

pod redakcją Marka Leszczyńskiego i Michała Kubiaka

POLITYKA SPOŁECZNA DLA BEZPIECZNEGO ROZWOJU

Instytut Politologii Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015

Redakcja	Marek Leszczyński, Michał Kubiak
Recenzent	dr hab. Agnieszka Kasińska-Metryka, prof. UJK
Projekt graficzny, formatowanie komputerowe	Paweł Dziekański
Korektor	Kazimiera Pryt
Wydawca	Instytut Politologii Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015
ISBN	978-83-64970-01-6
Druk	PU COMPUS, ul. Kopalniana 27, 25-324 Starachowice, Polska

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Gdański

Arkadiusz Durasiewicz, Wyższa Szkoła Pedagogiczna imienia
Janusza Korczaka w Warszawie

Bezpieczeństwo demograficzne na przykładzie wybranych krajów
- implikacje dla Polski

Wprowadzenie

Współczesne procesy demograficzne, których emanacją stała się eksplozja ludnościowa, spowodowały zwrot, zmianę tej perspektywy ku dążeniu do zrównoważenia zasobów ludnościowych poszczególnych państw z ich potencjałem materialnym, finansowym i technologicznym. W przypadku wielu krajów obejmujących swym zasięgiem większość obecnej ludności Ziemi oznacza to skupienie się polityki ludnościowej na wysiłkach zmierzających do kontroli wzrostu demograficznego, głównie za pomocą programów „planowania rodziny”, czy regulacji urodzeń. Pod koniec 2012 roku, ludność Unii Europejskiej (UE) przekroczyła 500 mln. Obraz demograficzny w UE staje się jasny: wzrost populacji w krajach jest napędzany głównie przez imigrantów, podczas gdy w krajach mamy do czynienia ze starzejącym się społeczeństwem. Najgorzej odnośnie statystyki w zakresie wskaźników demograficznych sytuacja przedstawia się w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, ale zagrożenia i wyzwania demograficzne dotyczą wszystkich krajów UE.

Stąd niezwykle ważne jest bezpieczeństwo demograficzne, które ma na celu zapobiec zapaści wielu systemów publicznych (emerytalny, finansowy, gospodarczy) oraz kryzysów związanych ze starzejącym się społeczeństwem.

1. Sytuacja demograficzna Europy

Europa stoi przed poważnymi wyzwaniami demograficznymi, z którymi według prognoz demograficznych będzie musiała sobie poradzić w najbliższym 30-leciu. Bardzo niski wskaźnik dzietności, brak zastępowalności pokoleń, późniejszy wiek rodzenia pierwszego dziecka przez kobiety. Regiony te wchodzi w tzw. siwiejące społeczeństwo, czyli mają do czynienia z coraz większą liczbą osób starszych. Jest to konsekwencją przejścia demograficznego i polega na przejściu społeczeństw od typu charakteryzującego się bardzo wysoką umieralnością i rozrodczością, do typu o niskiej umieralno-

ści i rozrodności¹. Współczynnik dzietności spadł w UE w ostatniej dekadzie. Dla prostej zastępowalności pokoleń niezbędny jest współczynnik dzietności w wysokości 2,1 dziecka na kobietę. Suma współczynnika dzietności wszystkich krajów UE spadła z prawie 2,6 w pierwszej połowie lat 60. do 1,4 w okresie od 1995 do 2007 roku. Relatywnie współczynnik dzietności w krajach członkowskich UE wzrasta w tych państwach, które wprowadziły bardziej przyjazną społeczeństwu politykę rodzinną, na którą składają się między innymi: zapoczątkowanie dostępnej i niedrożej opieki nad dziećmi, bardziej elastyczne formy zatrudnienia (Francja, kraje nordyckie, Holandia)². Najniższy współczynnik dzietności występuje w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Republice Czeskiej, Bułgarii, Grecji, Rumunii, Litwie, Węgrzech, Polsce, Słowenii i Słowacji) i jest to też ściśle powiązane z najslabiej rozwiniętą polityką na rzecz rodzin w tych krajach (postkomunistyczny model polityki rodzinnej)³.

Według demografów w 2050 roku statystyczny obywatel UE będzie miał tuż pod pięćdziesiątkę. Rodzi się za mało dzieci, by powstrzymać spadek populacji. Jeszcze sto lat temu ludność Europy stanowiła piętnaście procent światowej populacji. Do roku 2050 aż trzykrotnie zmniejszy się nasz udział w globalnej rodzinie. Spadek zaludnienia w Europie kontrastuje z gwałtownym przyrostem w krajach rozwijających się. Już teraz odpowiadają one za 95% światowej dynamiki demograficznej. W 1950 roku na Ziemi żyło 2,5 miliarda ludzi, dziś - 6,6 miliarda. Prognozy na rok 2050 mówią o 9,1 miliarda mieszkańców naszej planety⁴.

¹ A. Durasiewicz, *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Radom 2011, s. 5.

² Eurostat Yearbook 2012, s. 151.

³ Ch. Saraceno, *Family Policies in Europe; A comparative perspective*, „Polityka Społeczna” Special Issue of Polish Monthly Journal on Social Policy 2007.

⁴ A. Durasiewicz, *Kierunki rozwoju polityki rodzinnej w Polsce - dylemat społeczny zachodzących zmian i wyzwań na przyszłość*, [w:] *Polityka społeczna wobec wyzwań i zmian zachodzących we współczesnym świecie*, (red.) M. Kubiak, Gdańsk 2014, s. 108-110.

