

RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA



Samorząd gminy wobec zmian demograficznych

Redakcja naukowa
Józefina Hrynkiewicz



Warszawa 2023

Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 10



RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA

Samorząd gminy wobec zmian demograficznych

Redakcja naukowa
Prof. Józefina Hrynkiewicz



Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 10

Warszawa 2023

Recenzent

dr hab. Mariola Raćław
Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych

Redakcja językowa i korekta

Dorota Bojarska-Lis, Tadeusz Olechowski

Koordinacja prac wydawniczych

Departament Opracowań Statystycznych GUS

Prace wydawniczo-poligraficzne

Zakład Wydawnictw Statystycznych – zespół pod kierunkiem Macieja Adamowicza

Druk i oprawa

Zakład Wydawnictw Statystycznych

Publikacja dostępna na stronie kd.stat.gov.pl; przy cytowaniu prosimy o podanie źródła.
Artykuły zawarte w niniejszej publikacji wyrażają własne poglądy autorów.

Warszawa 2023

© Copyright by Rządowa Rada Ludnościowa

© Copyright by Główny Urząd Statystyczny

ISBN 978-83-67087-46-9

e-ISBN 978-83-67087-47-6

Przedmowa

Monografia, którą oddajemy do Państwa rąk, jest pokłosiem jednej z konferencji III Kongresu Demograficznego, organizowanego w latach 2021–2022 z inicjatywy Rządowej Rady Ludnościowej wspólnie z Głównym Urzędem Statystycznym i Polskim Towarzystwem Statystycznym. Kongres stanowi dobrą formę przekazania społeczeństwu wiedzy o stanie i strukturze ludności, a także upowszechnienia wyników spisów powszechnych. Dlatego od początku kongresy są powiązane ze spisami: pierwszy odbył się w 2002 r., po przeprowadzeniu NSP 2001, a drugi – w 2012 r., po przeprowadzeniu NSP 2011. Program III Kongresu Demograficznego zawierał prezentację wyników NSP 2021.

Na III Kongres Demograficzny składało się 25 konferencji i debat prowadzonych we wszystkich regionach Polski, w miastach wojewódzkich i powiatowych oraz w gminach, pod wspólnym hasłem „Wyzwania demograficzne Polski na XXI wiek”. Celem kongresu było przedstawienie wyników pogłębionych analiz i badań dotyczących zmian sytuacji demograficznej, jakie następują w kraju oraz w poszczególnych jednostkach administracyjnych. Zmiany te cechują się silnym zróżnicowaniem przestrzennym zarówno pod względem zakresu, jak i charakteru i w coraz większym stopniu wpływają na wszystkie wymiary życia społecznego i rozwój gospodarki. Prezentowane na kongresie analizy statystyczne oraz wyniki badań prowadzonych przez przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych pozwalają wyjaśnić przyczyny oraz skutki zachodzących procesów i zjawisk demograficznych, zwłaszcza depopulacji i migracji, oraz poznać ich uwarunkowania społeczne i ekonomiczne, dotyczące przede wszystkim: zdrowia, gospodarki, pracy, edukacji i kwalifikacji, ubezpieczeń społecznych, rolnictwa, zagospodarowania przestrzennego i suburbanizacji. Poszczególne konferencje poświęcono wyodrębnionym demograficznie grupom i problemom: rodzinie i uwarunkowaniom prokreacji, młodzieży, osobom starszym i procesom podwójnego starzenia się populacji, zdrowiu dzieci i sytuacji osób z niepełnosprawnościami.

W III Kongresie Demograficznym uczestniczyli pracownicy urzędów statystycznych, członkowie Polskiego Towarzystwa Statystycznego, przedstawiciele Polskiej Akademii Nauk, szkół wyższych i instytutów naukowych oraz eksperci. Do udziału w wydarzeniu zostali zaproszeni również posłowie, ministrowie, kierownicy instytucji publicznych, przedstawiciele samorządów lokalnych, administracji rządowej

Przedmowa

i samorządowej, naukowcy, nauczyciele akademicy, studenci, członkowie organizacji obywatelskich i mediów. Współorganizatorami konferencji byli wojewodowie, samorządy regionalne i lokalne, PAN i uczelnie. Dzięki hybrydowej formie w każdej z nich uczestniczyło kilkaset osób. Nagrania z konferencji są dostępne na kanale Głównego Urzędu Statystycznego w serwisie YouTube.

Konferencje naukowe III Kongresu Demograficznego otrzymały wsparcie finansowe Narodowego Banku Polskiego, Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń i Fundacji Orlen.

Prezes
Głównego Urzędu Statystycznego

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Rozkrut', with a long horizontal flourish extending to the right.

dr Dominik Rozkrut

Warszawa, marzec 2023 r.

Spis treści

Wprowadzenie	7
Otwarcie konferencji	11
Dominika Rogalińska Zmiany w sytuacji demograficznej polskich gmin	17
Piotr Ryszard Cmela Zmiany w sytuacji demograficznej województwa łódzkiego	24
Ewa Leś Lokalna polityka społeczna – perspektywa usług społecznych	38
Dorota Kałuża-Kopias, Agnieszka Palma Specyfika migracji gminnych w województwie łódzkim – przyczyny i konsekwencje	53
Piotr Szukalski Lokalna polityka senioralna na peryferyjnych obszarach wiejskich	73
Aleksandra Lewandowska, Małgorzata Latusek-Łukasiewicz, Anna Śremska Ochrona zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży	90
Debata	99
Podsumowanie	123

Wprowadzenie

W strukturze administracyjnej polskiego państwa najważniejszą jednostką administracyjną dla mieszkańców jest gmina. Samorząd gminy decyduje o wszystkich niemal warunkach, które pozwalają zaspokoić potrzeby mieszkańców i kształtują jakość ich życia. W codziennym życiu mieszkańcy „uzależnieni” są od gminy niemal we wszystkich najważniejszych sprawach, co wynika wprost z ustawy o samorządzie gminnym. Do zadań własnych gminy (określonych w art. 7. 1. Ustawy o samorządzie gminny z roku, tekst jednolity: z 2021 r.) należy **„zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (...), które obejmują wszystkie podstawowe sprawy, które decydują o zaspokojeniu potrzeb mieszkańców”**. Do zadań własnych gminy należą zagadnienia: „1) kształtowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; (Dz. U. Nr 8, poz. 40); 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 18) promocji gminy; 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych

w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”¹. Ustawa o samorządzie gminnym obejmuje (określone bardzo ogólnie) wszystkie ważne dla mieszkańców zadania. Ustawa zakłada, że wszystkie wskazane zadania mogą być zrealizowane przez gminę. Niektóre z wymienionych w ustawie zadań gminy są zadaniami obowiązkowymi, co oznacza, że gmina musi je nie tylko wykonać, ale też sfinansować z własnych dochodów. Poza wymienionymi w ustawie własnymi zadaniami, gminom mogą być przekazane nowe zadania, co „wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji” art. 7.3. Samorząd gminy ma zaspokoić wskazane potrzeby.

Zmieniająca się sytuacja demograficzna stawia przed samorządem gminy poważne wyzwania. Wyludniająca się małe miasta i peryferyjne gminy wiejskie tracą młode pokolenia wskutek migracji edukacyjnej, która nierzadko jest migracją definitywną. Migracja młodych mieszkańców powoduje utratę potencjału demograficznego oraz kapitału społecznego i ludzkiego. Migracje „za pracą” powodują utratę dochodów gminy. Wskutek depopulacji, postępującej na większości terenów wiejskich, na terenie gmin dotkniętych depopulacją powstają nowe problemy i nowe potrzeby. Z corocznych sprawozdań z realizacji zadań przekazywanych wojewodom przez gminy wynika, że wiele gmin ma poważne trudności z wykonaniem niektórych zadań wynikających z kształtującej się wskutek migracji struktury demograficznej ludności. Do zadań, których wykonanie sprawia gminom szczególne trudności finansowe i kadrowe należy organizacja usług opieki dla osób zależnych w zaawansowanym wieku. Wyludniająca się gminy wiejskie mają problemy z organizacją nauki w miejscowości zamieszkania dla najmłodszych dzieci oraz opieki pozalekcyjnej dla uczniów. W związku ze zmianami demograficznymi przed gminami pojawia się coraz więcej trudnych problemów.

Z konferencji III Kongresu Demograficznego wynika, że w poszczególnych środowiskach są różne problemy, odmienne warunki i możliwości, odmienne są też podejścia do rozwiązywania pojawiających się problemów. Dane statystyczne, szczególnie uzyskane w wyniku Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 r. ukazują wiele nowych problemów (szerzej przedstawili problematykę Dyrektor Dominika Rogalińska z GUS oraz Piotr R. Cmela Dyrektor Urzędu Statystycznego w Łodzi). Narasta też skala zadań związanych ze zmieniającą się sytuacją demograficzną oraz nowymi potrzebami starzejącej się populacji mieszkańców wsi. Przedstawione na konferencji analizy i badania wskazują na konieczność wprowadzenia wielu zmian w organizacji, w przepisach prawa oraz w finansowaniu usług. Uczestnicy debaty oraz osoby referujące zagadnienia programowe wskazywali na

¹ Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. Tekst jednolity. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372.

wiele zagadnień, które wymagają rozwiązań systemowych w: polityce senioralnej, edukacji, ochronie zdrowia, pomocy rodzinom w obowiązkach opieki na zależnymi członkami rodziny, planowaniu przestrzennym, publicznej komunikacji lokalnej. Blisko połowa mieszkańców Polski, szczególnie mieszkańcy wsi, zamieszkuje w rozproszonej strukturze zabudowy. Problemy wynikające z rozproszonej budowy ujawniają się w związku ze starzeniem się populacji oraz organizacją opieki. Dla władz gminy, powiatu, regionu i państwa zmiany demograficzne są coraz poważniejszym wyzwaniem. Im lepiej, głębiej i szybciej poznamy te zmiany, tym racjonalniej dostosujemy się do zmieniającej się sytuacji demograficznej.

W programie III Kongresu Demograficznego ujęte zostały wszystkie ważne zagadnienia wynikające w związku ze zmieniającą się sytuacją demograficzną: rodzina, zdrowie, praca, edukacja, ubezpieczenia społeczne, opieka, gospodarowanie przestrzenią, sytuacja osób zależnych (niepełnosprawnych i niesamodzielnych). Zmieniająca się sytuacja demograficzna jest wielkim wyzwaniem dla władz państwa i władz samorządowych. Wiedza i informacje zgromadzone podczas i w związku z konferencjami III Kongresu Demograficznego pozwalają zdefiniować i ocenić problemy, które pojawiają się w związku ze zmianami sytuacji demograficznej, szczególnie depopulacji i starzenia się. Organizacja konferencji kongresowych w środowiskach lokalnych różniących się wieloma cechami pozwoliła zidentyfikować występujące problemy i stosowane odmienne podejścia do ich rozwiązania przez różne społeczności lokalne. Problemy są i muszą być rozwiązywane z zastosowaniem form i metod dostosowanych do różnych uwarunkowań lokalnych i środowiskowych.

prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz
Uniwersytet Warszawski
Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej

Otwarcie konferencji

Szanowna Pani Profesor! Szanowny Panie Wojewodo! Szanowny Panie Prezesie!
Panie i Panowie!

Bardzo serdecznie witam Państwa w gminie Maków. Gmina Maków położona jest między Łodzią a Warszawą – do Warszawy 90 km, do Łodzi 60 km, do Skierniewic 6 km. Gmina liczy 6 tys. mieszkańców, zajmuje powierzchnię 8 tys. 200 ha, 27% powierzchni gminy to lasy. Położenie między Łodzią a Warszawą jest dla gminy bardzo korzystne, ale sprzyja odpływowi mieszkańców, zwłaszcza młodych. Podejmujemy działania, aby 6-tysięczna gmina miała 6 szkół podstawowych. W każdej szkole mamy oddział przedszkolny. W Makowie mamy przedszkole, w którym jest 125 dzieci. W ubiegłym roku utworzyliśmy żłobek, w którym jest 20 dzieci. Zapotrzebowanie na miejsca w żłobku oraz w przedszkolach jest bardzo duże, dlatego pertraktujemy z Ministerstwem Rodziny o zwiększenie miejsc w instytucjach szkolnych.

Szanowne Panie, Szanowni Panowie. W imieniu współorganizatorów konferencji – pani prof. Józefiny Hrynkiewicz, Przewodniczącej Rządowej Rady Ludnościowej, pana dr. Dominika Rozkruta, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, pana dr. Piotra R. Cmeli, Dyrektora Urzędu Statystycznego w Łodzi – serdecznie witam wszystkich gości.

Jerzy Stankiewicz
Wójt Gminy Maków

W imieniu Rządowej Rady Ludnościowej witam Państwa na konferencji naukowej III Kongresu Demograficznego. Honorowym Patronem III Kongresu Demograficznego jest pan Andrzej Duda Prezydent Rzeczypospolitej Polski. Tematem konferencji jest: samorząd gminy i jego wpływ na kształtowanie sytuacji demograficznej. Zarząd i Samorząd Gminy Maków jest współorganizatorem tej konferencji wraz z Głównym Urzędem Statystycznym, Urzędem Statystycznym w Łodzi i Rządową Radą Ludnościową. Dziękuję panu Wójtowi oraz Samorządowi Gminy Maków za przyjęcie zaproszenia do współorganizacji ogólnopolskiej konferencji dotyczącej wpływu samorządu gminy na kształtowanie sytuacji demograficznej. Konferencja obejmuje zagadnienia sytuacji gmin i warunków życia ludności, które mają i mogą mieć istotny wpływ na sytuację demograficzną. Celem konferencji jest także wspólne poszukiwanie skutecznych rozwiązań poprawiających sytuację demograficzną, szczególnie w gminach wiejskich.

Gmina Maków położona jest w środku Polski. Jest jedną z gmin, jakich w Polsce jest najwięcej, gmin średnich pod względem liczby mieszkańców i zajmowanego terytorium. Dziękuję wszystkim Państwu za przyjęcie zaproszenia i udział w konferencji online, a także za przybycie do Makowa. Bardzo dziękuję pani Wiceprezydent Tomaszowa Mazowieckiego oraz panom wójtom z sąsiednich gmin Lipiec Reymontowskich, Głuchowa, Bolimowa, za przyjęcie zaproszenia do dzisiejszej debaty. Dzisiejsza konferencja odbywa się w ramach III Kongresu Demograficznego i dotyczy uwarunkowań demograficznych rozwoju społecznego i ekonomicznego gminy, najważniejszej dla obywateli jednostki administracyjnej.

Dziękuję za zaangażowanie wszystkich, którzy przyczynili się do zorganizowania tej konferencji. Dziękuję panu Wójtowi oraz Radzie Gminy Maków za zaproszenie do Makowa i udział w organizacji konferencji. Współorganizatorem wszystkich konferencji III Kongresu Demograficznego jest Główny Urząd Statystyczny; pan Prezes Głównego Urzędu Statystycznego dr Dominik Rozkrut, pracownicy Głównego Urzędu Statystycznego oraz Dyrektor Urzędu Statystycznego w Łodzi pan dr Piotr R. Cmela. Konferencja odbywa się w roku, w którym GUS podsumowuje i analizuje wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. Wyniki NSP pozwalają na uzyskanie pełnych aktualnych danych statystycznych, które są podstawową informacją do planowania i realizacji zadań gmin. Główny Urząd Statystyczny oraz urzędy statystyczne mają bardzo duży wkład merytoryczny i organizacyjny w przygotowaniu konferencji oraz realizacji celów III Kongresu Demograficznego.

prof. dr hab. Józefina Hryniewicz
Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej

Witam Państwa na dzisiejszej konferencji. Polityka ludnościowa i wyzwania demograficzne stanowią kluczowe zadanie administracji rządowej, władz samorządowych, organizacji pozarządowych i ośrodków naukowych. Dyskurs publiczny w sposób bezpośredni lub pośredni opiera się na wynikach badań, które są prowadzone w służbach statystyki publicznej. Codziennie słyszymy dyskusje na temat bezrobocia, inflacji oraz innych podstawowych kategorii makroekonomicznych, czyli tak naprawdę zjawisk demograficznych. Borykamy się z tymi problemami od dziesięcioleci. Wierzę, że dzięki inicjatywom Rządowej Rady Ludnościowej na różnych szczeblach władzy publicznej, zarówno na szczeblu centralnym jak i na szczeblu lokalnym, podejmujemy niezbędne działania w celu uregulowania i rozwiązywania problemów demograficznych. Pozwolę sobie powitać panią dyrektor Dominikę Rogalińską z Głównego Urzędu Statystycznego, pana dyrektora Piotra Cmele, dyrektora Urzędu Statystycznego w Łodzi, panią dyrektor Annę Wysocką, zastępcę dyrektora Departamentu Badań Demograficznych w Głównym Urzędzie Statystycznym.

Procesy demograficzne mają charakter procesów masowych, na podstawie których jesteśmy w stanie wyodrębnić pewne prawidłowości statystyczne i w oparciu o nie odpowiednio wyciągać wnioski. Procesy demograficzne w skali makro powiązane są z tym, co dzieje się na poziomie najniższym, na poziomie lokalnym, na poziomie gminy. W lokalnych społecznościach widzimy, że przyrost naturalny jest niewystarczający do zapewnienia zastępowalności pokoleń, co przekłada się na rozwój gospodarczy i społeczny. Dzisiejsza konferencja jest znakomitą okazją do dyskusji na temat zjawisk demograficznych na poziomie małych społeczności, na szczeblu małych gmin. Cieszy również to, że prezentacje i dyskusje ze wszystkich konferencji III Kongresu Demograficznego zostaną opublikowane. Monografie dadzą okazję do przeprowadzenia wnikliwego dyskursu naukowego i staną się podstawą do określenia zjawisk polityki ludnościowej i przemian demograficznych.

Dane statystyczne dotyczące poziomu lokalnego mają ogromne znaczenie. Nie jest tak, że lokalne społeczności są pod wpływem globalnych procesów o charakterze narodowym czy światowym, chociaż w pewnym sensie mają na nie wpływ. Pan Jerzy Stankiewicz wójt Makowa powiedział, że jeżeli dobrze ukształtujemy usługi, które są oferowane lokalnej społeczności, to one przyczynią się do rozwoju naszej gminy.

Chciałbym poruszyć dwie istotne kwestie, które mają charakter bardzo praktyczny. W statystyce publicznej dostarczamy danych nie tylko w „oklepanych” tematach, ale również takich, jak statystyka ludności czy spisy powszechne. Wykorzystujemy nowoczesne narzędzia agregujące informacje z różnych obszarów, które mogą mieć istotne znaczenie dla rozumnego kształtowania przyszłości lokalnych społeczności. Jedno z tych narzędzi to System Monitorowania Usług Publicznych. Za ten system odpowiada (uczestnicząca w tej konferencji) dyrektor Dominika Rogalińska. Niedawno został udostępniony przez GUS System Monitorowania Usług Publicznych

– unikatowe narzędzie na skalę światową. Jest wynikiem dużego projektu realizowanego wspólnie ze Związkiem Miast Polskich i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji. System Monitorowania Usług Publicznych ma zbierać istotne informacje o świadczeniu usług publicznych w najmniejszych społecznościach, czyli społecznościach gminnych. Proszę zwrócić uwagę, że jest to pewna zmiana paradygmatu i wyzwanie, które narzucamy lokalnym władzom. Dzięki Systemowi Monitorowania Usług Publicznych będzie możliwe porównywanie zakresu i jakości świadczonych usług publicznych na poziomie lokalnym, tak by mieszkańcy mogli sami ocenić, czy np. władarze gminy tak sterują jej rozwojem, że jakość tych usług jest wyższa niż w gminach sąsiednich. Można się spodziewać decyzji o charakterze migracyjnym – ludzie będą migrować do gmin, które świadczą lepsze usługi. Dzięki systemowi informacyjnemu, który zapewnia Główny Urząd Statystyczny, stworzymy dla władz lokalnych okazję do pozytywnej konkurencji mającej na celu świadczenie usług, które zachęcą mieszkańców do osiedlania się w danej gminie.

Drugie ważne dla gmin narzędzie to tzw. Statystyczne Vademecum Samorządowca. Zachęcamy do korzystania z tego narzędzia na naszej stronie internetowej. Pierwotnie miało mieć charakter tradycyjny – pewnych wydruków, które dostarczaliśmy zaraz po wyborach świeżo wybranym samorządowcom. Później przechodziliśmy na elektroniczną formę publikacji w formacie PDF. Dzisiaj ponownie jest to przeformułowane i funkcjonuje jako swego rodzaju zasób w postaci bazy danych. Zachęcamy Państwa do korzystania ze Statystycznego Vademecum Samorządowca, które udostępni podstawowe informacje. Bardzo nam zależy, żeby w zarządzaniu było jak największe wykorzystanie tego typu narzędzi. Wiemy, że często w dyskursie publicznym uczestniczą osoby, które nie do końca prześledziły dane zaprezentowane przez statystykę publiczną, natomiast chcielibyśmy, żeby było coraz więcej osób, które rzeczywiście danymi się posługują w sposób pogłębiony.

Główny Urząd Statystyczny jest już po realizacji spisu powszechnego; przy tej okazji dziękuję wszystkim władarzom za zaangażowanie w realizację spisu powszechnego. Narodowy Spis Powszechny buduje podstawy systemów informacyjnych na następne 10 lat. To nie jest tylko i wyłącznie policzenie liczby ludzi. To nie są też tylko i wyłącznie dodatkowe pytania, które zadajemy w formularzu spisowym. Spis powszechny jest podstawą budowy wszelkich operatów do badań statystycznych i na spisie powszechnym budowane są wszystkie wyniki badań statystycznych, które realizujemy w okresach międzyspisowych. Rola spisu jest nie do przecenienia. Bardzo Państwu dziękuję za zaangażowanie. Osiągnęliśmy bardzo wysoką kompletność w spisie i jesteśmy z tego bardzo zadowoleni, jeżeli chodzi o wywiady bezpośrednie. Już nie mówiąc o tym, że w tle integrujemy 26 rejestrów administracyjnych, ZUS, NFZ i inne. Wszystkie informacje łącznie złożą się na bardzo wiarygodny zestaw podstawowych informacji charakteryzujących polskie społeczeństwo. Oczywiście

zachęcam Państwa do analizy stron internetowych GUS, z uwzględnieniem szczegółowego harmonogramu przygotowywania kolejnych publikacji danych wynikowych ze spisu powszechnego, co zajmie blisko 2 lata. Widać jak duże jest to przedsięwzięcie. Jeszcze raz dziękuję i życzę wszystkim udanych rozmów.

dr Dominik Rozkrut
Prezes Głównego Urzędu Statystycznego

Szanowna Pani Profesor, Szanowny Panie Wójcie, Szanowni Państwo.

Dziś jest niezwykle ważny dzień, ponieważ do Makowa przyjechała czołówka świata nauki zajmująca się problemami demografii. Zmiany demograficzne struktury ludnościowej to wyzwania o zasięgu światowym dotykające przede wszystkim kontynent europejski. Wyzwania demograficzne dotyczą również naszego kraju i województwa łódzkiego. Województwo łódzkie to region, w którym, jak w soczewce, można zauważyć problemy ludnościowe, z którymi państwo polskie w ostatnich dziesięcioleciach się styka. Województwo łódzkie to najstarszy region w Polsce, gdzie jest największy odsetek seniorów. Miasto Łódź, jako stolica naszego regionu, jest również miastem, które ma największy odsetek seniorów spośród wszystkich stolic województw. W Łodzi jest również znaczący procent osób dotkniętych problemem niepełnosprawności. Problemem jest także zmniejszająca się liczba ludności.

Mamy również czynniki zewnętrzne, które wpływają na to, co dzieje się w naszym regionie. Wojna za naszą wschodnią granicą diametralnie zmienia sytuację polityczną i ekonomiczną. Mam nadzieję, że będziemy korzystać z Państwa wiedzy i doświadczenia, a wnioski z dzisiejszej konferencji będą owocne i wykorzystane przez administrację rządową i samorządową.

Piotr Cieplucha
Wicewojewoda Łódzki

Zmiany w sytuacji demograficznej polskich gmin

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie zmian demograficznych zachodzących w polskich gminach według krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju (TERYT) oraz według nowej klasyfikacji obszarów wiejskich opracowanej w Głównym Urzędzie Statystycznym. Poziomą prezentację zjawisk demograficznych w dwóch ujęciach pozwoli na porównanie podejścia klasycznego i nowatorskiego oraz wskaże możliwości, jakie niesie nowa delimitacja obszarów wiejskich.

2. Nowa delimitacja obszarów wiejskich

Dotychczas punktem wyjścia do prezentacji danych przez statystykę był tradycyjny podział gmin wynikający z TERYT, oparty na kryterium administracyjnym. Na podstawie TERYT wyodrębnia się miasta spośród obszarów wiejskich obejmujących gminy wiejskie i obszary (części) wiejskie w gminach miejsko-wiejskich. Podział ten nie uwzględnia zróżnicowania przestrzennego i demograficznego wsi w Polsce, a przez to utrudnia prezentację danych z zakresu badań społecznych i przestrzennych. Charakterystyka gmin może być oparta jedynie na średnich wartościach wskaźników dla poszczególnych zjawisk. Według eksperta ds. deglomeracji i polityki przestrzennej, prof. Przemysława Śleszyńskiego, podział TERYT jest anachroniczny i niewystarczający do prezentacji zjawisk społeczno-gospodarczych (Śleszyński, 2016).

W celu sprostania oczekiwaniom odbiorców GUS zaproponował, aby szeroko rozumianą kategorię obszarów wiejskich podzielić na 6 poziomów. Podziału gmin wiejskich dokonano z uwzględnieniem oddziaływania na nie dużych miast, aglomeracji. Widać bowiem, że zupełnie inaczej kształtują się zjawiska w gminach wiejskich,

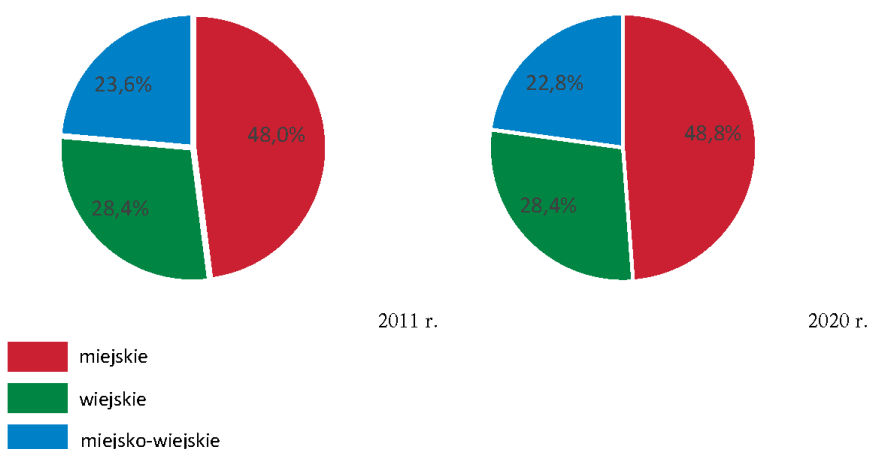
^a Dyrektor Departamentu Badań Przestrzennych i Środowiska GUS.

aglomeracyjnych dużej gęstości, a inaczej w gminach wiejskich, aglomeracyjnych małej gęstości. Obszary wiejskie zostały podzielone według średniej gęstości dla Polski, która według stanu na koniec 2021 r. wynosiła 123 osoby/km². Drugi poziom delimitacji stanowią gminy oddalone od miast, tj. gminy pozaaglomeracyjne dużej i małej gęstości. Gminy pozaaglomeracyjne dużej gęstości znajdują się głównie w pasie województwa małopolskiego i śląskiego. Jednak zdecydowana większość – ponad 1 400 gmin – to gminy wiejskie o małej gęstości, oddalone od miast.

3. Zjawiska demograficzne według klasyfikacji TERYT i delimitacji obszarów wiejskich

Struktura ludności według klasyfikacji TERYT wskazuje, że gminy miejskie zamieszkuje blisko połowa mieszkańców, gminy wiejskie – 30%, a miejsko-wiejskie – 20%. W ciągu dekady odnotowano spadek liczby ludności o około 270 tys. osób, to jest o 0,7%. Najwięcej ludności ubywa w gminach miejskich. W gminach wiejskich spadek wyniósł około 0,5%, a w gminach miejsko-wiejskich odnotowano przyrost o 6%. Przy tak ogólnym podziale nie można dostrzec różnic pomiędzy poszczególnymi obszarami wiejskimi. Na przykład w gminie wiejskiej Maków w 2021 r. mieszkało 6 005 osób. W porównaniu z 2011 r. liczba ludności wzrosła o 30 osób, czyli o 0,5%. Gmina Maków jest zaliczana do obszarów pozaaglomeracyjnych małej gęstości i wpisuje się we wzrostową tendencję charakterystyczną dla tej grupy. Według delimitacji obszarów wiejskich gminy pozaaglomeracyjne o małej gęstości odnotowują wzrost liczby ludności.

Wykr. 1. Struktura ludności Polski według TERYT



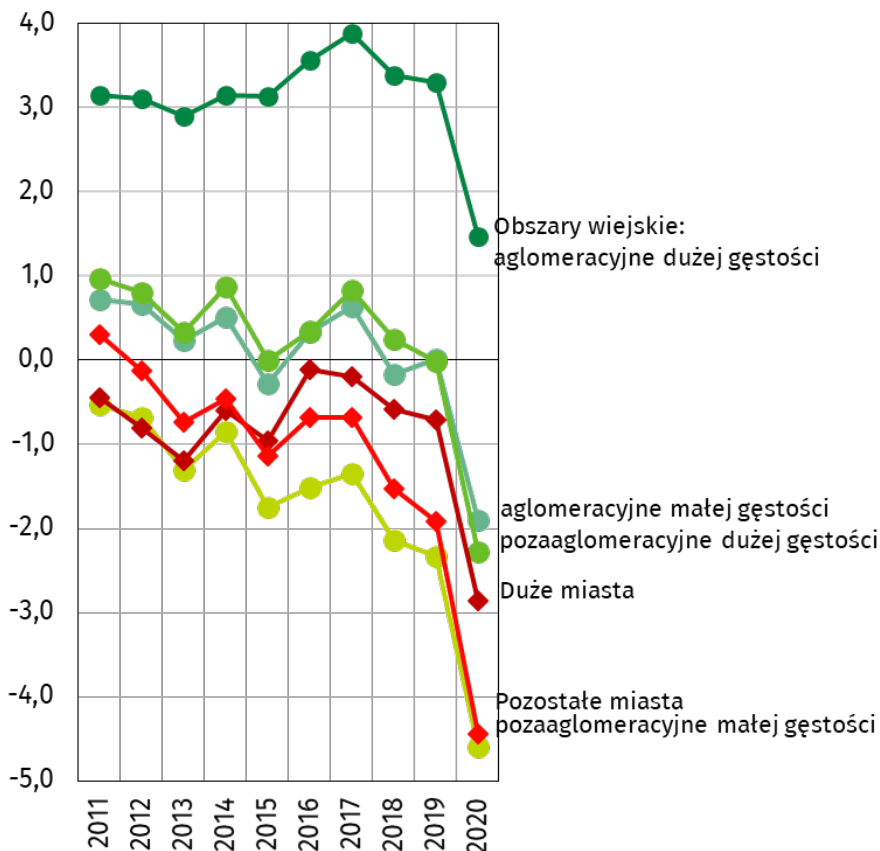
Źródło: GUS.

Dla uzupełnienia obrazu przestrzennego zróżnicowania zjawisk w kraju dopełniono delimitację obszarów wiejskich danymi dla miast, grupując je według wielkości (duże – powyżej 100 tys. mieszkańców, średnie – 20–100 tys. mieszkańców i małe – poniżej 20 tys. mieszkańców). W 2020¹ r. w porównaniu z 2011 r. zanotowano największy spadek liczby ludności w dużych i średnich miastach, a wzrost – w aglomeracyjnych obszarach wiejskich dużej i małej gęstości. To sygnalizuje tendencję do przenoszenia się osób z dużych i średnich miast do gmin wiejskich otaczających miasta o dużej i małej gęstości.

Różnicę w prezentacji zjawisk według klasyfikacji TERYT i delimitacji obszarów wiejskich widać także na przykładzie wskaźnika przyrostu naturalnego, który w analizowanym okresie dziesięciu lat systematycznie spada we wszystkich rodzajach gmin. Najwyższe wartości wskaźnika notuje się w gminach wiejskich. Dzięki wykorzystaniu delimitacji możliwe jest pogłębienie wnioskowania. Na obszarach aglomeracyjnych małej gęstości i pozaaglomeracyjnych małej gęstości można zaobserwować w całym okresie przyrost naturalny. Obszary te znajdują się głównie w otoczeniu dużych miast – Trójmiasta, Poznania, Krakowa, Wrocławia i Warszawy. W przypadku miast najniższy poziom wskaźnika przyrostu naturalnego obserwowany był w małych i średnich ośrodkach (pozostałe miasta).

¹ Według bilansu ludności opartego na NSP 2011.

Wykr. 2. Przyrost naturalny na 1 000 ludności



Źródło: GUS.

Saldo migracji na pobyt stały w gminach wiejskich jest dodatnie, a w przypadku obszarów miejskich – ujemne. Dzięki delimitacji obszarów wiejskich możemy wyraźniej dostrzec przejawy suburbanizacji – odpływ ludności do stref podmiejskich, szczególnie na obszarach aglomeracyjnych małej i dużej gęstości oraz pozaaglomeracyjnych dużej gęstości.

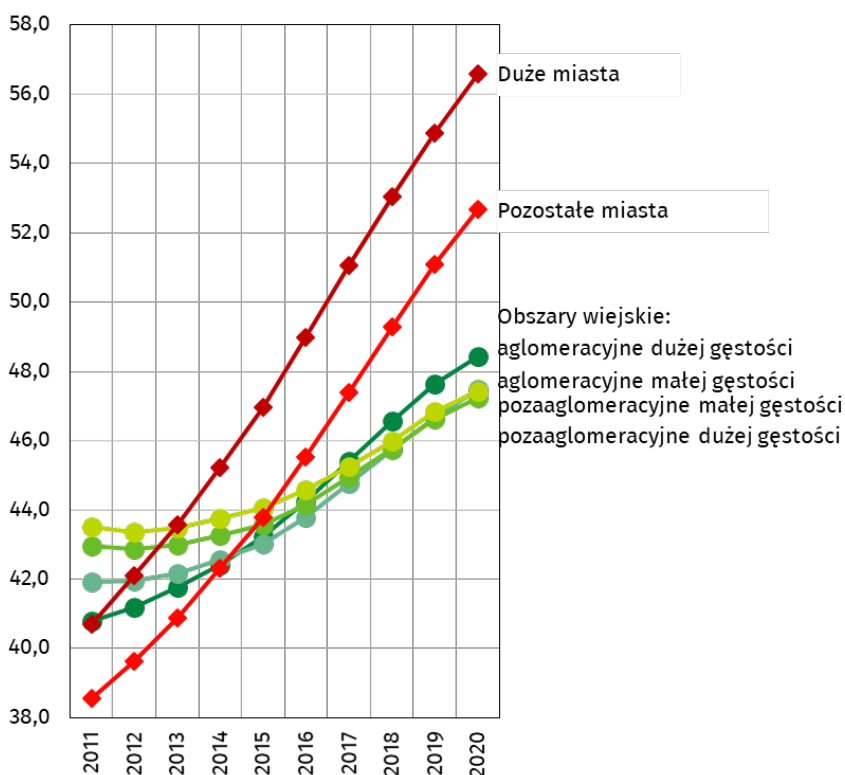
Proporcja liczby kobiet do mężczyzn, czyli współczynnik feminizacji, jest zdecydowanie niższa na wsi (101) niż w miastach (111), przy czym w dużych miastach wskaźnik kształtuje się na poziomie 113 kobiet na 100 mężczyzn. Wśród obszarów wiejskich wskaźnik ten oscyluje między 104 dla obszarów aglomeracyjnych małej gęstości a 99 dla obszarów pozaaglomeracyjnych dużej gęstości.

W gminach miejskich odnotowuje się najmniejszy odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, a największy w poprodukcyjnym (w porównaniu z innymi typami gmin). Relatywnie najlepsza sytuacja występuje w gminach

wiejskich – najmniejszy odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym, a największy w przedprodukcyjnym i produkcyjnym. Zmiany w strukturze ludności według ekonomicznych grup wieku potwierdza postępujący proces starzenia się społeczeństwa. W 2020 r. w stosunku do 2011 r. we wszystkich typach gmin wzrósł udział ludności w wieku poprodukcyjnym, najwięcej w gminach wiejskich – o 6,1 p.p. Wzrost w grupie przedprodukcyjnej nastąpił jedynie w gminach miejskich (o 0,7 p.p.). W grupie produkcyjnej obserwowane były spadki udziału, w tym największy w gminach miejskich – o 6,7 p.p.

Na obszarach miejskich odnotowuje się mniejszy niż na wsi odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, a większy w wieku poprodukcyjnym. W efekcie na obszarach miejskich mamy do czynienia ze znacząco wyższymi wartościami współczynnika obciążenia demograficznego. Jednocześnie na obszarach aglomeracyjnych wartości wskaźnika są na poziomie zbliżonym do wartości dla obszarów wiejskich.

Wykr. 3. Współczynnik obciążenia demograficznego



Źródło: GUS.

Miasta odznaczają się obecnie liczbą prawie 1/4 mieszkańców w wieku poprodukcyjnym. Największe obciążenie demograficzne ma miejsce we wschodniej i centralnej części kraju. Relatywnie lepsza sytuacja jest na zachodzie i na północy. Najwyższe wartości tego wskaźnika notowane są w gminach miejskich, a najniższe wartości w gminach wiejskich.

4. Podsumowanie

Proponowana przez statystykę publiczną delimitacja obszarów wiejskich wskazuje, że zjawiska demograficzne i związane z nimi wyzwania są niejednorodne dla poszczególnych obszarów. Obszary aglomeracyjne małej i dużej gęstości pod względem demograficznym często są bardziej podobne do miast niż do wsi. Obszary te mają ścisły związek z miastami, tworzą z nimi obszary funkcjonalne, co potwierdzają migracje wewnętrzne – do otoczenia miast. Niewątpliwie dużym wyzwaniem dla władz lokalnych jest zapewnienie usług publicznych dla rosnącej liczby mieszkańców. Natomiast obszary pozaaglomeracyjne stają się obszarami peryferyjnymi pod względem demograficznym. Konieczne jest podejmowanie działań kompensujących w celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w oparciu o zaobserwowane fakty.

