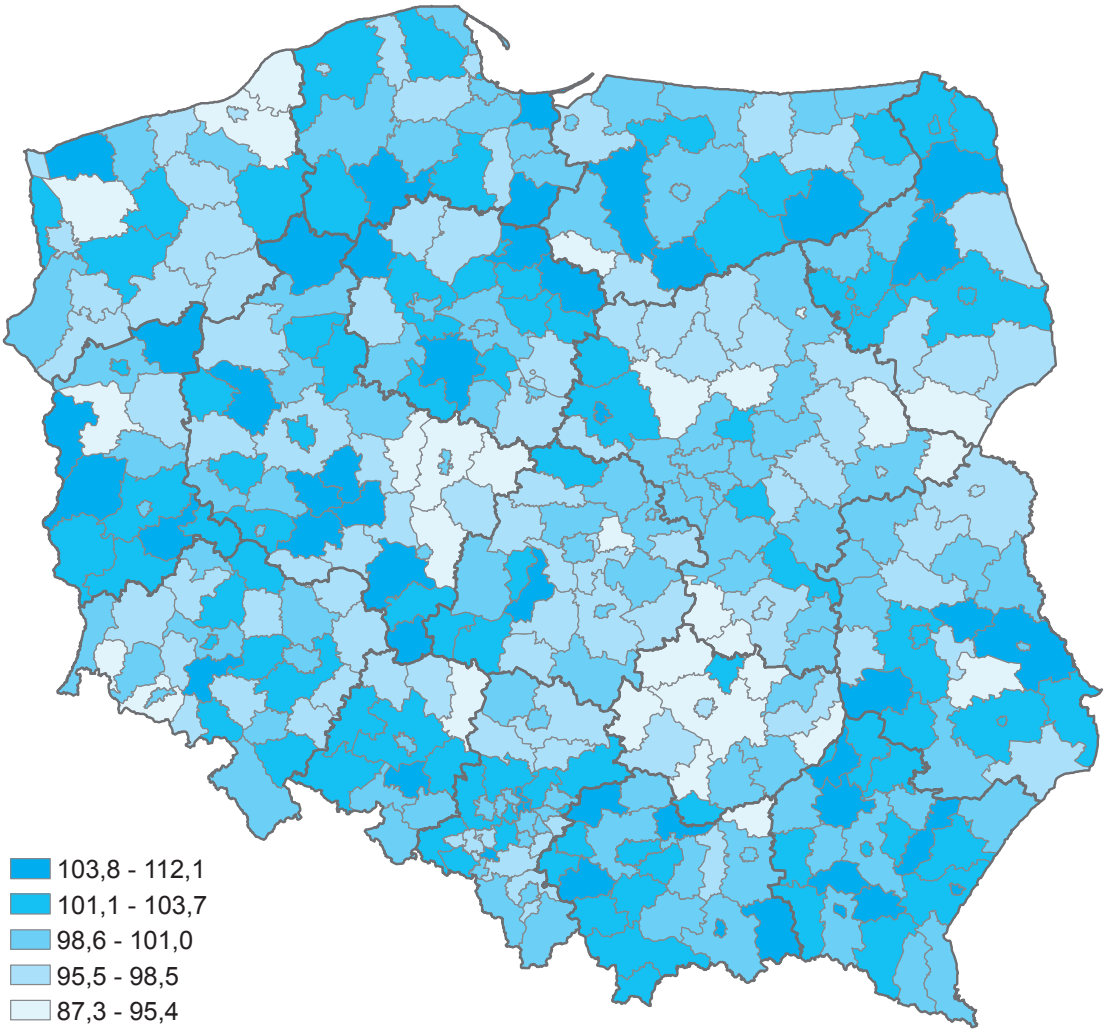
Mapa 3.13 Wyniki części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w powiatach w 2010 roku (średnia krajowa = 1)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CKE.

Dynamika zmian względem średniej krajowej średnich wyników części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego na poziomie powiatów w latach 2007–2010 została zobrazowana na mapie 3.14. Sytuacja powiatów notujących wysokie wartości omawianego wskaźnika, przede wszystkim powiatów grodzkich, była stosunkowo stabilna. Z kolei najbardziej poprawiała się sytuacja niektórych powiatów, które w roku 2007 miały relatywnie niższą pozycję, niemniej jednak trudno w tym przypadku wskazać na wyraźne i jednoznaczne wzorce zróżnicowań przestrzennych. Także na powiatowym poziomie analizy widać spadek średnich wyników egzaminów w województwie świętokrzyskim.

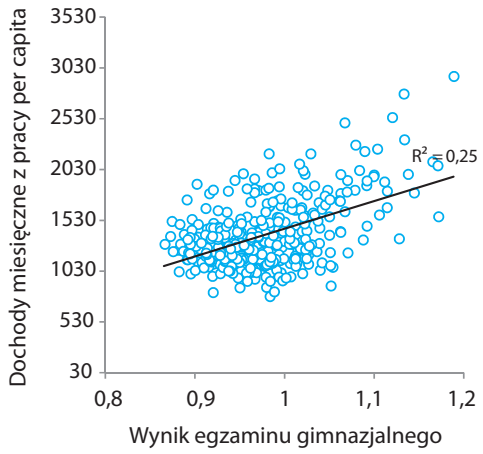
Mapa 3.14 Zmiana względem średniej krajowej średnich wyników części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w powiatach w latach 2007–2010 w proc. (kraj=100)



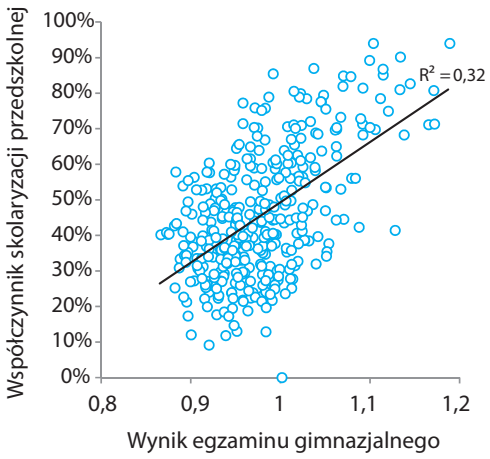
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CKE.

Jak już wspomniano wyżej, zróżnicowania wyników egzaminu gimnazjalnego nie można wytłumaczyć w prosty sposób. Jednakże dosyć duża część przestrzennych zróżnicowań może być powiązana z zamożnością. Zestawienie wyników części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego z zamożnością mieszkańców powiatu, mierzoną średnim miesięcznym dochodem z pracy, pokazuje stosunkowo silną dodatnią zależność (por. wykres 3.28) – współczynnik korelacji wynosi 0,5. Może to sugerować, że zamożność rodziców w pewnej mierze wpływa korzystnie na edukację dzieci. Dodatkowo taką sugestię wzmacnia także to, że wyniki egzaminów są ujemnie skorelowane ze stopą bezrobocia (-0,53). Nieco silniejszy związek widoczny jest w przypadku wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej (por. wykres 3.29) (współczynnik korelacji na poziomie 0,56), zatem powiaty, w których opieka przedszkolna jest bardziej dostępna, notują także lepsze osiągnięcia edukacyjne gimnazjalistów. Jest to kolejny argument za inwestowaniem w wychowanie przedszkolne.

Wykres 3.28 Zależność między średnimi wynikami części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego a miesięcznymi dochodami z pracy per capita w powiatach w 2010 roku według powiatów



Wykres 3.29 Zależność między średnimi wynikami części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego a skolaryzacją przedszkolną dzieci 3–4 letnich w 2010 roku według powiatów*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CKE, GUS i MF.

* Prezentowane na wykresie dane dotyczą roku 2010 – tj. dzieci, które w tym roku uczęszczały do przedszkoli oraz gimnazjalistów zdających egzamin. Wykres nie pokazuje zatem zależności na poziomie osobowym (wpływu uczęszczania do przedszkola przez daną osobę na późniejsze wyniki edukacyjne), lecz jedynie współwystępowanie zjawisk w analizowanych jednostkach przestrzennych.

Edukacja jest czynnikiem i wynikiem rozwoju regionalnego i lokalnego. Wskaźnik Edukacji związany jest z zamożnością województw i powiatów. Korelacja z regionalnym PKB per capita wynosi 0,65. Natomiast na poziomie powiatów korelacja między Wskaźnikiem Edukacji a dochodami z pracy na osobę wynosi 0,7. W tym przypadku występuje zjawisko kumulatywnej okrężnej przyczynowości. Lepsza jakość edukacji i w efekcie lepszy poziom wykształcenie ludności (kapitału społecznego) wpływa korzystnie na perspektywy rozwojowe. Z drugiej strony zamożność sprzyja lepszym osiągnięciom edukacyjnym. Widoczne jest to w przypadku skolaryzacji przedszkolnej, która jest wyższa w miastach (czy ogólnie rzecz biorąc w powiatach bardziej zurbanizowanych), które z kolei są zamożniejsze niż tereny wiejskie (korelacja urbanizacji i skolaryzacji przedszkolnej na poziomie powiatów wynosi ponad 0,7). Z kolei wyższa skolaryzacja przedszkolna współwystępuje z lepszymi przeciętnymi wynikami egzaminu gimnazjalnego. Natomiast lepsze średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego obserwujemy tam gdzie jest większa zamożność (np. wyższe dochody z pracy na osobę).

3.2.3 Zdrowie

Długie i zdrowe życie jest jednym z filarów rozwoju społecznego. Trwanie życia jest wartością uniwersalną we wszystkich kulturach, co wskazuje na jej centralną funkcję dla indywidualnego rozwoju człowieka. W nadrzędny cel długiego i zdrowego życia wpisuje się przeciwdziałanie głównym przyczynom zgonów, którymi dla państw rozwiniętych są choroby cywilizacyjne[19]. W Polsce są to choroby układu krążenia oraz nowotwory, odpowiadające w 2010 roku łącznie za 71% wszystkich

19 Choroby cywilizacyjne to schorzenia związane z negatywnymi skutkami życia w warunkach wysoko rozwiniętej cywilizacji. Zaliczamy do nich: nadciśnienie tętnicze, chorobę niedokrwienną serca, udar mózgu, nowotwory, cukrzycę, osteoporozę, przewlekłą obturacyjną chorobę płuc oraz choroby alergiczne.

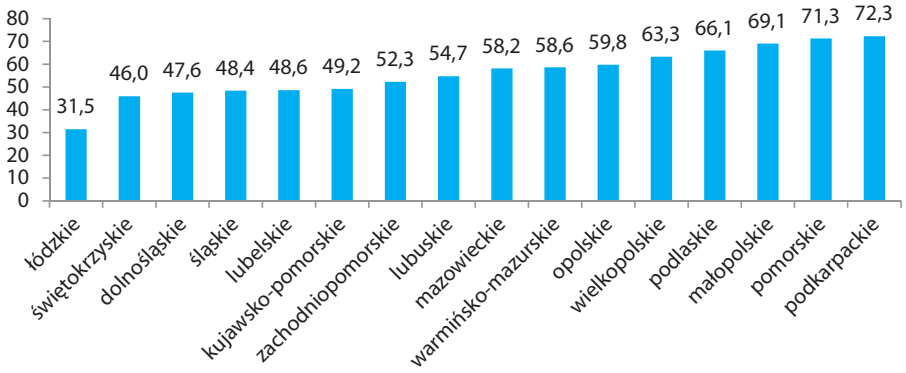
zgonów. Opisywany wymiar ma niekwestionowaną wartość autoteliczną i równocześnie jest istotny, jako priorytet polityki publicznej.

Wskaźnik Zdrowia oparty jest na dwóch komplementarnych składowych. Pierwsza to przeciętne (oczekiwane) trwanie życia noworodka (od momentu narodzin) (ang. *life expectancy at birth*), czyli liczba lat, jakie ma do przeżycia nowonarodzone dziecko, gdyby przez cały okres jego życia współczynniki zgonów według wieku (na danym obszarze) pozostały takie, jak w momencie jego narodzin (UNDP 2007). Drugim elementem indeksu jest zagregowany współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób serca (umieralności), czyli łączna liczba zgonów spowodowanych chorobami układu krążenia i nowotworami w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców. Zważywszy, że są to dwie główne przyczyny zgonów w Polsce, umieralność z tego powodu ma istotny wpływ na obraz stanu zdrowia Polaków w poszczególnych regionach.

Obliczenie indeksu wymagało normalizacji oraz agregacji składowych. Ostateczną wartość indeksu stanowi średnia geometryczna z dwóch wskaźników znormalizowanych metodą min-max. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż oba wskaźniki – mimo opisywania zazębiających się zjawisk – mają istotną, ale niewysoką korelację na poziomie powiatów. W badanym okresie współczynnik korelacji kształtował się na poziomie od 0,26 do 0,30, co pozwala sądzić, że generalnie zmienne te opisują inne aspekty całej sfery dotyczącej stanu zdrowia mieszkańców Polski. Dokładna analiza i próba interpretacji wartości indeksu oraz jego składowych zostanie zaprezentowana w dalszej części rozdziału.

Zróżnicowanie przestrzenne Wskaźnika Zdrowia jest wyraźne i pokrywa się z dotychczasowymi badaniami oceniającymi syntetycznie stan zdrowia ludności na poziomie regionów, czyli w układzie wojewódzkim. Najlepsze wyniki notują województwa podkarpackie, pomorskie i małopolskie. Na drugim biegunie znajduje się województwo łódzkie, z wartością indeksu wyraźnie odbiegającą od reszty regionów (56% średniej). Słabe wyniki osiągają także województwa świętokrzyskie, dolnośląskie, śląskie, lubelskie i kujawsko-pomorskie. Spadek wyniku województwa świętokrzyskiego nie może być tłumaczony zmianą w strukturze wieku populacji. W okresie 2007–2010 udział osób w wieku poprodukcyjnym wzrósł tu o 5% (do 18,3%), podczas gdy średnio w Polsce wzrósł o 5,7% (do 16,9%). Jednocześnie, w województwie świętokrzyskim nastąpiło w analizowanym okresie wyraźne pogorszenie wskaźnika liczby osób na łóżko w szpitalach ogólnych – wzrost o 11,5% (największy spośród wszystkich województw), w porównaniu ze średnią dla Polski wynoszącą 2,3%. Pozwala to przypuszczać, że regres świętokrzyskiego ma związek z niekorzystnymi zmianami w infrastrukturze ochrony zdrowia.

Wykres 3.30 Wskaźnik Zdrowia (HI) w 2010 roku w województwach (w punktach)

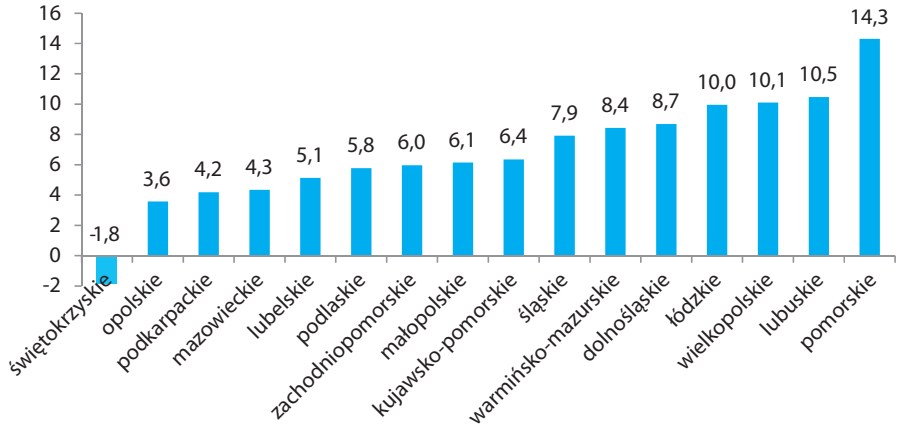


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Zestawienie powyższych wyników, opartych na obiektywnych miarach, z prowadzonymi w ostatniej dekadzie badaniami nad subiektywną oceną zdrowia mieszkańców poszczególnych regionów (GUS 2007; GUS 2011b) wykazuje wysoki stopień podobieństwa. Oprócz województwa zachodniopomorskiego, które wypada znaczniej lepiej w cytowanych badaniach, grupa liderów i regionów problemowych jest podobna zarówno w ujęciu obiektywnym, jak i subiektywnym.

Inny obraz daje spojrzenie na dynamikę zmian indeksu w poszczególnych województwach. Dla całego kraju wyraźna jest tendencja wzrostowa w analizowanym okresie, co roku podnosił się poziom Wskaźnika Zdrowia. Niekwestionowanym liderem jest województwo pomorskie, które poprawiło swój wynik o ponad 14 punktów, tzn. zanotowało dwukrotnie szybszy wzrost niż średnio we wszystkich województwach. Na drugim końcu uporządkowania jest województwo świętokrzyskie, które jako jedyne zanotowało regres, tracąc w ciągu czterech lat prawie dwa punkty.

Wykres 3.31 Zmiana absolutna Wskaźnika Zdrowia (HI) w latach 2007–2010 w województwach (w punktach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

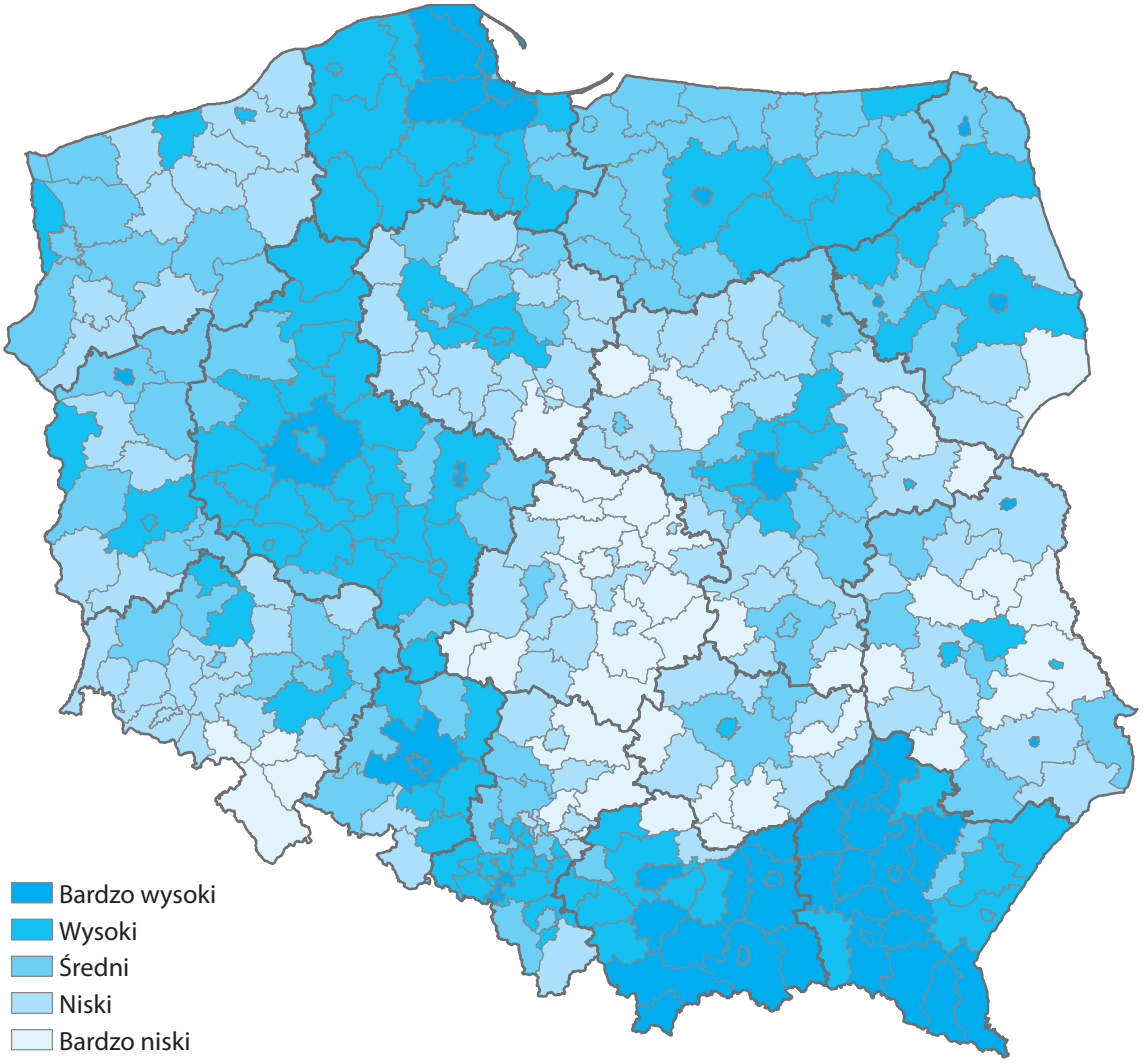
Porównanie zmian obserwowanych wśród ostatniej i pierwszej piątki województw (uporządkowanych według wartości indeksu z 2007 roku) wskazuje, że liderzy nieznacznie wolniej poprawiają swoją sytuację – średnio o 6,8 punktu w porównaniu ze wzrostem o średnio 7,6 punktu w ostatniej piątce. Niewielka różnica tempa zmian powoduje, że relatywne pozycje województw na liście rankingowej są dość stabilne w czasie. Wyjątkiem jest województwo świętokrzyskie, które przesunęło się aż o sześć pozycji w dół listy w ciągu czterech lat. Z kolei o dwie pozycje do góry przesunęły się kujawsko-pomorskie, lubuskie, wielkopolskie i pomorskie.

Przeniesienie Wskaźnika Zdrowia na poziom powiatów ma charakter eksploracyjny, przede wszystkim w związku z zastosowaniem na tym poziomie miary dalszego trwania życia. Dotychczas rzadko podejmowano analizę stanu zdrowia Polaków w przekroju lokalnym przy odwołaniu się do tego miernika, głównie z uwagi na niedobór rzetelnych danych dostępnych w ramach zbiorów statystyki publicznej (Wojtyniak et al. 2011).

Zróżnicowanie przestrzenne Wskaźnika Zdrowia na poziomie powiatów ma wielowymiarowy charakter. Po pierwsze, wyróżnia się silna pozycja zgrupowania powiatów położonych w Polsce południowo-wschodniej. W ramach pierwszej klasy (wyodrębnionej na podstawie podziału naturalnego na 5 grup; patrz: mapa 3.15) – powiatów notujących bardzo wysoki poziom wartości wskaźnika (51 jednostek) – jest aż 18 powiatów z województwa podkarpackiego i 12 z małopolskiego. Relatywnie dobra pozycję mają także powiaty grodzkie, z lekką przewagą wschodniej części kraju. W najwyższej klasie jest 21 powiatów grodzkich, z czego osiem znajduje się na Podlasiu, Lubelszczyźnie lub Podkarpaciu. To właśnie w tej grupie znajdują się liderzy uporządkowania ze względu na wartości tego indeksu, tj. Suwałki, Białystok i Rzeszów. Widoczna jest także relatywnie dobra pozycja niektórych obszarów otaczających duże miasta. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku Trójmiasta, ale także Poznania, Warszawy, czy Opola.

Na drugim końcu skali dominuje obszar centralnej Polski, a przede wszystkim województwo łódzkie (14 powiatów z 42 jednostek w najniższej klasie). Bardzo niskie wartości indeksu notują także sąsiadujące z łódzkim obszary województw świętokrzyskiego, mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego i śląskiego. W tej grupie znajdują się dwa powiaty z najgorszym wynikiem, tj. pińczowski i kazimierski z województwa świętokrzyskiego. Oprócz dużego zgrupowania w centralnej Polsce, powiaty należące do najniższej klasy występują także we wschodniej części województwa lubelskiego oraz w okolicach Wałbrzycha na Dolnym Śląsku. Jedynym powiatem grodzkim znajdującym się w tej klasie jest miasto Łódź. Z kolei obszary charakteryzujące się niskimi wartościami Wskaźnika Zdrowia zajmują dużą część województwa kujawsko-pomorskiego, dolnośląskiego, lubelskiego, a także Pomorze Środkowe i część województwa mazowieckiego położonego dalej niż 50–80 kilometrów od Warszawy. Relatywnie duże zróżnicowanie wyników – zajmujący ostatnie miejsce powiat pińczowski ma wynik 9-krotnie niższy, niż będące na pozycji lidera Suwałki – można tłumaczyć dwojako. Po pierwsze, to sygnał, iż wymiary reprezentowane przez składowe Wskaźnika Zdrowia do pewnego stopnia nakładają się na siebie. Po drugie, to efekt dużego współczynnika zmienności surowego (a więc nieważonego strukturą wieku populacji) zagregowanego wskaźnika zgonów.

Mapa 3.15 Wskaźnik Zdrowia (HI) w 2010 roku w powiatach (w punktach)

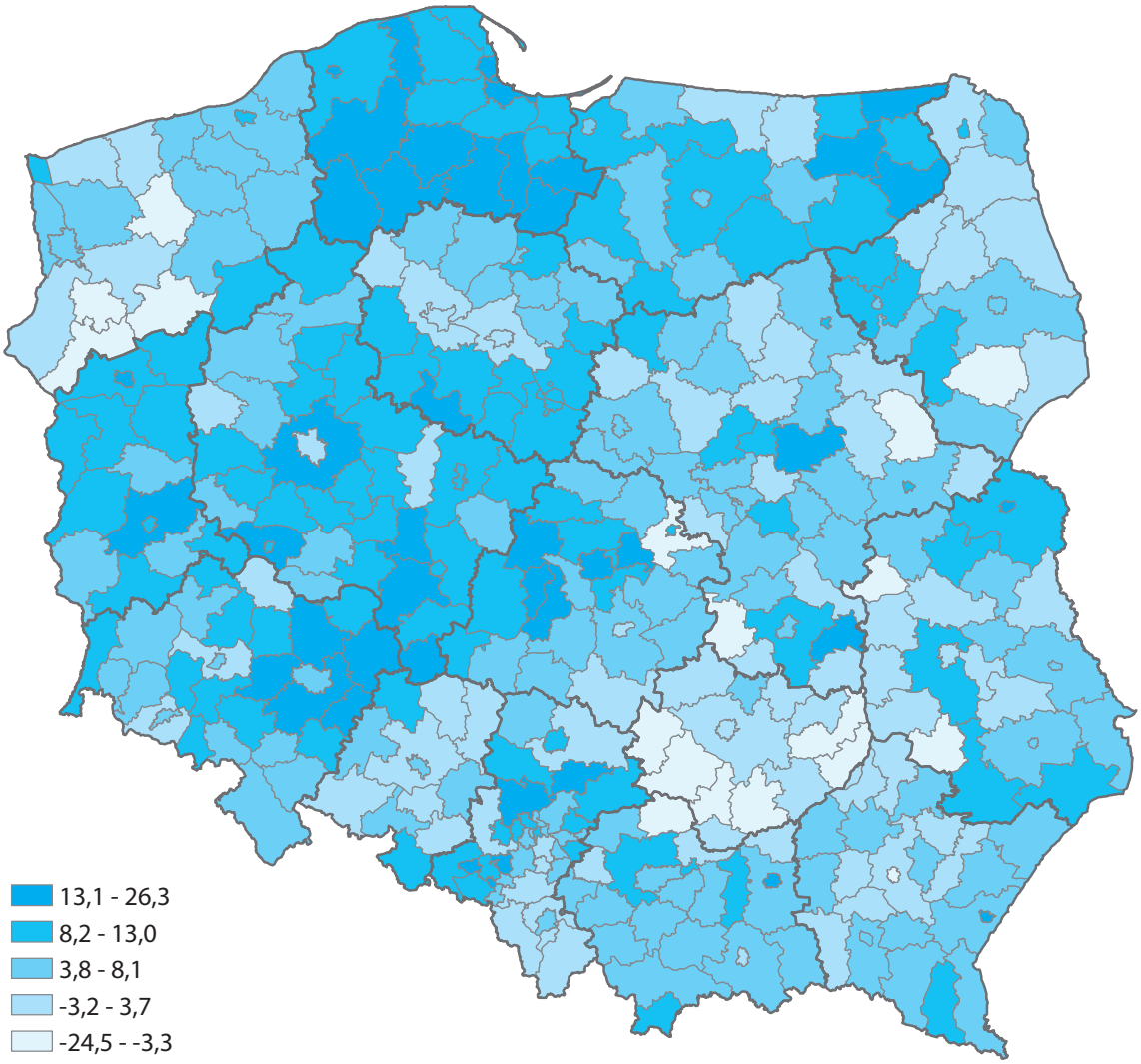


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Rozkład przestrzenny obrazujący dynamikę zmian indeksu w okresie 2007–2010 ma bardziej rozproszony charakter. Można jednak wyróżnić kilka skupisk, w których obserwowana zmiana była wyraźnie widoczna. Znaczącą poprawę wartości Wskaźnika Zdrowia odnotowano w południowo-zachodniej części województwa pomorskiego oraz w samym Trójmieście. Podobnie silny progres widoczny był w okolicach kilku dużych miast w zachodniej Polsce, przede wszystkim Wrocławia, ale także Poznania, Zielonej Góry, Kalisza i Leszna. Poza tym wyraźna poprawa była widoczna we wschodniej części województwa warmińsko-mazurskiego, w niektórych powiatach Śląska i w części województwa łódzkiego – w tym w samej Łodzi. Jednak najsilniejszy wzrost zanotowała Biała Podlaska – prawie czterokrotnie szybszy niż średnia dla wszystkich powiatów.

Mimo ogólnego trendu wzrostowego 39 powiatów doświadczyło pogorszenia Wskaźnika Zdrowia. Spadek wartości wskaźnika najsilniej odczuły powiaty województwa świętokrzyskiego, a przede wszystkim pińczowski, który stracił dwukrotnie więcej punktów, niż drugi w kolejności powiat buski. Wyraźny regres nastąpił także w południowej części województwa zachodniopomorskiego. Wśród powiatów grodzkich na wyraźnym minusie był tylko Rzeszów.

Mapa 3.16 Zmiana absolutna Wskaźnika Zdrowia (HI) w latach 2007–2010 w powiatach (w punktach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

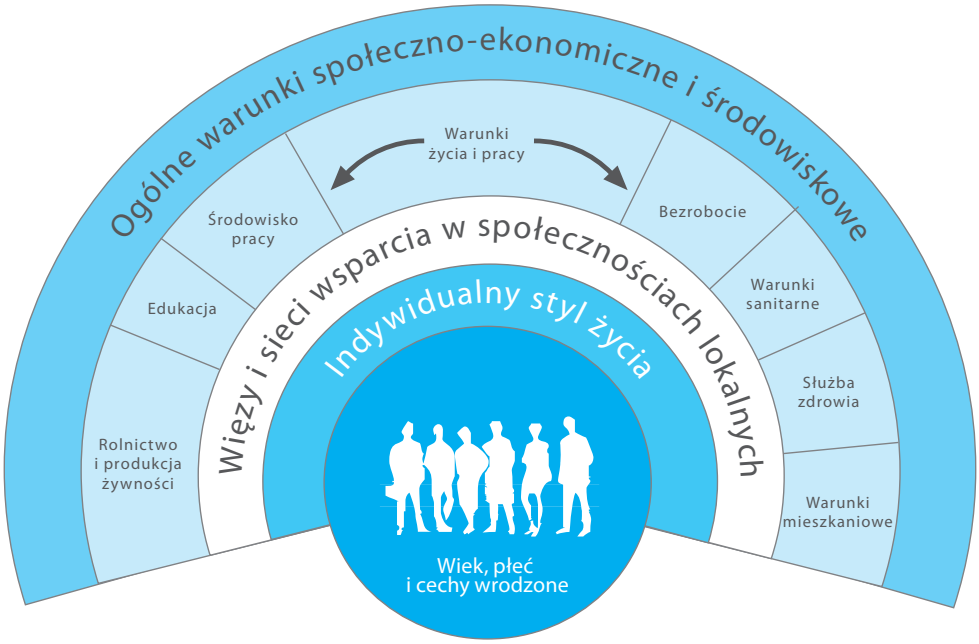
Zmiana w relatywnej pozycji powiatów zachodząca w analizowanym okresie ma niejednoznaczny charakter. Współczynnik korelacji między poziomem wyjściowym indeksu w 2007 roku a obserwowaną w okresie 2007–2010 zmianą jest nieistotny statystycznie. Jednak porównanie średniej zmiany wśród powiatów pierwszego i dziesiątego decyla wskazuje, że te wartości wskaźnika dla powiatów z pierwszego decyla (według wyników z 2007 roku) rosły półtora raza szybciej, niż ówcześni liderzy, czyli powiaty z dziesiątego decyla. Zestawienie pierwszego i ostatniego kwartyla również wskazuje na zmniejszanie się dystansu, choć w tym przypadku tempo wzrostu słabszych powiatów było szybsze jedynie o 17%.

Znając rozkład przestrzenny Wskaźnika Zdrowia warto zastanowić się nad interpretacją tego zjawiska. Podstawę koncepcyjną dla poszukiwania determinantów przestrzennego zróżnicowania stanu zdrowia stanowi tzw. funkcja produkcji zdrowia (Or 2000). Opisuje ona zależność między różnymi rodzajami czynników (nakładów) a efektami zdrowotnymi. Czynniki mające bezpośredni wpływ na stan zdrowia klasyfikowane są zwykle na podstawie:

- wycinka otoczenia, do którego należy dany czynnik – np. podział na (1) środowisko przyrodnicze, (2) styl życia, (3) warunki społeczno-ekonomiczne oraz (4) dostępną opiekę medyczną (Or 2000),
- podatności czynnika na zmianę,
- usytuowania czynnika w procesie kształtowania stanu zdrowia – podział na czynniki „napływające do jednostki" (*upstream*) oraz „wypływające z jednostki" (Dahlgren & Whitehead 2007).

Graficznym podsumowaniem informacji o determinantach stanu zdrowia jest poniższa rycina. W centrum leżą cechy osobiste, takie jak płeć, wiek, czy uwarunkowania genetyczne. Czynniki podatne na zmianę zaczynają się od ludzkich zachowań, czyli szeroko rozumianego stylu życia. Następnie pojawiają się sieci społeczne i „umocowanie" w społeczności. Kolejne są warunki życia i pracy, obejmujące między innymi warunki bytowe, wykształcenie czy dostęp do ochrony zdrowia. Ostatnim elementem są czynniki najbardziej ogólne, takie jak sytuacja społeczno-ekonomiczna, kontekst kulturowy, czy stan środowiska przyrodniczego. Przyjmuje się zwykle, że siła wpływu poszczególnych grup czynników na stan zdrowia populacji wygląda następująco: styl życia (ok. 50% udziału), środowisko fizyczne (zarówno naturalne jak i stworzone przez człowieka) oraz warunki społeczne życia, pracy i nauki (około 20%), czynniki genetyczne (około 20%), działania ochrony zdrowia (około 10%) (Ministerstwo Zdrowia 2007).

Graf 3.1 Główne czynniki warunkujące stan zdrowia populacji



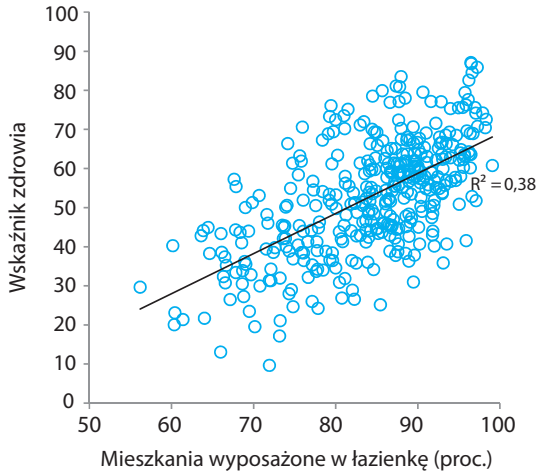
Źródło: Szafraniec 2011, za: Dahlgren, Whitehead 1993.

Prowadzone w Polsce badania najwięcej miejsca poświęcają społeczno-ekonomicznym determinantom stanu zdrowia populacji (Kotowska et al. 2005; Wróblewska 2010; Chłoń-Domińczak et al. 2011). Zróżnicowanie przestrzenne na poziomie powiatów tłumaczone jest przez: warunki bytowe, kapitał społeczny (mierzony za pomocą frekwencji wyborczej), poziom wykształcenia, odsetek osób pracujących w rolnictwie (wpływ pozytywny), a w mniejszym stopniu także przez stopę bezrobocia (wpływ negatywny) (Chłoń-Domińczak et al. 2011). Przegląd badań międzynarodowych pozwala uzupełnić listę determinantów stanu zdrowia, między innymi, o następujące czynniki:

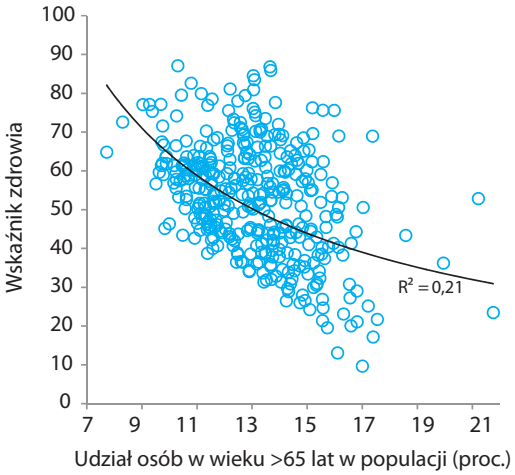
- Jakość środowiska (Or 2000),
- Styl życia, dieta (Svedberg et al. 2006; Dahlgren & Whitehead 2007; McFadden et al. 2008),
- Stratyfikacja społeczna, nierówności, ubóstwo (Marmot & Wilkinson 2006; Dahlgren & Whitehead 2007; McFadden et al. 2008; Wilkinson & Pickett 2010),
- Kontekst kulturowy, w tym – między innymi – role społeczne pełnione w zależności od płci (Lahelma et al. 2000, za: Wróblewska 2010),
- Organizacja i funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej (Dahlgren & Whitehead 2007).

Wskaźnik Zdrowia na szczeblu powiatów jest powiązany przede wszystkim z poziomem warunków bytowych oraz strukturą demograficzną populacji (por wykres 3.32 i 3.33). Związek z nakładami na służbę zdrowia (mierzonymi zaangażowaniem zasobów ludzkich), średnim poziomem dochodów oraz stopniem urbanizacji jest pozytywny, lecz siła korelacji jest słaba i wynosi odpowiednio 0,24, 0,22 i 0,21.

Wykres 3.32 Zależność między Wskaźnikiem Zdrowia w 2010 roku a odsetkiem mieszkań wyposażonych w łazienkę w 2002 roku według powiatów



Wykres 3.33 Zależność między Wskaźnikiem Zdrowia a udziałem osób w wieku powyżej 65 lat w populacji w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Warunki bytowe, mierzone przez odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę, są silnie i pozytywnie związane z wynikami zdrowotnymi (współczynnik korelacji liniowej wynosi 0,62). Mimo osiągnięcia relatywnie wysokiego poziomu rozwoju, zapewnienie odpowiednich warunków bytowych dla wszystkich mieszkańców Polski wymaga dalszych starań. Problem dotyczy przede wszystkim wschodniej i centralnej części kraju. W powiatach takich jak chełmski, zamojski, przysuski czy lipski liczba mieszkań wyposażonych w łazienkę wynosi jedynie około 60%. Dla porównania w 100 powiatach znajdujących się na czele listy rankingowej opisywanego indeksu średnia wartość tego wskaźnika wynosi 90%, a średnia dla wszystkich powiatów – 84%.

Związek stanu zdrowia z udziałem osób starszych w populacji powiatu jest umiarkowanie silny i negatywny (współczynnik korelacji Spearmana wynosi -0,43). Taka sytuacja nie powinna dziwić zwłaszcza, że współczynniki zgonów policzono nie standaryzując populacji. Proces starzenia się populacji będzie podlegał intensyfikacji w nadchodzących latach, w niektórych regionach kraju

stając się kluczowym wyzwaniem rozwojowym. Obserwowana zależność jest jednak nieliniowa (por wykres 3.33), co wskazuje na występowanie dwóch różnych typów obszarów o dużym udziale osób starszych. Pierwszą grupę stanowią duże miasta, tj. Sopot (ponad 21% mieszkańców stanowią osoby w wieku powyżej 65 lat), Katowice, Kraków, czy Warszawa. Mimo starzejącej się struktury demograficznej, ich pozycja w indeksie jest relatywnie dobra, co można przypisać pozytywnemu wpływowi zamożności oraz dostępu do rozwiniętej infrastruktury medycznej. Drugi typ obszaru o niskich wartościach indeksu to słabo zurbanizowane, przeważnie rolnicze powiaty położone we wschodniej i centralnej Polsce. Innym wyjaśnieniem może być także proces depopulacji dotykający tych regionów. Można przyjąć, że to właśnie w poprawie sytuacji osób starszych mieszkających na obszarach niezurbanizowanych drzemie potencjał do znaczącego polepszenia ogólnopolskich wyników zdrowotnych.

Jak pokazuje powyższy przykład, czynniki związane ze stanem zdrowia mogą kształtować się w odmienny sposób w zależności od specyfiki danego obszaru, np. stopnia jego urbanizacji. Ciekawie wypada porównanie powiatów grodzkich i ziemskich pod kątem znaczenia kapitału społecznego[20] dla Wskaźnika Zdrowia. W przypadku powiatów grodzkich wyniki korelacji wskazują na pozytywny związek, co można oznaczać, że istnieje pewien próg (np. wielkości ludzkiego skupiska), od którego kapitał społeczny zaczyna mieć znaczenie dla wyników zdrowotnych.

3.2.3.1 Przeciętne trwanie życia noworodka

Przeciętne (oczekiwane) trwanie życia noworodka jest bezpośrednim i całościowym wskaźnikiem efektu warunków życia, jakim jest trwanie życia. Wykorzystanie wskaźnika trwania życia w pomiarze rozwoju społecznego jest powszechne i stanowi składową HDI od czasu opublikowania pierwszego raportu w 1990 roku.

Przeciętne trwanie życia noworodka obliczane jest na podstawie danych o zgonach według wieku. Zważywszy, że na poziomie lokalnym liczba zgonów w młodszych kohortach jest niewielka, wyzwaniem jest minimalizacja wpływu losowych przypadków na otrzymany wynik. W tym celu zdecydowaliśmy się na wykorzystanie wskaźnika trwania życia obliczanego przez GUS dla wyższego szczebla, tj. dla podregionów statystycznych. Bazując na danych dla obszarów wiejskich i miejskich oraz dla kobiet i mężczyzn na tym poziomie, oszacowano przeciętne trwanie życia w powiatach. Szacunki oparto na stopniu urbanizacji danego powiatu. Połączono także wyniki dla kobiet i mężczyzn w jedną wartość, bazując na proporcji płci noworodków w danym roku w Polsce i wychodząc z założenia, że jest ona podobna w całym kraju. Uzyskana zmienna jest spójna z metodologią wykorzystywaną przez GUS, minimalizuje wpływ zdarzeń losowych, których znaczenie rośnie wraz z przejściem na poziom lokalny oraz sprowadzona jest do jednej wartości dla danego powiatu, co ułatwia jej dalsze wykorzystanie.

Rozkład przestrzenny przeciętnego dalszego trwania życia jest w Polsce stabilny (Wojtyniak et al. 2008). Tradycyjnie najlepsze wyniki obserwuje się w Polsce południowo-wschodniej, a następnie w województwie podlaskim i pomorskim. Na drugim końcu skali znajduje się województwo łódzkie, wyraźnie odstające *in minus* od pozostałych regionów. Relatywnie niskie wyniki notują województwa kujawsko-pomorskie, śląskie i zachodniopomorskie. Rozpiętość wyników między liderem – województwem podkarpackim, a województwem łódzkim – wynosi ponad trzy lata.

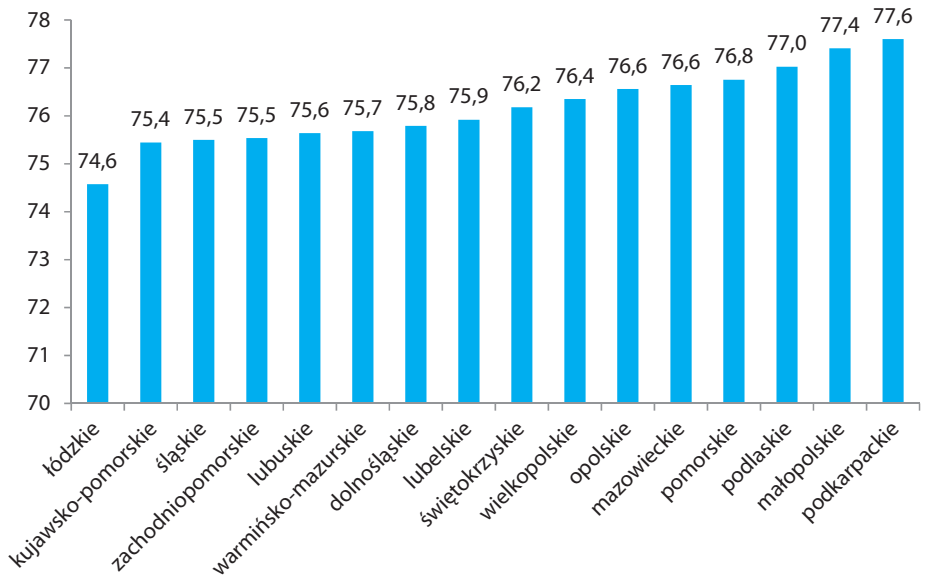
20 Mierzonego frekwencją w wyborach do rady gminy w 2010 roku oraz liczbą zarejestrowanych organizacji pozarządowych w przeliczeniu na mieszkańca.

Zważywszy, że mówimy o oczekiwanej długości życia noworodka, różnicę taką możemy uznać za niepokojąco wysoką.

Obserwowany w latach 2007–2010 trend jest pozytywny, we wszystkich województwach przeciętne trwanie życia noworodka wzrosło. Najwolniejszy wzrost zanotowało województwo świętokrzyskie i opolskie (na poziomie 0,7–0,8%). Najszybsze było tempo wzrostu w województwie pomorskim, dolnośląskim i lubuskim, przekraczając poziom 1,5%. Porównanie tych danych ze zmianami długości trwania życia noworodka w okresie 1991–2007 nie daje jasnych rezultatów. Przykładowo, opolskie i zachodniopomorskie należały w tym okresie do liderów zmian, podczas gdy w świętokrzyskim długość trwania życia rosła powoli. Z kolei województwa notujące w analizowanym przez nas okresie najszybszy wzrost, w latach 1991–2007 były pod tym kątem w środku stawki (Wojtyniak et al. 2008).

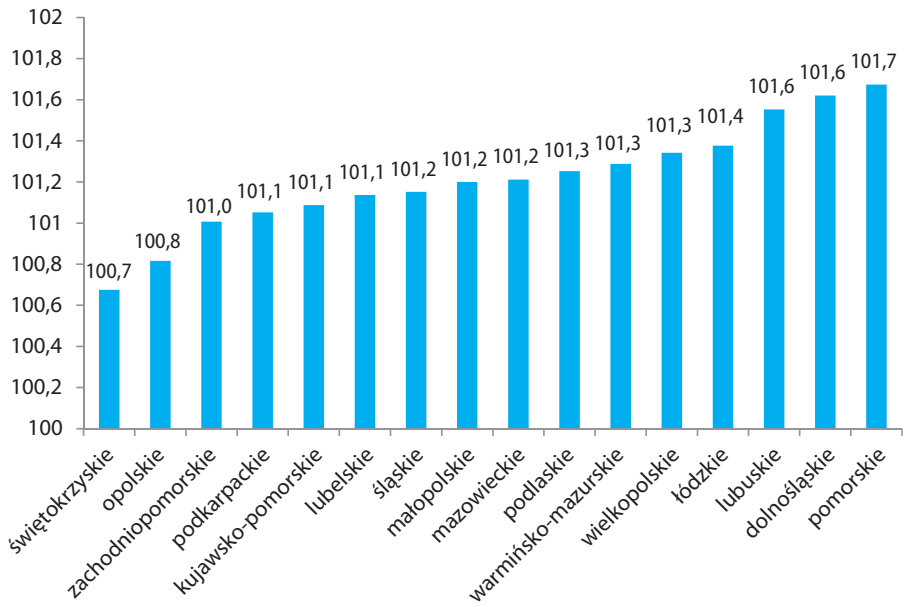
Obserwowane zmiany nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, czy dystans między regionami maleje, zwłaszcza między tymi zajmującymi pozycje skrajne. Średnia zmiana zanotowana wśród pięciu pierwszych i ostatnich województw (uszeregowanych według długości trwania życia w 2007 roku) jest nieznacznie wyższa w tej drugiej grupie, ale różnica wynosi zaledwie 0,25 pkt. proc. Spojrzenie na relatywną pozycję daje jeszcze mniej jednoznaczne wyniki. Siedem województw nie zmieniło wcale swojej pozycji w tym okresie (dotyczy to głównie czołówki), natomiast wśród ostatniej piątki były zarówno takie, które poprawiły swoją pozycję (dolnośląskie, lubuskie), jak i takie, które zanotowały dalszy spadek (śląskie, kujawsko-pomorskie). Niewielka mobilność pionowa jest – między innymi – wynikiem znacznej inercji charakteryzującej wskaźnik długości trwania życia.

