

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 367

Gospodarka przestrzenna Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Redaktorzy naukowci

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Justyna Mroczkowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Agata Wiszniowska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-474-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
Franciszek Adamczuk: Tritia – nowa forma i instytucja integracji europejskiej.....	13
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Dzienna mobilność mieszkańców małych miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.....	21
Magdalena Belof: Wyzwania planowania przestrzennego na poziomie regionalnym	30
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Efektywność ekonomiczna realizacji dróg dla zabudowy mieszkaniowej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	38
Joanna Cymerman: Uwarunkowania przekształceń struktury własnościowej gruntów na Pomorzu Środkowym w latach 2000–2012.....	50
Łukasz Damurski: Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym. Teoria i praktyka.....	59
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Wielofunkcyjność czy jednofunkcyjność? Uzdrowiska w obliczu przemian przestrzennych	68
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: Fundusze unijne czynnikiem kształtującym funkcję turystyczną w wybranych gminach regionu jeleniogórskiego.....	76
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kształtowanie kapitału ludzkiego.....	90
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Ocena efektywności kosztowej rozwiązań kształtujących retencję zlewni rzecznej jako sposobu ograniczania zagrożenia powodziowego	102
Marian Kachniarz: Prymusi i maruderzy – aktywność inwestycyjna gmin dolnośląskich	112
Anna Katola: Znaczenie równości płci dla długookresowego wzrostu gospodarczego.....	119
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne a podatki od nieruchomości.....	128
Lidia Klos: Zanieczyszczenia obszarowe na terenach wiejskich województwa zachodniopomorskiego	136
Piotr Krajewski: Problemy planistyczne na terenach parków krajobrazowych w sąsiedztwie Wrocławia na przykładzie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego.....	147

Natalia Krawczyszyn: Kierunki polityki turystycznej w euroregionach polsko-czeskich – unifikacja czy dywersyfikacja produktu turystycznego po granicza?	155
Barbara Kryk: Projekt modelu wsparcia na rynku pracy młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym	163
Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym	170
Grażyna Leśniewska: Wpływ rodziny na kształtowanie postawy obywatelskiej społeczeństwa	178
Jerzy Ładysz: Kierunki rozwoju zielonej infrastruktury we wrocławskim obszarze funkcjonalnym	186
Urszula Markowska-Przybyła: Zastosowanie ekonomii eksperymentalnej do pomiaru kapitału społecznego	196
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Realizacja wybranych programów wspierających rolnictwo w Parku Krajobrazowym „Dolina Baryczy”	204
Piotr Mijał: Aspekty prawne konkurencyjności specjalnych stref ekonomicznych	214
Katarzyna Milewska-Osiecka: Nowe budownictwo mieszkaniowe w świetle polityki funkcjonalno-przestrzennej strefy podmiejskiej Łodzi	223
Agnieszka Ogrodowczyk: Polityka mieszkaniowa a współczesne przekształcenia obszarów śródmiejskich – przykład Łodzi	232
Jan Polski: Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne aspekty ładu przestrzennego w regionie	240
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Poziom rozwoju infrastruktury społecznej we Wrocławiu	248
Zbigniew Przybyła: Rozwój zrównoważony jako koncepcja dynamiczna kształtowania przestrzeni gospodarczej	256
Adam Przybyłowski: Stan infrastruktury transportu drogowego w Polsce z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa	261
David Ramsey: Ocena atrakcyjności osiedli we Wrocławiu	272
Janusz Rosiek: Wpływ implementacji pakietu klimatyczno-energetycznego (PKE) Unii Europejskiej na równoważenie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich ugrupowania	281
Anna Skorwider-Namietko, Jarosław Skorwider-Namietko: Gospodarka odpadami jako element zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego	292
Beata Skubiak: Polityka regionalna wobec zmian demograficznych	301
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Kapitał społeczny jako czynnik wspierający innowacyjność małych przedsiębiorstw na przykładzie województwa lubelskiego	310

