

JÓZEF ORCZYK*

Wymiar regionalny w koncepcjach polityki społecznej

*„Economists have the correct insight that economics is a theory of choice.
But to improve the human prospect we must understand the sources of
human decision making”.*

D. North

Wprowadzenie

Kwestie związane z pojęciem regionalizmu są często podejmowane w literaturze, w tym również ekonomicznej, natomiast tematyka regionalizmu w polityce społecznej nie cieszyła się dotychczas zainteresowaniem. Koncentrowano się głównie na działaniach społecznych realizowanych przez państwo lub w ośrodkach lokalnych (powiecie, gminie).

Pojęcie regionalizmu jest różnie definiowane, ma w związku z tym odmienny zakres. Ze względu na cel tego opracowania, w którym uwzględniono powiązania regionalizmu z różnymi koncepcjami polityki społecznej, przyjęto, że do celów operacyjnych w artykule wykorzystane zostaną dwie podobne definicje regionalizmu.

W pierwszej, zaproponowanej przez Z. Chojnickiego i T. Czyż, autorzy wskazują, że regionalizm „odnosi się zarówno do stanu świadomości społecznej, jaka dominuje w zbiorowości mieszkańców regionu i jej kręgach opiniotwórczych, jak i do aktywności gospodarczej, kulturowej i politycznej tej zbiorowości” (Chojnicki i Czyż 1992, s. 14). W drugiej G. Gorzelak przyjmuje, że regionalizm to „zjawisko poszukiwania przez zbiorowość terytorialną, wewnątrz większego systemu państwowego, własnej tożsamości” (Gorzelak 1993, s. 45). Obydwie definicje są kompatybilne, ale druga pozwala na ocenę starań samorządów regionalnych o uwzględnianie pewnej specyfiki w zakresie układu wartości

* Prof. dr hab. Józef Orczyk – rektor Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu; e-mail: jozef.orczyk@gmail.com

obywateli i przekładanie jej na działanie instytucjonalne w ramach pewnej samodzielności regionu¹.

Polityka społeczna rozwinęła się dotychczas, zarówno w teorii jak i w praktyce, jako część składowa centralnej polityki społeczno-ekonomicznej państwa. Prowadziło to niekiedy do tego, że jej celem głównym nie stawiała się integracja obywateli z państwem, lecz traktowano ją jako instrument uzależnienia obywateli od państwa. Regionalizacja może w tym zakresie stanowić pewne ograniczenie, dając szansę większej swobody obywateli w kształtowaniu zakresu i form realizacji świadczeń społecznych. Z drugiej strony, może ona stwarzać okazje do prób zmniejszenia spójności państwa. Jest to główny, często nadużywany, argument przeciwników regionalizacji.

Generalnie regionalizm wyraża się cechami zachowania mieszkańców ukształtowanymi przez odmienną kulturę, ekonomiczną, religijną, etniczną czy językową. Przenosi się to również na stosunek mieszkańców regionu do instytucji państwa regulujących ich zachowania, określających stopień niepewności ich bytu w regionie. Szczególnie trudne do zrozumienia są zmiany dotyczące kryteriów oceny skuteczności czy efektywności działania instytucji, niepowiązane z opinią korzystających z ich usług w regionie.

1. Główne doktryny społeczne a polityka społeczna

Polityka społeczna jako dziedzina wiedzy i praktyki ukształtowała się w okresie kapitalizmu. Stąd jej zakres i formy działania odzwierciedlały główne cechy doktryn, które ukształtowały gospodarkę i systemy społeczne w ostatnich dwustu latach, tj. liberalizmu, instytucjonalizmu i centralizmu (czasem określanego jako kolektywizm socjalistyczny), oraz ich mutacji w postaci realnych modeli funkcjonalnych w poszczególnych państwach.

Przyjmując wpływ wspomnianych doktryn na politykę społeczną, można go w dużym stopniu identyfikować poprzez dominację naczelnych wartości, takich jak:

- a) wolność i odpowiedzialność jednostki za swój los – liberalizm,
- b) poczucie bezpieczeństwa stwarzane dla jednostki przez instytucje i prawa społeczne – instytucjonalizm,
- c) administracyjne dążenie do arbitralnego wyrównania szans czy warunków bytu obywateli przez władze państwa – centralizm.

Odmienności te znajdują wyraz w zaangażowaniu państw w realizację polityki społecznej, jej zakresie i metodach realizacji.