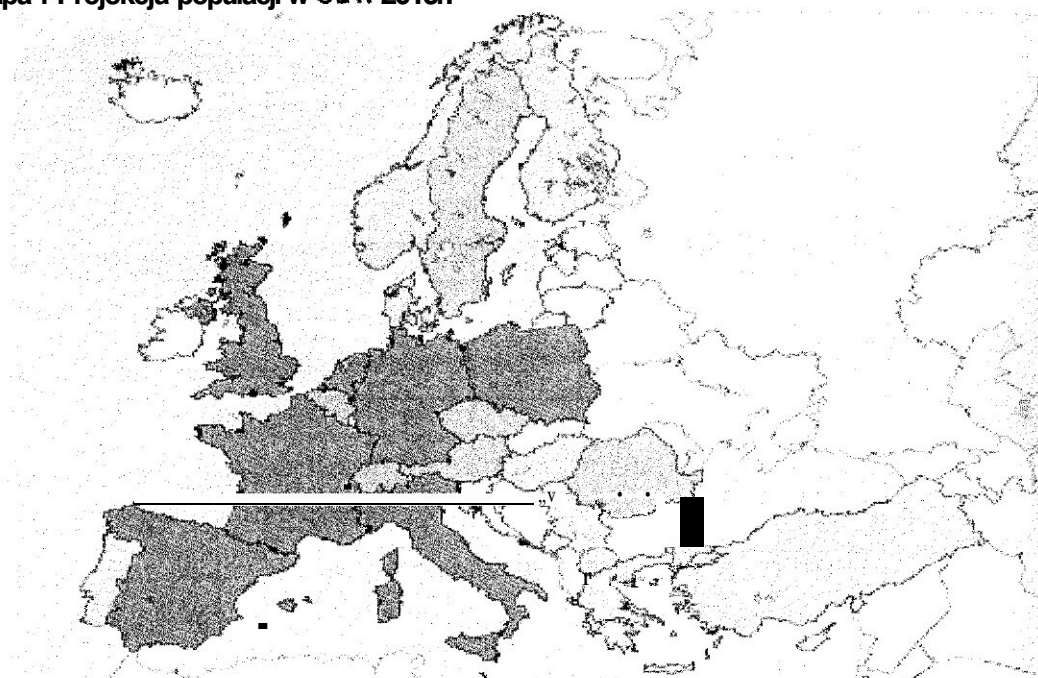
Tabela 1. Struktura populacji według wieku (główne przedziały wiekowe)

	0-14			15-64			65 i więcej		
	1990	2010	2012	1990	2010	2012	1990	2010	2012
EU-27	13,5	15,6	15,6	66,7	67,0	66,5	13,7	17,4	17,9
Belgia	18,1	16,9	17,0	67,1	65,9	65,7	Ma	17,2	17,3
flufewa	20,5	13,6	13,4	66,5	68,9	67,8	13,0	17,5	18,8
Czechy	21,7	14,2	14,7	65,8	70,6	69,1	12,5	15,3	16,2
Dania	17,1	18,1	17,7	67,3	65,6	65,0	15,6	15,3	17,3
Niemcy	16,0	13,5	13,2	69,2	65,9	66,1	14,9	20,7	20,6
Estonia	22,3	15,1	15,5	66,1	67,3	66,8	11,6	17,1	17,7
Irlandia	27,4	21,3	21,6	61,3	67,3	65,5	11,4	11,3	11,9
Grecja	15,5	14,4	14,7	66,8	65,7	65,5	13,7	18,9	19,7
Hiszpania	20,2	14,9	15,1	65,3	68,2	67,5	13,4	16,3	17,4
Francja	20,1	18,5	18,6	65,9	64,8	64,3	13,9	16,8	17,1
Włochy	16,8	14,1	14,0	68,5	65,7	65,2	14,7	20,2	20,8
Cypr	25,0	16,9	15,5	63,1	70,1	70,7	10,8	13,1	12,3
Łotwa	21,4	13,8	14,3	65,7	55,9	67,2	11,8	17,4	13,6
Litwa	22,6	15,0	14,8	66,6	68,9	67,1	10,8	16,1	18,1
Luksemburg	17,2	17,7	17,1	69,4	68,3	68,3	13,4	14,0	14,0
Węgry	20,5	14,7	14,5	55,2	68,6	68,6	13,2	16,6	16,9
Malta	23,6	15,6	14,3	65,0	69,6	68,8	10,4	14,8	15,4
Holandia	18,2	17,6	17,3	69,0	57,1	66,5	12,3	15,3	16,2
Austria	17,5	14,9	14,6	67,6	67,5	67,6	14,9	17,6	17,8
Polska	25,3	15,2	15,1	64,8	71,3	71,1	10,0	13,5	13,3
Portugalia	20,8	15,2	14,9	65,0	66,9	66,6	13,2	17,9	19,0
Rumunia	23,7	15,2	15,2	66,0	69,9	68,5	10,3	14,9	16,3
Słowenia	20,9	14,0	14,3	68,5	69,4	68,99	10,6	16,5	16,8
Słowacja	25,5	15,3	15,4	64,3	72,4	71,8	10,3	12,3	12,8
Finlandia	19,3	16,6	16,5	67,4	65,4	55,4	13,3	17,0	13,1
Szwecja	17,3	15,6	15,7	54,4	65,3	64,5	17,8	18,1	13,3
Wielka Brytania	19,0	17,5	17,6	55,3	66,1	65,6	15,7	16,5	16,8

Źródło: Eurostat: online data code: demo_pjanind.

Główną przyczyną obniżającej się liczby populacji jest również ciągłe obniżanie się dzietności. Zmniejszyła się także skłonność do zawierania związków małżeńskich. Natężenia zawierania małżeństw i urodzeń zaczęły się zmniejszać w Europie już w latach osiemdziesiątych, ale w latach dziewięćdziesiątych tendencje te uległy zdecydowanemu przyspieszeniu. Zachodzącym przemianom towarzyszyły zmiany wzorców płodności oraz zawierania małżeństw przejawiające się opóźnieniem decyzji o wstąpieniu w związek małżeński, powolnym wzrostem odsetka osób żyjących w związkach konsensualnych oraz stosunkowo szybkim wzrostem odsetka urodzeń pozamałżeńskich.

Mapa I Projektcja populacji w UE w 2015r.



Legend	Cases
467,167 to 1,351,057	6
1,351,057 to 5,095,962	6
5,095,962 to 8,851,414	6
8,851,414 to 16,614,305	6
16,614,305 to 25,148,637	7
Data not available	0

Minimum value: 467,167
Maximum value: 25,148,637

Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00002&toolbox=types#>.

Obniżenie płodności do bardzo niskiego poziomu (współczynnik dzietności = 1,24) sytuuje kraje Unii Europejskiej wśród krajów o najniższej dzietności. Towarzyszy temu opóźnianie decyzji o urodzeniu dziecka. Szczególnie silny spadek płodności nastąpił wśród kobiet w wieku 20-24 lata, w mniejszym stopniu - w grupie w wieku 25-29 lat. W rezultacie przeciętny wiek kobiety w momencie urodzenia pierwszego dziecka wzrósł z 26,3 do 28 lat⁵.

