

**Robert Rauziński  
Kazimierz Szczygielski**

*Państwowy Instytut Naukowy  
Instytut Śląski w Opolu<sup>1</sup>*

***Związki polityki ludnościowej  
z polityką społeczną na przykładzie koncepcji  
Specjalnej Strefy Demograficznej  
w województwie opolskim***

***Streszczenie***

Śląsk Opolski jest regionem dotkniętym kryzysem demograficznym i społecznym, który – według prognoz – będzie narastał do 2035 r. Świadczy o tym proces wyludniania się regionu, masowe migracje zagraniczne wyższe od przyrostu naturalnego, niska aktywność zawodowa, wysokie bezrobocie, słabnący kapitał ludzki i społeczny oraz głębokie zaburzenia w ruchu naturalnym. Badania demograficzne i społeczne wskazują na potrzebę prowadzenia aktywnej regionalnej polityki społecznej. Koncepcja Specjalnej Strefy Demograficznej na Śląsku Opolskim jest spójnym, kompleksowym i nowatorskim projektem aktywnej polityki w bardzo złożonej i niewystępującej w innych obszarach kraju sytuacji.

**Słowa kluczowe:** Specjalna Strefa Demograficzna, ruch naturalny, migracje, struktura wieku i płci, prognoza demograficzna 2035

---

<sup>1</sup> Instytut Śląski w Opolu, ul. Piastowska 17, 45-081 Opole; adres elektroniczny: sekretariat@instytutslaski.com.

## Wstęp

Procesy demograficzne wiążą się ściśle z wieloma dziedzinami życia społecznego. Wpływają na kształtowanie się potrzeb edukacyjnych, rynku pracy, zatrudnienia, bezrobocia, ubóstwa, wykluczenia społecznego, sytuacji mieszkaniowej, zdrowia, dochodów i wydatków ludności, patologii społecznej i innych problemów społecznych. Zmienność struktur demograficznych (wyże i niżej demograficzne) w układach przestrzennych województw, powiatów, regionów, podregionów, miast i gmin wymaga zróżnicowanej regionalnej polityki społecznej. Dodajmy, że związki pomiędzy polityką społeczną a procesami demograficznymi są obustronne. Konsekwencje społeczne przemian demograficznych wymagają rozwiązań regionalnych (Orczyk 2012). Wśród demograficznych uwarunkowań polityki społecznej decydujące znaczenie mają zmiany w stanie i strukturze ludności. Sytuacja demograficzna do 2035 r. będzie sprzyjać polityce edukacyjnej i polityce rynku pracy, gdyż nastąpią poważne spadki ludności w wieku edukacyjnym i w wieku produkcyjnym.

Śląsk Opolski jest przykładem dramatycznej sytuacji demograficznej i kryzysu demograficznego o głębokich społecznych konsekwencjach. Dotyczą one wyludniających się miast i gmin, masowej emigracji zagranicznej i dużej zmienności struktur demograficznych. Celem badawczym niniejszego artykułu jest prezentacja i analiza – z perspektywy polityki społecznej – koncepcji Specjalnej Strefy Demograficznej (SSD).

Twierdzimy, że w żadnym z regionów w Polsce nie występują w takim natężeniu jak w województwie opolskim niekorzystne zjawiska społeczno-demograficzne, które określamy jako „katastrofę demograficzną”. Twierdzimy także, że żaden z polskich regionów nie zaproponował (i już tego nie uczyni z przyczyn formalnych) tak spójnego i kompleksowego projektu obejmującego całość polityki społecznej na poziomie regionalnym. Przyjąć zatem należy, że nie jest możliwe przeprowadzenie porównań z innymi projektami operacyjnymi tego typu, gdyż takowych w Polsce (na poziomie regionalnym) nie ma. Próbując odnieść się do programów operacyjnych aktualnie tworzonych w innych województwach, nie znajdujemy nigdzie tak kompleksowego projektu polityki społecznej. Oznacza to, że projekt opolski, mający już obecnie wyraźnie wskazany model i określoną wielkość finansowania (ok. 1 mld zł), jest pierwszą w Polsce pilotażową próbą wdrożenia rozwiązań tego typu. Biorąc pod uwagę fakt, że jest to projekt pionierski, i uwzględniając aktualny stan jego opracowania (zamykanie poszczególnych kierunków działań), nie mamy ani możliwości cytowania innych projektów, ani przeprowadzenia ewaluacji (budowa Specjalnej Strefy Demograficznej ma się zakończyć w czerwcu 2014 r.)<sup>2</sup>.

