



Andrzej Jarczewski

Praktyk demografii samorządowej
jarczewski@gmail.com

METODA DEMOGRAFICZNA DLA SAMORZĄDU

Streszczenie: Przedmiotem referatu jest szerzenie oświaty demograficznej, a w konsekwencji – tworzenie rynku na usługi demograficzne w samorządach terytorialnych. Dziś prognozy ludnościowe, nawet alarmistyczne, nie pomagają w podejmowaniu decyzji, bo nie są zaadresowane. Burmistrz, starosta czy marszałek nie wie, jak on, samorządowiec, może spożytkować sygnały demograficzne, które codziennie poprzez media doń docierają. Potrzebna jest metoda, a pierwszym wymaganiem, stawianym ofercie demografów dla samorządu, musi być adres; drugim... prostota. Żadnych trudnych wyrazów ani obliczeń. To ma działać samo.

Autor – jako ówczesny wiceprezydent Gliwic, odpowiedzialny za sprawy edukacyjne i społeczne – opracował taką metodę w 1998 r. Co roku publikował lokalne raporty demograficzne, a obecnie przedstawia podsumowanie 15 lat stosowania metody z nadzieją, że wyniki, jakie dzięki tej metodzie osiągnęły Gliwice, zachęcą również inne samorządy. Te wyniki to decyzje, podejmowane na podstawie dokładnego prognozowania społecznych skutków zmiany struktury wieku. Np. głęboka restrukturyzacja szkolnictwa odbywała się w warunkach spokoju społecznego, bo nawet drastyczne zmiany (likwidacja wielu szkół) były wcześniej zapowiadane i zrozumiale uzasadniane. Dobrą kondycję finansową Gliwice zawdzięczają m.in. temu, że w mieście nie kumulowały się problemy i koszty utrzymywania zbędnych obiektów. Błędem z kolei było mniemanie, że na zjawiska demograficzne samorząd ma wpływ taki jak na meteorologiczne, co stymulowało działania raczej reaktywne niż proaktywne.

Słowa kluczowe: oświata demograficzna, samorząd, metoda, wspomaganie decyzji, koszty cykliczności, histogram koedukacyjny.

1. O demografię zrozumiałą dla burmistrza

Celem referatu nie jest przedstawienie wyników 15-letnich badań demograficznych w jakimś mieście, lecz prezentacja metody z wykorzystaniem owych wyników. W szczególności zwrócę uwagę na dostosowanie treści i formy przekazu do możliwości percepcyjnych inżynierów, lekarzy, nauczycieli fizyki i in-

nych specjalistów, którzy nigdy nie zetknęli się z naukami społecznymi, a teraz zostali przez demokrację postawieni na czele swoich samorządów. Sam jestem inżynierem i od czterdziestu lat funkcjonuję w inżynierskim środowisku zawodowym. Moi koledzy po fachu doskonale sobie radzą z infrastrukturą miejską czy z problemami budżetowymi; potrafią świetnie zarządzać ulicami i nieruchomościami – strukturą martwą. Nie są natomiast przygotowani do zarządzania strukturą żywą, która jest dla nich tylko uciążliwym wypełniaczem ulic i nieruchomości. Muszą więc otrzymać narzędzia i wskazówki, formułowane na takim poziomie percepcji, który nie powoduje niezrozumienia i odrzucenia.

