

DEPOPULACJA – WYBRANE KONSEKWENCJE DLA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Piotr Szukalski
nr ORCID: 0000 0003 4554 3896

ABSTRAKT: Od lat 60. XX wieku coraz większy obszar Polski doświadcza depopulacji, czyli zmniejszania się liczby mieszkańców. O ile początkowo dotyczyło to peryferyjnie położonych obszarów wiejskich o relatywnie niedużych skupiskach ludności, z biegiem czasu proces ten zaczął dotyczyć zdecydowaną większość obszarów wiejskich, a następnie coraz częściej małe i średnie miasta. Ostatnie projekcje ludnościowe wskazują, iż w zdecydowanej większości gmin i powiatów w Polsce w perspektywie następnych dekad zmniejszać będzie się liczba ludności. Depopulacja rodzi szereg konsekwencji ekonomicznych i społecznych bezpośrednio rzutujących na vitalność gospodarczą obszarów, na których występuje, na skalę i zakres tematyczny problemów społecznych i na zdolność samorządów lokalnych do ich rozwiązywania. Celami opracowania będzie: 1) prezentacja skali depopulacji w ujęciu przestrzennym; 2) prezentacja głównych problemów społecznych stwarzanych lub pogłębianych przez wyludnianie się, jak i problemów lokalnych instytucji samorządowych stąd wynikających oraz 3) potencjalnych środków zmniejszających skalę tych problemów.

Słowa kluczowe: depopulacja, wyludnianie się, konsekwencje lokalne, lokalna polityka społeczna

Afiliacja autora: Instytut Socjologii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

ABSTRACT: Since 1960s bigger and bigger part of Poland depopulates. Shrinking population was initially problem of peripheral rural areas concerning the smallest villages. Over time depopulation was experienced by majority of rural areas and by larger and larger towns. The last projection made by the Statistics Poland (GUS) expands the depopulation to majority of local communities in the years to come. Shrinking population is related to many economic and social consequences which affect social vitality of a depopulated area, shaping scale and thematic scope of emerging social problems and ability of local communities to solve them. The article has 3 specific aims: 1) information on specificity of depopulation in Poland, 2) presentation of crucial social problems related to shrinking populations, and 3) information on potential measures reducing the problems.

Key words: depopulation, population shrinkage, local consequences, local social policy

Author's affiliation: Institute of Sociology, The Faculty of Economics and Sociology, University of Lodz

WPROWADZENIE

Depopulacja, czyli trwałe zmniejszanie się liczby mieszkańców danego obszaru w warunkach pokoju, to zjawisko słabo w Polsce zakorzenione w społecznej świadomości. Główną przyczyną tego jest utrzymywanie się liczby ludności Polski na praktycznie niezmiennym poziomie w trakcie ostatnich trzech dekad, samoistnie marginalizujące ten problem. Tymczasem, przykładowo, w latach 1998–2018 – bazując na oficjalnych statystykach ludności, a zatem danych znacznie zawyżonych dla ostatnich lat wskutek nieuwzględnienia około 2 mln osób, które przebywają poza Polską ponad 12 miesięcy – w sytuacji stabilizacji populacji ogółem dokonywały się znaczne zmiany rozmieszczenia przestrzennego ludności kraju. Jedynie w pięciu województwach liczba ludności nie zmniejszyła się (małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie i wielkopolskie), zaś w kolejnych pięciu spadła o przy-

najmniej 5% (opolskie, łódzkie, śląskie, świętokrzyskie, lubelskie) (Szukalski 2019).

Jednak nawet w każdym z regionów o rosnącej liczbie mieszkańców znaleźć można przynajmniej pojedyncze powiaty charakteryzujące się spadkiem liczby mieszkańców.

Wyludnianie się występuje przede wszystkim na obszarach peryferyjnych, zaś z biegiem czasu rozumienie peryferii rozszerza się. O ile w okresie PRL dotyczyło obszarów wiejskich oddalonych od miast o przynajmniej średniej wielkości, przy czym głównie najmniejszych wsi (do 200 mieszkańców), o tyle ostatnie trzy dekady są okresem wyludniania się oprócz zdecydowanej większości terenów wiejskich również miast małych i średnich, z sporadycznie występującą depopulacją miast dużych i wielkich o niekorzystnej strukturze gospodarczej (głównie tzw. monokultura przemysłowa, obejmująca schyłkowe gałęzie gospo-

darki) (Eberhardt 1989; Kantor-Pietraga 2014; Wesolowska 2018).

Współwystępuje z tym zjawisko tzw. kurczenia się miast i regionów, a zatem zmniejszania się potencjału gospodarczego i społecznego danego obszaru wskutek mniejszej liczby mieszkańców i zmian ich struktury z punktu widzenia wieku i źródeł utrzymania (Katsarova 2008).