Agnieszka Stacherzak: Typologia funkcjonalna gmin Dolnego Śląska a Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.....	322
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subiektywne i obiektywne mierniki ubóstwa energetycznego	332
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Podstawy ekonomiczne kształtowania i racjonalnego wykorzystania miejskiego systemu zielonej infrastruktury	340
Katarzyna Tarnawska: Analiza determinant rozwoju regionalnego w świetle ewolucyjnej geografii ekonomicznej	350
Alina Walenia: Polityka spójności Unii Europejskiej a zmiany systemowe w zarządzaniu finansami publicznymi.....	359
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: Strategie rozwoju gmin mających obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych a model zrównoważonego rozwoju	370
Marcelina Zapotoczna: Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania potrzeb mieszkaniowych w Polsce	378
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Ograniczenia i możliwości zwiększania lesistości w aglomeracji poznańskiej na przykładzie gminy Rokietnica.....	387
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Analiza zmian cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych w gminie Września w latach 2002–2009	394

Summaries

Franciszek Adamczuk: Tritia – a new form and institution of European integration	20
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Daily mobility of small town's inhabitants in Łódź Metropolitan Area	29
Magdalena Belof: Challenges of regional spatial planning.....	37
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Economic efficiency of building the roads for the residential areas in the local spatial management plans	48
Joanna Cymerman: Conditions of changes in the structure of land ownership in Central Pomerania in the years 2000–2012	58
Łukasz Damurski: Stakeholders of the spatial decision-making process on a local level. Theory and practice	67
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Polyfunctionality or monofunctionality of spas in the face of spatial transformations?	75
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: EU funds as the tourist function raising factor in the selected tourist communes of Jelenia Góra region	88

Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland and the formation of human capital.....	101
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Cost-effectiveness evaluation of solutions shaping river basin retention as a method of flood risk reduction.....	111
Marian Kachniarz: Top leaders and stragglers – investment activity of Lower Silesia communities.....	118
Anna Katola: The importance of gender equality for long-term growth.....	127
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Functional and spatial transformation and the real estate taxes.....	135
Lidia Kłos: Territorial pollution in rural areas of the West Pomeranian Voivodeship.....	146
Piotr Krajewski: Planning problems in the areas of landscape parks near Wrocław on the example of Ślęzański Landscape Park.....	154
Natalia Krawczynszyn: Trends of tourism policy in Polish-Czech euroregions – unification or diversification of border tourist product?.....	162
Barbara Kryk: Draft model of support in the labor market of young people at risk of social exclusion.....	169
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. quality of public services in practice of research at the local level.....	177
Grażyna Leśniewska: Family influence on the attitudes of citizens society..	185
Jerzy Ładysz: Directions of development of green infrastructure in the Wrocław functional area.....	195
Urszula Markowska-Przybyła: Application of experimental economics for measuring of social capital.....	203
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Implementation of selected programs supporting agriculture in the Landscape Park “Barycz Valley”.....	213
Piotr Mijał: Legal aspects of competitiveness of Special Economic Zones ...	222
Katarzyna Milewska-Osiecka: New housing construction within the spatial policy for suburban zone of Łódź.....	231
Agnieszka Ogrodowczyk: Housing policy and contemporary changes of the inner city – example of Łódź.....	239
Jan Polski: Ecological, public and economic aspects of the spatial order in the region.....	247
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Level of social infrastructure development in Wrocław.....	255
Zbigniew Przybyła: Sustainable development as a dynamic idea of shaping the economic space.....	260
Adam Przybyłowski: Road transport infrastructure development in Poland with special emphasis on safety issues.....	271
David Ramsey: Assessment of districts attractiveness in Wrocław.....	280

Janusz Rosiek: Impact of the implementation of the EU Climate and Energy Package (EU CEP) on socio-economic development of selected EU countries	291
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Waste management as a part of the strategic management in local self-government units	300
Beata Skubiak: Regional policy in the face of demographic changes	309
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Social capital as a factor supporting innovative small businesses on the example of the Lublin Voivodeship	321
Agnieszka Stacherzak: Functional typology of Lower Silesia municipalities and “Development strategy of Lower Silesia Voivodeship 2020”	331
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subjective and objective measures of fuel poverty	339
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Economic principles of development and rational use of urban green infrastructure system	349
Katarzyna Tarnawska: Theoretical analysis of regional development determinants in the light of evolutionary economic geography	358
Alina Walenia: EU cohesion policy vs. system changes in public finance management	369
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: The development strategies of communes, which are areas of special natural values with regard to the sustainable development model	377
Marcelina Zapotoczna: Taxonomic analysis of spatial differentiation of housing needs in Poland	386
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Limitation and possibilities of forestation growth in the Poznań agglomeration on the example of the Rokietnica commune	393
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Transaction prices changes analysis of undeveloped properties in the municipality of Września in the years 2002–2009	400