Dzisiejsze pokolenie osób w wieku produkcyjnym, wchodząc w wiek emerytalny, nie będzie zastąpione przez dostateczną liczbę młodych obywateli. Spodziewać się natomiast można spadku przedwczesnej śmiertelności mężczyzn oraz wydłużenia

⁵ A.Z. Duvander, T. Lappegard, G. Andersson, *Familypo/icy and ferti/ity: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden*, „Journal of European Social Policy” nr 20 (1), 2010.

życia osób, które w przyszłości wkroczą do kategorii ludzi starszych (65 i więcej lat). W efekcie oczekiwać należy, że udział osób starszych w populacji Europy będzie się powiększał. Wzrastająca długość życia jest jednym z wielu czynników, które przyczyniają się do europejskiego starzenia się ludności. Wskaźnik średniej długości życia wzrasta dla kobiet i mężczyzn w Europie. Ze wszystkich danych wynika, że sytuacja ta będzie się utrzymywała. Średnia długość życia u mężczyzn wynosiła w 2013 roku 74,6 lat, dla kobiet zaś 80,8 lat. Dla mężczyzn najniższy wskaźnik średniej długości życia wyniósł 75,3 i był zarejestrowany na Litwie. Jeżeli chodzi o kobiety, najniższy wskaźnik został zarejestrowany w Rumunii - 75,7 lat. W ciągu ostatnich dziesięcioleci we wszystkich państwach europejskich decyzja o małżeństwie i założeniu rodziny przesunęła się na późniejszy wiek. Niepokojący z punktu demografii jest fakt, że decyzja o urodzeniu pierwszego dziecka przesunęła się w kierunku granicy 30 lat.

2. Zagrożenia i wyzwania demograficzne

Sytuacja demograficzna Europy z roku na rok się pogarsza. Główne długookresowe tendencje na kontynencie to: stabilizacja zaludnienia, kompensata niedostatku urodzeń przez imigrację oraz starzenie się populacji. Na tle innych kontynentów, te tendencje rodzą niepokój i stawiają Europę w relatywnie niekorzystnym położeniu. Europa doświadcza regresu ludnościowego, spadek liczby urodzeń jest głębszy i zwykle towarzyszy temu silna emigracja, zaś starzenie populacji ma większą dynamikę. W Europie ogniskują się zatem najpoważniejsze długookresowe wyzwania demograficzne.

Cztery perspektywy opisu zagrożeń demograficznych w Europie⁶:

- tradycyjna (wielkość populacji - regres) - związana przede wszystkim w znikomym udziale Europy Środkowo-Wschodniej w zaludnianiu Europy. Europa (bez Wschodu): wzrost (stagnacja) z 440 mln do 450 mln, Europa Wschodnia: spadek z 295 mln do 220 mln;
- cywilizacyjna (schyłkowość) - kryzys zdrowotny (od lat 60. do początku lat 90. XX wieku, a nawet co najmniej do początku XXI wieku), zwężona reprodukcja ludności, fenomen „najniższej niskiej” dzietności ($TFR = 1,1-1,4$), trwała silna emigracja (ubytki populacji na ogół rzędu 5-10% w okresie 1990-2012);

⁶ M. Okólski, *Demographic Challenges in Central and Eastern Europe at the turn of the century*, Centre of Migration Research, presentation, 24-25.10.2012.

-
- strukturalna (jakość populacji - negatywna selekcja) - efekt przedłużających się „tradycyjnych” stosunków społecznych, skutki imperialnej zależności w okresie zaborów, efekt represji okresu II wojny światowej i powojennego, konsekwencje „socjalistycznej modernizacji”, skutki powojennych (i najnowszych) fal migracyjnych;
 - funkcjonalna (zaburzenie proporcji między podstawowymi grupami populacji) - „odwieczne” relacje: grupa - 19 („zaplecze reprodukcyjne”) niemal tak samo liczna jak grupa 20-59, spełniająca podstawowe funkcje reprodukcyjne (prokreacja, wychowanie potomstwa, utrzymanie rodziny) i marginalne rozmiary grupy 60+ (znikoma „wartość reprodukcyjna”).

Obecnie coraz bardziej niepokojący jest wzrost liczby państw europejskich, które posiadają ujemny przyrost naturalny, co oznacza, że nie ma zastępowalności pokoleń i zmniejsza się liczba obywateli danego kraju. Polityki społeczne prowadzone przez poszczególne kraje Europy mają przed sobą trzy aktualne wyzwania, do których należą⁷:

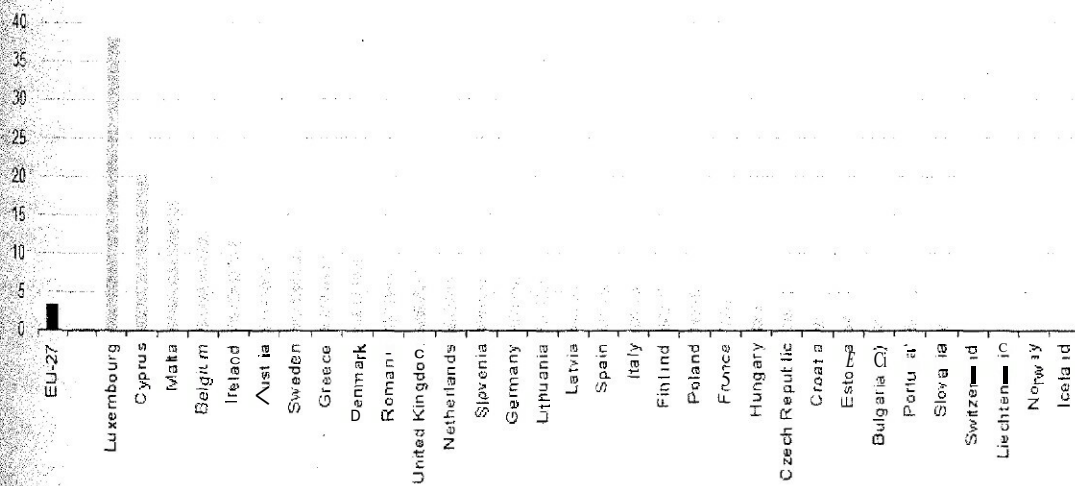
- wyzwania demograficzne - występujące w krajach Unii Europejskiej, jakkolwiek w różnej skali i natężeniu (spadek skłonności do zawierania małżeństw, rozwój nowych form życia rodzinnego, spadek dzietności stanowiący jedną z przyczyn starzenia się społeczeństw);
- — wyzwania społeczno-ekonomiczne - dążenie do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki UE i w związku z tym potrzeba rozwoju kapitału ludzkiego; sytuacja na rynku pracy wyrażająca się bezrobociem, niestabilnością zatrudnienia, rozwojem nowych form zatrudnienia, natężeniem procesów aktywności zawodowej kobiet, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, dążenie do spójności społecznej poprzez eliminację ubóstwa i wykluczenia społecznego;
- wyzwania aksjologiczne - z jednej strony rozwój wartości i postaw charakterystycznych dla społeczeństwa postindustrialnego, z drugiej utrzymanie wysokiej rangi rodziny w hierarchii wartości.