Powyższe zmiany stanowią istotne wyzwanie dla realizacji polityki społecznej na szczeblu lokalnym. Zagrożenia te dotyczą zwłaszcza najmniejszych jednostek administracyjnych, będących podstawowymi realizatorami lokalnej polityki społecznej, tj. gmin, zwłaszcza tych wiejskich, charakteryzujących się jednocześnie i niewielką liczbą ludności, i dużym tempem jej spadku.

Głównym celem artykułu jest identyfikacja owych zagrożeń i potencjalnych sposobów rozwiązywania wyłaniających się problemów.

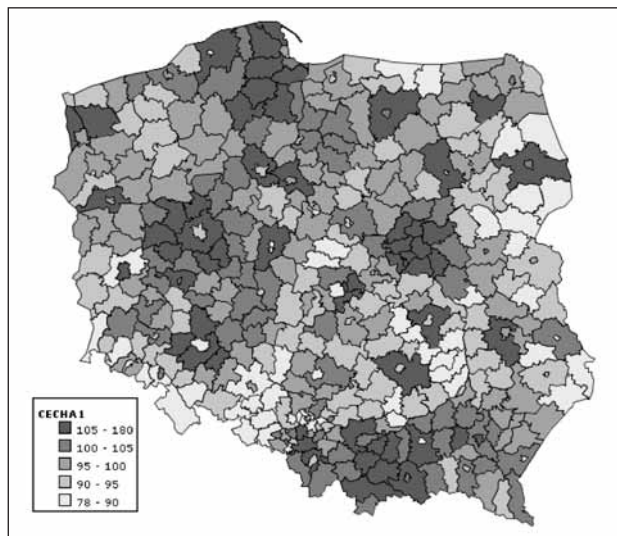
SKALA DEPOPULACJI W POLSCE

Liczba ludności Polski w ostatnich 3 dekadach zmieniła się nieznacznie, w przedziale nie większym niż 0,7 mln, tj. poniżej 2% (w 1988 r. 37,862 mln, w 1990 r. przekroczony został poziom 38 mln, w 1998 r. zamieszkiwało 38,283 mln, wartość maksymalna została osiągnięta w 2012 r. – 38,534 mln, zaś na koniec 2018 r. 38,411 mln). Niemniej regionalnie, a zwłaszcza lokalnie, całe połacie kraju odznaczały się zmniejszaniem liczby ludności. Ograniczając się do ostatnich dwóch dekad (tj. okresu funkcjonowania obecnego podziału administracyjnego) i dla łatwości odczytu danych do poziomu powiatów, widoczne było wyludnianie się zdecydowanej większości tych jednostek administracyjnych.

W latach 1998–2018 liczba ludności zmniejszyła się w 252 powiatach (na 380 ogółem), przy czym w 153 spadek był co najmniej 5-procentowy, w 62 przynajmniej 10-procentowy, zaś w 13 przynajmniej 15-procentowy (mapa 1 – jedynie dwa najciemniejsze odcienie mówią o wzroście liczby mieszkańców; im jaśniejszy kolor, tym większe spadki).

Wzrost liczby ludności o co najmniej 5% odnotowano w 58 powiatach, zaś o co najmniej 10% – w 33. Powiaty te w zdecydowanej większości okalały wię-

Mapa 1. Zmiany liczby ludności w latach 1998–2008 według powiatów (jako % wartości początkowej)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

sze miasta, zaś przyczyną ich wzrostu demograficznego jest suburbanizacja.

Wyludnianie się dotyka w jeszcze większym stopniu podstawowe jednostki administracyjne – gminy, prowadząc do coraz częstszego występowania małych demograficznie i słabych ekonomicznie jednostek. Liczba gmin o małej liczbie ludności wiejskiej w ostatnich dekadach szybko rośnie. Przykładowo, takich gmin o liczbie ludności poniżej 2 tys. w 1980 r. było 13, w 2000 r. – 23, a w 2018 r. – 38. Z kolei w przypadku gmin mających od 2 do 5 tys. mieszkańców odpowiednie wielkości przyjęły wartość 532, 739 i 772 (GUS 2018: 101)¹. Rezultatem depopulacji jest zatem wysoka i rosnąca liczba relatywnie małych gmin, zwłaszcza tych wiejskich.

Podejrzewać można, że w rzeczywistości małych gmin jest zdecydowanie więcej, albowiem w wielu przypadkach brak jest rejestracji wyjazdu z takich miejscowości, zarówno poza granice kraju, jak i do innych części Polski.