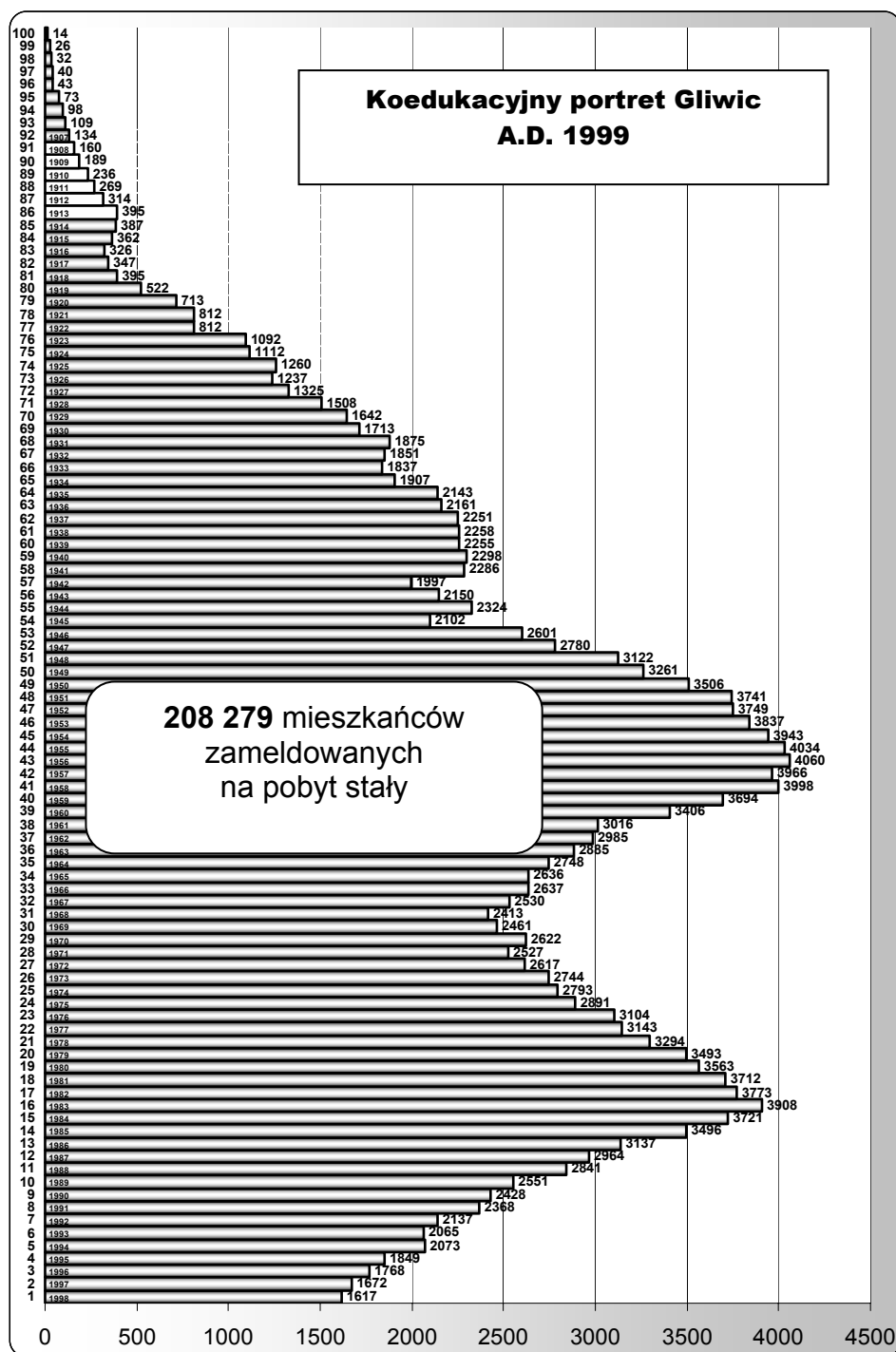
W 1994 r. po raz pierwszy zostałem zaniepokojony zjawiskiem pustoszejących przedszkoli. Jeszcze mieliśmy w pamięci ogromne spiętrzenia, spowodowane wyżym stanem wojennego, a tu raptem problem odwrotny. Chciałem poznać strukturę demograficzną miasta, ale okazało się, że potrzebne dane nie są gromadzone; istnieją tylko materiały GUS, bardzo niedokładne, spóźnione i niepoddające się weryfikacji w dzielnicach.

Gliwicki Urząd Miejski zaczął korzystać z oprogramowania rejestrującego różne przejawy „ruchu ludności” dopiero w 1998 r. Dziś – po 15 latach zbierania danych według jednolitej metody – Urząd zgromadził niezwykle bogaty zbiór informacji w układzie, pozwalającym na dokonywanie różnych porównań i ocen, a także na prognozowanie w dowolnych przekrojach wiekowych i dzielnicowych.

