

**EWA KUBEJKO-POLAŃSKA**

Uniwersytet Rzeszowski

## **RZESZOWSKI OBSZAR FUNKCJONALNY W OBLICZU WYZWAŃ STAWIANYCH MIASTOM I GMINOM PRZYJAZNYM STARZENIU ORAZ ROZWOJU SREBRNEJ GOSPODARKI**

**Abstract:** *Rzeszów Functional Area in the Face of Challenges Posed to Age-friendly Cities and Communities and the Concept of Silver Economy.* This paper attempts to identify areas of strategic intervention in the context of adapting cities and communities in Rzeszów Functional Area to the phenomenon of the ageing population. The analysis made it possible to identify areas of strategic actions in individual cities and communities that require additional investment and strategic thinking. Functional urban areas should be prepared to perceive the ageing process and the increasing number of seniors as a development opportunity (silver economy), and this should be done in a comprehensive way, and adequately to the pace of changes. **Keywords:** Age-friendly cities and communities, Functional Area, functional urban areas, Integrated Territorial Investments, Silver Economy.

### **Wprowadzenie**

Dyskusja na temat prognoz demograficznych w Polsce jest w ostatnich kilku latach tematem obszernie analizowanym w dokumentach strategicznych wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Miasta i gminy woj. podkarpackiego, znajdujące się obecnie w dość korzystnej sytuacji demograficznej na tle innych regionów w Polsce, w perspektywie kilkunastu najbliższych lat zaczną coraz intensywniej odczuwać skutki zaawansowanych procesów starzenia się ludności [*Prognoza ludności...2014*].

Nie ma jednej uniwersalnej koncepcji rozwoju, która mogłaby proces starzenia się społeczeństwa uczynić katalizatorem pozytywnych zmian danej jednostki terytorialnej. Priorytetowym w tym kontekście, wydaje się patrzeć na kwestie rozwojowe przez pryzmat powiązań funkcjonalnych, *gdzie cele i instrumenty polityki rozwoju mogą być bardziej zróżnicowane i lepiej dostosowywane do specyfiki poszczególnych obszarów* [*Kryteria delimitacji...2013, s. 3*].

W przypadku miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) diagnozowanie i zaspokojenie potrzeb wynikających z przemian demograficznych, w dużej mierze leży w gestii samorządów i społeczności lokalnych. Dynamiczne przemiany demograficzne powodują konieczność wprowadzania do polityki rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych nowych strategicznych rozwiązań. Zaliczyć do nich należy z całą pewnością działania na rzecz tworzenia tzw. miast i gmin przyjaznych starzeniu (*age-friendly cities and communities*), co z kolei stwarza wiele możliwości wykorzystania szeroko rozumianego potencjału osób starszych, czyli koncepcji srebrnej gospodarki (*silver economy*). Te dwa obszary wyzwań, tj.: tworzenie miast i gmin przyjaznych starzeniu i rozwój srebrnej gospodarki, należy traktować komplementarnie, jako wzajemnie wzmacniające się ścieżki rozwoju. Realizacji strategii terytorialnych w tych obszarach służyć powinno m.in. zastosowanie instrumentu ZIT, co stwarza szansę na efektywne wykorzystanie interwencji publicznej.

W opracowaniu podjęto próbę określenia obszarów interwencji strategicznych w kontekście przystosowania miast i gmin Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF) do zjawiska starzenia się mieszkańców. Dokonano tego przez analizę części diagnostycznych oraz projekcyjnych wszystkich aktualnych strategii rozwoju 13 miast i gmin ROF oraz dokumentów strategicznych opracowanych dla kompleksowo rozumianego ROF. Celem przeprowadzonego badania była również weryfikacja, czy i w jakim stopniu władze lokalne poszczególnych miast i gmin podejmują konkretne ustalenia, dotyczące bezpośredniej eliminacji lub zmniejszenia negatywnych skutków starzenia się społeczeństwa oraz wykorzystania potencjału srebrnej gospodarki.