¹ Nie przyjmuję w tym artykule jednoznacznie, że region to tylko jednostka administracyjna typu województwa. Według G. Gorzelaka region tworzy zbiorowość społeczna oznaczająca mieszkańców większego terenu niż ten, gdzie występują powiązania osobiste, jak to ma miejsce w odniesieniu do społeczności lokalnych. Ze względu jednak na ustawę z 1998 r. w Polsce można określać mianem regionu województwa, choć stopień ich tożsamości regionalnej jest na pewno dyskusyjny.

W krajach, gdzie najbardziej cenioną wartością jest wolność, liberalizm wyraża się tendencją do ograniczania bezpośredniej roli państwa w redystrybucji dochodu narodowego, nieufnością do działań administracyjnych, popularyzacją i popieraniem indywidualnej aktywności, różnych form filantropii, pluralizmem ideowym, a także zróżnicowaniem warunków życia i konsumpcji. W tego typu społecznościach regionalizm teoretycznie ma warunki rozwoju, ale jego praktyczne znaczenie jest niewielkie, sprowadza się co najwyżej do różnic w zakresie ulg wynikających z indywidualnej filantropii, jak również do prób koordynacji i popularyzacji działań różnych stowarzyszeń, organizacji religijnych czy charytatywnych.

Inna sytuacja jest w przypadku instytucjonalizmu. Zwolennicy tej doktryny akcentują odmienności zakresu pojęć organizacji i instytucji (North 1990, s. 4–5). Celem głównym instytucji ma być regulowanie życia członków wspólnoty, zapewnianie im poczucia bezpieczeństwa oraz kształtowanie wzajemnej przewidywalności zachowań.

Instytucjonalizm występuje w dwóch postaciach – konserwatywnej i socjaldemokratycznej. W wersji konserwatywnej (szkoła niemiecka w historii myśli ekonomicznej) sprowadza się nie tylko do popierania różnych form stowarzyszeń, lecz także do promocji patriotyzmu – zarówno narodowego jak i regionalnego, do kultywowania tradycji, stabilności, poszanowania rodziny i statusu społecznego². Teoretycznie i praktycznie ta forma instytucjonalizmu tworzy dobre warunki dla rozwoju regionalizmu, ale może utrudniać zmiany, tzn. preferować utrzymywanie *status quo*.

Inne cechy akcentuje się w wersji socjaldemokratycznego instytucjonalizmu. Ten rodzaj instytucjonalizmu jest silnie powiązany z działalnością tradycyjnie przypisywaną związkom pracowników. Stąd akcentuje znaczenie rozwoju usług społecznych, powszechność dostępu do świadczeń społecznych powiązanych z pracą, a także poparcie dla stowarzyszeń i ruchów społecznych. Zwolenników tej koncepcji interesuje wyrównywanie szans dla wykorzystania potencjału jednostek (*capabilities*). Ze względu na dostrzeganie wartości zróżnicowania regionalnego oraz docenianie możliwości i potrzeby rozwoju samorządu mieszkańców socjaldemokraci nie są przeciwni regionalizmowi, ale widzą go głównie jako przejaw decentralizacji polityki społecznej państwa.

Trzeba jednak dodać, że instytucjonalisci – i to zarówno konserwatyści, jak socjaldemokraci – szukali symbiozy z gospodarką rynkową jako motorem wzrostu efektywności pracy.

Kolektywiści to zwolennicy centralizmu w państwie, a tym samym przeciwnicy regionalizmu. Widzą w nim osłabienie tendencji do wyrównania warunków życia ludności. Realizację tego zadania uważają za obowiązek państwa. Zdając sobie sprawę z trudności realizacji tego zadania, szanse upatrują w silnej władzy centralnej regulującej życie społeczno-gospodarcze. Symptodem tego jest akcentowanie

² Zagadnienia te ostatnio są w Polsce dość szeroko omawiane w publikacjach E. Mączyńskiej i P. Pysza. Syntetyczny wyraz znajdują w opracowaniu P. Pysza (2018).

znaczenia tzw. sprawiedliwości poziomej. Wyraża się ona w pierwszym rzędzie ograniczaniem zróżnicowania społecznego (Orczyk 2005, s. 41–45).