Beata Skubiak

Uniwersytet Szczeciński

POLITYKA REGIONALNA WOBEC ZMIAN DEMOGRAFICZNYCH

Streszczenie: Zmiany demograficzne wpływają praktycznie na wszystkie elementy życia społecznego i gospodarczego, z perspektywy makro do poziomu społeczności, a ostatecznie rodziny i poszczególnych jednostek. Zmiany demograficzne oddziałują na przestrzenne struktury miejskie i wiejskie. Mają one wpływ na kształtowanie się wzorców stylu życia, decyzji lokalizacyjnych, rynku nieruchomości, infrastruktury, a także oddziałują na procesy decyzyjne. W artykule zwrócono uwagę na niektóre problemy jakościowe, które są wynikiem zmian demograficznych na poziomie lokalnym i regionalnym, i będą to: konsekwencje regionalne i lokalne oraz możliwe sposoby rozwiązywania problemów demograficznych na poziomie regionalnym.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, zmiany demograficzne.

DOI: 10.15611/pn.2014.367.33

1. Wstęp

Zmiany demograficzne wpływają właściwie na wszystkie elementy życia społecznego i gospodarczego, od perspektywy makro do poziomu społeczności, a ostatecznie rodziny i poszczególnych jednostek. Oddziałują na przestrzenne struktury miejskie i wiejskie. Zmiany demograficzne mają wpływ na kształtowanie się wzorców stylu życia, decyzji lokalizacyjnych, rynku nieruchomości, infrastruktury, a także oddziałują na procesy decyzyjne. Wiele miast i regionów, w których nastąpił spadek populacji, doświadczyło także stagnacji gospodarczej oraz wzrostu kosztów związanych z nowymi udogodnieniami w zakresie infrastruktury. Wzrost zapotrzebowania na nową infrastrukturę jest dużym obciążeniem finansowym dla budżetów publicznych w wyludniających się regionach. Szczególnie dotknięte przez zmiany demograficzne i społeczne są regiony przygraniczne, zwłaszcza regiony krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które od ponad 40 lat stanowiły peryferia UE. Obszary te zazwyczaj charakteryzują się nie tylko zmniejszaniem się liczby ludności, ale także niższym poziomem jakości życia, gorszymi standardami jakości usług publicznych, mniejszą liczbą miejsc pracy oraz gorszymi warunkami w zakresie dostępności do

usług socjalnych, opieki zdrowotnej, edukacji itp. Potrzebne są zatem aktywne działania, które zahamują i odwrócą te negatywne trendy.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na niektóre problemy jakościowe, będące wynikiem zmian demograficznych na poziomie lokalnym i regionalnym.

2. Zmiany demograficzne – konsekwencje regionalne i lokalne

Współcześnie, w odniesieniu do zmian demograficznych, wyróżnić można następujące trendy demograficzne:

1. Spadek współczynnika dzietności – w Polsce już od 20 lat obserwuje się niską liczbę urodzeń. W ostatnich 10 latach wartość współczynnika dzietności kształtowała się na poziomie 1,2–1,4. Najwyższy wskaźnik dzietności utrzymywał się na początku lat 90., wynosząc 1,8–2,1. Przyjmuje się, że korzystna dla stabilnego rozwoju demograficznego wartość wskaźnika powinna kształtować się na poziomie 2,1–2,15. Jest to sytuacja, gdy na 100 kobiet w wieku rozrodczym (15–49 lat) przypada średnio 210–215 urodzonych dzieci, zapewniając prostą zastępowalność pokoleń. W 2011 r. współczynnik dzietności wyniósł 1,3, co oznacza, że na 100 kobiet przypada 130 urodzonych dzieci¹.

