

Samorząd lokalny wobec przemian demograficznych

Adam Płoszaj

*Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG),
Uniwersytet Warszawski*

w: Instytut Idei, nr 7, lato 2014, ss. 40-44.

ISSN 2299-6877

Preferowany sposób cytowania: Płoszaj Adam (2014) Samorząd lokalny wobec przemian demograficznych. Instytut Idei, nr 7, lato 2014, ss. 40-44.

Samorząd lokalny wobec

przemian demograficznych

ADAM PŁOSZAJ

Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego zarówno zmniejszenie liczby ludności, jak i napływ nowych mieszkańców niosą zagrożenia, ale także szanse.

Miasta i gminy można postrzegać jako systemy, które aby dobrze działać – czyli zapewniać wysoką jakość życia i tworzyć warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego – muszą dostosowywać się do zmian swojej sytuacji wewnętrznej oraz uwarunkowań zewnętrznych. Oznacza to, że powinny cechować się odpowiednim poziomem adaptacyjności. Jednym z najważniejszych

dokumentach, a także za pośrednictwem mediów docierający do szerokiej opinii publicznej. Jednocześnie nie do końca zdajemy sobie sprawę, jaka będzie dynamika procesów demograficznych oraz jakie mogą być ich skutki. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, nie mamy aktualnej, rzetelnej, prognozy demograficznej. Główny Urząd Statystyczny ostatnią prognozę ludności sporządził w 2009 roku. Dotyczy ona lat 2008–2035, jednak już wiadomo, że jej szczegółowe wyliczenia wymagają gruntownej aktualizacji, ponieważ wyniki spisu powszechnego z 2011 roku okazały się być oparte na danych zaniżających liczbę ludności Polski o kilkaset tysięcy. Po drugie, musimy pamiętać, że jakbyśmy bardzo się nie starali, to i tak – na szczęście – nie przewidzimy przyszłości, zwłaszcza w dłuższym, kilkunasto- lub kilkudziesięcioletnim okresie. Procesy demograficzne



Jednym z najważniejszych trendów, które samorządy lokalne powinny uwzględnić w swoich działaniach, są procesy demograficzne.

trendów, które samorządy lokalne powinny uwzględnić w swoich działaniach, są procesy demograficzne. Inne współczesne trendy warunkują te procesy oraz sposoby reakcji na nie. Przykładowo, rozwój nowoczesnych technologii może ułatwiać rozwiązywanie problemów starzejącego się społeczeństwa. Telemedycyna, samokierujące się pojazdy czy roboty opiekuńcze przechodzą powoli z domeny fantastyki naukowej do rzeczywistości dnia codziennego.

Polska stoi obecnie przed trudnymi wyzwaniami demograficznymi. To fakt powszechnie znany, poparty analizami naukowymi, uwzględniany w oficjalnych

są warunkowane wieloma czynnikami i nie możemy wykluczać, że są wśród nich takie, których obecnie nawet się nie spodziewamy – tak jak niegdyś trudno było przewidzieć przemiany technologiczne, gospodarcze, społeczne i kulturowe, które doprowadziły do znaczącego zmniejszenia dzietności w krajach rozwiniętych.

Jednakże z dużą pewnością możemy zakładać, że w perspektywie kilkunastu lat dwa zjawiska demograficzne będą w Polsce coraz bardziej widoczne. Pierwszym trendem będzie zmniejszanie się liczby mieszkańców kraju, zarówno w wyniku emigracji zagranicznych, jak i małego przyrostu lub wręcz ubytku naturalnego

