

RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA



# Demograficzne zróżnicowanie przestrzenne Polski

Redakcja naukowa  
Andrzej Gałązka  
Piotr Szukalski



Warszawa 2024

RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA



# Demograficzne zróżnicowanie przestrzenne Polski

Redakcja naukowa  
Andrzej Gałązka  
Piotr Szukalski

Warszawa 2024

**Recenzent**

dr hab. Marek Cierpień-Wolan, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego

**Redakcja językowa i korekta**

Dorota Bojarska-Lis

**Koordinacja prac wydawniczych**

Departament Opracowań Statystycznych GUS, Wydział Czasopism Naukowych

**Prace wydawniczo-poligraficzne**

Zakład Wydawnictw Statystycznych – zespół pod kierunkiem Macieja Adamowicza

**Druk i oprawa**

Zakład Wydawnictw Statystycznych

Publikacja dostępna na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowej Rady Ludnościowej;  
przy cytowaniu prosimy o podanie źródła.

Artykuły zawarte w niniejszej publikacji wyrażają własne poglądy autorów.

Warszawa 2024

© Copyright by Główny Urząd Statystyczny

**ISBN 978-83-67809-39-9**

**e-ISBN 978-83-67809-40-5**

## SPIS TREŚCI

<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>5</b>
Piotr Łysoń Historyczne i współczesne przesłanki terytorialnego zróżnicowania ludnościowego Polski .....	7
Dominika Rogalińska Metody i zakres badań zróżnicowań przestrzennych w badaniach GUS .....	23
Przemysław Śleszyński Monitoring rzeczywistych zmian w przestrzeni jako podstawa kształtowania rozwoju regionalnego i lokalnego .....	53
Wiesława Gierańczyk Wykonujący pracę w Polsce – szybciej, częściej, na niższych poziomach agregacji .....	83
Piotr Szukalski, Justyna Wiktorowicz Emeryci uzyskujący świadczenia niższe niż emerytura minimalna – próba ujęcia przestrzennego .....	99
Ewa Giermanowska, Albert Izdebski Polityki wspierania młodych ludzi na rynku pracy w kontekście wybranych regionalnych uwarunkowań demograficzno-społecznych .....	115
Sławomir Kalinowski, Oskar Szczygieł, Dominika Zwęglińska-Gałęcka W kierunku dobrobytu – badania nad ubóstwem i wykluczeniem społecznym na Ma- zowszu .....	141
Paweł Janukowicz Wpływ europejskiej polityki spójności na konkurencyjność województwa warmińsko- mazurskiego – studium przypadku skuteczności polityk publicznych .....	159



## Wprowadzenie

Logika politycznej odpowiedzi na wyzwania społeczno-demograficzne wymaga znajomości przestrzennego zróżnicowania tych wyzwań. Rzadko bowiem – choćby z uwagi na zróżnicowanie struktury ludności ze względu na podstawowe cechy społeczno-demograficzne – analizowane zjawiska i wynikające z nich potrzeby charakteryzują się brakiem różnic w układzie przestrzennym. Zaznaczyć należy, iż polityczna odpowiedź na wyzwania jest zazwyczaj tym bardziej skuteczna, im informacje na temat wyzwań odnoszą się do niższego poziomu dezagregacji w przestrzeni. Wówczas szczegółowe dane wskazujące na konieczność podjęcia działań i na uwarunkowania wyzwań umożliwiają nie tylko bardziej dopasowane do potrzeb podejmowanie szczegółowych decyzji, ale również zwiększają liczbę decydentów świadomie działających na niższych szczeblach administracji publicznej.

Niniejsza publikacja – bazując na powyższych przesłankach – skupia się na próbie przedstawienia uwarunkowań i skali istniejącego zróżnicowania we współczesnej Polsce na przykładzie kilku wybranych zjawisk społeczno-demograficznych. Autorzy poszczególnych artykułów szukają odpowiedzi na trzy główne pytania: jakie są przyczyny występujących zróżnicowań przestrzennych?, w jaki sposób możemy owe różnice monitorować?, jak przekładać wiedzę o występującym zróżnicowaniu na decyzje polityczne?

W pierwszym artykule pt. *Historyczne i współczesne przesłanki terytorialnego zróżnicowania ludnościowego Polski* Piotr Łysoń podejmuje próbę delimitacji jednorodnych – z punktu widzenia współczesnej sytuacji i dynamiki zmian społecznych – regionów, uwzględniając uwarunkowania historyczne i współczesne procesy tworzenia się obszarów metropolitalnych.

Dominika Rogalińska w opracowaniu zatytułowanym *Metody i zakres badań zróżnicowań przestrzennych w badaniach GUS* przedstawia nowe podejście do uwzględniania aspektu przestrzennego wykorzystywanego przez instytucje statystyki publicznej, a mianowicie działania odnoszące się do prac metodologicznych i analitycznych związanych z podziałami terytorialnymi i funkcjonalnymi, jak również rozwój badań związanych z wykorzystaniem nowych metod i źródeł danych.

W następnym rozdziale pt. *Monitoring rzeczywistych zmian w przestrzeni jako podstawa kształtowania rozwoju regionalnego i lokalnego* Przemysław Śleszyński poszukuje optymalnej jednostki odniesienia dla badań przestrzennych oraz ocenia dostępność i jakość danych pochodzących z różnych źródeł informacyjnych z perspektywy ich wartości dla polityk rozwoju regionalnego i lokalnego.

Opracowanie zatytułowane *Wykonujący pracę w Polsce – szybciej, częściej, na niższych poziomach agregacji* autorstwa Wiesławy Gierańczyk poświęcone jest dzia-

łaniom instytucji statystyki publicznej mającym na celu dostarczenie użytkownikom coraz bardziej szczegółowych i aktualnych danych o jednej ze składowych zasobów pracy – o osobach wykonujących pracę – zgodnie z potrzebami wspomnianych użytkowników.

Piotr Szukalski i Justyna Wiktorowicz w artykule *Emeryci uzyskujący świadczenia niższe niż emerytura minimalna – próba ujęcia przestrzennego* wskazują na wyłaniające się zjawisko „emerytur groszowych” i próbują wyjaśnić przyczyny przestrzennego zróżnicowania tego zjawiska we współczesnej Polsce.

Z kolei Ewa Giermanowska i Albert Izdebski w opracowaniu *Polityki wspierania młodych ludzi na rynku pracy w kontekście wybranych regionalnych uwarunkowań demograficzno-społecznych* skupiają się na odmiennej fazie życia – osobach rozpoczynających dorosłość – analizując kierunki polityki młodzieżowej w obszarze rynku pracy i zatrudnienia w ostatnich latach z punktu widzenia uwzględniania w nich wyzwań związanych ze zróżnicowaniem przestrzennym.

Dwa ostatnie opracowania prezentują badania koncentrujące się na poszczególnych województwach.

Grupa pracowników Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (Sławomir Kalinowski, Oskar Szczygieł, Dominika Zwęglińska-Gałecka) w artykule *W kierunku dobrobytu – badania nad ubóstwem i wykluczeniem na Mazowszu* przedstawia wyniki badań prezentujących najważniejsze przyczyny i konsekwencje ubóstwa, ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa energetycznego, identyfikując obszary, w których konieczne są działania na rzecz ludności województwa mazowieckiego.

Z kolei Paweł Janukowicz w opracowaniu *Wpływ europejskiej polityki spójności na konkurencyjność województwa warmińsko-mazurskiego – studium przypadku skuteczności polityk publicznych* podejmuje próbę ustalenia, czy realizacja polityki spójności ze środków europejskich wpłynęła na zwiększenie konkurencyjności Warmii i Mazur na tle innych województw.

Opracowanie to jest rezultatem zorganizowanej w listopadzie 2023 r. przez Rządową Radę Ludnościową konferencji zatytułowanej *Demograficzne zróżnicowanie przestrzenne Polski. Konsekwencje społeczne i ekonomiczne*<sup>1</sup>. Część uczestników zdecydowała się na przygotowanie pisemnej wersji przedstawionych wystąpień, za co serdecznie dziękujemy!

Andrzej Gałzka  
Piotr Szukalski

---

<sup>1</sup> Szczegółowy program konferencji dostępny jest na stronie RRL: <https://stat.gov.pl/wydarzenia/konferencje/konferencja-naukowa-pt-demograficzne-zroznicowanie-przestrzenne-polski-konsekwencje-spoeczne-i-ekonomiczne,24,1.html>.

# Historyczne i współczesne przesłanki terytorialnego zróżnicowania ludnościowego Polski

Piotr Łysoń<sup>a</sup>

**Streszczenie.** Analizie poddane zostały dwa wymiary: regiony uwarunkowane historycznie oraz ich podział na obszary największych aglomeracji i te, które są poza nimi. Oba wymiary mają wpływ na dynamikę liczby ludności. Dla dyskusji o współczesnych uwarunkowaniach sytuacji społeczno-gospodarczej i jej zmianach największe znaczenie mają uwarunkowania najpóźniejsze lub trwające najdłużej. Spośród analizowanych regionów uwarunkowanych historycznie jedynie w d. zaborze pruskim w granicach II Rzeczypospolitej i w Galicji wystąpił niewielki, ale jednak wzrost liczby mieszkańców w ostatnich 10 latach – w pozostałych 3 regionach uwarunkowanych historycznie wystąpił spadek liczby mieszkańców, najsilniejszy na Ziemiach Zachodnich i Północnych (o prawie 4%) i w d. zaborze rosyjskim (o niemal 3%), a na terenie woj. śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej – podobny do przeciętnego tempa spadku liczby mieszkańców w Polsce w okresie 2013–2023.

Potwierdza się silny wzrost liczby ludności w okresie 2013–2023 w aglomeracjach największych miast regionów uwarunkowanych historycznie: Warszawy, Krakowa, Wrocławia, Poznania oraz Gdańska i Gdyni. Z drugiej strony na terenie konurbacji śląskiej, zarówno w części wchodzącej w skład woj. śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej, jak i w części odzyskanej w 1945 r., w okresie ostatnich 10 lat wystąpił silny spadek liczby mieszkańców. Na obszarach poza aglomeracjami największych miast w poszczególnych regionach lub subregionach uwarunkowanych historycznie wystąpiło zróżnicowane tempo spadku liczby mieszkańców, choć dla większości z nich wyniosło ok. 5–6%. Ciekawą obserwacją jest, że pozaaglomeracyjne obszary w regionach uwarunkowanych historycznie o najkorzystniejszej dynamice zmian liczby mieszkańców (niski spadek lub wzrost) układają się w dwa ramiona litery L (d. zabór pruski i woj. śląskie w granicach II Rzeczypospolitej, Galicja).

**Słowa kluczowe:** region uwarunkowany historycznie, ludność, obszary aglomeracyjne, gęstość zaludnienia, dynamika zmian

## Historical and contemporary factors influencing territorial diversity of population dynamics in Poland

**Abstract.** There have been analyzed two dimensions: historically conditioned regions and their division into the largest urban agglomerations and other areas. Both dimensions influence population dynamics. Contemporary conditions of socio-economic situation and its changes are influenced to the greatest extent by the latest or long-lasting historical conditions. Among analyzed regions historically conditioned, in only two: former Prussian partition regained by Poland after the Great War and Galicia in the former Austrian partition of Poland there occurred population growth in the last 10 years. In other three regions historically conditioned there

---

<sup>a</sup> Zastępca dyrektora Departamentu Badań Społecznych i Rynku Pracy w Głównym Urzędzie Statystycznym. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6145-7827>.



occured population decline, the most significant in the Western and Northern Territories of Poland (by almost 4%) and in the former Russian partition (by almost 3%). In the area of the Śląskie Voivodship regained by Poland after the Great War the decline was similar to the average for Poland in the period 2013–2023.

There has been confirmed the significant population growth in the period 2013–2023 in urban agglomerations of the largest cities of historically conditioned regions: Warszawa (Warsaw), Kraków (Cracow), Wrocław, Poznań as well as Gdańsk and Gdynia. On the other hand in the area of conurbation of Katowice (in both its parts: in the area of the Śląskie Voivodship regained by Poland after the Great War and in the regained after World War II Western and Northern Territories of Poland) in the period 2013–2023 there occurred significant population decline. In the areas outside the largest urban agglomerations of the regions historically conditioned the decline of population was different, however for majority of them population dropped by 5–6% in the period 2013–2023. There have been noticed, which is interesting, that among areas outside the largest urban agglomerations in the regions historically conditioned relatively positive population dynamics compared to the national average occurred in the area similar to letter „L” (the former Prussian partition and Śląskie Voivodship regained by Poland after the Great War as well as Galicia in the former Austrian partition of Poland).

**Keywords:** historically conditioned region, population, urban agglomerations, population density, dynamics of change

## Wprowadzenie

W publikacjach opisujących zróżnicowania terytorialne w Polsce dominują porównania między województwami. Dają one obraz bardzo uproszczony, który nie odzwierciedla znacznie większych odmienności wewnątrz województw, wynikających choćby ze zróżnicowania struktur gospodarczych i dynamiki rozwoju pomiędzy silnie rozwijającymi się dużymi aglomeracjami wraz z powiązanymi z nimi funkcjonalnie obszarami wiejskimi a obszarami peryferyjnie położonymi w województwach. Rzadko podnoszone są uwarunkowania historyczne współczesnej sytuacji i dynamiki zmian społecznych, w tym ludnościowych lub gospodarczych. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostały zmiany ludnościowe, jakie zaszły pomiędzy rokiem 2013 a 2023 w regionach uwarunkowanych historycznie, oraz ich wewnętrzne zróżnicowanie według podziału na największe aglomeracje i obszary pozostające po wyłączeniu obszarów aglomeracyjnych. Przedstawiona w opracowaniu analiza zmian ludnościowych, pomimo swej prostoty, pozwala na wychwycenie kluczowych, występujących współcześnie różnic pomiędzy regionami uwarunkowanymi historycznie i ich wyodrębnionymi częściami.

## Regiony uwarunkowane historycznie

W dyskusji na temat historycznego zróżnicowania Polski najczęściej pojawiają się regiony historyczne. Jednak dla rozważań o współczesnych uwarunkowaniach sytuacji społeczno-gospodarczej i jej zmianach największe znaczenie mają okoliczności najpóźniejsze lub trwające najdłużej. Do takich uwarunkowań na obecnym teryto-

rium Polski ukształtowanym w wyniku decyzji terytorialnych podejmowanych w trakcie i po zakończeniu II wojny światowej należą przede wszystkim:

- 1) fakt przesunięcia granic Polski w 1945 r. – utrata niemal 1/2 terytorium II Rzeczypospolitej i odzyskanie Ziem Zachodnich i Północnych;
- 2) istnienie II Rzeczypospolitej w granicach ukształtowanych w okresie 1918–1922;
- 3) stuletni (po Kongresie Wiedeńskim z 1815 r.) okres podziału ziem polskich w okresie rozbiorów pomiędzy Rosję, Prusy (Niemcy) i Austrię (Austro-Węgry) w okresie dynamicznego rozwoju infrastruktury, osadnictwa, przemysłu, zmian w strukturze gospodarowania ziemią i statusu ludności wiejskiej<sup>1</sup>;
- 4) granice zasięgu I Rzeczypospolitej w okresie przedrozbiorowym w XVIII w.;
- 5) wewnętrzne zróżnicowanie Ziem Zachodnich i Północnych odzyskanych w 1945 r.;
- 6) zróżnicowanie zjawisk lub ich natężenia w objętym współczesnymi granicami Polski d. zaborze rosyjskim.

W oparciu o powyższe przesłanki na obecnym terytorium Polski wyodrębnione zostały następujące regiony uwarunkowane historycznie<sup>2</sup>:

1. D. zabór rosyjski (kongresowe Królestwo Polskie lub Kongresówka<sup>3</sup>) podzielone wzdłuż Wisły, Narwi i Pisy na części:
  - a) wschodnią;
  - b) zachodnią.
2. Galicja (d. zabór austriacki).
3. D. zabór pruski w granicach II Rzeczypospolitej (Wielkopolska i Pomorze).
4. Województwo śląskie w granicach II Rzeczypospolitej.
5. Ziemie Zachodnie i Północne odzyskane w 1945 r. z wyodrębnionymi częściami<sup>4</sup>:
  - a) ziemie odzyskane po rozbiorach:
    - Gdańsk, Powiśle i Warmia,
    - obszar „prałatury piłskiej” (zachodnie krańce Wielkopolski i Pomorza Gdańskiego);
  - b) Mazury;
  - c) Pomorze Zachodnie z ziemią lubuską;
  - d) Śląsk z wyodrębnieniem części:
    - Dolny Śląsk z Łużycami,
    - Górny Śląsk Opolski<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Wcześniejsze granice rozbiorów były inne i przetrwały do 1807 r.

<sup>2</sup> Za Łysonń i in. (2018).

<sup>3</sup> Dla czytelności opisu Kongresówka została utożsamiona z d. zaborem rosyjskim w obecnych granicach Polski, pomimo iż objęty zaborem rosyjskim relatywnie mały obszar wokół Białegostoku nie należał do kongresowego Królestwa Polskiego.

<sup>4</sup> Podział uszczegółowiony w stosunku do Łysonń i in. (2018).

<sup>5</sup> Górny Śląsk Opolski został wyodrębniony jako specyficzna część Ziem Zachodnich i Północnych, charakteryzująca się dużym udziałem ludności autochtonicznej. Z tego powodu w opracowaniu: Śleszyński i in. (2023), s. 369–395, subregion ten został połączony z d. zaborem pruskim w granicach II Rzeczypospolitej. Granica pomiędzy Górnym a Dolnym Śląskiem biegnie wzdłuż Nysy Kłodzkiej i Stobrawy.

Przedstawione powyżej regiony uwarunkowane historycznie zostały zilustrowane na poniższej mapie.

**Ryc. 1.** Regiony uwarunkowane historycznie w granicach III RP



Źródło: Lysoń i in. (2018).

## Współczesne zróżnicowanie regionów uwarunkowanych historycznie

Analizie poddane zostały zmiany ludnościowe w przedstawionych powyżej regionach uwarunkowanych historycznie. W tabl. 1 ujęte zostały dane o powierzchni, liczbie mieszkańców, jej zmianie w okresie 10 lat i gęstości zaludnienia w 5 podstawowych regionach uwarunkowanych historycznie.

**Tabl. 1.** Dane ludnościowe dla regionów uwarunkowanych historycznie

Region	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Ludność w tys. w 2023 r.	Zmiana 2023/2013 w %	Gęstość zaludnienia/1 km <sup>2</sup>
<b>Polska</b> .....	<b>312,7<sup>6</sup></b>	<b>37 766</b>	<b>-1,8</b>	<b>121</b>
D. zabór rosyjski (Kongresówka)	129,2	14 512	-2,6	112
Galicja .....	32,2	5 656	0,3	176
D. zabór pruski w II RP .....	43,8	5 605	1,1	128
Woj. śląskie w II RP .....	4,3	2 132	-1,7	496
Ziemie Zachodnie i Północne .....	103,2	9 861	-3,8	96

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W podziale na 5 podstawowych regionów uwarunkowanych historycznie największymi, zarówno pod względem obszaru, jak i liczby mieszkańców, są kongresowe Królestwo Polskie (Kongresówka) oraz Ziemie Zachodnie i Północne obejmujące odpowiednio: 38 i 26% ludności oraz 41 i 33% terytorium Polski w obecnych granicach<sup>7</sup>.

Największą gęstością zaludnienia (496 os./km<sup>2</sup>) charakteryzuje się obszar d. województwa śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej, które powstało z zamieszkanym w większości przez ludność polską ziem przywróconych Polsce po I wojnie światowej, należących do historycznego Śląska, który od czasu aneksji większości Śląska przez Prusy w wyniku zbrojnej napaści w połowie XVIII w. był podzielony pomiędzy Prusy (Niemcy) oraz Śląsk pozostający pod władzą austriackich Habsburgów do 1918 r. (m.in. Śląsk Cieszyński).

Wysoką gęstością zaludnienia charakteryzuje się również Galicja (d. zabór austriacki) – 176 os./km<sup>2</sup>, co jest związane z gęstym osadnictwem na obszarach wiejskich. O ile na terenie dawnych zaborów rosyjskiego i pruskiego odzyskanych po I wojnie światowej w obecnych granicach Polski gęstość zaludnienia nie odbiega mocno od średniej dla całego kraju (odpowiednio: 112, 128 i 121 os./km<sup>2</sup>), to jest ona wyraźnie niższa na Ziemiach Zachodnich i Północnych (średnio 96 os./km<sup>2</sup>).

W latach 2013–2023 najbardziej spadła liczba mieszkańców na Ziemiach Zachodnich i Północnych (o 3,8%) i w d. zaborze rosyjskim (w Kongresówce – o 2,6%) i to pomimo dynamicznego rozwoju aglomeracji warszawskiej. Wzrosła natomiast liczba mieszkańców w d. zaborze pruskim (w części odzyskanej przez II Rzeczpospolitą – w Wielkopolsce i na Pomorzu – o 1,1%). Na obszarze d. woj. śląskiego w granicach

<sup>6</sup> Dane o powierzchni Polski pochodzą sprzed włączenia obszaru Zatoki Gdańskiej, co mocno wpływa na gęstość zaludnienia w sąsiadujących z nią gminach.

<sup>7</sup> W opracowaniu nie uwzględniono zmiany terytorium Polski polegającej na włączeniu obszaru Zatoki Gdańskiej. W związku z tym terytorium naszego kraju ma powierzchnię 312,7 tys. km<sup>2</sup>, a powierzchnia pow. puckiego, Gdyni, Sopotu, Gdańska i powierzchni nowodworskiego pozostały takie jak w latach poprzednich. W innym przypadku zwiększenie powierzchni tych jednostek terytorialnych miałoby ogromny wpływ na powierzchnię i gęstość zaludnienia kilku analizowanych w opracowaniu regionów lub subregionów uwarunkowanych historycznie lub ich części.

II Rzeczypospolitej spadek liczby mieszkańców w okresie 10 lat wyniósł 1,7% i był zbliżony do odnotowanego dla całej Polski, natomiast w Galicji liczba mieszkańców w tym okresie niemal się nie zmieniła (minimalny wzrost o 0,2%). Ten wynik wskazuje na istotne różnice w dynamice zmian ludnościowych w regionach uwarunkowanych historycznie. Ważnym pytaniem jest, na ile wynikają one z czynników mających swoje źródło w uwarunkowaniach historycznych, a na ile są pochodną współczesnej struktury ludności, w szczególności według stopnia zurbanizowania.

W przypadku 2 największych regionów uwarunkowanych historycznie warto przeanalizować ich wewnętrzne zróżnicowanie.

Kongresowe Królestwo Polskie powstało w następstwie ustaleń kongresu wiedeńskiego z 1815 r. z większej części Księstwa Warszawskiego<sup>8</sup> istniejącego w latach 1807–1815. Mimo nazwy kongresowe Królestwo Polskie nie było niepodległym państwem polskim i po krótkim okresie ograniczonej samodzielności z czasem stało się prowincją pod zaborem rosyjskim. Ze względu na niewielkie różnice pomiędzy tą częścią terytorium Polski w obecnych granicach, która była pod zaborem rosyjskim, a terytorium kongresowego Królestwa Polskiego<sup>9</sup> w opracowaniu używane jest pojęcie kongresowe Królestwo Polskie lub Kongresówka na określenie d. zaboru rosyjskiego na terytorium Polski w obecnych granicach.

Ze względu na odmiennosc kilku istotnych zjawisk Kongresówka została podzielona linią Wisły, Narwi i Bugu<sup>10</sup>.

W części wschodniej kongresowego Królestwa Polskiego dochodziło do większości bitew powstania listopadowego, z większą intensywnością występowały bitwy z czasów powstania styczniowego, a przede wszystkim we wschodniej części Kongresówki ze znacznie większą intensywnością i na większym obszarze miała miejsce inwazja bolszewicka w 1920 r. Znacznie wcześniej też, bo już w połowie 1944 r., armia sowiecka zajęła te tereny pod koniec II wojny światowej, wypierając Niemców, ale jednocześnie wprowadzając rządy PKWN i represje NKWD wobec żołnierzy Armii Krajowej.

Z kolei w zachodniej części Kongresówki miały miejsce migracje zarobkowe do zaboru pruskiego, rozwój przemysłu w II połowie XIX w. i na początku XX w., m.in. w Łodzi i Zagłębiu Dąbrowskim, a w czasie II wojny światowej znaczna część terenów d. zaboru rosyjskiego została przez niemieckich okupantów włączona do III Rzeszy, co oznaczało jeszcze silniejsze represje w porównaniu z okupacją na tym terenie Polski, z którego Niemcy utworzyli Generalną Gubernię.

---

<sup>8</sup> Księstwo Warszawskie obejmowało części wszystkich 3 zaborów: rosyjskiego, pruskiego i austriackiego.

<sup>9</sup> Północne krańce kongresowego Królestwa Polskiego na lewym brzegu Niemna są obecne w granicach Republiki Litewskiej, a z kolei środkowo-wschodnia i południowa część współczesnego woj. podlaskiego były w zaborze rosyjskim, ale poza Kongresówką.

<sup>10</sup> Za Łysoń i in. (2018).

**Tabl. 2.** Dane ludnościowe dla kongresowego Królestwa Polskiego

Region	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Ludność w tys. w 2023 r.	Zmiana 2023/2013 w %	Gęstość zalud- nienia/1 km <sup>2</sup>
<b>D. zabór rosyjski (Kongresówka) .....</b>	<b>129,2</b>	<b>14 512</b>	<b>-2,6</b>	<b>112</b>
Kongresówka cz. zachodnia .....	71,9	9 366	-3,0	130
Kongresówka cz. wschodnia .....	57,3	5 146	-1,8	90

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Część wschodnia Kongresówki, do której zaliczona jest także prawobrzeżna Warszawa, charakteryzuje się niską gęstością zaludnienia (90 os./km<sup>2</sup>), ale jednocześnie mniejszym tempem spadku liczby mieszkańców niż część zachodnia – odpowiednio 1,8 wobec 3,0% w latach 2013–2023. Jest to interesujące zjawisko warte zbadania, dlaczego w słabiej rozwiniętej gospodarczo i słabiej zaludnionej wschodniej Kongresówce tempo spadku liczby mieszkańców w okresie 10 lat było takie, jak średnio w Polsce, a jednocześnie o ponad 1 p.proc. niższe niż w części zachodniej, w której gęstość zaludnienia jest nieco wyższa (130 os./km<sup>2</sup>) niż w całej Polsce. Częściowa odpowiedź na to pytanie jest zawarta w dalszej części niniejszego opracowania w odniesieniu do struktury osadniczej. Warto jednak postawić pytanie: czy na niższe tempo spadku liczby mieszkańców we wschodniej w porównaniu z zachodnią częścią Kongresówki nie ma wpływu także głębsze zakorzenienie w tradycyjnych wartościach<sup>11,12?</sup>

Ziemie Zachodnie i Północne są znacząco zróżnicowane wewnętrznie, a łączy je data powrotu w granice Polski w 1945 r. i dominujące osadnictwo z okresu po II wojnie światowej, z istotnym, a w wielu powiatach dominującym udziałem Kresowian – osób przymusowo wysiedlonych z utraconych przez Polskę Kresów Wschodnich II Rzeczypospolitej<sup>13</sup>.

Ze względów historycznych Ziemie Zachodnie i Północne można podzielić na 4 części:

1. Ziemie d. zaboru pruskiego, utracone w XVIII w., a odzyskane z opóźnieniem w 1945 r., obejmujące Gdańsk, Powiśle, Warmię, oraz zachodnie obrzeża historycznej Wielkopolski i Pomorza Gdańskiego (w okresie między I a II wojną światową stanowiące „prałaturę pilską”<sup>14</sup>).

<sup>11</sup> W kilku wymiarach wskaźniki przywiązania do patriotyzmu, Polski, własnej miejscowości, parafii są o kilka punktów procentowych wyższe we wschodniej Kongresówce niż w zachodniej – za Łyson i in. (2018).

<sup>12</sup> Wschodnia część Kongresówki charakteryzuje się wyższym poziomem religijności niż część zachodnia – za Śleszyński i in. (2023), s. 369–395 oraz za Łyson (2016), s. 229–238.

<sup>13</sup> Za Narodowy Atlas Polski (1973–1976) (L. Kosiński, Zmiany ludnościowe związane z odzyskaniem Ziemi Zachodnich i Północnych).

<sup>14</sup> „Pralatura pilska” była jednostką kościelną ustanowioną w 1920 r. na terenie ziem na zachód od granic II Rzeczypospolitej, które do rozbiorów należały do Polski, a nie zostały odzyskane po I wojnie światowej.

2. Mazury, a ściślej – obszar d. Prus Książęcych (wcześniej do 1525 r. Prus Zakonnych)<sup>15</sup> w obecnych granicach Polski, które w latach 1466–1657 stanowiły lenno Korony Królestwa Polskiego i gdzie występowało przez wieki liczne osadnictwo polskie pochodzące z Mazowsza.
3. Pomorze Zachodnie i ziemia lubuska, które łączy najdłuższy na Ziemiach Zachodnich i Północnych okres pozostawania poza Polską<sup>16</sup> – w przypadku Pomorza Zachodniego<sup>17</sup> od XII w., a ziemi lubuskiej – od XIII w. oraz wielowiekowa dominacja protestantyzmu od XVI w.
4. Śląsk<sup>18</sup>, który charakteryzuje się szczególną historią: od X do XIV w. pozostawał w granicach Polski włącznie z okresem rozbitcia dzielnicowego, następnie stał się zależny od Czech (w tym przez 55 lat rządzonych przez polskich Jagiellonów<sup>19</sup>), a od XVI w. stał się częścią monarchii austriackich Habsburgów<sup>20</sup>; w wieku XVIII został zbrojnie napadnięty i na 200 lat anektowany przez Prusy, zachowując wszakże do XIX w. związki z Polską<sup>21</sup>.

**Tabl. 3.** Dane ludnościowe dla Ziem Zachodnich i Północnych

Region	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Ludność w tys. w 2023 r.	Zmiana 2023/2013 w %	Gęstość zaludnienia/1 km <sup>2</sup>
<b>Ziemie Zachodnie i Północne .....</b>	<b>103,2</b>	<b>9 861</b>	<b>-3,8</b>	<b>96</b>
D. zabór pruski odzyskany w 1945 r. ....	18,6	1 740	-0,4	93
Mazury .....	17,1	828	-6,8	48
Pomorze Zachodnie i ziemia lubuska	29,5	2 115	-4,4	72
Śląsk .....	38,0	5 179	-3,7	136

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Największym z ww. subregionów Ziem Zachodnich i Północnych jest Śląsk, o liczbie mieszkańców i obszarze porównywalnymi z Galicją. Na Śląsku mieszka niemal 53% ludności Ziem Zachodnich i Północnych, a jego obszar to prawie 37% powierzchni ziem odzyskanych po II wojnie światowej. Na Śląsku w ramach Ziem

<sup>15</sup> Bez powiatu działdowskiego, który został odzyskany po I wojnie światowej i stał się częścią terytorium II Rzeczypospolitej.

<sup>16</sup> Poza małymi obszarami historycznych Łużyc i ziemi kłodzkiej, które w dalekiej przeszłości krótko należały do Polski.

<sup>17</sup> Mimo iż na Pomorzu Zachodnim przez kilka wieków istniało księstwo lub księstwa Gryfitów, które okresowo stanowiły lenno Korony Królestwa Polskiego, a ich władcy wywodzili się spośród Słowian, ze względu na wielokrotne zmiany granic i wygaśnięcie rodu Gryfitów w 1637 r. przeważało późniejsze wspólne doświadczenie historyczne z ziemią lubuską i długi okres pozostawania poza granicami Polski.

<sup>18</sup> Z dołączonymi małymi obszarami Łużyc i ziemi kłodzkiej oraz bez zachodniej części pow. kępińskiego, która znalazła się w granicach II Rzeczypospolitej.

<sup>19</sup> Syn i wnuk króla Polski Kazimierza Jagiellończyka (Władysław i Ludwik).

<sup>20</sup> W czasach panowania czeskiego, a następnie austriackich Habsburgów na Śląsku istniały odrębne księstwa Piastów Śląskich, ostatnie do 1675 r.

<sup>21</sup> Do 1821 r. diecezja wrocławska wchodziła w skład metropolii gnieźnieńskiej.

Zachodnich i Północnych średnia gęstość zaludnienia (136 os./km<sup>2</sup>) jest wyższa niż przeciętna dla Polski i dużo wyższa niż przeciętna dla ziem odzyskanych w 1945 r.

Wśród 4 wyodrębnionych subregionów najniższa gęstość zaludnienia charakteryzuje Mazury (48 os./km<sup>2</sup>) i Pomorze Zachodnie z ziemią lubuską (72 os./km<sup>2</sup>), co jest związane z brakiem największych ośrodków miejskich na tym terenie<sup>22</sup>. Również w tych dwóch subregionach uwarunkowanych historycznie tempo spadku liczby ludności w okresie 2013–2023 było najsilniejsze – na Mazurach (o 6,8%) oraz Pomorzu Zachodnim z ziemią lubuską (o 4,4%). Na Śląsku tempo spadku liczby mieszkańców (o 3,7%) w okresie 2013–2023 było podobne jak dla całych Ziem Zachodnich i Północnych. Na terenie d. zaboru pruskiego odzyskanym w 1945 r. liczba mieszkańców niemal się nie zmieniła (niewielki spadek o 0,4%), choć trzeba pamiętać o zróżnicowaniach wewnętrznych, które są przedstawione poniżej.

**Tabl. 4.** Dane ludnościowe dla ziem d. zaboru pruskiego odzyskanych w 1945 r.

Region	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Ludność w tys. w 2023 r.	Zmiana 2023/2013 w %	Gęstość zaludnienia/1 km <sup>2</sup>
<b>D. zabór pruski odzyskany w 1945 r.</b>	<b>18,6</b>	<b>1 740</b>	<b>-0,4</b>	<b>93</b>
Gdańsk, Powiśle, Warmia .....	8,6	1 297	1,3	151
„Prawatura pilska” .....	10,0	443	-5,1	44

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Obie części d. zaboru pruskiego odzyskane w 1945 r. różnią się znacząco: na terenie „prałatury pilskiej”, pozbawionej dużych miast, gęstość zaludnienia jest bardzo niska (44 os./km<sup>2</sup>) i w okresie 2013–2023 wystąpił spadek liczby mieszkańców o 5,1%. Natomiast obszar Gdańska, Powiśla i Warmii, obejmujący także część aglomeracji gdańskiej, charakteryzuje się gęstością zaludnienia (151 os./km<sup>2</sup>) powyżej średniej dla Polski. W tej części Ziem Zachodnich i Północnych wystąpił niewielki wzrost liczby mieszkańców o 1,3% w okresie 2013–2023.

Historyczna linia podziału pomiędzy Górnym i Dolnym Śląskiem biegnie wzdłuż Nysy Kłodzkiej i Stobrawy. Jest ona zbliżona do granic obszaru plebiscytowego na Górnym Śląsku po I wojnie światowej – na Górnym Śląsku bowiem pomimo wielowiekowej germanizacji do początku XX w. zachowała się liczna, a w wielu miejscach większościowa, społeczność polska. Także po 1945 r. Górny Śląsk Opolski<sup>23</sup>, stanowiący część Ziem Zachodnich i Północnych, ma swoją specyfikę związaną z pozostaniem po II wojnie światowej do dziś licznej autochtonicznej społeczności pogranicza, której tożsamość jest złożona i określana jako polska, śląska lub niemiecka,

<sup>22</sup> Szczecin, choć jest dużym miastem liczącym niemal 400 tys. mieszkańców, nie należy do klasy największych polskich miast.

<sup>23</sup> Obejmuje zarówno ziemie wchodzące w skład woj. opolskiego, jak i fragment woj. śląskiego z Gliwicami, Zabrzem i Bytomiem.



a często jako jednocześnie śląska i polska, co potwierdzają także wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań (NSP) 2021.

Gęstość zaludnienia na Śląsku (136 os./km<sup>2</sup>) jest wyższa niż przeciętna dla Polski. Mimo większej gęstości zaludnienia na Górnym Śląsku Opolskim (187 os./km<sup>2</sup>) odzyskanym w 1945 r. wystąpił tam największy spadek liczby mieszkańców – o 8,0% w okresie 2013–2023. Natomiast na Dolnym Śląsku z Łużycami, gdzie gęstość zaludnienia (124 os./km<sup>2</sup>) jest podobna do przeciętnej, spadek liczby mieszkańców w ciągu ostatnich 10 lat był zbliżony (o 2,0%) do średniej krajowej (o 1,8%), ale znacznie mniejszy niż przeciętny dla Ziemi Zachodnich i Północnych (o 3,8%).

**Tabl. 5.** Dane ludnościowe dla Śląska na terenie Ziemi Zachodnich i Północnych

Region	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Ludność, w tys. w 2023 r.	Zmiana 2023/2013 w %	Gęstość zalud- nienia/1 km <sup>2</sup>
<b>Śląsk</b> .....	<b>38,0</b>	<b>5 179</b>	<b>-3,7</b>	<b>136</b>
Dolny Śląsk i Łużyce .....	30,6	3 797	-2,0	124
Górny Śląsk Opolski .....	7,4	1 381	-8,0	187

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Warto sprawdzić, jaki wpływ na zmiany ludnościowe w regionach uwarunkowanych historycznie ma zróżnicowanie pomiędzy dużymi aglomeracjami a pozostałymi obszarami w poszczególnych regionach lub subregionach.

W pierwszej kolejności analizie poddane zostały Kongresówka (z podziałem na części zachodnią i wschodnią) i Galicja, z wyodrębnieniem ich największych miast, odpowiednio Warszawy (z podziałem na lewo- i prawobrzeżną) i Krakowa wraz z ich aglomeracjami.

Za aglomerację warszawską na terenie zachodniej części Kongresówki przyjęto lewobrzeżną Warszawę i podregion warszawski zachodni obejmujący powiaty: piaszczyński, pruszkowski, grodziski, warszawski zachodni i nowodworski.

Aglomerację warszawską we wschodniej Kongresówce stanowią prawobrzeżna Warszawa oraz podregion warszawski wschodni obejmujący powiaty: otwocki, miński, wołomiński i legionowski.

Za aglomerację krakowską na terenie Galicji przyjęto Kraków, galicyjską część pow. krakowskiego oraz pow. wielicki.

**Tabl. 6.** Dane ludnościowe dla Kongresówki i Galicji z aglomeracjami największych miast

Region	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Ludność w tys. w 2023 r.	Zmiana 2023/2013 w %	Gęstość zaludnienia/1 km <sup>2</sup>
Warszawa lewobrzeżna i podregion warszawski zachodni .....	2,7	1 905	11,8	698
Kongresówka – część zachodnia bez aglomeracji warszawskiej .....	69,2	7 461	-6,2	108
Warszawa prawobrzeżna i podregion warszawski wschodni .....	3,4	1 354	11,1	401
Kongresówka – część wschodnia bez aglomeracji warszawskiej .....	53,9	3 792	-5,7	70
Kraków z aglomeracją .....	1,5	1 186	9,1	777
Galicja bez aglomeracji krakowskiej .....	30,7	4 470	-1,8	146

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W Kongresówce i Galicji na obszarze największych aglomeracji<sup>24</sup> wystąpił w okresie 2013–2023 znaczący wzrost liczby mieszkańców odpowiednio o ponad 11% (zarówno w zachodniej (11,8%), jak i wschodniej (11,1%) części aglomeracji warszawskiej) i ponad 9% w aglomeracji krakowskiej na obszarze, który w przeszłości był w Galicji w zaborze austriackim<sup>25</sup>.

W Kongresówce na obszarach poza aglomeracją warszawską wystąpił spadek liczby mieszkańców w tym okresie w części zachodniej o 6,2%, a we wschodniej – o 5,7%. Spadki te były zatem bardzo podobne na poziomie ok. 6%, tak jak i podobne były wzrosty w zachodniej i wschodniej części aglomeracji warszawskiej na poziomie 11–12%. Można zatem stwierdzić, że analizowana wcześniej różnica o 1 p.proc. tempa spadku liczby mieszkańców pomiędzy zachodnią a wschodnią częścią Kongresówki jest w dużym stopniu konsekwencją wyższego udziału ludności aglomeracji warszawskiej w strukturze ludności wschodniej części Kongresówki (prawie 26%) w porównaniu z zachodnią częścią d. kongresowego Królestwa Polskiego (niecałe 21%), choć warto zauważyć, że w części wschodniej poza aglomeracją warszawską spadek liczby mieszkańców był jednak o 0,5 p.proc. niższy niż poza aglomeracją warszawską w części zachodniej.

W Galicji natomiast na obszarze poza aglomeracją krakowską spadek liczby mieszkańców w tym okresie był relatywnie niewielki i wyniósł 1,8% (na poziomie średniej dla Polski), był więc o ok. 4 p.proc. niższy w porównaniu z obszarem Kongresówki, po wyłączeniu aglomeracji warszawskiej.

Warto także zwrócić uwagę na zróżnicowanie gęstości zaludnienia na obszarach poza największymi aglomeracjami Kongresówki i Galicji. W zachodniej części d. kongresowego Królestwa Polskiego gęstość zaludnienia w 2023 r. była podobna do średniej dla Polski i wyniosła 108 os./km<sup>2</sup>. We wschodniej części Kongresówki bez

<sup>24</sup> Warszawa i Kraków, które z racji swej wielkości i dynamiki rozwoju wraz z Wrocławiem, Poznaniem i Trójmiastem zaliczane są do „wielkiej piątki” – za Śleszyński i in. (2023), s. 369–395.

<sup>25</sup> Poza obszarem analizy jest północna część aglomeracji krakowskiej (północna część pow. krakowskiego i pow. proszowicki, które były w zaborze rosyjskim).

aglomeracji warszawskiej gęstość zaludnienia była dużo niższa i wyniosła jedynie 70 os./km<sup>2</sup>. Natomiast w d. Galicji po wyłączeniu aglomeracji krakowskiej gęstość zaludnienia była dużo wyższa i wynosiła w 2023 r. 146 os./km<sup>2</sup>.

Na obszarze d. zaboru pruskiego w granicach II Rzeczypospolitej jako aglomeracja poznańska wyodrębniony został Poznań wraz z pow. poznańskim, a jako część aglomeracji Gdańska i Gdyni – Gdynia oraz powiaty: kartuski, wejherowski (bez 3 gmin w zachodniej części<sup>26</sup>) i pucki.

W d. woj. śląskim w granicach II Rzeczypospolitej jako obszary aglomeracyjne konurbacji śląskiej ujęte zostały miasta na prawach powiatu: Katowice, Mysłowice, Tychy, Chorzów, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice, Piekary Śląskie oraz powiaty bieruńsko-łędziński i mikołowski.

**Tabl. 7.** Dane ludnościowe dla d. zaboru pruskiego i woj. śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej z aglomeracjami największych miast

Region	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Ludność w tys. w 2023 r.	Zmiana 2023/2013 w %	Gęstość zaludnienia/1 km <sup>2</sup>
Poznań i pow. poznański .....	2,2	984	9,9	455
Gdynia i sąsiadujące powiaty kartuski, wejherowski <sup>27</sup> i pucki .....	2,5	689	8,5	272
D. zabór pruski bez aglomeracji Poznania i Gdyni (Trójmiasta) .....	39,1	3 932	-2,1	101
Miasta i pow. aglomeracyjne w woj. śląskim w granicach II Rzeczypospolitej .....	0,9	1 029	-6,2	1151
Pozostała część woj. śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej .....	3,4	1 102	2,9	320

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Podobnie jak w Kongresówce i Galicji, w okresie 2013–2023 na obszarze aglomeracji największych miast (Poznania i Gdyni (Trójmiasta)) wystąpił znaczący wzrost liczby mieszkańców odpowiednio o niemal 10 oraz 8,5%.

Na obszarze poza tymi aglomeracjami<sup>28</sup> w d. zaborze pruskim w granicach II Rzeczypospolitej liczba mieszkańców spadła o 2,1% (podobnie jak w Galicji), czyli relatywnie mało w porównaniu do innych regionów uwarunkowanych historycznie, po wyłączeniu największych aglomeracji i niewiele więcej niż średnia dla całej Polski w okresie 2013–2023. Gęstość zaludnienia w d. zaborze pruskim po wyłączeniu aglomeracji poznańskiej oraz aglomeracji wokół Gdyni wyniosła 101 os./km<sup>2</sup>, co jest

<sup>26</sup> Należących historycznie do ziemi łębskiej i znajdujących się w okresie międzywojennym na terenie „prałatury pilskiej” poza granicami II Rzeczypospolitej.

<sup>27</sup> Bez gmin: Choczewo, Łęczycze i Gniewino, których obszar w całości lub większej części znajdował się poza terytorium II Rzeczypospolitej.

<sup>28</sup> Są to kolejne 2 aglomeracje zaliczane do wspomnianej powyżej „wielkiej piątki”.

wartością podobną do tej z zachodniej części Kongresówki po wyłączeniu aglomeracji warszawskiej.

W woj. śląskim w granicach II Rzeczypospolitej wystąpiło odwrotne zjawisko – na obszarze konurbacji śląskiej liczba mieszkańców spadła o ponad 6%, a na obszarze pozaaglomeracyjnym wzrosła o niemal 3%. Warto podkreślić, że pozaaglomeracyjne obszary na terenie woj. śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej są silnie zurbanizowane (gęstość zaludnienia – 320 os./km<sup>2</sup>), dobrze skomunikowane i rozwinięte pod względem gospodarczym, co wyróżnia je spośród innych analizowanych obszarów pozaaglomeracyjnych.

**Tabl. 8.** Dane ludnościowe dla Ziem Zachodnich i Północnych z aglomeracjami największych miast<sup>29</sup>

Region	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Ludność w tys. w 2023 r.	Zmiana 2023/2013 w %	Gęstość zaludnienia/1 km <sup>2</sup>
Gdańsk i pow. gdański .....	1,1	649	7,8	602
Powіśle i Warmia .....	7,5	649	-4,5	86
Szczecin z pow. polickim .....	1,0	476	-1,2	494
Pomorze Zachodnie z ziemią lubuską bez aglomeracji szczecińskiej .....	28,5	1 639	-5,3	57
Wrocław z otaczającymi pow. wrocławskim, średzkim i trzebnickim .....	3,1	1 003	12,6	319
Dolny Śląsk z Łużycami bez aglomeracji wrocławskiej .....	27,5	2 795	-6,4	102
Gliwice, Zabrze i Bytom z pow. gliwickim z konurbacji śląskiej .....	0,9	589	-10,1	622
Górny Śląsk Opolski bez gliwickiej części konurbacji śląskiej .....	6,4	792	-6,3	123

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Najsilniejszy przyrost liczby mieszkańców nie tylko na Ziemiach Zachodnich i Północnych, ale w całej Polsce w okresie 2013–2023, wystąpił w aglomeracji wrocławskiej – o 12,6%. Wysoki wzrost liczby mieszkańców w tym okresie nastąpił w Gdańsku z Sopotem i pow. gdańskim – o 7,8%. Natomiast w gliwickiej części konurbacji śląskiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych miał miejsce w tym okresie silny spadek liczby mieszkańców – o ponad 10%. Z kolei w Szczecinie łącznie z pow. polickim spadek liczby mieszkańców był relatywnie niewielki – o 1,2%.

Na obszarach pozaaglomeracyjnych Ziem Zachodnich i Północnych wystąpił spadek liczby mieszkańców o ok. 6% na Górnym Śląsku Opolskim, Dolnym Śląsku z Łużycami, a na Pomorzu Zachodnim z ziemią lubuską – o nieco ponad 5%, podobnie jak na terenie „prałatury pilskiej”. Na Powiślu i Warmii<sup>30</sup> spadek ten był

<sup>29</sup> Bez Mazur i „prałatury pilskiej”, na terenie których nie występują aglomeracje dużych miast.

<sup>30</sup> Po wyłączeniu Gdańska, Sopotu i pow. gdańskiego z subregionu: Gdańsk, Powiśle, Warmia.

niewielki (o 4,5%). Największy spadek liczby mieszkańców na obszarach pozaaglomeracyjnych miał miejsce na Mazurach – o 6,8%.

Warto także zwrócić uwagę na zróżnicowanie gęstości zaludnienia na obszarach pozaaglomeracyjnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych: najwyższą gęstością zaludnienia po wyłączeniu największych aglomeracji charakteryzuje się Górny Śląsk Opolski (123 os./km<sup>2</sup>) oraz Dolny Śląsk z Łużycami (102 os./km<sup>2</sup>). Najniższą zaś gęstością zaludnienia spośród pozaaglomeracyjnych subregionów uwarunkowanych historycznie lub ich części na Ziemiach Zachodnich i Północnych charakteryzują się „prałatura pilska” (44 os./km<sup>2</sup>), Mazury (48 os./km<sup>2</sup>) oraz Pomorze Zachodnie z ziemią lubuską bez aglomeracji szczecińskiej (57 os./km<sup>2</sup>).

## Podsumowanie

Analizie poddane zostały dwa wymiary: regiony uwarunkowane historycznie oraz ich zróżnicowanie na obszary największych aglomeracji i te, które są poza nimi.

Jak pokazano w oparciu o przedstawione dane ludnościowe, oba wymiary mają wpływ na dynamikę liczby ludności.

Na podstawie przedstawionych danych, można stwierdzić, że:

1. Spośród pięciu analizowanych regionów uwarunkowanych historycznie jedynie w d. zaborze pruskim w granicach II Rzeczypospolitej i w Galicji w ostatnich 10 latach wystąpił niewielki, ale jednak, wzrost liczby mieszkańców. Obserwacja ta może być przyczynkiem do dalszych badań ukierunkowanych na znalezienie przyczyn tego zjawiska. Autor ze swej strony stawia hipotezę, że istotnym czynnikiem jest w tym przypadku poziom zakorzenienia w lokalnych społecznościach w powiązaniu z kultywowaniem tradycyjnych wartości. Częściowym potwierdzeniem tej hipotezy jest ponadprzeciętnie wysoki odsetek osób, których rodzice mieszkają w odległości nie większej niż 30 km w tych 2 regionach uwarunkowanych historycznie, a także na terenie woj. śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej<sup>31</sup>.
2. Wśród regionów uwarunkowanych historycznie największy spadek liczby mieszkańców wystąpił na Ziemiach Zachodnich i Północnych – o 3,6%, a biorąc pod uwagę mniejsze subregiony uwarunkowane historycznie – na Górnym Śląsku Opolskim – o 8,0%.
3. Potwierdza się silny wzrost liczby ludności w okresie 2013–2023 w aglomeracjach największych miast regionów uwarunkowanych historycznie: warszawskiej, krakowskiej, wrocławskiej, poznańskiej oraz Gdańska i Gdyni<sup>32</sup> – odpowiednio: o ponad 11%, ok. 9%, niemal 13%, ok. 10% i ok. 8%. Z drugiej strony na terenie konurbacji śląskiej, zarówno w części wchodzącej w skład woj. śląskiego w granicach

<sup>31</sup> Za Łysoń i in. (2018), s. 56–83.

<sup>32</sup> Tzw. „wielkiej piątki” – za: Śleszyński i in. (2023), s. 369–395.

II Rzeczypospolitej, jak i w części odzyskanej w 1945 r., w okresie ostatnich 10 lat wystąpił silny spadek liczby mieszkańców – odpowiednio o ok. 6 i 10%. Tempo spadku różni się zatem o 4 p.proc. Warto pokusić się o dalsze badania, czy niższe tempo spadku liczby mieszkańców na terenie konurbacji śląskiej na terenie woj. śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej nie wiąże się w głębszym zakorzenieniem mieszkańców w porównaniu z obszarem Gliwic, Zabrze, Bytomia i pow. gliwickiego, które zostały odzyskane po II wojnie światowej i gdzie obok ludności autochtonicznej żyje liczna społeczność powojennych osadników, w tym liczni Kresowianie. Trzy lub cztery powojenne pokolenia wobec znacznie dłuższego tworzenia lokalnych społeczności na terenie d. woj. śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej mogą stanowić o różnicy w tempie wyludniania się obszarów konurbacji śląskiej.

4. Na obszarach poza aglomeracjami największych miast w poszczególnych regionach lub subregionach uwarunkowanych historycznie wystąpiło zróżnicowane tempo spadku liczby mieszkańców w regionach uwarunkowanych historycznie, choć dla większości z nich wyniosło ok. 5–6%.
5. Na obszarach pozaaglomeracyjnych d. zaboru pruskiego w II RP, woj. śląskiego w granicach II Rzeczypospolitej i Galicji dynamika zmian ludnościowych ostatnich 10 lat okazała się relatywnie najkorzystniejsza (odpowiednio: spadek o 2,1, wzrost o 2,9 i spadek o 1,8%). Obszary pozaaglomeracyjne tych 3 regionów uwarunkowanych historycznie mają wspólne cechy: zbliżoną do przeciętnej lub wysoką gęstość zaludnienia – odpowiednio: 101, 320 i 146 os./km<sup>2</sup> oraz relatywnie silne zakorzenienie wspólnot lokalnych i ponadprzeciętnie wysoki odsetek osób, których rodzice mieszkają w odległości do 30 km. Z drugiej strony na pozostałych analizowanych pozaaglomeracyjnych obszarach uwarunkowanych historycznie tempo spadku liczby mieszkańców w okresie 2013–2023 kształtowało się na poziomie ok. 5–6% i to pomimo silnego zróżnicowania gęstości zaludnienia: z jednej strony niskiej we wschodniej części Kongresówki (70 os./km<sup>2</sup>), na Mazurach (48 os./km<sup>2</sup>), na Powiślu i Warmii (86 os./km<sup>2</sup>), na terenie „prałatury pilskiej” (44 os./km<sup>2</sup>) i na Pomorzu Zachodnim z ziemią lubuską (57 os./km<sup>2</sup>), z drugiej zaś wyraźnie wyższej na terenie zachodniej Kongresówki (108 os./km<sup>2</sup>) po wyłączeniu aglomeracji warszawskiej oraz na Dolnym Śląsku z Łużycami bez aglomeracji wrocławskiej (102 os./km<sup>2</sup>) i Górnym Śląsku Opolskim (123 os./km<sup>2</sup>) bez konurbacji śląskiej. Można zatem stwierdzić, że w regionach lub subregionach uwarunkowanych historycznie (bez obszarów największych aglomeracji), w których wystąpiło silne tempo spadku liczby mieszkańców, gęstość zaludnienia jest bardzo zróżnicowana.
6. O ile zatem obszary 5 największych miast i ich aglomeracji w poszczególnych regionach uwarunkowanych historycznie<sup>33</sup> charakteryzują się wysokim tempem wzrostu liczby mieszkańców, to już obszary pozaaglomeracyjne w regionach lub

---

<sup>33</sup> Tzw. „wielkiej piątki”.

subregionach uwarunkowanych historycznie różnią się znacznie bardziej i można zaryzykować hipotezę, że na tych obszarach uwarunkowania te mają znacznie większe znaczenie niż na terenach aglomeracyjnych. Ciekawą obserwacją jest, że pozaaglomeracyjne obszary w regionach uwarunkowanych historycznie o relatywnie najkorzystniejszej dynamice zmian liczby mieszkańców (niski spadek lub wzrost) układają się w dwa ramiona litery L (d. zabór pruski i woj. śląskie w granicach II Rzeczypospolitej, Galicja).

## Bibliografia

- Dane ludnościowe. GUS. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/>.
- Davies, N. (2023). *Galicja*. Znak Horyzont.
- Davies, N., Moorhouse, R. (2003). Mikrokosmos. *Portret Miasta Środkowoeuropejskiego*. Znak, ZNiO-Fundacja.
- <https://archwarmia.pl/archidiecezja/o-archidiecezji-warminskiej/>.
- <https://pocztowki-schneidemuhl.pila.pl/historia-kosciola-katolickiego-w-pile-do-1951-roku/>.
- Jasienica, P. (1990). *Polska Jagiellonów*. PIW.
- Jasienica, P. (1990). *Polska Piastów*. PIW.
- Jasienica, P. (1990). *Rzeczpospolita Obojga Narodów*. PIW.
- Kieniewicz, S. (1987). *Historia Polski 1795–1918*. PWN.
- Łysoń P. (2016). Terytorialne zróżnicowanie wybranych wskaźników religijności w kontekście historycznym według diecezji, 1050 lat chrześcijaństwa w Polsce. GUS, 229–238.
- Łysoń, P., Radkowski, S., Kraśniewska, W. (2018). Postrzeganie dziedzictwa narodowego i kulturowanie tradycji w regionach uwarunkowanych historycznie. *Wiadomości Statystyczne*, 63(11), 56–83.
- Narodowy Atlas Polski (1973–1976). (L. Kosiński: Zmiany ludnościowe związane z odzyskaniem Ziemi Zachodnich i Północnych).
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021, Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna w świetle wyników NSP 2021 r., GUS, Warszawa 2023.
- Śleszyński, P., Sadłoń, W., Kowalski, M., Łysoń, P., Żukowski, T., Prażmo, Ł. (2023). Rola terytorialnego zakorzenienia historycznego w kształtowaniu praktyk religijnych w parafiach katolickich w Polsce. *Przegląd Geograficzny*. 95(4), 369–395.

# Metody i zakres badań zróżnicowań przestrzennych w badaniach GUS

Dominika Rogalińska<sup>a</sup>

**Streszczenie.** Celem opracowania jest przedstawienie głównych kierunków prac podejmowanych przez statystykę publiczną w zakresie badania zróżnicowań przestrzennych. Są to zarówno działania związane z pracami metodologicznymi i analitycznymi związanymi z podziałami terytorialnymi i funkcjonalnymi, jak również rozwój badań związany z wykorzystaniem nowych metod i źródeł danych. Dodatkowym elementem opracowania jest prezentacja systemów statystyki publicznej, za pomocą których można prowadzić analizy przestrzenne.

**Słowa kluczowe:** statystyka publiczna, GUS, zróżnicowanie przestrzenne, metodyka badania, Polska

## Methods and scope of research on spatial studies in Statistics Poland research

**Abstract.** The aim of the study is to present the main directions of work undertaken by public statistics in the field of examining spatial studies. These include activities related to methodological and analytical work related to territorial and functional divisions, as well as research development related to the use of new methods and data sources. An additional element of the study is the presentation of public statistics systems that can be used to conduct spatial analyses.

**Keywords:** public statistics, Statistics Poland, spatial studies, research methodology, Poland

### Wprowadzenie

Procesy społeczno-gospodarcze zachodzące we współczesnym świecie determinują zapotrzebowanie na nowe informacje, które aby były użyteczne, powinny być dostarczane w niestandardowych przekrojach, a także w krótkim czasie od wystąpienia zjawiska. Statystyka publiczna, starając się sprostać tym wymogom, podejmuje działania w wielu wymiarach. Celem opracowania jest przedstawienie głównych kierunków prac podejmowanych przez statystykę publiczną w zakresie badania zróżnicowań przestrzennych. Są to zarówno działania związane z pracami metodologicznymi i analitycznymi związanymi z podziałami terytorialnymi i funkcjonalnymi, jak również rozwój badań związany z wykorzystaniem nowych metod i źródeł danych. Dodatkowym elementem opracowania jest prezentacja systemów statystyki publicznej, za pomocą których można prowadzić analizy przestrzenne.

---

<sup>a</sup> Dyrektor Departamentu Innowacji w Głównym Urzędzie Statystycznym. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8106-8300>.



## Zróżnicowania przestrzenne jako przedmiot badań statystyki publicznej

Zróżnicowania przestrzenne to termin, który odnosi się do przestrzennej zmienności występowania obiektów, cech, form lub zjawisk w przestrzeni<sup>1</sup>. Najczęściej dotyczy różnic warunków naturalnych (np. klimatycznych, ekologicznych) lub różnic związanych z działalnością człowieka (np. demograficznych, społecznych, gospodarczych). Celem badania zróżnicowań przestrzennych jest określenie występowania zjawisk i procesów oraz ich wzajemnych zależności w przestrzeni. Badanie może być prowadzone w różnych skalach, tj. zarówno w skali lokalnej, jak i globalnej. Badania zróżnicowania przestrzennego realizowane są w ramach różnych dziedzin i dyscyplin naukowych – naukach społecznych (geografii, ekonomii), naukach inżynierjno-technicznych (m.in. architekturze i urbanistyce), naukach o Ziemi i środowisku, naukach rolniczych, a także naukach humanistycznych (m.in. archeologii, historii).

Badania zróżnicowań przestrzennych z perspektywy statystyki obejmują analizę ilościową zjawisk, które mają charakter przestrzenny. Statystyka publiczna jest odpowiedzialna za dostarczanie danych umożliwiających prowadzenie między innymi analiz przestrzennych – głównie na poziomie jednostek terytorialnych. W niektórych przypadkach możliwa jest prezentacja danych dla innych przekrojów, takich jak np. sieci geometryczne i punkty<sup>2</sup>.

Przykładami metod, które są wykorzystywane do badania zróżnicowań przestrzennych, są:

- Statystyka opisowa – umożliwia porównanie wartości zjawisk, ich dynamiki oraz relacji wartości w odniesieniu do różnych zbiorowości, np. jednostek terytorialnych.
- Analiza skupień – identyfikuje obszary o podobnych cechach (wysokość nad poziomem morza, forma gospodarki, forma upraw roślin itd.). Wynikiem jest określenie obszarów, na których dominują pewne cechy, formy lub zjawiska. W ten sposób powstają wzorce przestrzenne, które pomagają w badaniu i wyjaśnianiu relacji przestrzennych.
- Geostatystyka – metody, pozwalające określić wartości zjawiska w miejscach, w których wartość ta nie została zmierzona na podstawie wyników pomiarów dokonanych w pobliżu. W podejściu tym stosuje się pierwsze prawo geografii Toblera, zgodnie z którym elementy znajdujące się w pobliżu danego elementu odznaczają się większym podobieństwem do niego w porównaniu z elementami znajdującymi się daleko od siebie. Przykładem metody geostatystycznej jest interpolacja przestrzenna – umożliwia prostą estymację wartości zjawisk na podstawie dostępnych danych, np. zmierzonych w określonych punktach przestrzeni. Interpolacja

---

<sup>1</sup> Czaja (2023).

