

GOSPODARKA NARODOWA

3
(283)
Rok LXXXVI/XXVII
maj–czerwiec
2016
s. 145–162

Agata GOGÓŁ*

Tendencje demograficzne a polityka ludnościowa w Polsce

Streszczenie: Celem artykułu jest prezentacja trendów demograficznych w Polsce od czasu zakończenia II wojny światowej do 2014 r. oraz ich wpływu na politykę ludnościową. W badaniu wykorzystano dane pobrane ze strony internetowej GUS oraz raport NIK dotyczący koordynacji polityki rodzinnej w Polsce. Uzyskane wyniki analizy wskazują, że od 1989 r. współczynnik dzietności utrzymuje się poniżej bezpiecznego poziomu i stale maleje. Po raz pierwszy w 2002 r. liczba zgonów w Polsce przewyższyła liczbę żywych urodzeń. Według prognoz GUS w wyniku niekorzystnych zmian demograficznych w 2050 r. 1/3 społeczeństwa będzie w wieku poprodukcyjnym. Dotychczasowe działania rządu zmierzające do zwiększenia przyrostu naturalnego nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Polityka ludnościowa w Polsce nie została w sposób całościowy i długoterminowy określona w żadnym dokumencie. Brakuje jednolitej i spójnej metodologii zliczania wydatków na politykę rodzinną, dlatego nie można dokonać analizy osiągniętych efektów w powiązaniu z ponoszonymi nakładami w ramach poszczególnych działań.

Słowa kluczowe: trendy demograficzne, prognozy demograficzne, polityka rodzinna, polityka ludnościowa

Kody klasyfikacji JEL: J11, J13

Artykuł nadesłany 7 grudnia 2015 r., zaakceptowany 25 maja 2016 r.

Wstęp

Na obecne problemy demograficzne w Polsce mają wpływ m.in. zmiany zapoczątkowane w XIX wieku i zachodzące w całym XX wieku, związane z tradycyjnym postrzeganiem roli kobiety w społeczeństwie. Kobiety coraz częściej były aktywne zawodowo, chociaż przed II wojną światową wiele

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania, Katedra Gospodarki Narodowej; e-mail: agata-gogol@wp.pl

z nich po zamążpójściu nie kontynuowało pracy zarobkowej. Spadek przyrostu naturalnego wystąpił już w latach 60. w porównaniu z boomem w poprzednim dziesięcioleciu, jednak został wyraźnie zapoczątkowany po 1983 r. Problemy demograficzne pojawiły się w Polsce wraz ze zmianą ustroju polityczno-gospodarczego. Od roku 1989 współczynnik dzietności utrzymuje się poniżej bezpiecznego poziomu i stale maleje. Prognozy demograficzne dla Polski na kolejne dziesięciolecia są alarmujące, gdyż zwiększy się odsetek osób w wieku poprodukcyjnym oraz stale będzie ubywać osób w wieku przedprodukcyjnym. Kolejne ekipy rządzące próbują odwrócić ten negatywny trend, wprowadzając różne instrumenty w ramach polityki rodzinnej, których zadaniem jest ułatwienie godzenia pracy zawodowej z opieką nad dzieckiem. Niemniej dotychczasowe działania nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w postaci trwałego wzrostu liczby urodzeń, ponieważ miały one charakter doraźny i były rozproszone pomiędzy poszczególnymi resortami. Skuteczność prowadzonej polityki rodzinnej obniżał brak określonej w sposób całościowy, spójnej i długoterminowej polityki ludnościowej, a także brak jednolitej i spójnej metodologii zliczania wydatków na poszczególne instrumenty, która pozwoliłaby analizować efekty w powiązaniu z ponoszonymi kosztami.

Ludność Polski po II wojnie światowej

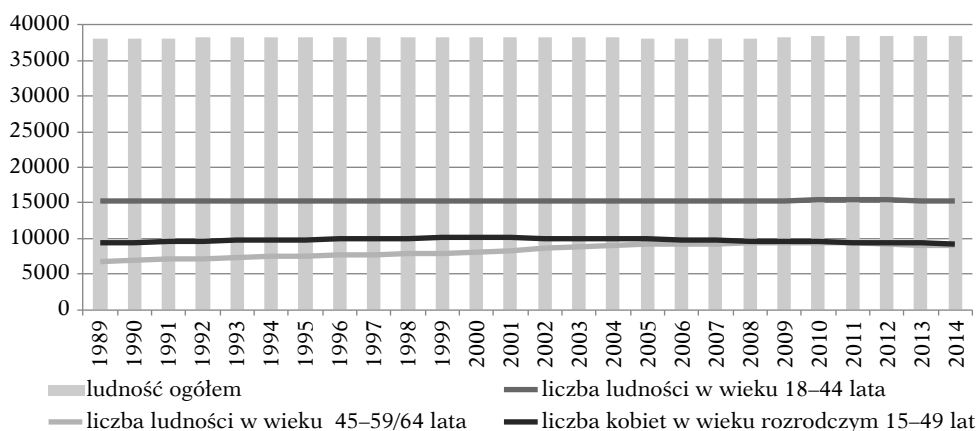
Obserwowany obecnie w Polsce, a także w Europie niski poziom przyrostu naturalnego jest m.in. rezultatem zmiany w XX wieku tradycyjnej roli kobiety w społeczeństwie. Migracja ludności ze wsi do miast oraz tworzenie się wielkiego przemysłu w Polsce po II wojnie światowej sprawiło, że kobiety podejmowały pracę zarobkową, a przez to mniej czasu poświęcały na zajmowanie się domem i wychowywanie potomstwa. Jednocześnie emancypacja i wzmocnienie statusu społecznego kobiet sprawiły, że część z nich chciała pracować, gdyż to pozwalało im się samorealizować i zaspokajać własne ambicje.

W roku 2014 Polska liczyła 38 484 tys. mieszkańców, z czego kobiety stanowiły prawie 52%. Od 25 lat obserwuje się spowolnienie rozwoju demograficznego i istotne zmiany w strukturze wieku Polaków. Są one wynikiem wydłużenia trwania życia oraz niskiego poziomu dzietności. Na zmiany te wpływa również zwiększona emigracja młodych osób. Do spadku liczby ludności przyczyniają się niekorzystne tendencje w zakresie przyrostu naturalnego, jak i migracji zagranicznych na pobyt stały. Obserwowany jest ubytek naturalny ludności, przede wszystkim w wyniku malejącej liczby urodzeń przy jednoczesnym wzroście liczby zgonów. Dodatkowo ostatnie lata charakteryzowały się wzrostem liczby emigrantów oraz spadkiem imigracji do Polski (imigrantami byli głównie powracający z zagranicy Polacy).