Wykres 3.34 Przeciętne trwanie życia w 2010 roku w województwach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

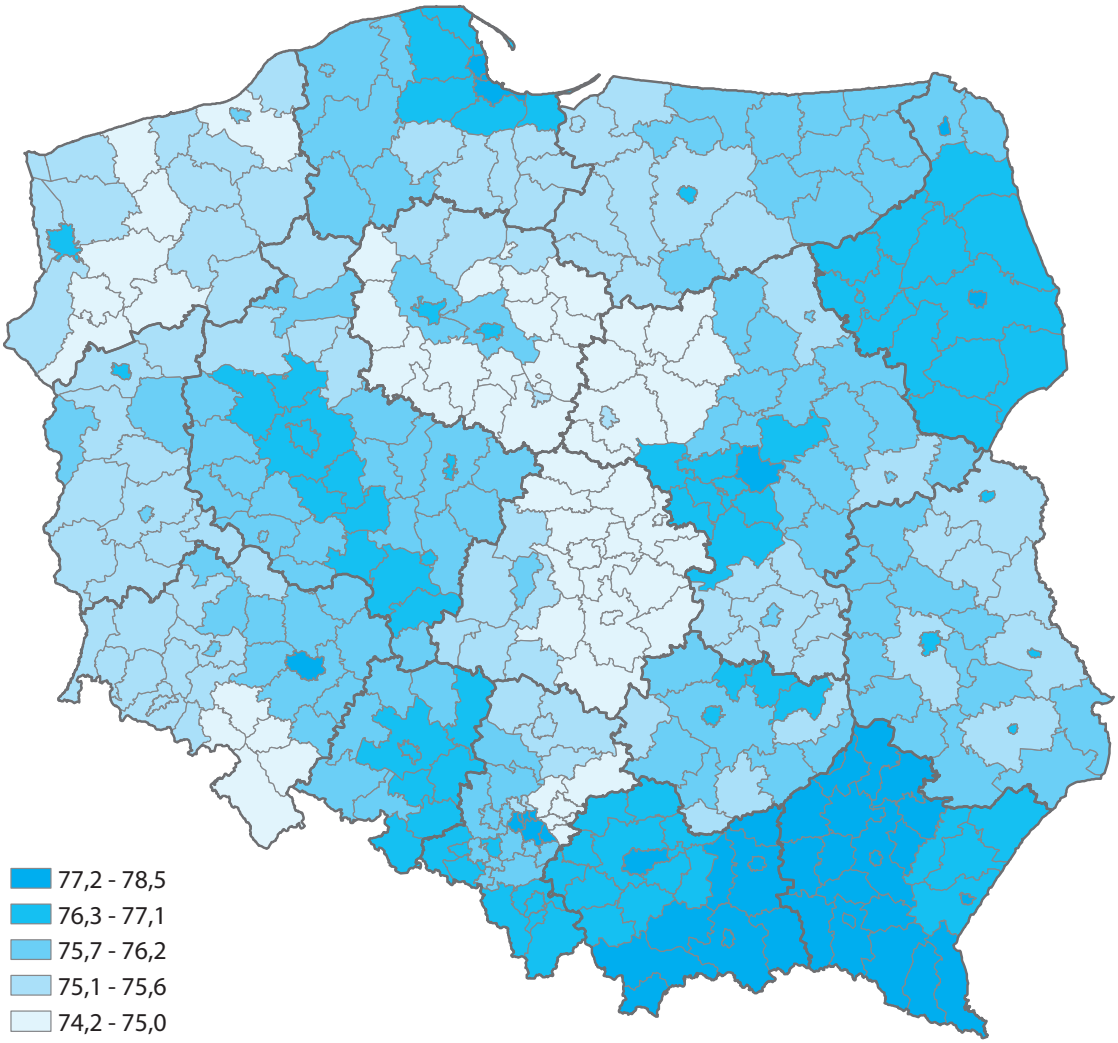
Wykres 3.35 Zmiana przeciętnego dalszego trwania życia w latach 2007–2010 w województwach (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W ujęciu lokalnym pierwsze 10 pozycji zajmują powiaty grodzkie – głównie z Polski wschodniej, ale także Trójmiasto, Warszawa i Kraków. Na czele, z wynikiem 78,5 lat, uplasował się Rzeszów. Kolejne 19 pozycji zajmują powiaty ziemskie województw podkarpackiego i małopolskiego, z dominacją tego pierwszego. Dobrze wypada jeszcze Podlasie, okolice dużych miast, takich jak Poznań, Trójmiasto i Warszawa oraz wschodnia część województwa opolskiego. Najniższe wartości tej miary notują powiaty województwa łódzkiego i kujawsko-pomorskiego, a także północno-zachodnie Mazowsze, część województwa zachodniopomorskiego, śląskiego i okolice Wałbrzycha. Najniższe wartości wskaźnik osiąga w powiecie pabianickim i zgierskim – poniżej 74,2 lat.

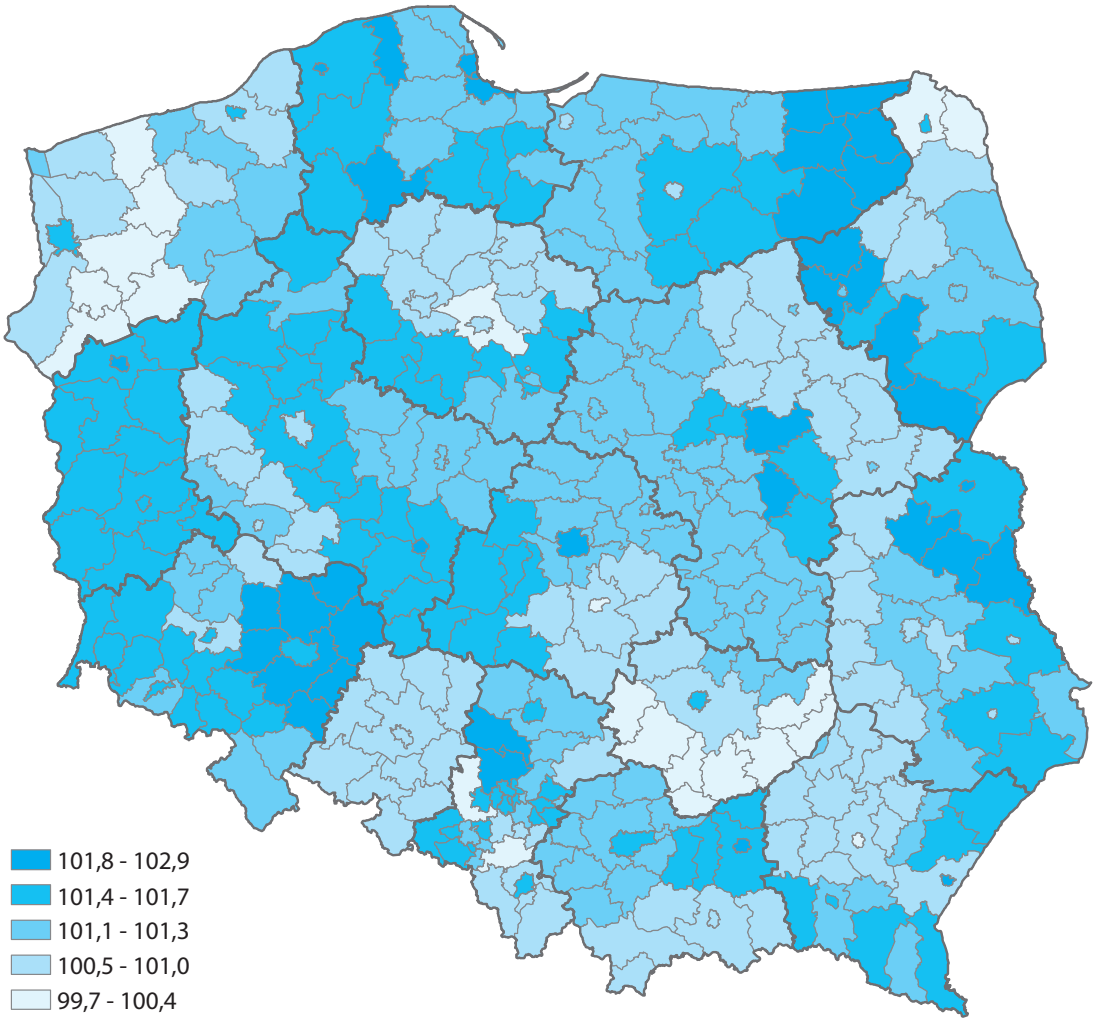
Mapa 3.17 Przeciętne trwanie życia w 2010 roku w powiatach (w latach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W analizowanym okresie w 370 na 379 powiatów wydłużyło się przeciętne trwanie życia noworodka. Średnia zmiana w latach 2007–2010 wyniosła 0,88 roku. Największe wzrosty przekraczające 1,5 roku, zanotowano przede wszystkim w powiatach ziemskich otaczających Wrocław oraz w powiatach grodzkich województwa pomorskiego. Niekwestionowanym liderem zmian jest Biała Podlaska, gdzie wzrost wyniósł aż 2,2 lata. Dziewięć powiatów, które odnotowały spadek wartości wskaźnika, zlokalizowane jest w większości w województwie zachodniopomorskim oraz świętokrzyskim.

Mapa 3.18 Zmiana przeciętnego trwanie życia w latach 2007–2010 w powiatach (w proc., 2007=100)

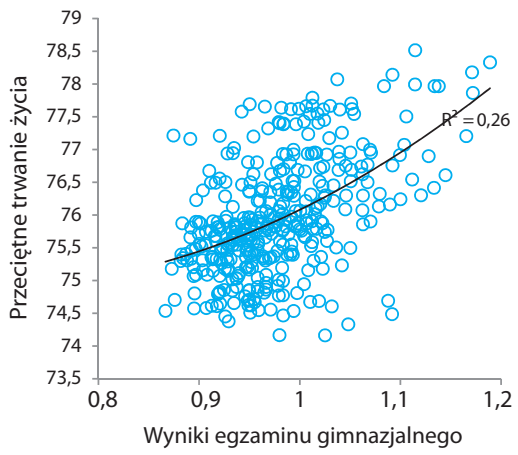


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

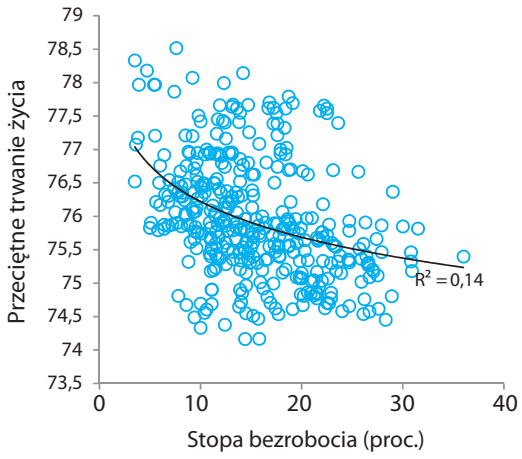
Obserwowana zmiana przyczynia się do niwelowania nierównomierności rozkładu wskaźnika w powiatach, choć w umiarkowanym tempie. Porównanie pierwszego i ostatniego decyla (według wyników z 2007 roku) wskazuje, że liderzy zanotowali wzrost średnio o 0,81 roku, podczas gdy najsłabsze powiaty – o 0,94 roku. Ten kierunek zmian staje się wyraźniejszy, kiedy zestawimy zmianę w wartościach pierwszego i ostatniego kwartyla, wynoszącą odpowiednio 0,79 i 1,06 roku. Otrzymane wyniki wskazują, że powiaty o najsłabszej pozycji doznają wzrostu szybszego od średniej, lecz niższego od występującego wśród powiatów nieznacznie od nich lepszych. Przekłada się to na relatywną zmianę pozycji – powiaty ostatniego decyla odnotowały awans średnio o dziewięć pozycji, podczas gdy średnia dla ostatniego kwartyla wyniosła 30 pozycji. Stabilność krańców rozkładu potwierdza także zmiana pozycji wśród powiatów o najwyższych wartościach LE. Pierwszy decyl zanotował średni spadek o 2,6 pozycji, pierwszy kwartyl – już o 10,7 pozycji.

Analiza zróżnicowania przestrzennego przeciętnego trwania życia dla powiatów wskazuje przede wszystkim na dodatni związek z wynikami edukacyjnymi oraz negatywny ze stopą bezrobocia. Współczynnik korelacji wynosi odpowiednio 0,50 i -0,36, zatem siła korelacji jest generalnie niższa od korelacji dla zmiennych powiązanych z Wskaźnikiem Zdrowia. Wykresy zależności zamieszczono poniżej.

Wykres 3.36 Zależność między przeciętnym trwaniem życia a wynikami egzaminu gimnazjalnego w 2010 roku według powiatów



Wykres 3.37 Zależność między przeciętnym trwaniem życia a stopą bezrobocia w 2010 roku (w proc.) według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, CKE.

Relatywnie silny związek przeciętnego trwania życia z wynikami egzaminu gimnazjalnego znajduje potwierdzenie także we wcześniejszych badaniach (Wojtyniak et al. 2011). Po pierwsze, związek ten można interpretować jako pozytywny wpływ wysokiej jakości edukacji na świadomość zagrożeń dla życia i zdrowia. Możliwe jednak, że wynik egzaminu stanowi tu odzwierciedlenie szerszego zjawiska, obejmującego kapitał kulturowy i sferę wartości charakterystyczną dla danego obszaru.

Związek przeciętnego trwania życia ze stopą bezrobocia jest negatywny, choć korelacja ma umiarkowaną siłę i wynosi -0,36. Dotychczasowe badania wskazywały, że to negatywne oddziaływanie istotne jest tylko w przypadku mężczyzn (Wojtyniak et al. 2011), co może tłumaczyć relatywnie niską wartość współczynnika korelacji w sytuacji, gdzie wynik jest zagregowany dla obu płci. Wykres zależności między przeciętnym trwaniem życia a stopą bezrobocia wskazuje na nieliniowy charakter tej zależności. Zachwianie tej liniowości można interpretować jako efekt ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich o rozdrobnionej strukturze agrarnej – przeciętne trwanie życia jest tam także niższe. Negatywny związek stopy bezrobocia i przeciętnego trwania życia może sygnalizować niekorzystny wpływ, jaki na stan zdrowia populacji danego obszaru ma skala marginalizacji społecznej i ubóstwa. Znajduje to potwierdzenie w korelacji ze zmienną opisującą wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na mieszkańca (współczynnik korelacji wynosi -0,33).

Wydzielenie powiatów grodzkich wskazuje, że istotnym czynnikiem może być także struktura zatrudnienia. W miastach, gdzie więcej ludzi pracuje w usługach, a mniej w przemyśle, przeciętne trwanie życia jest wyższe. Ujemna korelacja ze stopniem rozwoju przemysłu wskazuje, że mieszkańcy miast opierających swoją gospodarkę o sektory szkodliwe dla środowiska i charakteryzujące się większą liczbą wypadków w pracy żyją relatywnie krócej.

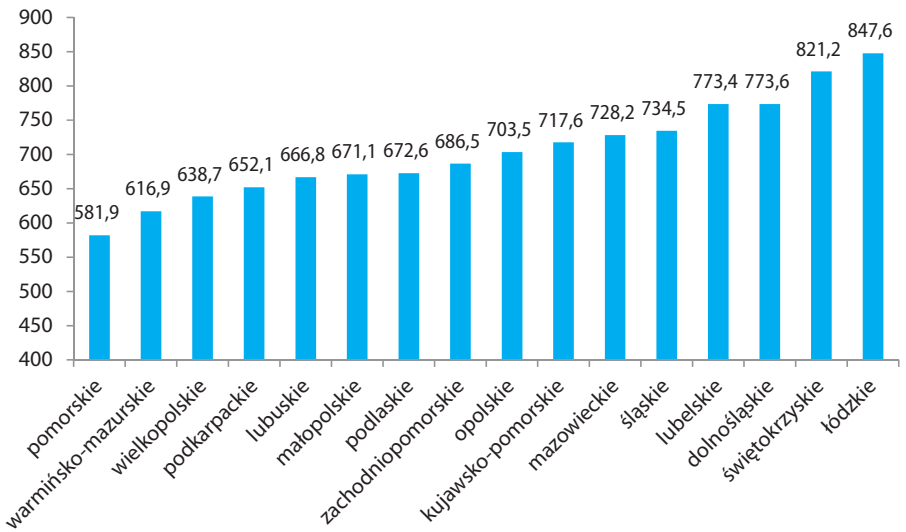
3.2.3.2 Zagregowany współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób układu krążenia

Zagregowany współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób serca (umieralności) w naszym badaniu to liczba zgonów wywołanych chorobami układu krążenia oraz nowotworami w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców. Te dwie przyczyny mają istotny wpływ na obraz stanu

zdrowia Polaków w poszczególnych regionach. Wskaźnik ten stanowi odzwierciedlenie wielu czynników wpływających na umieralność, obejmujących jakość i powszechność opieki zdrowotnej, ale także stan środowiska, dominujący styl życia, czy warunki socjoekonomiczne. Zaletą tego miernika jest jego jednoznaczność, dostępność rzetelnych danych (informacje o przyczynach zgonów wypełniane są przez lekarzy i agregowane przez GUS na poziomie powiatów), istotne zróżnicowanie przestrzenne zjawiska, relatywnie duża liczba obserwacji oraz adekwatność do obecnego poziomu rozwoju kraju. Tych warunków nie spełniają takie wskaźniki jak zgony niemowląt (mała liczba obserwacji, niewielkie zróżnicowanie przestrzenne – użyteczny w przypadku państw o niższym poziomie rozwoju), czy odsetek urodzeń z niską masą ciała (mała liczba obserwacji, niejednoznaczność interpretacji). Stąd, współczynnik umieralności jest powszechnie wykorzystywany w badaniach empirycznych, jako miara efektu w dziedzinie zdrowia (Or 2000).

Zagregowany współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób serca, obliczany jest na podstawie zsumowanych danych o liczbie zgonów z powodu chorób układu krążenia oraz nowotworów w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców wybranego obszaru. Także w tym wypadku pojawia się wyzwanie znaczącego wpływu zdarzeń losowych. Aby go zminimalizować, przyjęto, że wynik dla roku x jest średnią arytmetyczną z lat x, x-1 oraz x-2 (np. wynik dla roku 2010 jest średnią z lat 2008, 2009, 2010). Takie rozwiązanie osłabia równocześnie aktualność wskaźnika, lecz w obliczu dużej inercji procesów związanych ze stanem zdrowia istotność tego problemu jest niewielka (por. Wojtyniak et al. 2011). Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest uwzględnienie wpływu struktury populacji na współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób serca. Niewątpliwie więcej zgonów zanotujemy w powiatach, gdzie jest więcej osób w starszym wieku. Rozwiązaniem tej sytuacji mogłaby być standaryzacja struktury demograficznej. Z drugiej strony, stosując standaryzację gubimy obraz faktycznego efektu (liczby zgonów w przeliczeniu na mieszkańca) charakteryzującego dany obszar. Dodatkowo, dane pozwalające na standaryzację populacji pojawiają się z prawie trzyletnim opóźnieniem. Dlatego zdecydowaliśmy się wykorzystać niestandaryzowane, surowe współczynniki zgonów.

Wykres 3.38 Zagregowany współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób serca w województwach w 2010 roku (liczba zgonów na 100 tys. osób)



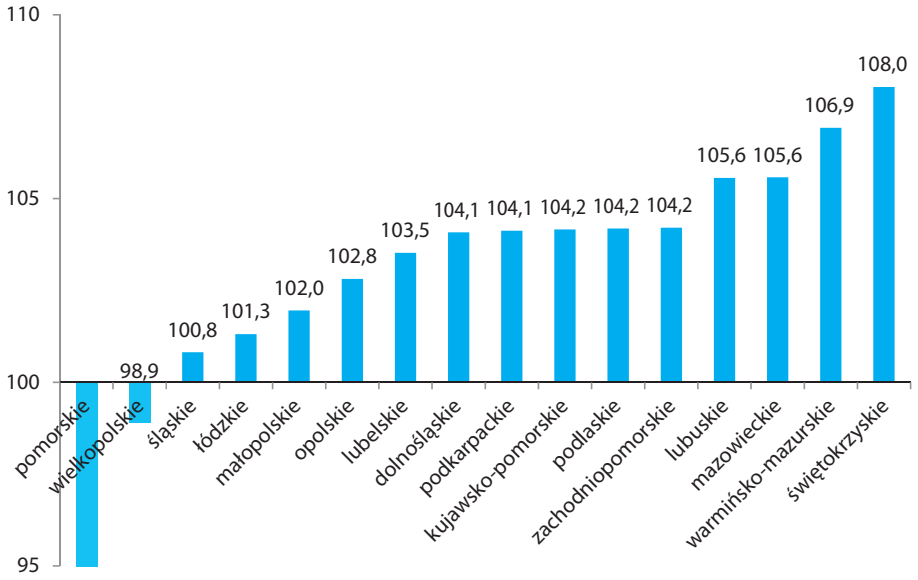
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Najmniej zgonów z powodu chorób układu krążenia i chorób nowotworowych w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców notuje się w województwie pomorskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim. Najgorzej sytuuje się województwo łódzkie oraz świętokrzyskie. Różnica między skrajnymi regionami wynosi przeszło 250 zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. Wartość tę należy jednak traktować ostrożnie, bowiem surowe współczynniki zgonów pozostają w silnej zależności od struktury wieku populacji. Dotychczasowe badania wykorzystywały głównie standaryzowane współczynniki zgonów, więc możliwość porównania wyników jest ograniczona. Niemniej według wyników z 2006 roku, najwyższe standaryzowane współczynniki zgonów rozkładały się podobnie – najwięcej zgonów notowano w województwie dolnośląskim, śląskim oraz łódzkim (Wojtyniak et al. 2008). Większa jest różnica na drugim końcu listy rankingowej – według standaryzowanych wyników z 2006 roku, pierwszą trójkę stanowiły bowiem województwa: podlaskie, podkarpackie oraz mazowieckie.

Dynamika zjawiska jest wyraźnie zróżnicowana przestrzenie. Ogólny trend jest rosnący, w okresie 2007–2010 współczynnik wzrósł średnio o 3,2%. W dwóch województwach, pomorskim i wielkopolskim, liczba zgonów w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców spadła. Na przeciwległym biegunie znajduje się województwo świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, gdzie wzrost wyniósł odpowiednio 8% i 6,9%.

Mimo znaczącej amplitudy obserwowanych zmian, relatywna pozycja regionów zmieniła się w bardzo niewielkim stopniu. Największy awans zanotowała Wielkopolska, która przeszła z szóstej na trzecią pozycję, zaś największy spadek Podlasie – z piątego na siódme miejsce. Co ciekawe, większość przetasowań zaszła w górnej połowie uporządkowanej listy, pozycja regionów notujących najsłabsze wyniki w zasadzie nie uległa zmianie. W ujęciu bezwzględnym pierwsza piątka zanotowała wzrost współczynnika średnio o 3,2%, podczas gdy ostatnia piątka – o 3,6%. Różnica jest niewielka, lecz sygnalizuje zwiększanie dystansu między najzdrowszymi i najmniej zdrowymi regionami.

Wykres 3.39 Zmiana zagregowanego współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób serca w województwach w latach 2007–2010 (2007=100, w proc.)

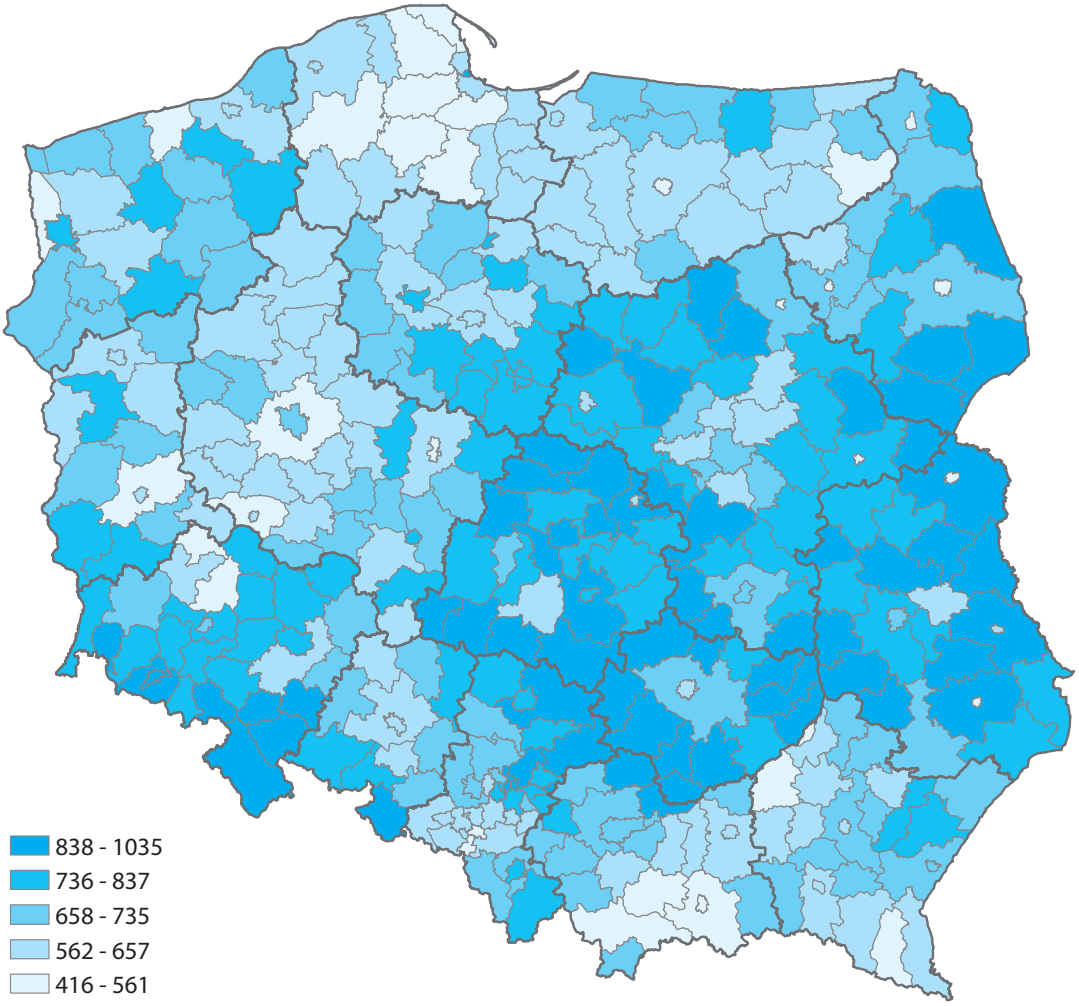


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Powiaty o najwyższych wartościach zagregowanego współczynnika zgonów z powodu nowotworów i chorób serca koncentrują się głównie w dawnej Kongresówce oraz na Pogórzu Sudeckim (choć w tym pierwszym przypadku rozległą „wyspę" lepszych wyników stanowią okolice Warszawy). Powiaty notujące najsłabsze wyniki rozsiane są po kilku województwach wschodniej i centralnej Polski. W skład klasy grupującej jednostki o najwyższych wartościach wskaźnika wchodzi, między innymi, 13 powiatów z województwa łódzkiego, po 11 z Mazowsza i Lubelszczyzny oraz 10 z województwa świętokrzyskiego. Niechlubnym liderem jest powiat pińczowski, który przewyższa kolejną jednostkę aż o 19 zgonów na 100 tys. osób.

Powiaty notujące najniższe wartości współczynnika zgonów są znacznie bardziej rozproszone. W pierwszej klasie kartogramu 33 jednostki reprezentuje aż 12 województw; w tej grupie nie mieszczą się tylko województwa kujawsko-pomorskie, łódzkie, opolskie i świętokrzyskie. Największe skupisko powiatów charakteryzujących się bardzo niskim współczynnikiem zgonów z powodu chorób serca i nowotworów jest zlokalizowane w województwie pomorskim, choć zdecydowanym liderem w tej dziedzinie jest powiat policki, który notuje wynik o 26 zgonów niższy od kolejnego powiatu kartuskiego.

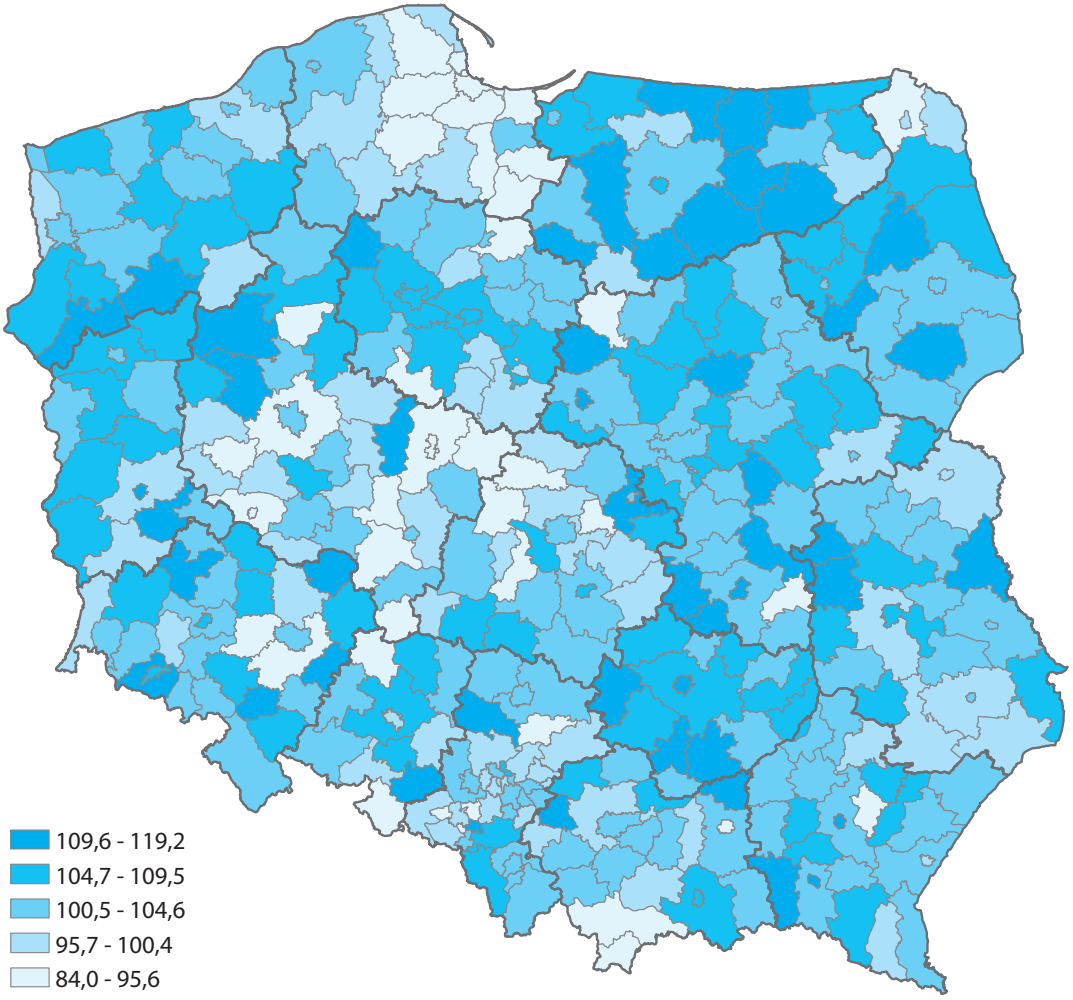
Mapa 3.19 Zagregowany współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób serca w 2010 roku w powiatach (zgony na 100 tys. mieszkańców)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dynamika zmian zagregowanego współczynnika zgonów z powodu nowotworów i chorób serca jest zróżnicowana przestrzennie. Wśród pierwszego decyla, czyli powiatów notujących najkorzystniejszą zmianę, większość stanowią jednostki z województwa pomorskiego i wielkopolskiego. Najlepszy wynik osiągnął powiat sztumski (spadek o 16%), a spośród miast na prawach powiatu – Sopot (ze spadkiem o 8,7%). Powiaty z ostatniego decyla są jeszcze bardziej rozproszone przestrzennie. Znajdują się tu bowiem powiaty z 14 województw, oprócz pomorskiego i łódzkiego (choć powiat skierniewicki mieści się w klasie kartogramu grupującej powiaty notujące najwyższy wzrost współczynnika). Największe skupisko powiatów charakteryzujących się silnie niekorzystnym trendem jest w województwie warmińsko-mazurskim. Konkretne jednostki notujące największy procentowy wzrost liczby zgonów to powiat choszczeński i powiat piski (odpowiednio 19,2% i 19,1%).

Mapa 3.20 Zagregowany współczynnik zgonów na nowotwory i choroby serca zmiana 2007–2010 w powiatach (w proc.)



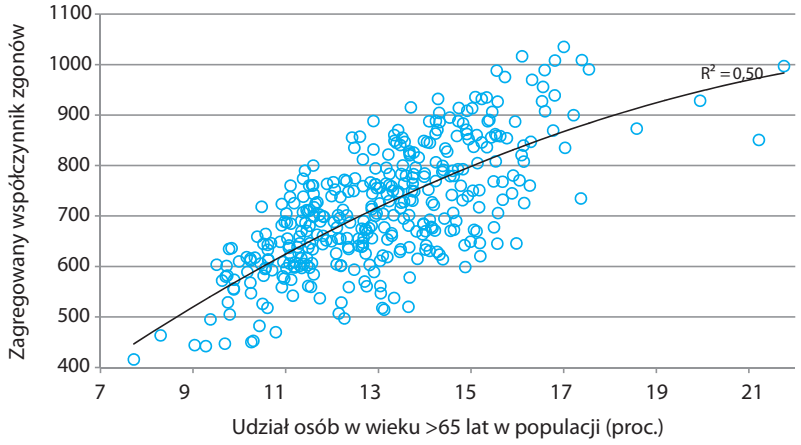
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Porównanie tempa zmian wśród powiatów z czołówki i końca rozkładu wskazuje na zmniejszanie się dystansu między powiatami ze skrajnych przedziałów wartości. Średnia zmiana zanotowana w powiatach pierwszego decyla, czyli mających najwyższy współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób serca (według wyników z 2007 roku) wyniosła 0,6%. Wśród powiatów ostatniego

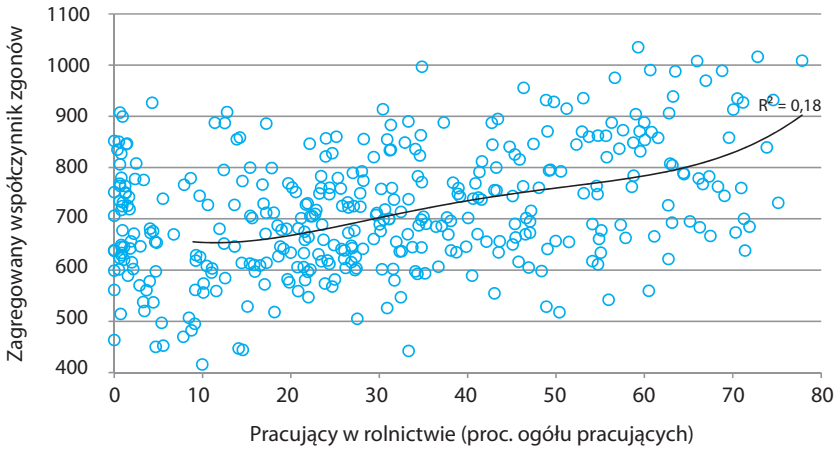
decyla wzrost był kilkukrotnie wyższy i wyniósł 3,7% wobec średniej dla wszystkich powiatów równej 3%. Zestawienie pierwszego i ostatniego kwartyla daje podobny wynik, choć różnica staje się mniej wyraźna (2,4% w porównaniu do 4,1%).

Opisywany współczynnik nie jest standaryzowany według wieku, więc w analizie korelacji na pierwszy plan wysuwa się udział osób starszych w populacji powiatu – korelacja z tą zmienną wynosi 0,71. Porównywalną siłę, choć odwrotny kierunek, ma jeszcze tylko relacja z odsetkiem mieszkań wyposażonych w łazienkę (-0,67). Wyraźny jest także negatywny związek z odsetkiem pracujących w rolnictwie[21] (0,39).

Wykres 3.40 Zależność między zagregowanym współczynnikiem zgonów z powodu nowotworów i chorób serca a odsetkiem osób w wieku pow. 65 lat w populacji w 2010 roku według powiatów



Wykres 3.41 Zależność między zagregowanym współczynnikiem zgonów z powodu nowotworów i chorób serca a pracującymi w rolnictwie (jako proc. ogółu pracujących) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

21 Odsetek zatrudnionych w rolnictwie na poziomie powiatów jest obliczany na podstawie danych GUS o ogólnej liczbie zatrudnionych, która nie uwzględnia pracowników podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących poniżej 10 osób. Stąd, wartości obliczonego wskaźnika są zawyżone.

Silny związek zagregowanego współczynnika zgonów z powodu chorób serca i nowotworów z udziałem osób w wieku powyżej 65 lat jest determinowany w większym stopniu przez choroby układu krążenia, śmiertelne przede wszystkim dla osób starszych. Ta zależność jest mniej oczywista w przypadku chorób nowotworowych, choć także jest wyraźna. Podobnie jak dla Wskaźnika Zdrowia nieznaczne odchylenie linii trendu w grupie powiatów o wysokim udziale osób starszych wskazuje na różną skalę efektów starzenia się populacji w dużych miastach i na obszarach słabo zurbanizowanych.

Zależność między odsetkiem pracujących w rolnictwie a zagregowanym współczynnikiem zgonów z powodu nowotworów i chorób serca ma charakter nieliniowy. Jak widać na powyższym wykresie, liczba zgonów rośnie na obu końcach rozkładu. Nieznaczny wzrost wśród powiatów o niskim udziale rolnictwa w strukturze zatrudnienia jest tłumaczony przez relatywnie wysokie wartości współczynnika zgonów z powodu nowotworów i chorób serca w konurbacji górnośląskiej oraz w niektórych miastach wschodniej Polski. Na drugim końcu rozkładu krzywa zależności staje się bardziej stroma, co wskazuje, że powiaty *stricte* rolnicze znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji. Negatywny związek z odsetkiem zatrudnionych w rolnictwie jest częściowo sprzeczny z wynikami dotychczasowych badań, wskazującymi że obszary rolnicze notują niższe wartości standaryzowanego współczynnika zgonów z powodu chorób nowotworowych (Chłoń-Domińczak et al. 2011). Istnieją dwa wytłumaczenia dla tego zjawiska. Po pierwsze, opisywany tu wskaźnik jest sumą zgonów z powodu chorób układu krążenia (średnio w powiatach 459 na 100 tys. mieszkańców) oraz chorób nowotworowych (259 na 100 tys.). Charakterystyka korelacji jest zatem silniej determinowana przez rozkład umieralności z powodu chorób układu krążenia (w tym wypadku silniej też oddziałuje nadreprezentacja mężczyzn na obszarach wiejskich). Druga przyczyna jest związana ze strukturą wieku populacji – powiaty o dużym zatrudnieniu w rolnictwie mają zwykle wyższy odsetek osób starszych, co nie ma odzwierciedlenia się w przypadku analiz standaryzowanych współczynników.

Przedstawiona powyżej analiza korelacji pozwala postawić kilka hipotez dotyczących determinantów rozkładu przestrzennego stanu zdrowia w Polsce na szczeblu powiatów. Po pierwsze, sytuacja zdrowotna jest szczególnie trudna na słabo zurbanizowanych obszarach, z dużym udziałem rolnictwa, zamieszkałych przez starzejące się społeczności. Duże miasta, które także mają wysoki udział osób starszych, są w korzystniejszej sytuacji, między innymi ze względu na lepszą dostępność ochrony zdrowia, wyższy poziom zamożności mieszkańców oraz wyższy poziom wykształcenia.

Wydaje się, że część opisanych obszarów problemowych ulega przeobrażeniu w wyniku procesów suburbanizacji, zmieniających skład społeczny terenów wiejskich położonych niedaleko większych miast. Napływających mieszkańców cechuje wyższy poziom zamożności i mobilności, umożliwiający korzystanie ze ochrony zdrowia dostępnej w pobliskim mieście. Z kolei na obszarach zamożnych, w dużych miastach, zestaw czynników determinujących stan zdrowia mieszkańców zdaje się być inny niż w przypadku terenów biedniejszych. Większą rolę może tu odgrywać kapitał społeczny, stopień zanieczyszczenia środowiska, czy skala ubóstwa i marginalizacji społecznej (procesy fawelizacji). Odrębnym zagadnieniem jest związek efektów w dziedzinie zdrowia, z nakładami przeznaczanymi na opiekę medyczną. Kwestia ta będzie podniesiona w rozdziale czwartym.

4. Jak mierzyć oddziaływanie polityk publicznych na rozwój społeczny?

4.1 Rozwój społeczny a cykl wdrażania polityk publicznych

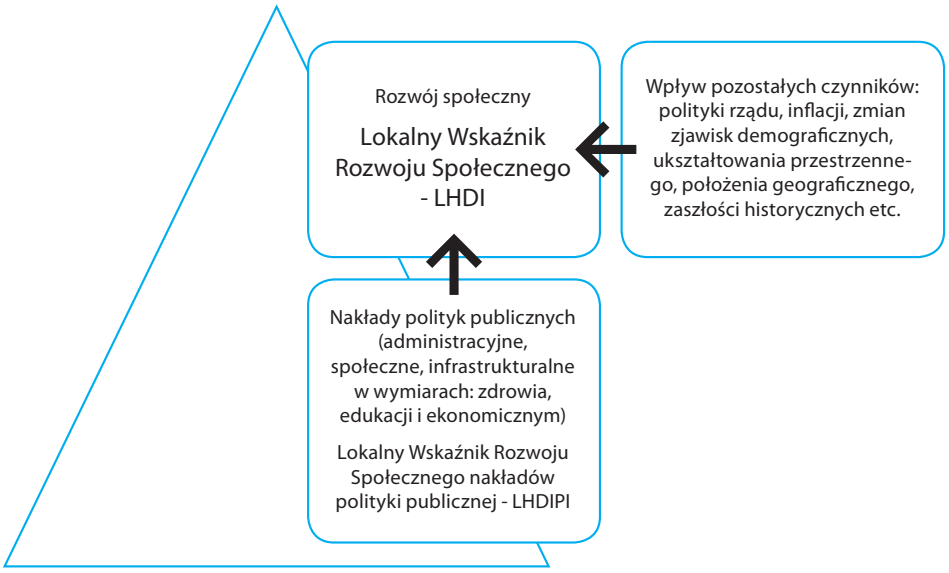
Działania i strategie finansowane z funduszy publicznych, w tym finansowane ze środków z perspektyw 2004–2006 i 2007–2013, powinny podlegać określonym standardom pomiaru, ewaluacji i meta ewaluacji, czyli oceny zarówno planowanych, jak i realizowanych ewaluacji. Standardy te dotyczą nie tylko opisu działań tego, co się robi, uzasadnień podejmowania interwencji publicznej (po co to się robi?), ale także ich mierzenia (co i jak zostało zrobione?). Jest to szczególnie istotne, aby prawidłowo ocenić, czy to, co robimy i za co płacimy środkami publicznymi, jest skuteczne i użyteczne dla społeczności lokalnej, miedzy innymi, w wymiarze rozwoju społecznego. Osborne i Gaebler (1993) w „Reinventing Government" uzasadniają potrzebę mierzenia efektów projektów, programów i interwencji publicznych poprzez siedem następujących zasad:

1. co da się zmierzyć, będzie zrobione,
2. jeżeli nie mierzysz efektów, nie odróżnisz sukcesu od porażki,
3. jeśli nie możesz zobaczyć sukcesu, nie możesz go nagrodzić,
4. jeśli nie możesz nagrodzić sukcesu, prawdopodobnie nagrodzisz porażkę,
5. jeśli nie umiesz zobaczyć sukcesu, nie potrafisz wyciągnąć z niego odpowiedniej nauki,
6. jeśli nie możesz rozpoznać porażki, nie dasz rady jej skorygować,
7. jeśli potrafisz zaprezentować efekty, możesz pozyskać poparcie społeczne.

Wspomniane wyżej „przykazania" opierają się na założeniu, że będzie można mierzyć efekty projektów, strategii i programów. Liczenie nakładów nie jest tym samym, co liczenie efektów. Miarą takich efektów ma być LHDI, ale by był w pełni funkcjonalny badany jest związek interwencji, czyli polityki państwa z rozwojem społecznym w postaci wskaźnika $LHDI_{PI}$[22]. **Warto rozróżnić w tym miejscu pojęcia „wpływ na" i „związek z"; mierzymy i opisujemy to drugie, ponieważ na meta poziomie rozwoju społecznego to drugie jest trudno wykonalne.**

22 Jest to pierwsze tego typu podejście do analizowania nakładów polityk publicznych wykorzystujące HDI, jako bazę dla analizy. Wynik $LHDI_{PI}$ należy interpretować z dużą dozą ostrożności. W przyszłości powinna istnieć możliwość udoskonalenia tego wskaźnika, między innymi poprzez włączenie nakładów NFZ na zdrowie na poziomie lokalnym oraz analizę realizacji projektów z polityki spójności w nowej perspektywie 2014-2020, dzięki udoskonalonej ewidencji.

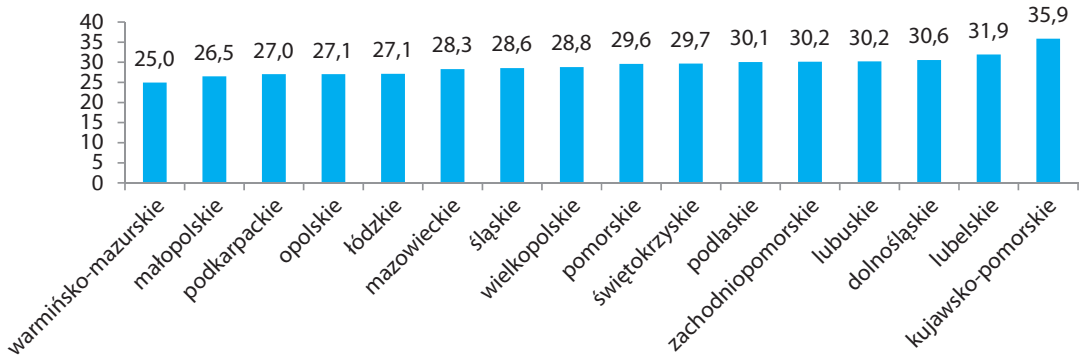
Graf 4.1 Relacje między rozwojem społecznym a nakładami polityk publicznych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rogala 2009.

Jakość życia obywateli jest uznawana za nadrzędny cel rozwoju zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. Jest ona ostatecznym efektem działań podejmowanych przez odpowiednie struktury władzy, w tym władze samorządowe. Rozwój społeczny szeroko opisywany w tym opracowaniu jest w ujęciu UNDP tożsamy z tym celem długoterminowym, ze względu na jego zoperacjonalizowanie w postaci miernika rozwoju społecznego, jakim jest HDI, a w przypadku regionów Polski: LHDI. Ten ostatni został opisany w rozdziale trzecim, a obecnie przedstawiamy Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego nakładów polityk publicznych, który choć ułomny[23] (co widać na mapie 4.1) w sposób syntetyczny zbiera najistotniejsze interwencje publiczne i usługi wpływające na rozwój społeczny w ujęciu lokalnym.

Wykres 4.1 Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego nakładów polityki publicznej ($LHDI_{Pl}$) w 2010 roku w województwach (w punktach)

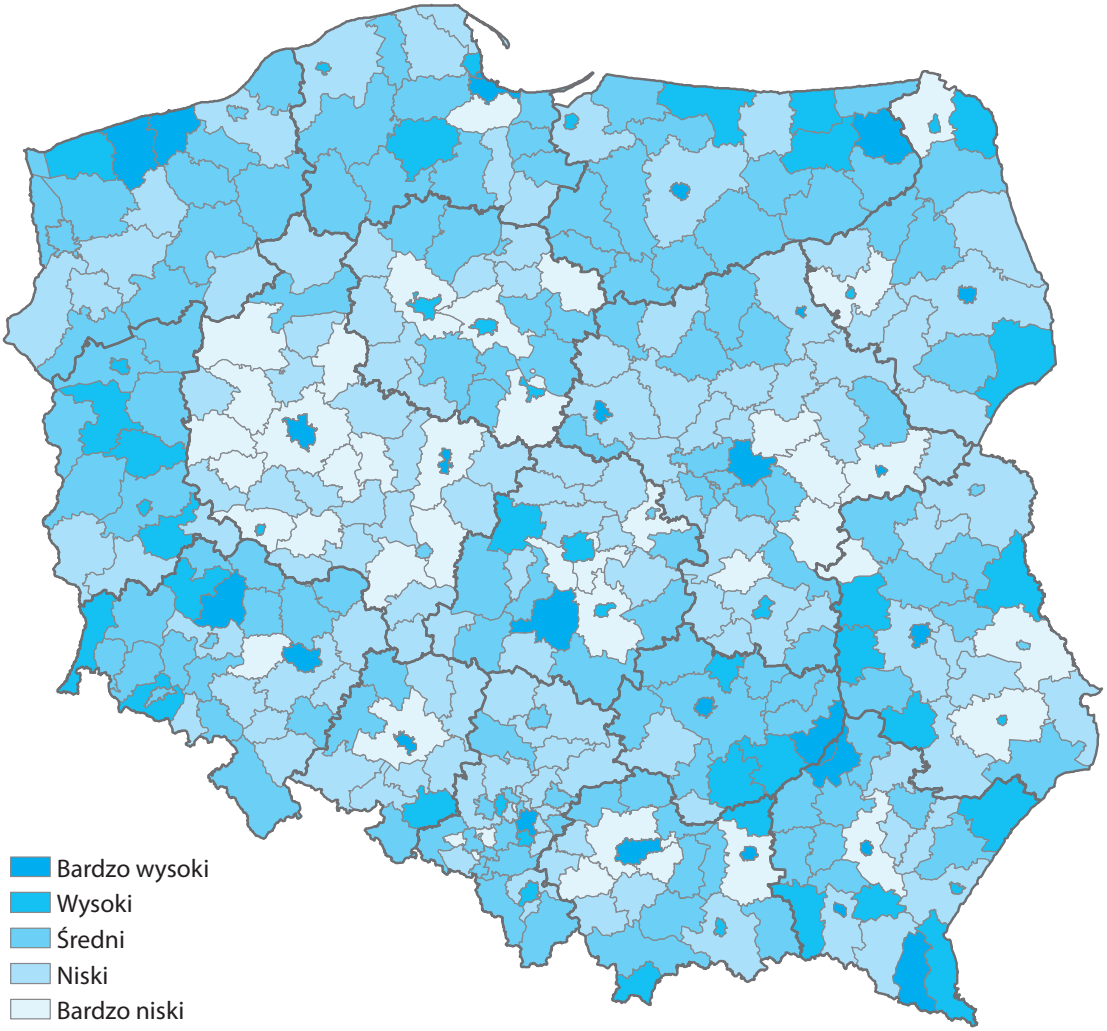


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

23 Wskaźnik nakładów na rozwój społeczny będzie wymagał rekonstrukcji na podstawie nowych miar pojawiających się w repozytoriach instytucji publicznych m.in. NFZ i MZ.