Pomijając już ekstremalny przypadek Opolszczyzny, gdzie znaleźć można przykłady przeliczania ludności niektórych gmin o kilkanaście procent pod wpływem nierejestrowanych migracji zagranicznych, szacunki dla Mazowsza dokonywane na podstawie porównania adresów do korespondencji podawanych ZUS i miejsca zameldowania wskazywały, że w przypadku wielu peryferyjnych, wiejskich gmin liczba dorosłej ludności w wieku aktywności zawodowej jest przeszacowana zazwyczaj o kilka procent (Śleszyński 2011) jedynie wskutek braku rejestracji migracji wewnętrznych.

Skala depopulacji będzie narastać w przyszłości. Jak wskazuje opracowana przez GUS w 2017 r. eksperymentalnie po raz pierwszy prognoza dla gmin, spośród 2478 gmin w Polsce spadek ludności do 2030 r. będzie miał miejsce w 1665 gminach, w tym w 1007 gminach ubytek ludności wyniesie powyżej 5%, a w 322 – powyżej 10%. Zjawisko to dotykać będzie w zróżnicowany sposób poszczególne regiony (tab. 1).

Tabela 1. Udział gmin o prognozowanym znacznym spadku liczby ludności w latach 2017–2030 według województw (jako % ogółu gmin)

Region	Odsetek gmin o spadku liczby ludności powyżej:	
	5%	10%
Dolnośląskie	49,7	21,9
Kujawsko-pomorskie	34,0	4,9
Lubelskie	68,1	27,7
Lubuskie	41,5	7,3
Łódzkie	38,4	8,5
Małopolskie	7,7	2,7
Mazowieckie	36,6	10,8
Opolskie	71,8	22,5
Podlaskie	72,0	43,2
Podkarpackie	21,3	6,3
Pomorskie	26,0	4,9
Śląskie	35,9	8,4
Świętokrzyskie	67,6	12,7
Warmińsko-mazurskie	58,6	22,4
Wielkopolskie	13,7	2,7
Zachodniopomorskie	57,0	14,9
Polska	40,6	13,0

Źródło: GUS, *Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030*, s. 9, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html> [dostęp 2.09.2019].

Depopulacja dotyczyć będzie przede wszystkim gmin z województw dolnośląskiego, lubelskiego, opolskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, przy czym podkreślić należy spodziewaną skalę spadku na Podlasiu, gdzie ponad 40% gmin odnotować ma przynajmniej 10% spadek ludności w tak relatywnie krótkim okresie. Co więcej, w skrajnych przypadkach w ciągu najbliższych kilkunastu lat spodziewany jest spadek ludności o 1/4–1/5 (tab. 2).

Tabela 2. *Gminy o największym, spodziewanym ubytku ludności w latach 2017–2030*

Gmina	Województwo	Liczba ludności na koniec 2018 r.	Zmiana liczby ludności w latach 2017–2030 (w %)
Hel	pomorskie	3285	-28,9
Dubicze Cerkiewne	podlaskie	1524	-25,1
Milejczyce	podlaskie	1760	-24,3
Orla	podlaskie	2740	-22,8
Dolhobyczów	lubelskie	5454	-21,8
Czyże	podlaskie	2013	-21,2
Telatyn	lubelskie	3992	-20,5
Nurzec-Stacja	podlaskie	3872	-19,1
Trzeszczany	lubelskie	4164	-18,9
Grodzisk	podlaskie	4215	-18,2

Źródło: GUS, *Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030*, s. 10, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-ekspertymentalne,10,1.html> [dostęp 2.09.2019] oraz Bank Danych GUS, *Demografia* <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.asp> [dostęp 2.09.2019].

Zaznaczyć należy, że – pomijając specyfikę nadmorskiego kurortu, w którym depopulacja związana jest z przesiedlaniem się na obszary sąsiadujące o niższych cenach gruntu – wszystkie wymienione w tabeli 2 gminy to gminy wiejskie. Poza jednym wyjątkiem (Dolhobyczów) są to gminy mniejsze niż typowe dla swego regionu, zazwyczaj znacząco mniejsze. Można zatem spodziewać się, że liczba najmniejszych jednostek administracji samorządowej nadal będzie szybko wzrastać.

Spadkowi liczby ludności towarzyszą zmiany struktury wieku ludności – przyspieszony proces starzenia się ludności (tab. 3).

Tabela 3. *Udział ludności młodej i seniorów w gminach o największym spodziewanym spadku ludności w latach 2017–2030 i w Polsce (jako % ludności ogółem)*

Obszar	2017			2030		
	0–17	60+	80+	0–17	60+	80+
Hel	15,9	25,1	2,6	10,4	37,6	6,8
Dubicze Cerkiewne	10,4	44,0	14,6	11,1	45,4	12,9
Milejczyce	13,8	34,5	12,7	12,0	39,8	8,5
Orla	13,2	43,3	16,1	13,8	39,0	12,3
Dolhobyczów	16,1	27,0	5,5	12,9	37,0	7,2
Polska	17,7	24,2	4,2	16,0	29,0	5,9

Źródło: jak w tabeli 1 i obliczenia własne.