(większej liczby zgonów niż urodzeń). Drugie zjawisko to tak zwane starzenie się społeczeństwa. Średni wiek ludności będzie coraz wyższy, seniorzy będą stanowić coraz większy odsetek społeczeństwa. Szczególnie to ostatnie zjawisko będzie niekorzystnie wpływać na sytuację społeczno-gospodarczą, zwłaszcza w wyniku konieczności zapewnienia odpowiednich warunków życia rosnącej grupie osób w wieku poprodukcyjnym (emerytów) przez zmniejszającą się grupę osób w wieku produkcyjnym. Upraszczając, można powiedzieć, że coraz mniej pracujących będzie musiało utrzymywać coraz więcej niepracujących. Będzie to zwiększać presję na finanse publiczne (rosnące koszty systemu emerytalnego) oraz negatywnie warunkować działanie służby zdrowia (rosnące z wiekiem ryzyko zachorowań oraz

przyrostem liczby ludności. Mieszkańców zyskują przede wszystkim okolice największych miast. Dzieje się to w znacznej mierze w wyniku przenoszenia się mieszkańców z miasta na przedmieścia, do okolicznych gmin. W efekcie w większości dużych miast obserwowany jest spadek liczby ludności. Najbardziej dramatyczny – ze względu na skalę miasta – jest przypadek Łodzi, która według oficjalnych statystyk w latach 1995–2013 straciła około 110 tysięcy mieszkańców (co stanowi spadek zaludnienia o 13,6 procent). Są jednak wyjątki, takie jak Warszawa (która przyciąga nowych mieszkańców atrakcyjnym, chłonnym rynkiem pracy i niezłymi warunkami życia) czy Rzeszów (ze względu na rozszerzenie granic administracyjnych miasta, ale także relatywnie dynamiczny rozwój gospodarczy) – można by wymienić



Procesy demograficzne są warunkowane wieloma czynnikami i nie możemy wykluczać, że są wśród nich takie, których obecnie nawet się nie spodziewamy.

koszty opieki medycznej), opieki społecznej, ale także gospodarki jako całości (angażowanie coraz większej części zasobów pracy przez działania związane z opieką nad osobami starszymi). Niekorzystne efekty zmiany proporcji między pracującymi i niepracującymi będą w pewnej mierze łagodzone przez rosnącą wydajność pracy, wynikającą głównie z postępu technologicznego i organizacyjnego.

Nie powinniśmy jednak zakładać, że wzrost wydajności pracy rozwiąże wszystkie problemy starzejącego się społeczeństwa. Co więcej, nie możemy zakładać, że wydajność pracy będzie rosnąć sama z siebie. Do jej wzrostu konieczna jest właściwa polityka gospodarcza, naukowa oraz w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego (innowacyjność gospodarki i społeczeństwa). Na poziomie lokalnym oznacza to dbanie o rozwój gospodarczy: zarówno zabieganie o nowe inwestycje, jak i wspieranie rozwoju istniejących firm (na przykład poprzez ulgi inwestycyjne), zwiększanie poziomu wykształcenia i kwalifikacji ludności, aktywną politykę rynku pracy itd.

Na poziomie jednostek samorządu terytorialnego sytuacja demograficzna będzie bardzo zróżnicowana. Już obecnie obok miast i gmin, które w szybkim tempie tracą mieszkańców, mamy miasta i gminy ze znaczącym

jeszcze kilka innych miast z przyrostem liczby ludności. Obszary wiejskie i małe miasta, zwłaszcza położone peryferyjnie, z dala od głównych metropolii, z reguły notują spadek liczby mieszkańców. Depopulacja jest szczególnie widoczna także w dużej części konurbacji górnośląskiej, na Opolszczyźnie oraz na południu województwa dolnośląskiego.

Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego zarówno zmniejszenie liczby ludności, jak i napływ nowych mieszkańców niosą zagrożenia, ale także szanse. Większość lokalnych władarzy cieszy się ze zwiększenia bazy podatkowej związanej ze sprowadzeniem się nowych mieszkańców (większe wpływy z samorządowej części PIT). Jednak większa liczba mieszkańców to także większe zapotrzebowanie na usługi publiczne i większe obciążenie infrastruktury (oraz presja na jej rozwój), czyli *per saldo* większe koszty funkcjonowania miasta lub gminy. Zatem podczas gdy jedni załamują ręce nad wyludnianiem się wiosek i miast, drudzy doświadczają swoistej klęski urodzaju. Ten ostatni przypadek ma miejsce zwłaszcza w bezpośrednim otoczeniu największych metropolii, gdzie trwa proces żywiołowej suburbanizacji. Przykładowo w podwarszawskim Piasecznie w latach 1995–2013 liczba ludności wzrosła prawie dwukrotnie