Na wykresie 1 przedstawiono liczbę ludności w wieku produkcyjnym w podziale 18–44 lata i 45–59/64 lata oraz liczbę kobiet w wieku rozrodczym na tle całej populacji. Dane te obejmują mieszkańców Polski po zmianie ustroju polityczno-gospodarczego, tj. od 1989 r. Wyraźnie widać, że liczba ludności

w wieku 18–44 lata oraz liczba kobiet w wieku rozrodczym w badanych latach utrzymywała się na dość stabilnym poziomie, natomiast wzrastała liczba osób w wieku 45 lat i więcej. Wykres ten pokazuje niekorzystny trend w strukturze wiekowej, przy jednoczesnej stabilnej liczbie kobiet w wieku rozrodczym, która do 2000 r. nieznacznie wzrastała, osiągając poziom 10,1 mln osób, po czym zaczęła się zmniejszać i w 2013 r. (podobnie jak w 1989 r.) wyniosła 9,3 mln osób. Pomiędzy 1989 r. a rokiem 2014 liczba osób w wieku 45 lat i więcej wzrosła o 32%, tj. z 6,7 mln do 9 mln.

Wykres 1. Struktura wieku osób w wieku produkcyjnym oraz liczba kobiet w wieku rozrodczym na tle całej populacji, lata 1989–2014 (w tys.)

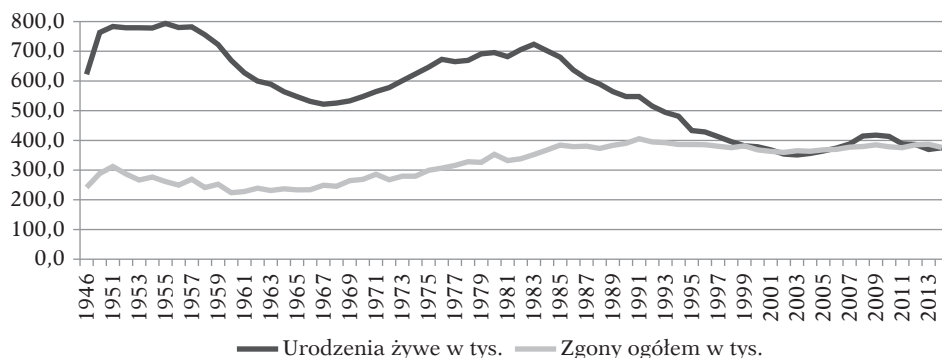


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, tabela 1: Stan i struktura ludności według wieku w latach 1989–2014 ogółem.

W powojennej Polsce w latach 1950–1957 liczba urodzonych dzieci wynosiła rocznie 763–794 tys. W roku 1955 urodziła się rekordowa liczba 793,4 tys., natomiast w 1959 r. urodziło się 722,9 tys. dzieci. Liczba nowych urodzeń ponownie przekroczyła poziom 700 tys. dopiero w latach 1982–1984. W roku 2014 urodziło się już tylko 375,2 tys. dzieci.

W roku 1946 liczba żywych urodzeń przewyższała o 157,4% liczbę zgonów. W latach 50. rodziło się niemal trzy razy więcej osób niż umierało. Ostatnim rokiem, gdy liczba żywych urodzeń przewyższała liczbę zgonów o ponad 100% był rok 1983. Od roku 1997 liczba urodzeń nie przewyższała liczby zgonów o więcej niż 10%. Po raz pierwszy więcej osób zmarło niż się urodziło w 2002 r., kiedy zarejestrowano o 5,7 tys. więcej zgonów. W kolejnym 2003 r. zgonów było już o 14,1 tys. więcej. Ta niekorzystna tendencja została odwrócona w latach 2006–2012, ale ponownie w 2013 r. zgonów było o 17,7 tys. więcej niż urodzeń.

Wykres 2. Liczba żywych urodzeń i zgonów w latach 1946–2014

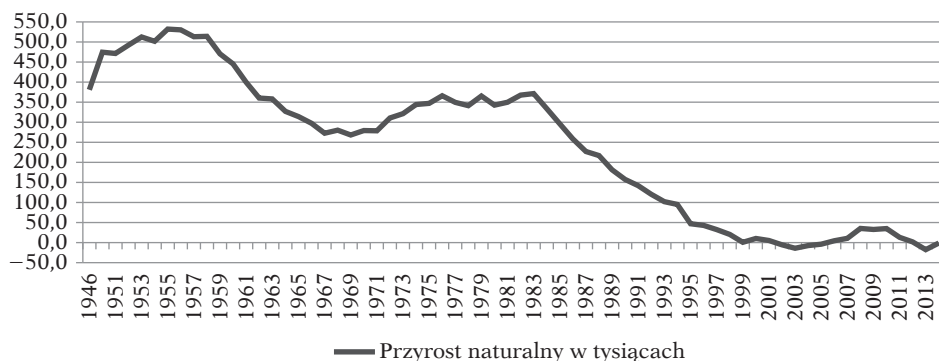


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, tablica 2: Ludność, ruch naturalny i migracje w latach 1946–2014.

Współczynnik dynamiki demograficznej, definiowany jako stosunek liczby żywych urodzeń do liczby zgonów w danym okresie, został przedstawiony na wykresie 4. W roku 1958 wyniósł on 3,13 natomiast w 2014 r. 0,99.

Przyrost naturalny stanowi różnicę pomiędzy liczbą żywych urodzeń a liczbą zgonów zarejestrowanych w danym okresie. Na wykresie 3 widać, że w latach 1953–1958 przyrost naturalny przekroczył 500 tys. osób rocznie. Początek lat 80. był pierwszym okresem od lat 50., kiedy zanotowano najwyższą liczbą żywych urodzeń, jednak przyrost naturalny w tym czasie był niższy z uwagi na większą liczbę zgonów. W roku 1983 wyniósł on 371,4 tys. osób. Po tym okresie nastąpił dramatyczny spadek przyrostu naturalnego, który od 1985 r. do 1999 r. spadł z 296,1 tys. osób do 0,6 tys. osób. W roku 2002 po raz pierwszy w powojennej Polsce przyrost naturalny był ujemny (wykres 3).

Wykres 3. Przyrost naturalny w Polsce w latach 1946–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, tablica 2: Ludność, ruch naturalny i migracje w latach 1946–2014.

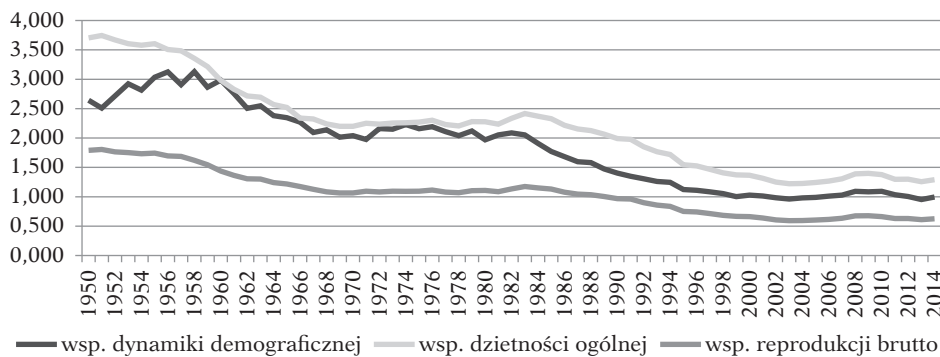
Spadek urodzeń zapoczątkowany po 1983 r. powoduje, że w wiek prokreacji wchodzi coraz mniej liczne roczniki. Te negatywne procesy nie mogą być odwrócone w krótkim okresie, nawet dzięki wzrostowi współczynnika dzietności do poziomu gwarantującego prostą zastępowalność pokoleń.