Powiązanie zakresu regionalizmu w polityce społecznej z doktrynami wydaje się dość oczywiste. W rzeczywistości, jak pisała J. Supińska (2013, s. 21), doktryny „są w ciągłym ruchu, tracą więc spójność myślową; zapełniają się zapożyczeniami”. Prowadzi to do tego, że w praktyce trudno znaleźć przypadki pełnej aplikacji doktryn. Inaczej mówiąc, dostrzega się zarówno procesy konwergencji, jak i hybrydyzacji doktryn. Znajduje to wyraz w kształtowaniu i modyfikacjach modeli aplikacji polityki społecznej w poszczególnych państwach, w tym również zmian w zakresie zagadnień związanych z regionalizacją polityki społecznej.

Regionalizm w polityce społecznej w większości państw traktowano najczęściej jako wyraz funkcjonalizmu, tzn. w większym lub mniejszym stopniu uwzględniano go w polityce prowadzonej przez władze centralne. Stanowił on jedynie wyraz modyfikacji centralnej polityki społecznej – uwzględnienia w polityce społecznej wyrazistych cech gospodarczych czy demograficznych regionu. Nie doceniano natomiast specyfiki społeczno-kulturowych wyróżników regionu, jego instytucjonalnej tradycji. Obserwacje i analizy wykazywały jednak nadal istotne zróżnicowanie regionów wynikające z kontekstu historycznego. Trwałość tych odmienności wpływa mniej lub bardziej wyraźnie na stosunek do regionalizmu w sferze społecznej.

2. Modele polityki społecznej

Przez pierwsze dziesiątki lat po drugiej wojnie światowej rozwój kapitalizmu w państwach demokratycznych prowadził do stopniowego zwiększania zakresu świadczeń społecznych. Wzrastające znaczenie państwa w realizacji polityki społecznej znalazło wyraz m.in. w upowszechnieniu się terminu *welfare state*. Wyrażał on skoordynowany instytucjonalnie wpływ państwa na redystrybucję dochodu narodowego i stratyfikację społeczną. Wtedy też pojawiły się pierwsze kryteria klasyfikacji państw opiekuńczych (Myrdal 1957, 1962; Titmuss 1958, 1974). Klasyfikacje te ulegały zmianom pod wpływem realnych procesów społeczno-gospodarczych. Swoistą syntezą okresu, który doprowadził do ukształtowania państwa opiekuńczego, jest znakomita książka N. Luhmanna (1981).

Nieco późniejsze zmiany gospodarcze spowodowały w wielu krajach wzrost tendencji liberalnych. Łączył się on z próbami ograniczenia lub modyfikacji systemu świadczeń społecznych. W jego rozbudowie upatrywano przyczynę trudności gospodarczych. Trzeba tu dodać, że tam, gdzie poglądy te zyskały uznanie, nie nastąpiło jednak ograniczenie nakładów na świadczenia społeczne, lecz restrukturyzacja i w pewnym zakresie ekonomizacja świadczeń. W innych krajach (kraje skandynawskie, Niemcy) utrzymał się nadal model instytucjonalny (socjaldemokratyczny bądź konserwatywny), choć też dokonywano w nim korekt, próbowano łączyć świadczenia z pracą i aktywizacją zawodową ludności.

W latach dziewięćdziesiątych zaczęły się jednak na Zachodzie pojawiać opracowania zwracające uwagę na niedocenywanie społecznych aspektów rynkowego liberalizmu. Znalazły one wyraz m.in. w rozwoju teorii instytucjonalnych, a najpełniej – w ujęciu opracowanym przez D. Northa (1990).

W tym samym roku pojawiła się i zyskała dużą popularność koncepcja uporządkowania polityki społecznej G. Esping-Andersena (1990), który według kryterium dekomodyfikacji pracy wyróżnił trzy modele państwa opiekuńczego³. Pierwszy z nich, określany mianem rezydualnego lub liberalnego, stanowiły takie państwa jak Wielka Brytania, Irlandia, USA, Australia i Kanada. Drugi model, który określony został mianem konserwatywnego lub chrześcijańsko-demokratycznego, tworzyły takie państwa jak Niemcy, Francja, Holandia i Belgia. Do trzeciego modelu, określonego jako socjaldemokratyczny, przypisano Szwecję, Norwegię, Danię i Finlandię.

