

ASPEKTY PRAWNE I SPOŁECZNE ROZWOJU REGIONU KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Marcin SKINDER^{1*}, Ewa KULPA²

¹ Instytut Prawa Administracji i Zarządzania UKW, Bydgoszcz; skinder@ukw.edu.pl

² Instytut Prawa Administracji i Zarządzania UKW, Bydgoszcz

* Korespondencja

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest analiza wybranych prawnych i społecznych aspektów rozwoju regionu kujawsko-pomorskiego. **Głównym celem** artykułu jest opracowanie najważniejszych aspektów prawnych i społecznych, które odnoszą się do rozwoju regionu, jakim jest województwo kujawsko-pomorskie. Autorzy artykułu próbują wyjaśnić też zakres podstawowych pojęć, które są związane z rozwojem regionu a także kompetencje władz, które wynikają z przepisów prawa. Autorzy w formule badawczej próbują w pierwszej części pracy skonkretyzować uwarunkowania prawne – przepisy Unii Europejskiej, prawo krajowe i lokalne, z których wynika obowiązek rozwijania danego regionu przez władze samorządowe a także społeczności lokalne. W drugiej części autorzy opisali problemy społeczne województwa kujawsko-pomorskiego w kategoriach ilościowych i jakościowych. **Celem praktyczno-wdrożeniowym** jest wskazanie przykładów naprawy problemów przyjętych zwyczajowo w katalogu polityki społecznej w województwie kujawsko-pomorskim.

Słowa kluczowe: rozwój, region, polityka regionalna, województwo, problemy społeczne.

LEGAL AND SOCIAL ASPECTS IN DEVELOPMENT OF KUYAVIAN- POMERANIAN REGION

Abstract: The subject of the article is the analysis of legal and social aspects of the development within the Kuyavian-Pomeranian region. The main goal of the article is to describe the most important legal and social aspects that relate to the development of this region. The authors of the article are going to explain the scope of basic concepts associated with the development. They describe also the European Union regulations, national and local law with self-government authorities projects. Next they explain social issues with the region in quantitative and qualitative terms.

Keywords: development, region, regional policy, social problems, law, legal.

1. Wprowadzenie

W krajowym i międzynarodowym dyskursie naukowym wzrasta zainteresowanie problematyką regionalizacji. Jest to spowodowane dwoma odmiennymi tendencjami. Z jednej strony dynamiki nabiera proces integracji i likwidowania barier międzypaństwowych. Z drugiej następuje wzrost dążeń nacjonalistycznych oraz odrębności kulturowych. W pewnym sensie przyczynia się to do zwiększenia roli społeczności regionalnych i ich samorządności. Niestety zainteresowanie tą problematyką nie zawsze łączy się ze znajomością teorii w zakresie nazewnictwa i głębszą refleksją naukową.

Pojęcie *region* oznacza „obszar o określonych cechach krajobrazowych, etnograficznych lub gospodarczych” (PWN, 15.10.2018). Jest terminem przestrzennym, odnoszącym się do konkretnie wydzielonego terytorium, które z racji względnej jednorodności charakteryzujących go cech oraz ich powiązań odróżnia się od innych otaczających go obszarów (Kulesza, 2014). Jest on używany do określenia obszarów, które często różnią się w skali przestrzennej. Czasami regionem określa się województwo, gminę, a nawet osiedle, kiedy indziej regionem jest już np. cała Europa Zachodnia. Klasyfikacja *regionów* rozwinęła się w nauce w okresie międzywojennym (Pająk, Dahlke, and Kvilinskyi, 2016). Termin *region* jest używany przez administratywistów, historyków i politologów, choć wiele źródeł naukowych przyjmuje tę definicję stworzoną na podstawie wiedzy pochodzącej z zakresu dyscyplin geograficznych. Zgodnie z nią *region* tworzy przestrzeń, która została wydzielona z większego obszaru według specjalnych kryteriów (Dolnicki, 2012).

W tej siatce pojęciowej regionu mieści się województwo kujawsko-pomorskie, którego wzmocnienie proponuje Komisja Europejska. 16 grudnia 2014 r. podjęła ona decyzję wykonawczą, przyjmującą elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu kujawsko-pomorskiego w Polsce (Decyzja Wykonawcza nr C(2018) 5004). Odniesienie do regionu w zakresie województwa kujawsko-pomorskiego znaleźć można także w analizach z 2017 i 2018 r. dotyczących regionalnej innowacyjności *The Regional Innovation Scoreboard (RIS)*. Wskazuje się w nich województwo kujawsko-pomorskie jako jeden z 220 regionów Europy (Regional Innovation Scoreboard, 2017).

Można te refleksje rozszerzyć o pojęcie *rozwoju regionu*, rozumiane jako zbiór pozytywnych przemian, które zachodzą na określonym terenie. Słownikowo jest nim też „proces przechodzenia do stanów, form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych” (PWN, 15.10.2018). *Rozwój regionu* łączy się z działalnością władz administracyjnych, samorządem terytorialnym, które zarządzają danym terenem zgodnie z przepisami prawa, budując równocześnie własną politykę regionalną. *In contrario* ciąży

wtedy na nich odpowiedzialność za rozwój danego regionu, czyli działania zmieniające jakość infrastruktury technicznej, społecznej, ładu przestrzennego, ekologicznego, porządku i bezpieczeństwa publicznego (Pająk, Dahlke, and Kvilinskyi, 2016).

Państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) stworzyły w tym celu system europejskiej *polityki regionalnej*, którego celem jest wspieranie najbardziej potrzebujących obszarów. Do realizowania niezbędnych zadań, dedykowany został Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Bieżące dysponowanie nimi transferowano na władze krajowe, w tym samorzady, tworząc z kolei zręby polityki regionalnej na poziomie krajowym. Zadanie to, podmioty te, realizują pozostając w ścisłej współpracy z Komisją Europejską, a przekazywane strumienie finansowe często decydują o efektywności pobudzenia wzrostu gospodarczego. Pojęcie *polityki regionalnej* w ujęciu europejskim opisane zostało zasadami generalnymi (zasada organizacji polityki regionalnej, zasada finansowania polityki rozwoju regionalnego oraz zasada oceny realizacji programów). Charakteryzują ją subsydiarność, koordynacja, elastyczność, programowanie, partnerstwo, kompatybilność, spójność, koncentracja, komplementarność i kontrola finansowa (Pietrzyk, 2006).

Istnienia *regionu* zatem oraz jego *rozwoju* a także *polityki regionalnej* nie można oceniać, przynajmniej w perspektywie krajowej, w oderwaniu od działalności *samorządu terytorialnego*. Należy to pojęcie rozumieć jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność. Poszukuje się w tym ujęciu także szczególnej roli samorządu lokalnego (gmin). Potwierdzenie tego znajdziemy w Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego, która została uchwalona na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22-26 września 1985 r. Stanowi ona, że samorząd lokalny oznacza powinność władz do regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra lokalności społecznej, a także, że podstawowe ich kompetencje powinny zostać wpisane do Konstytucji lub ustalone w drodze ustawy. *Samorząd terytorialny* staje się wtedy podstawowym organem. Podobne założenia zawierała Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona 15 października 1985 r. Podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego są gmina, powiat i województwo. Społeczność, która zamieszkuje dany obszar, zorganizowana jest w terytorialny związek samorządowy i stanowi podmiot samorządu terytorialnego (Dolnicki, 2012). Ta wspólna wiedza tworzy podstawy pojęciowego rozumienia samorządu terytorialnego jako wyodrębnionego w strukturze państwa, powstałego z mocy prawa, związku lokalnego społeczeństwa, który został powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej (Ochendowski, 1998). W teorii wyróżnia się kryteria, tworzące formułę społeczności lokalnych. Mogą być obyczajowe, związane z podobieństwem kulturowym lub wyznawanych norm i wartości, a także kryteria funkcjonalne związane ze zgodnością co do zadań wykonywanych na rzecz gminy, powiatu czy województwa, a także normatywne, związane z poziomem przestrzegania obowiązujących norm. Wyróżnia się też kryterium komunikatywne, opisywane dynamiką kontaktów i stosunków międzyludzkich. Społeczności lokalne integrują się ze sobą, gdyż zachodzą w nich zmiany wartości i norm, które

wyznają, a także zmiany w procesie przestrzegania i wykonywania poleceń organizacji. Dotyczy to także zmian w kontaktach i stosunkach społecznych między mieszkańcami (Czupich et al., 2016).

2. Aspekty prawne rozwoju regionu kujawsko-pomorskiego

W zakresie rozwoju regionów, na poziomie europejskim, jako ważną podstawę prawną można wskazać *Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*. Stanowi ona już w *preambule*, że rozwój regionów, miast i wsi to cel jaki państwa mają osiągnąć poprzez współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Dz. U. 1993 nr 61, poz. 287).

Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że ma ona działać na rzecz stałego rozwoju Europy, a podstawą ma być zrównoważony wzrost gospodarczy i stabilność cen. Gospodarka społeczna i rynkowa zmierzać ma do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Unia wspiera także rozwój naukowo – techniczny i spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi. Artykuł 15 stanowi o tym, że to Rada Europejska odpowiedzialna jest za dbanie o rozwój Unii i określa ona główne kierunki i priorytety polityczne. Dodatkowo, w artykule 21, możemy znaleźć informacje na temat określania i prowadzenia wspólnej polityki przez Unię. Dąży ona do wysokiego poziomu współpracy we wszystkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, aby m.in. wspierać trwałe rozwój gospodarczy i społeczny, a także środowiskowy krajów rozwijających się. Jako cel nadrzędny przyjmuje wyeliminowanie ubóstwa. Przyczynia się również do stworzenia międzynarodowych narzędzi, które służyć będą ochronie i poprawie stanu środowiska, a także zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, aby zapewnić trwałe rozwój (Dz. U. 2004.90.864/30).

Podobne odniesienia prawne znaleźć można w *Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (w wersji lizbońskiej), który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. i uwzględnił jako fundamentalne cele: unijną spójność terytorialną, gospodarczą i społeczną. W Tytule XVIII „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”, w artykule 174, państwa członkowskie zobowiązały się do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju regionów oraz wspierania regionów najmniej rozwiniętych. Dotyczy to głównie obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionom, które ucierpiały wskutek niesprzyjających warunków przyrodniczych. Spójność może mieć też wymiar terytorialny.