LHDI$_{PI}$ to syntetyczny wskaźnik agregujący wydatki publiczne, łącznie ze środkami europejskimi z budżetu lokalnego samorządu terytorialnego, nasycenie liczbą lekarzy czy pielęgniarek, wydatkami na edukację oraz stosunek liczby nauczycieli do uczniów w danym powiecie. Na wykresie 4.1 przedstawione są wyniki tak skonstruowanego wskaźnika, które wskazują, że największe nakłady na mieszkańca różnego rodzaju działań publicznych mają miejsce w województwie kujawsko-pomorskim, lubelskim, dolnośląskim, zaś najgorzej w takim zestawieniu wypada województwo warmińsko-mazurskie, małopolskie i podkarpackie.

Mapa 4.1 Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego nakładów polityki publicznej (*LHDI*$_{PI}$) w 2010 roku w powiatach (w punktach)

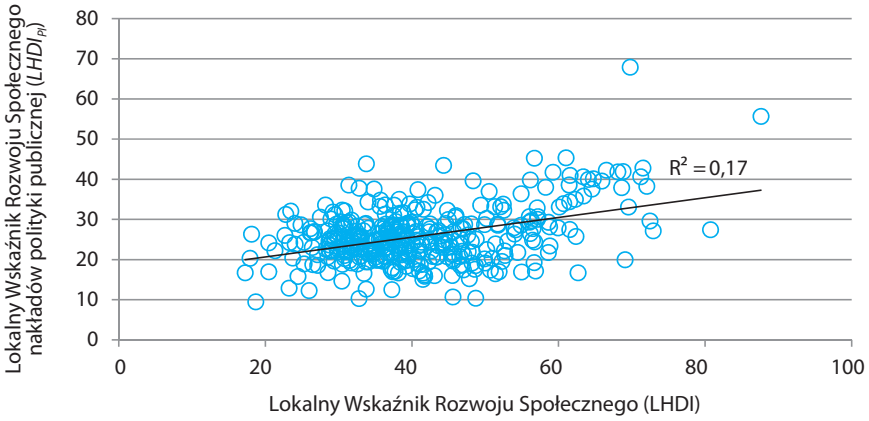


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Z kolei patrząc na nakłady polityk publicznych na poziomie powiatów, zauważyć można wiele obszarów, w których dostęp do niektórych usług wspierających rozwój społeczny jest utrudniony, zwłaszcza w przypadku powiatów otaczających aglomeracje miejskie takie jak: Trójmiasto, Bydgoszcz, Toruń, Warszawę, Łódź, Kraków, czy Lublin. Zjawisko to jest związane z procesem suburbanizacji i funkcjonalnymi połączeniami tych powiatów, których mieszkańcy mają dostęp do usług publicznych w aglomeracjach, a lokalne samorządy nie muszą czynić tak licznych inwestycji

(zwłaszcza w obszarze zdrowia) w najbliższym otoczeniu swoich mieszkańców. Najwięcej nakładów na mieszkańca przeznaczają: Sopot, Warszawa, Katowice, Płock, powiat sandomierski, kołobrzeski, Poznań, Wrocław, Opole i Białystok. Najmniej powiaty: bydgoski, łódzki wschodni, koniński, skierniewicki, kaliski, Świętochłowice, powiat piotrkowski, leszczyński, rybnicki, siedlecki i łomżyński.

Wykres 4.2 Zależność między Lokalnym Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego (LHDI) a Lokalnym Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego nakładów polityki publicznej (*$LHDI_{PI}$*) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne.

Powiązania między LHDI a *$LHDI_{PI}$* ilustruje współczynnik korelacji liniowej, który wynosi 0,415. Oznacza to, że zależność ta jest umiarkowana. Nie da się w prosty sposób skwantyfikować działań państwa, które oddziałują na obywateli. Zależność ta jest na tyle silna, by stwierdzić, iż tam gdzie nakłady są większe, tam częściej obywatele mają szansę lepiej żyć, na co wskazują większe wartości wskaźnika rozwoju. Chociaż należy pamiętać, że pozytywny wpływ nakładów polityki publicznej na jakość życia materializuje się nie poprzez dochody ludności, ale poprzez lepszy dostęp do usług publicznych. W przyszłości dzięki nowym wskaźnikom np. z obszaru zdrowia będzie można zmodyfikować składowe *$LHDI_{PI}$* w celu bardziej precyzyjnego pomiaru nakładów. Kolejne kwestie to działania, które w prosty sposób nie mogą być ujęte, a wpływają na rozwój społeczny oraz fakt, że część nakładów jest rozłożona w czasie.

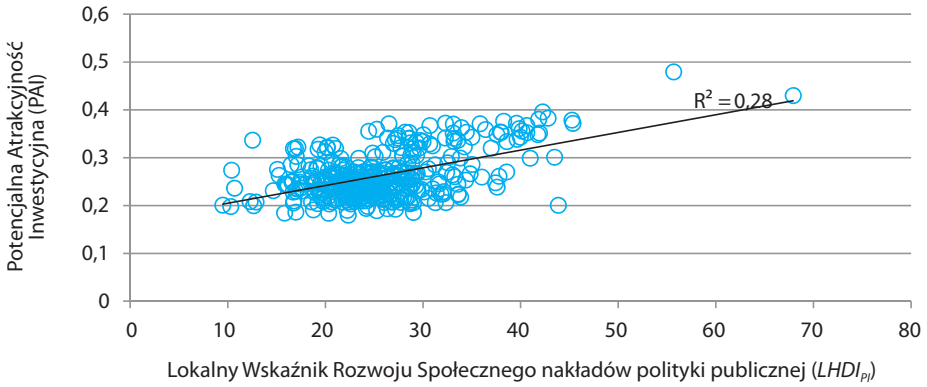
Wskaźnik nakładów składa się z wybranych w ramach trzech filarów wskaźników cząstkowych, które w najlepszy sposób mają w danym momencie – według stanu wiedzy autorów – obrazować nakłady polityki (polityk) publicznej na rozwój społeczny. Jest ich oczywiście więcej niż wskaźników ujętych we wskaźniku syntetycznym. Są to przede wszystkim inwestycje ponadregionalne, trudne do oszacowania ze względu na nieprzypisanie terytorialne, także te ze środków europejskich.

Sam proces interwencji publicznej i działanie w samorządzie terytorialnym różni się w skali całego kraju. Samorząd terytorialny stanowi bardzo istotny element nie tylko społeczny, ale również gospodarczy zarówno w skali regionu, jak i całego państwa. W ostatnich latach znacząca część wydatków samorządowych była przeznaczana na inwestycje, które przyczyniały się do rozwoju gospodarki. Utrzymanie tej tendencji zależy od możliwości finansowych jednostek samorządu, na które przekłada się również optymalizacja efektywności działania. Należy przez nią rozumieć maksymalną użyteczność wykonywanych zadań dla społeczności lokalnej. Oczekiwania i potrzeby społeczne rosną, podczas gdy zasoby, jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego, są ograniczone, co z kolei wzmaga potrzebę racjonalnego i efektywnego gospodarowania publicznymi zasobami.

Zatem do osiągania maksymalnej użyteczności i jak najbardziej kompletnego spełniania oczekiwań społecznych, jednostki samorządu muszą cały czas zwiększać efektywność i jak najlepiej wykorzystywać potencjał ludzki i finansowy, jakim dysponują. Poszczególne jednostki samorządu nie zawsze jednak są w stanie osiągnąć optymalną efektywność, co może budzić niezadowolenie mieszkańców, jak również prowadzić do niekorzystnych zjawisk gospodarczych, społecznych czy finansowych w skali całego państwa, a także do interwencji władz centralnych. Samorządowcy taką sytuację często uzasadniają brakiem środków, jednak przyczyny, dla których nie udaje się osiągnąć optymalizacji efektywności, pozostają różnorakie. Składają się na nie: struktura lub wysokość wydatków, brak adekwatnej strategii, nieefektywne procedury itp. Poprawa tych czynników w dużym stopniu zależy od zarządzających jednostką, od tzw. *good governance* (Rapkiewicz 2012). Powiaty ziemskie są najsłabszym przykładem działania władz samorządu w roli inwestora, gdyż pozostają pozbawione możliwości zdobywania dochodów własnych w zakresie przysługującym miastom lub gminom. Mają także mniejszą skalę redystrybucji dochodów z deklaracji podatkowych PIT i CIT (odpowiednio cztero- i pięciokrotnie w stosunku do gmin)[24] (Rapkiewicz 2012). W tej relacji samorząd wojewódzki jest czasowo (do 2013 r.) w uprzywilejowanej pozycji gestora dotacji z budżetu Unii Europejskiej w regionalnych programach operacyjnych (po około 1 mld euro na województwo), co zapewnia mu silną pozycję w regionach i podstawę do bycia istotnym inwestorem w ramach polityki regionalnej.

W przypadku inwestycji takich jak ochrona zdrowia, czy edukacja okres zwrotu nakładów inwestycyjnych w postaci zwiększonego poziomu rozwoju społecznego może być dłuższy niż perspektywa 4 lat objętych tym badaniem. Dowodem potwierdzającym tę tezę może być fakt, że współczynnik korelacji liniowej $LHDI_{PI}$ z 2007 roku z wartościami LHDI w 2010 roku wynosi 0,538 i jest większy niż w przypadku korelacji $LHDI_{PI}$ dla 2010 roku. Oznacza to, że zależność między nakładami z roku 2007 a rozwojem społecznym w roku 2010 jest silniejsza niż zależność z bieżącymi nakładami. Należy także pamiętać, że rok 2007 był kulminacyjnym momentem rozliczania środków z perspektywy finansowej 2004–2006, w którym samorządy inwestowały większość zakontraktowanych inwestycji i projektów.

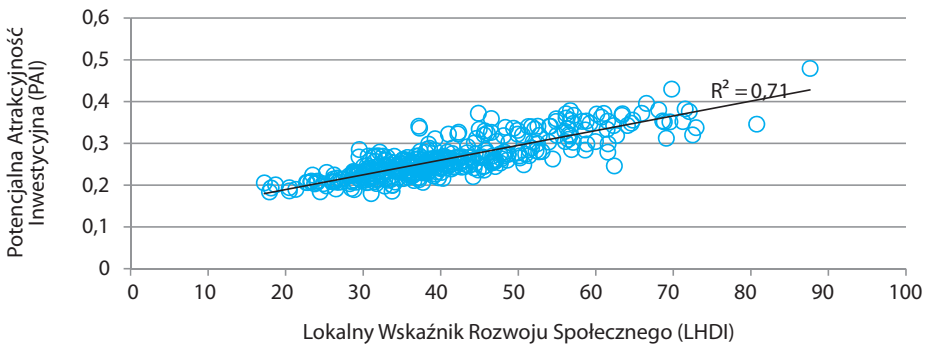
Wykres 4.3 Zależność między Potencjalną Atrakcyjnością Inwestycyjną (PAI) powiatu a Lokalnym Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego nakładów polityki publicznej w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2012" przygotowaną przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie we współpracy z PAIiIZ.

24 Warto jednak podkreślić, że we wskaźniku agregowane są nakłady gmin i powiatów, obchodząc ten problem.

Wykres 4.4 Zależność między Potencjalną Atrakcyjnością Inwestycyjną (PAI) powiatu a Lokalnym Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2012" przygotowaną przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie we współpracy z PAIiIZ.

Wskaźnik potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej (PAI)[25] ocenia walory lokalizacyjne regionów dla inwestycji zagranicznych, a także krajowych, między innymi, na poziomie powiatów. Miara ta jest opracowywana co roku przez SGH we współpracy z PAIiIZ dla różnych poziomów administracyjnych stanowiąc informację o atrakcyjności inwestycyjnej, dla podmiotów zagranicznych (Godlewska-Majkowska et al. 2012). Zestawiając wskaźnik nakładów polityk w obszarach kluczowych z perspektywy rozwoju z atrakcyjnością inwestycyjną, zauważyć można umiarkowanie silną zależność (współczynnik korelacji liniowej Pearsona wynosi 0,526). Oznacza to, że rozwój gospodarczy, dostępność transportowa, obecność uczelni wyższych, wysoki poziom rozwoju przemysłu, wysoka jakość kapitału ludzkiego i specjalne strefy ekonomiczne występują częściej w tych powiatach, w których infrastruktura i nakłady polityk w obszarze edukacji, zdrowia i nakłady ogółem na mieszkańca są większe. Zestawiając atrakcyjność inwestycyjną ze wskaźnikiem rozwoju społecznego uzyskujemy jeszcze istotniejszą zależność (współczynnik korelacji Pearsona wynosi 0,845). W regionach, w których rozwój społeczny jest większy, bardziej się opłaca inwestować, ale także nakłady polityk publicznych w obszarach rozwoju społecznego są większe.

Interwencja publiczna, inwestycje czynione przez samorząd oraz ogólny klimat, który pozwala wspierać przedsiębiorczość są powiązane z rozwojem społecznym w Polsce. Nie jest tak, że za dany stan rozwoju w regionie nie ma odpowiedzialnych, bo na tej podstawie można wysnuć ostrożny wniosek, że to w jaki sposób zarządzany jest dany region wpływa na jego rozwój społeczny i także na ogólne szanse rozwojowe (w tym gospodarcze). Kwantyfikując nakłady, tak naprawdę w tym miejscu podkreślana jest jakość zarządzania publicznego w danym powiecie lub województwie. Od tego, jakie decyzje podejmują lokalni i regionalni samorządowcy zależy bardzo wiele w życiu obywateli.

25 Z opisem metodycznym pomiaru atrakcyjności inwestycyjnej regionów Polski oraz powiatów i gmin można zapoznać się na stronie Instytutu Przedsiębiorstwa: www.sgh.waw.pl/instytuty/ip, na stronie współpracującego z Instytutem Przedsiębiorstwa Centrum Analiz Regionalnych i Lokalnych: www.caril.edu.pl.

4.2 Zamożność: nakłady i efekty

Tytuł rozdziału mówi o zamożności, dochodach i poziomie życia, jaki one gwarantują, jednak w wymiarze nakładów polityk publicznych w sensie ekonomicznym mówimy o wydatkach władz lokalnych. Jednostki samorządu terytorialnego nie są autarkiami, nie prowadzą w pełni samodzielnej polityki finansowej, lecz na poziomie gminnym mają wystarczającą swobodę w działaniu inwestycyjnym, by można było kwantyfikować i porównywać ich działania. Samodzielność ekonomiczna jednostek samorządu terytorialnego (JST) to prawo do wykonywania zadań publicznych (społeczno-gospodarczych), wyboru rodzajów instrumentów i zakresu ich zastosowania oraz oddziaływania. Istotny jest podział na zadania własne i zlecone, gdyż samodzielność JST wiąże się przede wszystkim z zakresem zadań własnych (Jastrzębska 2012). Finanse[26] stanowią kluczowy obszar dla zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego ze względu na szeroki wachlarz zadań publicznych, wykonywanych przez sektor samorządowy, na których realizację niezbędne są adekwatne środki finansowe. Do zakresu zadań sektora samorządowego należy wiele obszarów o kluczowym znaczeniu dla społeczności lokalnych (m.in. edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna), w których miejscowe władze muszą zmierzyć się z oczekiwaniami mieszkańców, co do efektywnego wywiązywania się z obowiązków (Jastrzębska 2012). Efektywność, rozumiana jako optymalizacja relacji pomiędzy nakładem a efektem, wymagana jest zarówno, gdy samorząd występuje jako podmiot sektora publicznego, wykonywujący zadania w sferze tzw. konsumpcji zbiorowej poprzez udostępnianie konsumentom (często nieodpłatnie) dóbr i usług publicznych, ale również, gdy działa jako podmiot odpowiedzialny za stan i perspektywy rozwoju gospodarczego na terenie objętym właściwością, który wpływa na rozwój społeczny. Syntetyczny wskaźnik nakładu ekonomicznego $LHDI_{PI}$ to suma wydatków z budżetów gmin i powiatów, na terenie danego powiatu oraz pozycji budżetowych finansowanych ze środków unijnych w budżetach samorządu terytorialnego podzielona przez liczbę mieszkańców.

Według kryterium charakteru prawnego zadań JST, czyli określonych kierunków i celów działań, można podzielić je w zakresie terytorialnym na zadania gmin i powiatów, których analizę wydatków odzwierciedla omawiany wskaźnik.

Gminy w szczególności realizują zadania w zakresie:

- Infrastruktury technicznej gminy (gminne drogi, ulice, mosty, place, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych; utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych; wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych; zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną,
- Komunalne budownictwo mieszkaniowe; lokalny transport zbiorowy; targowiska i hale targowe; gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne,
- Infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna),
- Porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne),
- Ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska).

26 Finanse samorządu jednostek samorządu terytorialnego – to publiczne zasoby pieniężne gmin, powiatów i województw i ich związków, operacje tymi zasobami i normy te operacje regulujące (por. Jastrzębska 2012). W przypadku $LHDI_{PI}$ wskaźnikami nakładów pieniężnych są finanse gmin i powiatów, bez województw.

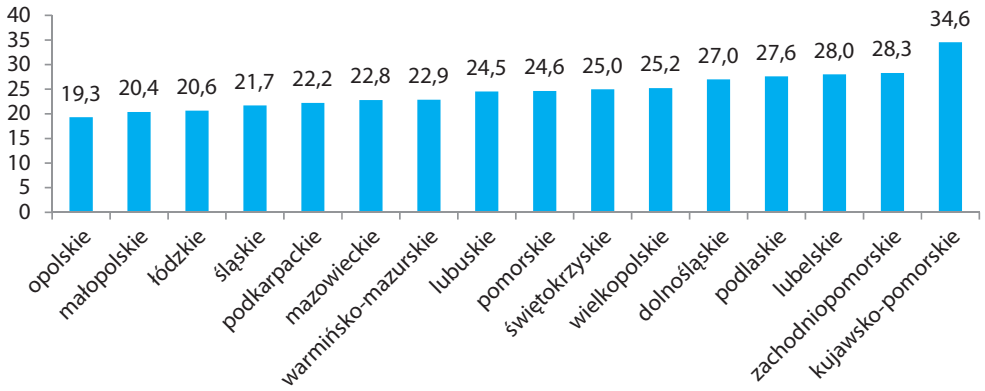
Powiaty w szczególności realizują zadania w zakresie ponadgminnym:

- Infrastruktury technicznej (transport i drogi publiczne, gospodarka nieruchomościami, utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej),
- Infrastruktury społecznej (edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta, promocja powiatu, współpraca z organizacjami pozarządowymi),
- Porządku i bezpieczeństwa publicznego (porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, obronność, wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży),
- Ładu przestrzennego i ekologicznego (geodezja, kartografia i kataster, zagospodarowanie przestrzenne i nadzór budowlany, gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe, ochrona środowiska).

Należy przy tym pamiętać, że nawet najlepiej zarządzana peryferyjna gmina wiejska pozostanie peryferyjną gminą wiejską o znacznie niższych dochodach budżetowych w porównaniu z atrakcyjnie zlokalizowaną gminą zurbanizowaną. Pewnych obiektywnych uwarunkowań, barier rozwojowych nie przełamie nawet najbardziej kreatywna władza samorządowa. Motorem rozwojowym gminy, czy powiatu są jego mieszkańcy i związany z nimi kapitał ludzki (patrz rozdział 5) oraz szeroko rozumiana innowacyjność i konkurencyjność terytorialna. Rozwój lokalny zależy nie tylko od ilości pieniędzy, które wydawane są z budżetu powiatu czy gminy. Ważna jest także struktura tych wydatków. Im większy udział inwestycji w budżecie tym szanse rozwojowe się zwiększają.

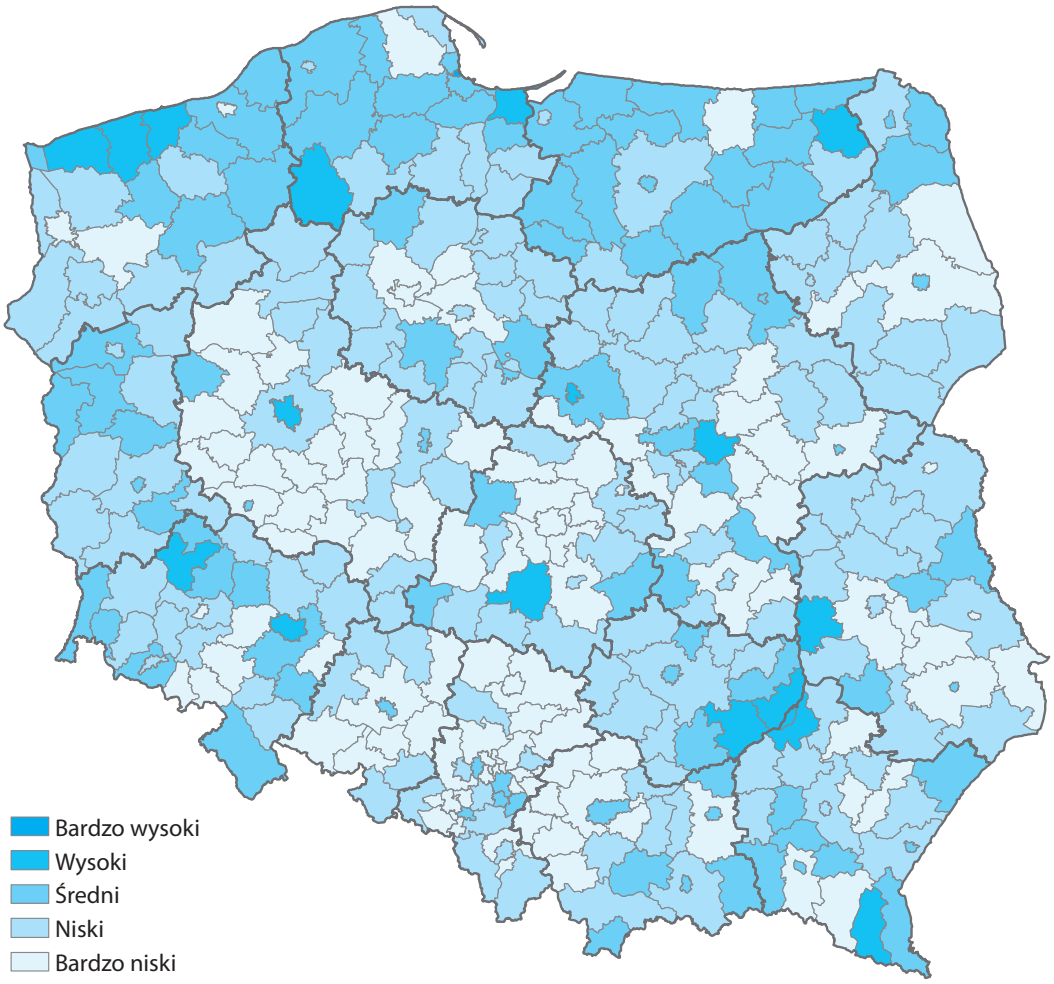
Nakłady samorządu lokalnego na mieszkańca są wizualizowane w syntetycznym wskaźniku grupowym $LHDI_{PI}$:

Wykres 4.5 Wskaźnik Wydatków Lokalnych (LEI_{PI}) w 2010 roku w województwach (w punktach)



Źródło: Opracowanie własne.

Mapa 4.2 Wskaźnik Wydatków Lokalnych (LEI_{PI}) w 2010 roku w powiatach (w punktach)

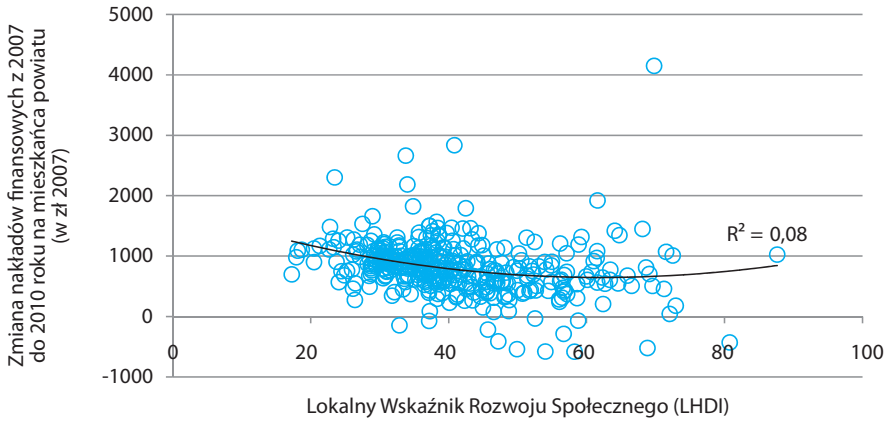


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Interpretacja rozkładu wskaźnika wydatków publicznych w przeliczeniu na mieszkańca jest dosyć trudna z kilku powodów. Porównując nakłady województwa kujawsko-pomorskiego w układzie wojewódzkim, widać, że jest ono na pierwszym miejscu. Natomiast, kiedy spojrzymy na rozkład według powiatów, to nie obserwuje się aż tak diametralnych różnic[27]. Zmienność czasowa wskaźnika nakładów jest duża. Istotną rolę odgrywa okres rozliczania funduszy ze środków europejskich, które zmieniają się istotnie w latach 2007–2010. Średni udział środków europejskich w budżetach samorządu gminnego i powiatowego w latach 2007, 2008, 2009 i 2010 to odpowiednio 3,6%, 2,1%, 3,4% i 7,8%. Tendencja wzrostowa sugeruje momenty rozliczania i wydawania wcześniej zakontraktowanych środków europejskich w budżetach lokalnych. Rok 2007 to czas zwiększonego wydatkowania jeszcze poprzedniej perspektywy 2004–2006, rok 2008 to okres kontraktowania kolejnych usług. Rok 2009 a zwłaszcza 2010 to czas wzmożonego wydatkowania środków i zapewne podobna intensywność utrzymywała się jeszcze w roku 2011 oraz 2012. Wartości syntetycznego wskaźnika nakładów środków publicznych świadczą o tym, że w 2010 roku najwięcej w przeliczeniu na mieszkańca wydatkowały: Sopot i Warszawa oraz powiaty: polkowicki, sandomierski, tarnobrzeski, olecki, kołobrzeski, staszowski, Płock i powiat człuchowski. Najmniej zaś powiaty: wadowicki, pabianicki, zamojski, gliwicki, Siemianowice Śląskie, Mysłowice, powiat kaliski, Piekary Śląskie, Sosnowiec, powiat rybnicki i Świętochłowice.

27 Poziom wojewódzki jest agregacją poziomu lokalnego – nie są liczone wydatki samorządów wojewódzkich.

Wykres 4.6 Zależność między zmianą nakładów finansowych między 2007 i 2010 rokiem (w zł 2007) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego w 2010 roku (w punktach) według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Zmiana w nakładach międzyrokiem 2007 a 2010 jest silniej powiązana z wartością wskaźnika LHDI, niż suma nakładów finansowych podmiotów publicznych między 2007 a 2010 rokiem. Współczynnik korelacji Pearsona jest mniejszy niż korelacji Spearmana, ten ostatni wynosi -0,367, sugerując umiarkowaną zależność nieliniową. Oznacza to, że powiaty, w których wskaźnik rozwoju społecznego był niższy, zwiększały swój poziom wydatkowania. W skrócie wydaje się, że biedniejsze powiaty „konwergują" do stabilnego poziomu wydatkowego, jak np. w aglomeracjach. Wydatkowanie per capita w dużych miastach o wysokim poziomie rozwoju społecznego jest stabilniejsze, niż w uboższych regionach realizujących inwestycje, w tym ze środków unijnych.

Na rozwój społeczny istotny wpływ ma to, jak wydawane są środki publiczne. Biorąc pod uwagę wysokość dochodów i wydatków największe znaczenie wśród szczebli samorządu posiadają gminy oraz miasta na prawach powiatu. Ich dochody przekraczają 77% dochodów całego sektora samorządowego (Rapkiewicz 2012). Mówiąc o tendencjach w finansach sektora samorządowego, należy pamiętać, że samorządy są częścią sektora finansów publicznych. Sytuacja finansowa sektora samorządowego nie może być oceniana w oderwaniu od tendencji i wyników pozwalających na ocenę całego sektora finansów publicznych. Szczególnie w sytuacji, gdy wynik całego sektora publicznego osiąga niebezpieczne wartości ostrożnościowe, co może skutkować większą dyscypliną finansową nałożoną przez władze centralne na samorządy. Zapowiadane jest zastosowanie instrumentów poprawiających wynik sektora samorządu terytorialnego, takich jak np. zaostrzenie reguły wydatkowej[28].Ostatni rok, w którym sektor JST notował dodatnie wartości to rok 2007 – rok przed rozpoczęciem kryzysu gospodarczego. Podobnie, jak w przypadku wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, tak i w powiatach ziemskich w każdym roku ich funkcjonowania, poza rokiem 1999, znaczna ich część korzystała ze zobowiązań (ponad 91%). Było tak nawet w roku 2007, w którym liczba wszystkich zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego łącznie zmalała. Rokrocznie w latach 1999–2009 przyrost poziomu zadłużenia sektora powiatów ziemskich był istotny, poza latami 2007 i 2008. Przyczyn tego należy doszukiwać się, tak jak w przypadku całego sektora samorządowego, w rozpoczęciu nowego okresu programowania. Dodatkowo przyrost długu powiatów ziemskich był w każdym roku (między 1999–2009) wyższy od przyrostu zadłużenia gmin, powiatów i województw łącznie (Werwińska 2011).

28 Tematyka kondycji finansowej samorządów jest poruszana ze względu na charakter inwestycyjny i nakładowy w sensie ujętym w tym rozdziale. Problem z regułą wydatkową dla samorządów polega na tym, że dotyka przede wszystkim w gmin, a nie powiatów – oprócz grodzkich.

Przy obliczaniu wskaźników nakładowych LHDI nie braliśmy pod uwagę złotej reguły finansów publicznych[29], która jest szczególnie ważna w przypadku JST, by nie karać tych regionów, które dokonują inwestycji zwiększając swój deficyt. Inwestycje te są przede wszystkim współfinansowane ze środków europejskich, przez co ich oddziaływanie jest znacznie większe niż same sumy, na jakie zadłużają się samorządy i nie można tego zjawiska oceniać w sposób jednoznacznie negatywny. Natomiast ten narastający problem może grozić kryzysem finansów publicznych zarówno w skali mikro, jak i makro. Gdyby realizować prace wyłącznie ze środków wpływających do budżetu, trwałoby to, co najmniej kilkanaście lat dłużej, ale w skali makro w znaczny sposób wpływa na zadłużanie się państwa. Ważne w tym jest także to, że dochodząc do pewnego poziomu rozwoju społecznego, jak w przypadku polskich aglomeracji, poziom nakładów per capita jest dosyć stabilny w czasie. Biedniejsze regiony muszą nadganiać poprzez zwiększanie inwestycji oddziałujących na rozwój społeczny, ale także nieproporcjonalnie zwiększając swoje zadłużenie.

Podsumowując rozważania o części stricte finansowej nakładów na rozwój społeczny warto podkreślić, że nie zawsze najwięcej wydają w przeliczeniu na mieszkańca regiony najbogatsze i te najbiedniejsze. Jest to bardziej skomplikowane i nie ma jednoznacznego wzorca, który by wskazywał, jakie powiaty mają proporcjonalne budżety w stosunku do potrzeb swoich mieszkańców. Ważna na pewno jest struktura tych wydatków, a nie ogólne sumy pieniężne, które są przeznaczane na realizację usług publicznych.

4.3 Edukacja: nakłady i efekty

Na poziomie jednostkowym związek między inwestycją czasu i środków finansowych przeznaczonych na zdobycie wykształcenia a efektami w postaci poziomu i jakości wykształcenia oraz ostatecznie perspektywami rozwoju kariery zawodowej i sukcesem życiowym, był wielokrotnie badany. Na tej podstawie oraz biorąc pod uwagę obserwacje osiągnięć edukacyjnych i gospodarczych na poziomie krajów, łatwo argumentować, że inwestycje publiczne w edukację społeczeństwa mogą być skutecznym narzędziem rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednakże pokazanie relacji między nakładami na edukację i jej efektami na poziomie lokalnym jest skomplikowanym zadaniem. Dzieje się tak nie tylko z prozaicznego powodu ograniczonej dostępności danych potrzebnych do analizy tego zjawiska, ale także dlatego, że trudno mówić w tym przypadku o prostych zależnościach. Przykładowo okazuje się, że aby wyjaśnić zróżnicowania regionalne w osiągnięciach edukacyjnych uczniów gimnazjów (wyniki egzaminu gimnazjalnego) nie wystarczyuwzględnienie takich czynników,, jak wykształcenie rodziców, wydatki na szkołę czy jakość nauczycieli. Różnice w wynikach obserwowane między obszarami znajdującymi się w granicach byłych zaborów, mogą świadczyć o tym, że znaczenie ma tu także trudny do skwantyfikowania czynnik historyczny (Herbst 2012).

W ramach nakładów Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego w obszarze edukacji uwzględniono dwie zmienne: wydatki na edukację oraz liczbę uczniów przypadających na nauczyciela[30]. Pierwszy wskaźnik obliczony jest jako nakłady budżetów gmin i powiatów na szkolnictwo podstawowe, gimnazjalne i średnie oraz przedszkola w przeliczeniu na jednego ucznia (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazjalne i średnie). Nakłady samorządów lokalnych i powiatowych na edukację pochodzą z subwencji oświatowej (subwencji z budżetu państwa dzielonej według algorytmu

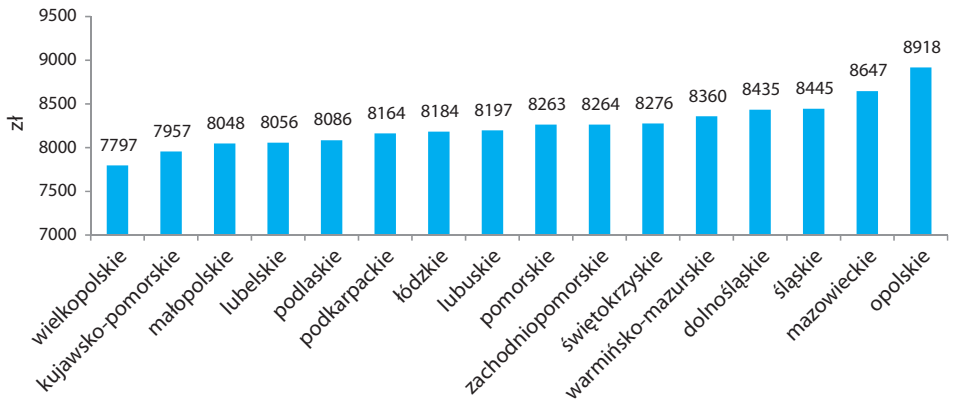
29 Zasada postępowania w ramach polityki fiskalnej rządu. Złota reguła postuluje, aby finansować deficytem budżetowym jedynie wydatki majątkowe (inwestycyjne), czyli te o charakterze długookresowym np. wydatki na infrastrukturę. Natomiast bieżące wydatki państwa lub JST powinny być pokryte w całości przez bieżące dochody budżetowe. Państwo lub JST powinno dążyć do utrzymania zrównoważonego budżetu.

30 Jako wskaźniki cząstkowe wskaźnika grupowego tj. Wskaźnika Nakładów Edukacyjnych – patrz rozdział 2.

ustalanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej) oraz środków budżetowych pozostających w dyspozycji tych jednostek. Zatem wskaźnik nakładów uwzględnia zarówno sposób podziału środków krajowych między gminy i powiaty (taki sam dla wszystkich jednostek), jak również własny „wysiłek" samorządów (który zależy oczywiście także od środków, jakimi dysponują poszczególne samorządy). Jednocześnie należy pamiętać, że omawiany wskaźnik bierze pod uwagęjedynie nakłady na edukację uwzględnione w budżetach gmin i powiatów, natomiast pomijane są całkowicie wydatki gospodarstw domowych. Wskaźnik drugi obliczony jest jako liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych przypadających na nauczyciela w tych typachplacówek oświatowych. W przypadku nakładów można przyjąć założenie, że im są one większe, tym wynik w postaci osiągnięć edukacyjnych powinien być lepszy. Natomiast odnośnie drugiego wskaźnika można założyć, że mniejsza liczba uczniów przypadających na nauczyciela przekłada się na mniejszą liczbę uczniów w klasach i w efekcie na lepszą jakość nauczania oraz na lepsze osiągnięcia edukacyjne (przy czym należy pamiętać, że w tym przypadku chodzi raczej o osiągnięcie optymalnego poziomu wskaźnika niż po prostu jego minimalizację).

W 2010 roku średnie roczne wydatki z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli przypadające na ucznia tych placówek wynosiły 8257 zł. Nakłady te są zróżnicowane między regionami: najmniejsze są w przypadku województwa wielkopolskiego (7 797 zł), a największe w opolskim (8 919 zł) (por. wykres 4.7).

Wykres 4.7 Roczne wydatki z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli przypadające na ucznia w województwach w 2010 roku (w zł)

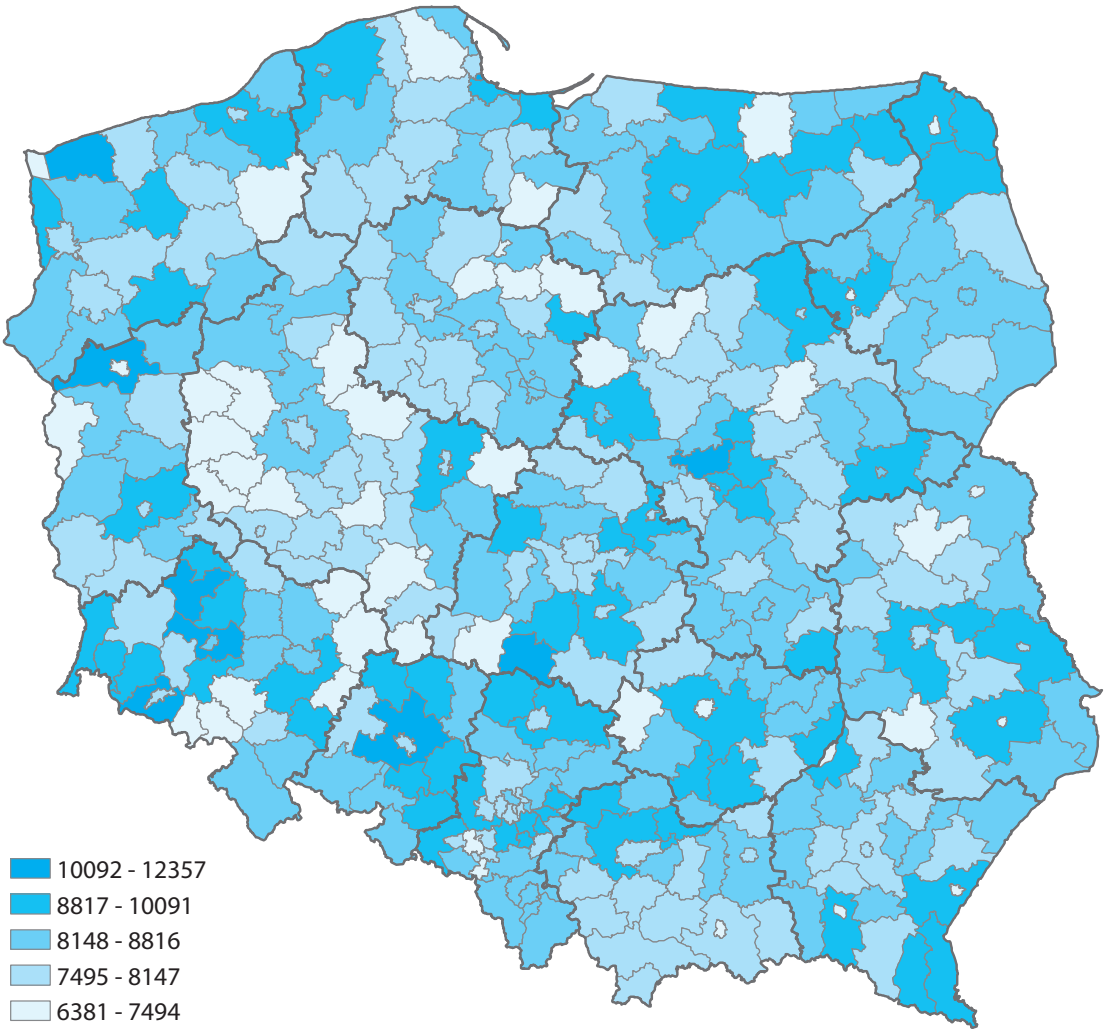


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jeszcze wyraźniejsze różnice występują między powiatami. Najniższe nakłady – poniżej 7 tys. zł – obserwujemy w powiecie jarocińskim (6,4 tys. zł), Krośnie (6,4 tys. zł), Zamościu (6,5 tys. zł), Łomży (6,6 tys. zł), Białej Podlaskiej (6,7 tys. zł), Suwałkach (6,7 tys. zł), kwidzyńskim (6,8 tys. zł), Przemyślu (6,9 tys. zł), oławskim (6,9 tys. zł) i Kaliszu (prawie 7 tys. zł). Są to przede wszystkim średnie miasta, głównie z terenu Polski Wschodniej. Z kolei najwyższe wartości wskaźnika notują: strzelecki (10,1 tys. zł), legnicki (10,4 tys. zł), kamieński (10,6 tys. zł), pajęczański (10,7 tys. zł), opolski (10,9 tys. zł), jeleniogórski (10,9 tys. zł), polkowicki (11,0 tys. zł), gorzowski (11,1 tys. zł), warszawski zachodni (11,5 tys. zł), Sopot (12,4 tys. zł). Taki obraz zróżnicowań przestrzennych w pierwszej chwili może wydawać się niezgodny z oczekiwaniami. Większość zjawisk społeczno-gospodarczych w Polsce zróżnicowana jest w układzie miasto-wieś, przy czym miasta wypadają wyraźnie lepiej (im większe, tym lepiej), natomiast obszary wiejskie pozostają w tyle. W przypadku omawianego wskaźnika wzór zróżnicowań przestrzennych układa się inaczej (por. mapa 4.3). W miastach, powiatach grodzkich,

nakłady budżetów gmin i powiatów na edukację w przeliczeniu na ucznia są niższe niż w przypadku otaczających je powiatów ziemskich. Zwraca uwagę także to, że największe miasta nie notują największych nakładów, a niektóre miasta średnie i małe cechują się najniższymi nakładami (por. wyżej).

Mapa 4.3 Roczne wydatki z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli przypadające na ucznia w 2010 roku w powiatach (w zł)

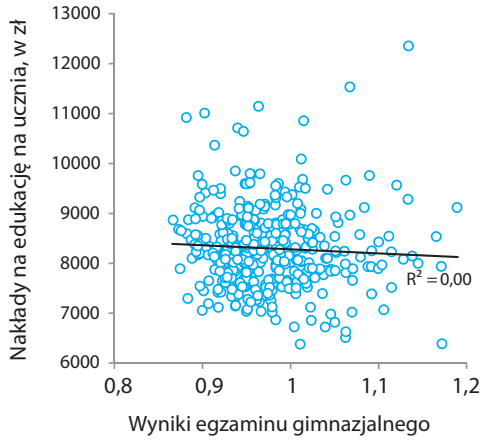


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

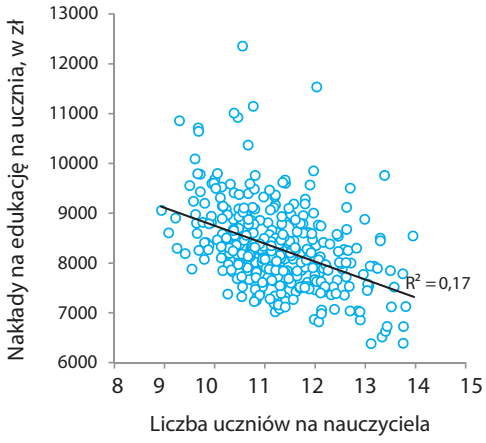
Zestawienie omawianych nakładów na edukację z osiągnięciami edukacyjnymi mierzonymi w ramach LHDI za pomocą średnich wyników części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego daje jeszcze bardziej nieoczekiwane wyniki. Okazuje się bowiem, że nakłady na edukację z budżetów gmin i powiatów na jednego ucznia nie przekładają się na wyniki egzaminu gimnazjalnego. Wyniki egzaminu mogą być lepsze lub gorsze zarówno w powiatach o wysokich, jak i niskich nakładach (por. wykres 4.8). Oczywiście nie można na tej podstawie wyciągać wniosku, że samorządy powinny bez wahania obciąć nakłady na edukację, takie działania mogłyby prowadzić do odwrotnych niż zakładane skutków. Należy raczej zwrócić uwagę na inne wytłumaczenia zarówno zróżnicowania nakładów, jak i efektów edukacyjnych. Okazuje się, że analizowane nakłady na edukację dość mocno związane są z liczbą nauczycieli przypadających na ucznia (szkoły podstawowe i gimnazjalne) (współczynnik korelacji wynosi 0,42). Im mniej uczniów przypada na

jednego nauczyciela, tym koszty edukacji są wyższe (por. wykres 4.9). Zatem nakłady z budżetów gmin i powiatów na edukację są pochodną kosztów edukacji, ale na wyniki edukacyjne się nie przekładają. Te ostatnie zależą przede wszystkim od kapitału rodzinnego dzieci, który można mierzyć wykształceniem zdobytym przez rodziców (szerzej por. Herbst 2012).

Wykres 4.8 Zależność między nakładami z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli przypadające na ucznia a wynikami części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w 2010 roku według powiatów



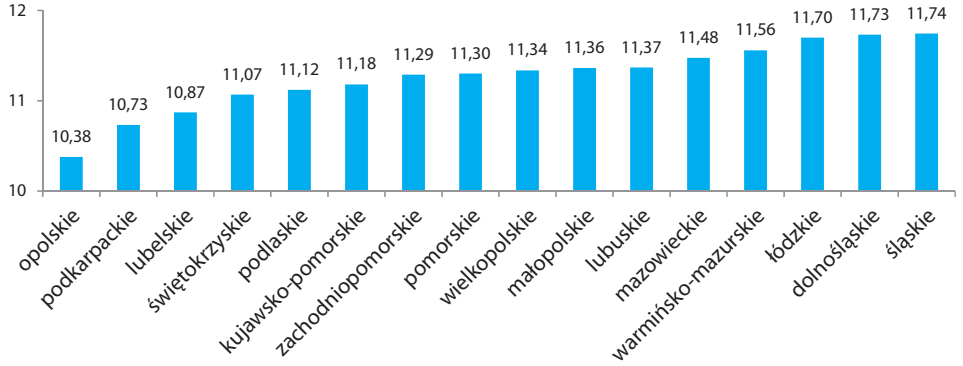
Wykres 4.9 Zależność między nakładami z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli przypadające na ucznia a liczbą uczniów przypadających na nauczyciela w szkołach podstawowych i gimnazjach w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, CKE i SIO.

Drugim wskaźnikiem nakładów LHDI w obszarze edukacji, przywoływanym już wyżej, jest liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych przypadająca na nauczyciela (w przeliczeniu na pełne etaty) w tych placówkach. Średnia krajowa tego wskaźnika wynosi 11,3, a w układzie regionalnym waha się od 10,4 w przypadku opolskiego, do 11,7 w łódzkim, dolnośląskim i śląskim (por. wykres 4.10).