2. Emigracja długookresowa – w latach 2007–2010 obserwowano spadek liczby wyjazdów za granicę na pobyt stały, ale od 2011 r. ponownie odnotowano ich niewielki wzrost. Skala imigracji na pobyt stały utrzymała się na poziomie z 2011 r. (ok. 15 tys.), co spowodowało, że saldo migracji definitywnych w 2011 r. wynosiło 4,3 tys. Szacuje się, że w końcu 2011 r. poza granicami Polski przebywało czasowo 2060 tys. mieszkańców naszego kraju, tj. o ok. 60 tys. więcej niż w roku poprzednim².

3. Zmniejszenie liczby ludności – jest konsekwencją poprzednich tendencji.

4. Starzenie się – projekcje demograficzne Komisji Europejskiej do 2060 r.³ dla połowy z obecnych krajów członkowskich (w tym Polski) są niekorzystne. Ludność Polski skurczy się o 5,6 mln z 38,2 mln (2010) do 32,6 mln (2060), czyli spadnie o 14,6%. Szacuje się, iż w Polsce w 2060 r. będzie 11,3 mln osób w wieku powyżej 65 lat (w porównaniu z 5,2 mln w 2010 r.), zaś liczba osób w wieku powyżej 80 lat wzrośnie z 1,3 mln (2010 r.) aż do 4,1 mln (2060 r.), czyli będzie ich ponad trzykrotnie więcej niż w roku wyjściowym. Jeszcze sto lat temu starzenie demograficzne nie było problemem. Postęp medyczny i zdrowszy tryb życia przyczyniały się do wydłużenia przeciętnej długości trwania życia. Kontynuację tego procesu będzie można

¹ *Rocznik Demograficzny 2012*, GUS, Warszawa 2012, s. 279.

² Tamże, s. 445.

³ *The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)* EURopEAn EconoMy 2|2012 (provisional version), European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Policy Committee Ageing Working Group.

obserwować także w kolejnych latach. Polacy urodzeni w 2060 r. będą żyli ok. 11 lat dłużej od tych urodzonych w roku 2010 (wzrost z 71,7 do 82,4 lat)⁴.

5. Heterogenizacja – na skutek procesów migracyjnych następuje różnicowanie się społeczeństwa pod względem etnicznym, kulturowym, religijnym, regionalnym itp.

6. Indywidualizacja – w latach 2002–2011 nieznacznie zmniejszeniu uległa średnia liczba osób w gospodarstwach domowych – do poziomu 2,82 w 2011 r. (w 2002 r. średnia ta wynosiła 2,84 osoby). Zdecydowanie większe zmiany obserwowano w latach 1988–2002 (średnia liczba osób w gospodarstwie w 1988 r. wynosiła 3,1). Nadal utrzymuje się tendencja zmniejszania się wielkości gospodarstw domowych na obszarach miejskich – średnia wynosi 2,54 osoby (w 2002 r. wynosiła 2,6), z kolei na obszarach wiejskich proces ten został zahamowany – średnia liczba osób na gospodarstwo zwiększyła się do poziomu 3,4 wobec 3,33 w 2002 r.⁵

7. Zmiana wzorców migracji ludności – cechą charakterystyczną całego powojennego okresu rozwoju Polski jest wyraźne osłabienie wewnętrznej mobilności przestrzennej ludności oraz zmiana jej wzorców. Począwszy od lat 50., systematycznie maleje liczba osób zmieniających miejsce zamieszkania. Liczba migrujących w 2008 r. (0,4 mln) była trzypółkrotnie niższa niż średnioroczna z pierwszej połowy lat 50. Tym samym natężenie wewnętrznych migracji ludności (w przeliczeniu na 1000 ludności) zmalało z 53,2‰ do poziomu 10,6‰, a więc pięciokrotnie. Z poważnym osłabieniem wewnątrz krajowej przestrzennej mobilności ludności Polski, która, co należy podkreślić, jest jedną z najniższych w porównaniu z krajami np. UE-15, nastąpiły jednocześnie zasadnicze przeobrażenia odzwierciedlające się w zmianach intensywności poszczególnych kierunków przemieszczeń. W Polsce przez długi czas podstawowym kierunkiem migracji były przemieszczenia ludności między wsią i miastem. Jednakże w latach 90. i w obecnej dekadzie ten kierunek migracji został ograniczony najbardziej. Od roku 1951 do 2008 liczba przemieszczeń w tym kierunku zmniejszyła się czterokrotnie. Z drugiej strony spadkowy trend liczby migrujących z miast na wieś, obserwowany do 1995 r. (z 250 tys. do 88 tys. osób), przekształcił się ponownie w tendencję do przenoszenia się coraz większej liczby mieszkańców miast na wieś (165 tys. osób w 2007 r.). W efekcie obserwowane jeszcze do 1999 r. ujemne saldo migracji ludności na wsi przekształciło się w saldo dodatnie, miasta w Polsce tracą w wyniku migracji ludność na rzecz wsi. Zjawisko to określa się mianem żywiolowego rozlewania się miast – *urban sprawl*⁶.