Wybór obszaru objętego analizą podyktowany był jego rolą w systemie osadniczym regionu i kraju. Na terenie ROF następuje kumulacja omawianych zjawisk związanych z przemianami demograficznymi, a jego wyzwaniem jest kreowanie rozwoju gospodarczego całego województwa [*Kryteria delimitacji...*, s. 4]. Zatem rozwijanie funkcji w sektorze srebrnej gospodarki jest istotnym obszarem strategicznych interwencji, mających na celu zapewnienie odpowiedniego miejsca Rzeszowa i jego obszaru funkcjonalnego w przestrzeni społeczno-ekonomicznej Polski.

## **1. Rozwój srebrnej gospodarki w miastach i gminach przyjaznych starzeniu**

Zgodnie z definicją Globalnej Sieci Miast i Gmin Przyjaznych Starzeniu Światowej Organizacji Zdrowia (*The WHO Global Age-friendly Cities and Communities Network*), miasta i gminy przyjazne starzeniu to te, które wspierają aktywne starzenie się. Możliwe jest to przez zapewnienie optymalnych warunków ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i partycypacji w celu podniesienia jakości życia osób starzejących się. W praktyce dostosowuje się struktury i usługi, tak aby były dostępne osobom starszym i odpowiadały na potrzeby mieszkańców ze zróżnicowanymi potrzebami i możliwościami.

ciami [*Global Age-friendly Cities...*]. Zdaniem Żakowskiej [2014, s. 3] słowo *Age*, tworzące wyrażenie *Age-friendly Cities*, jest czasownikiem i określa proces starzenia się, w którym aktywny udział biorą przedstawiciele wszystkich pokoleń. Kubicki [2014, s. 7 i 8] zwraca ponadto uwagę na konieczność projektowania uniwersalnego i racjonalnego dostosowania przestrzeni publicznej oraz wskazania szans i zagrożeń, związanych z kreowaniem lokalnej polityki społecznej, nastawionej na potrzeby wszystkich mieszkańców. Zatem miasta i gminy przyjazne starzeniu, nie są jedynie przyjazne osobom starszym, ponieważ aktywne starzenie jest procesem trwającym całe życie.

Proces przystosowania poszczególnych miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych do nowych uwarunkowań demograficznych, powinien wiązać się z wykorzystaniem nowych ścieżek rozwoju społeczno-gospodarczego. Wdrażanie nowych, skutecznych rozwiązań wymaga strategicznego myślenia i zintegrowanych działań, które będą wykorzystywały również szeroko rozumiany potencjał osób starszych, czyli srebrną gospodarkę.

Pojęcie srebrnej gospodarki według Golinowskiej [2014, s. 19] ma dwa znaczenia. Pierwsze polega na ukazywaniu gospodarki ewoluującej w kierunku potrzeb starszej populacji, bez jej specjalnego – interwencyjnego – ukierunkowywania. Drugie ukazuje możliwość wykorzystania starzenia się populacji do takiego ukierunkowania rozwoju, w którym zmiana struktury potrzeb ludności oraz pewien wzrost ich aktywności, mogłyby stać się źródłem postępu i wzrostu gospodarczego. Obydwa komponenty srebrnej gospodarki, społeczny i ekonomiczny, są równie istotne. Badania jednak wskazują, że w wielu przypadkach rozumienie tej koncepcji sprowadza się do planowania rozwoju i zaspokajania potrzeb jej społecznego wymiaru [Kubejko-Polańska 2017]. Należy również podkreślić, że koncepcja srebrnej gospodarki definiowana jako *system ekonomiczny ukierunkowany na wykorzystanie potencjału osób starszych i uwzględniający ich potrzeby* [*Silver Economy Network...*], z czasem rozumiana jest coraz szerzej. Zdaniem Szukalskiego [2012, s. 7] prawdziwe myślenie w kategoriach srebrnej gospodarki zaczyna się wówczas, gdy następuje wyjście poza wąsko zdefiniowane grupy docelowe, tj. indywidualnych seniorów. Potencjalnymi klientami srebrnej gospodarki, poza jednostkami, powinny być również grupy i organizacje. Jest to istotne, ponieważ zaspokajane potrzeby, *to nie tyle potrzeby seniorów, ile struktur mających z seniorami do czynienia* [Szukalski 2012 s. 7].

