

Katarzyna Wojnar*

WPLYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNĄ POLSKICH MIAST — WNIOSKI Z BADAŃ EWALUACYJNYCH

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja dokonanej *ex post* przekrojowej ewaluacji oddziaływania interwencji przeprowadzanych w ramach polityki spójności UE na spójność społeczną polskich miast. Spójność społeczna była rozumiana jako zdolność nowoczesnego społeczeństwa do zapewnienia długoterminowego dobrobytu wszystkim jego członkom, w tym zapewnienia równego dostępu do zasobów, poszanowania godności ludzkiej i różnorodności, osobistej i zbiorowej autonomii oraz odpowiedzialnej partycypacji. Wyniki badań wykazały koncentrację środków w dużych projektach systemowych, a największe oddziaływanie uwidoczniło się w przypadku projektów edukacyjnych, zwiększania dostępu kobiet do rynku pracy oraz zwiększania dostępności usług medycznych. Relatywnie najsłabsze oddziaływanie zanotowano w sferze ograniczania wykluczenia społecznego, wspierania osób niepełnosprawnych oraz kultury.

Słowa kluczowe: spójność społeczna, polityka społeczna, projekty systemowe, fundusze strukturalne, polityka spójności, ewaluacja *ex post*, miasta.

Miasta należą do obszarów o największym zróżnicowaniu struktury społecznej i przestrzenno-funkcjonalnej, co jest wynikiem dużej koncentracji ludności i funkcji zlokalizowanych na relatywnie małej powierzchni. Ponadto duża dynamika procesów rozwoju zachodzących w miastach powoduje, że mogą wystąpić okresowe niedopasowania tych struktur do nowych uwarunkowań rozwojowych. Skutkują one powstawaniem z jednej strony obszarów wykluczenia społecznego, a z drugiej – wymagających kosztownej regeneracji tzw. ugorów miejskich, pozostałych po zaniechaniu prowadzenia różnych rodzajów działalności. Poza tym szybki rozwój miast zachodzi często w warunkach zwiększania ich zasięgu przestrzennego, co czasami przyjmuje niekontrolowaną formę „rozlewania się” miast, czyli zjawiska *urban sprawl*.

Jednym z celów polityki spójności jest rozwój nie pogłębiający regionalnych i lokalnych zróżnicowań poziomu życia, a także niwelowanie różnic, które powstały wcześniej (NSIS 2003, s. 24), czyli dążenie do wzrostu spójności społecznej i przestrzennej (terytorialnej) poprzez przeciwdziałanie powyższym negatywnym procesom. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja próby przeprowadzenia przekrojowej ewaluacji *ex post* dotyczącej oddziaływania interwencji podjętych w ramach polityki spójności UE na spójność społeczną polskich miast.

* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Euroreg, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: k.wojnar@uw.edu.pl.

Spójność społeczna – problem definicyjny

Spójność społeczna jest koncepcją wywodzącą się z polityki społecznej i w tym sensie nie stanowi pełnowartościowego terminu naukowego. Określenie to ma implikacje praktyczne i fundamentalne znaczenie w myśleniu o strategicznym rozwoju nowoczesnego społeczeństwa, które posiada legitymizację przez realizację powszechnie akceptowanych wartości (Council of Europe 2005). Konsekwencją politycznego rodowodu pojęcia spójności społecznej jest wielość podejść teoretycznych, koncepcyjnych i metodologicznych badających to zjawisko. Są one zróżnicowane w zależności od czasu, kultury, kontekstu politycznego, układu głównych aktorów społecznych, najważniejszych w danym społeczeństwie obszarów życia społecznego, jak również metod utrzymywania spójności społecznej. Badania spójności społecznej opisywane w literaturze przedmiotu koncentrują się zazwyczaj na wybranych aspektach i czynnikach spójności społecznej, przez co utrudniają dynamiczne i integralne podejście do tych bardzo złożonych, wielowarstwowych i powiązanych zagadnień (Reeskens, Botterman, Hooghe 2009).

Próby poszukiwania jasnej i koherentnej koncepcji spójności społecznej odzwierciedlają potrzeby współczesnego nowoczesnego społeczeństwa, dotyczące zdefiniowania standardów koordynacji działań indywidualnych i zbiorowych będących przedmiotem legitymizacji społecznej. Nieustanne zmiany, które w wyniku tych działań zachodzą w otwartym i pluralistycznym społeczeństwie, powinny być poddane wnikliwej analizie i stałemu monitoringowi, aby nie prowadzić do kryzysów czy ślepych uliczek spójności. Ślepe uliczki spójności społecznej to ryzyko, które wiąże się z działaniami opartymi przede wszystkim na zjawisku wykluczenia, a nie inkluzji społecznej poszczególnych osób i grup. Koncentrowanie działań wokół definicji negatywnych może powodować przechodzenie grup społecznych z jednej do innej formy wykluczenia zamiast wspierać integrację społeczną (Reeskens, Botterman, Hooghe 2009). Współczesne koncepcje spójności społecznej powinny odpowiadać na wszystkie złożone wyzwania związane z dynamicznym rozwojem nowoczesnych społeczeństw, co wymaga opracowania rozbudowanej definicji operacyjnej, systemu wskaźników oraz kryteriów tzw. *benchmarkingu* (Fredkin 2004).

Spójność społeczna była przedmiotem analiz wielu socjologów i psychologów (Bettenhausen 1991; Carron 1982; Doreian, Fararo 1998; Hogg 1992; Lott, Lott 1965; McPherson, Smith-Lovin 2002). Podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych budzących zainteresowanie medialne i polityczne oraz intensywnie badanych i rozwijanych obszarów życia społecznego, spójność społeczna stała się niezwykle zawikłanym i niejasnym obszarem badań, m.in. z uwagi na dużą liczbę naukowców, którzy zaangażowali się w jej analizę. Głównym źródłem nieporozumień i niejasności w badaniach nad spójnością społeczną jest mnogość definicji, które okazują się trudne do połączenia i pogodzenia. Próby integracji wiedzy z zakresu spójności społecznej wiązały się z kategoryzacją literatury przedmiotu wokół głównych koncepcji. W konsekwencji, mówiąc o spójności, różni autorzy

mają na myśli różne kategorie analizy, różne czynniki i skutki (Cartwright 1968; Hogg 1992; Lott, Lott 1965). Współczesne analizy określają spójność społeczną jako zjawisko wielowymiarowe bądź też jako niejasną koncepcję mierzoną wieloma wskaźnikami (Bollen, Hoyle 1990; Hagstrom, Selvin 1965; Mudrack 1989).

