

Maciej Duszczyk
Magdalena Lesińska
Kamil Matuszczyk



Upolitycznienie problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce

Teoria i praktyka



Upolitycznienie problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce

Maciej Duszczyk
Magdalena Lesińska
Kamil Matuszczyk

Upolitycznienie problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce

Teoria i praktyka



Recenzenci

Agnieszka Chłoń-Domińczak

Dorota Szelewa

Redaktor prowadzący

Ewa Wyszynska

Redakcja

Bożena Kućmierowska

Korekta

Krystyna Komorowska

Projekt okładki i stron tytułowych

Anna Gogolewska

Ilustracja na okładce

© rclassenlayouts/iStock

Skład i łamanie

Marcin Szczęśniak

Publikacja dofinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki
w ramach programu Maestro (nr decyzji 2013/08/A/HS4/00602)

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019

ISBN 978-83-235-3635-2 (druk)

ISBN 978-83-235-3643-7 (pdf online)

ISBN 978-83-235-3651-2 (e-pub)

ISBN 978-83-235-3659-8 (mobi)

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego

00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4

e-mail: wuw@uw.edu.pl

księgarnia internetowa: www.wuw.pl

Wydanie 1, Warszawa 2019

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1. Teoretyczne podstawy procesu upolitycznienia problemów społecznych. Jak starzenie się społeczeństwa staje się przedmiotem polityki państwa	23
1.1. Model procesu upolitycznienia.	24
1.2. Podmiotowy i przedmiotowy wymiar procesu upolitycznienia.	31
1.3. Czynniki źródłowe i determinujące przebieg procesu upolitycznienia.	35
1.4. Starzenie się społeczeństwa jako przedmiot polityki państwa	37
Rozdział 2. Polityka wobec starzenia się społeczeństwa w Polsce po 1989 roku. Najważniejsze działania i aktorzy	39
2.1. Polityka demograficzna i polityka wobec starzenia się społeczeństwa – rozważania terminologiczne.	40
2.2. Wymiar podmiotowy polityki demograficznej w Polsce	43
Instytucje międzynarodowe	44
Rada Ministrów i administracja centralna	46
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	48
Władza ustawodawcza	50
Organy doradcze i eksperckie	50
Władza sądownicza i instytucje kontrolne	53
Administracja samorządowa.	54
Partie polityczne.	55
Organizacje pozarządowe.	56
2.3. Tworzenie polityki demograficznej po 1989 roku	58

Rozdział 3. Analiza dyskursu politycznego wokół problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce	69
3.1. Rola partii politycznych w procesie upolitycznienia	70
3.2. Okres I. Lata 1991–1997	72
3.3. Okres II. Lata 1997–2001	75
3.4. Okres III. Lata 2001–2005	77
3.5. Okres IV. Lata 2005–2007	79
3.6. Okres V. Lata 2007–2015	83
3.7. Okres VI. 2015–2017	92
3.8. Najważniejsze momenty w procesie upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa w Polsce	99
Rozdział 4. Analiza dyskursu medialnego wokół problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce	103
4.1. Rola mediów w procesie upolitycznienia starzenia się społeczeństwa	104
4.2. Założenia i metodologia badania dyskursu medialnego	105
4.3. Dyskurs medialny a proces upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce – wyniki analizy	107
4.4. Rola państwa wobec problemu starzejącego się społeczeństwa w opinii ekspertów	113
4.5. Krytyka działań państwa podejmowanych w odpowiedzi na starzejące się społeczeństwo	116
4.6. Poparcie działań politycznych podejmowanych wobec problemu starzejącego się społeczeństwa	120
4.7. Propozycje rekomendacji działań politycznych wobec problemu starzejącego się społeczeństwa	123
Rozdział 5. Proces upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce w opinii polityków i ekspertów	126
5.1. Założenia i metodologia badania	127
5.2. Problem starzenia się społeczeństwa w opinii polityków i ekspertów	129
5.3. Początek procesu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce w opinii polityków i ekspertów	131
5.4. Ustawa o wieku emerytalnym i program „Rodzina 500 plus” jako kluczowe momenty w procesie upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce	135
5.5. Opieka długoterminowa jako wyzwanie związane ze starzeniem się społeczeństwa	141
Rozdział 6. Działania polityczne wobec starzejącego się społeczeństwa oraz ich uwarunkowania na poziomie regionalnym	145
6.1. Obecna i przewidywana sytuacja demograficzna polskich regionów	147
6.2. Strategie rozwoju demograficznego jako odpowiedź na starzejące się społeczeństwo	149

6.3. Czynniki inicjujące działania polityczne wobec starzejącego się społeczeństwa na poziomie regionalnym – wyniki badania jakościowego	152
6.4. Uwarunkowania działań politycznych podejmowanych w odpowiedzi na zmiany demograficzne	156
6.5. W kierunku systemowej regionalnej polityki wobec starzenia się ludności . . .	160
Podsumowanie	167
Załącznik	175
Bibliografia	178
Spis tabel i rysunków	194

Wstęp

Z perspektywy demograficznej UE znalazła się w kleszczach. Z jednej strony, populacja Unii się starzeje. Bez dalekosiężnych reform wielu Europejczykom grozi zubożenie; systemy emerytalne załamią się pod naporem rosnącej liczby świadczeniobiorców, a jakość opieki zdrowotnej spadnie.

Giddens (2014: 136)

Powyższy fragment książki światowej sławy socjologa Anthony'ego Giddensa doskonale oddaje charakter wyzwań politycznych, jakie czekają społeczeństwa w XXI wieku. Zmiany demograficzne, takie jak niski wskaźnik dzietności czy rosnąca populacja osób starszych, obserwowane są w Polsce i w wielu innych państwach Europy już od dłuższego czasu. Prognozy jednoznacznie wskazują, że będą one nadal postępować i choć w różnym stopniu, dotkną wszystkie państwa i regiony Unii Europejskiej oraz szerzej Europy (EU 2017). Trudno obecnie wyobrazić sobie, jak będą funkcjonowały instytucje publiczne w społeczeństwach wysokorozwiniętych w obliczu wyzwań związanych z postępującym procesem starzenia się społeczeństw¹. Zachodzące procesy ludnościowe prowadzą bowiem do głębokich i długotrwałych zmian społecznych charakteryzujących się niespotykaną wcześniej skalą i dynamiką.

Wśród wyzwań demograficznych, które mają wpływ na funkcjonowanie współczesnych państw i społeczeństw, największe znaczenie ma starzenie się populacji, oznaczające równoczesny wzrost populacji osób starszych (zarówno jako odsetek populacji, jak i w liczbach bezwzględnych), wydłużanie się ludzkiego życia oraz trwałe zmiany w strukturze wieku, co ma skutki m.in. dla rynku pracy, zdrowia publicznego oraz systemów zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie zachodzące

¹ W niniejszej publikacji stosujemy określenie „starzenie się społeczeństwa”, które jest częściej używane w naukach politycznych i socjologii. Określenia „starzenie się populacji” czy „starzenie się ludności” są stosowane częściej w demografii i ekonomii.

procesy ludnościowe trudno uznać jedynie za problem i rozpatrywać w tej kategorii. Z całą pewnością fakt, że coraz większa część populacji dożywa sędziwego wieku, jest ogromnym osiągnięciem cywilizacyjnym współczesnego świata. Jednakże funkcjonujące systemy polityczne, szczególnie zaś rozbudowane w okresie rozwoju gospodarczego w drugiej połowie XX wieku systemy *welfare state*, nie są przygotowane na nową sytuację społeczno-ekonomiczno-kulturową, która jest w dużej mierze wynikiem intensywnych zmian w strukturze społeczeństwa.

Starzenie się ludności, szczególnie wzrost populacji osób w wieku starszym (powyżej 65 lat) i sędziwym (powyżej 80 lat) jest jednym z najważniejszych procesów, które już obecnie i w przyszłości będą dotyczyć większości państw na świecie. Według prognoz Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ 2017) do 2030 roku liczba osób starszych (65 lat i więcej) ma wzrosnąć o 56% (z 901 mln do 1,4 mld), a do 2050 roku wzrośnie ponad dwukrotnie w stosunku do 2017 roku, osiągając blisko 2,1 mld. W tym samym czasie liczba osób w wieku sędziwym będzie wynosiła 424 mln (co oznacza trzykrotny wzrost w stosunku do 2017 roku, kiedy takich osób było 137 mln).

Choć starzenie się społeczeństwa w coraz większym stopniu staje się zjawiskiem globalnym, to jest ono w niektórych regionach bardziej zaawansowane niż w innych. Dotyczy ono, jak już wspomniano, głównie państw o wysokim stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Do 2030 roku osoby starsze będą stanowiły ponad 25% mieszkańców w państwach Europy i Ameryki Północnej. Najstarszą populację obecnie ma Japonia, gdzie 33% mieszkańców przekroczyło 60 lat. Następne na tej liście są kraje europejskie: Niemcy i Włochy, gdzie osoby starsze stanowią po 28% populacji oraz Finlandia – 27%. Jednocześnie proces ten dotyczy także innych regionów świata. Jak zauważają autorzy cytowanego raportu ONZ (2017), tempo starzenia się populacji w wielu krajach rozwijających się jest obecnie znacznie szybsze niż w krajach rozwiniętych w przeszłości. Oznacza to, że proces ten w ich przypadku będzie zachodził znacznie dynamiczniej, a wychodzenie naprzeciw skutkom tych zmian może okazać się trudniejsze, choćby ze względu na znacznie niższy poziom dochodu narodowego w porównaniu z regionami już rozwiniętymi ekonomicznie i społecznie. Dlatego też starzenie się społeczeństwa zyskało miano jednego z najważniejszych wyzwań w skali globalnej, a przeciwdziałanie jego konsekwencjom stało się kluczowym zadaniem stojącym przed decydentami politycznymi w większości państw świata (Lloyd-Sherlock 2000; Higo, Khan 2015).