Modele wyróżnione przez Esping-Andersena stopniowo rozbudowywano, uwzględniając w ten sposób państwa o odmiennych zasadach realizacji polityki społecznej. Łączyło się to ze zwiększaniem w modelach liczby kryteriów i komponentów, w tym również pozasocjalnych. Chodziło tu o włączenie do tych modeli tzw. inwestycji socjalnych, takich jak edukacja, ochrona zdrowia czy mieszkania. Pozwoliło to istotnie zwiększyć zakres badań w ramach porównawczej polityki społecznej związanej z modelami i ich aplikacją w poszczególnych krajach oraz wyodrębnić cechy mniej lub bardziej znaczące lub uniwersalne. W koncepcjach tych jednak problemy regionalizmu nie znajdowały szerszego odzwierciedlenia, choć istotnie zwiększono liczbę uwzględnianych zmiennych, co ma niewątpliwie znaczenie przy wyodrębnianiu i kształtowaniu polityki regionalnej np. w Unii Europejskiej.

3. Regionalizm w polityce społecznej Unii Europejskiej

Utworzenie, a zwłaszcza rozszerzenie Unii Europejskiej, uświadomiło wszystkim wyraźnie, że proces integracji społecznej jest znacznie trudniejszy i wolniejszy niż proces integracji gospodarczej. Wynika to z wielu przyczyn, ale głównie z faktu niedocenywania kulturowych więzi, siły tradycyjnych wartości i odmienności instytucjonalnej państw. Niekiedy chodzi też niektórym przywódcom czy partiom o chęć zaprezentowania własnych ambicji politycznych w układzie krajowym, europejskim itp.

Z drugiej strony, coraz wyraźniej zdawano sobie sprawę z celowości popierania pewnych działań integracyjnych, potrzeby synchronizacji polityki społecznej. Stąd wzrost zainteresowania modelami oraz metodami, które by pozwoliły ten proces koordynować. Wyrazem tego etapu rozwoju polityki społecznej opartej na wspólnych wartościach jest publikacja pod red. S. Golinowskiej, P. Hengstenberga i M. Żukowskiego *Diversity and Commonality*

³ Zagadnienie to szeroko zostało omówione w artykule P. Araka (2014, s. 125–146).

in European Social Policies... (2009). Doceniając istniejące pomiędzy państwami Unii rozbieżności, autorzy – opierając się na zaletach metody otwartej koordynacji – wskazywali na szanse stopniowej integracji w czterech obszarach polityki społecznej: realizacji polityki pełnego zatrudnienia, prawie inkluzji społecznej, korektach systemu emerytalnego oraz służby zdrowia i opieki długoterminowej. Podobne poglądy głosili inni autorzy i politycy. Zamierzeniem Unii Europejskiej w sferze społecznej miała stać się harmonizacja polityki społecznej, wyrażająca się popularyzacją najlepszych rozwiązań tych problemów w poszczególnych państwach. Mając na uwadze nikłe efekty zmniejszania różnic regionalnych w krajach tzw. starej Unii na początku XXI wieku, milcząco założono, że regionalizacja polityki społecznej będzie postępowała na podobnych zasadach jak w odniesieniu do państw, czyli w procesie harmonizacji.

Realizacja tych zamierzeń uległa jednak zawieszeniu ze względu na zmiany sytuacji ekonomicznej po 2008 r. Zaczęły się pojawiać nowe koncepcje modelowania polityki społecznej, zmierzające do zwiększenia jej skuteczności. Według S. Golinowskiej (2018, s. 24) wyrażało to „z jednej strony, przekierowanie instrumentów na nowe ryzyka socjalne, ale także godzenie ze sobą odpowiedzialności różnych podmiotów, koordynację obejmującą różne sektory społeczne i poziomy decyzyjne oraz komplementarność różnych instrumentów”. W różnych krajach miało to różne skutki. Prowadziło to do zwiększenia elastyczności świadczeń społecznych, np. objęcia nimi także pracujących okresowo czy zadaniowo. Odżyła też wcześniejsza koncepcja zwiększenia roli inwestycji socjalnych, a dokładniej mówiąc, traktowania polityki społecznej jako inwestycji, która ma przygotować społeczeństwa do wyzwań przyszłości i nowych ryzyk socjalnych. S. Golinowska, podobnie jak wielu innych, widzi te ryzyka przede wszystkim w narastającej zmienności treści pracy, nowych technologiach, przemianach modelu rodziny oraz starzeniu się populacji.