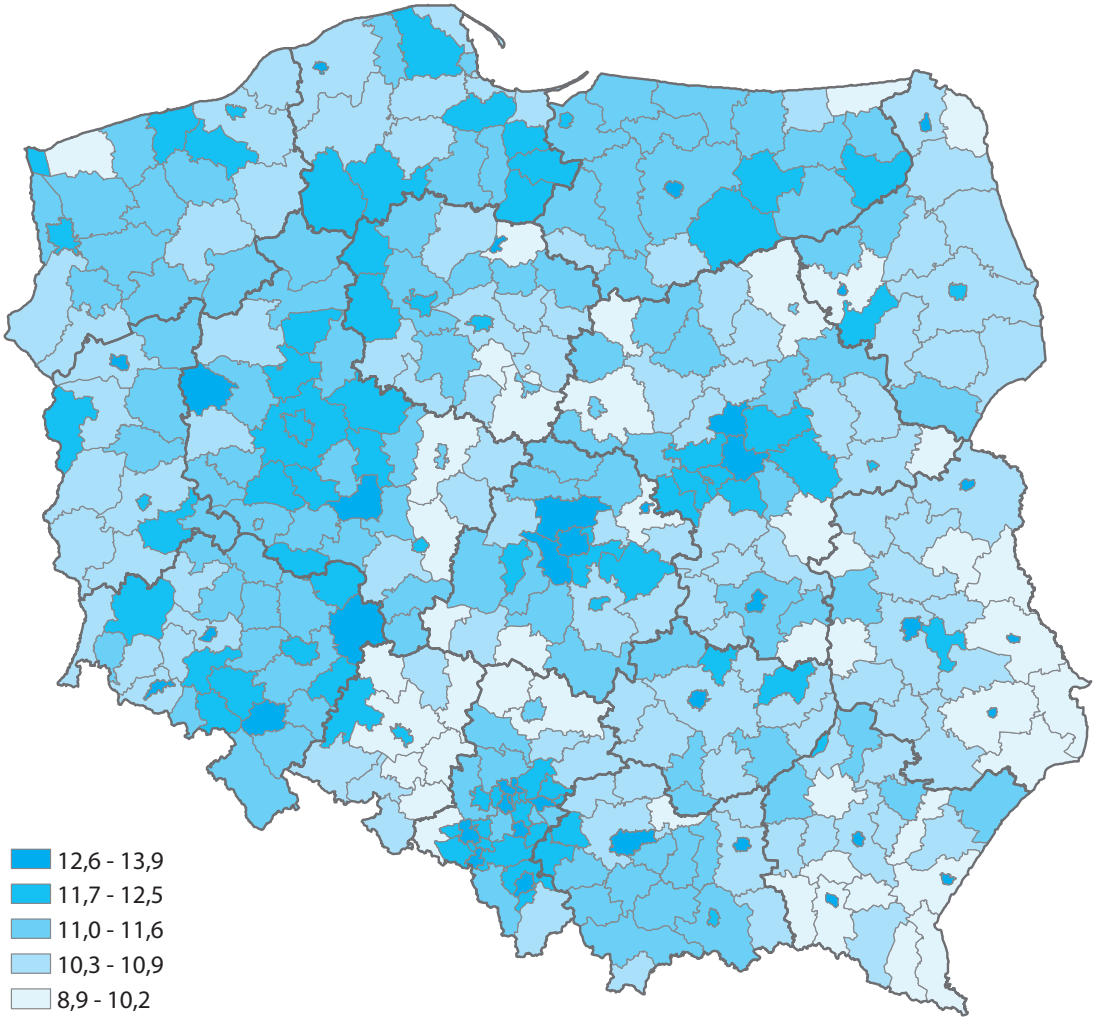
Wykres 4.10 Liczba uczniów przypadających na nauczyciela w szkołach podstawowych i gimnazjach w województwach w 2010 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Na poziomie powiatowym liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadających na nauczyciela w tych szkołach waha się od niecałych 9 do prawie 14 (por. mapa 4.4). Wyraźne jest w tym przypadku znaczenie urbanizacji – w miastach i powiatach o większym odsetku ludności miejskiej liczba uczniów przypadających na nauczyciela jest większa (współczynnik korelacji na poziomie 0,72). Oznacza to, że w większych miastach klasy są z reguły liczniejsze niż w miastach mniejszych i na terenach wiejskich, jednakże nie przeszkadza to w osiąganiu przez te pierwsze lepszych wyników edukacyjnych.

Mapa 4.4 Liczba uczniów przypadających na nauczyciela w szkołach podstawowych i gimnazjach w powiatach w 2010 roku

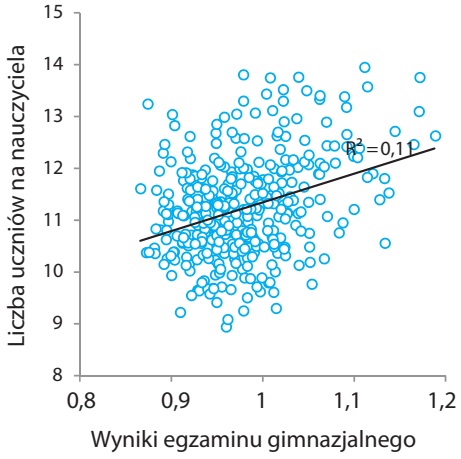


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO.

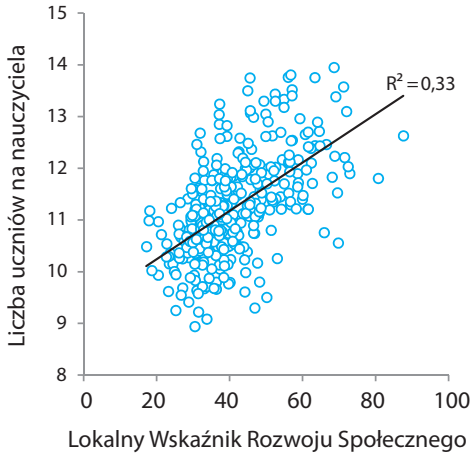
Zgodnie z intuicyjnymi oczekiwaniami, mniejsza liczba uczniów przypadająca na nauczyciela powinna przekładać się na lepsze osiągnięcia edukacyjne (zgodnie z założeniem, że mniej liczna klasa sprzyja lepszej jakości procesu kształcenia). Jednakże na poziomie powiatowym obserwujemyodwrotną zależność. Widoczna jest tendencja do tego, że lepsze średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego osiągają uczniowie uczęszczający do szkół w powiatach, w których wskaźnik uczniów przypadających na jednego nauczyciela jest mniej korzystny. Współczynnik korelacji w tym przypadku wskazuje na umiarkowanie słabą zależność – wynosi 0,34. Potwierdza to również

kształt wykresu rozrzutu (wykres 4.11). Mocniejsza zależność występuje, gdy zestawimy omawiany wskaźnik z LHDI. W tym przypadku współczynnik korelacji wynosi 0,57, co oznacza, że im wyższy poziom rozwoju społecznego mierzony przez LHDI, tym większa jest liczba uczniów przypadających na nauczyciela w analizowanych jednostkach przestrzennych (por. wykres 4.12).

Wykres 4.11 Zależność między liczbą uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadających na nauczyciela tych placówek a wynikami części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w 2010 roku według powiatów



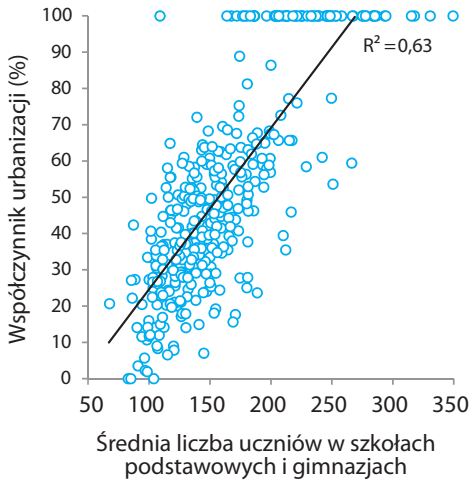
Wykres 4.12 Zależność między liczbą uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadających na nauczyciela tych placówek a LHDI w 2010 roku według powiatów



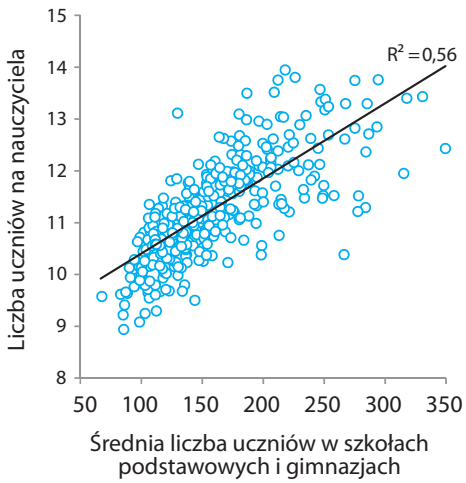
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, CKE i SIO.

Oba omawiane w tej części wskaźniki nakładów LHDI, nakłady na edukację oraz liczba uczniów na nauczyciela, przyjmują wartości sprzeczne z intuicyjnymi oczekiwaniami. Okazuje się, że ani wyższe nakłady na ucznia, ani lepszy stosunek liczby uczniów i nauczycieli nie gwarantują sukcesu edukacyjnego, nie przekładają się też na wysoką wartość LHDI. Nakłady oraz liczba nauczycieli na ucznia są raczej pochodną struktury sieci szkolnej: liczba placówek i ich wielkość mierzona liczbą uczniów. Przeciętna wielkość placówek jest z kolei związana z urbanizacją – w miastach szkoły są większe niż na terenach wiejskich (por. wykres 4.13). Mniejsze placówki są zazwyczaj droższe w przeliczeniu na jednostkę (w tym przypadku na ucznia) w porównaniu z większymi (co wynika chociażby z kosztów stałych, tj. kosztów utrzymania infrastruktury, administracji, itp.). Z kolei w większych placówkach łatwiej optymalnie zapełnić klasy i wykorzystać pracę nauczycieli, przez co liczba uczniów na nauczyciela jest zazwyczaj wyższa (por. wykres 4.14). Potwierdza to sygnalizowaną we wstępie trudność analiz omawianego zjawiska w układzie przestrzennym. Aby uzyskać pełen ogląd sytuacji warto byłoby uwzględnić między innymi informacje o prywatnych nakładach na edukację – niepubliczne szkoły, korepetycje etc. (według badań CBOS prywatne nakłady na edukację są wyższe w większych miastach, por. CBOS 2012) – jednakże takie dane nie są dostępne ani na poziomie powiatowym, ani wojewódzkim.

Wykres 4.13 Zależność między średnią liczbą uczniów w szkołach podstawowych i gimnazjach w powiatach a współczynnikiem urbanizacji w 2010 roku



Wykres 4.14 Zależność między liczbą uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadających na nauczyciela a średnią liczbą uczniów szkół w powiatach w 2010 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, SIO.

Nakłady budżetów gmin i powiatów na edukację w przeliczeniu na ucznia nie są związane z osiągnieciami edukacyjnymi mierzonymi średnimi wynikami egzaminu gimnazjalnego. Nie działa tu oczekiwana intuicyjna zależność łącząca nakłady z efektami. Nakłady nie przekładają się w prosty sposób na wyniki, są one raczej pochodną różnych kosztów działalności edukacyjnej. Nakłady budżetów gmin i powiatów na edukację w przeliczeniu na ucznia są niższe w miastach niż w przypadku powiatów ziemskich. Zarazem na terenach wiejskich na jednego nauczyciela przypada mniej uczniów, co jest z kolei pochodną mniejszej średniej wielkości szkół (może to wynikać z tego, że w większych szkołach praca może być efektywniej organizowana – np. większe klasy). Powoduje to, że jednostkowe koszty edukacji są wyższe na terenach słabiej zurbanizowanych. W efekcie okazuje się, że ani wyższe nakłady budżetów gmin na edukację, ani lepszy stosunek liczby uczniów i nauczycieli nie gwarantuje sukcesu edukacyjnego. Zapewne kluczową rolę odgrywają tu inne czynniki, takie jak kapitał ludzki i społeczny rodziny, prywatne nakłady na edukację, dostęp do zajęć pozalekcyjnych i aktywności pozaszkolnych, które są lepsze na terenach bardziej zurbanizowanych.

4.4 Zdrowie: nakłady i efekty

Punkt wyjścia dla analiz nakładów i efektów w sferze zdrowia stanowi tzw. funkcja produkcji zdrowia (Or 2000). Opisuje ona zależność między różnymi rodzajami czynników (nakładów), a obserwowanymi efektami zdrowotnymi. Działania ochrony zdrowia są tylko jednym z takich czynników – szacuje się, że odpowiadają one za około 10% całego zróżnicowania stanu zdrowia populacji (Ministerstwo Zdrowia 2007). Jednak to w tej dziedzinie koncentrują się polityki publiczne ukierunkowane na poprawę stanu zdrowia. Jest to bowiem, dziedzina leżąca w gestii władz publicznych, które mogą na nią wpływać, m.in. przez zwiększanie dostępności i poprawę jakości opieki medycznej na danym obszarze. Efekty programów zdrowotnych lub technologii medycznych odzwierciedlają także oszczędności wynikające ze zmniejszenia kosztów choroby lub działania czynników niepożądanych (Suchecka 2010).

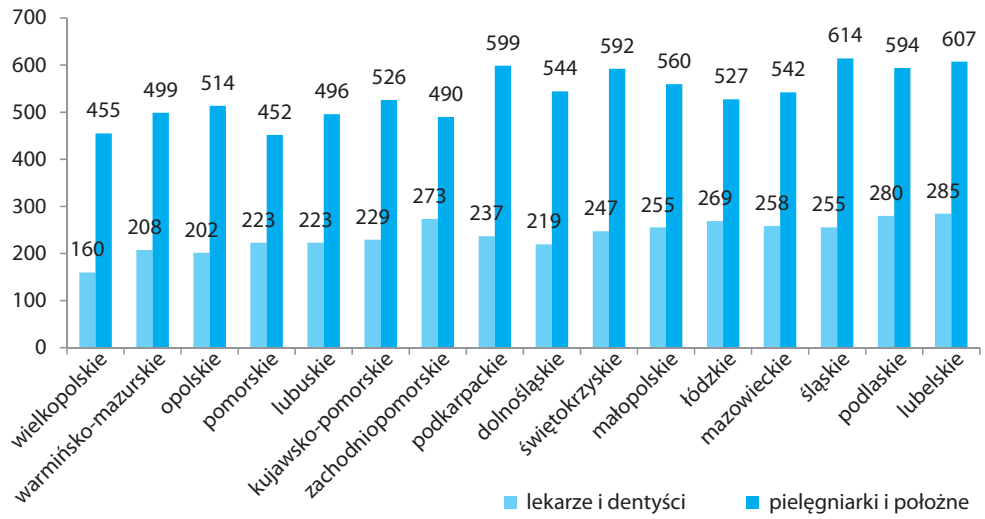
Całościową miarą nakładów mogłyby być zasoby finansowe przeznaczane corocznie na poprawę zdrowia i zwiększenie długości życia. W Polsce środki finansowe na ochronę zdrowia są dystrybuowane głównie przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), wydatki samorządów stanowią tylko około 1% tej puli. Dane o wysokości finansowania opieki zdrowotnej z NFZ na poziomie lokalnym są jednak nieosiągalne. Niemniej, z punktu widzenia pacjenta najważniejsza jest jakość i dostępność opieki zdrowotnej i infrastruktury medycznej, a nie wielkość środków przeznaczonych na ich sfinansowanie. Dlatego w proponowanym w tym raporcie Wskaźniku Nakładów Zdrowotnych stosujemy wskaźniki dotyczące zasobów ludzkich zaangażowanych w dostarczanie usług ochrony zdrowia. Indeks tworzą dwa wskaźniki składowe:

- Liczba lekarzy i lekarzy dentystów według podstawowego miejsca pracy, w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców,
- Liczba pielęgniarek i położnych według podstawowego miejsca pracy, w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców.

Łączenie danych o liczbie lekarzy oraz pielęgniarek i położnych ma na celu uwzględnienie zarówno dostępu do ogólnej i specjalistycznej opieki medycznej, jak i jakości udzielanej pomocy, zależnej – między innymi – od pozostałego personelu medycznego. Wskaźniki cząstkowe agregujemy we Wskaźnik Nakładów Medycznych, obliczając średnią geometryczną dwu składowych.

Liczba personelu medycznego w przeliczeniu na mieszkańca najniższa jest w województwie wielkopolskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim. Najwyższe wartości notują z kolei województwa lubelskie, podlaskie i śląskie. Poniższy wykres wskazuje, że relacja między liczbą lekarzy i lekarzy dentystów a pielęgniarkami i położnymi jest różna w zależności od regionu. Średnio na jednego lekarza przypadają ponad dwie pielęgniarki i położne. Liczba lekarzy i dentystów waha się od 160 na 100 tysięcy mieszkańców w województwie wielkopolskim do 285 w lubelskim. W przypadku pielęgniarek i położnych ta liczba waha się od 452 na 100 tysięcy mieszkańców w województwie pomorskim do 614 w śląskim.

Wykres 4.15 Liczba lekarzy i lekarzy dentystów oraz pielęgniarek i położnych na 100 tys. mieszkańców w 2010 roku w województwach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Liczebność personelu medycznego w przeliczeniu na mieszkańca wzrosła w okresie 2007–2010 w większości województw. Zdecydowanie najszybszy wzrost Wskaźnika Nakładów Zdrowotnych zanotowało województwo warmińsko-mazurskie – aż 14% wzrostu wskaźnika liczby lekarzy na mieszkańca. Spadku wartości indeksu doświadczyło pięć województw, w tym przede wszystkim wielkopolskie, gdzie liczba lekarzy na mieszkańca spadła o 12%. Wskaźnik opisujący liczbę pielęgniarek i położnych był bardziej stabilny – 8% wzrost zanotowało województwo opolskie, 5% spadek dotknął województwo pomorskie. Wzrost Wskaźnika Nakładów Zdrowotnych był nieznacznie szybszy w grupie ostatnich pięciu województw (według wyników z 2007 roku) niż wśród piątki ówczesnych liderów. Niemniej, relatywna pozycja województw nie uległa większym zmianom. Najsilniejszy spadek zanotowało mazowieckie – o 4 pozycje, największy wzrost o 3 pozycje – świętokrzyskie.

Zaangażowanie zasobów ludzkich to tylko jeden z aspektów nakładów w służbie zdrowia. Jak wspomniano na wstępie, często stosowaną miarą nakładów są również środki finansowe przeznaczane na opiekę medyczną. Dane o wydatkach ponoszonych przez NFZ w podziale na województwa zostały przedstawione w poniższej tabeli w odniesieniu do Wskaźnika Nakładów Zdrowotnych oraz Wskaźnika Zdrowia. Różnica relatywnej pozycji województw uporządkowanych według nakładów i efektów jest znacząca, szczególnie w perspektywie nakładów finansowych. Drastyczny jest przykład województwa podkarpackiego zajmującego pierwszą pozycję pod względem efektów i ostatnią według wydatków NFZ na mieszkańca. Wskazuje to na duże znaczenie innych czynników determinujących stan zdrowia, omówionych szczegółowo w rozdziale 3.2.3.

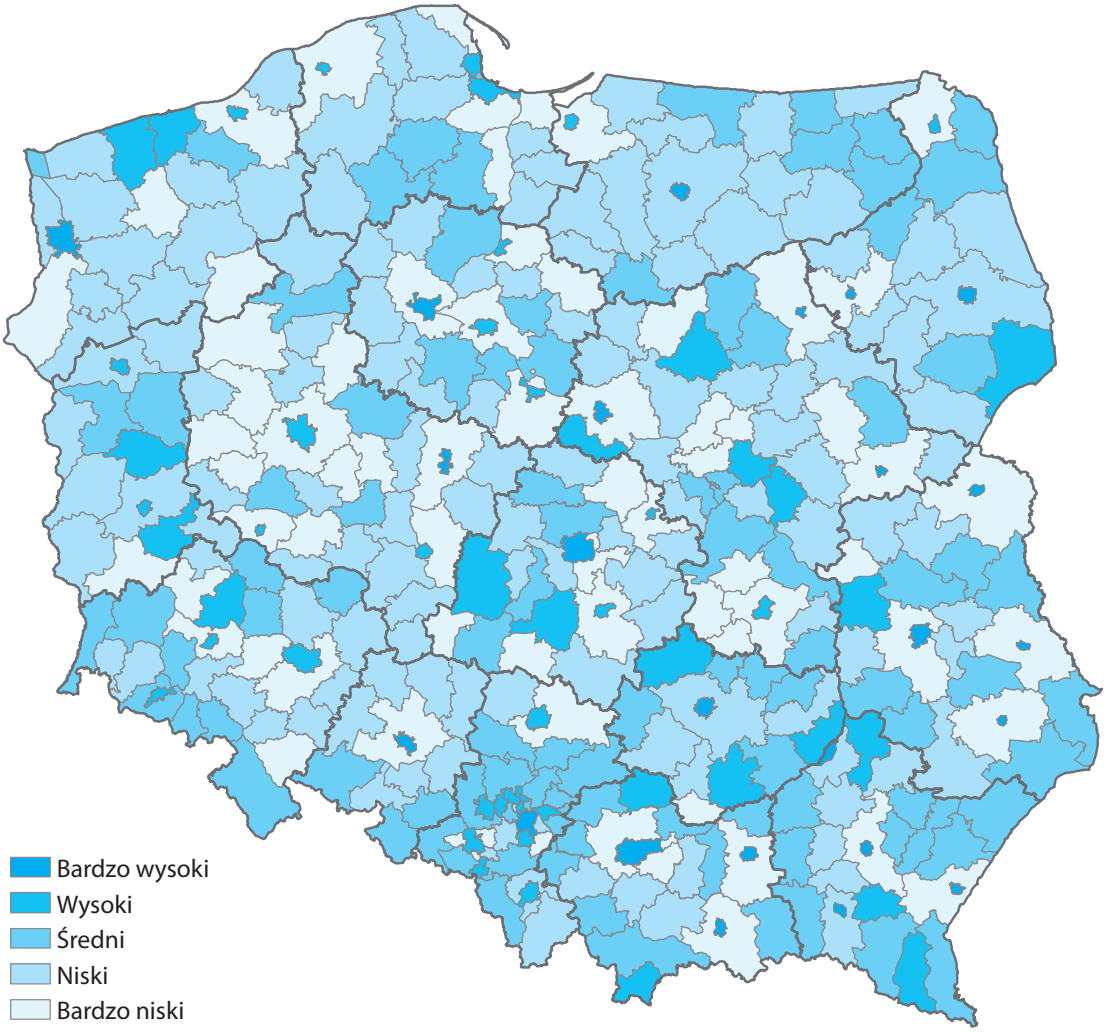
Tabela 4.1 Zestawienie miar nakładów i efektów zdrowotnych w 2010 roku w województwach

Województwo	Wskaźnik Nakładów Zdrowotnych		Wydatki Oddziałów Wojewódzkich NFZ w przeliczeniu na mieszkańca (zł)		Wskaźnik Zdrowia	
Dolnośląskie	30,18	11	1530,0	5	47,61	14
Kujawsko-Pomorskie	30,36	10	1533,7	3	49,17	11
Lubelskie	36,30	1	1484,5	9	48,61	12
Lubuskie	29,05	12	1440,7	12	54,72	9
Łódzkie	32,93	6	1558,9	2	31,48	16
Małopolskie	33,02	5	1436,2	13	69,10	3
Mazowieckie	32,71	8	1702,6	1	58,18	8
Opolskie	28,12	13	1400,2	15	59,76	6
Podkarpackie	32,87	7	1319,8	16	72,28	1
Podlaskie	35,61	2	1454,0	11	66,08	4
Pomorskie	27,78	15	1513,4	6	71,28	2
Śląskie	34,58	3	1532,3	4	48,39	13
Świętokrzyskie	33,40	4	1485,8	8	45,95	15
Warmińsko-Mazurskie	28,12	14	1432,8	14	58,61	7
Wielkopolskie	23,56	16	1464,1	10	63,32	5
Zachodniopomorskie	32,02	9	1504,2	7	52,31	10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NFZ.

Na poziomie powiatów zróżnicowanie wyników Wskaźnika Nakładów Zdrowotnych i jego składowych jest znacznie większe niż było to w układzie województw. Jest to sygnałem, że ochrona zdrowia nie jest systemem „domykającym się" na poziomie powiatów. Sieć opieki medycznej ma często charakter ponadlokalny. Przykładowo, wiele centrów specjalistycznych skupia się w miastach stanowiących centra regionalne. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach Wskaźnika Nakładów Zdrowotnych – pierwsze 41 pozycji w rankingu zajmują powiaty grodzkie. Warto zwrócić uwagę, że wśród liderów dominują miasta Polski Wschodniej, z Rzeszowem i Krosnem na czele, podczas gdy Toruń, Gdańsk i Gorzów Wielkopolski notują najsłabsze wyniki spośród miast wojewódzkich. Ostatnie 20 miejsc zajmują natomiast powiaty podmiejskie, tzn. funkcjonalnie powiązane z miastem na prawach powiatu leżącym w bezpośrednim sąsiedztwie. Skalę zróżnicowania można pokazać na przykładzie liczby lekarzy i lekarzy dentystów w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców – w powiecie łomżyńskim wynosi ona niespełna 10, podczas gdy w Rzeszowie – 743 osoby. Rozproszenie przestrzenne wyników jest znaczące. Najwięcej powiatów zaliczających się do najniższej klasy kartogramu jest w województwie wielkopolskim i na Mazowszu, choć każde województwo jest tu reprezentowane przez przynajmniej jeden powiat. To wymiar funkcjonalny, a nie regionalny, jest kluczowy dla wyników osiąganych przez poszczególne powiaty.

Mapa 4.5 Wskaźnik Nakładów Zdrowotnych w 2010 roku w powiatach (w punktach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Nieco ponad połowa powiatów zanotowała w okresie 2007–2010 wzrost Wskaźnika Nakładów Zdrowotnych, choć średnia zmiana była ujemna i wynosiła -0,6%. Rozdźwięk ten spowodowany jest, między innymi, drastycznym około 10-krotnym spadkiem wartości Wskaźnika w dwóch powiatach, tj. łomżyńskim i suwalskim. Najkorzystniejszą zmianę zanotowały Suwałki oraz powiat policki, gdzie wartość Wskaźnika wzrosła o ponad 300%. Porównanie tempa zmian na obu krańcach rozkładu wskazuje, że powiaty zajmujące w 2007 roku czołowe pozycje nieznacznie podniosły swoje wyniki, podczas gdy wśród jednostek najsłabszych zanotowano spadek wartości indeksu. Spadek ten jest wyraźny zwłaszcza w ostatnim decylu, gdzie przekroczył 5%. Zważywszy, że w tej grupie dominują powiaty podmiejskie, można to zjawisko interpretować, jako stopniowe przenoszenie ośrodków zdrowia do najbliższych miast związane, między innymi, ze wzrastającą liczbą dojazdów do pracy z obszarów podmiejskich i postępującą centralizacją usług publicznych.

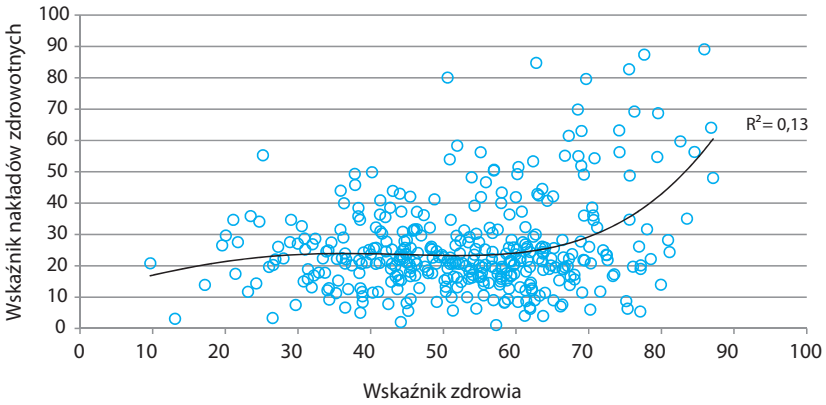
Opisywany rozkład wyników Wskaźnika Nakładów Zdrowotnych znajduje potwierdzenie w analizie korelacji. Zmienną bardzo silnie powiązaną z indeksem jest odsetek ludzi mieszkających w miastach – współczynnik korelacji między tymi dwoma wskaźnikami wynosi 0,72. Nieliniowy charakter tej korelacji (por. poniższy wykres) wskazuje, że o sile tego związku stanowią zwłaszcza miasta na prawach powiatu i najsłabiej zurbanizowane powiaty podmiejskie. W grupie powiatów o średnich wartościach współczynnika urbanizacji ta zależność jest mniej widoczna. Warto dodać, że relatywnie lepsza pozycja miast nie może być w pełni tłumaczona wyższym poziomem zamożności osób tam mieszkających. Średni dochód na mieszkańca jest także skorelowany z Wskaźnikiem Nakładów Zdrowotnych, lecz siła tej korelacji jest dwa razy słabsza niż w przypadku urbanizacji i wynosi 0,39.

Różnica w wynikach osiąganych przez miasta na prawach powiatu jest mniej wyraźna niż w grupie wszystkich powiatów, ale także istotna – najlepszy Rzeszów ma ponad 4-krotnie więcej punktów niż ostatnie Świętochłowice. Relatywnie słabą pozycję powiatów grodzkich województwa śląskiego można tłumaczyć ich funkcjonalnym powiązaniem w ramach konurbacji śląskiej oraz brakiem konieczności obsługiwania podmiejskiego zaplecza. Więcej trudności nastręcza wytłumaczenie tak dobrej pozycji miast Polski Wschodniej. Może to być powiązane z wyższym odsetkiem ludzi starszych wśród społeczności tych obszarów, a także z charakterem struktury osadniczej w tej części kraju – większość miast niebędących powiatami grodzkimi to relatywnie małe ośrodki.

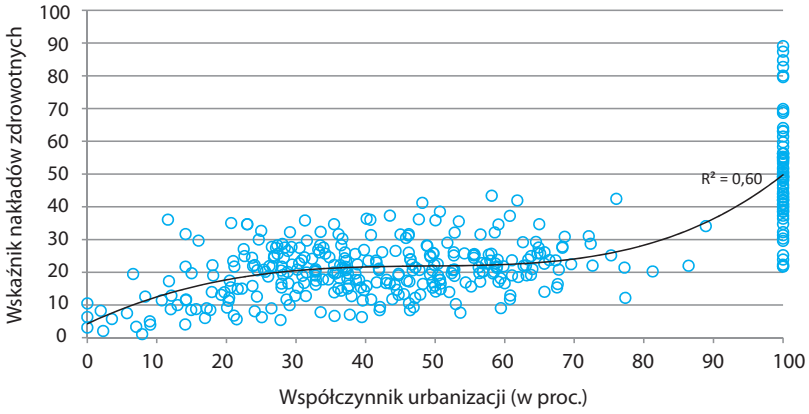
Związek Wskaźnika Nakładów Zdrowotnych z indeksem opisującym obserwowane w powiatach efekty zdrowotne jest istotny statystycznie, ale raczej słaby – współczynnik korelacji wynosi 0,24 (0,21 w przypadku wskaźnika liczby pielęgniarek i położnych oraz 0,25 dla wskaźnika lekarzy i lekarzy dentystów). Siła korelacji wzrasta do 0,32 w zestawieniu Wskaźnika Nakładów Zdrowotnych z przeciętnym trwaniem życia, lecz jest nieistotna statystycznie (na poziomie 1%) w przypadku zagregowanego współczynnika zgonów z powodu nowotworów i chorób serca.

Korelacja między Wskaźnikiem Nakładów Zdrowotnych i Wskaźnikiem Zdrowia ma charakter nieliniowy. Związek ten jest wyraźniejszy wśród powiatów notujących dobre wyniki, a więc głównie miast na prawach powiatu. W tej grupie współczynnik korelacji rang wzrasta z 0,24 do 0,42, podczas gdy w powiatach ziemskich okazuje się nieistotny statystycznie. Ten wynik ponownie zwraca naszą uwagę na znaczenie ośrodków regionalnych, jako węzłów ponadlokalnej sieci opieki medycznej. Ograniczając perspektywę do powiatów grodzkich, możemy postawić hipotezę, że zasoby ludzkie zaangażowane w służbę zdrowia mają przełożenie na obserwowane efekty zdrowotne. Związek ten zanika na poziomie powiatów ziemskich, bowiem relacja nakłady-efekty wykracza poza granice powiatów i wymaga uwzględnienia chociażby kwestii mobilności czy dostępu do pomocy w nagłych przypadkach.

Wykres 4.16 Zależność między Wskaźnikiem Nakładów Zdrowotnych a Wskaźnikiem Zdrowia w 2010 roku według powiatów



Wykres 4.17 Zależność między Wskaźnikiem Nakładów Zdrowotnych a współczynnikiem urbanizacji w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

4.5 Polityka spójności a rozwój społeczny

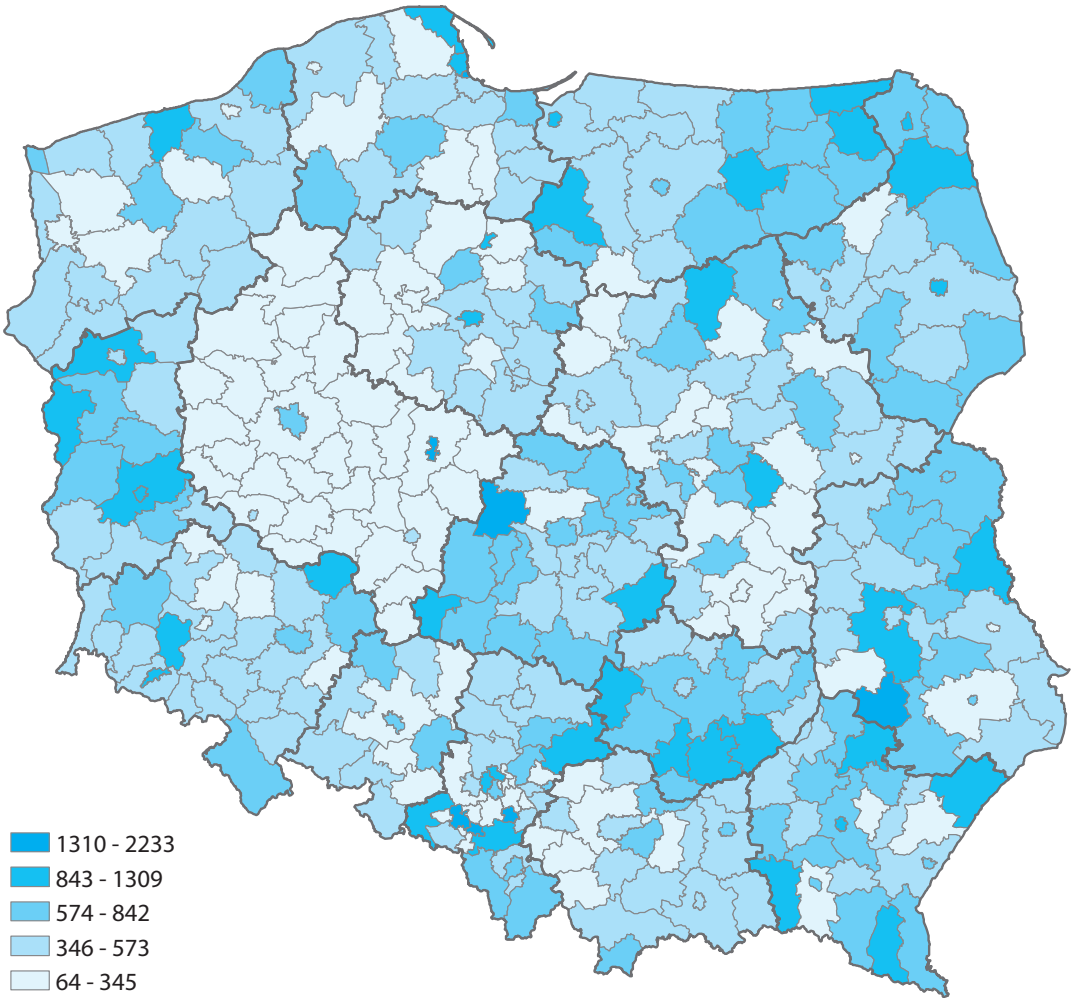
Jednostki samorządu terytorialnego są obok przedsiębiorców głównymi beneficjentami środków unijnych, czyli środków pochodzących z budżetu UE (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności). W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 około 25% przyznanych Polsce środków unijnych przeznaczonych będzie na dofinansowanie realizowanych przez JST projektów w ramach krajowych programów operacyjnych (KPO) i regionalnych programów operacyjnych (RPO). Gminy i powiaty (także województwa) mogą korzystać z KPO, ale są przede wszystkim beneficjentami RPO, wspierając rozwój poszczególnych regionów i służąc podnoszeniu ich konkurencyjności, promując zrównoważony rozwój dzięki tworzeniu warunków dla wzrostu inwestycji na poziomie regionalnym i krajowym. Programy te służą współfinansowaniu:

- Środków pomocy technicznej,
- Inwestycji produkcyjnych mających na celu tworzenie i ochronę stałych miejsc pracy,
- Inwestycji w infrastrukturę (np. transportową, wodno-kanalizacyjną, telekomunikacyjną, energetyczną i informatyczną),

- Rozwoju potencjału endogenicznego poprzez środki, które wspierają rozwój lokalny, inicjatywy zatrudnienia, małe i średnie przedsiębiorstwa,
- Rozwoju technologicznego, innowacji i przedsiębiorczości.

Największym zainteresowaniem wśród JST, jako beneficjentów środków unijnych z RPO, cieszą się inwestycje dotyczące budowy i modernizacji dróg, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, wykorzystania energii słonecznej, dostępu mieszkańców gmin do szerokopasmowego Internetu (Jastrzębska 2012). Ważne są także projekty związane z innowacyjnością, B+R oraz turystyką, co było związane z organizacją w Polsce Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. Warto przyjrzeć się rodzajom wydatków pochodzących ze środków europejskich i sprawdzić czy któreś z nich znajdują powiązanie z rozwojem społecznym.

Mapa 4.6 Suma wydawanych środków unijnych z budżetów samorządów gminnych i powiatowych na obszarze danego powiatu w latach 2007–2010 w przeliczeniu na mieszkańca (w zł 2007)

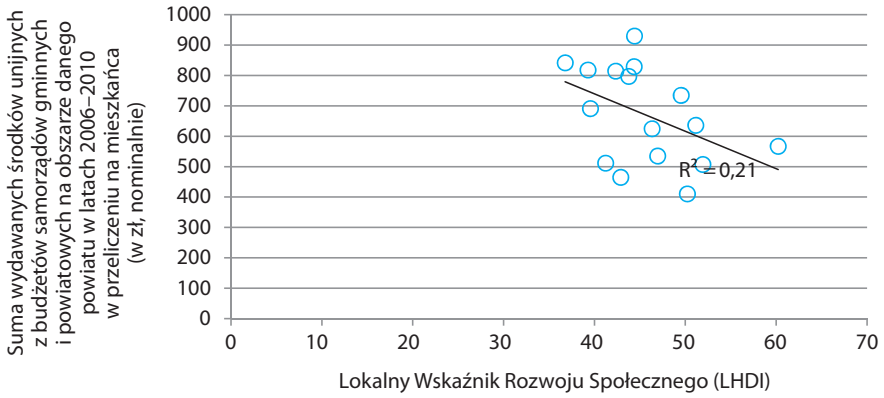


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Zadaniem polityki regionalnej jest wpływ na kształtowanie procesu rozwoju społecznego. Innymi słowy, jest to realizacja celowo ukierunkowanych działań i zmian, do których finansowania wykorzystywane są, między innymi, fundusze strukturalne. Efektywne wykorzystanie tych funduszy traktowane jest jako istotny czynnik wzrostu społeczno-gospodarczego w Polsce, a w kontekście prac

UNDP – rozwoju społecznego. Analizowanie wydatków pochodzących ze środków europejskich przysparza wiele problemów. Po pierwsze ze względu na swój „skokowy" udział w budżetach JST w kolejnych latach. Projektowy charakter realizowanych inwestycji uniemożliwia efektywną analizę rok do roku, wariancja jest zbyt duża. Powyżej przedstawiona mapa 4.6 obrazuje przestrzennie łączne strumienie finansowe lat 2007–2010 w ujęciu realnym (w zł 2007) na mieszkańca danego powiatu. Co jest widoczne w tym wypadku, to niski poziom alokacji środków z UE w województwie wielkopolskim. Jest także kilka województw, w których ze względu na duże różnice wewnątrzterytorialne udział środków europejskich jest większy. To przede wszystkim województwa: mazowieckie, małopolskie i zachodniopomorskie. Widać także te regiony, które niewątpliwie korzystają ze środków europejskich. Są to przede wszystkim województwo lubuskie i ściana wschodnia. Najwięcej w przeliczeniu na jednego mieszkańca wydawały następujące powiaty: Żory, powiat poddębicki, Tychy, Sopot, powiat janowski, Rybnik, Konin, Suwałki, Bytom, Białystok, powiat wieruszowski, Elbląg, Zabrze, powiat opoczyński, słubicki, pszczyński, gołdapski, Jelenia Góra i Gdynia. Według tej samej analizy najmniej w przeliczeniu na mieszkańca wydały powiaty: ostrzeszowski, kaliski, Legnica, wadowicki, lubiński, oławski, krotoszyński, Dąbrowa Górnicza, średzki, Mysłowice, powiat pruszkowski, obornicki, śremski, Katowice, Piekary Śląskie, powiat czarnkowsko-trzcianecki, grójecki, Świętochłowice i powiat gostyniński. Gdy przeanalizuje się sumę wydatków w budżetach gmin i powiatów od 2006 roku, czyli od kiedy udostępnia te dane GUS, następuje przesunięcie, jednak nie jest ono istotne, jeżeli analizuje się tendencję.

Wykres 4.18 Zależność między sumą wydawanych środków unijnych z budżetów samorządów gminnych i powiatowych na obszarze danego powiatu w latach 2006–2010 w przeliczeniu na mieszkańca (w zł, nominalnie) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według województw

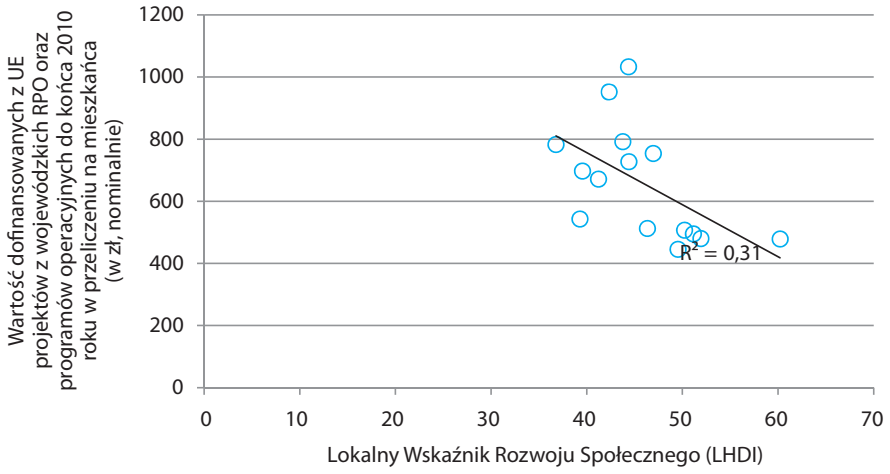


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

W przypadku zależności między środkami europejskimi w budżetach JST (gmina, powiat), liczonymi nominalnie jako suma lat 2006–2010 a wartością wskaźnika LHDI dla 2010 roku, współczynnik korelacji liniowej w ujęciu wojewódzkim wynosi -0,457. Jest to bardzo szacunkowe wyliczenie, które powinno być traktowane ostrożnie. Niemniej jednak pokazuje, że alokacja środków europejskich następuje w regionach, które notują niższy poziom rozwoju społecznego. Gdy dokona się analizy na podstawie dostępnych danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z projektami zakończonymi do 31 grudnia 2010 roku z Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna, Rozwój Polski Wschodniej, to współczynnik korelacji liniowej jest nawet większy i wynosi -0,541. Nawet

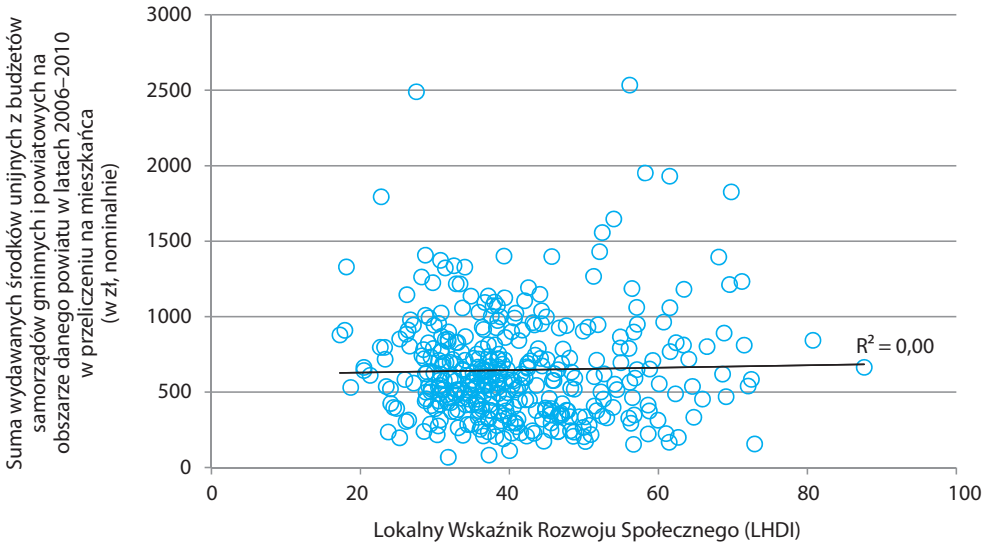
przy tak małej próbie może to prowadzić do wniosku, że środki w ramach RPO[31] i PO były wydatkowane w regionach o niższym poziomie rozwoju społecznego. Wyniki są szacunkowe i umożliwiają jedynie poglądowe dokonywanie porównań między nakładami polityki spójności a wskaźnikiem rozwoju społecznego.

Wykres 4.19 Zależność między wartością sumy dofinansowania projektów z wojewódzkich RPO oraz programów operacyjnych do końca 2010 roku w przeliczeniu na mieszkańca (w zł, nominalnie) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według województw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Wykres 4.20 Zależność między sumą wydawanych środków unijnych z budżetów samorządów gminnych i powiatowych na obszarze danego powiatu w latach 2006–2010 w przeliczeniu na mieszkańca (w zł, nominalnie) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów

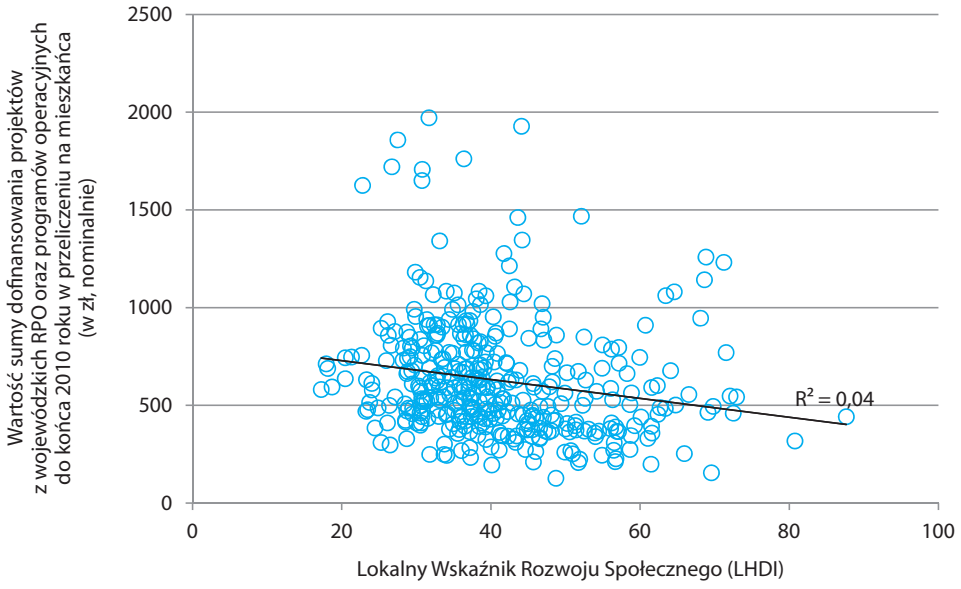


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

31 Analiza na podstawie samych danych RPO jest obarczona błędem ze względu na to, że programy regionalne stanowią 25% wniosków o dofinansowanie ze środków europejskich i 30% wniosków o wydatkowanie. O wiele więcej środków wydawanych jest przez Programy Operacyjne, które mają zasięg krajowy i międzyregionalny.

Wykres 4.20 przedstawia zestawienie nakładów finansowych środków europejskich z budżetów samorządów gminnych i powiatowych w okresie 2006–2010 z wartością wskaźnika LHDI w 2010 roku. Współczynnik korelacji liniowej wynosi zaledwie 0,027, wskazując na brak zależności. Porównanie nakładów z polityki spójności na poziomie wojewódzkim z tymi na poziomie powiatowym dowodzi, że alokacja środków jest trudna do oceny ze względu na brak danych pozwalających na dokładne zlokalizowanie interwencji. Na podstawie danych makro dostępnych na poziomie wojewódzkim wydaje się, że środki trafiają do tych regionów, do których powinny być przekazywane. Z takim wnioskiem jest niestety kilka problemów. Po pierwsze, wewnątrzterytorialne zróżnicowanie rozwojowe także odgrywa istotną rolę – np. w przypadku Mazowsza jest szczególnie widoczne (polaryzacja: Warszawa i suburbia, a reszta powiatów). Po drugie, operujemy wskaźnikiem opartym na wydatkowanych przez JST środkach z polityki spójności, które stanowią jedynie 25% wszystkich środków. Można zakładać, że organizacje pozarządowe, podmioty gospodarcze mają podobny udział w wydatkowaniu środków europejskich na terenie województwa, ale na poziomie powiatowym jest to założenie zbyt zgrubne. Dlatego należy dalej szukać odpowiedniego sposobu powiązania środków UE z rozwojem społecznym.