Istotne jest także wskazanie na aspekt historyczny. Przy założeniu, że o swoistej autonomii polskich regionów w sferze prowadzenia polityki regionalnej możemy mówić zasadniczo od 1999 r., podkreślić należy, iż nie było w tym okresie przypadku

---

<sup>2</sup> Artykuł złożono w redakcji w lutym 2014 r. [przyp. red.].

projektu tak rozwiniętego, proponowanego do realizacji, z zadeklarowanym finansowaniem (ze środków regionalnych).

Należy zwrócić uwagę na problem związany z trwałością programu Specjalnej Strefy Demograficznej po upływie przyjmowanego przez Unię Europejską okresu 5 lat. Dla procesów społecznych jest to bowiem bardzo krótki okres. Popierając w pełni pogląd o konieczności długotrwałego oddziaływania na tę sferę, zauważamy zarazem, że propozycja władz regionalnych jest konkretna – obejmuje działania, dla których znaleziono źródła finansowania, nawet jeśli poziom wsparcia niektórych działań nie będzie zadowalający.

Źródłami bazowymi, istotnymi dla charakterystyki projektu, które wykorzystujemy w artykule, są materiały Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego oraz materiały opracowane na zlecenie Urzędu wykonane przez ekspertów zewnętrznych, w tym przez Centrum Adama Smitha; wszystkie w wersji roboczej.

### *Przeszłość i terażniejszość demograficzna Śląska Opolskiego*

Współczesna i przyszła sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego wymaga – posłużmy się słowami Antoniego Rajkiewicza – „roztropnej polityki społecznej”, również w układach regionalnych kraju, jego miast i gmin (Auleytner 2002). W tej sytuacji wzrasta ranga samorządów lokalnych w zakresie aktywnej regionalnej polityki społecznej, zmierzającej do poprawy struktury demograficznej społeczeństwa. Generalnie rzecz biorąc, problemy ludnościowe, migracji, rynku pracy, rodzin i edukacji będą węzłowymi kwestiami regionalnej polityki społecznej. Są to problemy, które w pierwszej kolejności trzeba brać pod uwagę, budując strategię rozwoju. Śląsk Opolski wkroczył bowiem w fazę ostrego kryzysu demograficznego i dużej zmienności struktur demograficznych.

Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego analizowana w latach 2002–2011–2035 jest bardzo złożona, a jej wielostronna ocena nastrocza trudności. Z konieczności opis społeczeństwa Śląska Opolskiego ograniczamy do węzłowych procesów demograficznych. Przedstawiony obraz demograficzny dostarcza jednak czytelnikowi niezbędnej wiedzy demograficznej o specyficznych procesach ludnościowych i czynnikach warunkujących kryzys demograficzny w tym regionie. Niepowtarzalność procesów demograficznych na Śląsku Opolskim w stosunku do innych obszarów kraju polega głównie na fakcie zróżnicowania sytuacji etnicznej i demograficznej mieszkańców oraz masowych emigracjach zagranicznych. Głównym źródłem kryzysu demograficznego były właśnie masowe emigracje zagraniczne i zmiana hierarchii wartości młodego pokolenia.

Przebieg procesów demograficznych na Śląsku Opolskim pozwala na wydzielenie pięciu faz<sup>3</sup>. (1) W pierwszych latach powojennych (1945–1950) o zmianach demogra-

---

<sup>3</sup> Szerzej na temat historii demograficznej Opolszczyzny m.in. Golachowski, Sukiennicki 1946; Golachowski 1958; Kosiński 1960.

ficznych decydowały masowe ruchy migracyjne związane z zasiedlaniem tych obszarów; był to także etap normalizacji warunków życia. (2) Kolejne dziesięciolecie (1951–1960) przyniosło odbudowę biologiczną populacji, a tym samym pozytywne zmiany w strukturze demograficznej i społecznej, oraz pełne zatrudnienie. (3) W następnej dekadzie (1961–1970) zaznaczył się już spadek przyrostu naturalnego, nasiliła się też migracja ze wsi do miast; jednocześnie w związku z daleko idącymi przeobrażeniami w dziedzinie urbanizacji i rozwoju przemysłu nastąpiła przebudowa struktury zawodowej ludności. (4) Lata 1971–1980 cechowały gwałtowne migracje i dalsze przemiany społeczno-zawodowe wynikające z intensywnego uprzemysłowienia badanych obszarów. (5) Dopiero w latach 1981–1990 można mówić o stabilizacji ludności, chociaż migracje zagraniczne nie ustają; dodatkowo pojawiło się bezrobocie. Począwszy od 1986 r. daje się zaobserwować wyraźny kryzys demograficzny, do którego – po roku 1989 – przyczynił się wzrost bezrobocia i nasilone migracje zagraniczne.