8. Suburbanizacja – z danych spisowych z roku 2002 wynika, że z 4 mln Polaków, którzy zmienili miejsce zamieszkania po 1988 r., 1,7 mln (42%) przeprowadziło się do wielkich miast i obszarów je otaczających. Tereny przyległe do miasta centralnego

⁴ Więcej: B. Skubiak, *Reforma emerytalna jako element rozwoju zrównoważonego w aspekcie społecznym*, „Handel Wewnętrzny” 2012, lipiec–sierpień, t. 3, s. 256–265.

⁵ *Gospodarstwa domowe w 2011 roku – wyniki spisu ludności i mieszkań 2011*, GUS, Departament Badań Demograficznych i Rynku Prac, Materiał na konferencję prasową w dniu 29.01.2013 r.

⁶ Biuletyn 54, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2009, s. 39–40.

13 (potencjalnych) obszarów metropolitalnych w Polsce zamieszkuje już 1/5 ludności kraju. Dostępne badania wskazują, że tendencja do rozproszonej suburbanizacji jest wyraźnie silniejsza w przypadku mieszkalnictwa niż miejsc pracy, co wpływa na rosnącą mobilność mieszkańców obszarów metropolitalnych i problemy transportowe⁷.

Powyższe trendy demograficzne, według autora, oddziałują z kolei na:

- przestrzenne struktury miejskie i wiejskie,
- kształtowanie się wzorców stylu życia,
- decyzje lokalizacyjne,
- rynek nieruchomości,
- infrastrukturę,
- procesy decyzyjne,
- polaryzację między regionami.

Skutki zmian demograficznych w układach lokalnych i regionalnych przekładają się na realne koszty z tym związane i będą to np.:

- utrzymywanie się wydatków w przypadku malejącej populacji (ochrona zdrowia, opieka, infrastruktura techniczna)⁸,
- wzrost wydatków *per capita* ze względu na skutki zmian strukturalnych, demograficznych (starzenia się, heterogenizacji, indywidualizacji)⁹,
- wydatki na integrację i edukację i być może większe społeczne płatności transferowe na wskutek napływu imigrantów¹⁰,
- dodatkowe wydatki spowodowane prowadzeniem „polityki atrakcyjności” i konkurencją o mieszkańców – każda gmina (mniej lub bardziej) prowadzi lokalną politykę gospodarczą zorientowaną na zwiększenie jej atrakcyjności dla podmiotów gospodarczych, oferując korzystne warunki do podejmowania działalności gospodarczej. Każda gmina prowadzi również (mniej lub bardziej) lokalną politykę mającą na celu zwiększenie satysfakcji jej mieszkańców, zminimalizowanie migracji ze wsi i zwiększenia jej atrakcyjności dla potencjalnych imigrantów.

Zmiany demograficzne determinują trzy wielkości: płodność, śmiertelność, imigracja. Działania podejmowane przez samorządy powinny się zatem koncentrować na tych obszarach i prowadzić do podniesienia płodności, przyjęcia imigrantów lub dostosowania gospodarki do mniejszych, starzejących się populacji.

⁷ A. Lisowski, M. Grochowski, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, Instytut Geografii i Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski, t. I, s. 221.

⁸ Na podstawie badań przeprowadzonych w Niemczech w latach 1980–1998 przez: B. Baum, H. Seitz, A. Worobjew, *Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden*, [in:] „Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung” 2002, Heft 71(1), 147–162.

