

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 348

## Polityka ekonomiczna

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-422-6**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Dyfuzja innowacji w regionach transgranicznych...	13
<b>Joanna Buks, Robert Pietrzykowski:</b> Efekty produkcji gospodarstw w Polsce w odniesieniu do WPR w latach 2005-2008 .....	22
<b>Marek Chrzanowski:</b> Wykorzystanie analizy przepływów międzygałęziowych do badania obszarów kooperacji w gospodarce regionu na przykładzie województwa lubelskiego .....	34
<b>Paweł Dziekański:</b> Metoda taksonomiczna w ocenie środowiskowej konkurencyjności powiatów województwa świętokrzyskiego.....	44
<b>Monika Fabińska:</b> Prorozwojowa gotowość polskich MŚP do absorpcji wsparcia w ramach nowej perspektywy programowej 2014-2020.....	54
<b>Małgorzata Fronczek:</b> Przewaga komparatywna Polski w handlu z Chinami w latach 1995-2012 .....	66
<b>Małgorzata Gasz:</b> Reguły nowego modelu zarządzania gospodarczego na tle kondycji ekonomicznej państw Unii Europejskiej .....	76
<b>Alina Grynia:</b> Obciążenia fiskalne a konkurencyjność litewskich przedsiębiorstw .....	91
<b>Anna Jankowska:</b> Struktura obszarowa gospodarstw w krajach bałkańskich kandydujących do UE.....	103
<b>Elżbieta Jantoni-Drozdowska, Maciej Stępiński:</b> Formy aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych w kontekście strategii Europa 2020.....	112
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> Podatek bankowy w krajach Unii Europejskiej – ocena implementacji .....	124
<b>Dariusz Klimek:</b> Transakcje offsetowe jako instrument polityki ekonomicznej w Polsce .....	134
<b>Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska:</b> Kierunki działań Unii Europejskiej na rzecz podniesienia konkurencyjności gospodarki .....	145
<b>Barbara Kutkowska, Ireneusz Ratuszniak:</b> Możliwości finansowania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020 w ramach Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej.....	157
<b>Renata Lisowska:</b> Wpływ otoczenia regionalnego na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach rozwiniętych i zmarginalizowanych ...	172
<b>Agnieszka Malkowska:</b> Program INTERREG IV A jako instrument wspierania turystyki w województwie zachodniopomorskim .....	181
<b>Arkadiusz Malkowski:</b> Mały ruch graniczny jako element kształtowania współpracy transgranicznej.....	190
<b>Natalia Mańkowska:</b> E-administracja a efektywność sektora publicznego...	200

<b>Wiesław Matwiejczuk, Tomasz Matwiejczuk:</b> Koncepcja usprawnienia procesu ofertowania w przetargach publicznych.....	210
<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Łączne opodatkowania dochodów małżonków – preferencja podatkowa wspierająca rodzinę.....	220
<b>Andrzej Miszczuk:</b> Dystans instytucjonalny jako uwarunkowanie rozwoju regionów przygranicznych.....	230
<b>Karolina Olejniczak:</b> Polityka klastrów w regionach jako wzmacnianie konkurencyjności MSP.....	239
<b>Małgorzata Pawłowska:</b> Wpływ kapitału zagranicznego oraz własności państwowej na zmiany konkurencji w polskim sektorze bankowym.....	249
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Problem starzejącego się społeczeństwa w dokumentach strategicznych wybranych polskich województw .....	263
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Social issues in the program's documents of Polish political parties in the elections to the European Parliament of the VIII term.....	274
<b>Robert Pietrzykowski:</b> Rozwój gospodarczy a ceny ziemi rolniczej na przykładzie wybranych państw z Unii Europejskiej .....	285
<b>Piotr Podsiadło:</b> Pomoc regionalna jako przykład dopuszczalnej warunkowo pomocy publicznej w Unii Europejskiej.....	297
<b>Gabriela Przesławska:</b> Instytucjonalne aspekty w aktualnej debacie ekonomicznej.....	309
<b>Małgorzata Raczkowska:</b> Nierówności ekonomiczne w krajach europejskich.....	319
<b>Jarosław Ropęga:</b> Ograniczenia małych firm w wykorzystaniu zewnętrznych źródeł wsparcia dla ich przetrwania .....	328
<b>Jerzy Sokolowski:</b> Strategie sprzedaży ofert turystycznych biur podróży.....	339
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka:</b> Bariery rozwoju przedsiębiorczości sektora MSP na przykładzie województwa lubelskiego.....	349
<b>Andrzej Szuwarzyński:</b> Model DEA do oceny efektywności funkcjonowania publicznych uniwersytetów w Polsce .....	361
<b>Dariusz Tłoczyński:</b> Accessibility jako instrument kształtowania polskiego rynku usług transportu lotniczego .....	371
<b>Agnieszka Tomczak:</b> Konwergencja czy dywergencja – kierunki zmian w polityce monetarnej po 1999 r. ....	384
<b>Adam Wasilewski:</b> Skuteczność wybranych instrumentów finansowych wspierania rozwoju przedsiębiorczości w gminach wiejskich w Polsce....	394
<b>Anetta Waśniewska:</b> Potencjał społeczny gmin Zalewu Wiślanego w latach 2003-2012.....	404
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Źródła informacji dla działalności innowacyjnej w Unii Europejskiej.....	415