Doświadczenia państw zachodnich ukazują istotne zróżnicowanie w postrzeganiu kwestii starzenia się ludności w drugiej połowie XX wieku. Chris Phillipson (2013) dowodzi, że niezależnie od czasu i miejsca znacznie częściej dominowała negatywna niż pozytywna narracja dotycząca skutków rosnącej populacji osób starszych. W latach 90. XX wieku proces ten oceniano jako czynnik destabilizujący funkcjonowanie instytucji społecznych i politycznych, jednocześnie łączono go z kryzysem zmian klimatycznych czy globalnym terroryzmem (Mullan 2000). Wydaje się, że kraje

Europy mają już za sobą etap ignorowania problemów demograficznych czy wprowadzania połowicznych rozwiązań, które nie przyniosły zakładanych rezultatów (Juros 2003: 317–318). W obliczu obecnej sytuacji demograficznej i prognoz związanych ze zmianami w strukturze wieku ludności niezbędne wydają się rozwiązania niekonwencjonalne, innowacyjne i długofalowe, które wiążą się zazwyczaj ze zwiększonym ryzykiem, poważnymi zmianami systemowymi, a przede wszystkim ze zwiększeniem nakładów finansowych.

Omawiany proces starzenia się społeczeństwa jest niezwykle złożony. W literaturze określa się go procesem tzw. długiego trwania (fr. *longue durée*)². Dokonuje się bowiem w długiej perspektywie czasu, co determinuje jego diagnozę i podjęcie możliwych działań naprawczych. Na jego pojawienie się i przebieg ma wpływ wiele innych zjawisk demograficznych, takich jak spadek liczby ludności (związany m.in. z niskim współczynnikiem urodzeń), systematyczne wydłużanie się życia ludzkiego, jak i przemieszczanie się ludności (migracje). Jedną z ważnych zmian jest wydłużenie okresu życia jako skutek rozwoju medycyny i systemu opieki, ale także edukacji i zmiany stylu życia (Fihel 2011).

Współcześnie obserwowane zmiany demograficzne, w tym przede wszystkim proces starzenia się populacji, cechują się występowaniem konsekwencji mających fundamentalne znaczenie dla praktycznie wszystkich wymiarów funkcjonowania państwa i społeczeństwa: ekonomicznego (funkcjonowanie rynku pracy w obliczu zmniejszającej się liczby osób w wieku produkcyjnym, mniejsza konkurencyjność i innowacyjność gospodarki), finansowego (rosnące wydatki budżetu państwa na świadczenia pieniężne – emerytury, renty, zasiłki oraz na usługi ochrony zdrowia i pomocy społecznej), jak i społecznego (głębokie dysproporcje między kolejnymi pokoleniami – najmłodszymi i najstarszymi generacjami, utrzymanie solidarności pokoleniowej, różne oblicza wykluczenia społecznego). Przygotowywane prognozy sytuacji makroekonomicznej wskazują na spadek dynamiki wzrostu PKB w krajach, które w największym stopniu już dzisiaj zmagają się z problemami demograficznymi (EC 2017). Nicholas Barr (2010) wśród kierunków polityki społecznej, jakie mogą podjąć rządy państw w obliczu starzejącego się społeczeństwa, wskazuje m.in. na obniżenie przeciętnej emerytury, podwyższenie wieku emerytalnego czy natychmiastowe odłożenie zasobów na pokrycie przyszłych potrzeb. Tego rodzaju zmiany, związane również z koniecznością podwyższenia podatków czy obniżenia nakładów na świadczenia socjalne, są zazwyczaj trudne do przeprowadzenia, gdyż napotykają opór społeczny, a politycy obawiają się podejmowania niepopularnych decyzji, by nie stracić poparcia w kolejnych wyborach (Pierson 1994). Zmiany demograficzne, w tym osłabienie potencjału ludnościowego na skutek starzenia się ludności, w coraz większym stopniu odciskają piętno na sytuacji społecznej i gospodarczej państwa w postaci zmian w funkcjonowaniu m.in. rynku pracy, usług, sektora edukacji czy

² Por. Braudel 1970; Lee 2012.

infrastruktury technicznej (Kugler, Swaminathen 2006). W ujęciu makro starzejące się społeczeństwo oznacza nowe wyzwania dla wymiaru sprawiedliwości (np. tworzenie się nowej gałęzi prawa osób starszych, tzw. *elderly law* – Doron 2005; Mikołajczyk 2012; Wilk, Gołowkin-Hudała 2014), bezpieczeństwa militarnego (Apt 2014) czy transportu publicznego (Metz 2003; Currie, Delbosc 2010). Wolfgang Lutz i Vegard Skirbekk (2005), przytaczając rekomendację Europejskiej Federacji Banków dla rządów państw dotyczącą stymulowania dzietności, wskazują na rosnące wyzwania dla sektora bankowego związane ze zmianami demograficznymi. Mogą one bowiem, według autorów, w dłuższej perspektywie stanowić zagrożenie dla stabilności systemu bankowego. W szerszej perspektywie zauważa się, że zmiany demograficzne na przełomie XX i XXI wieku ukształtowały strategiczny wymiar polityki ekonomicznej realizowanej w krajach Europy Wschodniej (Orenstein 2000; Müller 2001).

Brak zdecydowanych reakcji ze strony rządzących może skutkować regresem społecznym, w tym szczególnie spadkiem poziomu i warunków życia osób starszych, jak również osób aktywnych ekonomicznie. Niedostateczność rozwiązań systemowych może prowadzić do wzrostu ubóstwa i niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb (np. samorealizacji czy opiekuńczych) osób w wieku poprodukcyjnym. Eksperci prognozują, że starzejące się społeczeństwa to wyzwanie i bariera rozwojowa, która może wpłynąć w przyszłości na sytuację gospodarczą całego świata (Lorenzi, Berrebi 2018). Państwa będą musiały stawić czoło licznym wyzwaniom, aby nie ulec „straszemu przekleństwu starości”, którego wyrazem może być m.in. ekspansja konfliktów międzypokoleniowych i pogłębiający się problem wykluczenia społecznego (ibidem: 51).

Proces starzenia się społeczeństwa niesie za sobą również wiele konsekwencji dla systemu politycznego. W literaturze zwraca się uwagę na zmieniający się profil wyborców, określane obrazowo jako „siewiący elektorat” (Szatur-Jaworska, Błędowski, Dzięgielewska 2006: 251). Starsze osoby znacznie częściej niż młodzi biorą udział w wyborach. Politycy coraz wyraźniej dostrzegają to zjawisko, obiecując w trakcie kampanii wyborczych wiele zmian dotyczących poziomu i jakości życia emerytów. Równocześnie obserwować można pojawienie się nowych aktorów na scenie politycznej, którzy powoływani są do bezpośredniej reprezentacji interesów i praw osób starszych. Pionierem w zakresie tworzenia organizacji reprezentujących interesy osób starszych są Stany Zjednoczone, gdzie pierwsze podmioty powstawały już w latach 1918–1939 (Klimczuk 2017: 8). W większości państw europejskich istnieją partie polityczne działające na rzecz emerytów, na poziomie centralnym czy samorządowym są tworzone organy doradcze składające się z przedstawicieli osób starszych, których celem jest reprezentowanie interesów seniorów (Hanley 2012; Walker 2006). Oznacza to, że na scenie politycznej i w systemie administracji pojawiają się nowi aktorzy (np. rady seniorów, ciała konsultacyjne i doradcze w zakresie polityki senioralnej), a także partie polityczne poświęcające coraz więcej miejsca w swoich programach kwestiom ważnym dla osób powyżej 60. roku życia.

Jak zostało wcześniej zaznaczone, procesy demograficzne cechują się m.in. zróżnicowanym stopniem intensywności w poszczególnych krajach, co z kolei przekłada się na doświadczenia w zakresie tworzenia instrumentów i realizacji polityki. Problem zmian demograficznych jako wyzwanie polityczne najwcześniej pojawiła się we Francji. Pierwsze działania podejmowano już w XIX wieku, a utrata Alzacji i Lotaryngii na rzecz Niemców uświadomiła Francuzom, że o przewadze gospodarczej i militarnej państwa decyduje potencjał ludnościowy (Hecht 2010). Wraz ze wzrostem świadomości społecznej i poznawaniem praw rządzących rozwojem ludnościowym i społecznym w XX wieku, zaczęły pojawiać się regulacje, których celem jest wpływ na procesy demograficzne (Ratyński 2003: 229). Rządy państw na całym świecie podejmują działania, które mają na celu optymalizację stanu liczebności i struktury wiekowej danej zbiorowości. Jeszcze na progu XXI wieku w niewielkim stopniu politycy uwzględniali w decyzjach strategicznych prognozy demograficzne. Helmut Juros (2003: 317) słusznie zauważył, że:

alarmujące wskaźniki są dopiero obecnie postrzegane przez opinię publiczną i elity polityczne. Zauważa się je w kontekście debaty nad przyszłością zabezpieczeń emerytalnych, tj. w związku z nagłym rzekomo odkryciem przyszłych emerytów. Uświadomiono sobie, że nie będzie miał kto wypełnić umowy międzypokoleniowej.