⁹ Por.: B. Baum, H. Seitz, *Demographischer Wandel und Bildungsausgaben: Empirische Evidenz für die westdeutschen Länder*, [in:] „Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung” 2003, Heft 72(2), 205–219.

¹⁰ Tamże.

Doświadczenia wielu krajów pokazują, że możliwości państwa w oddziaływaniu na wzrost płodności są ograniczone. Działania te były skuteczne w krajach surowych dyktatur. Najlepszym rozwiązaniem jest prawdopodobnie adaptacja. Jednak wymagane do tego zmiany (podniesienie wieku emerytalnego, podniesienie podatków itd.) są politycznie trudne. Imigracja może być zatem jeszcze inną odpowiedzią na malejącą wielkość ludności aktywnej zawodowo, która zapewni dodatkową siłę roboczą.

Zauważyć należy, że w skali globalnej nie występuje problem malejącej populacji, ponieważ liczba ludności na świecie systematycznie wzrasta i duża część populacji wyemigrowałaby, gdyby tylko miała taką możliwość. Problemem jest natomiast dla niektórych państw, regionów czy miast liczba ludzi „odpowiedniego rodzaju”, zdefiniowanych jako ludzie o preferowanych właściwościach narodowych, religijnych, rasowych, etnicznych lub językowych¹¹.

Michael Teitelbaum twierdzi, że aby utrzymać stały stosunek osób w wieku produkcyjnym do osób będących na ich utrzymaniu, będą potrzebne setki milionów imigrantów tak, że aż 70–80% populacji krajów przyjmujących będą stanowili imigranci i ich dzieci¹². Migracja, szczególnie w regionach, gdzie obserwuje się odpływ ludności netto, umożliwia powstrzymanie negatywnych skutków zmian demograficznych i w związku z tym należy podejmować działania prowadzące do integracji społecznej migrantów.

3. Rozwiązywanie problemów demograficznych na poziomie regionalnym

Ostatni kryzys gospodarczy i finansowy pogorszył sytuację w zakresie trendów demograficznych w regionach, co sprawia, że trudniej jest znaleźć rozwiązanie omawianego problemu.

Bez względu na sytuację gospodarczą, dla potrzeb skutecznego rozwiązywania problemów demograficznych należy opracować strategie demograficzne, które zawierać powinny zalecenia, jak najlepiej wykorzystać możliwości i sprostać wieloaspektowym wyzwaniom wynikającym ze zmian demograficznych. Strategia demograficzna powinna skupiać się na następujących sześciu obszarach, które są szczególnie dotknięte przez starzenie się społeczeństwa i depopulację:

- wzmacnianie rodziny jako wspólnoty,
- motywowanie do pracy, wykwalifikowane i zdrowe społeczeństwo,
- niezależność życia w starszym wieku,
- jakość życia na obszarach wiejskich i integracyjnej polityki miejskiej,
- zapewnienie podstaw dla trwałego wzrostu i dobrobytu,
- utrzymanie zdolności państwa do działania.

¹¹ Z wykładu gościnnego Michaela Teitelbauma nt. *Niska płodność w krajach rozwiniętych*.

¹² Tamże.

W ramach każdego obszaru samorządy winny zaproponować cele polityczne, a także możliwe kroki działania. W przypadku niektórych z wymienionych obszarów samorządy mogą je realizować wspólnie z rządami państw, organów lokalnych, partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

W związku z tym, że konsekwencje zmian demograficznych odczuwają wszystkie regiony, wymaga to opracowania zróżnicowanych strategii dostosowawczych w zależności od tego, czy jest to region, do którego napływa wielu migrantów, czy też region wyludniający się. Uważa się, że jakość życia w regionach wyludniających się, głównie na obszarach wiejskich, definiuje się w inny sposób niż w regionach charakteryzujących się przyrostem ludności. Dlatego też konieczne są odmienne strategie wsparcia. W związku z tym samorządy mogą przyjąć jedną z trzech strategii działania wobec zmian demograficznych i ich konsekwencji:

1. rodzina i dziecko,
2. wspólnota przyjazna cudzoziemcom – nietolerancja i brak akceptacji dla innych nacji źle wpływają na wizerunek miejsca, utrudniają międzynarodową imigrację, a tym samym ograniczają możliwości rozwojowe w dłuższym okresie,
3. migracje na pobyt stały – jednostki samorządowe zorientowane powinny być na migracje na pobyt stały, a nie ekonomiczny (krótkookresowy).