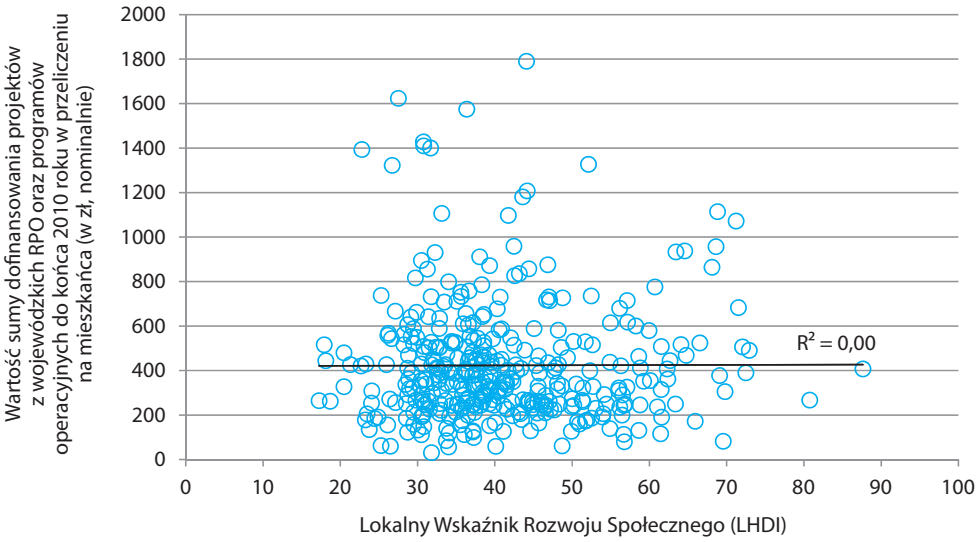
Wykres 4.21 Zależność między wartością sumy dofinansowania projektów z wojewódzkich RPO oraz programów operacyjnych do końca 2010 roku w przeliczeniu na mieszkańca (w zł, nominalnie) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

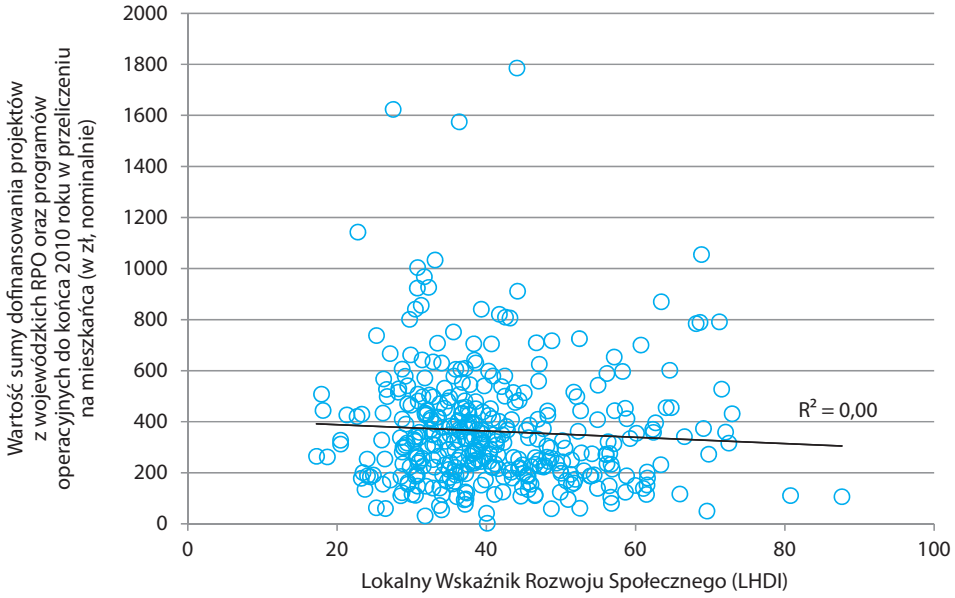
W przypadku analizy wszystkich wydatków europejskich na poziomie powiatów można wyciągać już bezpieczniejsze wnioski, ponieważ współczynnik korelacji liniowej wynosi -0,191. Oznacza to, że dofinansowanie z różnych programów raczej trafiało do powiatów, które notują mniejszy poziom rozwoju społecznego. Zależność ta jest słaba, ale może być przyczynkiem do dalszej analizy.

Wykres 4.22 Zależność między wartością sumy dofinansowania projektów z programów operacyjnych do końca 2010 roku w przeliczeniu na mieszkańca (w zł, nominalnie) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Wykres 4.23 Zależność między wartością sumy dofinansowania projektów z Regionalnych Programów Operacyjnych do końca 2010 roku w przeliczeniu na mieszkańca (w zł, nominalnie) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów

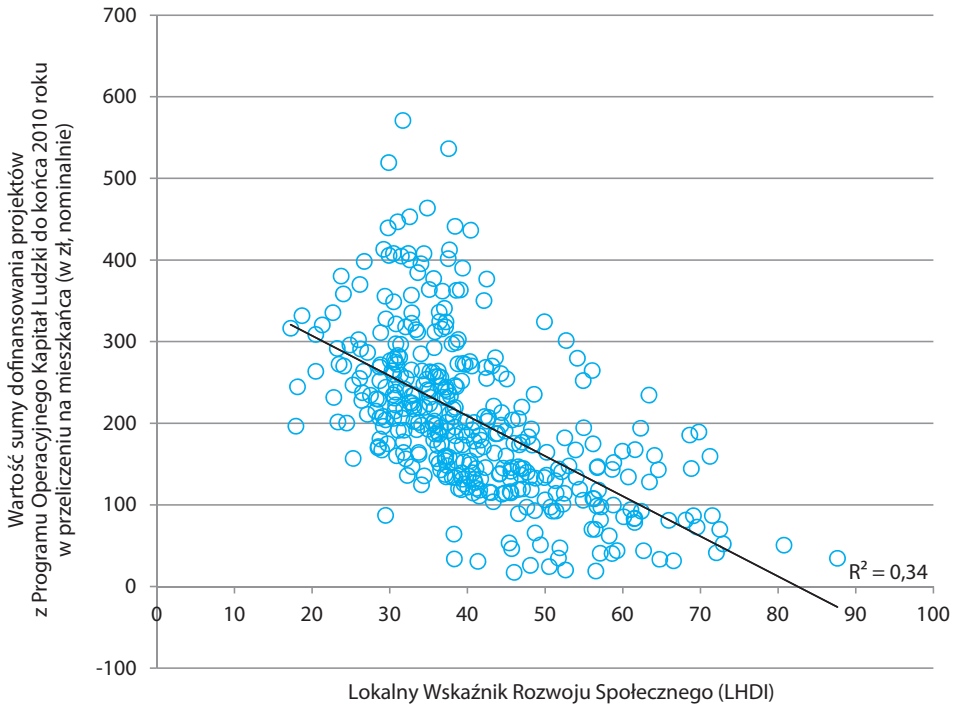


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Zależność między wydatkami na projekty finansowane z Programów Operacyjnych (w tym Programu Operacyjnego Polska Wschodnia) a Lokalnym Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego jest bardzo słaba – współczynnik korelacji liniowej wynosi 0,04. Dla porównania zależność między LHDI a działaniami zakończonymi w 2010 roku z Regionalnych Programów Operacyjnych również jest bardzo słaba – współczynnik korelacji Pearsona wynosi -0,063. Analizując kolejne partie

danych dotyczących zrealizowanych projektów wydaje się, że nie da się przypisać im zależności ze wskaźnikiem rozwoju społecznego prezentowanym w niniejszym opracowaniu, choć dla sumy wydatkowanych wszystkich środków dofinansowujących projekty zależność istnieje (wykres 4.22).

Wykres 4.24 Zależność między wartością sumy dofinansowania projektów z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki do końca 2010 roku w przeliczeniu na mieszkańca (w zł, nominalnie) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Analiza sumy dofinansowania projektów z programów polityki spójności w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w powiązaniu z LHDI wskazywała na słabą zależność tych dwóch czynników, natomiast przechodząc już przez poszczególne elementy systemu dofinansowania dochodzimy do zależności istotnej.

Angielski termin *human development* tłumaczony jako „rozwój społeczny", bywa także nazywany „rozwojem ludzkim". Podobnie jeden z najistotniejszych programów operacyjnych nazywa się Kapitał Ludzki[32]. Współczynnik korelacji liniowej LHDI 2010 i wydanych w ramach PO KL środków do końca 2010 r. wynosi -0,581. Jest to najistotniejsza korelacja zanotowana między rozwojem społecznym mierzonym za pomocą LHDI a wydatkami z polityki spójności. Program

32 Program Operacyjny Kapitał Ludzki jest jednym z programów operacyjnych, które są i będą wdrażane w latach 2007–2013. Środki finansowe na jego realizację pochodzą głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Całość kwoty, jaką przewidziano na realizację PO Kapitał Ludzki, wynosi prawie 11,5 mld euro, w tym 9,7 mld euro (85%) to wszystkie środki Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007–2013, a pozostałą część (15%) stanowią środki krajowe. Celem PO KL jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, poprawę stanu zdrowia osób pracujących, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa (więcej: http://www.kapitalludzki.gov.pl/).

napisany po to, by zwiększać ludzkie możliwości, czyli PO KL wydaje się trafiać do regionów, które potrzebują tego wsparcia najbardziej.

Środki PO KL to około 30% całości wydatkowanych pieniędzy ze wszystkich programów i priorytetów polityki spójności. Niestety nawet to zestawienie powyżej nie jest w pełni miarodajne ze względu na jakość raportowania wydatków w ramach perspektywy 2007–2013, a jeszcze trudniej jest z danymi pochodzącymi z perspektywy 2004–2006. W zakresie perspektywy finansowej 2004–2006 nie ma możliwości generowania danych historycznych – jest dostępny jedynie jeden raport zbiorczy, który nie ma możliwości porównywania wkładu finansowego na poziomie powiatowym. Można do tego celu użyć statystyki małych obszarów i próbować estymować wartości transferów, jednak jest to obarczone dużym ryzykiem błędu, co w przypadku ewaluacji polityk lub pokazywania zależności między interwencją publiczną a wskaźnikami rozwoju jest w ocenie UNDP niemożliwe. Natomiast w ramach obecnego okresu programowania, przedstawiono pięć raportów prezentujących wartość umów podpisanych z beneficjentami według stanu na koniec każdego roku: 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Dane prezentowane są narastająco. Gromadzone są informacje na temat poszczególnych projektów, w tym m.in.: program, numer umowy, tytuł projektu, rodzaj beneficjenta, miejsce realizacji i wartość projektu. Miejsce realizacji jest w tym wypadku kluczowe, a część projektów ma wskazane kilka regionów lub powiatów – istotne wydaje się by znajdowała się informacja o procentowym rozkładzie kwot na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na różne rozwiązania w sposobie agregacji danych w obu perspektywach, w raportach dotyczących okresu 2004–2006 w przypadku projektów, które były realizowane w więcej niż w jednej gminie lub więcej niż w jednym powiecie/województwie, dane są powielane w różnych rubrykach wraz z pełną wartością danego projektu. Zatem ich sumowanie byłoby błędem, gdyż spowodowałoby zawyżenie kwoty środków ogółem. Inne rozwiązanie zastosowano w obecnej perspektywie finansowej. W raportach dotyczących wartości projektów okresu 2007–2010 wprowadzono algorytm, według którego kwoty są proporcjonalnie dzielone, jeśli obszar realizacji projektu obejmuje więcej niż jedną jednostkę administracyjną. W związku z tym dla projektu realizowanego na przykład w trzech powiatach, informacja dotycząca umowy zostanie trzykrotnie powielona, ale kwota umowy jest dzielona w każdym z rekordów na trzy. Ponadto są projekty o zasięgu ogólnopolskim, które nie są dzielone w jasny sposób, jeżeli chodzi o siłę finansową ich oddziaływania.

W wielu przypadkach trudno jednoznacznie rozstrzygnąć i przyporządkować terytorialnie dany projekt lub zasięg jego efektów, szczególnie biorąc pod uwagę inwestycje liniowe czy projekty systemowe. Ponadto, biorąc pod uwagę wyżej opisany uproszczony system podziału kwot pomiędzy poszczególne jednostki administracyjne oraz część projektów ogólnopolskich, które nie są brane pod uwagę w analizie w przekroju terytorialnym, prezentowane dane w ujęciu obszarowym należy traktować orientacyjnie. Można próbować, używając estymacji małych obszarów określać poziom alokacji środków europejskich, ale zasady wydatkowania środków w przypadku każdego poszczególnego projektu i jego przyporządkowania miałyby wadę w postaci subiektywnej oceny osoby przyporządkowującej.

Najbardziej miarodajne wskaźniki dotyczące wykorzystania środków z Programów Operacyjnych i Regionalnych Programów Operacyjnych nic nie mówią o związku między polityką spójności a wskaźnikiem rozwoju społecznego w ujęciu lokalnym. Natomiast bardziej szczegółowa analiza wskazuje na związki projektów PO KL z rozwojem społecznym, a także na niewielką zależność środków, które można przyporządkować terytorialnie z LHDI. Pozostaje pytanie, czy nie dałoby się zaobserwować istotniejszej zależności nakładów na obszary peryferyjne, jeżeli chodzi o rozwój

społeczny dla NSRO 2007–2013 (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013), gdyby możliwe było obliczenie Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego dla roku 2004, 2005, 2006.

Ocena wpływu polityki spójności na rozwój społeczny jest trudna. W latach 2007–2010 można obserwować wahające się, ale rosnące znaczenie pieniędzy pochodzących z UE w budżetach władz samorządowych. Ma to pozytywny wpływ na podnoszenie poziomu atrakcyjności inwestycyjnej JST, jak również poziomu życia mieszkańców. Duże miasta podejmują działania angażujące zdecydowanie więcej środków unijnych (por. Smętkowski & Płoszaj 2011) i częściej korzystają z programów krajowych obok programów regionalnych, zaś mniejsze JST skupiają się na przedsięwzięciach ważnych z punktu widzenia społeczności lokalnej, a inwestycje o większym znaczeniu dla regionu realizują województwa.

Zasadniczą zmianą w stosunku do poprzedniego okresu programowania jest częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy europejskich (EFRR, EFS i FS). Samorządy regionalnie zarządzają wdrażaniem środków z EFS i przede wszystkim realizują priorytety swoich Regionalnych Programów Operacyjnych.

Z uwagi na fakt, że istnieje wiele wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Komisji Europejskiej, programy regionalne nie różnią się zasadniczo od siebie poza położeniem nacisku na strategiczny obszar dla danego województwa. Zmiany w systemie wdrażania RPO były powodowane spadkiem koniunktury gospodarczej z 2008 roku, większość województw zdecydowała się na przesunięcie środków alokacji z lat późniejszych na 2009 i 2010 rok, co obserwujemy w przedstawianych danych. Warto więc zwrócić uwagę na sukces władz samorządowych jako wdrażających programy operacyjne czy też instytucje pośredniczące w PO KL. Stanowi to zapowiedź wysokiego stopnia wykorzystania środków unijnych w perspektywie finansowej 2007–2013, podobnie jak w perspektywie 2004–2006 (blisko 100% środków). Jednak stopień wykorzystania środków z polityki spójności nie może być jedynym kryterium oceny efektów pomocy publicznej udzielanej krajom członkowskim UE. Niestety, do tej pory przeważało przeświadczenie odwrotne nastawione na poziom wydatkowania, a nie efektów realizowanych projektów. Ponieważ, jeżeli nie mierzysz efektów, nie odróżnisz sukcesu od porażki (Osborne & Gaebler 1993). Stąd pomysł także na LHDI i jego zastosowanie w tym względzie, ale oprócz tego konieczne jest przeprowadzenie ewaluacji projektów na szczeblu centralnym przez zobowiązane do tego instytucje, jak i na poziomie beneficjentów tych środków według kryterium skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości interwencji publicznej.

Środki unijne mają dla Polski znaczenie zwłaszcza przy łagodzeniu skutków recesji gospodarczej, w dłuższej perspektywie mogą przyczynić się (PO KL) do zwiększenia rozwoju społecznego obszarów biedniejszych. Szacowane tempo wzrostu PKB Polski przy wykorzystaniu funduszy europejskich jest większe o 0,5–0,9 punktu procentowego (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012a) – można je nazywać „europejskim pakietem stymulacyjnym" działającym na gospodarkę Polski (Arak 2012c).

W latach 2004–2006 można zaobserwować dominację tempa absorpcji środków unijnych nad kryterium ich efektywnego wykorzystania (Jastrzębska 2012). Polityka spójności jest polityką poddaną ocenie w nieporównywalnie większym zakresie niż inne polityki publiczne w Polsce – ponad 700 badań ewaluacyjnych dla poszczególnych programów i projektów. Część z nich ma wysoki rygor naukowy, jak np. metody kontrfaktyczne szacuje wpływ „z" i „bez" interwencji. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego publikuje rankingi województw, gdzie wydatkowane są środki z różnych programów i na tej podstawie dokonywany jest podział środków rezerwy oraz

środków niewykorzystanych. Polska w pierwszym okresie finansowania nastawiła się na funkcję absorpcyjno-wdrożeniową polityki spójności, a zaniedbano funkcję strategiczną. Od 2009 roku poczynione są starania, by uporządkować system strategiczny i zarządzania rozwojem (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012b). Doświadczenia innych krajów nie pozwalają na przyjęcie założenia, że zawsze i wszędzie ponoszone nakłady (szczególnie jeżeli tak znaczna ich część jest przeznaczana na infrastrukturę, jak w przypadku polityki strukturalnej UE) mają dodatni wpływ na efektywność gospodarowania (Gorzelak 2009). Tymczasem same pieniądze powinny wspierać rozwój i być przeznaczane na potrzeby rozwojowe regionów, ale także całego kraju (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012b; Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012). Strategie dla okresu programowania 2007–2013 były przygotowywane pod fundusze, a nie, jako samoistne cele rozwojowe w połączeniu ze strategicznymi projektami. Wynika to po części z faktu, że Polska nie była w wystarczającym stopniu przygotowana do wykorzystania funduszy europejskich – z powodu zbyt małej tradycji myślenia kategoriami celów długoterminowych, także przez stosunkowe nieprzygotowanie nowych instytucji regionalnych (nowych, bo funkcjonujących od 1999 roku). Sposób alokacji i ewaluacji środków w okresie 2014–2020 będzie według przygotowywanych dokumentów strategicznych i operacyjnych jeszcze lepszy niż okres perspektywy 2007–2013.

JST preferują inwestycje mniejsze i łatwiejsze w realizacji, przy czym projekty infrastrukturalne nie do końca są przemyślane, ale dostrzegane przez mieszkańców vide budowa stadionu, drogi, centrum konferencyjno-biznesowego. Inwestowanie w infrastrukturę jest korzystne w krótkim okresie, gdyż pobudza popyt, generuje zatrudnienie, ale w długim generuje koszty związane z utrzymaniem nowych budowli. Infrastruktura nie będzie czynnikiem rozwojowym w przyszłości, a raczej gospodarka oparta na wiedzy i kreatywności (M. Bukowski et al. 2012). Dlatego podejmowane projekty nie powinny być przygotowywane ad hoc, nie powinny być też łatwe i szybkie w realizacji oraz o widocznych efektach. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że nie liczy się wydanie środków unijnych, bo to zrobić relatywnie łatwo, ale aby przyniosły one możliwie, jak największe pozytywne efekty dla gospodarki i przede wszystkim dla jakości życia obywateli. Projekty właśnie o takim charakterze, niestety są najtrudniejsze do skwantyfikowania i pokazania w prostym zestawieniu.

Należy też dodać, że projekt LHDI powinien być kontynuowany przy wykorzystaniu danych z Narodowego Spisu Powszechnego 2011, które nie zostały przed jego wykonaniem udostępnione przez GUS oraz na podstawie statystyk małych obszarów odwołujących się do wyników badań ankietowych w kolejnych latach. Od strony pomiaru efektywności polityki spójności pomiar konkretnych działań z perspektywy finansowej 2007–2013 powinien być możliwy – niestety zbyt mało projektów zostało zakończonych do końca 2010 roku, by móc solidnie zmierzyć ich efekt[33].

33 Tym bardziej, że ze względu na harmonogram projektu i jego pilotażowy charakter wobec opóźnień w harmonogramie udostępniania danych spisowych jego zakres nie mógł być większy (m.in. dzięki próbie pilotażowego rozszacowania środków ogólnokrajowych dzięki estymacji małych obszarów).

5. LHDI a wybrane aspekty otoczenia społeczno-gospodarczego

Jednym z pojawiających się zarzutów wobec HDI jest zawężenie perspektywy rozwoju społecznego przez ograniczenie się tylko do trzech filarów, tj. zamożności, edukacji i zdrowia. Niejednokrotnie podejmowano próby stworzenia wyczerpującej listy aspektów rozwoju społecznego (Nussbaum 2000; Alkire 2002), lecz nie osiągnięto w tej sprawie konsensusu. Z drugiej strony, oparcie wskaźnika na zbyt dużej liczbie elementów składowych zmniejsza jego klarowność, a co za tym idzie, ogranicza możliwość szerokiego komunikowania informacji o rozwoju społecznym. Rozważając tę sprawę, dochodzimy do dylematu wpisanego we wszystkie inicjatywy wskaźnikowe, który można w uproszczeniu przedstawić jako konieczność wyboru między szczegółowością a klarownym przekazem niesionej przez wskaźnik informacji.

Próbą odpowiedzi na przedstawione powyżej wyzwanie jest zestawienie Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego z wybranymi aspektami otoczenia społeczno-gospodarczego. Nie zmniejszając komunikatywności sprawdzonej, trójfilarowej konstrukcji HDI, chcemy wzbogacić prezentowany dotychczas obraz o kolejne obszary, kluczowe z punktu widzenia rozwoju kraju. Dobór tych wymiarów podyktowany był przede wszystkim: (1) ich znaczeniem dla rozwoju społecznego w Polsce, (2) adekwatnością na poziomie lokalnym oraz (3) umocowaniem w oficjalnych dokumentach strategicznych Polski i kluczowych dokumentach międzynarodowych. Także w tym przypadku staraliśmy się zapewnić komunikatywność wyników, stąd wybraliśmy tylko siedem obszarów, uznanych przez nas za najważniejsze. Ich lista wraz z umocowaniem w oficjalnych dokumentach jest zamieszczona w tabeli 5.1.

Poniższe zestawienie pokazuje, że rola wszystkich siedmiu aspektów w kształtowaniu polityki publicznej została dostrzeżona na poziomie krajowym (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012b) i międzynarodowym. Ich znaczenie dla rozwoju było wielokrotnie badane i potwierdzane, stanowią one, zatem, dobry punkt odniesienia dla prezentowanego w tym raporcie Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego. W poniższym rozdziale zestawiamy wskaźniki opisujące poszczególne aspekty otoczenia społeczno-gospodarczego z LHDI, poszerzając tym samym pole interpretacji otrzymanych wyników.

Tabela 5.1 Umocowanie wybranych aspektów otoczenia społeczno-gospodarczego

Wymiar	Umocowanie
Kapitał ludzki	Na kluczową rolę jakości kapitału ludzkiego, jako czynnika rozwoju zwraca uwagę średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 (SSRK 2020) oraz Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK) 2030. Tej kwestii poświęcona jest jedna z 9 zintegrowanych strategii rozwoju – Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL) i jej cel: wydobywanie potencjałów osób, tak aby mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym.
Rynek pracy	Wzrost zatrudnienia jest jednym z pięciu celów strategii Europa 2020; zakłada ona też uruchomienie programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia. SSRK 2020 proponuje aktywne działania państwa na rzecz znoszenia barier dla wzrostu zatrudnienia, podobnie DSRK i SRKL
Ubóstwo	Zmniejszenie ubóstwa jest jednym z pięciu celów strategii Europa 2020, zakładającej również uruchomienie Europejskiego programu walki z ubóstwem. Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych jest jednym z celów zapisanych w SSRK 2020, a spójność społeczna to kluczowy obszar DSRK i SRKL.
Aktywność obywatelska	Rozwój kapitału społecznego stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla Polski, co podkreśla m.in. SSRK 2020 i Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. W tym pierwszym dokumencie jest zapis wskazujący, że kapitał społeczny służy zwiększeniu skali i trwałości zaangażowania oraz współpracy obywatelskiej. Tematem aktywności obywatelskiej zajmuje się także Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego.
Aktywność cyfrowa	Jedną z siedmiu inicjatyw przewodnich powołanych w ramach strategii Europa 2020 jest Europejska Agenda Cyfrowa. SSRK 2020, jako jeden z celów wymienia zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych, wskazując, że jednym z wyzwań jest nierównomierny rozwój społeczeństwa cyfrowego w Polsce. W Polsce istotność tego obszaru podkreśla DSRK i Strategia Sprawne Państwo.
Ochrona środowiska naturalnego	Konieczność włączenia kwestii ochrony środowiska do polityki rozwoju została mocno podkreślona w dokumencie wieńczącym Szczyt Ziemi w 1992 roku – a Agendzie 21. W 2012 roku, podczas konferencji Rio+20, potwierdzono konieczność budowy systemów pomiaru uwzględniających kwestię oddziaływania na środowisko. Poprawa stanu środowiska jest jednym z celów SSRK 2020, podkreśla się przy tym, że czynnikami decydującymi o jakości środowiska w Polsce są głównie czystość powietrza, wód, gleb oraz właściwa gospodarka odpadami. Ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych, jest jednym ze strategicznych wyzwań dla Polski, wymienianych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Kwestią ochrony środowiska zajmuje się także Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.
Upełnomocnienie kobiet	Promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet jest trzecim spośród Milenijnych Celów Rozwoju ONZ. Wyodrębnione bazy danych dot. upełnomocnienia kobiet prowadzą m.in. Bank Światowy i wyspecjalizowana agenda ONZ UN-WOMEN. Relatywnie słabsza pozycja kobiet w życiu zawodowym, społecznym i politycznym została uznana za horyzontalne wyzwanie w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego.

Źródło: Opracowanie własne.

5.1 Kapitał ludzki

Postępuje racjonalizacja polityk wokół rynku pracy i edukacji. Kompetencje zdobywane w procesie formalnego kształcenia są istotne na równi z tymi zdobywanymi nieformalnie, choć te ostatnie trudno uchwycić za pomocą obiektywnych miar. Skoro kompetencje to umiejętności radzenia sobie z rutynowymi i nierutynowymi zadaniami stawianymi przez życie i pracę, to szkoła jest ich głównym determinantem, obok kapitału kulturowego wyniesionego z domu (Arak 2012a). Jakie umiejętności najbardziej przydają się w życiu i pracy? Czy można wyodrębnić, zdefiniować i zmierzyć takie umiejętności poza inteligencją ogólną, które przydają się w rozwiązywaniu

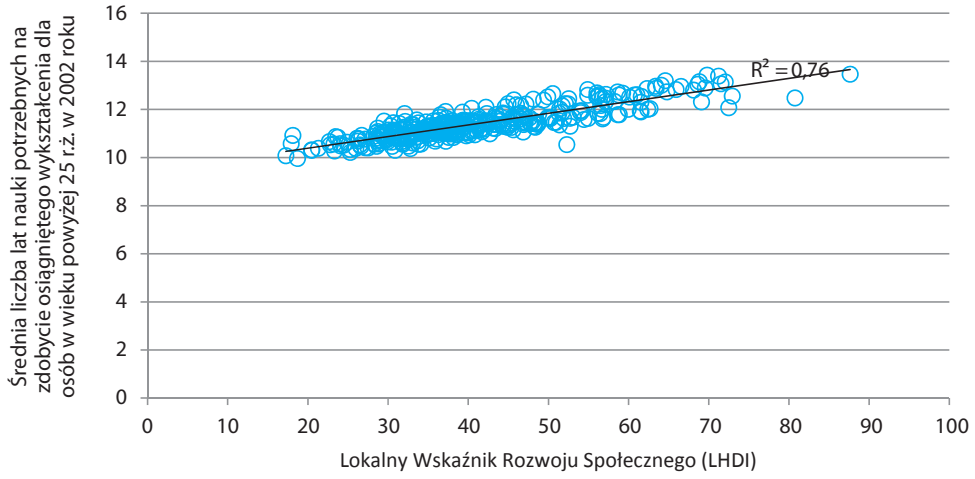
całego wachlarza rozmaitych problemów pojawiających się w pracy i poza nią; w domu, rodzinie i życiu lokalnym? We współczesnym świecie, w obliczu coraz silniejszej globalnej konkurencji, kapitał ludzki o odpowiednio wysokich kompetencjach i kwalifikacjach dostosowanych do wyzwań zmieniającej się rzeczywistości stanowi jeden z nieodzownych warunków szybkiego rozwoju gospodarczego (Barro 1999) i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz, co za tym idzie, poprawy jakości życia obywateli. Kapitał ludzki nie powinien być traktowany tylko przez pryzmat jego „użyteczności" w procesie rozwoju. Odpowiednio wysoki poziom kapitału ludzkiego wydatnie zwiększa szanse na zatrudnienie. Z kolei wykonywanie pracy bezpiecznej i dobrej jakości jest jednym ze sposobów na uniknięcie ubóstwa i – co za tym idzie – wykluczenia społecznego. Wysoka jakość kapitału ludzkiego ma także znaczenie przy dokonywaniu wyborów ukierunkowanych na poszanowanie środowiska naturalnego, którego kondycja przekłada się na jakość życia (także przyszłych pokoleń) i zdrowie społeczeństwa (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2012).

Celem polityki edukacyjnej, podobnie jak niektórych innych polityk w sferze świadczeń sektora publicznego, jest zwiększenie równości w dostępie do świadczeń, wyższa jej jakość i większa efektywność. Bez dokładniejszego sformułowania celów edukacji (a więc określenia, jakie kompetencje mają być kształtowane – jaki kapitał ludzki jest potrzebny) i wypracowania dla nich odpowiednich wskaźników trudno prowadzić politykę i oceniać jej skuteczność. Ważnym celem państwa jest wyrównywanie dostępu do edukacji i szans życiowych po zakończeniu formalnego kształcenia. Cała retoryka gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego to w gruncie rzeczy wezwanie, by podnosić poziom kompetencji (UNDP Poland 2007). Kapitał ludzki mierzony poziomem wykształcenia zasobów pracy to suma kompetencji poszczególnych jednostek. Dla kraju o ograniczonych ciągle zasobach kapitałowych własnych obywateli, jakim jest Polska, inwestycja w edukację jest kluczem do sukcesu (Czarnik et al. 2012).

Wniosek, do którego prowadzi to rozumowanie brzmi: poziom kompetencji, nasza wiedza mierzona poziomem zdobytego wykształcenia, ma znaczenie kluczowe. W przypadku międzynarodowego HDI od 2011 roku wykorzystywane są dwa wskaźniki w wymiarze edukacyjnym – Indeks Oczekiwanej Liczby Lat Nauki (ang. *Expected Years of Schooling Index* – EYSI) i Indeks Średniego Czasu Nauki (ang. *Mean Years of Schooling Index* – MYSI). EYSI odzwierciedla liczbę lat jaką 5-latek spędzi w systemie edukacji, zaś MYSI pokazuje liczbę lat, jaką osoba powyżej 25 roku życia spędziła na uzyskanie dotychczasowego poziomu wykształcenia (UNDP 2010). Obydwa trudno obliczyć na poziomie regionalnym rok do roku, ale ich istotność pozostaje niepodważona (UNDP PO in Poland 2012), przede wszystkim ze względu na funkcję podstawową wykształcenia w lepszych dochodach w przyszłości (Hanushek & Woessmann 2007). Opierając się na danych z Narodowego Spisu Powszechnego 2002 można obliczyć średnią liczbę lat nauki potrzebnych na zdobycie osiągniętego wykształcenia dla osób w wieku powyżej 25 roku życia w przekroju powiatowym. Wskaźnik ten można uzyskać przemnażając liczbę osób z danym poziomem wykształcenia powyżej 25 roku życia przez zakładany czas konieczny na ukończenie danej szkoły. Przyjmujemy uproszczony model ścieżki osiągnięcia danego wykształcenia opierając się na przeciętnym czasie potrzebnym do ukończenia danego etapu na podstawie obowiązujących, dla osób w wieku 25 lat w 2002 roku, regulacji. Zakładamy, że dla wykształcenia wyższego było to 8 lat szkoły podstawowej, 4 lata szkoły średniej i 5 lat studiów. W przypadku szkół policealnych – 2 lata studiów, 4 lata szkoły średniej i 8 lat szkoły podstawowej – łącznie 14 lat, w przypadku średniej zawodowej łącznie 13 lat, zasadniczej zawodowej 12 lat, podstawowej 8 lat i przyjęto 6 lat, dla osób, które nie wskazały poziomu wykształcenia lub miały nieukończone podstawowe. Następnie wartości te zostały podzielone przez sumę osób w danym powiecie w wieku 25 i więcej lat, a następnie zsumowane. Końcowy wynik to właśnie średnia liczba lat nauki potrzebna na zdobycie osiągniętego poziomu wykształcenia przez osoby

powyżej 25 roku życia w 2002 roku.[34] Jest to miara, która w największym stopniu może pokazywać różnice terytorialne, jeżeli chodzi o poziom wykształcenia, ale ze względu na to, że może być obliczana tylko na podstawie danych pochodzących ze spisów pojawia się w niniejszym opracowaniu jako miara kontekstowa LHDI.

Wykres 5.1 Zależność między średnią liczba lat nauki potrzebną na zdobycie osiągniętego wykształcenia dla osób w wieku powyżej 25 r.ż. w 2002 roku (w latach) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów

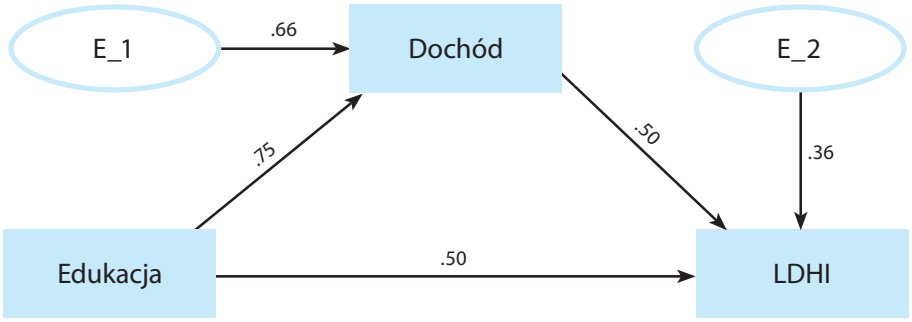


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego 2002 – GUS.

Współczynnik korelacji liniowej średniego czasu pobierania nauki i wskaźnika rozwoju społecznego wynosi 0,873 i jest jedną z najwyższych zaobserwowanych podczas badania rozwoju społecznego na poziomie powiatowym. Współczynnik korelacji liniowej tak obliczonego wskaźnika edukacji z LHDI jest wyższy od współczynnika korelacji liniowej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia będącego podstawą opodatkowania z LHDI, które jest elementem składowym LHDI (korelacja liniowa wynosi dla dochodów 0,755). Warto przypomnieć, że LHDI mierzy poziom uzyskiwanego wykształcenia wynikami z egzaminu gimnazjalnego i odsetkiem dzieci w wieku 3–4 lat uczęszczających do przedszkola, co istotnie jest związane z późniejszymi losami edukacyjnymi, ale są to miary zupełnie inne. Współczynnik korelacji świadczy o współwystępowaniu i niezależnie od wyników, nie można tego interpretować jako bezpośredni wpływ wykształcenia na rozwój społeczny. Szczegółowe analizy dotyczące edukacji w ujęciu regionalnym wymagają więcej zmiennych i bardziej szczegółowych modeli (Herbst 2012). Zważywszy na to, że są to obliczenia dokonywane na danych spisowych sprzed 10 lat dla osób w wieku 25+ to LHDI, mierząc poziom rozwoju edukacyjnego może brać pod uwagę dzieci rodziców mających w 2002 roku akurat tyle lat. Powiązanie statusu rodziców i osiągnięć życiowych ich dzieci jest przedmiotem licznych badań. W tym wypadku widać jedynie potencjalny wpływ zdobywanego wykształcenia na rozwój społeczny, czyli także na dochody i zdrowie.

34 Wszystkie obliczenia wykonywane są na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących Narodowego Spisu Powszechnego 2002 udostępnionych za pomocą Banku Danych Lokalnych.

Wykres 5.2 Zależność między średnią liczbą lat nauki potrzebną na zdobycie osiągniętego wykształcenia dla osób w wieku powyżej 25 r.ż., w 2002 roku (w latach) a wartością średniomiesięcznego dochodu będącego podstawą opodatkowania w 2010 roku (w zł, nominalnie) i wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SEM przy pomocy oprogramowania Amos.

Współczynniki wystandaryzowane w modelu SEM:
Dochód – przeciętne miesięczne wynagrodzenie będące podstawą opodatkowania w 2010 roku w zł nominalnie (patrz rozdział 1 – opis wskaźników) [35]
Edukacja – średnia liczba lat nauki potrzebna do zdobycia osiągniętego wykształcenia dla osób w wieku powyżej 25 r.ż. w 2002 roku w latach
LHDI – Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego, wartość dla 2010 roku
E_1 – zmienne resztkowe (residual), odzwierciedlają wpływ tych zmiennych na dochód, które nie są objęte analizą
E_2 – zmienne resztkowe (residual, odzwierciedlają wpływ tych zmiennych na LHDI, które nie są objęte analizą

Wykres 5.2 wizualizuje model równania strukturalnego (SEM – ang. *Structural Equation Model*) dla zależności między dochodami w 2010 roku, liczbą lat nauki w 2002 roku i wartością LHDI w 2010 roku dla danego powiatu przy pomocy diagramu ścieżkowego[36]. Zarówno edukacja, jak i dochód mają wagi regresji, tzw. beta równe 0,50 dla wyjaśniania poziomu rozwoju społecznego w danym powiecie, ale edukacja ma wagę regresji równą 0,75 dla siły wyjaśniania poziomu dochodu. Są także inne czynniki potencjalnie (wartość wagi regresji współczynników wystandaryzowanych) wyjaśniające dochód, ale z poziomem wykształcenia w 2002 roku zachodzi najsilniejsza relacja. Każdy rok spędzony na nauce przed 2002 rokiem miał duże znaczenie dla średniego miesięcznego dochodu obserwowanego w 2010 roku, potencjalnie zwiększając jego poziom.

Edukacja, jej jakość i wpływ na całokształt życia ludzkiego, a także społecznego jest nieoceniony. Na podstawie powyższej analizy widać, jak na początku lat 2000. zdobyte wykształcenie w znaczny sposób wyjaśnia poziom LHDI w 2010 roku. Powyższe zestawienie może w sposób ostrożny sugerować trwałość struktur determinujących wyniki, międzyinnymi, tam, gdzie otrzymywane wykształcenie rodziców współwystępuje z rozkładem wyników gimnazjalistów czy odsetkiem dzieci uczęszczających do przedszkoli. Podobną analizę należałoby wykonać na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego 2011, choć ze względu na deprecjację wartości wykształcenia i wysokie bezrobocie wśród młodych osób (Szafraniec 2011), może ono mieć niższy wpływ niż w latach ubiegłych. Powodami tego może być „boom edukacyjny", który niekoniecznie współwystępował z rosnącą jakością edukacji, kapitału ludzkiego i adekwatnością kompetencji do potrzeb rynku pracy. Zwrot z edukacji, jako proces długiego trwania (rozłożony w czasie) będzie miał wpływ na późniejsze dochody, a przez to na średnie otrzymywane świadczenia emerytalne. Teza ta będzie

35 Wartość dochodu liczona bez udziału świadczeń z pomocy społecznej.
36 Analiza równań strukturalnych (tzw. analiza ścieżek; *structural equation modeling*, czy *path analysis*) jest jedną z najlepiej opracowywanych technik z rodziny metod interpretacji przyczynowej opartych na statystycznej analizie danych (Cwalina 2000).

jednak mogła być zweryfikowana na podstawie nowych danych spisowych i poprzez dalsze analizy wpływu edukacji na rozwój.

5.2 Rynek pracy

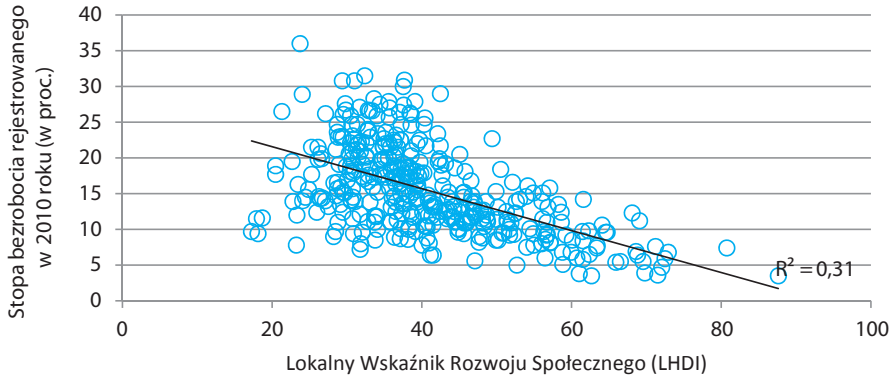
Rynek pracy tworzony jest przez ludzi, sektory, w których pracują oraz przez liczbę osób aktywnych na rynku pracy (w tym także poszukujących zatrudnienia). Najogólniej można go podzielić na: (1) zasoby kapitału ludzkiego i jego wykorzystanie (z punktu widzenia grup wieku, wykształcenia, zdrowia), (2) podział pracowników według pracujących w poszczególnych sektorach gospodarki (wielkość zatrudnienia w usługach, rolnictwie itp.), (3) oferty pracy oraz poszukujący pracy. Rynek pracy pełni dwie zasadnicze funkcje w gospodarce. Dla ludzi oferujących swoją pracę stwarza możliwość otrzymania dochodów, a dla przedsiębiorstw zgłaszających popyt na pracę jest on źródłem tego podstawowego czynnika wytwórczego (por. Cahuc & Zylberberg 2004). Płace otrzymywane ze sprzedaży pracy stanowią źródło utrzymania dla ogromnej większości ludzi. Istotnym problemem przy mówieniu o rozwoju społecznym ujmującym możliwości człowieka w realizacji swoich hipotetycznych zamierzeń jest właśnie brak pracy. Nie ma jednego rynku pracy, lecz jest ich tyle, ile zawodów czy rodzajów wykonywanych prac, a także regionów. Nie bez znaczenia jest to, że instytucje rynku pracy działają właśnie na poziomie powiatów i na tym poziomie realizowane są strategie aktywnej polityki rynku pracy.

Truizmem jest powiedzenie, iż dobrobyt narodów wynika z pracy obywateli oraz jakości otoczenia instytucjonalnego, w jakim przyszło im pracować. Jednocześnie jednak ta prosta zasada dopiero niedawno odzyskała naczelną pozycję w działaniach podejmowanych przez poszczególne rządy państw rozwiniętych (World Bank 2012b). Te z nich, które już dziś postępują w zgodzie z jej treścią, mają świadomość, iż przy obecnych wyzwaniach demograficznych ich kraje bez wzrostu liczby zatrudnionych nie poradzą sobie w przyszłości, a w ślad za tym rzeczywistością stanie się obniżanie jakości życia i utrata znaczenia w globalizującym się świecie. Wszystko to sprawia, że obecnie w warunkach niestabilnej gospodarki wzrasta niepewność efektywnego transferu z edukacji na rynek pracy (UNDP Poland 2004). Wpływ kryzysu uwidacznia się najbardziej pod względem bezrobocia i związanych z nim społecznych zagrożeń, w tym przedłużającej się bierności zawodowej młodzieży. Liczne badania ilustrują tezę, że wchodzenie na rynki pracy w okresie recesji może pozostawiać trwały ślad na młodym pokoleniu (M. Bukowski et al. 2011). Największe obawy dotyczą możliwości wygenerowania przez kryzys tzw. „straconej generacji". Byliby to młodzi, dobrze wykształceni ludzie, którzy pozostają w oderwaniu od rynku pracy lub wykonują tzw. „prace śmieciowe", czyli nisko płatne, nieprestiżowe i niestabilne prace. Coraz istotniejszą w tym wymiarze dopatruje się rolę państwa przede wszystkim jako inicjatora zmian w systemie edukacji, dopasowując go do wymagań przyszłości także w ramach tzw. dualnego systemu kształcenia i większej roli praktyki nad teorią.

W perspektywie kolejnych lat kurczeniu się populacji w wieku produkcyjnym towarzyszyć będzie prawdopodobnie zmniejszanie się liczby miejsc pracy. Proces ten będzie jednak wolniejszy niż w przypadku ogólnej liczby ludności. Jednocześnie zmieniać się będą sektory, w których zarówno tworzone, jak i tracone będą miejsca pracy. Zmieniać będzie się także zapotrzebowanie na kwalifikacje. Największymi zagrożeniami będą z jednej strony malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym, a z drugiej – rosnące niedostosowanie umiejętności pracowników do oczekiwań nowoczesnego rynku pracy. Przy utrzymaniu dotychczasowych priorytetów tracone będą również potencjały ludzi młodych, którzy kończąc edukację, nadal będą mieli problemy z uzyskaniem pierwszej, satysfakcjonującej ich pracy (Szafraniec 2011).

Struktura bezrobocia, jeżeli chodzi o kompetencje, a w zasadzie ich niedopasowanie, w poszczególnych regionach wydaje się być dosyć trwała, podobnie jest z bezrobociem na poziomie powiatowym. Różnice w aktywności zawodowej w skali kraju zauważalne są pod kątem wielkości miejscowości. Tradycyjnie najwyższy wskaźnik zatrudnienia odnotowuje się w największych miastach (ponad 100 tys. mieszkańców). Najniższy udział osób pracujących w populacji występuje wśród mieszkańców miast najmniejszych, liczących do 10 tys. osób, które to miasta cechują się zazwyczaj małym zróżnicowaniem rodzajów działalności gospodarczej (M. Bukowski 2005). Wynika to przede wszystkim z nadal niskiego poziomu mobilności i z ograniczonego znaczenia dostosowania płacowego na regionalnych rynkach pracy (Radziwiłł 1999), co nie zmieniło się nawet w wyniku akcesji Polski do UE[37]. Dochody (patrz rozdział 3.2) w regionach o wyższym bezrobociu są zasadniczo niższe, a dynamika ich wzrostu jest mniejsza niż w regionach o niskich stopach bezrobocia, jednak tania siła robocza tylko w niewielkim stopniu przyciąga inwestycje (rozdział 4.2). Dla przedsiębiorców większe znaczenie w ocenie atrakcyjności regionów mają duże miasta i połączenia funkcjonalne z nimi. Klimat dogodny dla rozwoju działalności gospodarczej wytwarza się w miejscach, gdzie ta działalność jest już dobrze rozwinięta – wskaźnik rozwoju społecznego jest skorelowany z atrakcyjnością inwestycyjną. Dodatkowo duży odsetek osób niezaliczanych do ekonomicznie bezrobotnych jest wśród bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy. Przyczyną rejestracji nie jest tutaj chęć znalezienia pracy, ale potrzeba objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym.

Wykres 5.3 Zależność między średnioroczną stopą bezrobocia rejestrowanego w 2010 roku (w proc.) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Współczynnik korelacji liniowej między stopą bezrobocia a LHDI wynosi -0,561. Jest to umiarkowanie silna korelacja ujemna. I potwierdza tezę, że efekt aglomeracyjny ma znaczenie w przypadku kształtowania rynku pracy, ponieważ duże miasta notują najwyższe poziomy rozwoju społecznego i najniższe bezrobocia. Rozwój społeczny istotnie skorelowany jest z urbanizacją, a przez to z jakością usług publicznych oferowanych w dużych miastach. Wysokie bezrobocie jest destymulantą rozwoju społecznego i zjawiskiem występującym na tych obszarach, które notują niższe wartości LHDI (są to także przede wszystkim powiaty ziemskie).

37 O ile w latach 90. XX wieku najważniejszą przyczyną migracji był brak miejsc pracy, czyli bezrobocie, to obecnie ważniejszym czynnikiem wypychającym jest niedopasowanie strukturalne w sferze kwalifikacji (Kaczmarczyk & Okólski 2008), choć w wyniku spowolnienia gospodarczego trwającego od 2009 roku może to nadal być istotny czynnik.

Wpływ dochodów mierzonych w ramach jednego z wymiarów LHDI na bezrobocie jest cząstkowy – ważna jest wartość „pracy" samej w sobie i „bycie w pracy". To ostatnie wychodzi poza korzyści pieniężne, czyli wynagrodzenie i wydaje się być istotne z punktu widzenia zwrotu z inwestycji społecznych (Kotowska & Chłoń-Domińczak 2012). Ponieważ efekty aglomeracyjne mają w Polsce większe znaczenie od efektu płacowego i migracyjnego, mechanizm rynkowy nie doprowadził w Polsce do istotnego złagodzenia różnic międzyregionalnych. Radziwiłł w 1999 roku pisał, że jedynie po pojawieniu się znaczących migracji możliwa będzie pewna konwergencja stóp bezrobocia, jednak nie poprzez wzrost zatrudnienia w regionach ekonomicznie słabych, lecz raczej poprzez więcej niż proporcjonalną utratę zasobów siły roboczej w stosunku do utraty miejsc pracy, co np. dzieje się w Łodzi. Oznacza to, że bez regionalnej i aktywnej polityki rynku pracy, prawdopodobieństwo bardziej równomiernego rozwoju regionalnego także w aspekcie społecznym jest nikłe.

5.3 Ubóstwo

Badania nad ubóstwem mają już ponad stuletnią historię. W Polsce pierwsze badania dotyczące ubóstwa przeprowadzono już w latach dwudziestych. Gwałtowne przyspieszenie prac badawczych związanych ze zjawiskiem ubóstwa nastąpiło w latach dziewięćdziesiątych. Problem ubóstwa zarówno w teorii, jak i praktyce nabrał nowego znaczenia wraz z rozpoczęciem w Polsce procesu przekształcania gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową. Przemiany gospodarcze oraz towarzyszące im zmiany własnościowe spowodowały istotne przesunięcia w rozkładzie dochodów, w wyniku których nastąpił m.in. wzrost rozwarstwienia społeczeństwa pod względem sytuacji materialnej oraz pogorszenie warunków bytu niektórych grup społecznych. Kategoria ubóstwa jest zmienna w czasie i zróżnicowana terytorialnie (Panek 2007). Sytuacja materialna gospodarstw domowych, która obecnie kwalifikuje je do sfery ubóstwa, na pewno nie powodowałaby takiej kwalifikacji kilkadziesiąt lat temu. Jednocześnie ci, którzy uważani są za ubogich w krajach Europy Zachodniej, posiadają wielokrotnie lepszy status materialny od przeciętnego statusu materialnego, np. mieszkańca Indii. We wszystkich definicjach występujących w literaturze przedmiotu ubóstwo wiązane jest z faktem niezaspokojenia pewnych potrzeb na pożądanym poziomie (Drewnowski 1977; Panek 2008). Do końca lat sześćdziesiątych dominującym rozwiązaniem przyjmowanym w analizach ubóstwa było tzw. podejście potrzeb podstawowych (ang. basic needs), do których zaliczano przede wszystkim żywność, mieszkanie i odzież. Zapewnienie ich zaspokojenia było w zasadzie jednoznaczne z możliwością przeżycia. Zakres potrzeb podstawowych uległ stopniowo rozszerzeniu (Panek 2011). Procesowi temu towarzyszyło przechodzenie od koncepcji rozumienia ubóstwa jedynie jako braku środków (zasobów ekonomicznych) do zaspokojenia podstawowych potrzeb (ang. basic needs approach) w kierunku braku możliwości wypełnienia funkcji życiowych, wynikających zarówno z uwarunkowań społecznych, jak i indywidualnych, niezbędnych do prowadzenia wartościowego życia (ang. *capabilites approach*).