⁷ A. Durasiewicz, *Zadania i wyzwania polityki rodzinnej w UE*, [w:] *Unia Europejska - społeczne i gospodarcze aspekty integracji*, (red.) J. Jackowicz, Z. Biegański, Warszawa 2008, s. 68-69.

3. Migracja – lekarstwem z zagranicy? – demograficzny bufor

Przez ponad dwa wieki fala emigrantów odpływała z Europy. Rozmach powojennej odbudowy i pogłębiający się proces integracji europejskiej sprawił, iż przed 60 laty tendencja zaczęła się odwracać. Kraje członkowskie stają się celem emigrantów i azylantów z całego świata. Dlatego też politycy i naukowcy widzą w imigracji lekarstwona kryzys demograficzny UE. Aby odtworzyć ubytki populacji w wieku produkcyjnym, do 2050 roku trzeba będzie zatrudnić około 60 mln pracowników z innych krajów. Szczególnie takiego rozwiązania będą poszukiwały kraje o bardzo niskiej liczbie urodzeń, np. Niemcy, Hiszpania czy Polska⁸.

Wykres 1. Imigranci na 1000 mieszkańców w UE



(1) Data on the number of inhabitants refer to 1 January 2013.

(2) Provisional data.

Source: Eurostat (online data codes: migr_imm1ctz and migr_pop1ctz)

Źródło: [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/images/f/f9/Immigrants%2C_2012_\(1\)_per_1_000_inhabitants_YB14_11.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/images/f/f9/Immigrants%2C_2012_(1)_per_1_000_inhabitants_YB14_11.png).

W niektórych państwach UE czynnikiem mogącym przyczynić się do poprawy sytuacji demograficznej jest migracja. Najmniej korzystna sytuacja występuje w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Młodzi ludzie w tych krajach ze względu na niekorzystną sytuację ekonomiczno-gospodarczą emigrują z kraju, a z drugiej strony brak jest imigracji osób mogących zniwelować ubytki związane z emigracją osób młodych.

⁸ A. Durasiewicz, *Ogólnonarodowe rozwiązania w zakresie polityki rodzinnej na przykładzie wybranych krajów - rekomendacje dla Polski*, [w:] *Umieędzynarodowienie polskiej polityki społecznej – aspekty globalne i europejskie*, (red.) K. Gtąbicka, M. Kubiak, Gdańsk 2013, s. 134.

Najbardziej niekorzystna sytuacja jest w Rumunii, która utraciła w wyniku emigracji prawie 10% obywateli. Na zakres i skalę migracji zagranicznych w Polsce w latach 1950-2012 wpływało bardzo wiele czynników natury społecznej, ekonomicznej i politycznej. Ze względu na motywy i przyczyny decyzji migracyjnych oraz okoliczności, w jakich były one podejmowane, można je podzielić na migracje dobrowolne i przymusowe. Te pierwsze miały głównie podłoże ekonomiczne, związane były z chęcią poprawy warunków bytu. Drugi rodzaj migracji spowodowany był niekorzystną sytuacją polityczną w Polsce, czego przykładem może być wielka fala migracji lat 80. XX wieku. Jeżeli chodzi o Litwę, spadek populacji jest również znaczny i spowodowany migracją zarobkową. Łotewskie Centralne Biuro Statystyczne wskazuje, że w ciągu ostatnich dwunastu lat populacja Łotwy zmniejszyła się w stosunku do 2000 roku aż o 340 tysięcy osób. W pozostałych krajach obserwowany spadek salda migracji jest nieco mniejszy, ale powody opuszczania krajów są podobne jak w Rumunii, Polsce, Litwie czy Łotwie. Większość migrantów decyduje się na wyjazd za granicę w związku z podjęciem pracy (migracja zarobkowa).

Najbardziej korzystają na migracjach kraje Europy Zachodniej, państwa skandynawskie, gdzie migruje bardzo wiele młodych osób z krajów Europy Środkowo-wschodniej. W latach 50. i 60. XX wieku w przypadku Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii mieliśmy do czynienia z dużą imigracją związaną głównie z migracjami pracowniczymi. W tym samym czasie w kilku innych krajach, takich jak Irlandia, Hiszpania i Włochy, występowała intensywna emigracja⁹. W wyniku przeobrażeń gospodarczych w ostatnich latach również Irlandia i Hiszpania stały się państwami imigracyjnymi. W efekcie pod koniec XX wieku przemieszczenia międzynarodowe w dużym stopniu sprawiły, że obecnie w krajach wysoko rozwiniętych odsetek ludności obcego pochodzenia przekracza 10%¹⁰. Ze względu na lepszą dostępność danych informacje o miejscu urodzenia są często używane do szacowania liczby cudzoziemców. W 2010 roku na terenie UE przebywało 31,4 mln osób urodzonych poza UE i 16,0 mln urodzonych w innym państwie członkowskim UE. Liczba cudzoziemców mieszkających na obszarze państw UE stanowiła 6,5% całkowitej populacji. Większość z nich (63%) to obywatele spoza UE, natomiast pozostałe 37% stanowili obywatele innych państw członkow-

⁹ *Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation*, Eurostat Statistical Books 2011.

¹⁰ P. Szukalski, *Potencjał ludnościowy Europy i jego zmiany w perspektywie do roku 2050*, [w:] *Europa w perspektywie roku 2050*, Komitet Prognoz Polska 2000 Plus PAN, Warszawa 2007.

skich. Zdecydowana większość (ponad 85%) urodzonych poza granicami kraju mieszkała w siedmiu państwach członkowskich.