<sup>2</sup> Geospatial analysis at Eurostat [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Geospatial\\_analysis\\_at\\_Eurostat#What\\_is\\_spatial\\_analysis.3F](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Geospatial_analysis_at_Eurostat#What_is_spatial_analysis.3F) dostęp: 26.04.2024.

sprawdza się bardzo dobrze w przypadku zjawisk ciągłych w przestrzeni (np. temperatura powietrza). Jej zastosowanie w przypadku zjawisk nieciągłych jest ograniczone. Możliwe jest na przykład interpolowanie wartości wskaźników, np. gęstości zaludnienia<sup>3</sup>.

## Podział administracyjny (terytorialny)

Podstawowym przekrojem, w którym prowadzone są badania przestrzenne i tym samym prezentowane są wyniki, jest trójstopniowy podział administracyjny (terytorialny), który został wprowadzony 1 stycznia 1999 r. Zgodnie z nim terytorium Polski dzielimy na województwa, powiaty (w tym gminy mające status miast na prawach powiatu) oraz gminy<sup>4</sup>.

Według stanu na 1 stycznia 2024 r. podział administracyjny Polski obejmuje:

- 16 województw;
- 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu;
- 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 711 gmin miejsko-wiejskich i 1464 gminy wiejskie).

**Ryc. 1.** Przykłady prezentacji zróżnicowań przestrzennych w podziale administracyjnym



Źródło: układ według województw, powiatów, gmin.

Na podstawie podziału administracyjnego Polski wyodrębnia się rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie (przy użyciu identyfikatorów Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT)). Jest to podział formalny, oparty na kryterium administracyjnym.

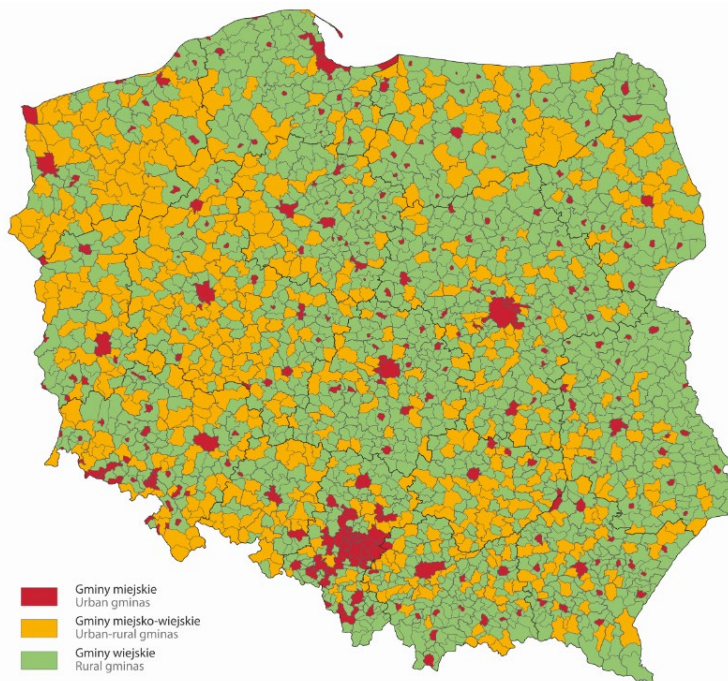
<sup>3</sup> Cressie (2015).

<sup>4</sup> <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.

Wyróżnia się trzy rodzaje gmin:

- gminy miejskie, których granice pokrywają się z granicą miasta tworzącego gminę (gminy miejskie mogą być także miastami na prawach powiatu);
- gminy miejsko-wiejskie, w których skład wchodzi zarówno miasta w granicach administracyjnych, jak i obszary poza granicami miast;
- gminy wiejskie, które na swoim obszarze nie posiadają miast.

**Ryc. 2.** Rodzaje gmin w Polsce według TERYT w dniu 1 stycznia 2022 r.



W Polsce miejscowości posiadające prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odpowiednimi przepisami określamy jako miasta. Obszary miejskie (miasta) obejmują tereny położone w granicach administracyjnych miast, czyli obszary gmin miejskich oraz miast w gminach miejsko-wiejskich.

Obszary wiejskie (wieś) obejmują tereny pozostające poza granicami administracyjnymi miast, na które składają się obszary gmin wiejskich i części wiejskie gmin miejsko-wiejskich.

**Ryc. 3.** Obszary miejskie i wiejskie w Polsce według TERYT w dniu 1 stycznia 2022 r.



## Podziały funkcjonalne

Potrzeba prowadzenia badań w przekrojach funkcjonalnych związana jest z modelem polityki regionalnej UE, która opiera się na zarządzaniu zintegrowanym terytorialnie. Polega to na planowaniu i realizowaniu działań na obszarach określonych funkcjonalnie, a nie administracyjnie. Zgodnie z tym podejściem działania stymulujące rozwój regionalny powinny być prowadzone na obszarach, które charakteryzują się podobnymi cechami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi oraz występowaniem wzajemnych powiązań funkcjonalnych. Najczęściej dotyczą one ośrodka miejskiego, traktowanego jako obszar wzrostu (rdzeń) oraz jego otoczenia, czyli strefy oddziaływania, które tworzą ze sobą spójny przestrzennie układ osadniczy (podobny pod względem cech społeczno-gospodarczych i morfologicznych).

## Podziały krajowe

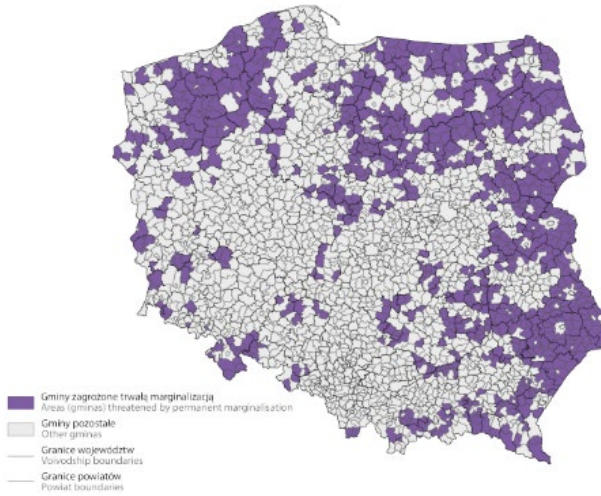
Zgodnie z Ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259, 1273) obszar funkcjonalny to „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny”.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego i Krajowa Polityka Miejska to dokumenty strategiczne polityki regionalnej państwa w perspektywie do 2030 r., w którym określone są ramy prowadzenia polityki regionalnej. Istotą tej polityki jest monitorowanie wskaźnikami statystycznymi wybranych obszarów. W tym celu wyróżnia się następujące grupy obszarów:

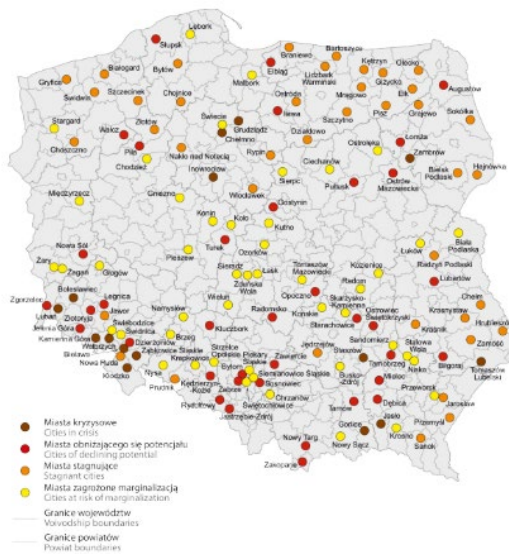
1. Miasta ogółem – obejmują tereny położone w granicach administracyjnych miast, czyli obszary gmin miejskich oraz miast w gminach miejsko-wiejskich (wydzielenie to pokrywa się z miastami z podziału na miasta i obszary wiejskie – por. wyżej).
2. Miasta duże – miasta liczące 100 tys. i więcej mieszkańców.
3. Miasta średnie – miasta liczące od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców.
4. Miasta małe – miasta liczące poniżej 20 tys. mieszkańców.
5. Miasta wojewódzkie – 18 siedzib władz wojewódzkich (wojewody, sejmiku województwa).
6. Pozostałe duże miasta – duże miasta z wyłączeniem miast wojewódzkich.
7. Miasta średnie według definicji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – miasta liczące powyżej 20 tys. mieszkańców oraz miasta liczące powyżej 15 tys. mieszkańców będące stolicami powiatów, z wyłączeniem miast wojewódzkich.
8. Miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze według definicji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – 139 miast wyznaczonych w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl:
  - a) miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze według definicji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju: kryzysowe – podgrupa 15 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, ustalonych w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl;
  - b) miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze według definicji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju: obniżającego się potencjału – podgrupa 37 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, ustalonych w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl;
  - c) miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze według definicji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju: stagnujące – podgrupa 40 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, ustalonych w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl;
  - d) miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze według definicji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju: zagrożone marginalizacją – podgrupa 47 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, ustalonych w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl.
9. Gminy zagrożone trwałą marginalizacją – 755 gmin wyznaczonych w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl.
10. Miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich – 18 obszarów zintegrowanych inwestycji terytorialnych ustanowionych wokół miast wojewódzkich (mogą się pokrywać z obszarami zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) wyznaczonymi dla tych miast wojewódzkich).

Ryc. 4. Przykłady delimitacji przestrzennych do celów monitorowania rozwoju

Gminy zagrożone trwałą marginalizacją



Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze



## **Obszary realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT)**

Obszary zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT)<sup>5</sup> wyznaczone zostały po raz pierwszy w ramach realizowanej unijnej polityki spójności na lata 2014–2020. Ponowne wyznaczanie obszarów zintegrowanych inwestycji terytorialnych nastąpiło w ramach realizacji unijnej polityki spójności na lata 2021–2027. Zintegrowane inwestycje terytorialne mają służyć realizacji zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, a w związku z tym obszary realizacji ZIT odnoszą się do miejskich obszarów funkcjonalnych. W ramach realizacji unijnej polityki spójności na lata 2014–2020 wyznaczono obszary funkcjonalne miast wojewódzkich (17 obszarów) oraz obszary funkcjonalne miast o charakterze regionalnym i subregionalnym w województwach dolnośląskim, śląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim (7 obszarów).

Istotą ZIT w perspektywie na lata 2021–2027 jest realizacja projektów zintegrowanych, które przyczynią się do rozwiązywania bądź zaspokajania potrzeb obszaru objętego ZIT. W tej nowej perspektywie finansowej UE województwa miały możliwość wyznaczenia znacznie większej liczby obszarów zintegrowanych inwestycji terytorialnych – w związku z tym wskazanych zostało 107 takich obszarów.

## **Związek metropolitalny**

Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych. Gminy położone są na obszarze spójnym pod względem przestrzennym.

---

<sup>5</sup> <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/inne-jednostki-przestrzenne/obszary-realizacji-zintegrowanych-inwestycji-terytorialnych-zit/>.

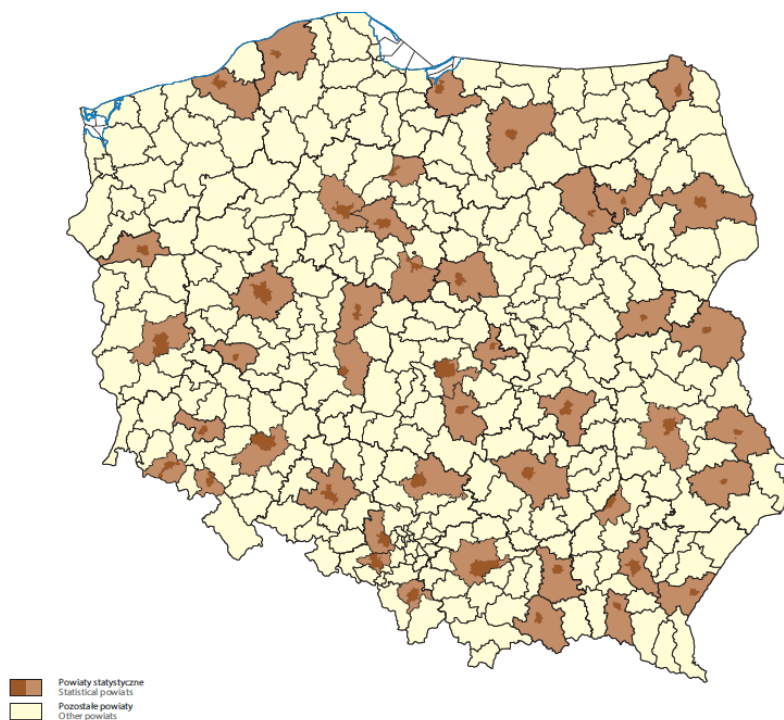




wykonywana przez miasto na prawach powiatu. Znajdująca się poza granicami powiatu siedziba powiatu obsługuje ten powiat na wielu płaszczyznach – często to w mieście powiatowym znajduje się szpital obsługujący powiat, szkoły ponadpodstawowe, instytucje kultury itp. Z tego powodu obliczanie osobno niektórych wskaźników statystycznych dla powiatów i osobno dla miasta na prawach powiatu będącego siedzibą tego powiatu nie pokaże prawidłowego obrazu danego zjawiska (np. faktycznej dostępności w powiecie do usług publicznych) – wyciszając takie wskaźniki wyłącznie dla powiatu, z pominięciem siedziby w mieście na prawach powiatu, otrzymalibyśmy fałszywy obraz jednostki ułamkowej funkcjonalnie. Statystyczne połączenie takich jednostek niweluje te zaburzenia.

W Polsce istnieje 45 powiatów obwarzankowych, z czego w 29 przypadkach miasto na prawach powiatu stanowi enklawę w tym powiecie.

**Ryc. 6.** Powiaty obwarzankowe z siedzibą w mieście na prawach powiatu w 2023 r.



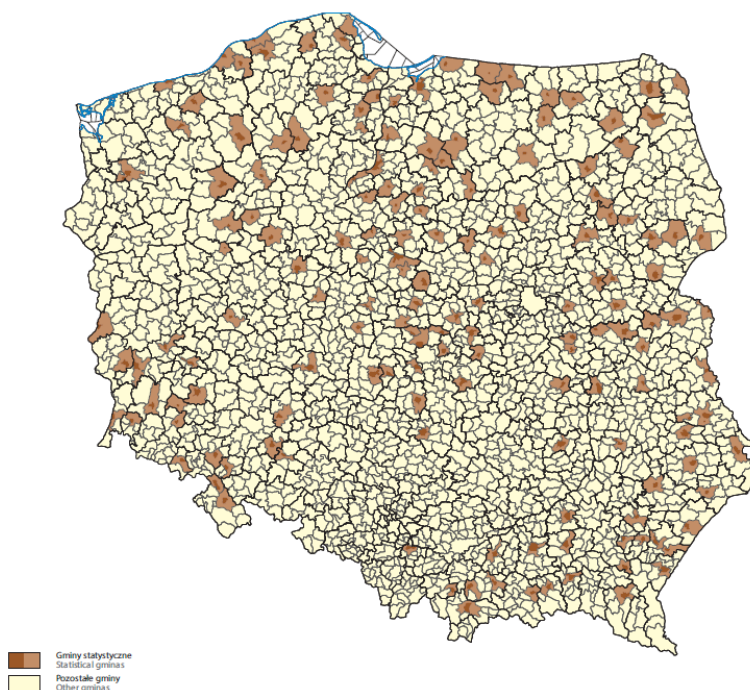
### **Gminy obwarzankowe z siedzibą w gminie miejskiej**

Około 10% gmin wiejskich swoją siedzibę ma ulokowaną w mieście stanowiącym gminę miejską sąsiadującą z daną gminą wiejską. W większości z tych przypadków taka para gminy miejskiej i wiejskiej ma taką samą nazwę, zaś w skrajnych

przypadkach to gmina miejska stanowi enklawę na terenie gminy wiejskiej lub gmina wiejska obejmuje rozczłonkowany obszar rozdzielony gminą miejską. Ze względu na to, że taka gmina wiejska nie posiada silnego centralnego ośrodka gminnego, a jej siedziba znajduje się poza granicami, to część zadań typowo gminnych jest wykonywana przez miasto (gminę miejską). Położona poza granicami gminy jej siedziba obsługuje gminę na wielu płaszczyznach – w tym mieście znajduje się urząd gminy, to często w nim zlokalizowane są szkoły, przychodnie, centra kultury obsługujące gminę wiejską. Z tego powodu obliczanie osobno niektórych wskaźników statystycznych dla gmin wiejskich i osobno dla gmin miejskich będących siedzibą danej gminy wiejskiej nie pokaże prawidłowego obrazu danego zjawiska (np. faktycznej dostępności w gminie do usług publicznych) – wyliczając takie wskaźniki wyłącznie dla gminy wiejskiej, z pominięciem jej siedziby w gminie miejskiej, otrzymałoby się fałszywy obraz jednostki ułomnej funkcjonalnie. Statystyczne połączenie takich jednostek niweluje te zaburzenia.

W Polsce istnieje 155 gmin obwarunkowych, z czego w 62 przypadkach gmina miejska stanowi enklawę w gminie wiejskiej, a w 24 przypadkach gmina wiejska składa się z 2 lub 3 osobnych obszarów położonych wokół gminy miejskiej.

**Ryc. 7.** Gminy obwarunkowe z siedzibą w gminie miejskiej w 2023 r.



## Delimitacja Obszarów Wiejskich (DOW)

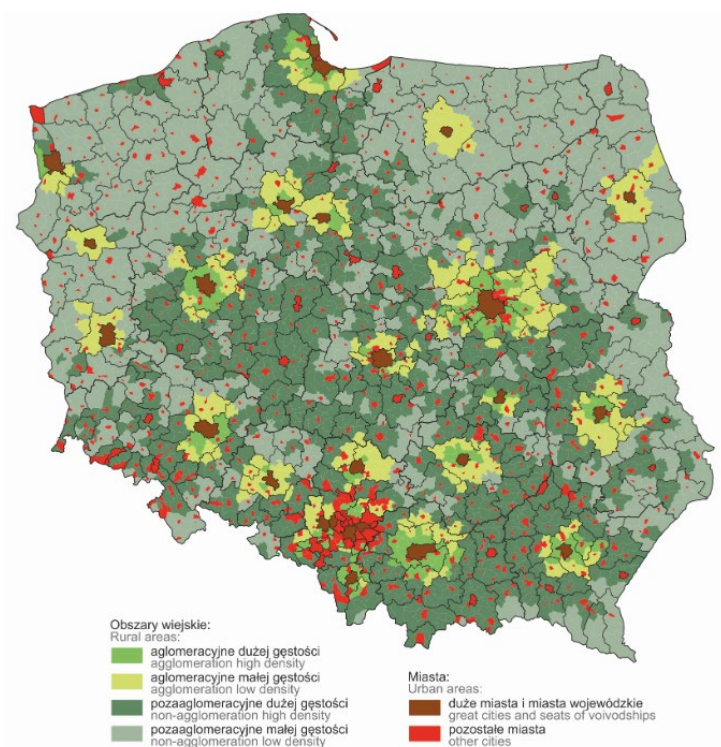
Delimitacja Obszarów Wiejskich (DOW) do celów statystycznych została opracowana przez Główny Urząd Statystyczny w celu zapewnienia jednolitej prezentacji wyników badań statystyki publicznej dotyczących obszarów wiejskich. Zastosowanie Delimitacji umożliwia szczegółowe prezentowanie danych na temat obszarów wiejskich, z podkreśleniem ich różnorodności.

DOW opracowana jest z wykorzystaniem typologii funkcjonalnych obszarów miejskich (FUA, ang. *functional urban areas*). FUA obejmują miasta i ich strefy dojazdów do pracy. Podziału gmin wiejskich (gmin wiejskich oraz obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich – symbol rodzaju jednostki TERYT, odpowiednio 2 i 5) dokonano z uwzględnieniem oddziaływania na nie dużych miast.

Delimitacja obejmuje: poziom 1, który odnosi się do lokalizacji obszaru wiejskiego względem FUA miast liczących co najmniej 150 tys. mieszkańców lub FUA miast wojewódzkich; poziom 2, który odnosi się do wartości gęstości zaludnienia obszarów wiejskich.

W delimitacji wyróżniono następujące grupy obszarów:

- a) aglomeracyjne – obszary wiejskie znajdujące się w granicach FUA miast wojewódzkich lub w granicach FUA pozostałych miast liczących co najmniej 150 tysięcy mieszkańców:
  - aglomeracyjne dużej gęstości – spełniają jednocześnie warunki dla obszarów aglomeracyjnych oraz warunek gęstości zaludnienia większej od średniej gęstości zaludnienia dla Polski;
  - aglomeracyjne małej gęstości – spełniają jednocześnie warunki dla obszarów aglomeracyjnych oraz warunek gęstości zaludnienia równej lub mniejszej od średniej gęstości zaludnienia dla Polski;
- b) pozaaglomeracyjne – obszary wiejskie znajdujące się poza granicami FUA miast wojewódzkich lub poza granicami FUA pozostałych miast liczących co najmniej 150 tysięcy mieszkańców:
  - pozaaglomeracyjne dużej gęstości – spełniają jednocześnie warunki dla obszarów pozaaglomeracyjnych i warunek gęstości zaludnienia większej od 1/3 gęstości zaludnienia dla Polski;
  - pozaaglomeracyjne małej gęstości – spełniają jednocześnie warunki dla obszarów pozaaglomeracyjnych i warunek gęstości zaludnienia równej lub mniejszej od 1/3 gęstości zaludnienia dla Polski.

**Ryc. 8.** Delimitacja Obszarów Wiejskich (DOW) w 2022 r.

Podział ten obejmuje gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, przy czym każda gmina miejsko-wiejska jest podzielona na dwie jednostki terytorialne (jednostki ewidencyjne). W rejestrze TERYT obszary wiejskie oznaczone są cyframi 2 i 5.

Dla uzupełnienia prezentacji dla wszystkich gmin w Polsce zastosowano również podział miast na:

- duże – większe niż 200 tys. mieszkańców;
- pozostałe – równe lub mniejsze niż 200 tys. mieszkańców.

### **Grupy porównawcze jednostek samorządu terytorialnego (JST)**

Grupy porównawcze jednostek samorządu terytorialnego (JST) według metodologii ekspertów Związku Miast Polskich (ZMP) publikowane są w Systemie Monitorowania Usług Publicznych (SMUP). Celem grupowania jest ułatwienie użytkownikom SMUP dokonywania porównań i analiz danych, dotyczących usług publicznych, świadczonych przez samorządy. Grupy porównawcze, tworzone na podstawie administracyjnych typów jednostek samorządowych pogrupowanych według średniej

z ich dochodów bieżących „per capita” z ostatnich trzech lat i liczby mieszkańców, tworzą homogeniczne zbiory JST, co pozwala na wyciąganie bardziej uzasadnionych wniosków z prowadzonych analiz porównawczych niż przy porównywaniu wszystkich JST.

Kryteria wyodrębnienia grup porównawczych:

1. Podział jednostek samorządu według pięciu typów „administracyjnych” (gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie, miasta na prawach powiatu, powiaty).
2. Wielkość jednostki mierzona liczbą mieszkańców.
3. Uśredniony za 3 lata dochód bieżący przypadający na 1 mieszkańca.

## Podziały unijne

Unijne typologie terytorialne (TERCET, ang. *Union territorial typologies*) są to grupowania jednostek terytorialnych państw członkowskich Unii Europejskiej stosowane przez Eurostat w odpowiedzi na zapotrzebowanie na porównywalne międzynarodowo dane w kontekście polityki spójności i rozwoju terytorialnego.

TERCET obejmuje następujące typologie oparte na podziale administracyjnym i statystycznym:

- stopień urbanizacji (DEGURBA);
- funkcjonalne obszary miejskie (FUA);
- obszary przybrzeżne;
- typologia miejsko-wiejska;
- typologia metropolitalna;
- typologia przybrzeżna.

**Stopień urbanizacji** (DEGURBA, ang. *degree of urbanization*) służy do zaklasyfikowania lokalnych jednostek administracyjnych (w Polsce klasyfikacja oparta jest na podziale gminnym) do trzech grup jednostek: „miast”, „małych miast lub przedmieść” oraz „obszarów wiejskich”. Klasyfikowanie to oparte jest na pomiarze gęstości zaludnienia i ciągłości geograficznej (sąsiedztwa). W tym celu wykorzystywana jest typologia oparta na siatce o poziomie rozdzielczości wynoszącej 1 km<sup>2</sup> (siatka kilometrowa) (typologia ta grupuje komórki siatki na „ośrodki miejskie”, „klastry miejskie” oraz „komórki siatki obszarów wiejskich”).

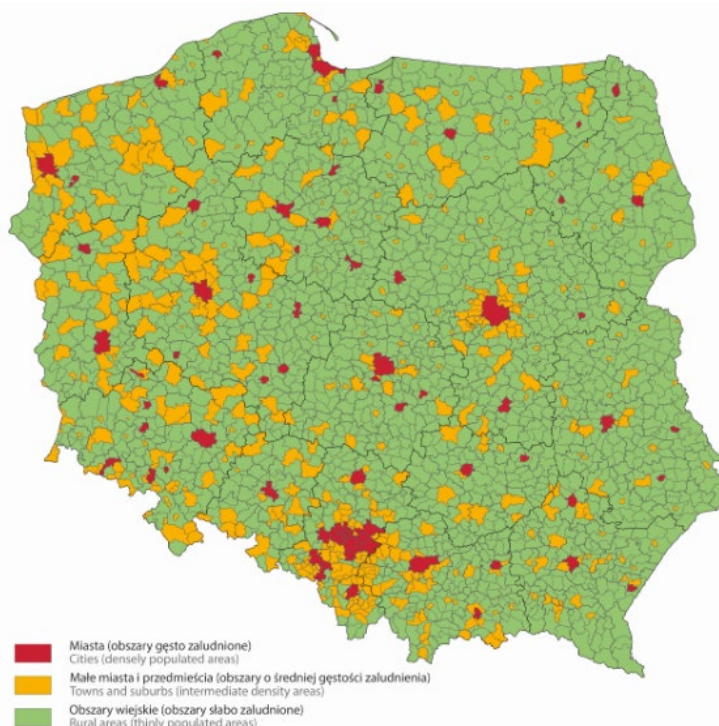
Poszczególne trzy typy lokalnych jednostek administracyjnych (LAU) są definiowane w następujący sposób:

- miasta (obszary gęsto zaludnione): lokalne jednostki administracyjne, w których co najmniej 50% ludności mieszka w „ośrodkach miejskich”;
- małe miasta i przedmieścia (obszary o średniej gęstości zaludnienia): lokalne jednostki administracyjne, w których poniżej 50% ludności mieszka w „ośrodkach

miejskich”, jednocześnie poniżej 50% ludności mieszka w „komórkach siatki obszarów wiejskich”;

- obszary wiejskie (obszary słabo zaludnione): lokalne jednostki administracyjne, w których ponad 50% ludności mieszka w „komórkach siatki obszarów wiejskich”.

**Ryc. 9.** Typy gmin w Polsce zgodnie ze stopniem urbanizacji (DEGURBA) w 2022 r.



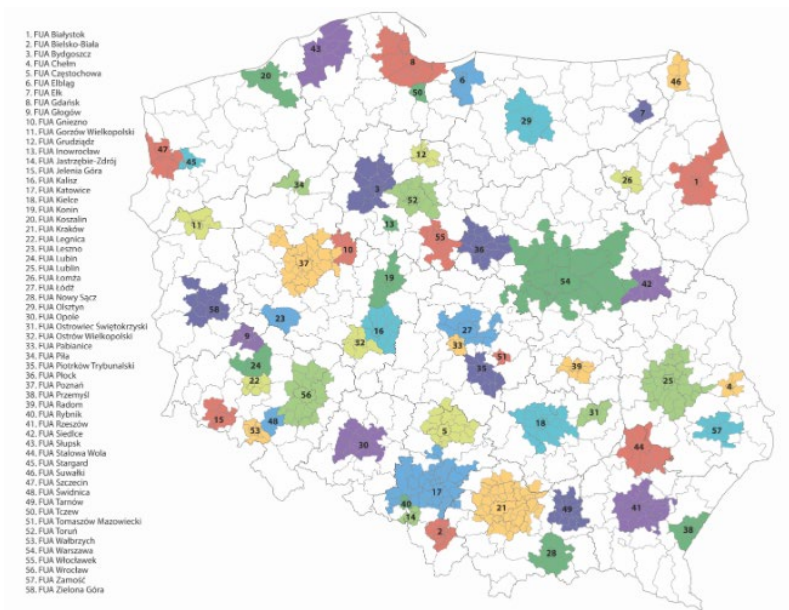
**Funkcjonalne obszary miejskie** (FUA, ang. *functional urban areas*) obejmują miasta i ich strefy dojazdów do pracy. Funkcjonalne obszary miejskie składają się z gęsto zaludnionego miasta (rdzenia obszaru) i strefy dojazdowej o mniejszej gęstości zaludnienia, której rynek pracy jest silnie zintegrowany z rdzeniowym miastem.

Miasta są tu zdefiniowane jako lokalne jednostki administracyjne (w Polsce są to gminy) zaklasyfikowane w stopniu urbanizacji (DEGURBA) jako miasta (obszary gęsto zaludnione). Jako jedno miasto mogą być zdefiniowane grupy miast sąsiadujących ze sobą (tzw. *greater cities*). Strefy dojazdów do pracy są zaś określone jako lokalne jednostki administracyjne, z których co najmniej 15% spośród pracujących mieszkańców dojeżdża do pracy w mieście, przy czym enklawy są włączane, a eksklawy wyłączone z tej strefy. W przypadku gdy z jednej lokalnej jednostki administracyjnej co najmniej 15% pracujących mieszkańców dojeżdża do pracy do więcej niż jednego

miasta, wtedy taką jednostkę przypisuje się do strefy dojazdów tego miasta, do którego dojeżdża największy odsetek spośród tych mieszkańców. Funkcjonalne obszary miejskie mogą swoim zasięgiem wykraczać zarówno poza granice jednostek administracyjnych pierwszego rzędu, jak i granicę państwa.

Funkcjonalne obszary miejskie są aktualizowane w przypadku pozyskania nowych danych dotyczących dojazdów do pracy, gęstości zaludnienia w siatce 1 km<sup>2</sup>, a także w przypadku zmian granic lokalnych jednostek administracyjnych.

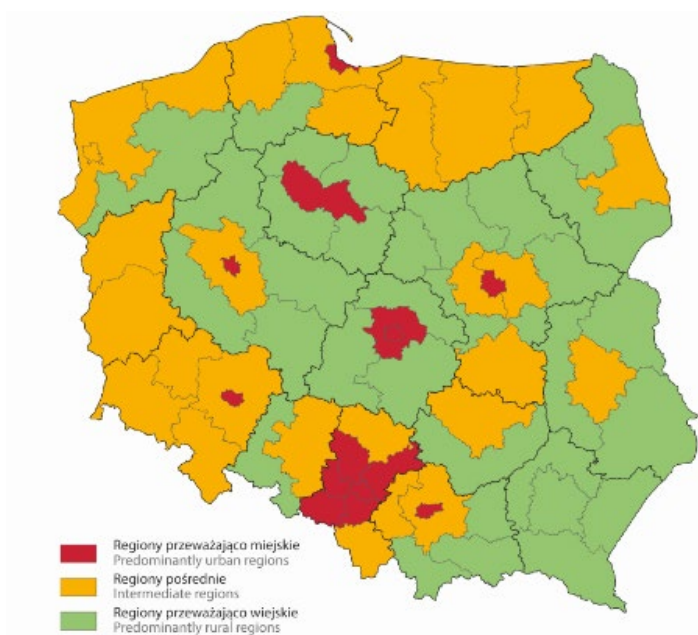
**Ryc.10.** Funkcjonalne obszary miejskie (FUA) w Polsce w 2022 r.



## Typologia miejsko-wiejska

Typologia miejsko-wiejska odnosi się do jednostek statystycznych NUTS 3 (w Polsce są to podregiony) i służy do ich zaklasyfikowania do jednej z trzech grup: regionów przeważająco miejskich, regionów pośrednich lub regionów przeważająco wiejskich. Klasyfikowanie to oparte jest na pomiarze gęstości zaludnienia i ciągłości geograficznej (sąsiedztwa), które są wykorzystywane do wydzielenia „ośrodków miejskich”, „klastrów miejskich” oraz „komórek siatki obszarów wiejskich”.

**Ryc. 11.** Typologia miejsko-wiejska w Polsce według NUTS 2016



Poszczególne trzy typy jednostek tej typologii są definiowane w następujący sposób:

- regiony przeważająco miejskie: jednostki NUTS 3, w których co najmniej 80% ludności mieszka w „klastrach miejskich”;
- regiony pośrednie: jednostki NUTS 3, w których od 50% do 80% ludności mieszka w „klastrach miejskich”;
- regiony przeważająco wiejskie: jednostki NUTS 3, w których co najmniej 50% ludności mieszka w „komórkach siatki obszarów wiejskich”.

## Typologia metropolitalna

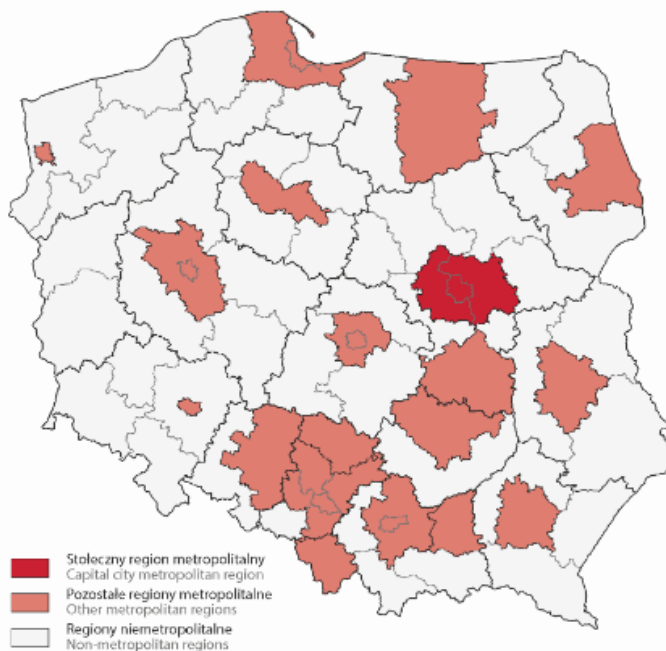
Typologia metropolitalna odnosi się do jednostek statystycznych NUTS 3 (w Polsce są to podregiony) i służy do ich zaklasyfikowania do jednej z dwóch grup: regionów metropolitalnych (w tym stołecznych regionów metropolitalnych) lub regionów niem Metropolitalnych. Regiony metropolitalne są zdefiniowane jako jednostki NUTS 3 lub ich grupy, w których co najmniej 50% ludności mieszka w funkcjonalnych obszarach miejskich (FUA) liczących co najmniej 250 000 mieszkańców. Pozostałe jednostki NUTS 3 określane są regionami niem Metropolitalnymi.

W przypadku gdy w ramach jednego funkcjonalnego obszaru miejskiego liczącego co najmniej 250 000 mieszkańców znajduje się więcej niż jedna jednostka NUTS 3,



w której co najmniej 50% ludności mieszka w tym funkcjonalnym obszarze miejskim, wtedy te jednostki NUTS 3 tworzą łącznie jeden region metropolitalny. Wyjątek w takich sytuacjach może zostać zastosowany dla regionów stołecznych, które mogą zostać wydzielone jako osobny region metropolitalny.

**Ryc. 12.** Typologia metropolitalna w Polsce według NUTS 2016



Każdy funkcjonalny obszar miejski liczący co najmniej 250 000 mieszkańców musi mieć swój odpowiednik w regionie metropolitalnym. Jeżeli utworzenie obszaru metropolitalnego dla takiego funkcjonalnego obszaru miejskiego nie jest możliwe zgodnie z ogólnymi kryteriami, wtedy za region metropolitalny uznawana jest jednostka NUTS 3 zawierająca w swoich granicach dany funkcjonalny obszar miejski, której największy odsetek ludności mieszka w tym funkcjonalnym obszarze miejskim (nawet jeśli ten odsetek jest niższy od 50%). Podobnie każdy region stołeczny musi znajdować się w granicach regionu metropolitalnego, tzn. jednostka NUTS 3 obejmująca stolicę państwa musi tworzyć region metropolitalny (lub wchodzić w skład regionu metropolitalnego składającego się z kilku jednostek NUTS 3), nawet jeżeli region taki nie spełnia ogólnych warunków.

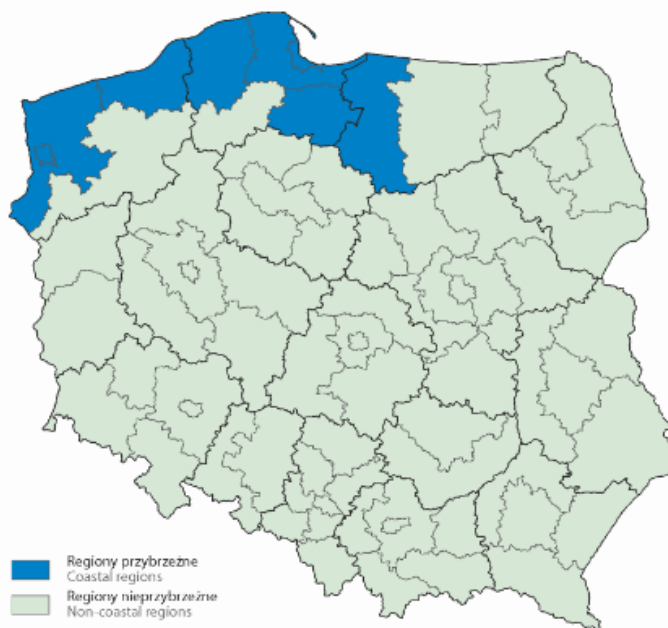
## Typologia przybrzeżna

Typologia przybrzeżna odnosi się do jednostek statystycznych NUTS 3 (w Polsce są to podregiony) i służy do zaklasyfikowania ich do jednej z dwóch grup: regionów przybrzeżnych lub regionów nieprzybrzeżnych. Regiony przybrzeżne są zdefiniowane jako jednostki NUTS 3 spełniające jedno z następujących kryteriów:

- graniczą z morzem;
- co najmniej 50% ludności mieszka w odległości do 50 km od morza (do obliczenia odsetka ludności jednostki NUTS 3 mieszkającej w tej odległości od morza wykorzystuje się liczbę ludności w siatce o poziomie rozdzielczości wynoszącym 1 km<sup>2</sup>);
- mają silne powiązanie z morzem.

Pozostałe jednostki NUTS 3 określane są regionami nieprzybrzeżnymi.

**Ryc. 13.** Typologia przybrzeżna w Polsce według NUTS 2016

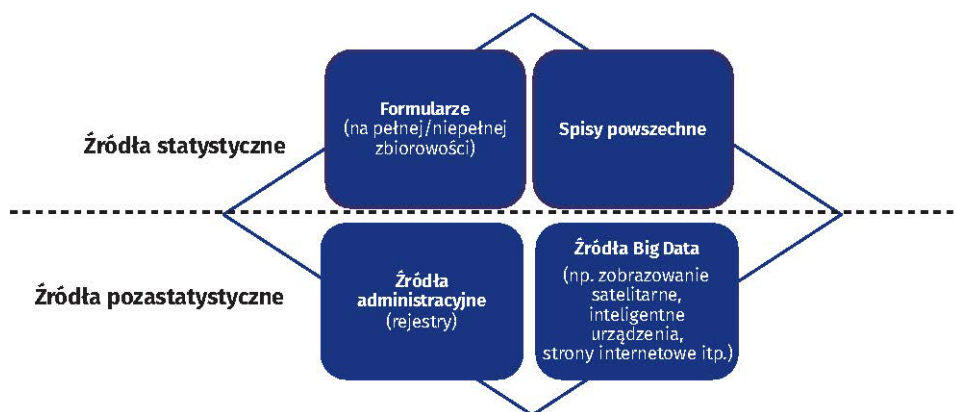


W celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania typologii oraz ich stabilności, Eurostat podjął inicjatywę ustawodawczą o nazwie „TERCET”, której celem było zintegrowanie najważniejszych typologii z rozporządzeniem NUTS. Efektem tego było ogłoszenie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2391 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 w odniesieniu do typologii terytorialnych (TERCET) (Dz. Urz. UE L 350 z 29.12.2017).

## Źródła danych statystyki publicznej

Podstawowym źródłem danych dla statystyki publicznej są cykliczne badania prowadzone przez jednostki statystyki publicznej. Zakres tematyczny, przedmiotowy i podmiotowy badań statystycznych oraz związane z nim obowiązki są szczegółowo określone w Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej na dany rok. Do statystycznych źródeł danych zaliczamy formularze statystyczne (badania na pełnej i niepełnej zbiorowości) oraz spisy powszechne (przeprowadzane raz na 10 lat).

Ryc. 14. Źródła danych statystyki publicznej



W coraz większym stopniu w pracach GUS wykorzystywane są również dane ze źródeł administracyjnych (rejstry urzędowe i systemy informacyjne administracji publicznej) oraz źródła Big Data. Do powszechnego wykorzystania źródeł administracyjnych statystyka publiczna jest zobowiązana poprzez zapisy w ustawie o statystyce publicznej, tj. „Przy wyborze źródeł danych na potrzeby statystyki publicznej w pierwszej kolejności uwzględnia się dane administracyjne” (Art. 13 pkt 5).

Dane pozyskane przez statystykę publiczną z rejestrów urzędowych i systemów informacyjnych administracji publicznej są wykorzystywane w różnych celach, w szczególności:

- jako źródło danych dla badań;
- do tworzenia i aktualizacji wykazów, operatów do badań;
- do imputacji i szacowania danych;
- do kontroli jakości danych z badań;
- jako podnoszenie jakości/weryfikacja dotychczas prowadzonych badań.

Metody służące do pobierania oraz przetwarzania w czasie rzeczywistym wielkich zbiorów danych („Big Data”) to nowy kierunek badań. W większości obejmuje on zjawiska, które dotychczas nie były monitorowane przez statystykę publiczną. Należą do

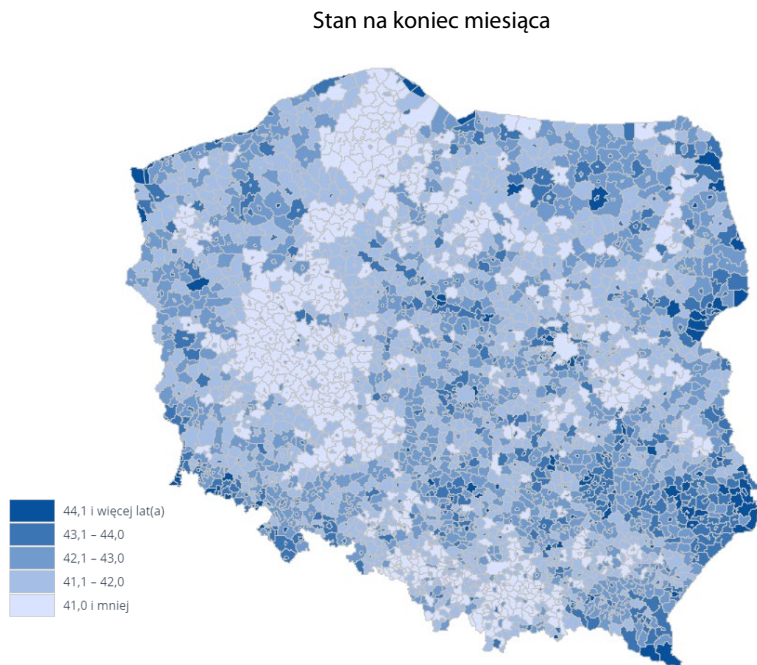
nich m.in. takie źródła, jak zobrazowania satelitarne, inteligentne urządzenia czy strony internetowe.

## **Szanse i wyzwania w wykorzystaniu nowych źródeł danych. Źródła administracyjne**

Wykorzystanie źródeł administracyjnych pozwala na zmniejszenie kosztów badań i obciążenia respondentów, a tym samym poprawę efektywności tworzenia statystyk. Umożliwia ponadto skrócenie czasu dostarczania danych dla odbiorców i prowadzenie analiz w czasie zbliżonym do rzeczywistego. Jest to także zwiększenie dokładności i aktualności danych wynikowych i oszacowań.

Przykładem skutecznego zastosowania źródeł administracyjnych jest badanie „Pracujący w gospodarce narodowej”. Od 2023 r. została zmieniona dotychczasowa struktura źródeł danych w badaniu, na rzecz zwiększenia wykorzystania administracyjnych źródeł danych. Dane o liczbie pracujących nie opierają się już wyłącznie na raportach podmiotów gospodarki narodowej, które różnią się częstotliwością, zakresem badanych podmiotów, sposobem przeprowadzania, terminem udostępniania danych i stopniem podziału terytorialnego. Nowe podejście do klasyfikacji osób pracujących w gospodarce narodowej opiera się głównie na informacjach z rejestrów oraz systemów informacyjnych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Ministerstwa Finansów (MF). Dane pochodzące z KRUS i ZUS zawierają informacje o osobach podlegających ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz o ich płatnikach składek, a dane pochodzące z MF – informacje dotyczące podatników.

**Ryc. 15.** Mediana wieku pracujących w gospodarce narodowej według miejsca zamieszkania w październiku 2023 r.



Do najważniejszych korzyści z wykorzystania nowych źródeł administracyjnych w badaniu Pracujący w gospodarce narodowej zalicza się:

- bardziej szczegółowe dane (nowe przekroje, np. pracujący według wieku, płci, miejsca zamieszkania);
- dane publikowane co miesiąc;
- dane dotyczące pracujących we wszystkich podmiotach gospodarki narodowej, w tym w podmiotach małych;
- dane zawierające informacje o płci i wieku pracujących, w tym o medianie wieku oraz o gminie zamieszkania.

Przejsie ze źródeł tradycyjnych na źródła administracyjne niesie jednak ze sobą sporo wyzwań. Głównym z nich jest integracja systemu statystyki publicznej z systemami administracyjnymi oraz dostosowanie rejestrów do potrzeb związanych z prowadzeniem badań statystycznych. Systemy administracyjne powstawały na potrzeby konkretnych jednostek bez uwzględnienia potrzeb statystyki publicznej, niemniej jednak od pewnego czasu podejmowane są działania, aby ta integracja była możliwie na jak najwyższym poziomie. Takim pozytywnym przykładem jest m.in. współpraca przy budowie Systemu do Obsługi Postępowań Administracyjnych w Budownictwie

(SOBAP). Długofalowym wyzwaniem jest na pewno odejście od tradycyjnych spisów ludności i mieszkań na rzecz spisów opartych na rejestrach i spisów łączonych.

## **Big Data**

Zmiany w środowisku człowieka wymagają nowych metod badawczych i lepszych narzędzi. Big Data to nowy kierunek badań w statystyce publicznej, w którym upatrywana jest szansa na znaczny rozwój źródeł, metod pozyskiwania danych, jak również ich analizy. Działania w tym zakresie podejmowane są na różnych polach. Obecnie są to w większości badania w fazie eksperymentalnej, niemniej jednak wyniki wielu z nich dają bardzo obiecujące wyniki i są szansą na uzupełnienie lub zastąpienie badań tradycyjnych.

Źródłami danych, które statystyka publiczna eksploruje, są przede wszystkim dane internetowe, zobrazowania satelitarne, dane operatorów komórkowych czy inteligentne urządzenia jak czujniki drogowe. Za pomocą metod webscrapingu pozyskiwane są dane na temat internetowych ofert pracy, cen artykułów AGD czy leków w aptekach. Metod obserwacji Ziemi (EO) używa się do monitorowania upraw rolniczych, monitorowania obszarów zurbanizowanych czy kwestii środowiskowych, takich jak np. detekcja zanieczyszczeń. Z danych pochodzących z sensorów, tj. z Systemu Automatycznej Identyfikacji Statków (AIS) oraz Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (e-TOLL), pozyskuje się dane na temat transportu drogowego i morskiego. Dane komórkowe umożliwiły oszacowanie liczby ludności narodowości ukraińskiej w Polsce.

## **Metody obserwacji Ziemi (EO)**

Metody obserwacji Ziemi pozwalają pozyskiwać dane z większą niż dotychczas rozdzielczością przestrzenną. Takim przykładem zastosowania tych metod w badaniach statystycznych jest zastosowanie teledetekcji w badaniach rolniczych czy środowiskowych.

Głównym źródłem pozyskiwania danych jest projekt Copernicus prowadzony przez Europejską Agencję Kosmiczną (ESA). Dane satelitarne są często dokładniejsze niż dane uzyskane z badań statystycznych i źródeł administracyjnych. Satelita dostarcza dane w wysokiej rozdzielczości przestrzennej, m.in. Sentinel-2 – 10x10 metrów. Ponadto wykorzystanie danych EO generuje niższe koszty i zapewnia lepszą aktualność.

Wykorzystanie danych satelitarnych pozwala na efektywniejsze wykorzystanie danych pochodzących ze źródeł administracyjnych (np. do segmentacji zdjęć satelitarnych). Ponadto umożliwia szybsze pozyskiwanie danych docelowych na niskim poziomie agregacji oraz w perspektywie przestrzennej. W przyszłości odciąży to

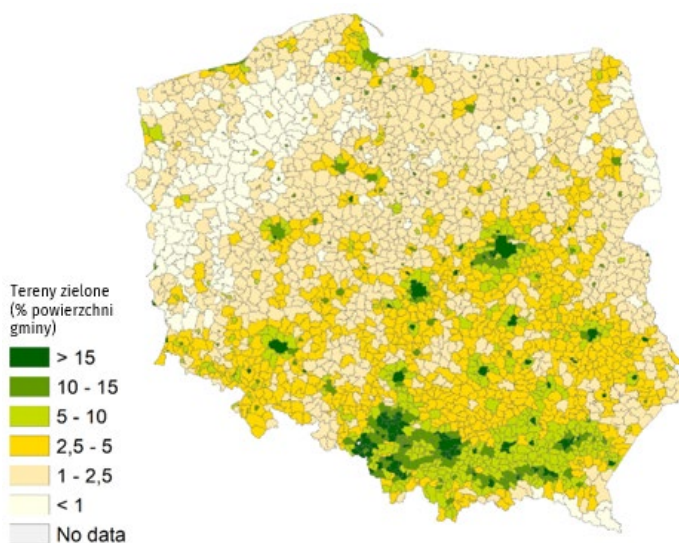
respondentów i ankietarów poprzez częściowe wykluczenie z badań tematów objętych teledetekcją satelitarną.

Ponadto wdrożenie danych opartych na teledetekcji rozszerza możliwości GUS w zakresie prezentacji danych (w szczególności w zakresie tworzenia map i wykresów dla wybranych obszarów).

Przykładami wykorzystania danych teledetekcyjnych (satelitarnych/EO) w GUS są:

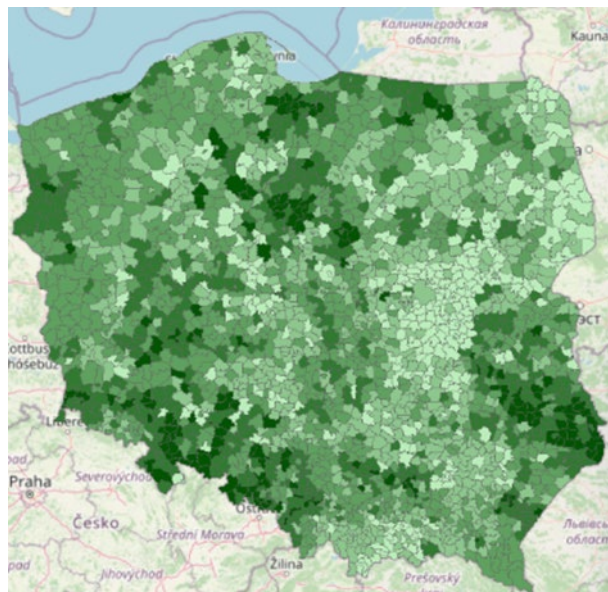
- identyfikacja gatunków roślin uprawnych, informacja o tempie wzrostu roślin i warunkach ich wzrostu, m.in. ilość wody w glebie;
- identyfikacja terenów zielonych i określenie jakości roślinności tych terenów.

**Ryc. 16.** Tereny zielone w Polsce w 2020 r. (projekt GAUSS)



Przykładem wdrożenia metod EO w statystyce publicznej jest system satelitarnej identyfikacji i monitorowania upraw, dzięki któremu możliwe jest szacowanie powierzchni zasiewów, ocena stanu upraw i predykcja plonowania dla obszaru Polski z wykorzystaniem metod teledetekcji satelitarnej. Dane satelitarne pochodzą z programu Copernicus realizowanego przez ESA: zobrazowania radarowe (Sentinel-1) oraz dane optyczne (Sentinel-2).

**Ryc. 17.** Prognoza plonów pszenicy ozimej według gmin w 2023 r. (na podstawie satelitarnego szacunku głównych ziemiopłodów rolnych i ogrodniczych)



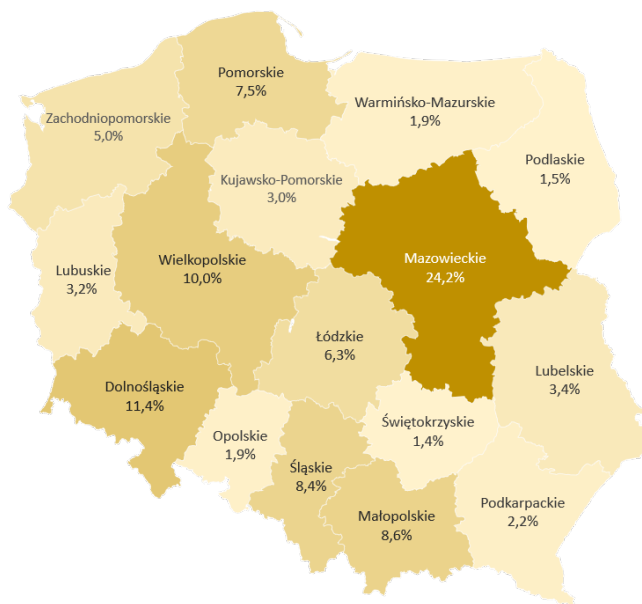
Dane wynikowe dla wybranych upraw można prezentować m.in. na poziomie gminy (ryc. 17). Unikalny w skali świata system powstał dzięki konsorcjum Główny Urząd Statystyczny – Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk (CBK PAN) – Instytut Geodezji i Kartografii (IGiK).

## **Wykorzystanie Big Data w szacowaniu przemieszczeń obywateli Ukrainy w Polsce**

Dane pozyskane od jednego z operatorów komórkowych (dane o liczbie aktywnych kart SIM wydanych obywatelom Ukrainy w podziale na gminy) pozwoliły na przeprowadzenie badania eksperymentalnego dotyczącego oszacowania przemieszczeń obywateli Ukrainy w Polsce. W ramach tych prac stworzono wykaz Mieszkańców UKR; opracowano koncepcję budowy domen tematycznych i oszacowania liczby mieszkańców Ukrainy z zastosowaniem Big Data. Otrzymane wyniki badania okazały się bardzo zbliżone do danych z wykazu Mieszkańców UKR, którego podstawą jest Rejestr Dowodów Osobistych, tj. dane o obywatelach Ukrainy, którym nadano nr PESEL.



**Ryc. 18.** Mieszkańcy Ukrainy według województwa przebywania na podstawie danych z telefonii komórkowej



Jak pokazują powyższe przykłady, wykorzystanie źródeł Big Data umożliwia przede wszystkim badanie nowych zjawisk, które dotychczas nie były przedmiotem prac statystyki publicznej. To także jest zmniejszenie kosztów badań, obciążenia respondentów, jak również skrócenie czasu dostarczenia danych odbiorcom i możliwość analizy w czasie rzeczywistym.

Eksplorowanie nowych źródeł danych i wykorzystywanie nowych metod obarczone jest jednak trudnościami, które nie zostały do końca rozwiązane, choć sukcesywnie są pokonywane. Wyzwaniami, które wymagają rozwiązań systemowych, są:

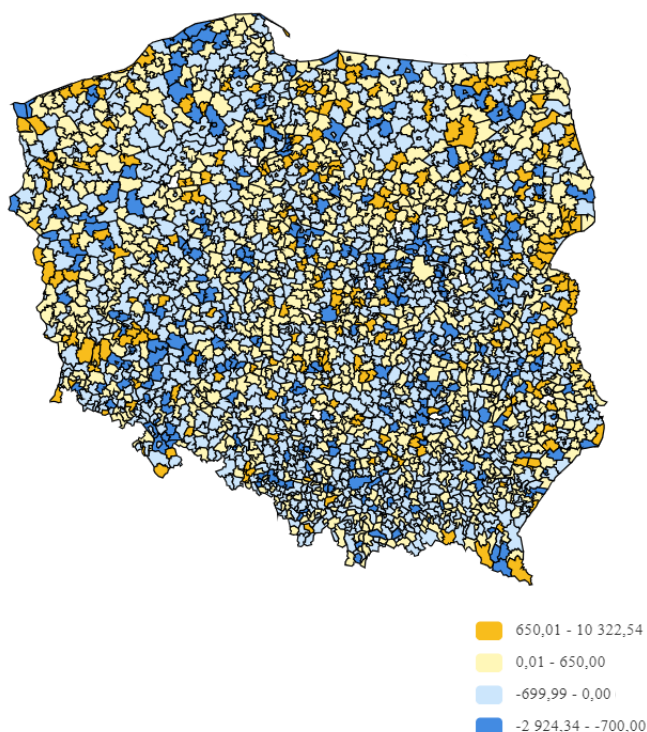
- zapewnienie stabilnego dostępu do nowych źródeł danych;
- współpraca z dostawcami danych z sektora prywatnego;
- regulacje prawne nienadążające za postępem technologicznym;
- integracja danych z innych systemów i baz z istniejącymi systemami statystyki publicznej, w tym zapewnienie porównywalności danych;
- zapewnienie jakości i porównywalności danych;
- dostosowanie infrastruktury informatycznej;
- rozwój kompetencji personelu i możliwości organizacyjnych.

## Systemy statystyki publicznej do prowadzenia analiz przestrzennych. System Monitorowania Usług Publicznych (SMUP)

System Monitorowania Usług Publicznych jest portalem udostępniającym kluczowe dane na temat świadczenia usług publicznych w Polsce. SMUP powstał w wyniku współpracy GUS z organizacjami samorządowymi – Związkiem Miast Polskich i Związkiem Powiatów Polskich. Jest to zbiór danych, który ma pomóc gminom i powiatom w zarządzaniu usługami publicznymi, z których wszyscy obywatele na co dzień korzystają.

System zapewnia bardzo prosty dostęp do kluczowych danych o świadczonych usługach (zawiera ponad 750 wskaźników opisujących 65 usług z 10 obszarów usług świadczonych przez gminy i powiaty). Umożliwia odniesienie danych dla danej jednostki do wartości dla grupy porównawczej. Ułatwia także wskazanie jednostek, które osiągają ponadprzeciętne rezultaty w świadczeniu usług publicznych. SMUP umożliwia także sporządzenie predefiniowanych raportów usług, a także zautomatyzowane wykonanie podstawowych analiz (w tym map i wykresów).

**Ryc. 19.** Mapa wygenerowana w SMUP – Wynik budżetu gmin i miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca w 2022 r.



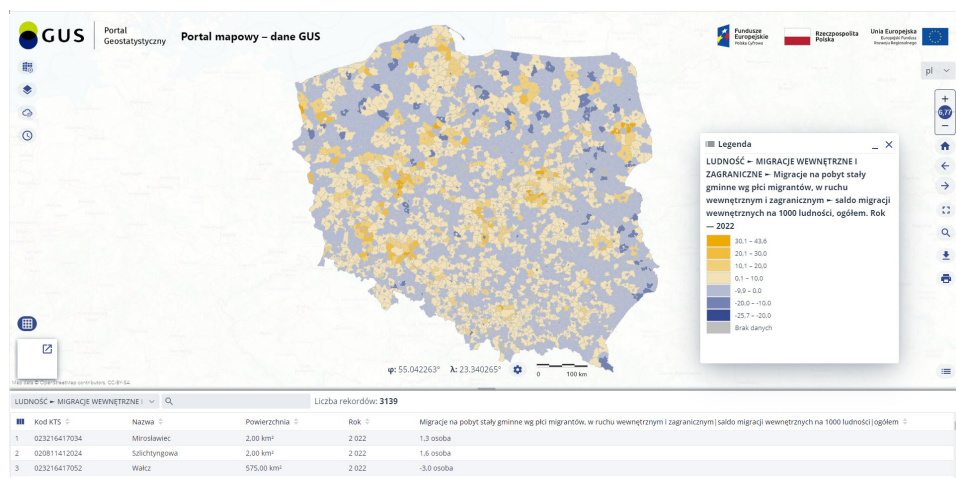
## Portal Geostatystyczny

Portal to nowoczesne rozwiązanie do prezentacji danych statystycznych w ujęciu przestrzennym. Pełni funkcje gromadzenia, prezentowania oraz udostępniania informacji.

Portal Geostatystyczny oferuje następujące moduły:

- Katalog zasobów – służy do przeglądania gotowych wizualizacji danych na mapach;
- Portal mapowy – dane GUS – umożliwia przygotowywanie wizualizacji danych GUS;
- Geokodowanie – pozwala na dołączanie współrzędnych lub granic podziału administracyjnego do danych tabelarycznych;
- Studio analiz – wspiera użytkownika w przygotowywaniu wizualizacji oraz analiz i udostępnianiu ich innym;
- Studio map – pomaga przygotowywać prezentacje kartograficzne własnych danych;
- Studio kompozycji – dzięki któremu można udostępnić własne wizualizacje danych za pomocą sieciowych usług mapowych;
- Menedżer zasobów – służy do przechowywania, edytowania, udostępniania i zarządzania danymi.

Ryc. 20. Widok przykładowego interfejsu Portalu Geostatystycznego



W portalu można m.in. wyświetlić gotowe wizualizacje danych na mapach, przygotować wizualizację na podstawie danych GUS (np. danych z Banku Danych Lokalnych) czy własnych danych. Portal oferuje również pełny zestaw narzędzi, które umożliwiają przygotowanie wizualizacji na mapie czy przeprowadzenie zaawansowanej analizy.