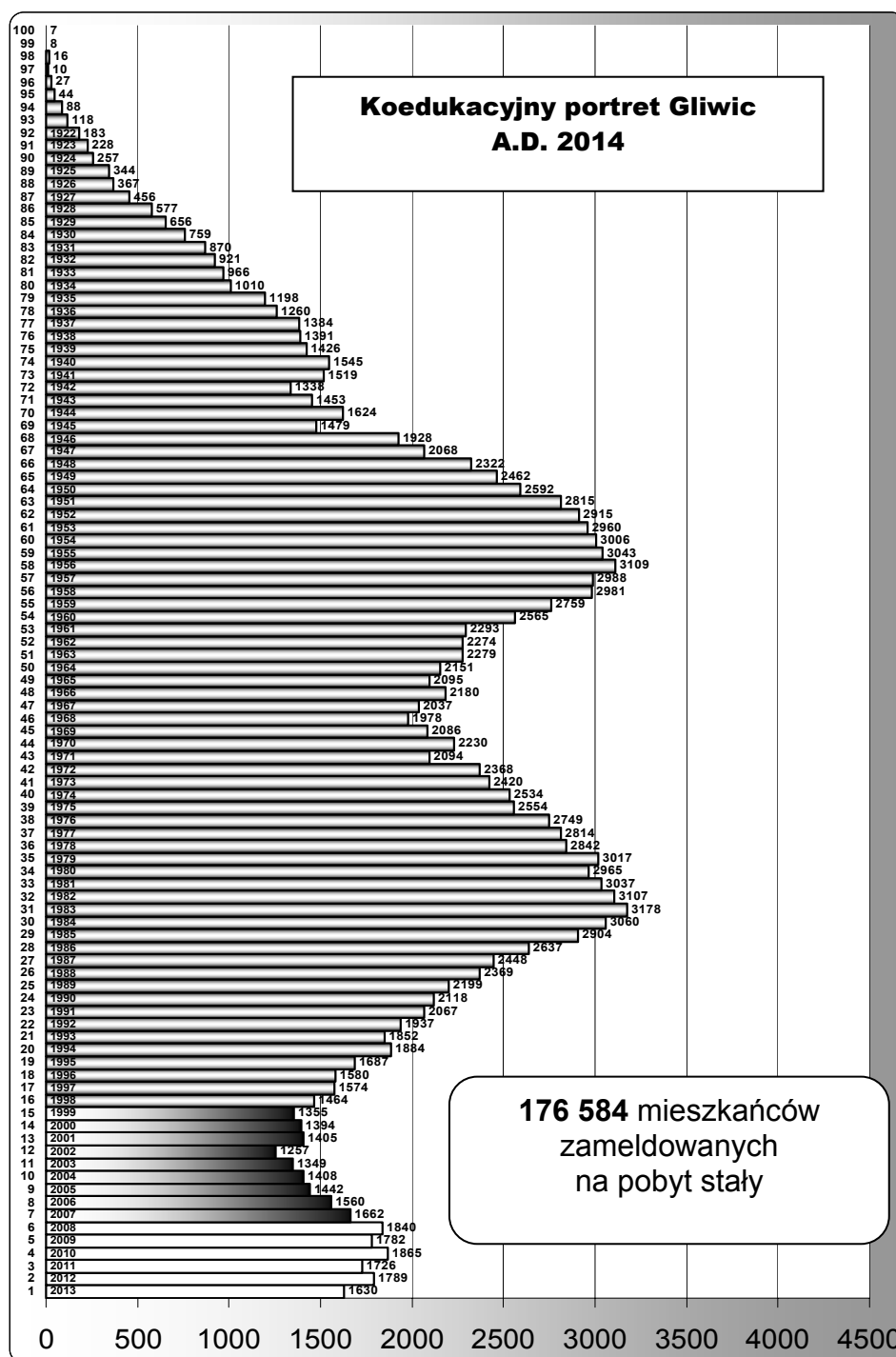
Pierwszy punkt omawianej metody to sprecyzowanie celów, jakim ma służyć analiza danych demograficznych. Początkowo chodziło tylko o odpowiedź na pytanie o potrzebę utrzymywania każdej z działających wówczas ponad stu różnych placówek szkolnych. Należało zebrać i zagregować dane z dokładnością do osiedla, ulicy, obwodu szkolnego itd.