Tabela 2. Cudzoziemcy i ludność urodzona poza granicami w 2012 roku w wybranych państwach UE

Kraj	Uczta ludności (w tys.)	Cudzoziemcy						Ludność urodzona poza granicami					
		ogółem		z UE		Spoza UE		ogółem		z UE		Spoza UE	
		w tys.	%	w tys.	%	w tys.	%	w tys.	%	w tys.	%	xv tys.	%
Dania	5534	329	6,0	115	2,1	214,3	5,9	500	9,0	152	2,3	348	6,3
Niemcy	81 802	7130	8,7	2545	3,1	4584,7	5,6	5812	12,0	3396	4,2	6415	7,8
Grecja	11 305	954	8,4	163	1,4	791,7	7,0	1256	11,1	315	2,3	940	8,3
Hiszpania	45 989	5553	12,3	1327	5,1	3335,7	7,3	4422	14,0	2328	5,1	4094	3,9
Francja	64715	3796	5,3	1317	2,0	2451,4	3,3	7155	11,1	2118	3,3	5076	7,3
Włochy	SD 340	4235	7,0	1241	2,1	2993,7	5,0	4798	8,0	1592	2,6	3205	5,3
Holandia	16 575	652	3,9	310	1,9	341,3	2,1	1832	11,1	423	2,6	1404	8,5
Polska	38 157	45	0,1	15	0,0	30,7	0,1	456	1,2	171	0,4	285	0,7
Portugalia	10 637	457	4,3	94	0,9	353,1	3,4	793	7,5	191	1,3	602	5,7
Szwecja	53*	590	5,3	255	2,8	324,7	3,5	1337	14,3	477	5,1	359	9,2
Wielka Brytania	62 000	4367	7,0	1922	3,1	2445,1	3,9	7012	11,3	2245	5,6	4767	7,7

Źródło: *Migrants In Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation*, Eurostat Statistical Books 2012.

Tym, co jest szczególnie interesujące, jest kwestia terenu pochodzenia imigrantów. Według koncepcji trzeciego przejścia demograficznego¹¹, na początku przejścia mamy do czynienia z napływem ludności z Europy Wschodniej i z Bałkanów, a następnie imigrantów z Azji, Afryki i w mniejszym stopniu Ameryki Południowej. Tym samym przemieszczenia te prowadzą do wzrostu różnorodności etnicznej i rasowej społeczeństw przyjmujących. Przyjrzyjmy się zatem, skąd pochodzą główne grupy cudzoziemców w UE. W 2010 roku najliczniejszą grupę cudzoziemców spoza krajów członkowskich stanowili obywatele Turcji (ponad 2 mln), Maroka (ok. 2 mln) i Albanii (ok. 1 mln)¹². Głównymi czynnikami wpływającymi na wybór kraju zamieszkania są: możliwości zatrudnienia, znajomość języka, bliskość geograficzna, związki historyczne oraz sieci migracyjne.

Migracja może zatem w pewnym stopniu zastąpić system zabezpieczenia społecznego, który może zaoferować obywatelowi państwa poprzez swoją politykę oraz publiczne usługi, chroniąc go przed różnymi rodzajami ryzyka socjalnego, takimi jak niezdolność do pracy ze względów zdrowotnych, utrata pracy bądź kłó-

¹¹ D. Coleman, *The Demographic Effects of International Migration in Europe*, „Oxford Review of Economic Policy” 2008, vol. 24, no 3, s. 452-476; D. Coleman, *Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition*, „Population and Development Review” 2006, vol. 32, no 3, s. 401-446.

¹² K. Vasileva, *Population and Social Conditions*, „Statistics in Focus” 2011, no 34.

poty w wejściu na rynek pracy, macierzyństwo, starość, śmierć żywiciela rodziny. Jednocześnie w przypadku, gdy państwa przyjmujące ograniczają imigrantom dostęp do systemu opieki społecznej, sprzyja to czasowemu charakterowi migracji, przywiązaniu do pewnych elementów systemu kraju wysyłającego, szczególnie w dziedzinie usług publicznych¹³.

4. Strategie demograficzne w niektórych krajach UE jako kompleksowe rozwiązanie dotyczące niekorzystnych trendów demograficznych

Unia Europejska podnosi kwestię starzenia się jako kluczowy priorytet polityki demograficznej. W 2001 roku Rada Europejska w Sztokholmie przyjęła trzy elementy strategii rozwiązywania problemów gospodarczych i budżetowych starzenia się, która obejmuje:

1. szybką redukcję zadłużenia;
2. zwiększenie zatrudnienia i wydajności;
3. reformy systemów emerytalnych, systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

Potrzeba uruchomienia potencjału demograficznego UE była już zawarta również w komunikacie Komisji Europejskiej w październiku 2006 roku w sprawie przyszłości demograficznej (Bruksela 12.10.2006). W komunikacie zaproponowano rozwiązanie problemu niskiego wskaźnika urodzeń poprzez stworzenie lepszych warunków dla rodzin i polepszenie warunków związanych z wyzwaniem godzenia życia rodzinnego z życiem zawodowym. Do tego dochodzi problem redukcji siły roboczej przez podniesienie stopy zatrudnienia i poziomu wydajności pracy, lepszej integracji imigrantów oraz problem z utrzymaniem zdolności do zaspokojenia przyszłych potrzeb starzejącego się społeczeństwa - poprzez tworzenie zrównoważonych finansów publicznych. Komunikat wyraża zaufanie w zdolność Europy do radzenia sobie ze zmianami demograficznymi i starzeniem się społeczeństwa i w szczególności podkreśla potrzebę działań w pięciu kluczowych obszarach polityki, które pozostają ważne długoterminowo dla strategii demograficznej¹⁴:

1. wspieranie odnowy demograficznej w Europie przez stworzenie lepszych warunków dla rodzin;

¹³ L. Kureková, *The role of welfare systems in affecting out-migration. The case of Central and Eastern Europe*, IMI Working Papers Series 2011, no 46, Oxford 2011.

¹⁴ *Strategia demograficzna republiki Bułgarskiej 2012-2030*, s. 61.

2. promowanie zatrudnienia w Europie i zwiększenia liczby miejsc pracy oraz jej jakości;
3. bardziej produktywna i dynamiczna Europa;
4. przyjęcie i integracja migrantów w Europie;
5. zapewnienie stabilnych finansów publicznych w Europie, a tym samym zagwarantowanie odpowiedniej ochrony socjalnej i sprawiedliwości międzypokoleniowej.