## Podsumowanie

Zachodzące w społeczeństwie i gospodarce zmiany technologiczne i związana z nimi tzw. rewolucja cyfrowa stawiają przed statystyką przestrzenną nowe wyzwania. Nowe technologie prowadzą do powstawania nowych aktywności ekonomicznych dotychczas niebadanych przez statystykę. W wyniku procesów cyfryzacji kolejnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego generowana jest coraz większa ilość danych, które pozostają dla statystyki obszarem do eksploracji.

Statystyka, aby móc nadal stanowić podstawowe źródło wysokiej jakości obiektywnych danych, które są użyteczne, musi na bieżąco monitorować zachodzące zjawiska. Aby sprostać temu zadaniu, podejmuje szereg działań, które umożliwiają rozwój badań przestrzennych. Są to:

- badanie nowych zjawisk, które dotychczas nie znajdowały się w polu zainteresowań statystyki publicznej (w tym nowe źródła danych i nowoczesne metody ich przetwarzania);
- uzupełnianie istniejących badań o nowe zmienne pochodzące ze źródeł pozastatystycznych (m.in. dane administracyjne, dane internetowe, dane teledetekcyjne);
- łączenie danych z różnych źródeł w celu uzyskania nowej informacji statystycznej;
- udostępnianie danych na niższych poziomach agregacji terytorialnej i w nowych podziałach funkcjonalnych – delimitacje;
- dążenie do skrócenia czasu dostarczenia danych do odbiorców – analizy w czasie zbliżonym do rzeczywistego;
- udostępnianie produktów profilowanych, dostosowanych do potrzeb i oczekiwań odbiorców;
- dążenie do zmniejszenia kosztów badań i obciążenia respondentów poprzez zastępowanie badań tradycyjnych danymi ze źródeł administracyjnych i Big Data.

## Bibliografia

- Cressie, N. (2015). *Statistics for spatial data*. Revised edition. Wiley Classics Library.
- Czaja, S. (2023). Sposoby traktowania przestrzeni w teorii ekonomii – krótki przegląd. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 15–26.
- Geospatial analysis at Eurostat Geospatial analysis at Eurostat – Statistics Explained (europa.eu).  
<https://portal.geo.stat.gov.pl/>.
- <https://smup.gov.pl>.
- Kitchin, R., Thrift, N. (red.). (2009). *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030).

- Korenik, S. (red). (2010). *Współczesne koncepcje przestrzennego rozwoju gospodarki i społeczeństwa*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Korenik, S., Zakrzewska-Półtorak, A. (2011). *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne*. Wydawnictwo UE we Wrocławiu.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030).
- Kuciński, K. (1997). *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2391 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 w odniesieniu do typologii terytorialnych (TERCET) (Dz. Urz. UE L 350 z 29.12.2017).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. 2017 poz. 1290).
- Suchecka, J. (2014). *Statystyka przestrzenna. Metody analizy struktur przestrzennych*. Wydawnictwo C. H. Beck.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2023 poz. 40, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017 poz. 730).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich (Dz.U. 2022 poz. 1079).

# Monitoring rzeczywistych zmian w przestrzeni jako podstawa kształtowania rozwoju regionalnego i lokalnego

Przemysław Śleszyński<sup>a</sup>

**Streszczenie.** Celem opracowania jest dyskusja nad zagadnieniami wiarygodnego i efektywnego monitoringu zmian w przestrzeni Polski, zwłaszcza pod względem optymalnej jednostki odniesienia oraz dostępności i jakości danych na przykładzie różnych źródeł informacyjnych, głównie GUS. W artykule zwrócono też uwagę na weryfikację stanów ludnościowych podczas Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań (NSP) 2021. Wykazano m.in. przeszacowanie peryferii w stosunku do niedoszacowania największych metropolii, zwłaszcza w liczbie kobiet w wieku rozrodczym, co diametralnie zmienia wnioski odnośnie do geograficznych zróżnicowań poziomu dzietności w Polsce. Poddaje się krytyce przydatność danych w tzw. siatce grid, zwłaszcza dla samorządów. Wskazuje się, że kwestia ustalenia wiarygodnej liczby ludności w różnych przekrojach terytorialnych stała się problemem politycznym na różnych szczeblach zarządzania.

**Słowa kluczowe:** monitoring przestrzenny, jednostka terytorialna, jakość danych ludnościowych, NSP 2021

## Monitoring of real changes in geographical space as a basis for shaping regional and local development

**Abstract.** The purpose of the paper is to discuss the issues of reliable and effective monitoring of changes in the geographical space of Poland, especially in terms of the optimal unit of reference and the availability and quality of data on the example of various information sources, mainly the Statistics Poland. In this, attention is paid to the verification of population states during the National Population and Housing Census 2021. Among other things, the overestimation of the periphery and underestimation of the most attractive metropolises are shown, especially for women of childbearing age, which dramatically changes the conclusions about the geographic variation of fertility levels in Poland. Criticism is levelled at the usefulness of the data in the so-called grid, especially for local governments. It is pointed out that the problem of determining reliable population numbers in different territorial cross-sections has become a political problem at various levels of government.

**Keywords:** spatial monitoring, territorial unit, population data quality, National Population and Housing Census 2021

---

<sup>a</sup> Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1369-6129>.

## Wprowadzenie

W perspektywie społecznej głównym celem planowania strategicznego w przestrzeni geograficznej (na określonych terytoriach) jest optymalizacja, czyli wskazanie najlepszych możliwości racjonalnego, efektywnego gospodarowania tą przestrzenią z punktu widzenia zaspokajania potrzeb i jakości życia. Wskazana optymalizacja jest możliwa, jeśli znamy zjawiska i procesy, które są podstawą dla prognoz. Diagnozy i prognozy możemy oceniać na podstawie takich lub innych przesłanek oraz kryteriów optymalizacyjnych. Może to być efektywność ekonomiczna, wolność gospodarcza, zrównoważony rozwój (cokolwiek ten niejasny termin miałby oznaczać), pokój społeczny, ochrona przyrody i wiele innych. Konkretnie kryteria optymalizacyjne to na przykład czas dojazdu z danego miejsca zamieszkania do danej usługi publicznej, a w demografii – równowaga płci i wieku w populacji.

Aby właściwie oceniać to, co się dzieje na danym terytorium: w regionie, mieście, gminie czy w mikroskali na osiedlu mieszkaniowym lub na wsi, potrzebna jest wiedza o rzeczywistych zjawiskach i procesach, a przede wszystkim wiedza o zamieszkałej i pracującej populacji. Dzięki uzyskanym informacjom wiemy, jakie jest potencjalne obciążenie dróg w związku z dojazdami do pracy albo zapotrzebowanie na przedszkola. Oczywiście, nie chodzi tu o szczegółową kontrolę ludzi i ich mobilności. Ważne jest, żeby na podstawie wiarygodnych danych móc oszacować popyt na różnego rodzaju usługi i przewidzieć, że w związku z takimi, a nie innymi trendami społecznymi, w tym demograficznymi, konieczne będzie wybudowanie lub likwidacja szkoły w perspektywie np. 10 lub 20 lat. Pozwala to na długoterminowe planowanie w zakresie lokalnego i regionalnego rozwoju, np. bilansowanie terenów pod nową zabudowę. Nie stworzy się dobrego dokumentu strategicznego, planistycznego itp., jeśli nie będzie on oparty na rzeczywistych faktach i zdarzeniach. Nie można racjonalnie i efektywnie planować rozwoju, jeśli nie mamy informacji, gdzie i jaka liczba ludzi mieszka w danym regionie, pracuje, dojeżdża.

Na tym tle, celem artykułu jest przedstawienie trzech kluczowych zagadnień związanych z powyższym tokiem rozumowania strategicznego i planistycznego: od diagnozy stanu, poprzez prognozę zjawisk i procesów, następnie ich ocenę i wreszcie optymalizację decyzji. Najpierw uporządkowana zostanie wiedza na temat cech wiarygodnego i efektywnego monitoringu przestrzennego. W drugiej kolejności zostanie przeanalizowana optymalna jednostka odniesienia. Problem ten, jak się wydaje, jest niedowartościowany, a ma kluczowe, wręcz pierwszorzędne znaczenie z punktu widzenia oceny zachodzących procesów. Trzecia grupa zagadnień jest związana z dostępnością i jakością danych źródłowych. W szczególności zostanie przedstawione porównanie danych demograficznych sprzed i po spisie powszechnym w 2021 r. Jak wiadomo, głównym celem cenzusów jest nie tylko pozyskanie danych o większej szczegółowości i zakresie, jak to jest w przypadku tzw. statystyki bieżącej, lecz także weryfikacja zbieranych danych, głównie sposobami administracyjnymi.

## Pożądane cechy monitoringu

Pożądane cechy monitoringu przestrzennego zestawiono w tabl. 1. Należą do nich: wiarygodność danych, ich aktualność, kompleksowość, hierarchiczna szczegółowość, porównywalność, użyteczność, dostępność, permanentność i ciągłość. W kolejnych rozdziałach omówione zostaną cechy monitoringu społecznego, które są szczególnie ważne z punktu widzenia śledzenia zjawisk i procesów demograficznych.

**Tabl. 1.** Pożądane cechy monitoringu przestrzennego i sposoby ich realizacji

Cecha	Opis szczegółowy	Sposoby realizacji
Wiarygodność danych	Dane odtwarzają z maksymalnym przybliżeniem rzeczywiste zdarzenia i procesy	Oparcie się na wiarygodnych, potwierdzalnych źródłach, szczegółowy opis w metadanych
Aktualność	Odpowiadanie potrzebom bieżącym: system powinien przedstawiać najnowsze dane	Unowocześnianie danych poprzez wypracowanie systemu aktualizacji ze sprecyzowaniem dat, źródeł pozyskiwania informacji, podmiotów odpowiedzialnych oraz sposobów archiwizacji poprzednich wersji map
Kompleksowość	System monitoringu powinien wyczerpywać całość zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym	Ustalenie szczegółowej struktury tematycznej
Hierarchiczna szczegółowość	Przyjęcie zasady podporządkowania hierarchicznego. System monitoringu powinien przedstawiać zagadnienia zgeneralizowane i opracowane pod kątem odbiorców ze strony administracji różnego szczebla	Realizowane na dwa sposoby: 1) poprzez uporządkowaną strukturę merytoryczną (tematyczną), nawiązującą do głównych działów (środowisko, społeczeństwo, gospodarka, infrastruktura, zagadnienia kompleksowe i syntetyczne); 2) poprzez uporządkowaną strukturę funkcjonalną, zapewniającą intuicyjną nawigację i wyszukiwanie informacji
Porównywalność	System monitoringu powinien zapewniać możliwość śledzenia zmian danego zjawiska lub procesu w czasie w podobnych jednostkach	Przedstawienie zagadnień w ujęciu dynamicznym, np. porównania zmian w określonych przedziałach czasowych
Użyteczność	System monitoringu powinien przedstawiać zagadnienia w użytecznych jednostkach (problem gridu) i w sposób możliwie przystępny dla odbiorców	Opracowanie słownika zagadnień, komentarze autorskie, problemowo-metodyczne do każdego zestawu map. Udostępnianie nie tylko map, ale i danych
Dostępność	System monitoringu powinien być powszechnie i łatwo osiągalny	Udostępnienie poprzez portal internetowy
Permanentność i ciągłość	System monitoringu powinien być projektem działającym nieprzerwanie	Zapewnienie finansowania w perspektywie długofalowej

Źródło: Śleszyński (2018).



## Wiarygodność danych

Wiarygodność danych oznacza, że powinno się rejestrować z maksymalnym przybliżeniem rzeczywiste zdarzenia i procesy. Oczywiście, ta „maksymalność” nie oznacza dążenia za wszelką cenę do uzyskania jak największej precyzji. Na przykład w przypadku „miejsca zamieszkania” możliwych jest wiele indywidualnych sytuacji związanych z wykonywaną pracą i cyklem życia. Dlatego w definicjach mających pomóc ustalić miejsce zamieszkania przyjmuje się „przeważającą część czasu”, zazwyczaj rok kalendarzowy albo rok względny (np. od dnia badania wstecz). Nie jest to jednak wystarczające, gdyż „większość czasu” nie musi być równoczesna z faktycznym związkiem, a nawet wolą danej osoby. W polskim prawie cywilnym i administracyjnym miejsce zamieszkania jest utożsamiane z adresem bądź miejscowością, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Można przyjąć, że generalnie w publicznej statystyce ludności przeszacowane są tereny peryferyjne, a niedoszacowane strefy podmiejskie i najbardziej atrakcyjne ośrodki tzw. wielkiej piątki, z Warszawą na czele. Spis powszechny z 2021 r. znacznie urealnił dotychczasową wiedzę i niewątpliwie jest bardzo dużym sukcesem po niepowodzeniu cenzusu z 2011 r., ale wciąż istnieją regiony, miasta i gminy, co do których można mieć uzasadnione wątpliwości związane ze statystyką ludności.

Badania telemetryczne z 2018 r. wykazały, że w stolicy Polski zamieszkuje 213 tys. osób więcej, niż podają oficjalne statystyki (tzw. ludność nocna; Śleszyński i Niedziel-ski, 2018). Ostatnie szacunki zespołu prof. Roberta Szmytkie (Wołodko, 2023) wskazują, że we Wrocławiu może faktycznie mieszkać nawet blisko 900 tys. osób (jest to aż o ponad 30% więcej niż mówią o tym oficjalne statystyki, mieści się w tym liczna populacja ukraińska). W badaniu telemetrycznym dla województwa pomorskiego (PBPR, 2021) wykazano, że wprawdzie liczba mieszkańców regionu jest niższa o ok. 100 tys. (tj. ok. 5%), ale np. w Gdańsku faktycznie zamieszkiwało ok. 10% więcej ludności (w Gdyni, Sopocie i Słupsku były to porównywalne wielkości). Analizy w podwrocławskiej gminie Czernica wskazują na niedoszacowanie rządu nawet powyżej 50% w niektórych sołectwach (Kuzara i Szmytkie, 2022). Z drugiej strony w badaniach R. Jończego i in. (2021) szacowano, że w 44 miejscowościach powiatu nyskiego przeszacowanie sięga średnio 17%, w tym w sześciu – powyżej 25%. Wyjątkiem była sąsiadująca z Nysą wieś Konradowa, w której wystąpiła suburbanizacja.

W sumie badania te pokazują, oparte na bardziej rzeczywistej identyfikacji zjawisk, że w Polsce po 1989 r. przyspieszyły procesy urbanizacji, w tym głównie suburbanizacji i metropolizacji, a dotychczasowe peryferia zaczęły się jeszcze szybciej wyludniać. Wyludnia się też ponad 80% średnich i dużych miast, w tym zwłaszcza Łódź i ośrodki konurbacji katowickiej. Ujawnił się szczególnie niebezpieczny drenaż wewnętrzny, polegający na odpływie studiującej młodzieży do wybranych ośrodków kosztem miast

średnich. W badaniach zespołu A. Dolińskiej i in. ujawniono duże różnice, w stosunku do poprzednich dekad, w aspiracjach i migracjach edukacyjnych młodzieży kierującej się np. w znacznie większym stopniu z Opolszczyzny do Wrocławia zamiast do Opola, w tym nawet z samego Opola, co ma negatywne znaczenie dla lokalnego i regionalnego rozwoju.

Jednak największych problemów przysparza pomiar liczby ludności w kraju oraz w dezagregacji przestrzennej związany z emigracją i imigracją zagraniczną. Jest to problem nienowy, sygnalizowany przez wielu badaczy jeszcze na początku transformacji społeczno-gospodarczej (Kędelski, 1990), a jednym z przełomowych opracowań było studium B. Sakson (2022), w którym Autorka wykazała, że po stanie wojennym wskutek emigracji z Polski do RFN do kraju nie wróciło ok. 700 tys. obywateli. Najwięcej wyników oszacowań tzw. emigracji zawieszonych pochodzi z Opolszczyzny; były one prowadzone przez zespół prof. Romualda Jończygo na podstawie badań terenowych. Ustalono, że udziały tej populacji w skali województwa opolskiego w różnych rocznikach z okresu 2006–2015 wahały się w granicach 17,5–19,1% (Jończy, 2008; Jończy i Rokita, 2008; Jończy i Rokita-Poskart, 2011; Jończy, 2017). Największe udziały emigrantów definitywnych wiązały się z ludnością pochodzenia niemieckiego, która masowo opuszczała region jeszcze przed rokiem 1989.

Specyfika Śląska Opolskiego i części Górnego była jednak wcześniej (jeszcze przed 1989 r.) znana badaczom migracji. Na przełomie XX i XXI w., jak wskazywały badania Ośrodka Badań Migracyjnych (Kaczmarczyk, 2008) oraz według analiz P. Śleszyńskiego (2013b) ze spisu powszechnego z 2002 r. na innych lokalnych terytoriach, np. takich jak rejon Ciechanowca, Bielska Podlaskiego, Siemiatycz, ujawniły się już stosunkowo duże obszary nierejestrowanej emigracji zagranicznej, obejmujące sąsiadujące ze sobą zgrupowania kilkudziesięciu czy nawet ponad 100 gmin. Było to zwłaszcza północne Podlasie, wschodnie Mazury i Podkarpacie, gdzie przeszacowania sięgały 10% i więcej populacji. Dane ze spisu powszechnego z 2011 r. o ludności „czasowo” przebywającej za granicą są dostępne tylko na poziomie województw, wskazują na wzrost wskaźnika i generalnie potwierdzają utrzymywanie się zróżnicowań regionalnych. Dane z ostatniego cenzusu z 2021 r. są udostępniane na poziomie powiatów i pokazują, że w takich powiatach, jak kolbuszowski, niżański i moniecki udział emigrantów przebywających poza granicami Polski powyżej 12 miesięcy zbliżał się do 10% (przy ogólnej liczbie 1,3 mln, która wydaje się być zaniżona, gdyż według danych BAEL w latach 2020–2022 było to ponad 1,5 mln, a BAEL nie obejmuje całych gospodarstw domowych, które wyemigrowały).

Toczy się już szeroka dyskusja na ten temat (ostatnio zob. Abramowska-Kmon i in., 2023). Podczas różnego typu konferencji i w wypowiedziach dla mediów pojawiają się głosy, że w Polsce może „brakować” nawet powyżej 2 mln mieszkańców, którzy wyjechali z kraju i w większości już nie wrócą, choć pozostają zameldowani i widnieją w spisach wyborców.

Odrębnym zagadnieniem jest imigracja zagraniczna. Wskutek niedoborów na rynku pracy, w tym tzw. luki podażowej, już ok. 2017 r. w Polsce pracowało ponad 1 mln cudzoziemców, głównie z Ukrainy. Badania pokazują, że cudzoziemcy skupiali się nie tylko w dużych metropoliach, ale także w wielu ośrodkach przemysłowych i turystycznych w zachodniej i południowej Polsce (Górny i Śleszyński, 2019), co należy uznać za korzystne. Ta populacja, dzięki sieciom migracyjnym, stała się potężnym zasobem sprzyjającym chłonności uchodźców po agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. (Kormornicki i in., 2022). Imigracja zagraniczna, niezależnie od toczącej się wojny na Ukrainie, będzie się wskutek sytuacji na rynku pracy nasilać, przez co Polska według najbardziej prawdopodobnego scenariusza przekształci się w kraj wieloetniczny.

Ponadto coraz częstszym zjawiskiem w życiu społecznym jest zamieszkiwanie w dwóch miejscach w postaci tzw. drugich domów. Według danych jeszcze sprzed 20 lat z NSP 2002 (Heffner i Czarnecki, 2011), w ok. 1/3 gmin wiejskich w kraju udział drugich domów zamieszkałych i niezamieszkałych osób fizycznych w ogóle zasobów mieszkaniowych przekraczał 1,5%. Od tego czasu udział ten znacznie się zwiększył. W badaniach A. Gawryluka i in. (2017) w podlaskich gminach Białowieża, Hajnówka i Narewka naliczono 352 „drugich domów”, co stanowiło 4–20% wszystkich zamieszkałych domów jednorodzinnych. Nie jest to jeszcze maksymalny potencjalny pułap tego zjawiska, gdyż wraz z wyludnianiem się peryferyjnych wsi „drugich domów” będzie przybywać. Przyszłymi właścicielami „drugich domów” będą głównie spadkobiercy nieruchomości – dzieci i wnuki. We wspomnianych podlaskich gminach 60% spadkobierców „drugich domów” to były właśnie dzieci i wnuki poprzednich właścicieli, a dominującą większość (prawie 90%) stanowiły stare, często drewniane budynki wiejskie o niegdyś rolniczym zagospodarowaniu. W badaniach B. Jaczewskiej (2023) używa się pojęcia wielolokalności, która jest już często stosowana w krajach rozwiniętych (*multilocality*). Koncepcja wielolokalności ma szersze znaczenie niż termin „drugie domy” i oznacza spełnianie potrzeb oraz aspiracji życiowych w wielu miejscach zamieszkania w różnych okresach aktywności. Jest to dobry punkt wyjścia do rozszerzenia terminologicznego i pomiarowego współczesnej statystyki ludności w Polsce.

Poza rzeczywistą liczbą ludności, w obiegu eksperckim i niestety naukowym funkcjonuje szereg innych „grubych” błędów w pomiarze różnego rodzaju wskaźników, które należy klasyfikować w kategoriach jeszcze większej „fikcji statystycznej”. Jest to m.in. liczba przedsiębiorstw, utożsamiana z liczbą podmiotów gospodarczych, zarejestrowanych w systemie REGON. Według szacunków jeszcze przed wejścia Polski do Unii Europejskiej, z powodu niewyrejestrowania faktycznie nieaktywnych było ok. 20–30% podmiotów (Kamińska, 2006). Aktualnie w Polsce jest zarejestrowanych 4 mln podmiotów, z czego około połowa jest nieaktywna. Jeszcze większe różnice występują w przypadku gospodarstw rolnych, gdyż szacuje się, że w Polsce spośród 1,3 mln zarejestrowanych gospodarstw rolnych faktycznie działa zaledwie 200 tys.

(Czupryniak, 2023). Problemem jest to, że wskaźniki przedsiębiorczości i funkcji rolnej opartej o gospodarstwa rolne są jednymi z najczęściej badanych zagadnień rozwoju lokalnego. Silne przeszacowanie gospodarstw rolnych wpływa też na ocenę struktury rynku pracy, według którego w Polsce w sektorze rolniczym rzekomo ma pracować 8–10% wszystkich pracujących (dane GUS, WorldBank i in. za lata 2020–2022).

Problemem w monitoringu rozwoju lokalnego i regionalnego jest brak danych w szczegółowej dezagregacji o rynku pracy. W ostatnim czasie odnotowano duży postęp, udostępnione zostały bowiem dane gmin według miejsca zamieszkania pracujących<sup>1</sup>. Nie jest to baza idealna i są tam istotne różnice wynikające ze stosowania metody przedsiębiorstw (np. w Warszawie między identyfikacją na podstawie miejsca zamieszkania a siedzibą pracy głównej jest różnica ok. 1 mln osób, co na pewno nie wynika wyłącznie z dojazdów do pracy), niemniej są to zasadniczo dane bardzo wartościowe, wobec braków po 1989 r. praktycznie przełomowe (nie licząc niektórych spisów), pozwalające m.in. samorządom monitorować jedną z najważniejszych charakterystyk społeczno-gospodarczych. Warto jednak pamiętać, że liczba pracujących w skali kraju jest niedoszacowana o ponad 10% (według BAEL jest to 16,8 mln, według danych w BDL dla wszystkich 2 477 gmin – 15,1 mln). Brakuje też danych o liczbie pracujących ogółem (z dojazdami do pracy oraz z osobami niezameldowanymi).

W każdym razie, sposobem na wzrost wiarygodności danych jest, po pierwsze, ściśle zdefiniowanie zdarzeń, po drugie – oparcie się na wiarygodnych, potwierdzalnych źródłach, a po trzecie – uświadamianie przez specjalistów, na czym polega statystyka administracyjna, której często nadrzędnym celem wcale nie jest dbanie o jak największą zgodność ze stanem faktycznym, ale np. cele podatkowe czy bezpieczeństwo państwa. Wydaje się, że zwłaszcza w pierwszym przypadku statystyka ludności w Polsce musi być znacznie rozszerzona, uwzględniając różne formy zamieszkania i mobilności. W tym należy dołożyć szczególnych starań, aby wzmocnić statystykę imigracyjną i emigracyjną w układzie międzynarodowym.

Z wiarygodnością danych ściśle wiąże się ich porównywalność. Po pierwsze, mamy do czynienia z różnym definiowaniem tego samego zjawiska. Nawet „urodzenie żywe” podlegało zmianom definicyjnym. Według wyjaśnień metodologicznych GUS<sup>2</sup>, „od 1963 r. do połowy 1994 r. w praktyce medycznej i sprawozdawczości statystycznej funkcjonowały cztery kategorie urodzenia: urodzenie żywe, urodzenia martwe, urodzenie noworodka niezdolnego do życia z oznakami życia oraz urodzenie noworodka niezdolnego do życia bez oznak życia. W lipcu 1994 r. zostały wprowadzone w Polsce

---

<sup>1</sup> <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-polsce-w-maju-2023-r-tablice,28,5.html>, a także według siedziby pracy głównej (często nie jest to faktyczne miejsce pracy).

<sup>2</sup> <https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/858,archiwum.html>.

definicje urodzenia i zgonu noworodka zgodne z rekomendacjami Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), tj. funkcjonują dwie kategorie: urodzenie żywe i urodzenie martwe. Urodzenie noworodka określanego wcześniej jako niezdolny do życia z oznakami życia rejestrowano jako urodzenie żywe, a następnie jako zgon niemowlęcia; z kolei urodzenie noworodka określanego wcześniej jako niezdolny do życia bez oznak życia było rejestrowane jako urodzenie martwe”.

Drugą ważną cechą porównywalności jest problem optymalnej jednostki odniesienia. Zostanie to omówione w kolejnych rozdziałach.

## Optymalna jednostka odniesienia

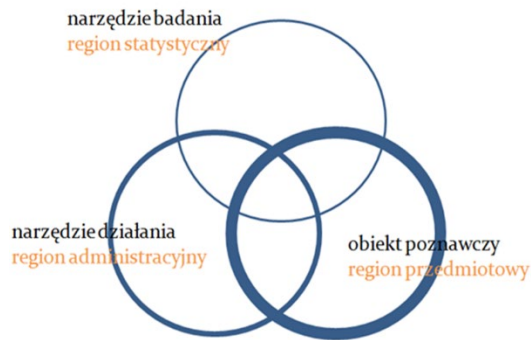
W badaniach lokalnych i regionalnych optymalna jednostka odniesienia powinna nawiązywać zarówno do charakteru osadniczego, funkcjonalnego i gospodarczego danego obszaru, jak i analizowanego problemu badawczego lub praktycznego. Występują tu cztery grupy problemów do rozwiązania:

- problem kategoryzacji obszarów i jednostek terytorialnych na agregaty (np. miasto – wieś);
- powiązany z nim problem adekwatności wielkości jednostki w stosunku do charakteru wyróżnianych agregatów (np. czy obszary metropolitalne należy wyróżniać na podstawie łączenia gmin, powiatów czy jeszcze innych jednostek);
- wielkości jednostki odniesienia istotnej w badaniu różnych zjawisk i procesów (znany w literaturze jako problem MAUP);
- granic jednostek, w których rejestrowane i przeliczane są różnego rodzaju dane (mieści się w tym zagadnienie siatki geometrycznej grid).

Wszystkie te problemy są dobrze zidentyfikowane w literaturze (Parysek, 1982; GUGiK, 2013), jednak wciąż toczą się spory o to, w jaki sposób powinny być rozwiązywane.

Aby lepiej naświetlić i ukierunkować dyskusję dotyczącą powyższych zagadnień, trzeba przyjąć, że aktywność ludzka dokonuje się w określonym czasie i przestrzeni, ale występowanie, zarządzanie terytorialne i pomiar tej aktywności nie zawsze się pokrywają. W tym kontekście K. Dziewoński w teorii regionu ekonomicznego wyróżnia trzy jego formy: (1) jako byt obiektywny (obszar powiązań i kontaktów ludzkich); (2) jako narzędzie działania (zarządzanie i kontrolowanie terytorium administracyjnego przez władze, instytucje gospodarcze itp.) oraz (3) jako narzędzie badania (ryc. 1). W tym ostatnim przypadku jest to najczęściej region statystyczny. W badaniach demograficznych najczęściej nie jest możliwe samodzielne pozyskanie szczegółowych danych o populacji. Wynika to wprost z tej populacji liczonej w skali lokalnej w tysiącach, a w skali regionalnej – w setkach tysięcy i milionach.

**Ryc. 1.** Trojaki rozumienie regionu ekonomicznego według prof. Kazimierza Dziewońskiego



Źródło: Dziewoński (1967), s. 33–50, zmodyfikowane.

Chociaż w XX i XXI w. dzięki postępowi cywilizacyjnemu mamy do czynienia ze znaczącym wzrostem mobilności, większość zdarzeń w życiu człowieka lub w różnych okresach jego aktywności dokonuje się na stosunkowo małym obszarze. Jest to tzw. dzienny system miejski, obejmujący cyrkulacyjne przejazdy z miasta do otoczenia w celu dojazdu do pracy i usług. W najprostszej ujęciu jest to miasto ze strefą podmiejską lub aglomeracja. Od lat 70. XX w. coraz większym zainteresowaniem cieszy się koncepcja miejskiego obszaru funkcjonalnego (Berry, 1967).

Monitoring zjawisk i procesów powinien odbywać się w ramach tego typu „naturalnych” jednostek aktywności. Tylko wtedy jesteśmy w stanie prawidłowo ocenić np. potencjał rozwojowy i to, że jeżeli liczba ludności w danym mieście spada, nie oznacza to regresu miasta. Potencjalnym zapleczem jest bowiem strefa podmiejska, która w cyklu życia miasta podlega suburbanizacji, tj. w klasycznym ujęciu redystrybucji ludności – przenoszeniu się dotychczasowych mieszkańców tego miasta na jego obrzeża (Lisowski i Grochowski, 2009). W Polsce sytuacja jest bardziej skomplikowana, po pierwsze do stref podmiejskich w dużym stopniu napływa bowiem ludność z peryferii i to w takim samym celu, aby zamieszkać w mieście rdzeniowym. Wokół Warszawy i niektórych innych dużych miast jest to już porównywalny wolumen do wynikającego z ruchu odśrodkowego (Śleszyński, 2021). Po drugie, wskutek ekstensywnego zagospodarowania miast, to zwłaszcza ich strefy zewnętrzne są miejscem suburbanizacji wewnętrznej (Koman, 2017).

Takim rozwiązaniem jest klasyfikacja funkcjonalna zaproponowana przez P. Śleszyńskiego i T. Komornickiego (2016), która stała się standardem w badaniach porównawczych stosowanym przez wielu już autorów. Pierwotnie była przygotowana dla potrzeb analizowania procesów społeczno-gospodarczych oraz monitoringu planowania przestrzennego. Przyjęto w niej wyznaczenie stref w oparciu o gminy, co

pozwala dobrze uchwycić specyfikę regionalną i lokalną związaną np. z charakterystycznymi procesami suburbanizacji. W klasyfikacji (oryginalnie) wyróżniono 10 kategorii (typów) gmin (ryc. 2), ale w celu uogólnień i zwiększenia przejrzystości dość często wykorzystuje się redukcję do 5 kategorii:

- A: największe miasta będące stolicami województw (w województwie pomorskim – 3 miasta powiatowe grodzkie Trójmiasta, tj.: Gdańsk, Gdynia i Sopot, a w śląskim – 14 miast powiatowych grodzkich konurbacji katowickiej, tj.: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze);
- CE: pozostałe duże i średnie ośrodki miejskie;
- BD: strefy podmiejskie miast wojewódzkich i powiatowych grodzkich (w województwie pomorskim i śląskim strefa podmiejska Trójmiasta i konurbacji katowickiej), w tym strefy B przejęte z delimitacji stref podmiejskich stolic województw (Śleszyński, 2013a);
- FG: gminy urbanizujące się (poza strefami podmiejskimi większych miast), tj. położone wzdłuż korytarzy transportowych, turystyczne, przemysłowe itp.;
- HIJ: gminy rolnicze i rolniczo-leśne.

Inną często wykorzystywaną klasyfikacją gmin jest propozycja przygotowana w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (Stanny i in., 2018). Była ona opracowana wyłącznie dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (w 2023 r. było to 2 175 jednostek spośród 2 477). Gminy sklasyfikowano w siedmiu typach:

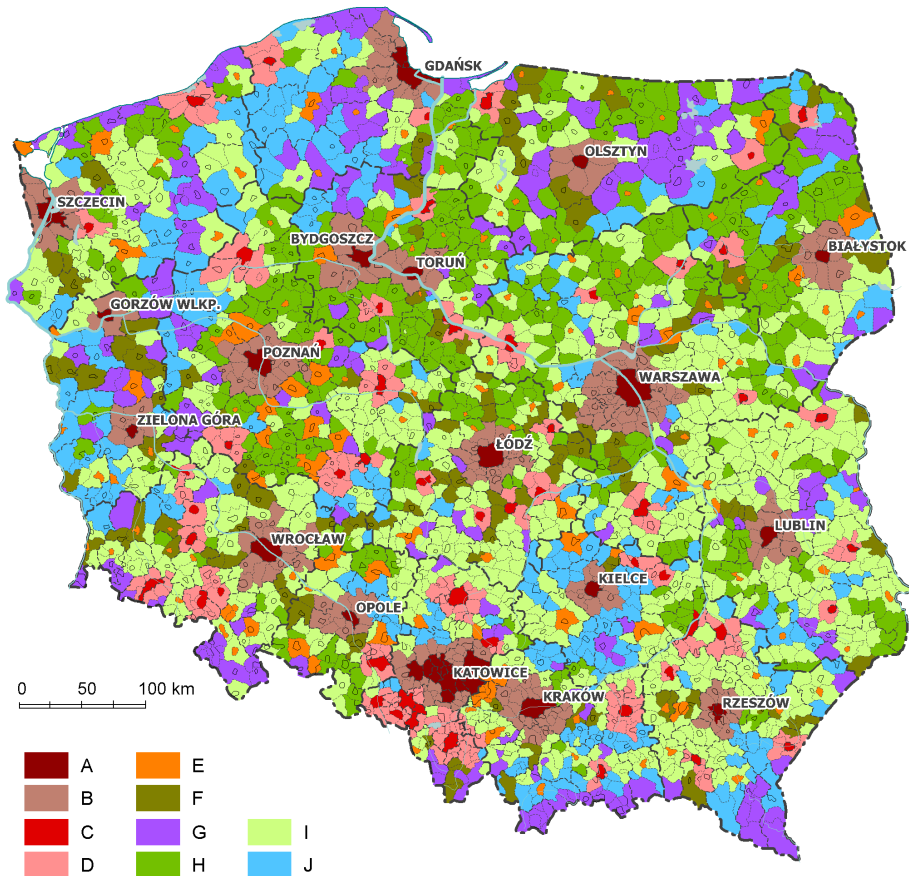
- 1 – dominacja rolnictwa tradycyjnego,
- 2 – dominacja rolnictwa wielkoobszarowego,
- 3 – przewaga funkcji rolniczej, pośrednie,
- 4 – wielodochodowe, rozdrobnione rolnictwo,
- 5 – wielofunkcyjne, równowaga sektorów,
- 6 – zurbanizowane, redukcja funkcji rolniczej,
- 7 – silnie zurbanizowane (ryc. 3).

Klasyfikacja jest stosowana dla potrzeb realizowanego od 2012 r. „Monitoringu rozwoju obszarów wiejskich” (MROW)<sup>3</sup>. Jego głównym celem jest stała i cykliczna obserwacja przemian społeczno-gospodarczych na polskiej wsi. Badanie MROW obejmuje problematykę demograficzną, a także zagadnienia związane z dostępnością przestrzenną, sektorem rolniczym i pozarolniczym, stopniem dezagraryzacji gospodarki lokalnej, lokalnymi finansami publicznymi, rynkiem pracy, edukacją, zamożnością i warunkami bytowymi społeczeństwa oraz z aktywnością społeczną.

---

<sup>3</sup> <https://www.irwirpan.waw.pl/832/naukamonitoring-rozwoju-obszarow-wiejskich>.

Ryc. 2. Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski



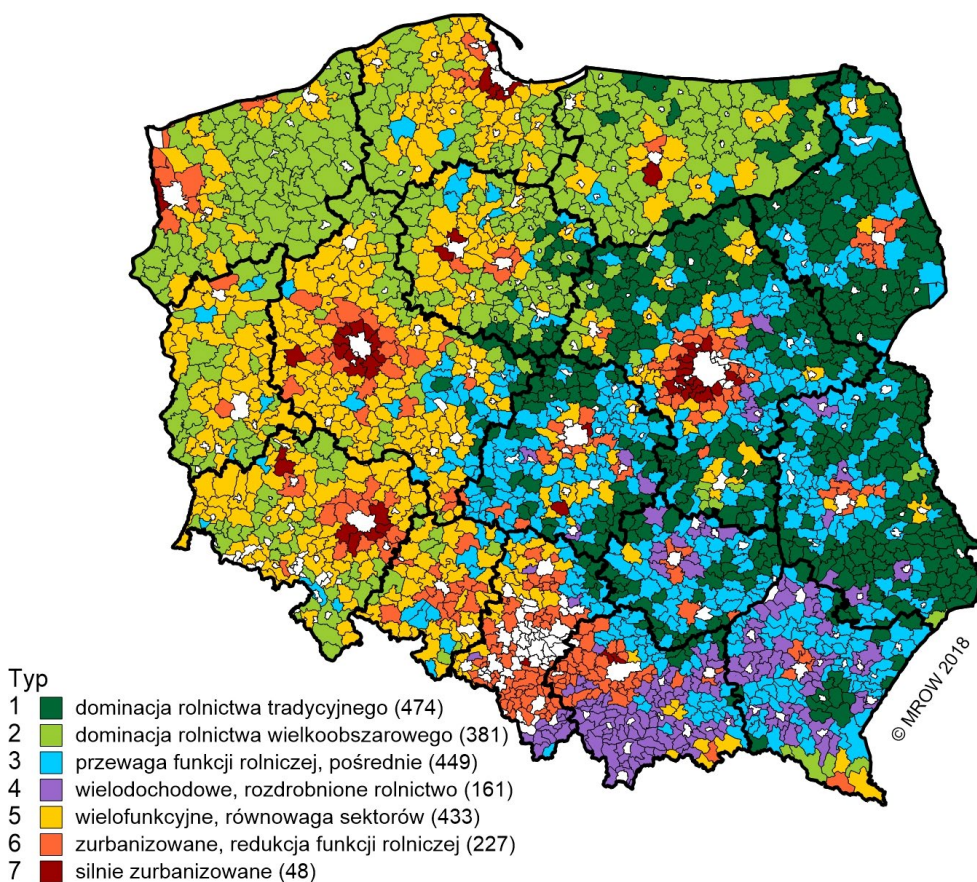
Oznaczenia skrótów:

- A – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw (w województwie pomorskim typ A obejmuje Gdańsk, Gdynię i Sopot, tj. Trójmiasto, a w śląskim – 14 miast powiatowych grodzkich konurbacji katowickiej, tj. oprócz Katowic są to Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Gliwice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze);
- B – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw;
- C – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych;
- D – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych;
- E – miasta-ośrodki wielofunkcyjne;
- F – gminy z rozwiniętą funkcją transportową;
- G – gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (turystyka oraz funkcje wielopowierzchniowe, w tym przemysł wydobywczy);
- H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą;
- I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą;
- J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne, ochrony przyrody).

Źródło: Śleszyński i Komornicki (2016), s. 469–488.



Ryc. 3. Klasyfikacja gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce



Źródło: Stanny i in. (2018).

Obydwie klasyfikacje były opracowane na podstawie danych z około 2014 r., w tym częściowo ze spisu rolnego z 2010 r. Istnieje pilna potrzeba aktualizacji tych opracowań, gdyż w ostatniej dekadzie zwłaszcza na wsi i w małych miastach zaszły olbrzymie zmiany społeczne, gospodarcze i funkcjonalne. Dzięki spisowi powszechnemu z 2021 r. znacznie poprawiła się też statystyka. Natomiast nieznacznie zmieniła się hierarchia administracyjno-osadnicza miast, choć skutek depopulacji część ośrodków mogła obniżyć swój status w hierarchii funkcjonalnej.

Oprócz podziałów terytorialnych, w statystyce szeroko stosowane są klasyfikacje jednostek terytorialnych na różnego rodzaju agregaty. Najbardziej powszechny jest podział miasto-wieś według kryterium administracyjnego. Oznacza to, że w zbiorze miast jest Warszawa i Wiślica, a w zbiorze wsi – Raszyn i Białowieża. Taka klasyfikacja nie tylko utrudnia, ale wręcz uniemożliwia właściwą interpretację zjawisk i procesów

w przestrzeni, ale jest bardzo często stosowana w ekonomii i demografii, także w geografii. Nie służy jednak objaśnianiu struktur przestrzennych, a pośrednio prawidłowości i związków przyczynowo-skutkowych, prowadzi do błędów interpretacyjnych, fałszywych wniosków. Pochodną dychotomicznego i w sumie archaicznego podziału miasto-wieś jest klasyfikacja gmin na miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Ta ostatnia grupa wcale jednak nie oznacza cechy przejściowości między miastem a wsią. Jest też stosowana dezagregacja na miasta i gminy o różnej wielkości liczby ludności, miasto i wieś wydzielane na podstawie kryterium gęstości zaludnienia. Są to rozwiązania znacznie lepsze, ale niepozbawione wad z powodu nieuwzględnienia funkcjonalnego charakteru sieci osadniczej i zagospodarowania przestrzennego. W sumie wykorzystywane klasyfikacje nie służą dobrze objaśnianiu struktur przestrzennych, a pośrednio prawidłowości i związków przyczynowo-skutkowych.

Brak uwzględnienia charakteru funkcjonalnego, w tym suburbanizacji rezydencjalnej, powoduje, że wiele dotychczasowych interpretacji rozwoju współczesnych procesów urbanizacji w Polsce jest błędnych. Na przykład w pierwszej dekadzie XXI w. dość często była formułowana teza o dezurbanizacji. Było to zjawisko wyłącznie statystyczne, ponieważ liczba ludności w większych miastach, a już zwłaszcza w ich strefach podmiejskich, wyraźnie rosła, a efekt ten dodatkowo był niedoszacowany z powodu nierejestrowania się sporej części nowych mieszkańców.

Jeśli chodzi o „naturalne” regiony, w rodzaju funkcjonalnych obszarów miejskich, dostępne w Polsce rozwiązania statystyczne, zwłaszcza w Banku Danych Lokalnych i powiązanim z nim Geoportalem Statystycznym, nie uwzględniają tego uwarunkowania, a jeśli są gdzieś wprowadzane, to okazują się dyskusyjne. Dotyczy to: (1) delimitacji stref dojazdów do pracy (FUA), tj. miejskich obszarów funkcjonalnych (wykorzystywanej m.in. w pracach OECD i badaniach sieci ESPON), (2) delimitacji regionów metropolitalnych, (3) typologii DEGURBA (wszystkie zostały opracowane ok. 2010–2016 r.) oraz najnowszej (4) klasyfikacji obszarów wiejskich (2023).

## **Jednostka odniesienia – krytyka opracowań GUS**

Przygotowana przez GUS delimitacja funkcjonalnych obszarów miejskich (FUA)<sup>4</sup> stara się przełamywać ograniczenia regionu wyłącznie „statystycznego” i bazuje na poprawnych założeniach, zwłaszcza takich jak delimitacja wielośrodkowych rdzeni miejskich (dwa i więcej miast) czy oparcie się na powiązaniach funkcjonalnych (dojazdy do pracy). Nawiązuje do rozwiązań stosowanych w krajach zachodnich. Część regionów wydaje się być dobrze wyznaczona, ale w kilkunastu przypadkach (na łączną

---

<sup>4</sup> <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/unijne-typologie-terytorialne-tercet/funkcjonalne-obszary-miejskie-fua/>.

liczbę 58) pojawiają się nieraz poważne wątpliwości. Po pierwsze, wyznaczone strefy wydają się być zdecydowanie za duże w stosunku do istniejących delimitacji przygotowanych w środowiskach naukowych w ostatnich dwóch dekadach (UW, IGiPZ PAN). Region Warszawy sięga aż Ostrowi Mazowieckiej, Białegostoku – graniczy z Białorusią. Region Katowic dominuje nad minimalistycznie wydzieloną strefą Rybnika i Jastrzębia-Zdroju. Z kolei w przypadku Szczecina brak jest Polic i obszaru na północny wschód od miasta. Po drugie, niejasny jest sposób łączenia miast w ośrodki. Pabianice powinny być połączone z Łodzią, jak np. Trójmiasto. Po trzecie, pojawiają się wątpliwości co do rzeczywistych stref oddziaływania. Jest Łomża i Tczew, nie ma Ostrołęki (zapewne chodzi o próg 50 tys. mieszkańców). Region Słupska jest pod względem powierzchni porównywalny z Gdańskiem (Trójmiastem). W sumie granice FUA odbiegają od znanych delimitacji, mają też nieraz znacząco inny przebieg niż oddolnie tworzone związki gmin, tj. partnerstwa ZIT<sup>5</sup>.

Wątpliwości co do zasięgów terytorialnych poszczególnych FUA można zapewne tłumaczyć nieprecyzyjnym obliczaniem wskaźnika dojazdów do pracy. Po pierwsze, przyczyną błędów mogą być różnice zameldowania i rejestracji miejsca pracy pracownika (to drugie metodą przedsiębiorstwa, a nie zakładową). Po drugie, do delimitacji prawdopodobnie w liczniku użyto pracowników najemnych, a w mianowniku pominięto rolników i zakłady osób fizycznych. Jeśli w jakiejś gminie pracuje np. 1 000 osób, z czego 900 rolników indywidualnych, a 100 zatrudnionych i wyjeżdża do pracy np. 10 osób, to 10/100 (a powinno być 1%).

Jeszcze gorzej prezentuje się klasyfikacja i delimitacja obszarów metropolitalnych<sup>6</sup>. Została ona przygotowana na bazie jednostek NUTS 3 (podregionów), które przyporządkowano do jednej z dwóch klas: regionów metropolitalnych (w tym stołecznych regionów metropolitalnych) lub regionów niem Metropolitalnych. Ponieważ zgodnie z zaleceniami UE regiony metropolitalne są identyfikowane jako podregiony, w których co najmniej 50% ludności mieszka w funkcjonalnych obszarach miejskich (FUA) liczących co najmniej 250 tys. mieszkańców, założenia te okazują się wadliwe, gdyż nie uwzględniają kontekstu powiązań funkcjonalnych (w tym sztucznego nieraz poprowadzenia granic NUTS 3). W ten sposób jest region metropolitalny Olsztyna i Radomia, a nie ma Wrocławia i Szczecina. Delimitacja ta powinna być zmieniona albo wycofana, bo jeśli będzie stosowana, stanowić będzie źródło błędnej interpretacji o procesach metropolitalnych w Polsce. Jeśli wskutek uregulowań międzynarodowych nie może to być zmienione, musi pojawić się wyraźna informacja, że nie można tego

<sup>5</sup> <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/inne-jednostki-przestrzenne/obszary-realizacji-zintegrowanych-inwestycji-terytorialnych-zit/>.

<sup>6</sup> <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/unijne-typologie-terytorialne-tercet/typologia-obszarow-metropolitalnych/>.

używać do badań wewnątrz krajowych, a jedynie dla celów administracyjno-statystycznych Eurostatu i użytku wewnętrznego przez urzędników unijnych.

Ponieważ, jak wspomniano, wyznaczenie NUTS 3 w Polsce w pewnej części nie uwzględnia kontekstu funkcjonalnego (powiązania społeczno-gospodarcze, ciężenia grawitacyjne, szlaki transportowe, naturalne bariery hydrograficzne i orograficzne), inne klasyfikacje i delimitacje powielają te błędy, np. typologia miejsko-wiejska<sup>7</sup>. Innym przykładem istotnych błędów jest wyznaczenie stopnia urbanizacji DEGURBA<sup>8</sup>, w którym wskutek tego, że w zachodniej Polsce jest wiele gmin miejsko-wiejskich, spełniony został warunek dla małych miast i przedmieść („lokalne jednostki administracyjne, w których poniżej 50% ludności mieszka w «ośrodkach miejskich», jednocześnie poniżej 50% ludności mieszka w «komórkach siatki obszarów wiejskich»”) i przez to można wysnuć fałszywy wniosek, że np. Pomorze Środkowe jest silniej zurbanizowane niż Dolny Śląsk i Małopolska.

Najnowszym opracowaniem klasyfikacyjno-delimitacyjnym jest dokument pt. „Delimitacja obszarów wiejskich”<sup>9</sup>. Niestety, powielone w nim zostały wspomniane błędy z delimitacji FUA. Wprowadzone kryterium „dużych miast” powyżej 150 tys. mieszkańców jest racjonalne, ale sztucznie dzieli obszar wielomiejskiego rdzenia konurbacji katowickiej. Kategoria „pozostałych miast” jest zbyt obszerna. Użyte kryterium gęstości zaludnienia do klasyfikacji gmin wiejskich i obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich nie wydaje się przekonujące ze względu na bardzo różną morfologię osadnictwa wiejskiego w Polsce, w tym znaczące rozproszenie zabudowy. Wskaźnik ten mógłby być w jakimś stopniu bardziej miarodajny, gdyby z obliczeń wyłączono lasy i wody. Zasadniczo jednak zdecydowanie lepsza byłaby delimitacja na podstawie statusu administracyjno-osadniczego (kilka typów hierarchicznie uporządkowanych ośrodków miejskich), położenia wsi względem tych grup miast oraz morfologii i funkcji gmin (podmiejskie, rolnicze, przyrodniczo-leśne, turystyczne itp.). Dopiero wtedy można byłoby się spodziewać, że „zastosowanie Delimitacji umożliwi szczegółowe prezentowanie danych na temat obszarów wiejskich, z podkreśleniem ich różnorodności”. Wzorcem metodologicznym dla tego typu opracowań powinny być klasyczne, uznane w środowisku, delimitacje Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (Stoła, 1995; Bański i Stoła, 2002; Śleszyński i Komornicki, 2016), IRWiR PAN (Stanny i in., 2018) czy ostatnio UAM (Churski i in. 2023).

<sup>7</sup> <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/unijne-typologie-terytorialne-tercet/typologia-obszarow-miejskich-i-wiejskich/>.

<sup>8</sup> <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/unijne-typologie-terytorialne-tercet/stopien-urbanizacji-degurba/>.

<sup>9</sup> <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/delimitacja-obszarow-wiejskich-dow-/>.

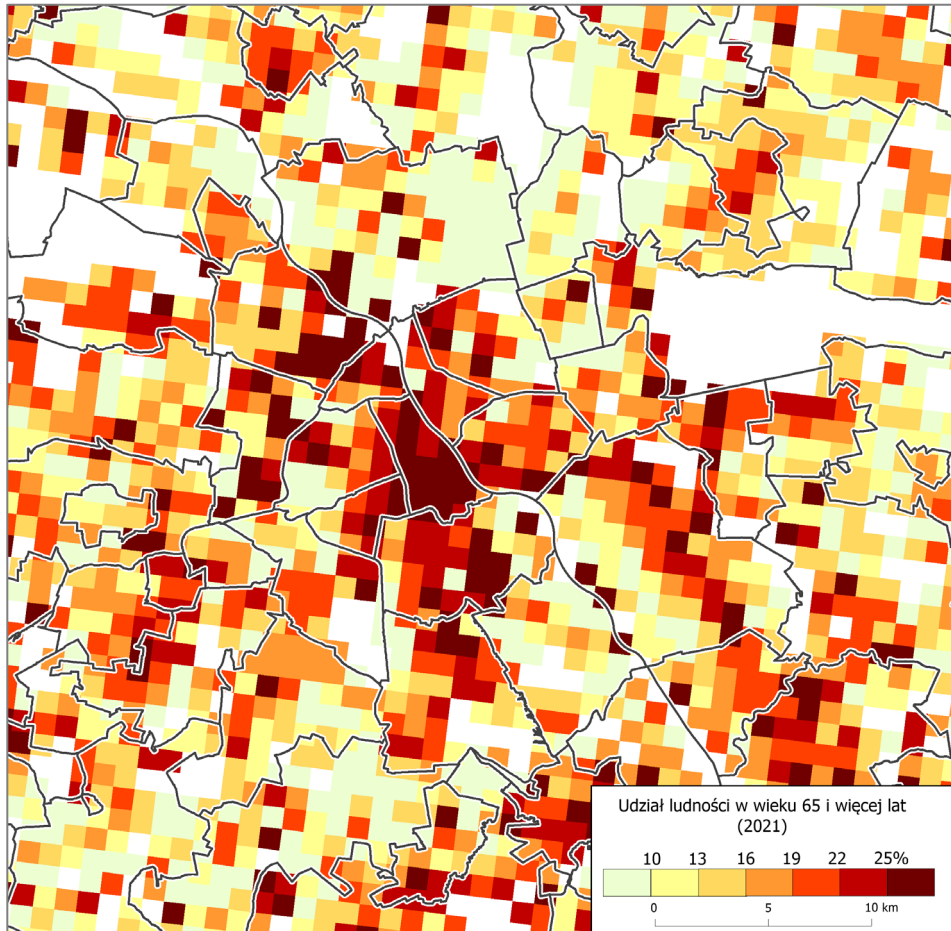
## Problem gridu

Wokół stosowania siatki geometrycznej w monitoringu rozwoju lokalnego i regionalnego narosło wiele nieporozumień. Najkrócej ujmując, jest to rozwiązanie bardziej przydatne w analizie zjawisk „rozprzestrzeniających się” w fizycznej (geodezyjnej) przestrzeni geograficznej, gdyż pozwala dobrze porównywać różnego rodzaju procesy niezwiązane z przynależnością terytorialną. Są to przede wszystkim naturalne procesy przyrodnicze, ale także emisje zanieczyszczeń. Grid nadaje się też do porównań w małych skalach, tj. dużych obszarowo regionów, krajów czy kontynentów. Najczęściej stosowana siatka kwadratowa nie jest jedynym rozwiązaniem, choć z pewnością najprostszym, a więc łatwym do użycia. Bardziej efektywnym rozwiązaniem jest wykorzystanie heksagonu, gdyż jest najbardziej zbliżony do koła i tym samym naturalnych granic przyrodniczych (Śleszyński, 2012).

W monitoringu rozwoju lokalnego i regionalnego zastosowanie siatki grid jest ograniczone. Wynika to z faktu, że władztwo dotyczące planowania, zarządzania i kontroli jest zawsze związane z określonym terytorium administracyjnym, w Polsce przede wszystkim takim jak gmina, powiat i województwo. W przypadku tych jednostek grid może być przydatny i efektywny do śledzenia wewnętrznych procesów rozwoju w czasie, pod warunkiem że zostanie dobrze skalibrowany pod względem powierzchni oraz będzie zasilany danymi o odpowiedniej szczegółowości rejestracji. Szczególnie istotna jest powierzchnia, gdyż zbyt duże kwadraty, trójkąty lub heksagony będą przecinały granice administracyjne. Z tego powodu proponowany grid o boku 1 km dla analizy danych demograficznych jest mało użyteczny lub nawet bezużyteczny dla praktyki samorządowej, gdyż nie pozwala niczego wiarygodnie i sensownie przeliczyć na obszar zarządzania i planowania (ryc. 4). Wójt, burmistrz i inny urzędnik powinien mieć informacje np. o strukturze wieku i płci w rejonach komunikacyjnych i urbanistycznych, a nawet w kwartałach ulic i przy poszczególnych ulicach, aby racjonalnie planować zagospodarowanie przestrzenne, dostępność komunikacyjną i rozmieszczenie usług publicznych.

Dlatego w mieście optymalną jednostką odniesienia są dzielnice podstawowe (Piotrowski, 1961), rejon urbanistyczne i komunikacyjne (Śleszyński i Niedoński, 2018), ewentualnie rejon lub obwód statystyczne (Stępiak i in., 2008), które są wyznaczane dla dość spójnych obszarów i posiadają dwie zalety. Po pierwsze, mają na ogół podobną wielkość pod względem liczby mieszkań i ludności. Po drugie, są na tyle małe, że łatwa jest ich agregacja do większych jednostek. W gminach wiejskich podstawową jednostką administracyjną jest sołectwo, ewentualnie zbliżona do niej miejscowość statystyczna, a najlepiej obręb geodezyjny lub statystyczny, który umożliwia agregację. Ze względu na rozproszenie osadnictwa i małą liczbę ludności w gminach wiejskich stosowanie gridu w analizach demograficznych jest całkowicie nieprzydatne.

**Ryc. 4.** Dane według siatki grid 1 km a granice administracyjne (dzielnice, miasta, gminy) w rejonie Warszawy



Źródło: na podstawie danych GUS, <https://portal.geo.stat.gov.pl/aktualnosci/dane-o-rezydentach-w-siatce-kilometrowej-nsp-2021-mozliwe-do-pobrania/>.

## Ocena wyników ludnościowych NSP 2021

Jak to już wspomniano, spis powszechny z 2021 r. został przeprowadzony poprawnie, dzięki czemu udało się w dużym stopniu (ale nie całkowicie) zweryfikować stany i strukturę ludności w skali lokalnej. Dowodem na dość dużą wiarygodność wyników jest porównanie różnicy liczby ludności według danych bilansowych i spisowych (ryc. 5). Zgodnie z wcześniejszą wiedzą, wynikającą z wielu badań, przeszacowane były obszary peryferyjne, a niedoszacowane miasta tzw. „wielkiej piątki” oraz strefy podmiejskie. W tym ostatnim przypadku dotyczy to jednak niemal wyłącznie

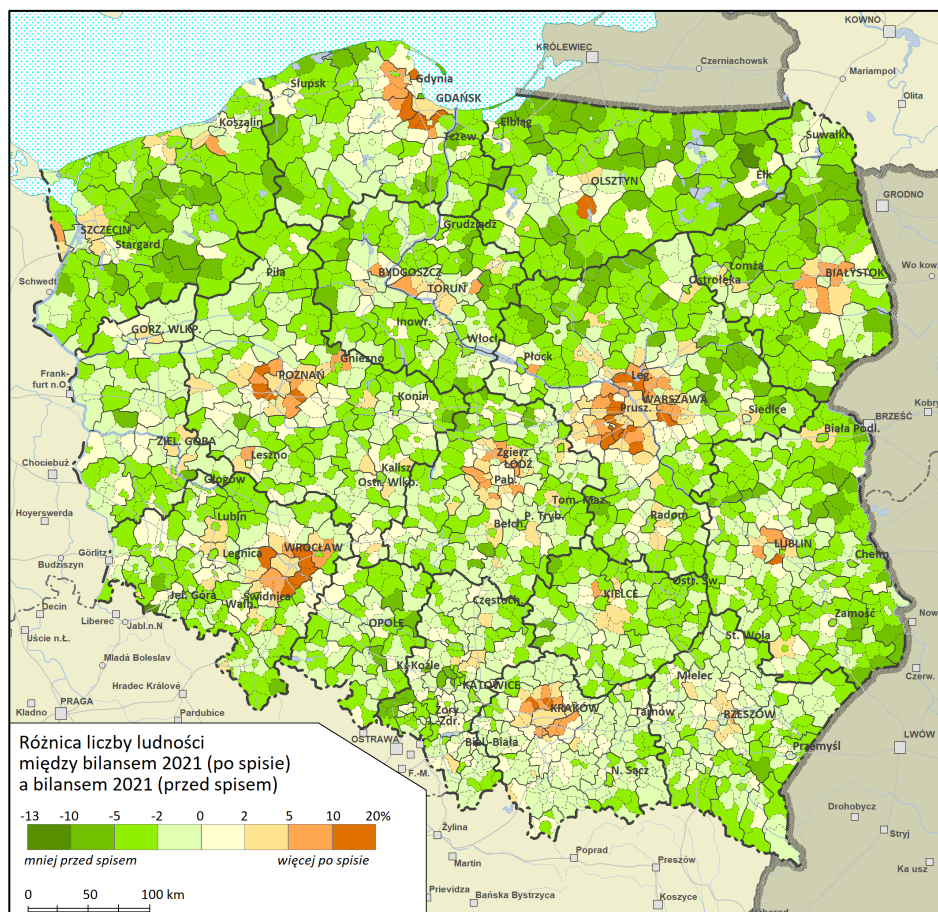
największych miast. Mniejsze ośrodki występują tu bardzo rzadko (m.in. Bełchatów, Biała Podlaska, Lubin).

Najciekawsze i najbardziej frapujące jest jednak porównanie tych różnic w grupach wieku (ryc. 6). Największe różnice występują w grupie 25–34 lata, co jest zrozumiałe, choć skala tego zjawiska wyraźnie zastanawia (powyżej 20%) i jest znacznie większa niż wykazywana na podstawie spisu z 2002 r. (Śleszyński, 2005), gdzie różnice w wysokości powyżej 10–15% zdarzały się dość rzadko. Jednak sporo różnic jest także w przypadku dzieci i młodzieży oraz wśród osób najstarszych. W tym ostatnim przypadku, z przyczyn prawdopodobnie naturalnych, zweryfikowano stany ludności na Opolszczyźnie, gdzie definitywne migracje miały miejsce najwcześniej. Prawdopodobnie to statystyczne zjawisko ze wspomnianych powodów biologicznych wystąpi za 20–30 lat na środkowym Podlasiu czy Podkarpaciu.

Dodatkowa analiza zmian w większych układach terytorialnych (powiaty, „stare” województwa) wyjaśnia część różnic (ryc. 7). W przypadku dzieci mamy prawdopodobnie do czynienia z rejestracją urodzeń poza miejscem zameldowania matki, ale w pobliżu gmin (np. w najbliższym szpitalu z oddziałem położniczym). Różnice w najstarszych grupach wieku mogą wynikać z przebywania w domach opieki społecznej.