Do głównych negatywnych procesów demograficzno-społecznych okresu transformacji, które na Śląsku Opolskim będą rzutowały na XXI wiek, należy zaliczyć (Pisz 2003; Frysztacki, Heffner 2003):

- zarysowujący się kryzys rodziny, wynikający z gwałtownego spadku urodzeń, niskiej dzietności, wzrostu liczby rozwodów, obniżenia skłonności do zawierania małżeństw oraz wzrostu liczby rodzin niepełnych;
- zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej rodzin województwa opolskiego według pochodzenia etnicznego, co może wywołać napięcia społeczne;
- trwałość bezrobocia jawnego i agrarnego oraz ograniczenia możliwości migracji młodzieży ze wsi do miast;
- wzrost tendencji do masowych, czasowych migracji zarobkowych do Niemiec i związany z tym procesem drenaż wysoko kwalifikowanych kadr z wyższym wykształceniem;
- narastanie frustracji wśród młodzieży z wyżu demograficznego lat 80. z uwagi na brak pracy, regres w budownictwie mieszkaniowym, ograniczone możliwości zakładania rodzin;
- proces starzenia się ludności, przy bardzo silnym wzroście liczby emerytów oraz osób niepełnosprawnych;
- wzrost zagrożeń społecznych rodzin, które są związane z wysokim ryzykiem zachorowalności, zagrożeniami złymi warunkami pracy, patologią społeczną i wypadkowością.

Głównym czynnikiem wywołującym zaburzenia w ruchu naturalnym ludności i pogłębiającym kryzys demograficzny, są – jak już wspomniano – emigracje zagraniczne. Migracje za granicę (stałe i zarobkowe) na Śląsku Opolskim mają swoje specyficzne uwarunkowania (Solga 2003, Jończy 2003). Tkwią one w ugruntowanych tradycjach wyjazdów do pracy sezonowej w Niemczech, migracjach powojennych łączących się z wysiedleniem ludności niemieckiej oraz w stałych i sezonowych migracjach zarobkowych. Silne powiązania rodzinne, występujące pomimo procesów migracyjnych, są istotnym czynnikiem sprzyjającym podejmowaniu pracy sezonowej

i emigracji stałej za granicę, a to pogłębia kryzys demograficzny w regionie. W okresie powojennym wyróżnić można trzy fazy migracji na Śląsku Opolskim: narodowościową, łączenia rodzin i ekonomiczną.

W ostatnich latach czynniki powodujące opuszczenie kraju i przyciągające emigrantów do Niemiec i innych krajów Unii Europejskiej stały się na tyle silne, że Śląsk Opolski osiągnął granice możliwości emigracyjnych z punktu widzenia sytuacji demograficznej. Przy obecnych, korzystnych dla pracujących za granicą, relacjach płac pomiędzy Polską a państwami Unii Europejskiej, migracje sezonowe przybierają masowy charakter. Należy zwrócić uwagę, że okres transformacji gospodarczej (1989–2010) nie osłabił migracji stałej, a przyczynił się również do silnego wzrostu sezonowych wyjazdów zarobkowych. Istnieje wyraźny związek pomiędzy bezrobociem na lokalnych rynkach pracy miast i gmin śląskich a wyjazdami zarobkowymi do UE. Drenaż wysoko kwalifikowanych kadr w zawodach deficytowych na lokalnych rynkach pracy stwarza już pewne trudności.

Dalszy nadmierny wzrost migracji stałych i sezonowych będzie wpływać negatywnie na sytuację w regionie, powodując zaburzenia demograficzne, drenaż kadr z wyższym wykształceniem oraz wyludnianie się wielu wsi i gmin.

Podkreślić należy, że na obszarach zamieszkałych przez ludność śląską (i mniejszość niemiecką) stopa bezrobocia jest niska, a napływ kapitału z pracy znaczny. Zarysowuje się więc w układach przestrzennych nowa sytuacja społeczno-gospodarcza, która wyraża się w narastaniu licznych dysproporcji społecznych i gospodarczych (Grygierczyk 1990, Heffner 1998). Badania wskazują na wyraźny podział województwa na obszary A – zamieszkałe przez ludność śląską (i mniejszość niemiecką) o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, lepszych warunkach życia i pracy oraz lepszej sytuacji mieszkaniowej i zdrowotnej, oraz obszary B – charakteryzujące się regresem społeczno-gospodarczym, zamieszkałe przez ludność napływową (rolniczą). Tworzy się więc zupełnie nowa struktura społeczno-zawodowa ludności śląskiej zamieszkałej na zurbanizowanej wsi opolskiej. Pod względem społeczno-gospodarczym i infrastruktury gospodarczej gminy śląskie charakteryzują się wysokim poziomem rozwoju. Badania przeprowadzone za pomocą metody taksonomicznej z zastosowaniem 22 wskaźników wykazują, że gminy śląskie osiągają górny pułap wskaźników rozwoju. Te same analizy wskazują na stałe powiększanie się znacznych dysproporcji przestrzennych w zakresie warunków życia, pracy, zdrowia, sytuacji mieszkaniowej i dochodów na obszarach rolniczych zamieszkałych przez ludność napływową. Przykładowo, w 2005 r. ponad 80 proc. gmin „autochtonicznych” znajdowało się na obszarach o wyższej aktywności gospodarczej i o niższym bezrobociu w porównaniu z gminami z ludnością „napływową”<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Zob. *Raport z badań nad migracjami sezonowymi do Niemiec* (maszynopis w posiadaniu A. Rajkiewicza, redaktora raportu). Badania przeprowadzone przez R. Rauzińskiego i M. Brzozowską w gminie Krapkowie (wsie Dąbrówka Górna i Rogów Opolski) wśród 77 respondentów wskazują, że miesięczny zarobek netto przekazany do kraju kształtował się w granicach 1075 euro.