Jednym ze sposobów realizacji celu spójności terytorialnej jest współpraca obszarów wiejskich i miejskich, czyli tzw. partnerstwo wiejsko-miejskie. Uwzględni to dokument Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective*) z 1999 r. Koncepcja takiego partnerstwa znajduje się też w Agendzie Terytorialnej

Unii Europejskiej do 2020 oraz w inicjatywie Parlamentu Europejskiego RURBAN. Funkcją tych formuł prawnych było stworzenie swoistego *benchmarkingu* partnerstwa w rozwiązywaniu kwestii społecznych na danym terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej.

W *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego* (EKSL) z 1985 r. możemy znaleźć stwierdzenie, że „zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji”. Zatem powtórzone w niej zostało bezpośrednie odniesienie do samorządu terytorialnego, dającego możliwość brania udziału w pośrednim podejmowaniu ważnych decyzji przez społeczność lokalną. Tę możliwość dają rady, zgromadzenia, w których skład wchodzi przedstawiciele wybierani przez społeczność lokalną w wyborach bezpośrednich i powszechnych (DzU nr 124, poz. 607, art. 2-3). EKSL, zgodnie z art. 15, ust. 3, weszła w życie w Polsce dnia 1 marca 1994 r. (DzU 1994, nr 124, poz. 608).

W krajowych dokumentach prawnych można znaleźć odniesienia do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Artykuł 5 Konstytucji RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (DzU nr 78, poz. 483). Chodzi tu o ochronę środowiska i wymóg, aby wszelkie działania w jak najmniejszym stopniu ingerowały w naturalne środowisko. Jeżeli jednak trzeba wpłynąć na naturalne środowisko, to w sposób możliwie jak najmniej szkodliwy. Korzyści z ingerencji w *biotop* muszą bezwzględnie przewyższać wyrządzone szkody. Zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter ustrojowy, o znaczeniu instrumentalnym, co oznacza, że władze powinny mieć ją na względzie kreując politykę państwa (Safjan, Bosek, 2016). Trzeba mieć wciąż na uwadze, że idea zrównoważonego rozwoju to proces przemian, który zapewnia zaspokajanie potrzeb ludzkich bez umniejszania szans rozwojowych przyszłych generacji, poprzez działania w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego oraz środowiska. Zrównoważony rozwój to w istocie rozwój społeczny i gospodarczy, w którym następuje proces zespalania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli (DzU 2001, nr 62, poz. 627, art. 3, ust. 50).

Zgodnie z zapisami w artykule pierwszym ustawy o samorządzie województwa, mieszkańcy tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową (DzU 1998, nr 91, poz. 576). Jej oparcie prawne stanowi strategia rozwoju województwa, dla której tworzone są akty pomocnicze, w tym programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny. Artykuły 11, 12, 12a i jako uzupełnienie – art. 18 tej ustawy, stanowią zbiór przepisów dotyczących strategii rozwoju województwa, której uchwalanie należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa. W artykule 11 opisane są materie, które powinny znaleźć się w strategii rozwoju województwa, w tym cele, okres obowiązywania, sposób realizacji założeń i finansowanie. Strategię rozwoju województwa uchwała sejmik województwa, zatem nie jest to przepis powszechnie obowiązujący zgodnie z artykułem 87 Konstytucji RP. Nie daje więc to

możliwości organom do władczego działania, poprzez nakładanie na obywateli praw i obowiązków w drodze decyzji administracyjnej (Sztejna, 2012).

Nowe wyzwania rozwojowe dla regionu zostały zapisane w kolejnej Uchwale Sejmiku Województwa kujawsko-pomorskiego. Historycznie jest to trzeci akt prawny zmieniający zasady funkcjonowania regionu. Pierwszy miał na celu zintegrowanie dotychczasowych trzech województw, które po reformie, 1 stycznia 1999 r. utworzyły jedno – kujawsko-pomorskie (Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13). Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego uchwalił strategię rozwoju województwa (Uchwała nr 439/2000). Zawierała informacje na temat słabych i mocnych stron regionu, wizję rozwoju oraz w jaki sposób osiągnąć jego pożądany stan. Uchwalenie strategii rozwoju województwa zapoczątkowało działania w kierunku stworzenia programów, które realizowały jej postanowienia, także prace nad programem operacyjnym województwa. Powstał więc Program Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 2010 r., który został przyjęty przez Sejmik Województwa uchwałą nr 735/2001 z dnia 19 grudnia 2001 roku (Archiwum Kujawsko-Pomorskie, 11.10.2018). W latach 2004-2005 został on zaktualizowany, ze względu na akcesję do Unii Europejskiej. Zaliczała ona m.in. założenia wspólnotowej polityki spójności i polityki rolnej, co umożliwiło finansowanie jej wdrażania z funduszy unijnych (Załącznik do Uchwały nr 47/770/10). Wyniki obydwu strategii były zadowalające, aczkolwiek nie zostały zrealizowane w pełni. Trzecia Strategia ma na celu modernizację województwa, która będzie skupiała się przede wszystkim na poprawie jakości życia mieszkańców i konkurencyjności regionu. Ma to przygotować społeczeństwo i jego przestrzeń na liczne zmiany rozwojowe. W aktualnej strategii województwa "Misja rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2020 roku: „Kujawsko-pomorskie – człowiek, rodzina, społeczeństwo” ustalono priorytety rozwoju w procesach konkurencyjności gospodarczej, modernizacji wsi i miast, wzmacniania metropolii i unowocześniania społeczeństwa (Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13).