Jednocześnie część badaczy wskazywało na rosnące znaczenie rozważań o tzw. demografii apokaliptycznej, traktującej osoby starsze jako jednoznaczne obciążenie dla osób aktywnych zawodowo (Gee, Gutnam 2000). Badania porównawcze dla 31 państw europejskich dowodzą, że w latach 2011–2011 miał miejsce dynamiczny wzrost obaw politycznych związanych z procesem starzenia się ludności oraz zmianami w populacji osób w wieku produkcyjnym (Ainsaar, Rootalu 2016). Decydenci polityczni zwracają się do demografów po wskazówki dotyczące skutecznych metod rozwiązywania wyzwań w tym zakresie. Wzrasta zainteresowanie polityków bezpośrednimi działaniami politycznymi, które umożliwiłyby efektywne stymulowanie dzietności (Philipov, Klobas, Liebroer 2015: 173). W literaturze przedmiotu obecna jest również koncepcja „demografizacji” działalności państwa, według której w coraz większym stopniu na politykę prowadzoną przez państwo mają wpływ uwarunkowania demograficzne, przy jednoczesnym pomniejszaniu roli innych czynników (Bartl 2015: 97). Demograficzne starzenie się społeczeństwa stało się wyzwaniem o charakterze globalnym, które coraz częściej dotyczy funkcjonowania struktur politycznych i administracyjnych w większości wysoko rozwiniętych państw.

Procesy demograficzne, w tym starzenie się społeczeństwa, należą do tych obszarów zainteresowania państwa, które z trudem podlegają zmianom pod wpływem podejmowanych różnych działań politycznych. Nie oznacza to jednak, że instytucje publiczne nie powinny wykazywać w tym zakresie swojej aktywności. Należy przyjąć, że przy odpowiedniej determinacji decydentów politycznych, objawiającej się w postaci wprowadzania regulacji w ramach polityki rodzinnej, zabezpieczenia

społecznego, ochrony zdrowia, rynku pracy czy migracyjnej, procesy demograficzne mogą zmieniać swoją formę, skalę i dynamikę. Wpływ polityki państwa ma jednak charakter pośredni. Bez współwystępowania innych procesów (wzrostu gospodarczego, braku konfliktów zbrojnych czy dbania o ekologię) wszelkie działania polityczne nie przyniosą oczekiwanych skutków. Jeżeli działania polityczne mają przynieść, chociaż w pewnym zakresie, pozytywne efekty dotyczące polityki demograficznej, muszą być adresowane przede wszystkim do trzech grup: osób w wieku rozrodczym (rodzin), osób starszych (i ich opiekunów) oraz migrantów. Katalog działań, jakie mają do swojej dyspozycji politycy, jest rozbudowany. Można tu wskazać przede wszystkim stymulowanie działań wpływających na decyzje prokreacyjne młodych osób, wydłużanie aktywności zawodowej, profilaktykę zdrowotną, tworzenie przyjaznych warunków przyjazdu i pobytu dla cudzoziemców czy powrotu dla emigrantów. Barr (2010: 202) wskazuje, że pomimo politycznych trudności podnoszenie wieku emerytalnego stanowi ważne i natychmiastowe rozwiązanie w zakresie niekorzystnych zmian demograficznych, których doświadczają kraje Unii Europejskiej. Celem nadrzędnym działań państwa powinno być zatem kształtowanie optymalnego stanu i struktury ludności, która zapewnia ciągłość populacji i zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy. Równocześnie pojawiają się propozycje kontrowersyjnych rozwiązań, np. wprowadzenie podatku dla osób samotnych, niemających dzieci (tzw. bykowe) czy ograniczanie emigracji osób z wyższym wykształceniem. Rosnące znaczenie partii populistycznych może przynieść w przyszłości dalszy rozwój instrumentów o wątpliwej skuteczności, mających stanowić zdecydowaną odpowiedź na niekorzystne konsekwencje procesów demograficznych.

Polityka migracyjna stała się też narzędziem w walce z niekorzystnymi zmianami demograficznymi. Napływ imigrantów (zazwyczaj młodszych niż średnia wieku w populacji rodzimej) jest coraz częściej postrzegany jako możliwe rozwiązanie problemu niedoborów na rynkach pracy, ale także jako sposób „odmłodzenia” populacji. Decydenci polityczni, zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym, dostrzegają ogromny potencjał w pozyskiwaniu dodatkowych pracowników cudzoziemskich. Jednocześnie istnieje konsensus co do postrzegania imigracji jako rozwiązania krótkoterminowego i jedynie częściowo łagodzącego negatywne konsekwencje starzenia się społeczeństwa. Co więcej, imigracja niesie za sobą poważne wyzwania związane z integracją nowo przybyłych w społeczeństwie przyjmującym. Wokół obecności cudzoziemców nierzadko narastają konflikty społeczne i polityczne podsycane przez partie populistyczne. Jak pokazują doświadczenia Polski, Hiszpanii oraz innych państw europejskich, wyzwaniem jest nie tylko efektywne zarządzanie napływem cudzoziemców, ale również odpływem własnych obywateli w rzeczywistości nieograniczonej mobilności europejskiej.

Polska zalicza się do tych państw europejskich, w których proces starzenia się społeczeństwa przebiega szczególnie dynamicznie. Ewa Frątczak (2016: 29) zauważa, że sytuacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (w tym w Polsce)

stanowi „demograficzne laboratorium”, w którym obserwować można głębokie zmiany populacyjne, zachodzące w wyjątkowo krótkim okresie. Według wskaźnika starości demograficznej³ zaproponowanego przez ONZ, społeczność, w której 6% ludności osiągnęło wiek 65 lat lub więcej, określano mianem społeczeństwa starego. Ten poziom Polska przekroczyła już w latach 60., a obecnie wynosi on 16% (dane z 2015 roku). Prognozy w tym zakresie są alarmujące. Według prognozy demograficznej do 2050 roku opracowanej przez Główny Urząd Statystyczny, w przyjętej perspektywie czasu zwiększy się znacznie liczba i udział populacji osób starszych: nastąpi wzrost odsetka osób w wieku 65 lat i więcej o prawie 18 pkt. proc. Oznacza to, że udział tej grupy w populacji przekroczy 32%, a osoby w najstarszej grupie (80 lat i więcej) będą stanowiły 10% populacji kraju⁴. Temu procesowi towarzyszyć będzie jednoczesny spadek liczby osób w młodszych grupach wieku, w tym w grupie w wieku produkcyjnym (do 65 lat). Sytuację Polski podsumował trafnie Marek Okólski (2010: 37) wskazując, że:

z jednego obecnie z najmłodszych krajów Unii Europejskiej już w 2060 r. nasz kraj stanie się najstarszym – a proces ten jest nieuchronny i w najbliższych kilkudziesięciu latach nieodwracalny.

Prognoza wykonana podczas realizacji projektu MigAgeing, którego podsumowaniem jest również niniejsza publikacja, potwierdza główne wyniki prognozy GUS pod względem przewidywanej wielkości populacji i zwiększenia się grup osób w wieku powyżej 65 i 80 lat. Wspomniana prognoza przewiduje natomiast dużo wyższy poziom napływu cudzoziemców do Polski. Zgodnie z szacunkiem w 2050 roku ich populacja wyniesie 3,8 mln, a dekadę później już 4,6 mln (Anacka 2018: 330). Jednak ani prognozowany wzrost wskaźnika dzietności, ani intensywny napływ imigrantów nie zmieni wniosku, który powtarza się we wszystkich dostępnych prognozach: ludność Polski będzie się w gwałtownym tempie starzeć (ibidem: 329).

Skalę wyzwań demograficznych potęgują niekorzystne prognozy dotyczące zmniejszającej się populacji pracowników z określonymi kwalifikacjami, którzy odgrywają szczególną rolę w społeczeństwach z wysokim odsetkiem osób w wieku sędziwym. Bezpośrednim wyzwaniem dla rządu, jak i administracji samorządowej staje się brak wystarczającej liczby lekarzy (w tym przede wszystkim lekarzy geriatrów), pielęgniarek, opiekunów nieformalnych czy pracowników socjalnych. Według szacunków Naczelnej Izby Lekarskiej (2015), do 2025 roku liczba lekarzy specjalistów zmniejszy się o 3%, a w perspektywie do 2035 roku strata ta wyniesie aż 9% w porównaniu do roku 2015. Niekorzystne trendy dotyczą też populacji pielęgniarek. Naczelna Izba Pielęgniarek i Położonych (2017: 32) prognozuje spadek liczby zarejestrowanych pielęgniarek z 240 tys. w 2016 roku do 149 tys. w 2030 roku (zmiana o 62%).

³ Udział osób w wieku 65 lat i więcej w ogólnej liczbie ludności.

⁴ Szczegółowe omówienie prognoz demograficznych GUS, Eurostat i ONZ dotyczących Polski w: Anacka 2018: 314–318.