(z około 40 tysięcy do 77 tysięcy). Taki przyrost liczby mieszkańców oznacza konieczność skokowego rozwoju oferty przedszkolnej i szkolnej, presję na infrastrukturę techniczną (drogi, transport publiczny, wodociągi, oczyszczalnie ścieków itd.), nie mówiąc o infrastrukturze instytucji kultury, sportu i rekreacji.

Obszar edukacji dobrze pokazuje, że jak złożonym problemem mamy do czynienia. W większości gmin i miast spadek liczby dzieci i młodzieży prowadzi do

priorytetem powinna być jakość oferty, a nie jedynie racjonalizacja kosztów zapewniania warunków do realizacji obowiązku szkolnego. Przecież spadek liczby uczniów nie musi automatycznie oznaczać zmniejszenia liczby klas i likwidacji placówek. Mądry – i dysponujący odpowiednimi zasobami – samorząd może wykorzystać tę sytuację do poprawy jakości kształcenia, choćby poprzez zmniejszenie liczebności klas. Nie od dziś wiadomo, że warto inwestować w edukację. Ale wobec

“ **Niekorzystne efekty zmiany proporcji między pracującymi i niepracującymi będą w pewnej mierze łagodzone przez rosnącą wydajność pracy.** ”

zmniejszania liczby uczniów w lokalnych szkołach. W efekcie uruchamianych jest mniej klas, a mniejsze szkoły stają się coraz droższe w utrzymaniu (zwłaszcza w przeliczeniu na jednego ucznia). W takich warunkach samorząd jest pod coraz większą presją racjonalizacji sieci placówek, która często polega na zamykaniu najmniejszych z nich, co z kolei wywołuje mniejsze lub większe niezadowolenie społeczności lokalnych. Niekiedy rozwiązaniem jest przekształcenie szkoły z publicznej w społeczną – do tego konieczna jest jednak duża aktywność społeczności lokalnej, co bywa trudne ze względu na ogólnie raczej niskie zaangażowanie Polaków w sprawy społeczne. Z kolei w miastach i gminach, w których liczba ludności przyrasta, problemem staje się brak miejsc w szkołach, co w efekcie skutkuje zbyt licznymi klasami, systemem dwuzmianowym itp. Długofalowym rozwiązaniem w tym przypadku jest oczywiście rozbudowa istniejących szkół lub budowa nowych. Jednak samorząd musi rozważyć podejmować decyzje o takich inwestycjach, żeby uniknąć sytuacji, w której po przetoczeniu się przez lokalne szkoły wyżu demograficznego nowe klasy będą świecić pustkami. W tym miejscu warto wskazać na kluczowy, aczkolwiek często pomijany aspekt. Zarówno w przypadku samorządów stojących przed koniecznością dostosowania sieci szkolnej do zmniejszającej się liczby uczniów, jak i tych, które muszą szybko znaleźć miejsce dla nowych roczników,

tęgo, że w przyszłości coraz mniejsza liczba pracujących będzie musiała utrzymać coraz większą liczbę emerytów, konieczne jest zintensyfikowanie wydajności pracy, co możliwe jest między innymi poprzez podnoszenie poziomu wykształcenia, wiedzy, kwalifikacji, umiejętności kolejnych pokoleń, czy – mówiąc ogólniej – poprzez zwiększanie poziomu zasobów kapitału ludzkiego.