<b>Lucyna Wojcieszka:</b> Społeczna odpowiedzialność biznesu wybranych banków komercyjnych na świecie – ocena wymiarów CSR.....	424
<b>Jarosław Wołkonowski:</b> Przyczyny i struktura emigracji obywateli Litwy w okresie 2003-2013 .....	437
<b>Urszula Zagóra-Jonszta:</b> Proces polonizacji górnośląskiego przemysłu w latach 30. XX wieku .....	449

## Summaries

<b>Franciszek Adamczuk:</b> Diffusion of innovation in cross-border regions .....	21
<b>Joanna Buks, Robert Pietrzykowski:</b> Effects of farms production in Poland with respect to the CAP in the period of 2005-2008 .....	33
<b>Marek Chrzanowski:</b> The use of input-output analysis for the cooperation areas determination in regions on the basis of Lubelskie Voivodeship.....	43
<b>Paweł Dziekański:</b> Taxonomic method in the examination for environmental competitiveness of poviats of Świętokrzyski Voivodeship .....	53
<b>Monika Fabińska:</b> Pro-development readiness of Polish SMEs for absorption of support under the new programming perspective 2014-2020 .....	65
<b>Małgorzata Fronczek:</b> Revealed Comparative Advantage of Poland in trade with China in the years 1995-2012 .....	75
<b>Małgorzata Gasz:</b> Rules of the new economic model management against economic condition of the European Union states .....	89
<b>Alina Grynia:</b> Fiscal charges and competitiveness of Lithuanian enterprises	102
<b>Anna Jankowska:</b> The structure of holdings in the Balkan states candidating to the European Union .....	111
<b>Elżbieta Jantón-Drozdowska, Maciej Stępiński:</b> Forms of activation of long-term unemployed in the context of the Europe 2020 strategy .....	123
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> The bank tax: an assessment of implementation in the EU member states .....	133
<b>Dariusz Klimek:</b> Offsets – an instrument of economic policy in Poland .....	144
<b>Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska:</b> The European Union activities to improve the regions competitiveness.....	156
<b>Barbara Kutkowska, Ireneusz Ratuszniak:</b> Opportunities of financing the development of rural areas in the years 2014-2020 within the frames of cohesion policy and Common Agricultural Policy .....	171
<b>Renata Lisowska:</b> Impact of the regional environment on the development of small and medium-sized enterprises in developed and marginalised areas .....	180
<b>Agnieszka Malkowska:</b> The Program INTERREG IVA as an instrument to support tourism in the West Pomeranian Voivodeship .....	189

<b>Arkadiusz Malkowski:</b> The small cross-border movement as an element of the cross-border co-operation.....	199
<b>Natalia Mańkowska:</b> E-government and the efficiency of public sector .....	209
<b>Wiesław Matwiejczuk, Tomasz Matwiejczuk:</b> Concept of public procurement offering process improvement .....	219
<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Joint taxation of spouses – tax allowance supporting family .....	229
<b>Andrzej Mischczuk:</b> Institutional distance as a condition for the development of cross-border regions .....	238
<b>Karolina Olejniczak:</b> Cluster policy in the regions as strengthening the competitiveness of SME .....	248
<b>Małgorzata Pawłowska:</b> The impact of foreign capital and state capital on competition in the Polish banking sector .....	261
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Aging population in strategic documents of selected Polish voivodeships .....	273
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Problematyka społeczna w dokumentach programowych polskich ugrupowań politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego VIII kadencji ...	284
<b>Robert Pietrzykowski:</b> Economic development and agricultural land prices in selected countries of the European Union.....	296
<b>Piotr Podsiadło:</b> Regional aid as an example of permitted conditionally state aid in the European Union.....	308
<b>Gabriela Przesławska:</b> Institutional aspects in contemporary economic debate.....	318
<b>Małgorzata Raczkowska:</b> Economic inequality in the European countries ..	327
<b>Jarosław Ropega:</b> Limitations of small firms in using external sources of support for their survival.....	337
<b>Jerzy Sokolowski:</b> Strategies for the sale of tourist travel agencies offers .....	348
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka:</b> Barriers to the development of enterprise of SMEs sector on the example of the Lublin Voivodeship ..	360
<b>Andrzej Szuwarzyński:</b> DEA model to evaluate the efficiency of the public universities in Poland.....	370
<b>Dariusz Tłoczyński:</b> Accessibility as an instrument for shaping Polish air transport market .....	383
<b>Agnieszka Tomczak:</b> Convergence or divergence – directions of the monetary policy development after the year 1999.....	393
<b>Adam Wasilewski:</b> Effectiveness of selected financial instruments supporting entrepreneurship development in rural counties of Poland .....	403
<b>Anetta Waśniewska:</b> Social potential of communities of the Vistula Lagoon in 2003-2012 .....	414
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Sources of information on innovation within the European Union.....	423

---

<b>Lucyna Wojcieszka:</b> CSR of selected commercial banks in the world – dimensions of CSR ratings .....	436
<b>Jarosław Wolkonowski:</b> Causes and structure of emigration of Lithuania citizens in the period between 2003 and 2013 .....	448
<b>Urszula Zagóra-Jonszta:</b> The process of Polonization of Upper Silesian industry in the 30s of the twentieth century.....	458

**Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś**

Uniwersytet Jagielloński

e-mails: k.peter-bombik@uj.edu.pl; agnieszka.szczudlinska-kanos@uj.edu.pl

---

## **PROBLEM STARZEJĄCEGO SIĘ SPOŁECZEŃSTWA W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH WYBRANYCH POLSKICH WOJEWÓDZTW**

---

**Streszczenie:** Starzenie się społeczeństw, będące obecnie udziałem większości państw europejskich, pociąga za sobą istotne konsekwencje społeczno-ekonomiczne. Stanowi ono równocześnie wyzwanie dla władz publicznych, które muszą opracowywać i wdrażać odpowiednie polityki – gwarantujące sprawne funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki – zarówno w wymiarze globalnym, krajowym, jak i regionalnym. Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy problem ten jest dostrzegany w Polsce na szczeblu regionalnym oraz czy związane są z tym jakiegokolwiek działania. W artykule dokonano więc analizy kluczowych dokumentów strategicznych wybranych polskich województw (małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego) z punktu widzenia zainteresowania poruszaną problematyką i proponowanych rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** strategie regionalne, starzejące się społeczeństwo, włączenie społeczne.

DOI: 10.15611/pn.2014.348.24

### **1. Wstęp**

W dzisiejszych czasach, aby sprostać wyzwaniom globalnym, władze publiczne, funkcjonujące na różnych szczeblach organizacyjnych, muszą zmierzyć się nie tylko z problemami finansowymi, rewolucją informacyjną czy zagrożeniami ekologicznymi. Muszą stawić czoła także i określonym problemom o charakterze społecznym. Jedną z podstawowych cech, a zarazem istotnym problemem, współczesnego społeczeństwa – zarówno polskiego, jak i europejskiego – jest bowiem jego starzenie się. Pojęcie to rozumiane jest jako zwiększanie się w społeczeństwie odsetka osób w wieku starszym. Proces ten ma charakter powszechny, nieunikniony i nieodwracalny – w perspektywie co najmniej trzech, czterech pokoleń. Do przyczyn tego zjawiska zaliczyć należy przede wszystkim stały wzrost długości życia przy równoczesnym – występującym w większości państw europejskich – niskim współczynnikiem przyrostu naturalnego.



W przypadku Polski zarówno wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań (2011), prezentujące dane za lata 2002-2011, jak i prognozy demograficzne (m.in. Prognoza ludności na lata 2008-2035) potwierdzają te tendencje. Na przestrzeni 10 lat (2002-2011) nastąpił spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym (o 4,2%) oraz równoczesny wzrost ilości ludności w wieku produkcyjnym (o 1,7%) i poprodukcyjnym (o 2,5%). Równocześnie – co jest typowe dla społeczeństw starzejących się – większe zmiany w grupie ludności w wieku produkcyjnym dotyczyły osób w tzw. wieku niemobilnym [Wyniki Narodowego Spisu... 2011]. Równocześnie w kolejnych 20 latach przewidywany jest dalszy spadek ogólnej liczby ludności (biorąc pod uwagę graniczne lata prognozy na poziomie prawie 6%) [GUS 2009], przy czym dynamika zmian będzie się zwiększała wraz z upływem czasu. Mimo iż w poszczególnych okresach będzie ona wykazywała pewne zróżnicowanie, to i tak przewiduje się długotrwałe utrzymanie istniejących trendów w odniesieniu do poszczególnych grup wiekowych. Liczba osób w wieku starszym i ich udział w ogóle populacji będzie nadal wzrastać, co oznacza konieczność wdrożenia szeroko rozumianej polityki wobec starzenia, rozumianej jako ogół „działań, mających rozwiązać lub ograniczyć problemy związane ze wzrostem w społeczeństwie odsetka ludzi starych” [Błędowski 2012].

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy problem starzejącego się społeczeństwa znalazł swoje miejsce w dokumentach strategicznych szczebla regionalnego w Polsce – wykreowanych przede wszystkim w obszarze polityki społecznej oraz jakie rozwiązania są proponowane w tym obszarze. Istotną sprawą jest bowiem nie tylko dostrzeżenie problemu, ale również odpowiedź na to wyzwanie i odpowiednie kształtowanie przyszłej polityki społecznej zarówno na poziomie wspólnotowym, krajowym, jak i regionalnym. Analizie poddane zostały dokumenty strategiczne czterech województw (małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego), przy czym w opracowaniu w sposób zamienny stosowane są określenia „region” i „województwo”, co wynika z rozumienia regionu jako najwyższej jednostki terytorialno-administracyjnej, charakteryzującej się niezależnością decyzyjną od centralnych władz państwowych [Kulesza 2000].