Według ekspertów z Centrum im. Adama Smitha, polskie regiony dzięki srebrnej gałęzi gospodarki mogą zyskać nową specjalizację, a co za tym idzie pozytywny wymiar ekonomiczny [Rudnicka, Surdej 2013 s. 3]. Golinowska podkreśla, że wdrożenie tej koncepcji do strategii rozwoju regionu wymaga jednak ukierunkowania znacznej skali inwestycji infrastrukturalnych. Powyższe wymaga z kolei wzrostu możliwości oddziaływania władz województwa na lokalne decyzje w zakresie kierunków inwestowania oraz możliwości koordynowania działań o charakterze regionalnym zarówno

w wymiarze centralno-regionalnym, jak i regionalno-lokalnym [Golinowska 2014, s. 28].

W tym kontekście lokalny wymiar strategicznego planowania i realizacji koncepcji srebrnej gospodarki nabiera szczególnego znaczenia. Działania interwencyjne w projektowanych strategiach rozwoju miast i gmin zrzeszonych w miejskich obszarach funkcjonalnych, powinny być podyktowane priorytetami polityki wobec całego obszaru funkcjonalnego.

## **2. Problem starzenia się ludności w strategiach rozwoju miast i gmin Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego**

Świadomość władz lokalnych miast i gmin ROF, dotycząca istnienia kluczowego problemu, jakim jest starzenie się społeczeństwa, jest duża. Potwierdziła to analiza opisów sytuacji społeczno-gospodarczej wszystkich miast i gmin omawianego obszaru (zawartych w częściach diagnostycznych poszczególnych strategii rozwoju). W dziedzinie z nich starzenie się społeczeństwa zidentyfikowane zostało jako słaba strona w opracowanych dla poszczególnych jednostek terytorialnych analizach SWOT (tab. 1). Nie bez znaczenia jest to, że bariera ta określona została jednym z istotniejszych wyzwań polityki lokalnej w analizowanych dokumentach strategicznych dla kompleksowo rozumianego ROF, do których większość najnowszych strategii miast i gmin omawianego obszaru bezpośrednio nawiązuje.

Problem zwiększającej się liczby osób starszych, ze względu na swą skalę i nieuniknioną, musiał stać się przedmiotem dyskusji i zainteresowania zarówno społeczności, jak i władz lokalnych. Jednak rozrastający się dynamicznie *srebrny rynek*, w ani jednej gminie nie został uznany za szansę rozwoju społeczno-gospodarczego. W żadnym z analizowanych dokumentów nie znalazł się dosłowny zapis, że rozwój srebrnej gospodarki mógłby mieć wpływ na poprawę sytuacji gospodarczej poszczególnych miast i gmin, a tym samym całego regionu. W dokumentach strategicznych brak jest jakiegokolwiek odniesienia do potencjału wynikającego z przemian demograficznych. W żadnym dokumencie w ramach analizy SWOT nie określa się szans związanych z tworzeniem nowych miejsc pracy, rosnącym zapotrzebowaniem na usługi społeczne i zdrowotne mieszkańców, czy też tworzeniem miast i gmin przyjaznych dla ludzi starszych.