Wspomniane obszary posiadają zatem niższy niż ogółem udział dzieci i młodzieży, jednocześnie zaś zdecydowanie wyższy udział seniorów i osób bardzo starych. Niższym kosztem zapewnienia edukacji i usług opiekuńczo-wychowawczych towarzyszy zatem wyż-

sze zapotrzebowanie na działania z zakresu aktywizacji seniorów i dostarczania im usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych. Jednocześnie obszary wyludniające się mają niższy udział ludności w wieku produkcyjnym, zwłaszcza w przypadku osób w mobilnym wieku produkcyjnym.

KONSEKWENCJE GOSPODARCZE I SPOŁECZNE DEPOPULACJI

Zmniejszająca się liczba ludności pociąga za sobą liczne skutki gospodarcze i społeczne (Flaga 2018; Szukalski 2017). Główną konsekwencją depopulacji, wyjaśniającą termin kurczące się regiony i miasta, jest zmniejszający się potencjał konsumpcyjny, tj. popyt na dobra i usługi wynikający z liczby ludności i jej dochodów. W naturalny sposób depopulacja obniża ten pierwszy czynnik. Jednak zdawać sobie należy sprawę, że dotyka również czynnika drugiego i to na dwa sposoby.

Po pierwsze, przez czynnik strukturalny związany ze zmniejszeniem się w ramach danej zbiorowości osób znajdujących się w grupach wieku o największej konsumpcji i dochodach. To z reguły osoby młode, będące na etapie zakładania rodziny, które dodatkowo zwiększają swoją konsumpcję przez kredyty. W warunkach depopulacji rośnie procentowy udział osób w wieku poprodukcyjnym o niższych dochodach i niższej skłonności do wydatków.

Po drugie, depopulacja prowadzi do zmniejszenia się prywatnych inwestycji, co z kolei prowadzi do braku wysoko płatnych miejsc pracy, jak i do słabszego wzrostu produktywności, a w konsekwencji i płac.

Zmniejszenie się popytu na lokale mieszkalne i częste zwalnianie dotychczas zamieszkałych lokali wskutek śmierci lub przeprowadzki ich dotychczasowych mieszkańców prowadzi do spadku wartości nieruchomości, w tym i niższych możliwości związanych z uzyskaniem kredytu hipotecznego, co z kolei zmniejsza możliwości inwestycyjne przedsiębiorców z terenów wyludniających się.

Co więcej, z uwagi na problemy z dostępem do młodych, wykwalifikowanych pracowników zanikają inwestycje tworzące stanowiska pracy w zawodach lepiej opłacanych, co dodatkowo obniża potencjał konsumpcyjny.

Ważną zmianą z perspektywy mieszkańców jest zmiana sąsiedztwa w wyniku depopulacji. Występuje w takim przypadku zdecydowanie większa jednorodność sąsiadów z punktu widzenia wieku i fazy życia, z przewagą seniorów. W rezultacie trudniej jest o lokalnych liderów zmian, stanowiących zaczątek większości lokalnych inicjatyw. Pojawiają się puste lokale mieszkalne, na które brak chętnych, jeśli idzie o wynajem czy sprzedaż. Zanika infrastruktura gospodarcza, tj. sieć sklepów, warsztatów rzemieślniczych i punktów usługowych, utrudniając – a w skrajnym przypadku małych miejscowości uniemożliwiając – samodzielne zaspokajanie podstawowych potrzeb.

W przypadku wsi wyludnianie prowadzi do dodatkowych przestrzennych utrudnień w zaspokajaniu wielu podstawowych potrzeb. Zmniejszająca się liczba mieszkańców danej wsi i tych okolicznych prowadzi do wycofywania się osób prowadzących działalność gospodarczą w formie handlu i usług z takiej sfery. W mniejszych miasteczkach potencjał konsumpcyjny

okolicznej ludności okazuje się zbyt niski, by zapewnić opłacalną działalność.

W rezultacie, chcąc zaspokoić niektóre potrzeby realizowane kilka lub kilkanaście lat temu w sąsiedniej wsi czy najbliższym miasteczku, ludność obszarów wiejskich podejmować musi mniejsze lub większe podróże, które na dodatek stają się coraz trudniejsze wskutek zaniku – dostosowujących się do przemian demograficznych – usług transportu publicznego.

Depopulacja prowadzi wreszcie do spowolnienia tempa wzrostu dochodów własnych gmin, zmniejszając liczbę podatników, a wskutek utrwalania przestarzałej struktury gospodarczej obniżając udział osób pracujących poza rolnictwem, a zwłaszcza tych o wysokich dochodach.