## *Prognozy demograficzne dla Śląska Opolskiego*

Prognozy demograficzne ukazują obraz przewidywanego kształtowania się stanu i struktury ludności, a więc określają wielkość przyszłych potrzeb społeczno-gospodarczych ludności, stanowiąc podstawę polityki zaludnienia. Ukazują również tendencje w zakresie takich procesów demograficznych, jak: reprodukcja ludności, rozwój ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym, starzenie się ludności, ruchy migracyjne, zmiany liczby i struktury gospodarstw domowych. Prognozy opracowane w przekroju miast i gmin pozwalają na konstruowanie planów zagospodarowania przestrzennego oraz koncepcji rozwoju kształcenia młodzieży i jej zatrudnienia. Umożliwiają podejmowanie uzasadnionych decyzji gospodarczych i społecznych przy ustalaniu polityki regionalnej w takich dziedzinach, jak: rozwój szkolnictwa, ochrona zdrowia, rozwój budownictwa mieszkaniowego, planowanie infrastruktury społecznej, tworzenie nowych miejsc pracy, regulacje czasu pracy, kształtowanie dochodów z pracy, ochrona środowiska, zabezpieczenie społeczne, organizowanie wypoczynku, walka z bezrobociem. Pozwalają również na prowadzenie aktywnej polityki na rynku pracy.

Prognoza dla Śląska Opolskiego do 2035 r.<sup>5</sup> (*Prognoza...* 2009) wskazuje na nowe tendencje w zjawiskach demograficznych i zachowaniach społeczeństwa polskiego określane mianem drugiego przejścia demograficznego. Jego główne cechy to:

- spadek liczby ludności,
- spadek płodności kobiet,
- wzrost wieku zawierania małżeństw,
- wzrost średniego wieku kobiet rodzących dzieci,
- wzrost rozwodów,
- przedłużenie trwania życia,
- spadek udziału kobiet rodzących dzieci i wychodzących za mąż,
- utrzymanie się dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń,
- falowanie wyżów i niżów demograficznych.

W przedstawionej prognozie demograficznej do 2035 r. wskazuje się na pewne prawidłowości dotyczące zmian w strukturze wieku ludności województwa opolskiego: spadek liczby ludności, zmniejszenie udziału dzieci i młodzieży w ogólnej liczbie ludności, obniżenie udziału ludności w wieku produkcyjnym, proces starzenia się ludności. Przewidywane w latach 2000–2035 zmiany w ogólnej liczbie ludności i jej strukturze będą się charakteryzować dużym falowaniem wyżów i niżów demograficznych.

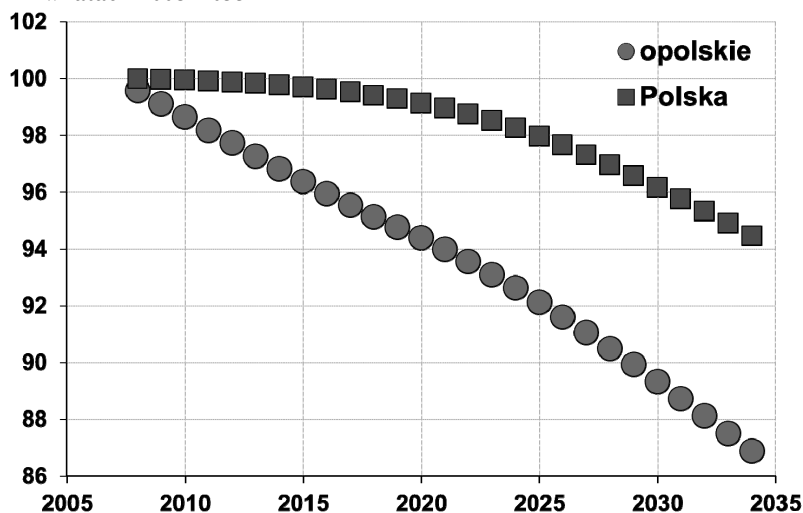
Do roku 2035 nastąpią istotne zmiany w ogólnej liczbie ludności i strukturze jej wieku, płci, wykształcenia, miejsc zamieszkania, w źródłach utrzymania, aspiracjach i postawach. Zmiany demograficzne społeczeństwa opolskiego będą miały decydujący wpływ na rynek pracy. Prognozy demograficzne do 2035 r. przewidują spadek