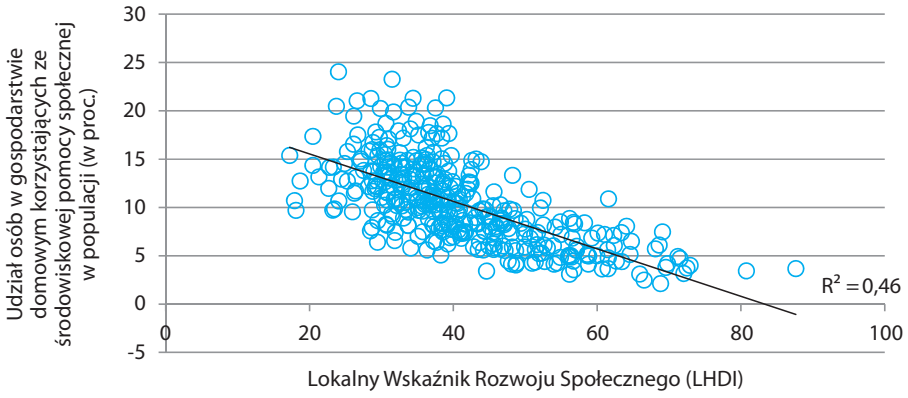
Pewien porządek terminologii używanej przez naukowców i praktyków polityki społecznej nadało porozumienie na Światowym Szczycie w Kopenhadze poświęconym rozwojowi społecznemu w 1995 r. (United Nations 1995). Rekomendowano dwupoziomową miarę ubóstwa, a mianowicie absolutnego (ang. *absolute*) i ogólnego (ang. *overall*) ubóstwa, stwarzającą możliwość badania ubóstwa zgodnie z powszechnie akceptowalnymi standardami, uwzględniającymi różny poziom rozwoju krajów. Ubóstwo absolutne zostało zdefiniowane jako brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzkich obejmujących żywność, wodę pitną, urządzenia sanitarne, zdrowie, mieszkanie i informację. Zależy ono tym samym nie tylko od dochodów gospodarstw domowych, lecz również od ich dostępu do podstawowych usług, który w niektórych sytuacjach nie zależy wyłącznie od posiadanych środków finansowych. Ubóstwo ogólne jest szerszą kategorią niż

ubóstwo absolutne. Związane jest ono nie tylko z brakiem dostępu do podstawowych artykułów i usług, lecz również z brakiem możliwości uczestnictwa w podejmowaniu decyzji oraz w życiu obywatelskim, społecznym i kulturalnym.

W praktyce pomiaru ubóstwa najczęściej przyjmowana jest tzw. ekonomiczna definicja ubóstwa. Ubóstwem określa się sytuację, w której jednostka (osoba, rodzina, gospodarstwo domowe) nie dysponuje wystarczającymi środkami (zarówno środkami pieniężnymi w postaci dochodów bieżących i dochodów z poprzednich okresów, jak i w formie nagromadzonych zasobów materialnych) pozwalającymi na zaspokojenie jej potrzeb. Podstawa takiego myślenia towarzyszyła powstaniu tzw. minimum socjalnego decyzją uchwały Rady Ministrów z 10 sierpnia 1981 r. w sprawie badania i określania minimum socjalnego oraz powstaniu w tym okresie minimum egzystencji. Obydwie te miary są obliczane przez ostatnie trzy dziesięciolecia w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Minimum socjalne jest kategorią polityki społecznej w ocenianiu poziomu warunków życia ludności, ponieważ zawiera podstawowy koszyk dóbr i usług (Rajkiewicz 2001). Minimum egzystencji określa absolutny koszyk dóbr i usług, które powinny być dostępne dla możliwości przetrwania.

Brakuje odpowiednich informacji o dochodach w przeliczeniu na członków gospodarstw domowych na poziomie powiatu. Dlatego nie można przeliczyć minimum egzystencji dla powiatów. Wskaźnikiem ubóstwa, który proponujemy (aproksymanta ubóstwa materialnego) jako kontekst rozwoju społecznego w ujęciu lokalnym to udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej[38] w 2010 roku (w tym samym, dla którego obliczony jest ostatni LHDI). Progi uprawniające do świadczeń społecznych nie zostały podniesione od 2006 roku, ale odsetek osób wymagających pomocy państwa w części regionów nadal pozostał wysoki. W 2011 roku wartość minimum egzystencji przekroczyła zamrożone od kilku lat progi uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej.

Wykres 5.4 Zależność między udziałem osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w populacji w 2010 roku (w proc.) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

38 Pomoc środowiskowa – jest to pomoc pieniężna i niepieniężna przyznawana osobom mającym problemy z samodzielnym funkcjonowaniem w środowisku. Pomoc ta obejmuje (1) świadczenia pieniężne: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy; (2) świadczenia niepieniężne: praca socjalna, składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne, pomoc rzeczowa, usługi opiekuńcze, pomoc w uzyskaniu warunków mieszkaniowych, pomoc w domach pomocy społecznej.

LHDI obrazuje zróżnicowanie regionalne, które jest powiązane z poziomem życia, ale także i z ubóstwem. Współczynnik korelacji ubóstwa mierzonego udziałem beneficjentów pomocy społecznej w gospodarstwie domowym z Lokalnym Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego wynosi -0,678. Wyższy poziom rozwoju społecznego to mniej osób korzystających z pomocy społecznej, choć zamrożone progi uprawniające do świadczeń zaniżają odsetek osób mogących być potencjalnie uprawnionych do pomocy społecznej. Wniosek o tym, że jest więcej osób zależnych od pomocy państwa w tych powiatach, w których rozwój społeczny jest niższy wydaje się być oczywistym. Pytaniem, które warto zadać jest: czemu zależność nie jest silniejsza, ponieważ powinno być zdecydowanie mniej beneficjentów pomocy społecznej w części regionów o większym poziomie rozwoju społecznego. Może to być także przyczynkiem do dyskusji o adresowaniu pomocy społecznej i czy jest ona odpowiednio terytorialnie dostosowana.

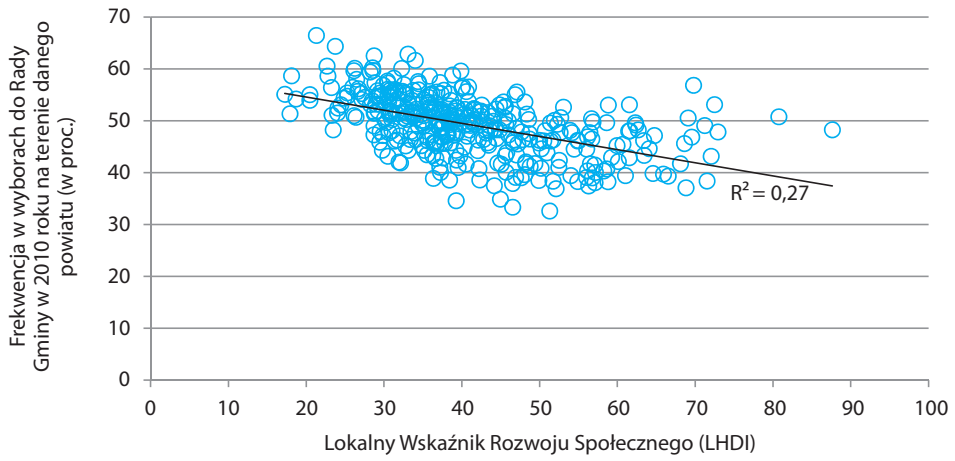
5.4 Aktywność obywatelska

Aktywność obywatelska przekłada się na udział w życiu społeczności lokalnych organizacji pozarządowych oraz przede wszystkim na udział w wyborach. Wykorzystując ten aspekt życia lokalnej społeczności staramy się spojrzeć na kondycję obywatelskości w ujęciu porównawczym z rozwojem społecznym. Na poziomie lokalnym będąc obywatelem lokalnej wspólnoty – biorąc udział w wyborach do władz gminy – najpełniej realizują swoją „obywatelskość". Raciborski (2011) uważa, że współczesne procesy polityczne, m.in. przejawiają się w rekonfiguracji obywatelstwa i decentralizacji państw, i rozwoju samorządności, która sprzyja kształtowaniu od podstaw nowych, opartych na więziach administracyjnych i gospodarczych wspólnot interesu politycznego. Aktywność obywatelska może odnosić się do poziomu gminy, według Theiss (2012) zbiega się tu członkostwo osób w określonej samorządnej wspólnocie, jak i związek z pewnym terytorium, gminy mają także wymierną samodzielność polityczną związaną z realizowaną polityką lokalną.

Uczestnictwo wyborcze jest procedurą fundamentalną dla demokracji. Współcześnie obywatele właśnie przez udział w wyborach zapewniają sobie uczestnictwo w demokracji. Partycypacja ma we współczesnych, dużych demokracjach podstawowe znaczenie dla realizacji jednych z podstawowych wartości demokracji – wolności i równości. Jedynie równy udział w wyborach może zaowocować równą reprezentacją, która jest warunkiem koniecznym zapewnienia równego politycznego wpływu wszystkich grup społecznych. Z kolei równy wpływ polityczny powinien zapewniać równość w pozostałych sferach ludzkiego życia, a także zapobiegać dyskryminacji i redukować nierówności społeczne (Cześnik 2009). Często obecny jest w literaturze argument, że w wyborach częściej uczestniczą obywatele z górnych warstw społecznych i frekwencja wyborcza jest wśród tych grup większa, a znacznie rzadziej głosują przedstawiciele warstw niższych i upośledzonych, co sprawia, że ich interesy są gorzej reprezentowane w ciałach przedstawicielskich. Na poziomie gmin w Polsce nie widać takiej zależności.

W przypadku wyborów lokalnych wydaje się, że dokonywanie wyborów strategicznych (Clark et al. 2012) jest o wiele bardziej popularne. W innych krajach często jest tak, że lokalne władze utożsamiane są z sytuacją społeczno-gospodarczą danej prowincji i karane bądź nagradzane zarówno za sytuację w skali makro, jak i mikro (Jastramskis 2011). Porównując różny poziom rozwoju społecznego na terenach powiatów i uśrednioną frekwencję w wyborach do Rad Gmin na terenie danego powiatu widać, że frekwencja w tych regionach, które są gorzej rozwinięte w sensie społecznym wcale nie jest dużo wyższa niż w tych, które są lepiej rozwinięte.

Wykres 5.5 Zależność między średnią frekwencją wyborczą podczas wyborów samorządowych do Rad Gmin na terenie danego powiatu w 2010 roku (w proc.) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie PKW.

Poczucie obywatelskości i potrzeba udziału w wyborze najniższego poziomu władz jest wysoka i zależna od poziomu rozwoju społecznego. Linia regresji nachylona w prawo sugeruje, że więcej osób głosuje w wyborach lokalnych tam, gdzie notujemy niższy poziom rozwoju społecznego. Współczynnik korelacji liniowej między frekwencją wyborczą w wyborach samorządowych a LHDI wynosi -0,518. Korelacja jest ujemna i umiarkowanie silna. Zaangażowanie na poziomie lokalnym wydaje się większe w regionach uboższych niż w regionach bogatszych. Trzeba pamiętać także, iż występuje znacząca różnica, jeżeli chodzi o strategiczność decyzji wyborczych związana z bezpośrednią znajomością świata lokalnej polityki w powiatach ziemskich, zwłaszcza ich gminach wiejskich, w porównaniu z gminami-miastami. W małych miejscowościach i na wsi istnieje także większe prawdopodobieństwo osobistej znajomości z potencjalnymi kandydatami i wyborcy mogą mieć wrażenie, że oddany głos ma szansę na większe przełożenie na działanie władzy w wyborach bezpośrednich. Dodatkowymi czynnikami wyjaśniającymi wyższą frekwencję na wsi mogą być: mniejsze upartyjnienie wyborów lokalnych, większa obowiązkowość wyborców/przyzwyczajenie, większy udział osób starszych w populacji, przywiązujących wagę do wyborów politycznych.

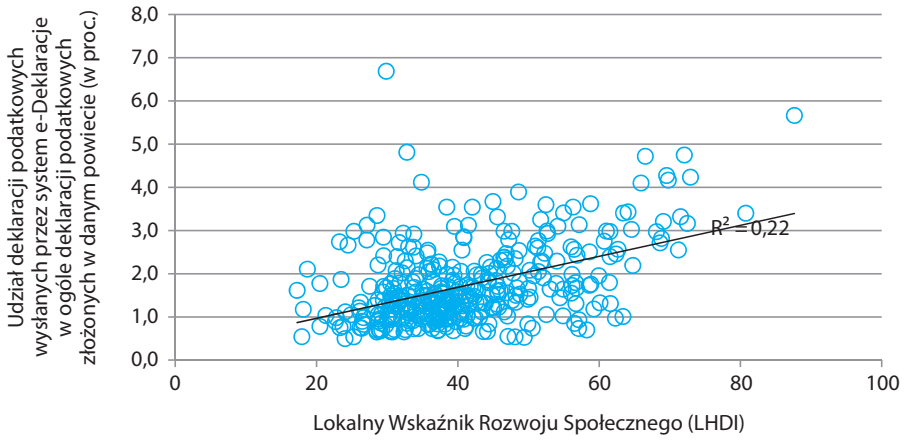
Władze samorządowe odgrywają najważniejszą rolę, jeżeli chodzi o redystrybucję podstawowych dóbr i usług (Dragu & Rodden 2011). W Polsce szczególnie ważne są zadania gmin, jeżeli chodzi o alokację środków z pomocy społecznej czy możliwość zatrudnienia w urzędzie. Projekty realizowane przez gminy są także o wiele bardziej widoczne dla przeciętnego mieszkańca. Nie dziwi, więc większe zaangażowanie wyborcze w powiatach o niższym poziomie rozwoju społecznego, które może być tłumaczone racjonalnymi wyborami strategicznymi i większą odczuwalną siłą oddziaływania władz samorządowych na lokalną społeczność.

5.5 Aktywność cyfrowa

Transformacja cyfrowa to obecnie jeden z kluczowych motorów polskiej modernizacji. Popularyzacja technologii internetowych ma szansę radykalnie zmienić sposób funkcjonowania biznesu i administracji, zaangażować obywateli w procesy demokratyczne (Batorski et al. 2012), a zarazem pomóc w niwelowaniu różnic rozwojowych w skali kraju oraz między miastami a peryferiami

(Zerka 2012a). Jednym z kluczowych czynników niewystarczającego wykorzystywania technologii cyfrowych w Polsce jest relatywnie niski poziom PKB per capita, przekładający się na możliwości inwestycji w ICT (skrót od ang. *Information and Communication Technologies*), a także ciągle niski poziom kompetencji cyfrowych (Zerka 2012b). Jednak niezależnie od tego czynnika, oraz od problemów związanych z dostępnością infrastruktury, niskie umiejętności, potrzeby i motywacje wpływają na obecny poziom korzystania z Internetu (Batorski & Płoszaj 2012). Wynika on z braku skutecznych systemowych mechanizmów budowania kompetencji cyfrowych w edukacji formalnej i nieformalnej (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012) oraz z deficytu odpowiednich treści i usług, dostosowanych do potrzeb istniejących i potencjalnych użytkowników. Osoby z mniejszych miejscowości i wsi mają problemy z dostępem do oficjalnego obiegu kultury i dóbr kultury przez brak odpowiednich sklepów czy instytucji w swojej najbliższej okolicy, co jest rekompensowane dostępem do Internetu (Filiciak et al. 2012). Wiele osób nie widzi jednak powodów, żeby korzystać z Internetu oraz z innych technologii cyfrowych – nawet jeśli mają do nich dostęp. Rolą państwa jest opracowanie narzędzi stymulujących popyt na usługi cyfrowe z jednej strony, jak i ich podaż z drugiej strony, biorąc pod uwagę praktyki osób już uczestniczących w społeczeństwie cyfrowym (Hofmokl et al. 2011). Dla nich Internet stał się codziennym narzędziem wykonywania obowiązków w domu czy pracy oraz sposobem spędzania czasu wolnego. Korzystają z serwisów pośredniczących w sprzedaży i wymianie niekomercyjnej w sieci; czytają serwisy informacyjne aktualizowane całodobowo na bieżąco; oglądają filmy i inne treści audiowizualne (w tym programy RTV), które są dla nich dostępne bez względu na czas, miejsce odbioru czy rodzaj odbiornika. Dla tej części społeczeństwa podłączony do Internetu komputer jest drugim po telewizorze – a dla młodszych pokoleń najważniejszym obok komórki – urządzeniem elektronicznym (Szafraniec 2011). Zachowania użytkowników mają wpływ na kształt usług i treści oferowanych w Internecie. Dla przykładu, w ostatnich latach rosną dynamicznie tworzone tzw. serwisy społecznościowe, a wraz z nimi rozległe sieci społeczne, nakładające się na sieci technologii cyfrowych, w oparciu o które powstają. Dzięki temu media cyfrowe stają się narzędziem dla mobilizacji społecznej i zbiorowych działań obywatelskich bądź politycznych.

Wykres 5.6 Zależność między udziałem deklaracji podatkowych wysłanych przez system e-Deklaracje w ogóle deklaracji wysłanych z danego powiatu (w proc.) a wartością Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (LHDI) w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Rolę Internetu można porównać do roli bankowości w nowoczesnej gospodarce postindustrialnej. Bez niego wkrótce nie będzie możliwe skuteczne funkcjonowanie znacznej części gospodarki. Internet jest współczesnym synonimem otwartości, kreatywności i współzależności (Świeboda & Petru 2012).

Patrząc z tej perspektywy, wiele ważnych zmian dokonało się na naszych oczach, czego dowodem było choćby zaangażowanie wielu ludzi w protesty przeciwko wprowadzeniu w Polsce ACTA. Wprawdzie przedstawiony przez nas wskaźnik mierzący aktywność cyfrową przez wykorzystanie możliwości składania deklaracji przez Internet może być uznany za niedoskonały, to w najlepszy sposób odzwierciedla zarówno kompetencje, jak i dostęp do technologii. Współczynnik korelacji liniowej tego wskaźnika z LHDI wynosi 0,465 – jest to umiarkowanie silna zależność, która pokazuje, że rozwój społeczny jest przeważnie związany z kompetencjami cyfrowymi i dostępem do nowych technologii. Najwięcej e-deklaracji wysłano w Elblągu choć nie jest to miejsce o najwyższym poziomie rozwoju społecznego, ale już druga jest Warszawa, której poziom rozwoju społecznego jest największy. W innych powiatach występuje znacząca różnorodność, która powoduje, że nie da się precyzyjnie stwierdzić jakie regiony ze względu na rozwój społeczny są bardziej predystynowane do większej aktywności cyfrowej.

Prawie 2 miliony Polaków w 2010 roku skorzystało z możliwości wysłania deklaracji przez Internet (PIT-36, PIT-36L, PIT-37) i nadal jest to zbyt mało. Internet wpływa na powstanie nowego rodzaju przedsiębiorczości, zarówno w tradycyjnych, jak i wschodzących obszarach gospodarki. Szereg nowych sektorów gospodarki rozwija się wyłącznie dzięki internetowi, np. e-handel, e-usługi, e-zdrowie, e-edukacja, e-kultura, e-media etc. (Świeboda & Petru 2012). Gospodarka cyfrowa ma znaczący wpływ na wzrost PKB. Szacunki wielkości gospodarki internetowej w Polsce to około 2,7% PKB (Cimochowski et al. 2011), co oznacza, że odgrywa ona podobną rolę, jak środki europejskie. Internet może, jako element programowania strategicznego, działać na rzecz zapewnienia spójności terytorialnej kraju, m.in. przez zwiększanie zaangażowania społeczności lokalnej przez powstające nowe media, jak „technospołecznicy" oddziałujący na środowiska lokalne przez nowe portale w peryferyjnych częściach kraju (Danielewicz & Mazurek 2012). Dużą rolę na poziomie lokalnym może odegrać także rozwój e-administracji. Z jednej strony, chodzi o wykorzystanie potencjału technologii informacyjno-komunikacyjnych do zwiększania efektywności funkcjonowania urzędów i innych instytucji lokalnych. Z drugiej strony, cyfrowe media stwarzają nowe możliwości partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych, także na szczeblu lokalnym. Można wspomnieć chociażby o zyskującym na popularności transmitowaniu na żywo w Internecie posiedzeń rad gmin i miast (por.: Płoszaj et al. 2012).

5.6 Ochrona środowiska naturalnego

Istotność ochrony środowiska w polityce rozwoju i w praktyce interwencji publicznych nie budzi obecnie wątpliwości. Przełomowym momentem był Szczyt Ziemi z 1992 roku, kiedy przedstawiciele ponad 170 państw zdecydowali o konieczności uwzględnienia aspektów środowiskowych w myśleniu o rozwoju. Opracowano wówczas Globalny Program Działań Agenda 21, czyli zbiór 2,5 tysiąca rekomendacji wskazujących, w jakim kierunku należy podążać, aby osiągnąć rozwój trwały i zrównoważony. Jeden z rozdziałów tego dokumentu poświęcono istotności opracowania wskaźników rozwoju uwzględniających nie tylko ład społeczno-gospodarczy, ale także środowiskowy. Polska brała aktywny udział w tych wydarzeniach, będąc jednym z krajów najsilniej dotkniętych problemem zanieczyszczenia środowiska. Upadek i restrukturyzacja przemysłu w okresie transformacji sprawiły, że Polska wyraźnie poprawiła swoje wskaźniki środowiskowe, stając się dzięki temu

beneficjentem Protokołu z Kioto. Obecnie, renta wynikająca ze zmian polityczno-gospodarczych w ostatnich 20 latach wyczerpuje się, stawiając decydentów przed wyzwaniem stworzenia zintegrowanej polityki ochrony środowiska. Lista problemów, które pojawiają się w debacie publicznej na ten temat jest długa i obejmuje m.in. efektywność energetyczną, rozwój odnawialnych źródeł energii, ograniczanie emisji hałasu, powoływanie parków narodowych czy rozwiązanie problemu składowania odpadów komunalnych.

W swojej ostatniej publikacji dotyczącej zrównoważonego rozwoju Główny Urząd Statystyczny (GUS 2011c) wyszczególnia różne kategorie ładów, które powinny być zintegrowane by można było mówić o rozwoju zrównoważonym. Co oznacza spójne łączenie wymiarów: społecznego, ekonomicznego, środowiskowego oraz instytucjonalno-politycznego na podstawie ładu w zakresie etyki i moralności. Integralność ładów realizuje się poprzez zrównoważoną ochronę środowiska przyrodniczego, kapitału społecznego i ludzkiego oraz kapitału stworzonego przez człowieka. To podejście jest niejako uzupełnieniem dla tego prezentowanego w tym raporcie.

Wiele z problemów środowiskowych ma charakter ponadlokalny. Zanieczyszczenia powietrza z lokalnych zakładów swobodnie przekraczają granice administracyjne, a globalne powiązania handlowe oddalają konsumentów od miejsc produkcji, gdzie następuje emisja. Są jednak kwestie, które mogą być rozwiązywane lokalnie, przy aktywnym udziale samorządów i mieszkańców. Przykładem takich działań jest gospodarowanie komunalnymi odpadami stałymi i ściekami. O ile w przypadku zmniejszania ilości nieoczyszczonych ścieków poczyniono w Polsce w ciągu ostatnich kilku lat duże postępy, to kwestia odpadów pozostaje palącym problemem. Około 80% zebranych odpadów komunalnych trafia bez segregacji na składowiska, co jest równoznaczne ze stratą surowców, energii oraz przestrzeni (Ministerstwo Środowiska & Ministerstwo Gospodarki 2011). W średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020 zapisano, że nadrzędnym celem polityki w tym zakresie powinno być zapobieganie powstawaniu odpadów oraz maksymalizacja odzysku zawartych w nich surowców i/lub energii (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012b). Stąd, wskaźnik reprezentujący aspekt ochrony środowiska naturalnego w niniejszym opracowaniu to:

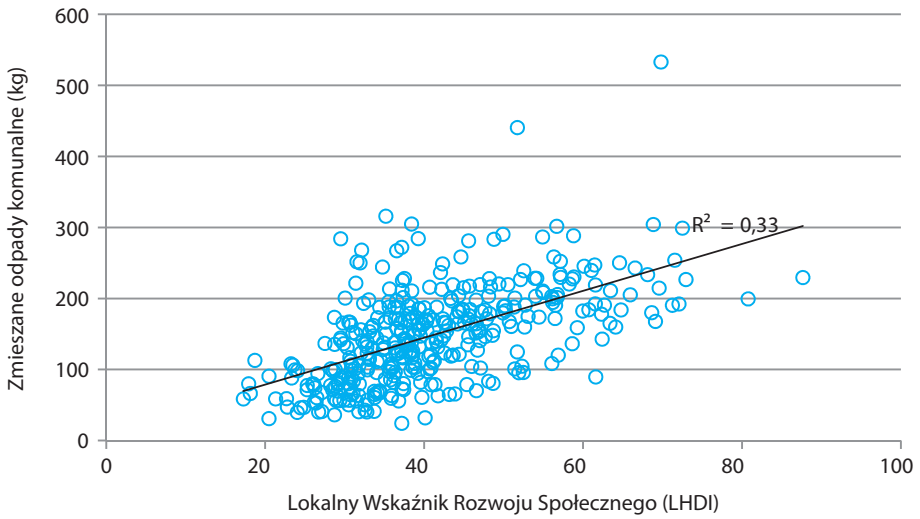
- zmieszane odpady komunalne zebrane z gospodarstw domowych, w przeliczeniu na mieszkańca (dane pochodzą z Banku Danych Lokalnych GUS).

Zastosowany wskaźnik pozwala ocenić, ile odpadów produkowanych przez gospodarstwa domowe zostało zebranych i zutylizowanych nieselektywnie. W praktyce, niesortowane odpady uniemożliwiają efektywne odzyskanie surowców, natomiast odzysk energii jest realizowany w Polsce na bardzo małą skalę – w 2010 roku działała w kraju tylko jedna spalarnia odpadów komunalnych. Zdecydowana większość odpadów zebranych nieselektywnie trafia więc na składowiska odpadów. Ta forma ich utylizacji przyczynia się do zanieczyszczenia powietrza, ziemi i wody na znacznym obszarze, świadczy także o nieefektywnym gospodarowaniu zasobami i przestrzenią (Keating 1994). Zmniejszenie odsetka składowanych odpadów komunalnych jest jednym z proponowanych wskaźników realizacji Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (Ministerstwo Środowiska & Ministerstwo Gospodarki 2011). Podobny wymóg nakłada także dyrektywa unijna w sprawie odpadów; za zbyt powolne wdrażanie jej zapisów Komisja Europejska zagroziła Polsce wysoka karą finansową.

W realizacji strategicznych celów i wymogów UE ma pomóc planowana na 2013 rok zmiana prawa w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Nowe regulacje pozwolą gminom przejąć kontrolę nad odpadami i zarządzać nimi na swoim terenie, co w praktyce ma przyczynić się do redukcji ilości odpadów trafiających na składowiska. Za odbiór odpadów wszyscy mieszkańcy gminy uiszczać

będą określoną przez gminę opłatę, obniżoną w przypadku samodzielnego sortowania odpadów. Ustawa ma ograniczyć nielegalne wyrzucanie lub palenie śmieci, ma także umożliwić lepszą kontrolę nad działaniami firm utylizujących odpady, a im samym ułatwić logistykę działania.

Wykres 5.7 Zależność między ilością zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych w przeliczeniu na mieszkańca (w kg) a Lokalnym Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego w 2010 roku według powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Związek ilości zmieszanych odpadów komunalnych i wartości Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego jest wyraźnie dodatni – współczynnik korelacji dla powiatów wynosi 0,58. Ilość zebranych odpadów jest jeszcze silniej związana z poziomem urbanizacji (0,70). Lepszą pozycję obszarów wiejskich, gdzie powstaje mniej odpadów, można wiązać z relatywnie łatwą utylizacją odpadów poza oficjalnym systemem, m.in. przez palenie w piecu czy kompostowanie odpadków organicznych. Zestawienie wyników LHDI ze wskaźnikiem dotyczącym ochrony środowiska sugeruje, że przestrzenny rozkład poziomu rozwoju społecznego nie jest tożsamy z rozkładem rozwoju zrównoważonego. Można zakładać, że wysoki poziom rozwoju społecznego jest osiągany m.in. kosztem środowiska, na które wywierana jest silniejsza presja.

Otrzymany wynik wskazuje na dwie trudności – natury metodologicznej i praktycznej. Pierwsze wyzwanie polega na uchwyceniu kwestii ochrony środowiska na poziomie lokalnym. Problemem jest nieadekwatność granic administracyjnych w odniesieniu do zjawisk przyrodniczych oraz ponadlokalny charakter tych zjawisk. Przykładowo, w rankingu powiatów według emisji zanieczyszczeń powietrza pierwsze miejsca zajmować będą te jednostki, gdzie ulokowane są zakłady o ponadregionalnym znaczeniu (np. elektrownie), a same zanieczyszczenia będą istotnie wpływać na stan środowiska w promieniu kilkudziesięciu, a nawet kilkuset kilometrów. Wyzwanie praktyczne dotyczy natomiast znalezienia ścieżki rozwoju, która pozwoli łączyć wysoki poziom życia (mierzony np. przez HDI) z trwałością środowiska, stanowiącego podstawę tego życia. Na poziomie lokalnym najbardziej adekwatne wydają się zatem wskaźniki presji będące pochodną poziomu/stylu życia – na tym obszarze powinny w większym stopniu skupić się lokalni decydenci. Wskaźniki stanu środowiska nie są użyteczne w sytuacji porównywania terenów różnych funkcjonalnie (np. miejskich i wiejskich), podczas gdy wskaźniki reakcji powinny stanowić dopełnienie wskaźników presji – a nie odwrotnie, jak to jest teraz.

5.7 Upełnomocnienie kobiet

Równość płci zapisana jest w międzynarodowych standardach praw człowieka od czasu powstania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Współcześnie znaczenie wyrównywania statusu kobiet i mężczyzn podkreślane jest również przez osoby teoretycznie i praktycznie zajmujące się problematyką rozwoju. Jednak nie zawsze tak było. Wystarczy wspomnieć, że kobiety uzyskały prawa polityczne, przede wszystkim wyborcze, dopiero na początku XX wieku – na przykład w USA w 1920 r., w Polsce nieco wcześniej, bo w 1918 r. Choć równouprawnienie można wywodzić od oświeceniowych, humanistycznych idei Rewolucji Francuskiej, niewątpliwie jednak kluczową rolę odegrały rozwijające się począwszy od XVIII wieku ruchy emancypacyjne. Na miejsce i rolę równości płci we współczesnych społeczeństwach Zachodu niewątpliwie miały wpływ różnorodne procesy społeczne, polityczne, gospodarcze czy technologiczne – niebagatelną rolę odegrała na przykład rewolucja przemysłowa. Należy również podkreślić, że współcześnie równość płci traktuje się jako czynnik sprzyjający rozwojowi, czego przykładem mogą być państwa skandynawskie (por.: Johnsen 2012). Poziom nierówności płci znacząco różni się pomiędzy różnymi krajami świata, zarówno pod względem legislacji, jak i stanu faktycznego. Kwestia ta nie jest jednakże przedmiotem niniejszego opracowania, a osoby zainteresowane mogą znaleźć wiele publikacji na ten temat, na przykład w serwisie internetowym UNDP poświęconym upełnomocnieniu kobiet (ang. *women's empowerment*, por. UNDP 2012).

W krajach rozwiniętych, mimo rozpowszechnienia idei równouprawnienia oraz licznych dla niego gwarancji prawnych, rzeczywistość jest jednak daleka od oczekiwanego ideału. Widoczne jest to w szczególności na rynku pracy. Wciąż częstą praktyką jest wynagradzanie kobiet gorzej od mężczyzn, nawet jeśli wykonują one takie same zadania na tych samych, co ich koledzy, stanowiskach (zjawisko to to tzw. luka płacowa – ang. *gender wage gap*). Znane i szeroko dyskutowane są także inne zjawiska związane z dyskryminacją ze względu na płeć na rynku pracy, na przykład „lepka podłoga" i „szklany sufit" (od angielskiego *sticky floor* i *glass ceiling*). Pierwsze polega na tym, że kobiety wykonują słabo opłacane, mało prestiżowe i w zasadzie pozbawione perspektyw rozwoju prace i zawody. Obecnie w Polsce sztandarowym przykładem mogą być kasjerki w sklepach wielkopowierzchniowych czy urzędniczki. Z kolei zjawisko szklanego sufitu oznacza, że awans na wysokie szczeble hierarchii zawodowej jest znacznie utrudniony dla kobiet posiadającychodpowiednie kwalifikacje i doświadczenie. Doskonale widoczne jest to na najwyższym poziomie działalności biznesowej – zarządy i rady nadzorcze spółek publicznych składają się w zdecydowanej większości z mężczyzn. To samo dotyczy najwyższych stanowisk politycznych. Zjawiska te nie tylko stoją w sprzeczności z ideami równości i sprawiedliwości, ale również można argumentować, że mają negatywne implikacje w zakresie rozwoju społecznego i gospodarczego, jako że potencjał kobiet nie jest w pełni wykorzystywany. Wystarczy wspomnieć, żew Polsce kobiety są lepiej wykształcone niż mężczyźni. Ponadto, badania prowadzone w podmiotach sektora prywatnego wskazują, że firmy, w których więcej kobiet jest liderkami, osiągają lepsze wyniki (Deloitte 2010). Wobec powyższego uwzględnianie kwestii równouprawnienia i upełnomocnienia kobiet jest kluczowe dla pomiarów rozwoju społecznego.. Problematyka równouprawnienia kobiet jest jedną z kluczowych, horyzontalnych kwestii branych pod uwagę przez UNDP w ramach działań na rzecz rozwoju. W badaniach nad rozwojem społecznym, perspektywa ta jest uwzględniania w ramach Wskaźnika Nierówności Płci (ang. *Gender Inequality Index* – GII), opartego na tych samych założeniach co HDI. GII wskazuje na różnice w dystrybucji osiągnięć pomiędzy mężczyznami a kobietami w obszarach zdrowia, upełnomocnienia (ang. *empowerment*) i rynku pracy. Kwestia faktycznej równości płci jest bowiem integralnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę, mówiąc o rozwoju gospodarczym, demokracji, funkcjonowania systemów politycznych czy zrównoważonego rozwoju. Niestety, syntetyczne ujęcie tego aspektu w ramach lokalnego HDI w Polsce nastręcza

istotne problemy, zaś przyczyną jest brak odpowiednich danych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że nie dysponujemy statystykami na poziomie gmin czy powiatów opisującymi dochody ludności ze względu na płeć. Ocena ewentualnego zróżnicowania przestrzennego różnic dochodów z pracy między płciami jest więc niemożliwa. Jednakże można przyjrzeć się innemu bardzo ważnemu aspektowi funkcjonowania społeczności lokalnych, tj. udziałowi kobiet w wybieranych w wyborach powszechnych radach gmin i powiatów.

Dane omawiane w dalszej części przedstawiają odsetek mandatów w radach gmin oraz powiatów sprawowanych przez kobiety. Analiza przeprowadzona została na poziomie powiatowym, tzn. zsumowano dane dotyczące wszystkich rad w danym powiecie (w przypadku powiatów grodzkich mamy oczywiście do czynienia tylko z jedną radą). Patrząc na składy rad wybranych w 2010 r. widzimy bardzo duże zróżnicowanie między powiatami. Odsetki mandatów sprawowanych przez kobiety przyjmują wartości od kilku procent do maksymalnie 44%. Zauważmy, że obecnie nie ma w Polsce powiatu (ani miasta na prawach powiatu), w którym kobiety stanowiłyby więcej niż połowę radnych. Co więcej, jedynie w przypadku 35 powiatów kobiety stanowią więcej niż 1/3 (33% i więcej) radnych. Jednocześnie, odsetek mandatów sprawowanych przez kobiety mniejszy niż 20% zanotowano w przypadku 87 powiatów. Średnie wojewódzkie wahają się od 24% w zachodniopomorskim, do 39% w małopolskim. Dane te wskazują, że trudno mówić o realnej równości płci w tym względzie.

Znaczenie upełnomocnienia kobiet dla rozwoju społecznego jest niekwestionowane. Jednak na podstawie danych, którymi dysponujemy, nie można stwierdzić statystycznie istotnej zależności pomiędzy odsetkiem kobiet w radach gmin i powiatów a poziomem rozwoju społecznego na szczeblu lokalnym. Należy pamiętać, że udział kobiet w procesach podejmowania decyzji jest tylko jednym ze wskaźników określających stopień równości w dystrybucji osiągnięć między kobiety i mężczyzn, obok kwestii takich jak kontrola nad zasobami, wykształcenie, zdrowie (w tym reprodukcyjne) i in. Nie jest więc wskazane wnioskowanie o zależności między rozwojem społecznym a równością płci wyłącznie w oparciu o analizę upełnomocnienia rozumianego jako odsetek kobiet w radach gmin i powiatów, w oderwaniu od innych wymiarów równości płci.

6. Wnioski i rekomendacje

1. W Polsce najwyższy poziom rozwoju społecznego występuje w metropoliach, dużych miastach i na obszarach wokół nich.
1.1 Duże miasta sprzyjają wysokiemu poziomowi rozwoju społecznemu. Nie tylko są tam najwyższe dochody, ale też lepszy jest w nich dostęp do usług publicznych, uczniowie osiągają lepsze wyniki, dłuższa jest oczekiwana długość życia (przykład Rzeszowa).

Rekomendacje:
1. Konieczne jest przyjęcie ustawy metropolitalnej umożliwiającej stworzenie funkcjonalnych obszarów metropolitalnych. W efekcie łatwiejsze będzie koordynowanie transportu publicznego, rozbudowy infrastruktury transportu i ochrony środowiska, zapewnienie spójności zagospodarowania przestrzennego, efektywności systemu świadczeń i usług publicznych, infrastruktury ochrony środowiska oraz infrastruktury kultury.
1.1 Przyspieszenie rozwoju infrastruktury integrującej metropolie z ich otoczeniem co powinno przyczynić się do podnoszenia jakość życia w całym obszarze oddziaływania metropolii. Zaliczyć do niej należy: transport publiczny, infrastrukturę gospodarki wodno-ściekowej, infrastrukturę telekomunikacyjną oraz infrastrukturę czasu wolnego (tutaj też przemysły kultury, itp.). Jak najszybciej powinny zostać podjęte działania dotyczące infrastruktury gospodarki wodno-ściekowej i telekomunikacyjnej, w średniej i dłuższej perspektywie powinny być kontynuowane działania dotyczące rozwoju transportu publicznego integrującego obszar metropolitalny.

2. Najniższy poziom rozwoju społecznego występuje w powiatach o charakterze wiejskim. Większość obszarów o najniższym LHDI znajduje się na terenie dawnego zaboru rosyjskiego, co można łączyć z procesami długiego trwania (w wymiarze kilkuset lat) w wymiarze przestrzennym.
2.1 Rosną różnice między zamożnymi, a biednymi powiatami – widać to w różnicach poziomu rozwoju społecznego.

Rekomendacje:
2. Należy powiązać obszary wiejskie, które są słabiej rozwinięte z regionalnymi i lokalnymi ośrodkami wzrostu, czyli ze średnimi miastami, a te z kolei należy powiązać z dużymi miastami i metropoliami. Należy wspierać rozwój sieci miast – ze zwiększenia potencjału rynku pracy (dostęp do zasobów pracy z obszarów wiejskich), instytucji edukacyjnych, kulturalnych, społecznych, infrastruktury transportowej itd., będą mogły korzystać obszary peryferyjne.

2.1 Elementem sprzyjającym rozwojowi obszarów wiejskich może być modernizacja i restrukturyzacja rolnictwa i zwiększenie jego wydajności poprzez:

a) wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, który można osiągnąć dzięki m.in.: wdrażanie i promocję innowacyjnych rozwiązań, rozwój i poprawę infrastruktury naukowo-badawczej, rozwój doradztwa czy inwestycje w gospodarstwach rolnych,
b) zmianę struktury sektora rolnego którą można osiągnąć dzięki m.in.: obowiązkowej rachunkowości podatkowo-ubezpieczeniowej, poprawie struktury agrarnej w rolnictwie (zwiększenie średniej powierzchni gospodarstw oraz zmniejszenie zatrudnienia w tym sektorze), poprawę organizacji producentów rolnych oraz logistyki w łańcuchu rolno-żywnościowym (w tym rozwój rynków hurtowych),
c) poprawę edukacji na obszarach wiejskich, w tym podniesienie jakości szkolnictwa zawodowego i technicznego, dostosowanego do potrzeb lokalnego rynku pracy,
d) usprawnienie i rozwój infrastruktury transportowej,
e) techniczne, szkoleniowe i prawne wsparcie dla osób podejmujących pracę na odległość.

3. Poziom rozwoju społecznego nie zależy tylko od dochodu i zamożności mieszkańców powiatów. Bardzo ważny jest też poziom kapitału ludzkiego, który zależy głównie od edukacji. Stan zdrowia w Polsce też jest wyraźnie zróżnicowany regionalnie; szczególnie lepszy jest w południowo-wschodniej Polsce, a gorszy w centralnej części Polski. Najgorzej pod tym względem jest na terenach wiejskich, rolniczych, zamieszkanych przez starzejące się społeczności. Część takich obszarów ulega przeobrażeniu w wyniku suburbanizacji – napływu nowych mieszkańców, którzy dojeżdżają do pracy do pobliskiego miasta, co wydaje się pociągać za sobą poprawę wskaźników zdrowotnych. Składa się na to zarówno relatywna zamożność tych osób, jak i lepszy dostęp do ochrony zdrowia zlokalizowanej w mieście, w którym pracują. Na obszarach bogatszych, głównie w dużych miastach, zmieniają się czynniki warunkujące stan zdrowia – wzrasta zwłaszcza rola spójności społecznej, czystego środowiska i stresu.

3.1 Jedną z najważniejszych determinant rozwoju w Polsce jest kapitał ludzki. Regiony o wyższym poziomie kapitału ludzkiego tak teraz, jak i w przeszłości notują znacznie wyższe wartości innych wskaźników rozwoju.

Rekomendacje:

3. Polityka rozwojowa powinna uwzględniać kluczowe znaczenie kapitału ludzkiego (także w aspekcie zdrowia publicznego) dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Jest to opisane w rządowej Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Prowadząc polityki mające na celu poprawę stanu zdrowia należy brać pod uwagę determinanty różnicujące stan zdrowia w regionach. Wyróżniają się zwłaszcza trzy odrębne typy obszarów – słabo zurbanizowane obszary rolnicze, obszary na których zachodzą procesy suburbanizacji oraz obszary relatywnie zamożne. W ramach tych działań należy dostosować do potrzeb regionów efektywne wydawanie środków, promocję zdrowego trybu życia oraz badań profilaktycznych. Należy rozważyć regionalizację systemu ochrony zdrowia oraz wprowadzenie systemu efektywnościowego ewaluującego działanie świadczeniodawców na każdym etapie leczenia.

3.1 Edukacja prozdrowotna powinna obejmować tak dzieci, jak i dorosłych (a przede wszystkim mężczyzn). Z perspektywy zdrowia publicznego istotne jest pytanie, na ile działania prozdrowotne mogą stać się elementem LLP i LLL (uczenie się przez całe życie – *Lifelong Learning Programme, Lifelong Learning*). Ważne jest kontynuowanie projektów prozdrowotnych w szkołach podstawowych i w gimnazjach (Owoce w szkole, Szklanka mleka) oraz prowadzenie atrakcyjnych i zróżnicowanych lekcji wychowania fizycznego. Inwestowanie w edukację od samego początku jest potrzebne, by

przyszłe pokolenia były zdrowe i lepiej umiały reagować na potencjalne choroby przy czym należy dostosować te działania do etapów życia poprzez:

a) zapewnienie wszystkim dzieciom dostępu do dobrej jakości oferty edukacyjnej, a w tym do wczesnej edukacji przedszkolnej,
b) personalizację procesu kształcenia tak, by był dostosowany do potrzeb różnych uczniów i umożliwiał większą współpracę z rodzicami,
c) wyrównywanie szans podjęcia studiów przez osoby o różnym statusie społeczno-ekonomicznym poprzez rozwinięcie programów stypendialnych i kredytowych,
d) upowszechnianie uczenia się przez całe życie,
e) promowanie różnych form kształcenia na odległość (*blended learning* oraz *e-learning*).

3.2 Wykorzystanie w Polsce mechanizmów Aktywnej Polityki Społecznej, rozumianej jako wyrównywanie szans, a nie dochodów przez transfery społeczne. Przyznanie priorytetu zatrudnieniu jako realnej formie inkluzji społecznej (od *welfare* do *workfare*). Należy wprowadzić takie zachęty do mobilności pomiędzy regionalnej regionami (wspieranie rozwoju rynku mieszkaniowego i infrastruktury transportowej, wspieranie rozwoju ICT – telepraca) aby można było pracować zgodnie z kompetencjami niezależnie od miejsca zamieszkania.

4. Aktywność cyfrowa nie jest ściśle związana z poziomem rozwoju społecznego w danym regionie. Oznacza to, że również w uboższych częściach Polski aktywnie korzysta się z Internetu, i część społeczeństwa ma do tego kompetencje, które wymagałyby odpowiedniego wykorzystania. Wcześniejsze badania tej sfery potwierdzają, że połączenie z Internetem może zwiększać szanse rozwojowe w wymiarze krajowym i międzynarodowym danego obszaru i osób w nim mieszkających.

Rekomendacje:

4. Aby stwarzać endogeniczny potencjał rozwoju regionów należy inwestować w infrastrukturę telekomunikacyjną i rozwój kompetencji cyfrowych tak starszych, jak i młodszych Polaków.

4.1 W całym kraju, ale szczególnie na obszarach słabo zurbanizowanych konieczne jest zwiększenie dostępu do Internetu bezprzewodowego i zapewnienie o oferty bez limitu transferu. Odpowiednio wykorzystane technologie mogą być istotnym czynnikiem cywilizacyjnej zmiany na obszarach peryferyjnych.

4.2 Aby wykorzystać potencjał cyfrowej rewolucji w przedsiębiorczości na terenach peryferyjnych konieczne jest dostosowanie praw autorskich i praw własności intelektualnej do warunków społeczeństwa usieciowionego. Kluczowe jest, aby obowiązywał dozwolony użytek i nie był blokowany przepływ informacji, między innymi w przypadkach przechowywania informacji w chmurze oraz operacji wykonywanych na danych.

5. Różnice poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów są zjawiskiem nieuniknionym, zakorzenionym w procesach długiego trwania. Na podstawie badanego szeregu czasowego (lata 2007–2010) nie można stwierdzić, że środki polityki spójności są w stanie samodzielnie zapewnić równomierny poziomu rozwoju regionów.

5.1 Wydatkowanie środków europejskich na infrastrukturę liniową na poziomie krajowym i międzyregionalnym utrudnia ocenę wpływu tej interwencji na rozwój społeczny. Na podstawie dostępnych danych nie można wywnioskować by środki wydatkowane w ramach większości programów operacyjnych (poza PO KL) miały związek z poziomem rozwoju społecznego na danym terytorium.

Rekomendacje:
5. Należy dokładniej przeanalizować wydawane środków z Programów Operacyjnych w odniesieniu do bezpośrednio obserwowalnych efektów interwencji. Konieczna jest dalsza analiza struktury projektów oraz obszarów i typów działań podejmowanych w ramach wszystkich programów operacyjnych. Należy rozważyć powołanie zespołu zadaniowego, który stworzyłby i wprowadził algorytm przeliczania inwestycji liniowych na niższy poziom terytorialny. Konieczne wydaje się stworzenie jednolitego systemu ewaluacyjnego opierającego się na danych dotyczących przepływów finansowych, korzyści w postaci zatrudnienia, zaprzestania korzystania z pomocy społecznej, czy długości trwania projektu oraz przy wykorzystaniu rejestrów administracyjnych pochodzących z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
5.1 By w pełni ocenić wsparcie dla obszarów peryferyjnych należy zrewidować zasadność wsparcia WPR dla najmniejszych gospodarstw. Konieczna jest również ocena mechanizmów takich jak wsparcie dywersyfikacji działalności czy przekwalifikowania się, a także przez bezpośrednie premie finansowe dla przekazujących gospodarstwo rolne m.in. za pomocą zmodyfikowanych rent strukturalnych wspierających tych, którzy chcą zrezygnować z prowadzenia działalności rolnej.
5.2 Istotne wydaje się zwiększenie dostępności terytorialnej Polski poprzez utworzenie zrównoważonego, spójnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim. Lepsza infrastruktura transportowa oraz dobrze rozwinięty transport publiczny może sprzyjać dyfuzji efektów rozwoju poprzez ułatwienie ludności z obszarów peryferyjnych dostępu do lepiej rozwiniętych rynków pracy oraz wyższej jakości usług (w obszarze edukacji, zdrowia, kultury, itd.) świadczonych w ośrodkach regionalnych i subregionalnych.
5.3 Należy zwiększyć sprawność instytucjonalną samorządów terytorialnych i włączyć je w większym stopniu w programowanie i zarządzanie polityką rozwoju na poziomie lokalnym poprzez m.in. zwiększenie ich samodzielności finansowej oraz wykorzystanie wyników debaty publicznej nad systemem organizacji samorządów prowadzonej przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Kluczowe jest też stworzenie warunków dla powstania systemu „uczącego się", czyli takiego, który posiadałby zdolność do poprawiania jakości swego działania przez zdobywanie doświadczeń, tworzenie najlepszych praktyk oraz dzielenie się nimi w ramach związków samorządów oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

6. Badanie potwierdziło silny związek rozwoju społecznego z wysokością wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Inwestycje w edukację oraz umiejętności są jednym z najistotniejszych czynników zwiększającym dochody i zdrowie osób w danej społeczności.