Nie bez powodu definicje i pomiar spójności społecznej są tak bardzo zróżnicowane oraz obejmują tak wiele dyscyplin naukowych i tematów badawczych. Częścią wspólną wszelkich definicji i koncepcji jest podkreślanie wielowymiarowości zjawisk, które kryją się pod tym pojęciem. Elementy i wymiary często wykorzystywane przy definiowaniu terminu spójności społecznej to m.in. pojęcie ładu społecznego (Sampson i in. 1997; Hirschfield, Bowers 1997), wspólnej tożsamości (Cantle 2001), migracji (Easterly i in. 2006), włączenia gospodarczego i społecznego (Easterly i in. 2006; White 2003) czy kapitału społecznego (Friedkin 2004).

Spójność społeczna w świetle wybranych teorii

Etymologicznie spójność można zdefiniować jako cechę grupy, której elementy są ze sobą silnie zjednoczone. Podobnie jak w biologii, w której miarą spójności organicznej jest stopień, liczba i jakość połączeń pomiędzy cząstkami elementarnymi, spójność społeczna jest efektem powiązań jednostek ze zbiorowością. Należy ją zatem rozumieć jako przeciwieństwo dezintegracji i podziału, jako wyraz połączeń i jedności. Jednak traktując tę definicję zbyt dosłownie, można łatwo pominąć fakt, że istnieją różne rodzaje i poziomy powiązań i jedności pomiędzy poszczególnymi częściami systemu społecznego. Niektóre z nich nie są naturalne, mają charakter konstruktów społecznych wypracowywanych w oparciu o wartości, normy i systemy norm społecznych. Spójność społeczna w każdym społeczeństwie może manifestować się w zupełnie innych formach, zależy bowiem od rodzaju części składowych tworzących społeczeństwo, specyficznych procesów i zależności, jakie zachodzą między nimi i społeczeństwem jako całością (Council of Europe 2005).

Mówiąc o genezie pojęcia spójności społecznej, często sięga się do prac Émila Durkheima, który był świadom złożoności rzeczywistości społecznej i zwrócił uwagę na czynniki podtrzymujące poszczególne społeczeństwa w strukturach skomplikowanego systemu. Zwrócił uwagę na powiązania poprzez wartości i instytucje społeczne, jak również solidarność, które są głównymi czynnikami spójności społecznej (Szacki 2003). Wyróżniał charakterystyczną dla społeczeństw tradycyjnych solidarność mechaniczną opierającą się na jednolitości kolektywnych i indywidualnych wartości oraz przekonań w jednolitym dla wszystkich jednostek systemie, a także typową dla społeczeństwa nowoczesnego solidarność organiczną, będącą wynikiem nowoczesnych relacji pomiędzy jednostkami, które są w stanie ze sobą współpracować, zachowując autonomię osobowościową i postawę krytyczną przy jednoczesnym szacunku dla tradycji (Szacki 1964).

Inną grupę definicji spójności społecznej stanowią teorie koncentrujące się na zagadnieniu więzi wspólnotowych. W zakresie definiowania spójności spo-

łecznej zwracają one uwagę głównie na promocję stabilnych, współpracujących i zrównoważonych społeczeństw. Jednym z przedstawicieli tego podejścia jest Norbert Elias, który analizował uniwersalny proces cywilizacji na trzech poziomach: jednostki, poszczególnych społeczeństw i ludzkości rozumianej jako całość. Podkreślał, że proces ten ma na celu wypracowanie w człowieku drugiej, społecznej natury, która odciąga go od poziomu zwierzęcej egzystencji. W konsekwencji Elias zaproponował zupełnie nowy punkt widzenia na rozwój społeczny, abstrahujący od tradycyjnego opisywania dziejów rozwoju cywilizacji (Szacki 2003). Elias jako jeden z pierwszych zakwestionował opozycję jednostki i społeczeństwa. Wskazał na nierozłączność „ja” i „my” oraz zwrócił uwagę, że zmienność natury tego związku przesądza o rozwoju społecznym i cywilizacyjnym, przy czym zmienność ta stale przyspiesza, tworząc nowe napięcia społeczne i coraz szybciej modyfikując społeczne struktury (Elias 2008). Ten typ definicji pomija specyficzną jakość więzi solidarności, które kształtowane są przez spójne społeczeństwa w nowoczesnym znaczeniu. W teoriach tych brakuje jednak wymiernego określenia, czym jest stabilność i ład społeczny, jak również definicji współpracy i trwałości nowoczesnego społeczeństwa oraz społeczności jednostek.

Kolejną grupę stanowią teorie odnoszące się do podzielanych wartości i poczucia przynależności. Definiują one spójność społeczną w kategoriach dynamicznych, tj. jako ciągle toczący się proces. Według Stanleya spójność to „toczący się proces rozwoju społeczeństwa opartego na wspólnych wartościach, wspólnych wyzwaniach i równych szansach opartych na nadziei, zaufaniu i wzajemności” (Stanley 2001 za: Social Cohesion Network). Pozostałe definicje z tej grupy zwracają uwagę na spójność rozumianą jako proces budowania wartości i wspólnoty w oparciu o podzielaną interpretację rzeczywistości, redukcję różnic materialnych i społecznych oraz umożliwianie różnym jednostkom pełnego uczestnictwa we wspólnych przedsięwzięciach. Co więcej, głównymi terminami tych definicji, poza wyżej wspomnianymi, są: instytucje społeczne, partycypacja, sprawne zarządzanie, zaspokajanie potrzeb. Jest to również podejście charakterystyczne dla języka administracji publicznej i przejawia się w kształcie strategii spójności społecznej. Słabością tego podejścia jest nieuwzględnianie pluralizmu podkreślane go przez Johna Rawlsa w jego teorii sprawiedliwości, która postuluje, że „każda osoba powinna mieć równe prawo do jak najszerzego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dającego się pogodzić z podobnym systemem dla wszystkich” oraz uzasadnia istnienie nierówności społecznych i ekonomicznych tylko wtedy, gdy „są one z jak największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych (zasada dyferencji) i są związane z dostępnością do urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równości szans” (Rawls 2009). Perspektywa wartości wspólnotowych w sposób niewystarczający uwzględnia fakt, że współczesne społeczeństwa są złożone z autonomicznych jednostek dokonujących wyborów w zakresie stylu życia, uznawanych wartości, kreowania własnej tożsamości, stosunku do innych ludzi i grup społecznych. Analiza spójności z perspektywy wartości wspólnotowych wiąże się z ryzykiem koncentrowa-

nia się na procesach wynikających z konsensusu społecznego jako jedynej metody zapewnienia spokojnej koegzystencji i interakcji pomiędzy różnymi grupami poglądów. Wiąże się to z częstym pomijaniem zagadnień wynikających z tego, skąd biorą się prawa i zasady, które w ogóle umożliwiają konsensus i zgodę co do wartości fundamentalnych.