---

<sup>5</sup> *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, opracowana przez GUS, ukazała się po przekazaniu artykułu do redakcji [przyj. red.].

liczby ludności w Polsce i w województwie opolskim, przy czym w omawianym regionie dynamika tego spadku będzie wyraźnie większa niż w całym kraju (wykres 1).

**Wykres 1. Prognozowane tempo spadku liczby ludności w Polsce i województwie opolskim w latach 2008–2035**



Źródło: opracowanie K. Szczygielskiego na podstawie: Prognoza ludności na lata 2008–2035, Warszawa, GUS 2009.

Przywołane prognozy GUS wskazują na cztery główne procesy demograficzne, które wystąpią na Śląsku Opolskim. Po pierwsze, nastąpi spadek liczby ludności, warunkowany niskim przyrostem naturalnym i ujemnym bilansem procesów migracyjnych. Po drugie, będzie malała liczba dzieci i młodzieży w wieku do 18 lat. Po trzecie, wystąpi spadek zasobów pracy. Po czwarte, będzie postępował proces starzenia się ludności. Szczególnie istotnym problemem społeczno-gospodarczym będzie wysoka podaż pracy absolwentów szkół wyższych. Zapewnienie młodzieży wykształcenia i pracy stanie się głównym celem polityki regionalnej. Równocześnie będziemy świadkami wydłużenia się przeciętnej długości życia, utrzymania się dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń, ograniczonego odpływu ludności ze wsi do miast, wielofunkcyjnego rozwoju wsi, dalszego procesu urbanizacji i semiurbanizacji wsi.

Uwarunkowania demograficzne rozwoju społecznego i gospodarczego regionu będą różne i zmienne w poszczególnych latach. Ilustrują to poniższe dane.

- W latach 2006–2030 liczba ludności zmniejszy się o 178,8 tys.
- Zmniejszająca się liczba dzieci w wieku przedszkolnym (3–6 lat) do 2030 r. – o 13,3 tys. – może ułatwić objęcie dzieci różnymi formami opieki, a tym samym przyczynić się do umocnienia młodej rodziny.
- Spadek liczby dzieci w wieku szkoły podstawowej (7–12 lat) do 2030 r. – o 26,2 tys. – może prowadzić do wzrostu jakości nauczania i sprzyjać roztropnym reformom edukacji.

- Spadek liczby młodzieży w wieku szkoły gimnazjalnej (13–15 lat) – o 20,0 tys. – stworzy warunki do dobrego przygotowania jej do liceum i powinno pomóc optymalizować rozmieszczenie szkół.
- Spadek liczby młodzieży w wieku licealnym (16–18 lat) – o 25,4 tys. – oraz spadek liczby młodzieży w wieku szkoły wyższej (19–24 lata) – o 63,2 tys. – oznacza, że szkolnictwo średnie i wyższe musi się dostosować do zmian demograficznych.

### ***Koncepcja Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim 2013–2020<sup>6</sup>***

Niekorzystne procesy demograficzne, wyraźnie zarysowujące się w okresie transformacji ustrojowej (1989–2013), z perspektywą głębokiego kryzysu demograficznego do 2035 r., wymagają aktywnej regionalnej i lokalnej polityki demograficznej powiązanej z szeroko rozumianą polityką społeczną. Specjalna Strefa Demograficzna jest objęta programem na lata 2013–2020 ograniczającym tendencje związane ze spadkiem przyrostu naturalnego i wyludnianiem się województwa opolskiego. Myślą przewodnią Specjalnej Strefy jest powiązanie zmian demograficznych z aktywną regionalną i lokalną polityką społeczną, zmierzającą do zapewnienia prostej zastępowalności pokoleń, ograniczenia depopulacji, adaptacji strategii rozwoju do zmian demograficznych, wzrostu aktywności zawodowej ludności, radykalnego ograniczenia bezrobocia i nadmiernej migracji za granicę, umocnienia funkcji społecznych rodziny oraz rozwoju edukacji powiązanej z rynkiem pracy. Jest to realizacja fundamentalnej zasady, że nie ma rozwoju gospodarczego bez rozwoju społecznego oraz że kapitał ludzki i społeczny jest podstawowym czynnikiem rozwoju regionalnego. Należy podkreślić, że Śląski Opolski jest regionem najszybciej wyludniającym się wśród pozostałych województw kraju, o najmniejszej dzietności kobiet, masowej i najwyższej migracji zagranicznej i charakteryzuje się najmniejszym odsetkiem osób z wyższym wykształceniem (dane z lat 2002–2011) oraz bardzo niską aktywnością zawodową mężczyzn i kobiet. Bardzo istotną kwestią jest ponadto zróżnicowanie etniczne populacji regionu, rzutujące na niektóre jej cechy, w tym na wykształcenie (tabela 1).