Gdy pytamy o liczbę dzieci, które w kolejnych latach zapukają do szkół, tradycyjny sposób obrazowania według płci i wieku okazuje się nierelevantny, bo w szkołach koedukacyjnych płeć dziecka nie ma znaczenia (to samo dotyczy służby zdrowia, pomocy społecznej, rynku pracy itd.).

Dwupłciowa piramida wieku nie jest obojętnym sposobem prezentacji danych. To sposób szkodliwy, bo generuje informacje redundantne, ciekawe same w sobie, ale nieprzydatne, niewspomagające procesu decyzyjnego na poziomie samorządu. Wprawdzie burmistrz może zażądać prezentacji niosącej informacje relewantne, ale nie znam przypadku, by któryś z nich wpadł na to samodzielnie. Pierwszym moim krokiem była więc rezygnacja z trudnych do interpretacji wykresów dwupłciowych.



Rys. 1. Liczba stałych mieszkańców Gliwic (rocznikami) – stan na dzień 31.12.1998 r.



Rys. 2. Liczba stałych mieszkańców Gliwic (rocznikami) – stan na dzień 31.12.2013 r.

Drugim krokiem w budowie nowej metody było zaprojektowanie prostszego wykresu. Powinien to być obraz „koedukacyjny”, generujący **informacje relevantne i tylko te**. Konkretnie: wiek (i koniecznie rocznik!) oraz populacja w każdym roczniku bez podziału na płeć. Dopiero z takiego wykresu wynikało wprost, że do szkół wszystkich typów przez wiele lat będzie trafiać coraz mniej dzieci, że ten proces będzie przebiegał w miarę regularnie, i że nic na to nie da się poradzić przez całe pokolenie (dostępność porównywalnych danych po likwidacji obowiązku meldunkowego to odrębny problem). Na rys. 1 przedstawiłem „koedukacyjny” histogram populacji mieszkańców Gliwic według wieku z 31 grudnia 1998 r., by pokazać, jakie korzyści odnieśliśmy z tego sposobu prezentacji danych.

Usprawiedliwienia wymaga – dokonana w dobrej wierze – manipulacja: zamiast daty kończącej rok, którego rzecz dotyczy, podaję numer roku następnego. Dlaczego? Otóż każda zamykana placówka ma racjonalnych obrońców, którzy wskazują np. na kulturowe oddziaływanie tej szkoły w odległej dzielnicy. Ale większość szkół ma obrońców emocjonalnych, którzy boją się zmiany, w tym utraty nauczycielskiego etatu. Ci zapewniają, że przecież w dzielnicy są dzieci, że przyjeżdżają tu ludzie z innych osiedli, że to są dane z zeszłego roku, a teraz będzie inaczej itd.

Podnoszę ten aspekt, by podkreślić, że opisywana metoda ma służyć nie zimnym naukowcom, ale głowom rozpalonym w sporze i zdezorientowanym. To należało uwzględnić w wielu punktach, choć najważniejsze – powtarzam – było odejście od nieinterpretowalnych (na poziomie prezydenta miasta) piramid dwupłciowych na rzecz „koedukacji”.

Publikacja moich wykresów za każdym razem budzi spore emocje, ale też pozwala uporządkować dyskusję zwłaszcza wtedy, gdy trzeba negocjować różne rozwiązania z lokalnymi przywódcami związkowymi. Po zreferowaniu wniosków, płynących z wizualizacji procesów demograficznych, zawsze obserwowałem całkowite przeformułowanie celów grupy związkowej. Gdy na obronę danej placówki nie dało się przytoczyć żadnych sensownych argumentów – szybko przechodziliśmy do pakietu socjalnego, do sposobu przemieszczenia nauczycieli do innych szkół, do zastanowienia się nad przyszłą funkcją opuszczanego budynku itd.