Oznacza to również, że wskaźnik zarejestrowanych pielęgniarek na 1000 mieszkańców w Polsce w analogicznym okresie spadnie z 6,25 do poziomu 4,01, w tym aż w połowie województw wskaźnik ten będzie poniżej 4. Brak zdecydowanych działań w tym zakresie może prowadzić do zachwiania systemu opieki zdrowotnej. Skalę wyzwań i problemów potęguje także brak systemowych rozwiązań, emigracja kadry medycznej czy lekceważenie problemów opiekunów nieformalnych, którzy nie mogą liczyć na odpowiednie wsparcie ze strony państwa (Bakalarczyk 2018).

Jak zauważają Anacka i in. (2018: 189): „niezależnie od faktu, iż populacja Polski jest wciąż relatywnie młoda w sensie demograficznym, to w wymiarze ekonomicznym weszliśmy już w fazę demograficznej spłaty”. Szczególnym obszarem dyskusji na temat skutków, jakie niesie za sobą wzrost populacji osób starszych, jest funkcjonowanie systemu emerytalnego. Jak wynika z szacunków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (2016), niezależnie od przyjętego wariantu, w ujęciu nominalnym deficyt funduszu emerytalnego będzie systematycznie się powiększał. W najbardziej negatywnym scenariuszu w 2060 roku deficyt rachunku Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) może wynieść nawet 250 mld złotych. Z kolei prognozy Komisji Nadzoru Finansowego (2016) dowodzą systematycznego obniżania się stopy zastąpienia, co oznacza zmniejszanie się wartości uzyskiwanych w przyszłości świadczeń emerytalnych. Osoba przechodząca na emeryturę w 2053 roku będzie mogła średnio liczyć jedynie na 50% wcześniejszych dochodów (przy założeniu, że wiek emerytalny będzie wynosił 67 lat). Prognozy te mogą być mniej korzystne ze względu na cofnięcie w październiku 2017 roku reformy wieku emerytalnego i powrót do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Oznaczać to może ubożenie osób starszych i obniżający się poziom bezpieczeństwa socjalnego, co z kolei będzie przekładało się na wzrost obciążeń systemu pomocy społecznej.

Trzeba zwrócić uwagę, że grupa określana najczęściej jako „osoby starsze” nie jest jednolita. Należą do niej zarówno osoby, które zakończyły aktywność zawodową, a pozostają sprawne i samodzielne, ale również takie, które są niepełnosprawne i/lub niesamodzielne – niezdolne do samodzielnej egzystencji i wymagające stałej lub czasowej opieki. Reakcja państwa na problem opieki nad osobami starszymi staje się pilna w kontekście zmniejszającego się potencjału opiekuńczego członków rodziny. Grono najbliższego otoczenia staje się coraz mniej liczne z powodu postępującego osłabienia więzi rodzinnych (dezorganizacja rodziny), a także mobilności wewnętrznej i zagranicznej młodszych pokoleń (Szukalski 2002; Dykstra 2009). Liczba osób starszych, niesamodzielnych i niezdolnych do samodzielnej egzystencji z powodu zaawansowanego wieku lub złego stanu zdrowia, a tym samym wymagających opieki innych osób, będzie stale rosła. Statystyczna Polka w wieku 65 lat ma przed sobą jedynie osiem lat życia w zdrowiu, a statystyczny Polak w tym samym wieku – niespełna siedem lat. Prowadzić to będzie do sytuacji, w której osoby starsze, odpowiednio przez dwanaście lat w przypadku kobiet i osiem lat w przypadku mężczyzn, będą „schorowane” (*unhealthy*), często zależne od wsparcia i opieki osób trzecich (Eurostat 2018a).

Jak już wspomniano, współczesne zmiany ludnościowe są determinowane przez zachodzące procesy społeczne i demograficzne, takie jak wydłużanie się trwania życia, nasilone procesy migracyjne, a także zmiany modelu rodziny (mniejsza skłonność do zawierania związków małżeńskich, powszechność związków nieformalnych) i wzorców płodności (zmniejszenie się pożądanej liczby dzieci oraz rodzicielstwo w coraz późniejszym wieku). Wśród wymienionych, podstawowym problemem w przypadku Polski pozostaje wskaźnik dzietności, który wynosi obecnie 1,3 (i na takim poziomie utrzymuje się od lat 90. XX wieku). Jest on na tyle niski, że nie zapewnia zastępowalności pokoleń (by tak się stało, powinien on wynosić minimum 2,1). Polska na tle Europy zamyka (razem z Portugalią) listę krajów z najniższym współczynnikiem dzietności. Jest też w ostatniej dziesiątce krajów na świecie (214 miejsce na 224 kraje; The World Factbook 2017).

Problem starzenia się społeczeństwa w Polsce ma również wymiar regionalny. O ile duże miasta o charakterze metropolitalnym mogą liczyć na zwiększenie swojej populacji poprzez migracje wewnętrzne i napływ imigrantów z innych krajów, tak w wielu regionach, szczególnie słabiej rozwiniętych, postępują procesy depopulacyjne. Szczególnym zagrożeniem, stosunkowo dobrze rozpoznany w krajach na całym świecie, jest obserwowany w Polsce tzw. proces kurczenia się miast. Niekorzystną sytuację wzmacnia również utrzymująca się duża skala emigracji wewnętrznych oraz zagranicznych, co wpływa m.in. na funkcjonowanie rodzin, jak i na instytucje stacjonarnej opieki społecznej i medycznej.

Wydaje się, że przemiany demograficzne jako procesy społeczne, poddane szczegółowym analizom, są dobrze opisane i zrozumiane. Dotyczy to przede wszystkim diagnozy przyczyn ich występowania oraz obrazu statystycznego. Dokładnie wiadomo, jak wygląda sytuacja demograficzna w Polsce, w Europie oraz na całym świecie. Istnieją szczegółowe prognozy krótko- i średnioterminowe pozwalające określić intensywność zachodzących zmian. Jednocześnie w literaturze przedmiotu dotyczącej procesu starzenia się społeczeństwa nadal brakuje pogłębionych analiz pozwalających zrozumieć proces podejmowania decyzji politycznych będących odpowiedzią na obserwowane i prognozowane procesy w ruchu naturalnym ludności. Wyzwanie, jakie zostało podjęte w niniejszej monografii, polega właśnie na spojrzeniu na zmiany demograficzne z perspektywy procesów politycznych.

Celem rozważań, których wyniki są przedstawione w niniejszej publikacji, jest analiza i ocena procesu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce, czyli procesu, przez który stał się on przedmiotem polityki państwa. Należy zauważyć, że w języku angielskim funkcjonują dwa słowa – *policy* oraz *politics*, które po polsku są tłumaczone jako ‘polityka’. Odnoszą się one odpowiednio do formalno-prawnego i behawioralnego wymiaru tego pojęcia. *Policy* oznacza plan działania (cele, zasady, reguły, procedury, instrumenty), dzięki którym można znaleźć rozwiązania polityczne dla konkretnych problemów w różnych dziedzinach. W tym znaczeniu jest to np. polityka rządu czy ministerstwa, a celem jest zarządzanie przez państwo

rzeczywistością społeczno-gospodarczą. *Politics* odnosi się do polityki jako dążenia do zdobycia oraz utrzymania władzy i wpływów, związana jest z konfliktami, rywalizacją i negocjacjami. Obejmuje takie działania i procesy jak debata parlamentarna, rozmowy koalicyjne, lobbowanie czy kampanie wyborcze. Często interes społeczny w sensie ogólnym schodzi na plan dalszy. To rozróżnienie jest ważne w kontekście analizy reakcji państwa na dany problem społeczny (procesu upolitycznienia).

W polskiej literaturze przedmiotu w rozważaniach na temat polityki państwa wobec zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa dominuje perspektywa polityki społecznej. Prezentowana jest pogłębiona analiza sposobu, treści, kierunków i efektów działań podejmowanych przez różne instytucje w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy społeczne (Szatur-Jaworska 2016; Błęadowski, Szweda-Lewandowska 2016; Trafiałek 2016). Wśród polskich prac brakuje kompleksowego spojrzenia z perspektywy politologicznej, uwzględniającej także wymiar różnych rodzajów polityki publicznej realizowanej na poziomie rządu czy samorządów. W poniższej monografii podjęta zostaje próba uzupełnienia zidentyfikowanych luk. Służyć ma temu dynamiczne i wielopoziomowe podejście analityczne, które próbuje spojrzeć na działania państwa przez pryzmat procesu politycznego i jego otoczenia – czynników warunkujących jego poszczególne etapy i skutki oraz uczestników. Analizując proces upolitycznienia, przyjęto wielopoziomową optykę, uznając, że zachodzi on nie tylko na poziomie krajowym (rządu i administracji centralnej), ale też na poziomie regionalnym, a pośredni wpływ na jego przebieg mają również działania podejmowane przez organizacje międzynarodowe.