Specjalna Strefa Demograficzna, jako eksperyment społeczny wyjątkowy w skali Polski i Unii Europejskiej, może mieć praktyczne znaczenie dla regionalnych i lokalnych polityk społecznych zmierzających do poprawy sytuacji demograficznej i społecznej w układach regionalnych. Równocześnie autorzy programu Specjalnej Strefy Demograficznej wskazują, że tylko radykalne rozwiązania prawne, finansowe i koncepcyjne mogą odwrócić dotychczasowe niekorzystne trendy demograficzne.

<sup>6</sup> Program Specjalnej Strefy Demograficznej pn. „Opolskie dla Rodziny”, pod kierunkiem Zarządu Województwa Opolskiego i z inicjatywy Marszałka J. Sebesty, został opracowany przez zespół pracowników Urzędu Marszałkowskiego przy istotnym udziale zespołu ekspertów w składzie: dr hab. J. Czapiński, prof. UW; prof. dr hab. K. Heffner; prof. dr hab. R. Jończy; prof. dr hab. I. Kotowska; dr W. Potwora; dr hab. K. Szczygielski, prof. PO; prof. dr hab. J. Szlachta.



**Tabela 1. Poziom wykształcenia ludności województwa opolskiego w 2011 r.**

Ludność w regionie	Poziom wykształcenia – wg NSP 2011 (w proc.)			
	Wyższe	średnie	niższe niż średnie	nieustalone
Ogółem	13,6	28,5	47,7	10,2
polska	14,9	30,7	47,9	6,5
niemiecka	4,8	13,8	45,7	35,7
śląska	8,3	21,2	64,1	6,4

Źródło: wstępne dane GUS – na podstawie wyników NSP z 2011 r.

Koncepcja Specjalnej Strefy Demograficznej składa się z czterech pakietów:

- Pakiet I. Praca to bezpieczna rodzina,
- Pakiet II. Edukacja a rynek pracy,
- Pakiet III. Opieka żłobkowo-przedszkolna,
- Pakiet IV. Złota jesień.

Wymienione cztery pakiety związane są z następującymi celami operacyjnymi:

- Cel I. Zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy w regionie,
- Cel II. Dostosowanie oferty do potrzeb gospodarki i rynku pracy oraz tworzenie kadr na rzecz innowacyjnej gospodarki,
- Cel III. Zwiększenie dostępu do usług żłobkowo-przedszkolnych,
- Cel IV. Zwiększenie dostępu do usług na rzecz osób starszych.

Ważne przy tym są także kryteria i wskaźniki rezultatu, m.in. w kontekście pięciu głównych celów strategicznych nakreślonych przez UE-27 w związku z nadchodzącą perspektywą finansową 2014–2020, w ramach strategii Europa 2020.

Przyjmujemy, że jednym z zakładanych celów działań będzie zatrzymanie spadku dzietności. Utrzymanie na obecnym poziomie 9 tys. rocznej liczby urodzeń – będzie wstępnie oznaczało, że wymieniony wyżej pakiet trzeci (Opieka żłobkowo-przedszkolna) jest skuteczny. Ostateczny wynik może jednak zostać zmieniony przez dynamiczny spadek (na skutek migracji zagranicznych i krajowych) liczby potencjalnych matek, którego to spadku nie zrekompensuje nawet bogata oferta prorodzinna.

Jako ilustrację licznych kierunków prac zakładanych w projekcie Specjalnej Strefy Demograficznej przedstawiamy zakres pakietu IV – Złota jesień. Cele zawarte w tym pakiecie są następujące:

- aktywizacja społeczna osób starszych,
- opieka nad osobami starszymi,
- dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób starszych,
- zapewnienie kadry dla specjalizacji regionalnej „silver economy” oraz „life science”.