Istotna grupa definicji wywodzi się z tradycji analizy współpracy pomiędzy ludźmi i grupami społecznymi. W tym podejściu spójność definiowana jest jako stan rzeczy, w którym grupa ludzi zamieszkująca określone terytorium wyraża chęć i prezentuje postawę sprzyjającą współpracy zorientowanej na zmianę istniejącego stanu rzeczy. W innym znaczeniu spójność społeczna to stopień, w jakim ludzie kolektywnie reagują, aby osiągnąć wspólne cele i wartości oraz poradzić sobie z czynnikami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi, w znaczącym stopniu wpływającymi na ich życie. W przeciwieństwie do wcześniej omówionych perspektyw, ta uwzględnia pluralizm ludzkich motywacji, postaw i wartości związanych z odpowiedzialnością zbiorową rozumianą jako strukturalny element spójności społecznej. Podejście to koncentruje się jednak przede wszystkim na skłonności do współpracy i fakcie jej podjęcia, a nie na zasadności celów oraz jej konsekwencjach w zakresie generowania ewentualnego wykluczenia (Reimer, Wilkinson, Woodrow 2002).

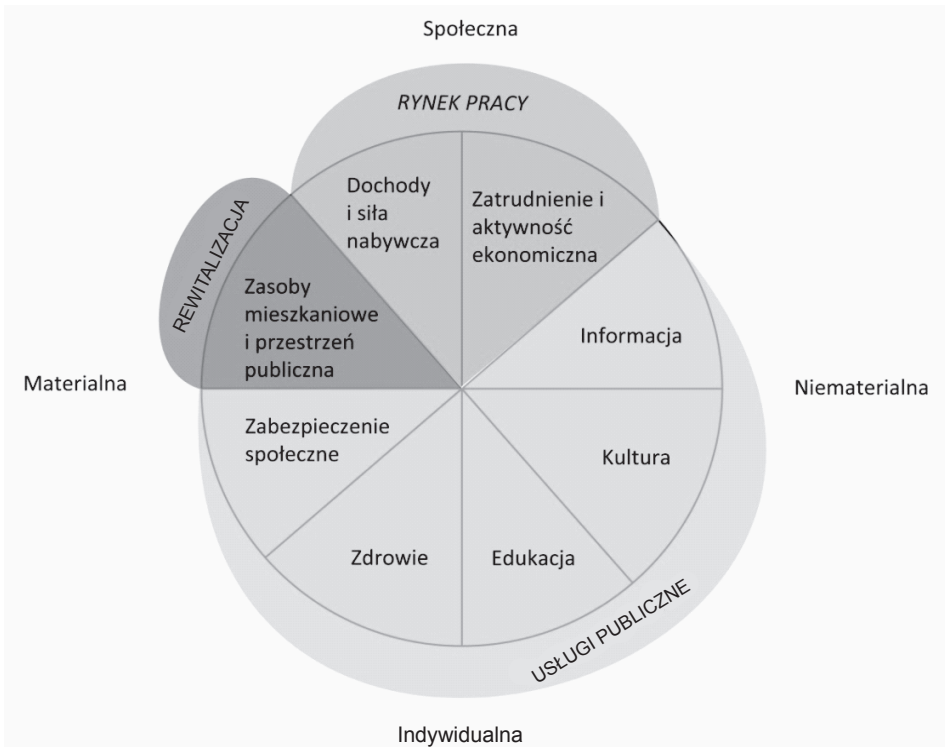
Spójność społeczna – w stronę definicji operacyjnej

Spójność społeczna jest złożonym zagadnieniem i może być badana za pomocą różnych wskaźników (Reeskens, Botterman i Hooghe 2009). W oparciu o wytyczne OECD można wyróżnić główne typy wskaźników związane z zasadniczymi aspektami spójności społecznej: samowystarczalność, równość, zdrowie, partycypacja w życiu społecznym i patologie (ESPON FOCI 2009).

Biorąc pod uwagę ograniczenia omówionych powyżej koncepcji teoretycznych, zdecydowano się na adaptację stosunkowo rozbudowanej definicji operacyjnej stosowanej przez Radę Europy. Przewodnik Rady Europy po metodologii badania spójności społecznej definiuje ją jako „zdolność nowoczesnego społeczeństwa do zapewnienia długoterminowego dobrobytu dla wszystkich jego członków, w tym zapewnienia równego dostępu do zasobów, poszanowania godności ludzkiej i różnorodności, osobistej i zbiorowej autonomii oraz odpowiedzialnej partycypacji”. Definicja ta jest więc odzwierciedleniem zapisów nowej Strategii Spójności, a w szczególności czterech głównych aspektów dobrobytu: sprawiedliwego i równego dostępu do zasobów, indywidualnej i zbiorowej godności, autonomii jednostki i partycypacji w życiu społecznym (Council of Europe 2005). Jako jedna z pierwszych podejmuje próbę integracji wielu wymiarów spójności społecznej postulowanych przez różne koncepcje teoretyczne. Wymiary definicji określają jakość więzi społecznych i można je odnieść do dowolnego pola tematycznego. W tym sensie nie jest ona nostalgicznym wołaniem za utraconą harmonią społeczną, ale zorientowaną tematycznie pragmatyczną definicją po-

siadającą silny wymiar strategiczny i praktyczny, dającą się stosować w różnych kontekstach i poziomach analizy.

Analiza spójności społecznej wymaga uszczegółowienia ogólnych założeń dokumentów politycznych, jak również hipotez stawianych przez naukowe teorie rozwoju. Sprecyzowanie polityki spójności społecznej umożliwia bardziej dokładną analizę procesów społecznych oraz grup, których te procesy dotyczą. Poniższa rycina ilustruje najważniejsze aspekty życia społecznego będące przedmiotem interwencji publicznych związanych z polityką spójności, pogrupowane według kryteriów ich materialności oraz przynależności do sfery społecznej i indywidualnej.



Ryc. 1. Obszary życia społecznego będące przedmiotem interwencji polityki spójności

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Council of Europe 2005).