Tabela 1

## Analiza strategii rozwoju miast i gmin Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego

Gmina	Dokument strategiczny	Starzenie się społeczeństwa zidentyfikowane jako słaba strona gminy	Srebrna gospodarka w obszarze szans rozwoju gminy	Działania strategiczne dedykowane seniorom
Miasto Rzeszów (m)	<i>Strategia Rozwoju Miasta Rzeszowa do 2025 roku</i>	Tak	Nie	Tak
Miasto Łańcut (m)	<i>Strategia Rozwoju Miasta Łańcuta na lata 2015-2020</i>	Tak	Nie	Tak
Boguchwała (mw)	<i>Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Boguchwała na lata 2008-2016</i>	Nie	Nie	Tak
Trzebownisko (w)	<i>Strategia Rozwoju Gminy Trzebownisko na lata 2016-2022</i>	Tak	Nie	Tak
Łańcut (w)	<i>Strategia Rozwoju Gminy Łańcut na lata 2008-2020</i>	Tak	Nie	Tak
Czarna (w)	<i>Strategia Rozwoju Gminy Czarna do roku 2020 z perspektywą do roku 2030</i>	Tak	Nie	Tak
Chmielnik (w)	<i>Strategia Rozwoju Gminy Chmielnik na lata 2008-2015</i>	Nie	Nie	Tak
Tyczyn (mw)	<i>Strategia Rozwoju Gminy Tyczyn na lata 2008-2015</i>	Tak	Nie	Tak
Głogów Małopolski (mw)	<i>Strategia Rozwoju Gminy Głogów Małopolski na lata 2014-2020</i>	Nie	Nie	Tak
Krasne* (w)	<i>Gminny Program Rewitalizacji Gminy Krasne na lata 2016-2022</i>	Tak	nd.	Tak
Świlcza (w)	<i>Strategia Rozwoju Gminy Świlcza na lata 2015-2020</i>	Tak	Nie	Tak
Czudec (w)	<i>Strategia Rozwoju Gminy Czudec na lata 2016-2026</i>	Nie	Nie	Tak
Lubenia (w)	<i>Plan Odnowy Miejscowości Lubenia na lata 2013-2020</i>	Tak	Nie	Tak

\* Gmina Krasne – opracowanie na podstawie *Gminnego Programu Rewitalizacji Gminy Krasne na lata 2016-2022*.

m – gmina miejska, mw – gmina miejsko-wiejska, w – gmina wiejska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 2

## Obszary działań strategicznych w częściach projekcyjnych strategii rozwoju miast i gmin Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego

Obszary działań	Miasto Rzeszów	Miasto Łańcut	Boguchwała	Trzebownisko	Łańcut	Czarna	Chmielnik**	Tyczyn**	Głogów Małopolski	Krasne*	Świlcza	Czudec	Lubenia
Przestrzenie publiczne i budynki	X	X X	X X	X X	X	X	X	X	X	X	X X	X X	X
Wsparcie społeczności i usługi zdrowotne	X X	X X	X X	X X	X	X	X						
Szacunek i integracja społeczna	X	X X	X	X	X	X	X	X		X			X
Transport	X	X		X					X		X X	X	
Komunikacja i informacja	X		X		X			X	X				
Partycypacja społeczna	X	X				X				X			
Partycypacja obywatelska i zatrudnienie													
Mieszkalnictwo													
OBSZARY	6	5	4	4	4	4	3	3	3	3	2	2	2
DZIAŁANIA	7	8	6	6	4	3	3	3	3	3	4	3	2

X – projektowane działanie lub zadanie strategiczne

\* Gmina Krasne – opracowanie na podstawie *Gminnego Programu Rewitalizacji Gminy Krasne na lata 2016-2022*.

\*\* Gmina Chmielnik i gmina Tyczyn – opracowanie na podstawie strategii rozwoju obowiązujących do 2015 r.