Powyższy rozkład różnic ma fundamentalne znaczenie dla oceny zmian w poziomie dzietności w ostatniej dekadzie, a być może w dłuższym okresie. Obserwowany wzrost wskaźnika TFR okazał się fikcją statystyczną (ryc. 8). Zamiast wzrostu występuje spadek. Trzeba zatem odrzucić interpretację, że w najbardziej rozwiniętych metropoliach następuje wzrost stopy urodzeń wskutek poprawy zamożności społeczeństwa. Wniosek taki przedstawiało spore grono ekspertów, w tym piszący te słowa. Niestety, bardzo myliliśmy się w ocenie i przyczynach wzrostu dzietności w dużych miastach. Zamiast tego trzeba jednak powrócić do wyjaśnienia, dlaczego drugie przejście demograficzne wiążące się m.in. ze zmianami w modelach życia, systemie wartości, ról społecznych itd. w większym stopniu dotyka najszybciej modernizujące się w tym duchu metropolie, a w mniejszym i konserwatywno-tradycyjne regiony wiejskie, na co przedstawiano wyraźne dowody w spolaryzowanym województwie mazowieckim (Śleszyński, 2014).

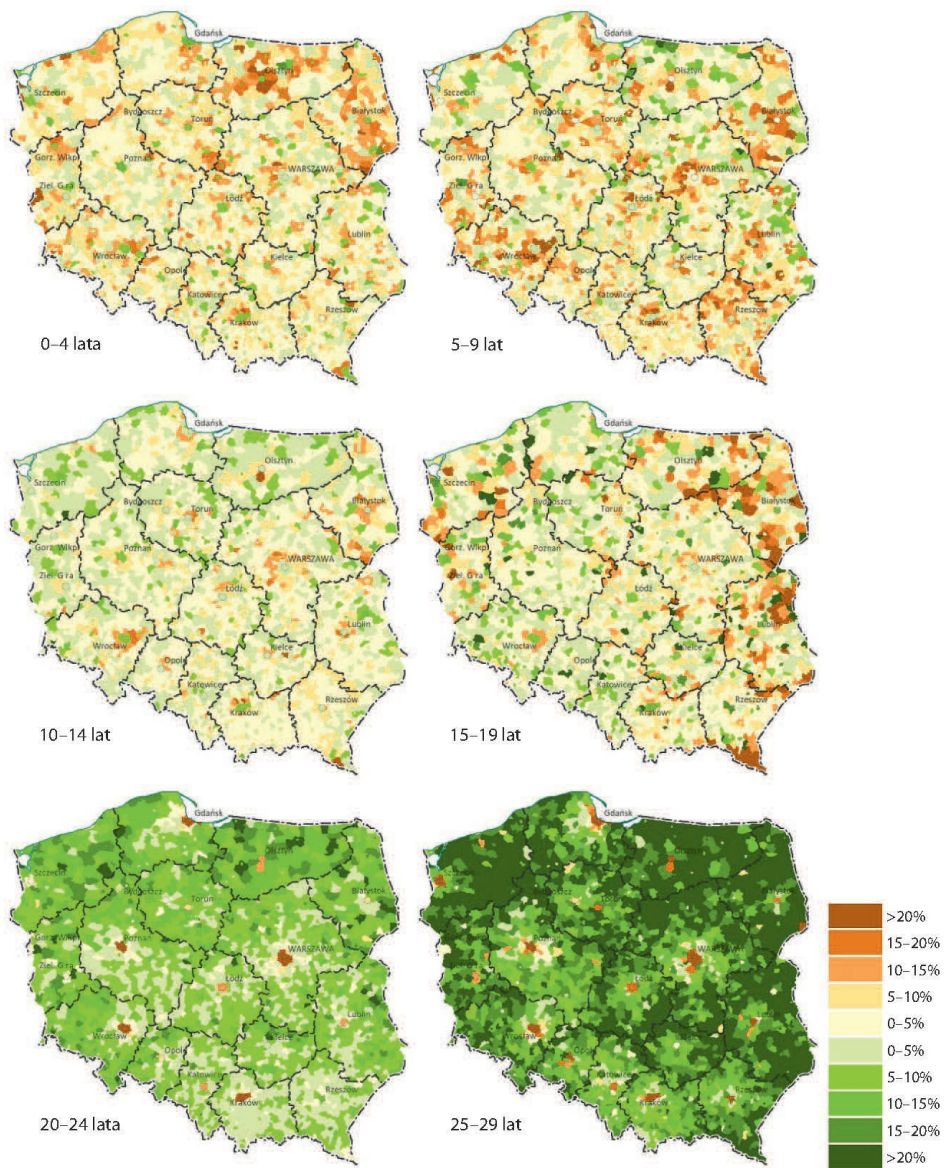
Ryc. 5. Porównanie liczby ludności według bilansu 2020 (12.) i NSP 2021 (03.2021)



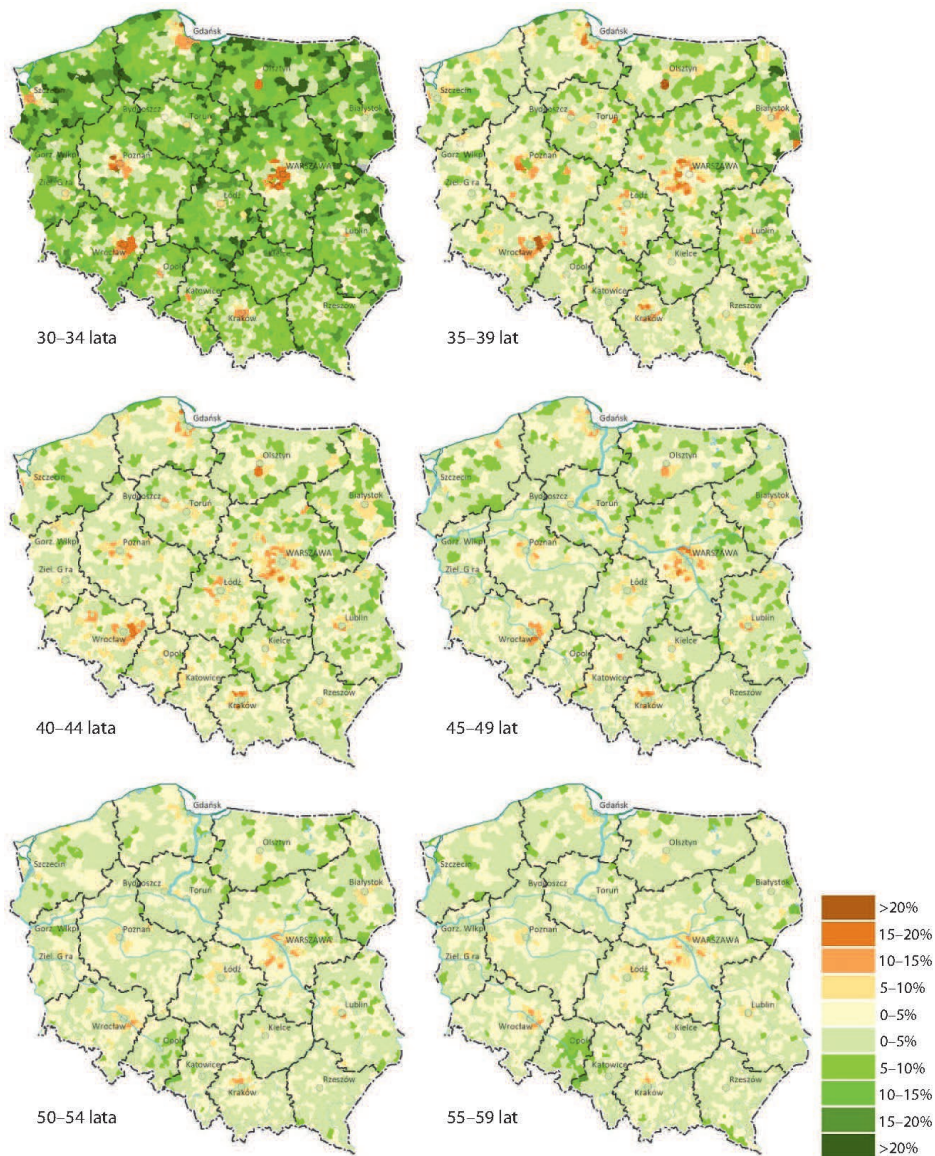
Źródło: na podstawie danych GUS (NSP 2021, Bank Danych Lokalnych).



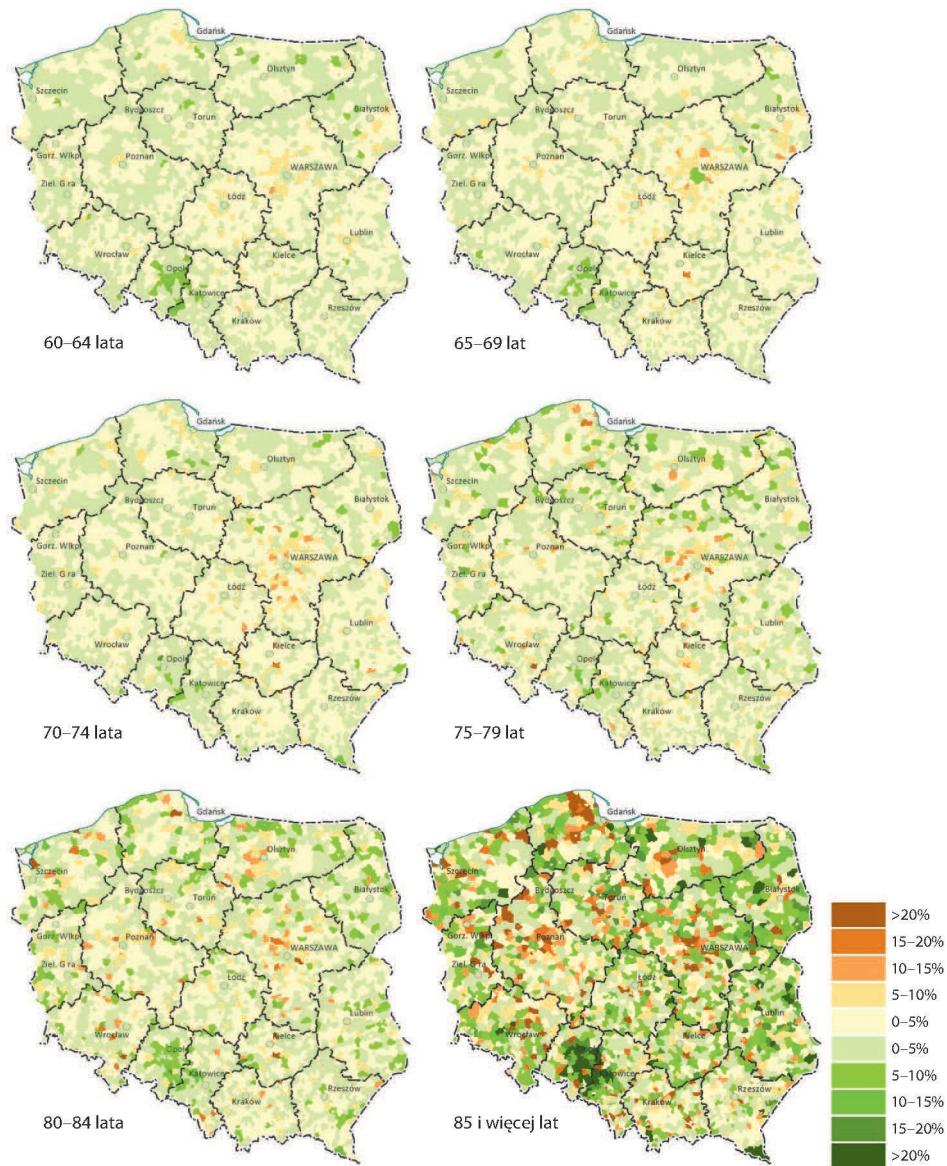
**Ryc. 6.** Porównanie liczby ludności według bilansu 2020 (12.) i NSP 2021 (03.2021) w pięcioletnich grupach wieku



**Ryc. 6.** Porównanie liczby ludności według bilansu 2020 i NSP 2021 w pięcioletnich grupach wieku (cd.)

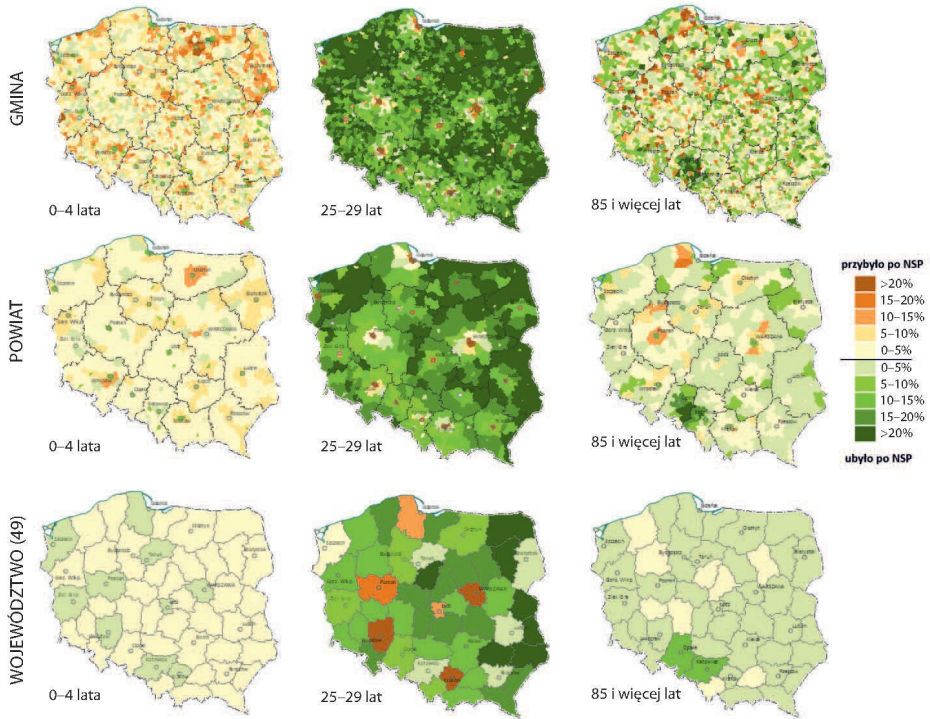


**Ryc. 6.** Porównanie liczby ludności według bilansu 2020 i NSP 2021 w pięcioletnich grupach wieku (dok.)



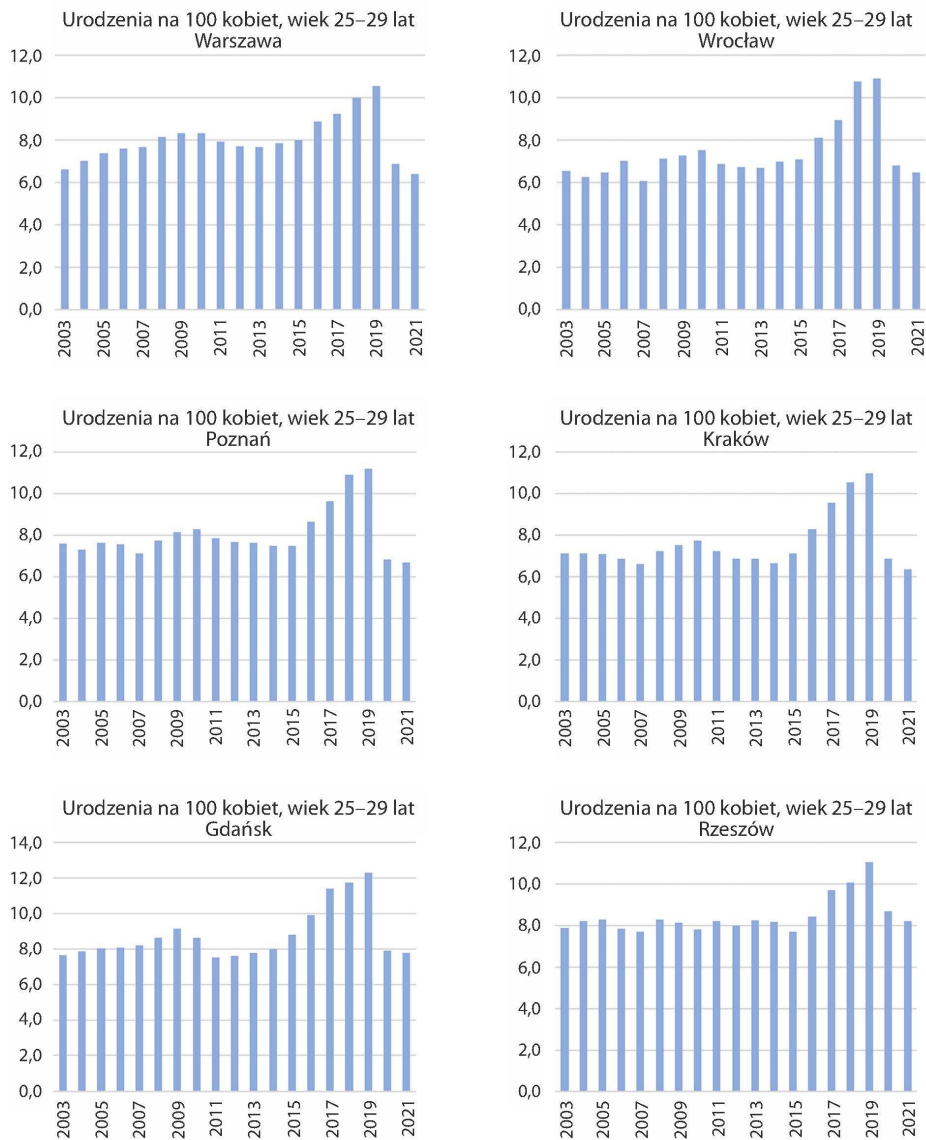
Źródło: na podstawie danych GUS (NSP 2021, Bank Danych Lokalnych).

**Ryc. 7.** Porównanie liczby ludności według bilansu 2020 (12.) i NSP 2021 (03.2021) w wybranych pięcioletnich grupach wieku w różnych podziałach terytorialnych



Źródło: na podstawie danych GUS (NSP 2021, Bank Danych Lokalnych).

**Ryc. 8.** Zmiany wskaźnika dzietności w grupie kobiet o najwyższej płodności (25–29 lat) w wybranych miastach na podstawie rejestrowanych danych: wpływ NSP 2021



Źródło: na podstawie danych GUS i Instytutu Pokolenia.

## Podsumowanie

Efektywny monitoring rozwoju lokalnego i regionalnego wymaga rzetelnej wiedzy o zachodzących procesach. Kluczowe z nich są zmiany demograficzne. Jeśli „z dnia na dzień” w gminie ubywa co szósty mieszkaniec, a w dużym mieście przybywa co trzecia kobieta w wieku o najwyższej płodności, to trudno oczekiwać, że można sensownie zaplanować popyt na usługi, liczbę nauczycieli, miejsca w żłobkach, wpływy z PIT, tereny pod budownictwo mieszkaniowe itp., itd. Planowanie staje się prowizorką targaną przez sprzeczne interesy zameldowanych i niezameldowanych mieszkańców. W Polsce mamy do czynienia z fikcją statystyczną olbrzymich rozmiarów. Część badaczy wprost stwierdza, że istniejące prognozy demograficzne są bezużyteczne dla planowania przestrzennego (Kupiszewski i Bijak, 2006). Problem ten dotyczy też innych rozwiniętych krajów, choć w znacząco mniejszej skali (Janicki, 2006). Dlatego władze samorządowe, nie mając zaufania do „oficjalnej” wykładni demograficznej, coraz częściej zamawiają alternatywne projekcje. Ponieważ prognozy GUS nie sprawdzają się w Polsce wskutek zbyt optymistycznych nieraz założeń, a także przeszacowania lub niedoszacowania stanów wyjściowych ludności, jakimś rozwiązaniem byłoby udostępnienie przez statystykę publiczną lub inny organ narzędzia (np. aplikacji internetowej), umożliwiającego tworzenie własnych projekcji w oparciu o dowolnie przyjęte wskaźniki bilansu płci i wieku ludności, poziomu urodzeń, zgonów i migracji w danym mieście, gminie czy innym terytorium.

Milionowe ruchy są słabo rejestrowane, nie istnieją w świadomości decydenckiej albo są tam skrywane. Demografia stała się kwestią nieraz polityczną. Dotyczy to w zasadzie wszystkich szczebli terytorialnych i w różnych zakresach administracyjnych, gdyż liczba ludności powoduje określone skutki:

- na poziomie międzynarodowym wpływa wprost na sposób obliczania liczby europosłów oraz większości kwalifikowanej w głosowaniach. Zawyżona liczba ludności jest więc korzystna;
- na poziomie krajowym ogłoszenie depopulacji kraju już ok. 2000 r. byłoby niewygodne politycznie, gdyż jego przyczyna mogłaby być interpretowana jako największy w historii Polski „exodus” obywateli. Choć przyczyną był wyż demograficzny (określany przez niektórych jako „garb demograficzny”), bezrobocie, niskie płace i ogólnie zła sytuacja społeczno-ekonomiczna, to ten „exodus” miał również charakter drenażu. Według raportu byłego premiera Rumunii, Emila Boca, Europa Zachodnia „wydrenowała” miliony osób z Europy Środkowej i Bałkanów głównie w wieku produkcyjnym mobilnym<sup>10</sup>. Drenaż ten jest pomijany w dyskusji międzynarodowej jako „dochód” starej UE (w przypadku Polski koszt nakładów

---

<sup>10</sup> <https://cor.europa.eu/pl/news/Pages/tackling-brain-drain.aspx>.

- poniesionych na dziecko – edukację, opiekę itd. – to ok. 50–80 tys. euro, w zależności od liczby dzieci w rodzinie, rodzaju szkoły/studiów itd.);
- na poziomie regionalnym (w tym wojewódzkim) liczba ludności wpływa na alokację funduszy unijnych według kryterium 75% średniego dochodu UE;
  - w okręgach wyborczych liczba mandatów jest zależna (powinna być zależna) od liczby wyborców. W geografii wyborczej nie jest tajemnicą, jak głosują w Polsce mieszkańcy metropolii, a jak wyludniających się peryferii;
  - na poziomie lokalnym (gminnym) jest wiele zmiennych zależnych od liczby i struktury ludności: obliczania dotacji i subwencji, miejsca odprowadzania podatków (PIT), przepisów ordynacji wyborczej.

Na podstawie licznych już danych, popartych w dużej mierze wynikami NSP 2021, można z dużym prawdopodobieństwem sądzić, że liczba mieszkańców przebywających faktycznie stale (tj. przynajmniej rok) na terytorium Polski nigdy nie przekroczyła 38, a już na pewno 39 mln. Wskutek tego, z punktu widzenia monitoringu zjawisk demograficznych w skali lokalnej i regionalnej, wiele wskaźników jest w analizach niedoszacowanych lub przeszacowanych. Dotyczy to tak fundamentalnych kwestii, jak np. dzietność. Współczynnik dzietności (TFR) oszacowany w Polsce w 2023 r. na 1,16 jest z pewnością wyższy, gdyby uwzględnić faktyczną liczbę kobiet-obywatelek Polski w wieku 15–49 lat przebywających faktycznie stale na terytorium kraju.

Ogólne i bardziej szczegółowe propozycje, jak rozwiązać te nawarstwiający się problemy identyfikacji i rejestracji zdarzeń demograficznych i pokrewnych, jak wspomniano kluczowych z punktu widzenia monitoringu i planowania rozwoju w skali lokalnej i regionalnej, są następujące:

1. Potrzebne jest rozszerzenie terminologiczne statystyki w zakresie zamieszkania i mobilności. Należy wprowadzić więcej definicji ludności (krajowej, zagranicznej), a jednocześnie znieść przestarzały obowiązek meldunkowy. Podstawowe dane o tych kategoriach ludności, w tym dotyczące stałej oraz czasowej emigracji i imigracji zagranicznej, powinny być bezwzględnie dostępne dla poziomu gmin. Statystyka ludnościowa (w tym mobilnościowa) powinna być też uzupełniana i weryfikowana alternatywnymi (w stosunku do administracyjnych) źródłami danych, np. pomiarami telemetrycznymi.
2. Osoby zamieszkałe w danym miejscu powinny mieć też możliwość łatwej rejestracji w różnych systemach podatkowych, ubezpieczeniowych itd. W tym osoby zamieszkałe w różnych miejscach powinny mieć możliwość (a być może i obowiązek) partycypowania w lokalnych podatkach.
3. Wśród kategorii ludności należy wyodrębnić populację mieszkającą za granicą, ale utrzymującą kontakt z krajem, posiadającą np. obywatelstwo, konto, ubezpieczenie, nieruchomości itp. Nadanie jakiegoś specjalnego statusu dla Polonii w przyszłości mogłoby odegrać jakąś rolę w łagodzeniu skutków depopulacji.

4. Jednym z najpoważniejszych problemów monitoringu rozwoju lokalnego i regionalnego jest brak aktualizowanych danych w szczegółowej skali o łącznej liczbie i strukturze pracujących (i pokrewnego zagadnienia miejsc pracy). Dotyczy to zwłaszcza dojazdów do pracy. Generalnie, w warunkach wzrostu mobilności statystyka przepływów powinna być priorytetem dla statystyki publicznej.
5. Potrzebna jest rewizja stosowanych w kraju i w układach międzynarodowych delimitacji i klasyfikacji przestrzennych (FUA, obszary metropolitalne, DEGURBA), a także granic NUTS 3. Nadrzędnym założeniem takich delimitacji i klasyfikacji powinno być urealnienie obszarów oddziaływań i powiązań funkcjonalnych.
6. Przestrzenne oraz regionalne klasyfikacje, delimitacje, typologie itd. mają ważne znaczenie statystyczno-naukowe. Dlatego powinny być tworzone z wykorzystaniem dotychczasowej wiedzy i dorobku, jak też przy aktywnym udziale koncepcyjnym i recenzyjnym środowiska naukowego, mającego kompetencje i doświadczenie w tym zakresie.
7. Jak najwięcej danych demograficznych powinno być udostępnianych w rejonach lub obwodach statystycznych. Dane grid powinny być stosowane wyłącznie dla porównań międzynarodowych i regionalnych, nie mogą być głównym źródłem danych o ludności i innych zmiennych, zwłaszcza dla samorządów lokalnych.
8. Projekcje demograficzne powinny być przygotowywane dla różnych kategorii ludności zdefiniowanych w zależności od sposobu przebywania i zamieszkania w kraju. Jest to ważne m.in. z punktu widzenia prognoz specjalnych – dla rynku pracy, edukacji, ubezpieczeń (np. emerytur), potencjalnej imigracji, bezpieczeństwa.

## Bibliografia

- Abramowska-Kmon, A., Batorski, D., Cześniak, M., Marczewski, P., Rakocy, K., Salamońska, J., Turlejski, M., Wojdat, M., Duszczyk, M., Haman, J., Łukomska, J., Gołata, E., Kotowska, I.E. (2023). *Czy wiemy, ile nas jest? O potrzebie reformy sposobu pomiaru liczebności i struktury populacji*. Unia Metropolii Polskich, Fundacja im. Stefana Batorego. [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/06/Czy\\_wiemy\\_ile\\_nas\\_jest\\_raport.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/06/Czy_wiemy_ile_nas_jest_raport.pdf).
- Bański, J., Stola, W. (2002). Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, 3, Komisja Obszarów Wiejskich PTG, IGiPZ PAN.
- Berry, B.J.L. (1967). *Functional economic areas and consolidated urban regions of the US. Final report of the Social Sciences Research Council Study of Metropolitan Area Classification*. Social Sciences Research Council.
- Churski, P., Adamiak, C., Szyda, B., Dubownik, A., Pietrzykowski, M., Śleszyński, P. (2023). Nowa delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i jej zastosowanie w praktyce zintegrowanego podejścia terytorialnego (place based approach). *Przegląd Geograficzny*, (95)1, 29–55.
- Czupryniak, J. (2023). Dr Hałasiewicz: 1 mln gospodarstw rolnych „to fikcja statystyczna”. Trzeba zmienić zasady dzierżawy ziemi. *Tygodnik Poradnik Rolniczy*, 23.06.2023. <https://www.tygodnik>



- rolniczy.pl/pieniadze/ziemia-rolna/dr-halasiewicz-1-mln-gospodarstw-rolnych-to-fikcja-statystyczna-trzeba-zmienic-zasady-dzierzawy-ziemi-2451124 [3.01.2024].
- Dolińska, A., Jończy, R., Śleszyński, P. (2020). *Migracje pomaturalne w województwie dolnośląskim wobec depopulacji regionu i wymogów zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Dziewoński, K. (1967). Teoria regionu ekonomicznego. *Przegląd Geograficzny*, 39(1), 33–50.
- Gawryluk, A., Wańkowicz, W., Soszyński, D. (2017). Drugie domy w strukturze funkcjonalno-przestrzennej podlaskiej wsi na przykładzie wybranych gmin powiatu hajnowskiego. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, I(1), 105–117. <https://doi.org/10.14597/INFRAECO.2018.1.1.007>.
- GUGiK. (2013). *Geoinformacja zmienia nasz świat*. Główny Urząd Geodezji i Kartografii.
- Gołata, E. (2012). Spis ludności i prawda. *Studia Demograficzne*, 1(161), 23–55.
- Górny, A., Śleszyński, P. (2019). Exploring the spatial concentration of foreign employment in Poland under the simplified procedure. *Geographia Polonica*, 92(3), 331–345. <https://doi.org/10.7163/GPol.0152>.
- Heffner, K., Czarnecki, A. (red.). (2011). *Drugie domy w rozwoju obszarów wiejskich*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Jaczevska, B. (2023). Analiza praktyk czasoprzestrzennych i sposobów zamieszkiwania „wielolokalnych” polskich naukowców. *Prace i Studia Geograficzne*, 68(2), 29–53. <https://doi.org/10.48128/pisg/2023-68.2-02>.
- Janicki, W. (2006). Wiarygodność danych o migracjach ludności w niektórych państwach Europy Zachodniej. *Wiadomości Statystyczne*, 3, 80–92.
- Jończy, R. (2008). *Zewnętrzne migracje ludności wiejskiej Opolszczyzny po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Konsekwencje w kontekście sytuacji społeczno-demograficznej i regionalnego rynku pracy*. Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
- Jończy, R. (2012). Nierejestrowane wyludnienie wsi w kontekście możliwości wykorzystania oficjalnych danych statystycznych i spisowych. Wnioski z badań w województwie opolskim. *Studia Ekonomiczne*, 103, 70–90.
- Jończy, R. (2017). *Sytuacja demograficzna i zatrudnienie na obszarach wiejskich województwa opolskiego*. Wydawnictwo Instytut Śląski.
- Jończy, R., Rokita, D. (2008). *Jakość danych dotyczących bezrobocia i zatrudnienia w województwie opolskim wobec nierejestrowanej emigracji stałej i podejmowania stałej pracy za granicą. Próba weryfikacji*. W: K. Malik (red.), *Monitorowanie rozwoju regionu – wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy*. Vol. 1. Politechnika Opolska, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Wydawnictwo Instytut Śląski, 227–236.
- Jończy, R., Rokita-Poskart, D. (2011). *Zagraniczne migracje zarobkowe z województwa opolskiego w latach 2008–2010 oraz ich wpływ na opolski rynek pracy i sferę fiskalną samorządów terytorialnych. Diagnoza i rekomendacje w kontekście rozwoju regionu*. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.
- Jończy, R., Kaczmarczyk-Brol, K., Socha, D., Śleszyński, P. (2021). *Nierejestrowane wyludnienie i sytuacja na lokalnym rynku pracy na tle procesów rozwojowych powiatu nyskiego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Kaczmarczyk, P. (red.) (2008). *Współczesne migracje zagraniczne Polaków. Aspekty lokalne i regionalne*. Ośrodek Badań nad Migracjami UW.

- Kamińska, W. (2006). Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988–2003. *Prace Geograficzne*, 203, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Kędzelski, M. (1990). Fikcja demograficzna w Polsce i RFN (ze studiów nad migracjami zagranicznymi). *Studia Demograficzne*, 99(1), 21–55.
- Koman, W. (2017). Suburbanizacja wewnętrzna Zabrza. *Studia Miejskie*, 26, 151–164. <https://doi.org/10.25167/sm2017.026.11>.
- Komornicki, T., Szejgiec-Kolenda, B., Wiśniewski, R., Duma, P., Maruniak, E. (2022). *Rozmieszczenie uchodźców z Ukrainy w przestrzeni Polski – wstępne informacje na podstawie nadanych numerów PESEL*. Reflection Papers, 6. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Kupiszewski, M., Bijak, J. (2006). Ocena prognozy ludności GUS 2003 z perspektywy aglomeracji warszawskiej. *Studia Demograficzne*, 1(149), 68–81.
- Kuzara, K., Szmytkie, R. (2022). Metoda szacowania rzeczywistej liczby ludności w strefie podmiejskiej. Przykład gminy Czernica (powiat wrocławski). *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (61), 71–94. <https://doi.org/10.14746/rrpr.2022.61.07>.
- Lisowski, A., Grochowski, M. (2009). *Procesy suburbanizacji: uwarunkowania, formy i konsekwencje*. W: K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*, T. 1. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 221–280.
- Parysek, J. (1982). *Modele klasyfikacji w geografii*. *Geografia*, 31, Wydawnictwo Naukowe UAM.
- PBPR. (2021). *Analiza aktywności i potencjału ludnościowego województwa pomorskiego, obszaru metropolitalnego i Trójmiasta w oparciu o zachowania użytkowników sieci telefonii komórkowych w 2019 r.* Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego. <https://pbpr.pomorskie.pl/2021/12/analiza-aktywnosci-i-potencjalu-ludnosciowego/>.
- Piotrowski, W. (2020). Z badań ekologicznych struktury miasta Łodzi. *Przegląd Socjologiczny*, (15)2, 95–111.
- Sakson, B. (2002). Wpływ „niewidzialnych” migracji zagranicznych lat osiemdziesiątych na struktury demograficzne Polski. Seria „Monografie i Opracowania”, 481. Szkoła Główna Handlowa.
- Stanny, M., Rosner, A., Komorowski, Ł. (2018). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. <https://www.irwirpan.waw.pl/index.php/offer/show/617/publikacje/monitoring-rozwoju-obszarow-wiejskich-etap-iii/publikacje/monitoring-rozwoju-obszarow-wiejskich-etap-iii>.
- Stępiak, M., Węclawowicz, G., Górczyńska, M., Bierzyński, A. (2008). *Warszawa w świetle Narodowego Spisu Powszechnego 2002*. Atlas Warszawy, 8, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Stola, W. (1995). Funkcje obszarów wiejskich. W: *Atlas Rzeczypospolitej Polskiej*. Główny Geodeta Kraju, IGIPZ PAN, PPWK S.A. Mapa w skali 1:1 500 000, plansza 67.2.
- Śleszyński, P. (2005). Różnice liczby ludności ujawnione w Narodowym Spisie Powszechnym 2002. *Przegląd Geograficzny*, 77(2), 193–212.
- Śleszyński, P. (2012). A geomorphometric analysis of Poland on the basis of SRTM-3 data. *Geographia Polonica*, (85)4, 47–61.
- Śleszyński, P. (2013a). Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85(2), 173–197. <http://dx.doi.org/10.7163/PrzG.2013.2.2>.

- Śleszyński, P. (2013b). Prawidłowości zróżnicowań przestrzennych emigracji zagranicznej z Polski po 1989 r. *Studia Migracyjne-Przegląd Polonijny*, 39(3), 37–62.
- Śleszyński, P. (2014). *Przemiany społeczno-demograficzne województwa mazowieckiego w latach 1990–2030*. Trendy Rozwojowe Mazowsza, 15. Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego.
- Śleszyński, P. (2018). Znaczenie i rola informacji przestrzennej oraz monitoringu planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie i powiecie. W: *Geoinformacja zmienia nasz świat*. Główny Urząd Geodezji i Kartografii, 63–84.
- Śleszyński, P., Niedzielski, M. (2018). Zastosowanie danych telemetrycznych do szacunku ludności dziennej i nocnej w Warszawie. *Czasopismo Geograficzne*, (89)1–2, 43–60.
- Śleszyński, P. (2021). Migracje wewnętrzne. W: D. Bojarska-Lis, M. Budziński, E. Kowalczyk (red.), *Sytuacja demograficzna Polski*. Raport 2020–2021. Rządowa Rada Ludnościowa, 159–197.
- Śleszyński, P., Komornicki, T. (2016). Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego. *Przegląd Geograficzny*, 88(4), 469–488. <http://dx.doi.org/10.7163/PrzG.2016.4.3>.
- Śleszyński, P., Niedzielski, M. (2018). Zastosowanie danych telemetrycznych do szacunku ludności dziennej i nocnej w Warszawie. *Czasopismo Geograficzne*, 89(1–2), 43–60.
- Wołodko, M. (2023). *Wrocław ma ponad 893 tysiące mieszkańców. Za chwilę będziemy miastem milionowym!* Oficjalny portal internetowy, 7.12.2023. <https://www.wroclaw.pl/dla-mieszkanca/wroclaw-ma-ponad-893-tysiacz-mieszkancow>.

# Wykonujący pracę w Polsce – szybciej, częściej, na niższych poziomach agregacji

Wiesława Gierańczyk<sup>a</sup>

**Streszczenie.** Praca jest szczególnym przykładem aktywności człowieka, ponieważ ma istotny wpływ na kształtowanie się jego osobowości i stanowi ważny dla życia układ wartości i możliwości. Praca jest również przedmiotem wymiany na rynku pracy. Pomimo że rynek pracy wyróżnia się od innych rynków specyficznymi właściwościami (praca jak żaden inny towar charakteryzuje się „własną wolą” i możliwością podejmowania decyzji), to podstawą oceny sytuacji na tym rynku, tak jak i pozostałych, są dane statystyczne. Niniejszy artykuł opisuje działania Głównego Urzędu Statystycznego służące dostarczeniu użytkownikom szczegółowych danych o jednej ze składowych zasobów pracy, tj. o wykonujących pracę zgodnie z potrzebami użytkowników, czyli szybciej, częściej, na niższych poziomach agregacji.

**Słowa kluczowe:** praca, wykonujący pracę, pracujący, wykonujący umowy cywilnoprawne

## Performing work in Poland – faster, more often, at lower levels of aggregation

**Abstract.** Work is a special example of human activity, as it has a significant impact on the formation of one's personality and represents an important system of values and opportunities for life. Work is also an object of exchange in the labour market. Although the labour market is distinguished from other markets by specific characteristics (labour, like no other commodity, is characterised by 'its own will' and the possibility of making decisions), the basis for assessing the situation of this market, as of others, is statistical data. This article describes the activities of Statistics Poland to provide users with detailed data on one of the components of the labour resources, i.e. people performing work, according to the users' needs, i.e. faster, more frequently, at lower levels of aggregation.

**Keywords:** work, people performing work, employed people, people working under civil law contract

### Wprowadzenie

Pracy poświęcamy wiele godzin dziennie. Często człowiek nie jest świadomy, że praca zajmuje mu nawet połowę życia, co wynika z funkcji, jaką pełni. Obok nauki i zabawy, praca należy do podstawowych działań, które nadają człowiekowi wyższy poziom wartości i ważności, ponieważ dostarcza nie tylko środków do życia, ale także wpływa na organizację codziennego funkcjonowania. Wartość pracy jest ściśle związana z jej funkcjami, do których należą: funkcja ekonomiczna, która daje możliwość wzrostu dobrobytu społecznego; funkcja dochodowa będąca czynnikiem pozyskiwania

---

<sup>a</sup> Urząd Statystyczny w Bydgoszczy. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1771-9228>.

dochodów oraz funkcja społeczna umożliwiająca zaspokajanie potrzeb zawodowych i społecznych<sup>1</sup>. Praca ponadto jest istotna dla rozwoju osobistego, gdyż może zapewnić możliwość samorealizacji i uzyskiwanie satysfakcji, a także doskonalenie umiejętności<sup>2</sup>.

Znaczenie pracy w życiu społecznym i życiu osobistym umocowane jest w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 24 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. mówi, że: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”. Szczegółowe zasady obowiązujące na polskim rynku pracy usankcjonowane są w przepisach wykonawczych, w tym przede wszystkim w Kodeksie Pracy, który wyróżnia się wśród innych aktów regulujących stosunki pracy na terenie RP objętością i zakresem poruszanych zagadnień. Jest to bowiem najważniejszy akt prawny regulujący wykonywanie pracy, ale już art. 1 tegoż Kodeksu wskazuje, że zawarte w nim przepisy dotyczą wyłącznie pracodawców i pracowników, czyli jednej z relacji pomiędzy zlecającym a wykonującym pracę. Zgodnie z Kodeksem Pracy pracownikiem jest: „osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę” (art. 2), zaś pracodawcą „jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników” (art. 3). Nawiązanie stosunku pracy w wyżej opisanej formule zobowiązuje pracownika do wykonywania określonego rodzaju pracy na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez niego, a pracodawcę do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (art. 22).

Jednak Kodeks Pracy nie reguluje wszystkich uwarunkowań świadczenia pracy i w art. 300 wskazuje, że we wszelkich przepisach, które nie posiadają uregulowania w Kodeksie Pracy, stosuje się przepisy zawarte w Kodeksie Cywilnym, o ile nie są one sprzeczne z Kodeksem Pracy. Oznacza to możliwość sankcjonowania wykonywania pracy określonej innymi warunkami niż te zawarte w art. 22 Kodeksu Pracy na mocy umów cywilnoprawnych. Regulują one m.in. stosunki między zleceniodawcami i zleceniobiorcami pracy (w postaci umowy zlecenie) czy między zamawiającymi oraz wykonawcami pracy (umowa o dzieło). Najważniejszą cechą odróżniającą umowy cywilnoprawne od umów o pracę jest brak podporządkowania wykonawcy powierzającemu pracę. To oznacza, że osoba wykonująca pracę na podstawie umów cywilnoprawnych nie może pracować w godzinach i miejscu ściśle wyznaczonych przez pracodawcę i podlegać przełożonym tak, jak pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę.

---

<sup>1</sup> Wilsz (2009).

<sup>2</sup> Gifing (2013).

Różne uwarunkowania świadczenia pracy wynikające z Kodeksu Pracy i Kodeksu Cywilnego oraz różne na przestrzeni lat wykorzystanie tych podstaw na zmieniającym się przez dekady rynku pracy są odzwierciedlone w metodyce statystycznego identyfikowania zbiorowości osób wykonujących pracę. Należy podkreślić, że dane o liczbie wykonujących pracę, zmiany tej liczby w czasie, a także struktura i przestrzenny rozkład osób wykonujących pracę należą do podstawowych kategorii statystycznych wykorzystywanych przy diagnozowaniu sytuacji na rynku pracy. Stąd badanie osób wykonujących pracę należy do badań o najdłuższej historii w Głównym Urzędzie Statystycznym. Dane o liczbie osób pracujących publikowane były przez Główny Urząd Statystyczny już w latach 30. XX wieku. Po II wojnie światowej informacje te zaczęto upowszechniać od roku 1946. W ciągu kolejnych dekad badanie<sup>3</sup> ewaluowało, jeśli chodzi o identyfikację wykonujących pracę w nawiązaniu do zmian formalnoprawnych w zakresie wykonywania pracy oraz zmian klasyfikacji (np. wielkości podmiotów<sup>4</sup>, rodzajów działalności<sup>5</sup>) czy podziału administracyjnego.

Obecnie zbiorowość wykonujących pracę podlega badaniu „Pracujący w gospodarce narodowej”. Zgodnie z zakresem podmiotowym tego badania diagnozowani są pracujący według statusu zatrudnienia (od grudnia 2022 r. dane publikowane są co miesiąc) oraz osoby, z którymi zawarto umowę zlecenie lub umowę o dzieło (dane publikowane raz w roku dla podmiotów o liczbie pracujących 10 i więcej). U podstaw metodycznych tegoż badania leży zidentyfikowanie tylko raz każdej osoby wykonującej pracę według stanu na konkretny dzień (ostatni dzień miesiąca). W przypadku kilku umów o pracę wykonywanych przez jedną osobę identyfikowana jest dla tej osoby praca główna, aby każda osoba wykonująca pracę ujmowana była tylko raz. Przez pracę główną rozumie się pracę, która zajmuje najwięcej czasu, a jeżeli dwie prace (lub więcej) zajmują taką samą ilość czasu – tę, która przynosi wyższy dochód.

Podstawową kategorię osób wykonujących pracę stanowią pracujący. Zalicza się do nich: pracowników najemnych, czyli osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy lub stosunku służbowego; pracujących na własny rachunek łącznie z pomagającymi członkami rodziny; osoby wykonujące pracę nakładczą; członków spółdzielni produkcji

<sup>3</sup> Zeszyt metodologiczny – Pracujący w gospodarce narodowej, GUS. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/zeszyt-metodologiczny-pracujacy-w-gospodarce-narodowej,7,1.html>.

<sup>4</sup> Do 1999 r. jednostkami małymi były jednostki o liczbie pracujących do 5 osób, a średnimi – od 6 do 49 osób. Natomiast jednostkami dużymi te o liczbie pracujących 50 i więcej. Od 2000 r. jednostki małe to jednostki o liczbie pracujących do 9 osób, a średnie – od 10 do 49 osób. Jednostki duże pozostały bez zmiany progów.

<sup>5</sup> Od 1 stycznia 2008 r. obowiązującą klasyfikacją jest Polska Klasyfikacja Działalności – PKD 2007, opracowana na podstawie Statystycznej Klasyfikacji Działalności Gospodarczych we Wspólnocie Europejskiej – Statistical Classification of Economic Activities in the European Community – NACE Rev. 2. Klasyfikacja PKD 2007 wprowadzona została rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. (Dz. U. Nr 251, poz. 1885). Natomiast od 1997 r. do 2007 r. stosowano Polską Klasyfikację Działalności – PKD (w 2004 r. została ona znowelizowana); od 1994 r. do 1996 r. – Europejską Klasyfikację Działalności, a do 1993 r. – Klasyfikację Gospodarki Narodowej.

rolniczej oraz duchownych pełniących obowiązki duszpasterskie. Do grudnia 2022 r. dane o liczbie pracujących publikowane były raz w roku według stanu na koniec grudnia po około 10 miesiącach od zakończenia roku. Rosnące zapotrzebowanie informacyjne użytkowników na dane o pracujących o dużej częstotliwości ich publikowania, dostępności na najniższych poziomach podziału terytorialnego oraz według cech społeczno-ekonomicznych przyczyniły się do tego, że od 2009 r. Urząd Statystyczny w Bydgoszczy we współpracy z Departamentem Rynku Pracy GUS podejmował działania zmierzające do zastosowania w tym badaniu źródeł umożliwiających zaspokojenie wspomnianych potrzeb użytkowników. Szczególnie użyteczne dla badania wykonujących pracę okazały się źródła administracyjne. W 2014 r. zrealizowano pracę badawczą pt. „Opracowanie metodologii i oszacowanie danych dotyczących pracujących w gospodarce narodowej na poziomie powiatu (NTS 4)”<sup>6</sup>. Pozwoliła ona na wstępne rozpoznanie źródeł administracyjnych i podjęcie próby oszacowania liczby pracujących. Jednak brak dostępu do danych identyfikujących poszczególne osoby sprawił, że nie było możliwe wypracowanie odpowiedniej metodyki. Dopiero w 2016 r. nowelizacja ustawy o statystyce publicznej spowodowała, że GUS uzyskał prawo dostępu do danych jednostkowych identyfikowalnych ze źródeł administracyjnych. Do Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej wprowadzono odpowiednie zapisy, w których sprecyzowano zakres i terminy przekazywania danych do GUS.

W latach 2017–2018 zrealizowano kolejną pracę badawczą pt. „Opracowanie metodologii i oszacowanie liczby pracujących w gospodarce narodowej według głównego miejsca pracy i miejsca zamieszkania na poziomie powiatów, stopy bezrobocia rejestrowanego na poziomie gmin oraz miar wynagrodzeń brutto na poziomie powiatów”<sup>7</sup>. Jednym z jej głównych celów było opracowanie na podstawie źródeł administracyjnych danych o liczbie pracujących w gospodarce narodowej według głównego miejsca pracy i miejsca zamieszkania na poziomie powiatów w podziale na płeć i grupy sekcji PKD. Przeprowadzone prace wykazały, że konieczne jest dostosowanie metodologii badania do możliwości źródeł administracyjnych. Niezbędne było przyjęcie kompromisu między porównywalnością uzyskanych danych z danymi zbieranymi przez statystykę publiczną w ramach dotychczasowego badania a uwarunkowaniami prawnymi gestorów źródeł administracyjnych. GUS w tym celu wykorzystał wtórnie

---

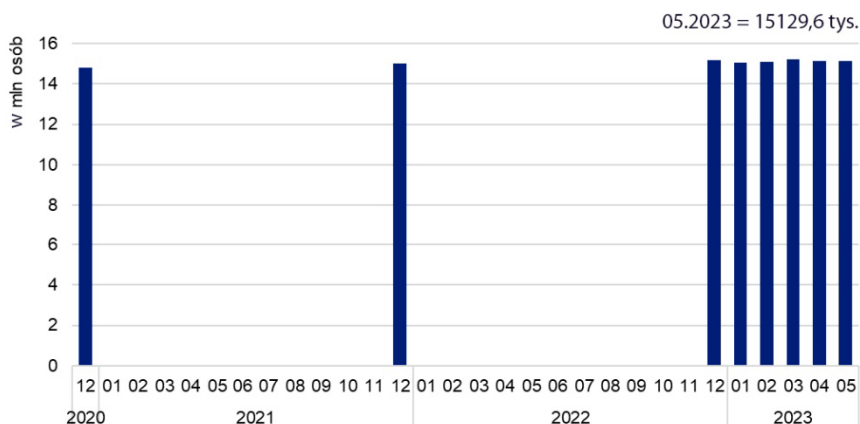
<sup>6</sup> Opracowanie metodologii i oszacowanie danych dot. pracujących w gospodarce narodowej na poziomie powiatu (NTS 4). Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, Bydgoszcz 2014. <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/opracowanie-metodologii-i-oszacowanie-danych-dot-pracujacych-w-gospodarce-narodowej-na-poziomie-powiatu-nts-4-popt-2007-2013,9,1.html>.

<sup>7</sup> Opracowanie metodologii i oszacowanie liczby pracujących w gospodarce narodowej według głównego miejsca pracy i miejsca zamieszkania na poziomie powiatów, stopy bezrobocia rejestrowanego na poziomie gmin oraz miar wynagrodzeń brutto na poziomie powiatów. Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, Warszawa 2018. <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/opracowanie-metodologii-i-oszacowanie-liczby-pracujacych-w-gospodarce-narodowej-wedlug-glownego-miejsca-pracy-i-miejsca-zamieszkania-na-poziomie-powiatow-stopy-bezrobocia-rejestrowanego-na-poziomie-5,1.html?pdf=1>.

dane zbierane przez gestorów na własne potrzeby. Okazało się, że pojęcia i zmienne stosowane w rejestrach nie zawsze pokrywały się z definicjami wykorzystywanymi w badaniu, ponieważ cele funkcjonowania rejestrów administracyjnych różnią się od celów działania statystyki publicznej. W kolejnych latach zintensyfikowano prace, zweryfikowano metodykę, pozyskano od gestorów dodatkowe dane niezbędne do udoskonalenia metodyki i ustalono jej ostateczny kształt pozwalający na zwiększenie wykorzystania źródeł administracyjnych w badaniu „Pracujący w gospodarce narodowej”. Dzięki temu, poczynając od danych według stanu na koniec grudnia 2022 r., dane o pracujących publikowane są:

- częściej – co miesiąc (wykr. 1);

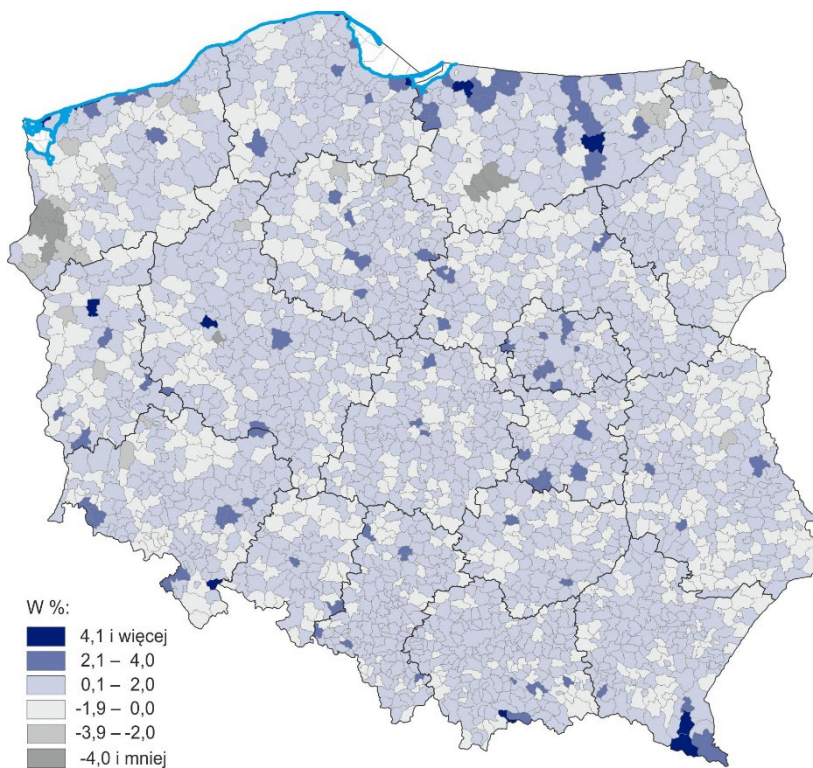
**Wykr. 1.** Pracujący w gospodarce narodowej (stan na ostatni dzień miesiąca)





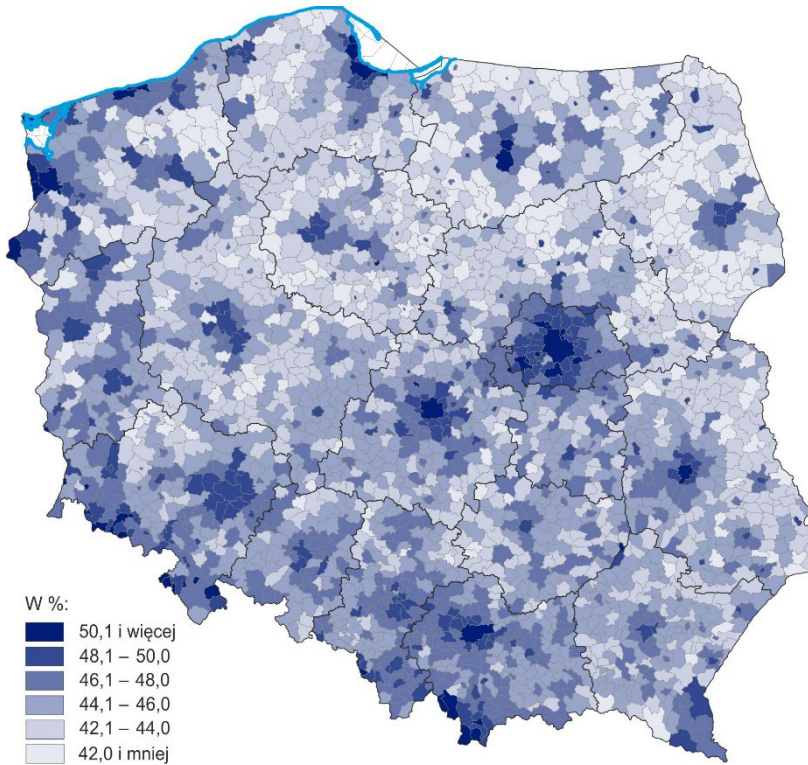
- szybciej – po ok. 5 miesiącach od zakończenia miesiąca;
- na niższych poziomach agregacji terytorialnej – dane obecnie dostępne są co miesiąc w podziale na gminy, przy czym dla gmin miejsko-wiejskich prezentowane są dane z wyodrębnieniem w tych gminach miast i obszarów wiejskich (ryc. 1);

**Ryc. 1.** Zmiana liczby pracujących w maju 2023 r. w stosunku do stycznia 2023 r. według gminy zamieszkania (stan na koniec miesiąca)



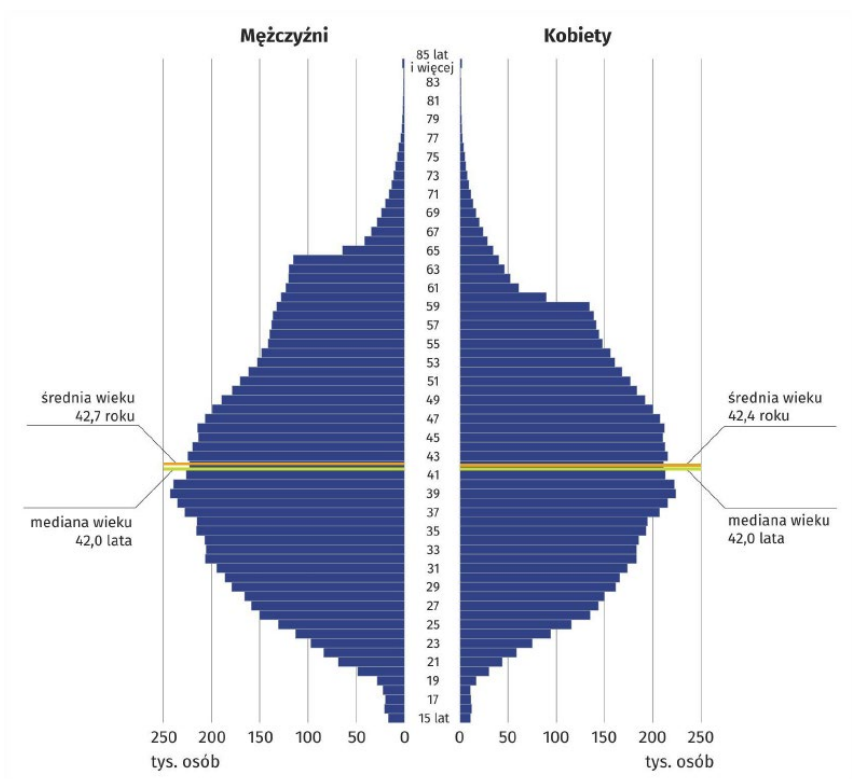
- według płci (ryc. 2);

**Ryc. 2.** Udział kobiet w ogólnej liczbie pracujących w gospodarce narodowej według gminy zamieszkania w 2023 r. (stan na 31 maja)



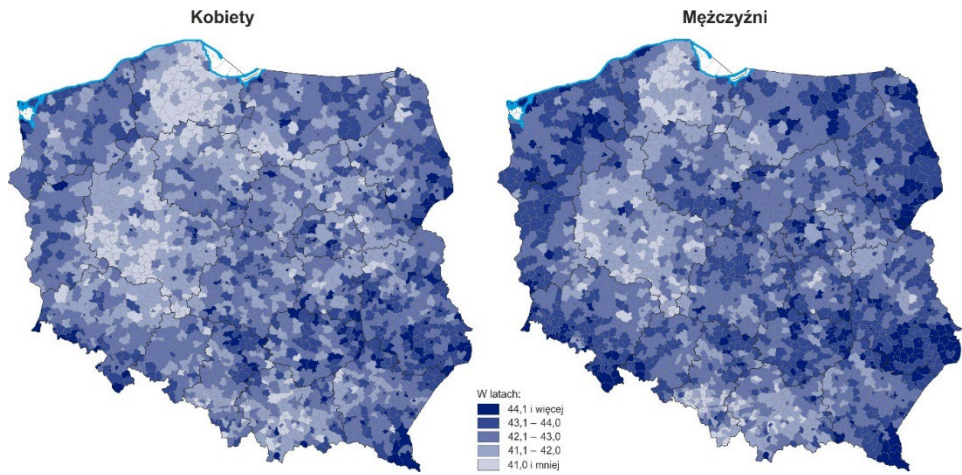
- według płci i wieku (wykr. 2);

**Wykr. 2.** Pracujący w gospodarce narodowej według płci i wieku w 2023 r. (stan na 31 maja)



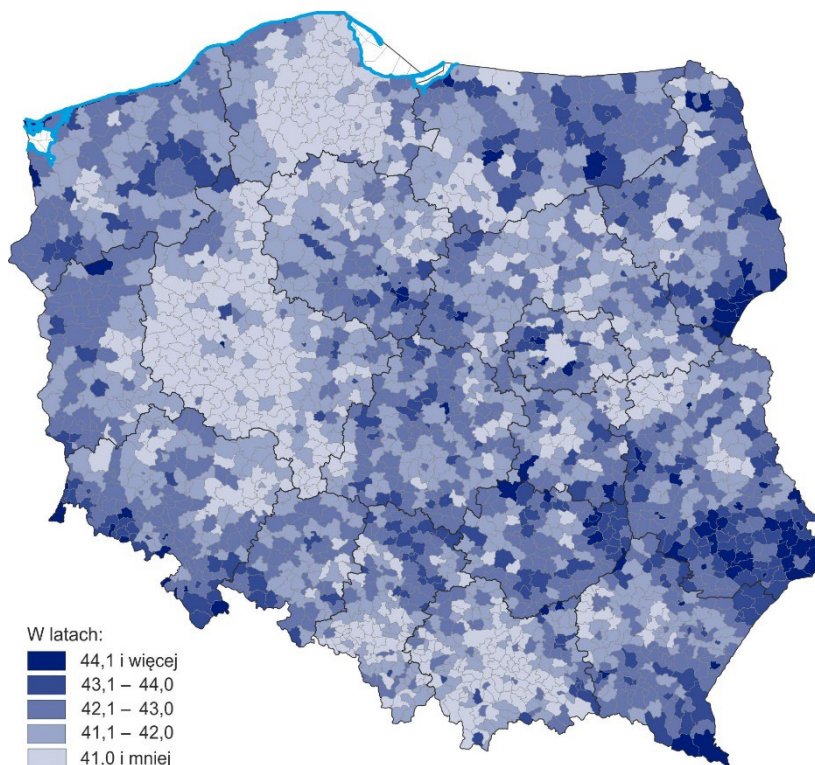
- według średniej wieku pracujących (ryc. 3);

**Ryc. 3.** Średnia wieku pracujących w gospodarce narodowej według gminy zamieszkania i płci w 2023 r. (stan na 31 maja)



- według mediany wieku pracujących (ryc. 4);

**Ryc. 4.** Mediana wieku pracujących w gospodarce narodowej według gminy zamieszkania w 2023 r. (stan na 31 maja)



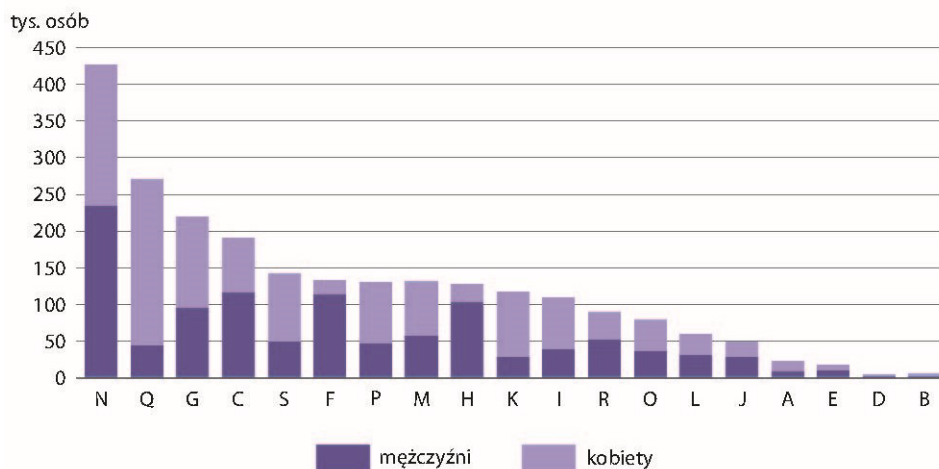
Od grudnia 2022 r. dane o pracujących są publikowane według miejsca zamieszkania pracującego. Poczynając od stycznia 2024 r. dane będą prezentowane również według siedziby podmiotu.

