

Opinia Prezydium Komitetu Nauk Demograficznych PAN o dokumencie „Strategia Demograficzna 2040. Projekt” przygotowanym w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej

Opublikowany na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej dokument jest określany jako „pierwszy tego typu dokument – żaden wcześniejszy rząd w Polsce nie zajął się tym wyzwaniem, choć demografia to jedno z kluczowych wyzwań, z którym jako społeczeństwo będziemy mierzyć się w najbliższych dziesięcioleciach”. W istocie jest to **pierwszy dokument rządowy nazwany strategią demograficzną**. Poprzednie próby zainteresowania rządu założeniami czy rekomendacjami dla polityki ludnościowej Polski, opracowanymi przez Rządową Radę Ludnościową (2013–2014), skończyły się niepowodzeniem.

Komitet Nauk Demograficznych PAN, wybrany przez środowisko badaczy zajmujących się szeroko problematyką ludnościową, czuje się zobowiązany do zabrania głosu w konsultacjach społecznych tego dokumentu ogłoszonych przez Ministerstwo. Powołany w tym celu zespół przygotował niniejszą opinię, która została przyjęta przez Prezydium Komitetu.

Doceniamy znaczenie podjęcia przez rząd problematyki rozwoju demograficznego Polski, a także dostrzegamy wysiłek włożony w przygotowanie dokumentu (przeгляд odpowiednich źródeł naukowych i konsultacje z różnymi partnerami społecznymi). Uważamy jednak, że treść dokumentu – wbrew zawartym w nim deklaracjom – nie odpowiada tytułowi zarówno ze względu na zakres problemów demograficznych, które są w nim omawiane, jak i ze względu na sposób ich ujęcia tzn. brak jest istotnych elementów, które powinny być zawarte w opracowaniu nazwanym strategią. Uzasadniając poniżej swą opinię, mamy nadzieję, że przyczyni się ona do kontynuacji prac nad przygotowaniem dokumentu spełniającego wymagania strategii demograficznej przy szerokiej współpracy badaczy zajmujących się procesami ludnościowymi.

1. Dokument nie może być uznany za strategię demograficzną

- Skupia się na płodności, uznając niską dzietność, a także depopulację i starzenie się ludności za podstawowe wyzwania rozwoju demograficznego Polski. Pomija umieralność, stan zdrowia ludności i procesy migracyjne. Nie można kwestii rozwoju demograficznego sprowadzać do niskiej dzietności. Jest to nie tylko

nieuzasadnione merytorycznie, ale także może być szkodliwe dla społecznej percepcji przemian demograficznych w kraju. Co więcej, wszystkie wskazywane przez nas procesy demograficzne są ze sobą ściśle powiązane.

- Dokument koncentruje się na liczbie ludności jako kluczowym wyznaczniku sytuacji demograficznej i potencjału społeczno-ekonomicznego Polski. W świetle wiedzy demograficznej i ekonomicznej podejście takie nie jest uzasadnione, bowiem o wiele większe znaczenie mają strukturalne cechy populacji (wiek, przestrzenne rozmieszczenie, stan zdrowia, wykształcenie, struktury rodzinne).
- Sprzeciw budzi podejście do starzenia ludności tzn. uznawania tej zmiany struktury wieku za negatywną, a jej przeciwdziałanie ma uzasadniać skupienie się na zwiększaniu dzietności. Wzrost dzietności nie rozwiąże newralgicznej kwestii dostosowań gospodarki, instytucji oraz społeczeństwa do stale rosnącej liczby osób w wieku 65 lat i więcej, pominiętej zupełnie w dokumencie. Nie rozwiąże jej też promowanie jako rozwiązania wyłącznie solidarności międzygeneracyjnej.
- Nie można ignorować jako wyzwania rozwojowego innej ważnej zmiany struktur wieku ludności tj. spadku liczby osób w wieku produkcyjnym. Ma ona zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego.
- Dokument nie uwzględnia obserwowanych już przed 2020 r. niepokojących zmian w stanie zdrowia Polaków i umieralności, które zostały szokowo pogłębiane przez pandemię wirusa SARS-CoV-2. Badacze sygnalizują, iż jej długotrwałe skutki wraz z innymi zagrożeniami epidemiologicznymi będą trwałym wyznacznikiem zmian zdrowia i zahamowania procesu wydłużania życia ludzkiego, w tym okresu spędzonego bez ograniczeń zdrowotnych.
- Dokument nie uwzględnia procesów migracji zagranicznych i wewnętrznych. Pomija więc długookresowo ujemne saldo migracji zagranicznych, które ma kluczowy wpływ na liczebność i cechy strukturalne ludności Polski oraz jej możliwości reprodukcyjne. Nie dostrzega też rosnącego znaczenia imigracji i jej wpływu na wielkość populacji Polski i jej struktury. W świetle wiedzy na temat oczekiwanych zmian demograficznych w Polsce jest to niezrozumiałe.
- Dokument nie uwzględnia przepływów ludności wewnątrz kraju, a zwłaszcza exodusu młodzieży do dużych centrów regionalnych (w dużej mierze nierejestrowanego). Odpływ osób młodych z małych ośrodków powoduje, że problemy demograficzno-ekonomiczne dużych aglomeracji różnią się znacząco od problemów pozostałych obszarów. Wymaga to rzetelnej diagnozy i odpowiednich działań na poziomie regionalnym i lokalnym.
- W dokumencie nie uwzględniono też etnicznego zróżnicowania ludności Polski. Nie ma merytorycznego uzasadnienia dla traktowania ludności Polski jako zbiorowości jednorodnej zarówno ze względu na grupy mieszkańców deklarujące