Co więcej, na terenach wiejskich skutkiem jest narastanie odłogów, czyli ziemi, za którą nikt nie płaci podatków gruntowych.

PERCEPCJA DEPOPULACJI NA POZIOMIE LOKALNYM

Mimo obiektywnie głównie niekorzystnych konsekwencji depopulacji, wyludnianie się może być inaczej postrzegane przez ludność danego obszaru. Przykładowo, badania prowadzone w Holandii wskazują, iż prawie 1/3 ludności (31%) nie boi się depopulacji, dostrzegając w zmniejszaniu się liczby ludności możliwość osiągnięcia korzyści niematerialnych (przede wszystkim poprawy środowiska naturalnego) (van Dalen, Henkens 2011).

Co więcej, jeszcze częściej depopulacja postrzegana jest jako rozwiązanie lepsze niż napływ imigrantów.

W Polsce temat ten póki co – według dostępnej mi wiedzy – nie był bezpośrednio przedmiotem badań. Jednak wywiady prowadzone z przedstawicielami władz samorządowych wskazują, iż w ich przypadku występuje świadomość depopulacji (aczkolwiek utożsamianej głównie z ucieczką młodych mieszkańców) i jednoznacznie negatywna ocena jej konsekwencji, definiowana przede wszystkim w kategoriach malejącego potencjału ekonomicznego, podatkowego, kulturalno-edukacyjnego i społecznego².

Co więcej, problem ten postrzegany jest w przypadku obszarów peryferyjnych jako największe zagrożenie w miejsce bezrobocia, jak miało to miejsce przed kilkunastu latami.

ZARZĄDZANIE KURCZĄCYMI SIĘ REGIONAMI

W efekcie coraz częściej mowa jest o procesie kurczenia się regionów i miast, a zatem o procesie, w przypadku którego następuje współwystępowanie depopulacji i towarzyszącej jej zmiany struktury wieku ludności (starzenie się jej) oraz zaniku witalności ekonomicznej w wyniku kurczenia się zasobów pracy, zmniejszania potencjału konsumpcyjnego ludności, zmniejszonych inwestycji prywatnych, mniejszej wartości potencjalnych hipotek.

Stąd też od wielu lat prowadzone są w krajach poddanych depopulacji badania na temat specyfiki zarządzania regionami kurczącymi się, zwłaszcza z perspektyw utrzymania ich witalności ekonomicznej (Katsarova 2008; Martinez-Fernandez i wsp. 2012, 2017; *Zarządzanie...* 2013). Zgodnie z tym podejściem formułowane są zasady dostosowywania się do nowej sytuacji demograficznej (EU... 2016; ESPON; ADAPT2DC...):

1) oswojenie się z perspektywą kurczenia się ludności i potencjału gospodarczego, a w rezultacie odejście od dyskursu publicznego z dominacją myślenia w kategoriach „wzrostu”;

2) konieczność myślenia długookresowego – z uwagi na prawdopodobną długotrwałość procesu depopulacji decydenci i planiści muszą ten proces uwzględniać w swoich pracach związanych przede wszystkim z rozbudową i utrzymaniem infrastruktury;

3) lepsze współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego – zarówno w celu obniżenia kosztów i poprawy jakości dostarczanych usług publicznych, jak i z uwagi na konieczność uwzględniania zmian zachodzących na terenach sąsiednich w lepszym zarządzaniu danego obszaru;

4) preferencje dla *compact growth*, tj. rozwoju skoncentrowanego na relatywnie gęsto zaludnionych obszarach bez zachęcania do nadmiernego rozpraszania się ludności, w tym i do suburbanizacji;

5) holistyczne myślenie uwzględniające współzależności między prowadzonymi działaniami, zdające sobie sprawę z istniejących synergii.

Praktycznymi działaniami wynikającymi ze stosowania powyższych zasad są:

1) projektowanie działań przede wszystkim na bazie dostępnych na danym obszarze zasobów, z uwzględnieniem lokalnych interesariuszy, a zatem podejmowanie działań z uwzględnieniem lokalnego kontekstu;

2) wspieranie innowacji społecznych jako środka w lepszy sposób wykorzystującego lokalne zasoby;

3) testowanie innowacyjnych narzędzi zanim zostaną one wykorzystane powszechniej;

4) stosowanie kompromisu między podejściem holistycznym a rzeczywistością, zmierzające w warunkach ograniczonej zasobów do prowadzenia w pierwszej kolejności działań priorytetowych;

5) wykorzystywanie różnych aktorów posiadających różne zasoby, w tym większe wykorzystywanie mieszkańców jako współproducentów niektórych usług społecznych;

6) korzystanie z podejścia partycypacyjnego umożliwiającego:

a) korzystanie z wiedzy znajdującej się w posiadaniu różnych grup interesariuszy (dopasowanie działań do realnych potrzeb),

b) korzystanie z różnorodnych zasobów znajdujących się w gestii różnych interesariuszy (umożliwiające władzom lokalnym ograniczanie nakładów finansowych, choć prowadzące do zwiększania własnego wkładu organizacyjnego);

c) uwrażliwianie lokalnej społeczności na zachodzące zmiany demograficzne i ich konsekwencje;

d) inicjowanie działań różnych interesariuszy;

e) wzmacnianie zobowiązań interesariuszy do podjęcia działań i konsekwentnej ich realizacji.