Miasto jako przedmiot badania spójności społecznej

Z analizy literatury związanej z problematyką spójności społecznej wynika, że problemy społeczne przejawiają się głównie w miastach, szczególnie tych największych. Mieszkają w nich zarówno bogaci, dobrze wykształceni specjaliści pracujący w najbardziej konkurencyjnych sektorach gospodarki, jak również słabo wykwalifikowani ludzie, w tym imigranci, których pozycja społeczna jest za-

grożona procesami związanymi z postępującą globalizacją gospodarki i rozwojem w kierunku gospodarki opartej na wiedzy (Kazepov 2004; Kempe, Marcuse 2000; Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, Gonzalez 2005).

W tym kontekście celem przeprowadzonej ewaluacji oddziaływania polityki spójności na spójność społeczną polskich miast była nie tylko ocena średnich wskaźników społecznych w skali miejskiej, ale również próba oszacowania nierówności społecznych między poszczególnymi grupami społecznymi oraz skali zjawiska ekskluzji społecznej. Hipotezą badania było założenie, że nowy paradygmat rozwoju, związany z globalizacją gospodarki i rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, może przyczynić się do wzrostu nierówności społecznych. Interwencja publiczna realizowana w ramach polityki spójności może w tym kontekście wspierać zmniejszanie nierówności społecznych wywołanych nowymi trendami w gospodarce (Hamnett 1996).

Metody i źródła danych

W prezentowanym badaniu wykorzystano różnorodne i wielowymiarowe ilościowe metody badawcze, w tym przede wszystkim analizę korelacji między wielkością interwencji publicznej w ramach polityki spójności, z uwzględnieniem podziału na poszczególne kategorie, a zmianą wartości wskaźników wybranych do badań, analiza statystyczna, analiza ciągów czasowych oraz analiza przekrojowa. Dodatkowo analiza ilościowa została uzupełniona analizą jakościową dokumentacji oraz wywiadów z różnymi grupami interesariuszy zrealizowanych interwencji. Jej podstawowymi narzędziami były bazy danych projektów zrealizowanych w ramach interwencji polityki spójności oraz bazy danych wskaźników wykorzystywanych na potrzeby badania.

Tab. 1. Dane wyjściowe i wskaźniki spójności społecznej

Dostęp do zatrudnienia/ dobrobytu	Stopa bezrobocia
	Stopa bezrobocia kobiet
	Udział kobiet w liczbie pracujących
	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto
Dostęp do usług publicznych (kultura, edukacja, zdrowie)	Lekarze na 10 000 mieszkańców
	Łóżka w szpitalach ogólnych na 10 000 mieszkańców
Sytuacja grup pod- wyższonego ryzyka społecznego	Odsetek dzieci w przedszkolach
	Kluby sportowe na 10 000 mieszkańców
Partycypacja społeczna mieszkańców miast	Liczba instytucji kulturalnych na 10 000 mieszkańców
	Wyniki egzaminów gimnazjalnych / Wyniki egzaminów maturalnych
	Udział wydatków na pomoc społeczną w budżetach lokalnych
	Uczestnicy imprez kulturalnych na 1000 mieszkańców
	Czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców
	Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na komputer podłączony do Internetu

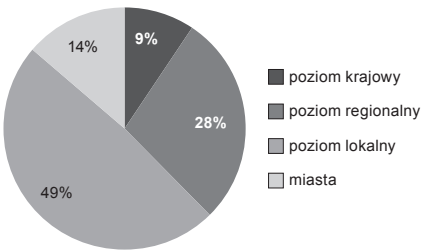
Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badania

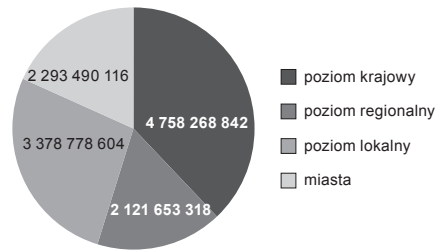
W sumie, z zakresu spójności społecznej zrealizowano 8252 projektów w ramach 5 priorytetów RZL i 6 priorytetów ZPORR o wartości przekraczającej 12,5 mld zł. Największa liczba projektów, bo prawie połowa, zrealizowana została na poziomie lokalnym – w gminach i powiatach. Na poziomie krajowym i na poziomie regionalnym zrealizowano odpowiednio: 9% i 28% projektów z zakresu spójności społecznej, natomiast w miastach – zaledwie 14% (por. ryc. 2).

Na uwagę zasługuje również struktura wydatków w perspektywie zasięgu terytorialnego projektów z zakresu spójności społecznej. Najwięcej środków, bo ponad 4,758 mld zł zostało zagospodarowanych w projektach o zasięgu krajowym. Jest to ponad dwukrotnie więcej niż w projektach realizowanych bezpośrednio w miastach. W sumie na poziomie ponadlokalnym zagospodarowano 55% środków przeznaczonych na spójność społeczną, co oznacza, że oddziaływanie projektów o ponadlokalnym zasięgu terytorialnym na polskie miasta mogło mieć o wiele większe znaczenie niż oddziaływanie projektów lokalnych.