Także proces starzenia się społeczeństwa w różnym stopniu będzie dotyczyć poszczególne obszary kraju. W najtrudniejszej sytuacji znajdą się peryferyjnie położone gminy, z reguły o wiejskim charakterze. Wynika to z tego, że są to miejsca o największym odplywie migracyjnym, obejmującym zwłaszcza młode, najaktywniejsze, najlepiej wykształcone osoby. Peryferyjne położenie – rozumiane jako oddalenie od głównych ośrodków rozwojowych kraju – zazwyczaj idzie w parze ze słabszymi perspektywami rozwojowymi (niskie tempo rozwoju gospodarczego, niedobory infrastruktury, niska dostępność do usług publicznych i słabsza ich jakość itd.). W efekcie następuje kumulacja niekorzystnych uwarunkowań. Wydaje się, że niektóre miasta i gminy nie będą w stanie samodzielnie stawić czoła temu wyzwaniu. Konieczne będą działania z poziomu krajowego czy regionalnego. Przykładem inicjatywy na poziomie regionalnym jest Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim¹, zakładający działania nakierowane zarówno na niwelowanie negatywnych

¹ Zob. w niniejszej publikacji: R. Rauziński, *Jak powstrzymać wyludnianie się Śląska Opolskiego* [przyp. red.].

efektów starzenia się ludności, jak i przeciwdziałanie depopulacji regionu.

Odpowiednie działania na poziomie krajowym i regionalnym w zakresie polityki prorodzinnej i tworzenia warunków do trwałego rozwoju gospodarczego są potrzebne, a być może nawet kluczowe, ale nie mogą zupełnie zastąpić działań na poziomie lokalnym. To samorząd powinien być zainteresowany poprawą dostępu do żłobków i przedszkoli, wzrostem jakości placówek edukacyjnych, organizacją przestrzeni tak, aby była przyjazna rodzinom z dziećmi – a przy okazji osobom starszym i mniej sprawnym – oraz innymi działaniami prorodzielskimi. Zadaniem samorządu jest także zapewnienie godnego życia seniorom, nie tylko poprzez usługi opiekuńcze i asystenckie czy miejsca w domach pomocy społecznej, ale także przez różne formy aktywizacji, takie jak uniwersytety trzeciego wieku czy angażowanie osób starszych w wolontariat². Jednakże kluczowe jest to, że władze miast i gmin powinny uwzględnić w swoich strategiach rozwojowych obecne i przewidywane trendy demograficzne. W szczególności

Mazowszu powstało 300 świetlic, ale zaledwie 20 z nich było dostępnych dla mieszkańców przez cały rok. Większość nie działała, ponieważ gmin nie było stać na utrzymanie tych placówek i prowadzenie w nich działalności w zakresie kultury czy oświaty. Symbolem inwestycji ponad miarę stały się w ostatnich latach aquaparki. Ale także tak bezsprzecznie potrzebna infrastruktura, jak kanalizacja czy oczyszczalnia ścieków, może być „przestrzelona”. Czy na pewno warto doprowadzać dużym kosztem kanalizację do małego sołectwa, które najpewniej będzie się zmniejszać lub wręcz zanikać, bo wszyscy młodzi wyjechali do większych miast lub za granicę?

O tym, że miasta i gminy nie uwzględniają przewidywanego ogólnego spadku liczby ludności kraju, świadczy to, ile terenów przeznaczają pod rozwój budownictwa mieszkaniowego. Według *Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*³ na obszarach wyznaczonych na funkcje mieszkaniowe w obowiązujących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania prze-



Kluczowe jest to, że władze miast i gmin powinny uwzględnić w swoich strategiach rozwojowych obecne i przewidywane trendy demograficzne.

chodzi o rozsądną politykę inwestycyjną. W ostatnich latach dostępność funduszy unijnych rozpała wyobraźnię samorządowców. Oprócz wielu uzasadnionych i dobrze wykorzystywanych inwestycji powstało wiele inwestycji na wyrost, przekraczających lokalny popyt czy nawet zaplanowanych bez uwzględnienia kosztów eksploatacji. Tak było na przykład w szeroko dyskutowanym w mediach na początku 2012 roku przypadku świetlic budowanych i modernizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, pilotowanego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jak donosił „Dziennik Gazeta Prawna” (20 lutego 2012), tylko na