Wśród najważniejszych zjawisk zauważalnych w Polsce można wymienić spadek przyrostu naturalnego. Najgorsza sytuacja występuje pod tym względem w miastach małych i średnich oraz na terenach wiejskich pozaaglomeracyjnych dużej gęstości. Najkorzystniejsza sytuacja jest obserwowana na terenach otaczających duże miasta, na obszarach wiejskich aglomeracyjnych i pozaaglomeracyjnych małej gęstości. Ponadto mamy do czynienia z suburbanizacją i odpływem ludności do stref podmiejskich; utrzymującą się maskulinizacją wsi, wynikającą z odpływu kobiet do miast oraz zwiększającym się obciążeniem ekonomicznym.

Wymienione zjawiska są niewątpliwie dużym wyzwaniem dla władz samorządowych. Dla wsparcia decyzji zarządczych statystyka publiczna rozwija produkty informacyjne. Pierwszy produkt to Statystyczne Vademecum Samorządowca², który w nowej interaktywnej formie pozwala na generowanie zestawień danych i prezentacji graficznych oraz tworzenie indywidualnych raportów i rankingów.

System Monitorowania Usług Publicznych (SMUP)³ to nowy produkt statystyki, tworzony we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji i związkami samorządowymi. Wskaźniki zawarte w SMUP pozwalają na ocenę jakości, ilości, dostępności i efektywności usług publicznych świadczonych przez samorządy m.in. w obszarach: edukacja, lokalna polityka społeczna, kultura, rekreacja, drogownictwo i transport, ochrona środowiska, gospodarowanie nieruchomościami.

² svs.stat.gov.pl.

³ <https://smup.gov.pl/>.

Statystyka publiczna stara się na bieżąco reagować na zapotrzebowanie zgłaszane przez użytkowników, dlatego obecnie trwają prace nad udostępnieniem odbiorcom nowego modułu Banku Danych Lokalnych (BDL), pozwalającego na prezentację zjawisk w różnych podziałach, w tym dla prezentowanej delimitacji obszarów wiejskich.

Bibliografia

- Heffner, K. (2011). Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w Polsce. Rzeczywistość czy mit? Ewolucja zagospodarowania przestrzeni wiejskie. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 133, 8–26.
- Mazur, M., Bański, J., Czapiewski, K., Śleszyński, P. (2015). Wiejskie obszary funkcjonalne – próba metodyczna wyznaczenia ich obszarów i granic. *Studia Obszarów Wiejskich*, 37, 7–36.
- Śleszyński, P. (2015). W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej. *Przegląd Geograficzny*, 87(2), 343–359.
- Śleszyński, P. (2016). System osadniczy i zasięgi oddziaływania miast a podział terytorialny kraju. Diagnoza, ocena, optymalizacja. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(63), 155–159.

Zmiany w sytuacji demograficznej województwa łódzkiego

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest prezentacja podstawowych tendencji w zakresie stanu i struktury ludności województwa łódzkiego, które zaobserwowano w ostatnich latach. Prezentowane dane, ilustrujące zachodzące zmiany oraz wskazujące ich specyfikę na tle Polski, pochodzą z badań demograficznych prowadzonych przez statystykę publiczną. Przewidywania dotyczące kształtowania się liczby ludności województwa łódzkiego pochodzą z prognozy demograficznej opracowanej przez Główny Urząd Statystyczny (opartej na wynikach Powszechnego Spisu Ludności i Mieszkań z 2011 r.).

2. Zmiany w stanie i strukturze ludności

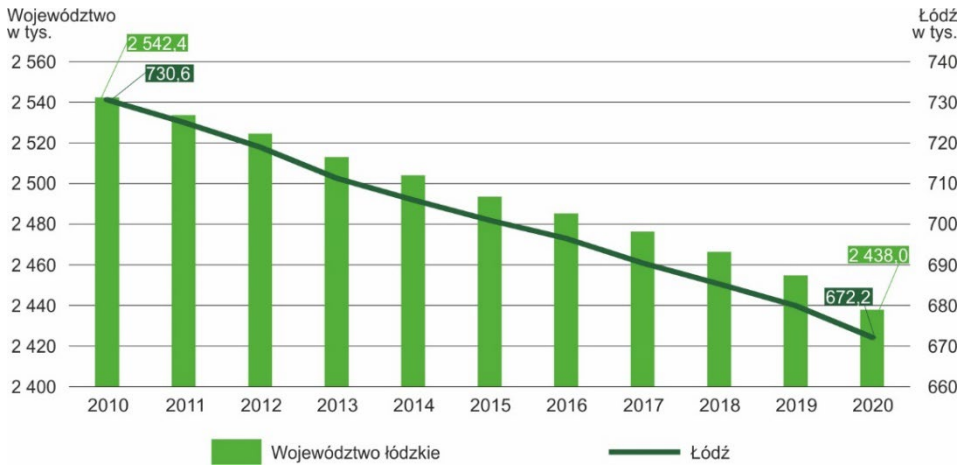
Województwo łódzkie należy do regionów Polski, w których następuje systematyczny spadek liczby ludności. W konsekwencji tego procesu liczba mieszkańców województwa łódzkiego z poziomu 2 mln 627,8 tys. osób w 2000 r. obniżyła się o 189,9 tys., tj. o 7,2% i według stanu w końcu grudnia 2020 r. województwo łódzkie liczyło 2 mln 438 tys. mieszkańców. Dwadzieścia lat istnienia województwa łódzkiego można podzielić na 2 okresy:

- od 2000 r. do 2009 r., w którym trend spadku ludności nieco słabł i w którym ubyło 85,4 tys. mieszkańców, a procentowy spadek liczby ludności wyniósł 3,3%;
- w 2010 r. odnotowano w stosunku rocznym niewielki wzrost liczby ludności, natomiast od 2011 r. do 2020 r. ponownie obserwowano trend spadkowy, który nasilał się w kolejnych latach. W tym okresie ubyło kolejne 104,5 tys. mieszkańców (por. wyk. 1), a skala ubytku liczby ludności wyniosła 4,1%.

^a Urząd Statystyczny w Łodzi.

Należy zauważyć, że istotny wpływ na skalę ubytku liczby mieszkańców województwa ma proces wyludniania się centralnego miasta województwa – Łodzi, bowiem jej mieszkańcy stanowią ponad 1/4 populacji całego województwa. Według stanu w końcu grudnia 2020 r. Łódź liczyła 672 185 osób i była trzecim co do ilości mieszkańców miastem w Polsce.

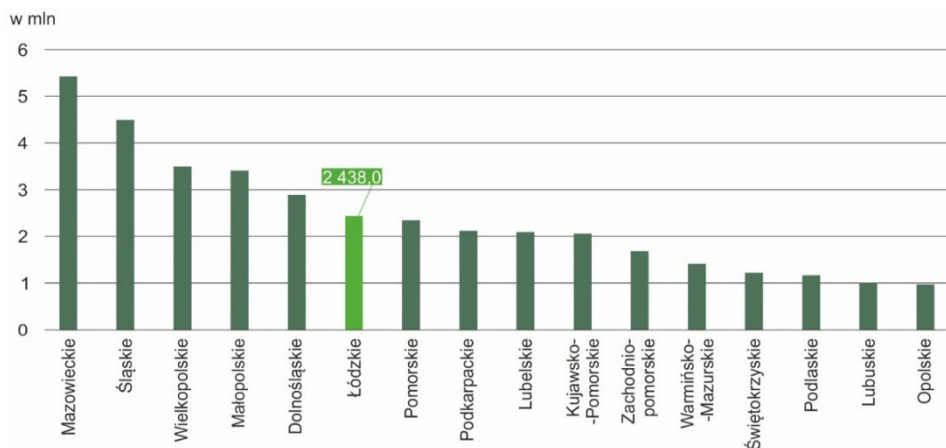
Wykr. 1. Ludność w województwie łódzkim i Łodzi
– stan w dniu 31 grudnia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Mieszkańcy województwa łódzkiego stanowili na koniec 2020 r. 6,4% ludności Polski (por. wyk. 2). Udział ten plasuje województwo łódzkie na 6 miejscu wśród województw, za województwami: mazowieckim, śląskim, wielkopolskim, małopolskim i dolnośląskim. Udział mieszkańców województwa łódzkiego w ciągu 20 lat zmniejszył się o 0,5 p.p. (z 6,9% w 2000 r.).

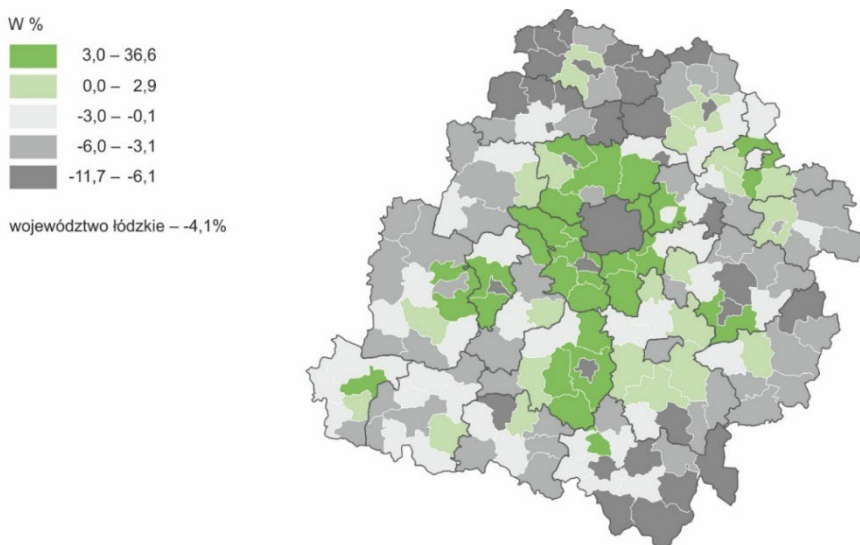
Wykr. 2. Ludność w województwie łódzkim na tle innych województw w 2020 r. – stan w dniu 31 grudnia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując zmiany liczby ludności terenów wiejskich i miejskich województwa łódzkiego należy zauważyć znaczący ubytek populacji zamieszkującej miasta. W 2020 r. liczba ludności miejskiej województwa w porównaniu z 2010 r. była o 6,6% mniejsza. Wzrost liczby mieszkańców dotyczył przede wszystkim gmin wiejskich oraz niektórych gmin miejsko-wiejskich, w tym przede wszystkim obszarów wiejskich tych gmin.

Wykr. 3. Zmiany liczby ludności w gminach województwa łódzkiego w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Gminy, w których wzrosła liczba mieszkańców to przede wszystkim gminy wiejskie zlokalizowane wokół Łodzi lub zlokalizowane w sąsiedztwie większych miast, takich jak: Bełchatów, Sieradz czy Skierniewice (por. wyk. 3). Są to m.in. gminy: Kleszczów, Nowosolna, Pabianice, Zgierz, Bełchatów, Lutomiersk. Największy procentowy wzrost liczby ludności w stosunku do 2010 r. odnotowano w gminie Kleszczów – o 36,6%. Natomiast największy ubytek ludności w województwie łódzkim zanotowano w gminach położonych z dala od większych ośrodków miejskich – na północy województwa w gminach powiatu kutnowskiego, łęczyckiego czy łowickiego oraz na południu województwa w gminach powiatu radomszczańskiego, graniczących z województwami świętokrzyskim i śląskim.

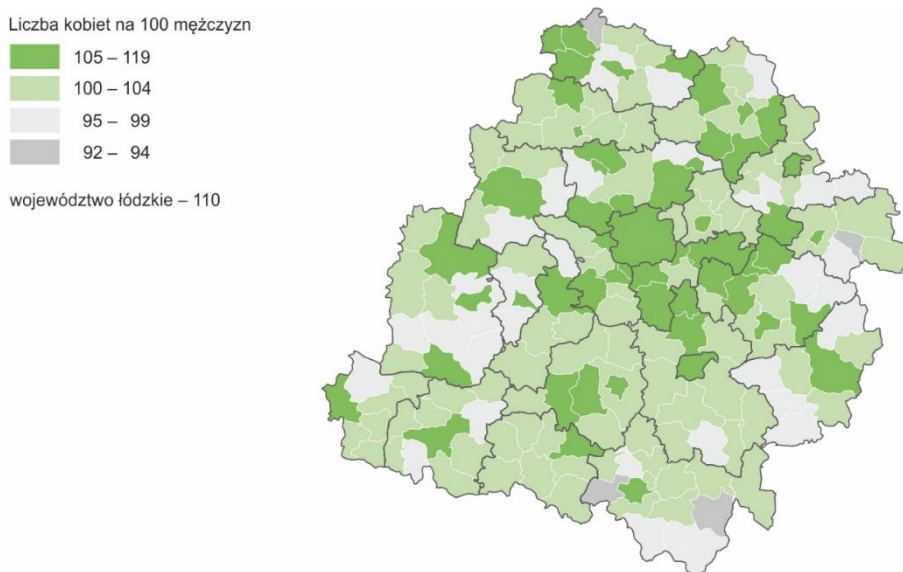
Gęstość zaludnienia, czyli liczba osób przypadająca na 1 km², w końcu grudnia 2020 r. ukształtowała się w województwie łódzkim na poziomie 134 osób/km², wobec 122 osób/km² w Polsce. Wielkość tego wskaźnika uplasowała województwo łódzkie na 5. miejscu wśród województw, za: śląskim, małopolskim, mazowieckim i dolnośląskim, gdzie gęstość zaludnienia wyniosła odpowiednio: 364, 225, 153 i 145 osób/km².

Charakterystyka demograficzna, jaką jest gęstość zaludnienia, jest silnie zróżnicowana w gminach, co wynika z położenia i zagospodarowania danego obszaru. W ostatnim analizowanym roku największą gęstością zaludnienia charakteryzowały się miasta: Łódź – 2 292 osoby/km² oraz Pabianice – 1 938 osób/km², a także Zduńska Wola – 1 680 osób/km² i Bełchatów – 1 629 osób/km². Najmniejszą wartość wskaźnika zanotowano w gminach wiejskich: Poświętne – 22 osoby/km², Żytno – 26 osób/km² oraz Pęczniew – 27 osób/km².

Cechą charakterystyczną województwa łódzkiego jest duże sfeminizowanie społeczeństwa. Kobiety w województwie łódzkim w 2020 r. stanowiły 52,4%. Współczynnik feminizacji, czyli liczba kobiet na 100 mężczyzn, utrzymuje się od lat na niezmiennym poziomie – 110 i jest to najwyższa wartość wśród województw. Cecha ta jest jednak silnie zróżnicowana terytorialnie. W miastach w 2020 r. współczynnik ten wynosił 115, natomiast na terenach wiejskich – 102.

Najwyższy poziom współczynnika feminizacji obserwujemy w Łodzi (119) i gminach miejskich zlokalizowanych wokół Łodzi takich jak Pabianice, Zgierz i Konstantynów Łódzki (por. wyk. 4). Przewagę liczby mężczyzn nad liczbą kobiet odnotowano jedynie w niektórych gminach wiejskich. W 2020 r. takich gmin było 36 (ze 131 gmin wiejskich w województwie łódzkim). Najniższy wskaźnik (92) dotyczy gminy Łanięta.

Wykr. 4. Współczynnik feminizacji w gminach województwa łódzkiego w 2020 r.
– stan w dniu 31 grudnia

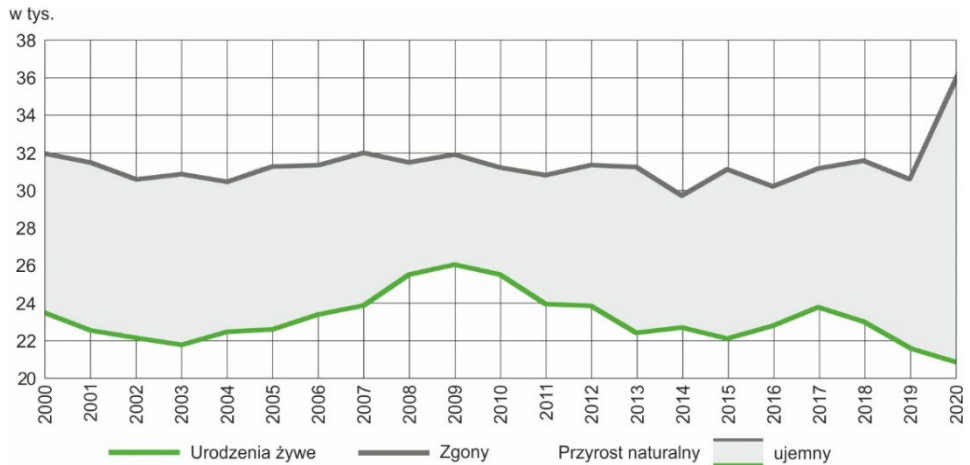


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3. Ruch naturalny i wędrówkowy ludności

Na niekorzystne zmiany w liczbie ludności województwa łódzkiego mają wpływ dwa czynniki: nadwyżka liczby zgonów nad liczbą urodzeń oraz ubytek migracyjny. Obserwacja tych elementów na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat dowodzi, że podstawowym czynnikiem determinującym proces wyludniania się województwa łódzkiego jest ujemny przyrost naturalny.

Różnica między liczbą urodzeń i zgonów w latach 2010–2019 oscylowała między 6 tys. a 9 tys. osób. Wyjątkowy, ze względu na dużą liczbę zgonów, był 2020 r., w którym różnica ta wyniosła prawie 15 tys. osób, na co wpływ miała również epidemia COVID-19 (por. wykr. 5). Wskaźnik przyrostu naturalnego na 1 000 osób wyniósł $-6,09$ w ostatnim prezentowanym roku (2020 r.). Na tle innych województw to niemal najniższy poziom (niższym wskaźnikiem charakteryzowało się jedynie województwo świętokrzyskie).

Wykr. 5. Przyrost naturalny, urodzenia i zgony w województwie łódzkim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Średnio w roku, w ostatnim dziesięcioleciu, rodziło się w województwie łódzkim 23 tys. dzieci. Średnia liczba zgonów to 31 tys. osób, wyłączając rok 2020, w którym rozpoczęła się w Polsce pandemia i w którym liczba zgonów mieszkańców województwa była o 16% wyższa od tej średniej i wyniosła ponad 35 tys. osób.

Współczynnik dynamiki demograficznej określający stosunek liczby urodzeń żywych do liczby zgonów w 2020 r. osiągnął w województwie łódzkim poziom blisko 0,6 (czyli na każde 10 zgonów przypadało w analizowanym okresie 6 urodzeń). Zatem roczna liczba urodzeń nie kompensuje rocznej liczby zgonów. Podobnie jak w przypadku przyrostu naturalnego, analizowany współczynnik charakteryzował się zauważalnie wyższą wartością na wsi (niespełna 0,7) niż w miastach (ponad 0,5).

Liczba urodzeń zależy od liczby potencjalnych matek oraz ich decyzji prokreacyjnych. Liczba kobiet w wieku rozrodczym (15–49 lat) w województwie łódzkim malała corocznie w tempie średnio 1%, tj. ubywało z tej grupy corocznie średnio 6 tys. kobiet. W ciągu 10 lat liczba potencjalnych matek, mieszkanek województwa łódzkiego, zmniejszyła się o 59 tys. (tj. o 9,8%). „Wychodzenie” kolejnych roczników kobiet z wieku rozrodczego spowodowało zmniejszanie się udziału tej grupy wieku w liczbie kobiet zamieszkujących województwo łódzkie. W 2020 r. udział ten wyniósł 42,6%, podczas gdy w 2010 r. – 45,3%.

Na przestrzeni ostatnich 10 lat współczynnik płodności, a więc liczba urodzeń na 1 000 kobiet w wieku rozrodczym, wzrósł jedynie w latach 2016 i 2017, a następnie ponownie malał. W 2020 r. wskaźnik ten spadł do poziomu z roku 2013 i wyniósł 38,2 (por. wyk. 6).

Wykr. 6. Współczynnik płodności w województwie łódzkim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Sytuację demograficzną określa także współczynnik dzietności ogólnej (obrazujący średnią liczbę dzieci, jaką urodziłaby kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego, przy stałym wzorcu płodności). Wartość wskaźnika w województwie łódzkim w latach 2010–2020 wskazuje na nieznaczną poprawę w zakresie zastępowalności pokoleń. Tę pozytywną zmianę zachowań prokreacyjnych widać szczególnie w latach 2017 i 2018 (por. wyk. 7). Wartość obliczona dla 2020 r. (1,339) jest nieco niższa niż we wspomnianych dwóch latach, jednak przewyższa wartości wyliczone dla wcześniejszych dwudziestu lat.

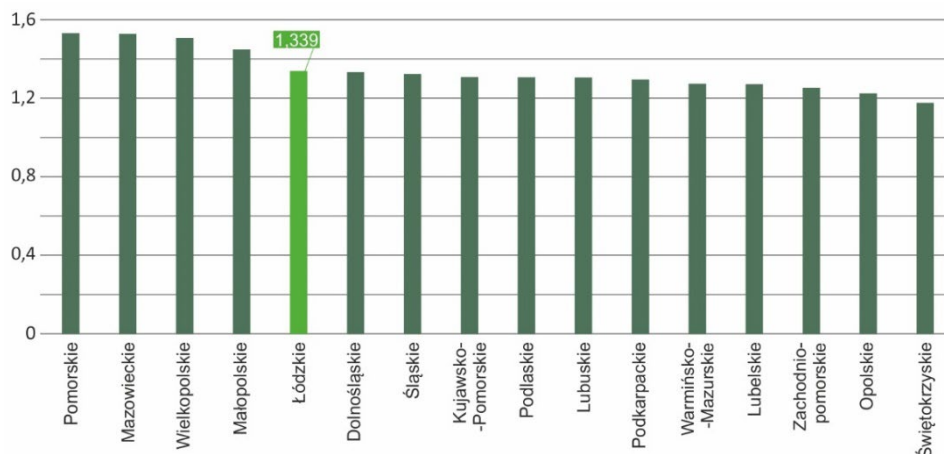
Wykr. 7. Współczynnik dzietności w województwie łódzkim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wskaźnik dla województwa łódzkiego równy 1,339 pozostaje niższy niż w skali całego kraju, gdzie wyniósł 1,378. Mimo że na tle innych województw województwo łódzkie znajduje się na 5. pozycji, to różnice w porównaniu ze wskaźnikami wyznaczonymi dla kolejnych w rankingu województw nie są znaczące (por. wyk. 8).

Wykr. 8. Współczynnik dzietności w województwie łódzkim na tle innych województw w 2020 r.

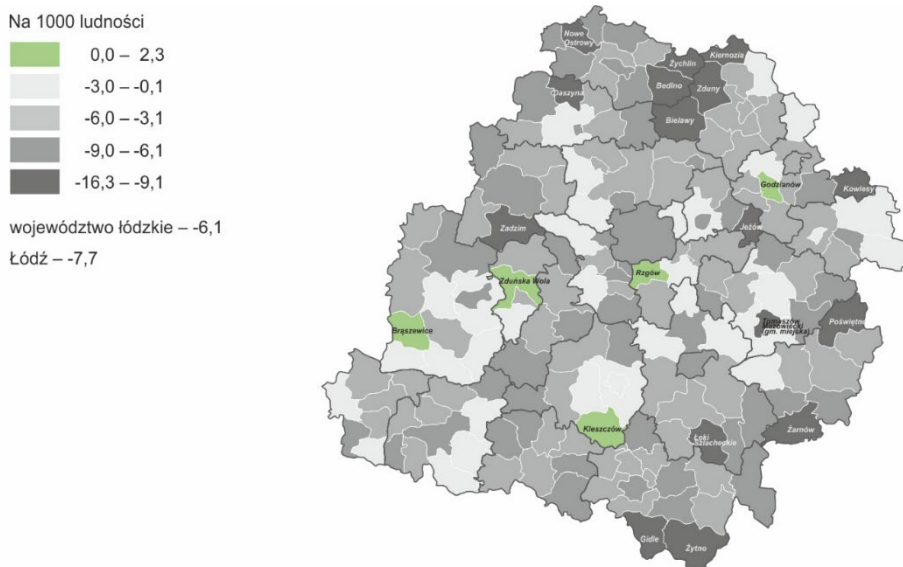


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wartości współczynników dzietności i płodności obliczane dla całego województwa nie odzwierciedlają zjawisk demograficznych w mniejszych regionach, a w szczególności w gminach. Mimo ubytku naturalnego ogółem w województwie łódzkim w 2020 r. odnotowano dodatni przyrost naturalny w pięciu gminach. Były to gminy wiejskie: Godzianów, Kleszczów, Brąszewice, Zduńska Wola oraz gmina miejsko-wiejska Rzgów (por. wyk. 9). Dodatnie wskaźniki przyrostu naturalnego na 1 000 mieszkańców wynosiły od 0,2‰ w gminie Rzgów do 2,3‰ w gminie Godzianów.

Ubytek naturalny w 2020 r. dotyczył pozostałych 97,2% gmin w województwie łódzkim. Najniższe wskaźniki przyrostu naturalnego odnotowano głównie w gminach wiejskich w północnej części województwa (Bedno, Bielawy, Daszyna, Nowe Ostrowy, Żychlin, Zduny, Kiernozia) oraz części południowo-wschodniej (Żarnów, Poświętne, Żytno, Gidle, Łęki Szlacheckie, Tomaszów Mazowiecki).

Wykr. 9. Przyrost naturalny ludności w województwie łódzkim w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Drugą przyczyną zmniejszania się populacji województwa łódzkiego jest ubytek migracyjny. W ostatnich latach w województwie łódzkim odpływ ludności w każdym kolejnym roku przewyższał napływ na pobyt stały, stąd notuje się ujemne saldo migracji. W 2020 r. saldo migracji w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców w województwie wyniosło $-0,7$. Województwo łódzkie znalazło się w grupie 11 województw z ujemną wartością analizowanego wskaźnika. Wartość ta uplasowała województwo łódzkie na 7. miejscu wśród województw *ex aequo* z województwem lubuskim.

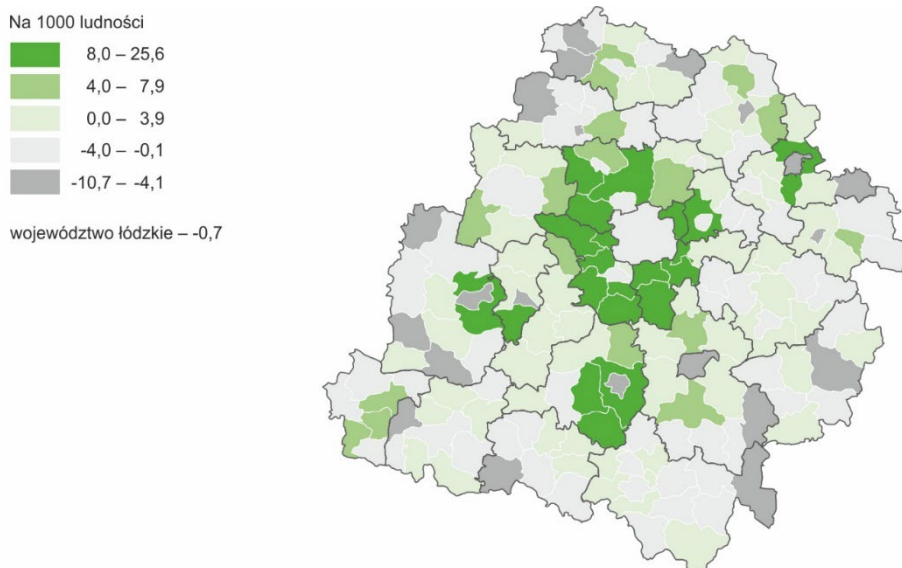
Podobnie jak w latach poprzednich, odnotowany w województwie łódzkim ubytek migracyjny w ruchu wewnętrznym dotyczył jedynie miast, gdzie w 2020 r. saldo migracji wyniosło $-4,9$ tys. osób. Na wsi natomiast odnotowano wzrost liczby ludności w wyniku przemieszczeń o 3,1 tys. osób.

Większość migracji wewnętrznych (w obrębie kraju) odbywała się w obrębie województwa. W 2020 r. ten typ migracji stanowił 79,8% zameldowań oraz 73,0% wymeldowań. Najczęstszym kierunkiem ruchu ludności wewnątrz województwa (43,4%) były migracje z miast na wieś, które objęły 7,7 tys. osób, w przeciwnym kierunku (ze wsi do miast) przeprowadziło się 4,1 tys. osób.

W układzie przestrzennym województwa łódzkiego wyraźnie można dostrzec, że na przemieszczeniach ludności najbardziej zyskały tereny wokół Łodzi, Bełchatowa oraz Sieradza (por. wykr. 10). W przeliczeniu na 1 000 mieszkańców saldo migracji ludności przyjęło najwyższe wartości na terenach gmin wiejskich: Pabianice, Bełchatów, Nowosolna, Lutomiersk, Kleszczów. Największy ubytek migracyjny (w przeli-

czeniu na 1 000 ludności) odnotowano w gminach miejskich: Bełchatów, Rawa Mazowiecka, Sieradz oraz Łowicz.

Wykr. 10. Saldo migracji na 1 000 ludności w województwie łódzkim w 2020 r.
– stan w dniu 31 grudnia



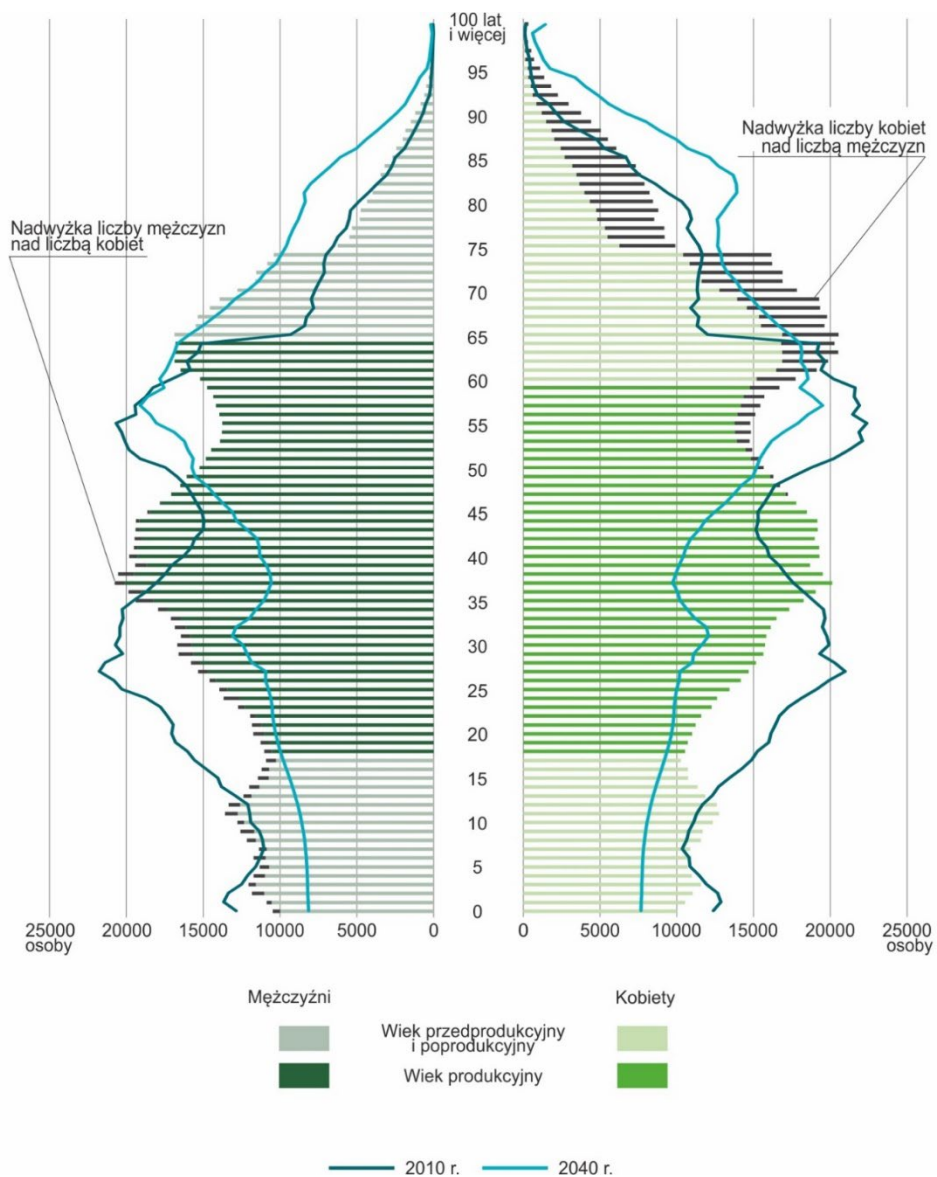
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

4. Struktura ludności według wieku

Spadek liczby urodzeń, nadwyżka zgonów nad liczbą urodzeń oraz wzrastająca do 2019 r. liczba lat przeciętnego dalszego trwania życia miały wpływ nie tylko na zmianę liczby ludności województwa łódzkiego, ale spowodowały zmiany w strukturze mieszkańców według wieku.

Istotne przesunięcia w grupach wieku ludności doskonale obrazuje piramida ludności dla województwa łódzkiego. Zmniejszanie się liczby osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym, przy jednoczesnym wzroście udziału osób w wieku poprodukcyjnym, świadczy o postępującym procesie starzenia się ludności (por. wyk. 11). Taki proces obserwujemy także w skali całego kraju.

Wykr. 11. Ludność według płci i wieku w województwie łódzkim w 2020 r.
– stan w dniu 31 grudnia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2010–2020 wyraźnie zmieniły się proporcje między ekonomicznymi grupami wieku. W 2020 r. liczba osób w wieku poniżej 15 lat wyniosła 350,9 tys. W ciągu dziesięciu lat udział dzieci w ogólnej liczbie mieszkańców województwa łódzkiego wzrósł nieznacznie z 14,1 do 14,4%.

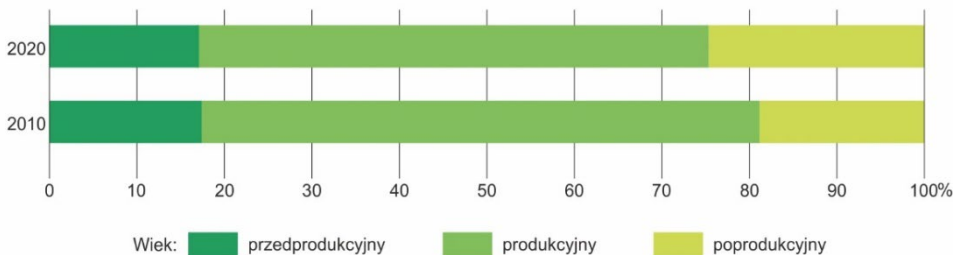
Niezmiennie rośnie liczebność populacji w wieku 65 lat i więcej. W przypadku mieszkańców województwa łódzkiego w 2020 r. wielkość tej grupy osób wzrosła do poziomu 504 tys. mieszkańców. Udział populacji w wieku 65 lat i więcej w ogólnej liczbie ludności (współczynniki starości demograficznej) w województwie łódzkim wzrósł z 14,9% w 2010 r. do 20,7% w 2020 r. Wskaźnik ten przewyższał w 2020 r. wartość dla całego kraju, która wyniosła 18,6%.

Mieszkańcy województwa poniżej 18. roku życia w 2020 r. (czyli w wieku przedprodukcyjnym) stanowili 17,1% ogólnej populacji mieszkańców województwa (por. wyk. 12). Była to jedna z trzech najniższych wartości wśród województw (niższa wartość wystąpiła w województwie opolskim i świętokrzyskim). Odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym w łódzkim w ciągu dziesięciu lat obniżył się o 0,4 p.p. W skali kraju odsetek ten zmniejszył się z 18,8% w 2010 r. do 18,2% w 2020 r.

Odsetek osób w wieku produkcyjnym, obejmujący osoby w wieku 18–59 lat w przypadku kobiet i 18–64 lata w przypadku mężczyzn, w 2020 r. wyniósł 58,3% (najniższy odsetek wśród województw), spadając z poziomu 63,8% w 2010 r. (co plasowało województwo łódzkie w 2010 r. na 6. pozycji wśród województw). Zarówno w 2020 r., jak i 2010 r. wielkości te były niższe niż wielkości dla całego kraju, które wyniosły odpowiednio: 59,5 oraz 64,4%.

W 2020 r. zaobserwowano, podobnie jak w poprzednich latach, wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym (60 lat i więcej w przypadku kobiet, 65 lat i więcej w przypadku mężczyzn). Udział tej grupy ludności osiągnął poziom 24,7% populacji województwa łódzkiego i był wyższy niż wielkość w kraju (22,3%). Województwo łódzkie od kilku lat charakteryzuje się najwyższym w Polsce odsetkiem osób w wieku poprodukcyjnym, który w 2010 r. wyniósł 18,8%, przy średniej wartości w kraju 16,8%.

Wykr. 12. Struktura ludności według ekonomicznych grup wieku w województwie łódzkim – stan w dniu 31 grudnia



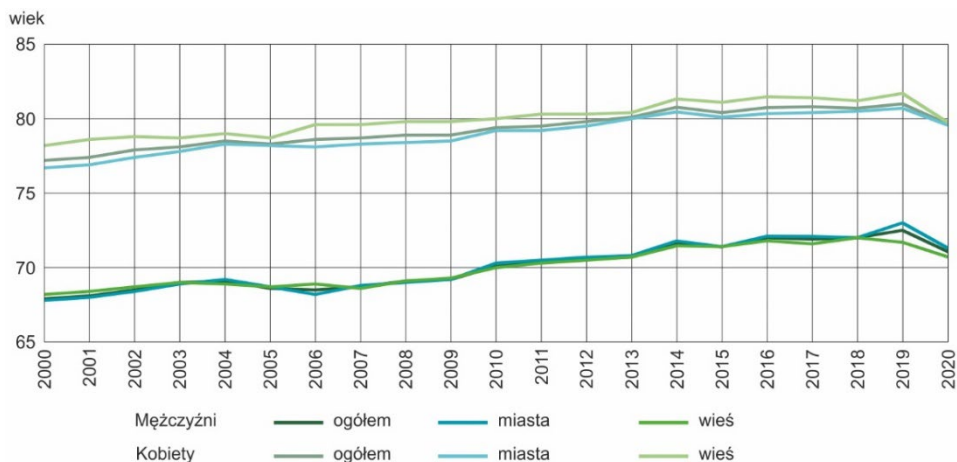
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując strukturę ludności według ekonomicznych grup wieku, w podziale miasto-wieś, obserwujemy wyraźną różnicę. Tereny wiejskie charakteryzują się młodszą populacją. Osoby w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym stanowiły w 2020 r. na obszarach wiejskich łącznie 79% mieszkańców, podczas gdy w miastach odsetek ten wyniósł 73%.

