

United Nations Development Programme

Podsumowanie Krajowego Raportu
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



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



United Nations Development Programme

**Podsumowanie Krajowego Raportu
o Rozwoju Społecznym**

Polska 2012

Rozwój regionalny i lokalny

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-Krynicky, 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

Egzemplarz bezpłatny

Spis treści

Słowo wstępne do Krajowego Raportu o Rozwoju Społecznym	5
Wprowadzenie od Zespołu Autorskiego	7
Podsumowanie Krajowego Raportu o Rozwoju Społecznym.....	11
Główne konkluzje badania	12
Kilka słów o metodologii badań	17

Słowo wstępne do Krajowego Raportu o Rozwoju Społecznym

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 mierzaniem 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 Andreyę Ivanovę, 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 udałooby 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 przedstawicielem 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 Wyszowski,
Dyrektor Biura Projektowego UNDP w Polsce

Wprowadzenie od Zespołu Autorskiego

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 życia¹ 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 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 osiągnięty poziom rozwoju społecznego. Mogą to być na przykład dobre wyniki gospodarcze osiągnięte 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 2007–2010². 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, jest powiat. Cenniejsza

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

mogłaby być analiza na poziomie gminy, jednak wiązałyby 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 LHDl.

Mamy też do czynienia z kompromisem nierozzerwalnie 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 Krajowego Raportu o Rozwoju Społecznym

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 precedensowy 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 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.

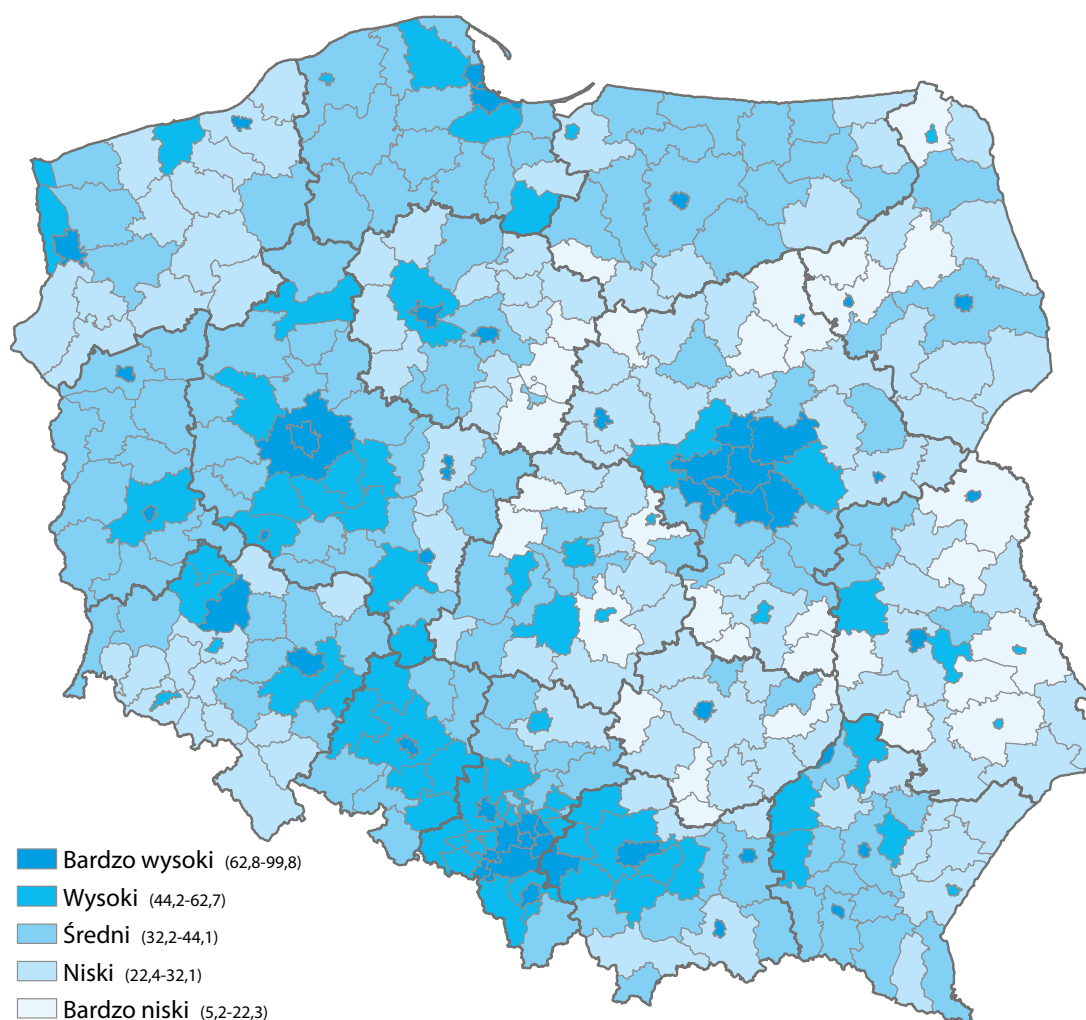
Główne konkluzje badania

Przeprowadzone badanie pozwoliło na sformułowanie niżej opisanych wniosków. Część z nich pokrywa się z konkluzjami wypracowanymi przy okazji innych badań, inne zaś mogą być zaskakujące i sprzeczne ze stereotypowymi przekonaniem, 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 LHDl 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, zamieszkałych 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 poziom 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 powiatowym³:



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 przeanalizowane 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 roku⁴

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 „nieszczęśliwki”. 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 LHDl 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 LHDl w roku 2010 i zmiana pozycji w rankingu w porównaniu do 2007 roku

Powiat	Pozycja Wg LHDl	Zmiana pozycji w porównaniu do 2007 r.	LHDl	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
Biański	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
Zwolenński	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:

LHDl – 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). LHDl 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 zapewnienia 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.