Na potrzeby prowadzonych analiz przyjęto, że system polityczny to ogół struktur, procedur i instytucji, które działają wspólnie w celu znalezienia rozstrzygnięcia określonego problemu. W ramach systemu politycznego zachodzi proces polityczny, który ma określony cykl: od momentu uznania zagadnienia za ważne i wymagające ingerencji państwa, po konceptualizację i zaplanowanie działań, podjęcie decyzji i ich wdrożenie po monitoring i ocenę skuteczności. Można wyróżnić zatem trzy fazy procesu politycznego, a w ich ramach wydzielić sześć etapów:

- I. Formułowanie polityki:
 1. uznanie problemu za ważny,
 2. osiągnięcie konsensusu politycznego,
 3. opracowanie założeń i strategii ich osiągnięcia.
- II. Implementacja polityki:
 4. zaangażowanie zasobów i podjęcie działań,
 5. osiągnięcie zamierzonego celu.
- III. Ewaluacja wyników:
 6. ocena osiągniętych celów i ich skutków (bezpośrednich i pośrednich, negatywnych i pozytywnych).

Badania przedstawione w kolejnych rozdziałach skupiają się przede wszystkim na dwóch pierwszych fazach procesu politycznego. Głównym celem monografii jest

analiza reakcji państwa (i jego poszczególnych aktorów) na trwający i przewidywany w przyszłości proces starzenia się społeczeństwa i jego konsekwencje. Główną hipotezą jest założenie, że procesy demograficzne są kwestią polityczną – wymuszają one reakcję państwa ze względu na ich podstawowe znaczenie dla jego rozwoju i bezpieczeństwa. Upolitycznienie problemu starzenia się społeczeństwa jest traktowane jako proces wielowymiarowy, który toczy się na poziomie *stricte* politycznym (z udziałem partii politycznych i organów władzy), ale na który mają wpływ też media oraz eksperci. Analiza procesu upolitycznienia zgodnie z tym założeniem obejmuje obecność problemu starzenia się populacji w dyskursie politycznym, medialnym oraz eksperckim. Analizą objęty został okres od początku lat 90. XX wieku do grudnia 2017 roku.

Podstawowe pytania (oraz towarzyszące im pytania szczegółowe), na które staramy się odpowiedzieć w niniejszej monografii, brzmią następująco:

1. Dlaczego procesy ludnościowe stały się polityczne w Polsce? W jaki sposób przebiega proces upolitycznienia starzenia się społeczeństwa (w teorii i w praktyce)? Kiedy, w jakich okolicznościach i formie nastąpiło upolitycznienie tego problemu? Jacy aktorzy instytucjonalni biorą w nim udział? Jaki jest optymalny model warunków wpływających na proces upolitycznienia?
2. Jaka jest reakcja państwa na starzejące się społeczeństwo? Jakie narzędzia (rodzaje polityki: społeczna, rodzinna, migracyjna, regionalna) i konkretne działania wykorzystuje państwo, by łagodzić niekorzystne skutki zachodzących procesów demograficznych?
3. Kiedy i w jaki sposób problem starzejącego się społeczeństwa pojawił się na stałe w debacie politycznej w Polsce? Jakie podjęto działania i jakie podmioty uczestniczyły w procesie upolitycznienia tego problemu? Jakie instrumenty i rozwiązania zostały zaproponowane przez poszczególne partie polityczne i czy stały się przedmiotem debaty i sporu politycznego? Czy proces upolitycznienia miał miejsce także na poziomie regionalnym?
4. W jakim stopniu działania państwa odpowiadają na wyzwania wynikające ze starzenia się populacji? Czy działania podjęte w Polsce można uznać za systemowe, czy jest to zbiór działań *ad hoc*? W jaki sposób problem starzejącego się społeczeństwa jest postrzegany w dyskursie politycznym i medialnym?

Monografia składa się z sześciu rozdziałów. Rozdział wstępny poświęcony jest teoretycznym podstawom procesu upolitycznienia problemów społecznych i stara się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób starzenie się społeczeństwa staje się przedmiotem polityki państwa. Zawarto w nim przegląd literatury dotyczącej procesów upolityczniania różnych problemów, jego warunków, przebiegu, typów, wymiarów oraz czynników źródłowych i determinujących jego przebieg. W celu uchwycenia wyjątkowości upolitycznienia starzenia się społeczeństwa zaproponowano autorski model struktury analitycznej do opisu i oceny jego przebiegu oraz wyciągania wniosków. Wyodrębnione zostają trzy poziomy upolitycznienia (wysoki, średni i podstawowy) uwzględniające następujące wskaźniki: stopień polaryzacji (rywalizacji partii

politycznych), stopień zainteresowania podmiotów niepolitycznych (mediów, opinii publicznej, organizacji pozarządowych i eksperckich) oraz zakres zaangażowania administracji (rządowej i samorządowej).

Kolejny rozdział koncentruje się na polityce demograficznej jako odpowiedzi państwa na złożony proces starzenia się społeczeństwa. Oprócz rozważań terminologicznych dotyczących samego pojęcia uwaga jest skupiona na przedmiotowym i podmiotowym wymiarze polityki demograficznej: działaniach podejmowanych na poziomie administracji rządowej w Polsce po 1989 roku oraz instytucjach odpowiedzialnych za politykę państwa w tym zakresie reprezentującym władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, organy doradcze i eksperckie oraz organizacje pozarządowe. Omówiony zostaje proces tworzenia polityki ludnościowej od wczesnych lat 90., ze szczególnym uwzględnieniem polityki emerytalnej, rodzinnej i senioralnej.

Kolejne trzy rozdziały są poświęcone procesowi upolitycznienia w wymiarze praktycznym. Rozdział 3 przedstawia analizę dyskursu politycznego wokół problemu starzenia się społeczeństwa od 1991 roku (pierwszych wolnych wyborów parlamentarnych) do końca 2017 roku. Na podstawie analiz źródeł wtórnych są wskazane decydujące momenty (określone jako „kamienie milowe”) w procesie upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce oraz udział w nim najważniejszych aktorów, przede wszystkim partii politycznych. Analiza opiera się na materiałach źródłowych takich jak: programy partii politycznych, przemówienia programowe kandydatów na premierów, treść debat parlamentarnych oraz rządowe strategie i inne dokumenty, które stały się podstawą prac rządowych i parlamentarnych. Wnioski z analizy dają odpowiedź na pytania dotyczące momentu rozpoczęcia procesu upolitycznienia, sporów wokół działań politycznych podejmowanych wobec problemu starzenia się społeczeństwa oraz wskazują na najważniejsze instrumenty prawno-polityczne, które były debatowane i wdrażane w Polsce w ostatnim ćwierćwieczu.

Temat roli mediów w procesie upolitycznienia został podjęty w rozdziale 4. Media powinny być aktywnym podmiotem tego procesu jako źródło informacji, do którego funkcji należy kształtowanie wiedzy i postaw społecznych wobec danego problemu społecznego, stymulowanie debaty publicznej i politycznej, które czasami stają się też narzędziem propagandowym w rękach polityków. Rola mediów jest ważna także ze względu na kształtowanie wizerunku osób starszych w oczach społeczeństwa. Wpływają one zatem na to, czy jest on pozytywny czy negatywny. Analizę obecności w polskiej prasie tematów związanych z zachodzącymi procesami demograficznymi przedstawiono na podstawie treści sześciu wybranych periodyków: trzech gazet codziennych („Gazeta Wyborcza”, „Nasz Dziennik” i „Fakt”) oraz trzech tygodników („Polityka”, „Gość Niedzielny” i „Newsweek”).

Rozdział 5 prezentuje proces upolitycznienia zjawiska starzenia się społeczeństwa z punktu widzenia bezpośrednich uczestników tworzenia agendy politycznej i decydentów odpowiedzialnych za wprowadzanie poszczególnych instrumentów polityki ludnościowej. Materiał źródłowy stanowi piętnaście indywidualnych wywiadów

pogłębionych z politykami i ekspertami, posiadającymi szczegółową wiedzę z zakresu tematu badań, w tym z osobami pełniącymi funkcje ministrów, sekretarzy stanu resortu pracy i polityki społecznej oraz Kancelarii Prezydenta RP, dyrektorów departamentów, parlamentarzystów i ekspertów. Wywiady dotyczyły takich kwestii jak: moment i przebieg procesu upolitycznienia zjawiska starzenia się społeczeństwa w Polsce, jego miejsce w prowadzonej polityce demograficznej, ważne obszary i działania odpowiadające na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa, w tym opieka długoterminowa i podwyższenie wieku emerytalnego.

Proces upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce na poziomie regionalnym jest przedmiotem analizy w ostatnim, 6. rozdziale monografii. Celem analiz stały się uwarunkowania i czynniki wpływające na inicjowanie procesu tworzenia regionalnych strategii rozwoju demograficznego i ich realizację oraz wpływ relacji między poziomem centralnym (rządowym) i regionalnym na proces upolitycznienia starzenia się społeczeństwa. Badania objęły trzy województwa: łódzkie, opolskie i zachodniopomorskie, gdzie oprócz analiz dokumentów źródłowych przeprowadzono wywiady jakościowe z przedstawicielami najważniejszych instytucji samorządowych, organizacji pozarządowych i lokalnych ośrodków badawczych.

W końcowej, podsumowującej części monografii na podstawie przeprowadzonych analiz zaproponowano optymalny model czynników warunkujących proces upolitycznienia problemów społecznych, który może być wykorzystywany do analizy upolitycznienia także innych zagadnień z zakresu polityki społecznej.

