

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

292

Polityka rodzinna a polityka rynku pracy w kontekście zmian demograficznych



Redaktorzy naukowci

Adam Kubów

Joanna Szczepaniak-Sienniak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-397-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana
Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Sytuacja rodzin i wyzwania wobec polityki rodzinnej a sytuacja na rynku pracy – wybrane aspekty

Adam Kubów: Bariery aktywności zawodowej rodziców wychowujących dzieci.....	13
Marta Makuch: Problemy osób młodych na rynku pracy a funkcjonowanie rodzin.....	33
Maria Skóra: Bariery w zatrudnieniu kobiet.....	48
Anna Kurowska: Zatrudnienie matek małych dzieci w Polsce i jego uwarunkowania oraz propozycja reformy systemu zasiłków rodzinnych.....	62
Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka: Sytuacja kobiet na rynku pracy a zmiany demograficzne – na przykładzie województwa dolnośląskiego	80
Cecylia Sadowska-Snarska: Wspieranie równowagi praca-życie pracowników na poziomie firm. Teoria i praktyka	100
Małgorzata Podogrodzka: Wybrane charakterystyki zatrudnienia i bezrobocia determinantami przestrzennego zróżnicowania płodności w Polsce	118
Małgorzata Wróbel: Wpływ stopy bezrobocia na dzietność w miastach 100-tysięcznych i większych w Polsce w latach 2000-2010.....	134

Część 2. Rodzina i polityka rodzinna a problemy demograficzne, społeczne i ekonomiczne – wybrane perspektywy i wyzwania

Joanna Szczepaniak-Sienniak: W poszukiwaniu nowych perspektyw polityki rodzinnej w Polsce	149
Anna Ciepielewska-Kowalik: Znaczenie rozwoju powszechnego systemu usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce. W stronę nowego kontraktu społecznego wobec współczesnych wyzwań demograficznych, ekonomicznych i społecznych	163
Zofia Szweda-Lewandowska: Opieka nad wnukami <i>versus</i> opieka nad seniorami.....	177
Andrzej Klimczuk: Solidarność pokoleń w perspektywie strategicznej państwa.....	190

Aleksandra Sienkiewicz-Gola: Realizacja polityki prorodzinnej w świetle ustawy o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych na przykładzie jednego z zakładów wydobywczych województwa dolnośląskiego	206
Aleksandra Gromelska: Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie funkcjonowania ochrony zdrowia w Polsce i w Czechach w odniesieniu do kondycji zdrowotnej rodziny	226
Sławomir Kalinowski: Wybrane aspekty aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej o niepewnych dochodach a warunki funkcjonowania gospodarstw domowych na wsi	243
Ireneusz Jaźwiński, Jerzy Bielec: Regionalna polityka ludnościowa w świetle wyników badania „Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego”	261
Katarzyna Maruszewska: Emigracja z Polski i jej skutki dla rodzin	274

Summaries

Part 1. Family situation and challenges to family policy and the situation on the labour market – selected aspects

Adam Kubów: Barriers to labor force participation of parents raising children	32
Marta Makuch: Young people’s problems on labour market vs. functioning of families	47
Maria Skóra: Barriers to the employment of women	61
Anna Kurowska: Employment of mothers of young children in Poland and its conditioning and a proposal to reform the system of family benefits ...	79
Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka: Position of women on the labour market in the context of demographic changes – on the example of Lower Silesia Voivodeship	98
Cecylia Sadowska-Snarska: Supporting work-family life balance of employees at the company level. Theory and practice	117
Małgorzata Podogrodzka: Selected characteristics of employment and unemployment as determinants of spatial variation of fertility in Poland .	133
Małgorzata Wróbel: Influence of the unemployment rate on fertility rate in cities of 100 thousand and more inhabitants in Poland in the years 2000-2010.....	145

Part 2. Family and family policy and demographic, social and economic problems – selected perspectives and challenges

Joanna Szczepaniak-Sienniak: In search of new perspectives of family policy in Poland	162
Anna Ciepiewska-Kowalik: Meaning of the universal preschool services system development in Poland. New social contract towards demographic, economic and social challenges.....	176
Zofia Szweda-Lewandowska: Child care vs. elderly care	189
Andrzej Klimczuk: Solidarity between generations in strategic perspective of state.....	204
Aleksandra Sienkiewicz-Gola: Implementation of family policy in the light of Company Social Benefits Fund Law on the example of one of the mines in Lower Silesia Voivodeship	224
Aleksandra Gromelska: Health situation of family in Poland and the Czech Republic in the light of the solutions in the healthcare system – a comparative analysis.....	242
Sławomir Kalinowski: Some aspects of economic activity of rural population with uncertain income vs. functioning conditions in rural households	260
Ireneusz Jaźwiński, Jerzy Bielec: Regional population policy in the light of the study “Social Diagnosis of West Pomeranian Voivodeship”	273
Katarzyna Maruszewska: Migration from Poland and its consequences for families	288

Ireneusz Jaźwiński

Uniwersytet Szczeciński

Jerzy Bielec

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny

REGIONALNA POLITYKA LUDNOŚCIOWA W ŚWIELE WYNIKÓW BADANIA „DIAGNOZA SPOŁECZNA WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO”

Streszczenie: Ważną dziedziną polityki społecznej jest regionalna polityka ludnościowa. Celem niniejszej pracy jest przedstawienie uwarunkowań regionalnej polityki ludnościowej w świetle wyników badania pod nazwą „Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego”, które przeprowadzono na zlecenie władz samorządowych tego regionu. Artykuł przybliży istotę i wybrane uwarunkowania regionalnej polityki ludnościowej. Przedstawia diagnozę społeczną województwa zachodniopomorskiego jako instrument służący kształtowaniu regionalnej polityki ludnościowej. Prezentuje również wnioski z diagnozy społecznej województwa dla regionalnej polityki ludnościowej, w tym polityki rodzinnej i polityki rynku pracy.