Zasięg terytorialny i udział projektów z zakresu spójności społecznej



Zasięg terytorialny i budżety projektów z zakresu spójności społecznej

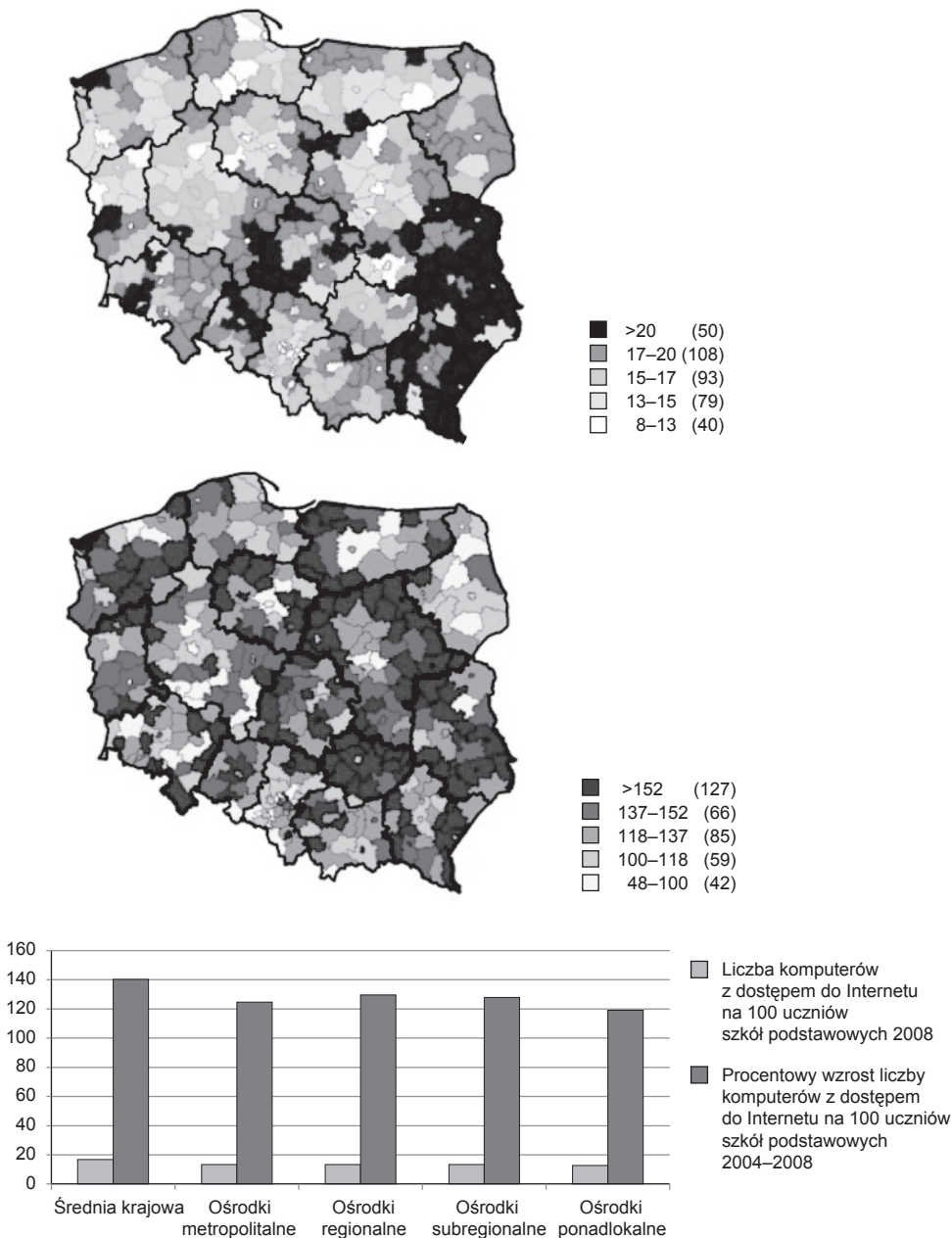


Ryc. 2. Zasięg terytorialny i struktura projektów z zakresu spójności społecznej

Źródło: opracowanie własne.

Taka struktura projektów z zakresu spójności społecznej znacząco utrudnia ocenę ich oddziaływania na miasta. W niniejszym badaniu do analiz ilościowych uwzględniających strukturę terytorialną projektów wykorzystano zatem zaledwie 14% projektów, które stanowiły 18% środków wydanych na cele związane ze spójnością społeczną. W związku z tym interpretacja wyników omówionych w niniejszym artykule w dużej części bazuje na analizach jakościowych.

Zdecydowanie największym projektem ponadlokalnym, realizowanym na poziomie krajowym był projekt „Pracownie komputerowe dla szkół” (30 786) o budżecie 1,140 mld złotych (9% wartości wszystkich projektów z zakresu spójności społecznej), zrealizowany przez Departament Zwiększania Szans Edukacyjnych MEN. Oddziaływanie projektu jest bezpośrednio widoczne na poziomie prostych wskaźników informatyzacji w szkołach podstawowych we wszystkich typach ośrodków miejskich w kraju (por. ryc. 3). Ponadto wśród 50 największych



Ryc. 3. Liczba komputerów z dostępem do Internetu na 100 uczniów szkół podstawowych (stan z 2008 i zmiana w latach 2004-2008)

Źródło: opracowanie własne.

projektów realizowanych na poziomie centralnym dominowały te związane z informatyzacją w edukacji, szkoleniami dla kadr pedagogicznych, wyposażeniem szkół w sprzęt ułatwiający kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (VI etapów projektu o łącznym budżecie 466 mln złotych), jak również wsparciem dla osób niepełnosprawnych.

Analizując strukturę interwencji publicznej z zakresu spójności społecznej, można stwierdzić, że najwięcej środków przeznaczono na projekty związane z rozwojem kształcenia i szkolenia zawodowego niezwiązanego ze szczególnym sektorem (32%), politykę rynku pracy (21%) oraz infrastrukturę społeczną (19%). Nieco mniej środków przeznaczono na wspieranie potencjału adaptacyjnego pracowników, przedsiębiorczość, innowacyjność, technologie komunikacyjne i informacyjne (16%) oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (9%). Najmniejszy budżet miały projekty na rzecz kobiet na rynku pracy (2,4%) oraz pozostałe działania wspierające rozwój zasobów ludzkich (0,1%).

Współzależności między wartością projektów społecznych zrealizowanych w ramach polityki spójności w latach 2004–2008 a elementami składowymi spójności społecznej miast

Na podstawie analizy korelacji można powiedzieć, że wśród miast najaktywniej starających się o środki na projekty z zakresu spójności społecznej były miasta charakteryzujące się wysokim poziomem dobrobytu mieszkańców, a także wysokim poziomem kapitału ludzkiego oraz partycypacji społecznej. Na uwagę zasługuje duża aktywność zawodowa mieszkających w nich kobiet, wyrażona wysokimi wartościami wskaźnika ich zatrudnienia. Ponadto miasta te charakteryzowały się wysokim poziomem i dobrym dostępem do edukacji przejawiającym się w wysokich ocenach egzaminów gimnazjalnych i maturalnych. Jednocześnie badane ośrodki oferowały stosunkowo wysoki poziom i dużą dostępność do wyspecjalizowanych usług społecznych w zakresie ochrony zdrowia. Przejawia się to m.in. w wysokich wartościach wskaźników dostępności do łóżek szpitalnych oraz do personelu ochrony zdrowia. Należy podkreślić, że do miast najaktywniejszych w pozyskiwaniu środków na projekty z zakresu spójności społecznej nie zaliczały się te o najwyższych dochodach mieszkańców. Co więcej, mieszkańcy tych miast nie wyróżniali się aktywnością społeczną wyrażoną partycypacją w przedsięwzięciach kulturalnych, sportowych czy rekreacyjnych.