Niniejsza publikacja jest wynikiem projektu badawczego „MigAgeing: Niezakończony przejście migracyjne a starzenie się ludności w Polsce. Asynchroniczność przemian ludnościowych a zmiana formalnych i nieformalnych instytucji opiekuńczych”, realizowanego w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego pod kierownictwem prof. dr. hab. Marka Okólskiego⁵. Badania w projekcie koncentrowały się wokół hipotezy zakładającej, że w Polsce zachodzi zbieżność w czasie dwóch zjawisk – niezwykle niskiej płodności i nasilonej emigracji, a tym samym w przyspieszonym tempie następuje proces starzenia się populacji. Temu procesowi towarzyszą głębokie przemiany relacji rodzinnych dotyczących opieki nad dziećmi i osobami starszymi.

Niniejsza publikacja wpisuje się w trwający dyskurs naukowy obejmujący zagadnienia związane ze starzeniem się społeczeństwa w Polsce i w Unii Europejskiej. Autorzy, wykorzystując liczne uznane metody badań jakościowych, proponują nowe podejście do analizowania zachodzących procesów demograficznych. Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych, analiza dokumentów strategicznych, dyskursu medialnego oraz literatury polskiej i światowej pozwala lepiej zrozumieć tworzenie się polityki wobec

⁵ Projekt finansowany był przez Narodowe Centrum Nauki w ramach programu Maestro (decyzji nr 2013/08/A/HS4/00602). Więcej informacji na temat projektu i jego wyników na stronie projektu: <http://migageing.uw.edu.pl/>.

starzenia się ludności w III RP. Autorzy wychodzą poza dotychczasowe ramy badań zjawiska starzenia się z perspektywy polityki społecznej, uwzględniając perspektywę procesów politycznych zachodzących na poziomie krajowym oraz samorządowym.

Autorzy pragną podziękować członkiniom i członkom zespołu realizującego projekt MigAgeing, w szczególności prof. Markowi Okólskiemu za wspólną kilkuletnią pracę, w tym wiele godzin dyskusji, prof. Agnieszce Chłoń-Domińczak i dr Dorocie Szewskiej za wnikliwe recenzje oraz Renacie Stefańskiej za gruntowną lekturę i uwagi do rozdziału 1. Wszystkie wymienione osoby w znaczący sposób przyczyniły się do powstania tej monografii i jej ostatecznej wersji. Za wszelkie niedoskonałości odpowiedzialność ponoszą wyłącznie autorzy.

Rozdział 1

Teoretyczne podstawy procesu upolitycznienia problemów społecznych. Jak starzenie się społeczeństwa staje się przedmiotem polityki państwa

W świetle przedstawionych we wstępie prognoz demograficznych odpowiedź na pytanie, dlaczego problem starzenia się społeczeństwa jest w obszarze zainteresowań decydentów politycznych, wydaje się prosta: ludność, zarówno jej rozmiar, jak i struktura, jest ważnym elementem konstytuującym instytucję państwa jako wspólnotę polityczną (łącznie z terytorium i systemem władzy). Co więcej, stan i struktura populacji w dużym stopniu decyduje o potencjale rozwojowym państwa i społeczeństwa. Skala i dynamika współczesnych procesów ludnościowych, w tym rosnąca liczba ludzi starszych i starych, determinują dwa kluczowe wymiary funkcjonowania państwa – jego rozwój i, w efekcie, bezpieczeństwo gospodarcze i społeczne. Teza ta wynika z założenia, że siłą współczesnego państwa jest nie tyle wielkość populacji, ile jej optymalna struktura wiekowa i wzorce płodności, które mogą zapewnić ciągłą zastępowalność pokoleń. Starzenie się społeczeństwa oznacza sytuację, w której utrzymanie coraz liczniejszego pokolenia osób starszych będzie finansowane z pracy coraz mniej liczniejszego pokolenia pracujących.

Starzenie się społeczeństwa niesie za sobą bardzo poważne wyzwania dotyczące funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki. Dlatego ważne jest zrozumienie procesów demograficznych, ich przyczyn, przebiegu i następstw oraz możliwości oddziaływania na nie państwa poprzez rozwiązania prawno-polityczne. Pomijanie i lekceważenie przez politycznych decydentów wyzwań będących następstwem procesu starzenia się społeczeństwa może prowadzić do stopniowego regresu społeczno-gospodarczego, a w skrajnych sytuacjach do zachwiania systemu polityczno-administracyjnego państwa. Omawiany problem ze względu na swoją wagę dla przyszłości społeczeństw i państw powinien stać się przedmiotem szczególnego zainteresowania i reakcji ze strony instytucji państwowych oraz aktorów politycznych na wszystkich poziomach: międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Celem tego rozdziału jest omówienie teoretycznych podstaw procesu upolitycznienia problemów społecznych. Na podstawie przeglądu literatury omawiającej jego źródła, uwarunkowania i zaangażowane podmioty można wyodrębnić typy, wymiary i poziomy procesu upolitycznienia, a także zaproponować użyteczny model analityczny, pomocny w opisie i ocenie jego przebiegu.

1.1. Model procesu upolitycznienia⁶

Upolitycznienie oznacza proces, podczas którego dany problem⁷ (kwestia, temat, zagadnienie społeczne, ekonomiczne lub kulturowe) nabiera charakteru politycznego, czyli staje się przedmiotem politycznej i publicznej debaty (dyskursu), różnicy zdań (polaryzacji stanowisk) podmiotów politycznych, cieszy się regularnym i aktywnym zainteresowaniem decydentów politycznych, mediów i opinii publicznej. Problem uznany jest za wymagający reakcji państwa, stając się tym samym przedmiotem określonych regulacji prawnych oraz decyzji i działań politycznych. Dany problem zostaje zatem przeniesiony z przestrzeni społecznej, gospodarczej czy kulturowej do sfery politycznej, gdzie ma miejsce debata nad sposobami jego rozwiązania oraz podejmuje się wiążące decyzje, które najczęściej przyjmują postać regulacji prawnych. Upolitycznienie można opisać jako proces zachodzący w dwóch płaszczyznach: debaty politycznej (z udziałem podmiotów politycznych) oraz procesu decyzyjnego i uregulowań prawno-politycznych. Upolitycznienie nie jest dziełem przypadku, ale wynikiem celowego zaangażowania podmiotów społecznych i politycznych.

Debata nad tym, które zagadnienie jest, a które nie jest polityczne, kiedy i jak staje się politycznym oraz o naturze polityczności zjawisk społecznych, trwa i angażuje wielu badaczy, w tym przede wszystkim teoretyków i filozofów polityki⁸. Do zagadnień, które nie podlegają regulacji państwa, zalicza się prawa natury, a do tych, które – przynajmniej w założeniu – nie powinny być przedmiotem kontroli politycznej, m.in. te dotyczące sfery prywatnej. O płynności i dylematach związanych z obiektywnym pojmowaniem polityczności jako cechy danego przedmiotu i upolitycznienia jako procesu wspomina Mirosław Karwat (2015: 137), zwracając uwagę, że dane

⁶ W literaturze polskiej pojawia się też termin „polityzacja”, który jest równoważny znaczeniowo i wzorowany bezpośrednio na angielskim słowie *politicization*. Autorzy zdecydowali się na używanie pojęcia „upolitycznienie”, które zostało upowszechnione w tekstach polskich teoretyków polityki, zob. m.in. Czajowski (2012); Karwat (2010).

⁷ W poniższej monografii pojęcia „problem” i „kwestia” są traktowane jako synonimy. Mamy jednak świadomość, że wśród teoretyków polityki społecznej przyjęte jest rozróżnienie tych pojęć (zob. m.in. Danecki 2002). Kwestia społeczna jest rozumiana szerzej (na kwestię społeczną składają się różne problemy społeczne, np. na kwestię edukacji składa się problem analfabetyzmu, przemocy w szkole, niedofinansowania sektora edukacji) oraz przyjmuje się, że rozwiązanie kwestii społecznych wymaga aktywności państwa.

⁸ O naturze polityczności i polityki z punktu widzenia teorii polityki i filozofii politycznej zob. m.in. Czajowski (2012); Karwat (2010); Klementewicz (1996); Muffe (2008).

zjawisko czy problem może być upolitycznione pierwotnie (w sposób obiektywny, niezależny) lub wtórnie – poprzez intencjonalne działanie. Według niego:

jedne zjawiska są polityczne niezależnie od ludzkich wyobrażeń i nastawień, inne zaś przeciwnie – są intencjonalnie i nawet arbitralnie uznawane za polityczne, a niekiedy ich polityczność ma posmak performatywny (kiedy podmiot polityki lub zaangażowany politycznie badacz uznaje zjawisko za polityczne, to staje się ono polityczne, w trybie „upolitycznienia”).

Jak zauważa cytowany autor:

termin „upolitycznienie” może być określeniem złożonego, wieloaspektowego mechanizmu współzależności między polityką a zjawiskami formalnie czy pierwotnie niezaliczanymi do jej zakresu. Może być określeniem zarówno konkretnych przejawów wpływu polityki na gospodarkę, kulturę, twórczość artystyczną [...], na funkcjonowanie administracji, mediów, na życie codzienne, prywatne i intymne ludzi, jak i tendencji [...] do przenikania polityki we wszystkie dziedziny życia, do więcej niż ingerencji – do podporządkowania zjawisk i przemian społecznych regułom i funkcjom polityki (Karwat 2010: 63–64).