Zarządy niektórych gmin nie dysponowały tak przygotowanymi argumentami i do dziś utrzymują obiekty szkolne, w których życie praktycznie zamarło. Teraz zaczynają rozumieć, że przemiany demograficzne powodują problemy, których nie da się rozwiązać przez zaniechanie, bo wtedy rosną koszty braku decyzji i nie ma pieniędzy na cele uzasadnione.

2. Koszty cykliczności

Typowa reakcja burmistrza po pierwszym (a rzadko jest szansa na drugi) rzucie oka na klasyczny wykres według płci i wieku – to zdanie mniej więcej takie: „o, jaka fajna choinka”. I już. Koniec interpretacji. Za chwilę jednak staje my przed problemem: „zlikwidować szkołę czy nie”.

Wielokrotnie z pomocą przychodził w takich sytuacjach wykres „koedukacyjny”. Samorządowcy, związkowcy, rodzice – po krótkim wykładzie – zwykle dochodzili do wniosku, że jeśli w okolicy nie powstanie nowe osiedle, to w rozpatrywanym punkcie liczba potencjalnych uczniów będzie systematycznie malała przez lat kolejnych co najmniej 30! Opłaca się więc nawet – zamiast bezsensownego remontu – wyburzyć stary budynek, pozostawić niezabudowany skwer i ewentualnie za 30 lat coś tam zrobić na miarę takich potrzeb, jakie za 30 lat zostaną zidentyfikowane.

I wtedy, dopiero wtedy, przy rozpatrywaniu punktowego problemu przychodzi refleksja – obca krajowej publicystyce demograficznej – że te wyże i nize strasznie drogo nas kosztują. Bo albo trzeba co pewien czas burzyć i budować placówki (zwłaszcza najszybciej reagujące na zmiany przedszkola), albo ponosić koszty utrzymywania pustych obiektów.

Tę refleksję, towarzyszącą rozpatrywaniu konkretnych problemów, zapisuję w postaci tezy, że teraz **w Polsce ważniejsza od polityki pronatalistycznej jest polityka antycykliczna** (ważna uwaga: dialog ze sprawującymi władzę możliwy jest tylko w języku kosztów, nie demografii). Gdy szedł wyż – nie było sensu aktywizować polityki prourodzeniowej. Wyż przychodzi sam i nie ma go co poganiać. Odpowiedzialność polityków zaczyna się wtedy, gdy wyż pierwszego dziecka przygasa, jak to właśnie dziś obserwujemy. Teraz państwo powinno „stanać na głowie” i uruchomić wszystkie rezerwy na potrzeby polityki trzeciego dziecka.

3. Budownictwo mieszkaniowe

Profesjonalnemu demografowi wystarczy rzut oka na piramidę wieku, sporządzoną dla dowolnego kraju czy regionu, by bez trudu podać kilka podstawowych prognoz i to ze świadomością, że tu nie ma pola do jakichkolwiek dowolności czy nawet pomyłek. Jeśli nie będzie wojny ani epidemii, to raczej dokładnie wiadomo, jakie procesy będą tam zachodzić. Ale nie zaszkodzi przypomnieć, że samorządowcy nie są demografami. Oni naprawdę liczą na cud i stale trzeba im te wnioski podpowiadać.

Typowy punkt programów, formułowanych przed każdymi wyborami samorządowymi, to: „budownictwo mieszkaniowe”. Ludzie, którzy na co dzień zajmują się stomatologią lub spawaniem, gdy kandydują do rady miejskiej, muszą wypowiadać sympatyczne dla ucha poglądy, o których nie wiedzą nawet, do jakiego stopnia są szkodliwe i nierealistyczne.

Na przykład w Gliwicach kolejka do komunalnego mieszkania liczy dziś ok. 2 500 osób, żyjących w trudnych warunkach. Prosty wniosek: wybudować dla nich parę bloków i już. Ale takie postulaty formułowane są w mieście, które w 1989 r. liczyło 223 000 mieszkańców, a obecnie – niespełna 177 000. Co roku liczba mieszkańców spada o 1%. Jest nas o 46 000 mniej, a w tym czasie nie było wyburzeń na skalę Bytomia. Parę domków faktycznie wyburzono, ale wybudowano parę tysięcy. Przybyło więc dużo ponad 50 000 miejsc do mieszkania w standardzie PRL-owskim, czyli – powiedzmy – połowa tej liczby według wymagań dzisiejszych. A to oznacza, że już nie tylko całe kamienice, ale całe ulice stoją puste. I tak jest w istocie. Budowa nowych mieszkań okazuje się najdroższym sposobem rozwiązywania problemu braku mieszkań. Raczej należałoby pomyśleć o rewitalizacji starej tkanki mieszkaniowej, o ożywieniu rynku wtórnego, hamowanego 5-letnią blokadą podatkową itd.