Analizując wpływ interwencji polityki spójności na poszczególne aspekty spójności społecznej, wzięto pod uwagę strukturę interwencji publicznych, a w szczególności wpływ poszczególnych kategorii interwencji na zmianę wartości wybranych wskaźników. Wskaźniki te związane były z dostępem do zatrudnienia i ogólnym dobrobytem mieszkańców, jak również partycypacją społeczną wyrażoną dostępem do usług społecznych, inkluzją społeczną i wpływem na grupy szczególnego ryzyka. Na tej podstawie można stwierdzić, że zrealizowane projekty w zauważalny sposób przyczyniły się do poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy oraz do zwiększenia dostępności usług medycznych. W średnim

stopniu nastąpiła ogólna poprawa dostępu do zatrudnienia, likwidowania zjawiska wykluczenia społecznego oraz podniesienia jakości edukacji. Najslabszą korelację odnotowano w przypadku dostępu do usług ułatwiających młodym rodzicom powrót na rynek pracy (edukacja przedszkolna) oraz uczestnictwa w ofercie rekreacyjnej wyrażonej aktywnością w klubach sportowych. Brak istotnych statystycznie korelacji dotyczył wpływu zrealizowanych projektów na uczestnictwo w ofercie kulturalnej oraz podnoszeniu dobrobytu mieszkańców wyrażonego poziomem wynagrodzeń.

Wpływ interwencji polityki spójności na poprawę dostępu do zatrudnienia

Analizując wpływ projektów na poprawę dostępu do zatrudnienia, należy podkreślić, że aż cztery spośród siedmiu kategorii interwencji społecznych w mniejszym lub większym stopniu dotyczyły kwestii związanych z zatrudnieniem. Stąd też w przypadku tego aspektu badane korelacje są istotne statystycznie. Jednocześnie należy podkreślić, że w badanym okresie miało miejsce wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i wynikające z tego otwarcie zagranicznych rynków pracy dla polskich pracowników. W istotny sposób wpłynęło to na migracje zarobkowe, a tym samym na zmniejszenie się formalnej stopy bezrobocia we wszystkich badanych miastach. Zjawisko to w dużym stopniu miało wpływ na obserwowane w analizie statystycznej zależności. Jednak analizując strukturę kategorii interwencji, można powiedzieć, że ze spadkiem poziomu bezrobocia najsilniej powiązane były projekty realizowane w ramach polityki rynku pracy. Były to z reguły duże projekty o zasięgu ponadlokalnym realizowane przez publiczne służby zatrudnienia, a przede wszystkim przez powiatowe urzędy pracy.

Biorąc pod uwagę wyniki badań jakościowych, przeprowadzonych w miastach będących studiami przypadków, można potwierdzić skuteczność tej kategorii interwencji – szczególnie w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych, powracających na rynek pracy po znaczącej przerwie (np. po urlopach macierzyńskich, rekonwalescencji itd.), osób w wieku przedemerytalnym, jak również absolwentów i osób do 30. roku życia. Projekty realizowane przez publiczne służby zatrudnienia w większości przypadków miały charakter systemowy, gwarantowały uczestnikom kompleksową pomoc i wsparcie doradców oraz pomoc w zakresie opieki nad osobami zależnymi. Dzięki bazom danych będących w dyspozycji tych instytucji rekrutacja ostatecznych beneficjentów do projektów uwzględniała potencjał społeczno-zawodowy odbiorców wsparcia oraz ich motywację do zmiany sytuacji życiowej, przez co rezultaty projektów były bardziej skuteczne niż w przypadku analogicznych działań realizowanych w ramach innych kategorii interwencji.

Wpływ interwencji polityki spójności na podniesienie dobrobytu mieszkańców polskich miast

Podczas analizy ilościowej nie stwierdzono bezpośredniej i istotnej statystycznie korelacji pomiędzy zrealizowanymi przedsięwzięciami a wzrostem dobrobytu mieszkańców, wyrażonym wzrostem dochodów gospodarstw domowych (wysokości wynagrodzeń). Jednak biorąc pod uwagę wpływ projektów na dobrobyt rozumiany jakościowo, można stwierdzić, że miał on miejsce w przypadku poprawy szeroko rozumianej jakości życia. Respondenci wywiadów i uczestnicy warsztatów w pięciu badanych miastach wskazywali na podnoszenie dobrobytu wynikające z podnoszenia standardu usług publicznych (edukacja, zdrowie, kultura, transport publiczny, usługi komunalne), poprawy dostępności do dóbr publicznych oraz komfortu i bezpieczeństwa transportu. Większość respondentów wskazała jako istotny, lecz nienamacalny, wpływ poprawy jakości i estetyki przestrzeni publicznej na dobrobyt mieszkańców. Mimo niematerialnego charakteru ten aspekt związany z poprawą jakości życia pojawił się we wszystkich analizowanych dyskusjach. W szczególności wskazywano na powiązania między jakością przestrzeni publicznej a kształtowaniem postaw społecznych oraz budowaniem lokalnego kapitału społecznego wśród mieszkańców.

Wpływ interwencji polityki spójności na poprawę dostępu do usług publicznych (kultura, edukacja, zdrowie)

Projekty z zakresu poprawy dostępu do usług publicznych zrealizowano przede wszystkim w ramach kategorii „infrastruktura społeczna”. W oparciu o analizę ilościową można zaobserwować związek interwencji z poprawą dostępności do usług medycznych, wyrażony zwiększeniem liczby lekarzy oraz łóżek szpitalnych na 10 tys. mieszkańców. Związek ten potwierdza się również w wyniku analiz jakościowych. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że pod wpływem realizacji projektów zwiększyła się zarówno dostępność do nowoczesnego sprzętu diagnostycznego i terapeutycznego o znaczeniu ponadlokalnym (szpitale wojewódzkie, kliniczne i specjalistyczne), jak również wprowadzono udogodnienia i polepszone zarządzanie w lokalnych placówkach ochrony zdrowia. Poprawa ta nie oznacza jednak, że rezultaty są zadowalające. Większość respondentów, mimo odczuwalnej poprawy dostępności i jakości usług zdrowotnych, nadal bardzo nisko ocenia funkcjonowanie całego systemu publicznej opieki zdrowotnej. Te krytyczne opinie wynikają głównie z zasad kontraktowania usług przez NFZ ograniczających dostęp do nowoczesnej aparatury i zabiegów (limity). W opinii respondentów jest to istotny impuls rozwoju prywatnego sektora usług medycznych w badanych miastach.