W gminach trwają prace nad aktualizacją dokumentów strategicznych, które ukażą się w 2017 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wnioskując z analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, należałoby się spodziewać, że szeroko rozumiana srebrna gospodarka oraz kreowanie rozwiązań zgodnych z założeniami tzw. miast i gmin przyjaznych starzeniu, będzie polem działań strategicznych we wszystkich badanych jednostkach. W celu sprawdzenia, czy władze lokalne podjęły jakieś ustalenia dotyczące bezpośredniej eliminacji lub zmniejszenia bariery rozwoju, jaką jest starzenie się społeczeństwa, przeprowadzono ogólną analizę części projekcyjnych wszystkich dostępnych strategii rozwoju miast i gmin ROF. W przeprowadzonym badaniu uwzględniono jedynie te zakładane osiągnięcia i projektowane działania, które bezpośrednio odnosiły się do analizowanego problemu. W tym celu

wykorzystano osiem obszarów związanych z życiem w mieście lub gminie przyjaznej starzeniu, określanych również jako kluczowe aspekty przystosowania miast i gmin do zjawiska starzenia się mieszkańców [*Global Age-friendly Cities...*] (tab. 2).

Wdrożenie do strategii rozwoju koncepcji srebrnej gospodarki i koncepcji miast i gmin przyjaznych starzeniu, nie znalazło się w kompleksowym ujęciu w żadnym z analizowanych dokumentów. Żaden z 13 samorządów nie określił również tego obszaru jako strategiczny potencjał w celach priorytetowych. Założenie podjęcia konkretnych działań, mających na celu dążenie do rozwoju srebrnej gospodarki lub zmierzające w kierunku rozwoju miast i gmin przyjaznych starzeniu, uwzględnione zostały jednak w różnym stopniu w poszczególnych obszarach planowania strategicznego. Syntetyczne ujęcie planowanych działań samorządów, pogrupowane i sklasyfikowane według przyjętych ośmiu obszarów działań, przedstawione zostały w tab. 2.

Obszarami najczęściej podejmowanymi w częściach projekcyjnych strategii rozwoju miast i gmin ROF są działania rewitalizacyjne, mające na celu dostosowania przestrzeni publicznych i budynków do potrzeb osób starszych. Jest to najbardziej spójny obszar planowania, wpisujący się zarówno w projekty działań strategicznych określone w *Programie Rewitalizacji dla ROF* [2015, s. 203], jak i w cele oraz działania *Strategii ZIT ROF* [2016, s. 158, 190]. W projektowanych przez władze lokalne działaniach miast i gmin ROF główny nacisk kładziono na kwestie związane z likwidacją barier architektonicznych w przestrzeni publicznej.

Drugi w kolejności obszar to wsparcie społeczności osób starszych oraz przygotowanie szerokiej i dostosowanej do ich potrzeb oferty usług zdrowotnych. Działania te wpisują się najpełniej w obszary strategicznego planowania na poziomie regionalnym (*Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020*) oraz w dokument strategiczny *Diagnoza potrzeb seniorów zamieszkałych na terenie ROF*. Kolejny, często projektowany w celach i działaniach strategicznych na poziomie lokalnym obszar, to szacunek i integracja społeczna. Odnoszący się do postrzegania osób starszych przez innych mieszkańców zbiór działań i zadań strategicznych, jest zapowiedzią pozytywnych i niezwykle pożądaných zmian myślenia na temat starzenia się i starości. Kolejną grupę aktywności samorządów lokalnych obejmowały działania na rzecz bezproblemowego poruszania się w przestrzeni miast i gmin, czyli kwestie związane z poprawą funkcjonowania transportu publicznego. Na uwagę zasługuje również, mocno akcentowana niestety tylko w czterech gminach, konieczność zwiększenia zaangażowania się seniorów w życie miasta – czyli obszar związany z partycypacją społeczną.

Obszarami strategicznego planowania, które wymagają zdecydowanie większej uwagi ze strony władz lokalnych są: związane z możliwościami pracy wolontariackiej i zawodowej partycypacja obywatelska i zatrudnienie, budujące fizyczne otoczenie seniora mieszkalnictwo oraz niezwykle istotne kwestie związane z komunikacją i informacją dla seniorów.