3. Aspekty społeczne rozwoju regionu kujawsko-pomorskiego

W większości analiz o charakterze społecznym znaleźć można odniesienia do powszechnych problemów związanych ze starzeniem, zdrowiem, zatrudnieniem i niepełnosprawnością (Szyłko-Skoczny, 2005; Auleytner, 2011; Kurzynowski, 2006; Podolski, Turnowiecki, 2003; Szarfenberg, 2008; Frąckiewicz, 2002). Takie kwestie społeczne wynikające z procesów gospodarczych mogą się rodzić z asymetrycznych przekształceń w różnych regionach kraju. Wieloaspektowość asymetrii występujących w rozwoju znajduje więc odzwierciedlenie w wymiarach kwestii społecznych (lokalnym, narodowym, globalnym) i w ich rodzajach (wyróżnianych przedmiotowo i podmiotowo). Ich zasięg i nasilenie wynikają ze sposobu urzędzenia społeczeństwa, zasad gospodarowania i z podziału dóbr. Warto dodać, że kwestie

te, odczuwają duże zbiorowości, a ich dolegliwość powoduje krytyczne sytuacje na szeroką skalę, nie będąc naturalnym stanem rzeczy. Rozwiązanie ich wykracza poza możliwości jednostek i wymaga wsparcia zewnętrznego.

W zakresie kwestii starzenia

Stwierdzić można, że województwo kujawsko-pomorskie charakteryzuje się starszą strukturą wieku. Przyczyniło się do tego zwiększenie liczby osób, które przekroczyły 60. rok życia, a także zwiększona liczba osób kończących 80 lat. Z pewnością ludność regionu się starzeje, a przyrost naturalny od 2014 r. jest ujemny. Wynika to ze spadku liczby dzieci i młodzieży. Taka sytuacja, zdynamizuje zmiany struktur wieku w kolejnym dziesięcioleciu. Pod koniec 2017 r. liczba ludności w województwie kujawsko-pomorskim wynosiła 2082,9 tys. osób. W porównaniu do ubiegłego roku, liczba ta zmniejszyła się o 983 osoby. Porównując dane z 2010 r., liczba mieszkańców województwa spadła o 15767 osób. Średnia gęstość zaludnienia między 2010–2017 rokiem to 116, 117 osób na km². W województwie kujawsko-pomorskim, w 2017 r., odnotowano 20,9 tys. urodzeń żywych i było to o 1,1 tys. więcej niż w 2016 r. Wzrosła także liczba zgonów – 21,3 tys. osób i jest to o 727 osób więcej niż w 2016 r.

W 2017 r. przeciętny mieszkaniec województwa miał 41 lat. Dla mężczyzn było to niecałe 39 lat, dla kobiet nieco ponad 42 lata. Według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego w 2050 r., statystyczny mężczyzna mieszkający w mieście będzie miał nieco ponad 52 lata, a kobieta koło 58 lat. Na wsi ten średni wiek jest niższy – 48 i 52 lata. Na przemiany w strukturze wiekowej ludności miał wpływ spadek liczby dzieci, który utrzymywał się do 2016 r. oraz wzrost liczby osób w podeszłym wieku. Konsekwencją tego jest utrzymanie się tendencji starzejącego się społeczeństwa województwa kujawsko-pomorskiego. Współczynnik starości demograficznej to miara w ocenie procesu starzenia się społeczeństwa. Określa on udział osób w wieku powyżej 59 lat w ogólnej liczbie ludności. W 2017 r., współczynnik ten był równy 23,8%. W porównaniu z ubiegłym rokiem był on wyższy o 0,7 pkt %. Jeśli porównywać ten wynik z 2010 r., to wzrost był o blisko 5 pkt %. Współczynnik młodości demograficznej to miara w ocenie zmian populacji osób młodych. Określa on relację osób poniżej 15. roku życia do osób w wieku powyżej 64 lat. W 2017 r. na 100 osób w wieku powyżej 64 lat, przypadło 91 osób w wieku poniżej 15 lat. W porównaniu z ubiegłym rokiem, współczynnik ten wyniósł 94, a w 2010 r. było to 124. Kolejny wynik, który potwierdza starzenie się społeczeństwa to zwiększenie liczebności grupy osób w wieku 85 lat i więcej. W 2017 r. liczba osób w tym wieku to 46,4 tys. czyli 2,2% ogółu ludności, kiedy w 2010 r. było to tylko 26,2 tys. osób, czyli zaledwie 1,2% ogółu populacji województwa kujawsko-pomorskiego (GUS, 2018).