4. Mediana i średnia

Te dwa parametry opisujące zbiory danych są znane każdemu inżynierowi i wielu humanistom. Co z tego, skoro żaden burmistrz nie wie, po co to liczyć. Bo jeśli nawet poznamy średnią wieku mieszkańców danego miasta, to co to znaczy? Czy wynik możemy uznać za dobry, zły, obojętny, czy też wymagający jakichś działań? A jeśli tak, to jakich?

Samorządowcom trzeba jasno powiedzieć, że sens ma dopiero porównanie średniej wieku obywateli mojego miasta ze średnią ogólnopolską lub regionalną, lub dotyczącą porównywalnych miast, lub jakąś jeszcze inną. A najwięcej informacji niesie obserwacja różnych parametrów, prowadzona systematycznie przez wiele lat we własnym mieście i porównywanie tych zmian z grupą miast podobnych, z całą Polską i światem.

W Gliwicach już w 1998 r. mediana wieku była dość wysoka i wynosiła ok. 38 lat. Dziś jest to już lat 43. Naprawdę dużo. Tak dużo, że tej informacji nie można zlekceważyć. Obecne władze miasta powinny coś z tą wiedzą zrobić, ale oczywiście nic nie zrobią, bo nie istnieje krajowa polityka w tej mierze i każde działanie obciążałoby budżet miejski bez gwarancji, że cokolwiek uda się osiągnąć samodzielnie.

Ważna jest też stała obserwacja i rozważna interpretacja ubytków w każdym roczniku z osobna. W jakim wieku nagle znikają stali mieszkańcy? Czy po maturze, czy dopiero po studiach? Interpretacja naturalnych ubytków w grupie najstarszych obywateli nie wymaga głębszej analizy. Ale dlaczego znikają młodzi? To jest ważne pytanie, a dostrzeżenie skali zjawiska (w Gliwicach – skali ogromnej) powinno być wyraźnym sygnałem i stymulatorem dużych zmian w lokalnej polityce społecznej, choć nikt przy zdrowych zmysłach takich zmian nie może oczekiwać do czasu, aż nie wyklaruje się ogólnokrajowa polityka demograficzna.

5. Bariery elementarne i sukcesy nadzwyczajne

Zawodowi demografowie, których na I Konferencji w Kliczkowie próbowałem zainteresować kłopotami samorządowców, po prostu nie uwierzyli w istnienie elementarnych barier mentalnych, utrudniających szerzenie oświaty demograficznej w samorządach. Sprawdziłem to więc ponownie i potwierdzam, że do inżynierów nie docierają najprostsze kategorie humanistyczne.

„Jak to rozumieć?” – pyta inżynier. Co gorsza: bez jednoznacznej odpowiedzi na tego rodzaju pytania nie może on analizować informacji demograficznych ani wykresów, bo ścisły umysł wyklucza rozwiązywanie jakiegokolwiek zadania, jeżeli dane wejściowe nie są dobrze zdefiniowane. Takie inżynierskie podejście do każdego problemu chroni nas przed katastrofami budowlanymi, ale też licznym inżynierom, pełniącym wysokie funkcje w samorządach, uniemożliwia korzystanie z całych połączeń nauk społecznych, w których nie wszystko jest zdefiniowane tak jednoznacznie, prosto i zrozumiale jak np. ‘trójkąt’ czy ‘synchronizator’.