Bezpośrednio po wyżu demograficznym z początku lat 80. nastąpił spadek liczby urodzeń, jednak od połowy lat 90. ich liczba powinna wzrastać. Byłoby to naturalną konsekwencją wchodzenia w okres najwyższej płodności roczników lat 70. i pierwszej połowy lat 80. Jednak ten okres cechowała głęboka depresja urodzeniowa, a liczba urodzeń dopiero zaczęła wzrastać po 2003 r. (kiedy urodziło się 351,1 tys. dzieci). Było to rezultatem wzrostu wieku kobiet rodzących pierwsze dziecko.

Od roku 1989 utrzymuje się depresja urodzeniowa, czyli nie następuje już prosta zastępowalność pokoleń. Współczynnik dzietności w 2014 r. wyniósł 1,29 co oznacza, że na 100 kobiet w wieku rozrodczym (15–49 lat) przypadało 129 urodzonych dzieci. Korzystny dla stabilnego rozwoju demograficznego poziom tego współczynnika powinien wynosić 2,1–2,15, czyli 210–215 urodzonych dzieci na 100 kobiet w wieku 15–49 lat. W roku 1983 współczynnik dzietności wyniósł 2,4. Od roku 1989 jego poziom utrzymuje się poniżej 2,1 i stale maleje. Dla porównania w latach 50. mieścił się w przedziale 3,2–3,7.

Depresja urodzeniowa jest efektem wyborów dokonywanych przez młodych ludzi, którzy przed założeniem i powiększeniem rodziny chcą osiągnąć określony poziom wykształcenia i stabilizacji ekonomicznej.

Wykres 4. Współczynniki demograficzne* w Polsce w latach 1950–2014

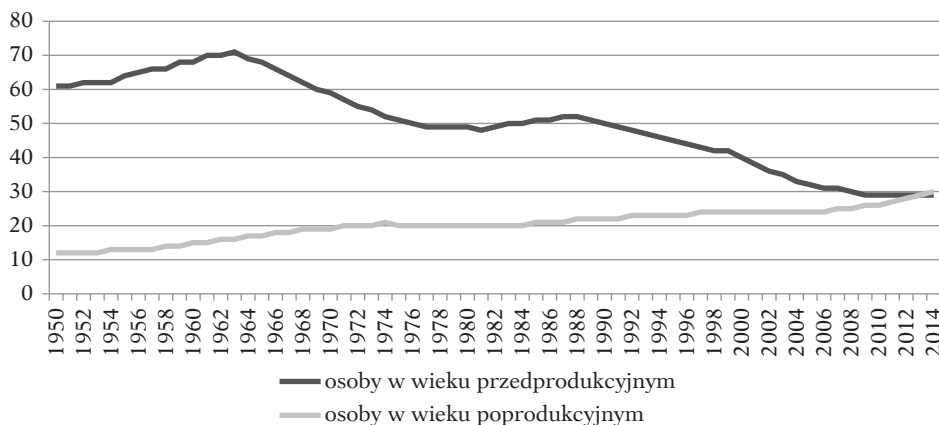


* Współczynnik dynamiki demograficznej definiowany jest, jako stosunek liczby urodzeń żywych w danym okresie (najczęściej 1 roku) do liczby zgonów w tym okresie. Współczynnik dzietności ogólnej oznacza liczbę dzieci, które urodziłyby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłyby z intensywnością obserwowaną w badanym roku, tzn. przy przyjęciu cząstkowych współczynników płodności z tego okresu za niezmiennie. Współczynnik reprodukcji brutto jest iloczynem współczynnika dzietności i wskaźnika wyrażającego udział urodzeń płci żeńskiej w ogólnej liczbie urodzeń żywych. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, tablica 3: Rozwój i zmiany w strukturze ludności w latach 1950–2014.

Na kształt przyszłej struktury demograficznej negatywnie oddziałuje obniżanie się współczynnika reprodukcji brutto określającego średnią liczbę córek urodzonych przeciętnie przez kobietę. Najwyższy poziom tego wskaźnika zarejestrowany w 1951 r., kiedy wyniósł 1,81, najniższy w 2003 r. – 0,59. W roku 2014 współczynnik liczby urodzonych dziewczynek wyniósł 0,63.

Wykresy 5 i 6 pokazują spadek liczby osób w wieku przedprodukcyjnym, tj. 0–17 lat przy jednoczesnym wzroście przeciętnego wieku kobiet rodzących pierwsze dziecko. W powojennej Polsce rok 1963 był rokiem, w którym na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadała najwyższa liczba osób w wieku przedprodukcyjnym. Od tego czasu obserwowany jest spadek tego stosunku. Od połowy lat 60. spada łączna liczba osób w wieku nieprodukcyjnym, jednak struktura wiekowa tych osób staje się coraz bardziej niekorzystna. W roku 2013 nastąpiło zrównanie się liczby osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym przypadających na każde 100 pracujących osób, natomiast w roku 2014 liczba osób w wieku 60 lat i więcej w przypadku kobiet oraz 65 lat i więcej w przypadku mężczyzn przewyższyła liczbę osób w wieku 0–17 lat. W roku 1950 na każde 100 pracujących osób przypadało 61 osób w wieku przedprodukcyjnym i 12 osób w wieku poprodukcyjnym, w 1963 r. stosunek ten wynosił 71 do 16, w roku 1983–50 do 20, natomiast w 2014 r. 29 do 30.

Wykres 5. Liczba osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnych* przypadających na każde 100 osób w wieku produkcyjnym



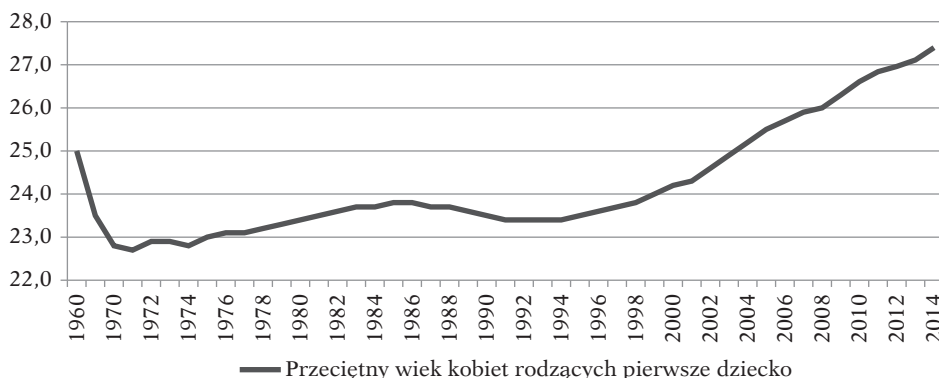
* Osoby w wieku przedprodukcyjnym obejmują osoby w wieku 0–17 lat, osoby w wieku poprodukcyjnym obejmują kobiety w wieku 60 lat i więcej oraz mężczyzn w wieku 65 lat i więcej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, tablica 3: Rozwój i zmiany w strukturze ludności w latach 1950–2014.