Prognozy demograficzne dla województwa łódzkiego (por. wykr. 11) przewidują dalszy spadek liczby urodzeń oraz pogłębienie niekorzystnych proporcji ludności według grup wieku, a w ślad za tym dalsze wyludnianie się obszaru województwa.

Przeciętne dalsze trwanie życia jest szeroko używanym wskaźnikiem, w sposób syntetyczny opisującym umieralność danej populacji. Jest także odzwierciedleniem, w pewnym stopniu, warunków życia mieszkańców, w szczególności zaś stanu ich zdrowia. Województwo łódzkie jest wciąż regionem charakteryzującym się najkrótszym przeciętnym trwaniem życia mieszkańców. W 2020 r. przeciętne trwanie życia dla mężczyzn w województwie wyniosło 71,1, a dla kobiet 79,6 roku (w Polsce było to odpowiednio: 72,6 i 80,7). W porównaniu z rokiem poprzednim, trwanie życia skróciło się dla obojga płci po 1,4 roku, na co niewątpliwie miała wpływ pandemia COVID-19.

Wykr. 13. Przeciętne dalsze trwanie życia w województwie łódzkim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W województwie łódzkim, podobnie jak w innych województwach, mężczyźni żyją krócej niż kobiety. W 2020 r. mężczyźni urodzeni w miastach na obszarze województwa mieli przed sobą przeciętnie 71,3 roku życia i był to okres o pół roku dłuższy niż dla mężczyzn urodzonych na terenach wiejskich. W przypadku kobiet zamieszkałych w miastach trwanie życia wyniosło 79,6 roku i było o 0,2 roku krótsze niż dla kobiet na wsi.

5. Podsumowanie

Niekorzystne tendencje dotyczące stanu i struktury ludności województwa łódzkiego, tj. wyludnianie oraz proces starzenia się mieszkańców, na przestrzeni obserwowanych lat pogłębiały się. Szczególnie niekorzystna sytuacja dotyczy przyrostu naturalnego, który w przypadku 97,2% gmin w województwie łódzkim jest ujemny. Skala ubytku ludności w wyniku ruchu wędrownego ludności jest mniejsza niż ubytku naturalnego, ale w większości gmin województwa łódzkiego pogłębia się ubytek liczby mieszkańców. Zwiększenie liczby ludności odnotowały gminy wiejskie zlokalizowane wokół większych miast. Niekorzystny wskaźnik dzietności, nadumieralność mężczyzn oraz niższe niż w innych regionach kraju przewidywane dalsze trwanie życia mogą przyczynić się w kolejnych latach do dalszego wyludniania się województwa łódzkiego.

Bibliografia

- Główny Urząd Statystyczny. (2020). *Trwanie życia w zdrowiu w Polsce w latach 2009–2019*.
- Główny Urząd Statystyczny. *Bank Danych Lokalnych, Baza Demografia, Dziedzinowe Bazy Wiedzy*.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2021). *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa łódzkiego 2021*.

Lokalna polityka społeczna – perspektywa usług społecznych

1. Wprowadzenie

W związku ze zmianami demograficznymi, kurczeniem się zasobów pracy oraz narastaniem kryzysów biograficznych, zdrowotnych i życiowych w czasie dzieciństwa, adolescencji, dorosłości i starości usługi społeczne są coraz bardziej rozwijającą się częścią współczesnych *welfare states* i coraz ważniejszym narzędziem zapewnienia bezpieczeństwa społecznego. W rozwiniętych cywilizacyjnie społeczeństwach usługi społeczne są oczekiwanym standardem.

Analiza teoretycznych i praktycznych stanowisk dotyczących reformowania polityki społecznej w państwach europejskich i krajach OECD wskazuje na potrzebę łączenia świadczeń pieniężnych z upowszechnianiem dostępu do usług społecznych. Zwraca się uwagę na usługi społeczne jako nowy paradygmat państwa opiekuńczego i ich rosnący udział w programach krajowej i lokalnej polityki społecznej (Grewiński, 2021). Inspirację dla rozwoju usług społecznych stanowi koncepcja aktywnej polityki społecznej, w której szczególny nacisk kładzie się na rozwój programów rynku pracy i usług włączenia społecznego. Nurt aktywizacyjny w polityce społecznej oznacza rozwój usług integracji społecznej i zawodowej, w tym inwestycje w programy zapewniające realizację modelu ekonomicznego dwojga żywicieli rodziny przez aktywizację zawodową matek małych dzieci i działania na rzecz równowagi praca–rodzina. W drugiej koncepcji – teorii inwestycyjnej polityki społecznej – akcentuje się potrzebę rozbudowy infrastruktury społecznej i usług społecznych dla osób i rodzin w różnych fazach cyklu życia.

Celem rozdziału jest przedstawienie potrzeb mieszkańców wybranych gmin w dostępie do usług społecznych w miejscu zamieszkania w świetle wyników pilotażu ustawy z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług

^a Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

Społecznych (CUS). Ustawa jest rezultatem inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RP Andrzeja Dudy.

Prezydencka ustawa została przygotowana przez Kancelarię Prezydenta RP i ekspertów Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP. Ustawa o centrach usług społecznych weszła w życie 1 stycznia 2020 r. (Dz. U. z 2019 r.).

Zgodnie z ustawą, CUS jest jednostką organizacyjną gminy i nową instytucją lokalnej polityki. Jego celem jest odpowiedź na potrzeby indywidualne i grupowe mieszkańców poprzez dostarczanie usług społecznych, które są definiowane we wspomnianej ustawie jako zaspokajanie potrzeb niematerialnych jednostek, grup i zbiorowości¹. Cechuje je osobisty i publiczny charakter ich świadczenia.

Przyjęte rozwiązanie ustawowe ma umożliwić zwiększenie dostępu mieszkańców gmin do usług społecznych, w tym nowych programów społecznych, których gmina wcześniej nie świadczyła, przez dostarczanie adekwatnych usług do zindywidualizowanych potrzeb. Celem CUS jest łączenie, synchronizacja i rozbudowa działań usługowych dotąd rozproszonych w wielu lokalnych podsystemach instytucjonalnych samorządu terytorialnego. Ma to umożliwić przełamywanie barier międzyinstytucjonalnego współdziałania w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych i grupowych mieszkańców.

Utworzenie centrum jest dobrowolne i nie jest obowiązkiem samorządu terytorialnego. Centra Usług Społecznych mogą być tworzone bądź w wyniku przekształcenia w jednej gminie Ośrodka Pomocy Społecznej (OPS) w centrum usług społecznych z przejściem zadań OPS-u, bądź też jako podmiot odrębny wobec gminnych ośrodków pomocy społecznej na podstawie porozumienia dwóch lub większej liczby gmin. Dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców ustawodawca przewidział wybór jednego z trybów powołania CUS. Centra umożliwiają gminom świadczenie dotychczasowych usług społecznych oraz wdrażanie nowych pakietów usług w formie zadań własnych fakultatywnych na podstawie uchwał rad gminnych (Centrum Usług Społecznych, 2021).

Powołanie CUS poprzedza przygotowanie przez władze samorządowe, lokalne instytucje i organizacje Planu Wdrożenia CUS, który obejmuje przeprowadzenie diagnozy aktualnego stanu świadczenia usług społecznych, potrzeb mieszkańców oraz zasobów na rzecz ich realizacji. Następnie powstaje katalog usług do wdrożenia w ramach pilotażu i program usług społecznych przygotowany wspólnie ze społecznością lokalną i poddany konsultacjom społecznym.

¹ Art. 2 ust. 1 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych definiuje usługi społeczne jako działania z zakresu: polityki rodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, integracji zawodowej i społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

W latach 2020–2023, w formie pilotażu, testowane są rozwiązania przewidziane w ustawie z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych. Do końca 2021 r. 41 gmin podjęło decyzje o utworzeniu CUS i rozpoczęło działalność.

Usługi społeczne świadczone przez CUS są finansowane ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020. Po zakończeniu projektów CUS-u z końcem 2023 r. ich działalność w środowisku lokalnym będzie kontynuowana przez minimum 3 lata. W latach 2021–2027 nowopowstające CUS-y będą mogły ubiegać się o finansowanie w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS). W okresie 2021–2027 zaplanowano tzw. skalowanie programów CUS i znaczące zwiększenie liczby gmin, które utworzą Centra Usług Społecznych. Docelowo Centra Usług Społecznych mają stać się rozwiązaniem systemowym i powszechnym.

2. Poziom zaspokojenia potrzeb indywidualnych i grupowych w wybranych gminach, które utworzyły Centrum Usług Społecznych w latach 2020–2021 w świetle badań pilotażowych

W ramach diagnoz lokalnych poprzedzających uruchomienie planów usług społecznych w CUS mieszkańcy gmin oceniali dotychczasową ofertę świadczeń usługowych i wskazywali na kierunki rozbudowy usług zwłaszcza z zakresu polityki: edukacyjnej, ochrony zdrowia, rodzinnej, rynku pracy i senioralnej. W zdecydowanej większości gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich objętych pilotażem dostęp mieszkańców do infrastruktury społecznej był niski. W większości gmin brakowało usług wczesnej opieki, wychowania i edukacji, placówek wsparcia dziennego dla uczniów i usług poradnictwa rodzinnego. Wskazywano także na potrzebę poprawy dostępu do badań diagnostycznych, profilaktycznych i przesiewowych. W ocenie mieszkańców niewystarczające są też działania gmin na rzecz dorosłych i absolwentów w zakresie usług rynku pracy i tworzenia nowych miejsc pracy. Przykład gminy w województwie podkarpackim (wykr. 1) wskazuje na bardzo duże potrzeby w zakresie: usług wczesnej opieki, wychowania i edukacji, zwiększenia oferty programowej dla dzieci i młodzieży oraz poradnictwa dla par przeżywających kryzys małżeński, rodzinne i wychowawcze.

Wykr. 1. Potrzeby mieszkańców gminy w województwie podkarpackim w zakresie usług wsparcia rodziny



Źródło: Plany wdrażania Centrum Usług Społecznych w gminach... (2022).

W województwie podkarpackim zwraca uwagę niska ocena dostępności oraz jakości gminnej oferty usługowej dla rodzin z małymi dziećmi i dla osób bezrobotnych. Ponad 67% mieszkańców oceniło dostępność usług wczesnej opieki jako bardzo niską i niemal tyle samo oceniło jako bardzo niską jakość usług dla dzieci do lat 3. Mieszkańcy wyżej ocenili dostępność usług aktywizujących osoby bezrobotne i jakość usług wspomagających zatrudnienie. Około 30% osób oceniło je jako przeciętne natomiast ponad 60% oceniło usługi aktywizacji i integracji zawodowej nisko lub raczej nisko (tabl. 1). W tym kontekście należy zauważyć, że w Polsce około 1,4 mln osób w wieku produkcyjnym w przedziale 24–44 lata jest bierna zawodowo z przyczyn rodzinnych, z powodu trudności w godzeniu ról pracowniczych z rodzinnymi. Spośród osób bezrobotnych 1/3 stanowią matki, które stały się bezrobotne po urodzeniu dziecka. Stąd dla realizacji dalszych planów prokreacyjnych matek i rodziców mających przerwę w pracy niezbędny jest dostęp do lokalnych programów edukacji i aktywizacji zawodowej oraz usług opieki nad dzieckiem.

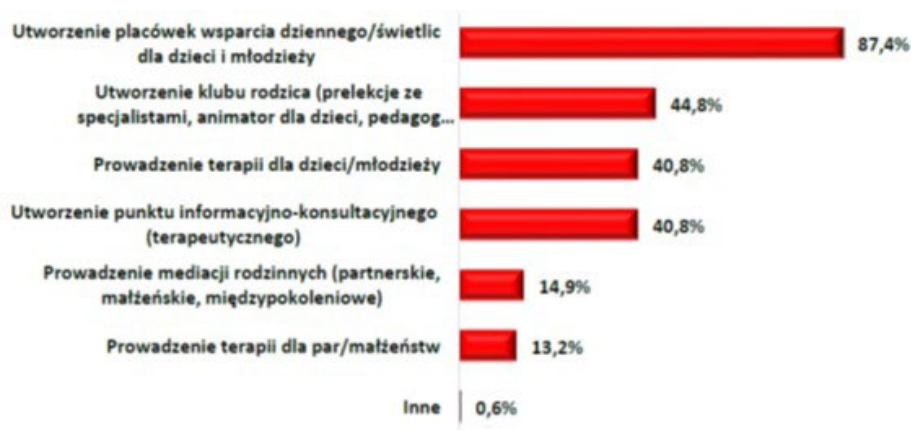
Tabl. 1. Ocena dostępności i jakości wybranych usług społecznych w gminie w województwie podkarpackim w %

Wyszczególnienie	Bardzo nisko	Raczej nisko	Przeciętnie	Raczej wysoko	Bardzo wysoko
Dostępność instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobki, kluby dziecięce)	67,2	15,5	12,6	4,0	0,6
Jakość oferty żłobków, klubów dziecięcych	66,1	16,7	12,1	2,9	2,3
Dostępność poradnictwa specjalistycznego	38,5	31,6	27,6	2,3	0,0
Dostępność form spędzania czasu wolnego	35,1	33,9	26,4	1,7	2,9
Dostępność usług aktywizujących osoby bezrobotne	37,4	31,0	29,3	1,1	1,1
Jakość usług aktywizujących osoby bezrobotne	36,8	29,9	31,0	1,7	0,6
Dostępność uczestnictwa w grupach wsparcia	24,7	35,6	36,2	2,9	0,6
Dostępność placówek wsparcia dziennego/światlic	28,2	29,9	36,8	4,6	0,6
Dostępność usług dla osób niepełnosprawnych	28,2	29,3	31,0	7,5	4,0
Dostępność oferty kulturalnej (zajęcia, wydarzenia kulturalne, plenerowe itd.)	31,0	24,7	34,5	8,0	1,7
Jakość usług dla osób niepełnosprawnych	26,4	28,7	30,5	10,9	3,4
Jakość oferty kulturalnej (zajęcia, wydarzenia kulturalne, plenerowe itd.)	24,1	24,7	42,5	7,5	1,1
Jakość oferty sportowo-rekreacyjnej	17,2	31,0	37,4	11,5	2,9
Dostępność ofert sportowo-rekreacyjnej	22,4	23,0	39,1	11,5	4,0
Dostępność usług opieki zdrowotnej	20,7	23,0	35,6	14,9	5,7
Jakość usług opieki zdrowotnej	18,4	24,7	37,4	14,4	5,2
Dostępność oferty skierowanej dla seniorów	9,8	28,7	40,2	19,0	2,3
Dostępność opieki przedszkolnej	10,9	21,3	46,6	16,1	5,2
Jakość oferty przedszkoli	6,9	23,0	48,3	17,2	4,6
Jakość oferty skierowanej no seniorów	11,5	18,4	41,4	25,9	2,9
Jakość usług pomocy społecznej	10,9	15,5	55,2	13,2	5,2
Jakość oferty szkół podstawowych	6,9	10,9	50,0	24,7	7,5
Dostępność edukacji w szkole podstawowej	5,2	9,2	39,7	37,4	8,6

Źródło: Plany wdrażania Centrum Usług Społecznych w gminach... (2022).

Rodzice z podkarpackiej gminy wskazywali zwłaszcza na potrzebę utworzenia lokalnych programów prorodzinnych, klubów i świetlic dla dzieci i młodzieży w ramach wsparcia dziennego oraz klubu rodzica, punktu terapii dla dzieci i młodzieży i punktu mediacji i terapii dla par rodzicielskich (wykr. 2).

Wykr. 2. Kierunki rozbudowy usług społecznych w opinii mieszkańców gminy w województwie podkarpackim



Źródło: Programy Usług Społecznych w gminach... (2022).

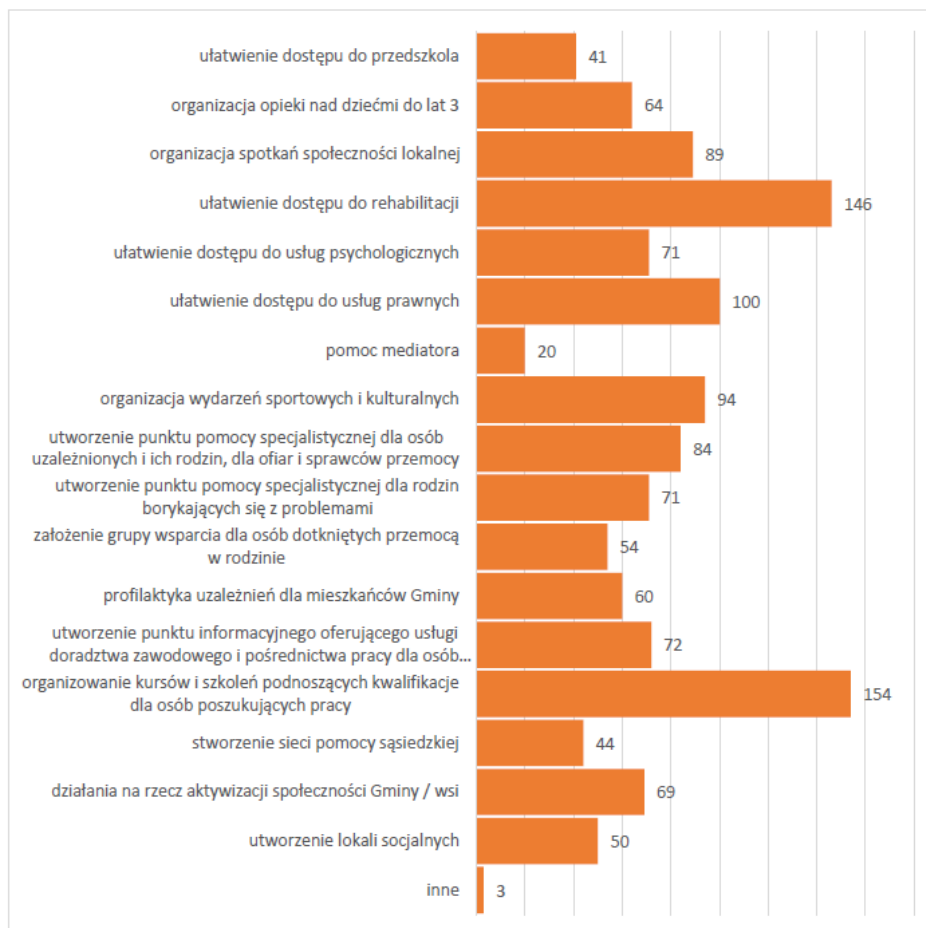
Mieszkańcy podkarpackiej gminy wskazywali także na potrzebę rozbudowy usług wspomagających zatrudnienie (tabl. 2). W szczególności wskazywano, że osoby bezrobotne powinny mieć dostęp do udziału w kursach, stażach i szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz że należy rozwijać doradztwo zawodowe dla dorosłych i młodzieży, aktywizację zawodową ludzi młodych i inicjować tworzenie nowych miejsc pracy. W tym kontekście należy podkreślić szczególne potrzeby włączenia do zatrudnienia osób młodych w wieku 20–29 lat nieuczących się, niepracujących i niedokształcających się, wśród których większość stanowią kobiety.

Tabl. 2. Jakie działania należy podjąć w gminie w celu ograniczenia bezrobocia?
(województwo podkarpackie)

Jakie działania należy podejmować na terenie gminy Bukowsko w celu wyeliminowania lub ograniczenia problemów występujących wśród osób bezrobotnych?		
	N	%
Organizowanie kursów, staży, szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe	95	54,6
Organizowanie doradztwa zawodowego wśród osób dorosłych	55	31,6
Utworzenie placówek wsparcia dziennego/światlic dla dzieci i młodzieży z problemami opiekuńczo-wychowawczymi	51	29,3
Organizowanie doradztwa zawodowego wśród młodzieży	49	28,2
Inicjowanie powstawania nowych miejsc pracy	47	27,0
Aktywizacja zawodowa osób młodych (kursy, szkolenia itp.)	47	27,0
Pomoc w poszukiwaniu pracy	31	17,8
Wspieranie działalności/inicjowanie powstawania nowych organizacji pozarządowych oferujących wsparcie dla osób bezrobotnych	19	10,9
Inicjowanie powstawania spółdzielni socjalnych	17	9,8
Wsparcie finansowe	16	9,2
Aktywizacja zawodowa osób starszych (kursy, szkolenia itp.)	15	8,6
Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych (kursy, szkolenia itp.)	9	5,2
Nie mam zdania	7	4,0

Źródło: Plany wdrażania Centrum Usług Społecznych w gminach... (2022).

Z kolei w gminie w województwie lubelskim najpilniejsze potrzeby mieszkańców dotyczą usług wczesnej opieki i wychowania (żłobki, przedszkola, formy nieinstytucjonalne) oraz poradnictwa dla par przeżywających kryzysy małżeńskie, rodzinne i wychowawcze (wykr. 3).

Wykr. 3. Potrzeby usługowe rodzin w opinii mieszkańców gminy w województwie lubelskim

Źródło: Plany wdrażania Centrum Usług Społecznych w gminach... (2022).

Podobnie jak mieszkańcy gmin w województwach podkarpackim i lubelskim oraz podlaskim za jedno z najważniejszych potrzeb w zakresie usług społecznych uznali tworzenie programów wczesnej opieki i wychowania oraz dostęp do usług poradnictwa rodzinnego (wykr. 4).

Wykr. 4. Potrzeby usługowe rodzin w opinii mieszkańców gminy w województwie podlaskim

110 z 150 osób odpowiedziało na to pytanie



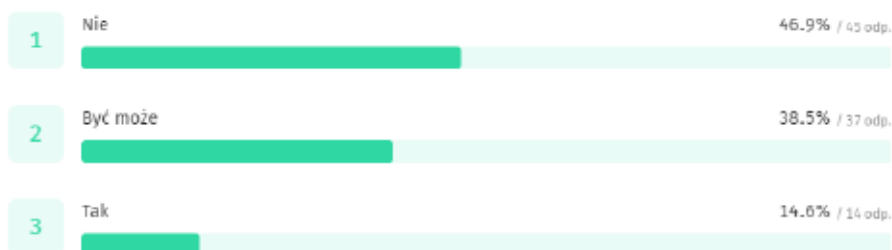
Źródło: diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej gminy (...) w zakresie usług społecznych (...) (Raport..., 2022).

Warto też przyrzeć się opiniom uczniów i studentów z jednej z gmin województwa podlaskiego na temat planów powrotu do rodzinnej miejscowości po ukończeniu edukacji (wykr. 5 i 6). Jak wskazują zebrane w toku badań pilotażowych opinie nauczycieli ze szkół ponadpodstawowych: „(...) z każdej klasy szkoły ponadpodstawowej w (...) zostają średnio tylko 2–3 osoby” (Raport..., 2022). Niezależnie od tego, jak potoczą się rzeczywiste losy absolwentów tej gminy, ich opinie potwierdzają pilność rozbudowy lokalnych usług dostosowujących kompetencje ludzi młodych do potrzeb elastycznego rynku pracy włączających do życia zawodowego i społecznego oraz tworzenia dla absolwentów bardziej atrakcyjnych miejsc pracy na miejscu.

Wykr. 5. Plany pozostania młodzieży w gminie po ukończeniu szkoły (województwo podlaskie)

Czy zamierzasz zostać w swojej obecnej miejscowości zamieszkania po ukończeniu szkoły?

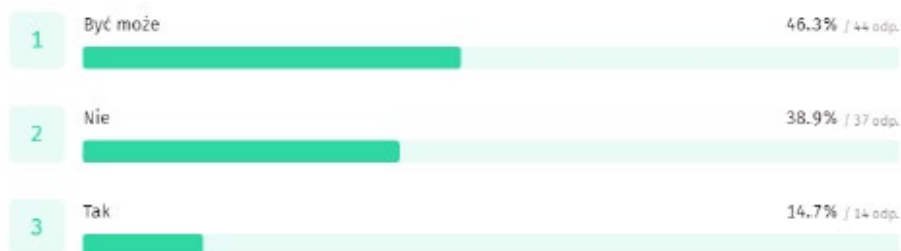
96 z 97 osób odpowiedziało na to pytanie



Źródło: diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej gminy (...) w zakresie usług społecznych (...) (Raport..., 2022).

Wykr. 6. Plany pozostania młodzieży w gminie po ukończeniu studiów (województwo podlaskie)

95 z 97 osób odpowiedziało na to pytanie



Źródło: diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej gminy (...) w zakresie usług społecznych (...) (Raport..., 2022).

3. Korzyści społeczne związane z działalnością Centrum Usług Społecznych w wybranych gminach w świetle badań pilotażowych z wykonania ustawy o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych z 19 lipca 2019 r.

W gminach uczestniczących w programie pilotażowym wstępne rozpoznanie lokalnych potrzeb i zasobów przeprowadzone na podstawie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, programów, planów i dokumentów lokalnych oraz wnioski z pełnej diagnozy potrzeb społecznych po utworzeniu CUS ujawniły istnie-

nie wielu luk usługowych. Umożliwiło to przygotowanie katalogu niezbędnych usług społecznych dla zaspokajania potrzeb indywidualnych i grupowych mieszkańców gmin, w których utworzono CUS. Wstępna diagnoza barier i potrzeb w dostępie do usług w wybranych gminach objętych pilotażem zawarta we wnioskach o dofinansowanie projektów CUS oraz diagnozy całościowe przeprowadzone przez centra już po utworzeniu CUS dowodzą wymiernych korzyści dla mieszkańców.

Analiza wniosków o dofinansowanie CUS w ramach konkursu POWER² wskazuje, że do głównych korzyści społecznych związanych z utworzeniem centrum należy zaliczyć szerokie rozpoznanie potrzeb lokalnych obejmujące mieszkańców we wszystkich fazach życia, przygotowanie zindywidualizowanej oferty usługowej i skierowanie jej do ogółu mieszkańców bez względu na poziom dochodów, a także zwiększenie programów oraz wzmocnienie kadrowe i poprawienie warunków pracy personelu systemu pomocowego.

Celem założonym dla CUS jest zaspokajanie potrzeb indywidualnych i grupowych mieszkańców. Zgodnie z regulaminem konkursu na utworzenie centrum co najmniej 80% kosztów bezpośrednich projektów jest przeznaczonych na rozwój infrastruktury społecznej w postaci nowych miejsc świadczenia usług społecznych. W części samorządów terytorialnych, w wyniku diagnozy potrzeb, przyjęty katalog usług do wdrożenia przewiduje uruchomienie programów aktywizacji zawodowej kobiet mających przerwy w pracy, pomoc lokatorom w oddłużaniu mieszkań, organizację usług transportowych i naprawczych w miejscu zamieszkania. Niektóre gminy przewidziały utworzenie programów opieki prenatalnej i po urodzeniu dziecka, punktów poradnictwa specjalistycznego, w tym dla rodzin w kryzysie, programów podnoszenia wiedzy i kompetencji wychowawczych rodziców, klubów rodziny wraz z grupami wsparcia rodzin, świetlic dla dzieci z niepełnosprawnościami, dziennych domów pomocy społecznej, klubów seniora i wolontariatu seniorów, szkoleń dla opiekunów osób niesamodzielnych i krótkookresowych usług wytnieniowych dla opiekunów, a także grup wsparcia dla osób współzależnionych i klubów wolontariusza. Część gmin wdraża nowe środowiskowe usługi opiekuńcze, jak m.in. wizyty domowe pielęgniarki, ratownika medycznego, uruchomienie usług mobilnego psychologa i fizjoterapeuty.

Zatem korzyści z działalności CUS to ukierunkowanie usług na całościowe zaspokajanie potrzeb w sytuacjach trudności i kryzysów biograficznych, zdrowotnych i życiowych w okresie dzieciństwa, adolescencji, dorosłości i starości. Dodatkowo dzięki rozszerzeniu dostępu mieszkańców do instytucji lokalnej polityki społecznej powstaje realna możliwość ograniczenia syndromu dziedziczenia wykluczenia społecznego dzieci, młodzieży i dorosłych w regionach rolniczych i peryferyjnych oraz w miastach średnich (20–100 tys. mieszkańców).

² Konkurs POWER „Wsparcie tworzenia centrów usług społecznych i rozwój dostarczanych przez nie usług”.

Atutem większości działających centrów jest ich znaczące zaplecze kadrowe i duże doświadczenie w realizacji projektów społecznych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Funduszu Inicjatyw Obywatelskich oraz Regionalnych Programów Operacyjnych dotyczących głównie usług integracyjnych, aktywizujących i dziennej opieki.

Warto podkreślić, że w części wniosków o uruchomienie centrum przewidziano środki na zatrudnienie zewnętrznej kadry specjalistów. Chodzi o świadczenie usług opiekuńczych dla osób starszych, świadczenie usług doradztwa zawodowego, prowadzenie kursów zawodowych oraz świadczenie usług pedagogicznych, logopedycznych i fizjoterapeutycznych. Niektóre centra zatrudniły także psychologa pracy w celu wsparcia pracowników CUS: „w kształtowaniu nowej tożsamości zawodowej”.

Ponadto zgodnie z regulaminem konkursu³ wnioskodawcy planują stworzyć stabilniejsze warunki działalności dla usługodawców pozarządowych (Leś, 2018). „Powstanie CUS bardzo pozytywnie wpłynie na sektor organizacji pozarządowych, które będą mogły być zleceniobiorcami CUS i świadczyć usługi społeczne w ramach (...) prowadzonej działalności statutowej, finansując je z budżetu centrum (...) (Wniosek o dofinansowanie CUS, 2021).

Realną wartością realizowanych w CUS usług jest też integracja świadczeń opiekuńczych z usługami wspierającymi domowych opiekunów osób niesamodzielnych.

Projekty pilotażowe CUS, jak wskazuje jeden z wnioskodawców, rzeczywiście są „przemyślanym i intensywnym programem działań, które mają uruchomić bądź wzmocnić procesy społeczne o charakterze samopomocowym, samoorganizowania się, koprodukcji w świadczeniu usług społecznych” (tamże).

Trwałość usług społecznych CUS gwarantuje zobowiązanie utrzymania świadczenia usług przez minimum 3 lata po zakończeniu projektu. W części przypadków przewiduje się utworzenie lokalnego partnerstwa dla kontynuacji usług społecznych i zdrowotnych po ewentualnym zakończeniu działalności przez CUS.

4. Podsumowanie

W ostatnich latach w Polsce oprócz wsparcia finansowego rodzin ma miejsce znaczące wzmocnienie inwestycji społecznych w kapitał ludzki, zwłaszcza zwiększenie dostępu do usług wczesnej opieki, edukacji i wychowania, programów dla seniorów oraz działań na rzecz aktywizacji zawodowej i społecznej. Nadal jednak dla większości gmin objętych pilotażem istotnym problemem pozostaje niedobór miejsc pracy,

³ Regulamin konkursu „Wsparcie tworzenia centrów usług społecznych i rozwój dostarczanych przez nie usług” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020. Oś priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji. Działanie 2.8. Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym.

w tym dla młodych ludzi i matek po urodzeniu dziecka oraz niedostatek infrastruktury społecznej dla osób starszych, dla osób z niepełnosprawnościami i rodzin.

Przedstawione w rozdziale z konieczności wybrane analizy materiału badawczego z 41 gmin, które utworzyły centra usług społecznych w latach 2020–2021, wskazują na silne oczekiwania mieszkańców na poprawę dostępu do usług. Podkreślanie wagi dostępu do usług społecznych odzwierciedla zwiększający się poziom życia mieszkańców Polski i ich rosnące aspiracje społeczne. Warto zauważyć, że mieszkańcy analizowanych gmin rzadziej wskazywali na kwestię zapewnienia elementarnych potrzeb materialnych w postaci pomocy finansowej i rzeczowej. Ilustrację wspomnianej zmiany może stanowić komentarz zawarty w jednym z wniosków o dofinansowanie CUS: „Zasiłki nie są już najważniejszym elementem wsparcia (...). Największe trudności, z jakimi borykają się rodzice to dostęp do specjalistów”. Często wskazywano na potrzebę:

- wsparcia rodzicielstwa, zwłaszcza usług i programów zwiększających wiedzę i kompetencje rodziców na temat opieki i wychowania potomstwa i zapewniających poprawę relacji rodzice–dzieci;
- wsparcia funkcjonowania rodziny (m.in. usługi poradnictwa i terapii rodzinnej, krótkookresowe usługi wytnieniowe dla rodzin w kryzysie opieki nad osobami zależnymi);
- pomocy w formie wyspecjalizowanych działań ukierunkowanych na szczególne i złożone problemy dzieci i rodzin oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Część mieszkańców wskazywała także na konieczność zwiększenia dostępności usług zdrowotnych i lekarzy specjalistów na terenie gminy.

Opinie mieszkańców gmin objętych badaniem dowodzą, że niezbędna jest rozbudowa infrastruktury społecznej i usług, które zapewnią osobom i rodzinom zaspokajanie potrzeb w zakresie opieki nad dzieckiem, osobami zależnymi, niepełnosprawnymi oraz wsparcie rodzicielstwa i wczesnej interwencji z równoczesnym zapewnieniem dochodu. Potrzebne jest rozwijanie przez władze lokalne interwencji publicznych w dziedzinie usług edukacyjnych, rynku pracy oraz promocji i ochrony zdrowia, gdyż lokalne programy społeczne są coraz bardziej postrzegane przez mieszkańców gmin wszystkich kategorii osadniczych, a nie jedynie aglomeracji i dużych ośrodków miejskich, jako oczekiwany standard.

Regulacja ustawowa o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych stworzyła warunki do rozbudowy usługowego modelu lokalnej polityki społecznej. Potwierdza to trafność analizowanej inicjatywy ustawodawczej tworzenia CUS i rozwijania usługowego modelu lokalnej polityki społecznej.

Na podstawie wstępnych danych z wykonania ustawy o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych z 19 lipca 2019 r. należy stwierdzić, że

CUS staje się niezbędną i profesjonalną instytucją lokalnej polityki społecznej, która odpowiada na nowe potrzeby jednostek i rodzin, wyzwania demograficzne i zjawiska kryzysowe. Gminy, które utworzyły centra, rozbudowują infrastrukturę społeczną w postaci instytucji publicznych, prywatnych i należących do organizacji społecznych.

Warto podkreślić, że zgodnie z założeniami regulaminu konkursu w projektach CUS wnioskodawcy mają przeznaczyć co najmniej 30% bezpośrednich kosztów projektów na zlecenie usług społecznych organizacjom pozarządowym i przedsiębiorstwom społecznym. W ten sposób organizacje społeczne staną się bardziej rozpoznawalne jako dostawcy usług lokalnych dla ogółu mieszkańców. Dzięki wzmocnieniu instytucjonalnemu i podniesieniu kompetencji pracowników i wolontariuszy organizacji powinien nastąpić wzrost roli usługodawczej lokalnych struktur pozarządowych i niesformalizowanych grup samopomocy oraz ściślejsze powiązanie usług profesjonalnych i działań samopomocowych. Z czasem powinno to zapewnić bardziej symetryczną kooperację między samorządami terytorialnymi, instytucjami prywatnymi i organizacjami obywatelskimi w zaspokajaniu potrzeb lokalnych.

Za szerszym włączeniem usług do lokalnej polityki społecznej przemawia także ich funkcja upodmiotowienia mieszkańców, w tym mieszkańców ze szczególnymi potrzebami społecznymi, jako tych, którzy oczekują i zasługują na pomoc wspólnoty samorządowej. Ustawa powinna też sprzyjać upodmiotowieniu całych społeczności lokalnych dzięki oddolnemu (subsydiarnemu) zaspokajaniu potrzeb. Należy podkreślić środowiskowy kontekst świadczenia i odbierania pomocy.

Rozbudowa usługowego modelu lokalnej polityki społecznej w ramach CUS z udziałem obywateli, zwiększanie dostępności programów społecznych służy budowaniu atmosfery wzajemnego zaufania mieszkańców do siebie oraz do władz lokalnych, sprzyja rozwijaniu wspólnoty interesów i utrwalaniu wartości wspólnoty terytorialnej. Jednak proces przekształcania w samorządach gminnych systemu usług socjalnych pomocy społecznej adresowanych do gospodarstw domowych w najtrudniejszym położeniu ekonomicznym w powszechne usługi społeczne w ramach CUS postępuje wolno. Kluczowym wyzwaniem dla gmin są koszty finansowania CUS. Niska świadomość części władz samorządowych co do znaczenia dostępu jednostek i rodzin do infrastruktury społecznej i usług społecznych skutkuje niewystarczającym zaangażowaniem części samorządów gminnych na rzecz rozbudowy programów społecznych. Za barierę rozwoju gminnych usług społecznych uznają nadal niewystarczające diagnozowanie przez część samorządów potrzeb mieszkańców wspólnie ze społecznością lokalną oraz słabe rozpoznanie aktualnego stanu świadczenia usług społecznych i zasobów na rzecz ich realizacji z perspektywy rynku pracy i problemów demograficznych.

Konkludując, do podstawowych wartości działań CUS należy zaliczyć planowanie usług i ich koordynację na poziomie lokalnym oraz obowiązek diagnozowania raz na pięć lat potrzeb lokalnych. Dotychczas na poziomie gmin brakowało świadomości korzyści, jakie dla rozwoju lokalnej polityki społecznej i mieszkańców płyną z wspólnego planowania programów społecznych i współpracy w zakresie ich realizacji na podstawie rzetelnych danych. Zadaniem ustawy jest też poprawa planowania i zarządzania strategicznego samorządów gmin w sferze usług społecznych oraz działania w partnerstwie z innymi podmiotami lokalnej polityki społecznej. Do listopada 2022 r. zgromadzone zostaną pełne dane z pilotażu realizacji usług społecznych przez centrum usług społecznych, co pozwoli na całościową waloryzację efektów ustawy.