## 2. Starzenie się społeczeństwa i jego konsekwencje

Zmiany w strukturze wiekowej pociągają za sobą określone konsekwencje, które odnoszą się zarówno do jednostek, jak i całego społeczeństwa. Mają one nie tylko charakter demograficzny, ale również ekonomiczny i społeczny. Kluczowe zmiany dotyczą przede wszystkim funkcjonowania rynku pracy, a co za tym idzie gospodarki oraz docelowo całego państwa. Z założenia sprawne funkcjonowanie rynku pracy opiera się na równowadze pomiędzy liczbą osób wchodzących na ten rynek i z niego wychodzących. W przypadku starzejącego się społeczeństwa problem stanowi przede wszystkim ograniczenie zasobów wchodzących na rynek pracy. Z punktu widzenia władz publicznych oznacza to konieczność dłuższego utrzyma-

nia na rynku posiadanych już zasobów<sup>1</sup> oraz ich efektywnego wykorzystania. Z jednej strony odbywa się to poprzez mechanizm podwyższania tzw. wieku emerytalnego (czyli momentu uprawniającego do opuszczenia rynku pracy, który zapewnia określone świadczenia finansowe w ramach systemu ubezpieczeń społecznych). Z drugiej jednak strony taka sytuacja wymusza zmiany sposobu zarządzania posiadanymi zasobami siły roboczej, zwłaszcza zaliczanymi wcześniej do tzw. grup defaworyzowanych. Wymaga to wprowadzenia określonych rozwiązań organizacyjno-prawnych, jak również zmian w postrzeganiu osób starszych, podlegających w społeczeństwie często swoistemu „wykluczeniu”.

Osobną kwestię stanowi konieczność ponoszenia coraz większych wydatków publicznych na utrzymanie grupy osób znajdujących się w wieku poprodukcyjnym. Cechą charakterystyczną wieku starszego jest – wynikająca z biologicznych uwarunkowań organizmów – zmniejszająca się aktywność. Elementem towarzyszącym jest często występujący wzrost zapotrzebowania na określone usługi z obszaru ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Od władz publicznych wymaga to zagwarantowania określonych świadczeń, jak i zapewnienia potrzebnej infrastruktury.

Z drugiej strony trzeba pamiętać, że sprawne funkcjonowanie gospodarki opiera się na wzajemnym uzupełnianiu i zaangażowaniu wszystkich grup społecznych. Paradoksalnie – w przypadku społeczeństw starzejących się – istotnym motorem wzrostu gospodarczego stają się osoby starsze – zarówno poprzez swoją pracę, jak i inne formy aktywności. Wzrost odsetka osób starszych w społeczeństwie powoduje oraz będzie powodował istotne zmiany w sferze konsumpcji i produkcji. Zjawisko to określane mianem „srebrnej ekonomii” związane jest bowiem z kształtowaniem się wyspecjalizowanego rynku towarów i usług ukierunkowanych właśnie na tę grupę odbiorców.

Obecnie przeważają jednak negatywne konsekwencje starzejącego się społeczeństwa – przykładowo problemy osób starszych na rynku pracy. Niestety, w wielu przypadkach stanowią one efekt polityki prowadzonej przez władze publiczne, czy też bardziej oznaczają brak takiej polityki. Określone zjawiska demograficzne (między innymi starzenie się społeczeństwa) dokonują się przecież w dłuższym czasie i nawet z kilkudziesięcioletnim wyprzedzeniem są możliwe do przewidzenia. Jak się okazuje, wiele społeczeństw starzejących się nie posiada rozbudowanych instrumentów polityki społecznej ukierunkowanych na wspieranie zatrudnienia tych osób oraz ich szeroko rozumianą aktywizację społeczną. Działania polityczno-prawne w tym obszarze to doświadczenie ostatnich kilkunastu, czy raczej kilku lat. Wyzwania, które stoją obecnie przed władzami publicznymi wszystkich szczebli, to wypracowanie i wdrożenie odpowiednich polityk, które zapewnią sprawne funkcjonowanie państw i regionów, ale równocześnie będą uwzględniały możliwości i potrzeby osób starszych – coraz ważniejszego zasobu społecznego.

<sup>1</sup> Problem stanowi także odsetek faktycznie pracującej ludności w wieku 15-64 lata, wyrażany za pomocą tzw. wskaźnika zatrudnienia. Według danych Eurostatu wskaźnik ten w Polsce w roku 2012 wyniósł 59,7% i należał do niższych w Europie.

Trzeba pamiętać, że właściwe umiejętności prognostyczne oraz aktywne przygotowanie gospodarki, a w tym regionów i całych państw, do nowych proporcji demograficznych stanowią szansę na wzrost ekonomiczny bezpośrednio przekładający się również na poprawę jakości życia.

Punktem wyjścia do tworzenia rozwiązań na szczeblu regionalnym, są regulacje o charakterze krajowym i międzynarodowym. Dokumentem strategicznym na szczeblu europejskim, którego przedmiotem jest między innymi starzejące się społeczeństwo, jest obecnie Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Strategia ta, będąca swoistym „następcą i kontynuatorem” idei Strategii Lizbońskiej, została przyjęta przez Radę Europy w 2010 roku, stając się podstawowym europejskim ekonomiczno-społecznym dokumentem programowym o charakterze długofalowym. Odnosząc się do problemu starzejącego się społeczeństwa europejskiego, jak również rosnącej konkurencji globalnej, strategia zwraca uwagę na konieczność efektywnego wykorzystania istniejącego potencjału siły roboczej, jak również aktywizacji niewykorzystanych zasobów (do której to grupy zaliczone zostały kobiety i osoby starsze).