Jak łatwo się domyślać, zarządzanie kurczącymi się regionami odnosi się również do kwestii polityki społecznej.

NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA DLA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Pierwszoplanowym wyzwaniem jest współwystępujące i wzmacniane przez depopulację starzenie się ludności. Dodatkowo wyludnianie się prowadzi do zerwania i zaniku naturalnych rodzinnych i sąsiedzkich systemów wsparcia.

Pomijając tu kwestię mniejszej liczby potencjalnych wspierających, pojawia się w warunkach wiejskich wzrost fizycznej odległości między sąsiadami jako efekt narastania liczby pustostanów i likwidowanych budynków wśród najbliższych sąsiadów (Wesołowska 2018).

Wspomnianym wcześniej konsekwencjom gospodarczym towarzyszą również ważne efekty w zakresie polityki społecznej. Zanika bowiem efekt skali (tj. potaniecie jednostkowego kosztu wyprodukowanego dobra dzięki dużemu wolumenowi produkcji obniżającej wpływ kosztów stałych na koszt jednostkowy), a w rezultacie również i ekonomiczna racjonalność istnienia gęstej sieci instytucji samorządowych, w tym sieci instytucji z zakresu polityki społecznej.

W gminach poddanych depopulacji występuje nacisk na ograniczanie usług społecznych oferowanych mieszkańcom do minimum, ograniczonego świadczeniami obligatoryjnymi. W wielu instytucjach występuje również niższa jakość takich usług, odzwierciedlająca większą liczbę zadań przypadających na jednego pracownika, jego wielozadaniowość, utrudniająca specjalizację, a nawet czasami aktualizację wiedzy i kompetencji.

Depopulacja skądinąd rodzi pytanie o możliwość i sensowność utrzymania minimalnych wymagań kadrowych dla ośrodków pomocy społecznej³. Pojawienie się gmin mających 1,5 tys. mieszkańców i wzrost liczby gmin o ludności 2–3 tys. prowadzi do samoistnego kwestionowania zapisu art. 110, par. 12 ustawy o pomocy społecznej⁴, nakazującej zatrudnianie przynajmniej 3 pełnoetatowych pracowników socjalnych, choć generalnie funkcjonuje zasada „jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących”. Koszt utrzymania tak dużej minimalnej liczby pracowników socjalnych jest nieproporcjonalnie wysoki dla najmniejszych gmin.

Występujące braki kadrowe w zakresie zawodów wymagających wysokich kwalifikacji, wynikające z ucieczki młodych z wyższymi umiejętnościami i aspiracjami, pogłębiają powyższe problemy, prowadząc niekiedy do mniej lub bardziej świadomej „deprofesjonalizacji” świadczonych usług, tj. godzenia się z tym, że pewne usługi społeczne są okresowo(?) świadczone przez osoby niemające pełnych, zazwyczaj wymaganych kwalifikacji i kompetencji. Braki kadrowe prowadzą również do niżej indywidualizacji usług w sytuacji większego obciążenia pracowników.

POTENCJALNE ŚRODKI ZARADCZE

Pierwszoplanowym środkiem zaradczym – zgodnie z prezentowanymi wcześniej zasadami zarządzania kurczącymi się regionami – jest praca socjalna ze środowiskiem, tj. działania ukierunkowane na aktywizację społeczności lokalnych, wzmacnianie samopomocy i pomocy sąsiedzkiej. Ta konstatacja bazuje na przekonaniu, iż w warunkach braku trwałego, finansowego wsparcia z zewnątrz lepiej wykorzystane być muszą lokalne zasoby (rozwój endogeniczny). Najlepszym narzędziem byłoby zapewne lokalne partnerstwa, rozumiane jako współpraca nie tylko instytucji i organizacji, ale i osób prywatnych.

Należy jednak zdawać sobie sprawę, że to rozwiązanie nie jest w pełni możliwe do wykorzystania na niektórych obszarach wiejskich, gdzie dominuje rozproszony typ osadnictwa, tj. rozrzucone w terenie budynki mieszkalne zlokalizowane na skraju uprawianej działki. W takim przypadku samoistnie występuje bariera przestrzenna w postaci oddalenia miejsca, w którym mieszkają potrzebujące wsparcia jednostki i miejsca zamieszkiwania potencjalnych wspomagających.