Przewidziane działania to między innymi:

- integracja międzypokoleniowa poprzez: organizację zajęć szkolnych/przedszkolnych z udziałem osób starszych przy wykorzystaniu infrastruktury szkolnej/

przedszkolnej jako miejsca aktywności seniorów; organizację imprez plenerowych; szkolenia dla przyszłych dziadków i babć w zakresie opieki na wnukami (niemowlętami) w ramach szkół rodzenia,

- integracja wewnątrzpokoleniowa realizowana poprzez: wykorzystanie istniejącej infrastruktury parafii i Caritasu; Uniwersytet (Politechnikę?) Trzeciego Wieku; kluby seniora,
- akcja „Kultura+”, na którą składają się: organizacja cyklicznych zajęć/spotkań w instytucjach kultury dedykowanych osobom starszym; ulgi lub zwolnienia z opłat dla osób starszych; wyposażenie instytucji kultury w rozwiązania służące osobom starszym oraz mniej sprawnym (działania inwestycyjne); organizacja imprez plenerowych,
- zakłada się wprowadzenie Kart Seniora dających ulgi lub zwolnienia z opłat za wybrany typ usług dla osób starszych, np. za wejście do instytucji kultury, transport miejski, dostęp do internetu, korzystanie z obiektów sportowo-rekreacyjnych,
- na działanie pn. „Zdrowy senior” ma się składać przygotowanie warunków organizacyjnych i kadrowych potrzebnych do rozwoju opieki domowej, jako rekomendowanego kierunku opieki długoterminowej (np. szkolenia dla osób młodych oraz osób w wieku 50+ z zakresu opieki nad osobami zależnymi; szkolenia dla pracowników socjalnych z zakresu problematyki starości; wykorzystanie infrastruktury/sprzętu rehabilitacyjnego parafii i Caritas; funkcjonowanie systemu wczesnego sygnalizowania zagrożeń życia w mieszkaniu),
- infrastruktura dla seniora obejmuje: dzienne domy pobytu; ośrodki opieki całodobowej (długoterminowej); ośrodki wypoczynkowe/sanatoria; infrastrukturę sportowo-rekreacyjną; rozwiązania techniczne i technologiczne przyjazne osobom starszym, np. likwidujące bariery architektoniczne.

Realizacja koncepcji Specjalnej Strefy Demograficznej wymaga opracowania celów, dostosowania do nich narzędzi, wyliczenia kosztów oraz znalezienia źródeł ich finansowania. Wymienione wyżej cztery pakiety tematyczne i cztery cele operacyjne wskazują, że dostęp do pracy, a więc wzrost aktywności zawodowej ludności, w tym szczególnie młodego pokolenia i absolwentów szkół wyższych i średnich, stanowi podstawowy filar koncepcji Specjalnej Strefy Demograficznej. Wysokie bezrobocie oraz niepewność pracy i odpowiednich warunków życia są, w świetle badań socjologicznych prowadzonych w Instytucie Śląskim w Opolu, główną przyczyną masowych migracji zagranicznych oraz zaburzeń w ruchu naturalnym ludności (m.in. Rauziński 2002; Rauziński 2005; Szczygielski 1994; Heffner, Rauziński 2003).

Realizacja projektu wymaga istotnych zmian prawnych, organizacyjnych, ale i zmian świadomości społeczeństwa oraz władz regionalnych i lokalnych. Istnieje więc potrzeba zrozumienia rangi procesów demograficznych w rozwoju społecznym poszczególnych powiatów, miast i gmin. Świadomość ta, wbrew powszechnej opinii, jest słaba, a znajomość problemów demograficznych niedostateczna. Główne postulaty związane są z koniecznością opracowań terytorialnych bilansów demograficznych,

zasobów pracy, podaży pracy, kadr kwalifikowanych, bilansów edukacyjnych młodzieży, bilansów stanu zdrowia. Tęgo typu dokumenty pozwalają na wprowadzenie regionalnych i lokalnych polityk: rynku pracy, edukacyjnej, migracyjnej, mieszkaniowej, a także innych polityk społecznych.

## **Zakończenie**

Specjalną Strefę Demograficzną należy traktować jako integralną część polityki rozwoju regionalnego; polityki sprzyjającej zwiększeniu dzietności, umocnieniu rodziny, pełnemu zatrudnieniu, dostosowaniu struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy i poprawie warunków pracy, służącej rozwijaniu opieki nad dziećmi i rodziną, ograniczaniu wykluczenia społecznego oraz włączaniu społeczeństwa regionalnego do aktywnego wspierania inicjatyw lokalnych.