Dobrze rozpoznana zbiorowość pracujących na niskich poziomach agregacji skłoniła Urząd Statystyczny w Bydgoszczy do prac nad metodyką identyfikowania osób wykonujących pracę w oparciu o umowy cywilnoprawne. Obecnie podstawowym źródłem danych z tego zakresu są zbierane raz w roku poprzez sprawozdania dane o wykonywaniu umów zlecenia przez pracowników podmiotów objętych badaniem „Pracujący w gospodarce narodowej”. Dane te ujmują niewielką część osób wykonujących pracę na podstawie Kodeksu Cywilnego, a potrzeby informacyjne o całej grupie wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych rosną. Użytecznym źródłem danych o tej zbiorowości okazały się być rejestry administracyjne. Dotychczasowe prace wskazują, że możliwe jest zidentyfikowanie osób wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia łącznie z umowami o pokrewnym charakterze, do których

stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego i które wiążą się z obowiązkiem objęcia ubezpieczeniem społecznym i/lub zdrowotnym w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, tj. umowy agencyjne, o świadczenie usług, umowy uaktywniające, akty powołania oraz umowy z członkami rad nadzorczych. Trwają prace nad identyfikowaniem osób wykonujących umowy o pomocy przy zbiorach (pomocników rolnika). Źródła administracyjne nie pozwalają pozyskiwać informacji o osobach wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych, które zawarły taką umowę z własnym pracodawcą lub z innym podmiotem, ale na rzecz własnego pracodawcy, ani będących uczniami szkół ponadpodstawowych lub studentami do 26. roku życia. Brak jest natomiast obecnie źródeł danych o osobach wykonujących umowy o dzieło.

W celu podzielenia się wynikami tych prac zostały opublikowane dwie prace eksperymentalne z tego zakresu: „Wykonujący pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych w Polsce w marcu 2023 r.”<sup>8</sup> oraz „Wykonujący pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych w Polsce w czerwcu 2023 r.”<sup>9</sup>. Z drugiej wynika, że na koniec czerwca 2023 r. w Polsce było 2 332,5 tys. osób wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych (zleceniobiorców). Wśród nich nieco większy był udział kobiet, które stanowiły 51,8%. Ten rodzaj umów był wykorzystywany głównie w sektorze prywatnym, w którym skupionych było 88,1% ogółu zleceniobiorców. W sektorze publicznym kobiety stanowiły 58%, a w prywatnym 51%.

**Wykr. 3.** Wykonujący pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych według sekcji PKD i płci w 2023 r. (stan na 30 czerwca)

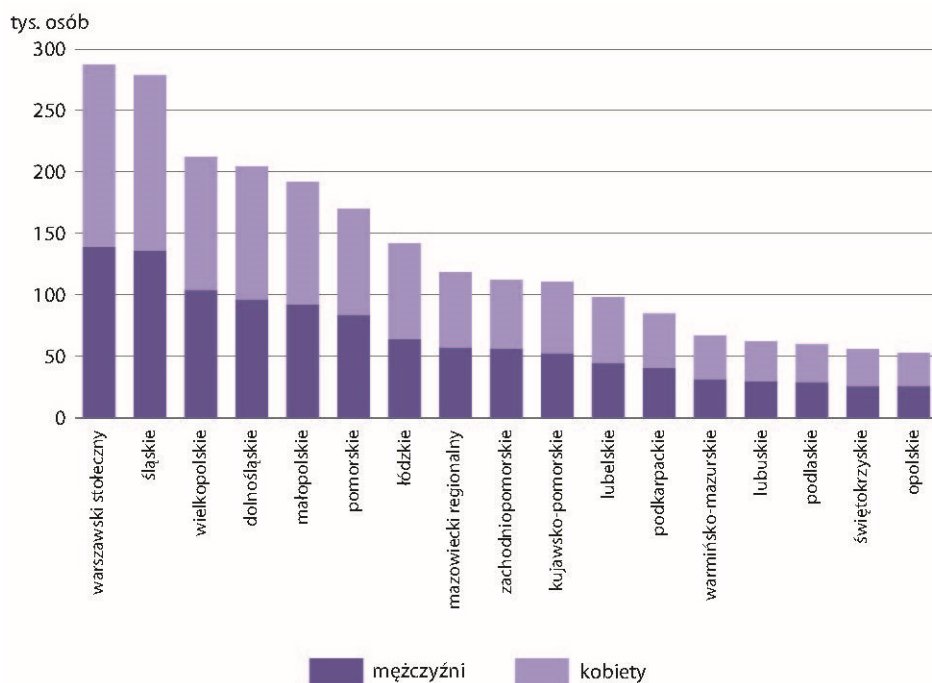


<sup>8</sup> Główny Urząd Statystyczny / Statystyki eksperymentalne / Kapitał ludzki / Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w lipcu 2023 r.

<sup>9</sup> Tamże.

Według stanu na 30 czerwca 2023 r. najwięcej osób wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych było w sekcji Administrowanie i działalność wspierająca (18,4%), która obejmuje m.in. działalność agencji zatrudnienia świadczących usługi pośrednictwa pracy. Druga pod względem liczby osób wykonujących pracę na podstawie analizowanych umów była sekcja Opieka zdrowotna i pomoc społeczna, która skupiała 11,6% ogółu zleceniobiorców. Była to zarazem najbardziej sfeminizowana sekcja PKD, w której udział kobiet wyniósł 83,2%. Duży udział kobiet zaznaczył się również w sekcji Działalność finansowa i ubezpieczeniowa (74,7%). Natomiast najwyższy udział mężczyzn wśród zleceniobiorców odnotowano w sekcjach Budownictwo oraz Transport i gospodarka magazynowa (odpowiednio 84,6% i 80,3%).

**Wykr. 4.** Wykonujący pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych według miejsca zamieszkania<sup>a</sup> i płci w 2023 r. (stan na 30 czerwca)

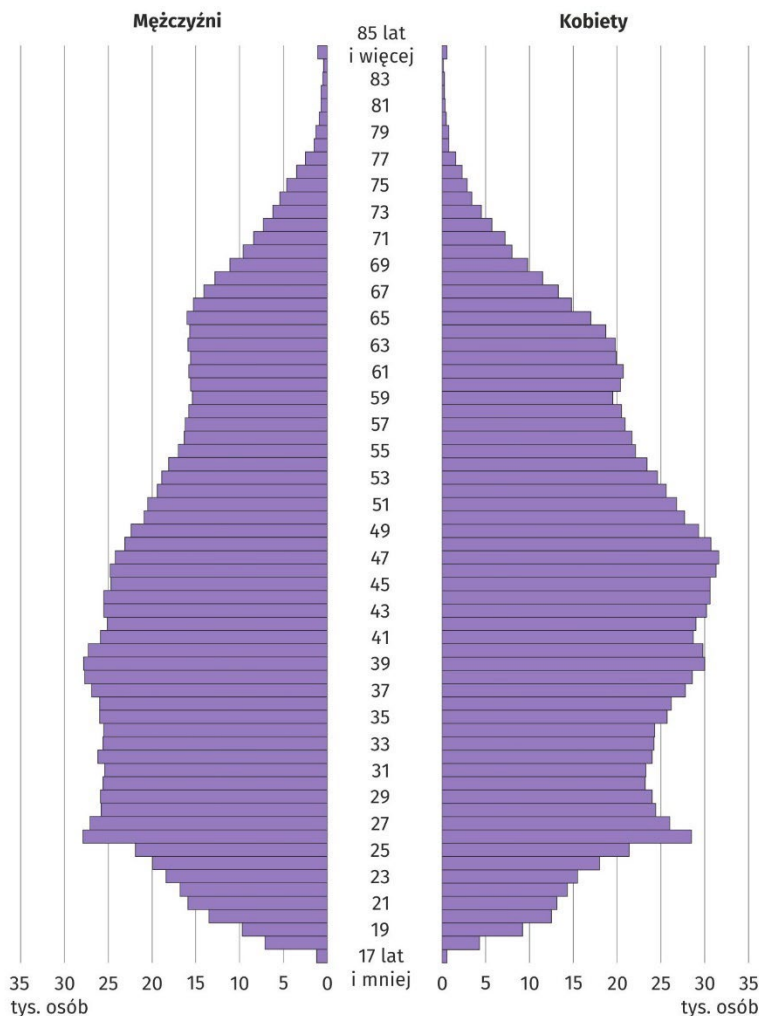


<sup>a</sup> Dane w układzie regionów statystycznych; bez osób wykonujących umowy zlecenia i pokrewne mieszkających za granicą.

W ostatnim dniu czerwca 2023 r. najwięcej osób wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych mieszkało w regionie warszawskim stołecznym oraz

w regionie śląskim – odpowiednio 287,5 tys. i 278,3 tys. osób. Regionami o najmniejszej liczbie zleceniobiorców były opolski i świętokrzyski, gdzie mieszkało odpowiednio 52,4 tys. i 55,7 tys. osób. Udział kobiet wyniósł od 50,5% w regionie pomorskim i zachodniopomorskim do 54,6% w regionie warmińsko-mazurskim. Wśród zleceniobiorców było 25,9 tys. osób zamieszkałych za granicą, a kobiety stanowiły w tej grupie 38,1%.

**Wykr. 5.** Wykonujący pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych według wieku i płci w 2023 r. (stan na 30 czerwca)





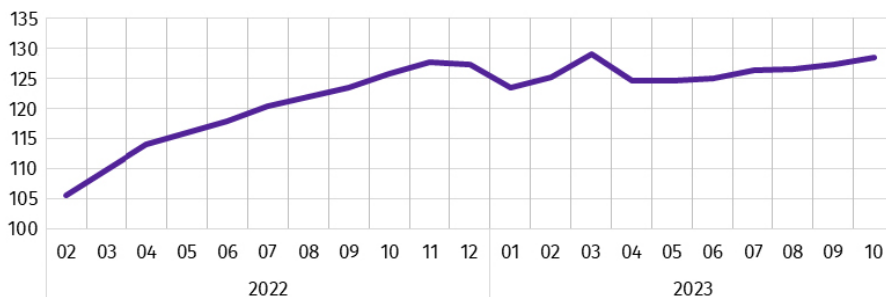
Na koniec czerwca 2023 r. mediana wieku zleceniobiorców<sup>10</sup> wyniosła 43 lata, przy czym dla kobiet była o 2 lata wyższa niż dla mężczyzn. Wśród zleceniobiorców w wieku od 36 do 65 lat umowy zlecenia i pokrewne wykonywało więcej kobiet niż mężczyzn, natomiast w pozostałych rocznikach co do zasady występowała przewaga mężczyzn.

Jak wcześniej wspomniano, w statystyce rynku pracy osoby wykonujące umowy zlecenia i pokrewne nie są zaliczane do pracujących w gospodarce narodowej. Przeprowadzone analizy wskazują, że część wykonujących prace świadczy ją w oparciu o różne podstawy prawne. Z populacji zleceniobiorców można wyodrębnić zbiorowość osób, które równolegle wykonywały pracę spełniającą kryteria dla pracujących w gospodarce narodowej. W ostatnim dniu czerwca 2023 r. takich zleceniobiorców było 1 008,8 tys. Wśród nich 54,5% stanowiły kobiety.

Próbę całościowego podejścia do identyfikowania osób wykonujących pracę, czyli pracujących w gospodarce narodowej oraz osób wykonujących umowy cywilnoprawne możliwe do zidentyfikowania w rejestrach administracyjnych, podjęto w opracowaniach eksperymentalnych poświęconych „Cudzoziemcom wykonującym pracę w Polsce”. Osoby sklasyfikowane jako pracujące, które jednocześnie wykonują umowy cywilnoprawne, zostały policzone tylko raz i zaliczone do grupy pracujących. W prezentowanych danych nie obejmowano właścicieli, współwłaścicieli i dzierżawców gospodarstw indywidualnych w rolnictwie (łącznie z pomagającymi członkami ich rodzin), a także osób wykonujących umowy o dzieło i pomocników rolnika.

Opracowania o cudzoziemcach wykonujących pracę ukazują się co miesiąc, począwszy od danych za styczeń 2023 r. Według najnowszych danych, tj. na koniec października 2023 r., cudzoziemców wykonujących pracę było 1 013,3 tys. W tej liczbie 395,2 tys. stanowili cudzoziemcy realizujący umowy cywilnoprawne.

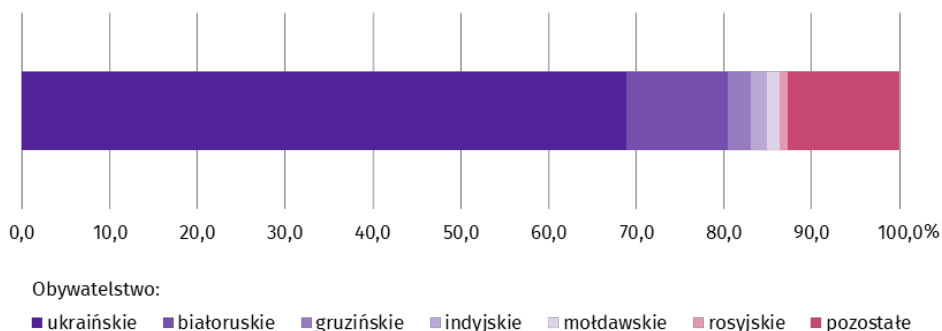
**Wykr. 6.** Dynamika liczby cudzoziemców wykonujących pracę w Polsce (01.2022 = 100)



<sup>10</sup> Zgodnie z przepisami Kodeksu Cywilnego w Polsce umowy zlecenia i pokrewne mogą zawierać osoby od 13. roku życia (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.)).

W analizowanej populacji cudzoziemców większość stanowili mężczyźni, ich udział zmniejszył się z 64,7% w końcu stycznia 2022 r. do 59,3% w końcu października 2023 r.

**Wykr. 7.** Struktura cudzoziemców wykonujących pracę według obywatelstwa w 2023 r. (stan na 31 października)



Obcokrajowcy wykonujący pracę w październiku 2023 r. pochodzili z ponad 150 państw. Najliczniejszą grupą obcokrajowców wykonujących pracę w Polsce byli obywatele Ukrainy, których na koniec października 2023 r. było 697,9 tys. osób. Ich udział w ogólnej liczbie cudzoziemców wykonujących pracę zmniejszył się w stosunku do stycznia 2022 r. o 4,4 p.proc.

## Podsumowanie

Wyzwania stojące przed służbami statystyki publicznej to przede wszystkim zaspokojenie potrzeb użytkowników danych statystycznych, ale także zmniejszenie obciążeń sprawozdawców.

Wszelkie działania podejmowane w ramach specjalizacji przez Urząd Statystyczny w Bydgoszczy nakierowane są na usprawnienie realizowanych badań, dostarczenie danych i informacji na nowych poziomach agregacji terytorialnej i w większym poziomie szczegółowości, a także przedstawienie danych w prosty i zrozumiały dla użytkownika sposób.

## Bibliografia

- Gifing, M. (2013). *Człowiek w organizacji, ludzie – struktury – organizacje*. Wydawnictwo Difin.
- GUS (2014). *Opracowanie metodologii i oszacowanie danych dotyczących pracujących w gospodarce narodowej na poziomie powiatu (NTS 4)*. Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS.
- GUS (2018). *Opracowanie metodologii i oszacowanie liczby pracujących w gospodarce narodowej według głównego miejsca pracy i miejsca zamieszkania na poziomie powiatów, stopy bezrobocia rejestrowanego na poziomie gmin oraz miar wynagrodzeń brutto na poziomie powiatów*. Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS. <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/opracowanie-metodologii-i-oszacowanie-liczby-pracujacych-w-gospodarce-narodowej-wedlug-glownego-miejsca-pracy-i-miejsca-zamieszkania-na-poziomie-powiatow-stopy-bezrobocia-rejestrowanego-na-poziomie-,5,1.html?pdf=1>.
- GUS (2020). *Zeszyt metodologiczny – Pracujący w gospodarce narodowej*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/zeszyt-metodologiczny-pracujacy-w-gospodarce-narodowej,7,1.html>.
- GUS (2023). *Statystyki eksperymentalne/Kapitał ludzki Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w lipcu 2023 r.*
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. (Dz. U. Nr 251, poz. 1885).
- Wilcz, J. (2009). *Teoria pracy*. Wydawnictwo IMPULS.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.).

# Emeryci uzyskujący świadczenia niższe niż emerytura minimalna – próba ujęcia przestrzennego

Piotr Szukalski<sup>a</sup>  
Justyna Wiktorowicz<sup>b</sup>

**Streszczenie.** Wskutek wprowadzenia w 1999 r. reformy systemu emerytalnego pojawia się w ostatnich latach coraz liczniejsza grupa emerytów uzyskujących świadczenie niższe niż emerytura minimalna. Celem głównym niniejszego opracowania jest próba określenia czynników różnicujących przestrzenne występowanie emerytów uzyskujących tak niskie świadczenia z pracowniczego systemu emerytalnego. Przeprowadzone badania wskazują, że bycie emerytem z niską emeryturą uzależnione jest od długookresowej dostępności pracy poza rolnictwem i dostępności kluczowych usług społecznych (opieka nad małym dzieckiem i innymi osobami zależnymi), które to czynniki w okresie transformacji były zróżnicowane przestrzennie.

**Słowa kluczowe:** Polska, emerytura, niskie dochody, zróżnicowanie przestrzenne

## Pensioners receiving benefits lower than the minimum pension – an attempt at a spatial approach

**Abstract.** As a result of the reform of the pension system introduced in 1999, in recent years there has been an increasing number of retirees receiving benefits lower than the minimum pension. The main aim of this study is to attempt to determine the factors that differentiate the spatial occurrence of retirees receiving such low benefits from the occupational pension system. The conducted research indicates that being a retiree with a low pension depends on the long-term availability of work outside agriculture and the availability of key social services (care for small children and other dependent persons), which factors varied spatially during the transformation period.

**Keywords:** Poland, old-age pension, low incomes, spatial diversity

### Wprowadzenie

Analiza zjawisk społecznych w przestrzeni umożliwia nie tylko budowanie typologii pozwalających na wskazanie obszarów podobnych pod pewnym względem, ale również – po uwzględnieniu potencjalnych czynników sprawiających, iż owe podobieństwo wystąpiło – zbudowanie narracji wyjaśniających występowanie owych wspólnych cech. Takie podejście jest możliwe w przypadku posiadania źródeł wskazujących na możliwe, choć zróżnicowane przestrzennie, uwarunkowania wystąpienia danego zjawiska.

---

<sup>a</sup> Rządowa Rada Ludnościowa, Uniwersytet Łódzki. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2631-3238>.

<sup>b</sup> Uniwersytet Łódzki. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9246-9225>.

W niniejszym opracowaniu chcemy przyrzeć się nowemu oraz słabo zdiagnozowanemu zjawisku, jakim jest pojawienie się liczego grona osób uzyskujących bardzo niskie dochody z pracowniczego systemu emerytalnego jako skutku ubocznego wprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej. Celem głównym niniejszego opracowania jest próba określenia czynników różnicujących przestrzenne występowanie emerytów uzyskujących świadczenie emerytalne niższe niż minimalne świadczenie gwarantowane, przysługujące każdemu ubezpieczonemu po osiągnięciu wieku emerytalnego, który przez określony czas (co najmniej 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn) opłacał składki na ubezpieczenie emerytalne.

Powyższy cel główny zostanie osiągnięty poprzez realizację 3 celów szczegółowych: po pierwsze, określenie determinant rzutujących na wysokość uzyskiwanego dochodu i wskazanie na znaczenie zjawiska niskich – niższych niż emerytura minimalna – świadczeń emerytalnych we współczesnej Polsce; po drugie, wskazania na podstawie niepublikowanych danych ZUS map przestrzennego zróżnicowania częstości uzyskiwania niskich świadczeń (w tym według płci) i określenia czynników warunkujących występowanie podobnego poziomu natężenia zjawiska w poszczególnych powiatach; po trzecie, na podstawie przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych wskazanie tych czynników i uwarunkowań, które mogą wyjaśniać występujące zróżnicowanie przestrzenne.

Całość podporządkowana jest podstawowej hipotezie niniejszego opracowania, która bazuje na wynikach badań ilościowych i jakościowych realizowanych w ramach projektu pt. „Nowi biedni emeryci”<sup>1</sup>. Hipoteza ta głosi, że prawdopodobieństwo bycia emerytem o niskiej emeryturze uzależnione jest od długookresowej dostępności pracy poza rolnictwem i dostępności kluczowych usług społecznych (opieka nad małym dzieckiem i innymi osobami zależnymi), które w okresie transformacji były zróżnicowane przestrzennie.

## **Przyczyny pojawienia się osób z emeryturą niższą niż minimalna**

Zgodnie z obowiązującymi od 1999 r. zasadami<sup>2</sup> emerytura naliczana jest na podstawie kwoty ( $K$ ), która jest sumą zwaloryzowanych składek emerytalnych wpłacanych w trakcie zatrudnienia i – ewentualnego – zwaloryzowanego kapitału początkowego, zgromadzonych na indywidualnych kontach ubezpieczonego, dzieloną przez wartość średniej dalszej długości trwania życia ( $T$ ), wyrażonej w miesiącach i obliczanej dla

---

<sup>1</sup> Projekt „Nowi biedni emeryci” realizowany był w latach 2022 i 2023 w ramach programu Ministerstwa Edukacji i Nauki pt. „Nauka dla Społeczeństwa” przez zespół pracowników Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (M. Bednarski, A. Jawor-Joniewicz, Z. Klimiuk, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczak, P. Szukański – kierownik, I. Warwas, J. Wiktorowicz, D. Zalewski).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118).

kobiet i mężczyzn razem. Wysokość miesięcznego świadczenia ( $E$ ) oblicza się według wzoru:

$$E = K/T$$

Osoby, u których występowały okresy składkowe<sup>3</sup> lub nieskładkowe<sup>4</sup> przed 1 stycznia 1999 r., mają wyliczany kapitał początkowy zgodnie z zasadą praw nabytych oraz ustalaną wartość składek wpłaconych od tego dnia, zaś osoby, które rozpoczęły karierę ubezpieczeniową później, nie mogą skorzystać z uwzględnienia epizodów innych karier niż zawodowa, które były wcześniej uwzględniane przy obliczaniu wysokości świadczenia. W tym przypadku emerytura liczona jest jedynie na podstawie wartości zrewaloryzowanych składek emerytalnych.

Innym kluczowym *novum* obowiązującym od 1999 r. jest pełna komodyfikacja<sup>5</sup> świadczenia emerytalnego, tj. uznanie, że każdej osobie osiągnącej wiek emerytalny należne jest świadczenie w wysokości wynikającej ze zgromadzonego kapitału, niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego. Wystarczy zatem opłacenie jednej składki emerytalnej, aby uzyskać prawo do emerytury. Utrzymano jednak specjalne traktowanie osób, które mają – w zależności od płci – staż ubezpieczeniowy równy co najmniej 20 lat (kobiety) albo 25 lat (mężczyźni), gwarantując tym osobom w sytuacji zgromadzenia bardzo niskiego kapitału, a tym samym uzyskania uprawnień do bardzo niskiej emerytury, prawo do gwarantowanej emerytury minimalnej, a zatem pewnej kwoty, która w zamyśle prawodawcy ma zapewnić możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb seniorów.

W efekcie tego osoby mające staż ubezpieczeniowy w pracowniczym systemie emerytalnym krótszy niż 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn mogą – w sytuacji, gdy zgromadzony na indywidualnym koncie ubezpieczonego kapitał jest niski – uzyskiwać świadczenie emerytalne w wysokości niższej – niekiedy bardzo

---

<sup>3</sup> Okresy składkowe to czas wykonywania obciążonej płaceniami składek emerytalnych pracy zawodowej. Dodatkowo za takie okresy uznane zostały również okres odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim (lub okresy jej równorzędne) i okres pobierania zasiłku macierzyńskiego.

<sup>4</sup> Okresy nieskładkowe czasu realizowania pewnych szczególnych epizodów niektórych karier: zdrowotnej (okres potwierdzonej niezdolności do pracy, okres pobierania zasiłków chorobowego, opiekuńczego lub świadczenia rehabilitacyjnego, okres pobierania renty chorobowej), rodzinnej (okresy urlopu wychowawczego, urlopu bezpłatnego udzielonego na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz niektóre, wyszczególnione w przepisach okresy niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem, okresy opieki pielęgnacyjnej nad inwalidą wojennym zaliczonym do I grupy inwalidów lub uznanym za całkowicie niezdolnego do pracy oraz do samodzielnej egzystencji), edukacyjnej (okres nauki w szkole wyższej na jednym kierunku). Okresy te wpływały – choć mniej korzystnie niż te składkowe – na wysokość świadczenia emerytalnego.

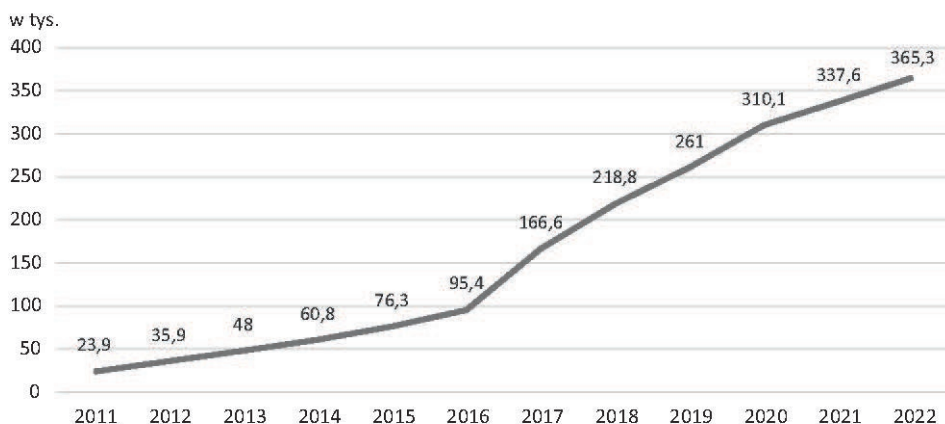
<sup>5</sup> Termin ten oznacza utowarowienie pracy, traktowanie jej jak każdego innego dobra na rynku, dobra wyceńnianego na podstawie jego użyteczności dla nabywcy (Szarfenberg, 2015).

znacząco – od gwarantowanej emerytury minimalnej. Osoby te – na potrzeby projektu, którego wyniki omawiane są w niniejszym opracowaniu – nazwalimy „nowymi biednymi emerytami” (NBE).

Pierwsi emeryci uzyskujący świadczenia niższe od pewnej gwarantowanej wysokości emerytury pojawili się dopiero w 2009 r., kiedy kobiety urodzone w 1949 r. – a zatem w pierwszym roczniku, który zgodnie z reformą emerytalną z 1999 r. mógł dobrowolnie przystąpić do nowego systemu – osiągnęły wiek emerytalny. Ich pojawienie się podało w wątpliwość zasady, na których bazować powinien system emerytalny – wysokości świadczenia zapewniającej godny poziom życia (Hagemejer, 2018). Wynikało to przede wszystkim z – w skali krajów rozwiniętych – wyjątkowego braku minimalnego okresu odprowadzania składek emerytalnych jako warunku wstępnego do uzyskania świadczenia (OECD, 2021).

Pierwotnie niewielka liczba NBE – mała na tyle, że ZUS nie widział potrzeby jej upubliczniania – w kolejnych latach zaczęła się szybko zwiększać (wykr. 1).

**Wykr. 1.** Liczba osób pobierających emeryturę niższą od minimalnej w latach 2011–2022 (w tys.)



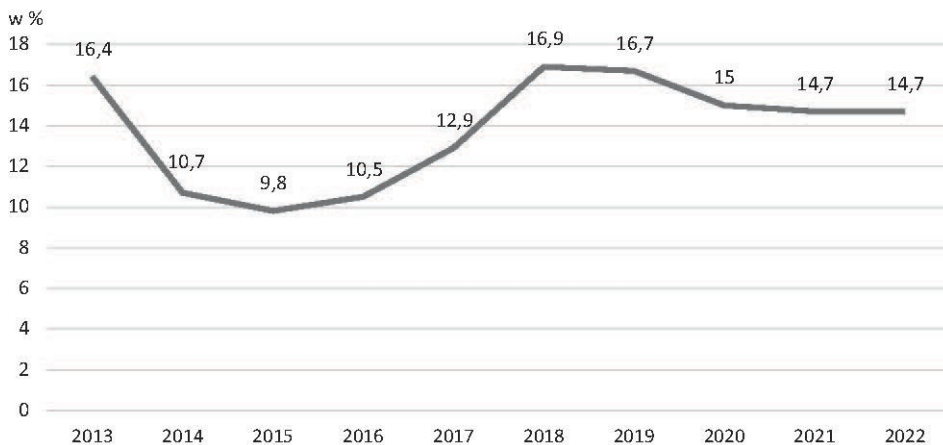
Źródło: ZUS, *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2022 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1 338,44 zł)*, <https://www.zus.pl/documents/10182/2564874/E+ni%C5%BCsze+niz+najni%C5%BCsze+XII+2022.pdf/bdb684e3-e4f8-c732-f0fb-5fcf30ca291c?t=1677580536426>.

W ciągu ostatnich 12 lat liczba emerytur nowosystemowych wypłacanych w wysokości niższej niż najniższa emerytura wzrosła ponad piętnastokrotnie (wykr. 1), a ich udział w liczbie wypłacanych emerytur zgodnie z zasadami wprowadzonymi w 1999 r. wzrósł z 4,2% w grudniu 2011 r. do 9,6% w grudniu 2022 r. Swoistym potwierdzeniem wzrostu ważności badanej zbiorowości jest fakt, iż ZUS zdecydował się potraktować to w szczególny sposób, przygotowując coroczny raport poświęcony tej kategorii emerytów. Raport był odpowiedzią na pojawiające się – choć nieprzybierające co do formy

„paniki moralnej” – liczne prasowe enuncjacje poświęcone pojawieniu się osób pobierających bardzo niskie emerytury, w mediach nazwane „groszowymi”.

Omawiany szybki wzrost liczby NBE wynikał nie tylko ze wzrostu kolejnych roczników, ale również z – obserwowanego w pierwszych latach posiadania tego typu danych (tj. od 2013 r.) – wzrostu udziału „nowych biednych emerytów” wśród osób, które w danym roku uzyskiwały prawa emerytalne zgodnie z zasadami obowiązującymi od 1999 r. (wykr. 2).

**Wykr. 2.** Udział osób uzyskujących emeryturę niższą od minimalnej wśród ogółu osób, w którym danym roku przyznano pierwsze świadczenie emerytalne według zasad obowiązujących od 1999 r. w latach 2011–2022 (w %)



Źródło: ZUS, *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2022 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1 338,44 zł)*, <https://www.zus.pl/documents/10182/2564874/E+ni%C5%BCsze+niz+najni%C5%BCsze+XII+2022.pdf/bdb684e3-e4f8-c732-f0fb-5fcf30ca291c?t=1677580536426>.

Pomijając rok 2013, przez kilka pierwszych lat widoczny był szybki wzrost udziału osób z emeryturą niższą niż minimalna, który w ostatnim okresie ustabilizował się na poziomie ok. 15%. Wyraźny w latach 2017–2019 wzrost liczby i odsetka emerytur przyznanych w wysokości niższej niż najniższa to najprawdopodobniej efekt obniżenia ustawowego wieku emerytalnego. W efekcie co szósty, siódmy emeryt uzyskujący pierwsze świadczenie emerytalne z systemu pracowniczego przynależy do osób o niskich (niekiedy zatrważająco) dochodach. Powyższa konstatacja powinna uwzględniać wewnętrzną złożoność badanej grupy, albowiem wśród NBE ewidentnie dominują kobiety (tabl. 1).



**Tabl. 1.** Udział kobiet wśród NBE ogółem i tych, którym w danym roku przyznano pierwsze świadczenie (w %)

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wśród ogółu NBE .....	100,0	100,0	100,0	x	x	x	x	85,8	84,2	83,0	81,6	80,2
Wśród NBE, którzy uzyskali pierwsze świadczenie .....	100,0	100,0	100,0	95,2	84,6	x	71,2	76,4	75,9	72,3	70,4	68,2

Uwaga: x – brak danych.

Źródło: ZUS, Prace z serii *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 20XX r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/emerytury-nizsze-niz-najnizsza-emerytura-i-obliczenia-wlasne>.

W początkowym okresie, tj. przed 2014 r., emerytury nowosystemowe w wysokości niższej niż najniższa emerytura przyznawane były tylko kobietom (korzystać z niej mogły osoby urodzone w roku 1949 lub później, a zatem pierwsi mężczyźni osiągnęli wiek 65 lat w 2014 r.). Stąd też w pierwszych latach obowiązywania Ustawy o emeryturach i rentach z FUS z 1998 r. kobiety stanowiły całość zarówno populacji otrzymującej pierwszą emeryturę, jak i ogółu NBE. Z biegiem czasu coraz większą część nowych emerytów stanowili mężczyźni, aczkolwiek wciąż ok. 2/3 uzyskujących niskie świadczenia emerytalne to kobiety (68,2% w 2022 r.). Nadumieralność mężczyzn jest najprawdopodobniej przyczyną, dla której spadek udziału kobiet wśród ogółu NBE jest zdecydowanie wolniejszy, niż można byłoby oczekiwać, patrząc na zmiany liczby osób otrzymujących pierwsze świadczenie. W efekcie kobiety stanowią wciąż ok. 80% osób tej grupy (podczas gdy dla ogółu pobierających emeryturę odsetek kobiet to ok. 60%).

## NBE – aspekt przestrzenny

Publikowane przez ZUS dane umożliwiają dokonanie ogólnej oceny skali problemu NBE w układzie przestrzennym na poziomie województw. Niestety, na podstawie publikowanych informacji możliwe jest analizowanie przestrzennego zróżnicowania ryzyka otrzymania emerytury niższej niż minimalna jedynie w wersji podstawowej (tabl. 2).

**Tabl. 2.** Podstawowe dane o NBE według województw na koniec 2022 r.

Województwa	Liczba NBE (w tys.) <sup>a</sup>			Udział wśród ogółu NBE (w %)			Udział wśród ogółu emerytów
	ogółem	kobiety	mężczyźni	ogółem	kobiety	mężczyźni	
<b>Polska</b> .....	<b>365,3</b>	<b>72,3</b>	<b>293,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>5,7</b>
Dolnośląskie .....	26,3	5,0	21,4	7,2	6,9	7,3	5,2
Kujawsko-pomorskie .....	20,5	3,9	16,4	5,6	5,4	5,6	6,6
Lubelskie .....	23,4	6,7	16,7	6,4	9,3	5,7	7,7
Lubuskie .....	8,0	1,4	6,4	2,2	2,0	2,2	4,9
Łódzkie .....	23,7	6,3	17,3	6,5	8,7	5,9	5,4
Małopolskie .....	26,7	5,1	21,7	7,3	7,0	7,4	5,3
Mazowieckie .....	49,0	13,2	35,7	13,4	18,2	12,2	5,8
Opolskie .....	8,8	1,4	7,3	2,4	1,9	2,5	5,9
Podkarpackie .....	17,5	3,3	14,4	4,8	4,5	4,9	5,7
Podlaskie .....	13,2	3,8	9,1	3,6	5,3	3,1	8,2
Pomorskie .....	21,9	3,3	18,8	6,0	4,6	6,4	6,3
Śląskie .....	45,3	3,6	41,6	12,4	5,0	14,2	5,4
Świętokrzyskie .....	13,2	3,1	10,0	3,6	4,3	3,4	6,7
Warmińsko-mazurskie .....	14,2	2,7	11,4	3,9	3,8	3,9	6,8
Wielkopolskie .....	31,1	5,2	25,8	8,5	7,2	8,8	6,1
Zachodniopomorskie .....	17,2	2,7	14,4	4,7	3,8	4,9	6,1

a – wielkości dla województw nie sumują się do danych ogólnopolskich z uwagi na występowanie kategorii „reszta”, obejmującej brak informacji lub niepoprawną identyfikację w przyjętych słownikach.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: ZUS, Prace z serii *Emerytura nowosystemowe wypłacone w grudniu 20XX r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/emerytury-nizsze-niz-najnizsza-emerytura> oraz GUS, Bank Danych Lokalnych.

Rzeczywiście, jeśli chodzi o liczbę i udział emerytów ze świadczeniami emerytalnymi niższymi niż emerytura minimalna, poszczególne województwa są bardzo zróżnicowane. Odzwierciedla to jednak, z jednej strony, zróżnicowany demograficzny potencjał regionów i różnice odnośnie do rozkładu wieku ludności, z drugiej, strukturę gospodarczą – najważniejsze sektory i branże (a zatem częstość przynależności do systemu pracowniczego ubezpieczeń społecznych oraz wysokość uzyskiwanych wynagrodzeń, co z kolei – jak pamiętamy – rzutuje na wysokość zgromadzonego kapitału), z trzeciej zaś – przeszłą sytuację na rynku pracy.

Na podstawie publikowanych danych można analizować również inne ważne zagadnienie – przestrzenne zróżnicowanie wysokości otrzymywanych świadczeń emerytalnych. W Polsce występowało i występuje duże przestrzenne zróżnicowanie stopy bezrobocia i wysokości wynagrodzeń w układzie województw, co powinno przejawiać się również w wysokości emerytur uzyskiwanych przez badaną przez nas grupę. Generalnie, silnie zurbanizowane regiony miały lepszą sytuację, stąd też oczekiwać można, *ceteris paribus*, że Wielkopolska oraz Górny i Dolny Śląsk powinny odznaczać się kwotami bliższymi wysokości minimalnej emerytury, podczas gdy województwa

warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie, dotykane w przeszłości silnie bezrobociem, powinny odznaczać się najniższymi poziomami. Powyższe oczekiwanie nie w pełni jest zgodne z rzeczywistością (tabl. 3). Rzeczywiście, województwa śląskie i dolnośląskie charakteryzują się zazwyczaj świadczeniami wyższymi o co najmniej 3% od średniej, ale występuje to również w województwie lubuskim. Z kolei regionami o najniższych świadczeniach są stale województwa mazowieckie i kujawsko-pomorskie, co wynika zapewne ze skali ich wewnętrznych zróżnicowań w przedmiotowym zakresie.

**Tabl. 3.** Przeciętna wysokość emerytur otrzymywanych przez NBE przechodzących w danym roku na emeryturę – ogółem i według płci w latach 2018–2022 w zł

Województwa	Ogółem			Mężczyźni			Kobiety		
	2018	2020	2022	2018	2020	2022	2018	2020	2022
<b>Polska</b> .....	<b>673,56</b>	<b>777,38</b>	<b>859,53</b>	<b>644,01</b>	<b>731,17</b>	<b>793,62</b>	<b>682,75</b>	<b>795,43</b>	<b>890,36</b>
Dolnośląskie .....	689,24	801,04	887,13	662,64	773,07	840,10	697,79	812,86	910,14
Kujawsko-pomorskie .....	650,34	759,71	841,32	606,81	704,29	755,67	663,23	780,47	878,43
Lubelskie .....	653,81	767,11	850,31	630,44	723,89	792,93	665,47	791,64	889,38
Lubuskie .....	712,12	813,84	895,70	690,08	792,98	851,77	717,84	823,52	916,53
Łódzkie .....	671,73	776,51	857,32	635,34	733,33	773,64	687,58	799,01	910,09
Małopolskie .....	699,03	803,54	884,47	663,08	738,78	827,16	710,20	828,13	907,96
Mazowieckie .....	652,13	742,30	819,57	634,34	704,20	777,31	659,77	763,78	846,95
Opolskie .....	691,14	791,61	869,36	650,41	731,45	767,44	701,12	809,99	899,55
Podkarpackie .....	693,54	813,98	911,86	668,16	772,30	853,83	700,73	828,80	936,15
Podlaskie .....	664,99	759,01	832,88	637,01	708,33	764,56	677,94	786,57	880,13
Pomorskie .....	690,23	789,27	878,47	682,77	745,27	804,63	691,74	803,55	906,58
Śląskie .....	701,73	805,17	906,28	686,63	774,51	837,73	705,34	812,67	922,79
Świętokrzyskie .....	660,00	769,91	858,34	637,18	769,91	802,70	669,25	790,06	888,53
Warmińsko-mazurskie .....	671,32	773,45	845,96	650,52	740,48	791,34	677,06	785,42	869,61
Wielkopolskie .....	652,42	768,37	843,11	602,71	694,99	732,77	665,44	789,34	886,37
Zachodniopomorskie .....	689,54	782,94	861,01	670,60	762,19	834,29	694,50	789,65	872,38

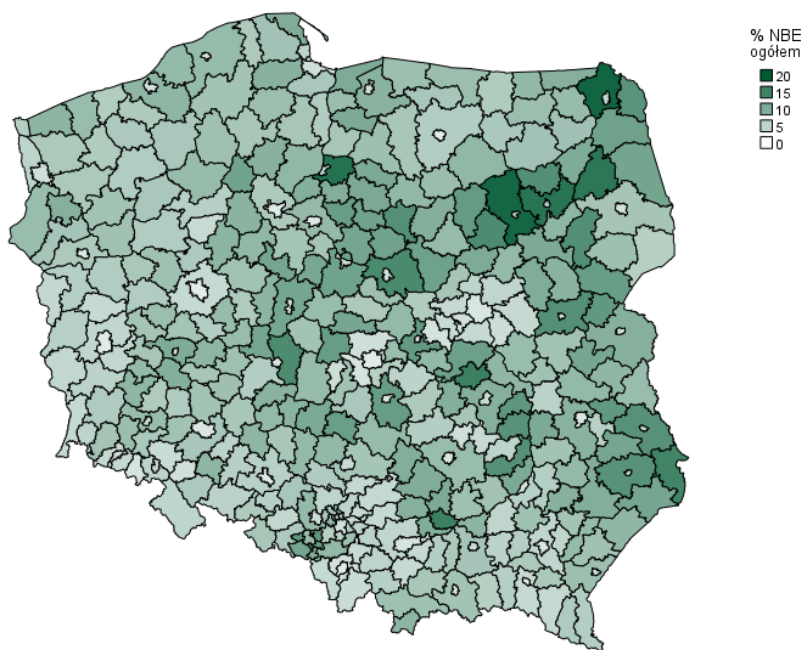
Źródło: ZUS, Prace z serii *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 20XX r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/emerytury-nizsze-niz-najnizsza-emerytura>.

We wszystkich województwach w odniesieniu do populacji NBE zaobserwować można utrzymujące się w czasie, w skali ogólnopolskiej, zjawisko wyższych średnich emerytur kobiet w stosunku do mężczyzn (tabl. 3). Równocześnie widoczne jest zdecydowanie większe zróżnicowanie przestrzenne emerytur otrzymywanych przez mężczyzn w porównaniu do kobiet. W stosunku do średniej emerytury otrzymywanej przez osobę danej płci są one w ujęciu względnym o połowę wyższe w przypadku mężczyzn. Zaznaczyć trzeba, iż powyższe zróżnicowanie odpowiada za inną, i na dodatek zmienną w czasie w przypadku mężczyzn, hierarchię regionów odnośnie do wysokości świadczeń w porównaniu do kobiet, w przypadku których uporządkowanie jest z grubsza zgodne z odnoszącym się do populacji NBE ogółem w Polsce.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych na prośbę wykonawców projektu „Nowi biedni emeryci” udostępnił niepublikowane dane umożliwiające dokonanie przestrzennej analizy częstości występowania emerytów o bardzo niskich świadczeniach (według stanu na koniec 2021 r.) w układzie województw, powiatów i gmin<sup>6</sup>. W niniejszym opracowaniu wykorzystano jedynie dane dla poziomu powiatów – zob. ryc. 1–3, dane dla gmin omówiono w innym miejscu (Szukalski, Wiktorowicz, 2023).

Jeśli chodzi o udział NBE wśród ogółu pobierających emeryturę ZUS, waha się on w powiatach od 2,2 do 18,6%, a w połowie powiatów nie przekracza 6,9%, przy czym dla kobiet wskaźnik ten ma znacząco wyższe wartości niż dla mężczyzn (połowa powiatów charakteryzuje się wskaźnikiem nie niższym niż 9,3% dla kobiet wobec 2,9% dla mężczyzn). Udział NBE w powiatach waha się od 0,3 do 18% dla mężczyzn, podczas gdy dla kobiet – od 2,7 do nawet 24%.

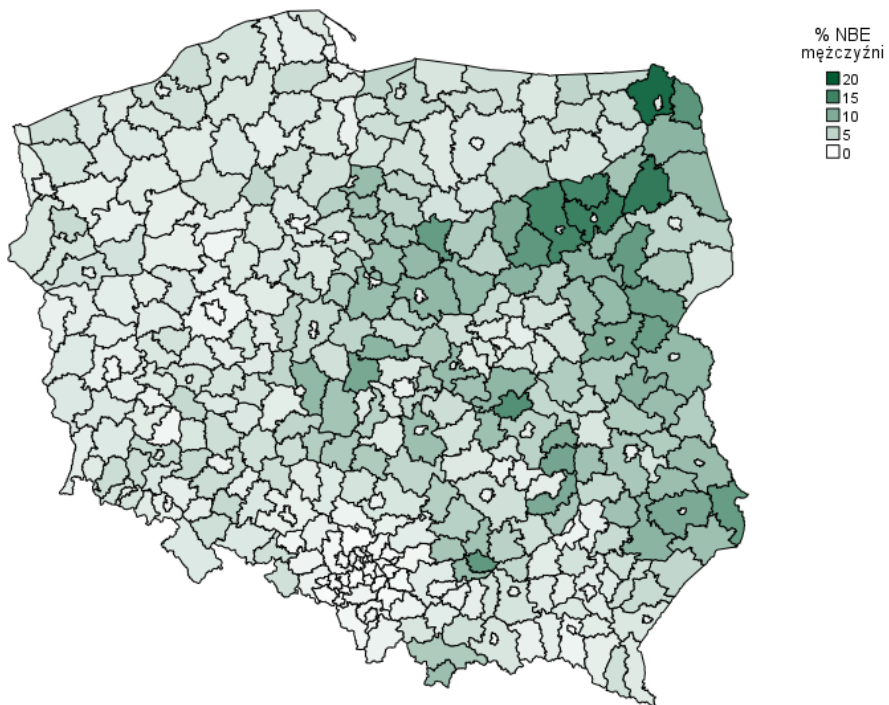
**Ryc. 1.** Udział „nowych biednych emerytów” wśród pobierających emeryturę ZUS w wieku 60/65 lat – ogółem według powiatów na koniec 2021 r. (w %)



Źródło: niepublikowane dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obliczenia własne.

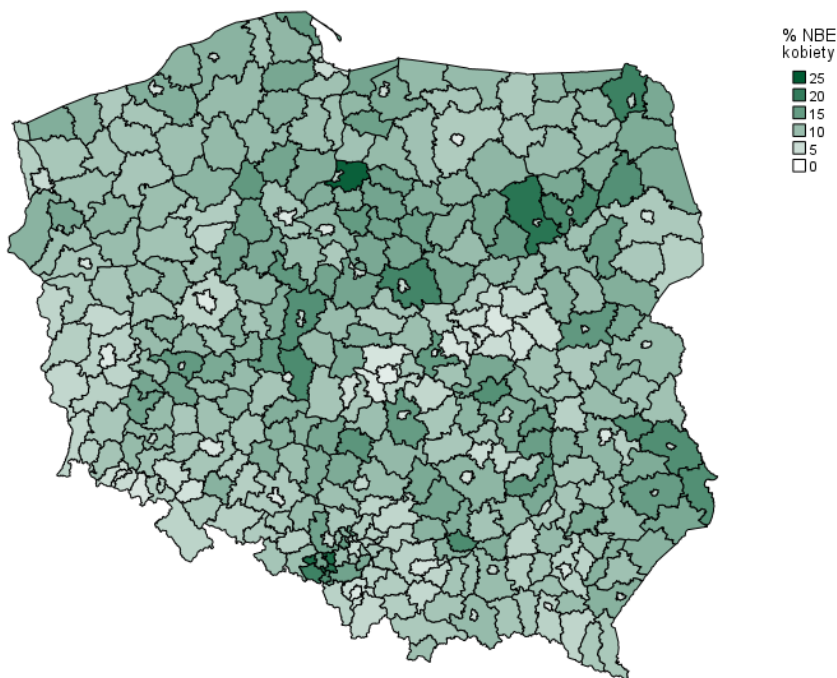
<sup>6</sup> Autorzy składają podziękowania pracownikom Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS, szczególnie pani dyr. Izabeli Tomczyk, za pomoc w pozyskaniu niepublikowanych danych.

**Ryc. 2.** Udział „nowych biednych emerytów” wśród pobierających emeryturę ZUS w wieku 60/65 lat – mężczyźni według powiatów na koniec 2021 r. (w %)



Źródło: niepublikowane dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obliczenia własne.

**Ryc. 3.** Udział „nowych biednych emerytów” wśród pobierających emeryturę ZUS w wieku 60/65 lat – kobiety według powiatów na koniec 2021 r. (w %)



Źródło: niepublikowane dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obliczenia własne.

Analizując rozkład omawianego wskaźnika terytorialnie, zauważymy, po pierwsze, że m. Warszawa nie odstaje od pozostałych powiatów (ze wskaźnikiem 3,0, 2,5% dla mężczyzn i 3,5% dla kobiet). Udział NBE ogółem (ryc. 1–3) jest silnie zróżnicowany terytorialnie, choć można zauważyć pewną koncentrację powiatów z wysokim wskaźnikiem w powiatach Polski Centralnej i Wschodniej. W pierwszej dwudziestce (pod względem wysokiego poziomu wskaźnika) są głównie powiaty z województw mazowieckiego i podlaskiego, a także lubelskiego i świętokrzyskiego, a wśród 60 powiatów ze wskaźnikiem powyżej 10% – głównie z województwa mazowieckiego (15 powiatów), kujawsko-pomorskiego (9), podlaskiego (9) i lubelskiego (8). Ranking otwierają powiaty suwalski i ostrołęcki ze wskaźnikiem ok. 18,5%. Z drugiej strony, wśród powiatów ze wskaźnikiem poniżej 5% obok województwa śląskiego (13) również licznie reprezentowane są powiaty z województwa mazowieckiego (także 13, przede wszystkim powiaty wchodzące w skład Warszawskiego Obszaru Metropolitarnego). W tej grupie znalazły się także powiaty z województwa lubuskiego (11), podkarpackiego (9) i małopolskiego (8). Udział NBE w ogólnej liczbie pobierających emeryturę ZUS (będących w wieku emerytalnym) jest najniższy w dużych miastach, ranking zamykają

prawie wyłącznie miasta na prawach powiatu, w ostatniej trzydziestce są tylko dwa powiaty ziemskie – pabianicki (łódzkie) i kamiennogórski (dolnośląskie). Udział NBE dla mężczyzn (ryc. 2) jest z kolei wyraźnie najniższy w powiatach zachodniej i południowej Polski, a także w większości powiatów na północy kraju. Największe odsetki odnotowano w powiatach Polski Wschodniej i Centralnej (wskaźnik powyżej 10% – głównie w województwie mazowieckim i podlaskim), zaś w powiatach województw śląskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego, podkarpackiego, małopolskiego i pomorskiego wskaźnik ten jest najniższy (liczba powiatów z niskim wskaźnikiem jest najwyższa). Dla kobiet sytuacja jest dużo bardziej zróżnicowana terytorialnie (ryc. 3). Wskaźnik powyżej średniej dla Polski ogółem odnotowano w ok. 270 powiatach, w czterech (grudziądzkim, rybnickim, ostrołęckim i w m. Żory) przekracza on nawet 20%.

### **Prawdopodobne przyczyny przestrzennego zróżnicowania częstości NBE**

W ramach projektu pt. „Nowi biedni emeryci” (2023) badania prowadzone były wielotorowo, uzupełniając analizę danych zastanych o wyniki badania kwestionariuszowego oraz komponent jakościowy (IDIiFGI). W badaniu kwestionariuszowym próbę stanowiło 2 200 osób pobierających świadczenie emerytalne niższe niż emerytura minimalna albo będących w wieku przedemerytalnym i mających na tyle krótki staż ubezpieczeniowy w ZUS, iż w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego uniemożliwiłby on automatyczne uzyskanie prawa do gwarantowanej emerytury minimalnej. Choć dzięki doborowi kwotowemu uwzględniającemu szczegółowy rozkład populacji badana próba odzwierciedla strukturę populacji NBE, to jej liczebność jest zbyt mała, aby móc podjąć się generalizowania przyczyn krótkiego stażu ubezpieczeniowego w przekroju województw, a tym bardziej powiatów. Stąd też w niniejszym podrozdziale uwaga zostanie skupiona na wskazaniu (w oparciu o wyniki zrealizowanych w projekcie NBE badań pierwotnych) prawdopodobnych przyczyn wyjaśniających występujące przestrzenne zróżnicowanie.

Czynnikiem bezsprzecznie ważnym w przypadku NBE jest miejsce zamieszkania definiowane w ujęciu odległości od większych ośrodków miejskich. Wielokrotnie w trakcie badań jakościowych brak połączeń komunikacji publicznej wymieniany był jako bardzo ważny czynnik uniemożliwiający podjęcie pracy zawodowej. Zamieszkiwanie na peryferyjnych obszarach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia, a zatem na obszarze nieatrakcyjnym dla komercyjnej działalności transportowej, samo w sobie jest czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo przynależności do NBE. Jednocześnie na takich obszarach istnieją pewne możliwości „samozaopatrzenia emerytów” (np. gdy pozostają oni w gospodarstwach rolnych), co może skłaniać przyszłych emerytów do mniejszej troski o wypracowanie „godnej” emerytury.

Zarówno w ilościowych, jak i w jakościowych badaniach NBE silnie eksponowano znaczenie sytuacji na lokalnych rynkach pracy jako determinanty krótkiej aktywności zawodowej. Co trzeci badany miał w swoim życiu okresy pracy „na czarno” – pracując bez umowy w firmie i/lub wykonując różne „fuchy”, głównie w kraju. Czasem był to ich wybór (bo chcieli mieć więcej „na rękę”), aczkolwiek równie często jedynie taką pracę mogli podjąć (ze względu na długotrwałe bezrobocie, przeszłość, nałogi, bądź długą przerwę w zatrudnieniu, np. związaną z obowiązkami macierzyńskimi). Dokonana na potrzeby projektu analiza zgodności uporządkowania powiatów według częstości występowania NBE i wysokości stopy bezrobocia na początku XXI w. wykazała brak oczekiwanego związku. Stąd też należy w sposób ostrożny podchodzić do takich relacji. W trakcie badań jakościowych, jak i w czasie dyskusji nad wynikami projektu w gremiach, w których dotąd wyniki projektu były prezentowane, pojawił się wątek potrzeby uwzględnienia w takim przypadku specyfiki lokalnego rynku pracy poprzez włączenie informacji o znaczeniu pracy w rolnictwie. Wspominano bowiem, iż osoby długotrwałe nieznajdujące pracy, które wcześniej pracowały poza rolnictwem, a miały działkę rolną, mogły decydować się na przejście do rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych (KRUS). Zatem obszary charakteryzujące się w poprzednim ustroju wysokimi udziałami tzw. chłoporobotników mogą być jednocześnie terenami o krótkim stażu ubezpieczeniowym w systemie pracowniczym z uwagi na oficjalne (tj. zarejestrowane w KRUS) przejście do systemu rolniczego. Wyjaśniałoby to wysokie udziały NBE wśród nowych emerytów, np. w północnej części województwa mazowieckiego czy na Podkarpaciu.

Okres transformacji systemowej lat 90. XX w. i początku XXI w. to czas, gdy samorządy lokalne – w warunkach bardzo ograniczonych zasobów finansowych – ograniczały dostęp do usług społecznych, w wielu przypadkach likwidowały istniejące przedszkola, żłobki, świetlice i inne instytucje opiekuńczo-wychowawcze. W takich warunkach brak było możliwości uzyskania organizowanej przez instytucje publiczne opieki nad małymi dziećmi (co było charakterystyczne zwłaszcza w mniejszych miejscowościach), zaś jej komercyjne odpowiedniki – o ile były dostępne – charakteryzowały się na tyle wysokimi cenami, iż w wielu przypadkach racjonalnie ekonomicznie było okresowe wycofanie się matek z rynku pracy w celu zapewnienia opieki nad dziećmi. Na obszarach wiejskich, w tym i w małych miasteczkach, często nie było innej alternatywy, jak czasowe zawieszenie aktywności zawodowej, prowadzące później do bycia postrzeganą jako osoba mniej kompetentna, o przestarzałych umiejętnościach, bez doświadczenia, a tym samym posiadająca trudności z ponownym podjęciem zatrudnienia, zwłaszcza w ramach form umożliwiających zwiększenie stażu ubezpieczeniowego w ZUS.

Powyższe trudności wynikające z braku możliwości zapewnienia opieki nad dziećmi są widoczne w szczególnie sposób w przypadku kobiet opiekujących się



własnym niepełnosprawnym dzieckiem. Posiadanie dziecka z niepełnosprawnością było dla kilku procent badanych kobiet przyczyną wieloletniej niemożności podjęcia pracy. Ponownie można przyjąć, że w najgorszej sytuacji znajdowały się kobiety zamieszkujące tereny wiejskie i uboższe obszary naszego kraju, w przypadku których niskie dochody własne samorządów lokalnych utrudniały, o ile nie uniemożliwiały, prowadzenie dziennych ośrodków zapewniających opiekę nad dzieckiem w wymiarze umożliwiającym rodzinnemu opiekunowi wykonywanie pracy zarobkowej.

Uzyskanie emerytury niższej niż minimalna wiązać się może również ze zbyt krótkim stażem ubezpieczeniowym w Polsce w związku z długotrwałym wykonywaniem nieoskładkowanej pracy za granicą. Co dziesiąty badany NBE wskazywał, że ma za sobą epizod pracy zagranicznej, zaś zdecydowana większość pracujących poza Polską czyniła tak bez opłacania składek ubezpieczeniowych w innym kraju, w rezultacie jedynie 1% badanych posiada zagraniczną emeryturę. Nie dziwi zatem fakt, że kolejnym czynnikiem, który powinien być uwzględniony w niniejszej części, jest zróżnicowanie przestrzenne sieci migracyjnych, w dużym stopniu ukształtowane jeszcze w latach 80. XX w. Stąd też osoby zamieszkujące tereny o silnych tradycjach migracyjnych (Opolszczyzna, Podkarpacie, Podlasie) z natury miały większe prawdopodobieństwo znalezienia pracy poza granicami RP dzięki posiadaniu krewnych, przyjaciół, sąsiadów, znajomych, którzy przebywali lub mieszkali za granicą.

Ostatnim analizowanym czynnikiem jest silna niegdyś, choć z czasem zmniejszająca swoją moc, waga odmiennego podejścia kobiet do łączenia kariery rodzinnej, przede wszystkim rodzicielskiej, i zawodowej. Jeszcze w okresie PRL widoczne były różnice poziomu aktywności zawodowej kobiet między poszczególnymi regionami kraju odzwierciedlające powyższy osąd. Na rolniczych terenach Polski Wschodniej, ale również na zurbanizowanych i zindustrializowanych terenach Górnego Śląska poziom aktywności zawodowej kobiet był relatywnie niski, co wskazywało na odmienne uwarunkowania kulturowe, wzmagane specyfiką pracy w rolnictwie w rodzinnym gospodarstwie rolnym oraz relatywnie wysokimi dochodami uzyskiwanymi przez mężczyznę – jedynego żywiciela rodziny. W badaniu ilościowym NBE aż blisko 8 na 10 kobiet potwierdziło, że „rodzina jest najważniejsza w życiu człowieka i jej trzeba podporządkować wszystko inne” (połowa kobiet zdecydowanie się zgodziła z tym stwierdzeniem). W obrębie próby zdecydowanie potwierdza to podejście aż 3/4 badanych kobiet NBE mieszkających w województwie podkarpackim, mniej więcej 6 na 10 kobiet NBE – w województwie zachodniopomorskim, opolskim, dolnośląskim i śląskim. Z drugiej strony, co trzecia badana kobieta NBE w województwie kujawsko-pomorskim, co czwarta w województwie łódzkim i co piąta w województwie śląskim przewiduje, że w dłuższej perspektywie będzie je utrzymywać współmałżonek, partner lub inny członek rodziny. Choć badanie nie pozwala na uogólnienia ze względu na

populacje tych województw, wyniki te są interesujące w kontekście przytaczanych wcześniej wniosków. Mimo zachodzących zmian obyczajowych, strukturalnych i gospodarczych to właśnie przeszłość – tj. wówczas dominująca mentalność – odcisnęła swe piętno na zachowaniach i wyborach kariery zawodowej obecnych kobiet w wieku emerytalnym i przedemerytalnym.