4. Zmiany demograficzne a wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)

Zmiany demograficzne dotyczą przede wszystkim osób starszych, dzieci i rodzin. Polityka regionalna może dla nich wiele zrobić, np. poprzez odpowiednie wykorzystanie środków z EFRR.

Jednym z głównych czynników umożliwiających uporanie się z wyzwaniami demograficznymi jest zwiększenie liczby kobiet aktywnych zawodowo. Poza tym należy walczyć z bezrobociem wśród młodych ludzi. Jeżeli chodzi o osoby starsze, ważne jest, aby wykorzystywać ich wiedzę i umiejętności (np. w ramach projektów szkoleniowych). Na rynku pracy nie może dochodzić do dyskryminacji ze względu na wiek. Środki EFRR należy przeznaczać na poprawę warunków pracy i możliwości zatrudnienia osób starszych oraz na zachęcanie do pozostawania aktywnym zawodowo dłużej, niż to ma miejsce obecnie, organizowania szkoleń dla pracowników, aby sprostać zmieniającym się potrzebom życia zawodowego, oraz wspieranie starszych przedsiębiorców.

Ponadto środki finansowe powinny być wykorzystywane na wspieranie rozwoju usług opiekuńczych, w tym opieki długoterminowej nad osobami starszymi, jako nowego potencjalnego sektora na rynku usług, jak również sposobu na osiągnięcie wyższej stopy zatrudnienia, szczególnie wśród kobiet opiekunek.

W większym stopniu należy wykorzystywać oferowane przez UE możliwości w celu udostępniania lokalnego kapitału społecznego na miejscowe usługi świadczone

w pobliżu odbiorców, co pozwoli uwzględnić szczególne potrzeby osób starszych i umożliwi im prowadzenie samodzielnego życia jak najdłużej. Ponadto regiony, w których obserwuje się odpływ ludności netto, muszą podejmować działania na rzecz utrzymania w dużym stopniu naturalnej równowagi demograficznej, obejmujące w szczególności przepisy gwarantujące opiekę nad dziećmi, atrakcyjną infrastrukturę edukacyjną i powszechny dostęp do innych usług użyteczności publicznej.

Zmiany demograficzne wymagają ukierunkowania w większym stopniu wydatków publicznych na potrzeby najmłodszych i na pomoc rodzinom wielodzietnym, zwłaszcza w zakresie usług pomocy w opiece nad dziećmi, a także ochrony samotnych matek i rodziców samotnie wychowujących dzieci szczególnie narażonych na wykluczenie społeczne, opuszczenie i ubóstwo. Usługi te wchodziły w zakres usług świadczonych w interesie ogólnym i przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy i rozwoju gospodarczego na szczeblach lokalnym i regionalnym. Powinno zatem dochodzić do łączenia inwestycji publicznych i prywatnych w sektorze opieki nad dziećmi oraz w systemie edukacji przedszkolnej.

W regionach wyludniających się dużą rolę może odegrać wolontariat oraz sieci społeczne, przyczyniając się w dużym stopniu do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, jednak nie mogą zastąpić one kluczowej roli, jaką odgrywają organy publiczne, świadcząc usługi w interesie ogólnym w tych regionach. Należy docenić tę aktywną postawę obywatelską, a zaangażowane podmioty muszą być wspierane jako partnerzy w ramach polityki regionalnej. Uruchamiany jest dzięki temu proces kształcenia, który umożliwi regionom podjęcie wyzwań związanych ze zmianami demograficznymi.

5. Wnioski

Wszystkie kraje europejskie stoją w obliczu wyzwań na skutek zmian demograficznych. Zmiany te mają złożone konsekwencje dla władz lokalnych i regionalnych, oddziałują praktycznie na wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego: na rynek pracy, rynki mieszkaniowe, systemy zabezpieczenia społecznego, infrastrukturę, planowanie przestrzenne, edukację, budżet i finanse.