Autor ten wskazuje też na kilka zasadniczych cech procesu upolitycznienia:

1. granica między tym, co polityczne a tym, co „niepolityczne” jest płynna i uwarunkowana zmiennością sytuacji społecznej i historycznej, ewolucją zjawisk;
2. cecha „polityczności” ma zróżnicowany poziom natężenia (intensywności) – zjawiska są silniej lub słabiej uwikłane w politykę, intensywniej lub powierzchowniej poddają się politycznej ingerencji i regulacji;
3. miara „upolitycznienia” jest sytuacyjnie, kulturowo i historycznie zmienna, zróżnicowana w odmiennych systemach prawno-ustrojowych (ibidem: 73–80).

Jak wynika z powyższych rozważań, pytania o przebieg procesu upolitycznienia oraz o kryteria polityczności (zjawisk, problemów, procesów) nie są ani proste, ani oczywiste. Co więcej, nie są pytaniami, na które można udzielić zadowolającej i jednoznacznej odpowiedzi (Skarżyński 1992: 111).

W licznych analizach procesu upolitycznienia wymienia się następujące wymiary tego procesu:

1. uznanie ważności/doniosłości problemu (*salience*),
2. polaryzacja opinii (*polarisation*; intensywność różnicy zdań między politycznymi podmiotami, jak i polaryzacja opinii publicznej) i
3. ekspansja zaangażowanych aktorów i audytorium (*actor and audience expansion*) uczestniczących (biernie lub czynnie) w procesie rozwiązania określonego problemu⁹.

⁹ Do tak zdefiniowanych wymiarów odwołują się Edgar Grande i Swen Hutter (2014: 1003), a za nimi inni autorzy, m.in. Michael Zürn (2016: 166) oraz pozostali autorzy artykułów opublikowanych w specjalnym numerze „West European Politics”, temat przewodni numeru: The Differentiated Politicisation of European Governance (vol. 37(1), 2016).

Podstawowym wymiarem jest uznanie danego problemu za doniosły, ważny, wymagający uwagi i podjęcia określonych działań (*salience*). W praktyce oznacza to, że kiedy dana kwestia (zagadnienie) pojawia się w debacie publicznej, wzbudza kontrowersje (zajmowane są wobec niej różne stanowiska) oraz zwiększa się liczba i zróżnicowanie zaangażowanych aktorów (politycznych i niepolitycznych) – wtedy ma miejsce proces upolitycznienia. Pieter de Wilde i Michael Zürn (2012: 166) określają upolitycznienie jako „wzrost polaryzacji opinii, interesów i wartości oraz stopień, w jakim mają one wpływ na formułowanie polityki”. Wspomniani autorzy w swoich kolejnych publikacjach wyodrębniają trzy elementy składowe służące operacjonalizacji tego procesu: świadomość, mobilizację i polaryzację, które nawiązują znaczeniowo do trzech elementów omówionych powyżej, uzupełniając swoją koncepcję o odpowiadające im poziomy – mikro, mezo i makro (ibidem oraz Zürn 2016). Tym samym świadomość danego problemu (wiedza o nim), która oznacza zainteresowanie danym problemem, zaangażowanie w jego rozwiązanie i uznanie (rozpoznanie) go za ważny, występuje na poziomie jednostkowym. Z kolei mobilizacja manifestująca się w liczbie i różnorodności zaangażowanych podmiotów i rozmiarze zasobów wykorzystywanych przez nie jest związana z grupami społecznymi (poziom mezo). Polaryzacja odnosi się zaś do współwystępowania w debacie publicznej sprzecznych pozycji wobec danego problemu (konfliktu) zajmowanych przez różne podmioty: jednostki (liderów politycznych), instytucje, grupy społeczne czy organizacje.

Badacze zajmujący się analizą procesu upolitycznienia zwracają uwagę na to, że dla jego przebiegu mają znaczenie różnorodne związki między obywatelami i ich przedstawicielami (organizacjami społecznymi) a instytucjami politycznymi, które kształtowane są i odtwarzane w dyskursie publicznym i politycznym. Proces upolitycznienia zachodzi zatem w obu sferach – publicznej i politycznej (van der Brug i in. 2015: 2; de Wilde, Lord 2016: 570). W analizie upolitycznienia istotne jest przyjrzenie się etapowi bezpośrednio poprzedzającemu włączenie danego problemu do procesu decyzyjnego, czyli debacie publicznej i politycznej z udziałem partii politycznych, grup interesu, organizacji eksperckich i innych aktorów społecznych.

W literaturze politologicznej rozważania na temat procesu upolitycznienia, które nie są poświęcone rozważaniom definicyjno-teoretycznych, ale są analizą konkretnych przypadków, najczęściej dotyczą instytucji międzynarodowych i Unii Europejskiej (zob. m.in. Bartolini 2005, Beyers, Kerremans 2004; de Wilde, Zürn 2012; Hutter i in. 2016). De Wilde i Zürn (2012: 139) przyjmują, że upolitycznienie zachodzi, kiedy dany problem staje się przedmiotem prawno-politycznych regulacji i/lub tematem publicznej debaty. Zastosowanie alternatywy nierozłącznej („lub”) oznacza, że zakładają oni, iż wystarczy spełnienie jednego z wymienionych warunków (bycie przedmiotem uregulowań prawnych lub deliberacji publicznej), by mówić o upolitycznieniu. Podążając dalej tym tropem, wyróżnia się dwa poziomy upolitycznienia: pierwszy, w którym dany problem zostaje przeniesiony ze sfery prywatnej do sfery publicznej

i drugi, który oznacza transfer ze sfery publicznej do sfery rządowego procesu decyzyjnego (Hay 2007: 79, za: de Wilde, Zürn 2012: 140). Inni autorzy odnoszą się do zewnętrznego i wewnętrznego wymiaru upolitycznienia (Grande, Hutter 2016: 7). Ten pierwszy dotyczyć ma ekspansji oddziaływania systemu politycznego na inne systemy (ekonomiczny, kulturowy), ale też rosnącego wpływu partii politycznych i rządu na administrację publiczną, a drugi – poszerzenia obszaru konfliktu w ramach systemu politycznego (w którym relacje między podmiotami częściej przyjmują formę sporów i walki niż współpracy i konsensusu)¹⁰. Zaistnienie różnicy w zajmowanych stanowiskach wobec danego problemu, polaryzacja opinii czy konflikt polityczny są ważnymi elementami koncepcji upolitycznienia. Co prawda, może (choć w praktyce zdarza się to bardzo rzadko) zaistnieć sytuacja, w której dana kwestia nie wzbudza sporów wśród aktorów politycznych, kiedy są oni jednomyślni w procesie decyzyjnym. Biorąc jednak pod uwagę, że konflikt jest permanentną cechą rywalizacji o władzę (i poparcie wyborców), jest to sytuacja typu idealnego, w praktyce zakłada się stały i bezpośredni związek między upolitycznieniem a sporem/konfliktem z udziałem podmiotów politycznych. Skala, przebieg i poziom intensywności tego konfliktu mogą być różne. Na rolę konfliktu i rywalizacji jako cechy konstytuującej to, co polityczne zwracał już uwagę Carl Schmitt (2000) w swoim klasycznym eseju poświęconym pojęciu polityczności.

Poszczególni autorzy różnią się we wskazaniu oraz ocenie warunków koniecznych i uzupełniających w procesie upolitycznienia. Jedną z głównych różnic dotyczy postrzegania tego, czy wystąpienie konfliktu jest warunkiem niezbędnym. Niektórzy przyjmują wąskie rozumienie upolitycznienia, bazując jedynie na pierwszym wskazanym wymiarze (*salience*), uznając za warunek wystarczający sytuację, w której dana kwestia jest ważna dla partii politycznych i elektoratu, niekoniecznie zaś jest przedmiotem polaryzacji (zob. Hurrelmann i in. 2012: 43–59). Inni wskazują, że warunkiem upolitycznienia danego problemu jest pojawienie się debaty („publicznego rezonansu”):

dopóki [problem] nie zostanie zakwestionowany publicznie, tzn. odzwierciedlony w debatach publicznych, które mają miejsce w środkach masowego przekazu, nie można mówić o jego upolitycznieniu (de Wilde, Lord 2016: 149).

Przyjmując, że konflikt jest warunkiem koniecznym, Edgar Grande i Swen Hutter (2016) wyróżniają cztery typy upolitycznienia, które są wynikiem skrzyżowania dwóch wymiarów: polaryzacji (mierzonej intensywności konfliktu – niską lub wysoką) oraz poziomu konfliktu (mierzonego liczbą zaangażowanych podmiotów – jest ona niska, kiedy w konflikt zaangażowane są wyłącznie elity polityczne, a wysoka, kiedy obejmuje również szeroko pojętą opinię publiczną). Typy procesu upolitycznienia według Grande’a i Huttera przedstawia tabela 1.

¹⁰ Przyjmujemy tutaj podstawową definicję systemu politycznego jako ogółu struktur, procedur i instytucji, które działają wspólnie, by doprowadzić do rozstrzygnięcia danego problemu.