Bibliografia

- Grewiński, M. (2021). *Usługi Społeczne we Współczesnej Polityce Społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*. Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Leś, E. (2018). Rola organizacji trzeciego sektora w usługach społecznych w Polsce. W: G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.). *Polityka społeczna*. Wydawnictwo PWN.
- Plany wdrażania Centrum Usług Społecznych w gminach objętych pilotażem ustawy o CUS, 2023 (materiał niepublikowany).
- Programy Usług Społecznych w gminach objętych pilotażem ustawy o CUS, 2023 (materiał niepublikowany).
- Raporty na temat diagnozy potrzeb i potencjału społeczności lokalnej gminy (...) w zakresie usług społecznych w gminach objętych pilotażem ustawy o CUS, 2023 (materiał niepublikowany).
- Regulamin konkursu „Wsparcie tworzenia centrów usług społecznych i rozwój dostarczanych przez nie usług” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020. Oś priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji. Działanie 2.8. Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym.
- Rymsza, M. (red.). (2021). *Centrum Usług Społecznych: Od Koncepcji do Wdrożenia Przepisów Ustawy*. Narodowa Rada Rozwoju, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

Specyfika migracji gminnych w województwie łódzkim – przyczyny i konsekwencje

1. Wprowadzenie

Migracje ludności to czynnik, który oprócz urodzeń i zgonów wywiera istotny wpływ na wielkość i strukturę populacji. Kierunki i skala przemieszczeń są bezpośrednio związane z rozwojem społeczno-ekonomicznym regionów kraju. W XXI w. na sile zaczęły przybierać migracje wewnątrz obszarów metropolitalnych, głównie z miast centralnych do stref podmiejskich.

Celem niniejszego opracowania jest analiza skali i przestrzennego zasięgu migracji ludności w województwie łódzkim. Omówione zostaną migracje wewnątrz krajowe w regionie łódzkim na poziomie gmin, migracje zdefiniowane jako zmiana stałego miejsca zamieszkania (czyli zameldowania i wymeldowania).

Ujemny bilans przemieszczeń międzywojewódzkich dla regionu świadczy o niskiej atrakcyjności osiedleńczej województwa łódzkiego. Region traci mieszkańców głównie na rzecz sąsiadujących z nim województw. Największy udział przemieszczeń poza województwo głównie dotyczy gmin znajdujących się na skraju województwa łódzkiego (m.in. gmin z powiatów kutnowskiego – wieś Strzelce czy łowickiego – wieś Kocierzew Południowy).

W najlepszej sytuacji są gminy sąsiadujące ze stolicą regionu, mające dodatni bilans migracyjny (m.in. Andrespol, Brójce, Lutomiersk, Nowosolna), charakteryzujące się napływem ludności głównie z obszarów województwa, a zwłaszcza Łodzi.

Postępujący proces suburbanizacji prowadzi do rozwoju funkcjonalnego regionu Łodzi, zamieszkałego przez ludność charakteryzującą się miejskim stylem życia,

^a Katedra Demografii, Uniwersytet Łódzki.

silnie powiązaną ze stolicą regionu przez codzienne dojazdy do pracy. Wymusza to konieczność całościowego myślenia o dostarczaniu usług publicznych mieszkańcom formalnie różnych z punktu widzenia administracyjnego obszarów.

Migracje, obok urodzeń i zgonów, są zdarzeniem demograficznym wywołującym istotne zmiany w przestrzennym rozmieszczeniu ludności. Tym co odróżnia je od składników ruchu naturalnego jest szybkość oddziaływania na dynamikę przemian liczby ludności na określonym terytorium. Obserwowane już od dłuższego czasu niska liczba urodzeń i wzrost liczby zgonów sprawiają, że migracje stały się czynnikiem mającym coraz większe znaczenie dla kształtowania wielkości populacji i tempa zmian.

Województwo łódzkie należy do tych regionów w kraju, które od kilku już dekad charakteryzują się ubytkiem migracyjnym mieszkańców, którym towarzyszy ujemny przyrost naturalny (Szukalski 2012, 2020). Jednocześnie w regionie obserwujemy, tak jak w całej Polsce, wzmożone migracje wewnątrz obszarów metropolitalnych, głównie z miast centralnych do stref podmiejskich, oraz wyludnianie się obszarów peryferyjnych (Liszewski, 2005; Więclaw-Michniewska, 2006; Mikulec, 2008; Mikuła, 2012; Mantey, 2013; Śleszyński, 2013; Kałuża-Kopias, 2016, 2021; Ilnicki, 2020; Józefowicz, 2020; Kurek, Wójtowicz, Gałka, 2020; Mierzejewska, Wdowicka, 2020; Szmytkie, 2020; Długosz, 2021).

Celem niniejszego opracowania jest analiza skali i zasięgu przestrzennego migracji ludności w województwie łódzkim. Omówione zostaną migracje wewnątrz krajowe w regionie na poziomie gmin, zdefiniowane jako zmiana stałego miejsca zamieszkania (czyli zameldowania i wymeldowania).

Mimo ciągłego udoskonalania bieżącej statystyki migracji ciągle nie jesteśmy w stanie określić rzeczywistej liczby przemieszczeń ze względu na niedopełnianie przez część migrantów obowiązku meldunkowego. Szacuje się, że nierejestrowane migracje, w zależności od regionu, stanowią od kilkunastu (Śleszyński, 2011) do kilkudziesięciu procent przemieszczeń (Jończy, 2014). Szeroką dyskusję dotyczącą jakości danych pochodzących z systemu meldunkowego (GUS) można znaleźć w opracowaniu Jończy (2019). Mimo niedoskonałości tego źródła informacji o migracjach należy jednak podkreślić, że ze względu na swoją ciągłość i aktualizację dane pochodzące z ewidencji meldunkowych stanowią podstawę sprawozdawczości migracyjnej.

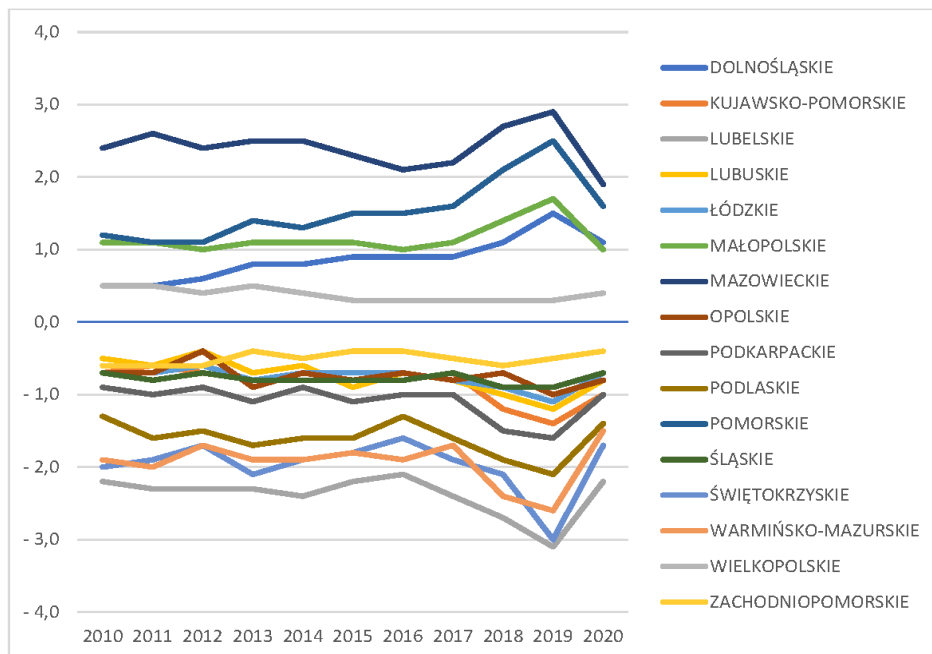
Źródłem wszystkich prezentowanych w niniejszym opracowaniu danych są informacje dostępne w bazie Głównego Urzędu Statystycznego *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>.

2. Migracje wewnątrz krajowe

Na wstępie przyjrzyjmy się rozmiarom migracji wewnątrz krajowych w układzie wojewódzkim (wykr. 1). W przypadku migracji decydujący wpływ na liczbę mieszkańców na danym terenie ma nie skala przemieszczeń, lecz ich efekt jakim jest saldo migracji. Saldo migracji, a więc różnica między liczbą osób przybywających na dany obszar a opuszczających go, daje w efekcie (dodatni lub ujemny) przyrost migracyjny. W ostatniej dekadzie województwo łódzkie należało do regionów wskazujących na utrzymywanie się niekorzystnej sytuacji w odniesieniu do bilansu migracyjnego (saldo migracji).

W latach 2010–2020 tylko pięć województw co roku miało nadwyżkę liczby zameldowań nad wymeldowaniami. W ciągu tych jedenastu lat największe dodatnie saldo migracji w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców odnotowywało województwo mazowieckie, a w następnej kolejności pomorskie, małopolskie, dolnośląskie oraz wielkopolskie. Pozostałe jedenaście województw miało ujemny bilans przemieszczeń ludności. Największy ubytek dotyczył zwłaszcza województw Polski Wschodniej – lubelskiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego oraz, graniczącego z łódzkim, świętokrzyskiego. W przypadku regionu łódzkiego natężenie ubytku migracyjnego w badanym okresie było stosunkowo niewielkie i nie przekraczało przeciętnie 1 osoby na 1 000 ludności.

Wykr. 1. Salda migracji w układzie wojewódzkim w latach 2010–2020 (na 1 000 ludności województwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Ostatni rok analizy (2020) przypada na czas pandemii COVID-19, która nie pozostała bez wpływu na rozmiary przemieszczeń zarówno zagranicznych, jak i wewnątrz krajowych. W obliczu kryzysu zdrowotnego ludzie z jednej strony odraczają lub rezygnują ze zmiany miejsca zamieszkania (Szukalski, 2021), z drugiej strony wprowadzone przez władze państwowe ograniczenia (lockdowny, ograniczenie w funkcjonowaniu urzędów) zniechęcają do dokonania formalności związanych z meldunkiem, co wpływa na pogorszenie się i tak już słabej jakościowo statystyki migracji (Jończy, 2019). Jak można zauważyć (wykr. 1), w 2020 r. we wszystkich województwach odnotowano zmniejszenie się ruchliwości przestrzennej.

Analizując ruch wędrowniczy warto odnieść wielkość sald migracji do ogólnego obrotu migracyjnego (napływu i odpływu), gdyż te same wartości sald migracji mogą być wynikiem z jednej strony dużego napływu i odpływu bądź z drugiej strony znacznie mniejszej wielkości tych składników. Wartość wskaźnika zawiera się w przedziale $\langle -1; 1 \rangle$ lub $\langle -100; 100 \rangle$, jeśli przemnożymy przez 100, przy czym wartość ujemna oznacza, że dany teren jest obszarem odpływowym (co interpretowane jest w ten sposób, że ludność z niego „ucieka”), wartości bliskie 0 oznaczają niską atrakcyjność migracyjną (lub małą efektywność migracji), a wartości dodatnie, że jest

to teren atrakcyjny do zamieszkania. U podstaw wykorzystania tego wskaźnika leży przekonanie, że przemieszczenia ludności odbywają się z miejsc o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego do lepiej rozwiniętych obszarów.

Przyjrzyjmy się zatem, jak wyglądała atrakcyjność migracyjna województwa łódzkiego w ostatnich dziesięciu latach w porównaniu z innymi województwami (tablica).

Tablica. Salda migracji do ogólnego obrotu migracyjnego w województwach w latach 2010–2020 w %

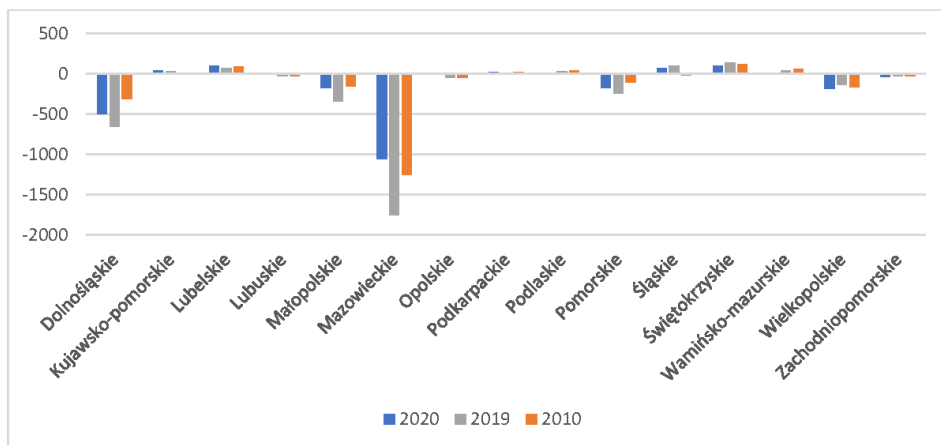
Województwa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dolnośląskie	2,3	2,2	2,6	3,4	3,6	4,2	4,3	3,9	4,2	5,3	4,9
Kujawsko-pomorskie	-3,1	-2,8	-3,4	-3,4	-3,8	-4,1	-4,1	-3,5	-5,2	-5,7	-5,0
Lubelskie	-10,5	-10,9	-11,7	-10,9	-11,5	-11,3	-10,7	-11,7	-11,9	-12,8	-11,4
Lubuskie	-1,8	-2,6	-1,7	-2,7	-2,6	-3,9	-3,4	-3,3	-3,8	-4,6	-3,8
Łódzkie	-3,7	-3,9	-3,7	-4,4	-3,8	-4,1	-4,1	-4,5	-4,5	-5,7	-4,4
Małopolskie	6,1	6,2	5,9	6,0	6,0	6,5	6,1	6,2	7,1	8,1	5,8
Mazowieckie	10,0	11,1	11,0	10,8	10,7	10,9	10,3	10,4	11,0	11,2	9,1
Opolskie	-3,1	-3,1	-2,1	-4,1	-3,4	-4,2	-3,9	-3,8	-3,2	-4,6	-3,9
Podkarpackie	-5,0	-5,6	-5,4	-5,6	-5,0	-6,3	-5,4	-5,2	-7,0	-7,2	-5,7
Podlaskie	-6,4	-7,4	-7,2	-8,3	-7,8	-8,4	-6,7	-7,7	-8,2	-8,7	-7,2
Pomorskie	4,7	4,6	4,7	5,6	5,5	6,1	6,6	6,4	7,6	9,0	7,2
Śląskie	-3,5	-4,0	-3,8	-4,1	-4,2	-4,2	-4,3	-3,9	-4,6	-4,5	-4,3
Świętokrzyskie	-10,4	-10,1	-9,8	-11,1	-11,1	-10,4	-9,4	-10,9	-10,4	-14,6	-10,4
Warmińsko-mazurskie	-7,5	-8,3	-7,4	-7,6	-8,1	-8,0	-8,6	-7,2	-8,7	-9,5	-6,4
Wielkopolskie	2,1	2,3	1,7	1,9	1,7	1,5	1,2	1,2	1,2	1,3	1,9
Zachodniopomorskie	-2,6	-2,3	-2,6	-1,6	-2,3	-1,9	-1,6	-2,0	-2,1	-1,9	-2,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Obliczone wartości wskaźnika świadczą o odpływowym charakterze województwa łódzkiego. Ponadto pomiędzy 2010 a 2019 r. bezwzględna wartość miernika zwiększyła się, co świadczy o wzroście ruchliwości przestrzennej ludności, głównie na skutek wyjazdów na stałe z województwa, a jednocześnie informuje o spadku atrakcyjności osiedleńczej tego obszaru. Do regionów najmniej atrakcyjnych pod względem osiedleńczym należały województwa świętokrzyskie i lubelskie, zaś na przeciwnym biegunie znalazły się: mazowieckie, pomorskie, małopolskie, na terenie których znajdowały się najbardziej atrakcyjne pod względem rynku pracy aglomeracje miejskie: Warszawa, Kraków, Trójmiasto.

W ostatnich latach mieszkańcy województwa łódzkiego przeprowadzali się najczęściej do województw: mazowieckiego (w 2019 r. ujemne saldo migracji wyniosło 1 754 osób), dolnośląskiego (-653) i małopolskiego (-342). Dodatni bilans przemieszczeń, na poziomie ponad 100 osób (w 2019 r.), region łódzki miał z województwami świętokrzyskim i lubelskim, a sięgający kilku osób rocznie z kujawsko-pomorskim, podkarpackim i podlaskim (wykr. 2).

Wykr. 2. Salda migracji województwa łódzkiego z pozostałymi województwami w kraju w 2010, 2019 i 2020 r.

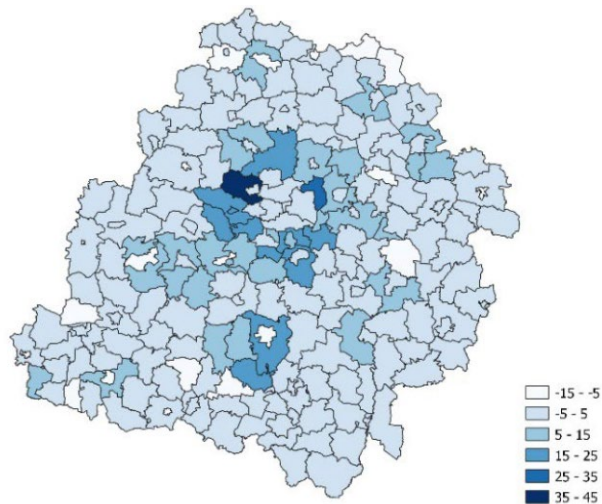


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Jeśli porównamy rozmiary sald migracji z roku pandemii COVID-19 (2020) z rokiem bezpośrednio wcześniejszym (2019), można zauważyć, że nastąpiło ograniczenie ujemnych sald migracji dla województwa łódzkiego ze wszystkimi województwami, na rzecz których od dekady region tracił mieszkańców. Największe zmniejszenie ujemnego bilansu migracyjnego nastąpiło, w porównywanym roku, w przypadku województwa mazowieckiego. Odwrotna sytuacja nastąpiła w odniesieniu do województw, z którymi region łódzki miał dodatnie salda migracji. W przypadku lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego nastąpił wzrost dodatnich sald migracji dla województwa łódzkiego. Ponadto w pierwszym roku pandemii nie nastąpiła zmiana kierunków przemieszczeń ludności. Zarówno przed COVID-19, jak i w jego trakcie region łódzki miał dodatnie i ujemne salda migracji z tymi samymi województwami.

Ubytek migracyjny nie dotyczy wszystkich obszarów województwa łódzkiego. Uwzględniając podział regionu na mniejsze jednostki administracyjne (gminy) wiadać, że zdecydowana większość gmin miejskich w regionie charakteryzowała się ujemnym bilansem migracyjnym, zaś w przypadku gmin wiejskich zlokalizowanych w polu oddziaływania średnich i dużych miast dominował trwały napływ mieszkańców. Szczególnie gminy sąsiadujące z Łodzią charakteryzują się od lat trwałą przewagą napływu nad odpływem mieszkańców (mapa 1, 2 i 3). Do najbardziej atrakcyjnych miejsc do zamieszkania w regionie należą m.in. gminy wiejskie: Aleksandrów Łódzki, Pabianice, Nowosolna, Rzgów, Tuszyń, Lutomiersk oraz Zgierz.

Mapa 1. Salda migracji dla gmin województwa łódzkiego w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców gminy w 2010 r.

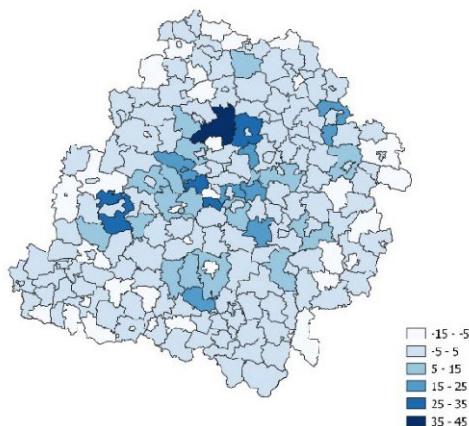


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Zjawisko przyrostu migracyjnego na obszarach wiejskich obserwowane jest w całym kraju (Liszewski, 2005; Gałka, Warych-Juras, 2011; Pietrzak-Wilk, 2013; Śleszyński, 2015; Kałuża-Kopias, 2017, 2021; Potrykowska, 2017; Kurek, Wójtowicz, Gałka, 2020). Jest to w dużej mierze spowodowane efektem suburbanizacji związanej z lokowaniem inwestycji w dużych ośrodkach miejskich i obszarach je okalających. Konsekwencją metropolizacji¹ działań gospodarczych jest selektywny napływ na te obszary kapitału ludzkiego. Głównie ludzi w średnim wieku, których dochody są wyższe od średnich w regionie (Węclawowicz i in., 2006; Kurek, Gałka, Wójtowicz, 2014). Gminy wiejskie sąsiadujące ze stolicą regionu oferują atrakcyjne warunki do zamieszkania oraz zapewniają dobry dojazd do Łodzi, stanowiącej miejsce pracy i nauki.

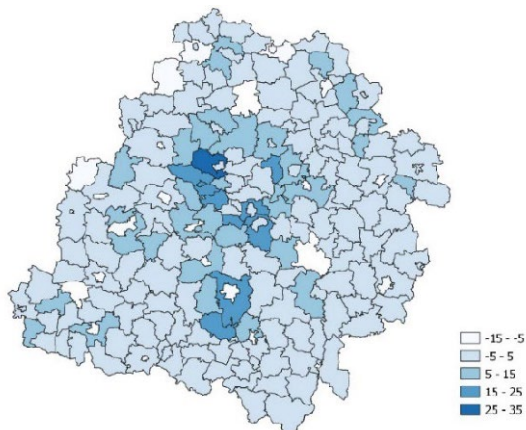
¹ Metropolizacja oznacza, że mamy do czynienia z dekoncentracją wewnątrz aglomeracji miejskiej, tj. rozwojem przestrzennym aglomeracji poprzez wzrost przemieszczeń ludności na obszary okalające wyraźnie zaznaczone centrum miejskie.

Mapa 2. Salda migracji dla gmin województwa łódzkiego w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców gminy w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Mapa 3. Salda migracji dla gmin województwa łódzkiego w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców gminy w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Większość gmin miejskich – jak już zaznaczone wcześniej – charakteryzowała się ubytkiem migracyjnym mieszkańców. Największa intensywność ubytku migracyjnego dotyczyła małych i średnich miast położonych blisko granic administracyjnych województwa i oddalonych od większych ośrodków miejskich. W 2019 r., odnosząc ujemne wartości sald migracji do liczby ludności w gminie, powyżej 10 osób na 1 000 mieszkańców traciły miasta: Bełchatów, Błaszki, Biała Rawska, Piątek, Poddębice.

Miasta przyciągające migrantów stanowiły niewielką grupę w regionie łódzkim. Są to najczęściej mniejsze ośrodki miejskie położone w pobliżu Łodzi, dobrze z nią skomunikowane, tj. Rzgów, Tuszyń oraz Aleksandrów Łódzki. Czynnikiem, które determinują napływ do mniejszych ośrodków miejskich zlokalizowanych w pobliżu stolicy regionu są niższe koszty utrzymania związane nie tylko z cenami mieszkań i czynszów, ale także często również mniejszymi kosztami paliwa oraz żywności. Jednocześnie niewielka odległość od stolicy pozwala na codzienne dojazdy do pracy, a w efekcie wyższe zarobki niż w mniejszym mieście.

W okresie pandemii COVID-19 i bezpośrednio przed nią (lata 2019 i 2020) większość gmin odnotowała zmniejszenie się bezwzględne rozmiarów sald migracji. W największym stopniu zmniejszyły się ujemne salda migracji w przypadku gmin znajdujących się na obrzeżach województwa łódzkiego, m.in.: gminy Bolimów, Bolesławiec, Biała Rawska, Skolin, Wieruszów. Również w przypadku gmin sąsiadujących z Łodzią w okresie pandemicznym obserwowaliśmy ograniczenie rozmiarów dodatnich sald migracji. Tylko w gminach wiejskich, m.in. Bełchatów, Dłutów czy Gidle, odnotowano wzrost rozmiarów dodatnich sald migracji. Niemniej jednak w przypadku rejestracji zameldowań i wymeldowań w dużej liczbie gmin skala oficjalnych przemieszczeń jest na tyle mała i w poszczególnych latach charakteryzuje się dużą zmiennością, że trudno mówić o jakichkolwiek prawidłowościach (np. gminy: Chąšno, Budziszewice, Szadek, Głowno).

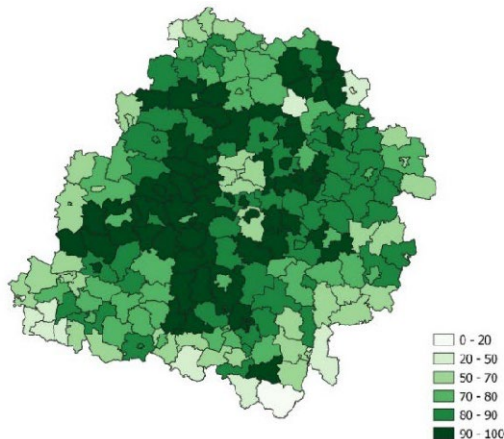
3. Migracje wewnątrzwojewódzkie i międzywojewódzkie

Bezpośredni wpływ na zmianę liczby i struktury mieszkańców województwa mają migracje związane z przekroczeniem granic administracyjnych. Przemieszczenia w obrębie tego samego powiatu (gminy) nie mają wpływu na zmiany ogólnego zaludnienia województwa, natomiast oddziałują na liczbę ludności poszczególnych podregionów. Mieszkańcy województwa łódzkiego przemieszczają się głównie na niewielkie odległości. Większość przemieszczeń ludności województwa odbywała się w obrębie jego granic administracyjnych. Największą otwartością (zarówno w przypadku odpływu, jak i napływu) charakteryzowały się gminy graniczące z sąsiednimi województwami – mazowieckim, wielkopolskim oraz śląskim.

W regionie łódzkim około 80% ogólnego napływu stanowiły przemieszczenia wewnątrz regionu (mapy 4, 5 i 6). Najbardziej regionalny charakter napływu widoczny był w gminach znajdujących się w centralnej części województwa – gminy wiejskie Budziszewice, Głuchów, Czarnocin oraz miastach Rzgów i Szadek. W ostatniej dekadzie rocznie prawie 100% osiedlających się osób w tych gminach pochodziło z terenów województwa łódzkiego. Najmniej regionalny charakter napływu dotyczył gmin graniczących z województwami mazowieckim, wielkopolskim oraz śląskim. W przypadku gminy wiejskiej Żytno w całej minionej dekadzie udział

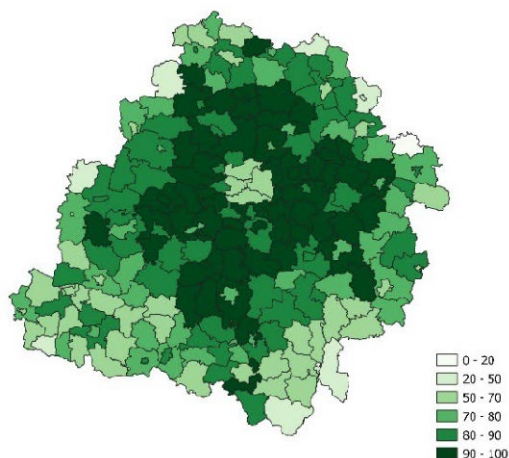
zameldowań z województwa nie przekraczał 20%. Na przeciwnym biegunie znalazły się gminy wiejskie Bolesławiec i Skomlin, w przypadku których ponad 70% meldujących się osób to mieszkańcy spoza województwa łódzkiego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w przypadku gmin graniczących z województwami mazowieckim, wielkopolskim i śląskim relatywnie większy odsetek wśród osiedlających się w nich stanowią mieszkańcy tych właśnie województw.

Mapa 4. Udział przemieszczeń wewnątrzwojewódzkich w ogóle napływu migracyjnego w gminach województwa łódzkiego w 2010 r. (jako % napływu)



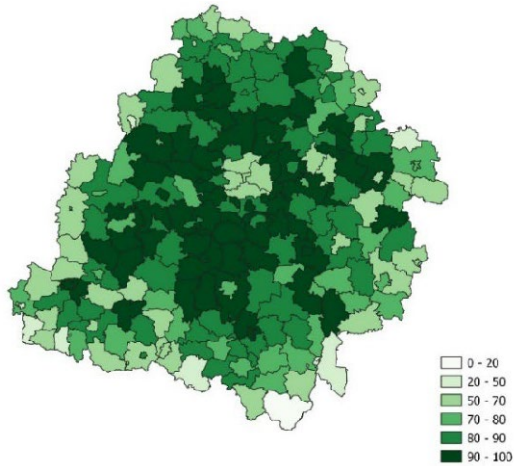
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Mapa 5. Udział przemieszczeń wewnątrzwojewódzkich w ogóle napływu migracyjnego w gminach województwa łódzkiego w 2019 r. (jako % napływu)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

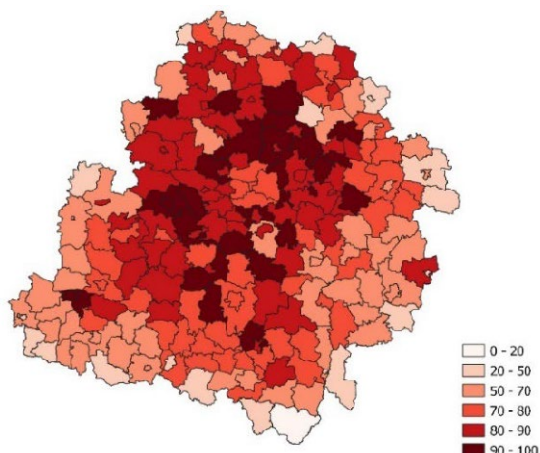
Mapa 6. Udział przemieszczeń wewnątrzwojewódzkich w ogóle napływu migracyjnego w gminach województwa łódzkiego w 2020 r. (jako % napływu)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

W ostatnich latach około 27% ogólnego odpływu stanowiły przeprowadzki poza województwo łódzkie (mapy 7, 8 i 9). W analizowanym okresie mieszkańcy gmin wiejskich: Brzeziny, Domanowice, Wodzierady, Czarnocin i Pabianice charakteryzowali się najbardziej regionalnym charakterem przeprowadzek. W przypadku tych jednostek administracyjnych przemieszczenia wewnątrzwojewódzkie stanowiły ponad 95% ogólnego odpływu. Najczęściej poza obszar województwa wyjeżdżali mieszkańcy gmin wiejskich znajdujących się w sąsiedztwie województwa mazowieckiego, wielkopolskiego oraz śląskiego. W przypadku gmin wiejskich Żytno, Bolimów oraz Goszczanów udział przeprowadzek poza województwo łódzkie stanowił ponad 70%.

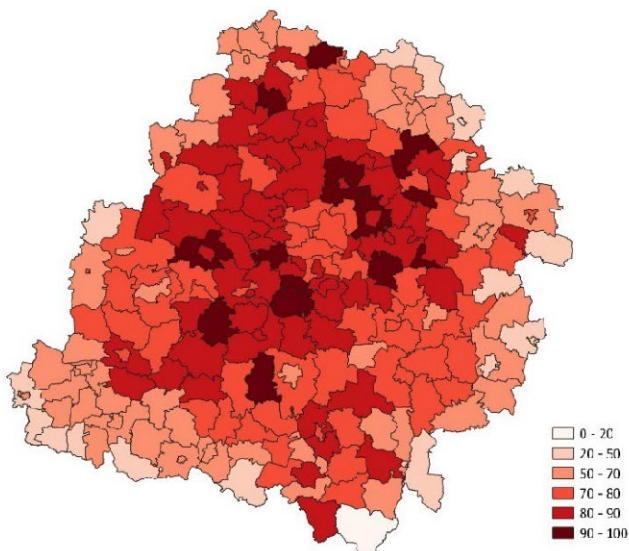
Mapa 7. Udział przemieszczeń wewnątrzwojewódzkich w ogóle odpływu migracyjnego w gminach województwa łódzkiego w 2010 r. (jako % odpływu)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

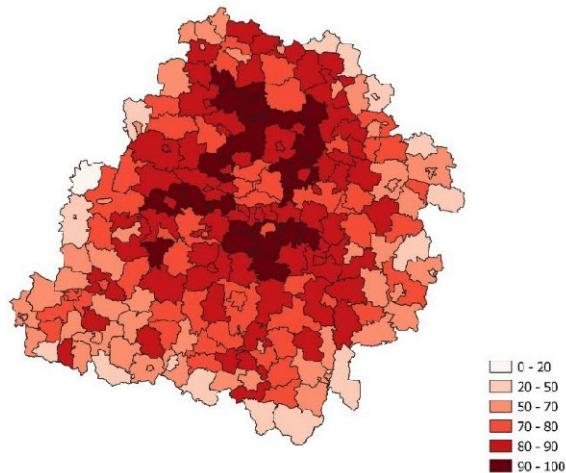
Porównując rok 2019 i 2020 można zauważyć, że w większości gmin wzrósł udział przemieszczeń (zarówno wymeldowań, jak i wymeldowanych) w obrębie województwa.

Mapa 8. Udział przemieszczeń wewnątrzwojewódzkich w ogóle odpływu migracyjnego w gminach województwa łódzkiego w 2019 r. (jako % odpływu)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Mapa 9. Udział przemieszczeń wewnątrzwojewódzkich w ogóle odpływu migracyjnego w gminach województwa łódzkiego w 2020 r. (jako % odpływu)



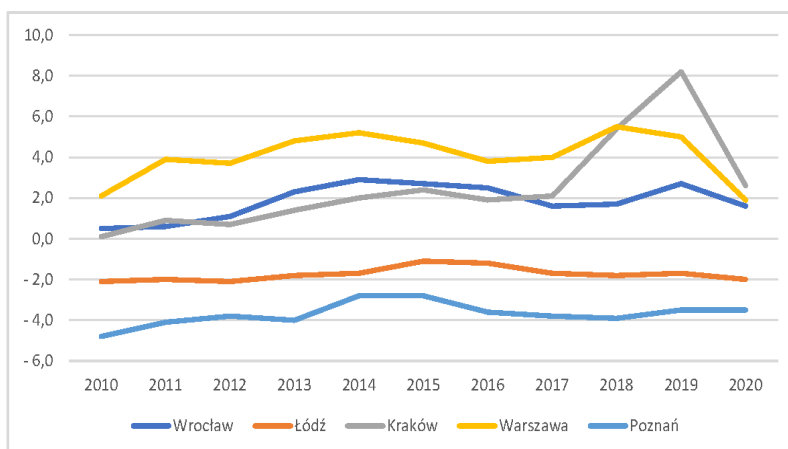
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

4. Specyfika migracyjna Łodzi

W przypadku migracji wewnętrznych stolica regionu miasto Łódź, od 1998 r. odnotowuje stale ujemne salda migracji (Kałuża-Kopias, 2016). Spośród pozostałych wielkich polskich miast (tj. takich w których liczba mieszkańców przekracza 500 tys.) tylko Poznań charakteryzował się w ostatnich dziesięciu latach ubytkiem migracyjnym mieszkańców, którego natężenie przyjmowało większe rozmiary niż w Łodzi (wykr. 3). Biorąc jednak pod uwagę zasięg przestrzenny odpływu ludności, należy zaznaczyć, że w przypadku Poznania mamy do czynienia z silnym odpływem na obszary podmiejskie miasta, zaś odpływ z Łodzi charakteryzował się największym udziałem przeprowadzek poza obszar województwa w porównaniu z pozostałymi wielkimi miastami. W latach 2010–2020 średni udział odpływu poza województwo w ogólnych rozmiarach odpływu w przypadku Łodzi wynosił około 31%, Poznania – 15%, zaś Warszawy – 22%, Krakowa – 23%, Wrocławia – 25%).

Odmienny obraz przemieszczeń pokazują dane GUS w przypadku Krakowa, Warszawy i Wrocławia. Stolice województw małopolskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego miały dodatni bilans migracji. W przypadku tych trzech miast widać, że ostatni rok analizy (2020), według oficjalnych statystyk, charakteryzował się spadkiem intensywności przemieszczeń, co mogło być spowodowane sytuacją pandemii COVID-19, efektem której był spadek skłonności do rejestracji zameldowań i wymeldowań oraz ograniczenie przeprowadzek. W przypadku Łodzi i Poznania w 2019 i 2020 r. zmiany w natężeniu salda migracji były niewielkie.

Wykr. 3. Natężenie salda migracji na 1 000 mieszkańców miasta w latach 2010–2020



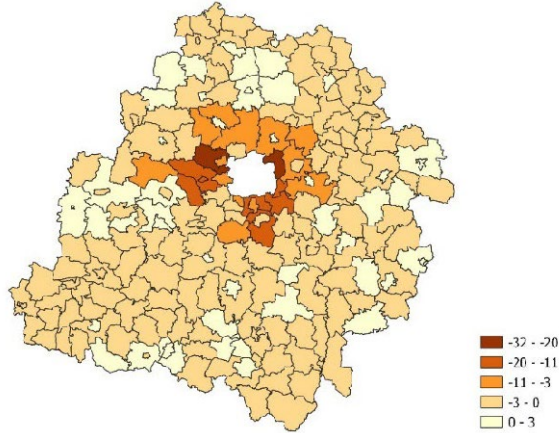
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Zdecydowana większość emigrujących mieszkańców Łodzi nie opuszcza regionu, lecz przenosi się przede wszystkim na tereny gmin okalających stolicę regionu. Znaczącą przyczyną tego stanu rzeczy jest proces suburbanizacji. Przeprowadzki na obszary okalające miasto charakterystyczne są nie tylko dla mieszkańców Łodzi, ale również dotyczą większości wielkich, dużych i średnich miast w Polsce. Gdy porównamy zasięg przestrzenny przemieszczeń mieszkańców największych miast w Polsce w ostatniej dekadzie (Kałuża-Kopias, 2020) to widać, że wszystkie wielkie miasta miały ujemne salda migracji z obszarami wiejskimi sąsiadującymi z nimi. W przypadku mieszkańców wielkich miast mamy do czynienia z odpływem głównie na tereny wiejskie otaczające analizowane miasta (położone od miasta w promieniu około 20–40 km), które tworzą tzw. obszar metropolitalny miasta². Mieszkańcy Łodzi, szukając bardziej korzystnych warunków do życia, przenoszą się głównie do gmin wiejskich okalających miasto. W ostatniej dekadzie największe ujemne salda migracji Łódź miała z gminami wiejskimi: Aleksandrów Łódzki, Nowosolna oraz Tuszyń. Mieszkańcy miasta równie chętnie na miejsce zamieszkania wybierali: Andrespol, Zgierz, Rzgów, Brójce czy Lutomiersk (mapy 10, 11 i 12). Łódź miała natomiast dodatni bilans przepływów migracyjnych z dużymi miastami regionu, m.in. Tomaszowem Mazowieckim, Sieradzem, Bełchatowem, Kutnem, Radomiem, Piotr-

² Według klasyfikacji NUTS 3 w skład łódzkiego obszaru metropolitalnego wchodzi gminy: miasto Łódź, Andrespol, Aleksandrów Łódzki, Brójce, Brzeziny, Dłutów, Dobroń, Dmosin, Głowno – g. miejska, Głowno – g. wiejska, Jeżów, Koluszki, Konstantynów Łódzki, Ksawerów, Lutomiersk, Nowosolna, Ozorków, Pabianice, Parzęczew, Rogów, Rzgów, Stryków, Tuszyń, Zgierz.