Słowa kluczowe: polityka ludnościowa, polityka społeczna, rozwój regionalny, demografia.

1. Wstęp

Istotną częścią polityki społecznej powinna być polityka ludnościowa. W warunkach występowania niekorzystnych tendencji demograficznych w polskich regionach szczególną rolę w procesach rozwoju należy przypisać regionalnej polityce ludnościowej. Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych uwarunkowań regionalnej polityki ludnościowej na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Bezpośrednią inspirację do napisania artykułu stanowiło przeprowadzone w drugiej połowie 2012 roku badanie pt. „Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego”¹ na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie (ROPS UMWZ), który jest samorządowym podmiotem polityki społecznej. W ramach tego

¹ *Raport końcowy z badań diagnostycznych uwarunkowań prowadzenia polityki społecznej w województwie zachodniopomorskim pn. Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego, Zachodniopomorska Grupa Doradcza, Szczecin 2012.*

projektu przeprowadzono m.in. wieloaspektową analizę determinant rozwoju społecznego, badania benchmarkingowe, wywiady pogłębione, warsztaty z mieszkańcami oraz podwójny panel ekspertów².

2. Istota i wybrane uwarunkowania regionalnej polityki ludnościowej

Rozwój polskich regionów zależy od wielu czynników, których siła i kierunek oddziaływania są zmienne w czasie i przestrzeni. Na życie społeczno-gospodarcze w układach terytorialnych wpływa również interwencjonizm władz publicznych. Za ważną dziedzinę tego interwencjonizmu należy uznać politykę społeczną, która może być realizowana na różnych poziomach: międzynarodowym i ponadnarodowym, narodowym (krajowym), regionalnym i lokalnym. Ważne miejsce w systemie polityki społecznej powinna zajmować regionalna polityka ludnościowa³.

W piśmiennictwie przedstawiono liczne definicje polityki ludnościowej. Za J. Szczepaniak można stwierdzić, że polityka ludnościowa „odnosi się do zróżnicowanych, systematycznych działań podmiotów publicznych, a także niepublicznych, podejmowanych w celu wywołania i wspierania pożądanych zjawisk i procesów demograficznych oraz kształtowania odpowiednich dla ich przebiegu uwarunkowań – organizacyjno-prawnych, społecznych, ekonomicznych, infrastrukturalnych”⁴. Według innej, podobnej definicji polityka ludnościowa to: „celowe, długofalowe oddziaływanie państwa i innych podmiotów publicznych i niepublicznych na przebieg procesów ruchu naturalnego i wędrownego ludności służące ukształtowaniu pożądanego stanu i struktury ludności, przez tworzenie warunków społecznych, ekonomicznych i politycznych korzystnych dla przebiegu procesów demograficznych zapewniających biologiczne przetrwanie narodu i zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny”⁵.

Należy podkreślić, że kluczowe znaczenie w prowadzeniu polityki ludnościowej przypisuje się zagadnieniom związanym z rodziną. Dlatego należy politykę rodzinną rozpatrywać w powiązaniu z polityką ludnościową. Wśród ogólnych celów polityki rodzinnej wymienia się tworzenie warunków sprzyjających⁶: powstawaniu rodzin

² W realizacji tego projektu brali czynny udział pracownicy naukowcy, w tym autorzy niniejszego artykułu.

³ W ramach polityki społecznej mogą być wyodrębnione różne jej (sub)dziedziny, np. ze względu na przedmiot – polityka: ludnościowa, rynku pracy, dochodów, ochrony zdrowia itd.; ze względu na podmiot kształtujący czy prowadzący – mówi się o publicznej polityce społecznej, przez co rozumie się politykę rządową i samorządową.

⁴ J. Szczepaniak, *Polityka ludnościowa*, [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2009, s. 177.

⁵ *Założenia polityki ludnościowej Polski 2012*, projekt, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012, s. 11.

⁶ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków: przemiany, zagrożenia i potrzeba działań*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004, s. 58-67; M. Gagacka,

i ich prawidłowemu rozwojowi oraz wypełnianiu przez rodziny ważnych zadań społecznych. W innym ujęciu za cele polityki rodzinnej uznano⁷: zapewnienie godziwego poziomu życia rodzinom; ułatwienie godzenia kariery zawodowej z życiem rodzinnym; oddziaływanie na liczbę urodzeń; wzmocnienie więzi wewnątrzrodziny.