Sukces strategii i przyszłość UE zależy w dużej mierze od zdolności do wykorzystania potencjału dwóch najszybciej rozwijających się segmentów populacji: osób starszych i imigrantów. Trzy obszary polityki wydają się mieć zasadnicze znaczenie dla zwiększenia wzrostu gospodarczego i osiągnięcia większej spójności społecznej¹⁵:

- promowanie aktywnego starzenia się, w szczególności osób starszych, tych z pokolenia „baby-boom”. Pokolenie to powinno móc realizować swoje cenne umiejętności i doświadczenie;
- integracja imigrantów i ich potomków: ma to kluczowe znaczenie dla Europy, ponieważ imigranci będą stanowić coraz większą część siły roboczej w Europie;
- połączenie płatnej pracy i obowiązków rodzinnych: dla osób z opieką, wciąż brakuje odpowiedniego wsparcia i odpowiednich warunków do łączenia ich różnych obowiązków. W efekcie, wzrost gospodarczy danego kraju jest utrudniony, ponieważ zbyt wiele osób nie jest w stanie wykorzystać zdobytych umiejętności i wykształcenia na rynku pracy. W szczególności narażone są kobiety, przebywające na urloпах wychowawczych.

W tym samym czasie, Europa szuka sposobów zwiększenia wydajności i racjonalizacji wydatków związanych z rosnącymi kosztami starzejącego się społeczeństwa, pomimo obecnych trudności finansów publicznych w wyniku kryzysu gospodarczego i recesji. Państwa członkowskie muszą zdecydować, jak zrealizować swój potencjał.

5. Strategia demograficzna w Republice Bułgarii

Zmiany demograficzne i wyzwania w XXI wieku, nie tylko dla Bułgarii, ale dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, są związane z niskim wskaźnikiem urodzeń, migracjami, starzeniem się społeczeństwa i negatywnymi zmianami jakościowymi w strukturze i bilansie ludności. Te długoterminowe i trwałe tendencje de-

¹⁵ Ibidem, s. 62-63.

mograficzne negatywnie wpływają na stan i rozwój systemów społecznych i systemów zabezpieczenia społecznego – emerytury, pomocy społecznej i systemu ochrony rynku pracy i zatrudnienia, systemów opieki zdrowotnej i edukacji oraz na zrównoważony rozwój gospodarczy. Zmiany demograficzne i brak równowagi w tym zakresie mają bezpośredni wpływ na gospodarkę, konkurencyjności i możliwości zrównoważonego rozwoju. Problemem demograficznym Bułgarii jest trwała tendencja związana z redukcją populacji i zmianą w strukturze wiekowej. Najbardziej wyraźnym corocznym problemem jest wzrost odsetka osób powyżej 60 roku życia. W realizacji państwowej polityki demograficznej Bułgarii skupiono się na dostosowaniu jej założeń do celów spójnych z celami europejskimi strategii Europa 2020. W związku z tym w zapisach strategii niezbędne było skupienie się na zakresie trwale starzejącego się społeczeństwa. Wymagać to będzie z jednej strony mobilizacji znacznie większych publicznych środków finansowych i podjęcia odpowiednich środków administracyjnych. Działania te nie mogą jednak zaburzyć funkcjonowania systemów społecznych i pożądanego wzrostu gospodarczego. Bułgaria poprzez realizację strategii demograficznej chce sprostać siedmiu inicjatywom zawartym w strategii Europa 2020,

Krajowy cel w postaci 76% zatrudnienia dla osób między 20 a 64 rokiem życia jest możliwy do osiągnięcia poprzez zastosowanie kompleksowych działań na rzecz tej grupy społecznej: zapewnienie warunków dla osób starszych do dłuższego pozostawania na rynku pracy oraz promowanie ich aktywnego życia, rozwój kształcenia ustawicznego, poprawa profilaktyki zdrowotnej, tworzenie odpowiednich, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, rozwoju umiejętności dla zaawansowanych technologii. Ponadto ważne jest zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym do 260.000. Osiągnięcie tych działań możliwe jest poprzez¹⁶:

- włączenie osób wykluczonych na rynku pracy;
- rozwój i profesjonalizację systemu świadczenia usług dla dzieci w środowisku rodzinnym i opieki dla osób starszych oraz osób niepełnosprawnych;
- zapewnienie możliwości i warunków finansowych dla gospodarstw domowych i członków rodzin,
- zapewnienie kobietom możliwości pogodzenia życia rodzinnego i zawodowego;
- stabilizację finansową systemu emerytalnego;

¹⁶Ibidem, s. 69-70.

- rozwój sektorów gospodarki i przedsiębiorczości społecznej w celu tworzenia nowych miejsc pracy.

W zakresie edukacji cel, jaki postawiła sobie Bułgaria do osiągnięcia, to obniżenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poziomu poniżej 11% oraz wyższy odsetek absolwentów - do 36% w grupie wiekowej 30-34 lat. Cel ten możliwy jest do osiągnięcia poprzez zapewnienie lepszego wsparcia i lepszego dostępu do edukacji i motywacji dla rodzin z dziećmi. Celem dla inwestycji w badania i innowacje jest podniesienie wskaźnika do poziomu 1,5% PKB. Jest możliwe poprzez inwestycje w kapitał ludzki i społeczny, a przede wszystkim w równym dostępie w zakresie szans dla wszystkich młodych ludzi ze wszystkich środowisk, aby móc korzystać z ich twórczych zdolności i potencjału w przyszłości. Ponadto aby sprostać niekorzystnym trendom związanym z „siwiejącym społeczeństwem” - Bułgaria zawarła w swojej strategii na lata 2012-2030 - 12 kompleksowych kierunków i działań mających w długiej perspektywie sprostać niekorzystnym wyzwaniom demograficznym¹⁷:

1. Promocja płodności poprzez tworzenie warunków sprzyjających urodzeniu, wychowaniu i edukacji dzieci.
2. Polepszenie reprodukcyjnego zdrowia ludności.
3. Polepszenie wiadomości i informacji w zakresie sytuacji demograficznej, wychowania seksualnego oraz zdrowia reprodukcyjnego ludności.
4. Poprawa ogólnego zdrowia ludności oraz zmniejszenie ogólnej przedwczesnej umieralności niemowląt.
5. Opracowanie odpowiednich zasad migracji (wewnętrznych i zewnętrznych) - polityka migracyjna.
6. Znaczne zmniejszenie liczby emigracji młodych ludzi w wieku reprodukcyjnym.
7. Postrzeganie kompleksowego podejścia międzysektorowego dla aktywnych i zapewnienie owocnego życia osób starszych w dobrym zdrowiu. Dostosowanie systemów społecznych do zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa - rynku pracy, systemu emerytalnego, pomocy społecznej i opieki, zdrowia, edukacji, kultury i innych.
8. Rozwój solidarności międzypokoleniowej.
9. Poprawa ogólnego poziomu wykształcenia duchowego i kulturowego, kwalifikacji, zdolności i umiejętności ludzi w każdym wieku.