Do kluczowych dokumentów krajowych ostatnich lat w obszarze polityki społecznej zaliczyć należy przede wszystkim Strategię Polityki Społecznej na lata 2005-2013 (SPS) oraz Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL). SPS, wychodząc z założenia, że istnieje ścisła korelacja pomiędzy potencjałem społecznym i gospodarczym, oraz w warunkach mających miejsce niekorzystnych zmian demograficznych, podkreśla potrzebę aktywizacji wszystkich grup społecznych (w tym osób starszych). Wskazuje na to wyraźnie Priorytet 4 Strategii – Budowa systemu wsparcia dla osób w wieku poprodukcyjnym, kładący nacisk na konieczność rekonstrukcji istniejącego systemu, zarówno w zakresie rozwiązań aktywizacyjnych, opiekuńczych, jak i ubezpieczeniowych [Strategia Polityki Społecznej na lata 2005-2013]. Ideą przewodnią SRKL jest natomiast zapewnienie pełnego uczestnictwa obywateli w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia, również w starszym wieku. Cel ten ma zostać osiągnięty między innymi poprzez wydłużenie aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych, jak również poprawę zdrowia obywateli, podniesienie poziomu ich kompetencji i kwalifikacji oraz ogólny wzrost zatrudnienia i poprawę sytuacji osób zagrożonych marginalizacją [Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego].

Pod koniec 2013 roku przyjęte zostały również Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 [Uchwała nr 238...]. Do podstawowych celów tej polityki – oprócz stworzenia warunków godnego starzenia się – zaliczyć można między innymi: wydłużenie okresu aktywności zawodowej osób starszych oraz ich faktyczną aktywizację społeczną i obywatelską. Wśród programów opracowanych na szczeblu centralnym, które podnoszą problematykę starzejącego się społeczeństwa, warto również wymienić długofalowy Rządowy Program na rzecz Aktywności Osób Starszych (ASOS), promujący i finansujący szerokie działania na rzecz osób starszych.

### **3. Problem starzejącego się społeczeństwa w dokumentach strategicznych wybranych województw**

Obecnie w Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich, problematyką starzejących się społeczeństw zajmują się podmioty funkcjonujące w różnych sektorach gospodarki, mające jednak przede wszystkim charakter publiczny. Po 15 latach funkcjonowania polskich województw samorządowych podstawowym ich zadaniem jest optymalne wykorzystanie potencjału rozwojowego w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju, zwiększenia konkurencyjności gospodarki i spójności zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Ustawodawca obowiązkiem tworzenia wojewódzkich strategii w zakresie polityki społecznej obciążył samorządy województw, stanowiąc w art. 21 Ustawy o pomocy społecznej, iż „do zadań samorządu województwa należy opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami” [Ustawa z 12 marca 2004 r.]. Także Ustawa o samorządzie województwa w art. 11, w ramach działań określających politykę rozwoju województwa, wymienia m.in. „wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” [Ustawa z 5 czerwca 1998 r.].

W Polsce strategie tworzone na różnych szczeblach odwołują się w zasadzie do kilku niewykluczających się wzajemnie rozwiązań. W zdecydowanej większości dokumentów przeważa strategia adaptacyjna, która polega na realizacji kilku etapów. Po pierwsze, podmioty odpowiedzialne za tworzenie strategii dokonują diagnozy polegającej na szerokopasmowej ocenie sytuacji osób starszych. Następnie podmioty te przeprowadzają analizę sytuacyjną, w ramach której określają tendencje, możliwe kierunki zmian oraz sprawdzają uwarunkowania realizacji programów. Zamknięcie drugiego etapu pozwala na przejście do fazy planowania realnych celów i działań w konkretnym obszarze. Ostatnim etapem w tworzeniu strategii jest opracowanie systemu kontroli oraz narzędzi, które w późniejszym etapie pozwolą na ocenę skuteczności, a być może i efektywności zrealizowanych działań. Mimo że w polskich dokumentach różnej rangi, o odmiennym zasięgu czasowym i terytorialnym, dominują strategie adaptacyjne, to w ostatnich latach coraz częściej zauważa się (szczególnie na szczeblu centralnym) próby tworzenia programów oraz strategii edukacyjnych. Poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki edukacyjnej mają one na celu po pierwsze – przekazywanie społeczeństwu szerokiej wiedzy na temat zdrowego i aktywnego trybu życia, a po drugie – uwrażliwienie na istotę podtrzymywania więzi międzypokoleniowej. Na poziomie administracji rządowej

tworzone są również akty prawne, dokumenty, strategie prewencyjne, ukierunkowane na zmianę struktury demograficznej.

Tworzenie, a co ważniejsze realizowanie strategii regionalnych ukierunkowanych na potrzeby starzejących się społeczeństw nie powinna determinować liczba ludności w wieku starszym w danym regionie. Wręcz przeciwnie, to w województwach „młodych”, posiadających odpowiedni potencjał, w których jest większa akceptacja nowości, powinny być w pierwszej kolejności wdrażane strategie edukacyjne. W regionach „starszych” szczególne znaczenie odgrywać powinny strategie adaptacyjne, a edukacyjne mogłyby stanowić doskonale ich uzupełnienie.

W związku z tym, iż to właśnie regiony odpowiedzialne są za tworzenie strategii, które powinny odnosić się do problematyki starzejącego się społeczeństwa, celowym jest merytoryczna ocena ich strategicznych dokumentów. W związku jednak z tym, iż tylko dwa województwa: śląskie oraz świętokrzyskie obecnie mają opracowane strategie polityki społecznej, w pozostałych przypadkach starano się przedstawić inne, wybrane dokumenty regulujące tę problematykę, m.in. strategie rozwoju województw oraz inne programy o charakterze strategicznym.