Przeciętny wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko wzrasta od 1971 r., kiedy to wynosił 22,7 lat. Początkowo wzrost ten był niewielki, w latach 1975–1998 przeciętny wiek kobiet utrzymywał się nieco powyżej 23 lat osiągając poziom 24 lat w 1999 r. Od tego czasu widać, że kobiety z roku na rok coraz później

decydują się na urodzenie pierwszego dziecka; w 2004 r. było to 25 lat, w 2008 r. już 26 lat, w 2012 r. 27 lat, a w 2014 r. aż 27,4 lata (wykres 6).

Wykres 6. Przeciętny wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko w Polsce w latach 1960–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, tablica 7: Dzietność kobiet w latach 1960–2014.

Prognozy demograficzne dla Polski

Liczba osób w wieku poprodukcyjnym w najbliższych latach będzie dynamicznie wzrastać, wraz z przechodzeniem na emeryturę roczników osób urodzonych w okresie boomu powojennego, tj. w latach 50., gdy liczba urodzeń była najwyższa w całym okresie po II wojnie światowej (np. 793,4 tys. urodzeń w 1955 r., 782,3 tys. urodzeń w 1957 r. wobec 375,2 tys. urodzeń w 2014 r.). Dodatkowo odsetek osób w wieku starszym w ogólnej populacji Polski będzie się zwiększał w związku z wydłużeniem trwania życia.

Struktura populacji będzie wynikiem wyżów i niżów urodzeń w przeszłości. Do roku 2025 będzie wzrastał udział osób w wieku 65–79 lat, tj. osób urodzonych w okresie powojennego wyżu (roczniki 1949–1965), a jednocześnie będzie ubywało osób w wieku 80 lat i więcej (roczniki 1934–1945). Natomiast po 2025 r. do grupy osiemdziesięciolatek i więcej przejdą osoby urodzone w okresie powojennego boomu urodzeń.

Według szacunków GUS [2014a] w 2040 r. osoby mające 80 lat i więcej będą stanowiły 36% zbiorowości osób starszych, tj. 65 lat i więcej. W roku 2050 ich udział zmniejszy się do 32%. W roku 2013 osoby w wieku 80 lat i więcej stanowiły 3,9% populacji Polski, natomiast w 2050 r. ich odsetek wzrośnie do 10,4%. Populacja kobiet w wieku rozrodczym zmniejszy się z 9,2 mln w 2014 r. do 5,8 mln w 2050 r. Niekorzystne zmiany w liczbie i strukturze populacji kobiet spowodują trwały spadek liczby urodzeń do 2050 r., a tym samym zmniejszenie populacji dzieci i młodzieży w wieku do 24 lat. Spodziewany jest duży i ciągły ubytek ludności w wieku przedprodukcyjnym.

Polityka rodzinna w Polsce

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w jej ówczesnych granicach żyło w 1938 r. 35 mln obywateli. W wyniku działań wojennych, a także zmian kształtu jej terytorium, liczba ludności w 1946 r. zmniejszyła się do 24 milionów. Wraz z powojennym boorem demograficznym, szczególnie widocznym w latach 50., liczba ludności szybko rosła przekraczając 30 mln w 1961 r. W latach 60. przybyło około 2,5 mln osób, w latach 70. około 2,8 mln, a w latach 80. około 2 mln. Liczbę 38 mln mieszkańców Polska osiągnęła w 1990 r. i od tego czasu wzrosła ona zaledwie o 1% do niespełna 38,5 mln. Jednocześnie od 1989 r., czyli od czasu zmiany ustroju polityczno-gospodarczego, można zaobserwować spadek przyrostu naturalnego.

Po roku 1989 w Polsce wystąpiły niekorzystne warunki dla przyrostu naturalnego. Po pierwsze, pojawił się problem bezrobocia, wcześniej nieznaną z uwagi na obowiązek pracy w ustroju socjalistycznym¹, oraz problem niedostosowania kwalifikacji pracowników do oczekiwań pracodawców. Jednocześnie zwiększyły się szanse na zrobienie kariery zawodowej, wyższych zarobków pozwalających m.in. na zakup różnego rodzaju dóbr konsumpcyjnych, które wcześniej były towarami deficytowymi. Ceną za to było większe zaangażowanie w pracę, często związane z dłuższym czasem pracy niż ustawowo przyjęty.

W XX wieku nastąpiły diametralne zmiany w pozycji kobiet w społeczeństwie. Otrzymały one nie tylko prawa wyborcze, ale też możliwość wykonywania pracy zawodowej oraz dostęp do wyższego wykształcenia. Sprawiało to, że kobiety zaczęły studiować, pracować i zdobywać doświadczenie zawodowe odkładając decyzję o urodzeniu pierwszego dziecka. Cięża i urodzenie dziecka wiążą się z dłuższym okresem nieobecności w pracy, dlatego część kobiet z obawy o jej utratę rezygnuje z posiadania większej liczby potomstwa. Za modelem rodziny z jednym lub dwójką dzieci przemawiają również względy ekonomiczne, do których należą nie tylko wydatki związane z zaspokojeniem podstawowych potrzeb dziecka, ale też obejmujące zapewnienie dziecku lepszego wykształcenia, wyjazdu na wakacje itp. Z uwagi na aktywność zawodową kobiet w domowym budżecie muszą zostać uwzględnione wydatki na żłobek, przedszkole lub opiekunkę do dziecka. Dawniej w jednym gospodarstwie domowym mieszkały rodziny wielopokoleniowe, dlatego dziadkowie mogli pomagać w opiece nad wnukami. Obecnie dziadkowie często, albo jeszcze są w wieku przedemerytalnym, albo mieszkają w innej miejscowości.

Problemy demograficzne sprawiają, że nie przybywa młodych osób, natomiast zwiększa się liczba osób w wieku poprodukcyjnym. Wraz z powszechnym dostępem do służby zdrowia, z postępem w dziedzinie medycyny, możliwością skutecznego leczenia chorób, które wcześniej zwykle kończyły się śmiercią, uwolnieniem Europy od epidemii takich jak czarna oспа, dżuma czy cholera

¹ W PRL nie istniało bezrobocie rejestrowane, ale wiele osób wykonywało bezproduktywną pracę niemającą ekonomicznego uzasadnienia. Od 1990 r. stopa bezrobocia zaczęła rosnać wraz z likwidacją państwowych przedsiębiorstw i Państwowych Gospodarstw Rolnych.

w wyniku poprawy warunków życia ludności i wzrostem higieny, wydłużyła się średnia długość życia obywateli.