Jak łatwo zauważyć, poszczególne uwarunkowania miały inną siłę oddziaływania na kobiety, a inną na mężczyzn. Czynniki kulturowe, dostęp do usług społecznych i transportowych silniej oddziaływały na kobiety. Z kolei sytuacja na lokalnym rynku pracy, struktura gospodarcza i własność ziemi oraz sieci migracyjne w większym stopniu wpływały na decyzje podejmowane przez mężczyzn.

## Podsumowanie

Pojawienie się emerytów uzyskujących bardzo niskie świadczenie emerytalne było „skutkiem ubocznym” reformy emerytalnej wdrożonej w 1999 r. W efekcie uniezależnienia prawa do emerytury od spełnienia warunku określonej minimalnej długości stażu ubezpieczeniowego pojawiły się świadczenia emerytalne uniemożliwiające zaspokojenie podstawowych potrzeb tych, którzy te świadczenia otrzymują. W rezultacie wypaczone zostało rozumienie adekwatności emerytury, wiążące uzyskiwanie świadczenia z jego wysokością zapewniającą godne życie.

Zachęcając do zapoznania się z rezultatami projektu „Nowi biedni emeryci” (Szukalski, Wiktorowicz, 2023; Szukalski, Zalewski, 2023), ograniczymy się tylko do krótkiego podsumowania wątków odnoszących się do przestrzennego zróżnicowania częstości występowania NBE.

Uzyskujący niskie świadczenia emerytalne są w dużym stopniu ofiarami procesu transformacji. Trudność ze znalezieniem pracy, konieczność podejmowania pracy „na czarno” jako jedyne go dostępnego sposobu uzyskania dochodu, czy wyjazd „na saksy” w celu znalezienia dochodu to częste doświadczenie wśród badanych. Transformacja ustrojowa odcisnęła swoje piętno na ich losach również i w inny sposób – poprzez ograniczenie dostępu do usług publicznych zarówno tych transportowych (pojawienie się płam w transporcie publicznym na mapie kraju), jak i społecznych (likwidacja, a przynajmniej ograniczenie, liczby działających lokalnie instytucji zapewniających opiekę nad małym dzieckiem, zwłaszcza dzieckiem z niepełnosprawnością). Patrząc z tej perspektywy, przestrzenne zróżnicowanie ryzyka bycia NBE jest pośrednio rezultatem struktury gospodarczej ukształtowanej jeszcze w okresie PRL, struktury, która – choć podlegająca modyfikacjom – zdeterminowała możliwości wykonywania odpłatnej, oskładkowanej pracy w poszczególnych regionach kraju. Naszym zdaniem przedstawiona we wprowadzeniu hipoteza badawcza w pełni została w niniejszym opracowaniu potwierdzona.

## Bibliografia

- Cunningham, S. (2010). „Demograficzna bomba zegarowa czy apokaliptyczna demografia”? Wielka debata o przyszłości emerytur. W: M. Lavalette, A. Pratt (red.), *Polityka społeczna. Teorie, praktyka, problemy*. Difin.
- Hagemejer, K. (2018). Adekwatność zreformowanych systemów emerytalnych, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, nr 1.
- OECD (2021). *Pensions at a Glance 2021. OECD and G20 indicators*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ca401ebd-en.pdf?expires=1694159585&id=id&accname=guest&checksum=D32030CDFAC0831CB7CE8EB3BDC466C>.
- Szarfenberg, R. (2015). *Utowarowienie i odtowarowienie (komodyfikacja, dekomodyfikacja, rekomodyfikacja) – krótkie wprowadzenie*. [https://www.academia.edu/15154795/Utowarowienie\\_i\\_odtowarowienie\\_komodyfikacja\\_dekomodyfikacja\\_rekomodyfikacja\\_kr%C3%B3tkie\\_wprowadzenie](https://www.academia.edu/15154795/Utowarowienie_i_odtowarowienie_komodyfikacja_dekomodyfikacja_rekomodyfikacja_kr%C3%B3tkie_wprowadzenie).
- Szukalski, P., Wiktorowicz, J. (red.). (2023). *Nowi biedni emeryci*, tom I, IPiSS, Warszawa. <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom-1.pdf>.
- Szukalski, P., Wiktorowicz, J. (2023). NBE i PNBE w świetle dostępnych danych wtórnych. W: P. Szukalski, J. Wiktorowicz (red.), *Nowi biedni emeryci*, t. I, IPiSS, Warszawa, 27–45. <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom-1.pdf>.
- Szukalski, P., Zalewski, D. (red.). (2023). *Nowi biedni emeryci*, tom II, IPiSS, Warszawa. [https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom\\_2.pdf](https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom_2.pdf).
- ZUS. Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2022 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1 338,44 zł). <https://www.zus.pl/documents/10182/2564874/E+ni%C5%BCsze+niz+najni%C5%BCsze+XII+2022.pdf/bdb684e3-e4f8-c732-f0fb-5fcf30ca291c?t=1677580536426>.

# Polityki wspierania młodych ludzi na rynku pracy w kontekście wybranych regionalnych uwarunkowań demograficzno-społecznych

Ewa Giermanowska<sup>a</sup>

Albert Izdebski<sup>b</sup>

**Streszczenie.** Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na kierunki polityki młodzieżowej w obszarze rynku pracy i zatrudnienia w kontekście zachodzących zmian demograficznych, migracyjnych i społecznych w Polsce. Szczególny nacisk został położony na uwarunkowania demograficzno-społeczne na poziomie regionalnym i ich potencjalne konsekwencje dla planowania i wdrażania polityk publicznych. Ilustracją omawianych zjawisk jest opisywany w literaturze przedmiotu proces wydłużania okresu młodości i jego uwarunkowania w społeczeństwach postindustrialnych. Przedstawiono także wybrane źródła danych (międzynarodowych i krajowych) oraz założenia polityk międzynarodowych (ILO, OECD, EU) nakierowanych na wspieranie młodych ludzi na rynku pracy.

**Słowa kluczowe:** młodzież, rynek pracy, zatrudnienie, polityka młodzieżowa

## Policies supporting young people on the labor market in the context of selected regional demographic and social conditions

**Abstract.** The aim of the article is to draw attention to the directions of youth policy in the area of the labor market and employment in the context of demographic, migration and social changes taking place in Poland. Particular emphasis is placed on demographic and social conditions at the regional level and their potential consequences for the planning and implementation of public policies. An illustration of the phenomena discussed is the process of extending the period of youth described in the literature and its conditions in post-industrial societies. Selected data sources (international and national) and assumptions of international policies (ILO, OECD, EU) aimed at supporting young people on the labor market were also presented.

**Keywords:** youth, labor market, employment, youth policy

### Wprowadzenie

Młodzi ludzie stanowią szeroką i zróżnicowaną kategorię kohort wieku, mieszczącą się w przedziale od 15. do 30. roku życia. Jeżeli chodzi o szeroki przedział wieku osób zaliczanych do młodych, to wielu badaczy proponuje podział na mniejsze okresy,

---

<sup>a</sup> Uniwersytet Warszawski, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3169-9841>.

<sup>b</sup> Uniwersytet Warszawski, Pracownia Ewaluacji Jakości Kształcenia. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0612-6995>.

odzwierciedlające etapy wchodzenia w dorosłość. W badaniach socjologicznych, psychologicznych i antropologicznych na temat podstawowych faz przebiegu życia, tj. dzieciństwa – młodości – dorosłości, szczególnego znaczenia nabrały analizy procesu tranzycji, czyli przechodzenia od młodości i niesamodzielności do dorosłości i odpowiedzialności w kontekście ekonomicznym, zawodowym i rodzinnym. Zachodzące zmiany w społeczeństwach postindustrialnych spowodowały wydłużanie tzw. okresu moratoryjnego, tj. przygotowania do dorosłości, co przyczyniło się do opóźniania procesu wejścia w dorosłe życie i doprowadziło do wyodrębniania dodatkowych faz przebiegu życia (Sińczuch, 2002). Według niektórych socjologów zajmujących się młodością w tym okresie można wyróżnić następujące etapy: „młodości” (ang. *adolescence*), „późnej młodości” (ang. *post-adolescence*) i „wczesnej dorosłości” (ang. *young adulthood*) (Bendit, 2006; s. 55). Psychologowie wskazują na etap „wyłaniającej się dorosłości” (ang. *emerging adulthood*), która ma miejsce między 18. a 25. rokiem życia, po okresie dojrzewania, ale przed młodą dorosłością (Arnett, 2000), czy „odroczonej dorosłości” (Brzezińska i in., 2011). Z punktu widzenia planowania polityk młodzieżowych ta sekwencja warstw wieku ma uzasadnienie. Polityka młodzieżowa nie może być nakierowana wyłącznie na edukację lub zatrudnienie oraz opiekę społeczną, ale ma uwzględniać jednocześnie wszystkie segmenty, oczywiście w różnym stopniu w zależności od potrzeb i z uwzględnieniem wydłużenia okresu młodości do końca trzeciej dekady (Bendit, 2006; s. 55).

Niniejszy artykuł przedstawia wybrane aspekty położenia młodych ludzi na rynku pracy w kontekście odraczania procesu wchodzenia w dorosłość i aktualnie podejmowanych działań politycznych na szczeblu międzynarodowym i krajowym. Omówione zostały kryteria wyodrębniania młodych ludzi jako oddzielnej kategorii w badaniach i analizach rynku pracy, a także uwarunkowania procesu odraczania dorosłości i opóźniania wejścia w role zawodowe i rodzinne. Przedstawiono także wybrane źródła danych (międzynarodowych i krajowych) oraz założenia polityk międzynarodowych (ILO, OECD, UE) nakierowanych na wspieranie młodych ludzi na rynku pracy.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na kierunki polityki młodzieżowej w Polsce w obszarze rynku pracy i zatrudnienia ze szczególnym uwzględnieniem zmian demograficznych i społecznych. Szczegółowej analizie została poddana sytuacja młodych ludzi na rynku pracy w kontekście realizowanej polityki wsparcia oraz wybranych regionalnych uwarunkowań demograficzno-społecznych ilustrowanych danymi pochodzącymi z systemu statystyki publicznej i ogólnopolskiego systemu monitoringu Ekonomicznych Losów Absolwentów szkół wyższych (ELA).

## **Młodzi ludzie jako odrębna kategoria w analizach rynku pracy**

Kategoria młodych ludzi w kontekście rynku pracy może być wyodrębniona według różnych kryteriów. W badaniach statystycznych, demograficznych i socjologicznych

osoby młode są najczęściej kategoryzowane według kohort wieku (np. 15/18–29, 18–35, 20–35, 15–24) lub zdarzeń istotnych dla procesu kształcenia lub zatrudnienia (np. zakończenie formalnej edukacji, podjęcie pierwszej pracy) (Szczepaniak-Sieniak, 2023; s. 14). W polityce młodzieżowej i programach na rzecz młodzieży, mających na celu „integrację” ze społeczeństwem, podejmowanych w krajach Unii Europejskiej i jej instytucjach, stosowane są definicje wieku obejmujące grupy wieku od 15 do 25 lat, lub w niektórych przypadkach od 14 do 30 lat. Granice wieku różnią się zgodnie z obszarem tematycznym, takim jak: edukacja, praca, zdrowie, mieszkalnictwo, opieka społeczna, wsparcie finansowe itp. (Bendit, 2006; s. 55).

Opisywany w literaturze proces odraczania wieku stawania się dorosłym i uzyskiwania tzw. pełnej dorosłości wzbudza liczne dyskusje. Proces wkraczania w dorosłość, który obserwowany był od połowy XX w., wiązano z nabywaniem ról społecznych i obowiązkami, tradycyjnie przypisywanymi osobom dorosłym. Tak zwana „Wielka Piątka” (Big Five) zakładała następujące społeczne wyznaczniki dorosłości (Setterstten, Ottusch, Schneider, 2015; s. 3):

- 1) ukończenie szkoły (zakończenie edukacji);
- 2) podjęcie pracy zawodowej;
- 3) opuszczenie domu rodzinnego;
- 4) zawarcie związku małżeńskiego;
- 5) posiadanie dzieci.

Model ten charakteryzował się stosunkowo szybkim wchodzeniem w role przypisane osobom dorosłym, dla większości kobiet były to przede wszystkim role żon i matek, a dla mężczyzn role żywicieli rodziny. W porównaniu do czasów współczesnych młodzi ludzie szybko opuszczali dom, wcześniej zawierali małżeństwa i zaczęli wychowywać dzieci. Możliwości gospodarcze zapewniały szybką ścieżkę awansu zawodowego, ponieważ wyższe wykształcenie nie było wymagane dla uzyskania dobrze płatnej pracy z odpowiednimi świadczeniami. Niezależność ekonomiczna była istotna, ponieważ wymagało tego małżeństwo i rodzicielstwo, a to gwarantowała praca na pełny etat, z kolei normy kulturowe dotyczące płci wzmacniały taki podział pracy i ról rodzinnych (Setterstten, Ottusch, Schneider, 2015; s. 3 i 4).

Jak podkreśla Jolanta Grotowska-Leder (2019; s. 7), w czasach współczesnych odzielenie ludzi młodych od dorosłych przestaje być jednoznaczne, coraz trudniej jest określić moment, w którym młody człowiek staje się „dorosłym”, a przedział wieku dla tego etapu życia rozszerza się i obejmuje roczniki od 15. do nawet 40. roku życia. Richard Settersten i Barbara Ray (2010), analizując wydłużające się przejście do dorosłości młodych Amerykanów w ciągu ostatnich kilku dekad, podkreślają, że harmonogram, który przestrzega młodzież przed wkraczaniem w dorosłość, zmienia się i dostosowuje do realiów społecznych każdej epoki. W latach 50. XX w. opuszczenie

domu w młodym wieku było „normalne”, ponieważ możliwości posiadania lub znalezienia pracy były duże, a oczekiwania społeczne wzmacniały potrzebę wykonywania pracy. Niepewność ekonomiczna i problemy z zatrudnieniem w latach 70. XX w. utrudniały decyzje, które młodzi dorośli musieli podejmować w sprawie warunków mieszkaniowych, inwestycji edukacyjnych i zakładania rodzin. Spowodowało to przesunięcia czasowe w biografiach młodych ludzi – nastąpiło wydłużanie okresu przeznaczonego na opuszczenie domu rodzinnego, ukończenie szkoły, wejście na rynek pracy, zawarcie związku małżeńskiego i posiadanie dzieci. Dzisiejszy nowy harmonogram osiągania niezależności sprawia, że wiele rodzin jest przeciążonych, ponieważ utrzymują swoje dzieci przez długi czas. Rodzi to pytania o odpowiedzialność i koszty związane ze wsparciem dorosłości (w ramach rynku pracy, rodziny czy polityki społecznej rządu) (Settersten, Ray, 2010).

W ostatnich dziesięcioleciach życie kobiet zrównało się z osiągnięciami mężczyzn w zakresie wykształcenia i zawodu (choć zaangażowanie mężczyzn w role rodzinne i życie domowe nie zbiegło się z podobnym zaangażowaniem kobiet, pomimo postępów w kierunku równości) (Settersten, Ottusch, Schneider, 2015; s. 4). Ostatnie kilka dekad przyniosło jednak dużo radykalnych zmian, jeśli idzie o okres wchodzenia w dorosłość w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej. Stawanie się dorosłym dzisiaj wiąże się z okresem samodzielnego życia przed zawarciem związku małżeńskiego; wczesne lata dorosłości często ukierunkowane są na zdobywanie wyższego wykształcenia (ponieważ przyzwoity poziom życia dzisiaj wymaga zazwyczaj wyższego wykształcenia lub tytułu zawodowego); nawet po studiach znalezienie płatnej pracy na pełny etat, pozwalającej na utrzymanie rodziny, zajmuje obecnie więcej czasu i młodzi ludzie potrzebują dłuższego okresu na zdobycie doświadczeń zawodowych w celu uzyskania bezpieczeństwa finansowego. W konsekwencji tych zmian małżeństwo i rodzicielstwo są obecnie znacznie opóźnione, a wczesne partnerstwo i rodzicielstwo ostro różnicują losy młodych ludzi. W każdym z opisanych etapów zmian młodzi dorośli mają często zupełnie różne możliwości i doświadczenia uzależnione od ich pochodzenia rodzinnego i zasobów. Młodzi ludzie są dziś także bardziej zróżnicowani rasowo i etnicznie niż inne dorosłe grupy wieku, co powoduje rażące nierówności w zakresie ich możliwości i doświadczeń (Settersten, Ottusch, Schneider, 2015; s. 4). Nie ulega także wątpliwości, że w dalszym ciągu kluczowym zdarzeniem w procesie wkraczania w dorosłość jest podjęcie stabilnej pracy zawodowej. Bez uzyskania stałych dochodów trudno mówić o samodzielnym zamieszkiwaniu, prowadzeniu gospodarstwa domowego i posiadaniu dzieci.

OECD w swoich zaleceniach dotyczących tworzenia standardów w zakresie polityk młodzieżowych, takich jak: edukacja, zatrudnienie, przedsiębiorczość, życie publiczne, zaleca stosowanie następujących definicji (OECD/LEGAL/0474):

- młodość oznacza okres przejścia z dzieciństwa do dorosłości, czyli jest to czas, który charakteryzuje się znaczącymi zmianami w życiu młodych ludzi i ugruntowaniem ich autonomii;
- młodzi ludzie są to osoby w wieku od 15 do 29 lat, określony przedział ma umożliwić porównanie wyników z różnych krajów i ułatwić standaryzację gromadzenia danych według grup wieku – zakres może się różnić w zależności od tematów i wskaźników.

W dokumencie jednocześnie podkreśla się, że młodzi ludzie stanowią heterogeniczną grupę o zróżnicowanych cechach zależnych od uwarunkowań krajowych, w tym różniącą się z uwagi na: status społeczno-ekonomiczny i obszar geograficzny, wiek, płeć, rasę i pochodzenie etniczne, pochodzenie regionalne, status migracyjny, status (nie)pełnosprawności, a także wszystkie inne tożsamości, z którymi identyfikują się młode osoby.

### **Źródła danych na temat sytuacji ludzi młodych na rynku pracy**

W Unii Europejskiej w porównaniu do początku lat 90. XX w. zauważalna jest znacząca poprawa w zakresie badań poświęconych młodzieży, w szczególności badań ilościowych dostarczających szeregu wskaźników i zmiennych dotyczących młodych ludzi. Korzystnie zmienia się także jakość i dostępność danych statystycznych, które mogą być wykorzystywane w analizach porównawczych państw członkowskich (por. np. European Community Household Panel Survey, European Labour Force Survey, European Social Survey, Eurobarometer 47.2: the Young Europeans, European Value Survey). Wiedza o młodych ludziach w Europie uzupełniana jest także przez inne zbiory danych ilościowych i jakościowych, gromadzone w państwach członkowskich w ramach poszczególnych programów unijnych (Bendit, 2006; s. 67–68).

W bazach danych Eurostatu w poszczególnych sekcjach często wyniki prezentowane są według kategorii wieku. Młodzi ludzie to osoby w wieku od 15 do 29 lat (EUROSTAT. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/youth>). W obszarze rynku pracy przedstawione są m.in. dane dotyczące kształcenia i szkolenia (uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu oraz osoby przedwcześnie kończące naukę, wybrane zróżnicowania według poziomu wykształcenia, płci, wieku, kraju pochodzenia) oraz zatrudnienia (wskaźnik zatrudnienia, samozatrudnienie, stopa bezrobocia, bezrobocie długotrwałe, zatrudnienie tymczasowe i w niepełnym wymiarze godzin, odsetek młodzieży NEET, wybrane zróżnicowania według poziomu wykształcenia, płci, wieku, kraju pochodzenia, regionu) (zob. EUROSTAT. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/youth/database>).

Główny Urząd Statystyczny posiada największą bazę danych o młodych ludziach jako kategorii demograficzno-społecznej w Polsce. W kontekście rynku pracy kategoria ta jest różnie definiowana. W badaniach modułowych – poświęconych młodzieży



– realizowanych w ramach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) to kategoria osób w wieku 15–34 lata. Taki przedział wieku był stosowany w badaniu modułowym „Wejście ludzi młodych na rynek pracy w Polsce w 2009 r.” (GUS, 2010) i „Osoby młode na rynku pracy w Polsce w 2016 r.” (GUS, 2017). Celem tego badania było uzyskanie informacji na temat sytuacji ludzi młodych na rynku pracy: zdobytych doświadczeń zawodowych w okresie nauki, podejmowania dalszej edukacji, przyczyn przerwania rozpoczętej edukacji, przyczyn niekontynuowania edukacji, metody znalezienia obecnej pracy, gotowości do zmiany miejsca zamieszkania, dojazdów do pracy oraz o wpływie takich cech, jak: płeć, wiek, poziom wykształcenia i miejsce zamieszkania (GUS, 2017).

W ramach prowadzonych analiz dotyczących kształcenia i rynku pracy mogą być stosowane także różne definicje i przedziały wieku dotyczące ludzi młodych. Na przykład: absolwenci – osoby w wieku 15–30 lat, które ukończyły szkołę w okresie ostatnich 12 miesięcy i nie kontynuują nauki; młodzież niekontynuująca nauki w wieku 18–24 lata – wskaźnik ten obliczany jest jako udział osób w wieku 18–24 lata z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym, które nie kontynuują nauki i nie doksztalcają się w ogólnej liczbie ludności w tej samej grupie wieku; osoby młode niepracujące, nieuczące się i niedoksztalcające się (NEET) – wskaźnik ten obliczany jest jako udział osób w danej grupie wieku bezrobotnych lub biernych zawodowo, które nie kontynuują nauki w systemie edukacji formalnej i nie doksztalcają się/szkolą się w systemie edukacji pozaformalnej (w ciągu 4 tygodni przed badaniem) wśród ludności ogółem w tej samej grupie wieku; wskaźnik ogółem NEET obliczany jest dla osób w wieku 15–34 lata, może być prezentowany także w innych grupowaniach (np. 15–24 lata, 20–24 lata, 25–29 lat) (GUS, 2023a).

Innym źródłem informacji są badania losów edukacyjnych i zawodowych młodzieży. Od 2015 r. informacje o karierach absolwentów uczelni są gromadzone w ramach ogólnopolskiego systemu monitorowania Ekonomicznych Losów Absolwentów szkół wyższych (ELA)<sup>1</sup>. Wdrożone przez ówczesne Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego rozwiązanie jest innowacyjne w skali europejskiej. Głównym źródłem informacji są dane administracyjne pochodzące od wiarygodnych dostawców: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz systemu informacji o szkolnictwie wyższym POL-on.

Kolejnym źródłem informacji o sytuacji młodych osób w Polsce jest system monitorowania karier absolwentów szkół ponadpodstawowych wdrożony przez Instytut Badań Edukacyjnych<sup>2</sup> w porozumieniu z Ministerstwem Edukacji Narodowej. Ponadto o sytuacji młodych osób informują badania sondażowe realizowane w różnych przedziałach czasowych prowadzone przez: ośrodki naukowe (np. POLPAN), ośrodki

<sup>1</sup> ELA. <https://ela.nauka.gov.pl/pl>.

<sup>2</sup> IBE. <https://losyabsolwentow.ibe.edu.pl>.

badania opinii publicznej i agendy rządowe (np. CBOS, PARP), firmy prywatne (np. PwC, Deloitte) oraz inne podmioty.

## **Młodzież w centrum polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy**

Organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Unia Europejska (EU), w swoich strategiach i dokumentach programowych dużo miejsca poświęcają problematyce ludzi młodych w kontekście przygotowania do pełnienia ról zawodowych i podjęcia zatrudnienia, jak również politykom publicznym skierowanym na ten segment rynku pracy.

Młodzi ludzie znajdują się w centrum zainteresowań ILO, o czym organizacja informuje na swoich stronach internetowych i w wielu dokumentach<sup>3</sup>. Wyzwania związane z zatrudnieniem młodych osób nie są nowe. Jak podaje ILO, nawet w czasach dobrej koniunktury gospodarczej młodzi ludzie doświadczają 3–4 razy wyższej stopy bezrobocia niż pozostali dorośli. Około 1/5 młodych ludzi na całym świecie nie pracuje, nie kształci się ani nie szkoli (NEET). Odsetek NEET jest szczególnie wysoki w przypadku młodych kobiet w krajach o niższych dochodach, sięga tam prawie 40%. W 2016 r. ponad trzech na czterech młodych pracowników na świecie miało pracę nieformalną w porównaniu z ok. 59% dorosłych w wieku 25 lat i starszych. Zarówno światowy kryzys finansowy w latach 2008–2009, jak i pandemia COVID-19 zaostrzyły liczne wyzwania stojące przed młodymi ludźmi na rynku pracy. Główną obawą są tzw. blizny spowodowane kryzysem, co oznacza, że skutki będą się utrzymywać przez wiele lat. Dowodem na to są następstwa globalnego kryzysu finansowego, w wyniku którego stopa bezrobocia wśród młodzieży nie powróciła jak dotąd do poziomu sprzed 2008 r. (ILO).

Organizacja koncentruje się na globalnych ramach polityki młodzieżowej i zatrudnienia. Plan działań w zakresie zatrudnienia młodzieży na lata 2020–2030 został zatwierdzony w 2020 r. Jego celem jest wzmocnienie potencjału ludzi młodych, pełne i godne zatrudnienie dla wszystkich oraz wzmocnienie instytucji rynku pracy. Ramy strategiczne dotyczące polityki zatrudnienia młodzieży łączą pięć filarów obejmujących: szanse na zatrudnienie (zatrudnialność: edukacja, szkolenia i umiejętności, przekwalifikowania), przedsiębiorczość młodzieży, polityki zatrudnienia i polityki gospodarcze na rzecz młodzieży, prawa ludzi młodych w pracy, politykę rynku pracy na rzecz młodzieży. Jest to podejście skoncentrowane na człowieku i zgodne z „Deklaracją z okazji stulecia MOP na rzecz przyszłości pracy” (2019), która była odpowiedzią

---

<sup>3</sup> ILO. [https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/epaf/design-lab/WCMS\\_854182/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/epaf/design-lab/WCMS_854182/lang-en/index.htm).

na przyszłe trendy w pracy, takie jak: zmiany demograficzne, globalizacja, zmiany klimatu i zmiany technologiczne (ILO).

Zalecenia OECD w sprawie tworzenia lepszych możliwości dla młodych ludzi koncentrują się także wokół kwestii kształcenia i zatrudnienia. Rządowe strategie, jak wynika z dokumentów organizacji, powinny być nakierowane na zapewnienie młodym osobom ze wszystkich środowisk i w każdych okolicznościach możliwości zdobywania odpowiedniej wiedzy oraz rozwijania użytecznych umiejętności i kompetencji. Zalecane jest także wspieranie młodych ludzi w procesie tranzykcji ze szkoły do zatrudnienia i w ramach rynku pracy oraz dążenie do poprawy ich sytuacji na rynku pracy, zwłaszcza młodych osób znajdujących się w trudnej i/lub w niekorzystnej sytuacji (OECD/LEGAL/0474, 2022).

Unia Europejska od początku powstania zajmowała się zagadnieniami związanymi z zatrudnieniem ludzi młodych, a kolejne kryzysy spowodowały zwiększenie intensywności tego typu działań. Jest to spowodowane pogarszającą się sytuacją młodych ludzi na rynku pracy. W następstwie światowego kryzysu finansowego z 2008 r. bezrobocie wśród młodych ludzi wzrosło z 16,0% w 2008 r. do najwyższego poziomu 24,4% w 2013 r. i osiągnęło stosunkowo niski poziom 14,9% tuż przed wybuchem pandemii COVID-19 (European Commission, 2020).

W europejskich wytycznych polityki młodzieżowej zawartych w „Strategii Unii Europejskiej na rzecz młodzieży na lata 2019–2027” (2018) wśród 11 celów wymieniony został także ten związany z zatrudnieniem ludzi młodych: zagwarantowanie dostępnego rynku pracy zapewniającego możliwości prowadzące do dobrej jakości miejsc pracy dla młodzieży. Dążenie do zapewnienia wysokiej jakości miejsc pracy uzasadniane jest wysokim bezrobociem młodzieży, niepewnymi i charakteryzującymi się wyzyskiem warunkami pracy, a także dyskryminacją na rynku pracy i w miejscu pracy. Młodym ludziom brakuje informacji oraz umiejętności niezbędnych do przyszłego zatrudnienia, co uniemożliwia im pełną integrację na rynku pracy. W tym celu proponowane jest podjęcie następujących działań („Strategia Unii Europejskiej na rzecz młodzieży na lata 2019–2027”, 2018):

- Tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy gwarantujących wszystkim młodym osobom godne warunki pracy, prawa pracownicze i prawo do płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie.
- Zagwarantowanie ochrony socjalnej i opieki zdrowotnej wszystkim młodym pracownikom.
- Zagwarantowanie wszystkim młodym osobom sprawiedliwego traktowania i równych szans w celu położenia kresu dyskryminacji na rynku pracy.
- Zapewnienie wszystkim młodym osobom równych szans w zakresie rozwijania niezbędnych umiejętności i zdobywania praktycznego doświadczenia w celu ułatwienia przejścia z etapu edukacji do etapu zatrudnienia.

- Zagwarantowanie uznawania i walidacji kompetencji nabytych w ramach staży, przygotowania zawodowego i innych form uczenia się opartego na pracy, a także w ramach wolontariatu i edukacji pozaformalnej.
- Zapewnienie angażowania młodych osób i organizacji młodzieżowych jako równorzędnych partnerów w kształtowanie, wdrażanie, monitorowanie i ocenę polityk zatrudnienia na wszystkich szczeblach.
- Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości informacji i odpowiednich mechanizmów wsparcia, tak by młodzież była przygotowana na ciągłe zmiany na rynku pracy i na przyszły model pracy.

W dokumencie Komisji Europejskiej pt. „Wspieranie zatrudnienia ludzi młodych: pomost do zatrudnienia dla kolejnego pokolenia” (European Commission, 2020) przedstawiono podjęcie dodatkowych działań w ramach nowego instrumentu EU „Next Generation EU”, opracowanego w celu odbudowy gospodarczej państw członkowskich po pandemii COVID-19. Zaplanowano znaczące zwiększenie wsparcia finansowego na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, co uzasadniano występowaniem, mimo ogólnej poprawy, wielu niekorzystnych zjawisk, takich jak: utrzymywanie się bezrobocia wśród młodych osób na poziomie ponad dwukrotnie wyższym od bezrobocia ogółem; stabilna integracja na rynku pracy, wiążąca się jednak z wieloma zmianami miejsc (stanowisk) pracy i okresami niepewnego zatrudnienia; pozostawianie przez cały ten okres w niekorzystnej sytuacji grup szczególnie wrażliwych, takich jak młodzież należąca do mniejszości etnicznych/rasowych czy młodzież z niepełnościami; wysoka bierność zawodowa młodzieży, która nie spadła w tak dużym stopniu, jak bezrobocie wśród młodych osób (ibidem).

Wsparcie ludzi młodych w ramach „pomostu do zatrudnienia” oparto na czterech elementach (ibidem):

1. Wzmocnienie unijnego programu „Gwarancji dla młodzieży” uruchomionego w państwach członkowskich w 2013 r., oferującego młodym ludziom wsparcie we wchodzeniu na rynek pracy oraz rozszerzenie kategorii odbiorców: od osób poniżej 25 lat do osób do 30. roku życia.
2. Przyspieszenie reform w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego (VET), w tym zapewnienie adekwatności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego w przyszłości, co oznacza zsynchronizowanie działań z transformacją ekologiczną i cyfrową oraz dostosowanie programów do potencjalnych wyzwań w przyszłości.
3. Zapewnienie wysokiej jakości i skutecznego przygotowania zawodowego poprzez zachęcanie państw członkowskich i przedsiębiorstw do podjęcia takiego zobowiązania i wspieranie krajowych koalicji na rzecz przygotowania zawodowego.
4. Podejmowanie dodatkowych działań wspierających ludzi młodych, takich jak: doskonalenie publicznych służb zatrudnienia, promowanie przedsiębiorczości,

wspieranie gospodarki społecznej, monitorowanie warunków pracy platform cyfrowych i ochrony socjalnej ludzi młodych.

Na uruchomienie działań na rzecz wsparcia zatrudnienia ludzi młodych zaplanowano przeznaczenie dodatkowych środków w ramach instrumentu NextGenerationEU, jak i w budżecie długoterminowym Unii.

## **Polska – polityki wspierania młodych ludzi na rynku pracy**

Polskę charakteryzuje brak spójnej i długofalowej strategii krajowej na rzecz młodego pokolenia – działania są fragmentaryczne, nieskoordynowane, realizowane przez różne resorty. W 2021 r. Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Młodzieżowej (powołany w 2020 r.) oraz Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem (organ powołany w 2019 r.) rozpoczęły konsultacje dotyczące projektu strategii na rzecz młodego pokolenia (Koniczny, 2023; s. 10). Wśród sześciu głównych obszarów tematycznych znalazły się: edukacja i szkolnictwo wyższe oraz rynek pracy i przedsiębiorczość. Warto podkreślić, iż mimo braku rozwiązań na poziomie centralnym, coraz częściej samorządy na poziomie regionalnym i lokalnym inicjują strategie, polityki bądź programy dotyczące szeroko rozumianych warunków życia i zaangażowania społecznego młodzieży (Koniczny, 2023; s. 12). Są one dowodem na dostrzeganie problemów związanych z młodym pokoleniem i potrzebę podejmowania interwencji publicznych.

Specyfika położenia ludzi młodych w byłych krajach komunistycznych, w tym ich obecność na rynku pracy, jest podkreślana w wielu doniesieniach naukowych. Przejście młodych ludzi z edukacji do pracy, w krajach które następnie stały się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej, doprowadziło do załamania się wcześniejszych ścieżek wejścia w role zawodowe. Państwa zreformowały swoje systemy edukacji i szkoleń oraz wdrożyły gospodarki rynkowe. Po ponad 30 latach, jak podkreślają Roberts, Pantea, Dabija (2023), nowe państwa członkowskie dołączyły do europejskiej rodziny oferującej różnorodne wielotorowe wzory przejść ludzi młodych od edukacji do zatrudnienia. Istnieją jednak cechy, które nadal wyróżniają wszystkie kraje byłego bloku komunistycznego. Państwa członkowskie Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej tworzą odrębną grupę ze względu na niższe płace, które są dostępne lokalnie, w porównaniu z tymi, które czekają na młodzież z Europy Północnej i Środkowo-Zachodniej oraz z uwagi na procesy migracji ludzi młodych na Zachód w poszukiwaniu wyższych stawek wynagrodzeń (ibidem).

Położenie młodych ludzi na rynku pracy w Polsce w pierwszych dekadach po zmianie ustroju i przejściu do gospodarki rynkowej charakteryzowało się wieloma niekorzystnymi cechami. Utrzymywanie się wysokiej stopy bezrobocia, destabilizacji i prekaryzacji zatrudnienia oraz masowej emigracji ekonomicznej młodych ludzi skłoniło autorów raportów poświęconych młodzieży do nazwania jej „straconą generacją”

(Szafraniec, 2011). Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. zapoczątkowało falę wyjazdów z kraju, zwłaszcza wśród młodych ludzi. Było to spowodowane niekorzystną dla tej grupy sytuacją na rynku pracy (stopa bezrobocia wśród osób do 25. roku życia wynosiła ok. 40%) oraz nadwyżką siły roboczej związanej z wchodzeniem na rynek pracy roczników wyżu demograficznego. Głównym powodem wyjazdu była chęć podjęcia pracy. Według szacunków GUS (2018) pod koniec 2018 r. za granicą przebywało czasowo ok. 2 mln 455 tys. obywateli Polski. Wśród emigrantów najliczniej reprezentowana była grupa 30–39-latków, podczas gdy 10 lat wcześniej były to osoby w wieku 20–29 lat. Jak podkreślają badacze procesów migracyjnych, migranci to osoby, które wpisują się w zjawisko „drenażu mózgow” lub „drenażu umiejętności”. Wybór, przed którym stają absolwenci szkół wyższych, to praca w kraju, która odpowiada ich kwalifikacjom, lub praca na Zachodzie na stanowiskach niewymagających kwalifikacji. W krajach oferujących wysokie zarobki grozi im „kara za migrację” – mają większe niż miejscowi trudności ze znalezieniem pracy o zbliżonych do ich kwalifikacji wymaganiach i z równym wynagrodzeniem (Kogan, Schabinger, 2023).

Mimo poprawy sytuacji młodych ludzi na rynku pracy w Polsce w ciągu ostatniej dekady i stosunkowo niewielkiego jej pogorszenia w okresie pandemii – o czym świadczą wskaźniki spadku bezrobocia, wzrostu zatrudnienia, ograniczenia liczby umów zawieranych na czas określony, zatrzymania masowej emigracji ekonomicznej – istnieje dalej wiele barier utrudniających aktywność zawodową tej kategorii osób. Nowym zjawiskiem jest rosnące poczucie wśród młodzieży zablokowania karier zawodowych, co na podstawie swoich wieloletnich analiz zauważyła Krystyna Szafraniec: „Młode pokolenie, które wchodziło w życie zawodowe najczęściej po roku 2000, miało już jasno ukształtowane oczekiwania wobec pracy. Młodzi spodziewali się ciekawych karier i to w nich (oraz w edukacyjnych przygotowaniach do kariery) upatrywali źródła życiowego sukcesu. Jednocześnie to nie im, a ich rodzicom dane było zrealizować marzenia. To rodzice zarówno w porównywalnym okresie kariery zawodowej (lata 90. XX w.), jak i obecnie (u jej schyłku) częściej od dzieci doświadczają satysfakcji, w czym ma swój udział zarówno rodzaj oczekiwań wobec pracy, jak i sam „przebieg kariery” (Szafraniec, 2022; s. 119).

Działania kolejnych rządów, które były podejmowane na rzecz przygotowania młodych ludzi do zatrudnienia i poprawy ich sytuacji na rynku pracy, wspierane przez polityki Unii Europejskiej obejmują wiele dziedzin, m.in.: edukację, zatrudnienie, przedsiębiorczość, politykę społeczną, politykę mieszkaniową, politykę równościową (Giermanowska, 2023; s. 97 i 98).

W obszarze edukacji to przede wszystkim działania mające na celu ułatwienie młodym ludziom wejścia na rynek pracy, takie jak: zwiększenie kompetencji i umiejętności uczniów i studentów poprzez reformę edukacji (od roku 2017/18) i moder-

nizację programu studiów (od roku 2018/19), włączenie pracodawców w proces kształcenia i odbywania staży lub praktyk na wszystkich etapach edukacji oraz powiązanie procesu kształcenia z potrzebami rynku pracy. Trafniejszym wyborom karier edukacyjno-zawodowych służyć ma poprawa funkcjonowania poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego i edukacyjnego w szkołach oraz doradztwa zawodowego dla młodzieży i młodych dorosłych oraz doskonalenie systemu prognozowania zapotrzebowania na zawody, umiejętności i kompetencje wymagane na rynku pracy.

W obszarze zatrudnienia to ograniczanie form zatrudnienia tymczasowego oraz polepszanie ochrony pracowników (np. w 2019 r. wprowadzono zerowy PIT dla pracowników do 26. roku życia, płaca minimalna i stawka godzinowa są cyklicznie podnoszone), wspieranie rozwoju młodej przedsiębiorczości i start-upów poprzez podnoszenie kompetencji przedsiębiorczych w szkołach i na uczelniach, wprowadzanie programów pożyczkowych i ulg podatkowych dla młodych przedsiębiorców oraz tworzenie akademickich inkubatorów przedsiębiorczości. Istotne są także rozwiązania równościowe ułatwiające godzenie życia zawodowego z prywatnym. Miały temu służyć inicjatywy ukierunkowane na rozwój infrastruktury i form opieki nad dziećmi oraz rozwój programów mieszkaniowych dla młodych i rodzin z dziećmi (np. programy Pierwsze Mieszkanie, Maluch Plus, Bezpieczny Kredyt 2%). Przepisy wprowadzone w Kodeksie Pracy w 2023 r. umożliwiają rodzicom wykonywanie pracy zdalnie, a zmiany w urloпах związanych z opieką mają także na celu zniwelowanie różnic pomiędzy pracownikami mającymi dzieci a bezdzietnymi, a także między kobietami a mężczyznami.

Z kolei w obszarze polityki społecznej i wyrównywania szans podejmowane są działania mające na celu wspieranie grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Są to usługi prowadzone m.in. przez publiczne urzędy pracy, Ochotnicze Hufce Pracy, organizacje pozarządowe w ramach unijnego programu Gwarancje dla Młodzieży i programów PFRON, a także finansowane z innych funduszy publicznych i europejskich. Działania są kierowane przede wszystkim do młodzieży wypadającej z systemu edukacji obowiązkowej, kategorii NEET, osób z niepełnosprawnościami. Istotne jest wsparcie rozwoju ekonomii społecznej poprzez wdrożenie systemu akredytacji tego typu podmiotów oraz stworzenie dodatkowych instrumentów finansowych na ich rozwój<sup>4</sup>.

Obecnie coraz bardziej widoczny jest kolejny czynnik, który będzie miał wpływ na położenie młodych ludzi na rynku pracy i zarządzanie polityką młodzieżową, jest to niekorzystna sytuacja demograficzna kraju i rosnące znaczenie polityki demograficznej. W Polsce procesy migracyjne, przy drastycznym spadku dzietności, doprowadziły do wzmocnienia procesów depopulacji wielu regionów kraju. Wyniki ostatniego

---

<sup>4</sup> 30 października 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1812) – jest to pierwsza kompleksowa regulacja dotycząca sfery ekonomii społecznej w Polsce.

Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań w Polsce (2021) potwierdziły takie zjawiska, jak: depopulacja, czyli zagrożenia związane z wyludnianiem się zdecydowanej większości obszarów Polski i przyspieszone starzenie się ludności, koncentracja ludności na terenach metropolitalnych, a także stopniowe przekształcanie się kraju emigracyjnego w kraj imigracyjny. Jak twierdzi Piotr Szukalski (2023), obserwowane zmiany uwytkliły znaczenie polityki demograficznej dla rynku pracy, a czynnikiem przeciwdziałającym wymienionym zagrożeniom demograficznym jest odpowiednie administrowanie rynkiem pracy. W tym kontekście coraz większego znaczenia będzie nabrała spójna i długofalowa polityka młodzieżowa, włączenie problematyki młodzieży i młodych dorosłych do głównego nurtu polityki i lepsza koordynacja w obszarze edukacji, zatrudnienia, przedsiębiorczości, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i dyskryminacji, ale także wsparcia rodzin (mieszkalnictwo, formy opieki nad dziećmi), ochrony zdrowia i opieki społecznej, realizowana zarówno na poziomie krajowym, jak również regionalnym i lokalnym (Giermanowska, 2023; s. 100). Istotne staje się również trafne i rzetelne, a także systematyczne gromadzenie danych pozwalających na podejmowanie decyzji opartych na dowodach.

## **Wybrane regionalne różnicowania demograficzno-społeczne sytuacji młodych ludzi w Polsce**

Proces starzenia się społeczeństwa w Polsce jest znanym i szeroko dyskutowanym problemem. Przemiany struktury wieku polegające na zwiększaniu się liczby osób w wieku poprodukcyjnym i spadku liczby osób w wieku przedprodukcyjnym tworzą nowe wyzwania dla polityki społeczno-gospodarczej. „Główne problemy, jakie zidentyfikowano, to zagrożenie wydolności finansowej systemów emerytalnych oraz rosnące wydatki na opiekę medyczną i usługi socjalne adresowane do ludzi starych przy przewidywanych zmniejszających się zasobach pracy” (Ciura, Szymańczak, 2012; s. 3). Warto jednak bliżej przyjrzeć się różnicowaniu regionalnemu sytuacji młodych ludzi, których liczba wyraźnie się kurczy w ostatnich latach w polskim społeczeństwie.

W celu przedstawienia regionalnych różnicowań sytuacji młodzieży w Polsce wykorzystano aktualne ogólnodostępne dane pochodzące w większości z systemu statystyki publicznej<sup>5</sup>. W systemie statystyki publicznej istnieje szerokie spektrum wskaźników opisujących położenie młodego pokolenia. Informacje te, w zależności od problematyki badań, dostępne są na różnych poziomach podziału terytorialnego oraz wy-

---

<sup>5</sup> Wyjątkiem są dane o wysokości wynagrodzeń absolwentów szkół wyższych, które zostały pozyskane z systemu ELA.



znaczane są dla różnych kategorii wieku<sup>6</sup>. Poniżej przedstawiono jedynie wybrane dane ilustrujące zróżnicowania regionalne na poziomie województw, które koncentrują się wokół kluczowych zagadnień istotnych z perspektywy polityk wspierania młodych ludzi: sytuacji demograficznej, uczestnictwa w systemie edukacji oraz sytuacji na rynku pracy<sup>7</sup>.

W tabl. 1 przedstawiono liczbę osób w wieku 15–29 lat w poszczególnych województwach w latach 2012 i 2022. Na tej podstawie można stwierdzić, że w ostatniej dekadzie nastąpił znaczący ubytek liczby młodych osób w Polsce – spadek sięgnął ponad 2,24 mln osób, czyli w ujęciu względnym liczba młodzieży zmniejszyła się o 27,7%.

We wszystkich województwach odnotowano spadek liczby młodzieży, jednak tempo tego spadku było regionalnie zróżnicowane. W największym stopniu zmniejszeniem liczebności młodzieży zostało dotknięte województwo opolskie, gdzie w 2022 r. liczba młodych osób była niższa o 36% niż w 2012 r. Stosunkowo wysoką dynamikę spadku młodzieży można także stwierdzić w województwach: świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim oraz śląskim – gdzie liczba młodzieży w analizowanym okresie zmniejszyła się o ok. 1/3. Z kolei najniższe tempo spadku liczby młodzieży miało miejsce w województwie mazowieckim, gdzie w 2022 r. liczba młodych osób była niższa o 19,3% w porównaniu do 2012 r. Ponadto relatywnie niska dynamika spadku liczby młodzieży miała miejsce w województwach: pomorskim, małopolskim oraz wielkopolskim – gdzie liczba młodzieży w przeciągu dekady zmniejszyła się o mniej niż 1/4.

---

<sup>6</sup> W związku z tym w poniższych analizach, w zależności od tematyki, zostały wykorzystane wskaźniki odnoszące się do różnych kategorii wieku. Przy opisie sytuacji demograficznej scharakteryzowano kategorię osób w wieku 15–29 lat; ilustrując uczestnictwo młodzieży w systemie kształcenia odwołano się do kategorii wieku 15–18 lat (poziom ponadpodstawowy) oraz do kategorii wieku 19–24 lata (poziom wyższy); a w przypadku sytuacji na rynku pracy wykorzystano wskaźniki charakteryzujące osoby wieku 15–24 lata.

<sup>7</sup> Z uwagi na bardzo dużą dynamikę poniżej zostały przedstawione przemiany w liczbie i strukturze młodzieży na przestrzeni dekady, natomiast charakteryzując uczestnictwo w systemie kształcenia oraz sytuację młodzieży na rynku pracy nie przedstawiono dynamiki zjawisk, co było związane z ograniczeniami w dostępie do danych.

**Tabl. 1.** Liczba ludności w wieku 15–29 lat według województw w 2012 oraz 2022 r.

Województwa	2012	2022	Zmiana	
	liczba ludności w wieku 15–29 lat		w tys.	w %
<b>Polska</b> .....	<b>8 072 857</b>	<b>5 832 708</b>	<b>-2 240,1</b>	<b>-27,7</b>
Dolnośląskie .....	591 488	428 373	-163,1	-27,6
Kujawsko-pomorskie .....	447 609	312 002	-135,6	-30,3
Lubelskie .....	470 836	321 605	-149,2	-31,7
Lubuskie .....	216 069	147 851	-68,2	-31,6
Łódzkie .....	496 339	350 817	-145,5	-29,3
Małopolskie .....	735 025	565 585	-169,4	-23,1
Mazowieckie .....	1 057 736	853 585	-204,2	-19,3
Opolskie .....	210 677	134 783	-75,9	-36,0
Podkarpackie .....	481 318	338 499	-142,8	-29,7
Podlaskie .....	264 798	178 802	-86,0	-32,5
Pomorskie .....	489 533	382 779	-106,8	-21,8
Śląskie .....	921 380	619 008	-302,4	-32,8
Świętokrzyskie .....	265 976	176 895	-89,1	-33,5
Warmińsko-mazurskie .....	321 035	215 208	-105,8	-33,0
Wielkopolskie .....	747 202	562 153	-185,0	-24,8
Zachodniopomorskie .....	355 836	244 763	-111,1	-31,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik Demograficzny 2013 i 2023.

W ostatniej dekadzie dynamiczny spadek liczby młodych osób zmienił udział młodzieży w populacji. O ile w 2012 r. osoby w tym wieku stanowiły w Polsce blisko 21%, to dziesięć lat później było to 15,4% populacji. W oparciu o dane zamieszczone w tabl. 2 można odnotować pewne zróżnicowania udziału młodzieży pomiędzy poszczególnymi województwami, nie są one jednak znaczące. W 2022 r. najwyższy udział młodych osób występował wśród mieszkańców województw: małopolskiego, pomorskiego oraz wielkopolskiego, natomiast najniższy w województwie śląskim.

**Tabl. 2.** Procentowy udział ludności w wieku 15–29 lat wśród ogółu ludności według województw oraz procent osób w wieku 15–29 lat z uwzględnieniem typu miejscowości zamieszkania w 2022 r. według województw

Województwa	Procentowy udział ludności w wieku 15–29 lat	Rozkład osób (%) w wieku 15–29 lat według typu miejscowości zamieszkania	
		miasta	wieś
<b>Polska</b> .....	<b>15,4</b>	<b>55,9</b>	<b>44,1</b>
Dolnośląskie .....	14,8	65,8	34,2
Kujawsko-pomorskie .....	15,5	53,7	46,3
Lubelskie .....	15,9	42,2	57,8
Lubuskie .....	15,1	61,0	39,0
Łódzkie .....	14,7	57,6	42,4
Małopolskie .....	16,5	44,4	55,6
Mazowieckie .....	15,5	61,4	38,6
Opolskie .....	14,3	50,5	49,5
Podkarpackie .....	16,3	36,3	63,7
Podlaskie .....	15,6	57,8	42,2
Pomorskie .....	16,2	59,0	41,0
Śląskie .....	14,2	73,8	26,2
Świętokrzyskie .....	15,0	39,5	60,5
Warmińsko-mazurskie .....	15,7	54,5	45,5
Wielkopolskie .....	16,1	51,1	48,9
Zachodniopomorskie .....	14,9	64,2	35,8

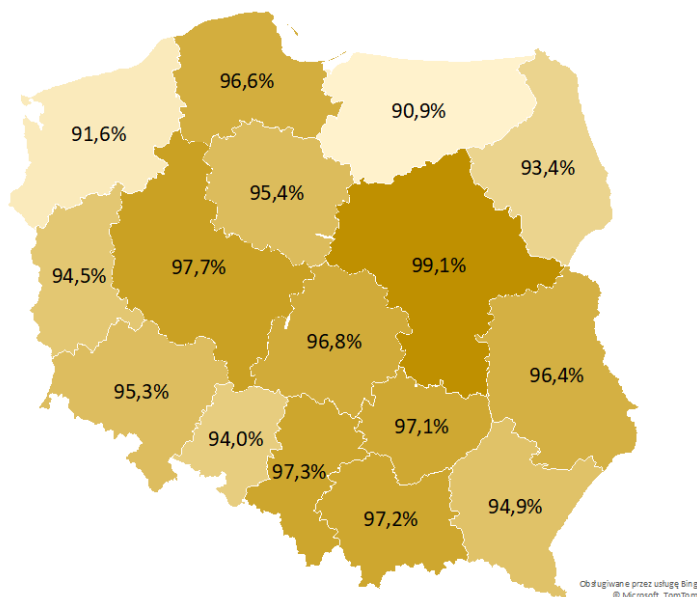
Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik Demograficzny 2023.

Zdecydowanie większe różnice między województwami wystąpią, jeśli uwzględniony zostanie typ miejscowości zamieszkania (tabl. 2). W 2022 r. większa część młodzieży mieszkała w miastach. Bardzo wysoki odsetek młodych osób zamieszkałych w miastach występował w województwie śląskim – 73,8%. Także w województwach dolnośląskim oraz zachodniopomorskim można stwierdzić stosunkowo wysoki udział młodych osób mieszkających w miastach. Z drugiej strony, można także wskazać i te województwa, w których przeważająca część młodych osób zamieszkiwała na terenach wiejskich. W województwach podkarpackim oraz świętokrzyskim większość młodzieży zamieszkiwała na terenach wiejskich – procent osób w wieku 15–29 lat zamieszkałych na wsi w tych województwach wyniósł odpowiednio: 63,7 oraz 60,5%.

Zachodzące dynamiczne przemiany demograficzne w ostatnich latach w Polsce tworzą nowe, wydaje się bardziej korzystne dla młodzieży, perspektywy w kontekście dostępności do systemu kształcenia i rynku pracy. Mniejsza liczebność młodzieży oznacza mniejszą konkurencję przy wyborze szkoły lub uczelni, a także większe szanse na znalezienie pracy po zakończeniu kształcenia. Niemniej sytuację młodych osób kształtują także inne regionalne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, jak np. infrastruktura edukacyjna czy sytuacja na lokalnych rynkach pracy.

Jak wynika z danych przedstawionych na ryc. 1, poziom uczestnictwa w systemie edukacji osób w wieku 15–18 lat, a więc przede wszystkim uczniów kształcących się w szkołach ponadpodstawowych, ukształtował się w roku szkolnym 2021/22 na bardzo wysokim poziomie.

**Ryc. 1.** Uczniowie i studenci w wieku 15–18 lat jako % ludności danej grupy wieku według województw w roku szkolnym 2021/22



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik Województw 2022.

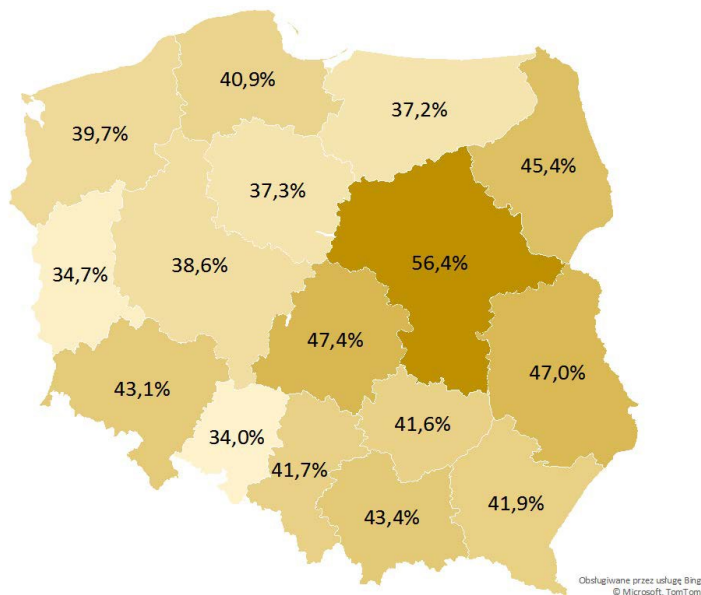
Warto jednak zwrócić uwagę na występujące wyraźne różnice regionalne w tym zakresie. Z jednej strony są takie województwa, jak: mazowieckie, wielkopolskie, śląskie, małopolskie i świętokrzyskie, gdzie poziom uczestnictwa w systemie edukacji osób w wieku 15–18 lat przekraczał 97%. Z drugiej zaś były województwa: warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie, w których poziom uczestnictwa w systemie edukacji nie przekraczał 92%.

Wydaje się, że dostępność miejsc w szkołach ponadpodstawowych aktualnie nie stanowi poważnej bariery w dostępie do systemu edukacji. Wybory szkół ponadpodstawowych przez młodzież są jednak wyraźnie uwarunkowane regionalnie. Zależą one nie tylko od preferencji edukacyjnych młodych osób, ale też od dostępności miejsc w poszczególnych typach szkół ponadpodstawowych w różnych województwach.

Na ryc. 2 przedstawiono współczynnik skolaryzacji netto dla liceów ogólnokształcących w poszczególnych województwach. Współczynnik ten jest obliczany jako

stosunek liczby osób w wieku 15–18 lat uczących się w liceach ogólnokształcących do liczby osób w tym wieku.

**Ryc. 2.** Współczynniki skolaryzacji netto – licea ogólnokształcące – według województw w 2021 r.



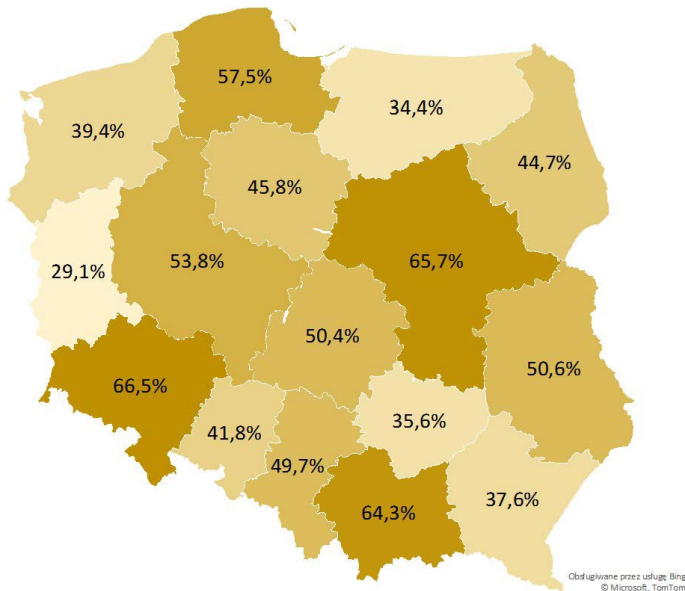
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

Z ryc. 2 można odczytać bardzo wyraźne różnice występujące między poszczególnymi województwami. W województwie mazowieckim ponad połowa spośród osób w wieku 15–18 lat uczyła się w liceach ogólnokształcących, podczas gdy w województwach opolskim i lubuskim udział uczniów uczących się w tego typach szkół ponadpodstawowych przekraczał nieznacznie jedynie 1/3. Regionalne zróżnicowania w dostępności do różnego typu szkół ponadpodstawowych: liceów ogólnokształcących, szkół zawodowych – techników, liceów zawodowych czy szkół branżowych zawodowych, przekładają się na dalsze losy edukacyjno-zawodowe młodzieży.

Na ryc. 3 przedstawiono udział uczniów i studentów wśród młodzieży w wieku 19–24 lata w poszczególnych województwach w Polsce. Wskaźnik ten można traktować jako poziom uczestnictwa w systemie szkolnictwa wyższego – większość osób z tej kategorii wieku kształci się na studiach. Okazuje się, że regionalnie w Polsce jest on bardzo silnie zróżnicowany – wyraźnie wyższy w tych województwach, w których znajdują się miasta z bogatą ofertą akademicką. Przykładowo odsetek kształcących się w wieku 19–24 lata w województwach: dolnośląskim, mazowieckim, małopolskim

wynosił powyżej 64%, podczas gdy w takich województwach, jak: lubuskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie i podkarpackie nie przekraczał 40%.

**Ryc. 3.** Uczniowie i studenci w wieku 19–24 lata jako % ludności danej grupy wieku według województw w roku szkolnym 2021/22



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik Województw 2022.

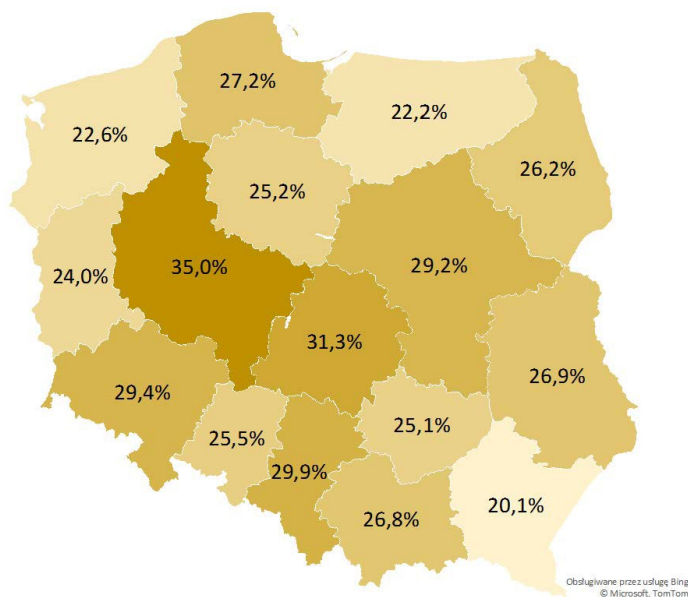
Przyjazdy młodych ludzi na studia do dużych ośrodków akademickich – Kraków, Warszawa, Wrocław – nie jest oczywiście zjawiskiem nowym. Ma jednak swoje konsekwencje – duża część przyjezdnych studentów po zakończeniu kształcenia zostaje w mieście, w którym ukończyła studia, zwiększając potencjał demograficzny i ekonomiczny tych obszarów.

Okres przejścia z systemu kształcenia na rynek pracy jest niezwykle ważny zarówno z perspektywy młodych ludzi, jak i polityk publicznych skierowanych na aktywizację zawodową młodzieży. W wyniku mało skryształizowanych planów dotyczących dalszej nauki czy podjęcia pracy oraz braku doświadczenia zawodowego młodzi ludzie często natrafiają na poważne trudności ze znalezieniem pierwszej pracy. Zaś brak sukcesów w trakcie poszukiwania pierwszego zatrudnienia może prowadzić do bierności zawodowej, przekładającej się niekorzystnie na inne aspekty życia młodych ludzi.

Sytuację na rynku pracy młodzieży ilustrują dane o wskaźniku zatrudnienia osób w wieku 15–24 lata (ryc. 4). Wskaźnik zatrudnienia jest obliczany jako udział liczby

pracujących w tym wieku do ogólnej liczby osób w wieku 15–24 lata. Przede wszystkim podkreślić należy, że w 2022 r. w Polsce wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–24 lata był zdecydowanie niższy (ponad dwukrotnie) niż wśród osób ze starszych kategorii wieku. Poniekąd wynika to z faktu, że znaczna część osób w tym wieku kontynuuje naukę i pozostaje poza rynkiem pracy.