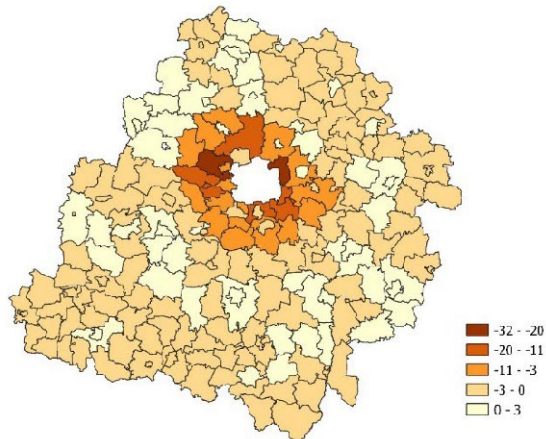
kowem, Widawą, Radomskiem. Dzieje się tak dzięki studentom, którzy po przyjeździe na studia do miasta zostają w nim na stałe po zakończeniu edukacji (Szukalski, 2012).

Mapa 10. Salda migracji dla Łodzi z gminami województwa w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców gminy w 2010 r.



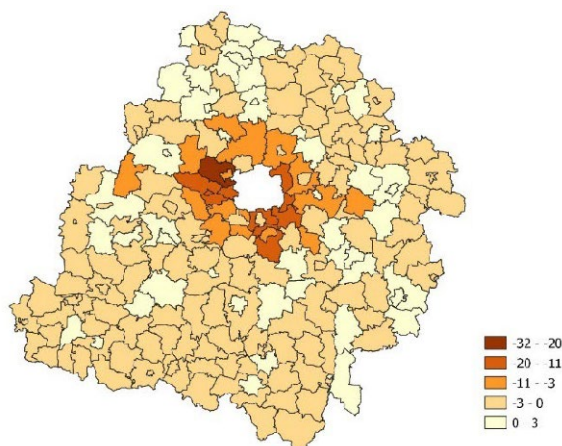
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Mapa 11. Salda migracji dla Łodzi z gminami województwa w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców gminy w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

Mapa 12. Salda migracji dla Łodzi z gminami województwa w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców gminy w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS *Demografia*, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx/>.

W przypadku migracji poza województwo łódzianie najczęściej decydowali się na inne miasto (71%). Bliskość stolicy Polski sprawia, że Łódź w ostatniej dekadzie traciła oficjalnie w wyniku ujemnych sald migracji na rzecz Warszawy średnio około 260 osób rocznie. Również ujemny bilans migracyjny miasto miało z pozostałymi czterema wielkimi miastami. W 2019 r. największe ujemne saldo migracji, wynoszące 263 osób, dotyczyło wymiany migracyjnej z Warszawą. W przypadku pozostałych wielkich miast ubytek migracyjny był znacznie mniejszy i wynosił: w przypadku Krakowa 9 osób, Poznania – 15 i Wrocławia – 32. W roku pandemicznym (2020) rozmiary ujemnych sald migracji stolicy regionu z pozostałymi wielkimi miastami zmniejszyły się. W największym stopniu zmalał ujemny bilans zameldowań i wymeldowań dla Łodzi z Warszawą (saldo migracji wewnątrz krajowych w 2020 r. wyniosło –185 osób).

Ujemne salda migracji dla stolicy regionu łódzkiego częściowo wynikają z niewielkiego napływu studentów spoza województwa. Wiele wskazuje na malejące znaczenie Łodzi jako ośrodka akademickiego (Szukalski, 2012). W skali województwa łódzkiego ponad połowa studentów pochodziła z regionu. Najliczniejszą grupę studentów stanowiły osoby pochodzące z powiatów zgierskiego i pabianickiego, natomiast najmniej respondentów pochodziło z powiatów południowo-zachodnich (powiatów wieruszowskiego, wieluńskiego i pajęczańskiego) oraz powiatu skierniewickiego (Sokołowicz i in., 2010).

5. Wnioski

Celem niniejszego opracowania była analiza skali i zasięgu przestrzennego migracji ludności w województwie łódzkim. Przedstawione dane jednoznacznie wskazują na utrzymywanie się niekorzystnej sytuacji w województwie łódzkim, jeśli chodzi o saldo migracji wewnętrznych.

Należy jednak zdawać sobie sprawę, że dane z rejestrów meldunkowych nie oddają całej skali przepływów migracyjnych w poszczególnych latach. Fakt ten wynika z niedopełniania obowiązku meldunkowego bądź dopełnianie go z dużym opóźnieniem przez sporą część migrantów. W rzeczywistości wielkość napływu do najbardziej atrakcyjnych gmin województwa łódzkiego może być znacznie większa, a w przypadku gmin odpływowych rozmiary ubytku ludności większe od oficjalnej liczby wymeldowań. W związku z niedoskonałością analizowanych danych statystycznych obliczone na ich podstawie wskaźniki odzwierciedlają jedynie główne trendy w ruchu migracyjnym.

W najlepszej sytuacji, z punktu widzenia atrakcyjności migracyjnej, były gminy sąsiadujące ze stolicą regionu, mające dodatni bilans migracyjny, charakteryzujące się napływem ludności głównie z obszarów województwa. Świadczy to o występowaniu procesu suburbanizacji na terenie gmin wokół Łodzi, co nie pozostaje bez wpływu na umocnienie się regresu demograficznego stolicy regionu. W obecnych czasach podział na obszary miejskie i wiejskie nie odpowiada rzeczywistości. W wyniku suburbanizacji obszary wiejskie otaczające duże i średnie miasta utraciły już dawno swój rolniczy charakter i stały się „sypialniami” dla miast. Warto zatem spojrzeć na metropole z perspektywy integracji obszarów wiejskich i miejskich wchodzących w jej skład.

W przypadku gmin, które charakteryzują się ujemnym bilansem przemieszczeń, mamy do czynienia z utratą przez nie osób o stosunkowo wyższych dochodach i często lepiej wykształconych. Prowadzić to będzie do zmniejszenia się wpływów z podatków na korzyść gmin z dodatnim saldem migracji znajdujących się w obrębie miast regionu. Utrzymywanie się tej sytuacji w długim okresie będzie prowadzić do spadku już i tak niskiej atrakcyjności osiedleńczej gmin odpływowych (m.in. można spodziewać się spadku wartości nieruchomości i osłabienia zainteresowania inwestorów).

Ujemny bilans przemieszczeń międzywojewódzkich dla regionu świadczy o niskiej atrakcyjności osiedleńczej województwa łódzkiego. Region traci głównie mieszkańców na rzecz województw ościennych, a w największym stopniu mieszkańcy regionu przenoszą się do województwa mazowieckiego. Szczególnie jest to widoczne w przypadku Łodzi, która traci w wyniku migracji mieszkańców w przeciwieństwie do Warszawy, Krakowa czy Wrocławia. Wśród wielkich miast widać dominację Warszawy, która charakteryzuje się wysokim natężeniem przyrostu migracji spoza

województwa. Z punktu widzenia rozwoju procesów społeczno-gospodarczych wielkie miasta rozwijają się szybciej od pozostałych mniejszych jednostek administracyjnych. Dotyczy to szczególnie Krakowa, Poznania, Warszawy i Wrocławia. Miasta te, będąc atrakcyjnymi lokalizacjami biznesu i stwarzając dobre warunki życia, przyciągają nowych mieszkańców. Najsłabszy potencjał rozwojowy wśród badanych miast ma Łódź. Bez wątplenia bodźce ekonomiczne, wśród których znajdują się czynniki związane z sytuacją na rynku pracy, wpływają istotnie na ruch wędrowny ludności.

Z pewnością na rozmiary przyszłych kierunków przemieszczeń w przypadku województwa łódzkiego wpływ będzie miało kilka czynników. Pierwszy z nich to tempo rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, zwłaszcza jego stolicy. Kolejny z czynników to proces suburbanizacji, który – jak pokazują dane GUS prezentowane we wcześniejszych punktach niniejszego opracowania – ma coraz bardziej istotny wpływ na migracje mieszkańców wielkich aglomeracji miejskich w kraju.

Oczywiście nie znamy do końca skali zjawiska migracji opierając się wyłącznie na danych meldunkowych. Złożoność i duża dynamika procesów migracyjnych sprawiają, że coraz trudniej jest prowadzić ich pomiar na podstawie tych danych. Nadziejemy na uzyskanie bardziej wiarygodnych danych w odniesieniu do migracji jest Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań z 2021 r., którego wyniki pozwolą ocenić zmianę skali migracji i jej cech strukturalnych.

Bibliografia

- Bieńkowska, D., Ulański, C., Szymańska, J. (red.). (2010). *Trajektorie migracyjne województwa podkarpackiego*. Centrum Doradztwa Strategicznego, Kraków.
- Długosz, M. (2021). *Aktywność migracyjna małych miast województwa dolnośląskiego*. „Studia Miejskie”, 42, 25–43.
- Gałka, J., Warych-Juras, A. (2011). *Regionalne uwarunkowania suburbanizacji w Polsce*. „Studia Miejskie”, 3, 147–157.
- Ilnicki, D. (2020). *Wielkość i kierunki migracji na pobyt stały w województwie wielkopolskim w latach 2002–2017*. „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 52, 141–160.
- Jończy, R. (2014). *Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszony) w badaniu procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 360, 1, 1–18.
- Jończy, R. (2019). *Migracje a sytuacja demograficzna Polski*, W: J. Hrynkiewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska (red.). *Migracje a sytuacja demograficzna Polski*. Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- Józefowicz, K. (2020). *Atrakcyjność migracyjna miast i obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego*. „Space – Society – Economy”, 31, 213–227.
- Kałuża-Kopias, D. (2016). *Migracje w województwie łódzkim*, „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 290, 187–197.

- Kałuża-Kopias, D. (2017). *Migracje w województwie łódzkim*, W: J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna województwa łódzkiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, RRL, Warszawa, 138–157
- Kałuża-Kopias, D. (2020). Zasięg przestrzenny migracji na przykładzie największych miast w Polsce a wiek migrantów. „Wiadomości Statystyczne”, nr 26 (12), 7–20.
- Kałuża-Kopias, D. (2021). *Ruch wędrowniczy ludności w województwie łódzkim po 2002 r.* „Space – Society – Economy”, 32, 61–81. <http://dx.doi.org/10.18778/1733-3180.31.01>.
- Kurek, S., Gałka, J., Wójtowicz, M. (2014). *Wpływ suburbanizacji na przemiany wybranych struktur demograficznych i powiązań funkcjonalno-przestrzennych w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym*. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków.
- Kurek, S., Wójtowicz, M., Gałka, J. (2020). Population growth in functional urban areas. In *Functional Urban Areas in Poland*, 33–50, Springer, Cham.
- Liszewski, S. (2005). *Delimitacja obszaru metropolitalnego Łodzi*. W: K. Bald, T. Markowski (red.). *Obszar metropolitalny Łodzi – wyzwania i problemy*. „Biuletyn KPZK PAN”, 215, 25–47.
- Liszewski, S. (2010). Kształtowanie miejskiej sieci osadniczej regionu metropolitalnego. Przykład metropolii łódzkiej. W: S. Ciok, P. Migoń (red.). *Przekształcenia struktur regionalnych. Aspekty społeczne i przyrodnicze*, 47–63. Wyd. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Mantey, D. (2013). *Pułapka suburbanizacji, czyli o planach migracyjnych młodych piaseczan*. „Przegląd Geograficzny”, 85(2), 271–289.
- Mierzejewska, L., Wdowicka, M. (2020). *Procesy suburbanizacji w strefie podmiejskiej Poznania*. „Prace i Studia Geograficzne”, 3, 125–137.
- Mikulec, A. (2008). *Próba delimitacji obszaru metropolitalnego Łodzi na przykładzie ruchu wędrowniczy ludności w latach 1989–2007*. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź.
- Mikuła, Ł. (2012). *Wpływ migracji na rozwój przestrzenny aglomeracji poznańskiej*. W: E. Gołata (red.). *Migracje mieszkańców dużych miast*, Poznań: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, s. 186–201.
- Pietrzak, M.B., Wilk, J. (2013). *Obszary metropolitalne Polski południowej a ruch migracyjny ludności*. „Ekonomia i Prawo”, XII, 2, 489–506.
- Potrykowska, A. (2017). *Migracje wewnętrzne w województwie mazowieckim*. W: J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.). *Sytuacja demograficzna Mazowsza jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*. RRL, Warszawa, 121–143.
- Sokołowicz, M., Boryczka, E., Kina, E., Tomaszewska, A., Zasina, J., Feltynowski, M. (2010). *Raport z badań. Łódź w oczach studentów łódzkich publicznych uczelni wyższych IV edycja (2009–2010)*. Łódź. http://www.spatium.uni.lodz.pl/uploads/raport_z_badan_lodz_w_oczach_studentow_lodzkich_publicznych_uczelni_wyzszych_4_edycja_2009_2010.pdf. Dostęp: 20.03.2022.
- Szafrańska, E., Michalska-Żyła, A. (2021). *A qualitative approach to the migration attractiveness of a city: Łódź in the opinions of new residents*. „Konwensatorium Wiedzy o Mieście”, 6(34), 135–142.
- Szmytkie, R. (2020). *The impact of residential suburbanization on changes in the morphology of villages in the suburban area of Wrocław, Poland*. „Environmental & Socio-economic Studies”, 8(4), 24–43.
- Szukalski, P. (2012). *Sytuacja Demograficzna Łodzi*. Wyd. Biblioteka, Łódź.

- Szukalski, P. (2020). *Przestrzenne zróżnicowanie starości demograficznej we współczesnej Polsce*. Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny 2020, 7, Łódź.
- Szukalski, P. (2021). *Rok z Covid-19: o przyspieszonej i nierównomiernej depopulacji Polski*. Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny 2021, 7, Łódź.
- Śleszyński, P. (2011). *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*. „Studia Demograficzne”, 2, 35–58.
- Śleszyński, P. (2013). *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*. „Przegląd Geograficzny”, 85(2), 173–197.
- Śleszyński, P. (2015). *Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza. Wybrane wyniki badań prowadzonych w projekcie „Trendy Rozwojowe Mazowsza”*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 16(61), 43–66.
- Wdowicka, M., Mierzejewska, L. (2020). *Procesy suburbanizacji w strefie podmiejskiej Poznania*. „Prace i Studia Geograficzne”, 65(3), 125–137.
- Węclawowicz, G., Bański, J., Degórski, M., Komornicki, T., Korcelli, P., Śleszyński, P. (2006). *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wiek*. Monografie 6. PAN IGiPZ.
- Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. 2006. *Studia Regionalne i Lokalne*. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych. UW. Wyd. specjalne T. II 2006. Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa
- Więclaw-Michniewska, J. (2006). *Krakowskie suburbia i ich społeczność*. Wyd. Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
- Zużńska-Żyśko, E. (2017). *Region Metropolitalny Silesia w świetle koncepcji funkcjonalnych*. „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” PAN, 174, 116–125.

Lokalna polityka senioralna na peryferyjnych obszarach wiejskich

1. Wprowadzenie

Peryferyjne obszary wiejskie od dawna traktowane są jako przysłowiowa „Polska B”. O ile wieś podmiejska w ostatnich latach podlega napływowi ludności i urbanizacji w znaczeniu socjologicznym i przestrzennym, o tyle wieś daleka od większych ośrodków miejskich to obszar od dekad wyludniający się, utrzymujący niekorzystną strukturę gospodarczą, gorzej wyposażony w infrastrukturę, mniej atrakcyjny z punktu widzenia wyboru miejsca zamieszkiwania przez młodzież. W efekcie młodzi ludzie opuszczają takie właśnie obszary w ostatnich dziesięcioleciach, przyspieszając proces zmiany struktury wieku, co w wyniku zmniejszania się odsetka ludności relatywnie młodej i wynikającej stąd niskiej liczby urodzeń doprowadzało wręcz do deformacji piramidy wieku. W rezultacie peryferyjne obszary wiejskie odznaczają się wysokim poziomem starości demograficznej, a zwłaszcza bardzo wysokim odsetkiem ludności bardzo starej.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakterystycznych cech polityki senioralnej prowadzonej przez samorządy i inne podmioty na wspomnianych wyżej peryferyjnych obszarach wiejskich. Zdawać sobie należy bowiem sprawę z tego, że różnorodne ograniczenia – typowe dla obszarów poddanych depopulacji w połączeniu ze specyficznymi czynnikami regionalnymi – utrudniają, a przynajmniej wymuszają modyfikację, stosowanie na tych terenach tych modeli wspierania seniorów, które zazwyczaj utożsamiane są z typowym, czyli realizowanym w warunkach miejskich, sposobem realizacji polityki senioralnej.

^a Uniwersytet Łódzki. Rządowa Rada Ludnościowa. Komitet Nauk Demograficznych PAN.

Cel powyższy osiągnięty zostanie poprzez realizację kilku celów szczegółowych, a mianowicie:

- 1) prezentację sytuacji demograficznej obszarów peryferyjnych w kontekście starzenia się ludności i jej wpływu na możliwości uzyskania wsparcia przez najbardziej potrzebujących seniorów;
- 2) zdefiniowanie specyfiki ograniczeń zasobów typowej dla takich obszarów;
- 3) określenie regionalnych i lokalnych uwarunkowań polityki senioralnej;
- 4) wskazanie – na bazie koncepcji zarządzania kurczącymi się regionami i miastami – działań umożliwiających bardziej efektywną realizację lokalnej polityki senioralnej i szerzej lokalnej polityki społecznej.

Powyższe cele szczegółowe samoistnie strukturyzują dalszą część niniejszej pracy.

2. Starość demograficzna wiejskich obszarów peryferyjnych

Wyludnianie się peryferyjnych, wiejskich obszarów to zjawisko obserwowane od wielu lat (Eberhardt, 1989; Wesołowska, 2018). Zapoczątkowane ucieczki osób młodych z przeludnionej wsi w latach 50. i 60. XX w., w kolejnych dekadach w większym stopniu związane były z rosnącymi aspiracjami edukacyjnymi, zawodowymi i ekonomicznymi, prowadząc do zmniejszania się liczby ludności wskutek ujemnego salda migracji. W ostatnim trzydziestoleciu w coraz większym stopniu depopulacja na wspomnianym obszarze jest wynikiem długookresowych skutków masowej ucieczki młodych – a zatem szybko zmniejszającej się liczby urodzeń prowadzącej do ujemnego przyrostu naturalnego.

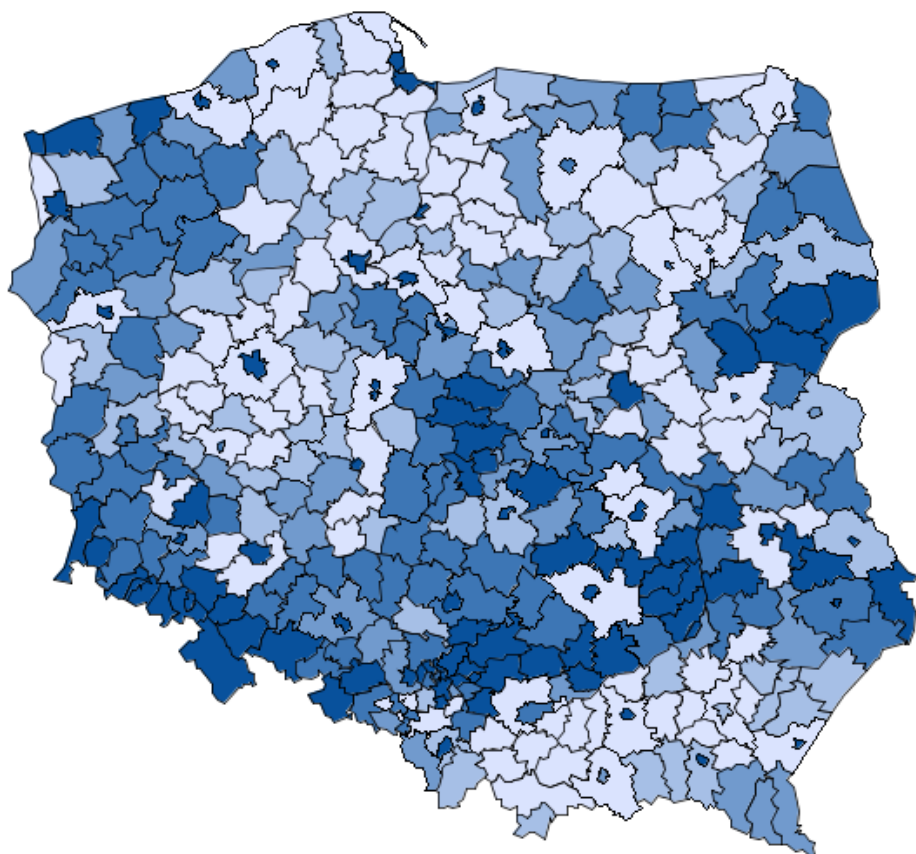
Powyższe zmiany prowadzą na interesujących nas w niniejszym opracowaniu obszarach do szybkiej zmiany struktury wieku przejawiającej się wyższym niż średni – a niekiedy w warunkach deformacji piramidy wieku zdecydowanie wyższym – udziałem seniorów (60+/65+) i nestorów (80+/85+).

Zanim zapoznamy się z odpowiednimi danymi odnoszącymi się do rozkładu wieku, warto zastanowić się, od czego może zależeć występowanie przestrzennego zróżnicowania struktury wieku ludności, w tym i odsetka osób w wieku 60 lat i więcej. Generalnie odpowiadać za to mogą trzy podstawowe czynniki: rozrodczość, umieralność i migracje (Gawryszewski, 2005; Kurek, 2008). Wysoka częstość rodzenia dzieci wpływa na odmłodzenie danej populacji, prowadząc do niskiego udziału seniorów – przeciwnie działa niskie natężenie urodzeń w badanej populacji. Wysoka umieralność – przejawiająca się niskim trwaniem życia – również odmładza zbiorowość, zmniejszając liczbę osób dożywających do zaawansowanego wieku. Z kolei niska umieralność prowadzi do dużej bezwzględnej liczby seniorów, podwyższając też ich udział. Podobnie w przypadku migracji odmiennie działa imigracja i emigracja. Ponieważ przesiedlają się głównie ludzie młodzi, emigracja postarza zbiorowość, z kolei napływ ją odmładza. Co więcej, wpływ ten jest nie tylko czasowy, ale i długo-

okresowy, albowiem młodzi migranci, przenosząc się, zabierają ze sobą swoje zdolności prokreacyjne, co prowadzi do rodzenia się ich dzieci w nowym miejscu zamieszkiwania. Oczywiście, patrząc na mapę obrazującą stopień zaawansowania starości demograficznej według powiatów (mapa 1 i 2 – wielkości przedstawione są przy zastosowaniu podziału powiatów na kwintyle, a zatem pięć równolicznych części, gdzie im ciemniejsze kolory, tym wyższy udział osób starszych), uwzględnić naraz trzeba wszystkie trzy powyższe czynniki, albowiem działają one łącznie.

W rezultacie we współczesnej Polsce zaobserwować można, że tereny najbardziej zaawansowane pod względem starości demograficznej to przede wszystkim tereny wiejskie położone z dala od większych miast (mapa 1 i 2).

Mapa 1. Poziom starości demograficznej w Polsce w 2020 r. według powiatów (udział osób 60+)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Obszary odznaczające się najwyższymi udziałami seniorów zlokalizowane są głównie na terenie „depopulacyjnego trójkąta” (Szukalski, 2017, 2019), tj. na ziemiach, w skład których wchodzi dawne Królestwo Kongresowe powiększone o Opolszczyznę, Górny Śląsk i południe Dolnego Śląska. Do tego obszaru dodać należy fragment województwa lubuskiego i warmińsko-mazurskiego oraz większość zachodniego Pomorza i powstaje mapa najwyższego zaawansowania procesu starzenia się ludności Polski. We wszystkich przypadkach głównym powodem jest długookresowy odpływ ludności poszukującej lepszego miejsca do zamieszkiwania. Jednakże „na papierze” ten jednolity obszar w rzeczywistości charakteryzuje się występowaniem powiatów o niższym udziale ludności 60+. Są to w zdecydowanej większości tereny okalające miasta na prawach powiatów, tereny, które odmłodzone zostały w ostatnich dwóch dekadach wskutek suburbanizacji, tj. osiedlania się zamożniejszej części ludności większych miast na terenach podmiejskich, umożliwiających codzienny dojazd do pracy, szkoły czy w celu skorzystania z usług społecznych oferowanych przez miasto. Ponieważ masowa suburbanizacja wystąpiła relatywnie niedawno, ludność osiedlająca się na terenach podmiejskich nie zdążyła się zestarzeć, a co więcej – część migracji była zapewne związana z planami prokreacyjnymi, co łącznie prowadzi do względnej młodości terenów podmiejskich. Z kolei tracące ludzi w wieku 30–40 lat większe miasta odznaczają się relatywnie wysokim udziałem seniorów, zwłaszcza w porównaniu z terenami okalającymi.

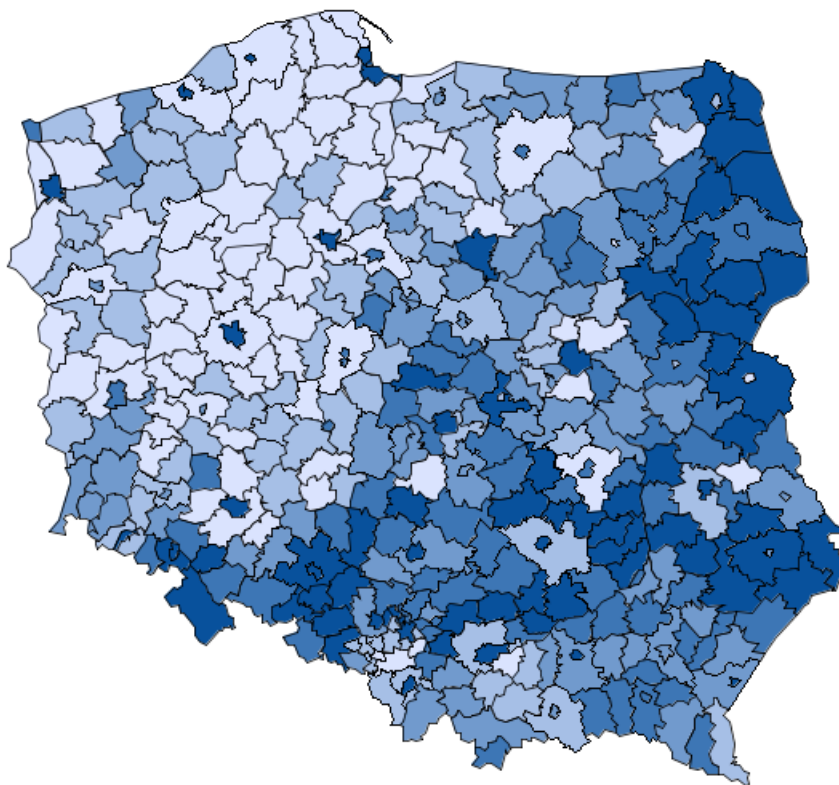
W rezultacie na koniec 2020 r. w 16 powiatach – głównie tych grodzkich – odsetek osób 60+ przekraczał 30%, zaś w dalszych 49 – głównie zlokalizowanych na interesujących nas terenach – 28,0–29,9%, podczas gdy dla Polski ogółem wartość ta wynosiła 25,6%. Z kolei jedynie w 9 powiatach udział ten przybierał poniżej 20%, zaś w dalszych 25 przybierał wartości wyższe, choć nieprzekraczające 22%. Tereny te obejmowały głównie albo tereny podmiejskie większych miast, albo tereny o długotrwanie wysokiej dzietności (Kaszuby, Nowosądecczyzna).

W przypadku gmin na koniec 2020 r. występowały takie 3, w których udział osób w wieku 60 lat i więcej przekraczał 40% (Orla – 42,1%; Dubicze Cerkiewne – 41,9%; Czyże – 40,6%). Wszystkie zlokalizowane były w południowo-wschodniej części województwa podlaskiego, a zatem na interesujących nas obszarach. W kolejnych 6 udział ten mieścił się w przedziale 35–40% (ponownie Podlasie, za wyjątkiem mających bardzo specyficzną sytuację gmin uzdrowiskowych). W takich skrajnych sytuacjach polityka senioralna ogranicza się zapewne jedynie do realizacji zadań obli-gatoryjnych.

Mówienie o starości demograficznej na podstawie analizy ludności w wieku 60+ jest przejawem nieznamomości prawdziwych problemów, jakie łączą się na poziomie lokalnym ze starzeniem się ludności. W rzeczywistości z punktu widzenia konieczności zapewnienia usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych czy dostępu do usług leczni-

czych zdecydowanie ważniejszy jest efekt podwójnego starzenia się ludności, prowadzący do szybkiego wzrostu udziału osób bardzo starych. Ponownie można się sprzeczać, jaką cezurę wieku przyjąć w celu wydzielenia osób bardzo starych. Najczęściej funkcjonują granice 75, 80 i 85 lat, zaś w polskich realiach, jak wykazały badania PolSenior (Błędowski, 2012) najlepsza jest ta środkowa. Stąd też warto przyrzeć się zróżnicowaniu przestrzennemu zaawansowania tak zdefiniowanej późnej starości (mapa 2).

Mapa 2. Poziom zaawansowanej demograficznej starości w Polsce w 2020 r. według powiatów (udział osób 80+)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

O ile w skali całego kraju udział mieszkańców w wieku 80 lat i więcej wynosi 4,4%, to w 17 powiatach jest poniżej 3%, zaś łącznie w 154 poniżej 4%. Z drugiej strony, jedynie w 64 powiatach frakcja ta przekracza 5%, w tym jedynie w 5 więcej niż 6% (bielski, hajnowski, siemiatycki, Sopot i Zabrze). Wśród jednostek o najwyższym poziomie demograficznie zaawansowanej starości znajdziemy przede wszystkim albo peryferyjnie położone obszary wiejskie, albo duże miasta poddane depopulacji

i suburbanizacji. Ponownie przyjrzenie się danym na temat powiatów o ekstremalnym udziale sędziwych starców wskazuje, iż najniższe frakcje znaleźć można na terenach wielkomiejskich suburbiów, podczas gdy największe udziały występują na terenach długotrwanie depopulacyjnych. W tym przypadku bowiem układ przestrzenny (mapa 2) pokrywa się praktycznie w całości z danymi odnoszącymi się do wspomnianego już „depopulacyjnego trójkąta”, aczkolwiek zaznaczyć należy występowanie relatywnie wysokich wartości również na terenie Podkarpacia, a zatem regionu który wraz z innymi województwami „ściany wschodniej” (Podlasie, Lubelszczyzna, Małopolska) odznacza się najlepszymi parametrami w zakresie umiERALNOŚCI, co prowadzi do częstszego dożywania do sędziwego wieku.

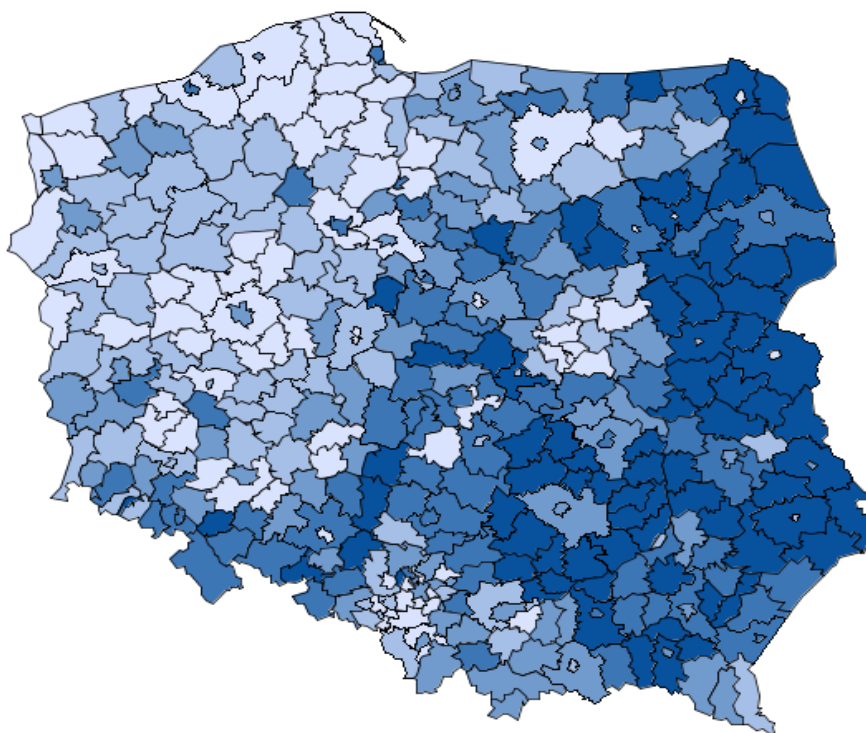
Ponownie, na poziomie gmin znaleźć można przykłady jeszcze bardziej ekstremalne podwójnego starzenia się. W 7 gminach udział osób 80+ przekracza 10% ludności – z wartościami dochodzącymi do 15,1% w gminie Orla, 14,1% w gminie Czyże i 13,6% w gminie Dubicze Cerkiewne. Zaznaczyć trzeba, że w tych jednostkach administracyjnych już dziś znacznie przekroczony jest poziom zaawansowania późnej starości zakładany dla Polski w połowie obecnego stulecia. W kolejnych 15 gminach (w tym w 4 dzielnicach Warszawy) udział powyższy mieści się w przedziale 8–10%.

Kończąc niniejszy wątek zaznaczyć trzeba, że powyższe wielkości bazują na danych odnośnie ludności zarejestrowanej jako mieszkańcy danego powiatu i gminy. Tymczasem należy zdawać sobie sprawę z tego, iż na peryferyjnych obszarach wiejskich liczba ludności jest z uwagi na nierejestrowane migracje wewnętrzne i zagraniczne przeszacowana (zazwyczaj mowa o rzeczywistej liczbie mieszkańców niższej o kilka, kilkanaście procent (Śleszyński, 2011), zaś – z uwagi na przeszacowanie zwłaszcza liczby 20-, 30-latków – rzeczywiste udziały seniorów i nestorów są jeszcze wyższe.

Jednakże to nie tylko „czysta demografia” wpływa na sytuację osób starszych i bardzo starych. Trzymając się tych ostatnich, warto zaznaczyć, iż w zależności od miejsca zamieszkiwania mają one odmienne szanse na zaspokajanie swoich potrzeb dzięki pomocy rodzinnej i wsparcia publicznego. Poniżej umieszczona mapa 3 (Szułkalski, 2022), wskazuje na wartości syntetycznego wskaźnika braku szansy uzyskania wsparcia w przekroju powiatów obliczonego dla 2020 r. na podstawie zestandaryzowanych wartości trzech zmiennych: 1) udziału osób bardzo starych, tj. w wieku 85 lat (stymulanta) – traktowanego jako wskaźnik zapotrzebowania na opiekę, 2) wartości współczynnika potencjału pielęgnacyjnego, czyli liczby kobiet w wieku 45–64 lata, będących najczęściej rodzinnymi opiekunami, w stosunku do liczby osób w wieku 85+ (destymulanta) – traktowanego jako pośredni wskaźnik informujący o możliwościach skorzystania z pomocy rodziny, oraz 3) wartości dochodów własnych gmin wchodzących w skład danego powiatu w przeliczeniu na jednego miesz-

kańca (destymulanta) – wskaźnika możliwości finansowych gmin do realizacji usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych. Wielkości powyższe przedstawione są przy zastosowaniu podziału powiatów na kwintyle, a zatem pięć równolicznych części, gdzie im ciemniejsze kolory, tym gorsza sytuacja.

Mapa 3. Wskaźnik syntetyczny braku szansy uzyskania wsparcia przez osoby w wieku 85 lat i więcej według powiatów w 2020 r.



Źródło: Szukalski (2022).

Wartości wskaźnika syntetycznego wskazują, że najlepsze szanse na uzyskanie wsparcia mają mieszkańcy województw wielkopolskiego i pomorskiego oraz osoby zamieszkujące suburbia największych miast. W przypadku obu wymienionych województw jest to rezultat względnej zamożności i względnie wysokiego poziomu dzietności obserwowanego w długim okresie. W przypadku terenów okalających największe miasta jest to związane z występującym tam zniekształceniem struktury wieku ludności (wysoki udział osób w wieku 30–50 lat będący odzwierciedleniem suburbanizacji dokonującej się w ostatnich dwóch dekadach) oraz wysokimi dochodami własnymi podmiejskich gmin.

Z kolei najgorsza sytuacja charakteryzuje tereny dawnego Królestwa Kongresowego (podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie, mazowieckie i łódzkie) i fragmentarycznie dawną Galicję Zachodnią, przy czym zaznaczyć należy względnie dobrą sytuację terenów okalających duże i wielkie miasta. Wspomniane powyżej tereny to obszar poddany od kilku dekad depopulacji, odznaczający się – będącą rezultatem długookresowej emigracji młodych ludzi – deformacją piramidy wieku z wysokim udziałem seniorów i nestorów, utrzymujących się z tradycyjnie pojmowanego rolnictwa o relatywnie niskim poziomie uprzemysłowienia, dochodów ludności i dochodów własnych gmin, których ważnym elementem jest udział w podatku od dochodów osób fizycznych.

W rezultacie widać na powyższej mapie, że badane w niniejszym opracowaniu peryferyjne obszary wiejskie to obszary o najmniejszych możliwościach zaspokojenia potrzeb opiekuńczo-pielęgnacyjnych nestorów.

3. Typowe ograniczenia zasobów

Depopulacja występująca przede wszystkim na peryferyjnych gospodarczo terenach prowadzi do spowolnienia tempa wzrostu dochodów własnych gmin, zmniejszając liczbę podatników i, wskutek utrwalania przestarzałej struktury gospodarczej, obniżając udział osób pracujących poza rolnictwem, a zwłaszcza tych o wysokich dochodach. Co więcej, na terenach wiejskich skutkiem jest przyrost odłogów, ziemi za którą nikt nie płaci podatków gruntowych.