W zakresie kwestii zdrowia

Województwo kujawsko-pomorskie znalazło się w czołówce regionów o największej nadwyżce kompleksowych operacji kardiologicznych, kończących się zgonem pacjenta i chorób układu pokarmowego. Wyniki badań międzynarodowych wskazują, że im wyższa koncentracja świadczeń, tym niższa śmiertelność pooperacyjna. W grupie dużych i kompleksowych zabiegów w obrębie chorób układu krążenia widać, że wraz ze wzrostem liczby zabiegów nie maleje ważona ryzykiem śmiertelność. Przeciętne trwanie życia dla kobiet w 2016 r. wynosiło 81,4 lat a u mężczyzn 74,3 lat utrzymując się blisko średniej dla Polski oraz z niewielkimi odchyleniami w perspektywie ostatnich lat. Województwo kujawsko-pomorskie cechuje się ogólnym, standaryzowanym wskaźnikiem umieralności (SMR – ang. *Standardized Mortality Ratio*) wynoszącym 1,02 (po uwzględnieniu struktury wieku, umieralność w tym regionie jest podobna do średniej krajowej). Podobnie jest ze zgonami na 1000 mieszkańców. Wskaźnik ten wynosi 9,85 i jest niższy trochę od średnie krajowej (10,10) Najwyższym standaryzowanym wskaźnikiem umieralności cechowały się choroby układu oddechowego (wskaźnik był o 13% wyższy niż średnia krajowa, jeden z najwyższych wyników w Polsce). Podobnie jest z wartościami dla nowotworów złośliwych (1,09, najwyższa w Polsce) oraz chorób układu nerwowego (1,05). Najlepsze wyniki umieralności w skali kraju region osiągnął dla chorób układu moczowo-płciowego oraz cukrzycy. Ogółem w województwie najwyższe wartości SMR zanotowano dla chorób układu krążenia. Współczynnik umieralności okołoporodowej w regionie kujawsko-pomorskim w 2014 r. wynosił około 6,42 promila (poniżej średniej krajowej). Wartość wskaźnika była ósmą najwyższą wartością w Polsce. W ujęciu podmiotowym warto podkreślić, że łączna liczba łóżek na koniec 2015 r. we wszystkich szpitalach ogólnych wyniosła 9745. W porównaniu do 2014 r. liczba łóżek praktycznie się nie zmieniła. Na 10 tys. ludności województwa kujawsko-pomorskiego w 2015 r. przypadało 46,7 łóżek, a na 1 łóżko przypadało 214 osób. Wskaźnik średniego wykorzystania łóżek w szpitalach ogólnych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego w 2015 r. wyniósł 62,6 % i tym samym zajmuje ostatnie miejsce spośród wszystkich województw (w Polsce 66,3%, a najlepszy Lublin – ponad 70%). W regionie średni pobyt każdego leczonego w szpitalach wyniósł w 2015 r. 5,6 dnia, a w 2014 r. 5,5 dnia, co lokuje województwo na 13 pozycji (średnia w Polsce 5,4 dnia w 2015 r., a 5,5 w 2014 r.) (GUS, 2017).

W kwestii zatrudnienia i bezrobocia

W 2017 r., w regionie kujawsko-pomorskim, W kwestii zatrudnienia i bezrobocia w 2016 r., w województwie kujawsko-pomorskim odnotowano 723 036 osób pracujących. Jest to wynik o 2,2% wyższy niż w ubiegłym roku. Na tle innych regionów, kujawsko-pomorskie zajęło ósme miejsce pod względem przeciętnej liczby zatrudnionych. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 12% i była o 1,2% niższa niż w roku 2015 r. W 2016 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wyniosła 98 522 osób. Jest to wynik o 8 733 osoby mniejszy niż w roku poprzedzającym, w którym liczba osób bezrobotnych

zarejestrowanych ogółem wyniosła 107 255 osoby (wynik o 8,9% niższy). Najwięcej bezrobotnych, to osoby w wieku od 25 do 34 lat (27 493 osoby), a także ci, którzy posiadają wykształcenie gimnazjalne, podstawowe i niepełne podstawowe (16 018 osób). W 2016 r. liczba osób zwolnionych z pracy kształtowała się na poziomie wyniosła 79 363 osoby i stanowi wynik nieco wyższy niż w roku poprzedzającym (Rocznik Statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego, 2017). W regionie kujawsko-pomorskim następuje proces starzenia się społeczeństwa. Determinuje to sytuację, w której udział ludności w wieku przedprodukcyjnym spadł z 25,2% w 2000 r. do 18,1% w 2016 r., wzrósł natomiast udział ludności w wieku produkcyjnym (z 61,0% do 62,2%) oraz poprodukcyjnym (z 13,8% do 19,8%). Zatem w regionie mieszka więcej osób w wieku poprodukcyjnym niż przedprodukcyjnym. Zmienia to znacznie zasady funkcjonowania na rynku pracy, szczególnie chodzi tu o wydłużanie aktywności zawodowej osób starszych. Region musi uwzględniać nową w zasadzie potrzebę dopasowania ich kwalifikacji do oczekiwań pracodawców. Można to osiągać poprzez rozwój różnych form kształcenia pozaszkolnego i ustawicznego (Załącznik do uchwały nr 10/374/18).

W kwestii niepełnosprawności

Stan ilościowy kwestii niepełnosprawności w województwie kujawsko-pomorskim utrzymuje się na wysokim poziomie. Na 1000 mieszkańców przypada 147 osób niepełnosprawnych (ósme miejsce w skali kraju pod względem liczby osób niepełnosprawnych w regionie) (Załącznik nr 1 do uchwały Nr 12/446/18). W regionie od wielu lat wykonywane są działania strukturalne w formie programów społecznych. Aktywne prace zaczęto wykonywać już dawno w związku z „Wojewódzkim programem wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2005-2010”, który został przyjęty przez Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego w 2004 r. (Województwo Kujawsko-Pomorskie, 10.10.2018a). Zakończył się on w dniu 31 grudnia 2010 r. Samorząd województwa kujawsko-pomorskiego miał także na celu utrwalenie w świadomości obywateli, że niepełnosprawni mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia, z katalogiem praw i obowiązków, które zostały ustanowione dla wszystkich obywateli (Województwo Kujawsko-Pomorskie, 10.10.2018b). Kontynuacją działań regionalnych w sferze niepełnosprawności jest program społeczny przewidziany do realizacji w perspektywie 2020 r. o nazwie „Równe szanse”. Udzielana jest w nim pomoc ma być w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej poprzez przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i pomoc w możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych na podstawie art. 35, ust.1, pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (DzU 2018 poz. 511) (Załącznik nr 1 do uchwały Nr 12/446/18).