Nawiązując do przedstawionych w literaturze klasyfikacji ogólnej polityki społecznej, politykę ludnościową w ujęciu teoretycznym można podzielić według kryterium poziomu prowadzenia (zakresu, skali oddziaływania) na⁸:

- globalną politykę ludnościową,
- ponadnarodową politykę ludnościową,
- krajową (narodową) politykę ludnościową,
- regionalną politykę ludnościową,
- lokalną politykę ludnościową.

Trzeba zauważyć, że politykę globalną i ponadnarodową można uznać za formy polityki międzynarodowej. Jednocześnie wyodrębnia się dwa zakresy polityki ludnościowej o węższym zasięgu: rządową i samorządową. W warunkach polskich regionalna polityka ludnościowa ma charakter przede wszystkim samorządowy.

Można przyjąć, że regionalna polityka ludnościowa to świadome oddziaływanie regionalnych organów władz publicznych i innych podmiotów, np. organizacji społecznych, na przedmiot tej polityki w określonych wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowaniach (np. politycznych, prawnych, kulturowych), zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów za pomocą odpowiednio dobranych instrumentów zgodnie z regułami nauk społecznych. Przedmiot regionalnej polityki ludnościowej w ogólnym podejściu stanowią: ludność w regionach, zjawiska i procesy demograficzne w regionach.

Regionalna polityka ludnościowa ma określoną wewnętrzną budowę nazywaną układem morfologicznym. Elementami każdej polityki w układzie morfologicznym mogą być: jej podmioty i przedmiot; cele i zadania; uwarunkowania (w tym determinanty) i zasady; metody i narzędzia (nazywane instrumentami); efekty (rezultaty). Wymienione elementy polityki w układzie morfologicznym są wzajemnie sprzężone, zmienne w czasie i przestrzeni oraz można je w pewnych granicach (np. ustrojowych, prawnych, instytucjonalnych) aktywnie kształtować. Stosowanie podejścia morfologicznego ułatwia analizę regionalnej polityki ludnościowej. Politykę tę warto również rozpatrywać przez pryzmat jej poszczególnych elementów w układzie morfologicznym.

Aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna jako instrumenty wsparcia rodzin, [w:] *Usługi społeczne wobec rodziny*, red. A. Kubów, J. Szczepaniak, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 239, UE, Wrocław 2012, s. 27.

⁷ P. Szukalski, *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Europa?*, [w:] *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, red. B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Warszawa-Katowice 2010, s. 160.

⁸ I. Jaźwiński, *Elementy ekonomii i polityki społecznej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 2007, s. 53.

Występują istotne wzajemne sprzężenia między polityką ludnościową a społeczną. Warto zaznaczyć, że w szerokim ujęciu regionalnej polityce ludnościowej mogą służyć działania podejmowane w ramach różnych dziedzin składowych polityki społecznej w ujęciu ogólnym i regionalnym, w tym polityki⁹: rodzinnej, migracyjnej; zatrudnienia i ochrony pracy; edukacyjnej, oświatowej i kształtowania kultury; dochodów i wydatków ludności; mieszkaniowej; zabezpieczenia społecznego, w tym pomocy społecznej; ochrony zdrowia; ograniczania bezrobocia i zjawisk patologii społecznej; organizowania wypoczynku i czasu wolnego; planowania społecznego (np. ujmowania inwestycji w infrastrukturę społeczną w wieloletnich planach inwestycyjnych przyjmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST).

W prowadzeniu regionalnej polityki ludnościowej należy uwzględniać cele i uwarunkowania wynikające z kierunków ogólnej polityki publicznej Polski oraz polityki ludnościowej. W tym miejscu warto przytoczyć proponowane w projekcie „Założeń polityki ludnościowej Polski 2012”¹⁰ następujące cztery główne cele krajowej polityki ludnościowej¹¹:

- cel 1: tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, przede wszystkim poprzez zawieranie małżeństw i realizację planów prokreacyjnych,
- cel 2: tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie – zmniejszenie skali zagrożenia wykluczeniem społecznym ludzi starszych, niesamodzielnych i niepełnosprawnych,
- cel 3: poprawa stanu zdrowia ludności i ograniczanie umieralności,
- cel 4: określenie kierunków i zasad polityki migracyjnej Polski w dobie integracji europejskiej.

3. Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego jako instrument służący kształtowaniu regionalnej polityki ludnościowej

Badanie „Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego” zostało zlecone w połowie 2012 roku przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie (ROPS UMWZ)¹². Badanie miało służyć przede wszystkim określeniu uwarunkowań prowadzenia polityki społecznej w województwie zachodniopomorskim. Może też stanowić podstawę do opracowania nowej strategii polityki społecznej regionu. Jednocześnie wyniki tego badania w sposób bezpośredni i pośredni mają wpływać na kształtowanie regionalnej polityki ludnościowej.

⁹ Por. W. Grzywacz, *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 1999, s. 7.

¹⁰ *Założenia polityki ludnościowej...*

¹¹ Tamże, s. 13.

¹² *Raport końcowy ...*

Warto zaakcentować, że w ramach analizowanego badania uwzględniono dwanaście obszarów problemowych, które uznano za strategiczne dla rozwoju społecznego w regionie zachodniopomorskim: demografię, pomoc społeczną, aktywność społeczną, ochronę zdrowia, rynek pracy i bezrobocie, przedsiębiorczość społeczną, edukację, kulturę, sport (w tym amatorski) i rekreację, prewencję i zwalczanie patologii, bezpieczeństwo i resocjalizację oraz poziom i jakość życia mieszkańców.