W Małopolsce nie ma obecnie odrębnego dokumentu w postaci strategii polityki społecznej. Od 2011 roku obowiązuje Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020 (SRWM) [Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020]. W oparciu o Plan Zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego tworzony jest pakiet dziesięciu tematycznych programów strategicznych (do roku 2020), z których na szczególną uwagę zasługuje program Włączenie Społeczne. Ma on pełnić funkcję strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej i koncentruje się wokół pięciu priorytetów, z których czwarty dotyczy „wdrożenia regionalnej strategii działań w kontekście starzenia się społeczeństwa”, co jest spójne z priorytetem 6.3.3 SRWM. Program ten opiera się na kilku podstawowych założeniach, do których w szczególności można zaliczyć:

- wsparcie opieki półstacjonarnej i domowej,
- tworzenie miejsc oraz oferowanie usług dostosowanych do potrzeb osób starszych, pozwalających na wielokierunkową aktywność, wykorzystując przy tym ich potencjał,
- udzielanie usług na poziomie lokalnym,
- wspieranie „sędziwych starców” („old-old”), młodych seniorów oraz ich bliskiego otoczenia,
- przeciwdziałania stereotypom i stygmatyzacji osób starszych,
- wykorzystywanie możliwości wielu sektorów.

W Małopolsce w 2010 roku opracowano także dokument Wyzwania Małopolski w kontekście starzejącego się społeczeństwa. Podejście strategiczne, do którego przygotowujący jest program wykonawczy Srebrna Gospodarka w Małopolsce. Jest to program działań wskazujący na konkretne zadania, jakie powinny zostać podjęte, by sprostać skutkom procesów starzenia się społeczeństwa. Dokument ten stanowić ma punkt odniesienia dla wszelkich inicjatyw i działań podejmowa-

nych przez samorządy terytorialne, organizacje trzeciego sektora, sektor prywatny, ośrodki pomocy społecznej oraz wszystkie inne podmioty pracujące na rzecz osób starszych. Dodatkowo wspomnieć należy, iż Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie realizuje szereg inicjatyw związanych z szeroko rozumianą problematyką starzejących się społeczeństw. Można do nich zaliczyć między innymi: kampanię społeczną „Wiekowe Zajawkowe”, Małopolski Plebiscyt „Poza Stereotypem – Senior Roku” czy inicjatywę „Miejsce przyjazne seniorom”.

W województwie podkarpackim dokumentem, który w niewielkim stopniu pokrywa się z tematyką poruszaną w artykule, jest Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego 2007-2020 (SRWP). W dziale dotyczącym kapitału ludzkiego i społecznego SRWP umieszczono punkt dotyczący włączenia społecznego, którego celem jest „wzrost poziomu adaptacyjności zawodowej i integracji społecznej w regionie”. Krótko, bez przeprowadzenia diagnozy wiekowej, podawania konkretnych, a co ważniejsze praktycznych rozwiązań, zaproponowano, by zwiększać aktywności zawodową wśród osób objętych pomocą społeczną, w szczególności osoby w wieku 15-30 lat, powyżej 50 lat, osoby niepełnosprawne oraz podopiecznych opuszczający placówki opiekuńczo-wychowawcze, między innymi „poprzez kierowanie na płatne staże i praktyki, system podnoszenia kwalifikacji i zdobywanie nowego zawodu, zwiększanie wiedzy i świadomości z dziedziny przedsiębiorczości, wspieranie zatrudnienia rodziców rodzin wielodzietnych” [Strategia Rozwoju Województwa. Podkarpackie 2020]. Ponadto w województwie istnieje Program Wyrównywania Szans.

Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020 (SPSWŚ) wpisuje się w priorytety Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020 (SRWŚ), stanowiąc jej integralną część. W szczególności związek ten dotyczy edukacji, kultury, aktywizacji zasobów ludzkich, integracji społecznej oraz bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Na strukturę SPSWŚ (podobnie jak w innych analizowanych regionach) wpływ miały zarówno dokumenty o charakterze międzynarodowym, krajowym, jak i diagnoza sytuacji społecznej. Prognoza demograficzna dla województwa wykazała, iż w roku 2030 na tym obszarze odnotowany zostanie najwyższy wskaźnik obciążenia ludności produkcyjnej, ludnością nieprodukcyjną. Ponadto przewiduje się zwiększenie udziału osób bezdzietnych, owdowiałych, małodzietnych i samotnych, co związane będzie z koniecznością korzystania z instytucjonalnych form pomocy. Województwo stara się zapobiegać tym problemom oraz rozwiązywać je za pomocą SPSWŚ, która jest realizowana w ramach programów operacyjnych, określających szczegółowe cele, zadania, podmioty odpowiedzialne oraz sposoby finansowania. W województwie śląskim postawiono kilka celów strategicznych, między innymi: wzmocnienie polityki prorodzinnej, wyrównywanie szans wychowawczych i edukacyjnych dzieci i młodzieży, wspieranie osób starszych w pełnieniu ról społecznych oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Powyższe cele wyraźnie pokazują, iż województwo świadomie wybiera wielotorowe rozwiązywanie problemów związanych ze starzeniem się spo-

łości. Zauważalne są bowiem zarówno elementy strategii adaptacyjnych, edukacyjnych, jak i prewencyjnych. Wśród praktycznych rozwiązań mających na celu wspieranie osób starszych województwo proponuje: włączanie osób starszych do działań na rzecz rozwoju środowiska lokalnego, dostosowywanie systemu wsparcia (w tym pomocy społecznej), jak również profilaktykę starzenia [Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020].