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

Pomijając w tym miejscu inne konsekwencje gospodarcze (zob. Szukalski, 2017), skupimy się na efektach zachodzących zmian demograficznych w sferze polityki społecznej.

Zmniejszająca się liczba mieszkańców (a pośrednio pogarszająca się kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw lokalnych) oznacza niższe dochody z podatków, a w rezultacie pojawienie się gmin, a później i powiatów, które nie będą w stanie racjonalny z ekonomicznego punktu widzenia sposób zapewnić swoim mieszkańcom dostępu do gwarantowanych prawem usług społecznych o odpowiedniej jakości. Wszak istniejący podział administracyjny jest próbą pogodzenia, z jednej strony, racjonalności ekonomicznej, czyli przede wszystkim efektu skali, dzięki któremu koszty stałe rozłożone są na większą liczbę podatników, z drugiej zaś – bliskości przestrzennej dla korzystających z usług. Zmniejszająca się liczba mieszkańców gmin

i powiatów poniżej pewnego progu oznaczać będzie konieczność ponoszenia nakładów związanych z utrzymaniem infrastruktury administracyjnej i społecznej nieproporcjonalnych do osiągniętych wyników. Jako przykłady pojawiają się zarówno przypadki szkół, których nie ma sensu utrzymywać dla kilku uczniów w klasie, jak i przypadki szpitali, które w sytuacji zmniejszenia się liczby potencjalnych klientów o kilkanaście procent nie zapewnią utrzymania wszystkich niezbędnych przychodni i oddziałów, a na pewno nie zapewnią świadczonych usług na wysokim poziomie. Pojawiać się będą zatem naturalne tarcia pomiędzy koniecznością dostosowania sieci instytucji publicznych i podmiotów niepublicznych świadczących różnego typu usługi społeczne do zmniejszającej się liczby klientów, a naturalną niechęcią mieszkańców i władz lokalnych do modyfikowania warunków dostępu do wspomnianych usług. Tarcia te – jak pokazują przypadki innych państw – prowadzą do podejmowania przez sektor publiczny niezbędnych decyzji z opóźnieniem prowadzącym często do utrzymywania się przez długi czas nadmiernych kosztów, co owocować może wzrostem zadłużenia JST. Zanika zatem przede wszystkim 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 i sieci instytucji z zakresu polityki społecznej.

W gminach poddanych depopulacji występuje nacisk na ograniczanie usług społecznych oferowanych mieszkańcom do minimum tożsamego ze świadczeniami obowiązkowymi, aby ograniczyć koszty realizacji zadań w warunkach narastających niedoborów finansowych powiązanych z wyludnieniem. Występuje również w szeregu instytucji niższa jakość takich usług, odzwierciedlająca większą liczbę zadań przypadających na jednego pracownika, jego wielozadaniowość, utrudniające specjalizację, a nawet czasami aktualizację wiedzy i kompetencji¹.

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, iż pewne usługi społeczne są okresowo świadczone przez osoby niemające pełnych, zazwyczaj wymaganych, kwalifikacji i kompetencji. Braki kadrowe prowadzą również do niższej indywidualizacji usług w sytuacji większego obciążenia pracowników.

¹ Depopulacja skądinąd rodzi pytanie o możliwość i sensowność utrzymania minimalnych wymagań kadrowych dla ośrodków pomocy społecznej. Pojawienie się np. 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 społecznej 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 duży dla najmniejszych gmin.

W rezultacie w przypadku dostępu do usług społecznych następuje pogorszenie się wolumenu i jakości oferowanych usług. Zaznaczyć należy, iż nie jest to tylko bezpośredni skutek występujących ograniczeń finansowych, ale w coraz większym stopniu również i konsekwencją niedoborów kadrowych. Tym samym rodzi się pytanie, jak w warunkach powyższego ograniczenia dostępu do usług społecznych zapewnić takie dojsście do nich, aby w wystarczającym zakresie zaspokoić potrzeby ludności².

W przypadku analizowanej w niniejszym opracowaniu polityki senioralnej wspomniane wyżej ograniczenia przekładają się na niski poziom wykonywanych usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych. Według danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej usług takich w 2019 r. nie świadczyło 11% gmin (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2021), a dotyczyło to przede wszystkim najmniejszych, wiejskich gmin, które zlokalizowane są na badanym w niniejszym opracowaniu terenie. Problemy te wzmacniane są przez niechęć starszych mieszkańców tych obszarów do przyznania się do największej (zwłaszcza z perspektywy kobiet) życiowej porażki – braku zainteresowania potomstwa i innych członków rodziny swoją sytuacją, oraz przez silne oczekiwania, że opieka nad seniorami to domena rodziny, co prowadzi do niskich oczekiwań wobec instytucji samorządowych.

Swoje robi również niski poziom wykształcenia starszych mieszkańców, prowadzący do definiowania polityki senioralnej nie w kategoriach dostępu do usług społecznych innych niż te zdrowotne, ale do kwestii finansowych – i czasami transportowych – a zatem niezależnych czy słabo zależnych od władz lokalnych.

4. Regionalne i lokalne uwarunkowania polityki senioralnej

W niniejszym opracowaniu dotąd prezentowano peryferyjne obszary wiejskie jako pewną spójną całość. Zdawać sobie jednak należy sprawę, iż tereny te są niejednorodne pod wieloma względami. Patrząc z tej perspektywy, wspomnieć należy o przynajmniej trzech wymiarach owej niejednorodności – gęstością zaludnienia i odległością do najbliższej większej miejscowości, typowej wielkości wsi oraz typie zabudowy.

W pierwszym przypadku zdawać sobie należy sprawę, iż nawet w przypadku osób w miarę sprawnych owa odległość od większej miejscowości, gdzie znajdują się ośrodki zdrowia, apteka, sklepy, kościół, warsztaty usługowe i inne ważne z punktu

² Pytanie to jest o tyle zasadne, iż – jak wskazują doświadczenia hiszpańskie – pomijając ucieczkę „pierwotną” z terenów peryferyjnych (tj. wyjazd młodzieży związany z nauką na poziomie szkoły co najmniej średniej lub z podjęciem pracy), widoczna jest „ucieczka wtórna”. Dotyczy ona takich osób, które zostały w miejscu pochodzenia albo powróciły do niego po zakończeniu edukacji i które decydują się na emigrację po założeniu własnej rodziny (Paniagua, 2012). W tym przypadku głównym czynnikiem motywującym do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkiwania jest niewiara w możliwość uzyskania odpowiednich warunków edukacji i rekreacji dla własnych dzieci, w imię dobra których podjęta zostaje decyzja o wyjeździe do większego i bardziej atrakcyjnego ośrodka.

widzenia codziennego życia miejsca zaspokajania podstawowych potrzeb, jest czynnikiem decydującym o możliwości samodzielnego życia. Pod tym względem najgorsza sytuacja jest przede wszystkim na Polesiu Lubelskim, znacznych częściach Podlasia, Mazur i pogranicza województw zachodniopomorskiego, pomorskiego i wielkopolskiego. W takim przypadku oczywiście dostępność transportu publicznego staje się czynnikiem umożliwiającym bycie w miarę samodzielnym.

W przypadku drugim zdawać sobie należy sprawę, iż w zależności od wielkości wsi zależna jest skala depopulacji – im mniejsza liczba mieszkańców, tym szybsze tempo wyludniania się (Wesołowska, 2018), a w efekcie i tym mniej korzystna struktura wieku ludności danej wioski. Dzieje się tak, iż w większych, przynajmniej kilkusetosobowych, osadach jest większa szansa na prowadzenie pozarolniczej działalności w sferze rzemiosła, handlu lub usług. W rezultacie te tereny Polski, które charakteryzują się przewagą relatywnie małych wiosek (Podlasie, północne części województwa mazowieckiego i łódzkiego), samoistnie odznaczają się większą częścią ludności starszej, która w miejscowości zamieszkiwania nie posiada dostępu do stacjonarnego sklepu czy innych tego typu udogodnień.

Wreszcie w przypadku typu zabudowy w Polsce zaobserwować można trzy podstawowe „typy idealne”. „Miasteczkowy”, tj. wieś, w której gospodarstwa (tj. budynki mieszkalne i gospodarcze) skoncentrowane są wokół skrzyżowania dróg. Drugi typ, typowy dla terenów podgórskich, to gospodarstwa ulokowane wzdłuż drogi, najczęściej ciągnącej się wzdłuż rzeczki czy strumienia. Wreszcie trzeci „farmerski” typ – gospodarstwa oddalone od siebie, ulokowane na skomasowanym fragmencie uprawianej ziemi. W tym ostatnim przypadku – typowym dla pogranicza województw podlaskiego i mazowieckiego – mamy do czynienia również z dużymi odległościami tak od drogi, przystanku autobusowego, najbliższego sklepu, jak i od sąsiadów, a zatem potencjalnego źródła wsparcia, a co najmniej nadzoru, czy nic złego się nie stało w przypadku samotnego zamieszkiwania.

Wspomniane powyżej uwarunkowania, odzwierciedlające przeszłość wsi i typowe dla danego czasu i przestrzeni ideały odnośnie do jej rozmieszczenia przestrzennego, po dziś dzień w dużym stopniu determinują potrzeby starszych mieszkańców i możliwości ich zaspokajania, wskazując tak na szczególnie intensywną potrzebę rozbudowy transportu publicznego na pewnych terenach, na rozbudowę różnorodnych usług dostarczanych „pod drzwiami” starszych mieszkańców (handel obwoźny), jak i na specyficzne możliwości sieci sąsiedzkiej w wypełnianiu funkcji tak monitorującej, jak i wspomagającej.

5. Rekomendacje – jak rozwiązywać problemy wynikające z negatywnego wpływu peryferyjności, depopulacji i wysokiego poziomu zaawansowania starzenia się na dostęp do usług społecznych?

Powyzsze pytanie umieścić należy w szerszym kontekście odnoszącym się do poszukiwania odpowiedzi na to, co robić w sytuacji utrzymującego się występowania deformacji piramidy wieku i niskiego poziomu zamożności społeczności lokalnej. Rozwiązania – przynajmniej w teorii – są dwa. Po pierwsze, wprowadzenie specjalnego programu rządowego dedykowanego tym obszarom, które mają największe problemy z zaspokajaniem potrzeb swoich mieszkańców, mierzone za pomocą w miarę zobiektywizowanych wskaźników. Po drugie, odwołanie się do rozwiązań wypracowanych na terenach poddanych depopulacji, a zatem mających takie same problemy, jak i polskie peryferyjne obszary wiejskie.

W krajach poddanych depopulacji od wielu lat prowadzone są badania na temat specyfiki zarządzania regionami kurczącymi się, zwłaszcza z perspektywy utrzymania ich witalności ekonomicznej i zdolności do zaspokajania różnorodnych potrzeb zamieszkałej tam wciąż ludności (Katsarova, 2008; Martinez-Fernandez i in., 2012; Zarządzanie ..., 2013; Martinez-Fernandez, Weyman, van Dijk, 2017) Zgodnie z tym podejściem formułowane są zasady dostosowywania się do nowej sytuacji demograficznej (EU..., 2016; ADAPT2DC, b.r.; ESPON, b.r.):

- oswojenie się z perspektywą kurczenia się ludności i potencjału gospodarczego, a w rezultacie odejście od dyskursu publicznego z dominacją myślenia w kategoriach „wzrostu”;
- konieczność myślenia długookresowego – z uwagi na prawdopodobną długotrwałość procesu depopulacji decydenci i planiści muszą ten proces uwzględnić w swoich pracach związanych przede wszystkim z rozbudową i utrzymaniem infrastruktury;
- 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 danym obszarem;
- preferencje dla „compact growth”, tj. rozwoju skoncentrowanego na relatywnie gęsto zaludnionych obszarach bez zachęcania do nadmiernego rozpraszania się ludności, w tym i do suburbanizacji;
- holistyczne myślenie uwzględniające współzależności pomiędzy prowadzonymi działaniami, zdające sobie sprawę z istniejących synergii.

Praktycznymi działaniami wynikającymi ze stosowania powyższych zasad są:

- projektowanie działań przede wszystkim na bazie dostępnych na danym obszarze zasobów, z uwzględnieniem lokalnych interesariuszy, a zatem podejmowanie działań z uwzględnieniem lokalnego kontekstu;
- wspieranie innowacji społecznych jako środka wykorzystującego w lepszy sposób lokalne zasoby;
- testowanie innowacyjnych narzędzi, zanim zostaną one wykorzystane powszechniej;
- stosowanie kompromisu pomiędzy podejściem holistycznym a rzeczywistością, prowadzące w warunkach ograniczoności zasobów do prowadzenia działań priorytetowych w pierwszej kolejności;
- wykorzystywanie różnych aktorów posiadających różne zasoby, w tym większe wykorzystywanie mieszkańców jako współproducentów niektórych usług społecznych;
- 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 ograniczenie 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.

W dalszej części niniejszego opracowania warto skupić się na powyższych praktycznych zasadach, wskazując, że rozwój partycypacji społecznej może być traktowany jako czynnik zmniejszający skalę – przedstawionych wcześniej pokrótce – trudności ekonomicznych, organizacyjnych i osobowych powiązanych z depopulacją i deformacją struktury wieku ludności.

Partycypacja społeczna to uczestnictwo, aktywne i zaangażowane branie udziału w różnorodnych wydarzeniach i akcjach mających miejsce na terenie zamieszkiwania danej osoby lub grupy. Mówiąc o zwiększonym zaangażowaniu mieszkańców na terenach wyludniających się, zdawać sobie należy sprawę z tego, że nie chodzi tylko o partycypację w zwyczajowym tego słowa rozumieniu, czyli uwzględnianie opinii mieszkańców jako konsumentów usług społecznych w procesie podejmowania decyzji, tak jak to przykładowo powinno być w ramach procesu rewitalizacji (Przywojska, 2018). Chodzi w tym przypadku o dalszy etap partycypacji. Wszak zgodnie z tzw. drabiną partycypacyjną wyróżnić można 4 jej poziomy (Gawłowski, 2018): 1) jednostronne przekazywanie przez władze publiczne komunikatów do mieszkańców bez oczekiwania na informację zwrotną; 2) dialog władz i mieszkańców w formie konsul-

tacji, modyfikujących lub nie opinie decydentów; 3) włączanie mieszkańców w proces decyzyjny, co wymaga dojścia do konsensusu z nimi; 4) współtworzenie usług publicznych, a zatem nie tylko podjęcie uzgodnionej decyzji, ale i włączenie mieszkańców do wytwarzania owych dóbr. Zgodnie z tym podejściem partycypacja oznacza stopniowalne współdziałanie władz i mieszkańców prowadzące do zaangażowania zasobów obu tych grup w postaci środków finansowych, pracy wolontarnej lub wiedzy eksperckiej w celu bardziej skutecznego i efektywnego osiągnięcia celu, jakim jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców.

Najbardziej nas interesujący w niniejszym opracowaniu czwarty szczebel partycypacji społecznej przybierać może 4 różne formy (Gawłowski, 2018): 1) wspólne zlecenie usług (*co-commissioning*), czyli współpracę w celu wyboru najlepszej usługi; 2) wspólne projektowanie (*co-design*) mające na celu ustalenie najważniejszych parametrów, jakie usługa powinna spełniać; 3) wspólne dostarczanie (*co-delivery*) przejawiające się udziałem mieszkańców przy produkcji chociażby niektórych składowych usług; (4) wspólna ocena (*co-assessment*) prowadząca do korzystania z doświadczeń osób bezpośrednio korzystających z usługi do ewaluacji usługi, jej jakości i usługodawcy.

Powyższe podejście można przedstawić alternatywnie, odwołując się do rozwijanej w ramach wizji administracji współzarządzającej (*governance* lub jej odmiany *New Public Governance*, *collaborative governance*, *participatory governance*) koncepcji koprodukcji (Sześciło, 2015: 10), treściowo pokrywającej się z wspomnianym powyżej czwartym szczeblem partycypacji.

Jak łatwo się domyślać, w przypadku jednostek administracyjnych o zmniejszającym się zasobie mieszkańców i wynikających stąd problemach ekonomicznych, wspólne dostarczanie wydaje się najbardziej racjonalną formą etapu współtworzenia usług publicznych. Aby nieco skonkretyzować ową koprodukcję, chciałbym zaznaczyć, iż chodzi o takie aktywizowanie społeczności lokalnych, aby były one w stanie – dzięki zaangażowaniu swoich zasobów – lepiej zaspokajać potrzeby indywidualne i zbiorowe. W interesujących nas warunkach przyjmować może to formę zarówno doglądania sąsiada, podwożenia go czy robienia mu zakupów, co z jednej strony zmniejsza odpowiedzialność władz lokalnych, z drugiej zaś dzięki stosowanym formom zachęt finansowych – obniżenia lokalnych podatków lub zwrotu części wydatków na paliwo – podwyższa gotowość do sąsiedzkiej pomocy.

Raz jeszcze zaznaczyć trzeba, że w warunkach interesujących nas obszarów – choćby z uwagi na poziom wykształcenia i niskie oczekiwania wobec instytucji pomocowych – nie należy automatycznie oczekiwać tych form koprodukcji, które znane są z rozwiązań stosowanych w miastach.

6. Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu dane jednoznacznie wskazują, że peryferyjne obszary wiejskie to obszar, który we współczesnej Polsce charakteryzuje się jednocześnie wysokim poziomem demograficznej starości i późnej starości, dużym nasileniem potrzeb opiekuńczych i znacznymi ograniczeniami w dostępie do zasobów rodzinnych, materialnych, infrastrukturalnych i ludzkich. Tereny te nie są w żadnym przypadku w stanie samodzielnie zaspokoić swoich problemów na bazie własnych zasobów. Przykładem niech będą wspomniane już w niniejszym opracowaniu 3 podlaskie gminy o ekstremalnym poziomie starości demograficznej – Orla, Czyże, Dubicze Cerkiewne. Naiwnością bowiem jest sądzić, iż można poprawnie zaspokajać potrzeby seniorów, gdy w warunkach gmin o niskich dochodach własnych występuje ponad 40% seniorów i kilkanaście procent nestorów. Ale sytuacja gmin o nieco lepszej sytuacji demograficznej nie jest bynajmniej dużo lepsza.

Powyższe problemy złagodzić miał program „Opieka 75+”, zapoczątkowany w 2018 r., który adresowany jest do gmin posiadających do 60 tys. mieszkańców, przede wszystkim do małych gmin wiejskich. W 2020 r. program realizowało 509 gmin, usługami w jego ramach objęto 7 731 osób na kwotę 15 187 202, 45 zł. Jednym ze skutków wprowadzenia programu „Opieka 75+” jest najprawdopodobniej wzrost liczby gmin, które świadczą usługi opiekuńcze (z 2 148 gmin w 2018 r., przez 2 197 gmin w 2019 r., do 2 212 gmin w 2020 r., przy ogólnej liczbie 2 477 gmin funkcjonujących w Polsce w latach 2019–2020). Choć oznacza to, że obecnie ponad 89% gmin w Polsce realizuje to zadanie (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2021: 78), to wciąż co dziewiąta gmina tego nie czyni. Dotyczy to zwłaszcza małych pod względem liczby mieszkańców, wiejskich, peryferyjnych gmin, w których brak jest zasobów materialnych, organizacyjnych i osobowych do realizacji tego typu działań. Jednocześnie mieszkańcy takich terenów najczęściej mają niskie oczekiwania odnośnie wsparcia publicznego, co oznacza brak oddolnego bodźca do zmiany sytuacji.

Myśląc o polityce senioralnej dla takich obszarów, zdawać sobie należy sprawę z konieczności uwzględniania w jej projektowaniu zarówno lokalnej specyfiki związanej z prezentowanymi w niniejszym opracowaniu uwarunkowaniami przestrzennymi, jak i specyfiki instytucjonalnej, bazującej na działalności okołoparafialnej, kół gospodyń wiejskich czy straży pożarnej. Innym ważnym zagadnieniem jest poprawne określenie celów owych działań, celów które zazwyczaj są zdecydowanie bardziej przyziemne niż w (wielko)miejskich warunkach. Ale – realistycznie oceniając – najważniejszym zadaniem jest lepsze wykorzystanie lokalnych zasobów poprzez udane włączenie przynajmniej części mieszkańców w koprodukcję usług społecznych ukierunkowanych na ich sąsiadów w zaawansowanym wieku.

Bibliografia

- ADAPT2DC. (b.r.). European Strategy for regional responses to demographic changes. https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/europeanstrategy_adapt2dc.pdf.
- ADAPT2DC. (b.r.). 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.
- Błądowski, P. (2012). Potrzeby opiekuńcze osób starszych. W: M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błądowski (red.). *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*. Termedia, Warszawa, 449–466; <http://212.87.21.2/polsenior/sites/polsenior.iimcb.gov.pl/files/file/monografia/monografiaPolSenior.pdf>.
- Eberhardt, P. (1989). *Regiony wyludniające się w Polsce*. Prace Geograficzne, nr 148. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk. http://rcin.org.pl/igipz/Content/711/Wa51_5330_r1989-nr148_Prace-Geogr.pdf.
- ESPON. (b.r.). 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://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Impact_demographic_change_european_regions.pdf.
- Flaga, M. (2019). *Model przemian demograficznych w regionach wyludniającej się Polski na przykładzie województwa lubelskiego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Gawłowski, R. (2018). *Partycypacja społeczna – między tradycją a nowymi możliwościami*. NIST. Opinie i Analizy, 33.
- Gawryszewski, P. (2005). *Ludność Polski w XX wieku*. Wydawnictwo Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk.
- Gerejczyk, K., Pilewicz, T. (2017). Special Demographic Zone in Poland – in search for the gist of the phenomenon. *Journal of Economics and Management*, 29(3).
- 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.
- Krajowa Polityka Miejska. (2015). <http://obserwatorium.miasta.pl/polityka-miejska-pdf-krajowa-polityka-miejska>.
- Kurek, S., 2008. *Typologia starzenia się ludności Polski w ujęciu przestrzennym*. WNA, s. 201. <http://uatacz.up.krakow.pl/~wwwaupc/index.php/wigup/article/viewFile/1095/986>.
- Martinez-Fernandez, C., Kubo, N., Noya, A., Weyman, T. (eds.). (2012). *Demographic change and local development: Shrinkage, regeneration and social dynamics*. OECD.
- Martinez-Fernandez, C., Weyman, T., van Dijk, J. (eds.). (2017). *Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience*. Springer. Cham.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. (2021). Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2020 r. <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-w-polsce-za-2020-r>.

- Paniagua, Á. (2012). A qualitative view of depopulation in remote rural areas: the perspective of local leaders in Castille and Leon. W: Á. Paniagua, R. Bryant, T. Kizos (eds.). *The political ecology of depopulation: inequality, landscape, and people*. CEDDAR (Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales), 19–38.
- Perek-Biała, 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, 29–72. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-63197-4_3.
- Przywojska, J. (2018). Organizacyjno-prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w rewitalizacji gmin. NIST. *Opinie i Analizy*, 34.
- Sześciło, D. (2015). Koprodukcja a ekonomia społeczna. Alternatywa rozłączna czy komplementarność? *Ekonomia Społeczna*, 1, 79–87.
- Szukalski, P. (2017). Depopulacja – konsekwencje dla rynku pracy. *Rynek Pracy*, 1, 11–19. <https://www.ipiss.com.pl/kwartalnik-rynek-pracy/rynekpracynr1-160-2017>.
- Szukalski, P. (2019). Depopulacja – wybrane konsekwencje dla lokalnej polityki społecznej. *Polityka Społeczna*, 10, 10–15.
- Szukalski, P. (2022). Przestrzenne zróżnicowanie szansy uzyskania pomocy przez osoby bardzo stare we współczesnej Polsce w przekroju powiatowym. W: M. Halicka, J. Hryniewicz (red.). *Niesamodzielną starość*. RRL, GUS, Warszawa 2022, 25–45. <https://kd.stat.gov.pl/publikacje>.
- Śleszyński, P. (2011). Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS. *Studia Demograficzne*, 2(160).
- Wesołowska, M. (2018). *Wsie zanikające w Polsce. Stan, zmiany, modele rozwoju*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014–2020), Kancelaria Senatu RP, 2013. http://senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/agenda/seminaria/2013/130301/zarządzanie_rozw_mias.pdf.

Aleksandra Lewandowska^a
Małgorzata Latusek-Łukasiewicz^b
Anna Śremska^c

Ochrona zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży

1. Wprowadzenie

Kiedy śmieje się dziecko, śmieje się cały świat.

Janusz Korczak



^a Konsultant Krajowy w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży.

^b Certyfikowany Psychoterapeuta PTP. Kierownik Oddziału Psychiatrycznego dla Dzieci i Młodzieży.

^c Dyrektor Specjalistycznego Psychiatrycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Łodzi im. J. Babińskiego.

W okresie kilku lat obserwujemy wzrost zaburzeń psychicznych u dzieci i młodzieży, a niewątpliwie stan pandemii COVID-19 pogłębił tę niekorzystną sytuację. Dane Policji za 2021 r. pokazują gwałtowny wzrost zachowań samobójczych wśród młodych osób. W 2021 r. 1 496 dzieci i nastolatków poniżej 18. roku życia podjęło próbę samobójczą, aż 127 z tych prób zakończyło się śmiercią. W stosunku do 2020 r. jest to wzrost odpowiednio o 77% zachowań samobójczych oraz o 19% śmierci samobójczych.

Obok ogólnego wzrostu liczby zachowań samobójczych oraz śmierci samobójczych, szczególnie niepokojący jest wzrost dotyczący podejmowania zachowań samobójczych w grupie dziewczynek. W 2021 r. KGP zarejestrowała wzrost o 101%.

Dane Komendy Głównej Policji pokazują nam tylko te próby oraz śmierci samobójcze, o których zostały powiadomione organy ścigania. Według Światowej Organizacji Zdrowia na każdą odnotowaną w oficjalnych rejestrach śmierć samobójczą młodej osoby przypada od 100 do 200 prób. Jeśli założymy, że współczynnik ten jest adekwatny do Polski, to próbę odebrania sobie życia w ubiegłym roku podjęłoby od 12 700 do 25 400 osób poniżej 18. roku życia.

2. Badania EZOP II

Najbardziej kompleksowymi danymi dotyczącymi sytuacji epidemiologicznej w odniesieniu do obszaru zdrowia psychicznego u dzieci i młodzieży w naszym kraju jest badanie EZOP II. Wyniki badań były prezentowane na konferencji podsumowującej projekt EZOP II w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, 15–16 listopada 2021 r. Projekt był realizowany w roku 2017 oraz 2020 (42 miesiące) i obejmował swoim zasięgiem wszystkie grupy wiekowe: dzieci w wieku 0–6 lat z rodzicami, dzieci i młodzież w wieku 7–17 lat oraz dorosłych w wieku 18 lat i więcej.

2.1. Dzieci w wieku 0–6 lat

W tej grupie wiekowej stosunkowo najczęściej występują zaburzenia emocjonalno-afektywne, które stwierdzono u ponad 6% dzieci oraz zaburzenia adaptacyjne, zaburzenia komunikacji społecznej oraz zaburzenia interakcji z innymi (komunikacji społecznej), które dotyczą ponad 4% dzieci. W sumie opisywane w badaniu zaburzenia stwierdzono u około 16% dzieci do 6. roku życia, co oznacza, że zaburzenia rozwojowe ma ponad 420 tys. dzieci w tym wieku.

2.2. Dzieci i młodzież w wieku 7–17 lat

W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzono, że ponad pół miliona dzieci i młodzieży w Polsce cierpi na zaburzenia psychiczne, z czego ponad 200 tys. dzieci w wieku 7–11 lat i ponad 350 tys. młodzieży w wieku 12–17 lat. Zaburzeń internali-

zacyjnych, na które składają się przede wszystkim zaburzenia lękowe, doświadcza ponad 300 tys. dzieci/młodzieży, około 8% dzieci i 7% młodzieży. Zaburzenia nastroju, w tym zaburzenia depresyjne i epizody manii, potwierdziło znacznie mniej, bo 70 tys. dzieci/młodzieży, wśród nich zdecydowana większość to nastoletnia młodzież. Można przypuszczać, zważywszy na podobne rozpowszechnienie epizodów depresji i manii, że przynajmniej kilkadziesiąt tysięcy dzieci/młodzieży cierpiało na chorobę afektywną dwubiegunową. Podobnie jak w przypadku zaburzeń internalizacyjnych, zaburzeń eksternalizacyjnych doświadczało około 300 tys. dzieci/młodzieży, w tym ponad 100 tys. doświadczało zaburzeń związanych z używaniem substancji.

3. Promocja i ochrona zdrowia

Celem promocji i ochrony zdrowia jest nie tylko aktualne wzmocnienie zdrowia i dobrostanu dzieci i młodzieży, ale także dbanie o zdrowie i kondycję przyszłych osób dorosłych. Specjaliści są zgodni, że wczesne lata życia mają wielki wpływ na zdrowie psychiczne oraz dobre funkcjonowanie poznawcze, emocjonalne i społeczne człowieka. Dobre zdrowie psychiczne w okresie dzieciństwa jest warunkiem optymalnego rozwoju, efektywnego uczenia się, budowania satysfakcjonujących relacji z ludźmi, dbania o własne zdrowie fizyczne i samodzielnego radzenia sobie w dorosłym życiu. Ochrona zdrowia psychicznego młodych ludzi jest więc inwestycją na przyszłość. Zdrowie psychiczne dzieci i osób dorastających w znacznej mierze zależy od wpływu bliskiego otoczenia społecznego. W Polsce ochronę zdrowia na wczesnych etapach rozwoju reguluje i podkreśla jej znaczenie ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. Adresatów i kierunki działań wskazuje między innymi art. 4. ustawy:

Działania, o których mowa w ust. 1, obejmują w szczególności:

- stosowanie zasad ochrony zdrowia psychicznego w pracy szkół, placówek systemu oświaty, placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz w jednostkach wojskowych;
- tworzenie placówek rozwijających działalność zapobiegawczą, przede wszystkim poradnictwa psychologicznego, oraz placówek specjalistycznych, z uwzględnieniem wczesnego rozpoznawania potrzeb dzieci z zaburzeniami rozwoju psychoruchowego;
- wspieranie grup samopomocy i innych inicjatyw społecznych w zakresie ochrony zdrowia psychicznego;
- rozwijanie działalności zapobiegawczej w zakresie ochrony zdrowia psychicznego przez podmioty lecznicze;

- wprowadzanie zagadnień ochrony zdrowia psychicznego do programu przygotowania zawodowego osób zajmujących się wychowaniem, nauczaniem, resocjalizacją, leczeniem i opieką, zarządzaniem i organizacją pracy oraz organizacją wypoczynku.

Działania zapobiegawcze w zakresie ochrony zdrowia psychicznego są podejmowane przede wszystkim wobec dzieci, młodzieży, osób starszych i wobec osób znajdujących się w sytuacjach stwarzających zagrożenie dla ich zdrowia psychicznego.

WHO (*World Health Organization*) podaje, że ochrona zdrowia psychicznego obejmuje szerokie spektrum działań, w którym wyodrębniamy cztery komplementarne strategie:

- promocję zdrowia psychicznego;
- profilaktykę zaburzeń psychicznych;
- leczenie;
- rehabilitację.

Wśród wymienionych *strategii* szczególne znaczenie mają dwie pierwsze – promocja zdrowia i profilaktyka zaburzeń psychicznych. Badania naukowe dostarczają licznych dowodów na skuteczność wczesnej edukacji i wczesnych interwencji profilaktycznych.

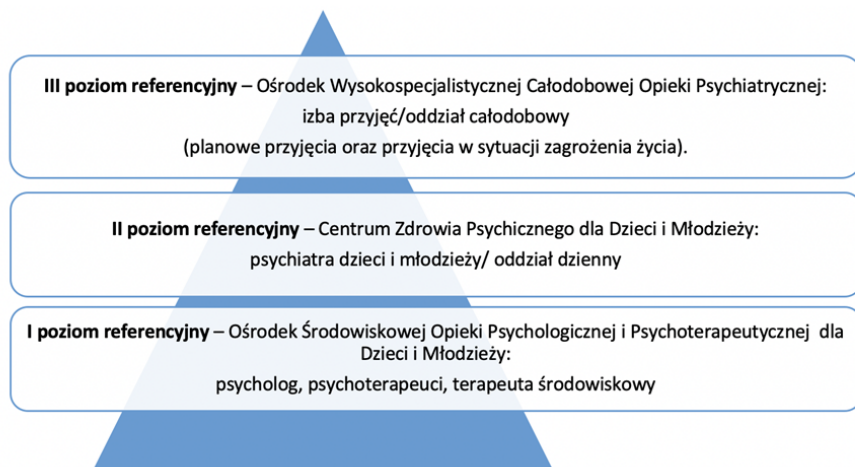
W związku z potrzebą pilnych zmian w ochronie zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży w naszym kraju, Ministerstwo Zdrowia zajmuje się wdrażaniem reformy, której celem jest stworzenie ogólnokrajowego kompleksowego systemu zapewniającego wsparcie pacjentom niepełnoletnim doświadczającym zaburzeń psychicznych oraz ich rodzinom.

Celem reformy jest m.in. zapewnienie wszystkim dzieciom i młodzieży w kraju właściwej opieki psychiatrycznej poprzez wyrównywanie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami oraz zapobieganie nadmiernemu obciążeniu oddziałów psychiatrycznych poprzez rozwój pomocy dla pacjentów z zaburzeniami psychicznymi na poszczególnych poziomach referencyjnych. Nowy model ochrony zdrowia psychicznego pacjentów niepełnoletnich jest wynikiem prac działającego od lutego 2018 r. Zespołu do spraw zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele różnych grup zajmujących się ochroną zdrowia – m.in. wybitni eksperci w dziedzinie psychiatrii, psychologii i psychoterapii. Obecnie Zespół kontynuuje swoją działalność monitorując wprowadzane zmiany oraz przygotowując rekomendacje dotyczące poprawy opieki nad dziećmi i młodzieżą w lecznictwie psychiatrycznym.

Jednym z podstawowych założeń reformy jest budowa sieci ośrodków, w których nie pracowałoby lekarze, ale psychologowie, psychoterapeuci i terapeuci środowiskowi. Są to ośrodki środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży, nazywane I stopniem referencyjnym. Co bardzo ważne, pacjenci mo-

gą skorzystać z oferty tych ośrodków bez skierowania lekarskiego. Takie ośrodki będą udzielać pomocy tym dzieciom, które nie potrzebują diagnozy psychiatrycznej lub farmakoterapii. W przypadku wielu zaburzeń psychicznych, pojawiających się w dzieciństwie, można bowiem udzielić skutecznej pomocy za pomocą takich interwencji, jak psychoterapia indywidualna i grupowa, terapia rodzinna czy praca z grupą rówieśniczą. Warunkiem jest wczesna reakcja na pojawiające się problemy. Pozwala to nie dopuścić do pogorszenia stanu zdrowia psychicznego pacjenta i uniknąć hospitalizacji na oddziale psychiatrycznym, która jest często trudnym doświadczeniem dla młodej osoby. Jest to kierunek zmian zgodny z obecnymi tendencjami kształtowania systemów ochrony zdrowia psychicznego w innych europejskich krajach oraz zgodny z międzynarodowymi rekomendacjami. Pierwsze ośrodki I stopnia referencyjnego zostały uruchomione 1 kwietnia 2020 r. Ministerstwo Zdrowia planuje, żeby docelowo w każdym powiecie lub grupie powiatów funkcjonował taki ośrodek I stopnia referencyjnego. Gęsta sieć placówek umożliwi pracownikom współpracę ze środowiskiem lokalnym – zwłaszcza z placówkami oświatowymi. Współpraca ze szkołami i poradniami pedagogiczno-psychologicznymi działającymi w ramach resortu oświaty jest bowiem bardzo istotna dla zapewnienia skutecznej i kompleksowej opieki. Poza ośrodkami I poziomu, działać będą także ośrodki II poziomu (Centrum Zdrowia Psychicznego dla Dzieci i Młodzieży), gdzie zapewniona będzie opieka lekarska, a pacjenci wymagający intensywniejszych oddziaływań będą mogli skorzystać ze świadczeń w ramach oddziału dziennego. Jeden taki ośrodek obejmowałby wsparciem kilka sąsiadujących ze sobą powiatów. Na III najwyższym poziomie referencyjności funkcjonować będą ośrodki wysokospecjalistycznej całodobowej opieki psychiatrycznej. W takich ośrodkach pomoc znajdą pacjenci wymagającej najbardziej specjalistycznej pomocy, w tym w szczególności osoby w stanie zagrożenia życia i zdrowia, przyjmowani w trybie nagłym. Ze względu na bezpieczeństwo pacjentów konieczne jest, aby w każdym województwie funkcjonował co najmniej jeden taki ośrodek.

Schemat. Model systemu ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży
składa się z trzech poziomów referencyjnych



Źródło: Informacja o aktualnym stanie prac nad reformą w systemie ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży – Ministerstwo Zdrowia – Portal Gov.pl (www.gov.pl).

Nowy model ochrony zdrowia psychicznego został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 sierpnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień (Dz. U. poz. 1640). Istotne zmiany dotyczące świadczeń udzielanych w ramach poziomów referencyjnych zostały także wprowadzone rozporządzeniem, to następnie zostało znowelizowane rozporządzeniem z dnia 16 września 2020 r. (Dz. U. poz. 1641). W związku z wprowadzanymi zmianami ogłoszone zostało rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru ofert w postępowaniu w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 1887). Zmienne zostały także przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, z późn. zm.). Dzięki wprowadzonym zmianom dzieci i młodzież mają możliwość korzystania ze świadczeń psychologicznych, psychoterapeutycznych i środowiskowych bez skierowania. Tak jak wyżej zostało podkreślone, 1 kwietnia 2020 r. rozpoczęło działalność 139 ośrodków środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej (I poziom referencyjny). Ze względu na sytuację epidemiologiczną możliwość prowadzenia konkursów przez oddziały wojewódzkie była czasowo wstrzymana. Została ona przywrócona ustawą z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom

COVID-19 (Dz. U. poz. 1747). Według aktualnych danych świadczenia na I poziomie psychiatrii dziecięcej udzielane są w 343 miejscach.

Przygotowywany jest obecnie projekt systemowy – wsparcie procesu wdrażania reformy wprowadzającej nowy model systemu ochrony zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży, który ma być realizowany przez Ministerstwo Zdrowia. Głównym celem projektu jest opracowanie i upowszechnienie standardów organizacyjnych i diagnostyczno-terapeutycznych dla poszczególnych poziomów referencyjnych.