Przeprowadzona w badaniu wieloaspektowa analiza determinant rozwoju społecznego uwzględnia charakterystyki w zakresie: siły nateżenia czynników kluczowych w danych obszarach, ich rozkładu przestrzennego, dynamiki zmian w czasie (w tym identyfikacji trendu), analizy podmiotowej (podmiotów gospodarczych, instytucji, organizacji). Natomiast badania benchmarkingowe zrealizowano z uwzględnieniem poziomów: międzynarodowego, międzywojewódzkiego, lokalnego i dotyczyły one okresu 2002-2011. Wymienione badania uzupełniały wywiady pogłębione z osobami kluczowymi, warsztaty z mieszkańcami oraz podwójny panel ekspertów¹³. Wyniki badania w formie macierzy SWOT dla wybranych obszarów oraz rekomendacji zostały zaprezentowane, jako materiał roboczy, Zespołowi ds. aktualizacji „Strategii Województwa Zachodniopomorskiego w zakresie polityki społecznej do roku 2015”¹⁴. Pełen raport, liczący ponad 300 stron¹⁵ i wzbogacony o aneks, został opublikowany na stronach internetowych Obserwatorium Integracji Społecznej w Szczecinie (OIS) działającego w ramach ROPS.

W toku prowadzonych badań niektóre z obszarów okazały się kluczowe społecznie, a czynniki je konstytuujące uznano za istotnie wpływające na pozostałe obszary. Za najważniejszy czynnik uznano rynek pracy i bezrobocie jako czynniki społeczno-gospodarcze w największym stopniu kształtujące regionalną politykę społeczną w województwie zachodniopomorskim. Kolejnymi pod względem ważności czynnikami okazały się procesy demograficzne, przy czym w perspektywie najbliższych lat czynniki warunkujące zmiany ludnościowe uznano nawet za istotniejsze od kwestii bezrobocia, a ich wpływ na regionalną politykę społeczną za kluczowy.

¹³ Przeprowadzono sześćdziesiąt trzy wywiady pogłębione (telefonicznie i bezpośrednio) z wykorzystaniem kwestionariusza profilowanego. Osoby były dobierane ze względu na działanie w konkretnym obszarze badania (polityce szczegółowej). Warsztaty z mieszkańcami województwa odbyły się w dwóch grupach, z których każda liczyła po dwadzieścia trzy osoby i które reprezentowały większość powiatów – uczestnicy pracowali w 3-4 osobowych zespołach pod opieką moderatora, a następnie wymieniali się opracowanymi wnioskami dla wybranego obszaru. W ramach panelu ekspertów w badaniu *delphi survey* brała udział grupa dobranych ekspertów, wyniki pierwszego pomiaru zostały udostępnione wszystkim ekspertom, w drugim etapie wypracowano na ich podstawie wnioski cząstkowe.

¹⁴ *Obserwatorium Integracji Społecznej*, ROPS UMWZ, http://www.ois.wzp.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=30&Itemid=80 [dostęp: 20.10.2012].

¹⁵ W treści raportu odpowiedziano na czterdzieści dwa pytania badawcze, uwzględniając w odpowiedziach m.in. dwanaście wymienionych obszarów polityki społecznej, zmienność przestrzenną i czasową czynników oraz analizy porównawcze z innymi regionami. Wnioski pochodziły z analizy danych wtórnych, wywiadów pogłębionych, panelu ekspertów i zastosowanych metod logicznych.

Ta ważna implikacja dla polityki społecznej i ludnościowej w regionach wynikała z analiz prowadzonych dla każdego szczegółowego obszaru (dziedziny) polityki społecznej. Skonstruowane macierze SWOT uwidocznily, zwłaszcza w obszarze zagrożeń, wpływ zmian demograficznych jako czynnika regulującego bądź to wzrost zapotrzebowania na usługi w danej sferze (np. na usługi opiekuńcze dla osób starszych), bądź spadek wykorzystania istniejącej infrastruktury (np. wykorzystania infrastruktury oświatowej). Należy przy tym zaznaczyć, że zmiany te – niezależnie od kierunku – w większości pociągają za sobą konieczność poniesienia kosztów na ich wdrożenie, zwłaszcza przez samorządy lokalne.

4. Wnioski z diagnozy społecznej województwa zachodniopomorskiego dla regionalnej polityki ludnościowej

Z badania o nazwie „Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego” wynika wiele ważnych wniosków dla kształtowania regionalnej polityki ludnościowej rozpatrywanego województwa. W kontekście instytucjonalnym należy podkreślić, że ze względu na brak podmiotu odpowiedzialnego w Polsce za realizację całościowej polityki ludnościowej, zadania w tym obszarze pozostają rozproszone po różnych instytucjach i są niekiedy w dość przypadkowy sposób realizowane na różnym szczeblu i przez różne organizacje.