Strategia Polityki Społecznej Województwa Świętokrzyskiego na lata 2012-2020 (SPSWŚw.) została również opracowana po uprzednim dokonaniu dogłębnej diagnozy wraz z poznaniem opinii mieszkańców oraz ekspertów. Przeanalizowano między innymi problemy społeczne pod kątem ich nasilenia na płaszczyźnie województwa, powiatów i gmin. Dokonano także analizy przyczyn ich powstawania oraz korelacji występujących problemów.

Z przeprowadzonej diagnozy województwo wyciągnęło wnioski i przedstawiło kilka celów strategicznych, wśród których znajduje się „dostosowanie infrastruktury i bazy społecznej do dynamiki długookresowych trendów demograficznych” w ramach prowadzenia efektywnego systemu polityki społecznej. Proponowane kierunki działań są konkretne i realne. Do ważniejszych należy zaliczyć wspieranie: działań zmierzających do rozwoju zróżnicowanych form opieki nad osobami starszymi, rozwoju usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych, programów edukacyjno-warsztatowych służących aktywizacji osób starszych oraz inicjowanie, promowanie, wspieranie przedsięwzięć umożliwiających funkcjonowanie osób starszych w roli doradców z różnych dziedzin. W SPSWŚw. zaproponowano także zastosowanie odpowiednich wskaźników pozwalających na weryfikację postawionych celów [Strategia Polityki Społecznej Województwa Świętokrzyskiego na lata 2012-2020].

Należy zauważyć, że mimo iż nie we wszystkich poddanych analizie województwach opracowano typowe strategie polityki społecznej, to wszędzie został podniesiony problem postępującego starzenia się społeczeństw. Zarówno strategie rozwoju województw, jak i strategie polityki społecznej zawierają diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej, ze szczególnym uwzględnieniem kondycji demograficznej społeczności. Nie we wszystkich regionach przygotowano natomiast długoterminowe prognozy w tym zakresie. Badanie treści strategii umożliwiło wskazanie głównych czynników determinujących sytuację osób starszych. Analizy SWOT pozwoliły oszacować potencjał, jakim dysponują regiony oraz odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu zasoby województw odpowiadają potrzebom i wymogom konkretnych środowisk.

W kontekście problemów związanych z osobami starszymi słabą stroną, którą zidentyfikowano w badanych dokumentach regionalnych, był rosnący odsetek osób starszych w populacji województw, niewystarczająca liczba programów podtrzymujących aktywność społeczną seniorów – w tym programów o charakterze edukacyjnym oraz szybkie przekraczanie progu niepełnosprawności przez osoby starsze. W województwach słabością okazał się także niedostatecznie rozwinięty rynek usług skierowanych do seniorów, nierównomiernie rozwinięta infrastruktura

ra pomocy społecznej, niewystarczająca w stosunku do potrzeb opieka paliatywna i geriatryczna oraz co również istotne – niedostatek myślenia strategicznego w obszarze „zarządzania starością” w samorządach lokalnych.

Do najbardziej istotnych zagrożeń we wszystkich badanych regionach zaliczyć można postępujący proces starzenia się społeczeństwa, zwiększanie odsetka osób starszych w ogólnej strukturze ludności województw oraz wzrost liczby osób samotnych i odizolowanych. W dokumentach często podkreślano problem dezaktywacji zawodowej osób w wieku produkcyjnym, ale niemobilnym oraz ich dyskryminację. Ponadto za zagrożenie w badanych województwach uznano pogarszające się warunki socjalno-bytowe osób starszych, odpływ młodych, wykształconych ludzi, rozluźnienie więzi rodzinnych wynikające z migracji zarobkowych, a instytucjonalnie – niedocenywanie roli służb społecznych oraz niedoinwestowanie ochrony zdrowia.

Jako mocne strony w dokumentach strategicznych województwa podkreślały stale rosnącą średnią długość życia, doświadczenie, religijność i aktywność społeczną ludzi starszych. Jako uwarunkowanie wewnętrzne o charakterze pozytywnym, wskazywano również na kontekst instytucjonalny, akcentując tworzenie zespołów interdyscyplinarnych na rzecz rozwiązywania problemów społecznych, dobre wykształcenie kadr pomocy społecznej, zwiększenie dostępu do specjalistycznej pomocy społecznej, między innymi przez punkty konsultacyjne w gminach.

Do działań, które mogą stanowić szansę w polepszaniu sytuacji ludzi starszych, można zaliczyć między innymi: przemyślane wykorzystanie ich dużego potencjału w środowisku lokalnym, wzmacnianie aktywności życiowej, a także wspieranie zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym. Szansę stanowią także możliwości dofinansowywania programów na rzecz osób starszych z Funduszy Strukturalnych, konieczność dostosowywania standardów opieki instytucjonalnej do wymogów z UE oraz rozwój uniwersytetów trzeciego wieku (por. [Przywojska 2013]).