Zagrożenia te i odmienności w ocenie ich znaczenia, a także odrębności w sposobach przezwycięzania ryzyk występują w różnym czasie i z odmiennym natężeniem w różnych państwach. Coraz wyraźniej dostrzegany jest fakt, że nie tylko istnieją one pomiędzy społecznościami tworzącymi państwo, ale mają też wpływ na sytuację gospodarczą i dynamikę rozwoju poszczególnych regionów w danym państwie.

Chodzi tu nie tyle o diagnozę sytuacji, ile o proces dostrzegania odmienności w ewolucji znaczenia zmiennych warunkujących skalę zróżnicowania regionalnego. Wyjaśnienia tych odmienności nie da się dokonać, uwzględniając tylko zmienne ekonomiczne. Zagadkowe residuum coraz częściej próbuje się wyjaśniać, szukając odpowiedzi w czynnikach społecznych. Zwrócił na to uwagę już wcześniej D. North, pisząc m.in.: „Ekonomiści mają właściwe zrozumienie ekonomii, jako teorii wyboru. Żeby ulepszyć ludzką przyszłość, musimy zrozumieć powody ludzkich decyzji” (North 2005, s. 170). Takie ujęcie też nie daje pełnej gwarancji wyjaśnienia zjawiska zróżnicowania regionalnego, ale poprzez szerszy dobór zmiennych pozwala pełniej uświadomić sobie społeczne

implikacje zjawiska solidaryzmu społecznego, jego dynamikę i sens rozwojowy (Sadowski 2010, s. 170).

Niedoceniając wartości włączenia świadczeń społecznych w programy regionalizacji realizowane w państwach Unii Europejskiej spowodowało, że trudno jest znaleźć opracowania, które by ten problem szerzej wyjaśniały. Ciekawe, że również w odniesieniu do państw federalnych, takich jak Niemcy czy Szwajcaria, problem regionalizacji polityki społecznej nie znajduje szerszego wyrazu w ogólnych opracowaniach⁴, chociaż w krajach tych samodzielność landów czy kantonów ma długą tradycję, jeśli chodzi o zróżnicowanie skali i form świadczeń. W przypadku Niemiec (po 1990 r.) nastąpiła koncentracja uwagi na problemie zjednoczenia, co wymagało istotnego zwiększenia zasobów centralnych przeznaczanych na cele społeczne, a tym samym ograniczenia finansowej samodzielności landów. Ograniczenia te miały głównie charakter finansowy, a nie legislacyjny i nie spotkały się z większymi protestami samorządów. W Szwajcarii samodzielność kantonów w sferze realizacji świadczeń społecznych ma długą tradycję – ostatnio kantony zdecydowanie odrzuciły propozycję przejęcia realizacji pomocy społecznej przez rząd federalny (Bonoli i in. 2019, s. 67).

Losy wprowadzonej niedawno regionalizacji polityki społecznej w takich krajach jak Włochy czy Hiszpania toczą się odmiennie. W Hiszpanii regiony walczą o dużą samodzielność legislacyjną w sferze społecznej, natomiast we Włoszech samodzielność regionów powoduje zróżnicowanie świadczeń. W regionach, w których rządy sprawuje koalicja centrolewicowa, świadczenia pomocowe są wprowadzone, natomiast tam, gdzie rządzi koalicja prawicowa, popiera ona inne formy działalności społecznej (tamże, s. 66). W innych państwach, np. w Belgii, ostatnio można odnotować samodzielność regionalną w zakresie wybranych programów społecznych i ich finansowania⁵.

4. Przesłanki zmian w zakresie regionalizacji polityki społecznej w Polsce⁶

Oceniając doświadczenia krajów zachodnich w zakresie regionalizacji polityki społecznej w formule federacyjnej, trudno uznać je za wyraźną przesłankę do jej wprowadzenia w Polsce. Bardziej celowe dla lepszego dopasowania świadczeń do zróżnicowanych potrzeb obywateli wydaje się wzięcie pod uwagę możliwości, które stwarza decentralizacja.

⁴ Na przykład w ciekawej pracy L. Jodkowskiej (2009) zagadnienie odmienności regionalnych w niemieckiej polityce społecznej prawie wcale nie znalazło wyrazu.

⁵ Interesujące są źródła decentralizacji i jednoczesnej pewnej odmienności regionalnej świadczeń w Belgii (zob. Beland i Lecours 2018).

⁶ Ze względu na prawie zupełny brak poważnych badań dotyczących regionalizacji polityki społecznej w Polsce ta część tekstu wyraża głównie stanowisko autora tego artykułu.