Sytuacja demograficzna jest kształtowana m.in. przez politykę społeczną, a z kolei sytuacja i procesy demograficzne wpływają na cele i kierunki działania w ramach polityki społecznej i ludnościowej. W dalszej części tego artykułu zaprezentowano niektóre kwestie społeczne w kontekście zadań polityki ludnościowej. Przeprowadzone badania wskazały uwarunkowania sytuacji demograficznej, które są związane ze wszystkimi branżami pod uwagę obszarami polityki społecznej. W analizowanym dokumencie wskazano kolejno następujące obszary niezbędnych działań, a w ich ramach problemy do rozwiązania¹⁶:

- Pomoc społeczna – słaby rozwój infrastruktury pomocy społecznej w aspekcie starzenia się społeczeństwa (brak nowych miejsc w domach pomocy społecznej mimo szczególnie długich kolejek); oczekiwany jest napływ nowych klientów pomocy społecznej, przede wszystkim osób, które nie wypracowały sobie godnych emerytur, a osiągnęły wiek emerytalny.
- Aktywność społeczna i przedsiębiorczość społeczna – ograniczona oferta produktów i usług sektora NGO (organizacji pozarządowych), w szczególności brak oferty skierowanej do osób starszych; mimo realizowanych projektów występuje istotny problem marginalizacji informatycznej i cyfrowej.
- Ochrona zdrowia – bardzo mało specjalistów opieki geriatrycznej, szpitalnych łóżek geriatrycznych, psychiatrycznych oraz przeznaczonych do długookresowego leczenia; rozwijają się za to w województwie usługi sanatoryjne i lecznictwo uzdrowiskowe, m.in. dzięki oferowaniu odpłatnych usług dla obcokrajowców.

¹⁶ *Raport końcowy...*, s. 246-248.

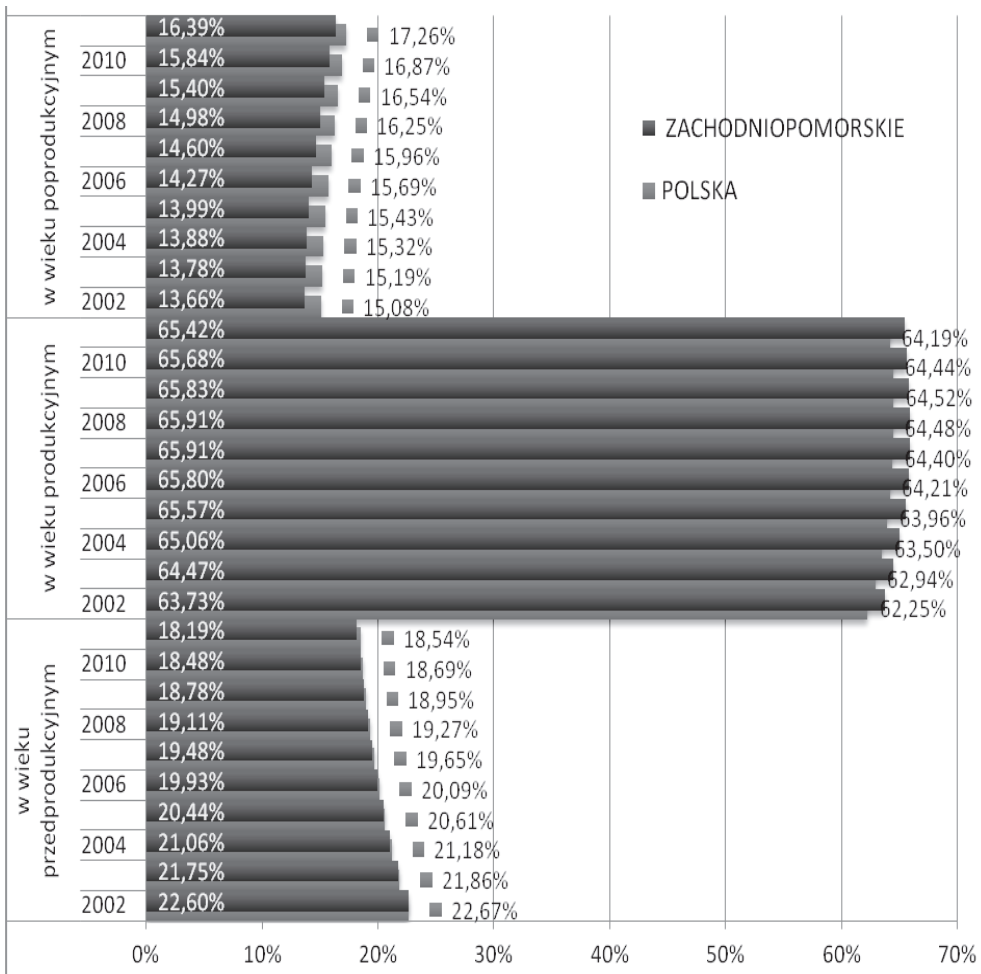
- Rynek pracy i bezrobocie – w województwie obserwowany jest szybki wzrost liczby osób bezrobotnych powyżej 55 roku życia oraz nadwyżka absolwentów uczelni wyższych, zwłaszcza kierunków humanistycznych; ogólnie występuje wysoki współczynnik obciążenia ekonomicznego (stosunek liczby ludności w wieku nieprodukcyjnym do pracującej ludności w wieku produkcyjnym)¹⁷.
- Edukacja – jest obszarem najsilniej powiązany relacjami z demografią – ważnym problemem, szczególnie w świetle ogólnopolskiej polityki w tym zakresie, pozostaje niedobór miejsc w przedszkolach i w żłobkach; rekordowa w skali kraju liczba uczniów szkół podstawowych i duża liczba uczniów szkół gimnazjalnych dojeżdżających do szkoły powyżej 10 km; niż demograficzny dotyka również zachodniopomorskie uczelnie wyższe.
- Kultura – słabe uczestnictwo w kulturze i zły stan infrastruktury zniechęcają młodego odbiorcę do korzystania z usług w tym zakresie; również stosunkowo mała liczba podejmowanych inicjatyw lokalnych i zmniejszenie we wcześniejszych latach liczby domów i ośrodków kultury powodują, że młode osoby z terenu województwa (cechującego się niskim zaludnieniem) mają małe szanse na uczestnictwo w kulturze.
- Sport (w tym amatorski) i rekreacja – na niskim poziomie, w tym zakresie jest realizowane wsparcie seniorów; stosunkowo niska jest także liczba kobiet uprawiających sport; starzenie się społeczeństwa łączy się z małą aktywnością w tym zakresie.
- Prewencja i zwalczanie patologii – obserwowany jest najwyższy w Polsce współczynnik bezdomności, na co ma wpływ napływowy charakter ludności Pomorza Zachodniego i słabe więzi społeczne.
- Bezpieczeństwo i resocjalizacja – ważnym problemem jest wzrost przestępczości nieletnich (ponaddwukrotny), który łączy się też występowaniem, w niektórych powiatach, przestępstw popełnianych w większych grupach.