Analizy SWOT wykonane w regionach umożliwiły władzom opracowanie możliwych scenariuszy oraz konkretnych działań koniecznych do rozwiązywania problemów związanych ze starzeniem się społeczeństw. Najczęściej odwoływano się do różnych sposobów związanych z włączeniem społecznym. Szczególnie podkreślano konieczność włączenia do systemu kształcenia ustawicznego. Chcąc stawić czoło współczesnym problemom, badane województwa deklarują także traktowanie priorytetowo działań:

- mających na celu eliminację barier w dostępie do usług i świadczeń aktywizujących osoby starsze,
- mających na celu przygotowanie profesjonalnej kadry do opieki nad osobami starszymi,
- monitorujących system oceny jakości w opiece długoterminowej,
- wspierających przedsięwzięcia na rzecz rozwijania wszelkich form pomocy środowiskowej i rodzinnej, a także



- upowszechniających wiedzę na temat starzenia się i jego konsekwencji oraz przełamywania nieprawdziwych stereotypów.

Pozytywnym jest także fakt, iż w analizowanych dokumentach strategicznych zwrócono uwagę na znaczenie współpracy oraz działalności międzysektorowej i wielopoziomowej na rzecz skutecznego rozwiązywania problemów związanych ze starzeniem się społeczeństw. Jako dobry przykład można w tym miejscu podać Małopolskę, gdzie opracowuje się Regionalny Plan Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Małopolskim na lata 2013-2020 [Projekt Regionalnego Planu Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Małopolskim na lata 2013-2020]. Jako dobrze rokujący należy także zauważyć fakt, że władze regionalne zakładają również urzeczywistnienie funkcji promocyjnej w tym obszarze i w sposób skuteczny nagłaśniają problemy osób starszych, które przecież nie pozostają odizolowane od funkcjonowania całych społeczności regionalnych oraz prowadzonej w nich polityki.

#### **4. Zakończenie**

Merytoryczna analiza treści strategicznych dokumentów wybranych województw pozwoliła na wyciągnięcie szeregu wniosków. We wszystkich badanych województwach władze zauważyły i odniosły się do problemu starzejącego się społeczeństwa. Największą aktywność w tym zakresie wykazało województwo małopolskie. Na uwagę oraz pochwałę zasługuje również fakt, iż Małopolska uwzględniła kryterium wieku, kierując konkretne rozwiązania do różnych grup wiekowych holistycznie zaliczanych do osób starszych. Przesunięcie wieku emerytalnego w Polsce do 67 lat spowodowało, iż w zasadzie należałoby zastanowić się nad weryfikacją dokumentów, nie tylko o zasięgu regionalnym. Większość z nich bowiem odnosi się do osób 50+, które mają jednak odmienne potrzeby od ludzi określanych jako „old-old”, niebędących już w wieku produkcyjnym.

W poddanych analizie dokumentach, po przedstawieniu mniej lub bardziej wnikliwej diagnozy, zaprezentowano najważniejsze cele polityki prowadzonej na szczeblu regionu, w tym polityki społecznej. We wszystkich województwach starano się także zaproponować konkretne działania, a do najczęstszych postulatów można zaliczyć: aktywizowanie osób starszych, profilaktykę zdrowotną, rozszerzanie czy ulepszanie dostępności do usług publicznych. W badanych materiałach nie zabrakło także odniesienia do zaangażowania w prace na rzecz osób starszych wszystkich sektorów gospodarki oraz upowszechniania wiedzy na ten temat.

## Literatura

- Błądowski P., 2012, *Polityka wobec osób starych – cele i zasady*, [w:] G. Ciura, W. Zgliczyński (red.), *Starzenie się społeczeństwa polskiego*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa.
- GUS, 2009, *Prognoza ludności Polski na lata 2008-2035*, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (20.04.2014).
- Kulesza M., 2000, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” nr 10.
- Projekt Regionalnego Planu Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Małopolskim na lata 2013-2020, <http://www.malopolskie.pl> (20.04.2014).
- Przywojska J., 2013, *Aktywizacja zawodowa i integracja społeczna osób 50+ jako strategiczne wyzwanie regionalnej polityki społecznej*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, nr 291.
- Strategia Polityki Społecznej na lata 2005-2013, <http://www.mpips.gov.pl> (20.04.2014).
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020, [www.slaskie.pl](http://www.slaskie.pl), (20.04.2014)
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Świętokrzyskiego na lata 2012-2020, <http://www.sejmik.kielce.pl> (21.04.2014).
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, <http://www.mpips.gov.pl> (20.04.2014).
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020, [www.maalopolskie.pl](http://www.maalopolskie.pl), (20.04.2014).
- Strategia Rozwoju Województwa. Podkarpackie 2020, <http://www.umwp.podkarpackie.pl>, (21.04.2014).
- Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020, MP 2014, poz. 118.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 2013, nr 0, poz. 596 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU z 2013, nr 0, poz. 192, ze zm.
- Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych, <http://www.stat.gov.pl> (2.04.2014).

## AGING POPULATION IN STRATEGIC DOCUMENTS OF SELECTED POLISH VOIVODESHIPS

**Summary:** The aging of the population which is currently shared by most European countries entails significant socio-economic consequences. It represents both a challenge for the public authorities, which must develop and implement appropriate policies to ensure the smooth functioning of society and the economy both at global, national and regional levels. The purpose of this article is to answer the question whether the problem is perceived in Poland at the regional level and if any actions are connected with it. The article therefore analyzes the key strategic documents of selected Polish voivodeships (Małopolskie, Podkarpackie, Śląskie, Świętokrzyskie) from the point of view of interest of the subject matter and proposed solutions.

**Keywords:** regional strategies, aging society, social inclusion.