4. Wnioski

Problematyka regionalna w artykule odnosi się do procesów prawnych oraz wielopłaszczyznowych kwestii społecznych i wymaga podejścia interdyscyplinarnego. Dyscypliny administracyjno-prawne i społeczne choć są w tym samym obszarze naukowym inaczej definiują podobne pojęcia. Istotne dla niniejszej analizy i pełnego zrozumienia tego złożonego obszaru teoretycznego było ich enumeratywne wyeksponowanie (region, polityka regionalna, samorząd terytorialny). Merytorycznie zasadne było wyczerpujące przedstawienie koncepcji regionu kujawsko-pomorskiego, ponieważ termin ten bywa różnie definiowany i nieczęsto utożsamiany z województwem. We współczesnej nauce występuje tendencja do wyodrębniania coraz węższych zakresów badań i nadawanie im rangi osobnych dyscyplin. Wtedy występuje trudność w poznaniu piśmiennictwa z danej dyscypliny. Jest tego zwyczajnie zbyt dużo. Wskutek ustawiania nowych granic naukowych zaczyna się brak rozumienia wcześniej ustabilizowanych pojęciowo i znanych terminów, co z natury rzeczy jest sztuczne. Jeżeli region ma znaleźć zastosowanie w dyskursie naukowym, to musi być dosyć precyzyjnie zdefiniowany na gruncie konkretnej nauki. Pojęcie regionu należy do tych wieloznacznych a przybliża je kontekst wypowiedzi albo porządek określonego dyskursu. Jeżeli o regionie wypowiada się samorządowiec, wtedy nadaje temu terminowi sens z zakresu podziału administracyjnego kraju. Inny sens nada „regionowi” ktoś, kto prowadzi działalność gospodarczą lub kierujący zakładem pracy.

W zakresie aspektów prawnych rozwoju regionu kujawsko-pomorskiego

W zakresie Traktatu o Unii Europejskiej (pot. Traktat Lizboński)

Można potwierdzić, że realizacja postanowień traktatowych przyczyniła się do skuteczniejszego poszanowania idei równości państw członkowskich i tożsamości narodowej, w tym dla autonomii lokalnych i regionalnych. Decyzje unijne są podejmowane bliżej obywateli. Poza dziedzinami należącymi do jej wyłącznej kompetencji UE podejmuje działanie tylko w przypadku, gdy będzie ono bardziej skuteczne niż decyzje na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym. Zatem ten nowelizujący traktat (TUE, TWE) wzmocnił pozycję europejskich regionów. W akcie prawnym uznana została spójność terytorialna Unii Europejskiej, a nie tylko wymieniona w jednym z artykułów TUE. Spowodowało to wzmocnienie demokracji lokalnej i pokreśliło jej znaczenie w całej strukturze Unii Europejskiej. W sprawie projektów prawnych mogą się też wypowiadać samorządy lokalne (w konkretnych sprawach rady gmin, powiatów i sejmiki) a nie tylko rządy państw członkowskich.

W zakresie współpracy obszarów wiejskich i miejskich

Trzeba podkreślić, że istnieje potrzeba bliższej współpracy tych obszarów w związku z istnieniem powiązań funkcjonalnych. Istnieje jednak szereg barier i ograniczeń determinujących słabość takiego współdziałania. Brakuje na pewno instrumentów prawnych i organizacyjnych, które umożliwiłyby nawiązanie bardziej sformalizowanych form współpracy w związku z częstymi konfliktami interesów. Wyjściem z tej sytuacji jest nawiązywanie innych, może mniej formalnych form wspólnego działania. Będzie to trudne ze względu na brak zaufania stron do siebie.

W zakresie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

Można potwierdzić, że normy wynikające z zapisów tego dokumentu są realizowane pod względem formalnym (np. w krajowej Konstytucji). Chodzi tu przykładowo o potrzebę udzielania zwiększonych zasobów finansowych społecznościom lokalnym w celu realizacji zadań, które są celowo ograniczane. Może to powodować eskalację niechęci do osiągnięcia celów przez obywateli w sprawach współrzędzenia. Trzeba w związku z tym bardziej jeszcze związać w tym zakresie krajową legislację z zobowiązaniami międzynarodowymi opisanymi w EKSL.

W zakresie krajowych dokumentów prawnych i misji rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego

W związku z wdrożeniem uchwał można konstatować, że efekt rozwoju zależy od czynników legislacyjnych. Chodzi tu głównie o zbiór aktów prawnych, w tym ustawę o samorządzie województwa i ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. Dlatego ważne by województwo kujawsko-pomorskie aktywnie uczestniczyło w prowadzonych pracach dotyczących zmian ustawowych i w ten sposób przyczyniło się do sprawniejszego sterowania rozwojem, zgodnie ze swoimi potrzebami. Warto podkreślić, że korzyści osiągnięto w inicjatywach związanych z rozwojem "polityki senioralnej" oraz inkluzją społeczną i rozwojem dzieci i młodzieży a także aktywizacją zawodową.