W obliczu niekorzystnych zmian demograficznych w Polsce były podejmowane różne działania mające na celu odwrócenie tych negatywnych trendów, jednak nadal brak jest sprzyjających warunków do godzenia pracy zawodowej kobiet z życiem rodzinnym. Istotną barierą przy decydowaniu się na dziecko jest niestabilna sytuacja zawodowa matek, związana z obawą zwolnienia z pracy oraz trudnością w znalezieniu nowej pracy, kiedy ma się małe dziecko. Dlatego ważnym czynnikiem pozwalającym pogodzić pracę z życiem rodzinnym jest dostępność żłobków i przedszkoli, które zapewnią opiekę nad małymi dziećmi. Jest to szczególnie istotne w dużych miastach, do których wskutek migracji zarobkowej przeniosło się dużo młodych osób, które nie mogą liczyć na pomoc rodziny i krewnych w opiece nad dzieckiem po zakończeniu urlopu macierzyńskiego, a nie stać ich na opłacenie prywatnego przedszkola czy opiekunki. Istotne znaczenie ma również tryb pracy pozwalający na łączenie obowiązków rodzicielskich z zawodowymi, np. telepraca, elastyczny czas pracy oraz praca w niepełnym wymiarze czasu, ponieważ wydłużenie urlopu wychowawczego może wiązać się dla kobiet z ryzykiem dezaktualizacji kompetencji zawodowych, a przez to wpływać negatywnie na poziom zatrudnienia kobiet i wysokość ich przyszłych zarobków.

W ramach działań prorodzinnych mających wspierać rodziców w planach prokreacyjnych i możliwości podjęcia aktywności zawodowej przed ukończeniem przez dziecko trzeciego roku życia, została przyjęta ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 [ustawa, 2011], której zadaniem było tworzenie zróżnicowanych form opieki i poprawa standardów funkcjonowania placówek. Zgodnie z ustawą [2011] opieka nad dzieckiem, które nie ukończyło 3 lat, może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię. Kolejne działania prorodzinne, polegające na obniżeniu opłaty za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu, zawarto w nowelizowanej ustawie o systemie oświaty [ustawa, 1991]. Przewidziano w niej, że od 1 września 2013 r. rada gminy będzie określała wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez nią przedszkolach publicznych w czasie przekraczającym wymiar zajęć. Zgodnie z ustawą opłata ta nie mogła być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć i podlega waloryzacji [ustawa, 1991]. Do elementów polityki rodzinnej należą również urlopy ojcowskie, podwyższenie wieku dziecka, z którym można przebywać na urlopie wychowawczym z 4 do 5 roku życia, wydłużenie urlopu po urodzeniu dziecka do 1 roku.

Do głównych instrumentów wsparcia rodzin zalicza się ulgi podatkowe. W zakresie podatku dochodowego przyjmują one postać ulg na dzieci, wspólnego opodatkowania dochodów małżonków oraz preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci. Artykuły spożywcze oraz niektóre artykuły dla dzieci są obłożone niższą stawką podatku VAT.

Kolejnym instrumentem wspierającym rodziny jest wprowadzona ustawą z 2014 r. Karta Dużej Rodziny uprawniająca rodziny wielodzietne do zniżek

i zwolnień z opłat przy dokonywaniu zakupów i za korzystanie z wybranych usług, w tym, np. za przejazdy środkami transportu publicznego.

Państwo chcąc wspierać rodziny w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej przyjęło ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej [ustawa, 2011a]. Określono w niej m.in. działania mające przywrócić rodzinie zdolność do wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Zgodnie z ustawą rodzina może otrzymać od gminy pomoc, np. poprzez objęcie dziecka opieką w placówce wsparcia dziennego prowadzonej w formie opiekuńczej lub w formie specjalistycznej. Placówka prowadzona w formie opiekuńczej zapewnia dziecku opiekę, pomoc w nauce, organizację czasu wolnego, zabawę i zajęcia sportowe oraz rozwój zainteresowań, natomiast prowadzona w formie specjalistycznej zawiera m.in. zajęcia socjoterapeutyczne, terapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne oraz logopedyczne.

Do elementów polityki rodzinnej należą również Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, pomoc dla uczniów w postaci np. stypendiów i zasiłków szkolnych oraz darmowych podręczników szkolnych, a także ograniczanie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji w ramach pomocy w zakresie dożywiania. W wyniku zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych [ustawa, 2003] wszystkim rodzicom, bez względu na formę ich zatrudnienia, którzy nie mogą skorzystać z urlopów rodzicielskich od 2016 r. będzie wypłacana kwota 1000 zł miesięcznie na dziecko przez okres 1 roku lub dłużej (w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka – maksymalnie jednak do 71 tygodni). Najnowszym elementem polityki rodzinnej jest wprowadzone ustawą o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci [ustawa, 2016] świadczenie wychowawcze, czyli tzw. program „Rodzina 500 plus”. W ramach tego świadczenia na każde drugie i kolejne dziecko w rodzinie będzie miesięcznie wypłacana kwota 500 zł, natomiast rodziny o dochodzie na osobę nieprzekraczającym 800 zł, otrzymają to świadczenie również na pierwsze dziecko.

Polityka rodzinna w Polsce była przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli w 2014 r. W opublikowanym w 2015 r. raporcie NIK [2015] stwierdza, że polityka rodzinna w Polsce nie została w sposób całościowy określona w żadnym dokumencie, natomiast jej elementy znajdują się w różnych dokumentach strategicznych długo i średnioterminowych. Polityka rodzinna była prowadzona w oparciu o takie dokumenty jak: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Strategia Rozwoju Kraju 2020, a także Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo oraz strategie rozwoju tzw. Strategie zintegrowane. NIK w swoim raporcie krytycznie oceniła fakt, że cele określone w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030, określającej główne trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej, nie zostały powiązane z konkretnymi działaniami realizacyjnymi.

Wprawdzie sytuacja demograficzna i rozwiązania rodzinne są przedmiotem licznych opracowań naukowych, a zagrożenia związane z negatywnymi

zmianami demograficznymi zostały dobrze rozpoznane, to jednak wiedza ta nie jest wykorzystywana do tworzenia i prowadzenia skutecznej polityki rodzinnej. NIK w raporcie wskazuje również, że państwo przeznacz na liczne, ale bardzo rozproszone instrumenty wsparcia rodzin kwoty z środków publicznych porównywalne z wydatkami na obronność kraju. Dotychczasowe działania koncentrowały się na doraźnych rozwiązaniach i nie przyczyniły się do trwałego wzrostu liczby urodzeń. Nie została również sporządzona analiza osiągniętych efektów w powiązaniu z ponoszonymi nakładami [NIK, 2015]. Dlatego poza dokumentem ujmującym całość polityki rodzinnej, powinna istnieć spójna i jednolita w skali kraju metodyka zaliczania wydatków na politykę rodzinną.

W ocenie NIK kontrolowani ministrowie, w ramach posiadanych kompetencji, w większości zapewniali funkcjonowanie badanych instrumentów wspierania rodziny. NIK wskazuje jednak, że skutkiem braku całościowego określenia polityki rodzinnej było rozproszenie pomiędzy resortami działań i brak wiedzy na temat ich rzeczywistego wykorzystania, skuteczności oraz możliwości podniesienia ich efektywności. Poszczególne resorty nie wymieniały się danymi pozwalającymi na porównanie i ocenę wpływu stosowanych instrumentów w kontekście polityki rodzinnej. Brak całościowej, spójnej polityki rodzinnej sprawia, że funkcjonujące od lat różne instrumenty wspierania rodziny nie przyniosły oczekiwanych efektów.