Eksperyment opolski związany z Programem Specjalnej Strefy Demograficznej może być swoistym laboratorium wiedzy i doświadczenia dla pozostałych regionów Polski. Koszty i źródła finansowania Programu Specjalnej Strefy Demograficznej związane są z Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) i Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR). Ważne jest, jaki będzie wpływ władz regionalnych na dysponowanie tymi środkami.

Traktując program Specjalnej Strefy Demograficznej (SSD) jako kompleksowy projekt polityki społecznej w jej regionalnym wymiarze (projekt został wpisany do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego), stajemy także w obliczu dylematu metodologicznego, związanego z ustaleniem relacji pomiędzy zbiorem zmiennych zależnych a zmiennymi niezależnymi. Działania w ramach SSD mają zmienić obraz demograficzny regionu, co oznacza, że zakłada się, iż zastosowany pakiet narzędzi polityki społecznej wpływa (ma wpływać) na kształtowanie się populacji. Można jednak przyjąć wariant odmienny, a mianowicie uznać, że to zjawiska ludnościowe wpływają na dobór narzędzi z zakresu polityki społecznej.

## **Bibliografia**

- Auleytner J. (red.) (2002), *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Frysztacki K., Heffner K. (red.) (2003), *W odpowiedzi na zjawiska i wyzwania społeczne*, Opole, Państwowy Instytut Naukowy.
- Golachowski S. (1958), *Różnice w strukturze demograficznej między ludnością miejscową a napływową w województwie opolskim*, Opole, Instytut Śląski.
- Golachowski S., Sukiennicki H. (1946), *Pierwszy etap osadnictwa na Śląsku Opolskim*, Katowice, Instytut Śląski.

- Grygierczyk M. (1990), *Wybrane aspekty sytuacji ludnościowej na wsi opolskiej*, w: K. Heffner (red.), *Procesy wyludniania się wsi w regionie opolskim*, Opole, Wydawnictwo Instytutu Śląskiego.
- Heffner K. (1998), *Kluczowe problemy demograficzno-osadnicze obszarów przygranicznych Polska–Czechy*, Opole, Wydawnictwo Instytutu Śląskiego.
- Heffner K., Rauziński R. (2003), *Region migracyjny (wybrane aspekty demograficzne, społeczne i gospodarcze na przykładzie Śląska Opolskiego)*, Opole, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej.
- Jończy R. (2003), *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Opole, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Kosiński L. (1960), *Pochodzenie terytorialne ludności Ziemi Zachodnich w 1950 r.*, Dokumentacja Geograficzna, z. 2, Warszawa, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Orczyk J. i in. (red.) (2012), *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana. Z okazji Jubileuszu 90-lecia urodzin Profesora Antoniego Rajkiewicza*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Pisz Z. (red.) (2003), *Zadania społeczne*, Wrocław, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035* (2009), Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.
- Rauziński R. (2002), *Spółeczeństwo Śląska Opolskiego w latach 1989–2020 (aspekty demograficzne i społeczne)*, Opole, Wydawnictwo Instytut Śląski.
- Rauziński R. (2005), *Czynnik demograficzny w rozwoju społeczno-gospodarczym Śląska Opolskiego w perspektywie do 2020 r.*, w: K. Heffner, K. Malik (red.), *Kapitał ludzki w rozwoju regionu. Uwarunkowania makro- i mikroekonomiczne*, Opole, Wydawnictwo Instytut Śląski.
- Solga B. (2003), *Migracje zagraniczne na Śląsku Opolskim a integracja europejska*, w: K. Frysztacki, K. Heffner (red.), *W odpowiedzi na zjawiska i wyzwania społeczne*, Opole, Wydawnictwo Instytut Śląski.
- Szczygiński K. (1994), *Badania demograficzne i osadnicze w Instytucie Śląskim*, w: K. Heffner (red.), *Instytut Śląski 1934–1994*, Opole, Instytut Śląski.

### Summary

The paper discusses the demographical problems and regional social policy responses in the Opole voivodship. It is a region of still increasing demographical and social crisis, which is estimated to last until 2035. It is marked by the process of depopulation, the international migration much higher than the population growth, low professional activity, high unemployment level, and a very weak human and social resources level. As a result of the diagnosed problems the need for implementing an active regional social policy was set as the political objective in the region. The idea of Special Demographical Zone in Opole voivodship is a coherent, complex and new

project of active policy in this very compound and unique situation which does not exist in other parts of the country.

**Key words:** Special Demographical Zone, age and sex structure, total population growth and birth rate, migrations, demographic projection up to 2035

***Cytowanie***

Rauziński Robert, Szczygielski Kazimierz (2014), *Związki polityki ludnościowej z polityką społeczną na przykładzie koncepcji Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 27(4)2014, s. 161–173. Dostępny w Internecie: [www.problempolitykispolecznej.pl](http://www.problempolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]