Rekomendacje:
6. Usprawnienie systemu edukacyjnego na obszarach wiejskich, poprzez m.in. podniesienie jakości dostosowanego do potrzeb lokalnego rynku pracy szkolnictwa zawodowego i technicznego. Rozważenie wprowadzenie dualnego systemu kształcenia zawodowego w oparciu na środkach EFS i działanie firm rodzinnych. Wsparcie dla osób podejmujących pracę na odległość, w tym techniczne, szkoleniowe i prawne przy wykorzystaniu środków EFS.
6.1 Polityka edukacyjna oraz polityka rynku pracy powinny być realizowane na poziomie regionalnym i przede wszystkim powinny się wzajemnie uzupełniać. Konieczna jest integracja systemów edukacyjnych (zwłaszcza dla poziomów średniego oraz wyższego) z potrzebami regionalnych rynków pracy. Należy wykorzystać w tym celu regionalne Obserwatoria Rynku Pracy i dokonywać regionalnego foresightu kadr co najmniej raz na pięć lat.
6.2 Warto w większym stopniu alokować środki europejskie na projekty związane z B+R i tworzenie innowacji zwłaszcza powstające na podstawie współpracy nauki z biznesem.

6.3 Zamiast finansować inwestycje z dopłat bezpośrednich w ramach Aktywnej Polityki Rynku Pracy należy inwestować w kapitał zakładowy nowo powstającej firmy zakładanej przez osobę aktywizowaną. Konieczne jest określenie warunków brzegowych inwestycji – taka zmiana modelu spowodowałaby istotne zwiększenie efektywności dystrybucji środków finansowych.

7. Widoczne są przykłady negatywnych zmian demograficznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, które zachodzą w niektórych obszarach miejskich, a także przede wszystkim w części regionów Polski wschodniej. Na szczególną uwagę zasługuje przypadek Łodzi, która starzeje się niewspółmiernie szybko. W analizowanym okresie nastąpiło znaczące wydłużenie oczekiwanej długości życia, ze względu na opuszczanie miasta przez osoby w wieku produkcyjnym. Potencjał dużego miasta w wymiarze ekonomicznym okazał się na tyle duży, że pozycja Łodzi na tle reszty kraju wzrosła najbardziej.

Rekomendacje:
7. Działania władz centralnych i samorządowych muszą zmierzać do przeciwdziałania utracie równowagi społecznej i ekonomicznej ze względu na prawdopodobne utrwalenie zarówno problemów finansowych, jak i ludnościowych będących wynikiem starzenia się społeczeństwa. Pewną szansą może być profilowanie w celu przyciągania pożądanych mieszkańców do miast, w tym takich, dla których przestanie być atrakcyjna strefa podmiejska. Mogą to być zatem działania takie jak:

a) kreowanie atrakcyjności i tym samym konkurencyjności oferty zamieszkania w mieście – dostępność atrakcyjnej (w tym cenowo i dzięki przekształceniom jakościowym) substancji budowlanej oraz przestrzeni, łatwo dostępnych terenów do inwestycji;
b) tworzenie przestrzeni odpowiadającej na potrzeby potencjalnych mieszkańców poszczególnych części aglomeracji, w tym śródmieścia (osoby starsze, samotne, czasowi mieszkańcy miasta: studenci, pracownicy czasowi) ;
c) preferowanie typów i form zabudowy zapewniającej odpowiednią gęstość zaludnienia (budownictwo wielorodzinne, zabudowa niska intensywna).

7.1 Zwiększanie dostępu do usług publicznych (edukacyjnych, medycznych, kultury i turystycznych) dostosowanych do potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Działania powinny się koncentrować się na zwiększaniu efektywności ich dostarczania i udostępniania oraz na poprawie jakości. Może to być osiągane przez m.in. zlecanie usług podmiotom niepublicznym oraz rozwój e-administracji w ramach nowej perspektywy finansowej.

8. Innym wnioskiem, wynikającym z badania, jest konieczność ulepszenia zasad gromadzenia i przetwarzania danych przez polskie instytucje publiczne. Zbyt często są nieustrukturyzowane, a bazy danych nawet w ramach jednej instytucji nie zawsze są ze sobą kompatybilne.
8.1 Interpretacja ochrony danych osobowych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych uniemożliwia łączenie repozytoriów Syriusz (polityka rynku pracy), Empatia (polityka społeczna), ZUS (ubezpieczenia społeczne i chorobowe), danych dot. dochodów (pochodzących z zeznań podatkowych), własności (bazy nieruchomości prowadzone przez starostów), zdrowia i zachorowań (NFZ) oraz Krajowego Sytemu Informacyjnego SIMIK (projekty realizowane z pieniędzy polityki spójności).
8.2 Brak udostępnionych publicznie z możliwością ponownego wykorzystania repozytoriów wiedzy o społeczeństwie wymienionych w poprzednim punkcie. Część rządów (m.in. w Wielkiej Brytanii i USA) poprzez otwarcie swoich rejestrów wiedzy stworzyła kompletnie nowe sektory gospodarki oparte na danych.

8.3 Brak udostępnionych publicznie dla szerszego odbiorcy baz danych Głównego Urzędu Statystycznego zawierających niezidentyfikowane dane jednostkowe, które są niezbędne do *evidence based policy* – choć są planowane zmiany w tym obszarze.

Rekomendacje:
8. Zwiększenie ilości dostępnych w sieci zasobów publicznych (m.in. zasobów informacji) w celu zapewnienia podaży treści wysokiej jakości. Opracowanie otwartych standardów udostępniania informacji publicznych, uwzględniając kwestie prawne, techniczne oraz finansowe, w celu zapewnienia m.in. możliwości maszynowego przetwarzania informacji. Wprowadzenie zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej, wraz z systemem repozytoryjnym udostępniającym publiczne zasoby informacyjne (w tym statystykę publiczną) w sposób otwarty i zestandaryzowany dla wszystkich podmiotów. Udostępnienie zgodnie ze standardami otwartości istniejących publicznych zasobów ze sfer edukacji, nauki oraz kultury, a w tym zasobów mediów publicznych, efektów publicznych programów cyfryzacji treści, programów instytucji naukowych i badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków państwowych oraz zasobów publicznych instytucji statystycznych i rejestrów administracyjnych.
8.1 Harmonizacja i uporządkowanie prawa o ochronie danych osobowych. Utrzymująca się niejasność i niespójność prawna może zniechęcać użytkowników do korzystania z produktów i usług oferowanych w sieci, a tym samym ogranicza tak rozwój gospodarki w Polsce, jak i wykorzystanie danych w polityce publicznej. Stworzenie w kolejnym etapie niezależnej jednostki analitycznej na poziomie rządowym przygotowującej prognozy i prowadzącej ocenę skutków regulacji na podobieństwo Rządowego Centrum Studiów Strategicznych wykorzystującej połączone repozytoria wiedzy administracyjnej i statystyki publicznej. Nowe ciało analityczne powinno mieć uprawnienia do używania wszystkich danych jednostkowych z rejestrów administracyjnych wraz z możliwością łączenia ich pomiędzy źródłami.
8.2 Wprowadzenie reguł gwarantujących dostępność i zgodność ze standardami otwartości zasobów publicznych i zasobów finansowanych ze środków publicznych, które będą powstawały w przyszłości.
8.3 Konieczne jest stworzenie centralnego rejestru informacji zdrowotnej dotyczącej zdrowia publicznego (zachorowań, umieralności, przyjęć do szpitali oraz czasu potrzebnego na realizowanie poszczególnych badań diagnostycznych w przypadku różnego typu chorób, ale także wykorzystania leków). Niezbędne jest rozpoczęcie analiz, których celem będzie zwiększenie efektywności systemu. Chodzi nie tylko o ograniczenie prostych nadużyć, ale także ograniczenie nieoptymalnego dla płatnika sposobu obsługi pacjentów maksymalizującego wycenę dla jednostek świadczących usługi medyczne.

9. Zgromadzone w trakcie badania dane pozwalają na rozszerzenie i pogłębienie wiedzy o rozwoju społecznym w Polsce. Badanie ukazuje obraz regionów i powiatów, który jest nieoczywisty i często zaskakujący, ze względu na przyjęcie kryteriów rozwoju innych niż wyłącznie ekonomiczne. Część jednostek terytorialnych, których pozycja w rankingu była szczególnie niska lub szczególnie wysoka, wymaga dodatkowych analiz (przykłady: Łódź, powiat suwalski, czy pińczowski). Należy zbadać bardziej szczegółowo: dlaczego niektóre powiaty lub regiony miały tak słabą lub tak wysoką dynamikę rozwoju społecznego, ponieważ nie wszystkie czynniki mogą wpływać na nią bezpośrednio (może to być specyficzny rodzaj inwestycji, np. powstanie nowego szpitala specjalistycznego lub połączenia komunikacyjnego).

Rekomendacje:
9. Wykonanie dalszych szczegółowych badań jakościowych obszarów, które są „odstające", jeżeli chodzi o poziom rozwoju społecznego. Zanalizować szczegółowo jakie czynniki, których nie da się zaobserwować przez dane ilościowe, mogły wpłynąć na sytuację zdrowotną, edukacyjną lub na poziom zamożności danego powiatu. Należy także zweryfikować jakie interwencje publiczne w opinii samorządowców najbardziej związane są z poziomem rozwoju społecznego na danym obszarze.
9.1 Należy wykonać analizę subiektywnej jakości życia i zweryfikować ją z obserwowanymi wynikami badania rozwoju społecznego by mieć pełen obraz rozwoju Polski na poziomie lokalnym. Opinie obywateli są ważne by ocenić jakie interwencje publiczne albo czynniki zewnętrzne w największym stopniu wpływają na podniesienie poziomu jakości życia. Szczegółowe badanie jakości życia było realizowane m.in. przez brytyjski urząd statystyczny z którego doświadczeń w tym wymiarze można skorzystać.

Bibliografia

Acemoglu, D. & Robinson, J., 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, London: Profile Books LTD.

Afsa, C. et al., 2008. Survey Of Existing Approaches To Measuring Socio-Economic Progress. Dostępny w: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/Survey_of_Existing_Approaches_to_Measuring_Socio-Economic_Progress.pdf.

Akder, H., 1994. A Means to Closing Gaps: Dissagregated Human Development Index.

Alkire, S. et al., 2012. *A Short Guide to Gross National Happiness Index*, Thimphu: The Centre for Bhutan Studies. Dostępny w: www.grossnationalhappiness.com.

Alkire, S., 2008. Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. In N. Kakwani & J. Silber, (red.) *The Many Dimensions of Poverty*. New York: Palgrave MacMillan. Dostępny w: http://www.ipc--undp.org/paper-seminar/Chapter_1_Many_Dimensions_Poverty.pdf.

Alkire, S., 2002. Dimensions of Human Development. *World Development*, 30(2).

Alkire, S., 2006. Needs and Capabilities. In S. Reader, (red.) *The Philosophy of Need*. Cambridge: Cambridge University Press.

Arak, P., 2012a. Kompetencje przyszłości. *ObserwatorFinansowy.pl*. Dostępny w: http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/biznes/kompetencje-przyszlosci/ [dostęp 11.12.2012].

Arak, P., 2012b. Rządzić lepiej. *ObserwatorFinansowy.pl*. Dostępny w: http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/finanse-publiczne/rzadzic-lepiej/ [dostęp 4.12.2012].

Arak, P., 2012c. Wyczerpujące się rezerwy wzrostu gospodarczego w Polsce. Jak temu zaradzić? *Liberte!* Dostępny w: http://liberte.pl/wyczerpujace-sie-rezerwy-wzrostu-gospodarczego-w-polsce-jak-temu-zaradzic/ [dostęp 4.12.2012].

Barro, R., 1999. Human capital and growth in cross-country regressions. *Swedish Economic Policy Review*, 6(2). Dostępny w: http://www.mendeley.com/research/human-capital-growth-cross-country-regressions-1/ [dostęp 14.12.2012].

Bartnik, E. et al., 2011. *Społeczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji* M. Federowicz & M. Sitek, (red.), Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych. Dostępny w: http://eduentuzjasci.pl/pl/component/content/article/126-informacje/artykul/233-raport-o-stanie-edukacji-2010.html?showall=&limitstart=.

Batorski, D. et al., 2012. *Cyfrowa gospodarka: Kluczowe trendy rewolucji cyfrowej. Diagnoza; prognozy; strategie reakcji* D. Batorski, (red.), Warszawa: MGG Conferences – Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych. Dostępny w: http://cyfrowagospodarka.pl/wp-content/uploads/2012/08/TR-Cyfrowa_Gospodarka_Kluczowe_trendy_rewolucji_cyfrowej.pdf [dostęp 14.12.2012].

Batorski, D. & Płoszaj, A., 2012. *Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014–2020*, Warszawa.

Bauer, R.A., 1967. *Social Indicators*, Cambridge: MIT Press.

Berg, A.G. & Ostry, J. D., 2011. *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, IMF Staff Discussion Note; SDN/11/08. Dostępny w: http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf [dostęp 20.02.2013].

Bishop, J., 1992. The impact of academic competencies on wages, unemployment, and job performance. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 37. Dostępny w: http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1363&context=cahrswp [dostęp 14.12.2012].

Bochniarz, P. et al., 2009. Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe M. Boni, (red.) Dostępny w: http://www.platforma.org/media/dokumenty/polska2030.pdf [dostęp 13.12.2012].

Borys, T., 2001. Jakość życia a wskaźniki ekorozwoju. In W. Ostasiewicz, (red.) *Metodologia pomiaru jakości życia*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Borys, T. (red.), 2005. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Warszawa – Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.

Borys, T. & Rogala, P. (red.), 2008. *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, Warszawa: UNDP. Dostępny w: http://undp.iq.pl/O-nas/Biblioteka/Jakosc-zycia-na-poziomie-lokalnym-ujecia-wskaznikowe-Tadeusz-Borys-Piotr-Rogala-red.-UNDP-Warszawa-2008.

Bukowski, M. (red.), 2005. *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

Bukowski, M., Kowal, P. & Lewandowski, P., 2011. *Modelowa analiza rynków pracy o różnej strukturze instytucjonalnej*, Warszawa. Dostępny w: http://ibs.org.pl/site/upload//publikacje/Modelowa Analiza Rynkow Pracy IBS 2011.PDF [dostęp 11.12.2012].

Bukowski, M., Śniegocki, A. & Szpor, A., 2012. *Drzemiący tygrys, spętany orzeł. Dylematy polskiej debaty o polityce innowacyjnej*, Warszawa. Dostępny w: http://ibs.org.pl/site/upload/prasowe/ekoinno1809/ibs wp3 ekoinnowacje 120912 2.pdf [dostęp 14.12.2012].

Bukowski, P. et al., 2012. *Raport o stanie edukacji 2011. Kontynuacja przemian* M. Federowicz & A. Wojciuk, (red.), Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych. Dostępny w: http://eduentuzjasci.pl/images/stories/badania/rose2011/RoSE2011-raport.pdf.

Cahuc, P. & Zylberberg, A., 2004. *Labor Economics*, Cambridge: The MIT Press. Dostępny w: http://www.amazon.com/Labor-Economics-Pierre-Cahuc/dp/026203316X [dostęp 14.12.2012].

Cartwright, N. & Hardie, J., 2012. *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*, London: OUP USA.

CBOS, 2012. *Wydatki rodziców na edukację w roku szkolnym 2012/2013*, Warszawa. Dostępny w: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_141_12.PDF.

Chaudhuri, S. & M. Ravallion, M., 2006. *Partially Awakened Giants: Uneven Growth in China and India*, World Bank Policy Research Working Paper, Nr 4069. Dostępny w: http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/17/000016406_20061117113609/Rendered/PDF/wps4069.pdf

Chłoń-Domińczak, A. et al., 2011. Analysis of health and socio economic characteristics of district level populations in Poland.

Cimochowski, G. et al., 2011. *Polska internetowa. Jak Internet dokonuje transformacji polskiej gospodarki*, Warszawa. Dostępny w: http://www.polskainternetowa.pl/pdf/raport_BCG_polska_internetowa.pdf.

Clark, W.R., Golder, M.R. & Golder, S.N., 2012. *Principles of Comparative Politics*, Washington D.C.: CQ Press, SAGE.

Cwalina, W., 2000. *Zastosowanie modelowania równań strukturalnych w naukach społecznych*, Kraków. Dostępny w: http://www.statsoft.pl/czytelnia/badanianaukowe/d4spol/nazastosowaniemod3.pdf.

Czapiński, J. & Panek, T., 2012. *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków* J. Czapiński & T. Panek, (red.), Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego. Dostępny w: http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf [dostęp 11.12.2012].

Czarnik, S. et al., 2012. *Kompetencje jako klucz do rozwoju Polski. Raport podsumowujący drugą edycję badań „Bilans Kapitału Ludzkiego" realizowaną w 2011 roku* J. Górniak, (red.), Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Dostępny w: http://bkl.parp.gov.pl/.

Cześnik, M., 2009. Partycypacja wyborcza Polaków. Dostępny w: http://www.isp.org.pl/files/2014584925017435100126337 4709.pdf.

Dahlgren, G. & Whitehead, M., 2007. *European strategies for tackling social inequities in health: Levelling up Part 2*, Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe. Dostępny w: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/103824/E89384.pdf [dostęp 14.12.2012].

Daly, H.E. & Cobb Jr., J.B., 1994. *For The Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Boston: Beacon Press.

Danielewicz, M. & Mazurek, P., 2012. *Technospołecznicy. Rozkwit mediów lokalnych*, Dostępny w: http://creativecommons.pl/wp-content/uploads/2012/05/Technospolecznicy_raport.pdf.

Deloitte, 2010. *Unleashing potential. Women's Initiative Annual Report*, Dostępny w: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/WAR_sm%20FINAL.pdf.

Diener, E.D. & Suh, E., 1997. Measuring quality of life: economic, social, and subjective indicators. Social Indicators Research, 40(1–2).

Dolnicki, B., 2012. *Samorząd terytorialny*, Warszawa: Wolters Kluwer.

Dragu, T. & Rodden, J., 2011. Representation and redistribution in federations. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 108(21). Dostępny w: http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=3102419&tool=pmcentrez&rendertype=abstract [dostęp 13.12.2012].

Drewnowski, J., 1977. Poverty: Its Meaning and Measurement. *Development and Change*, 8(2).

Drewnowski, J., 1972. Social indicators and welfare measurement: Remarks on methodology. *The Journal of Development Studies*, 8(3).

Drewnowski, J. & Scott, W., 1966. *The Level of Living Index*, Geneva: UNRISD.

Dunn, W.N., 2009. *Public Policy Analysis: An Introduction*, New York: Pearson.

Dye, T.R., 1976. *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do it and What Difference it Makes*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Dziennik Gazeta Prawna, 2012. Bezrobocie schowało się na wsi. Rolnictwo ukrywa około 600 tys. osób bez pracy. *Dziennik Gazeta Prawna*. Dostępny w: http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/659412,bezrobocie_schowalo_sie_na_wsi_rolnictwo_ukrywa_okolo_600_tys_osob_bez_pracy.html [dostęp 4.12.2012].

Easterlin, R. a et al., 2010. The happiness-income paradox revisited. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 107(52).

European Commission, 1999. Technical solutions for evaluation within a partnership framework., 4. Dostępny w: http://www.eureval.fr/IMG/pdf/volume 4 EN.pdf.

Filiciak, M., Hofmokl, J. & Tarkowski, A., 2012. *Obiegi kultury. Społeczne cyrkulacja treści*, Warszawa. Dostępny w: http://obiegikultury.centrumcyfrowe.pl/.

Florida, R., 1995. Toward the Learning Region. Futures, 27(5). Dostępny w: http://creativeclass.com/rfcgdb/articles/1995-Futures-Toward_the_Learning_Region.pdf.

Fukuda-Parr, S., 2003. Rescuing the Human Development Concept from the HDI: Reflections on a New Agenda. Dostępny w: http://www.cid.harvard.edu/events/papers/fukudaparr_rescuingarticle_2003.pdf [dostęp 1.09.2012].

Global Footprint Network, 2012. Global Footprint Network. Dostępny w: http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/ [dostęp 26.09.2012].

Godlewska-Majkowska, H. et al., 2012. *Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2012*, Warszawa. Dostępny w: http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=19105.

Gorzelak, G., 2009. Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36). Dostępny w: http://studreg.uw.edu.pl/pdf/2009_2_gorzelak.pdf.

Gorzelak, G., 2007. Rozwój – region – polityka. In G. Grzegorz & A. Tucholska, (red.) *Rozwój, region, przestrzeń*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – EUROREG.

Gorzelak, G. & Smętkowski, M., 2005. *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar."

Grotowska-Leder, J., 2011. Regionalne zróżnicowanie ubóstwa w Polsce na tle UE. Społeczno-ekonomiczne problemy regionów. In A. Organiściak-Krzyszkowska, (red.) *Regionalne aspekty rynku pracy*. Warszawa – Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, IPiSS.

GUS, 2011a. *Metodologia Badań Budżetów Gospodarstw Domowych*, Warszawa: GUS. Dostępny w: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_meto_badania_bud__gospod__dom.pdf.

GUS, 2012a. *Produkt krajowy brutto – Rachunki regionalne w 2010 r.*, Warszawa: GUS. Dostępny w: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RN_pkb_rachunki_regionalne_2010.pdf.

GUS, 2011b. *Stan zdrowia ludności Polski 2009 r.*, Warszawa. Dostępny w: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/ZO_stan_zdrowia_2009.pdf [dostęp 14.12.2012].

GUS, 2007. *Stan zdrowia ludności Polski w przekroju terytorialnym w 2004 r.*, Warszawa. Dostępny w: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/stan_zdrowia_2004_teryt.pdf [dostęp 14.12.2012].

GUS, 2012b. Ubóstwo w Polsce w 2011 r. In Warszawa: GUS. Dostępny w: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_ubostwo_w_polsce_2011.pdf.

GUS, 2011c. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, Katowice. Dostępny w: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/oz_wskazniki_zrownowazonego_rozwoju_Polski_us_kat.pdf.

Hanushek, E.A. & Woessmann, L., 2007. The Role of Education Quality for Economic Growth., 4122. Dostępny w: http://papers.ssrn.com/abstract=960379 [dostęp 19.12.2012].

Head, B., 2009. Evidence-based policy: principles and requirements. In *Strengthening Evidence-based Policy in the Australian Federation*. Canberra: Australian Government. Productivity Commission. Dostępny w: http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0007/96208/03-chapter2.pdf.

Heckman, J.J., 2002. *Invest in the Very Young*, Chicago: Ounce of Prevention Fund. Dostępny w: http://www.eric.(red.) gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED467549 [dostęp 18.12.2012].

Helliwell, J., Layard, R. & Sachs, J. (red.), 2012. *World Happiness Report*, The Earth Institute Columbia University, Canadian Institute for Advanced Research, Centre for Economic Performance.

Herbst, M., 2012. *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar."

Herbst, M., 2004. Zróżnicowanie jakości kapitału ludzkiego w Polsce. Od czego zależą wyniki edukacyjne? *Studia Regionalne i Lokalne*, 17(3).

Herbst, M., Olechnicka, A. & Płoszaj, A., 2011. Higher Education Institutions: Potential, Barriers, Costs, Opportunities. In S. Mazur, (red.) *The Resource-integrating state: Development Potential vs. the Quality of Public Regulations*. Kraków: The Malopolska School of Public Administration and Cracow University of Economics.

Hofmokl, J. et al., 2011. *Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce. Wersja robocza 08.07.2011*, Dostępny w: http://centrumcyfrowe.pl/wp-content/uploads/2011/07/Mapa-drogowa_draft.pdf.

Van Hoorn, A., 2007. A short introduction to subjective well-being: its measurement, correlates and policy uses. In *Conference on Measuring Progress of Societies*. Istanbul: OECD. Dostępny w: http://www.oecd.org/site/worldforum06/38331839.pdf.

Howlett, M., Perl, A. & Ramesh, M., 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Ontario: Oxford University Press.

Ivanov, A. & Peleah, M., 2011. *Disaggregation of Human Development Index. Opportunities and challenges for local level policy-making*, Bratislava. Dostępny w: http://europeandcis.undp.org/ourwork/poverty/show/11F90F12-F203–1EE9-B34D716C2DB36555.

Jastramskis, M., 2011. Learning the Economic Vote at Local Elections: Case of Lithuania, 1995–2011. In Sofia: The 1 st European Conference on Comparative Electoral Research. Dostępny w: http://true-european-voter.eu/sites/default/files/Mazvydas Jastramskis Learning economic vote at local elections.pdf.

Jastrzębska, M., 2012. *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Johnsen, S., 2012. Women in work: The Norwegian experience. *OECD Observer*. Dostępny w: http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3898/Women_in_work:_The_Norwegian_experience.html [dostęp 13.12.2012].

Kaczmarczyk, P. & Okólski, M., 2008. *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego.

Keating, M., 1994. *Szczyt Ziemi: globalny program działań: napisana potocznym językiem wersja dokumentu Agenda 21 i innych porozumień przyjętych w Rio / Publikacja The Centre for Our Common Future napisana przez Michaela Keatinga*, Warszawa: Agencja Informacyjna „GEA."

Kotowska, I. & Chłoń-Domińczak, A., 2012. Zarządzanie finansami publicznymi w kontekście zmiany demograficznej. *Studia Ekonomiczne*, 72(1). Dostępny w: http://www.inepan.waw.pl/pliki/studia_ekonomiczne/Studia 2012 1 01 Kotowska Chlon.pdf.

Kotowska, I., Matysiak, A. & Domaradzka, A., 2005. *Scenariusze polityki ludnościowej dla Polski: badanie eksperckie Delphi*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Krawczak, I. et al., 1990. *Poziom życia ludności Polski w latach 1988–1989*, Warszawa.

Kurowski, P., 2012. Poziom i struktura minimum egzystencji w 2011 r. Dostępny w: http://www.ipiss.com.pl/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=129 [dostęp 29.11.2012].

Kuznets, S., 1962. How to Judge Quality. *The New Republic*.

Luszniewicz, A., 1974. Koncepcja mierników poziomu życia ludności. In J. Danecki, (red.) *Społeczne aspekty rozwoju gospodarczego*. Warszawa: PWN.

Marmot, M. & Wilkinson, R., 2006. *Social Determinants of Health, 2nd edition*, New York: Oxford University Press.

McFadden, E. et al., 2008. Social inequalities in self-rated health by age: cross-sectional study of 22,457 middle-aged men and women. *BMC public health*, 8. Dostępny w: http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=2491612&tool=pmcentrez&rendertype=abstract [dostęp 14.12.2012].

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012. *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*. Projekt z 9 marca 2012 r., Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2012. *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Projekt z 31 lipca 2012 r.*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Dostępny w: http://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012a. Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle najnowszych wyników badań makroekonomicznych. Dostępny w: http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/Informacja_prasowa_Wplyw_Funduszy_270812.pdf.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012b. *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Ministerstwo Zdrowia, 2007. *Narodowy program zdrowia na lata 2007–2015*, Warszawa: Ministerstwo Zdrowia.

Ministerstwo Środowiska & Ministerstwo Gospodarki, 2011. *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko: Perspektywa 2020. Projekt z dnia 18 maja 2011 r.*, Warszawa: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Gospodarki.

Miszczuk, A., 2010. Peryferyjność regionów. In A. Tucholska, (red.) *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Morris, I., 2010. *Social Development*, Stanford: Stanford University. Dostępny w: http://ianmorris.org/docs/social-development.pdf [dostęp 29.09.2012].

New Economics Foundation, 2012. *Happy Planet Index 2012: Report. A global index of sustainable well-being*, London. Dostępny w: http://www.happyplanetindex.org/assets/happy-planet-index-report.pdf.

Nordhaus, W.D. & Tobin, J., 1973. Is Growth Obsolete? In M. Moss, (red.) *The Measurement of Economic and Social Performance*. NBER. Dostępny w: http://www.nber.org/chapters/c3621.

Nussbaum, M.C., 2000. *Women and human development: The capabilities approach*, Cambridge: Cambridge University Press.

OECD, 2010a. *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, Paris. Dostępny w: http://www.oecd.org/education/highereducationandadultlearning/educationataglance2010oecdindicators.htm.

OECD, 2012a. *Education Today 2013. The OECD Perspective*, Paris: OECD Publishing. Dostępny w: http://han.buw.uw.edu.pl/han/OECD/www.oecd-ilibrary.org/education/education-today-2013_edu_today-2012-en.

OECD, 2010b. *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2012b. Your Better Life Index. Dostępny w: www.oecdbetterlifeindex.org [dostęp 29.09.2012].

Office for National Statistics, 2012. Measuring National Well-being. Dostępny w: http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/well-being/index.html [dostęp 29.09.2012].

Olejniczak, K., 2010. Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999–2010. In A. Haber & M. Szałaj, (red.) *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*. Warszawa: PARP.

Olejniczak, K., Kozak, M.W. & Ledzion, B. (red.), 2008. *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych: podręcznik akademicki*, Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego – Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne. Dostępny w: http://books.google.com/books?id=AIKM9ROkaHMC&pgis=1 [dostęp 14.12.2012].

Or, Z., 2000. Determinants of health outcomes in industrialised countries: a pooled, cross-country, time-series analysis. *OECD Economic Studies*, 30(1). Dostępny w: http://www.oecd.org/eco/productivityandlongtermgrowth/2732311.pdf [dostęp 14.12.2012].

Osborne, D. & Gaebler, T., 1993. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.

Panek, T., 2012. Poziom i jakość życia. In T. Panek, (red.) *Statystyka społeczna*. Warszawa: PWE.

Panek, T., 2007. Ubóstwo i nierówności. In T. Panek, (red.) *Statystyka społeczna*. Warszawa: PWE.

Panek, T., 2008. Ubóstwo i nierówności: dylematy pomiaru. In Warszawa: GUS. Dostępny w: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Ubostwo_i_nierownosci-dylematy_pomiaru.pdf [dostęp 14.12.2012].

Panek, T., 2011. *Ubóstwo, wykluczenie społeczne i nierówności*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Pineda, J., 2012. Measuring Human Progress: Challenges and Prospects. Dostępny w: http://www.undp.org/content/india/en/home/library/hdr/human-development-discussion-papers/measuring-human-progress/.

Plicha, M., 2008. *Rachunki narodowe. Wybrane problemy i przykłady zastosowań*, Łódź. Dostępny w: http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rachunki_narodowe-wybr_probl_i_przyk_zastos.pdf.

Płoszaj, A., Batorski, D. & Peszat, K., 2012. *Technologie informacyjno-komunikacyjne a samorząd lokalny i rozwój lokalny w województwie mazowieckim*, Warszawa. Dostępny w: http://cyfrowagospodarka.pl/wp-content/uploads/2012/07/12_TechnologieInformacyjnoKom.pdf [dostęp 14.12.2012].

Raciborski, J., 2011. *Obywatelstwo z perspektywy socjologicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Radziwiłł, A., 1999. Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju. Dostępny w: http://www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/SA197.pdf [dostęp 11.12.2012].

Rajkiewicz, A., 2001. O genezie minimum socjalnego w Polsce i dalszym jego ciągu. *Polityka Społeczna*, 332(11–12).

Rakowski, M., 1976. Pojęcie, wycena i analiza poziomu życia. *Ekonomista*, 3.

Rapkiewicz, M., 2012. Sytuacja finansowa sektora samorządowego w Polsce – ostatnie lata oraz perspektywy. In M. Rapkiewicz, (red.) *Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*. Warszawa: Instytut Sobieskiego. Dostępny w: http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Rapkiewicz-red.-Efektywność-PDF.pdf.

Rok, J., 2012. *Zagregowany wskaźnik zrównoważonego rozwoju lokalnego dla Polski*. Uniwersytet Warszawski. Dostępny w: https://apd.uw.edu.pl/index.php?page=cert&cert_cid=91811.

Rolnick, B.A.J. & Grunewald, R., 2007. The Economics of Early Childhood Development as Seen by Two Fed Economists. *Community Investments*, Fall 2007. Dostępny w: http://www.frbsf.org/publications/community/investments/0709/economics_early_childhood.pdf.

Sen, A.K., 1993a. *Inequality re-examined*, Cambridge: Harvard University Press.

Sen, A.K., 1993b. The Quality of Life. In M.C. Nussbaum & A. Sen, (red.) *The Quality of Life*. New York: Oxford Clarendon Press. Dostępny w: http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0198287976.001.0001/acprof-9780198287971.

Sen, A.K., 2002. *Rozwój i wolność*. Poznań: Zysk i s-ka.

Sen, A.K. & Anand, S., 1994. Human Development Index: Methodology and Measurement. *Occasional Papers*. Dostępny w: http://hdr.undp.org/en/media/Anand_and_Sen_HDI.pdf.

Singh, R.K. et al., 2009. An overview of sustainability assessment methodologies. *Ecological Indicators*, 9(2).

Skousen, M., 2009. *The Making of Modern Economics. The Lives and Ideas of the Great Thinkers*, New York: M. E. Sharpe Publishers.

Smętkowski, M. et al., 2011. *The European Metropolises and Their Regions: From Economic Landscapes to Metropolitan Networks*, Warszawa: EUROREG – Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Smętkowski, M., Jałowiecki, B. & Gorzelak, G., 2009. Obszary metropolitalne w Polsce : problemy rozwojowe i delimitacja. *Studia Regionalne i Lokalne*, 35(1). Dostępny w: http://www.studreg.uw.edu.pl/pdf/2009_1_smetkowski_jalowiecki_gorzelak.pdf [dostęp 14.12.2012].

Smętkowski, M. & Płoszaj, A., 2011. Duże miasta Polski – wyzwania rozwojowe a interwencja w ramach polityki spójności 2004–2006. *Studia Regionalne i Lokalne*, (Wydanie specjalne 2011).

Start, D. & Hovland, I., 2004. *Tools for Policy Impact A Handbook for Researchers*, London: Research and Policy in Development Programme. Dostępny w: http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications--opinion-files/194.pdf [dostęp 14.12.2012].

Stiglitz, J.E., Sen, A.K. & Fitoussi, J.-P., 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris. Dostępny w: http://media.ft.com/cms/f3b4c24a-a141–11de-a88d-00144feabdc0.pdf.

Strahl, D. (red.), 2006. *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Strawiński, P., 2007. Changes in return to higher education in Poland 1998–2004.

Suchecka, J., 2010. *Ekonomia zdrowia i opieki zdrowotnej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Svedberg, P. et al., 2006. A prospective study of health, life-style and psychosocial predictors of self-rated health. *European journal of epidemiology*, 21(10). Dostępny w: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17106761 [dostęp 14.12.2012].

Szafraniec, K., 2011. *Młodzi 2011* B. Michał, (red.), Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Dostępny w: http://kprm.gov.pl/Mlodzi_2011_alfa.pdf [dostęp 14.12.2012].

Szarfenberg, R., 2008. Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Dostępny w: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/wykluczenie/.

Szarfenberg, R., 2011. Rozwój społeczny, czyli detronizacja PKB. Dostępny w: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/KrytykaPKB.pdf.

Szatur-Jaworska, B., 2008. Diagnoza i diagnozowanie w polityce społecznej. In G. Firlit-Fesnak & M. Szylko-Skoczny, (red.) *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Talberth, J., Cobb, C. & Slattery, N., 2006. The Genuine Progress Indicator 2006. *A Tool for Sustainable Development*, Oakland. Dostępny w: http://www.environmental-expert.com/Files/24200/articles/12128/GPI202006.pdf.

Tanguaya, G.A. et al., 2010. Measuring the sustainability of cities: An analysis of the use of local indicators. *Ecological Indicators*, 10(2). Dostępny w: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1470160X09001277.

The Economist Intelligence Unit, 2005. *The Economist Intelligence Unit's quality-of-life index*, London. Dostępny w: http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf.

Tucholska, A., 2007. *Powiat: między zbiorowością a wspólnotą*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe "Scholar". Dostępny w: http://books.google.com/books?id=F8AWGQAACAAJ&pgis=1 [dostęp 14.12.2012].

ul Haq, M., 2003. The Birth of the Human Development Index. In S. Fukuda-Parr & A. K. Shiva Kumar, (red.) *Readings in Human Development*. Oxford: Oxford University Press. Dostępny w: http://www.cid.harvard.edu/events/papers/ulhaq_humandevelopindexchap_030201.pdf.

UNDP, 1990. *Human Development Report 1990*, New York. Dostępny w: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_en_front.pdf.

UNDP, 2010. *Human Development Report 2010 The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, New York: Palgrave MacMillan. Dostępny w: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Contents.pdf.

UNDP, 2011. *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*, New York. Dostępny w: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2011 Global HDR/English/HDR_2011_EN_Complete.pdf [dostęp 14.12.2012].

UNDP, 2007. *Measuring Human Development. A Primer. Guidelines and tools for statistical research analysis and advocacy*, Bangkok: UNDP. Dostępny w: http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/thailand/THAILAND_2007_en.pdf.

UNDP, 2012. Women's Empowerment. UNDP. Dostępny w: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/womenempowerment/overview/ [dostęp 14.12.2012].

UNDP PO in Poland, 2012. *Local Human Development Index. Conceptual foundations, methodology of measurement and policy application*, Warszawa. Dostępny w: https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDQQFjAA&url=http://www.undp.org.pl/eng/content/download/1542/8448/file/Methodology_LHDI_1.9%20611.pdf&ei=q7vJUP7gLs6Lswbog4CYCA&usg=AFQjCNEMBI4gXROiyPuMiLq96_U4Bxns2g&sig2=LhbELSisDIu6lZBKCzT7Hw&bvm=bv.1355272958,d.Yms.

UNDP Poland, 2007. *Edukacja dla Pracy. Raport o Rozwoju Społecznym*. Polska 2007, Warszawa. Dostępny w: http://www.undp.org.pl/content/download/575/3330/file/Publikacja Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2007.PDF.

UNDP Poland, 2000. *Raport o Rozwoju Społecznym – Polska 2000*. Rozwój obszarów wiejskich, Warszawa.

UNDP Poland, 2004. *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, Warszawa. Dostępny w: http://www.unic.un.org.pl/nhdr/nhdr2004/nhdr2004_pl.pdf.

UNDP Poland, 2006. *Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe*, Warszawa. Dostępny w: http://rownosc.info/customers/rownosc/web/attachments/f38f043bf101be59dab4973ad3e9312e7342d075.pdf [dostęp 13.12.2012].

United Nations, 1995. *The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development G-12 March 1995*, New York: United Nations.

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, 2012. *Addressing inequalities: The heart of the post-2015 agenda and the future we want for all*. Dostępny w: http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/10_inequalities.pdf [dostęp 20.02.2013].

Werwińska, A., 2011. Zdolność powiatów ziemskich do zaciągania zobowiązań a nowy limit długu jednostek samorządu terytorialnego. Ekonometria, 34.

Wilkinson, R. & Pickett, K., 2010. *The Spirit Level. Why Equality Is Better for Everyone*, London: Penguin Books Ltd.

Wojtyniak, B. et al., 2012. *Atlas umieralności ludności Polski*, Warszawa: Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny.

Wojtyniak, B. et al., 2008. Długość życia i umieralność ludności Polski. In P. Goryński & B. Wojtyniak, (red.) *Sytuacja Zdrowotna Ludności Polski*. Warszawa: Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny.

Wojtyniak, B., Rabczenko, D. & Stokwiszewski, J., 2011. Differences in health status of the population across districts in Poland. In A. Chłoń-Domińczak et al., (red.) *Analysis of health and socio economic characteristics of district level populations in Poland*. Warszawa: Ministerstwo Zdrowia.

World Bank, 2012a. Adjusted Net Saving. Dostępny w: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTEEI/0,,contentMDK:20502388~menuPK:1187778~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:408050,00.html [dostęp 25.09.2012].

World Bank, 2012b. *World Development Report 2013: Jobs*, Washington D.C. Dostępny w: http://econ.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=23044836&theSitePK=8258025&piPK=8258412&pagePK=8258258.

World Wide Fund et al., 2012. *Living Planet Report 2012*. Biodiversity, biocapacity and better choices, Gland: WWF. Dostępny w: http://awsassets.wwf.org.au/downloads/mc078_g_living_planet_report_2012_15may12.pdf.

Wróblewska, W., 2010. Stan zdrowia w Polsce – rola czynników ekonomiczno-społecznych i stylu Ŝycia. Ocena na podstawie wskaźnika SRH i PAR. Dostępny w: http://www.sgh.waw.pl/instytuty/isd/publikacje/Working Paper_WW.pdf [dostęp 14.12.2012].

Wulff, H.R. & Gotzsche, P.C., 2005. *Racjonalna diagnoza i leczenie : wprowadzenie do medycyny wiarygodnej czyli Evidence-Based Medicine*, Łódź: Aktis.

Zalewski, D., 2009. Possibilities and limitations concerning the use of evaluation outcomes by public institutions. In A. Haber & M. Szałaj, (red.) *Evaluation in the Making Contexts and Methods*. Warszawa: Polish Agency for Enterprise Development. Dostępny w: http://www.parp.gov.pl/files/74/81/305/10644.pdf.

Zambrano, E., 2011. Measuring HDI Measurements: Why the New Model Works Best. *Let's Talk Human Development*. Dostępny w: http://hdr.undp.org/en/humandev/lets-talk-hd/2011–01b/ [dostęp 25.09.2012].

Zerka, P., 2012a. Cyfrowy reset. wieloletnie ramy finansowe UE (2014–202) a rozwój gospodarki cyfrowej w Polsce. Dostępny w: http://www.demosservices.home.pl/www/files/Demos_Cyfrowy_reset.pdf.

Zerka, P., 2012b. Polska 2015. Edukacja dla nowoczesności. Dostępny w: http://www.demosservices.home.pl/www/files/Demos_edukacja_PZ.pdf.

Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2008. *Raport o Kapitale Intelektualnym Polski*, Warszawa.

Świeboda, P. & Petru, R., 2012. Przedsiębiorczość – internet – wzrost. Klucz do nowej odsłony polskiej modernizacji. Dostępny w: http://www.demosservices.home.pl/www/files/Demos_Przedsiebiorczosc_internet.pdf.