¹⁷Ibidem, s. 1-5.

-
10. Tworzenie warunków równych szans pełnego produktywnego życia społecznego dla wszystkich grup społecznych.
 11. Ograniczenie dysproporcji w rozmieszczeniu terytorialnym ludności i wyludniania się niektórych regionów i wsi.
 12. Wprowadzenie obowiązkowej oceny skutków rozwoju demograficznego i jakości kapitału ludzkiego.

6. Strategia demograficzna Niemiec – „liczy się każdy wiek”

Liczba ludności w Niemczech od lat maleje. Prognozuje się, że z obecnych 81,7 miliona mieszkańców do 2060 roku nastąpi spadek o 21%. Ratunkiem, zapobiegającym wyludnianiu się Niemiec, ma być, między innymi, odpowiednia polityka prorodzinna i zatrudnienia oraz zachęcanie cudzoziemców do osiedlania się w Niemczech. Proces integracji migrantów nie odnosił jednak do tej pory większych sukcesów, a ograniczenia na rynku pracy dla obywateli krajów Unii Europejskiej, które wstąpiły do wspólnoty w 2004 roku, utrudniły dopływ siły roboczej z państw najbliższych kulturowo Niemcom przez niepotrzebnie, jak się obecnie przyznaje, długi czas. Mimo barier w Niemczech osiedliło się w ostatnich latach wielu Polaków, a ich integracja w lokalnych społecznościach oraz otwartość regionalnych władz na przybyszów z Polski może być przykładem, jak realizować politykę promigracyjną i integracyjną¹⁸.

Niemiecki rząd federalny od kilku lat podejmuje działania, mające zapobiec kryzysowi demograficznemu i przygotować kraj na zmiany. W 2009 roku zobowiązano Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do przygotowania raportu oraz, następnie, strategii demograficznej dla całego kraju. Wydany w 2012 roku dokument *Demografiebericht Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes* opisuje rozwój demograficzny Niemiec i jego wpływ na poszczególne obszary życia i polityki. Wskazuje również na kroki, które należy podjąć oraz ich priorytety. Działania na rzecz zapobiegania wyludnieniu podejmują jednak nie tylko władze centralne. Lokalnie burmistrzowie od lat muszą sobie radzić z faktem coraz większej liczby pustostanów, niewielką liczbą dzieci w przedszkolach i brakiem opieki medycznej dla starzejącej się ludności. Szczególnie dotkliwie odczuwalne są te procesy na terenie byłych Niemiec Wschodnich, skąd w ciągu ostatnich dwudziestu lat do landów zachodnich wyjechali młodzi, przedsiębiorczy ludzie. Mimo że część z nich zaczyna obec-

¹⁸ A. Bendykowska, M. Cyrzan, *Finanse publiczne Niemiec wobec zmian demograficznych*, „International Business and Global Economy” 2014, no 33.

nie powracać, to nadal prognozuje się, że spadek ludności w Saksonii-Anhalcie do 2060 roku obejmie 42%, Turyngii 41%, a Meklemburgii Pomorza-Przednim - 36% (przy wspomnianej średniej dla całych Niemiec - 21%). W częściach tej ostatniej rantunkiem okazali się w ostatnich latach Polacy, którzy osiedlając się na terenach graniczących z Polską, zahamowali konieczność wyburzania pustych domów czy zamykania szkół. Stali się także pozytywnym przykładem integracji z lokalną ludnością¹⁹.

Niemcy, w porównaniu z innymi krajami świata, dość późno uświadomiły sobie znaczenie dokonującego się przełomu. Tematem społecznej dyskusji jest on dopiero od mniej więcej dziesięciu lat. Polityka zajęła się nim kilka lat temu. Ale już od jesieni 2011 roku istnieje oficjalna strategia demograficzna rządu federalnego. W 2012 roku zwołany został pierwszy rządowy szczyt demograficzny. W tym samym roku zainicjowana została międzynarodowa platforma dyskusyjna „Berlińskie forum demograficzne”. W tych dniach jej uczestnicy po raz drugi spotkali się w Berlinie.

W Niemczech zmiany demograficzne dokonają się znacznie szybciej, niż na przykład we Francji czy w USA. Powodem jest niska liczba urodzin i rosnąca długość życia. Dlatego też Niemcy stwierdzili w swojej strategii, że konieczna jest zmiana mentalności - polityka musi w większym niż dotąd stopniu troszczyć się o młodych ludzi, młode małżeństwa, natomiast starsze pokolenie powinno mieć świadomość roli, jaką odgrywa w społeczeństwie, dla którego „w żadnym wypadku nie jest ciężarem”.

Strategia Demograficzna Niemiec „Liczy się każdy wiek” - chociaż funkcjonuje w Niemczech od niedawna (2012 rok) rząd niemiecki wdraża intensywnie założenia strategii mające sprostać wyzwaniom starzejącego się społeczeństwa. Założenia skupiają się na sześciu kompleksowych kierunkach działania²⁰:

1. Wzmocnienie rodziny jako wspólnoty.
2. Motywacja, umiejętności i zdrowa praca.
3. Promocja niezależnego życia i aktywnego starzenia się.
4. Polepszenia jakości życia na obszarach wiejskich i integracja z obszarami miejskimi.
5. Działania na rzecz zrównoważonego wzrostu, dobrobytu, bezpieczeństwa i edukacji.
6. Zapewnienie stabilności finansów publicznych.

¹⁹ A. Łada, *Migranci w Niemczech - przykład lokalny*, „Biuletyn Niemiecki” nr 29, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2012.

²⁰ *Jedes Alter zählt Demografiestrategie der Bundesregierung 2012*, s. 1.4.

7, Implikacje dla Polski

Negatywnym przykładem polityki demograficznej jest Polska. W ciągu zaledwie jednej dekady wskaźnik urodzin spadł z jednego z najwyższych poziomów w Europie do najniższego. Skutki tej sytuacji dla tzw. piramidy wieku są trudne do oszacowania, trzeba jednak przyjąć, że mogą być katastrofalne.