Wydatki na projekty związane z rozbudową infrastruktury społecznej były również pozytywnie skorelowane z poprawą jakości kształcenia wyrażoną poprawą wyników egzaminów końcowych (gimnazjalnych i maturalnych) w badanym okresie. Rezultat ten można potwierdzić w oparciu o analizę struktury projek-

tów realizowanych na poziomie krajowym i regionalnym, jak również w oparciu o opinie respondentów, którzy podkreślali rosnącą atrakcyjność programów edukacyjnych dla uczniów, w tym przedsięwzięć finansowanych ze środków unijnych (np. zajęcia pozaszkolne, koła zainteresowań, wymiany zagraniczne). Jednocześnie respondenci podkreślali, że mimo unowocześnienia wyposażenia szkół, nowoczesne techniki multimedialne nadal w zbyt małym zakresie wykorzystywane są w programach nauczania i zbyt mało zajęć odbywa się w oparciu o nowoczesne oprogramowanie i możliwości jakie daje Internet. Dodatkowym czynnikiem, którego oddziaływanie na poprawę dostępności do edukacji zostało zauważone przez respondentów, były projekty stypendialne zrealizowane w większości badanych miast.

Jeżeli chodzi o oddziaływanie zrealizowanych projektów na zwiększanie dostępu do kultury i rekreacji, to nie stwierdzono istotnych zależności ilościowych. Wynika to z relatywnie niewielkiej liczby projektów z zakresu kultury i rekreacji finansowanych w ramach polityki spójności oraz ze sposobu gromadzenia danych o uczestnictwie w kulturze i rekreacji przez GUS (tylko przedsięwzięcia realizowane przez instytucje publiczne i biletowane). Również na podstawie badań jakościowych trudno określić oddziaływanie interwencji na sferę kultury i rekreacji, ponieważ większość projektów polegała na budowie nowych lub modernizacji istniejących obiektów kulturalnych. Jednym z namacalnych rezultatów tych inwestycji jest umożliwienie dostępu do budynków osobom niepełnosprawnym.

Wpływ interwencji polityki spójności na poprawę sytuacji grup podwyższonego ryzyka społecznego i partycypację społeczną mieszkańców miast

Na podstawie analiz ilościowych można stwierdzić, że grupą, która w najbardziej widoczny sposób skorzystała na realizacji projektów społecznych finansowanych w ramach polityki spójności, były kobiety. Ich sytuacja w istotny sposób poprawiła się przede wszystkim w odniesieniu do zwiększenia dostępu do rynku pracy zarówno bezpośrednio – przez realizację projektów ukierunkowanych na wsparcie kobiet, jak też pośrednio – przez realizację przedsięwzięć mających na celu opiekę lub zagospodarowanie czasu wolnego dzieciom i młodzieży. Na podstawie badań jakościowych można stwierdzić, że interwencje publiczne z zakresu aktywizacji zawodowej oraz przedsiębiorczości były w przypadku tej grupy relatywnie skuteczne z uwagi na wysoką motywację beneficjentek. Skuteczność projektów skierowanych do kobiet tkwiła w zapewnieniu im kompleksowej pomocy w zakresie opieki nad dziećmi jak również wsparcia doradczego i psychologicznego.

Na podstawie wywiadów można wskazać kolejną grupę, której sytuacja uległa znaczącej poprawie głównie w wyniku projektów z zakresu polityki rynku pracy i wspierania potencjału adaptacyjnego pracowników. Grupą tą są absolwenci i bezrobotni do 30. roku życia. Jest to grupa charakteryzująca się najwyższymi wskaźnikami skuteczności i trwałości rezultatów adresowanych do niej interwencji publicznych.

Brak istotnych związków statystycznych stwierdzono w zakresie oddziaływania interwencji polityki spójności na redukcję zjawiska i skutków wykluczenia społecznego. Brak jednoznacznych związków w tej sferze został potwierdzony również w wywiadach przeprowadzonych podczas badań jakościowych. Należy jednak podkreślić, że projekty z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu skierowane są do specyficznej grupy odbiorców (np. osoby bezdomne, uzależnione, opuszczające zakłady karne, długotrwale bezrobotne). Znaczna część beneficjentów tych interwencji wymaga długotrwałych działań i wieloetapowych interwencji, a barierami w osiągnięciu zadowalających rezultatów są niska motywacja i tendencje do pozostawania w sytuacji życiowej uniemożliwiającej osiągnięcie samodzielności. Niska efektywność i trwałość rezultatów tego typu projektów nie oznacza, że nie były one uzasadnione. Projekty dotyczące przeciwdziałania marginalizacji społecznej miały charakter kompleksowy, raczej duży zakres i zostały zrealizowane przez wyspecjalizowane placówki publiczne i pozarządowe, posiadające duże doświadczenie na tym polu. Można zatem stwierdzić, że w przypadku tego typu interwencji nie doszło do rozproszenia dostępnych środków.

Na podstawie wniosków z badań jakościowych należy zauważyć pośredni wpływ projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza projektów z zakresu infrastruktury transportowej, na poprawę bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych i dostępności przestrzennej dla nich. Projekty te również pośrednio przyczyniły się do zwiększenia dostępności do usług publicznych, a w konsekwencji – poprawy jakości życia tej grupy. Projekty polegające na inwestycjach w modernizację, rozbudowę i budowę nowych obiektów infrastrukturalnych obwarowane były wymogami związanymi z dostosowaniem ich do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności osób niewidomych i osób mających trudności z poruszaniem się. Z drugiej strony uczestnicy wywiadów zwracali uwagę na niską świadomość wykonawców inwestycji infrastrukturalnych w zakresie potrzeb osób niepełnosprawnych. Z tego powodu wiele udogodnień dla osób niepełnosprawnych nie zostało zainstalowanych, a wymogi związane z dostosowaniem obiektów do potrzeb tej grupy wykonywane były w wersji minimum, mimo dostępności stosunkowo tanich i innowacyjnych rozwiązań, które w znaczący sposób podniosłyby jakość życia tej grupy.

Wnioski

Przyjęta definicja operacyjna spójności społecznej, a w konsekwencji również model badawczy, umożliwiły przekrojową i wielowymiarową analizę oddziaływania polityki spójności na spójność społeczną polskich miast. Analiza została przeprowadzona w oparciu o ilościowe i jakościowe metody badawcze. Szczegółowa ocena oddziaływania interwencji z zakresu spójności społecznej na polskie miasta była trudnym zadaniem z powodu struktury zasięgu terytorialnego zrealizowanych projektów. Większość środków, bo aż 55%, zagospodarowano na poziomie ponadlokalnym w ramach dużych projektów systemowych.