## Zakończenie

W programowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego, priorytetowo, bez wątpienia, należy traktować zapobieganie skutkom niekorzystnych przemian demograficznych oraz wykorzystanie potencjału srebrnej gospodarki. Jest to ten obszar interwencji, który może przynieść istotne i trwałe efekty mnożnikowe poszczególnym układom terytorialnym.

W dokumentach strategicznych ROF oraz strategiach rozwoju poszczególnych jego miast i gmin, mimo istnienia obszarów wymagających doinwestowania w ramach ZIT, widać projektowane działania na rzecz rozwiązań dla tzw. miast i gmin przyjaznych starzeniu. Inaczej kształtuje się sytuacja w obszarze możliwości wykorzystania potencjału srebrnej gospodarki. Na podstawie przeprowadzonych badań trudno jednoznacznie wnioskować, w jakim stopniu autorzy poszczególnych strategii rozwoju utożsamiają projektowane cele i działania z założeniami tej koncepcji. W wielu przypadkach strategiczne działania sprowadzają się do zaspokajania potrzeb społecznego jej wymiaru. Aspekt ekonomiczny srebrnej gospodarki jest pomijany lub znacznie marginalizowany. Natomiast dla zapewnienia możliwości trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, istotne jest projektowanie działań strategicznych uwzględniających obydwa komponenty – społeczny i ekonomiczny. Zatem projektowane koncepcje zintegrowanych przedsięwzięć, służące koordynacji działań w poszczególnych gminach, a tym samym prowadzące do osiągnięcia efektów synergicznych w tym zakresie na terenie całego ROF, powinny istotnie wspierać ekonomiczny aspekt srebrnej gospodarki. Pozwoli to odpowiednio, czyli kompleksowo i adekwatnie do tempa zachodzących zmian, przygotować Rzeszowski Obszar Funkcjonalny do wykorzystania procesu starzenia się i wzrostu liczby seniorów jako szansy rozwojowej.

## Literatura

- Global Age-friendly Cities: Guide*, WHO, [[http://www.who.int/ageing/publications/Global\\_age\\_friendly\\_cities\\_Guide\\_English.pdf](http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf)], stan na dzień 02.12.2016].
- Golinowska S., 2014, *Srebrna gospodarka – element strategii rozwoju regionalnego*, [w:] *Starzejące się społeczeństwo: nowe zadania dla polityk publicznych*. Małopolskie Studia Regionalne, nr 2–3/31–32/2014, Kraków.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, MRR, Warszawa, luty 2013.
- Kubejko-Polańska E., 2017, *The Role of Local Self-government in Stimulating Urban Development in the Context of the Construction of Age-friendly Cities and the Concept of Silver Economy*. „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 49 (1/2017), w druku.
- Kubicki P., 2014, *Miasta i gminy przyjazne wszystkim mieszkańcom. Miasta Przyjazne Starzeniu: Przewodnik*. Fundacja Res Publica i Instytut Badań Przestrzeni Publicznej, Warszawa.



- Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Studia i Analizy Statystyczne, GUS, Warszawa, 2014, [[http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza\\_ludnosci\\_na\\_lata\\_\\_\\_2014-2050.pdf](http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza_ludnosci_na_lata___2014-2050.pdf)].
- Program Rewitalizacji dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, 20 marca, 2015.
- Rudnicka M., Surdej A., 2013, *Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce*. Centrum im. Adama Smitha, Warszawa.
- Silver Economy Network of European Regions*, [[www.silvereconomy-europe.org](http://www.silvereconomy-europe.org)].
- Strategia ZIT ROF*, Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych DELTA PARTNER Rzeszów – Cieszyn, czerwiec, 2016.
- Szukalski P., 2012, *Trzy kolory: srebrny. Co to takiego silver economy?* „Polityka Społeczna”, nr 5-6.
- Żakowska M., 2014, *Wstęp do polskiego wydania. Miasta Przyjazne Starzeniu. Przewodnik*. Fundacja Res Publica i Instytut Badań Przestrzeni Publicznej, Warszawa.