Co więcej, jak pokazuje analiza rozmieszczenia budynków mieszkalnych w zanikających wsiach, depopulacja prowadzi do wzrostu odległości między nimi, a zatem zmniejszania się potencjału pomocy sąsiedzkiej (Wesołowska 2018).

Drugim potencjalnym środkiem jest wspieranie samoorganizacji seniorów w celu wykorzystania młodszych spośród nich do świadczenia pomocy na rzecz starszych, pomocy tak sąsiedzkiej, jak i organizowanej na bazie innych wspólnot (w tym wyznaniowych). W przypadku wielu tradycyjnych społeczności odwoływanie się do wspólnoty wyznaniowej może być najłatwiejszym środkiem przekonującym do dobrowolnego zaangażowania się w pomaganie innym.

Oba powyższe narzędzia uwarunkowane są możliwościami wyłonienia się liderów lokalnych, osób, które samodzielnie – lub współpracując z pracownikami socjalnymi, nauczycielami i innymi osobami odpowiedzialnymi zawodowo za kwestie związane z lokalną polityką społeczną – będą w stanie „rozpalić i utrzymać” ogień niezbędny do silniejszego włączenia się mieszkańców do *de facto* samorozwiązywania swoich problemów.

Trzecim środkiem zaradczym powinny być programy wzmacniania atrakcyjności zatrudnienia w sektorze usług społecznych. W tym przypadku podstawowym elementem – oprócz stabilności zatrudnienia – może być ułatwiony dostęp do mieszkania, ułatwiający zagospodarowanie opuszczonych domostw.

W przypadku pracowników socjalnych warto może zastanowić się nad wdrożeniem – wzorem nauczycieli – specjalnych dodatków finansowanych ze środków centralnych dla osób pracujących w gminach wiejskich o niskim dochodach własnych.

Samoistnie pojawia się kwestia innego wykorzystania takich zasobów kadrowych, które dziś w niewielkim stopniu kojarzą się z lokalną polityką społeczną – nauczycieli i pracowników gminy. W nowych realiach demograficznych w zakres ich obowiązków będą powoli musiały w większym stopniu wchodzić również kwestie powiązane ze sferą usług społecznych.

Innym elementem zachęt mogą być międzygminne ośrodki usług społecznych (działające albo zgodnie z ustawą o centrach usług społecznych⁵, albo na podstawie innej formy porozumienia gmin), umożliwiające w większym stopniu specjalizowanie się w określonych działach pracy socjalnej, czy kreujące szerszy popyt na usługi społeczne.

W takim przypadku rodzi się oczywiście pytanie, na ile tradycyjne sposoby pozyskiwania informacji o potrzebach potencjalnych klientów i świadczenia usług mogą być wykonywane za pośrednictwem e-usług, czy raczej jako normę – lub uzupełnienie – należy również wdrażać „przewoźne” usługi dojeżdżające do miejsca zamieszkiwania klienta.

Rodzi się jednak samoistne pytanie o możliwość upowszechniania się e-usług w sytuacji dużego za-

awansowania starości demograficznej na terenach depopulacyjnych i możliwości szybszego wprowadzenia „telefonizacji” tych usług, choć w takim przypadku problemem może być dostęp do podstawowych danych – od kogo, jaką i w jakim zakresie informację, poradę i usługę można telefonicznie otrzymać.

Powstawanie takich mniej lub bardziej sformalizowanych form współpracy międzygminnej prowadziłoby zapewne do zmiany hierarchii funkcji gminy, zmniejszanie się jej znaczenia jako dostawcy usług na rzecz wzrostu znaczenia funkcji informacyjnej.

Wspomniane wyżej ośrodki usług społecznych mogą w praktyce realizować – bez zmiany formalnego statusu tworzących je gmin – zadania, jakie powinny być realizowane przez podmioty powstałe z łączenia niewielkich oraz słabych gospodarczo i społecznie jednostek administracyjnych. W przypadku braku takich – mniej lub bardziej sformalizowanych – prób łączenia potencjału sąsiadujących najłagodniejszych gmin, pojawiać się będzie konieczność zmian administracyjnych przez łączenie gmin, choć w takim przypadku korzyści mogą być nieznaczne wskutek konieczności obsługiwanego większego obszaru.

PODSUMOWANIE

Patrząc na skalę (tj. częstość występowania i głębokość) depopulacji w polskich warunkach, jednoznacznie zdawać sobie należy sprawę, że problem ten w nadchodzących dekadach w coraz większym stopniu dotykać będzie wszystkich sfer życia zabezpieczających przez gminy. Samoistnie w takim przypadku rodzi się pytanie o wpływ liczby ludności, gęstości zaludnienia i rozproszenia przestrzennego mieszkańców na możliwość realizowania zadań samorządowych i programów rządowych.