Oddziaływanie projektów ponadlokalnych jest zauważalne przede wszystkim w odniesieniu do edukacji na poziomie podstawowym i średnim, w szczególności zaś chodzi o informatyzację i podniesienie standardów w edukacji. Biorąc pod uwagę znaczenie i siłę oddziaływania zrealizowanych projektów, można stwierdzić, że w największym stopniu przyczyniły się one do poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy oraz do zwiększenia dostępności usług medycznych. W średnim stopniu wpłynęły na poprawę dostępu do zatrudnienia oraz podniesienie jakości edukacji, a stosunkowo najslabiej przyczyniły się do likwidowania zjawiska wykluczenia społecznego. W sferze kultury i bezpośredniego podnoszenia dobrobytu mieszkańców (wzrostu wynagrodzeń) odnotowano brak istotnego oddziaływania zrealizowanych projektów.

Na poziomie poszczególnych aspektów spójności społecznej zidentyfikowano istotny wpływ projektów z zakresu polityki rynku pracy na aktywizację osób biernych zawodowo i długotrwale bezrobotnych, w szczególności zaś relatywnie wysoką skuteczność dużych, systemowych projektów realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia. W zakresie zwiększania dostępu do usług społecznych interwencje w ramach polityki spójności przyczyniły się przede wszystkim do zwiększenia dostępu do specjalistycznych usług medycznych (diagnostyka, terapia), jednak efekty interwencji są osłabiane przez sposób funkcjonowania publicznej służby zdrowia (NFZ). Jak wspomniano, grupami społecznymi, których sytuacja uległa największej poprawie w wyniku realizacji interwencji, były kobiety, uczniowie, studenci i absolwenci. W mniejszym stopniu dotyczyło to osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz niepełnosprawnych.

Literatura

- Bernard P., 1999, „La cohésion sociale: critique dialectique d’un quasi concept”, *Lien social et politiques*, nr 41, s. 47–59.
- Cantle T. (red.), 2001, *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team*, London: Home Office.
- Council of Europe, 2005, *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Easterly W., Ritzen J., Woolcock M., 2006, „Social cohesion, institutions and growth”, *Economics and Politics*, t. 18, nr 2, s. 103–120.
- Elias N., 2008, *Spoleczeństwo jednostek*, tłum. J. Stawiński, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- ESPO FOCI, 2009, *FOCI Future Orientations for Cities. Interim Report*. ESPON Report, Interim, <http://www.espon.eu> (dostęp 10.10.2011).
- Frankfort-Nachmias C., Nachmias D., 2001, *Metody badawcze w naukach społecznych*, tłum. E. Hornowska, Warszawa: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Friedkin N., 2004, „Social Cohesion”, *Annual Review of Sociology*, t. 30, s. 409–425.
- Hamnett C., 1996, „Social polarisation, economic restructuring and welfare state regimes”, *Urban Studies*, t. 33, nr 8, 1407–1430.
- Hart Ch., 1998, *Doing a Literature Review: Releasing the Social Science Research Imagination*, London: Sage Publications.

- Hirschfield A., Bowers K.J., 1997, „The effects of social cohesion on levels of recorded crime in disadvantaged areas”, *Urban Studies*, t. 34, nr 8, s. 1275–1295.
- Jenson J., 1998, *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*, Canadian Policy Research Networks Study, nr F 03, Ottawa: CPRN.
- Kazepov Y., 2004, *Cities of Europe: Changing Contexts*, Wiley-Blackwell.
- Kearns A., Forrest R., 2000, „Social cohesion and multilevel urban governance”, *Urban Studies*, t. 37, nr 5/6, s. 995–1017.
- Kearns A., Forrest R., 2001, „Social cohesion, social capital and the neighbourhood”, *Urban Studies*, t. 38, nr 12, s. 2125–2143.
- Kempe K.V., Marcuse P., 2000, *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*, Blackwell Publishing.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S., 2005, „Towards alternative model(s) of local innovation”, *Urban Studies*, t. 42, nr 11, s. 1969–1990.
- NSIS, 2003, *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Zespół Zadaniowy do spraw Reintegracji Społecznej, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.
- Parysek J.J., Mierzejewska L., 2009, „Problemy funkcjonowania i rozwoju miast polskich z perspektywy 2009 r.”, w: J.J. Parysek (red.), *Wybrane problemy miast i aglomeracji miejskich na początku XXI wieku*, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, nr 6, Poznań.
- Rawls J., 2009, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, przekład przejrzał i uzup. S. Szymański, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Reeskens T., Botterman S., Hooghe M., 2009, *Is social cohesion one latent concept? Investigating the dimensionality of social cohesion on the basis of the Kearns and Forrest (2000) typology*, Social Cohesion Indicators Flanders Working Paper.
- Reimer B., Wilkinson D., Woodrow A., 2002, *Social Cohesion in Rural Canada: A Book Outline and Notes*.
- Roberts P., Sykes H., 2004, *Urban Regeneration. A Handbook*, London: Sage Publications.
- Sampson R., Raudenbush S., Earls F., 1997, „Neighborhoods and violent crime: A multi-level study of collective efficacy”, *Science*, t. 277, s. 918–924.
- Stanley D., 2001, „Holding the centre: what we know about social cohesion”, Strategic Research and Analysis and the Social Cohesion Network.
- Stanley D., 2003, „What do we know about social cohesion: The research perspective of the Federal Government’s Social Cohesion Research Network”, *Canadian Journal of Sociology*, t. 28, nr 1, s. 5–18.
- Szacki J., 1964, *Durkheim*, Warszawa: Wydawnictwo Wiedza Powszechna.
- Szacki J., 2003, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- White D., 2003, „Social policy and solidarity, orphans of the new model of social cohesion”, *Canadian Journal of Sociology*, t. 28, nr 1, s. 51–77.

THE IMPACT OF COHESION POLICY ON SOCIAL COHESION OF POLISH CITIES – CONCLUSIONS OF EVALUATION STUDIES

The purpose of this paper is to perform a cross-sectional *ex-post* evaluation of the impact of interventions carried out in the framework of EU Cohesion Policy on social cohesion of Polish cities. Social cohesion has been understood as the ability of modern society to ensure long-term prosperity for all its members, including the provision of equal access to resources, respect for human dignity and diversity, personal and collective autonomy and responsible participation. The study shows a concentration of resources in large system projects, and the greatest progress is seen in the case of education, labour market access for women and availability of medical services. A relatively slower improvement can be observed in programmes concerning social exclusion, supporting disabled people, and culture.

Key words: social cohesion, social policy, system projects, structural funds, Cohesion Policy, *ex-post* evaluation, cities