Za celowością zwiększenia decentralizacji świadczeń społecznych realizowanych w Polsce w ramach polityki społecznej przemawiają następujące przesłanki:

1. Nowe zadania, które są związane z określeniem skali i związku świadczeń społecznych z postępującą dywersyfikacją form realizacji pracy, nowymi technologiami i starzeniem się społeczeństwa, przemianami w rodzinie – problemy te występują na terenie całego kraju, choć w różnym natężeniu i skali.
2. Coraz wyraźniej występują trudności koordynacyjne w realizacji świadczeń społecznych zarządzanych centralnie (zwłaszcza w sferze usług) w ramach dotychczasowej polityki społecznej na poziomie regionów.
3. Pojawiające się nowe zakresy zadań polityki społecznej przemawiają za wcześniejszym sprawdzeniem propozycji dotyczących wdrażania zmian – chociażby dla wypracowania kryteriów oceny, orientacji co do oczekiwanych kosztów i wyników oraz ewentualnego promowania dobrych rozwiązań.

Realizacja polityki społecznej w Polsce wykazuje dużą swoistość. Występuje ona zarówno w sferze legislacyjnej, jak i finansowej. Jest to konsekwencja nie tylko rozdrobnienia administracyjnych regionów (reforma wprowadzona w 1999 r.), lecz także doraźnych zmian koncepcji kształtowania polityki społecznej przez poszczególne rządy.

Dla polityki społecznej w Polsce specyficzny był okres początków wdrażania rynkowego modelu gospodarki, w ramach którego polityka społeczna spełniała funkcje reaktywno-korekcyjne. Aspekt regionalny świadczeń był związany ze zróżnicowaniem skali zmian strukturalnych (struktura własności, struktura zatrudnienia) w gospodarce kraju.

Lata 1999–2005 to próba dostosowania struktur państwa, ukształtowania modelu polityki społecznej godzącego zasady liberalizmu gospodarczego z modelem socjaldemokratycznym. W odniesieniu do regionalizmu był to okres zwiększenia jego znaczenia, a jednocześnie okres prób nawrotu centralizmu (weźmy choćby wycofanie się z ambitnej próby regionalizacji służby zdrowia).

Okres 2005–2015 to lata stabilizowania roli samorządów w realizacji świadczeń, a także jednoczesnego wzrostu ich znaczenia w ogólnych wydatkach państwa. Widać to wyraźnie w relacji dochodów własnych samorządów do dochodów państwa. Jest to jednocześnie okres ograniczenia aplikacji doktryny socjaldemokratycznej, czyli również braku instytucjonalnego wykorzystywania możliwości regionalizacji.

Od 2016 r. sytuacja ulega zmianie. Zmniejsza się udział samorządów w relacji do dochodów państwa. W przypadku świadczeń społecznych rośnie znaczenie państwa, a w przypadku samorządów coraz większego znaczenia nabierają dotacje i subwencje celowe państwa, realizowane przez samorządy gminne i powiatowe.

Celowe wydaje się jednak wskazanie, że jakkolwiek nie zmienia się model administracyjny, to zmieniała się doktryna będąca osią przewodnią dla

uporządkowania i stabilizacji zasad realizacji polityki społecznej w skali kraju. Chodzi o wprowadzanie przez władze centralne w Polsce opcji konserwatywnej, przy jednoczesnej stabilizacji finansowania usług związanych z realizacją modelu socjaldemokratycznego (oświata, służba zdrowia, opieka społeczna). Konsekwencją w takiej sytuacji staje się pogorszenie jakości funkcjonowania usług społecznych i ich dalsza prywatyzacja, co prowadzi do pogłębienia segmentacji społecznej.

Warto tu przypomnieć, że opcja konserwatywna umożliwia rozwój regionalizmu. Wymaga to jednak istnienia systemu finansowego, który zapewnia samodzielność finansową regionów, a jednocześnie musi istnieć możliwość instytucjonalna wpływania przez władze regionu na koordynację i korekty w sferze realizacji świadczeń społecznych.

W Polsce jak dotychczas warunki te nie są spełnione. W polityce społecznej rośnie rola państwa. Wyraża się to na poziomie regionalnym coraz większą autonomizacją działań agend administracji centralnej, realizującej sektorową politykę społeczną, i zmniejszeniem wpływu samorządów na jej koordynację, nie mówiąc już o jej kształtowaniu. Wprowadzanie opcji konserwatywnej w obecnej formie przez centrum ogranicza możliwości regionów w kształtowaniu własnej ścieżki rozwoju i spowalnia ich reakcję na zmiany zewnętrzne.