Niektóre bariery mentalne lokują się na żenująco niskim poziomie. Jakoś musimy je pokonywać. Zacząć trzeba od portretu „koedukacyjnego”, ale na tym nie kończy się metoda demograficzna dla samorządu. Oprócz analiz dla szkolnictwa, Gliwice wdrożyły chicagowskie mapy problemów społecznych, metodę monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, monitoring kierunków kształcenia itd. Proste wizualizacje wyników pomogły Gliwicom podjąć wiele pożytecznych decyzji i były wykorzystane na drodze do największego sukcesu inwestycyjnego, jakim była budowa fabryki Opla (staraniom Gliwic o tę inwestycję oraz o ulokowanie Specjalnej Strefy Ekonomicznej poświęciłem całą książkę) [Jarczewski, 1996].

Podsumowanie

Pokazałem kilka ważniejszych korzyści, jakie demografia może dać samorządom i kilka trudności w szerzeniu demograficznej oświaty. Dodam, że w gazetach moje wykresy niosą wiele dodatkowych informacji, które tu musiałem pominąć ze względu na format i monochromatyczność. Duże rysunki gazetowe (A4, a nawet A3) pozwalają odróżnić kolorami roczniki przedszkolaków od roczników uczniów szkół podstawowych, a np. gimnazjalistów od licealistów. Można kolorem zwrócić uwagę na emerytów, prognozować sytuację na rynku pracy w różnych przekrojach wiekowych i terytorialnych, analizować potrzeby komunikacyjne itd.

W każdym urzędzie miejskim pracuje choćby kilku urzędników, operujących biegle narzędziami statystycznymi czy arkuszem kalkulacyjnym. Ale oni nic z własnej inicjatywy nie zrobią. By wdrożyć metodę demograficzną, muszą oni gromadzić dane w jednolity sposób i muszą otrzymać gotowy schemat opracowania informacji w formie prezentacji graficznej, zrozumiałej dla gminnych decydentów i szerszej publiczności.

15 lat publikowania moich ujednoczonych raportów wyraźnie podniosło świadomość demograficzną w Gliwicach. Ale tylko w Gliwicach. Upowszechnienie tej (lub lepszej) metody w całej Polsce wymagałoby rekomendacji naukowej, a w końcu – rozporządzenia ministerialnego, fundującego (na wzór Opola) Krajowe Obserwatorium Demograficzne.

Dziś, gdy już powoli zamykam swoje zainteresowanie problematyką demograficzną, staram się powiadomić inne samorzady o pożytkach z istnienia demografii nie jako nauki teoretycznej, ale jako dostarczycielki metod i praktycznych wskazówek, pomagających w rozwiązywaniu codziennych problemów. A samych demografów pragnę zachęcić do kontynuowania niewdzięcznej, ale potrzebnej pracy na rzecz samorządów.

Literatura

Jarczewski A. (1996), *Jak złowić Opla*, Municipium, Warszawa.

DEMOGRAPHIC METHOD FOR LOCAL GOVERNMENTS

Summary: The subject of this paper is to spread demographic education and, consequently, creation of a market for demographic services among local governments. Nowadays the population projections, even if alarming, do not help to make a decision because they are not directed to anyone. A member of the local government, the mayor, the

governor or the marshal does not know how he may utilize demographic signals that everyday reach him by mass-media. What is needed is a method, and the first requirement from the local governments for demographers' offer must be the direct address; second would be the simplicity. No harsh words or calculations. It is to act itself.

While taking responsibility as the Vice President of Gliwice especially in educational and social issues, the author has developed such a method in 1998. He used to publish local demographic reports every year and currently he presents a summary of 15 years of the method application hoping that the results that we have achieved through this method in Gliwice would encourage other local governments. These results are the effects of decisions taken on the basis of accurate projecting social effects of changes in the age structure. For example, a deep restructuring of the education has been accompanied by social acceptance, because even drastic changes (elimination of many schools) were previously publicly announced and clearly justified. Good financial condition in Gliwice is, among other, the result of the fact that the city is not accumulating problems and the costs of maintaining unnecessary objects. On the other side, the mistake was the conviction that the government's influence on demography is such as on the weather, which stimulated the passive attitude rather than active.

Keywords: demographic education, local governments, method, decision support system, cyclicity costs, coeducational histogram.