strzennego gmin i miast mogłoby mieszkać 167–229 milionów osób, czyli cztero-sześciokrotnie więcej, niż wynosi obecnie liczba mieszkańców Polski. Oczywiście samo wyznaczenie obszaru mieszkalnego nie oznacza jego zabudowy. Chodzi raczej o to, że zbyt rozległe (zbyt liberalne?) wyznaczanie stref mieszkaniowych ułatwia proces rozpraszania zabudowy, w tym suburbanizacji, co w efekcie prowadzi do większych kosztów budowy i eksploatacji infrastruktury technicznej (drogi, wodociągi, kanalizacja, linie energetyczne, sieć gazowa itd.) oraz utrudnia dostęp do usług publicznych (na przykład transportu publicznego).

² Więcej przykładów działań nakierowanych na rozwiązywanie problemów demograficznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym można znaleźć na przykład w publikacji: A. Miszczuk, M. Smętkowski, A. Płoszaj, D. Celińska-Janowicz, *Aktualne problemy demograficzne regionu Polski wschodniej*, „Raporty i analizy EUROREG” 2010, nr 5.

³ A. Kowalewski, J. Mordasiewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, IGIPZ PAN, Warszawa 2013.

Władze samorządowe powinny rozważnie podchodzić nie tylko do planowania przestrzennego, ale także do ogólnie rozumianego planowania strategicznego, na przykład poprzez rzetelne włączanie uwarunkowań demograficznych do strategii rozwojowych. Oczywiście wszystkie strategie lokalne zawierają w części diagnostycznej podstawowe informacje o obecnej sytuacji demograficznej; jednocześnie raczej rzadko wskazują na przewidywane trendy w tym zakresie. Jeszcze rzadziej cele i działania zaplanowane w strategiach odpowiednio uwzględniają wyzwania związane z demografią. Adaptacja do nowych warunków będzie zatem wymagać aktualizacji tych strategii. Szczególnym wyzwaniem będzie dostosowanie strategii i działań do wyzwań starzejącego się społeczeństwa, ponieważ jest to nowe zjawisko, wymagające niestandardowego podejścia. Ponadto starzejące się społeczeństwo to zarówno zagrożenia i koszty, jak i możliwości, choćby w postaci rozwoju „srebrnej gospodarki”, to znaczy nakierowanej na seniorów. Rosnąca liczba osób starszych powoduje, że stają się oni coraz istotniejszą grupą konsumentów, ze specyficznymi potrzebami w zakresie ochrony zdrowia,

rozrywki, rekreacji, udziału w kulturze, turystyki, transportu, a także budownictwa itd. Tworzy to nowe szanse biznesowe i nowe możliwości dla rozwoju lokalnych gospodarek, na przykład w formie stymulowania osiedlania się na terenie gminy zamożnych emerytów, rozwój usług dla seniorów itp. Dla niektórych gmin „srebrna gospodarka” może być wartą rozważenia ścieżką rozwoju czy wręcz „inteligentną specjalizacją”.

Dostosowanie lokalnych systemów społeczno-gospodarczych do nowej struktury demograficznej będzie długotrwałym procesem. Jednocześnie będziemy obserwować proces depopulacji wielu obszarów kraju, a punktowo wzrost liczby mieszkańców, czasami bardzo dynamiczny i trudny do okiełznania, niosący szczególnie negatywne skutki na obszarach niekontrolowanej suburbanizacji. Samorządy będą musiały zmierzyć się z tymi wyzwaniami, wymagającymi podejmowania rozważnych decyzji. Dlatego warto, żeby problemy demograficzne stojące przed miastami i gminami były obecne w kampaniach wyborczych podczas nadchodzących wyborów samorządowych.



Adam Płoszaj – doktor nauk ekonomicznych. Specjalizuje się w interdyscyplinarnych badaniach rozwoju regionalnego i lokalnego. Od 2006 roku związany z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych. Ostatnio wydał monografię *Sieci instytucji otoczenia biznesu* (2013).