obecnie swą tożsamość narodowościową, jak i na przewidywane pogłębienie różnicowania etnicznego mieszkańców Polski związane z rosnącym napływem imigracyjnym.

2. Dokument nie może być uznany za strategię na rzecz wzrostu dzietności

- Dokument strategiczny powinien zawierać określone elementy: wizję, rzetelną diagnozę rozważanych procesów opartą na literaturze naukowej, cel główny i szczegółowe, jasno określone działania, szacowany czas ich realizacji, źródła finansowania wraz z określeniem wielkości środków przeznaczonych na ich realizację, zasady monitoringu i ewaluacji działań. Analizowany dokument nie zawiera wszystkich wymienionych elementów, a te, które występują, budzą zastrzeżenia.
- W dokumencie brak jest pogłębionej naukowej diagnozy zmian płodności, ich uwarunkowań oraz możliwości oddziaływania na decyzje prokreacyjne. Szkoda, że wysiłek włożony w przegląd licznych źródeł naukowych, a także bezpośrednio przywoływana literatura nie znajdują odzwierciedlenia w treści. Zamiast tego przedstawiono dość chaotyczne wywody, w znacznej części o charakterze propagandowym, w większości ogólnikowe, a wykorzystane w nich dane oraz ich interpretacja budzą zastrzeżenia merytoryczne.
- Cel główny, określony jako wyjście z pułapki niskiej dzietności i zbliżenie się do poziomu dzietności gwarantującego zastępowalność pokoleń do 2040 r., jest nie-realny zarówno w świetle **dotychczasowej** wiedzy o zmianach płodności i oddziaływaniu na płodność za pomocą różnych instrumentów polityki rodzinnej, czy szerszej polityki społecznej, jak i obecnie dostrzeganych możliwych **przyszłych ograniczeń decyzji prokreacyjnych**, w tym także tych związanych ze skutkami pandemii Covid-19.
- W dokumencie **nie ma odniesienia do pandemii i jej wpływu na przyszłe decyzje prokreacyjne**. Pandemia doprowadziła do utraty lub spadku dochodów znacznej części ludności, a także nasiliła niepewność związaną z funkcjonowaniem rynku pracy, możliwościami łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi oraz obawami o własne zdrowie i zdrowie bliskich. Badacze są zgodni co do tego, że w krajach rozwiniętych można oczekiwać spadku płodności ze względu na zwiększenie utrudnień łączenia pracy zawodowej i rodziny, pogorszenia sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych, nowych zagrożeń zdrowotnych, a także rosnących barier w dostępie do usług medycznych wspierających prokreację. Duże znaczenie przywiązują też do uogólnionej niepewności generowanej przez

globalizację i rosnącą świadomość zagrożeń klimatycznych. Ta niepewność jest szczególnie ważna dla decyzji prokreacyjnych młodych generacji.