Został także wdrożony program wsparcia psychiatrii dzieci i młodzieży, mający na celu poprawę sytuacji w systemie ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, szczególnie w kontekście wyzwań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom epidemii SARS-CoV-2. W ramach programu przewidziano dodatkowe środki na cele związane z ochroną zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży – w sumie 220 mln zł przeznaczono na poprawę infrastruktury i unowocześnienie placówek, uruchomiona została bezpłatna całodobowa infolinia (w tym także kontakt poprzez e-mail czy czat), dofinansowany został program profilaktyki uzależnień cyfrowych oraz podniesione zostały wyceny świadczeń psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży.

Psychiatria dzieci i młodzieży jest wpisana na listę dziedzin priorytetowych, podjęcie kształcenia w tej dziedzinie jest premiowane finansowo oraz przewidziane są dodatkowe miejsca na rezydentury. Niezbędnym elementem funkcjonowania nowego modelu jest rozwój pozostałych kadr specjalistów zajmujących się ochroną zdrowia psychicznego najmłodszych. W związku z tym zdecydowano się na wprowadzenie regulacji dotyczących nowych zawodów:

- specjalizacja psychoterapia dzieci i młodzieży została wprowadzona rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie specjalizacji w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2019 r. poz. 226). Program specjalizacji został ogłoszony w czerwcu 2019 r. We wrześniu 2020 r. odbyły się pierwsze egzaminy specjalizacyjne;
- kwalifikacja rynkowa „Prowadzenie terapii środowiskowej dzieci i młodzieży” została włączona do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji obwieszczeniem Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1279);
- opracowany został nowy program specjalizacji z psychologii klinicznej w zakresie psychologii klinicznej dzieci i młodzieży (kwiecień 2018 r.).

Kolejne etapy dotyczące zmiany w opiece psychiatrycznej dzieci i młodzieży w zakresie wdrażanej reformy obejmują prace zespołu nad określeniem nowych świadczeń gwarantowanych w opiece psychiatrycznej nad dziećmi i młodzieżą, uwzględniających charakterystykę pracy i zadań poszczególnych poziomów referencyjnych, potrzeby diagnostyczne i terapeutyczne młodych pacjentów oraz specyfikę ww. interwencji dla tej grupy wiekowej (w tym konieczność współpracy z innymi

podmiotami zajmującymi się opieką nad dzieckiem i jego rodziną, które są warunkiem niezbędnym do prawidłowej i efektywnej realizacji świadczeń). Kolejne zadanie, jeśli chodzi o kontynuację reformy, to rozpoczęcie prac nad reformą sprofilowanej opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży (psychiatria sądowa, leczenie uzależnień, oddziały dzienne i poradnie dla osób z całościowymi zaburzeniami rozwoju, psychiatryczne ZOL-e i ZPO dla dzieci i młodzieży), w tym także opracowanie i weryfikacja w ramach pilotażu specjalistycznych programów diagnostyczno-terapeutycznych, realizowanych na II i III poziomie referencyjnym, dla określonych grup rozpoznai i problemów zdrowotnych (na wzór programu pilotażowego oddziaływań terapeutycznych skierowanych do dzieci i młodzieży problemowo korzystających z nowych technologii cyfrowych oraz ich rodzin). Prowadzona na bieżąco ewaluacja świadczeń przez poszczególne oddziały NFZ pod kątem tworzenia się sieci poziomów referencyjnych pomoże w identyfikowaniu tzw. „białych plam”, czyli miejsc na mapie Polski, w których brak jest dostępu do kompleksowej opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży. Istotne jest, by ostateczna liczba podmiotów I poziomu referencyjnego była ustalona i dostosowana do potrzeb populacyjnych danego regionu. Rekomendowany jest zatem stały monitoring stopnia realizacji kontraktu oraz list oczekujących i w razie potrzeby ogłaszanie konkursów na nowe podmioty. Ważna zmiana dotycząca wsparcia podmiotów leczniczych dotyczy dofinansowania modernizacji lub odpowiedniego zagospodarowania należących do szpitali pomieszczeń oraz terenu przeznaczanego na cele terapeutyczne i rekreacyjne mające za zadanie zagwarantowanie bezpieczeństwa pacjentów oraz prowadzenie efektywnych form terapii – realizacja „Programu wsparcia oddziałów psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży na lata 2022–2023” wpisanego do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

4. Podsumowanie

Podsumowując, wszyscy wiemy, że o sile społeczeństwa świadczy fakt, jak dbamy o tych najsłabszych, bezbronnych, potrzebujących; dzieci, młodzież, osoby starsze, chore, niepełnosprawne. Dzieci bardzo często sygnalizują nam dorosłym, że „coś” w tym naszym społeczeństwie nie działa. W zakresie opieki psychiatrycznej podstawą jest pomoc dziecku w jego środowisku naturalnym, w tym wzmocnienie profilaktyki, edukacja dzieci i rodziców oraz zadbanie o to, żeby nauczyciele mieli więcej możliwości nabywania wiedzy, gdyż jest coraz więcej uczniów mających problemy emocjonalne. W działaniach tych istotna jest współpraca międzyresortowa, międzyinstytucjonalna oraz międzysektorowa. Wobec powyższego tak bardzo ważne są podejmowane rozwiązania systemowe, jako szansa na lepszą przyszłość dla najmłodszych, a tym samym dla naszego społeczeństwa. Wyzwaniem niewątpliwie w zakresie procedowanych rozwiązań systemowych jest zatem koordynacja działań zarówno

w obszarze samej reformy psychiatrii dzieci i młodzieży związanej z poszczególnymi poziomami referencyjnymi, ale również z Resortem Ministerstwa Edukacji i Nauki, Rodziny i Polityki Społecznej oraz Sprawiedliwości. W opracowaniu istotnych rozwiązań w tym zakresie niewątpliwie ważnym działaniem podejmowanym przez Ministerstwo Zdrowia jest realizacja Projektu POWER „Wsparcie procesu wdrażania reformy wprowadzającej nowy model systemu ochrony zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży” finansowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednym z działań zrealizowanych na przełomie listopada i grudnia 2022 r. była ogólnopolska kampania internetowa skierowana do pacjentów i ich rodzin, dotycząca ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. Celem tego przedsięwzięcia było rozpropagowanie informacji o możliwości korzystania ze wsparcia – dostępnych w całej Polsce, aktualnie już ponad 347, Ośrodków Środowiskowej Opieki Psychologicznej i Psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży – I poziomu referencyjnego, promocji higieny życia psychicznego dzieci i młodzieży oraz wczesnego rozpoznania objawów, tak aby zgodnie z założeniami reformy pomoc udzielana była szybciej, a także budowanie zaufania do przedstawicieli zawodów psychoterapeuta, psycholog, terapeuta środowiskowy. Ponadto założono, iż niezbędne jest budowanie świadomości, że w przypadku zaburzeń psychicznych można uzyskać skuteczną pomoc także poza gabinetem psychiatrii oraz zachęcenie do jej szukania.

Bibliografia

Badanie EZOP II. ezop.edu.pl.

Dz. U. z 1994 r. Nr 111, poz. 535. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

Informacja o aktualnym stanie prac nad reformą w systemie ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży – Ministerstwo Zdrowia – Portal Gov.pl (www.gov.pl).

Zamachy samobójcze – Statystyka – Portal polskiej Policji (policja.pl).

Zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży – materiały do pobrania – Ośrodek Rozwoju Edukacji (ore.edu.pl).

Debata

Piotr Szukalski

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Społeczny, Instytut Socjologii
Rządowa Rada Ludnościowa

Tematyka dzisiejszej konferencji jest ściśle powiązana z długofalowym zarządzaniem jednostkami administracyjnymi. Każda jednostka administracyjna jest przestrzenią zamieszkałą przez ludzi, którzy są związani siecią różnego typu więzi, w tym powiązaniem instytucjonalnymi.

W trakcie panelu dyskusyjnego chciałbym się odnieść do kilku kwestii polityki demograficznej i problemów depopulacyjnych. Depopulacja dotyka 3/4 jednostek administracyjnych oraz 3/4 gmin naszego kraju i jest bardzo zróżnicowana. Procesy depopulacyjne dotyczą zarówno terenów peryferyjnych, jak i miejscowości, które przeżywały fazy monokultur przemysłowych. Mamy 1/4 gmin, w których przybywa ludności. Suburbanizacja dotyczy miast 20-tysięcznych czy gmin skoncentrowanych wokół największych miast, czyli obszarów niewiele różniących się z punktu widzenia funkcjonalnego od miejskich terenów. Mówimy o depopulacji i o skoncentrowaniu się ludności na pewnych obszarach, zwłaszcza w suburbiach miejskich.

Proces starzenia się ludności występuje we wszystkich jednostkach administracyjnych. Mamy do czynienia z wyraźnymi przemieszczeniami ludności. Prof. Ewa Leś przedstawiła diagnozę wskazującą, że zaledwie 1/7 młodych mieszkańców Podlasia wiąże z tym regionem swoją przyszłość. Niewiele lepsze wyniki pokazują badania prowadzone na Opolszczyźnie czy w mniej rozwiniętych obszarach naszego kraju. W latach 2002–2003 na terenie gmin województwa łódzkiego przeprowadzono badania, z których wynikało, że największym problemem jest bezrobocie. W latach 2011–2012 odbyła się kolejna tura badań. Okazało się, że największą bolączką jest ucieczka młodzieży, a zwłaszcza młodych wykształconych kobiet. Procesy depopulacyjne występują z różnym nasileniem, dotykając jednostki administracyjne z różną siłą.

Porozmawiajmy zatem o przemianach i wyzwaniach demograficznych na poziomie samorządu lokalnego.

Izabela Śliwińska

Wiceprezydent Tomaszowa Mazowieckiego

Dziękuję bardzo za zaproszenie i możliwość udziału w panelu dyskusyjnym. Nazywam się Izabela Śliwińska i pełnię funkcję zastępcy prezydenta miasta Tomaszowa Mazowieckiego. Odpowiadam za sprawy społeczne, edukację, kulturę oraz sport. Tomaszów Mazowiecki liczy około 60 tys. mieszkańców i należy do kategorii miast średniej wielkości. Tomaszów Mazowiecki jest miastem większym niż Maków i Lipce Reymontowskie. Mamy więc większe możliwości rozwoju ekonomicznego, ale trudniejsze problemy społeczne czy depopulacyjne.

Marek Sałek

Wójt gminy Lipce Reymontowskie

Witam wszystkich bardzo serdecznie. Nazywam się Marek Sałek, jestem wójtem gminy Lipce Reymontowskie. Gmina Lipce Reymontowskie, powiat skierniewicki, bliski sąsiad gminy Maków.

Jerzy Stankiewicz

Wójt gminy Maków

Jerzy Stankiewicz, wójt gminy Maków. Żartuję, że jestem wójtem od urodzenia, ponieważ przez 2 kadencje byłem wójtem, później 2 kadencje starostą, teraz znowu jestem wójtem. Nie ma piękniejszego miejsca na świecie, jak gmina Maków. Gmina Maków – moja miłość.

Adam Gasiński

Zastępca wójta gminy Maków

Nazywam się Adam Gasiński, od 3 lat pełnię funkcję zastępcy wójta Makowa. Odpowiadam za sprawy budowlane, planowanie przestrzenne, sport, oświatę.

Piotr Szukalski

Mówimy o regionach, z których ubywa ludności, i o regionach charakteryzujących się stabilną liczbą ludności. W Makowie liczba ludności pozostaje prawie bez zmian

czy w nieznacznym stopniu się waha. Każda jednostka administracyjna, każdy samorząd lokalny powinien rozeznaczyć, jaki jest jego główny problem demograficzny czy społeczny, bo pamiętajmy, że te dwie kwestie są ściśle ze sobą powiązane. Wójt Makowa opowiadał o podjętych przez samorząd lokalny inicjatywach, na przykład o uruchomieniu żłobka. Spróbujmy zatem określić pierwszoplanowe problemy społeczne ściśle powiązane z przemianami demograficznymi.

Izabela Śliwińska

Mówimy o niskiej dzietności w Polsce. Na podstawie danych zgromadzonych w wydziale ewidencji ludności ustaliliśmy, że w Tomaszowie Mazowieckim 10 lat temu urodziło się 700 dzieci, a obecnie tylko 360 dzieci. Liczby te pokazują drastyczny spadek dzietności. Problemem jest nie tylko niska dzietność, ale także brak infrastruktury, która zaspokajałaby potrzeby młodych matek, które czekają na szybki powrót do pracy.

Wójt Makowa pochwalił się, że zbudowano tam przepiękny żłobek. W 2020 r. w Tomaszowie Mazowieckim oddaliśmy nowy żłobek, który kosztował prawie 12 milionów złotych, na 140 miejsc. Istniejący do tej pory żłobek miał 90 miejsc. W przyszłym roku planujemy budowę kolejnego żłobka. Marcin Witko, Prezydent Tomaszowa Mazowieckiego, zaproponował uchwałę, która została przyjęta przez Radę Miejską. Na mocy tej uchwały rodzice mogą skorzystać z 60% zniżki w opłacie za żłobek. Rozważamy też wydanie Karty Tomaszowianina dla rodziców, którzy byliby zainteresowani umieszczeniem dziecka w żłobku lub przedszkolu publicznym. Drugie dziecko, które uczęszczałoby do publicznej placówki, otrzymywałoby 50% zniżkę w opłacie za żłobek. W przypadku trzeciego dziecka uczęszczającego do przedszkola albo do żłobka publicznego rodzina otrzymywałaby 99% zniżkę. Jest to spora ulga dla młodych rodziców, którzy, poza opłatą za wyżywienie, płaciliby za dziecko tylko 4 złote tzw. czesnego.

W Tomaszowie Mazowieckim mamy 14 przedszkoli publicznych. Niestety z dniem 31 sierpnia 2022 r. zamykamy 2 przedszkola. Zmniejszamy oddziały w szkołach podstawowych. Bardzo ważne jest, żeby zatrzymać młodych ludzi w mieście i przygotować dla nich ciekawe propozycje, które poprawią jakość ich życia.

Piotr Szukalski

Przypomnę tylko, że działania władz samorządowych Tomaszowa na rzecz rodzin są szeroko znane. Dwa lata temu w Tomaszowie Mazowieckim miał się odbyć Kongres

Rodzin pod patronatem Prezydenta RP w uznaniu działań innowacyjnych samorządu. Panie wójcie, jak z perspektywy Lipiec Reymontowskich wyglądają najważniejsze problemy demograficzne i powiązane z nimi problemy społeczne?

Marek Sałek

Szanowni Państwo, nie ukrywam, że jest to dla mnie wielki zaszczyt, że mogę w tak znaczącym gronie uczestniczyć w panelu dyskusyjnym. Lipce Reymontowskie są małą gminą wiejską, która liczy 3 279 mieszkańców. Niestety większość osób wyjeżdża z Lipiec w poszukiwaniu pracy. Lipce Reymontowskie to tereny rolnicze. Na terenie naszej gminy działają małe przedsiębiorstwa. Niestety nie mamy dużych przedsiębiorstw, które zatrudniałyby wielu pracowników.

Staramy się jednak przygotowywać ofertę dla młodych mieszkańców. Mogę się pochwalić, że od stycznia 2022 r. uruchomiliśmy nowe przedszkole, które kosztowało blisko 6 milionów złotych. Otworzyliśmy 4 oddziały przedszkolne dla setki dzieci. W gminie posiadamy 3 szkoły, 1 gminne przedszkole i 2 oddziały w sąsiednich sołectwach. Staramy się stwarzać najlepsze warunki dla najmłodszych mieszkańców. Dlaczego mówię o tym przedszkolu? Dlatego że wprowadziliśmy wydłużony czas pracy, czyli przedszkole pracuje od godziny 7.30 do 17.30. Większość naszych mieszkańców dojeżdża do pracy, do Skierniewic, do Łodzi, do Warszawy. Chcemy, by dzieci w przedszkolu czuły się bezpiecznie i były otoczone właściwą opieką.

W szkołach podstawowych organizujemy zajęcia pozalekcyjne, które mają za zadanie zorganizowanie czasu wolnego dla dzieci. Organizujemy lekcje nauki pływania. Najbliższy basen jest w Skierniewicach, dzieci jeżdżą tam autobusem wraz z opiekunem. Rodzic może odebrać dziecko spod szkoły o godzinie 16. Staramy się stworzyć bogatą ofertę dla dzieci. Prowadzimy lekcje języków obcych (hiszpański, angielski). Przygotowaliśmy ofertę dla starszej młodzieży, dla mam, dla osób pełnoletnich. Powołaliśmy na terenie naszej gminy Lokalny Ośrodek Wiedzy i Edukacji, z którego pracy, nie ukrywam, jestem bardzo zadowolony. Skupiamy się na tym, aby zintegrować społeczność gminy Lipce Reymontowskie.

Podjęliśmy działania, które mają wpływ na demografię. Miejscowości, które są położone w znacznej odległości od większych skupisk miejskich, są w mniej korzystnej sytuacji. Lipce są bardzo dobrze położone. W naszej gminie mamy przystanek kolejowy, dawna trasa warszawsko-wiedeńska. Niedaleko jest autostrada. Mając pełną świadomość tego, że nie stworzymy w Lipcach odpowiedniego rynku pracy, przygotowujemy ofertę pokazującą tę miejscowość jako atrakcyjne miejsce do zamieszkania.

Piotr Szukalski

Jakie są najważniejsze problemy demograficzne i społeczne na terenie gminy Maków?

Jerzy Stankiewicz

Panie Profesorze, Szanowni Państwo, niestety wszyscy mamy podobne problemy. Gmina Maków to średnia gmina, która liczy 6 tys. mieszkańców. Przykro mi, że z Makowa wykształceni ludzie wyjeżdżają do Warszawy, szukając tam pieniędzy i pracy. Postanowiliśmy temu zaradzić; 20 lat temu 10 ha podzieliliśmy na działki, które sprzedaliśmy. Po 10 latach pojawiło się na terenie działek 10 domów, a może jeszcze po 10 latach urodzi się tam 5, a może 10 dzieci. Taka jest rzeczywistość. Weźmy przykład szkoły w Świętem, gdzie było coraz mniej dzieci i istniała konieczność jej zamknięcia. Dzisiaj szkoła w Świętem jest filią i ma 15 dzieci. Powtarzam od lat, że żadnej szkoły nie zamknę. Gmina liczy 6 tys. mieszkańców, ma 6 szkół, a właściwie 5 szkół i filię. Utrzymanie szkoły wiąże się z wielkimi kosztami, z troską o poziom nauczania. Jak ma się rozwijać dziecko, gdy w klasie jest troje, czworo uczniów? Jakie gry zespołowe, inne działania? Baliśmy się, że zamknięcie szkoły będzie oznaczać jej całkowitą ruinę, dlatego zakładaliśmy w małych szkołach oddziały przedszkolne. Dzięki dotacji wojewody, który przeznaczył 170 tys. zł, zorganizowaliśmy autobusy, które rozwożą dzieci po całej gminie. Byłem zdziwiony, kiedy usłyszałem, że kuratorzy mają decydować, w której szkole będą tworzone oddziały przedszkolne czy ramowe programy. Tak nie może być, ponieważ władze samorządowe dysponują pieniędzmi i to one powinny decydować o sprawach oświaty i infrastruktury szkolnej. W Makowie przeznaczamy na cele oświatowe 2 miliony złotych. Kurator nie dokłada ani złotówki, ale chce decydować. Musimy podejmować odpowiedzialne działania, musimy włożyć w to serce, bo jak nie będziemy dbać o nasze dzieci, to nie zachęcimy ludzi do pozostania w Makowie.

Następna kwestia – praca. Pan Marek Sałek, wójt gminy Lipce Reymontowskie powiedział, że ma przystanek, z którego ludzie jadą do Warszawy czy do Łodzi. W Makowie i w Dąbrowicach mamy 2 przystanki kolejowe i dojazd do Warszawy trwa 40 minut, do Łodzi nawet krócej. W Makowie mamy dość duże zakłady, które dają pracę mężczyznom, operatorom. Nie ma natomiast pracy dla młodych kobiet.

Mój zastępca Adam Gasiński jest prezesem LZS-u, prowadzi zajęcia z dziećmi, z młodzieżą. Mamy 2 nauczycieli, wychowawców, którzy są animatorami sportu. Jaka jest pensja animatora sportu, który pracuje 28 godzin tygodniowo. To są śmieszne pieniądze. Tysiąc złotych ze strony rządowej i tysiąc złotych ze strony sa-

morządowej. Na orlikach dzieci trenują, jest mnóstwo gier, zabawy, zaangażowania. Adam prowadzi 5-latków i 6-latków. Niewielkie pieniądze, które sprawiają radość najmłodszym.

Adam Gasiński

Jak Państwo zauważyliście, liczba ludności w Makowie jest na ustabilizowanym poziomie i nie zmienia się radykalnie. Nasze położenie między Łodzią i Warszawą jest plusem i minusem. Plus, że Maków może być sypialnią dla osób, które dojeżdżają do pracy do Łodzi czy do Warszawy; minus, że ludzie mają blisko Łódź czy Warszawę i tam chcą pozostać. Jestem stosunkowo młodym człowiekiem, niedługo skończę 30 lat i mam szczęście, że udało mi się dostać pracę na terenie gminy Maków. Praca w urzędzie była zawsze moim marzeniem. Problemem jest odpływ młodych, wykształconych osób, które zdobywają wiedzę w Łodzi czy w Warszawie i z powodów czysto ekonomicznych szukają potencjalnego zatrudnienia w wielkim mieście.

Piotr Szukalski

Adamie, chodził Pan do szkoły podstawowej. Ile kolegów i koleżanek z Pana klasy zostało na terenie Makowa?

Adam Gasiński

Niewielu. W Makowie w zakładach pracy, o których wspominał pan wójt, pracują koledzy ze szkoły. Większość kolegów z klasy po ukończeniu studiów wyemigrowała z Makowa. Miałem szczęście, że udało mi się zostać w Makowie. Kluczową kwestią jest stworzenie dużych zakładów pracy, które mogłyby zatrudniać ludzi. Nie ukrywam, że oferta gminy Maków zarówno pod kątem edukacyjnym, jak i rekreacyjnym czy kulturalnym jest bardzo bogata i ciekawa. Mamy obiekty sportowe, które powinny zachęcić i przyciągnąć potencjalnych mieszkańców. Prowadzę zajęcia z gry w piłkę nożną, dla 5- i 6-latków, jestem trenerem i prezesem LZS-u.

W centrum kultury odbywają się różnego rodzaju zajęcia kulturalne, w bibliotece zajęcia artystyczne, w hali sportowej zajęcia judo, karate, siłownia i inne atrakcje sportowo-rekreacyjne. Może to być zachęta dla rodziców, żeby osiedlali się w Makowie. Tym bardziej, że mamy zapewniony transport zbiorowy dla uczniów i każdy może dotrzeć z punktu A do punktu B. Maków jest atrakcyjnym miejscem, aby się tutaj osiedlać. Powtórzę, plusem Makowa jest jego położenie między Łodzią i Warszawą.

Jerzy Stankiewicz

Chciałbym dopowiedzieć, że w starym budynku urzędu gminy mamy szkołę języków obcych. Uczymy języka francuskiego, hiszpańskiego, niemieckiego i angielskiego. W najbliższych dniach będziemy musieli podjąć decyzję, czy zaczniemy uczyć języka ukraińskiego.

Piotr Szukalski

Chciałbym przejść do następnego tematu, który został już poruszony, mianowicie do kwestii tracenia i pozyskiwania mieszkańców. Pierwszy wątek dotyczy tego, o czym pan Adam Gasiński wspominał. Jak, w przypadku Makowa czy Lipiec, należy ocenić położenie między Łodzią a Warszawą? Pozytywnie? Negatywnie? Czy ta bliskość może ułatwić rozwijanie pracy on-line, zwłaszcza w nowych realiach, gdzie dostęp do nowoczesnych technologii może znacząco pomniejszać koszty utrzymania czy usuwać trudności związane z dojazdem, a zatem może działać na naszą korzyść? To jest pierwsze pytanie. Drugi wątek – w jaki sposób możecie Państwo przyciągać, czy staracie się przyciągać nowych mieszkańców? Mówiliśmy o sprzedaży działek jako o elemencie przyciągania mieszkańców. I trzecia kwestia – Maków czy Lipce tracą mieszkańców, ponieważ młodzi ludzie wyjeżdżają z domu, aby rozpocząć naukę w szkole średniej czy na studiach wyższych. Co zrobić, żeby zatrzymać młodych ludzi w Makowie czy w Lipcach?

Marek Sałek

Szanowni Państwo, nasza lokalizacja jest naszym plusem. Wójt Makowa mówił o przygotowaniu terenów pod możliwości zamieszkania i osiedlenia się. Takie działania są podejmowane w Lipcach. Działki pod budowę domu cieszą się dużym zainteresowaniem. Czy przyniesie to efekt w krótkim czasie? Raczej nie. Zakup działek jest bardziej formą zabezpieczenia inwestycji na przyszłość. Miejmy nadzieję, że przełoży się to na demografię, na co bardzo liczymy.

W gminie mamy 3 szkoły podstawowe. Najbliższym ośrodkiem, który proponuje naukę na szczeblu szkoły średniej i wyższej jest miasto Skierniewice. Obserwujemy, że młodzi mieszkańcy, którzy już ukończyli szkołę średnią, wybywają w świat. Zależy nam na tym, żeby do nas powrócili. Mamy świadomość, że przed nami jeszcze długa droga, żeby stworzyć ofertę zbliżoną do tego, co proponuje duża aglomeracja. Jednak, nie ukrywam, jest to duże wyzwanie dla takich małych samorządów, jak nasz.

Budżet, którym operujemy, w stosunku do budżetów miejskich jest bardzo niski. Tak więc te możliwości mamy ograniczone. Staramy się tę ofertę przedstawiać. Pozwolę sobie nawiązać do tego, o czym mówił wicewójt Adam Gasiński, że uwzględniając zaangażowanie młodych sportowców, podobną ofertę przedstawiamy naszym młodym piłkarzom. W jaki sposób ich ściągnąć do naszych Lipiec? Poprzez podpisywanie umów partnerskich. Na przykład nasza szkółka podpisała umowę z Widzewem Łódź dotyczącą udziału i współpracy w szkoleniu młodych sportowców. Widzimy, że ta oferta zadziałała, bo do naszej szkółki nie przychodzą tylko mieszkańcy gminy Lipce, ale już powolutku zdobywamy – to fajne słowo, bo konkurencja, czyli samorządy zaczną konkurować między sobą – dzieci z gmin sąsiednich. To jest interesująca oferta i chcemy pokazać, że nawet w tak małych miejscowościach jak Lipce Reymontowskie możemy współpracować z potężnymi klubami. Mogę się też pochwalić, że klub z naszej gminy, klub Jutrzenka Drzewce, brał udział w rozgrywkach IV ligi.

Piotr Szukalski

W jaki sposób zachęcić 20-parolatków, którzy ukończyli szkołę bądź studia w dużych miastach i myślą o wyprowadzce, o osiedleniu się w nowym miejscu, by wrócili do rodzinnego domu.

Jerzy Stankiewicz

Czas pracuje na korzyść gmin wiejskich. Warunkiem jest właściwe wykształcenie, wychowanie młodzieży, dobra szkoła, Internet, rozwój informatyki. Dzisiaj nie trzeba koniecznie jechać do Warszawy czy do Łodzi, żeby pracować. Moi koledzy – inżynierowie, budowlańcy – pracowali we Lwowie, bo tam było taniej, projekty przesyłali poprzez Internet do Warszawy, gdzie się projekt drukowało, a potem zawoziło na budowę do Wrocławia. Ludzie dzisiaj są wymagający. Od 10 lat realizujemy program „Czyste powietrze”. Połowa domów w gminie jest wyposażona w solary. Wykorzystaliśmy kilka wielkich, wielomilionowych programów ze środków unijnych na poprawę czystości powietrza.

Adam Gasiński

Najważniejszy jest wizerunek gminy, miejscowości i poziom realizowanych inwestycji. Jeżeli młoda osoba widzi, że coś się dzieje w gminie, to myśli: tu się coś dzieje, jest fajnie, to może tu zostanę, może będzie mi się tu dobrze mieszkało.

Piotr Szukalski

Z badań prowadzonych w Hiszpanii wynika wtórna ucieczka młodych ludzi. Okazało się, że jest tak: młodzi ludzie wyjeżdżają, kształcą się w wielkich miastach i nie wracają. Część młodzieży wraca do rodzinnego domu, ale po kilku latach zaczyna kombinować, jak zmienić miejsce zamieszkiwania. Czynnikiem, który decydował, była przede wszystkim zdobyta edukacja, opieka nad dzieckiem, dostęp do zajęć ponadwymiarowych. Młodzi ludzie nie troszczą się tylko o siebie, o własny komfort, ale myślą o przyszłości swoich dzieci, o ich edukacji, o ich rozwoju.

Izabela Śliwińska

Tomaszów Mazowiecki leży w centrum powiatu i wokół niego położone są gminy obwarzankowe, powiedzmy aglomeracyjne. Z przykrością obserwujemy ucieczkę młodych osób, ponieważ mamy mało mieszkań komunalnych. Staramy się tworzyć tereny inwestycyjne, aby w najbliższym czasie zainteresować nimi inwestorów, przedsiębiorców. W latach 70. XX w. zlikwidowano kluczowy zakład produkcyjny, który znajdował się na terenie Tomaszowa, czyli Wistom. Szukamy także terenów, gdzie mogłyby powstawać nowe mieszkania komunalne. Przygotowaliśmy program, dzięki któremu oddaliśmy kolejne 3 bloki mieszkalne. Parę lat temu wprowadziliśmy autorski program dotyczący budowy mieszkań społecznych oparty na programie rządowym „Mieszkanie Plus”. Mieszkańcy tych bloków będą mogli w pewnym momencie uzyskać prawa własności. Mieszkania zostały wykonane w bardzo dobrym standardzie, mimo że są one niedrogie, bowiem średni koszt wybudowania 1 m², nie przekroczył 4 tys. złotych. Planujemy wybudowanie kolejnych bloków w ramach tzw. SIM-ów.

Młodzież z Tomaszowa kształci się najczęściej w Łodzi i w Warszawie. Najbardziej mobilną grupą ludności są osoby młode (np. wyjazdy w celach edukacyjnych, za pracą) oraz nieco starsze, o ustalonym już statusie materialnym (np. migracja na tereny podmiejskie), co oznacza, że z Tomaszowa Mazowieckiego wyjeżdżają ludzie w wieku reprodukcyjnym. Szkolnictwo ponadpodstawowe nie leży w gestii miasta

tylko starostwa powiatowego. Od 6–7 lat obserwujemy pozytywne zmiany i ściśle powiązanie rynku edukacyjnego z potrzebami rynku pracy. Podam taki przykład. Powiatowa komenda policji zgłosiła, że ma problem z naborem kandydatów na policjantów. Starostwo otworzyło w szkole średniej klasę policyjną. W szkole, w „mechaniku”, istnieje klasa wojskowa, która kształci młodych ludzi, którzy znajdują pracę w jednej z 2 jednostek wojskowych położonych blisko Tomaszowa Mazowieckiego. Mamy nadzieję, że młodzi ludzie pozostaną w Tomaszowie Mazowieckim.

Piotr Szukalski

Czy wierzycie, że własnymi siłami jesteście w stanie rozwiązać problemy demograficzne? A jeśli nie, to jakiego typu pomoc byłaby z państwa punktu widzenia określona jako najważniejsza?

Jerzy Stankiewicz

Finansowanie gmin powinno być kierunkowe, np. na animatora sportu. Istnieje program „Sołectwo plus,” na który mamy 12 tys. zł. W każdej wsi trzeba zrobić zebranie, przeprowadzić dyskusję, a pieniędzy wystarczy na postawienie jednego słupa. Inny przykład. Koszty utrzymania przedszkoli, oddziałów przedszkolnych to 1,5 mln zł. Okazuje się, że od 1 września powinniśmy przyjąć więcej dzieci do żłobka niż jest to zaprojektowane w budżecie gminnym. Utrzymanie dziecka w żłobku to 1 500 zł. Możemy przyjąć kolejne 36 dzieci, ale do budżetu żłobka musimy dołożyć 370 tys. zł. W pewnym momencie gmina nie będzie już miała z czego dokładać. Pytanie brzmi – Czy damy radę? Następna kwestia – tankowanie gazu do hali sportowej. Pierwsze tankowanie – 20 tys. zł, a po podwyżkach, drugie tankowanie – 70 tys. zł. Po prostu musimy zdobyć pieniądze, ale nie wiemy skąd.

Adam Gasiński

Pan wójt wspominał o gazie, który śni mi się po nocach. W zeszłym roku płaciliśmy 20 tys. za pełen zbiornik, teraz już 76 tys. zł. Potrzebne są środki finansowe, które powinny być przeznaczane na ściśle określony cel. Potrzebna jest diagnoza potrzeb społecznych i oczekiwań mieszkańców, czyli należy wdrażać dany instrument finansowy na określone zadanie.

Izabela Śliwińska

Pani Joanna Krupska, Prezes Związku Dużych Rodzin, w trakcie spotkania z władzami samorządowymi mówiła o konieczności zachęcenia rodzin do większej dzietności, bowiem rządowe programy typu 500+ nie zawsze przemawiają do młodych ludzi. Kluczową kwestią jest jakość usług oferowanych przez samorządy. W Tomaszowie zorganizowaliśmy bezpłatny transport publiczny. Władze samorządowe Tomaszowa Mazowieckiego współpracują z organizacjami pozarządowymi. W tym miejscu warto wspomnieć o Stowarzyszeniu „Absolutna bliskość”, które promuje rodzicielstwo, ekologiczne produkty dla noworodków, naturalne karmienie. Młodzi ludzie żyją obecnie w świecie cyfrowym i imponują im inne wartości. Odkładają decyzję o tym, żeby mieć dzieci, albo decydują, żeby mieć jedno dziecko, albo nie mieć ich wcale.

Piotr Szukalski

A Lipiec Reymontowskich? Dacie sobie sami radę, czy też nie?

Marek Sałek

Chyba nie będę oryginalny jeżeli powiem, że nie.

Piotr Szukalski

Pieniądze? Rozwiązania prawne? Jakies inne instrumenty? Co najbardziej krępuje ręce, kiedy myśli pan: Chciałbym przyciągnąć nowych mieszkańców, a nie mogę, bo...

Marek Sałek

Panie Profesorze, już odpowiadam. Przede wszystkim finanse. Tak jak wcześniej mówiłem, każde działanie wiąże się z inwestycjami finansowymi. Gdy się chce mieć bogatą ofertę kulturalną czy oświatową, to należy mieć na to odpowiednie środki finansowe. Nie ukrywam, że gdyby nie programy gwarantujące środki finansowe, gdyby nie wsparcie urzędów centralnych, to działania w takich małych gminach byłyby bardzo ograniczone. Za 5 czy 10 lat zobaczymy starzejące się społeczeństwo, które będzie wymagało opieki. Musimy się też do tego przygotować. Rodzi się pyta-

nie, czy stworzenie gminnych ośrodków pomocy i zatrudnianie opiekunów jest dobrym rozwiązaniem. Rozwiązaniem – tak. A co z zatrudnieniem opiekunów. Mówi się o jednym stanowisku. Co w sytuacji, kiedy ta osoba będzie na zwolnieniu, będzie na urlopie? Trzeba mieć świadomość, że to muszą być 2 stanowiska. Jeżeli będą 2 stanowiska, to będą podwójne koszty. Trzeba się nad tym zastanowić. Jak już wcześniej było mówione zarówno małe samorzady, jak i te większe mocno wspierają wszelkiego rodzaju działania. Przede wszystkim wspierają oświatę, co wiąże się z dużymi kosztami finansowymi. Powtórzę, że bez pomocy finansowej udzielanej przez urzędy centralne samorzady małych gmin czy powiatów będą miały problemy z rozwiązywaniem takich zadań.

Piotr Szukalski

Pan wójt poruszył jeszcze jeden wątek, który jest bardzo ważny. Proszę zwrócić uwagę na dwie gminy w otocze Skierniewic i sporej wielkości miasta. Są pewne problemy, których samodzielnie nie da się rozwiązać. Pomijam kwestię organizacji komunikacji czy innych usług. A rozwiązanie problemów urlopów, zwolnień lekarskich. Następne moje pytanie – Jak działają związki międzygminne w ramach Miejskich Obszarów Funkcjonalnych czy Centrum Usług Społecznych organizujące jedno centrum przez sąsiadujące gminy? Czy to są działania, które mają wykorzystać efekt skali, a zatem rozwiązać część problemów.

Marek Sałek

Panie Profesorze, uważam, że takie centra powinny funkcjonować. Zakładam, że nastąpi centralizacja w skali powiatów. Centralizacji na poziomie województw nie zakładam, bo wtedy logistyczne dotarcie do osoby potrzebującej byłoby mocno utrudnione. Ale przy współpracy z miastem, z gminami, z powiatem skierniewickim...

Piotr Szukalski

Tu się sami dogadujecie z gminami, nikt tu niczego nie narzuca.

Marek Sałek

Tak, oczywiście. Chciałbym zaznaczyć, że w takim wydaniu ma to jak najbardziej sens.

Piotr Szukalski

Pani Prezydent, Państwo macie podobne problemy, choć trudno porównywać Lipce Reymontowskie do Tomaszowa Mazowieckiego. Problemy komunikacji miejskiej same się nie rozwiążą.

Izabela Śliwińska

Władze samorządowe Tomaszowa Mazowieckiego zaangażowały się w związki międzygminne. Działamy w ramach Miejskich Obszarów Funkcjonalnych czy w Centrum Usług Społecznych, które organizuje jedno centrum dla sąsiadujących gmin? W 2018 r. powstało pierwsze centrum, które oferuje usługi dla seniorów, proponując usługi opiekuńcze, całonocną opiekę i wyżywienie. CUS-y oferują także zabiegi rehabilitacyjne, porady prawne. Wykorzystując środki unijne stworzyliśmy w 2018 r. tzw. CUS 1, a w 2021 r. w ramach kontynuacji powstał drugi ośrodek CUS 2. Utrzymanie CUS 1 kosztowało miasto ponad 4 miliony złotych. Mając odpowiednie możliwości finansowe stworzyliśmy CUS 2, którego utrzymanie to ponad 8 mln zł. Kolejnym krokiem będzie projektowanie działań międzypokoleniowych.