Dotyczy to również koordynacji zadań realizowanych w ramach polityki społecznej, związanych z kształtowaniem nowych warunków działania w sferze pracy, edukacji, opieki społecznej i zmniejszania społecznej ekskluzji. Regionalizacja w tym przypadku ułatwia proces wdrażania koniecznych zmian w realizacji świadczeń społecznych, niezależnie od potencjalnych dodatkowych korzyści związanych z emocjonalnym zaangażowaniem się obywateli w ich tworzenie.

Uwagi końcowe

Regionalizm kształtuje się w procesie historycznym, jako trwała odmienność kulturowa wyrażająca się w zachowaniach mieszkańców, w tym również w ich stosunku do instytucji. W kraju unitarnym, jakim jest Polska, wyrównywanie poziomu życia jest często pretekstem do centralizacji. Nie docenia się przy tym faktu, że rozsądna regionalizacja nie tylko uczy większej odpowiedzialności, ale również skłania do innowacji i dostosowywania tempa i skali zmian do specyfiki regionu (m.in. historycznej i demograficznej) oraz skali migracji. Polityka społeczna państwa powinna skłaniać regiony do rozwoju usług społecznych, jako elementu poprawy jakości życia. Poziom usług społecznych (edukacji, służby zdrowia) jest zawsze czynnikiem stabilizacji rozwoju. Doświadczenia innych krajów świadczą o tym, że próby ograniczenia tego procesu poprzez kompensacje finansowe w dłuższym czasie nie mają większego znaczenia⁷.

⁷ Szerzej zagadnienia te zostały omówione w artykule Busemeyera i Garritzmanna (2019).

Inaczej mówiąc, opracowując strategię rozwoju regionalnego warto je budować, szukając własnej ścieżki rozwoju, eksponującej warunki i wartości regionalne, a jednocześnie zapewniającej dobry poziom i dostępność usług społecznych. Pewien regionalizm w polityce społecznej może stać się nie tylko ważkim czynnikiem rozwoju regionów, identyfikacji z nimi mieszkańców, ale także elementem racjonalizacji polityki społecznej. W jej ramach warto jednak odróżniać organizacje formalne od obywatelskiej aktywności zapewniającej istnienie struktur poprawiających wpływ mieszkańców na ich działania. Poprawę koordynacji działań centralnych i lokalnych może zapewnić samorząd regionalny, dotychczas mało wykorzystane ogniwo realizacji polityki społecznej⁸.

Tekst wpłynął: 3 lipca 2019 r.

(wersja poprawiona: 3 października 2019 r.)

Bibliografia

- Arak P. (2014), *Wskaźnik dekomodyfikacji w 1980 i 2010 r.*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 25(2), s. 125–146.
- Beland D., Lecours A. (2018), *Federalism, policy change and social security in Belgium: Explaining the decentralization of family allowances in the Sixth State Reform*, „Journal of European Social Policy”, nr 28(1), s. 55–69.
- Bonoli G., Natili M., Trein P. (2019), *A federalist's dilemma: Trade-offs between social legitimacy and budget responsibility in multi-tiered welfare states*, „Journal of European Social Policy”, nr 29(1), s. 57–69.
- Bussemeyer M.R., Garritzmann J.L. (2019), *Compensation or Social Investment? Revisiting the Link between Globalisation and Popular Demand for the Welfare State*, „Journal of Social Policy”, nr 48(3), s. 427–448.
- Chojnicki Z., Czyż T. (1992), *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 54(2), s. 3–18.
- Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of European Social Model* (2009), red. S. Golinowska, P. Hengstenberg, M. Żukowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar – Ebert Stiftung, Warszawa.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge; wyd. polskie: *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010.
- Esping-Andersen G. (2010), *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa.
- Golinowska S. (2018), *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Golinowska S., Kocot E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Golinowska S., Rysz-Kowalczyk B. (2014), *Regionalne strategię polityki społecznej i rynku pracy narzędziem prowadzenia polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 10, s. 2–11.

⁸ Szerzej zagadnienie to przedstawia Wasylewski (2018). Jednocześnie nie należy zapominać, że dzięki funduszom unijnym samorząd lokalny ma istotny wpływ na kształtowanie infrastruktury regionu.