**Ryc. 4.** Wskaźnik zatrudnienia w grupie 15–24 lata według województw w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

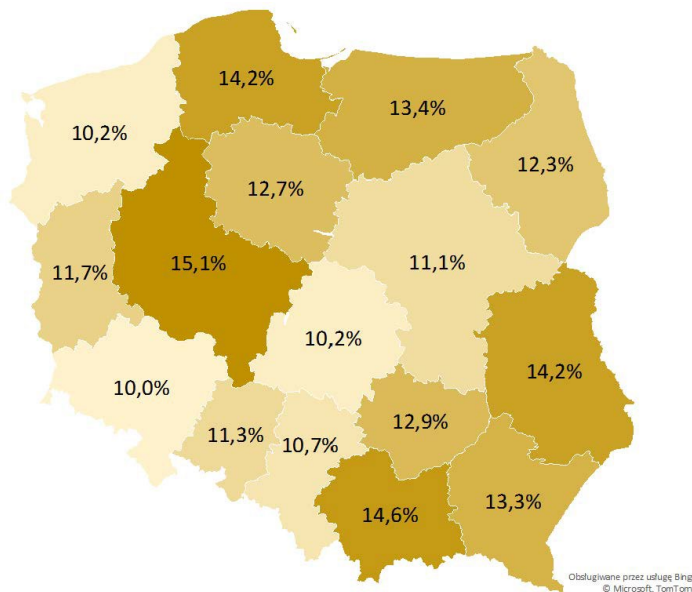
Występujące różnice w wartościach wskaźnika zatrudnienia pomiędzy województwami są bardzo wyraźne i pozostają powiązane z sytuacją na regionalnych rynkach pracy. Przykładowo w województwie wielkopolskim, gdzie stopa rejestrowanego bezrobocia była najniższa w kraju, można stwierdzić najwyższy wskaźnik zatrudnienia wśród młodzieży. Z kolei w województwach podkarpackim oraz warmińsko-mazurskim, gdzie stopa rejestrowanego bezrobocia była najwyższa w kraju, odnotować można najniższe wartości wskaźników zatrudnienia osób w wieku 15–24 lata.

W ocenie sytuacji różnych kategorii społecznych na rynku pracy wykorzystuje się jako wskaźnik stopę bezrobocia, niestety dostępne dane nie pozwalają na ocenę natężenia bezrobocia wśród młodzieży w poszczególnych województwach, co utrudnia precyzyjną ocenę skali trudności wejścia młodych ludzi na rynek pracy<sup>8</sup>. Problemy

<sup>8</sup> W systemie statystyki publicznej dane o stopie bezrobocia wśród młodych osób z uwzględnieniem przekroju wojewódzkiego nie są dostępne.

z wejściem na rynek pracy młodzieży ilustrują dane na ryc. 5, przedstawiające udział osób w wieku do 24 lat wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (a to oznacza, że wartości prezentowanego wskaźnika są uzależnione od liczby i struktury wieku zarejestrowanych bezrobotnych). Jednak w oparciu o ten wskaźnik można stwierdzić, że wejście na rynek pracy jest dla młodych osób poważnym wyzwaniem – w każdym z województw udział osób w wieku do 24 lat przekraczał 10%.

**Ryc. 5.** Procent bezrobotnych w wieku do 24 lat wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych według województw w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

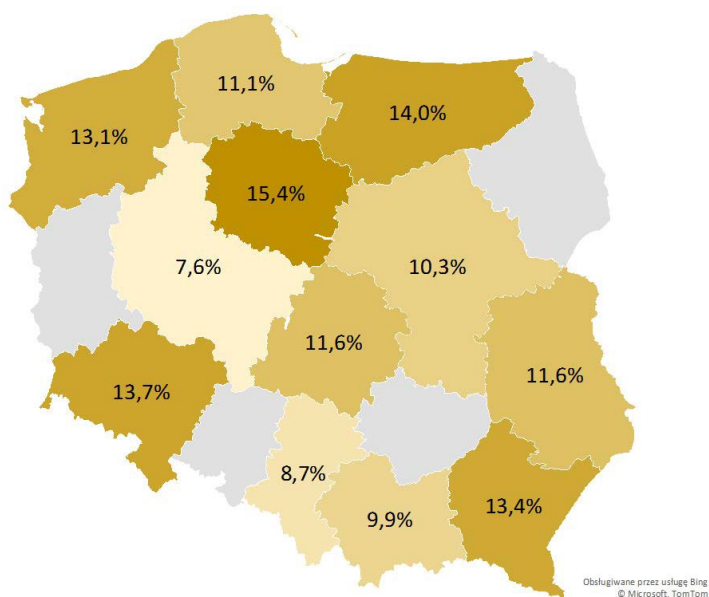
Występuje wyraźne zróżnicowanie regionalne udziału młodzieży wśród bezrobotnych. Problem ten występował zarówno w województwach o relatywnie dobrej koniunkturze na rynku pracy, np. w województwie wielkopolskim, małopolskim, pomorskim, jak i województwach o słabszej sytuacji gospodarczej, np. podkarpackim, warmińsko-mazurskim.

W ostatnim czasie w dyskusjach i badaniach empirycznych poświęconych sytuacji młodzieży na rynku pracy szczególną uwagę poświęca się kategorii młodzieży pozostającej poza rynkiem pracy i systemem edukacji, tzw. kategoria NEET (ang. *not in employment, education or training*). Podkreśla się, że pozostawanie młodzieży poza systemem i rynkiem pracy rodzi poważne ryzyko wykluczenia tych osób z podstawowych systemów społecznych.



Kategoria NEET obejmuje osoby młode niepracujące, nieuczące i niedokształcające się. Wskaźnik jest obliczany jako udział biernych zawodowo, które nie kontynuują nauki w systemie edukacji formalnej i nie dokształcają się/szkołą się w systemie edukacji pozaformalnej w stosunku do ludności w tej samej grupie wieku. W 2022 r. Polska pod względem wartości wskaźnika NEET (dla osób w wieku 18–24 lata) – wynoszącym 10,9% – lokowała się w środku rankingu krajów UE. Wartość wskaźnika NEET dla Polski była niższa niż w wielu krajach UE, takich jak: Włochy, Hiszpania, Rumunia, a wyższa niż w przypadku takich, jak: Szwecja, Niemcy i Holandia. Niemniej, biorąc pod uwagę dobry stan koniunktury gospodarczej w kraju, udział młodzieży poza systemem kształcenia i rynkiem pracy na tym poziomie należy uznać za wysoki.

**Ryc. 6.** Wskaźnik NEET w grupie wieku 18–24 lata według województw w 2022 r.<sup>a</sup>



a W 2022 r. niedostępne były dane charakteryzujące wartości wskaźnika NEET dla czterech województw: lubuskiego, opolskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wartość tego wskaźnika była wyraźnie zróżnicowana dla poszczególnych województw (ryc. 6). Wyniki badań sugerują, że na wielkość zbiorowości NEET wpływa sytuacja na regionalnym rynku pracy – województwa podkarpackie, warmińsko-mazurskie – choć nie tylko, co widać na przykładzie województwa dolnośląskiego.

Sytuację młodzieży na rynku pracy warto także scharakteryzować poprzez osiągnięte wynagrodzenia. Niestety, w systemie statystyki publicznej brakuje informacji o wynagrodzeniach młodych osób, z tego powodu wykorzystano dane z Ogólnopolskiego systemu monitorowania Ekonomicznych Losów Absolwentów szkół wyższych (ELA). System ELA powstał w ostatnich latach i ma na celu monitorowanie sytuacji absolwentów polskich uczelni na rynku pracy. Wyniki analiz opierają się na danych administracyjnych pochodzących z rejestrów POL-on oraz ZUS (<https://ela.nauka.gov.pl/pl>).

W raportach poświęconych wynagrodzeniom absolwentów szkół wyższych prezentowane są zarobki brutto absolwentów ze wszystkich źródeł, zarobki brutto wyłącznie ze źródeł etatowych, a także Względny Wskaźnik Zarobków. Wskaźnik ten odnosi zarobki osiągnięte przez absolwentów do zarobków w ich miejscu zamieszkania (<https://ela.nauka.gov.pl/pl>).

Niestety, dane w systemie ELA nie pozwalają na wygenerowanie zestawień wynagrodzeń według województw dla wszystkich absolwentów szkół wyższych, a jedynie dla absolwentów wybranych poziomów kształcenia z konkretnej uczelni. W związku z tym w tabl. 3 przedstawiono zarobki brutto ze wszystkich źródeł oraz Względny Wskaźnik Zarobków absolwentów studiów II stopnia największych uniwersytetów w poszczególnych miastach wojewódzkich. Informacje te należy traktować jako dane orientacyjne, ilustrujące regionalne zróżnicowanie wynagrodzeń młodych ludzi.

**Tabl. 3.** Przeciętne wynagrodzenia brutto z 2022 r. wśród absolwentów studiów II stopnia z 2021 r. wybranych szkół wyższych

Województwa	Uczelnia	Zarobki brutto w zł	Względny Wskaźnik Zarobków
Dolnośląskie .....	Uniwersytet Wrocławski	4 504,65	0,71
Kujawsko-pomorskie .....	Uniwersytet Mikołaja Kopernika	4 137,92	0,72
Lubelskie .....	Uniwersytet M. Curie-Skłodowskiej	3 574,93	0,62
Lubuskie .....	Uniwersytet Zielonogórski	5 376,01	0,90
Łódzkie .....	Uniwersytet Łódzki	4 552,60	0,77
Małopolskie .....	Uniwersytet Jagielloński	4 835,36	0,75
Mazowieckie .....	Uniwersytet Warszawski	5 574,47	0,80
Opolskie .....	Uniwersytet Opolski	4 213,32	0,72
Podkarpackie .....	Uniwersytet Rzeszowski	3 850,83	0,67
Podlaskie .....	Uniwersytet w Białymstoku	3 520,09	0,59
Pomorskie .....	Uniwersytet Gdański	4 851,40	0,73
Śląskie .....	Uniwersytet Śląski	3 990,97	0,64
Świętokrzyskie .....	Uniwersytet J. Kochanowskiego	3 614,95	0,65
Warmińsko-mazurskie .....	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski	4 222,84	0,75
Wielkopolskie .....	Uniwersytet A. Mickiewicza	4 340,75	0,72
Zachodniopomorskie .....	Uniwersytet Szczeciński	4 009,82	0,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ogólnopolskiego systemu monitorowania Ekonomicznych Losów Absolwentów szkół wyższych.

Na podstawie danych z tabl. 3 można stwierdzić występowanie wyraźnych różnic między wynagrodzeniami absolwentów studiów II stopnia poszczególnych uniwersytetów – co potwierdza regionalne zróżnicowanie sytuacji młodych ludzi na rynku pracy. Najwyższe wynagrodzenia otrzymywali absolwenci Uniwersytetu Warszawskiego, a najniższe absolwenci Uniwersytetu w Białymstoku.

Ważnym uzupełnieniem obrazu regionalnych zróżnicowań wynagrodzeń absolwentów są dane opisujące Względny Wskaźnik Zarobków. Na tej podstawie można stwierdzić, że średnie wynagrodzenia absolwentów (niezależnie od uczelni) były niższe niż przeciętne wynagrodzenia w ich powiatach zamieszkania. Niższy poziom zarobków młodych dobrze wykształconych ludzi odzwierciedla – szeroko omawiany w literaturze przedmiotu – poziom trudności wejścia na rynek pracy młodych ludzi.

## Podsumowanie

Młodzież to specyficzna kategoria społeczna, której status określa przejście z dzieciństwa do dorosłości. To właśnie na aspektach przejścia tego procesu koncentrują się międzynarodowe, krajowe, jak i lokalne polityki adresowane do młodzieży. Z tego powodu szczególne znaczenie w polityce młodzieżowej ma wsparcie w obszarach: systemu edukacji, rynku pracy, mieszkalnictwa, opieki nad dziećmi. Poważną trudnością w tworzeniu polityk publicznych kierowanych do młodych ludzi jest bardzo duże zróżnicowanie tej kategorii społecznej. Znacząca heterogeniczność zbiorowości osób młodych przekłada się bezpośrednio na konieczność różnicowania form wsparcia. Aspekty zróżnicowania młodzieży są odmienne w różnych społeczeństwach, społecznościach i wspólnotach lokalnych.

W ostatnich latach występował dynamiczny spadek liczby młodzieży w Polsce, co wpływa istotnie na perspektywy młodego pokolenia w kontekście dostępności do najważniejszych systemów: kształcenia i rynku pracy. Niemniej można stwierdzić, że na poziomie poszczególnych województw występuje wyraźne zróżnicowanie sytuacji młodych ludzi, które wiąże się z istniejącą infrastrukturą edukacyjną (strukturą szkół ponadpodstawowych oraz liczbą szkół wyższych), a także sytuacją gospodarczą na lokalnych i regionalnych rynkach pracy. Z pewnością w dalszym ciągu w Polsce ważkim problemem pozostanie relatywnie wysoki poziom młodzieży poza systemem kształcenia i zatrudnienia, który utrzymuje się pomimo dobrej sytuacji na rynku pracy.

Aktualnie gromadzone dane o młodzieży są rozproszone i opisują wybrane aspekty sytuacji młodych ludzi. Dodatkowo część danych jest dostępna tylko na wysokich poziomach przekrojów terytorialnych. Brak kompleksowych danych o młodzieży zdecydowanie utrudnia projektowanie programów adresowanych do młodych. Wypracowanie kompleksowych i skutecznych polityk młodzieżowych, w szczególności na poziomie regionalnym, wymaga rzetelnych i szczegółowych informacji. Warto jednak

odnotować, że w ostatnich latach nastąpiła wyraźna poprawa w zakresie przedsięwzięć badawczych poświęconych problematyce młodzieży. Wyraźnie zwiększyła się dostępność wyników badań prowadzonych w ramach systemu statystyki publicznej, powstały także nowe publiczne systemy dostarczające wiedzy o procesie wejścia na rynek pracy osób kończących kształcenie. Rozwój systematycznych badań nad młodzieżą tworzy lepsze podstawy do wypracowania odpowiednio sprofilowanych i efektywnych polityk publicznych adresowanych do młodzieży.

## Bibliografia

- Arnett, J. J. (2000). Emerging adulthood: A theory of development from the late teens through the twenties. *American Psychologist*, 55(5), 469–480. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.5.469>.
- Brzezińska, A.I., Kaczan, R., Piotrowski, K., Rękosiewicz, M. (2011). Odroczona dorosłość: fakt czy artefakt?, *Nauka*, (4), 67–107.
- Ciura, G., Szymańczak, J. (2012). *Starzenie się społeczeństwa polskiego*. Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych.
- European Commission. (2020). Wspieranie zatrudnienia ludzi młodych: pomost do zatrudnienia dla kolejnego pokolenia. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 1.7.2020 r., COM (2020) 276 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0276>.
- ELA. <https://ela.nauka.gov.pl/pl>.
- EUROSTAT. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/youth>.
- EUROSTAT. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/youth/database>.
- EUROSTAT, Data Browser, 10.11.2023. Pobrane z <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser>.
- Giermanowska, E. (2023). Zatrudnienie i przedsiębiorczość. W: M. Jeżowski (red.), *Polityka młodzieżowa w Polsce 2023/2024*. Encyklopedia Komisji Europejskiej Youth Wiki, tom 1. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Wydanie II, zmienione, 34–103.
- Grotowska-Leder, J. (2019). Od redaktorki: Osiąganie dorosłości i młodzi dorośli jako kategorie analiz socjologicznych. *Przegląd Socjologii Jakościowej*, T XV, (4), 6–12.
- GUS. (2010). *Wejście ludzi młodych na rynek pracy w Polsce w 2009 r.*
- GUS. (2013). *Rocznik Demograficzny 2013*.
- GUS. (2017). *Osoby młode na rynku pracy w Polsce w 2016 r.*
- GUS. (2018). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2018*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2018,2,12.html>.
- GUS. (2022). *Rocznik Województw 2022*.
- GUS. (2023a). *Zeszyt metodologiczny Badanie aktywności ekonomicznej ludności*.
- GUS. (2023b). *Rocznik Demograficzny 2023*.
- GUS. (2023c). *Bank Danych Lokalnych*. GUS, 10.11.2023. Pobrane z <https://bdl.stat.gov.pl/bdl>.
- IBE. <https://losyabsolwentow.ibe.edu.pl>.

- ILO. [https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/epaf/design-lab/WCMS\\_854182/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/epaf/design-lab/WCMS_854182/lang-en/index.htm).
- Kogan, I., Schabinger, J. (2023). Successful due to STEM? Labour market returns to STEM qualifications among skilled immigrants in Germany, *European Societies*, 25(4), 574–605. <https://doi.org/10.1080/14616696.2023.2180809>.
- Konieczny, M. (2023). Zarządzanie polityką młodzieżową. W: M. Jeżowski (red.), *Polityka młodzieżowa w Polsce 2023/2024*. Encyklopedia Komisji Europejskiej Youth Wiki, tom 1. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Wydanie II, zmienione, 6–33.
- OECD/LEGAL/0474. Recommendation of the Council on Creating Better Opportunities for Young People, adopted: 10.06.2022. Dostęp: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0474>.
- Ogólnopolski system monitorowania Ekonomicznych Losów Absolwentów szkół wyższych, 11.11.2023. Pobrane z <https://ela.nauka.gov.pl/pl>.
- Roberts, K., Pantea, M.-C., Dabija, D.-C. (2023). Education-to-Work Transitions in Former Communist Countries after 30-Plus Years of Transformation. *Social Sciences*, 13(1), 25. <https://doi.org/10.3390/socsci13010025>, <https://www.mdpi.com/2076-0760/13/1/25>.
- Rezolucja Rady Unii Europejskiej i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie ram europejskiej współpracy na rzecz młodzieży: Strategia Unii Europejskiej na rzecz młodzieży na lata 2019–2027. (2018/C 456/01).
- Settersten, R.A., Ray, B. (2010). What's Going on With Young People Today? The Long and Twisting Path to Adulthood. *The Future of Children*, 20(1), 19–41. <https://doi.org/10.1353/foc.0.0044>.
- Settersten, R.A. Jr., Ottusch, T.M., Schneider, B. (2015). *Becoming Adult: Meanings of Markers to Adulthood, Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. Edited by Robert Scott and Stephan Kosslyn. John Wiley & Sons.
- Sińczuch, M. (2002). *Wchodzenie w dorosłość w warunkach zmiany społecznej*. Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii.
- Strategia Unii Europejskiej na rzecz młodzieży na lata 2019–2027. (2018). Rezolucja Rady Unii Europejskiej i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie ram europejskiej współpracy na rzecz młodzieży (2018/C 456/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL>.
- Szafraniec, K. (2011). *Młodzi 2011*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Szafraniec, K. (2022). *Pokolenia i polskie zmiany. 45 lat badań wzdłuż czasu*. PWN.
- Szukalski, P. (2023). Przyszłość demograficzna Polski. Czy powinniśmy się bać o nasze bezpieczeństwo demograficzne? *Magazyn Polskiej Akademii Nauk*, 1(73), 40–43. <https://doi.org/10.24425/academiaPAN.2023.146441>.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1812).

# W kierunku dobrobytu – badania nad ubóstwem i wykluczeniem społecznym na Mazowszu

Sławomir Kalinowski<sup>a</sup>  
Oskar Szczygieł<sup>b</sup>  
Dominika Zwęglińska-Gałęcka<sup>c</sup>

**Streszczenie.** Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań nad ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a także ubóstwem energetycznym w województwie mazowieckim. Badania objęły zarówno grupę beneficjentów ośrodków pomocy społecznej, jak i pozostałych mieszkańców województwa. Wyniki badań wskazują na złożoność i wielowymiarowość zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego w województwie mazowieckim. Wśród znacznej części beneficjentów występują subiektywne trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb. W artykule przedstawiono ocenę sytuacji materialnej osób otrzymujących pomoc. Około 2/3 beneficjentów w województwie mazowieckim doznaje poważnej deprivacji materialnej i społecznej. W artykule porównano również skalę ubóstwa energetycznego, które zachodzi wśród beneficjentów pomocy społecznej, jak i pozostałych mieszkańców województwa mazowieckiego. Ubóstwo energetyczne w województwie mazowieckim wynosi od 7,1 do 38,1% w zależności od przyjętej miary.

**Słowa kluczowe:** ubóstwo energetyczne, ubóstwo, polityka społeczna

## Towards prosperity – research on poverty and exclusion in Masovia

**Abstract.** The aim of the article is to present the results of research on poverty and social exclusion, as well as energy poverty in the Masovian Voivodship. The research covered both the group of beneficiaries of social welfare centers and other residents of the voivodship. The research results indicate the complexity and multidimensionality of the phenomenon of poverty and social exclusion in the Masovian Voivodship. A significant proportion of beneficiaries experience subjective difficulties in meeting their basic needs. The text focuses on assessing the financial situation of people receiving assistance. Approximately 2/3 of beneficiaries in the Masovian Voivodship suffer from serious material and social deprivation. The article also compares the scale of energy poverty among beneficiaries of social assistance and other residents of the Masovian Voivodship. Energy poverty in the Masovian Voivodship ranges from 7.1 to 38.1%, depending on the measure adopted.

**Keywords:** energy poverty, poverty, social policy

---

<sup>a</sup> Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Ekonomii Wsi. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8068-4312>.

<sup>b</sup> Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Ekonomii Wsi. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7622-6933>.

<sup>c</sup> Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Socjologii Wsi. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9321-2031>.

## Wprowadzenie

Wizja społeczeństwa pozbawionego ubóstwa i wykluczenia społecznego stanowi nie-realną ideę opisaną przez Thomasa Morusa w dziele *Utopia* (1954). Świat, w którym wszyscy obywatele mają równe szanse, czyli możliwość realizacji potrzeb jest nieograniczona, a społeczność działa w oparciu o wartości solidarności, wydaje się być nieosiągalnym marzeniem. Jednakże, gdybyśmy mieli odwagę wierzyć w możliwość istnienia takiego społeczeństwa, dane by nam było dostrzec liczne korzyści, które utopia mogłaby przynieść. Eliminacja ubóstwa i wykluczenia społecznego otworzyłaby drzwi do pełniejszego wykorzystania potencjału ludzkiego. Każdy obywatel miałby szansę rozwijać swoje zdolności, edukować się i wnieść swój wkład w rozwój społeczeństwa. Likwidacja barier ekonomicznych umożliwiłaby każdemu rozwój własnych możliwości, bez względu na pochodzenie czy status społeczny. Taki świat przyczyniłby się do ogólnego podniesienia dobrobytu. Eliminacja niedostatku materialnego oznaczałaby, że ludzie mieliby dostęp do żywności, opieki zdrowotnej, edukacji i godnych warunków mieszkaniowych. To z kolei przyczyniłoby się do poprawy zdrowia społeczeństwa, zwiększenia średniej długości życia i ogólnej satysfakcji z życia.

Niestety, idea społeczeństwa pozbawionego ubóstwa i wykluczenia społecznego wydaje się nierealna. Warto jednak rozważyć to jako inspirującą wizję, która może kształtować cele i dążenia decydentów do bardziej sprawiedliwego społeczeństwa. Bez poczucia tworzenia utopijnej (nie)rzeczywistości realizowane są projekty, których celem jest diagnoza przyczyn ubóstwa i wykluczenia, zależności wpływających na depryzację potrzeb oraz czynników pozwalających zrozumieć sytuację społeczeństwa. Takie badania są prowadzone od lat m.in. przez: S. Golinowską (1996, 2018), S. Kalinowskiego, W. Łuczkę-Bakułę (2007, 2015), EAPN Polska (2024), A. Kurowską (2008), R. Szarfenberga (2012, 2018), P. Szukalskiego, J. Wiktorowicz (2023), P. Szukalskiego, D. Zalewskiego (2023). Zespół Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (IRWiR PAN) we współpracy z Uniwersytetem Przyrodniczym w Poznaniu i przy wsparciu Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej (MCPS) również od kilku lat prowadzi badania skupiające się na przyczynach i możliwych środkach zaradczych wynikających z różnego rodzaju ubóstwa (Zwęglińska-Gałecka, Szczygieł, 2023). Celem badań jest nie tylko identyfikacja przyczyn tych zjawisk, ale także opracowanie skutecznych programów, które mogą zmniejszyć występowanie problemów społecznych.

Zamierzeniem niniejszego opracowania jest analiza wyników dwóch projektów badawczych prowadzonych przez wspomniany wyżej IRWiR PAN przy współpracy z MCPS, która ukaże zarówno oblicze ogólnego ubóstwa i wykluczenia społecznego, jak i specyfikę ubóstwa energetycznego na Mazowszu. W ramach realizacji celu naukowego podjęto próbę zrozumienia głównych przyczyn i konsekwencji obu form ubóstwa, identyfikując obszary, w których konieczne są działania na rzecz ludności (beneficjentów pomocy społecznej i mieszkańców województwa mazowieckiego). Utylitarnym zadaniem artykułu jest dostarczenie praktycznych wskazówek dla decydentów, instytucji i społeczności lokalnych w celu skuteczniejszego przeciwdziałania

ubóstwu i jego odmianom na Mazowszu, a w konsekwencji stworzenie możliwości aplikacyjnych dla innych województw. Dzięki analizie sytuacji beneficjentów pomocy społecznej oraz mieszkańców województwa opracowanie to ma wskazać możliwości tworzenia skutecznych strategii przeciwdziałania ubóstwu na poziomie regionalnym, uwzględniając zarówno aspekty społeczne, jak i energetyczne.

## Opis zrealizowanych badań dotyczących ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz ubóstwa energetycznego

Próbie określenia skali i charakterystyki ubóstwa podjęliśmy w projekcie pt. „Przeprowadzenie badania przyczyn ubóstwa w województwie mazowieckim na podstawie przygotowanego raportu metodologicznego oraz opracowanie Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu w województwie mazowieckim na lata 2023–2026” (nr projektu 3/MCPS/05/2022/B/BS). W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na wybranych wynikach, które stanowią część szerszego zagadnienia opisanego w diagnozie do opracowania programu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu w województwie mazowieckim na lata 2023–2026. Szczegółowo opisano tam siedem komponentów badawczych tworzących obraz sytuacji majątkowej (uwzględniający poziom dochodów i zadłużeń) osób otrzymujących pomoc, uwarunkowania poszczególnych typów ubóstwa (w tym ubóstwa subiektywnego i energetycznego), jak również stopień zaspokojenia potrzeb oraz skuteczność otrzymywanej pomocy. W opracowaniu zawarto również wyniki badań dotyczących bezpieczeństwa w wymiarze *sensu stricto* i w wymiarze socjalnym beneficjentów OPS w kontekście wojny w Ukrainie (rys. 1). Konsekwencją przeprowadzenia diagnozy był Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu w województwie mazowieckim na lata 2023–2026.

**Rys. 1.** Komponenty diagnozy ubóstwa i wykluczenia społecznego



Źródło: opracowanie własne.



W tym projekcie badawczym próba obejmowała beneficjentów ośrodków pomocy społecznej. Ankietowanie grupy realizowano w okresie od czerwca do lipca 2022 r. Indywidualne wywiady kwestionariuszowe zostały przeprowadzone przy wykorzystaniu technik PAPI oraz CATI. Badania przeprowadzono we wszystkich powiatach województwa mazowieckiego na reprezentatywnej próbie 1 057 osób – beneficjentów pomocy społecznej. Dobór próby miał charakter kwotowy, uwzględniający dwie zmienne różnicujące: typ miejscowości (miasto/wieś) i obszar zamieszkania (podregion). Respondenci pochodzili ze wszystkich powiatów województwa mazowieckiego.

Badaniem objęto także 458 pracowników ośrodków pomocy społecznej w województwie. Do tego badania wykorzystano technikę CAWI. Pytano ich m.in. o skuteczność pomocy udzielanej przed ośrodki, wskazanie najbardziej i najmniej efektywnych form wsparcia oraz charakterystykę adresatów działań ośrodków pomocy społecznej.

Rok później, w 2023 r. (czerwiec–sierpień), przeprowadziliśmy badania ubóstwa energetycznego na Mazowszu. Jest to jeden z rodzajów ubóstwa, który wyraźnie wpływa na dobrobyt gospodarstw domowych, a który dotąd nie był wystarczająco zbadany i opisany. Badania realizowano w ramach projektu pn. „Przeprowadzenie badania przyczyn ubóstwa energetycznego w województwie mazowieckim” wraz z opracowaniem raportu (diagnozy) (nr projektu 1/MCPS/05/2023/B/BS), a jego zasadniczym efektem jest dokument pt. „Diagnoza przyczyn ubóstwa energetycznego w województwie mazowieckim”.

Głównym celem projektu badawczego było określenie skali ubóstwa energetycznego w województwie mazowieckim wraz z charakterystyką tego zjawiska. Zidentyfikowano i poddano analizie czynniki, które w największym stopniu determinują ubóstwo energetyczne. Diagnoza składa się z 10 komponentów badawczych. Tworzą one obraz postrzegania sytuacji energetycznej mieszkańców województwa mazowieckiego oraz osób otrzymujących pomoc społeczną. Wskazują także uwarunkowania poszczególnych wymiarów deprywacji energetycznej, stopień zaspokojenia potrzeb energetycznych oraz prezentują stanowisko respondentów na temat form pomocy wykorzystywanych w jej zwalczaniu.

**Rys. 2.** Komponenty diagnozy ubóstwa energetycznego

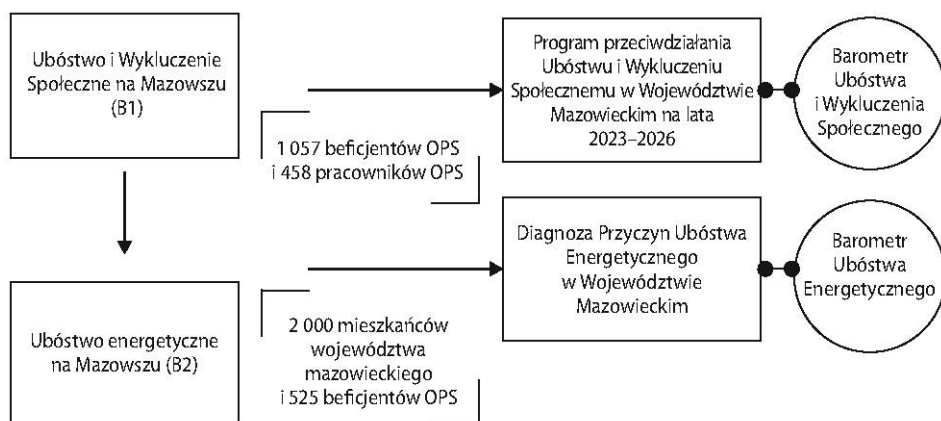


Źródło: opracowanie własne.

W projekcie dotyczącym ubóstwa energetycznego zrealizowano reprezentatywne badania wśród mieszkańców we wszystkich powiatach województwa mazowieckiego oraz badania beneficjentów ośrodków pomocy społecznej (rys. 2). Badanie mieszkańców w województwie mazowieckim zrealizowano na próbie 2 000 osób, wykorzystując technikę badawczą CAWI i CATI. Przeprowadzono także badanie beneficjentów ośrodków pomocy społecznej, które obejmowało próbę 625 osób przy wykorzystaniu techniki PAPI oraz indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI). Badania zrealizowano we wszystkich powiatach województwa mazowieckiego.

Syntetyczne podsumowanie informacji o realizowanych badaniach dotyczących ubóstwa i ubóstwa energetycznego znajduje się poniżej – rys. 3.

**Rys. 3.** Badania ubóstwa zrealizowane przez IRWiR PAN



Źródło: opracowanie własne.

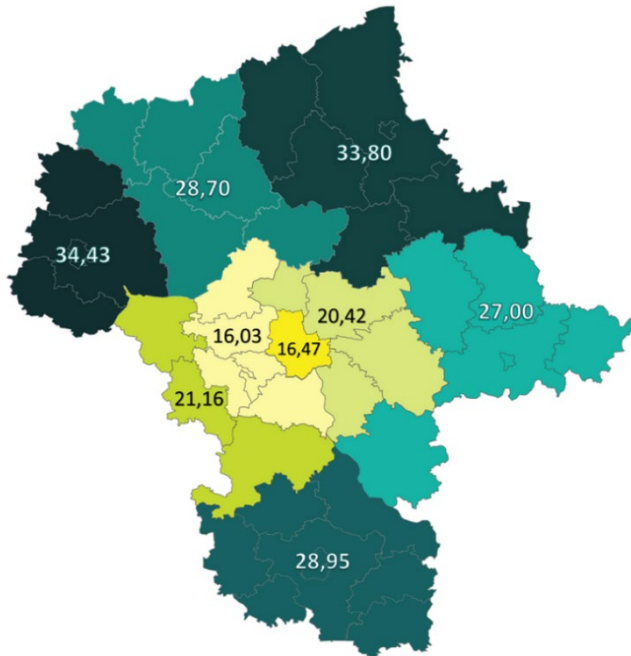
### **Wyniki badań dotyczących ubóstwa i wykluczenia społecznego w województwie mazowieckim**

W województwie mazowieckim w 2021 r. w ramach zadań własnych i zleconych ogółem przyznano 22,3 świadczenia w przeliczeniu na 1 000 osób. Można zauważyć zróżnicowanie w liczbie świadczeń według regionów:

- (a) w warszawskim stołecznym na 1 000 mieszkańców wsparty jest 17,2 osób;
- (b) w mazowieckim regionalnym to 29,3 osób. Zróżnicowanie to widoczne jest także w podregionach Mazowsza (ryc. 1).

Największa liczba świadczeń udzielana jest w podregionach płockim (34,4) i ostrołęckim (33,8), najmniejsza zaś w warszawskim zachodnim (16,0) i w Warszawie (16,5).

**Ryc. 1.** Rzeczywista liczba rodzin objętych pomocą społeczną w 2021 r. w podregionach województwa mazowieckiego (na 1 000 mieszkańców)

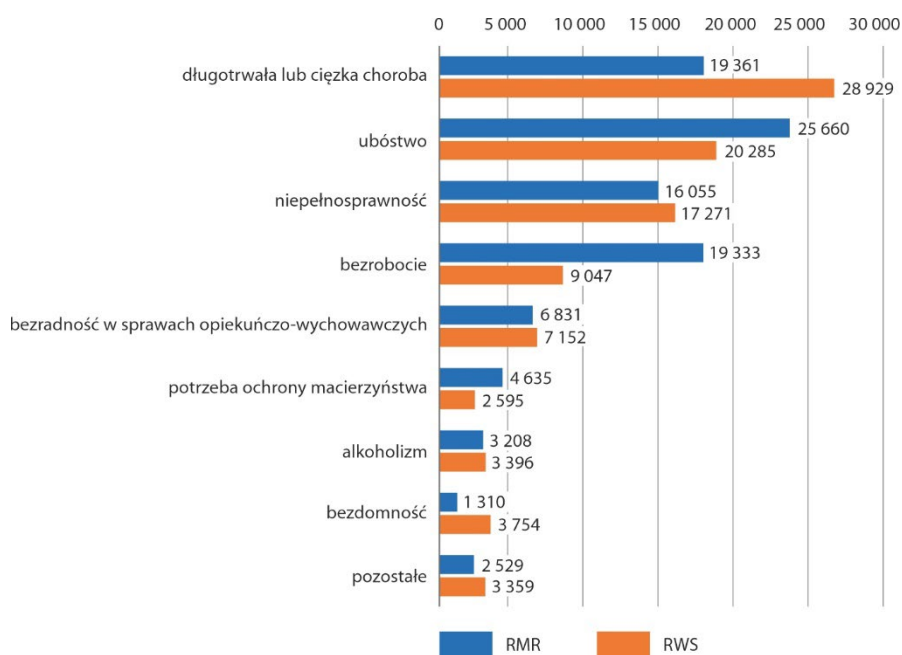


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MCPS.

Do najczęstszych powodów przyznawania świadczeń pomocy społecznej należy długotrwała lub ciężka choroba oraz ubóstwo. Pierwsza z tych przyczyn była częściej odnotowywana w regionie warszawskim stołecznym, druga – w regionie mazowieckim. W RMR<sup>1</sup> nadal istnieje większy (niż w RWS<sup>2</sup>) problem z bezrobociem – świadczy o tym to, że tutaj ponad dwukrotnie częściej udzielano pomocy ze względu na bezrobocie. Najmniej świadczeń w obydwu regionach oraz we wszystkich powiatach Mazowsza przyznano ze względu na bezdomność (wykr. 1).

<sup>1</sup> Region Mazowiecki Regionalny.

<sup>2</sup> Region Warszawski Stołeczny.

**Wykr. 1.** Liczba rodzin według powodów przyznawania pomocy społecznej w 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MCPS.

Bezpośrednim odzwierciedleniem trudnej sytuacji respondentów jest ubóstwo subiektywne. Umożliwia ono określenie poziomu niezaspokojenia potrzeb z punktu widzenia samych zainteresowanych. Odnosi się do odczuć i aspiracji dotyczących ekonomicznej kondycji gospodarstw domowych badanych (Tarkowska, 2012; Życzyńska-Ciołek, 2014). Rozpoznanie ubóstwa subiektywnego w badaniu z 2022 r. było możliwe na podstawie wskazań beneficjentów pomocy społecznej odnoszących się do możliwości realizacji ich potrzeb, co określa wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej (SMSD<sup>3</sup>). Miara ta wskazuje odsetek osób doświadczonych wymuszonym brakiem siedmiu z 13 potrzeb, które przeciętny człowiek uważa za pożądane lub wręcz niezbędne do życia (sześć z nich związanych jest z jednostką i siedem z gospodarstwem domowym).

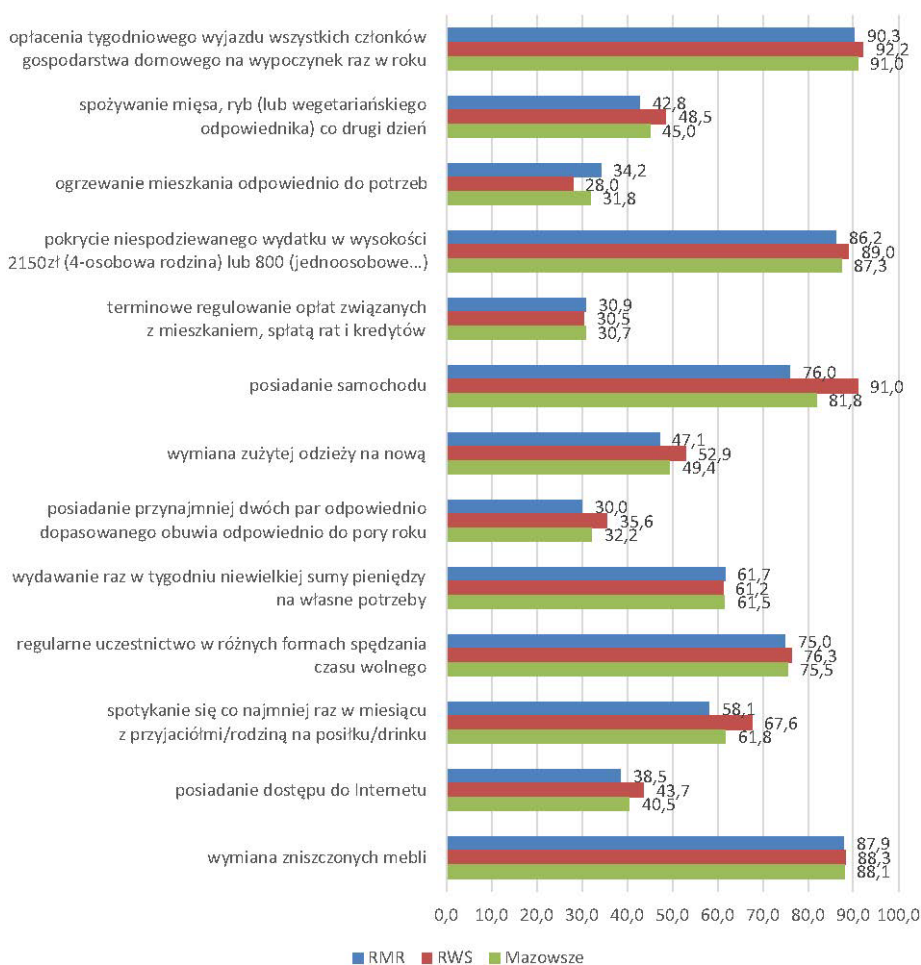
Wśród 13 potrzeb SMSD (wykr. 2) często niemożliwymi do spełnienia były te związane z opłaceniem tygodniowego wyjazdu całej rodziny na urlop. Dla blisko dziesięciu na dziesięciu respondentów dużą trudność stanowiła wymiana zniszczonych mebli na nowe. Z odpowiedzi wynika, że powyżej oczekiwań i możliwości realizacji potrzeb

<sup>3</sup> *Severe material and social deprivation rate* – wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej. Określa on brak możliwości realizacji 7 z 13 niezbędnych potrzeb, które przeciętny człowiek uważa za pożądane lub wręcz niezbędne do życia (6 związanych z jednostką i 7 związanych z gospodarstwem domowym).

znajdowały się także takie czynności, jak opłacenie niespodziewanego wydatku czy posiadanie samochodu.

Najrzadziej ankietowani wskazywali na brak możliwości terminowego regulowania opłat związanych z mieszkaniem, spłatą kredytu i rat, trudności ogrzania mieszkania odpowiednio do potrzeb oraz posiadania przynajmniej dwóch par odpowiednio dopasowanego do pory roku obuwia. Wskazania te w odpowiedziach badanych pojawiały się relatywnie najrzadziej, jednak nadal dotyczą one jednej trzeciej ankietowanych beneficjentów pomocy społecznej na Mazowszu. Wskazane tu potrzeby, jak choćby te związane z ciepłem, żywnością czy ubraniem, są niezbędne do podstawowego funkcjonowania. Czyni je to niezastępowalnymi i koniecznymi do utrzymywania na minimalnym poziomie, aby możliwa była realizacja potrzeb o niższym priorytecie niż podtrzymanie życia i zdrowia.

Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej (SMSD) nie jest wrażliwy terytorialnie, a różnice między regionami Mazowsza są niewielkie. Największa różnica dotyczyła posiadania samochodu – według wskazań ankietowanych 76% z regionu mazowieckiego nie posiadało samochodu, podczas gdy w warszawskim stołecznym samochodzie nie miał jeden na dziesięciu badanych. Odmienności występowały także w możliwości spotkania się z przyjaciółmi raz w miesiącu na drinka lub obiad. W tym przypadku mieszkańcy Regionu Mazowieckiego robili to znacznie częściej niż – mający potencjalnie lepszy dostęp do miejsc spotkań – mieszkańcy Regionu Warszawskiego Stołecznego.

**Wykr. 2.** Subiektywna realizacja potrzeb (na podstawie wskaźnika SMSD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników projektu pt. „Przeprowadzenie badania przyczyn ubóstwa w województwie mazowieckim na podstawie przygotowanego raportu metodologicznego oraz opracowanie Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu w województwie mazowieckim na lata 2023–2026”.

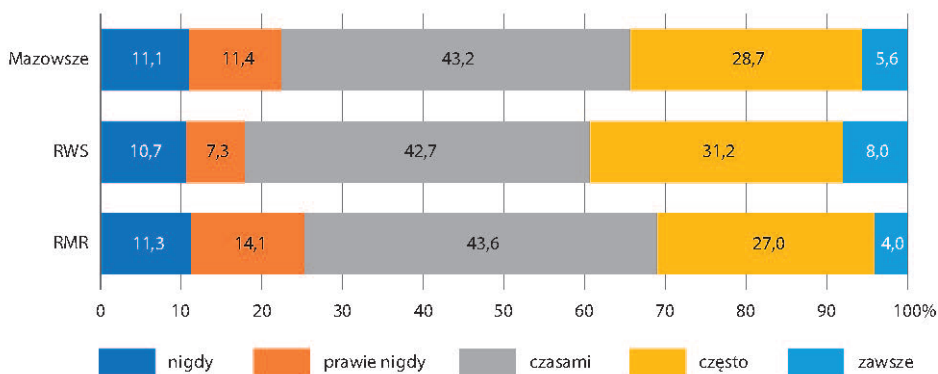
Z ubóstwem subiektywnym związane są opinie badanych obrazujące sytuację materialną ich gospodarstw domowych. Wyniki badań zrealizowanych w 2022 r. wskazują, że aż 33,1% beneficjentów nie mogło „wiązać końca z końcem”<sup>4</sup>, a dla kolejnych 32,4% możliwe było to odpowiednio z dużym trudem, 29,0% deklaroowało utrudnienia w realizacji potrzeb. Wyłaniający się, nieoptymistyczny, obraz sytuacji beneficjentów pomocy społecznej na Mazowszu syntetycznie podsumowuje ocena sytuacji material-

<sup>4</sup> Subiektywna opinia gospodarstwa dotycząca braku możliwości „wiąznia końca z końcem”.

nej ankietowanych. Co trzeci badany (33,0%) deklarował, że jego sytuacja materialna była zła. Niemal tyle samo (31,7%) ankietowanych swoją sytuację określało jako zdecydowanie złą. Odnotować należy, że odpowiedzi badanych w tym zakresie były zróżnicowane w regionach. Jako gorszą swoją sytuację określają badani z regionu warszawskiego stołecznego – w sumie 72,9% ankietowanych w RWS określiło ją jako złą i zdecydowanie złą. Dla porównania, w regionie mazowieckim odpowiedzi takich udzieliło nie więcej niż 59,5% respondentów.

Subiektywne poczucie ubóstwa różni się w zależności od tego, w jaki sposób zadaje się pytania. W przypadku wprost zadanego pytania o życie w biedzie („Czy kiedykolwiek (w życiu) znajdował(a) się Pan(i) w sytuacji, którą można uznać „za życie w biedzie?”) odsetek subiektywnie ubogich zmienia się w porównaniu z mniej bezpośrednimi pytaniami, pomimo dużego tematycznego podobieństwa. Zgodnie z deklaracjami ponad 3/4 respondentów odczuwa, że żyje w biedzie (suma odpowiedzi „zawsze”, „często” i „czasami”).

**Wykr. 3.** Częstotliwość subiektywnego odczuwania biedy wśród beneficjentów pomocy społecznej w województwie mazowieckim



Źródło: opracowanie własne.

Permanentnie ten stan dotyka 5,6% badanych; 28,7% doznaje go często, a 43,2% czasami. W badanej grupie 11,1% zadeklarowało, że nigdy nie odczuwała biedy. Należy podkreślić, że częstotliwość postrzegana jest subiektywnie. Odczucia biedy różnią się między regionami. W większym stopniu odczuwają ją mieszkańcy RWS. Wynika to chociażby z innych aspiracji i oczekiwań względem życia.

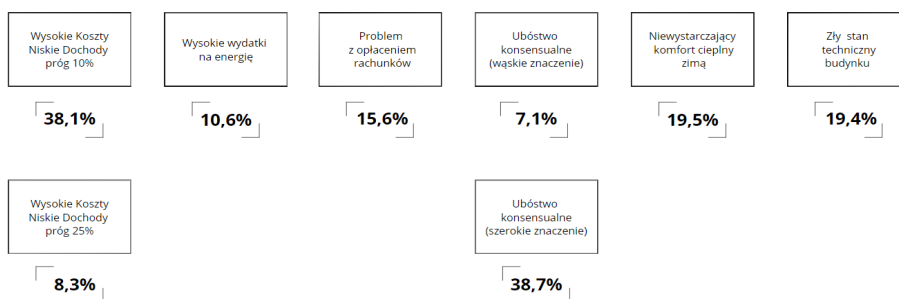


## Wyniki badań dotyczących ubóstwa energetycznego w województwie mazowieckim

Szczególnym rodzajem ubóstwa, któremu chcieliśmy się przyjrzeć w kolejnym roku, było ubóstwo energetyczne. Pomimo tego, że deprivacja potrzeb energetycznych dotyczy w największym stopniu osoby ubogie (na co zwracają uwagę wyniki badań z 2022 r.), to może ona dotyczyć całego społeczeństwa. Na ogół przyjmuje się, że to właśnie osoby ograniczające swoje potrzeby do minimum i nierealizujące wszystkich niezbędnych potrzeb życiowych są najbardziej narażone na doświadczanie różnych form, przejściowo lub stale, ubóstwa. Ubóstwo energetyczne jest zróżnicowane zarówno w przestrzeni, jak i ze względu na czynniki techniczne i społeczno-ekonomiczne<sup>5</sup>.

Z badań wynika, że odsetek osób dotkniętych ubóstwem energetycznym na Mazowszu w 2023 r. wahał się od 7,1 do 38,1% całości społeczeństwa, w zależności od przyjętego wskaźnika pomiaru ubóstwa. Warto zaznaczyć, że tak zróżnicowana perspektywa wynika z istnienia wielu różnych miar oceny ubóstwa energetycznego. Mimo że różnych wymiarów ubóstwa energetycznego nie należy utożsamiać ze sobą, to z badań wynika, że rdzeń grupy jest podobny. Dlatego też, różne wskaźniki pomiaru ubóstwa energetycznego powinny być traktowane jako wzajemnie uzupełniające się, a nie alternatywne. Takie wielowymiarowe podejście pozwala lepiej zrozumieć i ocenić złożoność problemu ubóstwa energetycznego oraz dostosować odpowiednie rozwiązania do różnych kontekstów i potrzeb społeczności.

**Rys. 4.** Ubóstwo energetyczne w województwie mazowieckim w 2023 r. według różnych metod pomiaru<sup>6</sup>



Źródło: opracowanie własne.

<sup>5</sup> Do czynników technicznych zaliczyć można przede wszystkim stosowane źródła ciepła, rodzaj i stan zamieszkiwanego budynku. Do podstawowych czynników społeczno-ekonomicznych różnicujących grupy szczególnie narażone na ubóstwo energetyczne należą: wiek, liczba osób w gospodarstwie domowym i źródło utrzymania.

<sup>6</sup> Miary te zostały szczegółowo omówione w „Diagnozie przyczyn ubóstwa energetycznego w województwie mazowieckim” dostępnej na stronie internetowej MCPS: <https://mcps.com.pl/badania-spoeczne/badania-przeprowadzone-przez-wydzial-ds-badan-spoecznych-obszernosc-integracji-spoecznej/>.

Według danych GUS (2021) można zaobserwować relatywnie nieduże różnice pomiędzy miarami ubóstwa energetycznego dla całego kraju i dla województwa mazowieckiego. W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na wybranych, często wykorzystywanych w analizach intuicyjnie kojarzonych z omawianym zjawiskiem, wskaźnikach ubóstwa energetycznego. Należą do nich:

- 1) wskaźnik *wysokie koszty, niskie dochody* (próg 25%);
- 2) problemy z opłaceniem rachunków;
- 3) zadłużenia w opłatach za energię.

W 2021 r. w Polsce zagrożonych ubóstwem energetycznym według miary LIHC<sup>7</sup> (*wysokie koszty, niskie dochody*) było 10,5% mieszkańców, natomiast w województwie mazowieckim wskaźnik ten wyniósł 10,3% (wykr. 4).

**Wykr. 4.** Wskaźniki ubóstwa energetycznego w województwie mazowieckim



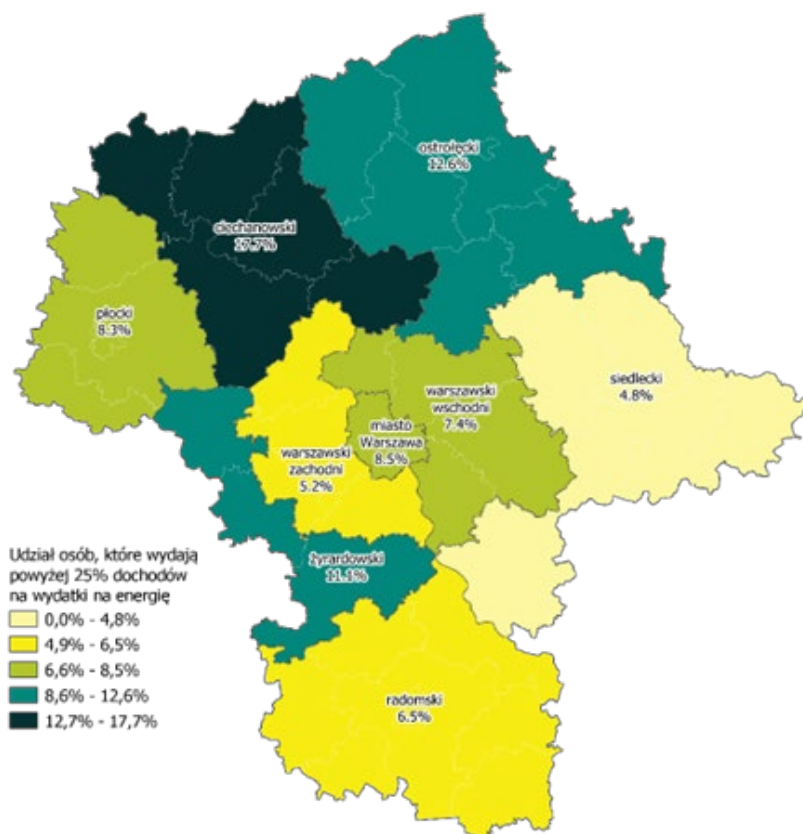
Źródło: GUS (Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2021 r.).

Podobieństwa między całym krajem a Mazowszem można zaobserwować, analizując wskaźnik 2M (podwójna mediana wydatków na energię), w tym przypadku udział zagrożonych ubóstwem energetycznym wynosi 18,8% w Polsce i 18,7% w województwie mazowieckim.

Trudna sytuacja materialna może być jednocześnie kluczowym czynnikiem występowania zjawiska ubóstwa energetycznego, jak i może je wyraźnie pogłębiać. Ilustracją tego są dane obrazujące odsetek dochodów przeznaczanych na wydatki związane z energią – tutaj skoncentrujemy się tylko na ich najwyższych wartościach, tj. przekraczających 1/4 wszystkich dochodów.

<sup>7</sup> Wskaźnik LIHC – oznaczający niskie dochody, wysokie wydatki na energię – pozwala określić, czy gospodarstwa domowe ponoszą zbyt wysokie wydatki na energię w porównaniu do dochodów, jeśli przyjmuje wartość powyżej 10%, wtedy dane gospodarstwo można uznać za ubogie energetyczne. W prowadzonych badaniach brano pod uwagę 2 progi wskaźnika LIHC – 10 i 25%.

**Ryc. 2.** Udział osób przeznaczających na wydatki na energię powyżej 25% dochodów według podregionów (zastosowano naturalne przedziały Jenksa)



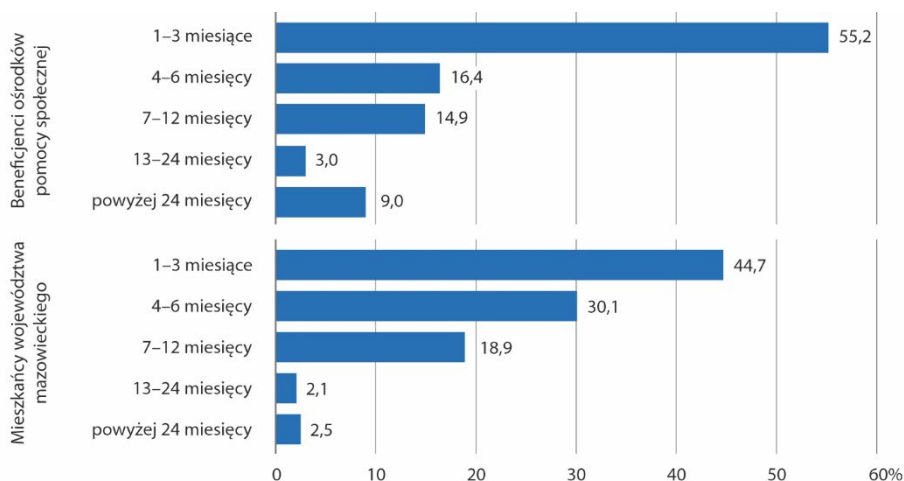
Źródło: opracowanie własne.

W województwie mazowieckim udział osób przeznaczających na wydatki związane z energią powyżej 25% dochodów jest zróżnicowany. Najwięcej badanych deklarujących takie podejście było w podregionie ciechanowskim, najmniej – blisko czterokrotnie – w podregionie siedleckim (ryc. 2).

Drugim stosowanym wskaźnikiem do mierzenia skali ubóstwa energetycznego jest subiektywna ocena trudności w pokryciu opłat za energię. Mieszkańcy RWS w mniejszym stopniu deklarują trudności w pokryciu opłat za energię od mieszkańców RMR. W najmniejszym stopniu mieszkańcy podregionu żyrardowskiego (ok. 8%) deklarują trudność w opłacie rachunku za ogrzewanie. Najczęściej trudność tę deklarują mieszkańcy podregionu ciechanowskiego – dotyczy ona niemal co piątego mieszkańca.

W przypadku większości podregionów mieszkańcy deklarują większe trudności w opłacie rachunków za gaz niż za prąd. W województwie mazowieckim od 9% (podregion warszawski wschodni) do niemal 25% (podregion płocki) mieszkańców ma trudności z zapłaceniem rachunku za gaz. Utrudnienia w opłacie rachunków za energię elektryczną występują najczęściej w podregionach siedleckim i ostrołęckim i dotyczą niemal 1/4 ich mieszkańców. Najmniejszą trudność deklarują mieszkańcy podregionów żyrardowskiego i warszawskiego wschodniego (ok. 10% mieszkańców).

**Wykr. 5.** Okres zadłużenia w opłatach za energię wśród badanych mieszkańców województwa mazowieckiego



Źródło: opracowanie własne.

Mieszkańcy województwa mazowieckiego za energię są zadłużeni głównie w okresie od 1 do 3 miesięcy – jest to niemal połowa wszystkich deklarowanych nieopłaconych rachunków (wykr. 5). Zadłużenia w dłuższym okresie niż rok deklarowało mniej niż 5% gospodarstw domowych. Udział beneficjentów pomocy społecznej zadłużonych za opłaty za energię jest ponad czterokrotnie większy niż w przypadku mieszkańców (wynosi niemal 12% w RWS i 10% w RMR). W przypadku grupy beneficjentów zadłużeni są w większym stopniu mieszkańcy RWS. Ponad 50% deklarowanych zadłużeń jest za okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Powyżej roku za energię zadłużonych jest 12% beneficjentów. Zarówno grupa mieszkańców, jak i beneficjentów jest relatywnie rzadko zadłużona za energię w porównaniu z innymi powodami zobowiązań. Opłacanie rachunków za energię ma wysoki priorytet, a nawet osoby najuboższe pokrywają wszystkie rachunki, co może oznaczać rezygnację ze spełniania innych potrzeb, żeby zapobiec ewentualnej przerwie w dostawie. Pomimo relatywnie rzadkiego

występowania zadłużenia za energię, deprywacja potrzeb energetycznych zachodzi również w innych wymiarach.

## Wnioski

Badania przeprowadzone w 2022 r. w ramach projektu pn. „Przeprowadzenie badania przyczyny ubóstwa w województwie mazowieckim na podstawie przygotowanego raportu metodologicznego oraz opracowanie Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu w województwie mazowieckim na lata 2023–2026” pozwoliły na szczegółowe scharakteryzowanie obrazu sytuacji osób korzystających ze wsparcia pomocy społecznej. Analizie poddano także poszczególne typy ubóstwa oraz możliwość zaspokajania potrzeb przez beneficjentów pomocy społecznej. Do najważniejszych wniosków płynących z tych analiz należy zaliczyć ten wskazujący, że problemy z realizacją potrzeb deklarowało średnio 2/3 ankietowanych. Ich odsetek znacząco wzrastał (do ok. 90%), gdy pytano o możliwość realizacji takich potrzeb, jak wy-poczynek czy wymiana mebli. Jednocześnie wśród ankietowanych była duża grupa osób – sięgająca nawet 1/3 – która miała problemy z zaspokojeniem potrzeb niższego rzędu, związanych z ogrzewaniem, terminowym opłacaniem należności. O trudnościach w realizacji różnych potrzeb świadczyły także wskazania badanych o ich sytuacji materialnej – dla znacznej większości (w sumie nawet 94,4%<sup>8</sup>) spełnianie ich potrzeb było niemożliwe ze względu na brak możliwości „wiązanania końca z końcem” lub istnienie innych trudności w tym względzie. Ten subiektywny próg biedy określony jako możliwość „wiązanania końca z końcem” traktować należy jako cel, a nie punkt wyjścia dla uświadomionego poczucia biedy.

Z kolei analizy przeprowadzone w 2023 r. w ramach projektu pt. „Przeprowadzenie badania przyczyn ubóstwa energetycznego w województwie mazowieckim wraz z opracowaniem raportu (diagnozy)” pozwoliły na określenie skali i scharakteryzowanie zjawiska ubóstwa energetycznego na Mazowszu. Co ważne, w badaniach tych badano zarówno beneficjentów pomocy społecznej, jak i innych – niekorzystających ze świadczeń pomocy społecznej – mieszkańców Mazowsza. Przywołane tu wyniki analiz dotyczyły drugiej grupy, aby zwrócić uwagę, że zjawisko ubóstwa energetycznego, choć jest jednym z wymiarów ubóstwa, może dotyczyć takich osób, które nie są określone jako ubogie. Zaprezentowane wyniki wskazują na to, że udział osób dotkniętych ubóstwem energetycznym na Mazowszu waha się od 0,8% dla osób, które nie mogą opłacać rachunków za energię w terminie, do 18,7% w przypadku wskaźnika 2M (podwójna mediana wydatków na energię). Najwięcej osób na Mazowszu, które deklarują, że muszą oszczędzać energię, jest wśród osób wykorzystujących ogrzewanie

<sup>8</sup> Suma osób, które nie mogły „wiązać końca z końcem” (33,1%), które robią to z trudem (32,4%) oraz które wskazywały na utrudnienia w tym zakresie (29,0%).

elektryczne oraz tych ogrzewających się drewnem i węglem. Odnotujemy także, że badani mieszkańcy województwa deklarują większe trudności w opłacie rachunków za gaz niż za prąd.