W roku 2009 Rada Ministrów przyjęła dokument Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, w którym tendencje demograficzne zostały uznane za jedno z głównych założeń rozwojowych dla Polski, ale jak wskazuje NIK [NIK, 2015] nie wynika z nich konkretna struktura celów i działań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym trendom.

NIK również krytycznie oceniła fakt usunięcia w 2013 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zadania wspierania rodziny z opracowywanego co roku Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, chociaż właśnie rok 2013 został ogłoszony Rokiem Rodziny. Dodatkowo w Planie dla tak szerokiego zagadnienia, jak zabezpieczenie społecznie i wspieranie rodziny zdefiniowano tylko jeden cel i jeden miernik niezwiązany bezpośrednio z polityką rodzinną. Jako cel wskazano ochronę aktywnych zawodowo obywateli przed skutkami różnego rodzaju ryzyka związanego z aktywnością zawodową, natomiast miernikiem był stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do listy osób w wieku produkcyjnym.

Na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych [ustawa, 2003] były wypłacane świadczenia takie jak: zasiłki rodzinne oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze w postaci zasiłku pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz świadczenie pielęgnacyjne, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, świadczenie rodzicielskie oraz zapomogi i świadczenia wypłacane przez gminy. Ustawa ta miała stworzyć odrębny od pomocy społecznej system świadczeń rodzinnych, jednak ustalenie wysokości kryterium dochodowego na niskim poziomie spowodowało,

że te świadczenia są w rzeczywistości elementem systemu pomocy społecznej. Według NIK corocznie na realizację świadczeń socjalnych przeznaczano około 8 mld zł [NIK, 2015].

W odpowiedzi na przemiany ludnościowe w Polsce w lipcu 2014 r. został powołany przez ministra gospodarki Zespół ds. Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw. Społeczna odpowiedzialność nie tylko może przyczynić się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, ale pozwala również na godzenie życia zawodowego z rodzinnym, na postrzeganie w pracownikach potencjału, który można wykorzystać niezależnie od wieku i płci. Do tego mają służyć programy mentoringowe, czyli dzielenia się wiedzą i doświadczeniem starszych pracowników z osobami młodymi, dopiero rozpoczynającymi karierę zawodową. Ważną rolę mogą również odegrać innowacje przyczyniające się do rozwiązania problemów społecznych [RRL, 2014].

Polityka ludnościowa w Polsce

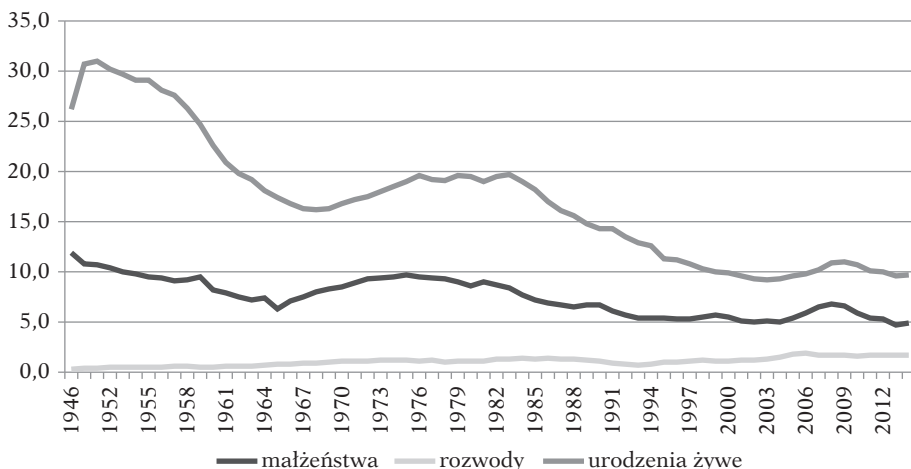
Rządowa Rada Ludnościowa (RRL), będąca organem doradczym Prezesa Rady Ministrów ds. Polityki Ludnościowej, opracowała projekt dokumentu Założenia polityki ludnościowej Polski 2013, który jednak nie został rozpatrzonej przez Radę Ministrów [NIK, 2015]. RRL wskazuje w nim, że zamiany wzorca zawierania małżeństw mają bezpośredni wpływ na liczbę rodzących się dzieci, dlatego jako jeden z priorytetów polityki ludnościowej proponuje tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, przede wszystkim poprzez zawieranie małżeństw i realizację planów prokreacyjnych [RRL, 2013]. W jej ocenie, cel ten może zostać osiągnięty m.in. poprzez:

- poprawę warunków powstawania i funkcjonowania rodzin, czyli działania umacniające wartości rodzinne i dziecka w świadomości zwłaszcza młodego pokolenia,
- promowanie partnerskiego modelu rodziny, czyli zwiększania uprawnień mężczyzn,
- sprzyjanie samodzielności ekonomicznej młodego pokolenia,
- wspieranie rodziny w ponoszeniu kosztów utrzymania i wychowania dzieci,
- ograniczenie ubóstwa i zapobieganie marginalizacji rodzin ubogich, wielodzietnych, niepełnych, z osobą niepełnosprawną, dotkniętych patologią czy dysfunkcją.

Zaniepokojenie spadkiem liczby zawieranych małżeństw jest związane z tym, że w Polsce większość dzieci rodzi się w małżeństwach. Jednocześnie obserwowany jest wzrost średniego wieku nowożeńców, oraz liczby rozwodów (wykres 7).

Młode i dorosłe osoby niemal powszechnie deklarują chęć posiadania dzieci, przy czym najczęściej chcą mieć ich dwoje. W rzeczywistości, co czwarta osoba z deklarujących chęć posiadania potomstwa pozostaje bezdzietna, a pozostałe osoby ograniczają się do urodzenia jednego dziecka [RRL, 2013].

Wykres 7. Liczba zawartych małżeństw, rozwodów i żywych urodzeń w Polsce na 1000 osób w latach 1946–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, tablica 2: Ludność, ruch naturalny i migracje w latach 1946–2014.

Jednym z czynników wpływających na decyzję o zawarciu małżeństwa i posiadaniu potomstwa jest sytuacja mieszkaniowa, a część młodych małżeństw, z uwagi na niskie dochody i niską zdolność kredytową, właściwie nie posiada perspektyw na własne mieszkanie. Od roku 2004 zmieniła się struktura rodzaju budowanych mieszkań – wzrósł udział mieszkań budowanych na sprzedaż i wynajem, a zmalał udział mieszkań spółdzielczych i budownictwa indywidualnego. Zmiany te ograniczają szanse młodych, przeciętnie zarabiających osób na posiadanie samodzielnego mieszkania [RRL, 2013]. W wyniku deficytu mieszkaniowego młodzi ludzie coraz później usamodzielniają się oraz później podejmują decyzje o założeniu rodziny i posiadaniu potomstwa. Formą wsparcia osób w trudniej sytuacji materialnej może być system najmu i rozwoju mieszkalnictwa społecznego. W Polsce jednak, jak wskazuje NIK [NIK, 2015], brak jest całościowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Zadania w zakresie polityki mieszkaniowej były realizowane na podstawie celów Strategii Rozwoju Kraju 2020 oraz Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Działania w zakresie budownictwa mieszkaniowego mające na celu wzmocnienie samodzielności mieszkaniowej rodzin leżą w gestii ministra infrastruktury i rozwoju. Obejmowały one takie programy jak Rodzina na swoim realizowanego w latach 2007–2012 i Mieszkanie dla młodych realizowanego od 2014 roku.