Aneks 1. Tabela użytych wskaźników

Wskaźnik	Metoda obliczenia na poziomie powiatu	Dostępność danych	Źródło danych
Dochód brutto na mieszkańca	Suma dochodu podatników ogółem przed opodatkowaniem (zeznania podatkowe: PIT-36, PIT-36L, PIT-37) plus dochód z rolnictwa na bazie hektarów przeliczeniowych (wpływy gmin z podatku rolnego podzielone przez wartość podatku z jednego hektara przeliczeniowego pomnożone przez średni dochód z 1 ha przeliczeniowego z działalności indywidualnych gospodarstw rolniczych, które stanowią podstawę podatku rolniczego dla gruntów rolnych)	Począwszy od 2004 roku	Ministerstwo Finansów Główny Urząd Statystyczny
Transfery świadczeń społecznych per capita	Suma wydatków na pomoc społeczną oraz inne zadania polityki społecznej: suma świadczeń społecznych oraz wydatków na politykę rodzinną w budżetach lokalnych władz samorządowych (gminnych oraz powiatowych) z wyłączeniem świadczeń z tytułu klęsk żywiołowych podzielona przez liczbę mieszkańców powiatu	Począwszy od 2004 roku	Ministerstwo Finansów
Odsetek dzieci w edukacji przedszkolnej (przedział wiekowy 3–4 lata)	Wyrażony w procentach stosunekliczby dzieci w wieku 3–4 lata uczęszczających do przedszkoli w danym powiecie do liczby dzieci w wieku 3–4 lata w danym powiecie	Począwszy od 2003 roku	Główny Urząd Statystyczny
Średni wynik egzaminu gimnazjalnego z części matematyczno-przyrodniczej	Odchylenie od średniej krajowej (Polska=100) z wyników egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej dla określonego powiatu	Począwszy od 2002 roku	Centralna Komisja Egzaminacyjna
Oczekiwane dalsze trwanie życia noworodka	Przeciętne dalsze trwanie życia obliczono w oparciu o dane GUS dla poziomu podregionów (NUTS-3). Bazując na obliczanych przez GUS wskaźnikach dalszego trwania życia w podziale na obszary wiejskie i miejskie oraz dla kobiet i mężczyzn, oszacowano przeciętne trwanie życia w powiatach. Szacunki oparto na stopniu urbanizacji danego powiatu. Wskaźniki dla kobiet i mężczyzn zostały zagregowane, w oparciu o proporcję płci noworodków w danym roku w Polsce.	Począwszy od 2007 roku dla NUTS 3	Główny Urząd Statystyczny
Zagregowane współczynniki zgonów z powodu nowotworów i chorób układu krążenia na 100 000 osób	Suma liczby zgonów z powodu chorób układu krążenia oraz nowotworów w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców wybranego obszaru. By zminimalizować wpływ zdarzeń losowych, wynik dla danego roku jest średnią arytmetyczną z lat x, x-1 oraz x-2.	Począwszy od 2007 roku	Główny Urząd Statystyczny
Wydatki publiczne ogółem na poziomie LAU 1 per capita bez środków unijnych	Suma wydatków z budżetów gmin i powiatów, na terenie danego powiatu bez pozycji budżetowych sfinansowanych ze środków unijnych w budżetach samorządu terytorialnego podzielona przez liczbę mieszkańców	Począwszy od 2006 roku	Główny Urząd Statystyczny za Ministerstwem Finansów
Środki unijne w budżetach samorządowych per capita	Suma pozycji budżetowych sfinansowanych ze środków unijnych w budżetach samorządu terytorialnego (gminy na terenie powiatu i powiat) podzielona przez liczbę mieszkańców	Począwszy od 2006 roku	Główny Urząd Statystyczny za Ministerstwem Finansów
Liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela (szkoły podstawowe i gimnazja)	Zsumowana liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów podzielona przez zsumowaną liczbę nauczycieli w tych szkołach dla określonego powiatu	Począwszy od 2007 roku	Ministerstwo Edukacji Narodowej
Wydatki na edukację na ucznia (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły średnie)	Suma wydatków samorządów (gmin i powiatów) na edukację podzielona przez liczbę uczniów (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły średnie) dla określonego powiatu	Począwszy od 1995 roku	Główny Urząd Statystyczny

Wskaźnik	Metoda obliczenia na poziomie powiatu	Dostępność danych	Źródło danych
Liczba lekarzy i lekarzy dentystów według podstawowego miejsca pracy, w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców	Liczba lekarzy i lekarzy dentystów według podstawowego miejsca pracy w zakładach opieki zdrowotnej. Nie obejmują jednostek, których organem tworzącym jest MON lub MSWiA, osób pracujących w NFZ, administracji państwowej, uczelniach wyższych) bez względu na rodzaj umowy, na podstawie której wykonywana jest praca (na przykład umowa o pracę, umowa cywilnoprawna, w tym umowa zlecenie) i wymiar czasu pracy. Według podstawowego miejsca pracy – pracujący, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy wg oświadczenia pracującego. Osoby te, niezależnie od wymiaru czasu pracy, są liczone raz w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców w danym powiecie.	Począwszy od 2006 roku	Główny Urząd Statystyczny
Liczba pielęgniarek i położnych według podstawowego miejsca pracy, w przeliczeniu na 100 tysięcy mieszkańców	Liczba pielęgniarek i położnych ogółem (łącznie z tytułem mgr) według podstawowego miejsca pracy w zakładzie opieki zdrowotnej. Nie obejmują jednostek, których organem tworzącym jest MON lub MSWiA, osób pracujących w NFZ, administracji państwowej, uczelniach wyższych) bez względu na rodzaj umowy, na podstawie której wykonywana jest praca (na przykład umowa o pracę, umowa cywilnoprawna, w tym umowa zlecenie) i wymiar czasu pracy. Według podstawowego miejsca pracy – pracujący, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy wg oświadczenia pracującego. Osoby te, niezależnie od wymiaru czasu pracy, są liczone raz w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców w danym powiecie.	Począwszy od 2006 roku	Główny Urząd Statystyczny
Zmieszane odpady zebrane w ciągu roku	Zmieszane odpady komunalne zebrane z gospodarstw domowych to odpady zebrane w ciągu roku bez odpadów zebranych selektywnie i wyselekcjonowanych z frakcji suchej na mieszkańca określonego powiatu. W tonach.	Począwszy od 2005 roku	Główny Urząd Statystyczny
Udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem	Wyrażony w procentach stosunek liczbyosób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej do liczby mieszkańców danego powiatu.	Począwszy od 2008 roku	Główny Urząd Statystyczny
Średnia liczba lat nauki potrzebna na zdobycie osiągniętego poziomu wykształcenia przez osoby powyżej 25 r.ż.	Suma liczby osób powyżej 25 roku życia z danym poziomem wykształcenia przemnożona przez zakładany czas konieczny na ukończenie danej szkoły podzielona przez liczbę osób w wieku 25 i więcej lat. Zakładany uproszczony model ścieżki osiągnięcia danego wykształcenia: wyższe – 17 lat, policealne 14 lat, średnie zawodowe – 12 lat, zasadnicze zawodowe 12 lat, podstawowe 8 lat, niepełne – 6 lat. Lata spędzone na nauce na podstawie obowiązujących dla osób 25 lat i więcej w 2002 roku regulacji.	Tylko dla roku przeprowadzenia Narodowego Spisu Powszechnego (2002)	Główny Urząd Statystyczny
Stopa bezrobocia rejestrowanego	Wyrażony w procentach stosunek liczby osób zarejestrowanych jako bezrobotne w powiatowych urzędach pracy do liczby cywilnej ludności aktywnej zawodowo (suma zarejestrowanych bezrobotnych i pracujących, z pominięciem pracowników jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego).	Począwszy od 2002 roku	Główny Urząd Statystyczny
Frekwencja w wyborach samorządowych	Wyrażony w procentach stosunek liczby głosów oddanych w ostatnich wyborach do Rady Gminy w danym powiecie do liczby wszystkich osób uprawnionych do głosowania.	Tylko dla roku wyborczego – wykorzystano dane z ostatnich wyborów samorządowych (2010)	Państwowa Komisja Wyborcza
Odsetek deklaracji podatkowych składanych przez Internet	Wyrażony w procentach stosunek liczby wszystkich deklaracji podatkowych (PIT-36, PIT-37, PIT-37L) składanych przez Internet (poprzez system e-Deklaracje) do sumy wszystkich deklaracji podatkowych (PIT-36, PIT-37, PIT-37L) złożonych w powiecie	Począwszy od 2009 roku	Ministerstwo Finansów
Mandaty pełnione w samorządach przez kobiety	Wyrażony w procentach stosunek liczbypełnionych przez kobiety mandatów w Radzie Gminy i Radzie Powiatu do liczby wszystkich mandatów w tych Radach	Tylko dla roku wyborczego – wykorzystano dane z ostatnich (2010) wyborów samorządowych	Państwowa Komisja Wyborcza

Aneks 2. Wartości wskaźników syntetycznych

Opis skrótów:
LHDI – Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego
HI – Wskaźnik Zdrowia
EI – Wskaźnik Edukacji
WI – Wskaźnik Zamożności
$LHDI_{PI}$ – nakłady publiczne na wymiary rozwoju społecznego
HIPI- Wskaźnik Nakładów Zdrowotnych
EIPI- – Wskaźnik Nakładów Edukacyjnych
LEIPI – Wskaźnik Wydatków Lokalnych

Tablica 1. Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego i jego komponenty w województwach

Kod JST	Województwo	Pozycja wg LHDI				LHDI	HI	EI	WI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
02	Dolnośląskie	7	7	7	7	46,34	47,61	48,79	42,84	30,57	30,18	35,04	27,02
04	Kujawsko-Pomorskie	13	12	13	13	41,22	49,17	42,31	33,67	27,05	30,36	29,35	22,21
06	Lubelskie	14	14	16	15	39,55	48,61	46,46	27,40	28,56	36,30	29,54	21,72
08	Lubuskie	9	10	11	11	44,36	54,72	47,21	33,79	28,80	29,05	32,60	25,23
10	Łódzkie	15	16	15	16	39,28	31,48	52,25	36,85	27,14	32,93	29,42	20,63
12	Małopolskie	2	2	2	2	51,93	69,10	57,65	35,15	28,34	33,02	30,22	22,80
14	Mazowieckie	1	1	1	1	60,21	58,18	61,68	60,84	35,89	32,71	40,89	34,55
16	Opolskie	6	6	6	6	46,95	59,76	55,94	30,96	26,53	28,12	32,60	20,37
18	Podkarpackie	10	11	10	10	43,77	72,28	48,15	24,09	29,61	32,87	32,04	24,64
20	Podlaskie	8	8	8	9	44,40	66,08	51,60	25,67	30,21	35,61	31,56	24,54
22	Pomorskie	3	3	3	3	51,14	71,28	47,16	39,79	30,16	27,78	34,90	28,30
24	Śląskie	5	5	5	5	49,54	48,39	53,92	46,59	27,05	34,58	29,66	19,30
26	Świętokrzyskie	16	15	14	14	36,78	45,95	39,18	27,62	31,94	33,40	34,80	28,03
28	Warmińsko-Mazurskie	12	13	12	12	42,33	58,61	41,85	30,93	30,07	28,12	35,02	27,62
30	Wielkopolskie	4	4	4	4	50,22	63,32	50,19	39,86	24,97	23,56	28,91	22,86
32	Zachodniopomorskie	11	9	9	8	42,89	52,31	42,51	35,48	29,71	32,02	32,79	24,97

Tablica 2. Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego i jego komponenty w powiatach

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
0201	Bolesławiecki	198	218	234	148	38,03	49,06	39,83	28,15	26,91	24,66	31,86	24,80
0202	Dzierżoniowski	294	286	285	287	31,92	26,58	46,26	26,46	22,93	20,27	26,94	22,09
0203	Głogowski	58	58	57	55	53,91	63,62	44,53	55,32	27,92	21,44	37,63	26,98
0204	Górowski	278	279	282	281	33,02	44,08	35,73	22,86	25,82	23,59	29,31	24,91
0205	Jaworski	249	292	351	346	35,17	43,72	32,66	30,47	24,98	17,14	36,31	25,05
0206	Jeleniogórski	331	318	274	237	29,49	36,47	27,66	25,41	31,21	23,95	46,66	27,20
0207	Kamiennogórski	300	303	318	268	31,53	44,84	32,07	21,81	22,31	23,84	24,44	19,05
0208	Kłodzki	302	316	336	314	31,39	28,89	40,38	26,51	29,40	27,57	35,14	26,23
0209	Legnicki	253	289	259	234	35,08	42,42	29,03	35,06	19,95	7,82	41,87	24,24
0210	Lubański	316	302	313	270	30,65	36,62	28,36	27,71	27,72	22,10	36,75	26,21
0211	Lubiński	27	37	30	37	61,45	63,13	55,15	66,64	38,58	42,44	42,23	32,05
0212	Lwówecki	344	356	352	329	28,70	38,44	30,31	20,29	24,69	17,72	36,87	23,04
0213	Milicki	279	297	288	285	32,86	46,94	30,12	25,09	25,41	29,68	24,40	22,66

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
0214	Oleśnicki	133	122	147	130	42,81	54,04	43,81	33,14	20,78	17,11	25,17	20,83
0215	Oławski	77	93	103	90	49,99	57,13	50,20	43,57	19,16	19,22	20,52	17,82
0216	Polkowicki	116	89	93	76	44,85	56,89	29,54	53,66	32,29	9,06	67,10	55,40
0217	Strzeliński	207	225	264	251	37,42	41,21	33,02	38,50	28,65	20,92	40,20	27,94
0218	Średzki	144	214	209	201	41,70	49,09	35,86	41,18	16,17	8,50	27,89	17,84
0219	Świdnicki	227	222	260	230	36,53	36,04	37,28	36,30	21,73	22,48	24,28	18,80
0220	Trzebnicki	203	211	241	227	37,63	51,65	29,59	34,87	24,78	20,73	32,48	22,59
0221	Wałbrzyski	291	295	319	310	32,12	24,67	38,39	34,98	24,88	34,11	24,39	18,51
0222	Wołowski	187	171	254	187	38,54	44,48	39,15	32,88	28,42	25,15	34,11	26,77
0223	Wrocławski	60	66	101	77	52,71	60,26	41,98	57,87	21,04	8,49	40,73	26,90
0224	Ząbkowicki	254	272	353	254	34,94	31,88	45,88	29,17	22,67	13,14	35,47	25,01
0225	Zgorzelecki	145	163	193	142	41,57	44,64	37,22	43,23	32,53	27,84	40,11	30,82
0226	Złotoryjski	274	374	322	283	33,37	44,71	25,72	32,32	27,21	25,74	31,72	24,66
0261	Jelenia Góra	107	107	113	95	45,69	38,31	63,96	38,92	26,95	38,47	25,60	19,87
0262	Legnica	67	77	69	66	51,72	54,28	59,77	42,64	28,55	39,20	30,71	19,33
0264	Wrocław	14	17	12	10	66,53	56,94	82,43	62,74	42,25	50,41	41,24	36,28
0401	Aleksandrowski	324	293	314	345	30,30	35,83	33,71	23,02	29,44	31,56	34,46	23,45
0402	Brodnicki	273	258	256	277	33,45	45,48	32,31	25,46	16,55	9,40	23,16	20,81
0403	Bydgoski	90	96	96	100	47,83	61,94	40,06	44,10	15,25	6,28	30,59	18,47
0404	Chełmiński	250	182	243	256	35,16	48,45	31,39	28,58	19,83	17,65	22,98	19,22
0405	Golubsko-Dobrzyński	304	322	307	288	31,27	49,80	29,49	20,81	24,64	23,47	28,65	22,23
0406	Grudziądzki	299	298	334	321	31,68	53,27	23,76	25,13	19,20	10,00	32,32	21,92
0407	Inowrocławski	159	150	194	220	40,55	40,74	47,47	34,47	26,98	25,76	29,31	26,01
0408	Lipnowski	366	358	356	366	24,02	40,02	21,72	15,95	29,02	23,66	35,09	29,44
0409	Mogileński	241	265	287	290	35,80	44,50	38,49	26,80	23,90	22,43	28,67	21,23
0410	Nakielski	275	291	273	296	33,12	43,42	31,88	26,24	20,95	16,60	27,90	19,86
0411	Radziejowski	339	352	357	349	28,83	35,35	33,73	20,09	25,25	22,19	30,46	23,80
0412	Rypiński	354	336	321	357	26,62	36,48	26,46	19,53	26,95	20,71	38,16	24,77
0413	Sępoleński	321	341	346	338	30,49	46,12	31,07	19,77	23,29	16,92	30,98	24,08
0414	Świecki	248	228	238	199	35,53	46,50	33,34	28,92	24,98	24,13	29,65	21,80
0415	Toruński	201	208	248	218	37,70	61,40	29,35	29,74	17,08	8,76	29,12	19,51
0416	Tucholski	317	276	295	302	30,62	50,57	27,91	20,35	28,59	19,23	37,70	32,25
0417	Wąbrzeski	312	329	290	312	30,79	43,84	25,15	26,47	20,25	15,36	25,28	21,39
0418	Włocławski	351	351	359	359	27,14	34,30	29,42	19,80	18,57	9,22	31,00	22,39
0419	Żniński	255	230	261	282	34,85	45,46	37,01	25,16	22,41	16,71	29,97	22,48
0461	Bydgoszcz	51	43	34	30	56,02	51,90	68,61	49,38	30,69	58,34	26,32	18,82
0462	Grudziądz	217	157	174	198	37,16	37,85	41,88	32,37	28,59	45,81	23,67	21,55
0463	Toruń	38	45	28	29	57,17	63,60	63,31	46,39	30,70	44,56	29,06	22,36
0464	Włocławek	140	105	120	126	42,19	44,01	45,18	37,78	34,22	43,02	34,69	26,86
0601	Bialski	352	360	366	367	27,11	35,24	32,00	17,66	21,22	11,30	33,18	25,48
0602	Biłgorajski	297	296	298	309	31,76	54,93	43,20	13,50	22,86	20,17	27,28	21,72
0603	Chełmski	375	375	374	377	20,46	29,67	17,13	16,86	16,97	7,52	32,42	20,03
0604	Hrubieszowski	306	345	337	325	31,02	48,23	26,76	23,13	22,33	25,61	28,01	15,53
0605	Janowski	371	370	364	365	22,78	30,51	30,77	12,60	31,25	32,67	30,37	30,75

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
0606	Krasnostawski	356	353	350	344	26,39	21,72	35,82	23,63	23,02	27,56	25,63	17,26
0607	Kraśnicki	314	330	327	333	30,73	40,44	42,18	17,01	25,19	25,60	31,03	20,13
0608	Lubartowski	336	333	347	318	29,16	33,90	38,71	18,90	24,99	24,58	29,06	21,85
0609	Lubelski	270	312	348	308	33,70	43,68	32,65	26,83	19,44	12,59	31,10	18,76
0610	Łęczyński	129	156	172	169	43,37	61,38	40,82	32,56	26,94	18,21	38,83	27,65
0611	Łukowski	240	260	263	263	35,84	50,04	44,59	20,63	25,34	22,76	30,55	23,41
0612	Opolski	368	363	368	360	23,46	33,42	27,92	13,85	32,08	22,37	41,24	35,80
0613	Parczewski	353	365	369	350	26,71	32,38	27,67	21,26	26,88	28,65	29,45	23,00
0614	Puławski	105	100	86	94	45,97	48,77	56,93	35,00	30,54	41,22	30,19	22,88
0615	Radzyński	305	327	332	328	31,08	44,00	37,83	18,05	21,94	21,90	24,07	20,02
0616	Rycki	210	198	170	167	37,33	38,89	44,08	30,34	17,97	8,43	31,60	21,78
0617	Świdnicki	106	81	114	88	45,77	50,94	50,54	37,24	21,37	22,66	25,77	16,72
0618	Tomaszowski	318	340	326	316	30,59	44,97	32,20	19,76	28,64	28,25	33,47	24,84
0619	Włodawski	335	334	362	341	29,21	32,00	39,91	19,52	31,84	26,89	37,60	31,93
0620	Zamojski	364	369	371	372	24,45	40,28	22,56	16,09	15,81	11,45	26,73	12,91
0661	Biała Podlaska	50	48	48	65	56,05	79,54	64,79	34,17	29,33	68,70	19,96	18,40
0662	Chełm	78	71	62	69	49,91	66,72	56,70	32,86	28,72	55,14	24,32	17,66
0663	Lublin	17	18	19	16	64,57	62,77	86,10	49,80	37,56	84,75	29,10	21,49
0664	Zamość	53	56	49	58	54,89	75,55	66,17	33,09	36,40	82,72	22,18	26,29
0801	Gorzowski	142	153	196	147	42,04	55,50	40,61	32,97	28,25	15,12	49,88	29,91
0802	Krośnieński	185	189	219	293	38,57	47,90	43,33	27,64	24,84	17,69	34,96	24,79
0803	Międzyrzecki	137	138	153	131	42,46	56,37	43,43	31,27	27,65	32,13	29,65	22,19
0804	Nowosolski	246	179	184	363	35,64	51,00	34,99	25,36	33,24	34,69	37,02	28,60
0805	Słubicki	135	200	228	184	42,55	58,01	45,64	29,10	24,28	19,06	28,40	26,42
0806	Strzelecko-Drezdenecki	225	263	277	262	36,57	51,65	36,35	26,05	26,39	21,47	34,49	24,82
0807	Sulęciński	230	217	198	176	36,36	45,95	37,61	27,82	31,35	31,36	36,66	26,79
0808	Świebodziński	157	148	144	146	40,68	47,31	40,62	35,03	33,02	36,18	35,66	27,90
0809	Zielonogórski	124	132	136	160	44,09	57,83	41,19	35,98	24,30	15,03	37,31	25,57
0810	Żagański	247	267	265	275	35,59	46,68	36,07	26,76	19,85	12,92	27,72	21,85
0811	Żarski	224	199	229	209	36,65	42,78	41,10	28,01	23,09	19,06	29,46	21,93
0812	Wschowski	218	221	270	264	37,12	53,47	38,11	25,11	21,52	15,88	27,90	22,51
0861	Gorzów Wielkopolski	39	61	50	47	57,12	69,33	67,06	40,09	30,04	49,11	24,66	22,38
0862	Zielona Góra	19	20	16	21	63,43	60,32	76,68	55,17	35,84	51,52	31,40	28,45
1001	Bełchatowski	85	87	79	80	48,34	46,35	47,93	50,85	39,62	37,24	45,37	36,82
1002	Kutnowski	293	331	341	330	32,03	26,01	38,01	33,24	24,08	19,66	30,64	23,17
1003	Łaski	175	250	171	261	39,31	46,03	46,24	28,55	25,35	31,64	28,60	18,00
1004	Łęczycki	365	373	376	375	24,07	19,56	33,53	21,25	23,82	26,53	28,21	18,06
1005	Łowicki	264	294	280	279	34,08	24,25	56,28	28,99	19,44	14,39	26,99	18,92
1006	Łódzki Wschodni	147	124	122	149	41,49	36,48	47,86	40,90	15,08	6,68	26,75	19,17
1007	Opoczyński	342	332	315	322	28,72	32,86	34,22	21,07	24,61	17,84	31,70	26,37
1008	Pabianicki	177	152	149	179	39,24	26,89	58,22	38,61	18,31	22,04	21,46	12,97
1009	Pajęczański	277	275	271	297	33,07	36,90	39,75	24,67	23,07	12,59	42,21	23,10
1010	Piotrkowski	360	339	354	355	25,97	26,50	29,80	22,17	12,28	3,36	30,46	18,08

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
1011	Poddębicki	350	364	370	371	27,51	37,40	29,12	19,11	30,56	20,16	41,89	33,81
1012	Radomszczański	332	325	294	315	29,45	28,00	37,85	24,12	25,44	22,36	30,83	23,89
1013	Rawski	197	245	224	233	38,15	39,44	48,69	28,91	26,22	21,10	34,75	24,60
1014	Sieradzki	226	255	225	225	36,54	44,21	47,41	23,27	27,28	37,31	29,78	18,26
1015	Skierniewicki	370	361	355	352	23,24	13,07	37,20	25,80	12,89	3,12	33,12	20,71
1016	Tomaszowski	251	254	226	235	35,12	32,18	46,63	28,88	22,75	16,92	32,16	21,66
1017	Wieluński	242	248	212	228	35,76	34,59	54,24	24,38	25,10	27,47	26,12	22,03
1018	Wieruszowski	313	344	329	339	30,75	34,04	40,84	20,91	22,12	12,21	32,08	27,62
1019	Zduńskowolski	122	146	139	157	44,30	51,29	53,29	31,80	23,97	20,79	28,79	23,02
1020	Zgierski	209	210	190	255	37,36	30,89	48,59	34,73	21,61	28,72	24,76	14,20
1021	Brzeziński	311	290	306	335	30,79	31,34	36,65	25,42	21,02	15,82	31,13	18,87
1061	Łódź	115	159	223	317	44,96	25,17	70,90	50,92	29,99	55,28	26,30	18,56
1062	Piotrków Trybunalski	104	103	78	72	46,00	37,80	58,95	43,69	30,96	49,33	27,00	22,27
1063	Skierniewice	54	54	67	61	54,89	43,04	73,28	52,42	28,56	43,90	27,34	19,42
1201	Bocheński	88	88	80	99	48,10	67,11	59,62	27,81	24,57	19,95	30,29	24,53
1202	Brzeski	148	147	142	163	41,34	72,49	51,19	19,04	24,32	23,43	29,78	20,62
1203	Chrzanowski	61	52	53	54	52,62	53,61	60,01	45,29	22,18	29,20	25,48	14,66
1204	Dąbrowski	338	350	349	354	28,95	68,90	39,96	8,81	30,12	27,77	32,87	29,95
1205	Gorlicki	173	186	179	204	39,35	70,06	47,60	18,27	28,87	26,06	32,41	28,50
1206	Krakowski	70	73	83	91	51,38	62,56	51,69	41,95	16,48	9,01	30,01	16,54
1207	Limanowski	236	229	232	274	36,15	78,53	38,79	15,51	27,68	22,17	32,14	29,78
1208	Miechowski	347	372	338	307	28,47	21,09	41,83	26,16	27,17	34,68	29,32	19,72
1209	Myślenicki	113	108	112	116	45,35	70,28	55,88	23,76	23,11	20,80	28,22	21,02
1210	Nowosądecki	259	239	245	271	34,43	79,93	33,61	15,19	21,77	13,98	29,37	25,12
1211	Nowotarski	333	310	328	358	29,45	81,12	36,33	8,67	24,59	24,39	27,35	22,29
1212	Olkuski	59	60	58	63	53,06	59,68	60,45	41,42	24,63	25,89	31,24	18,46
1213	Oświęcimski	36	40	40	42	58,62	64,00	68,28	46,08	21,76	25,77	25,77	15,53
1214	Proszowicki	269	281	292	269	33,72	46,34	35,95	23,01	29,01	31,68	35,75	21,55
1215	Suski	194	188	244	238	38,31	62,71	47,44	18,90	23,51	30,00	25,29	17,12
1216	Tarnowski	208	253	240	248	37,39	75,16	42,70	16,29	16,97	8,74	29,99	18,64
1217	Tatrzański	195	164	185	242	38,25	69,35	44,40	18,18	35,02	36,04	34,69	34,35
1218	Wadowicki	83	82	85	83	48,66	64,80	59,70	29,78	18,49	20,13	23,35	13,45
1219	Wielicki	66	69	68	73	51,89	65,14	54,97	39,02	17,00	9,01	29,47	18,52
1261	Kraków	5	5	4	4	72,05	69,00	88,47	61,27	38,26	63,03	32,47	27,36
1262	Nowy Sącz	23	35	33	33	62,30	79,43	74,34	40,94	35,00	54,73	27,47	28,52
1263	Tarnów	32	36	45	45	59,25	76,28	72,39	37,67	41,76	69,23	33,65	31,26
1401	Białobrzeski	345	319	339	342	28,55	44,94	26,76	19,35	16,76	8,11	27,24	21,33
1402	Ciechanowski	171	173	168	175	39,44	42,02	40,01	36,50	29,08	35,56	28,88	23,96
1403	Garwoliński	164	158	151	178	40,11	50,15	43,75	29,41	17,75	15,37	24,50	14,85
1404	Gostyniński	296	270	276	295	31,79	41,27	31,48	24,73	24,26	36,36	23,93	16,41
1405	Grodziski	22	22	23	22	62,38	54,25	63,63	70,32	25,77	23,56	31,03	23,41
1406	Grójecki	165	203	157	164	40,02	45,50	42,97	32,78	24,04	25,68	29,30	18,45
1407	Kozienicki	166	112	110	155	39,87	42,16	44,33	33,91	29,27	27,72	34,30	26,38
1408	Legionowski	10	10	11	13	69,09	66,35	73,76	67,37	19,96	7,66	40,48	25,65

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
1409	Lipski	363	368	358	364	24,86	20,06	39,09	19,60	28,65	29,67	36,79	21,55
1410	Łosicki	340	347	325	313	28,80	30,77	39,77	19,53	22,08	15,02	31,12	23,04
1411	Makowski	359	349	342	332	26,12	39,78	24,84	18,04	26,67	25,08	31,91	23,72
1412	Miński	73	68	66	67	50,70	51,88	54,80	45,84	17,38	16,24	23,31	13,86
1413	Mławski	319	305	301	319	30,51	38,83	29,65	24,66	18,84	11,70	25,84	22,11
1414	Nowodworski	98	99	98	102	46,85	55,55	41,00	45,14	22,07	14,12	33,39	22,79
1415	Ostrołęcki	361	359	343	362	25,28	51,31	23,55	13,36	18,93	5,75	41,74	28,28
1416	Ostrowski	290	261	249	265	32,26	45,34	31,47	23,53	22,82	20,48	26,68	21,75
1417	Otwocki	25	21	24	35	61,54	55,17	73,89	57,17	27,50	41,94	28,23	17,57
1418	Piaseczyński	2	2	2	2	80,75	68,01	83,74	92,44	27,45	17,16	41,01	29,38
1419	Płocki	288	306	312	324	32,55	38,57	31,76	28,15	18,90	5,04	44,14	30,35
1420	Płoński	341	311	283	286	28,72	31,36	27,31	27,67	22,20	18,93	28,28	20,44
1421	Pruszkowski	3	7	3	3	72,92	59,95	78,93	81,96	27,16	23,67	37,27	22,70
1422	Przasnyski	329	323	317	284	29,71	39,03	30,89	21,75	28,84	24,28	33,22	29,75
1423	Przysuski	373	366	372	370	21,30	23,11	28,52	14,66	22,23	11,72	34,37	27,26
1424	Pułtuski	258	207	175	195	34,47	45,41	29,74	30,33	22,24	18,09	27,10	22,43
1425	Radomski	334	337	320	334	29,37	51,92	27,28	17,89	19,63	13,14	29,56	19,47
1426	Siedlecki	284	335	284	327	32,78	44,14	38,89	20,52	10,30	2,08	30,37	17,30
1427	Sierpecki	346	346	335	351	28,53	33,71	31,83	21,64	20,65	17,80	24,22	20,43
1428	Sochaczewski	117	116	123	119	44,84	53,80	43,06	38,92	20,70	19,07	27,59	16,86
1429	Sokołowski	214	180	162	154	37,20	27,27	56,80	33,24	25,81	26,08	30,56	21,57
1430	Szydłowiecki	367	354	363	361	23,73	38,58	21,55	16,08	20,38	12,85	31,55	20,89
1432	Warszawski Zachodni	4	4	5	5	72,48	67,39	70,88	79,72	29,62	13,88	54,94	34,07
1433	Węgrowski	263	283	197	221	34,09	41,02	35,80	26,98	21,77	11,70	35,37	24,91
1434	Wołomiński	41	47	46	51	56,86	65,94	53,48	52,12	17,17	15,37	23,46	14,02
1435	Wyszkowski	244	238	203	253	35,69	58,02	28,95	27,06	20,01	19,69	22,55	18,06
1436	Zwoleński	355	338	360	369	26,48	42,82	27,98	15,49	18,76	14,92	25,41	17,43
1437	Żuromiński	362	367	367	368	25,26	38,42	31,35	13,38	24,31	21,79	30,61	21,54
1438	Żyrardowski	151	109	124	124	41,09	43,95	37,59	42,02	22,16	22,00	25,63	19,30
1461	Ostrołęka	48	32	91	40	56,16	74,19	55,71	42,85	39,84	63,21	32,34	30,94
1462	Płock	43	39	31	44	56,71	50,87	61,67	58,12	45,26	53,97	42,88	40,05
1463	Radom	80	67	59	74	49,39	55,85	58,72	36,73	33,56	46,67	33,49	24,19
1464	Siedlce	16	14	55	17	64,76	68,57	77,84	50,87	40,13	55,00	38,19	30,77
1465	Warszawa	1	1	1	1	87,63	68,97	97,75	99,83	55,67	51,91	56,74	58,58
1601	Brzeski	114	117	128	109	45,07	56,69	46,60	34,65	24,31	19,75	30,65	23,74
1602	Głubczycki	163	155	189	143	40,28	45,82	40,34	35,35	28,23	31,24	32,14	22,41
1603	Kędzierzyńsko-Kozielski	76	62	61	56	50,18	62,39	58,76	34,47	30,25	29,30	38,63	24,45
1604	Kluczborski	170	176	191	159	39,51	52,45	45,86	25,65	21,64	14,85	33,06	20,64
1605	Krapkowicki	87	84	82	84	48,20	68,05	60,79	27,07	19,14	15,66	29,28	15,28
1606	Namysłowski	120	102	129	108	44,39	59,30	49,33	29,90	24,91	21,66	35,31	20,21
1607	Nyski	167	161	165	140	39,75	48,35	48,71	26,67	22,73	26,12	26,98	16,66
1608	Oleski	232	170	192	171	36,35	59,11	41,44	19,60	22,85	21,46	29,27	18,99
1609	Opolski	97	95	90	89	46,91	69,10	62,11	24,05	18,68	11,49	35,53	15,95

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
1610	Prudnicki	190	204	251	183	38,42	42,93	55,10	23,97	23,14	20,69	31,15	19,22
1611	Strzelecki	123	120	118	114	44,18	65,43	59,91	22,00	23,07	19,54	35,04	17,93
1661	Opole	11	8	10	8	68,82	69,63	83,02	56,38	41,93	79,62	32,74	28,27
1801	Bieszczadzki	231	251	258	260	36,35	76,92	35,78	17,46	33,61	26,15	45,37	31,99
1802	Brzozowski	168	178	188	205	39,70	70,61	49,77	17,81	33,85	36,08	37,92	28,35
1803	Dębicki	125	126	121	127	43,87	72,40	48,62	23,98	25,88	23,52	33,08	22,29
1804	Jarosławski	276	278	291	292	33,08	59,38	29,87	20,42	25,54	28,27	28,05	21,00
1805	Jasielski	193	162	167	193	38,38	66,37	39,36	21,64	31,56	28,24	38,27	29,08
1806	Kolbuszowski	280	324	344	356	32,85	76,09	48,09	9,69	24,43	19,72	31,53	23,44
1807	Krośnieński	169	151	173	162	39,54	73,51	40,52	20,76	20,93	17,29	31,79	16,67
1808	Leżajski	239	224	205	232	35,90	71,16	42,05	15,46	28,25	32,26	30,56	22,88
1809	Lubaczowski	310	313	340	340	30,83	60,93	35,18	13,67	32,12	27,53	38,48	31,28
1810	Łańcucki	100	111	143	118	46,56	71,98	58,67	23,89	23,85	24,96	28,56	19,03
1811	Mielecki	96	90	95	92	46,99	80,91	49,90	25,70	27,70	28,22	32,12	23,45
1812	Niżański	343	343	331	348	28,71	67,28	30,54	11,52	23,66	22,23	31,05	19,19
1813	Przemyski	301	315	296	323	31,48	63,24	27,93	17,66	19,80	10,50	33,73	21,90
1814	Przeworski	261	268	272	289	34,38	56,76	37,06	19,32	24,02	24,46	29,01	19,53
1815	Ropczycko-Sędziszowski	221	190	222	212	36,78	73,32	37,15	18,27	24,89	16,76	33,29	27,63
1816	Rzeszowski	143	145	141	132	41,74	70,21	42,41	24,42	15,83	6,04	30,02	21,87
1817	Sanocki	149	141	148	158	41,26	78,02	41,67	21,61	23,73	31,67	24,67	17,09
1818	Stalowowolski	99	101	77	79	46,69	70,66	52,52	27,43	27,84	34,62	28,51	21,86
1819	Strzyżowski	215	212	237	245	37,17	69,43	44,54	16,61	28,46	21,73	35,11	30,20
1820	Tarnobrzeski	155	169	178	181	40,82	69,27	49,72	19,75	37,43	21,91	52,38	45,69
1821	Leski	303	274	297	300	31,39	83,52	24,84	14,91	38,56	35,05	45,26	36,16
1861	Krosno	20	19	17	20	63,37	77,63	83,30	39,34	40,63	87,38	23,53	32,61
1862	Przemyśl	74	80	87	98	50,53	67,25	63,37	30,28	36,98	61,48	26,84	30,65
1863	Rzeszów	7	11	8	7	71,22	85,90	83,24	50,52	40,63	89,08	29,08	25,89
1864	Tarnobrzeg	24	26	25	31	61,58	84,55	78,30	35,27	40,98	56,34	33,53	36,42
2001	Augustowski	200	196	183	170	37,79	61,94	47,17	18,48	29,48	24,43	38,00	27,59
2002	Białostocki	134	142	145	161	42,70	61,90	49,50	25,40	22,17	19,63	29,29	18,96
2003	Bielski	292	256	236	244	32,05	36,23	36,81	24,69	25,56	29,04	27,71	20,75
2004	Grajewski	315	308	302	306	30,72	63,41	37,97	12,05	25,18	25,57	29,60	21,10
2005	Hajnowski	298	259	201	243	31,75	23,48	46,88	29,08	29,84	35,88	32,68	22,66
2006	Kolneński	374	377	375	378	20,47	66,39	25,00	5,16	24,18	19,01	32,00	23,23
2007	Łomżyński	376	378	378	379	18,69	57,26	16,82	6,78	9,48	1,11	35,91	21,40
2008	Moniecki	369	371	373	374	23,31	53,11	33,64	7,09	24,23	19,95	31,09	22,95
2009	Sejneński	320	299	333	343	30,49	53,43	34,33	15,45	32,34	27,51	40,52	30,36
2010	Siemiatycki	309	342	305	320	30,87	43,37	46,07	14,72	23,61	19,96	31,26	21,10
2011	Sokólski	348	328	323	326	28,26	44,32	33,81	15,06	22,59	22,99	26,94	18,61
2012	Suwalski	379	379	377	376	17,24	54,53	6,89	13,65	16,72	6,35	35,07	21,01
2013	Wysokomazowiecki	295	326	345	347	31,83	50,59	34,51	18,47	23,57	21,73	29,32	20,55
2014	Zambrowski	189	220	186	192	38,42	64,55	42,20	20,83	19,30	19,00	23,16	16,34
2061	Białystok	13	12	13	12	68,10	86,84	84,02	43,29	41,84	64,06	36,53	31,31
2062	Łomża	40	38	43	50	57,09	82,61	68,84	32,72	32,89	59,71	22,97	25,95

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
2063	Suwałki	63	70	64	70	52,46	87,11	51,37	32,27	33,81	48,04	25,94	31,03
2201	Bytowski	245	249	252	266	35,65	66,68	29,80	22,79	26,54	19,59	34,09	27,99
2202	Chojnicki	182	223	207	258	38,76	61,41	39,88	23,78	26,94	25,40	29,91	25,74
2203	Człuchowski	212	236	253	250	37,22	62,04	32,27	25,76	28,33	14,65	38,99	39,81
2204	Gdański	52	63	70	62	54,96	77,09	47,19	45,63	16,92	5,43	33,43	26,68
2205	Kartuski	158	136	138	151	40,58	77,14	35,53	24,38	24,86	19,02	30,99	26,06
2206	Kościerski	181	201	246	213	38,82	61,29	46,08	20,71	31,64	32,36	32,58	30,05
2207	Kwidzyński	86	94	108	112	48,23	59,65	58,66	32,07	21,86	20,18	22,82	22,68
2208	Lęborski	138	137	127	134	42,34	61,56	43,28	28,48	26,92	21,83	33,07	27,02
2209	Malborski	141	130	133	129	42,12	54,87	40,07	33,98	24,77	16,41	32,11	28,84
2210	Nowodworski	136	233	150	186	42,48	62,16	40,63	30,34	28,89	12,77	48,80	38,69
2211	Pucki	188	166	158	166	38,43	71,59	25,74	30,79	21,58	11,80	34,06	25,01
2212	Słupski	234	280	267	272	36,24	61,87	25,00	30,76	20,76	6,77	43,31	30,53
2213	Starogardzki	206	206	214	203	37,51	60,10	34,23	25,65	25,21	25,17	30,13	21,12
2214	Tczewski	174	167	163	150	39,32	57,75	34,10	30,86	19,79	14,05	26,91	20,50
2215	Wejherowski	111	104	107	111	45,50	77,16	37,66	32,41	21,22	20,15	24,73	19,18
2216	Sztumski	285	357	311	294	32,77	56,68	24,58	25,26	25,96	22,21	33,08	23,81
2261	Gdańsk	15	15	15	15	65,92	75,64	64,14	59,05	39,57	48,82	41,16	30,83
2262	Gdynia	9	9	9	11	69,55	75,60	77,53	57,40	33,09	34,74	35,09	29,72
2263	Słupsk	62	55	42	53	52,52	59,97	57,79	41,81	32,28	41,92	33,20	24,17
2264	Sopot	8	6	14	18	69,78	52,86	88,38	72,74	67,92	31,34	100,00	100,00
2401	Będziński	128	135	155	135	43,45	30,99	51,64	51,28	20,68	25,17	24,78	14,19
2402	Bielski	64	59	52	57	52,29	57,92	53,90	45,79	19,54	16,55	28,32	15,92
2403	Cieszyński	68	64	63	64	51,71	56,76	60,67	40,15	28,85	30,50	33,24	23,69
2404	Częstochowski	252	209	220	202	35,10	34,25	42,56	29,66	20,67	12,88	35,36	19,41
2405	Gliwicki	72	83	81	68	50,95	55,72	54,39	43,64	20,31	25,22	26,79	12,40
2406	Kłobucki	186	165	181	191	38,56	44,15	46,57	27,88	21,19	15,42	32,89	18,76
2407	Lubliniecki	126	125	100	115	43,64	54,53	49,93	30,51	27,24	30,24	31,19	21,42
2408	Mikołowski	31	31	36	36	59,94	57,74	64,86	57,51	27,90	22,01	39,53	24,96
2409	Myszkowski	192	175	177	224	38,39	42,92	41,12	32,06	23,49	25,22	28,37	18,12
2410	Pszczyński	46	34	39	38	56,45	63,64	56,32	50,20	24,84	24,44	31,02	20,21
2411	Raciborski	92	97	106	101	47,63	65,20	54,48	30,42	26,13	25,66	33,75	20,61
2412	Rybnicki	82	72	71	86	48,70	66,13	35,69	48,95	10,39	7,06	18,59	8,54
2413	Tarnogórski	69	85	75	87	51,40	54,91	57,32	43,15	23,92	27,50	26,46	18,81
2414	Bieruńsko-Lędziński	33	24	37	39	58,83	62,17	55,71	58,79	23,40	12,20	34,63	30,32
2415	Wodzisławski	55	50	60	60	54,44	63,60	52,34	48,45	21,79	26,13	26,15	15,14
2416	Zawierciański	199	241	262	217	38,01	34,18	43,51	36,92	22,97	24,94	28,53	17,03
2417	Żywiecki	153	131	131	121	40,86	46,09	47,82	30,95	25,72	21,76	32,33	24,20
2461	Bielsko-Biała	29	30	18	24	60,71	56,97	71,77	54,72	33,94	50,66	32,10	24,04
2462	Bytom	176	181	161	200	39,27	45,44	36,71	36,31	25,88	42,08	26,18	15,74
2463	Chorzów	103	110	105	113	46,52	41,31	56,28	43,29	25,24	40,90	25,12	15,66
2464	Częstochowa	89	75	74	85	48,09	40,18	65,00	42,58	28,89	49,87	27,02	17,90
2465	Dąbrowa Górnicza	118	127	109	104	44,61	40,71	43,52	50,12	29,00	32,26	36,65	20,62
2466	Gliwice	34	41	44	28	58,78	59,09	65,38	52,56	28,17	36,39	28,54	21,52
2467	Jastrzębie-Zdrój	42	51	51	41	56,75	70,47	51,21	50,65	24,43	38,60	21,75	17,36

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
2468	Jaworzno	81	78	84	82	48,77	41,57	50,30	55,49	25,09	30,31	28,18	18,51
2469	Katowice	28	28	21	19	61,03	50,58	67,54	66,54	45,36	80,06	39,61	29,42
2470	Mysłowice	44	49	35	43	56,67	63,11	49,68	58,03	19,25	22,33	27,04	11,81
2471	Piekary Śląskie	110	133	119	117	45,58	36,32	57,34	45,46	20,19	39,97	19,56	10,52
2472	Ruda Śląska	79	79	76	81	49,90	58,65	41,46	51,09	20,18	23,90	23,87	14,41
2473	Rybnik	57	53	56	49	54,01	64,30	49,50	49,50	26,36	40,76	22,69	19,80
2474	Siemianowice Śląskie	139	252	227	174	42,31	48,42	33,23	47,06	19,40	25,24	23,48	12,33
2475	Sosnowiec	102	113	104	96	46,53	35,86	54,67	51,39	20,76	43,98	21,90	9,29
2476	Świętochłowice	211	168	164	165	37,26	54,13	25,37	37,67	12,53	21,74	15,08	6,00
2477	Tychy	26	29	22	23	61,52	60,79	61,98	61,80	34,42	37,30	40,40	27,07
2478	Zabrze	71	74	73	71	51,30	65,09	52,60	39,42	33,20	42,16	30,98	28,02
2479	Żory	49	44	47	48	56,15	72,59	52,35	46,58	26,50	21,88	30,76	27,66
2601	Buski	349	300	266	276	28,21	29,04	34,17	22,62	33,60	34,68	38,35	28,52
2602	Jędrzejowski	337	288	269	280	29,12	35,52	32,86	21,15	22,38	15,30	32,38	22,61
2603	Kazimierski	378	376	379	373	17,91	17,18	29,29	11,41	20,33	13,92	30,33	19,88
2604	Kielecki	326	301	310	303	29,89	55,40	23,95	20,14	25,65	19,49	35,93	24,09
2605	Konecki	322	285	278	259	30,47	38,29	35,68	20,70	27,99	35,83	28,66	21,37
2606	Opatowski	372	362	361	353	22,67	21,39	26,66	20,43	26,03	17,44	35,33	28,62
2607	Ostrowiecki	229	202	216	219	36,41	44,41	38,64	28,14	28,84	30,86	33,87	22,95
2608	Pińczowski	377	355	316	298	18,11	9,67	29,07	21,13	26,33	20,82	36,38	24,11
2609	Sandomierski	267	264	211	180	33,78	38,53	38,81	25,77	43,86	34,69	51,07	47,62
2610	Skarżyski	160	187	182	189	40,41	41,32	50,21	31,81	32,41	31,03	38,12	28,79
2611	Starachowicki	272	247	202	188	33,58	48,14	29,32	26,83	28,78	32,18	31,43	23,58
2612	Staszowski	265	237	208	249	34,01	42,10	38,24	24,43	34,36	24,60	40,72	40,51
2613	Włoszczowski	357	321	293	257	26,23	29,97	33,29	18,09	26,69	27,08	27,84	25,23
2661	Kielce	18	16	20	14	64,08	68,50	75,29	51,02	39,97	69,87	28,67	31,87
2801	Bartoszycki	205	191	233	173	37,51	54,45	33,13	29,27	30,98	25,38	39,45	29,71
2802	Braniewski	202	227	221	208	37,68	48,98	35,25	30,99	27,69	20,69	33,10	31,00
2803	Działdowski	281	266	242	241	32,84	51,67	28,05	24,43	25,21	26,54	28,10	21,48
2804	Elbląski	327	317	304	304	29,85	51,12	19,89	26,16	21,93	9,99	35,46	29,80
2805	Ełcki	162	194	213	185	40,30	67,71	43,31	22,32	26,49	23,74	31,58	24,80
2806	Giżycki	131	119	134	139	43,16	57,48	47,54	29,42	36,02	31,57	42,79	34,61
2807	Iławski	223	232	187	196	36,70	55,77	32,74	27,07	26,98	20,32	33,79	28,60
2808	Kętrzyński	179	192	176	138	39,07	49,43	39,56	30,51	22,03	22,81	23,92	19,59
2809	Lidzbarski	191	219	257	206	38,40	53,57	39,45	26,80	28,60	18,18	38,60	33,33
2810	Mrągowski	172	174	169	153	39,37	60,60	39,13	25,74	28,49	22,54	38,56	26,60
2811	Nidzicki	286	314	300	301	32,56	55,30	28,63	21,80	26,00	17,72	35,41	28,02
2812	Nowomiejski	358	348	324	331	26,15	50,91	20,54	17,10	27,71	20,62	35,34	29,20
2813	Olecki	256	273	268	291	34,83	52,27	34,13	23,69	37,58	23,97	49,47	44,77
2814	Olsztyński	184	235	199	197	38,57	59,74	27,95	34,37	23,98	17,47	34,98	22,57
2815	Ostródzki	222	215	215	229	36,78	52,16	34,71	27,47	26,52	20,63	34,59	26,12
2816	Piski	289	309	330	336	32,37	59,32	34,94	16,36	27,08	21,36	34,38	27,05
2817	Szczycieński	183	262	235	223	38,58	58,69	44,06	22,20	28,26	17,65	39,49	32,40
2818	Gołdapski	287	287	308	337	32,56	59,34	26,95	21,57	28,36	16,97	38,95	34,50

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
2819	Węgorzewski	204	205	217	273	37,57	52,34	35,38	28,63	33,56	28,04	38,94	34,63
2861	Elbląg	65	57	54	59	52,11	53,89	66,41	39,55	33,17	48,24	30,65	24,68
2862	Olsztyn	12	13	7	9	68,62	74,23	79,57	54,69	37,92	56,27	35,70	27,13
3001	Chodzieski	127	149	130	128	43,60	60,59	40,97	33,38	23,45	21,55	26,98	22,18
3002	Czarnkowsko-Trzcianecki	216	177	156	168	37,16	55,54	36,08	25,62	17,48	10,56	27,64	18,31
3003	Gnieźnieński	130	114	126	123	43,32	63,72	40,03	31,86	20,63	23,90	22,77	16,13
3004	Gostyński	132	144	132	144	43,07	58,44	38,49	35,52	16,00	8,44	26,81	18,11
3005	Grodziski	152	154	135	156	40,98	59,03	41,54	28,08	17,17	12,73	22,69	17,53
3006	Jarociński	108	121	111	141	45,65	61,27	54,68	28,39	19,63	26,84	16,82	16,76
3007	Kaliski	268	269	275	278	33,76	58,40	38,57	17,08	12,64	8,25	22,71	10,79
3008	Kępiński	94	115	117	125	47,08	63,73	54,75	29,91	21,10	18,70	24,94	20,13
3009	Kolski	237	231	230	216	36,04	50,54	36,31	25,52	19,60	15,96	24,72	19,08
3010	Koniński	323	271	281	311	30,44	61,20	21,92	21,03	14,65	4,07	34,20	22,58
3011	Kościański	91	91	88	93	47,67	61,53	52,96	33,25	21,99	26,02	23,64	17,28
3012	Krotoszyński	161	185	140	152	40,34	59,27	39,63	27,94	20,05	16,64	25,44	19,05
3013	Leszczyński	109	139	125	137	45,60	63,72	56,38	26,39	10,69	4,01	22,09	13,79
3014	Międzychodzki	219	226	204	172	37,12	57,46	32,74	27,18	23,92	17,43	29,20	26,89
3015	Nowotomyski	146	123	116	110	41,52	61,30	32,51	35,91	16,63	12,20	22,35	16,87
3016	Obornicki	156	184	166	136	40,71	67,49	31,79	31,44	19,04	16,54	26,02	16,02
3017	Ostrowski	101	106	102	120	46,55	66,48	49,67	30,56	18,56	18,91	21,75	15,55
3018	Ostrzeszowski	178	197	180	194	39,19	53,92	50,89	21,93	23,42	16,25	31,09	25,43
3019	Pilski	119	128	94	97	44,44	59,02	40,28	36,93	26,20	25,82	30,99	22,46
3020	Pleszewski	238	242	218	214	35,91	59,79	34,99	22,14	23,25	20,54	27,25	22,47
3021	Poznański	21	23	27	27	62,67	75,34	54,67	59,75	16,72	6,33	33,38	22,10
3022	Rawicki	180	134	146	145	38,85	55,15	38,15	27,86	19,53	16,45	24,61	18,41
3023	Słupecki	228	195	159	182	36,51	51,43	35,85	26,40	20,74	16,59	27,26	19,73
3024	Szamotulski	112	129	115	107	45,49	60,55	40,66	38,25	16,05	13,20	20,27	15,45
3025	Średzki	84	98	97	106	48,58	63,99	48,27	37,12	17,58	11,40	26,69	17,85
3026	Śremski	75	76	72	78	50,21	66,51	52,87	36,00	22,50	22,69	25,42	19,76
3027	Turecki	154	140	137	210	40,84	56,24	44,31	27,34	23,36	14,55	34,23	25,61
3028	Wągrowiecki	196	172	255	226	38,16	58,86	35,04	26,95	16,69	9,34	23,97	20,75
3029	Wolsztyński	150	143	152	122	41,14	57,96	40,11	29,96	18,75	15,83	22,44	18,56
3030	Wrzesiński	95	92	89	105	47,03	61,89	50,93	32,99	17,45	13,97	23,13	16,43
3031	Złotowski	235	216	195	211	36,18	58,74	34,84	23,14	22,54	15,32	29,84	25,05
3061	Kalisz	45	42	32	46	56,52	57,96	69,68	44,71	27,72	40,04	23,77	22,38
3062	Konin	37	33	29	32	58,24	70,79	60,63	46,03	38,00	54,33	33,55	30,12
3063	Leszno	30	27	26	25	60,11	62,92	66,09	52,23	33,10	42,94	30,92	27,32
3064	Poznań	6	3	6	6	71,52	62,35	85,83	68,37	42,81	53,35	38,55	38,14
3201	Białogardzki	307	282	286	299	31,01	44,92	26,96	24,62	29,24	23,64	35,59	29,71
3202	Choszczeński	330	304	279	240	29,49	38,75	23,52	28,15	26,42	20,70	35,79	24,88
3203	Drawski	266	240	289	252	34,00	47,84	34,38	23,90	27,83	18,56	36,32	31,97
3204	Goleniowski	213	234	160	133	37,22	52,61	31,71	30,91	25,32	20,85	32,53	23,92
3205	Gryficki	283	243	250	236	32,80	42,68	28,16	29,38	37,78	38,53	36,43	38,41
3206	Gryfiński	262	284	239	222	34,13	50,32	25,16	31,42	21,56	13,33	33,25	22,62

Kod JST	Powiat	Pozycja Wg LHDI				LHDI	HI	EI	HI	$LHDI_{PI}$	HI_{PI}	EI_{PI}	LEI_{PI}
		2010	2009	2008	2007								
3207	Kamieński	243	244	206	231	35,70	47,48	35,89	26,71	34,82	19,73	54,63	39,18
3208	Kołobrzeski	121	86	99	103	44,32	58,03	40,94	36,64	43,47	43,39	45,50	41,61
3209	Koszaliński	282	213	247	247	32,83	45,16	27,34	28,66	20,65	5,65	46,33	33,60
3210	Myśliborski	325	277	309	246	30,05	42,23	25,67	25,03	26,60	21,78	34,73	24,88
3211	Policki	56	65	65	52	54,15	64,84	47,28	51,78	27,43	22,32	37,79	24,46
3212	Pyrzycki	271	307	299	177	33,60	40,70	29,77	31,31	22,71	20,64	28,44	19,95
3213	Sławieński	308	257	303	267	30,89	46,32	26,50	24,01	28,12	20,61	37,04	29,12
3214	Stargardzki	233	193	200	207	36,26	48,53	31,20	31,48	22,86	22,62	26,98	19,58
3215	Szczecinecki	220	183	154	190	37,03	44,99	40,43	27,91	25,63	21,01	28,41	28,20
3216	Świdwiński	260	160	231	239	34,39	45,55	33,24	26,87	24,72	19,32	31,62	24,72
3217	Wałecki	257	246	210	215	34,75	50,34	27,84	29,93	21,43	11,80	34,06	24,48
3218	Łobeski	328	320	365	305	29,78	38,87	27,32	24,87	22,81	10,29	40,99	28,11
3261	Koszalin	35	25	38	26	58,63	60,17	69,65	48,09	29,29	49,27	26,67	19,12
3262	Szczecin	47	46	41	34	56,30	55,13	69,53	46,56	29,72	56,25	25,94	18,00
3263	Świnoujście	93	118	92	75	47,19	51,79	54,12	37,49	28,74	29,60	29,20	27,47