Spadek przyrostu naturalnego jest problemem ogólrnoeuropejskim, a Polska należy do krajów o najniższym współczynniku dzietności – 1,38 (w 2013 roku). Przykłady krajów UE (Francja, Irlandia) pokazują, że dzięki właściwej polityce rodzinnej potrafiły zahamować, a nawet odwrócić niekorzystne trendy demograficzne. W Polsce brakuje spójnych, całościowych, wieloletnich programów zaradczych. Można założyć, że częste zmiany polityczne (w szczególności zmiany personalne) prowadzą do braku ciągłości w polityce rodzinnej naszego państwa, np. brak realizacji programu polityki rodzinnej państwa przez kolejne ekipy rządzące, które istnieją jedynie odłożone na półkach, nie posiadając umocowania prawnego.

Dotychczasowa polityka rodzinna państwa polskiego opierała się na działaniach incydentalnych, udzielane wsparcie traktowane było jako krótkotrwałe i nie stanowiło systemowego wsparcia ukierunkowanego na wszystkie rodziny wychowujące potomstwo. Świadczenia społeczne mają charakter selektywny – ze względu na wprowadzone kryterium dochodowe. Kolejne ekipy rządzącą związki pracodawców i związki zawodowe debatują na temat kryteriów selektywności, podczas gdy inne kraje realizują dalekosiężne i perspektywiczne strategie.

Aby Polska mogła udźwignąć ciężar kryzysu demograficznego, w najbliższych 15 latach powinna skupić się na spójnych i kompleksowych działaniach, biorąc przykład z krajów UE, które już takie działania realizują:

1. Wprowadzić całościowy, spójny program polityki demograficznej dla dłuższej perspektywy czasowej zawierający propozycje rozwiązań poprawy sytuacji demograficznej w kraju i polepszenia kondycji i jakości życia społeczeństwa w zakresie wszystkich polityk publicznych.
2. Biorąc przykład z Niemiec, stworzyć odniesienie i propozycje rozwiązań w zakresie starzejącego się społeczeństwa nie tylko ogólnokrajowo, ale również regionalnie czy też lokalnie.
3. Zapewnić stabilność finansów publicznych - a w szczególności zdiagnozować kierunki działania i stan finansowania w zakresie polityki na rzecz rodzin.

4. Skierować działania na nowe modele rodzin i usługi społeczne związane ze starzejącym się społeczeństwem.
5. Odtworzyć ubytki populacji poprzez stworzenie założeń „korzystnej” polityki migracyjnej stanowiącej obecnie demograficzny bufor w zakresie obecnego kryzysu topniejącej populacji.

Streszczenie

W tekście zaprezentowano obraz demograficzny UE i współczesne procesy demograficzne, których emanacją stała się eksplozja ludnościowa. Biorąc pod uwagę fakt pogarszającej się z roku na rok sytuacji demograficznej Europy, przedstawione zostały w artykule cztery perspektywy opisu zagrożeń demograficznych w Europie oraz trzy aktualne wyzwania w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej będące odpowiedzią na istniejące zagrożenia. Następnie przedstawiona została kwestia migracji traktowanej jako lekarstwo czy też demograficzny bufor w obecnej walce dotyczącej poprawy sytuacji demograficznej we wszystkich krajach UE. W dalszej części opisane zostały strategie demograficzne obowiązujące w Niemczech i Bułgarii jako kompleksowe rozwiązanie dotyczące niekorzystnych trendów demograficznych. Na zakończenie przedstawione zostały implikacje dla Polski w zakresie bezpieczeństwa demograficznego, które ma na celu zapobiec zapaści wielu systemów publicznych (emerytalny, finansowy, gospodarczy) oraz kryzysów związanych ze starzejącym się społeczeństwem.

Bibliografia

- Bendykowska A., Cyrzan M., *Finanse publiczne Niemiec wobec zmian demograficznych*, „International Business and Global Economy” 2014, no 33.
- Coleman D., *The Demographic Effects of International Migration in Europe*, „Oxford Review of Economic Policy” 2008, vol. 24, no 3.
- Coleman D., *Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition*, „Population and Development Review” 2006.
- Durasiewicz A., *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Radom 2011.
- Durasiewicz A., *Kierunki rozwoju polityki rodzinnej w Polsce - dylemat społeczny zachodzących zmian i wyzwań na przyszłość*, [w:] *Polityka społeczna wobec wyzwań i zmian zachodzących we współczesnym świecie*, (red.) M. Kubiak, Gdańsk 2014.
- Durasiewicz A., *Ogólnonarodowe rozwiązania w zakresie polityki rodzinnej na przykładzie wybranych krajów - rekomendacje dla Polski*, [w:] *Umiejdzynarodowienie polskiej polityki społecznej – aspekty globalne i europejskie*, (red.) K. Głąbicka, M. Kubiak, Gdańsk 2013.
- Durasiewicz A., *Zadania i wyzwania polityki rodzinnej w UE*, [w:] *Unia Europejska - społeczne i gospodarcze aspekty integracji*, (red.) J. Jackowicz, Z. Biegański, Warszawa 2008.

Duvander A.Z., Lappegard T., Andersson G., *Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden*, „Journal of European Social Policy” 2010, nr 20 (1).

Eurostat Yearbook 2012.

Jedes Alter zählt Demografiestrategie der Bundesregierung 2012.

Kureková L., *The role of welfare systems in affecting out-migration. The case of Central and Eastern Europe*, IMI Working Papers Series 2011, no 46, Oxford 2011.

Łada A., *Migranci w Niemczech – przykład lokalny*, „Biuletyn Niemiecki” 2012, nr 29.

Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation, Eurostat Statistical Books 2011.

Okólski M., *Demographic Challenges in Central and Eastern Europe at the turn of the century*, Centre of Migration Research, 2012.

Saraceno Ch., *Family Policies in Europe; A comparative perspective*, „Polityka Społeczna”, Special Issue of Polish Monthly Journal on Social Policy, 2007.

Strategia demograficzna Republiki Bułgarskiej 2012-2030.

Szukalski P., *Potencjał ludnościowy Europy i jego zmiany w perspektyw/e do roku 2050*, [w:] *Europa w perspektywie roku 2050*, Komitet Prognoz Polska 2000 Plus PAN, Warszawa 2007.

Vasileva K., *Population and Social Conditions*, „Statistics in Focus” 2011, no 34.