W zakresie aspektów społecznych rozwoju regionu kujawsko-pomorskiego*W zakresie kwestii starzenia*

Stwierdzić można, że jest to zjawisko uniwersalne – ludzie starzeją się zawsze, wszędzie i trudno to odwrócić. Polska zresztą od wielu lat plasuje się w pierwszej trzydziestce krajów demograficznie starych na świecie. W latach 60. przekroczony został próg starości demograficznej, a w latach 80. kolejny próg starzenia demograficznego. Determinuje to określone skutki społeczne w postaci rosnących kosztów zabezpieczenia społecznego, a w regionie – długoterminowej i przez to kosztownej opieki zdrowotnej. W regionie warto poprawić zasoby lekarzy geriatrów oraz pielęgniarek podobnych specjalizacji (przykładowo w regionie w opiece stomijnej specjalizuje się tylko jedna pielęgniarka). Debatuje i pisze się o tym wiele ale osiągnięcia efektu w regionie brakuje. Podobne konstatacje dotyczą działań na

rzecz poprawy sytuacji materialnej osób starszych, w tym zachęt do wydłużenia aktywności zawodowej. Trzeba też szybko przeciwdziałać postępującym niesprawnościom fizycznym i w związku z tym w skuteczny sposób próbować zmieniać poczucie osamotnienia osób starszych (np. uniwersytety trzeciego wieku).

W zakresie kwestii zdrowia

Trzeba podjąć działania strukturalne i organizacyjne w związku z poważnym zmniejszeniem się liczby ludności praktycznie w każdym wieku. Dlatego trzeba dostosować system usług zdrowotnych do coraz liczniejszej populacji osób starszych, przy jednoczesnej poprawie jakości usług dla pozostałych grup wiekowych. W regionie bardzo istotne jest obniżenie współczynnika umieralności niemowląt, który jest wysoki. Należy zmniejszyć udział wydatków na opiekę długoterminową i skierować środki w stronę opieki ambulatoryjnej. Konieczne jest zwiększenie dostępności do usług w zakresie profilaktyki i leczenia chorób układu krążenia, chorób nowotworowych i chorób układu oddechowego.

W kwestii zatrudnienia i bezrobocia

Można stwierdzić, że bezrobocie i problemy regionalnych pracodawców związane z pozyskaniem odpowiednich kandydatów do pracy przede wszystkim mają swoje źródło w poziomie wynagrodzeń, który jest często mało responsywny w stosunku do korzyści płynących ze świadczeń socjalnych. W 2016 r. za swoją pracę mieszkańcy regionu otrzymywali wynagrodzenie ok. 3700 zł brutto. Praktycznie nie istnieje dystans pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem w regionie i kraju. Istotne, z punktu widzenia dostosowywania poziomu kwalifikacji mieszkańców do potrzeb rynku pracy jest uczestnictwo mieszkańców regionu w kształceniu ustawicznym (*lifelong learning*). Pomimo istnienia szerokiej oferty o różnych walorach jakościowych i wartościowych mieszkańcy regionu w niewielkim stopniu korzystają z tego udogodnienia rynkowego. W konstatacjach można dodać też, że trzeba w regionie poprawić sytuację dotyczącą dostosowywania miejsc pracy do potrzeb osób starszych. Dodatkowo utrzymywanie wskaźników rynku pracy na niezmiennym poziomie szybko będzie skutkowało zwiększoną dynamiką emigracji zarobkowej mieszkańców regionu, co niechybnie ułatwi coraz dostępnejsze otwieranie się zachodnich rynków pracy. Już od lat liczba emigracji zarobkowych przekracza poziom 100 tysięcy a większość z nich ma charakter długotrwały (ponad rok). Sytuacja jest częściowo kompensowana przez pracowników z Ukrainy, których przybywa do regionu najwięcej spośród ogółu imigrantów (ponad 90%). Warto też dodać, że z wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności przeprowadzonych w 2016 r. wynika, że w regionie kujawsko-pomorskim, zaledwie 3,3% osób w wieku 25-64 lat, brało udział w procesie doksztalcania. Dla porównania, średni wynik w Polsce wynik był na poziomie 3,7%. Jednym z zadań regionu jest zatrudnienie odpowiednio wyszkolonych pracowników. Aby tak się stało, należy wzmocnić proces kształcenia ustawicznego. Przyczyni się to do podnoszenia kwalifikacji osób zamieszkujących dany region. Działania, które może

podjąć kujawsko-pomorskie na rzecz wspierania przedsiębiorców w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych wraz ze zwiększeniem przepływu informacji i wiedzy może mieć istotny wpływ na poprawę funkcjonowania rynku pracy.

W kwestii niepełnosprawności

Można potwierdzić, że organizacyjnie sytuacja regionu jest zadowalająca. Sprzyja temu od lat proces legislacyjny, w którym nastąpiła, już w latach dwutysięcznych, nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Wprowadziła ona nowe kompetencje dla samorządu województwa w sprawie działań podejmowanych na rzecz osób niepełnosprawnych. Na mocy tego, Zarząd Województwa w styczniu 2004 r., podjął decyzję o powołaniu Pełnomocnika Zarządu Województwa ds. Osób Niepełnosprawnych. W 2007 r. w strukturze organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego, został wyodrębniony Departament Spraw Społecznych, w którego skład wchodzi Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych. W 2011 r. jednostka ta została przekształcona w Wydział Integracji Osób Niepełnosprawnych i funkcjonuje do dziś. Także organizacja regionu sprzyja realizacji działań podejmowanych na rzecz osób niepełnosprawnych. Instytucje pomocy społecznej, regionalny rynek pracy i środowiska lokalne stanowią bezpośrednie otoczenie dla osób niepełnosprawnych. Podejmowane działania opierają się także na współpracy z wszystkimi departamentami Urzędu Marszałkowskiego ze względu liczbę prowadzonych aktywności w każdej dziedzinie życia osoby niepełnosprawnej. Należy jednak podjąć zdecydowane działania by zwiększyć poziom świadomości społecznej, ukształtować medialny wizerunek osób niepełnosprawnych w sposób poza stereotypowy i wzmocnić działania na rzecz ich pełnej samodzielności.