Część przytoczonych przykładów ma charakter wspólny dla całego kraju, część należy uznać za szczególnie ważne kwestie dla rozwoju społeczno-gospodarczego województwa zachodniopomorskiego. Należy podkreślić, że przedstawiona enumeracja obszarów polityki, w ramach której wskazano problemy do rozwiązania, pokazuje, iż zmiany demograficzne (m.in. niż demograficzny wśród dzieci i młodzieży szkolnej) w połączeniu z dążeniem władz publicznych do zapewnienia opieki przedszkolnej generują problemy infrastrukturalne w obszarze edukacji, a w najbliższych latach także w szkolnictwie wyższym. Z kolei dla odchodzących na emeryturę rocz-

¹⁷ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przyszłość rynku pracy w Europie – w poszukiwaniu skutecznej odpowiedzi na tendencje demograficzne”* (opinia rozpoznawcza), Dz. Urz. UE (2011/C 318/01), PL <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:318:0001:0008:PL:PDF>>, s. 3 [dostęp: 20.10.2012]. Warto zaznaczyć, że ze współczynnikiem obciążenia ekonomicznego blisko powiązany jest współczynnik obciążenia demograficznego ludności według ekonomicznych grup wieku, obrazujący liczbę ludności w wieku przed- i poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym.

ników powojennego wyżu demograficznego wyzwaniem będą braki infrastrukturalne, zwłaszcza ze strony sektora publicznego. W województwie zachodniopomorskim, jak już zaznaczono, występują specyficzne problemy, jednak ogólne trendy demograficzne pozostają wspólne dla Polski.

Rysunek 1 prezentuje zmianę w czasie oraz różnice w strukturze ludności województwa zachodniopomorskiego i Polski w podziale na ekonomiczne grupy wieku: przedprodukcyjną, produkcyjną i poprodukcyjną.



Rys. 1. Zmiany w strukturze ludności województwa zachodniopomorskiego i Polski w latach 2002-2010, według ekonomicznych grup wieku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS zawartych w *Banku Danych Lokalnych*. <http://www.stat.gov.pl/bdl> [dostęp: 20.10.2012].

W stosunku do Polski województwo zachodniopomorskie cechuje relatywnie niższy współczynnik obciążenia ekonomicznego. Największe różnice są widoczne pomiędzy odsetkami osób w wieku poprodukcyjnym oraz produkcyjnym, sytuacja zaś w grupie osób w wieku przedprodukcyjnym pozostaje podobna. Oznacza to, że o relatywnej młodości województwa na tle pozostałych regionów decydują głównie procesy historyczne, które wpłynęły na obecną strukturę demograficzną. Widoczna na wykresie tendencja zmian w czasie potwierdza pogląd, że w najbliższej perspektywie zmniejszeniu może ulec problem bezrobocia jako problem regionalnej polityki społecznej, ale wzrastać będzie problem opieki nad osobami starszymi, jeśli tendencje z lat 2002-2010 się utrzymają. Jednocześnie będą musiały zwiększyć się obciążenia budżetu centralnego związane z utrzymaniem znaczącej liczby emerytów (w stosunku do liczby pracujących).

Tabela 1 prezentuje analizę SWOT obszaru dotyczącego procesów demograficznych dla województwa zachodniopomorskiego zawartą w projekcie raportu z badania „Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego”. Przedstawiona w tabeli analiza może zostać wykorzystana w opracowaniu strategii polityki społecznej województwa zachodniopomorskiego. Nie powinno się jej jednak interpretować w oderwaniu od przytoczonych już w niniejszym artykule wniosków w zakresie polityki ludnościowej w kontekście rozważanych szczegółowych jej zakresów.