Zmiany demograficzne mają daleko idące i złożone konsekwencje dla władz lokalnych i regionalnych. Wpływ zmian demograficznych różni się w zależności od miasta czy regionu. W marcu 2005 r. Komisja Wspólnot Europejskich opublikowała zieloną księgę „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”¹³. W tym dokumencie zmiany demograficzne (niski wskaźnik urodzeń, spadek liczby ludności, starzenie/długowieczność, migracje) są omawiane w odniesieniu do solidarności między pokoleniami. Pomimo tego, że naukowcy od wielu lat dostarczali danych demograficznych, to dopiero niedawno problem ten pojawił się w publicznej

¹³ *Zielona Księga „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”*, Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 16.3.2005 COM(2005) 94 końcowy.

debacie politycznej – prawdopodobnie ze względu na początkowo negatywne konotacje malejącej liczby ludności i starzenia. Debata polityczna na temat starzenia się społeczeństwa skupia się bardziej na jego kosztach dla systemu ubezpieczeń społecznych niż na jego potencjałach społecznych czy ekonomicznych. Oczywiście, „kurczenie” się miast czy regionów nie jest zjawiskiem zupełnie nowym w wielu krajach rozwiniętych. Na poziomie lokalnym i regionalnym władze samorządowe już przygotowują projekty w zakresie rozwoju usług socjalnych, zwłaszcza infrastrukturalnych. Lokalne władze starają się dostosować społeczną (i techniczną) infrastrukturę do zmiany popytu w odniesieniu do jakości i zakresu usług. Władze te opracowują strategie, które pomogą sprostać i ułatwić dostosowanie się do zachodzących zmian demograficznych. Jednak tylko nieliczni przyjmują zintegrowane strategiczne podejście, które uwzględnia wszystkie elementy demograficzne i ich bariery. Władzom lokalnym i regionalnym pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, a kwestią najpilniejszą jest wciąż opracowanie lokalnych i regionalnych strategii, które uwzględnić będą konkretną sytuację lokalną.

Polityka regionalna ma więc do odegrania ważną rolę w oddziaływaniu na zachodzące zmiany demograficzne i możliwe jest przygotowanie się oraz uprzedzenie negatywnych konsekwencji starzenia się społeczeństwa.

Jeżeli będzie można nadać kształt zmianom demograficznym, wówczas zmiany te nie będą stanowić zagrożenia, lecz nowe możliwości.

Literatura

- Baum B., Seitz H., *Demographischer Wandel und Bildungsausgaben: Empirische Evidenz für die west-deutschen Länder*, [in:] „Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung” 2003, Heft 72(2).
- Baum B., Seitz H., Worobjew A., *Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden*, [in:] „Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung” 2002, Heft 71(1).
- Biuletyn 54, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2009.
- Gospodarstwa domowe w 2011 roku – wyniki spisu ludności i mieszkań 2011*, GUS, Departament Badań Demograficznych i Rynku Prac, Materiał na konferencję prasową w dniu 29.01.2013 r.
- Lisowski A., Grochowski M., *Procesy suburbanizacji. Uwarunkownia, formy i konsekwencje*, Instytut Geografii i Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski, t. I.
- Rocznik Demograficzny 2012*, GUS, Warszawa 2012.
- Skubiak B., *Reforma emerytalna jako element rozwoju zrównoważonego w aspekcie społecznym*, „Handel Wewnętrzny” 2012, lipiec–sierpień, t. 3.
- The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, EURepEAn EconoMy 2|2012 (provisional version), European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Policy Committee Ageing Working Group.
- Zielona Księga „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”*, Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 16.3.2005 COM(2005) 94 końcowy.

REGIONAL POLICY IN THE FACE OF DEMOGRAPHIC CHANGES

Summary: Demographic changes influence practically all parts of social and economic life from a macro perspective to the community level and finally family and individuals. Demographic changes have an impact on the spatial structure of rural and urban areas. They affect the lifestyle patterns, local decisions, real estate market, infrastructure and decision-making processes as well. In this paper some of the quality problems have been highlighted that are the result of demographic changes at local and regional level, such as local and regional consequences and possible ways of solving demographic problems at the regional level.

Keywords: regional policy, demographic changes.