Bibliografia

1. Archiwum Informacji Kujawsko-Pomorskiego (2018.10.10). http://archiwum.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=23138&Itemid=718.
2. Auleytner, J. (2011). *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
3. Czupich, M., Ignasiak-Szulc, A., Kola-Bezka, M., Potoczek, A. (2016). *Instrumenty wdrażania koncepcji inteligentnego i inkluzywnego rozwoju w województwie kujawsko-pomorskim*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
4. Decyzja Wykonawcza Komisji nr C(2018) 5004 z dnia 24 lipca 2018 r. zmieniająca decyzję wykonawczą C(2014) 10021 z dnia 16 grudnia 2014 r. zatwierdzającą niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu

- Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” w Polsce, oraz zatwierdzająca niektóre elementy umowy partnerstwa z Polską.
5. Dolnicki, B. (2012). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
 6. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. z dnia 15 października 1985 r. (DzU nr 124, poz. 607).
 7. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (DzU 1993, nr 61, poz. 287).
 8. Frąckiewicz, L. (2002). *Polityka społeczna*. Katowice: Śląsk.
 9. Główny Urząd Statystyczny (2018). *Procesy demograficzne w województwie kujawsko-pomorskim w 2017 r.* Bydgoszcz.
 10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483).
 11. Kulesza, M. (2014). Rozważania na temat regionu geograficzno-historycznego. *Studia z Geografii Politycznej i Historycznej*, 3.
 12. Kurzynowski, A. (2006). *Polityka społeczna*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
 13. Lex Lege (2018.10.10). <https://www.lexlege.pl/traktat-o-unii-europejskiej>.
 14. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (DzU 2006, nr 154, poz. 1107).
 15. Ochendowski, E. (1998). *Prawo administracyjne, część ogólna*. Toruń: TNOiK – Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania. „Dom Organizatora”.
 16. Oświadczenie Rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (DzU 1994, nr 124, poz. 608).
 17. Pająk, K., Dahlke, P., Kvilinskyi, O. (2016). *Determinanty rozwoju regionalnego – współczesne odniesienie*. Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
 18. Pietrzyk, I. (2006). *Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
 19. Podoski, K., Turnowiecki, W. (2003), *Polityka społeczna*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
 20. Prawo ochrony środowiska, DzU2001.62.627, art. 3, ust. 50.
 21. Raport z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego w latach 2005-2008, Załącznik do Uchwały Nr 47/770/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 15 czerwca 2010 r.
 22. Regional Innovation Scoreboard 2017, Ref. Ares (2017)3189056-26/06/2017.
 23. Safjan, M., Bosek, L. (red.). (2016). *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa: C.H. Beck.
 24. Słownik Języka Polskiego PWN (2018.10.10). <https://sjp.pwn.pl>.

25. Szarfenberg, R. (2008). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: Aspra.
26. Szejna, P. (2012). *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Warszawa, Legalis, komentarz do art. 11.
27. Szyłko-Skoczny, M. (2005). *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.
28. Traktat o Unii Europejskiej, stan prawny aktualny na dzień: 27.10.2018, DzU 2004.90.864/30 – Traktat o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony.
29. Uchwała nr 439/2000 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego.
30. Urząd Statystyczny (2017). Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa kujawsko-pomorskiego we wrześniu 2017 r. Bydgoszcz.
31. Urząd Statystyczny (2017). Regionalna analiza potrzeb w obszarze ochrony zdrowia. Szpitale powiatowe w województwie kujawsko-pomorskim. Bydgoszcz.
32. Urząd Statystyczny (2018). Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa kujawsko-pomorskiego we wrześniu 2018 r. Bydgoszcz.
33. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r (DzU nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
34. Województwo Kujawsko-Pomorskie (2018.) Sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego programu pn. "Równe szanse. Program działania na rzecz osób niepełnosprawnych do 2020 roku" – za rok 2017, Załącznik nr 1 do uchwały Nr 12/446/18, <http://niepelnosprawni.kujawsko-pomorskie.pl/226964/rowne-szanse-program-dzialania-na-rzecz-osob-niepelnosprawnych-do-2020-roku-2>.
35. Województwo Kujawsko-Pomorskie (2018.10.10). <http://niepelnosprawni.kujawsko-pomorskie.pl/226965/wojewodzki-program-wyrownywania-szans-osob-niepelnosprawnych-i-przeciwdzialania-ich-w>.
36. Województwo Kujawsko-Pomorskie (2018.10.10). <http://niepelnosprawni.kujawsko-pomorskie.pl/229/d-i-a-g-n-o-z-a-sytuacji-osob-niepelnosprawnych-w-wojewodztwie-kujawsko-pomorskim-w->.
37. Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.