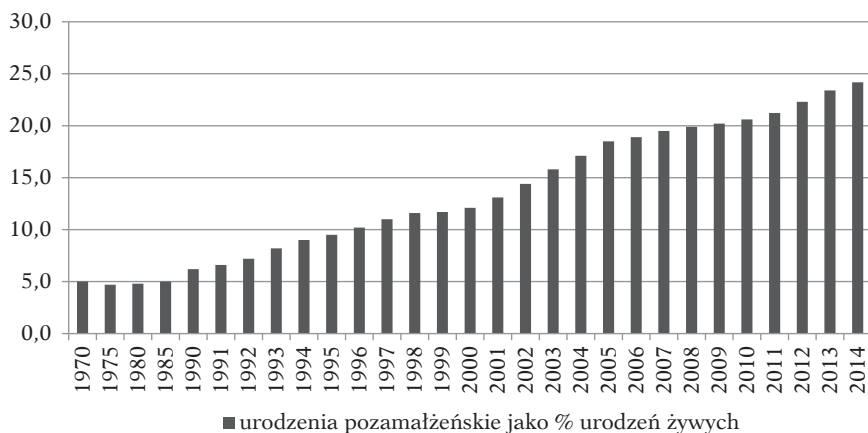
Po roku 2004 polskie rodziny zostały dotknięte zjawiskiem migracji głównie z przyczyn ekonomicznych. Obok pozytywnych skutków migracji, takich jak wzrost zamożności, występują negatywne skutki odpływu młodych osób – spadek potencjału prokreacyjnego i potencjału produkcyjnego. W wyniku migracji, dzieci pozbawiane przez dłuższy czas kontaktu z jednym lub obojgiem

rodziców stają się tzw. „eurosierotami” [RRL, 2013]. Dlatego ważne jest tworzenie klimatu zniechęcającego młodych ludzi do czasowych migracji zarobkowych, nasilających niekorzystne zmiany między generacjami.

W Polsce wystąpił negatywny wpływ migracji na demografię. W latach 2005–2007 średnia stopa migracji netto na każdy tysiąc obywateli była negatywna i wynosiła $-0,6$, w latach 2008–2010 obniżyła się do $-0,2$ [OECD, 2014]. Według OECD Polska w 2012 r. zajmowała 3 miejsce, za Chinami i Rumunią, pod względem emigracji obywateli do krajów OECD, co stanowiło 5,4% ogółu imigrantów.

Do końca XX wieku urodzenia pozamałżeńskie były trzecią w kolejności przyczyną istnienia rodzin niepełnych, po zgonie jednego z małżonków i rozwodzie. Natomiast w nowym tysiącleciu stały się główną przyczyną, należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie urodzenia pozamałżeńskie oznaczają istnienie niepełnej rodziny, gdyż część matek żyje w konkubinacie lub później zawiera związek małżeński. W roku 2000 w związkach małżeńskich urodziło się 332,4 tys. dzieci, a poza małżeństwem 45,9 tys., w 2014 roku odpowiednio 284,5 tys. dzieci oraz 90,7 tys. (wykres 8).

Wykres 8. Urodzenia pozamałżeńskie, jako procent urodzeń żywych w Polsce w latach 1970–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, tablica 5: Urodzenia w latach 1970–2014.

Polityka ludnościowa nie ogranicza się wyłącznie do zachęcania do prokreacji młodej generacji. W wyniku zmian struktury wiekowej społeczeństwa będzie wzrastała liczba osób starszych. GUS [2014b] prognozuje, że w 2050 r. 1/3 Polaków będzie w wieku emerytalnym. Dlatego kolejnym proponowanym przez RRL priorytetem polityki rodzinnej jest tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie poprzez zmniejszenie skali zagrożenia wykluczeniem społecznym ludzi starszych, niesamodzielnych i niepełnosprawnych. Cel ten może zostać osiągnięty poprzez:

- zapewnienie trwałej samodzielności ekonomicznej gospodarstwom domowym osób starszych i niepełnosprawnych,
- dostęp osób starszych i niepełnosprawnych do usług ochrony zdrowia,
- dostęp osób niesamodzielnych do usług opieki, w tym opieki długoterminowej,
- uczestnictwo ludzi starszych w różnych dziedzinach życia społecznego,
- eliminacja dyskryminacji, przemocy oraz zapewnienie bezpieczeństwa osobom starszym, niepełnosprawnym i niesamodzielnym.

Polska jest krajem stosunkowo młodym, z medianą wieku 39,1 lat w roku 2013, ale w kolejnych dziesięcioleciach będzie stawała się coraz starsza. Prognozowana dla roku 2050 mediana wieku wynosi 52,5 lat [GUS, 2014b].

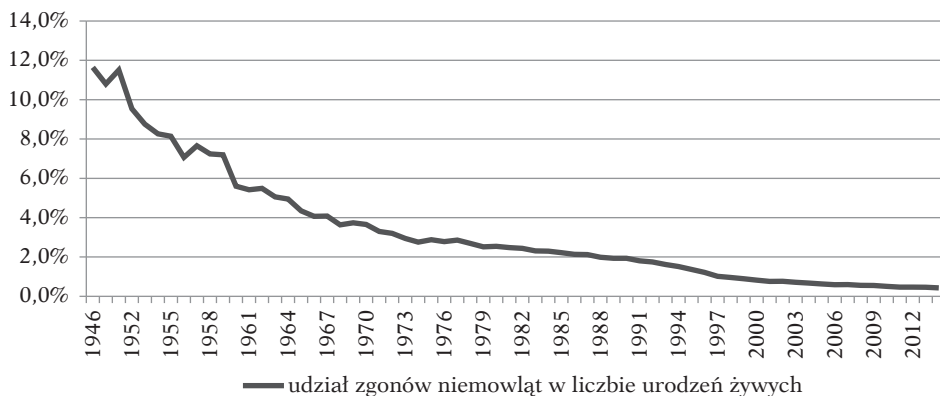
W świetle zachodzących zmian demograficznych bardzo ważną będzie polityka społeczna wobec osób starszych, które nie mogą być postrzegane, jako obciążenie dla młodszej części społeczeństwa. Faktem jest, że mają one specyficzne potrzeby i oczekują od państwa konkretnych świadczeń, np. w zakresie opieki medycznej czy usług w postaci opieki w domach spokojnej starości, niemniej dążenie do zaspokojenia tych potrzeb pozwoliłoby m.in. poprawić sytuację na rynku pracy, poprzez wzrost stopy zatrudnienia i aktywności zawodowej osób nie tylko w wieku produkcyjnym. Wraz z ubytkiem ludności w wieku produkcyjnym coraz ważniejsze będzie tworzenie odpowiednich warunków do kontynuowania pracy także po przejściu na emeryturę.

