

The future of shrinking areas in the EU: Potential policy impacts in light of pressing pandemic, environmental and institutional challenges

Przyszłość obszarów kurczących się w UE: Potencjalny wpływ polityk unijnych w świetle wyzwań pandemicznych, środowiskowych i instytucjonalnych

W Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyzwania demograficzne zostały przypisane do ograniczonego zbioru obszarów o specyficznych cechach geograficznych. Od tego czasu proces demograficznego kurczenia się uległ rozszerzeniu, a współczesne badania pokazują, że dotyczy on niemal wszystkich typów terytoriów w całej UE (Wolff i Wiechmann 2018). Kurczenie się miast i regionów pociąga za sobą szereg problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych, które wpływają na trajektorie ich rozwoju (Haase et al. 2016).

Zróznicowanie terytorialne obszarów kurczących się nie jest uwzględniane w polityce europejskiej, a ostatnie debaty w ramach negocjacji dotyczących polityki spójności na lata 2021-2027 ujawniły opór przed formalnym ich uznaniem (Pazos-Vidal 2021). Mając na względzie ograniczone znaczenie kurczących się obszarów w debatach na temat rozwoju regionalnego, ale biorąc też pod uwagę znaczenie innych trendów i polityk w generowaniu skutków terytorialnych, badania prezentowane w niniejszej dysertacji wiążą przyszłe trajektorie rozwojowe obszarów kurczących się z głównymi wyzwaniami stojącymi przed Unią Europejską. Należą do nich między innymi: (1) społeczno-gospodarcze konsekwencje restrykcji wynikających z pandemii Covid-19, (2) transformacja energetyczna i związana z nią restrukturyzacja gospodarek lokalnych oraz (3) niezadowolenie obywateli i brak ich zaangażowania w procesy decyzyjne. Każdemu z tych wyzwań poświęcony jest osobny rozdział dysertacji.

Celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie: jaki jest potencjalny wpływ wybranych polityk Unii Europejskiej na przyszły rozwój obszarów kurczących się? Zostało ono skonkretyzowane w postaci pięciu pytań szczegółowych, odnoszących się do wymienionych powyżej trzech rodzajów wyzwań. Analizę poprzedza szczegółowa diagnoza obszarów kurczących się w Europie wraz z prognozami demograficznymi.

W pracy wykorzystano różnorodne podejścia i metody badawcze, zarówno ilościowe jak i jakościowe, takie jak:

- a) modele prognostyczne procesów demograficznych (zmian ludności);
- b) metody oceny terytorialnego wpływu polityk unijnych (*Territorial Impact Assessment*);
- c) analiza treści dokumentów.

Pracę kończy syntetyczne podsumowanie wraz z rekomendacjami dla polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Wyniki modelowania statystycznego procesów demograficznych potwierdzają intensyfikację kurczenia się obszarów obecnie kurczących się do 2050 r. (28% gmin europejskich). Ponadto wskazują na jego ekspansję geograficzną na nowe terytoria. Do 2050 roku 77% europejskich

obszarów NUTS 3 będzie musiało zmierzyć się z kurczeniem się przynajmniej części swojego terytorium.

Ocena wrażliwości obszarów kurczących się na restrykcje związane z pandemią Covid-19 pokazuje, że obszary te zostały „oszczędzone” przed najgorszymi skutkami pandemii, podczas gdy obszary o pozytywnych perspektywach demograficznych okazały się bardziej narażone na kryzys pandemiczny. Obszary kurczące się wykazują jednak znaczące braki infrastrukturalne w zakresie przygotowania do pracy zdalnej. Z kolei Fundusz *Just Transition* został wskazany jako potencjalne źródło transformacji strukturalnej dla 18% europejskich obszarów kurczących się. Poza kilkoma wyjątkami, analiza ujawnia stosunkowo niewielki potencjał zielonych innowacji w przypadku większości obszarów o negatywnych prognozach demograficznych. Biorąc pod uwagę wymiar terytorialny, polityka „sprawiedliwej transformacji” nie wydaje się dobrze dopasowana do specyfiki kurczenia się i może okazać się nieefektywna.

Wyniki badań wskazują też na niską jakość administracji jako kluczowy element podatności na zagrożenia dla kurczących się obszarów. Ponieważ zdolności instytucjonalne i przygotowanie cyfrowe stają się niezbędnymi składnikami przemian społecznych (Rodríguez-Pose i Ketterer 2020), przyszłość rysuje się w ciemnych barwach dla tych obszarów, zwłaszcza gdy pozostaną one ignorowane w debatach na temat rozwoju regionalnego. Niewielkie znaczenie obszarów kurczących się w debacie publicznej dostrzegają także obywatele. Mają oni jednak konkretne wizje i propozycje dotyczące tych obszarów, co powinno skłaniać decydentów do szerszego angażowania mieszkańców w kształtowanie przyszłych polityk rozwoju. Ten wniosek wzmacnia potrzebę przyjęcia w politykach Unii Europejskiej podejść i koncepcji ukierunkowanych terytorialnie (*place-sensitive approaches and place-based designs*) (cf. Haase et al. 2016 and Sotarauta 2020).