Tabela 1. Analiza SWOT województwa zachodniopomorskiego w obszarze demografia

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • Relatywnie dobra relacja osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym 	<ul style="list-style-type: none"> • Zbyt mała liczba instytucji zajmujących się aktywizacją osób starych i niepełnosprawnych • Brak współpracy między instytucjami, które zajmują się rozwiązywaniem problemów społecznych – brak koordynacji systemów na rzecz wsparcia procesów demograficznych • Brak realnego wsparcia polityki prorodzinnej przez jednostki samorządu terytorialnego
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczony wzrost demograficzny ostatniego wyżu, jeśli zostanie połączony z programami prorodzinnymi w okresie niżu, może doprowadzić do ustabilizowania liczby urodzeń 	<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost liczby osób starszych i niepełnosprawnych • Spadek liczby urodzeń • Wysoki wskaźnik feminizacji • Spadek liczby małżeństw, wzrost liczby osób samotnych, zmiana modelu rodziny z wielopokoleniowej na jedno- lub dwupokoleniową • Stosunkowo wysoki wskaźnik zagrożenia ubóstwem • Przewaga ludności odpływowej nad napływową

Źródło: Raport końcowy z badań diagnostycznych uwarunkowań prowadzenia polityki społecznej w województwie zachodniopomorskim pn. *Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego*, Zachodniopomorska Grupa Doradcza, Szczecin 2012, s. 291.

W ramach badania „Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego” dla obszaru regionalnej polityki ludnościowej sporządzono m.in. również następują-

ce rekomendacje (w nawiasach wskazano na spójność z celami krajowej polityki ludnościowej zawartymi w projekcie „Założeń polityki ludnościowej Polski 2012”)¹⁸:

- Zapewnienie infrastruktury i pełnej opieki przedszkolnej oraz przynajmniej częściowej żłobkowej w okresie wygasającego wyżu demograficznego, a przez to ułatwienie decyzji o zakładaniu rodziny i posiadaniu dzieci (zgodność z celem 1).
- Realizacja może opierać się zarówno na dobrej współpracy z podmiotami gospodarczymi i pozarządowymi działającymi w tym obszarze, jak też na okresowym dostosowaniu posiadanej przez samorządy infrastruktury do roczników wyżu, np. przekształcaniu szkół w przedszkola i na odwrót.
- Dostosowanie komunikacji zbiorowej do zmieniającej się (redukowanej) sieci placówek oświatowych, szczególnie na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia (na obszarach wiejskich).
- Racjonalna gospodarka komunalnym zasobem mieszkaniowym wspierająca młode, mniej zamożne rodziny (zgodność z celami 1 i 2); rekomendacja ta współwystępuje w raporcie badawczym z rekomendacją z obszaru pomocy społecznej wskazującą na możliwość tworzenia mieszkań chronionych dla osób starszych w miejsce droższych domów pomocy społecznej.
- Działania promocyjne wspierające posiadanie większej liczby dzieci, jak np. niższe opłaty za bilety rodzinne lub wejścia do instytucji kultury (zgodność z celem 1).
- Podjęcie działań wychodzących naprzeciw problemom związanym ze starzeniem się społeczeństwa; rekomendacje szczegółowe w tym zakresie omówiono przy okazji analizy pozostałych dziedzin polityki społecznej (zgodność z celem 2).

Należy zaznaczyć, że cel 3, tj. poprawa stanu zdrowia ludności i ograniczenie umieralności, był wcześniej wskazany w zakresie analizy relacji między polityką demograficzną a ochroną zdrowia, jako czynnik istotny; także tutaj analizy SWOT oraz rekomendacje badawcze pozostają spójne z projektem „Założeń polityki ludnościowej Polski 2012”. Cel 4, dotyczący określenia „kierunków i zasad polityki migracyjnej Polski w dobie integracji europejskiej” ze względu na swój charakter ma w większym stopniu charakter ogólnopolski, a w pewnym zakresie międzynarodowy, wypracowane zaś na szczeblu krajowym rozwiązania będą raczej wskazane ustawami do wdrożenia w jednostce samorządu terytorialnego niż kreowane przez oddolne inicjatywy (regionalne czy lokalne). Niemniej w toku dyskusji Zespołowi ds. aktualizacji „Strategii Województwa Zachodniopomorskiego w zakresie polityki społecznej do roku 2015” zwrócono uwagę, że w czasie realizacji badania główną determinantę stanowi stopa bezrobocia, ale w związku z przechodzeniem na emeryturę pokolenia wyżu lat pięćdziesiątych XX wieku problem bezrobocia, znaczący regionalnie, może przybrać wymiar lokalnych niedoborów siły roboczej, a istotny stanie się wzrost kosztów utrzymania zwiększonej liczby osób w wieku poprodukcyjnym.

¹⁸ *Raport końcowy...*, s. 286; oraz: *Założenia polityki ludnościowej...*, s. 13.