Zmiany demograficzne stanowią również wyzwanie dla systemu edukacji, gdyż już po 2020 r. będzie następował ubytek dzieci w szkołach podstawowych. Wzrost liczby osób starszych będzie wiązał się z większym zapotrzebowaniem na kształcenie lekarzy specjalistów w dziedzinie geriatry, a także innych specjalizacji.

Trzeci priorytet polityki ludnościowej zaproponowany przez RRL dotyczy poprawy stanu zdrowia ludności i ograniczenia umieralności. RRL proponuje poprawę opieki nad kobietami przed ciążą, a także podczas ciąży, porodu i połogu oraz nad dziećmi przed i po urodzeniu. Ważne jest ograniczenie, tzw. wczesnej umieralności noworodków, gdyż przyczyną ponad połowy zgonów niemowląt są choroby i stany okresu okołoporodowego. Wady rozwojowe odpowiadają za 1/3 zgonów niemowląt, natomiast pozostałe zgony są skutkiem chorób nabytych w okresie niemowlęcym lub urazów. W roku 2014 zmarło 1,6 tys. niemowląt, co stanowiło 0,4% liczby żywych urodzeń. Dla porównania w roku 1998 zmarło 3,8 tys. niemowląt, co stanowiło 1% liczby żywych urodzeń (wykres 9). Wprawdzie wskaźnik ten systematycznie maleje, to jednak podjęcie odpowiednich działań pozwoliłoby uratować życie około tysiąca niemowląt rocznie. Stan zdrowia dzieci i młodzieży rzutuje na ich stan zdrowia w dorosłym życiu oraz na starość. Od sposobu odżywiania i trybu życia matki w okresie ciąży zależy prawidłowy rozwój płodu, a następnie zdrowie dziecka. Racjonalne żywienie wpływa na właściwy rozwój dziecka w kolejnych latach, podczas gdy nieprawidłowe prowadzi do zaburzeń zdrowia, niedożywienia lub otyłości. Coraz więcej dzieci w Polsce cierpi na nadwagę lub

otyłość. Człowiek starzeje się od momentu urodzenia, dlatego już od wieku przedszkolnego ważna jest profilaktyka zdrowotna i edukacja, dzięki którym w starszym wieku można cieszyć się lepszym zdrowiem.

Wykres 9. Udział zgonów niemowląt w liczbie urodzeń żywych w Polsce w latach 1946–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, tablica 2: Ludność, ruch naturalny i migracje w latach 1946–2014.

Ważne jest również ograniczenie zachorowalności i umieralności z powodu chorób nowotworowych oraz chorób krążenia. Jak wskazuje RRL choroby układu krążenia odpowiadają za około 45% zgonów w Polsce, tym samym są ich główną przyczyną. Na drugim miejscu znajdują się odpowiedzialne za 25% zgonów choroby nowotworowe. Według prognoz liczba zachorowań i zgonów na nowotwory będzie systematycznie rosła, stając się główną przyczyną zgonów osób przed 65 rokiem życia. Ważne jest zarówno promowanie zdrowego trybu życia, jak i zapewnienie dostępu do obiektów wychowania fizycznego oraz różnej formy zajęć sportowo-rekreacyjnych.

Uwagi końcowe

Zachodzące przeobrażenia kulturowe i zmiany systemu wartości przyczyniły się do mniejszej dzietności niegwarantującej zastępowalności pokoleń, co doprowadzi do trwałego ubytku ludności w nadchodzących dekadach. Chcąc przeciwdziałać tym trendom, należałoby wzmocnić pronatalistyczną politykę demograficzną, jednak w krótkim okresie skuteczność wykorzystywanych w tym celu instrumentów okazała się ograniczona. Polityka sprzyjania podejmowaniu decyzji prokreacyjnych powinna być długofalowa i konsekwentna, dlatego potrzebna jest jej całościowa koncepcja.

Patrząc na prognozy demograficzne można przyjąć, że sprawdzą się one w kwestii wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym, czy wydłużenia spodziewanego okresu życia, a tym samym wzrostu udziału osób w wieku

80 lat i więcej w strukturze społeczeństwa. Nie ma natomiast pewności co do danych dotyczących liczby przyszłych urodzeń, dlatego polityka edukacyjna czy poszczególne instrumenty wykorzystywane do prowadzenia polityki rodzinnej prawdopodobnie będą ulegać modyfikacjom w celu lepszego dopasowania ich do konkretnych potrzeb i trendów.

Skuteczna polityka rodzinna powinna ułatwiać kobietom godzenie pracy zawodowej z macierzyństwem i jednocześnie zachęcać młodych ludzi do posiadania większej liczby potomstwa. W kolejnych dziesięcioleciach będzie wzrastał udział osób starszych w społeczeństwie, dlatego ważne jest przyjęcie przez Radę Ministrów jednolitej, spójnej i długoterminowej polityki ludnościowej, która w sposób całościowy obejmowałaby podejmowane działania zarówno zwiększające przyrost naturalny, jak i nakierowane na osoby starsze.

Bibliografia

- GUS [2014a], *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050*, listopad.
- GUS [2014b], *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Warszawa.
- NIK [2015], *Raport o wynikach kontroli Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce*,
- OECD [2014], *Report Society at a Glance; Social Indicators*.
- RRL [2013], *Założenia polityki ludnościowej Polski 2013 projekt*, Warszawa, luty.
- RRL [2014], *Przemiany ludności w Polsce. Przyszłość demograficzna. Konferencja jubileuszowa Rządowej Rady Ludnościowej*, Warszawa.
- Ustawa [1991], Ustawa z dnia 1 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU 2015, poz. 2156; 2016, poz. 35, 64, 195 i 668).
- Ustawa [2003], Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (DzU 2003, nr 228, poz. 2255).
- Ustawa [2011], Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (DzU 2011, nr 45, poz. 235).
- Ustawa [2011a], Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (DzU 2011, nr 149, poz. 887).
- Ustawa [2016], Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (DzU 2016, poz. 195).

DEMOGRAPHIC TRENDS VS. POPULATION POLICY IN POLAND

Abstract

The objective of the paper is to present demographic trends in Poland from the end of World War II to 2014 and to highlight their impact on population policy. The analysis uses data from Poland's Central Statistical Office (GUS). It is also based on reports by the Supreme Audit Office (NIK) about how family policy is coordinated in Poland. The results show that since 1989 fertility rates have dropped below the replacement threshold that needs to be met in order to keep the population steady. The rates continue to decline. In 2002, the number of deaths in Poland for the first time exceeded the number of live births. According to a demographic projection by the Central Statistical Office, as a result of adverse demographic developments, elderly people will account for a third of Poland's population by 2050.

Government efforts to increase fertility rates have failed to produce the expected results. Population policy in Poland has not been clearly defined, in a comprehensive and long-term manner, in any single document. Since there is no consistent method for calculating expenditure on family policy, it is impossible to analyze the costs and benefits of public financing on specific measures.

Keywords: demographic trends, demographic projections, family policy, population policy

JEL classification codes: J11, J13