Piotr Szukalski

A jak się współpracuje z gminami otaczającymi wianuszkciem?

Izabela Śliwińska

Bardzo dobrze. W tych projektach wymagane jest partnerstwo nie tylko z gminami, ale również z organizacjami pozarządowymi. Mam tu na myśli przede wszystkim stowarzyszenia senioralne, o których wspominamy w trakcie dzisiejszej konferencji. W czasie pandemii COVID-19 niektóre działania gminy były zamrożone czy wręcz wyłączone. Ograniczyliśmy funkcjonowanie CUS-u i zaoszczędzone pieniądze przeznaczyliśmy na powstanie Centrum Wsparcia dla Młodzieży. Stworzymy działania międzypokoleniowe, które będą mogły łączyć pokolenia starszych i młodszych Tomaszowian. Dla gmin ościennych będzie to okazja do promocji, do wymiany doświadczeń. Mamy także podpisane porozumienia międzygminne dotyczące świadczenia usług w zakresie transportu publicznego, dostępu do żłobka oraz usług rehabilitacyjnych oferowanych przez Ośrodek Rehabilitacji Dzieci Niepełnosprawnych.

Piotr Szukalski

Dziękuję. A jak z perspektywy Makowa wygląda współpraca z sąsiadami?

Jerzy Stankiewicz

Powiem wprost – reforma powiatowa w Polsce nie powiodła się. Powstały powiaty grodzkie i ziemskie. Byłem starostą i wiem, jak to funkcjonuje. Jeśli jedziecie drogą, która się rozłazi, to jest to droga powiatowa. Jak będziecie jechać z Makowa do Łodzi, to najgorsza droga jest powiatowa. Powiat, który ma 30 tys. mieszkańców, a budżet ma mniejszy od budżetu gminy Maków. Jak oni mają utrzymać 250 km dróg? W Tomaszowie jest inna sytuacja, bo tam jest starostwo i miasto, jeden drugiemu nie wchodzi w kompetencje.

W powiecie jest Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, które dobrze funkcjonuje. Powiatowa Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna też jest potrzebna, ale trudno jest, żeby gmina sama prowadziła poradnię. Składamy się, przekazujemy pieniądze do powiatu. Natomiast nie wiem, jak będzie wyglądała przyszłość. Nie chciałbym za pana starostę czy za pana prezydenta się wypowiadać, ale centra usług wspólnych są dobrym pomysłem.

Rozmawiamy o tym, jak zatrzymać młodych ludzi na terenie danej gminy. W Makowie mieszkają nie tylko młodzi ludzie, ale także seniorzy. Bardzo ważną kwestią dla władz samorządowych jest polityka senioralna. W Makowie współpraca z seniorami układa się bardzo dobrze. Organizujemy dla seniorów spotkania, zajęcia. Gmina przeznaczona 60 tys. na usługi opiekuńcze i 450 tys. zł na utrzymanie domów pomocy społecznej. Nie można powiedzieć, że mieszkańca Makowa nie umieścimy w DPS-ie, jeżeli jest on chory i opuszczony przez rodzinę. To jest człowiek, którym trzeba się zająć i nie można na tych ludziach oszczędzać. Korzystamy z Funduszu Solidarnościowego, aby zapewnić opiekę osobom niepełnosprawnym. Powiem najprostsze słowo: dziękuję. Asystent rodziny – 104 tys. zł, opieka wytchnieniowa – 29 tys. zł. To są pieniądze, które mamy z programu i za nie bardzo, bardzo dziękuję.

Adam Gasiński

W międzygminnym Miejskim Obszarze Funkcjonalnym pracują ludzie, którzy potrafią ze sobą dobrze współpracować, nakreślać problemy i zadania, które chcieliby realizować. Takie działania mają określony sens i dają szansę na pozyskanie środków

finansowych. Pani Prezydent Izabela Śliwińska potwierdziła, że jeżeli współpraca jest dobra, to służy dobremu.

Piotr Szukalski

Proszę Państwa, zanim przejdziemy do pytań zadawanych przez innych uczestników konferencji, a przypuszczam że takie będą, to ja chciałbym zadać jedno bardzo ważne pytanie. Zdajemy sobie sprawę, że od 5 tygodni wydarzeniem, które bardzo silnie wpływa na naszą rzeczywistość, są wydarzenia za naszą wschodnią granicą. Moje pytanie jest następujące – Jakie działania podejmujecie, aby wspomóc uchodźców? Sądzę, że ta fala napływowa może być postrzegana jako czynnik zasilający mieszkańców państwa gmin. Co władze regionalne lub rządowe powinny zrobić, aby ułatwić wam wdrożenie mechanizmów, które pozwoliłyby utrzymać uchodźców w waszych gminach?

Izabela Śliwińska

Do Tomaszowa Mazowieckiego przybyło 240 dzieci ukraińskich, które zapełniają „lukę” w oddziałach szkolnych. Możemy powiedzieć, że „zapełniła” się luka wynikająca z problemów demograficznych, które pojawiły się w ubiegłym roku. Ze szkół odeszło wtedy 254 dzieci, a przybyło 240 nowych dzieci z Ukrainy. Trudno wyrokować, jak rozwinie się konflikt zbrojny na Ukrainie. Nie wiemy, jakie będą dalsze losy osób narodowości ukraińskiej mieszkających na terenie Tomaszowa Mazowieckiego. Staramy się radzić sobie z ich bieżącymi potrzebami. Władze samorządowe Tomaszowa zdają sobie sprawę, iż w przyszłości kluczową kwestią stanie się stworzenie miejsc pracy dla matek pochodzących z Ukrainy oraz zapewnienie im odpowiedniego zaplecza socjalnego bądź bytowego. Bierzymy udział w konkursie organizowanym przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, proponując program aktywizacji cudzoziemców. Stawiamy głównie nacisk na działania integrujące oba narody. Mamy propozycje zorganizowania warsztatów na terenie naszych placówek oświatowych czy festynów integracyjnych. Mamy nadzieję, że Ukraińcy zechcą się osiedlić na dłużej w Tomaszowie Mazowieckim i z tym miejscem będą wiązali swoje plany na przyszłość.

Marek Sałek

Jestem w troszeczkę innej sytuacji. Nasza gmina od pierwszych dni udziela pomocy uchodźcom. Włączyliśmy się do działań zaproponowanych przez prezydenta miasta Skierniewic, pana Krzysztofa Jażdżyka i od razu uruchomiliśmy wolontariat naszych mieszkańców. Serdecznie im za to dziękuję. Przyjechały do nas dwa busy i jedna osobówka ze środkami spożywczymi, higienicznymi; za to chciałem szczególnie podziękować. Szanowni Państwo, gdyby ktoś powiedział 5 tygodni temu, że taka sytuacja może mieć miejsce, to chyba nikt z nas by nie uwierzył. Ta sytuacja, którą mamy, zaskoczyła wszystkich. Lipce Reymontowskie przygotowały miejsca dla uchodźców, choć nie mamy takiego zaplecza mieszkaniowego, jakie mają duże miasta. Przygotowaliśmy miejsca noclegowe, gdzie mamy zakwaterowane osoby. Co będzie dalej? Zobaczymy. Jest to dla nas duże wyzwanie, bo miejsca noclegowe musieliśmy przygotować, stworzyć podstawowe warunki. Z tym też się wiąże praca. Nasz rynek jest rynkiem lokalnym. Jak już wcześniej mówiłem, gmina Lipce Reymontowskie jest gminą rolniczą, więc praca pojawia się u nas sezonowo. Tak więc z tym na pewno będziemy się borykać. Będą trudności, tak jak mówiłem, z mieszkańcami. Na ile możemy pomóc, wesprzeć, to robimy. Wszyscy pracownicy urzędu gminy są zaangażowani w działania pomocowe. Miejsca w szkołach, przedszkolach też są przygotowane. We wszystkich obiektach przedszkolnych mamy obecnie 150 miejsc noclegowych, ale możemy przyjąć, powiedzmy, 200 osób. W szkołach możemy utworzyć dodatkowe oddziały, więc jesteśmy przygotowani. Wszystko to się okaże po pewnym czasie. Przede wszystkim pomagamy. Zobaczymy, co będzie dalej.

Piotr Szukalski

Musimy zdawać sobie sprawę, że mniejsze gminy nie są aż tak bardzo preferowane przez uchodźców z Ukrainy. Gros uchodźców pochodzi z miast, a mieszkańcy miast preferują osiedlanie się w większych ośrodkach.

Marek Sałek

Chciałbym dodać, że do mniejszych gmin, tak jak nasza, przyjeżdżają osoby, które mają tu rodziny. Jeżeli mężczyzna pracował w zakładzie na terenie gminy Lipce Reymontowskie, to ściąga siostrę, żonę, dzieci. Widzimy, że osoby, które związały się z naszą gminą, będą chciały pozostać na dłużej w Lipcach Reymontowskich. Ograni-

czenia mieszkaniowe, o których wspomniałem, stanowią bardzo ważny czynnik hamujący przyszłość tych ludzi.

Jerzy Stankiewicz

Na terenie naszej gminy przebywa 80 osób, które przyjechały z Ukrainy. Wszystkie te osoby dostaną PESEL. Przyjechało 37 dzieci. Z całego serca chcę podziękować wszystkim osobom, które zaangażowały się w wolontariat, w zbiórkę darów. Zbieramy dary, później przewozimy je do hali sportowej. Jesteśmy wychowani w kulturze łaćwińskiej, w kulturze chrześcijańskiej i to jest wartość polegająca na dostrzeżeniu drugiego człowieka. Osoby, które przyjechały z Ukrainy przebywają w kwaterach prywatnych. Tak jak powiedział mój kolega, wójt z Lipiec, są to ludzie, którzy kiedyś u nas pracowali, a teraz ściągają swoje żony i rodziny.

Referat Gospodarki Komunalnej sprawdza, jak wyglądają pomieszczenia, ponieważ musi to być pomieszczenie wygrzane, przygotowane, bo przecież ci ludzie nie uciekają przed biedą, ale przed bombami. Mamy przygotowaną salę gimnastyczną – 20 łóżek z pościelą, z parawanami, z warnikiem na kawę, na herbatę. Przy przedszkolu jest możliwość ugotowania zupy, obiadu. Przy sali gimnastycznej udostępniliśmy dwa pomieszczenia – dla matek z dziećmi. Przygotowaliśmy bazy noclegowe w remizach, z których jeszcze nie korzystamy. Sporządzane są listy mieszkańców, którzy zgłaszają się, że mogą przyjąć do domu osoby z Ukrainy. Telefon pani sekretarz czynny jest całą dobę. Dla dzieci z Ukrainy wyznaczaliśmy dwie szkoły, szkołę w Pszczonowie i szkołę w Woli Makowskiej. Była propozycja, żeby nie rozrzucać dzieci po różnych szkołach, żeby mogły w czasie przerwy jeszcze się spotkać. Zobaczymy, jakie będą dalsze działania. Z całego serca mówię najprostsze z prostych słów: całemu wolontariatowi dziękuję.

Piotr Szukalski

Proszę Państwa, pora jest na pytania z sali. Pytania, komentarze czy też jakieś inne formy wyrażania swojej opinii odnoszące się do tej tematyki, którą poruszaliśmy w trakcie naszego spotkania. Zachęcam Państwa do aktywnego uczestniczenia w tej części obrad.

Anna Śremska

Dyrektor Specjalistycznego Psychiatrycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej
im. J. Babińskiego w Łodzi

Chciałabym podziękować za możliwość spotkania z Państwem. Dziękuję pani prof. Józefinie Hrynkiewicz za zaproszenie. Naszą przyszłością są dzieci. W trakcie dzisiejszej debaty nie padło ani jedno słowo, jak dzieci funkcjonują, jak są chronione, i z jakimi problemami muszą sobie radzić. Musimy pamiętać o tym, że o przyszłości kraju nie będą decydowali dwudziestolatkowie lecz kilkuletnie dzieci. Procesy demograficzne są rozpisane na dziesięciolecia. Powinniśmy zadbać o zdrowie psychiczne, o równowagę psychiczną naszej młodej populacji kilkulatek, żeby oni w przyszłości rzeczywiście wiedzieli, co w życiu jest najważniejsze. Wartością jest wykształcenie, rozwój, aktywność, zainteresowania. Najważniejszą jednak wartością jest uwaga, bliskość, serdeczność, bycie z drugim człowiekiem. Należy być z dzieckiem, kochać je i poświęcać mu tyle czasu, ile do prawidłowego jego rozwoju jest jemu potrzebne. Mówiliśmy o tym, by zachęcić kobiety w wieku rozrodczym do zwiększenia dzietności lub rozpoczęcia macierzyństwa. Dyskutujemy o tym, żeby tej kobiecie umożliwić powrót do pracy. Uważam, że kobiety mające dzieci powinny pracować nie w pełnym, ale w skróconym wymiarze czasu pracy. Myślę, że pracodawcy cenią sobie możliwość zatrudniania tych samych osób, ponieważ przyjęcie nowej osoby do pracy wiąże się z określonymi nakładami. Pracodawcy powinni być zainteresowani zatrudnianiem młodych matek, korzystając z wsparcia programów rządowych. Będzie to procentowało utrzymaniem właściwego rozwoju dzieci i chęcią kobiet do zwiększenia dzietności. Kobiety nie zostaną wyłączone z rynku pracy i będą miały gwarancję powrotu do swojego miejsca pracy.

Pani dr Aleksandra Lewandowska mówiła o kondycji psychicznej dzieci i młodzieży. Gminy mają unikalny zasób małych społeczności, w których identyfikuje się potrzeby pojedynczego człowieka. W dużych aglomeracjach to jest rzecz niespotykana. Dzisiaj można pracować zdalnie. To jest właśnie potencjał, który musi być rozwijany przez małe społeczności. Rodzice nie muszą przebywać w pracy między 7.00 a 17.30, mogą wyjeżdżać, albo w ogóle nie wyjeżdżać, mogą pracować inaczej. Małe społeczności muszą te narzędzia udostępnić młodym ludziom. Młodzi ludzie wiedzą, gdzie się dobrze żyje. Największy wpływ na nasze zdrowie mają warunki otoczenia, w którym się żyje na co dzień. To jest główny czynnik, który kształtuje nasze zdrowie. Nie dostęp do służby zdrowia, bowiem ze służby zdrowia korzystamy wtedy, kiedy zaczynamy chorować. Musimy budować świadomość społeczną, gdzie są właściwe warunki do życia, rozwoju. Pracować można w dużych aglomeracjach, ale żyć należy poza dużą aglomeracją. W dużej aglomeracji nie da się żyć, tam się po prostu bywa. Trzeba wykorzystywać atut, który Państwo macie. Włodarz dzisiejszego spo-

tkania ma przepiękną gminę. Każdy chciałby w niej zamieszkać. Tylko musi mieć taką możliwość. Czyli musi mieć możliwość kontynuacji zarabiania na rodzinę, sprowadzenia tej rodziny. Młode kobiety muszą chcieć tu żyć, bo oprócz tego że chciałyby mieć dzieci, chciałyby się też móc realizować.

Zachęcam Państwa do spojrzenia na problem demografii. Demografia to warunki życia, które odzwierciedlają naszą chęć do aktywności, jaką będziemy podejmować. Wyprowadziłam się z aglomeracji łódzkiej do Lutomińska. Pracuję w Łodzi i do niej dojeżdżam. Nie ma się co obrażać, takie są warunki. Trzeba umieć żyć. Kocham spacerować po moim lesie. Kupiłam kawałek lasu i codziennie wychodzę z domu i czerpię siłę z natury. Obcowanie z naturą daje nam niezwykłą siłę. Państwo macie kapitał. Tak możemy przeciwdziałać wyludnianiu się tych pięknych miejsc w naszym regionie. Tylko musicie pomyśleć o tym, jak pozwolić ludziom żyć u siebie.

Pochwalę się, że mam wspaniały zespół współpracowników, którzy podejmują się pracy w trudnych warunkach. Możecie Państwo mówić o mnie „pani kustosz”, gdyż pracujemy w infrastrukturze, która liczy sobie 120 lat i zdecydowanie nie jest przystosowana do udzielania świadczeń zdrowotnych. Zajmujemy się zaburzeniami psychicznymi osób dorosłych, dzieci i młodzieży. To, co mi spędza sen z powiek, to jest zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży. Po wdrożeniu środowiskowego modelu opieki zdrowia psychicznego udaje się osiągać duże i obiecujące rezultaty w leczeniu zaburzeń psychicznych osób dorosłych. Nie mamy takich sukcesów w leczeniu zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. Pogarszająca się kondycja psychiczna dorosłych przekłada się na funkcjonowanie ich dzieci. Bo wszystko przecież bierze się z tego, w jakich warunkach młody człowiek żyje. Uchodźcy, obywatele ukraińscy, to proszę mi wierzyć, że jest to kolejny obszar, który odbije się również na naszym społeczeństwie. To jest z jednej strony nadzieja, a z drugiej strony ogromna obawa. Nadzieja dlatego, bo wszyscy bardzo chcielibyśmy pomagać naszym sąsiadom w tak tragicznej sytuacji. A obawa dlatego, Drodzy Państwo, że ci wszyscy obywatele niosą ze sobą traumę. Niosą ze sobą traumę wojny i będą cierpieć na zaburzenia psychiczne związane z przeżyciem tej traumy. I dopóki oni żyją jeszcze w obawie o to, jak będzie wyglądała ich przyszłość, jak wygląda aktualna sytuacja ich najbliższych, rodzin, znajomych, to te problemy się nie uwidaczniają. Ale jak tylko zaczną się stabilizować ich sytuacja i ich najbliższych, zaczną o sobie dawać znać problemy związane z PTSD. PTSD to terminologia kojarzona przez nas wszystkich ze stresem związanym z urazem bojowym, ale każdy człowiek to przeżywa w związku z traumatycznymi wydarzeniami w życiu, w których zagrożone jest bezpośrednio życie lub zdrowie własne albo najbliższych. Z tym będziemy mieć do czynienia. W związku z tym, że są to oddziaływania długoterminowe, to Państwo jako władarze gmin musicie mieć świadomość, że musimy umieć zabezpieczyć ten obszar zdrowia, który wpływa bardzo znacząco na jakość ich życia.

Małgorzata Latusek-Łukasiewicz

Certyfikowany psychoterapeuta PTP

Pozwolę sobie być trochę rzecznikiem pacjentów, z którymi pracuję na co dzień. Chciałabym Państwu powiedzieć, że pracuję 20 lat. Zaczęłam od pracy z osobami dorosłymi, później z młodzieżą, w tej chwili pracuję z małymi dziećmi. Od kilku lat dzieci mówią, jak bardzo są osamotnione, jak bardzo brakuje im kontaktu z rodzicami, jak bardzo brakuje im kontaktu z dorosłymi. Czują się przeciążone ilością zajęć pozaszkolnych, proponowanych im aktywności. Musimy zadbać o rozwój osobowości dzieci, o ich umiejętności radzenia sobie, która kształtuje się w relacji z dorosłymi, te problemy na zewnątrz będą niestety się mnożyć. Okres izolacji pokazał nam, jak wielki jest deficyt umiejętności rozmowy w rodzinach i bycia ze sobą. Okres izolacji niestety był okresem nasilenia wielu zachowań patologicznych, przemocy w rodzinach, nieumiejętności rozwiązywania konfliktów. Dzieci naprawdę proszą o uwagę i proszą o pojedynczą uwagę dorosłego, o bycie z mamami. Z drugiej strony mamy proszą o to, żeby nie stawiać ich w takim konflikcie, że muszą wybierać między byciem mamą a pójściem do pracy. Ta możliwość stworzenia mamom takiego stopniowego powrotu do pracy w kontekście gotowości do wzrastania ze swoim dzieckiem, ale też gotowości dziecka do tego, żeby mogło już sprostać tym wymaganiom i tej samodzielności, z naszej perspektywy wydaje się rzeczą najbardziej istotną, ponieważ czym zdrowsze będziemy mieć dzieci, im lepiej wyposażone osobowościowo, tym będą one tworzyły lepsze związki, lepsze relacje, będą częściej decydowały się na bycie mamami, ojcami. Myślę, że w ten sposób przyrost demograficzny będzie się zwiększał w sposób naturalny.

Piotr Szukalski

Czy mamy jeszcze inne głosy?

Józefina Hrynkiewicz

Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej

Bardzo dziękuję Paniom Doktor i Pani Dyrektor za przywołanie tych ważnych problemów. Panie dobrze wiedzą, że możemy rozwiązywać ten problem tylko systemowo. Nie wystarczą izolowane działania, tylko zmiana warunków, w jakich te trudne problemy równowagi psychicznej dziecka powstają. Tak jak konieczna jest edukacja

rodziców, pracowników instytucji edukacyjnych i wychowawczych w sprawach dotyczących ochrony zdrowia psychicznego dzieci.

Chciałabym wrócić do trudnej do rozwiązania kwestii opieki nad osobami najstarszymi, czyli takimi, które w bardzo zaawansowanym wieku często stają się niezdolne do samodzielnej egzystencji. Stają się niesamodzielne ze względów psychicznych, mentalnych, fizycznych. Każdy rodzaj tej niesamodzielności wymaga udzielenia pomocy, gdyż od tego zależy możliwość kontynuowania życia. Sytuacja osób w bardzo zaawansowanym wieku jest bardzo zróżnicowana. Jeśli starsza osoba niesamodzielna ma osoby bliskie, które chcą i mogą się nią zająć, to znajdzie się rozwiązanie. Prof. Piotr Szukalski zwraca uwagę, że blisko połowa osób niesamodzielnych wśród tych, które się teraz starzeją, nie będzie miała osób bliskich, które mogłyby zapewnić im opiekę. Potencjał opiekuńczy naszych rodzin nie zapewni opieki wszystkim osobom niesamodzielnym. Są różne projekty i pomysły rozwiązywania problemu opieki nad osobami starszymi niesamodzielnymi, ale żaden z nich nie rozwiązuje narastającego problemu.

Zadanie opieki nad osobami starszymi zostało powierzone gminie. Najwyższa Izba Kontroli publikuje kolejne raporty, których tytuł – „starość bez opieki” – potwierdza trudności polskich gmin w realizacji tego zadania. Gminy mogą wspomagać rodzinę w opiece nad osobą niesamodzielną. Mogą zapewnić opiekę, gdy niesamodzielność nie jest zaawansowana. Jeśli niesamodzielność jest zaawansowana, jeśli nie ma rodziny, to muszą być dostępne takie rozwiązania, które gwarantują odpowiednią do stanu niesamodzielności pomoc. Nie mogą to być instytucje prywatne działające dla zysku. Nie może to być wolontariat, gdy osoba wymaga stałej opieki.

W Polsce w opiece nad ludźmi starymi jest praktykowanych bardzo dużo form, jest dużo różnych instytucji, ale nie ma systemowych rozwiązań dostosowanych do narastających potrzeb opieki dla osób niesamodzielnych. Wszystkie te rozwiązania wymagają poważnej analizy i oceny. To nie jest sprawa nowa. W 2006 r. prof. Religa powołał specjalny zespół, który opracował program systemowego rozwiązania opieki nad osobami niesamodzielnymi. Podstawą proponowanego rozwiązania miało być powszechne obowiązkowe społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne odpowiedzialne za finansowanie i organizację opieki nad osobami niezdolnymi do samodzielnej egzystencji. Od 2006 r. zmieniła się sytuacja, ale narastający problem opieki nad osobami najstarszymi był i jest pomijany, włączony w politykę senioralną, gdzie senior ma 60, ale i 95 lat. Programów senioralnych jest dużo, są różnorodne, dedykowane różnym potrzebom „seniorów”. Problemu „starczej niedołączności” nie da się pomijać i ukryć w szeroko rozbudowanej polityce senioralnej. Wokół tego problemu musi się odbyć publiczna dyskusja – kto, z jakich środków, w jakim zakresie jest odpowiedzialny za to, żeby ludzie, którzy przeżyli wiele lat, którzy wiele lat pracowali na różnych stanowiskach, mieli prawo do bezpiecznego godnego odejścia. To trudne za-

gadnienie musi być w naszym społeczeństwie bardzo dokładnie rozważone. Przed tym nie ma ucieczki. Aktywność jest bardzo potrzebna, opieka rodziny jest bardzo potrzebna, wszystko to, co się robi, jest bardzo potrzebne. W Polsce, o czym dzisiaj i zawsze mówił prof. Piotr Szukalski, powiększa się liczba osób w bardzo zaawansowanym wieku, które nie mają rodziny i w pewnym okresie mogą stać się niesamodzielne. Badania POLSENIOR, opracowania Głównego Urzędu Statystycznego, liczne prace naukowe i popularne na ten temat przedstawiają trudny nierozwiązany problem opieki nad osobami starszymi niesamodzielnymi. Jest to obowiązkowe zadanie własne gminy; ale gmina nie jest zdolna do wykonania takiego zadania.

Z problemem starzenia się związane jest coraz powszechniejsze nadużywanie środków psychotropowych podawanych osobom starszym we wszystkich instytucjach opieki i ochrony zdrowia. Argumentacja lekarzy jest zawsze taka sama – poprawienie nastroju i samopoczucia. Osobie starszej, która trafia do szpitala, zawsze podaje się od razu sporą dawkę środków psychotropowych i usypia się pacjenta. Ma to „ułatwić” pracę personelu. Zapewnić spokój. Osobom bliskim utrudnia się w ten sposób kontakt z pacjentem. Coraz częściej osoba starsza, oszołomiona środkami psychotropowymi po krótkim czasie odchodzi. Byłam świadkiem kilku takich przypadków, w Warszawie i jej okolicy. O takich praktykach mówią wszyscy, którzy opiekowali się osobami starszymi. Praktyki takie naruszają poczucie naszego społeczeństwa, godność pacjenta. Trudno tu mówić o zachowaniu godności i poszanowaniu osoby otumanionej środkami psychotropowymi. Problem nadużywania przez lekarzy środków psychotropowych w stosunku do osób starszych musi być przedmiotem pogłębionej analizy i oceny z punktu widzenia zasad etyki lekarskiej oraz ochrony godności pacjenta.

Piotr Szukalski

Proszę Państwa, wydaje mi się, że kilka wątków wartych jest podkreślenia. Po pierwsze, pojawiała się niewiara w możliwość odwrócenia sytuacji, ponieważ mówiło się o łagodzeniu, dostosowywaniu się, ale nie kształtowaniu sytuacji demograficznej. Nikt chyba nie ma złudzeń, że w kraju, który w całości doświadcza depopulacji, małe jednostki będą na tyle silne, aby odmienić ogólne tendencje depopulacyjne, żeby wygrać konkurencję o przyciągnięcie nowych mieszkańców. Drugi wątek, który się pojawił, to koszt utrzymania infrastruktury usług społecznych, które decydują o percepcji jakości życia, o percepcji tego, czy miejsce jest postrzegane jako konkurencyjne czy nie. Istnieje obawa, czy jesteście w stanie utrzymać infrastrukturę, a na dodatek pojawiły się głosy, że nawet, jeśli próbujecie tę materię skroić, to macie Państwo duże ograniczenia finansowe. Pojawiły się też głosy na temat np. dopasowania

siatek szkolnych i utrudnień związanych z możliwością sprawnego zarządzania ekonomicznego. Proszę, aby każdy z uczestników debaty zechciał dosłownie, w jednej minucie, powiedzieć, co według niego będzie najważniejsze z perspektywy 5, 10 lat, z perspektywy oddziaływania na sytuację ludnościową na terenie gminy.

Marek Sałek

Działania, które zostały podjęte w mojej gminie, czyli poprawa infrastruktury szkolnej i przedszkolnej dla najmłodszych, jest najważniejsza. Kolejny krok to zaplecze żłobkowe. Przygotowujemy się do kolejnego projektu – otwarcia na naszym terenie pierwszego żłobka, bo jeszcze nie mamy żadnej takiej instytucji. Taki jest nasz kierunek działania, takie są nasze możliwości, na których się skupimy.

Izabela Śliwińska

W ostatnim czasie przeprowadzono badania dotyczące możliwości uzyskania przez Tomaszów Mazowiecki środków norweskich. Powrócę do wypowiedzi pani prof. Józefiny Hrynkiewicz. Statystyki są niestety nieubłagane. Prognozy demograficzne dla Tomaszowa Mazowieckiego są katastrofalne. Ludność Tomaszowa w ciągu najbliższych 10 lat ma się zmniejszyć z 60 do 48 tys. Musimy zmienić politykę społeczną i stworzyć programy, które zapobiegą katastrofie demograficznej. Mówimy dużo o demografii, o statystykach, ale pamiętajmy o młodych ludziach i o osobach starszych, których należy uchronić przed demograficznym tsunami.

Jerzy Stankiewicz

Myślę, że są dwie główne sprawy. Pierwsza to dzieci – zgodnie z hasłem: wszystkie dzieci nasze są – i musimy o nie bezwzględnie zadbać. Druga to polityka senioralna, którą tak bardzo mocno pani prof. Hrynkiewicz podkreśliła. To jest ważny temat – nikt nie może być pozostawiony sam sobie.

Piotr Szukalski

Bardzo dziękuję zarówno uczestnikom debaty, jak i słuchaczom. Przypomnę tylko, iż w naszej debacie uczestniczyli reprezentanci trzech różnych ośrodków: pani Izabela

Śliwińska, wiceprezydent Tomaszowa Mazowieckiego, pan Marek Sałek, wójt Lipiec Reymontowskich oraz mocna ekipa gospodarzy, gminy Maków, a mianowicie pan wójt Jerzy Stankiewicz i jego zastępca pan Adam Gasiński. Dziękuję Państwu bardzo za udział i za bardzo rzeczowe, konkretne wypowiedzi oraz za odpowiedzi na pytania. Dziękuję Państwu bardzo za pytania i komentarze z sali. Pozostaje mi tylko zwrócić się do organizatorów z prośbą o dokonanie podsumowania i zakończenie konferencji.

Jerzy Stankiewicz

Szanowna Pani Profesor, Szanowny Panie Profesorze, Szanowni Państwo! Z całego serca dziękuję. Jestem zaszczycony, że mogłem Państwa tutaj, w naszej gminie, na tej sali konferencyjnej gościć. Mile wspominajcie Maków i pobyt tutaj. Myślę, że ta konferencja na pewno dużo nam dała, dała jakieś szersze spojrzenie na nasze problemy. A najbardziej, z całego serca dziękuję pani prof. Józefinie Hrynkiewicz, że po prostu chciała, żebyśmy razem byli współorganizatorami tej konferencji. Dziękuję bardzo.

Podsumowanie

Na zmieniającą się dynamicznie sytuację demograficzną w Polsce najszybciej reagują samorządy i zarządy gmin, gdyż najsilniej odczuwają skutki zmian. Publikacja *Samorząd gminy wobec zmian demograficznych* zawiera referaty przedstawione na konferencji III Kongresu Demograficznego (30 marca 2022 r. w Makowie, pow. Skierniewice) oraz treści załączonych debat dotyczących roli gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Katalog zadań w ustawie o samorządzie gminy powstał kilkadziesiąt lat temu, gdy sytuacja demograficzna, społeczna, ekonomiczna, organizacyjna była inna niż obecnie. Podczas minionych ponad 30 lat obowiązywania ustawy o samorządzie gminnym nastąpiło duże zróżnicowanie sytuacji poszczególnych gmin. Zmianom uległa sytuacja demograficzna, szczególnie w gminach położonych peryferyjnie oraz sąsiadujących z metropoliami. Zmieniły się potrzeby mieszkańców gmin oraz możliwości ich realizacji. W dynamicznie zmieniającej się sytuacji demograficznej trudnym problemem staje się możliwość realizacji niektórych obowiązkowych zadań. Problem występuje szczególnie w wyludniających się gminach wiejskich, położonych peryferyjnie oraz w małych wyludniających się miastach.

W strukturze administracyjnej polskiego państwa gmina jest najważniejszą jednostką administracyjną decydującą o warunkach i jakości życia mieszkańców. W pracy gmin, w realizacji ich zadań, weryfikowana jest trafność wyboru kierunków oraz stosowanych narzędzi polityki społecznej państwa. W wyniku realizacji zadań gminy polityka państwa znajduje (lub nie) potwierdzenie trafnego wyboru celów i środków. Efektywność realizowanych programów potwierdza poprawa warunków i jakości życia mieszkańców. Gmina jest „małą ojczyzną” dla mieszkańców, społecznością, z którą identyfikują się, uczestniczą w jej rozwoju, przyjmują współodpowiedzialność za jej pomyślny rozwój. Wszystkie rodziny oraz każdy obywatel żyje w gminie. Z gminą wiąże mieszkanie, rodzina, usługi, dorobek materialny, nierzadko praca oraz wszystkie ważne sprawy życiowe. Z gminą i z jej otoczeniem wiążą mieszkańców rodzinne obyczaje, tradycje, kultura, historia, pamięć o ważnych wydarzeniach, o życiu wielu pokoleń przodków rodziny, które tam żyły i pracowały na dorobek gminy, pozostały tam na zawsze. Jakość życia zależy od warunków ukształtowanych przez zarząd i samorządną wspólnotę mieszkańców gminy. Przywiązanie do „małej ojczyzny” jest tym trwalsze, im lepsze są warunki życia mieszkańców. Potrze-

by mieszkańców gminy zmieniają się tak, jak zmienia się sytuacja demograficzna i społeczna. Głównym zadaniem gminy, samorządu, wspólnoty samorządowej jest troska o zaspokojenie potrzeb oraz poprawę jakości życia wszystkich mieszkańców. Zadaniem samorządu i zarządu gminy jest wykonywanie powierzonych zadań, zaspokojenie potrzeb mieszkańców, troska o jakość usług, o stałe dostosowywanie warunków życia do zmieniających się potrzeb mieszkańców.

W kształtowaniu warunków życia, jakości i dostępności podstawowych usług decyduje gmina, jej samorząd i zarząd. Mieszkańcy cenią samorząd i zarząd za starania o dobry stan infrastruktury i jakość usług. Na podstawie poziomu zaspokojenia potrzeb związanych z dostępnością wszystkich ważnych usług – ochrony zdrowia, edukacji, opieki, kultury – oceniają jakość samorządu i zarządu gminy. Katalog zadań gminy jest obfity, a oczekiwania i aspiracje mieszkańców systematycznie rosną. Mieszkańcy oczekują od gminy łatwego dostępu do opieki medycznej, do dobrej szkoły, przedszkola, żłobka, usług opieki dla osób zależnych, do instytucji kultury, wypoczynku, sportu, dobrze zorganizowanej komunikacji i transportu publicznego, dostępności usług materialnych. Od samorządu i zarządu gminy mieszkańcy oczekują świadczenia usług na wysokim poziomie w dobrych warunkach materialnych przez wykwalifikowane kadry. Mieszkańcy wymagają odpowiednich warunków materialnych w jakich są świadczone usługi oraz zatrudnienia wykwalifikowanych kadr w usługach. Oczekują nie tylko nowoczesnie wyposażonej szkoły, ale także wysokiego poziomu nauczania. Wymagania i oczekiwania mieszkańców gminy dotyczą też działań na rzecz bezpieczeństwa, inicjatyw sprzyjających budowaniu aktywności mieszkańców, wzmocnieniu integracji społecznej i utrwalaniu tożsamości gminnej społeczności.

Dobrze funkcjonująca gmina, sprawnie organizująca podstawowe usługi na wysokim poziomie, zapewniająca dostęp do miejsc pracy i dobre warunki życia, może mieć istotny wpływ na kierunek zmian w procesach demograficznych. Może zapobiegać depopulacji oraz ograniczyć wyludnienie. Zapewniając możliwości osiedlania się może oczekiwać dodatnich współczynników urodzeń, dodatniego bilansu migracyjnego. Gmina, która ma trudności w organizacji usług zaspokajających potrzeby mieszkańców (z różnych powodów, zależnych bądź niezależnych od gminy) ma (lub może mieć) trudności w utrzymaniu stabilnej liczby mieszkańców. Analizy dotyczące migracji i przestrzennego rozmieszczenia ludności wskazują, że znaczący wpływ na stabilizację zaludnienia oraz stabilny rozwój gminy mają dobre warunki życia i wysoka jakość usług dostosowanych do potrzeb mieszkańców.

prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz
Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej
Uniwersytet Warszawski

Monografia zawiera materiały z konferencji *Samorząd gminy wobec zmian demograficznych*, która odbyła się 30 marca 2022 r. w Makowie pow. skierniewicki, w ramach III Kongresu Demograficznego. Jej organizatorami byli: Wojewoda Łódzki, Wójt i Samorząd Gminy Maków, Rządowa Rada Ludnościowa, Główny Urząd Statystyczny, Polskie Towarzystwo Statystyczne oraz Urząd Statystyczny w Łodzi. Autorzy referatów, które złożyły się na tę publikację, podejmują zagadnienia zmian w sytuacji demograficznej polskich gmin wiejskich, polityki lokalnej w gminach, migracji i depopulacji, lokalnej polityki senioralnej, zadań samorządu gminy w realizacji polityki ludnościowej. Szczególną uwagę poświęcono potrzebie zmian w polityce społecznej samorządów gmin w związku z powiększającym się różnicowaniem sytuacji demograficznej w gminach wiejskich.

W przygotowanie III Kongresu Demograficznego, którego inicjatorem była Rządowa Rada Ludnościowa, zaangażowali się: Główny Urząd Statystyczny, Polskie Towarzystwo Statystyczne, urzędy statystyczne, komitety naukowe Polskiej Akademii Nauk, uczelnie, wojewodowie, samorządy, instytuty naukowe oraz administracja rządowa i samorządowa. Konferencje odbyły się we wszystkich miastach wojewódzkich oraz w wybranych powiatach i gminach. III Kongres Demograficzny koncentrował się na ważnych zagadnieniach zmian w sytuacji demograficznej oraz ich konsekwencjach dla rozwoju demograficznego, społecznego i gospodarczego Polski. Program Kongresu obejmował prezentację pogłębionej analizy wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021, co pozwoliło na szerokie upowszechnienie rzetelnej wiedzy o zmieniającej się sytuacji oraz o konsekwencjach zachodzących zmian demograficznych.

III KONGRES DEMOGRAFICZNY

Polska XXI w. – wyzwania demograficzne

Honorowy Patronat
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Andrzeja Dudy

III Kongres Demograficzny wsparli

Darczyńcy i sponsorzy



Dofinansowano ze środków
Fundacji ORLEN



NARODOWY
BANK POLSKI

Projekt realizowany
z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej

ISBN 978-83-67087-46-9
e-ISBN 978-83-67087-47-6

Egzemplarz bezpłatny