- Wśród celów szczegółowych wymienia się (1) wzmocnienie rodziny oraz (2) znieszenie barier dla rodziców chcących mieć dzieci. Trafnie zidentyfikowane główne kierunki interwencji powiązane z realizacją tych celów szczegółowych mają jednak zasadnicze wady merytoryczne i warsztatowe.
- **W rozważaniach o dzietności i rodzinie pomija się bowiem rosnące znaczenie innych niż małżeństwo form rodzin, co przekłada się na proponowane działania.** Pomijanie znacznej części dokonujących się zmian rodzin i skupienie się na oddziaływaniu na prokreację małżeńską jako sposobie zwiększenia dzietności w Polsce jest nie tylko przejawem myślenia życzeniowego, ale także ignorowaniem wiedzy merytorycznej o tych procesach. Analogiczny zarzut dotyczy braku uwzględnienia wiedzy o zmianach podziału obowiązków w rodzinie między kobietami i mężczyznami oraz ich znaczenia dla decyzji prokreacyjnych w uzasadnianiu propozycji rozwiązań, które wspierają rezygnację kobiet z pracy zawodowej w okresie nasilenia obowiązków opiekuńczych. Należy akceptować wybory partnerów dotyczące rezygnacji z pracy zawodowej na rzecz opieki nad dziećmi, ale wspieranie dezaktywizacji rodziców na poziomie polityk publicznych nie jest ekonomicznie uzasadnione, zwłaszcza w warunkach pogłębiających się niedoborów pracowników na rynku pracy.
- **Zarówno identyfikacja barier dzietności, jak i proponowane rozwiązania** (w zakresie zdrowia reprodukcyjnego, dostępu do mieszkań, organizacji opieki nad małymi dziećmi, oświaty, a także łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi) **odzwierciedlają myślenie życzeniowe, a nie dobranie adekwatnych narzędzi do realistycznie postrzeganych barier prokreacji.** W podobny sposób – bez uzasadnienia merytorycznego – **dokument jednoznacznie nadaje priorytet transferom finansowym zamiast rozwojowi sektora usług społecznych.** Proponowane działania szczegółowe są sformułowane ogólnie, a nawet często ogólnikowo, wiele z nich ma charakter życzeniowy, niekiedy są mało zrozumiałe, a operacjonalizacja wielu z nich może być trudna. Z całości tekstu wynika, że dla decyzji prokreacyjnych Polaków główne znaczenie mają czynniki dochodowe, co nie jest zgodne z wynikami badań, które wskazują także na inne ważne czynniki (np. poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego i socjalnego kobiety, stan zdrowia (potencjalnych) rodziców, czy wspomaganie rozrodczości nowoczesnymi środkami medycznymi), związane z rozwojem sektora usług społecznych.
- Wskaźniki monitorowania proponowanych działań są niezgodne ze stosowaną metodyką monitorowania wdrażania dokumentów strategicznych (np. metodyka

SMART). Nie odnoszą się bezpośrednio do proponowanych działań (np. wskaźnik dotyczący wzrostu czasu trwania małżeństwa przed rozwodem) lub są sprzeczne z ujawnianymi w badaniach potrzebami rodzin (np. spadek średniej liczby godzin spędzonych przez dziecko do lat 3 w placówkach opieki instytucjonalnej, traktowany jako pożądane ograniczenie korzystania z usług opiekuńczo-edukacyjnych). Trudno jest również ocenić ich osiągalność w określonym czasie ze względu na brak podanych wartości docelowych.

3. Inne uwagi dotyczące dokumentu

- Nie jest znany zespół autorów odpowiedzialnych za przygotowanie tego dokumentu, który powstał pod nadzorem Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej.
- Tekst sprawia wrażenie, jakby był utworzony z cząstkowych tekstów różnych autorów. Dokument nie jest homogeniczny pod względem stosowanej terminologii: określenia naukowe występują obok terminów publicystyczno-ideologicznych czy kolokwialnych. Zastrzeżenia budzi brak staranności w odniesieniu do precyzji stosowanych pojęć. Najbardziej wymownym przykładem jest używanie określenia naród zamiast ludność. Demografia nie zajmuje się narodem, lecz ludnością i jej rozwojem. Zastrzeżenia budzi też nieusystematyzowany sposób posługiwania się danymi ilościowymi i ich interpretacja. Dotyczy to w szczególności interpretacji przyczynowo – skutkowej zależności korelacyjnych. Brakuje także najnowszych danych.

Jako badacze procesów ludnościowych stwierdzamy, że przedstawiony do konsultacji społecznej dokument „Strategia Demograficzna 2040. Projekt” nie może być uznany za strategię demograficzną ze względu na pominięcie ważnych problemów rozwoju demograficznego Polski. Nie jest to także strategia na rzecz wzrostu dzietności w Polsce. Zwracamy uwagę na to, że zaprezentowane w tym dokumencie podejście do rozwoju demograficznego i wynikających z niego wyzwań i zagrożeń dla rozwoju społeczno-ekonomicznego jest niekompletne i może być szkodliwe dla zrozumienia istoty zmian ludnościowych dokonujących się w kraju oraz kierunku koniecznych działań. Tylko działania wspierające pokolenia na różnych etapach przebiegu ich życia mogą pozwolić na przygotowanie się do wyzwań związanych ze zmieniającą się wielkością populacji i jej strukturami, w tym zwłaszcza strukturą wieku.

Opinia została przygotowana przez zespół w składzie:

dr hab. Jan Brzozowski, prof. UE w Krakowie; dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak, prof. SGH; prof. Maria Cieślak; prof. Romuald Jończy; dr hab. Paweł Kaczmarczyk, prof. UW; prof. Irena E. Kotowska; dr hab. Magdalena Ślusarczyk, prof. UJ.

Opinia została przesłana do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w ramach prowadzonych przez Ministerstwo konsultacji społecznych.

Warszawa, 29 września 2021 r.