5. Podsumowanie

Regionalna polityka ludnościowa staje się kluczową dziedziną polityki publicznej ze względu na radykalne ograniczenie liczby urodzeń, na które w najbliższych latach nałoży się znaczny odpływ osób w wieku produkcyjnym z rynku pracy. Zmiany demograficzne już teraz silnie oddziałują na rozwój społeczno-gospodarczy regionów i wymuszają podejmowanie kosztownych decyzji m.in. w zakresie infrastruktury edukacyjnej. Fakt, że w sferze podmiotowej brakuje jednej instytucji koordynującej realizację zadań polityki ludnościowej i że pozostają one rozproszone między różne instytucje zarówno w odniesieniu do danych i narzędzi, jak i finansowania tych zadań, nie wpływa pozytywnie na nadanie tej polityce rangi, jaką w kontekście prognozowanych zmian demograficznych powinna posiadać.

Badania diagnostyczne realizowane w ramach przygotowań do opracowania nowej strategii polityki społecznej województwa zachodniopomorskiego wskazują jednoznacznie, że procesy demograficzne muszą być uwzględniane jako jeden z priorytetów planowania i programowania regionalnego. Jednocześnie dane dotyczące obciążenia ekonomicznego – zarówno w skali kraju, jak i analizowanego województwa – sugerują, że wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym i ograniczone zasilenie grupy w wieku produkcyjnym mogą sprzyjać obniżaniu wskaźników bezrobocia, ale jednocześnie generować problemy związane ze słabo rozwiniętą infrastrukturą dla osób starszych oraz dodatkowym obciążeniem finansowym budżetu państwa (np. na emerytury). Na sytuację dzieci i młodzieży, wspieranej deklaracjami władz publicznych, dotyczącymi np. rozbudowy systemu opieki przedszkolnej, wpływają problemy związane z redukcją liczby szkół. W województwie zachodniopomorskim, które cechuje się niską gęstością zaludnienia, samorządy muszą podjąć wysiłek na rzecz zapewnienia dostępu do edukacji na nie pogorszonym poziomie.

Regionalna polityka ludnościowa powinna być ważną dziedziną polityki regionalnej województwa zachodniopomorskiego oddziałującą na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. W tym kontekście warto podkreślić, że niekorzystne tendencje demograficzne w województwie zachodniopomorskim, które nie gwarantują zastępowalności pokoleń i warunków sprzyjających rozwojowi regionalnemu, mogą zostać złagodzone przez zaktywizowanie działań w ramach regionalnej polityki ludnościowej¹⁹.

¹⁹ Por. I. Jaźwiński, *Kapitał ludzki w Szczecinie – istota oraz aspekty demograficzne i dotyczące migracji*, [w] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, red. M. Dylewski, *Ekonomiczne Problemy Usług* nr 22, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 259.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków: przemiany, zagrożenia i potrzeba działań*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.
- Bielec J., *Bieda wiejska i możliwości jej łagodzenia poprzez proces aktywizacji społeczno-gospodarczej*, Print Group, Szczecin 2007.
- Bielec J., *Polityka społeczna na poziomie jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Gagacka M., *Aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna jako instrumenty wsparcia rodzin*, [w:] *Usługi społeczne wobec rodziny*, red. A. Kubów, J. Szczepaniak, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 239, UE, Wrocław 2012,.
- Grzywacz W., *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 1999.
- GUS, *Bank Danych Lokalnych*, <<http://www.stat.gov.pl/bdl>> [dostęp: 20.10.2012].
- Jaźwiński I., *Elementy ekonomii i polityki społecznej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 2007.
- Jaźwiński I., *Kapitał ludzki w Szczecinie – istota oraz aspekty demograficzne i dotyczące migracji* [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, red. M. Dylewski, Ekonomiczne Problemy Usług nr 22, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Observatorium Integracji Społecznej*, ROPS UMWZ, <http://www.ois.wzp.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=30&Itemid=80> [dostęp: 20.10.2012].
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przyszłość rynku pracy w Europie – w poszukiwaniu skutecznej odpowiedzi na tendencje demograficzne”* (opinia rozpoznawcza), Dz.Urz. UE (2011/C 318/01), PL lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:318:0001:0008:PL:PDF [dostęp: 20.10.2012].
- Raport końcowy z badań diagnostycznych uwarunkowań prowadzenia polityki społecznej w województwie zachodniopomorskim pn. Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego*, Zachodniopomorska Grupa Doradcza, Szczecin 2012.
- Raport końcowy z badań diagnostycznych uwarunkowań prowadzenia polityki społecznej w województwie zachodniopomorskim pn. Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego*, projekt, Zachodniopomorska Grupa Doradcza dla Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2012.
- Szczepaniak J., *Polityka ludnościowa*, [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2009.
- Szukalski P., *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Europa?*, [w:] *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, red. B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Warszawa-Katowice 2010.
- Założenia polityki ludnościowej Polski 2012*, projekt, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012.

REGIONAL POPULATION POLICY IN THE LIGHT OF THE STUDY "SOCIAL DIAGNOSIS OF WEST POMERANIAN VOIVODESHIP"

Summary: An important area of social policy is the regional population policy. The purpose of this paper is to present determinants of the regional population policy in the light of the results of the study entitled "Social Diagnosis of West Pomeranian Voivodeship", which was carried out at the request of the local authorities in the region. The article introduces the essence and selected determinants of regional population policy. It presents the social diagnosis of West Pomeranian Voivodeship as an instrument for the regional population policy-making. It also presents the conclusions of voivodeship social diagnosis for the regional population policy, including family policy and labour market policy.

Keywords: population policy, social policy, regional development, demography.