Powyższe pytanie samoistnie przekształca się w pytanie o formy współpracy sąsiadujących gmin, w których współwystępuje depopulacja i niska liczba ludności, w zakresie świadczenia usług społecznych oraz o długofalową politykę wobec łączenia najmniejszych gmin w celu zapewnienia jednocześnie ich ekonomicznej racjonalności i jak najlepszej dostępności przestrzennej do ich świadczeń na rzecz mieszkańców.

Wobec braku działań zaradczych może okazać się, że rezultatem depopulacji, zwłaszcza w warunkach peryferyjnych obszarów wiejskich, staje się powszechny brak wiary w dostęp do usług społecznych, skądinąd wzmacniający depopulację.

- 1 Najmniejszymi gminami w swojej kategorii w Polsce według stanu na 1 stycznia 2019 r. były: Krynica Morska (gmina miejska) – 1302 mieszkańców, Nowe Warpno (miejsko-wiejska) – 1648 osób, Dubicze Cerkiewne (gmina wiejska) – 1524 osób.
- 2 Badania samorządowców prowadzone w ramach projektu *Programowanie działań minimalizujących skutki depopulacji na przykładzie województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*.
- 3 W 2017 r. na 2495 ośrodki pomocy społecznej jedynie 1925 spełniało wskaźnik zatrudnienia pracowników społecznych zgodnie z proporcją wskazaną w ustawie o pomocy społecznej.
- 4 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. (tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 1507 z późn. zm.).
- 5 Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (DzU z 2019 r., poz. 1818).

BIBLIOGRAFIA

- ADAPT2DC, *European Strategy for regional responses to demographic changes*, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/europeanstrategy_adapt2dc.pdf [dostęp 2.09.2019].
- ADAPT2DC, *New innovative solutions to adapt governance and management of public infrastructures to demographic change*, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/adapt2dc_wp6_e-book_20140517.pdf [dostęp 2.09.2019].
- Eberhardt P. (1989), *Regiony wyludniające się w Polsce*, „Prace Geograficzne”, nr 148, IGI PZK PAN, Warszawa, http://rcin.org.pl/igipz/Content/711/Wa51_5330_r1989-nr148_Prace-Geogr.pdf [dostęp 2.09.2019].
- ESPON, *Shrinking rural regions in Europe. Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions*, <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf>;
- EU Committee of Regions (2016), *The impact of demographic change on European regions*, Brussels, https://espa.s.secure.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Impact_demographic_change_european_regions.pdf [dostęp 2.09.2019].
- Flaga M. (2019), *Model przemian demograficznych w regionach wyludniającej się Polski na przykładzie województwa lubelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- GUS (2018), *Rocznik Demograficzny*, Warszawa.
- Kantor-Pietraga I. (2014), *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Katsarova I., red. (2008), *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, Parlament Europejski, Bruksela, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_pl.pdf [dostęp 2.09.2019].
- Martinez-Fernandez C., Kubo N., Noya A., Weyman T., red. (2012), *Demographic change and local development: Shrinkage, regeneration and social dynamics*, OECD, Paris.
- Martinez-Fernandez C., Weyman T., van Dijk J., red. (2017), *Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience*, Springer, Cham.
- Perek-Białas J., Sagan I., Stronkowski P., Szukalski P. (2017), *Regional Approaches to Demographic Change in Poland*, w: C. Martinez-Fernandez, T. Weyman, J. van Dijk (eds.), *Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience*, Springer, Cham, Switserland, s. 29–72, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-63197-4_3 [dostęp 2.09.2019].
- Szukalski P. (2017), *Depopulacja – konsekwencje dla rynku pracy*, „Rynek Pracy”, nr 1, s. 11–19, <https://www.ipiss.com.pl/kwartalnik-rynek-pracy/rynekpracynr1-160-2017> [dostęp 2.09.2019].
- Szukalski P. (2019), *Zmiany liczby ludności województw w latach 1998–2018*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, nr 1, <http://hdl.handle.net/11089/29194> [dostęp 2.09.2019].
- Śleszyński P. (2011), *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*, „Studia Demograficzne”, nr 2(160).
- van Dalen H.P., Henkens K. (2011), *Who fears and who welcomes population decline?*, „Demographic Research”, Vol. 25, s. 437–464, DOI: 10.4054/DemRes.2011.25.13.
- Wesołowska M. (2018), *Wsie zanikające w Polsce. Stan, zmiany, modele rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014–2020)* (2013), Kancelaria Senatu RP, Warszawa, http://senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/agenda/seminaria/2013/130301/zarządzanie_rozw_mias.pdf [dostęp 2.09.2019].