- Gorzela G. (1993), *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim*, w: *Czy Polska będzie państwem regionalnym*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa, s. 45–71.
- Jodkowska L. (2009), *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Difin, Warszawa.
- Kocuba J. (2009), *Tożsamość polska czy polskie tożsamości*, w: *Tożsamość polska w odmiennych kontekstach*, red. L. Dyczewski, D. Wadowski, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 219–226.
- Luhmann N. (1981), *Political Theory in the Welfare State* (wyd. angielskie: Walter de Gruyter, Berlin 1990).
- Myrdal G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth, London.
- Myrdal G. (1960), *Beyond the Welfare State: Economic Planning and Its International Implications*, Yale University Press, New Haven CT.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge MA.
- North D. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Orczyk J. (2005), *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Pysz P. (2018), *Niemiecka szkoła historyczna ekonomii*, „Biuletyn PTE”, nr 2(81), s. 11–19.
- Sadowski Z. (2010), *Liberalizm i pojmowanie roli państwa w gospodarce*, w: *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Biblioteka Myśli Ekonomicznej, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 162–173.
- Sobecki M. (2009), *Profile identyfikacyjne w analizie tożsamości kulturowej*, w: *Tożsamość polska w odmiennych kontekstach*, red. L. Dyczewski, D. Wadowski, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 27–44.
- Titmuss R. (1958), *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London.
- Titmuss R. (1974), *Social Policy*, Allen and Unwin, London.
- Wasylewski W. (2018), *Lokalna polityka społeczna*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlić-Fesnał, J.J. Męcina, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 459–471.

WYMIAR REGIONALNY W KONCEPCJACH POLITYKI SPOŁECZNEJ

Streszczenie

Artykuł zawiera rozważania i propozycje autora dotyczące wymiaru regionalnego polityki społecznej. Ten aspekt polityki społecznej nie cieszy się jak dotąd dużym zainteresowaniem. Zakres regionalizmu i jego formy są powiązane z dominującą w danym państwie doktryną społeczną. Wyraża się to w relacji dochodów własnych samorządów terytorialnych do dochodów budżetu państwa oraz w swobodzie samorządów w kształtowaniu świadczeń społecznych, czyli w decentralizacji. W Polsce zmiany polityczne powiązane z doktrynalnymi utrudniają rozwój regionalnej polityki społecznej. Może to negatywnie wpływać na koordynację i realizację przedsięwzięć polityki społecznej podejmowanych na różnych szczeblach administracji i na dostosowanie struktury świadczeń społecznych do potrzeb mieszkańców regionu.

Słowa kluczowe: regionalizm, doktryny społeczne, polityka społeczna, Unia Europejska, Polska

JEL: R50, H72, H77, I13

REGIONAL DIMENSION IN SOCIAL POLICY IN POLAND

Abstract

The article includes considerations and author's proposals concerning the regional dimension of social policy. This aspect of social policy has not been investigated widely so far. The scope of regionalism and its forms are linked with the dominant social doctrine in a given country. They reflected in the ratio of territorial self-governments' own incomes against those of the state budget, and in the institutional freedom they have in the area of benefit structuring, that is in decentralization. In the case of Poland, the political changes connected with the doctrinal ones hamper the development of regional social policy. This may have a negative impact on the coordination and implementation of social policy actions undertaken on different government levels and on the adjustment of social benefits to the needs of a region's residents.

Keywords: regionalism, social doctrines, social policy, European Union, Poland

JEL: R50, H72, H77, I13

РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ В КОНЦЕПЦИЯХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Резюме

Статья содержит размышления и предложения автора относительно регионального измерения социальной политики. Этот аспект социальной политики не вызывает большого интереса. Диапазон регионализма и его формы связаны с преобладающей в данном государстве социальной доктриной, которая проявляется в соотношении между собственными доходами территориального самоуправления и доходами государственного бюджета, а также в степени свободы органов самоуправления при формировании социальной помощи, т.е. в децентрализации. В Польше политические изменения, связанные с доктринальными изменениями, затрудняют развитие региональной социальной политики. Это может отрицательным образом повлиять на координацию и реализацию мероприятий социальной политики, осуществляемой на разных уровнях администрации и на формирование надлежащей структуры социальной помощи, отвечающей потребностям жителей региона.

Ключевые слова: регионализм, социальные доктрины, социальная политика, Евросоюз, Польша

JEL: R50, H72, H77, I13