## Rekomendacje

Wspieranie osób ubogich w realizacji ich potrzeb wymaga zrozumienia ich sytuacji i podjęcia różnorodnych działań, które pomogą poprawić ich warunki życia. Kluczowe jest zapewnienie możliwości realizacji podstawowych potrzeb, takich jak jedzenie, zakwaterowanie, odzież. Wobec osób korzystających z pomocy społecznej należy rozważyć wdrożenie programów wsparcia finansowego lub socjalnego, aby wspomóc je w pokryciu kosztów podstawowych potrzeb (w tym np. kosztów energii) i uchronić przed pogłębianiem ubóstwa. Osoby te wykazują bowiem większe trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb (w tym potrzeb energetycznych). Niezbędna jest także realizacja inicjatyw, które umożliwiają osobom ubogim zdobycie niezależności. W tym aspekcie kluczowe może być wprowadzanie nowych rozwiązań społecznych, które prowadzić będą do zmniejszenia nierówności społecznych poprzez promowanie sprawiedliwości społecznej i realizacji polityk publicznych, które skupiają się na eliminowaniu ubóstwa.

W zakresie przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu natomiast szczególnie ważne jest prowadzenie regularnych pomiarów. Wyniki przeprowadzonych badań można zdefiniować jako opis stanu wyjściowego powyższego problemu. Należy regularnie prowadzić pomiary dotyczące tego zjawiska i/lub umożliwić analizę danych w oparciu o informacje pozyskiwane zarówno od mieszkańców niekorzystających ze wsparcia pomocy społecznej, jak i beneficjentów pomocy społecznej.

Działania mające na celu wyjście z trudnej sytuacji, zarówno w kontekście zjawiska ubóstwa i wykluczenia, jak i ubóstwa energetycznego, należy koncentrować wokół grup, które są na nie najbardziej narażone, oraz na osobach znajdujących się w stanie pogłębianego ubóstwa materialnego i energetycznego.

## Bibliografia

- Energy Poverty Advisory Hub. (2021). *Walka z ubóstwem energetycznym poprzez działania lokalne – Inspirujące przypadki z całej Europy*. [https://energy-poverty.ec.europa.eu/system/files/2022-02/EPAH\\_inspiring%20cases%20from%20across%20Europe\\_report\\_PL.pdf](https://energy-poverty.ec.europa.eu/system/files/2022-02/EPAH_inspiring%20cases%20from%20across%20Europe_report_PL.pdf).
- EAPN (2024). *Poverty Watch 2024. Monitoring ubóstwa i polityki społecznej przeciw ubóstwu w Polsce 2023–2024*. Warszawa.
- Golinowska, S. (1996). *Polityka społeczna w latach 1994–1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*. IPiSS.
- Golinowska, S. (2018). *Modele polityki społecznej*. Fundacja Batorego.

- Kalinowski, S. (2015). *Poziom życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kalinowski, S., Łuczka-Bakuła, W. (2007). *Ubóstwo ludności wiejskiej województwa wielkopolskiego*. Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego.
- Kalinowski, S., Łuczak, A., Szczygieł, O., Klimkowski, S., Wojciechowska, A., Komorowski, Ł. (2022). *Diagnoza do przygotowania Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu w województwie mazowieckim na lata 2023–2026*. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Kalinowski, S., Łuczak, A., Zwęglińska-Gałecka, D., Paczek, B., Szczygieł, O., Wojciechowska, A. (2023). *Diagnoza przyczyn ubóstwa energetycznego w województwie mazowieckim*. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Kurowska, A. (2008). *Skąd się bierze bieda?* Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Morus, T. (1954). *Utopia*. PAX.
- Sedefoğlu, G., Dudek, H. (2024). Material and social deprivation in the European Union: Country-level analysis. *Journal of Scientific Papers Economics and Sociology*, vol. 17, no 1.
- Szarfenberg, R. (2012). *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce – pomiar, wyjaśnianie, strategie przeciwdziałania*. Fundacja im. Friedricha Eberta. <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/uiws2012a.pdf>.
- Szarfenberg, R. (2018). *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*. <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/umiws.pdf>.
- Szukalski, P., Wiktorowicz, J. (red.). (2023). *Nowi biedni emeryci*. t. I, IPiSS. <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom-1.pdf>.
- Szukalski, P., Zalewski, D. (red.). (2023). *Nowi biedni emeryci*. tom II, IPiSS, [https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom\\_2.pdf](https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom_2.pdf).
- Tarkowska, E. (2012). *Subiektywny wymiar ubóstwa*. W: H. Kubiak (red.), *Polska bieda w świetle Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym*. Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 120–138.
- Zwęglińska-Gałecka, D., Szczygieł, O. (2023). Suburbanization of poverty? Analysis of attitudes of social assistance beneficiaries in rural areas of the Masovian Voivodeship. *Social Policy Issues*, 1–24.
- Życzyńska-Ciołek, D. (2014). *Ubóstwo. Subiektywne postrzeganie sytuacji materialnej i wskaźniki obiektywne – zmiany w czasie*. [https://polpan.org/wp-content/uploads/2014/05/POLPAN\\_raport\\_Ubostwo.pdf](https://polpan.org/wp-content/uploads/2014/05/POLPAN_raport_Ubostwo.pdf).

# Wpływ europejskiej polityki spójności na konkurencyjność województwa warmińsko-mazurskiego – studium przypadku skuteczności polityk publicznych

Paweł Janukowicz<sup>a</sup>

**Streszczenie.** Celem artykułu było zbadanie, czy realizacja europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2007–2019 wpłynęła na wzrost konkurencyjności województwa warmińsko-mazurskiego na tle innych regionów Polski. W oparciu o wskaźniki obrazujące konkurencyjność regionu jako miejsca, w którym warto mieszkać i prowadzić działalność gospodarczą, wykorzystując metodę uporządkowania liniowego Hellwiga, przygotowano syntetyczny wskaźnik konkurencyjności regionów w 2007 i 2019 r. Różnica pomiędzy wartościami syntetycznego wskaźnika konkurencyjności na poziomie regionalnym w 2007 i 2019 r. pozwoliła ocenić, jak zmieniła się konkurencyjność województwa warmińsko-mazurskiego na tle innych regionów Polski. Następnie powyższy wskaźnik skorelowano i poddano analizie regresji z wartością środków unijnych na mieszkańca. Badania wykazały, że w latach 2007–2019 nie stwierdzono statystycznego związku pomiędzy zmianami poziomu konkurencyjności województwa warmińsko-mazurskiego a skalą wydatkowania środków unijnych w przeliczeniu na mieszkańca w tym regionie, gdyż wpływ środków unijnych na wzrost konkurencyjności był ograniczony.

**Słowa kluczowe:** europejska polityka spójności, konkurencyjność regionów, rozwój regionalny, polityki publiczne

## The impact of European cohesion policy on the competitiveness of the Warmian-Masurian Voivodship – a case study of the effectiveness of public policies

**Abstract.** The article aimed to investigate whether the implementation of the European cohesion policy in Poland from 2007 to 2019 has influenced the competitiveness growth of the Warmian-Masurian Voivodship compared to other Polish regions. Based on indicators illustrating the competitiveness of the region as a place where it is worth living and conducting business activity, based on the method of linear ordering by Hellwig, a synthetic indicator of the competitiveness of regions in 2007 and 2019 was prepared. The difference between the values of the synthetic indicator of regional competitiveness in 2007 and 2019 enabled an assessment of how the competitiveness of the Warmian-Masurian Voivodship changed as compared to other Polish regions. Subsequently, the above-mentioned indicator was correlated and subjected to a regression analysis with the value of EU funds per capita. Research has shown that from 2007 to 2019 there was not any statistical relationship between the changes in the level of competitiveness of the Warmian-Masurian Voivodship and the scale of spending EU funds per capita in this region, because the impact of EU funds on an increase of competitiveness was limited.

**Keywords:** European cohesion policy, regional competitiveness, regional development, public policies

---

<sup>a</sup> ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1133-1005>.



## Wprowadzenie

Konkurencja, obok własności prywatnej oraz swobodnego kształtowania się cen, jest jednym z filarów gospodarki rynkowej występującym w życiu ekonomicznym na wielu różnych płaszczyznach. Producenci zabiegają bowiem o względy konsumentów, rywalizując przy tym z innymi producentami, pracownicy konkurują natomiast o zdobycie jak najlepszego miejsca pracy, a pracodawcy starają się pozyskać do swoich przedsiębiorstw najbardziej wartościowych pracowników, rywalizując w ten sposób z innymi zatrudniającymi (Kaczmarek, 2017).

Obecnie konkurują nie tylko podmioty gospodarcze, ale też jednostki terytorialne, do których zalicza się między innymi regiony. Tak jak współzawodnictwo między przedsiębiorstwami rozgrywa się o klientów i poszerzenie rynków zbytu, tak rywalizacja między regionami toczy się o przychylność mieszkańców, turystów, inwestorów i dostęp do środków publicznych (Krakowiak-Bal, 2019). We współczesnym świecie zarówno podmioty gospodarcze, jak i jednostki terytorialne powinny zatem odznaczać się wysoką konkurencyjnością, którą najogólniej można rozumieć jako umiejętność sprostania rywalizacji ze strony konkurentów (Wosiek, 2016). Przejawem wysokiej konkurencyjności regionu jest natomiast uzyskanie korzystniejszych efektów w rozwoju społeczno-gospodarczym w stosunku do innych regionów. W ten sposób dany obszar osiąga przewagę będącą następstwem procesu współzawodnictwa (Czyżewska, 2012).

Wzrost konkurencyjności regionów jest jednym z głównych celów działań Unii Europejskiej (European Commission, 2014). Ma to przede wszystkim odzwierciedlenie w europejskiej polityce spójności, której celem jest wyrównanie warunków ekonomicznych, społecznych i terytorialnych we wszystkich regionach Wspólnoty. Europejska polityka spójności zakłada także zwiększanie konkurencyjności na poziomie regionalnym, co w konsekwencji ma prowadzić do ogólnego wzrostu konkurencyjności całej Unii Europejskiej na rynkach międzynarodowych (Hübner, 2009).

Celem niniejszego artykułu jest próba ustalenia, czy realizacja europejskiej polityki spójności w województwie warmińsko-mazurskim, tj. wydatkowanie funduszy unijnych, wpłynęła na zwiększenie konkurencyjności Warmii i Mazur w stosunku do innych polskich województw. Analiza objęła lata 2007–2019. Rok 2007 był bowiem pierwszym rokiem wdrażania perspektywy budżetowej UE 2007–2013, kiedy to do polskich regionów napłynęły fundusze unijne i możliwa stała się realizacja regionalnych programów operacyjnych, które są bezpośrednio zarządzane i wdrażane przez samorządy województw. Rok 2019 był natomiast ostatnim okresem poprzedzającym pandemię koronawirusa, która istotnie wpłynęła na gospodarkę i znacząco zmieniła zachowania konsumenckie i biznesowe. Tym samym rok 2019 stanowi ostatni punkt odniesienia, dla którego wartości wskaźników ekonomicznych nie zostały zaburzone na skutek pandemii.

## Konkurencyjność w wymiarze regionalnym

Konkurencyjność na poziomie regionalnym oznacza osiągnięcie przewagi społeczno-gospodarczej jednego regionu nad innymi (Gierańczyk i in., 2018). W polskich realiach za region przyjmuje się województwo, którego specyficzne cechy umożliwiają kreowanie i wykorzystanie wewnętrznego potencjału rozwojowego (Ignasiak-Szulc i Jaźwiński, 2015). Województwa są jednocześnie głównymi podmiotami europejskiej i krajowej polityki regionalnej (Pasternak, 2016).

Współcześnie konkurencyjność regionów nie stanowi wyłącznie obszaru dociekań akademickich, ale jest także przedmiotem działań praktycznych. Obecnie regiony odgrywają coraz większą rolę w życiu gospodarczym, będąc jednocześnie pełnoprawnymi uczestnikami gry rynkowej i procesu konkurencji (Sánchez i in., 2019). Ponadto władze centralne (europejskie i krajowe) przekazują część swoich kompetencji samorządom wojewódzkim, dzięki czemu władze regionalne mogą prowadzić autonomiczną politykę gospodarczą. W konsekwencji regiony poprzez swój własny rozwój są w stanie kreować rozwój całego kraju (Bronisz, 2013).

Pomimo iż proces konkurowania jest powszechnie dostrzegany i uznawany za istotny na poziomie regionalnym, brakuje jednej uniwersalnej definicji konkurencyjności regionu (Małachowski, 2015). Często jest ona rozumiana jako wypadkowa konkurencyjności firm działających na danym terenie. W ten sposób konkurencyjność regionu sprowadza się do umiejętności wytwarzania przez regionalnych przedsiębiorców dóbr i usług, które finalnie są oferowane na rynkach zewnętrznych. Tak pojmowana konkurencyjność wywodzi się z ujęcia mikroekonomicznego. Charakteryzuje ją przede wszystkim produktywność, którą odzwierciedla wartość towarów i usług wytworzonych w danym regionie w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Zwiększanie produktywności ma jednocześnie przyczynić się do wzrostu zatrudnienia oraz zwiększenia dochodów ludności, co w konsekwencji przekłada się na wysoką jakość życia mieszkańców (Ketels, 2016). Konkurencyjność regionu definiuje się również z perspektywy makroekonomicznej. Wówczas rozumie się ją jako zdolność do tworzenia w regionie wewnętrznych warunków umożliwiających zapewnienie wysokiego poziomu produkcji dóbr i usług, przy jednoczesnym podejmowaniu działań prowadzących do polepszenia warunków życia ludności. Tym samym konkurencyjność regionu przejawia się w zdolności do pozyskiwania i utrzymania w danym regionie podmiotów gospodarczych o dużym potencjale rynkowym, przy równoczesnym dbaniu o poprawę dobrobytu i poziomu życia mieszkańców (Storper, 1997).

Można jednak spotkać się z poglądem, iż konkurencyjność regionu nie jest ani pochodną konkurencyjności firm działających na danym terenie, ani pomniejszoną wersją gospodarki w skali makroekonomicznej. Podmioty gospodarcze przede wszystkim dążą do maksymalizacji zysku. Cele zapewnienia konkurencyjności regionów są

natomiast bardziej złożone i obejmują głównie utrzymanie i pozyskanie zasobów kapitału oraz zakładają podniesienie standardu życia mieszkańców (Łaźniewska i in., 2012).

Brak jednorodnej definicji konkurencyjności regionu niewątpliwie wynika z faktu, iż jest to zjawisko wieloaspektowe, a ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu warunkuje wiele różnorodnych czynników, takich jak: rozwój bazy ekonomicznej, działalność przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym obszarze, kreowanie innowacji, kapitał intelektualny, potencjał kulturowy, społeczny oraz środowiskowy itp. (Iammarino i in., 2017).

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, iż konkurencyjność regionu to zapewnienie atrakcyjnych i trwałych warunków do funkcjonowania przedsiębiorstw, a także życia i pracy mieszkańców regionu (por. Dijkstra i in., 2011). Definicja ta skupia się zatem na budowaniu korzystnego i trwałego środowiska umożliwiającego prowadzenie działalności gospodarczej, a także koncentruje się na zwiększeniu jakości życia i zapewnieniu wysokiego poziomu zatrudnienia wśród mieszkańców regionu.

Konkurencyjność regionu uwarunkowana jest wieloma różnymi czynnikami i stanowi wypadkową różnych potencjałów. Stąd też źródeł konkurencyjności na poziomie regionalnym upatruje się w tak różnorodnych zasobach, jak: nowoczesna struktura działalności gospodarczej; innowacyjność, w tym obecność szkół wyższych, instytucji i ośrodków naukowo-badawczych, zapewniających odpowiedni klimat intelektualny; istnienie infrastruktury otoczenia biznesu; dostępność komunikacyjna; wykwalifikowane zasoby siły roboczej; istnienie podstawowej infrastruktury społecznej i technicznej; dogodne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej i lokowania inwestycji zagranicznych; korzystne środowisko do kreowania przedsiębiorczości i powiązań sieciowych między firmami; sprzyjająca polityka regionalna oraz jakość rządzenia (Skórska, 2019). Chociaż czynniki kształtujące konkurencyjność regionu mogą mieć odmienne źródła, to ich wspólną cechą jest przyczynianie się do zapewnienia atrakcyjnych i trwałych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw oraz zagwarantowanie wysokiej jakości życia mieszkańcom. Nie sposób jednak wskazać uniwersalnego zbioru cech, które przesądzałyby o sukcesie w rywalizacji gospodarczej regionu i sprawdzałyby się w każdym czasie oraz w każdych okolicznościach i szerokości geograficznej (Dziemianowicz, 2008).

## **Europejska polityka spójności i jej implementacja w województwie warmińsko-mazurskim**

Od samego początku istnienia Unii Europejskiej regiony wchodzące w skład państw członkowskich charakteryzowały się odmienną konkurencyjnością i różnym poziomem rozwoju. Rozwarstwienie sytuacji społeczno-gospodarczej nie sprzyja jednak

kompleksowemu rozwojowi Wspólnoty, a tym samym koliduje z ideą integracji europejskiej. Z tego powodu do unijnej polityki sukcesywnie wprowadzano różne rozwiązania mające na celu wyrównywanie dysproporcji rozwojowych poszczególnych obszarów. Z czasem rozwiązania te przyjęły formę usystematyzowanych i precyzyjnie zaprojektowanych działań, które przeobraziły się w europejską politykę spójności (Pietrowski, 2018).

Głównym celem europejskiej polityki spójności jest konieczność podejmowania systemowych działań służących zmniejszaniu różnic rozwojowych oraz zwiększaniu konkurencyjności poszczególnych europejskich regionów (Murzyn, 2018). Dodatkowo dąży ona do wyrównywania ogólnej zamożności w najbiedniejszych regionach i krajach Unii Europejskiej do średniej wspólnotowej, a także zapewnienia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Dodatkowo polityka spójności pomaga regionom w pełni wykorzystać własne potencjały rozwojowe. Poprzez inwestycje w obszary o dużym potencjale wzrostu stara się ona także wzmocnić konkurencyjność i przyczynić się do wzrostu liczby pracujących (Leszkiewicz, 2012).

W latach 2007–2019, czyli w czasie całej perspektywy finansowej UE 2007–2013 oraz w ciągu sześciu lat okresu budżetowego 2014–2020, województwo warmińsko-mazurskie było niekwestionowanym liderem w skali kraju w absorpcji funduszy europejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca (tabl. 1). Na Warmii i Mazurach wartość unijnego wsparcia per capita wyniosła bowiem 14 834 zł, przy średniej krajowej kształtującej się na poziomie 10 374 zł. Wartość ta, którą odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim, stanowiła zatem 143,0% średniej ogólnopolskiej. Wynik ten uplasował województwo na pierwszym miejscu spośród wszystkich regionów w kraju. W dalszej kolejności najwyższe zaangażowanie środków UE per capita zaobserwowano w województwie podkarpackim – 12 358 zł (tj. 119,1% średniej krajowej), czyli blisko o 2,5 tys. zł mniej niż na Warmii i Mazurach. Najniższą wartość w tym zakresie odnotowano natomiast w województwie wielkopolskim, gdzie dofinansowanie UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowało się na poziomie 7 288 zł (tj. 70,3% wartości ogólnopolskiej). Było ono zatem o połowę niższe niż na Warmii i Mazurach.

**Tabl. 1.** Wykorzystanie funduszy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2019 w przeliczeniu na jednego mieszkańca w ramach zakończonych projektów

Województwa	W zł	Miejsce w kraju	Polska = 100
<b>Polska</b> .....	<b>10 374</b>	<b>7</b>	<b>100,0</b>
Dolnośląskie .....	9 668	11	93,2
Kujawsko-pomorskie .....	7 756	15	74,8
Lubelskie .....	10 754	3	103,7
Lubuskie .....	9 825	9	94,7
Łódzkie .....	9 657	12	93,1
Małopolskie .....	8 312	14	80,1
Mazowieckie .....	10 478	5	101,0
Opolskie .....	8 775	13	84,6
Podkarpackie .....	12 358	2	119,1
Podlaskie .....	10 724	4	103,4
Pomorskie .....	9 907	8	95,5
Śląskie .....	7 632	16	73,6
Świętokrzyskie .....	10 391	6	100,2
Warmińsko-mazurskie .....	14 834	1	143,0
Wielkopolskie .....	7 288	17	70,3
Zachodniopomorskie .....	9 792	10	94,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie Bank Danych Lokalnych, GUS.

Badania przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej jednoznacznie wskazują, że implementacja europejskiej polityki spójności w Polsce ma pozytywny wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą zarówno kraju, jak i województwa warmińsko-mazurskiego. Szacuje się, że tylko w 2019 r. wartość PKB w województwie warmińsko-mazurskim była o 10,9% wyższa niż w scenariuszu zakładającym brak wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej. W tym czasie w kraju wdrażanie programów unijnych przyczyniło się do zwiększenia wolumenu PKB o 5,0%. Był to zatem dwukrotnie niższy wynik niż na Warmii i Mazurach (IMAPP Consulting, Instytut Badań Strukturalnych, 2020).

Badania zlecone przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej dowiodły również, iż w latach 2004–2019 wykorzystanie środków europejskich w województwie warmińsko-mazurskim o 28,8% zwiększyło średnioroczne tempo wzrostu regionalnego PKB. Był to najbardziej korzystny wynik w skali całego kraju. Gdyby zatem nie istniało finansowe wsparcie dostępne w ramach europejskiej polityki spójności, wówczas średnioroczny wzrost PKB na Warmii i Mazurach byłby niższy o ponad 1/4 (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020). Fundusze europejskie miały jednocześnie istotny wpływ na ożywienie działalności inwestycyjnej. Tylko w 2019 r. wydatkowanie pieniędzy unijnych spowodowało, że ogólnopolska stopa inwestycji, wyrażająca udział nakładów brutto na środki trwałe w stosunku do PKB, zwiększyła się o 2,7 p.proc. w stosunku do poziomu zakładającego brak wykorzystania środków Unii Europejskiej. W województwie warmińsko-mazurskim stopa ta była o 6,0 p.proc. wyższa od poziomu, jaki zostałyby osiągnięty bez wykorzystania funduszy europejskich.

Także i w tym przypadku Warmia i Mazury pozostawały liderem wśród wszystkich województw, gdyż był to najlepszy wynik w kraju. Szacuje się również, że do końca 2019 r. na Warmii i Mazurach na skutek wykorzystania pieniędzy unijnych powstało ok. 24 tys. miejsc pracy (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020).

Powyższe wyniki jednoznacznie pokazują, że fundusze europejskiej polityki spójności pozytywnie wpłynęły na rozwój województwa warmińsko-mazurskiego. Bez środków z funduszy unijnych wskaźniki opisujące sytuację społeczno-ekonomiczną Warmii i Mazur miałyby bowiem znacznie mniej korzystne wartości.

## Zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego

Województwo warmińsko-mazurskie, razem z innymi województwami makroregionu Polski Wschodniej, jest jednym z najmniej rozwiniętych regionów w skali kraju, a także jednym z najmniej rozwiniętych w Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z uwarunkowań strukturalnych podyktowanych zaszczościami historycznymi, w tym wieloletnimi zaniedbaniami inwestycyjnymi. Dodatkowo negatywne perspektywy rozwoju Warmii i Mazur potęguje jego peryferyjne położenie w bezpośrednim sąsiedztwie wschodniej granicy UE, za którą znajdują się głównie obszary jeszcze mniej rozwinięte (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2023).

W latach 2007–2019, kiedy to do województwa warmińsko-mazurskiego napłynęły znaczne środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, sytuacja społeczno-gospodarcza regionu wyraźnie się polepszyła. Poprawiły się bowiem wartości zarówno wskaźników odzwierciedlających stan gospodarki, jak i warunków życia (tabl. 2).

**Tabl. 2.** Zmiany wartości wybranych wskaźników odzwierciedlających sytuację społeczno-gospodarczą w województwie warmińsko-mazurskim w 2007 i 2019 r.

Nazwa wskaźnika	2007		2019	
	wartość	pozycja w kraju	wartość	pozycja w kraju
PKB per capita (w zł) .....	23 009	14	40 830	15
Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w relacji do PKB w % .....	0,29	10	0,80	12
Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca (w zł) .....	3 770	11	5 882	14
Liczba podmiotów gospodarczych przypadająca na 1 000 mieszkańców .....	79	13	93	13
Wskaźnik zatrudnienia w % .....	46,0	14	51,0	16
Stopa bezrobocia rejestrowanego w % .....	18,7	16	9,1	16
Stopa ubóstwa relatywnego w % .....	24,4	15	21,0	15
Liczba osób korzystających z pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców .....	1 014	16	543	16
Długość dróg publicznych o twardej nawierzchni na 100 km <sup>2</sup> .....	51,0	16	57,9	16

Źródło: obliczenia własne na podstawie Bank Danych Lokalnych, GUS.

Między 2007 a 2019 r. na Warmii i Mazurach przede wszystkim zwiększyła się nominalna wartość PKB per capita – z 23 009 zł w 2007 r. do 40 830 zł w 2019 r. Niemniej w 2007 r. PKB per capita w województwie warmińsko-mazurskim stanowił 73,8% średniej ogólnopolskiej, natomiast w 2019 r. relacja ta zmalała do 68,5%. Taki stan doprowadził do spadku pozycji Warmii i Mazur w rankingu województw – z 14. miejsca w 2007 r. na 15. lokatę w 2019 r. A zatem, pomimo poprawy wartości regionalnego PKB per capita, pozycja województwa warmińsko-mazurskiego na tle innych regionów uległa pogorszeniu.

W analizowanym czasie w województwie warmińsko-mazurskim znaczącą zmianę wartości zaobserwowano również w przypadku nakładów na działalność badawczo-rozwojową w relacji do PKB. Wartość tego wskaźnika zwiększyła się blisko dwukrotnie – z 0,29% w 2007 r. do 0,56% w 2019 r. Zmiany w innych regionach miały jednak większe tempo, co między 2007 a 2019 r. spowodowało spadek pozycji Warmii i Mazur w stosunku do innych województw o 2 lokaty.

Podobną prawidłowość można było zaobserwować także w przypadku nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Chociaż w województwie warmińsko-mazurskim między 2007 a 2019 r. nominalna wartość tego wskaźnika zwiększyła się o ponad połowę – z 3 770 zł w 2007 r. do 5 882 zł w 2019 r. – to region pogorszył swoje miejsce w rankingu województw o 3 lokaty.

Między 2007 a 2019 r. nie poprawiła się pozycja Warmii i Mazur w stosunku do innych regionów pod względem liczby podmiotów gospodarczych przypadających na 1 000 mieszkańców, aczkolwiek także i w tym przypadku odnotowano poprawę wartości wskaźnika. W 2007 r. na Warmii i Mazurach na 1 000 mieszkańców przypadało bowiem 79 podmiotów gospodarczych, natomiast w 2019 r. były to 93 podmioty. Pod tym względem zarówno w 2007 r., jak i w roku 2019 województwo warmińsko-mazurskie zajmowało 13. miejsce w kraju.

Na Warmii i Mazurach między 2007 a 2019 r. pozytywną zmianę zaobserwowano także w przypadku wskaźnika zatrudnienia. W 2007 r. jego wartość wyniosła 46,0%, co uplasowało region na 14. miejscu w kraju. W 2019 r. wartość wskaźnika zatrudnienia na Warmii i Mazurach zwiększyła się natomiast o 5 p.proc. i osiągnęła poziom 51,0%. Pomimo odnotowanego wzrostu, wartość wskaźnika zatrudnienia w województwie warmińsko-mazurskim w 2019 r. była najniższa w skali całego kraju. Tym samym Warmia i Mazury pod tym względem zajęły ostatnie miejsce w Polsce.

W województwie warmińsko-mazurskim w analizowanym czasie odnotowano także poprawę wartości bezwzględnych takich wskaźników, jak: stopa bezrobocia rejestrowanego, stopa ubóstwa relatywnego, liczba osób korzystających z pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców oraz długość dróg publicznych o twardej nawierzchni na 100 km<sup>2</sup>. W 2019 r. wszystkie powyższe wskaźniki charakteryzowały się korzystniejszymi wartościami niż w 2007 r., ponieważ zaobserwowano wzrost poziomu

stymulant i spadki wartości destymulant. Niemniej zmiany te nie spowodowały poprawy miejsca Warmii i Mazur w rankingu województw, lecz utrzymanie jednych z najmniej korzystnych lokat w skali całego kraju.

Z powyższej analizy wynika, że dynamika zmian wartości kluczowych wskaźników opisujących sytuację społeczno-gospodarczą na Warmii i Mazurach między 2007 a 2019 r. uległa poprawie. Dynamika zmian w większości przypadków miała jednak niższe tempo niż w innych województwach i przeciętnie w kraju. Doprowadziło to do pogorszenia się pozycji Warmii i Mazur w rankingu województw, przyczyniając się jednocześnie do zwiększenia rozbieżności poziomu rozwoju między regionem a resztą kraju. A zatem, pomimo obserwowanego znacznego rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego, dynamika zmian w innych regionach była wyższa, co spowodowało pogorszenie lokaty Warmii i Mazur w stosunku do innych polskich regionów lub też utrzymanie ostatniego miejsca wśród szesnastu polskich województw.

### **Oddziaływanie funduszy europejskiej polityki spójności na konkurencyjność Warmii i Mazur**

Z przedstawionych we wcześniejszej części artykułu danych wynika, że w latach 2007–2019 na Warmii i Mazurach mieliśmy z jednej strony do czynienia z największym w skali kraju wsparciem pomocowym w ramach europejskiej polityki spójności w przeliczeniu na jednego mieszkańca, z drugiej zaś – między województwem warmińsko-mazurskim a innymi regionami zauważalne było rozwarstwienie wartości kluczowych wskaźników określających poziom życia i odzwierciedlających konkurencyjność tego regionu. Zasadne było zatem zbadanie oddziaływania funduszy unijnych, będących kluczowym narzędziem realizacji europejskiej polityki spójności, na konkurencyjność województwa warmińsko-mazurskiego w odniesieniu do innych regionów Polski, które także zostały objęte tą polityką.

W celu zbadania wpływu europejskiej polityki spójności na konkurencyjność województwa warmińsko-mazurskiego opracowano kompleksowy wskaźnik konkurencyjności na poziomie regionalnym, który w zbiorczy sposób przedstawił różne efekty osiągnięte w ramach rywalizacji społeczno-ekonomicznej polskich regionów, dowodząc jednocześnie o skuteczności danego województwa w konkurowaniu z innymi regionami. Utworzenie syntetycznych wskaźników na podstawie mierników cząstkowych było możliwe dzięki zastosowaniu taksonomicznych metod porządkowania liniowego. Metody te stosuje się w celu transformacji wielowymiarowej przestrzeni zmiennych diagnostycznych do jednowymiarowej przestrzeni zmiennej syntetycznej. Innymi słowy, metody porządkowania liniowego pozwalają przekształcić szereg



zmiennych opisujących dany aspekt rzeczywistości w jeden wskaźnik zbiorczy. Dodatkowo powstały miernik syntetyczny umożliwia zarówno porównanie regionów w kontekście danego zjawiska, jak i ich gradację – uszeregowanie regionów od znajdujących się najwyższej w hierarchii do regionów stojących najniżej w kolejności (Panek i Zwierzchowski, 2013).

Analiza wpływu realizacji europejskiej polityki spójności na konkurencyjność województwa warmińsko-mazurskiego, przedstawiona za pomocą syntetycznego wskaźnika poziomu konkurencyjności regionu, przebiegała w trzech etapach (por. Dudzik i Głowacki, 2010):

- oszacowanie syntetycznych wskaźników odzwierciedlających konkurencyjność województw w 2007 i 2019 r.;
- obliczenie wskaźnika postępu przedstawiającego różnicę między wartościami wskaźników syntetycznych w 2007 i 2019 r., co pozwoliło zbadać, w jakim stopniu w analizowanym okresie zmieniła się konkurencyjność polskich województw;
- zestawienie wartości wskaźników postępu z wartością per capita środków europejskiej polityki spójności wykorzystanych w okresie budżetowym UE 2007–2013 oraz w ciągu sześciu lat perspektywy finansowej UE 2014–2020, co umożliwiło ustalenie wpływu europejskiej polityki spójności na zmianę konkurencyjności polskich województw między 2007 a 2019 r.

W przedmiotowej analizie do stworzenia kompleksowego wskaźnika konkurencyjności regionów wykorzystano metodę porządkowania liniowego według wzorca Hellwiga. Metoda ta jest często stosowanym narzędziem analitycznym, pozwalającym na oszacowanie poziomu rozwoju w zależności od przyjętego zbioru cech, opisującego dane obiekty, którymi mogą być gminy, województwa lub państwa (Hellwig, 1968). W metodzie Hellwiga na podstawie standaryzowanych wartości wskaźników cząstkowych tworzy się obiekt wzorcowy o optymalnych wartościach zmiennych. Następnie oblicza się odległość między obiektem wzorcowym a obiektami faktycznie obserwowanymi, co pozwala określić różnicę między stanem rzeczywistym a pożądanym (Michoń, 2017). Niewątpliwą zaletą metody Hellwiga jako narzędzia wielowymiarowej analizy porównawczej danych w ustaleniu konkurencyjności na poziomie regionalnym jest to, iż wykorzystanie wzorca umożliwia zbadanie, jak poziom konkurencyjności poszczególnych województw odbiega od poziomu optymalnego koncentrującego w danym czasie najbardziej pożądane wartości wskaźników cząstkowych. Ponadto metoda ta charakteryzuje się klarownością i przejrzystą procedurą obliczeń.

Tworzenie syntetycznego wskaźnika konkurencyjności województw za pomocą metody Hellwiga przebiegało w następujących krokach (por. Panek i Zwierzchowski, 2013):

- Przekształcenie destymulant wchodzących w skład zmiennych diagnostycznych dla danego województwa ( $x_{ij}$ ) w stymulanty

$$x_{ij}' = \frac{1}{x_{ij}} \quad (1)$$

gdzie:

$x_{ij}'$  – wartość destymulanty przekształconej w stymulantę;

$x_{ij}$  – oryginalna wartość destymulanty.

- Standaryzacja zmiennych

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{S_j} \quad (2)$$

gdzie:

$z_{ij}$  – wystandaryzowana wartość wskaźnika  $j$  w województwie  $i$ ;

$x_{ij}$  – oryginalna wartość wskaźnika  $j$  w województwie  $i$ ;

$\bar{x}_j$  – średnia arytmetyczna dla wskaźnika  $j$ , obliczone według wzoru

$$\bar{x}_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{ij} \quad (3)$$

$S_j$  – odchylenie standardowe dla wskaźnika  $j$ , obliczone według wzoru

$$S_j = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_{ij} - \bar{x}_j)^2}{n - 1}} \quad (4)$$

- Wyznaczenie abstrakcyjnego obiektu wzorcowego

$$z_0 = [z_{01} z_{02} \dots z_{0n}] \quad (5)$$

gdzie:

$$z_{0j} = \{\max z_{ij}\} \quad (6)$$

- Obliczenie dla każdego województwa odległości od obiektu wzorcowego

$$d_i = \sqrt{\sum_{j=1}^n (z_{ij} - z_{0j})^2} \quad (7)$$

- Normalizacja miernika syntetycznego

$$WPK_i = 1 - \frac{d_i}{d_0} \quad (8)$$

gdzie:

$WPK_i$  – syntetyczny wskaźnik konkurencyjności dla  $i$ -tego województwa;

$d_0$  – norma zapewniająca przyjmowanie przez  $WPK_i$  wartości z przedziału  $<0, 1>$  obliczona według wzoru

$$d_0 = \bar{d} + 2S_d \quad (9)$$

gdzie:

$\bar{d}$  – średnia arytmetyczna dla zmiennej  $d_i$ ;

$S_d$  – odchylenie standardowe dla zmiennej  $d_i$ .

Do stworzenia syntetycznego wskaźnika konkurencyjności wykorzystano dane pochodzące z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> – data pobrania styczeń 2024 r.). W skład wskaźnika syntetycznego weszły następujące wskaźniki cząstkowe:

$X_1$  – wartość produkcji sprzedanej przemysłu w przeliczeniu na jednego mieszkańca;

$X_2$  – liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON na 1 000 mieszkańców;

$X_3$  – liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1 000 osób;

$X_4$  – liczba podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego przypadających na 10 tys. mieszkańców;

$X_5$  – stopa bezrobocia rejestrowanego (w %);

$X_6$  – przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto;

$X_7$  – saldo migracji na 1 000 mieszkańców;

$X_8$  – stopa ubóstwa skrajnego (w %), czyli odsetek mieszkańców w danym regionie, których wydatki były niższe niż minimum egzystencji, tj. poniżej poziomu

zaspokojenia potrzeb, poniżej którego istnieje duże ryzyko biologicznego zagrożenia życia lub rozwoju potrzeb psychofizycznych człowieka;

$X_9$  – PKB per capita.

Zasadnicze kryterium doboru powyższych wskaźników cząstkowych stanowiła przyjęta na potrzeby niniejszego artykułu definicja konkurencyjności regionu jako miejsca zapewniającego atrakcyjne i trwałe warunki do funkcjonowania przedsiębiorstw, a także życia i pracy mieszkańców regionu. Dlatego też wskaźniki cząstkowe  $X_1$ – $X_4$  odnoszą się do osiągniętego wyniku w rywalizacji regionalnej w kontekście funkcjonowania przedsiębiorstw, prezentując efektywność przemysłu, przedsiębiorczość mieszkańców, a także atrakcyjność lokowania inwestycji zagranicznych. Wskaźniki  $X_5$ – $X_8$  obrazują warunki życia dotyczące sytuacji na rynku pracy, przeciętnych płac, migracji oraz zamożności ludności. Dodatkowo dodano wskaźnik  $X_9$ , czyli PKB per capita, który w powiązaniu z innymi zmiennymi odzwierciedla ogólny stopień wzrostu gospodarczego. Ogólną charakterystykę zmiennych diagnostycznych przedstawiono w tabl. 3.

**Tabl. 3.** Statystyczna charakterystyka wartości wskaźników cząstkowych w 2007 i 2019 r. wchodzących w skład syntetycznego wskaźnika konkurencyjności regionów

Wskaźnik cząstkowy	Średnia	Minimum	Maksimum	Odczylenie standardowe
2007				
$X_1$ .....	20 210,4	11 755,0	33 882,0	6 694,3
$X_2$ .....	93,9	68,0	125,0	16,3
$X_3$ .....	71,4	52,0	97,0	11,7
$X_4$ .....	4,2	1,0	11,4	2,8
$X_5$ .....	12,3	7,8	18,7	3,0
$X_6$ .....	2 652,5	2 372,8	3 670,8	312,8
$X_7$ .....	-0,5	-2,4	2,9	1,4
$X_8$ .....	7,1	3,7	11,0	2,4
$X_9$ .....	28 631,0	21 764,0	48 446,0	6 334,7
2019				
$X_1$ .....	37 336,1	20 223,0	59 796,0	11 976,1
$X_2$ .....	111,5	85,0	158,0	20,2
$X_3$ .....	80,4	63,0	103,0	12,3
$X_4$ .....	5,2	1,5	18,0	3,9
$X_5$ .....	5,9	2,8	9,1	1,8
$X_6$ .....	4 833,9	4 319,5	6 248,5	466,1
$X_7$ .....	-0,6	-3,1	2,9	1,8
$X_8$ .....	4,3	1,3	7,5	2,0
$X_9$ .....	53 622,4	40 792,0	96 519,0	13 693,1

Źródło: obliczenia własne.

Stosując metodę Hellwiga dla wskaźników cząstkowych  $X_1$ – $X_9$ , obliczono wartość syntetycznego wskaźnika konkurencyjności dla poszczególnych województw w 2007

i 2019 r., których wyniki przedstawiono w tabl. 4. Im wartość wskaźnika bardziej zbliżona jest do 1, tym większa jest konkurencyjność danego regionu w stosunku do innych województw w danym roku. Należy jednak zaznaczyć, że przedmiotowy wskaźnik nie odzwierciedla bezwzględnej miary konkurencyjności danego regionu, lecz ukazuje jego relację w stosunku do pozostałych województw. Między 2007 a 2019 r. wartości wskaźników cząstkowych uległy poprawie niemalże w przypadku wszystkich województw, tymczasem wartości syntetycznego wskaźnika konkurencyjności regionów w niektórych przypadkach obniżyły się. Spadek ten oznacza zwiększenie rozbieżności między obiektem wzorcowym a wartościami faktycznie odnotowanymi w regionie.

**Tabl. 4.** Wartości syntetycznego wskaźnika konkurencyjności regionów w 2007 i 2019 r.

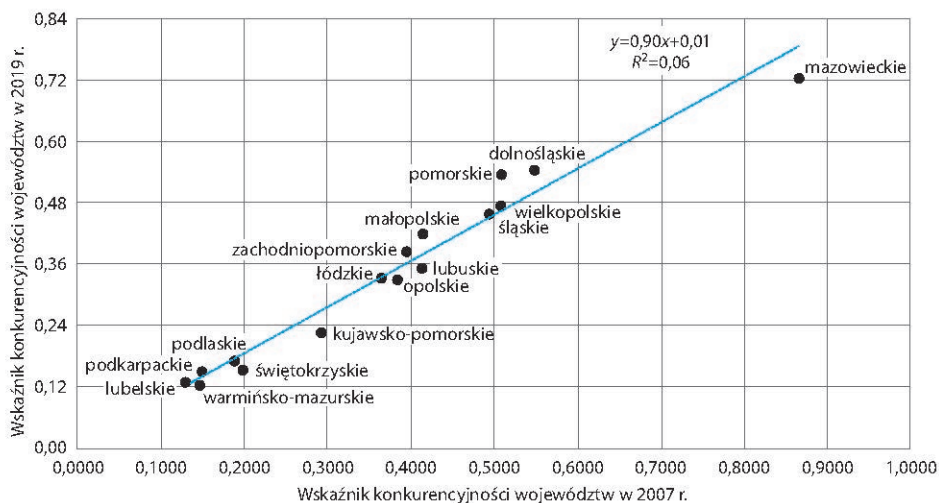
Województwa	2007		2019	
	wartość	lokata w kraju	wartość	lokata w kraju
Dolnośląskie .....	0,5482	2	0,5453	2
Kujawsko-pomorskie .....	0,2918	11	0,2259	11
Lubelskie .....	0,1281	16	0,1284	15
Lubuskie .....	0,4124	7	0,3518	8
Łódzkie .....	0,3645	10	0,3331	9
Małopolskie .....	0,4139	6	0,4182	6
Mazowieckie .....	0,8651	1	0,7262	1
Opolskie .....	0,3836	9	0,3311	10
Podkarpackie .....	0,1490	14	0,1503	14
Podlaskie .....	0,1876	13	0,1714	12
Pomorskie .....	0,5089	3	0,5353	3
Śląskie .....	0,4937	5	0,4584	5
Świętokrzyskie .....	0,1982	12	0,1532	13
Warmińsko-mazurskie .....	0,1457	15	0,1219	16
Wielkopolskie .....	0,5074	4	0,4752	4
Zachodniopomorskie .....	0,3947	8	0,3848	7

Źródło: obliczenia własne.

W 2007 r. wartość wskaźnika konkurencyjności w województwie warmińsko-mazurskim wyniosła 0,1457. Była to przedostatnia wartość w kraju, gdyż niższy wynik odnotowano jedynie w województwie lubelskim (0,1281). W tym czasie najwyższą wartość wskaźnika zaobserwowano w województwie mazowieckim, gdzie osiągnął on poziom 0,8651. W 2019 r. wartość syntetycznego wskaźnika konkurencyjności w województwie warmińsko-mazurskim obniżyła się do 0,1219. Była to najniższa wartość w kraju, co dowodzi, iż w tym czasie Warmia i Mazury stały się najmniej konkurencyjnym regionem w Polsce. Najwyższa wartość wskaźnika nadal odnosiła się do województwa mazowieckiego (0,7262), które pozostało najbardziej konkurencyjnym regionem w Polsce.

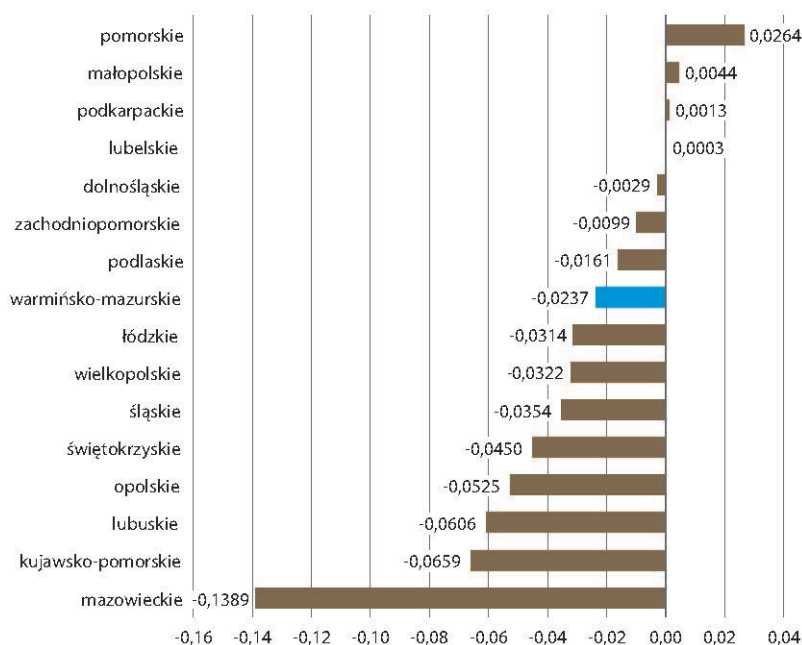
Warto jednocześnie zwrócić uwagę, iż między 2007 a 2019 r. konkurencyjność województw nie zmieniła się istotnie. Województwa, które w 2007 r. charakteryzowały się najwyższą konkurencyjnością, pozostawały takimi również w 2019 r. Potwierdzają to dane przedstawione na wykr. 1, gdzie na osi poziomej przedstawiono wartości wskaźnika konkurencyjności województw w 2007 r., a na osi pionowej dane z 2019 r.

**Wykr 1.** Wartości syntetycznego wskaźnika konkurencyjności województw w 2007 i 2019 r.



Źródło: opracowanie własne.

Następnym etapem analiz w zakresie oddziaływania europejskiej polityki spójności na konkurencyjność województwa warmińsko-mazurskiego było obliczenie wskaźnika postępu. Przedstawia on różnicę między wartością kompleksowego wskaźnika konkurencyjności regionu w 2019 a 2007 r., jednocześnie pokazując, jak w analizowanym czasie zmieniły się wartości wskaźnika syntetycznego (wykr. 2).

**Wykr. 2.** Wartości wskaźnika postępu konkurencyjności województw

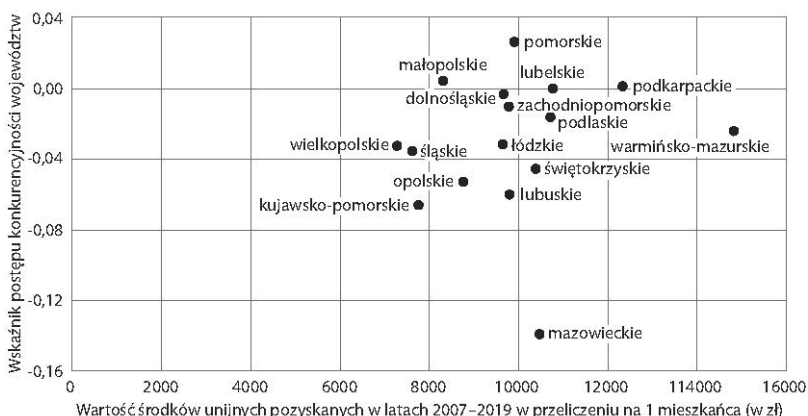
Źródło: opracowanie własne.

W województwie warmińsko-mazurskim między 2007 a 2019 r. nastąpił regres pod względem konkurencyjności regionu względem innych województw, gdyż w analizowanym okresie wartość wskaźnika konkurencyjności zmniejszyła się o 0,0237. Był to dziewiąty co do wielkości spadek w skali wszystkich województw, przy czym wartość wskaźnika obniżyła się w dwunastu województwach. Oznacza to, że wśród regionów, w których odnotowano zmniejszenie się wartości syntetycznego wskaźnika konkurencyjności, spadek w województwie warmińsko-mazurskim miał umiarkowany charakter. Największy regres w analizowanym okresie nastąpił na Mazowszu, gdzie wartość wskaźnika zmniejszyła się o 0,1389. Należy jednak zwrócić uwagę, że zarówno w 2007, jak i w 2019 r. województwo mazowieckie charakteryzowało się znacznie wyższymi wartościami wskaźnika konkurencyjności względem innych województw. Niska wartość wskaźnika postępu dla Mazowsza oznacza zatem zmniejszenie zróżnicowania między poziomem konkurencyjności województwa mazowieckiego a pozostałymi regionami. Na przykład w 2007 r. różnica wartości wskaźnika konkurencyjności między Mazowszem a Warmią i Mazurami wyniosła 0,7194, natomiast w 2019 r. zmniejszyła się do 0,6043. Z danych przedstawionych na wykr. 2 wynika jednocześnie, iż poprawa wartości wskaźnika konkurencyjności miała miejsce w czterech województwach, przy czym

największy progres nastąpił na Pomorzu (0,0264). Wśród regionów, które zwiększyły swoją konkurencyjność między 2007 a 2019 r., znalazły się również dwa województwa należące do makroregionu Polski Wschodniej, który skupia najmniej zamożne regiony w kraju. Zwiększenie syntetycznego wskaźnika konkurencyjności odnotowano bowiem w województwie lubelskim (wzrost o 0,0003) oraz województwie podkarpackim (0,013). Mogłoby się wydawać, że w przypadku tych dwóch województw przyrosty wartości wskaźnika był raczej umiarkowane. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę, iż w analizowanym czasie aż w 12 województwach odnotowano spadki, to wynik ten był jednak imponujący. Najmniej zamożne regiony w Polsce nie muszą zatem być nieustannie skazane na niski rozwój, lecz mogą także zwiększyć swoją konkurencyjność.

Na końcu zbadano wpływ europejskiej polityki spójności na kształtowanie się wartości wskaźnika konkurencyjności województwa dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych. W tym celu sporządzono wykres rozrzutu (wykr. 3), gdzie na osi odciętych przedstawiono wartość funduszy europejskiej polityki spójności pozyskanych w latach 2007–2019 w poszczególnych województwach w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a na osi rzędnych odzwierciedlono wartość wskaźnika postępu konkurencyjności województw. Punkty na wykresie reprezentujące poszczególne województwa nie przybierają kształtu żadnej linii trendu, lecz są swobodnie porozrzucane, co nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że środki europejskie wpłynęły na poprawę pozycji konkurencyjnej polskich regionów. Współczynnik korelacji  $r$ -Pearsona między wartością wykorzystanych środków per capita i wskaźnikiem postępu przyjął natomiast wartość 0,12, co nie uprawnia do stwierdzenia, aby między rozpatrywanymi zmiennymi istniała współzależność.

**Wykr. 3.** Wartość wykorzystanych funduszy unijnych w latach 2007–2019 w przeliczeniu na mieszkańca a wartość wskaźnika postępu konkurencyjności regionów



Źródło: opracowanie własne.



## Wnioski i podsumowanie

Zaprezentowane w niniejszym artykule wyniki badań dowodzą, że województwo warmińsko-mazurskie między 2007 a 2019 r. nie poprawiło poziomu swojej konkurencyjności względem innych polskich regionów, pomimo najwyższej wartości dofinansowania z funduszy europejskiej polityki spójności per capita. Trzeba wyraźnie podkreślić, iż relatywny brak poprawy konkurencyjności Warmii i Mazur w stosunku do innych województw nie oznaczał jednak braku rozwoju społeczno-gospodarczego. W analizowanym okresie w większości przypadków zaobserwowano bowiem poprawę wartości głównych wskaźników odzwierciedlających sytuację społeczno-gospodarczą województwa warmińsko-mazurskiego. Dynamika zmian w innych regionach była jednak wyższa, przez co inne województwa stawały się bardziej konkurencyjne.

Realizacja europejskiej polityki spójności na Warmii i Mazurach przyczyniła się do przyspieszenia tempa wzrostu PKB oraz zwiększenia stopy inwestycji, tworząc jednocześnie nowe miejsca pracy. Gdyby środki unijne nie napływały, wówczas rozwój województwa warmińsko-mazurskiego byłby zapewne znacznie mniejszy, a sytuacja społeczno-gospodarcza gorsza.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że województwa, które w 2007 r. odznaczały się niską konkurencyjnością, pozostawały takimi także w 2019 r. Spostrzeżenie to dotyczy również Warmii i Mazur, które – zarówno w 2007, jak i w 2019 r. – były jednym z najmniej konkurencyjnych regionów w skali kraju. Taki stan rzeczy dowodzi, iż rozbieżności rozwoju polskich województw są stałe i w ciągu ostatnich lat nie zmieniły się. Sytuacji tej nie odmienił napływ do polskich regionów znacznych zewnętrznych środków finansowych w ramach europejskiej polityki spójności, której celem jest między innymi niwelowanie regionalnych dysproporcji rozwojowych.

Analizując zmiany konkurencyjności polskich województw, należy podkreślić, że zarówno w chwili przystąpienia naszego państwa do Unii Europejskiej w 2004 r., jak i w momencie otrzymania przez polskie regiony znacznej puli środków z funduszy europejskiej polityki spójności nie wszystkie województwa „startowały” z tego samego pułapu rozwojowego. Niektóre z regionów były wcześniej dofinansowane i rozwijane przez dziesięciolecia, inne zaś pozostawały zaniedbane inwestycyjnie. Decydowały tu zwykle poza względami politycznymi priorytety forsownego uprzemysłowienia, przynosząc względnie największe efekty w istniejących ośrodkach silnie zindustrializowanych i zurbanizowanych. Stąd też w języku potocznym powszechny jest podział kraju na „Polskę A i B”, tj. bardziej i mniej rozwinięte części państwa. Przykładem regionu, który w powojennej historii Polski z uwagi na swój przemysłowy charakter traktowany był w sposób szczególny, jest chociażby Śląsk. Tymczasem rozwój Polski Wschodniej przez długie lata nie był priorytetem. Dotyczyło to także województwa warmińsko-mazurskiego, które jako tereny „poniemieckie” przez dziesięciolecia nie było dofi-

nansowane inwestycyjnie, o czym świadczył chociażby stan infrastruktury drogowej. Na Warmii i Mazurach znaczące inwestycje drogowe rozpoczęły się dopiero po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Na przykład na terenie województwa warmińsko-mazurskiego do 2008 r. odcinek drogi krajowej nr 22 łączący Elbląg z Grzechotkami (obecnie przejście graniczne z Rosją) przebiegał po niezmodernizowanym odcinku autostrady Berlinka wybudowanej jeszcze za czasów niemieckiej III Rzeszy. Dopiero środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego umożliwiły unowocześnienie tego odcinka, który obecnie jest drogą ekspresową. Uwzględniając zatem zaszczości historyczne, zaniedbania inwestycyjne oraz peryferyjne położenie, nie należy się dziwić, że Warmia i Mazury nadal są regionem mało konkurencyjnym w stosunku do innych województw.

Konkurencyjność na poziomie regionalnym jest zjawiskiem niezmiernie skomplikowanym i kształtowanym przez wiele różnorodnych czynników, a wykorzystanie środków europejskiej polityki spójności nie stanowiło determinanty relatywnego wzmocnienia konkurencyjności polskich województw. Niewątpliwie wpływa na to fakt, iż skala środków unijnych w stosunku do PKB nie jest – wbrew powszechnemu mniemaniu – zbyt wysoka, przez co ich oddziaływanie na konkurencyjność jest ograniczone. Na przykład w latach 2004–2019 średnioroczna wartość wykorzystanych środków europejskiej polityki stanowiła zaledwie 3,5% średniorocznego PKB wytworzonego w województwie warmińsko-mazurskim. Niemniej środki unijne są bardzo istotne, gdyż stanowią środki ściśle inwestycyjne, ukierunkowane na wsparcie rozwoju regionalnego. Gdyby nie fundusze unijne, to Warmia i Mazury byłyby znacznie uboższym i mniej rozwiniętym regionem.

## Bibliografia

- Bronisz, U. (2013). *Metody badania konkurencyjności regionów*. Studia KPZK PAN.
- Czyżewska, D. (2012). Istota konkurencyjności regionów. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 74(4), 203–217. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2012.74.4.14>.
- Dijkstra, L., Annoni, P., Kozovska, K. (2011). *A new regional competitiveness index: Theory, methods and findings*. Directorate-General for Regional Policy of the European Commission.
- Dudzik, K., Głowacki, J. (2010). Wpływ funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na rozwój regionów w Polsce. *Zarządzanie Publiczne*, 1(11), 37–60.
- Dziemianowicz, W. (2008). *Konkurencyjność gmin w świetle relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- European Commission. (2014). *An introduction to EU Cohesion Policy 2014–2020*. European Commission.
- Gierańczyk, W., Krajewska, M., Leszczyńska, M., Osińska, M. (2018). *Potencjał konkurencyjności gospodarki województwa kujawsko-pomorskiego w 2015 roku*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

- Hellwig, Z. (1968). Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr. *Przegląd Statystyczny*, (4), 307–326.
- Hübner, D. (2009). Rola samorządów w polityce regionalnej. *Mazowsze Studia Regionalne*, (2), 11–32.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., Storper, M. (2017). Why regional development matters for Europe's economic future. (Working Paper 7. European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy). [http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1263/Storper,%20M.%20\(2017\)%20Why%20Regional%20Development%20matters%20for%20Europe's%20Economic%20Future.pdf](http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1263/Storper,%20M.%20(2017)%20Why%20Regional%20Development%20matters%20for%20Europe's%20Economic%20Future.pdf).
- Ignasiak-Szulc, A., Jaźwiński, I. (2015). Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (380), 356–367.
- IMAPP Consulting, Instytut Badań Strukturalnych. (2020). *Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu EUImpactMOD*. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. [https://www.ewaluacja.gov.pl/media/96943/MFiPR\\_model\\_raport\\_25.docx](https://www.ewaluacja.gov.pl/media/96943/MFiPR_model_raport_25.docx).
- Kaczmarek, J. (2017). Wielopłaszczyznowość konkurencyjności w ujęciu charakterystyki zdolności absorpcyjnej, adaptacyjnej, innowacyjnej i jej ocena. *Marketing i Rynek*, (7), 303–317.
- Ketels, C. (2016). Review of competitiveness frameworks. *National Competitiveness Council*, 1–44.
- Krakowiak-Bal, A. (2019). *Zrównoważona konkurencyjność obszarów wiejskich w województwie małopolskim – ujęcie wielokryterialne*. C.H.Beck.
- Leszkiewicz, B. (2012). Strategie Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (244), 228–235.
- Łaźniewska, E., Chmielewski, R., Nowak, P. (2012). Definicje, modele i studia nad regionalną konkurencyjnością. W: E. Łaźniewska, M. Gorynia (red.), *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje-strategie-przykłady*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Małachowski, K. (2015). Dylematy konkurencyjności regionalnej – zarys problemu. *Ekonomiczne Problemy Usług*, (118), 211–224.
- Michoń, D. (2017). Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego województw ze względu na realizację celów polityki spójności. *Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician*, 62(12), 80–94.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2023). *Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020*. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. [https://www.polskawschodnia.gov.pl/media/114637/1402\\_POPW\\_2014\\_2020.pdf](https://www.polskawschodnia.gov.pl/media/114637/1402_POPW_2014_2020.pdf).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2020). *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2018*. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. [https://www.ewaluacja.gov.pl/media/98107/BROSZURA\\_PL\\_web\\_v2.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/media/98107/BROSZURA_PL_web_v2.pdf).
- Murzyn, D. (2018). *Kierunki wpływu funduszy Unii Europejskiej na rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu w Polsce po 2006 roku*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Panek, T., Zwierzchowski, J. K. (2013). *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej: teoria i zastosowania*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.

- Pasternak, A. (2016). *Zarządzanie funduszami unijnymi a rozwój przedsiębiorczości w gminach województwa śląskiego*. Exante.
- Pietrowski, W. (2018). *Finansowe instrumenty polityki regionalnej w Polsce*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Sánchez de la Vega, J. C., Buendía Azorín, J. D., Calvo-Flores Segura, A., Esteban Yago, M. (2019). A new measure of regional competitiveness. *Applied Economic Analysis*, 27(80), 108–126.
- Skórska, A. (2019). R&D activity as a factor of regional competitiveness. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska*, (139), 525–539.
- Storper, M. (1997). *The regional world: territorial development in a global economy*. Guilford Press.
- Wosiek, R. (2016). Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki – aspekt teoretyczny. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, (269), 235–244.

Logika politycznej odpowiedzi na wyzwania społeczno-demograficzne wymaga znajomości przestrzennego zróżnicowania tych wyzwań. Rzadko bowiem – choćby z uwagi na zróżnicowanie struktury ludności ze względu na podstawowe cechy społeczno-demograficzne – analizowane zjawiska i wynikające z nich potrzeby charakteryzują się brakiem różnic w układzie przestrzennym. Zaznaczyć należy, iż polityczna odpowiedź na wyzwania jest zazwyczaj tym bardziej skuteczna, im informacje na temat wyzwań odnoszą się do niższego poziomu dezagregacji w przestrzeni. Wówczas szczegółowe dane, wskazujące na konieczność podjęcia działań i na uwarunkowania wyzwań, umożliwiają nie tylko bardziej dopasowane do potrzeb podejmowanie szczegółowych decyzji, ale również zwiększają liczbę decydentów świadomie działających na niższych szczeblach administracji publicznej.

Niniejsza publikacja – bazując na powyższych przesłankach – skupia się na próbie przedstawienia uwarunkowań i skali istniejącego zróżnicowania we współczesnej Polsce na przykładzie kilku wybranych zjawisk społeczno-demograficznych. Autorzy poszczególnych artykułów szukają odpowiedzi na trzy główne pytania: jakie są przyczyny występujących zróżnicowań przestrzennych?, w jaki sposób możemy owe różnice monitorować?, jak przekładać wiedzę o występującym zróżnicowaniu na decyzje polityczne?