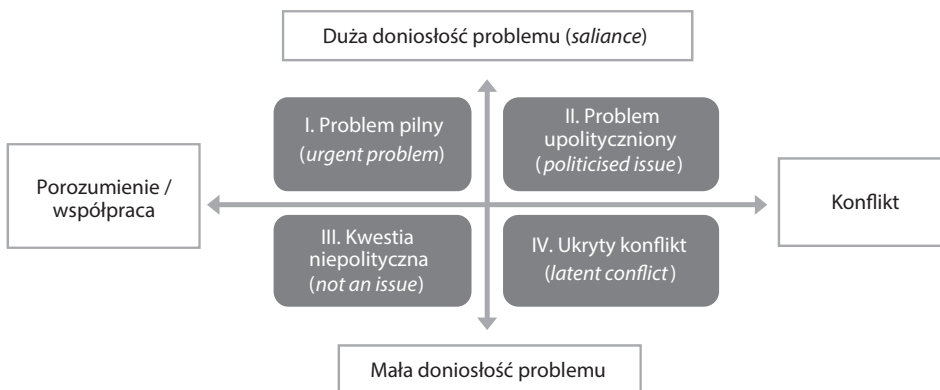
Tabela 1. Typy procesu upolitycznienia

		Skala konfliktu (wymiar podmiotowy)	
		niska	wysoka
Intensywność konfliktu (stopień polaryzacji)	niska	Typ 1: konflikt elitarny o niskim stopniu intensywności	Typ 3: konflikt masowy o niskim stopniu intensywności
	wysoka	Typ 2: konflikt elitarny o wysokim stopniu intensywności	Typ 4: konflikt masowy o wysokim stopniu intensywności

Źródło: Grande, Hutter (2016): 11.

Typ 1 i 2 odnosi się do sytuacji, w której w proces upolitycznienia angażuje się jedynie wąska grupa aktorów politycznych (najczęściej elity polityczne), a konflikt wokół problemu ma odpowiednio niską lub wysoką intensywność (różnice stanowisk są symboliczne – typ 1, lub zasadnicze – typ 2). Typ 3 i 4 oznacza proces, w którym dany problem wzbudza nie tylko zainteresowanie decydentów politycznych, ale także społeczeństwa i mediów, silnie polaryzując opinię publiczną (np. kwestia aborcji – typ 4) lub nie wzbudza większych kontrowersji (np. ochrona środowiska – typ 3).

Z kolei Wouter van der Brug i in. (2015) zaproponowali typologię problemów społecznych będących lub mogących stać się przedmiotem upolitycznienia, krzyżując ze sobą dwa czynniki: doniosłość problemu (*salience*; problem jest ważny lub nieważny) oraz polaryzację stanowisk (istnieje jawny i intensywny konflikt wokół danego problemu lub nie wzbudza on większych kontrowersji). W praktyce analizowali oni dany problem przez wskazanie miejsca, jakie dane zagadnienie zajmuje w debacie publicznej i mediach oraz zakres zróżnicowania stanowisk (stopień polaryzacji opinii) zajmowanych wobec niego. Typologia ta została przedstawiona na rysunku poniżej:



Rysunek 1. Typologia problemów społecznych

Źródło: van der Brug i in. 2015: 7.

Według wspomnianych wyżej autorów istnieje różnica między problemem politycznym a upolitycznionym, która jest związana z występowaniem polaryzacji stanowisk (konfliktem politycznym). Dane zagadnienie staje się upolitycznione, tylko wtedy, gdy uznane jest za doniosłe, występuje różnica stanowisk wobec niego, a konflikt toczy się jawnie w przestrzeni politycznej (II). Przykładem podanym przez autorów jest debata wokół noszenia chust islamskich w szkołach we Francji. Kiedy dane zagadnienie jest uznane za ważne i wymagające szybkiej reakcji państwa, a jego rozwiązanie opiera się na porozumieniu (współpracy) zaangażowanych podmiotów, jest to problem pilny, ale nie upolityczniony (I), np. reakcja aktorów politycznych na klęski żywiołowe. Gdy problem nie jest uznany za ważny przez podmioty polityczne i nie wzbudza konfliktów – jest on pozbawiony obu atrybutów i można go określić jako kwestię niepolityczną (III), np. sprawy obyczajowe czy kwestie związane ze sferą prywatną. Ostatni przypadek (IV) dotyczy problemu, który oficjalnie nie jest uznany za ważny w sensie politycznym, wzbudza jednak wiele kontrowersji, a konflikt wokół niego toczy się w ukryciu (autorzy podają przykład konfliktu politycznego z udziałem partii politycznych w Holandii wokół tematu aborcji czy eutanazji; van der Brug i in. 2015: 7 oraz inni).

Inspirując się wyżej przedstawionymi założeniami i uznając, że proces upolitycznienia jest dynamiczny oraz podlega gradacji, proponujemy model procesu upolitycznienia, na który składają się trzy poziomy upolitycznienia (wysoki, średni i niski). Wyodrębnione zostały one na podstawie następujących wskaźników:

1. stopnia polaryzacji/rywalizacji partii politycznych w odniesieniu do konkretnego problemu określonego na podstawie proponowanych rozwiązań: w jakim stopniu są one przeciwstawne lub podobne do siebie w przypadku różnych partii;
2. stopnia zainteresowania podmiotów niepolitycznych danym problemem, w tym mediów, opinii publicznej, organizacji pozarządowych i eksperckich, określonego na podstawie analizy dyskursu medialnego, badań opinii publicznej, zróżnicowania poziomu i form zaangażowania tych podmiotów w rozwiązanie konkretnego problemu;
3. stopnia zaangażowania instytucji politycznych i państwowych (reprezentujących władzę ustawodawczą i wykonawczą, administrację rządową i samorządową, partie polityczne) określonego na podstawie jego obecności w treści exposé, strategiach i programach kolejnych rządów, rozwiązaniach prawnych i politycznych – ustawach, uchwałach i innych oficjalnych dokumentach przyjmowanych przez kolejne parlamenty.

Na podstawie przedstawionych wyżej wskaźników wyróżniamy trzy poziomy procesu upolitycznienia:

1. wysoki – charakteryzujący się uznaniem danego problemu za ważny, co przekłada się na aktywne zainteresowanie nim różnych podmiotów: ciał

politycznych, instytucji państwowych, organizacji eksperckich i społecznych, wysokim stopniem polaryzacji stanowisk partii politycznych (może przerodzić się w otwarty konflikt polityczny), regularną i częstą obecnością w mediach oraz mobilizacją społeczną w formie masowej i zorganizowanej, przyjmującej postać aktywnych działań o różnej skali (od petycji i obywatelskich inicjatyw ustawodawczych do manifestacji czy protestów);

Tabela 2. Poziomy i wskaźniki procesu upolitycznienia

Wskaźnik upolitycznienia	Poziom upolitycznienia		
	Wysoki	Średni	Niski
Polaryzacja / rywalizacja partii politycznych	Istnieją jawne, zasadnicze różnice (skrajne stanowiska) w ocenie danego problemu i proponowanych rozwiązaniach, wokół których tworzy się konflikt polityczny; brak lub bardzo ograniczone możliwości kompromisu	Istnieją różnice, jak i podobieństwa w ocenie danego problemu i proponowanych rozwiązaniach; potencjał wypracowania wspólnego rozwiązania	Przewaga podobieństw nad różnicami, które dotyczą głównie sposobów rozwiązania problemu, a nie jego oceny; duża szansa na kompromis
Zainteresowanie podmiotów niepolitycznych	Regularna i częsta (trwała) obecność w większości mediów i debacie publicznej; wysoki poziom zainteresowania opinii publicznej; masowe i zorganizowane formy mobilizacji społecznej, wielość i zróżnicowanie zaangażowanych podmiotów	Zauważalna obecność w mediach i debacie publicznej; widoczne zainteresowanie opinii publicznej; niewielka skala mobilizacji społecznej; ograniczona liczba i zróżnicowanie zaangażowanych podmiotów	Symboliczna obecność w mediach i debacie publicznej; niski poziom zainteresowania opinii publicznej; brak aktywnych form mobilizacji społecznej; brak lub niewielkie zaangażowanie podmiotów niepolitycznych (głównie organizacji eksperckich)
Zaangażowanie instytucji politycznych i państwowych	Problem jest przedmiotem rozwiązań prawnych i politycznych, podejmowana jest regularna nowelizacja (lub próba nowelizacji) przyjętych rozwiązań przez kolejne rządy i parlamenty, której towarzyszy żywa debata parlamentarna; stała obecność w programach politycznych strategiach i dokumentach rządowych	Problem jest przedmiotem rozwiązań prawnych i politycznych, ale ich zmiana następuje sporadycznie i przy ograniczonej debacie parlamentarnej; obecność w programach politycznych, strategiach i dokumentach rządowych	Problem jest przedmiotem rozwiązań prawnych i politycznych, ich zmiany przeprowadzane są rzadko oraz inicjowane przede wszystkim przez administrację, a nie partie polityczne oraz podejmowane przy braku lub ograniczonej debacie parlamentarnej, możliwa, ale niekonieczna, obecność w programach politycznych, strategiach i dokumentach rządowych

Źródło: opracowanie własne.

2. średni – kiedy dany problem pojawia się w programach partii politycznych i są proponowane różne jego rozwiązania, ale stopień konfliktu (polaryzacji) partii politycznych jest niewielki, ma miejsce debata polityczna i publiczna na jego temat, ale odbywa się ona w ograniczonych ramach debaty parlamentarnej i w przestrzeni medialnej, proponowane rozwiązania prawno-polityczne są przedmiotem sporu, ale nie przybiera on formy masowej mobilizacji społecznej;
3. niski – oznacza, że proces upolitycznienia odbywa się głównie na poziomie instytucji państwowych (ma charakter administracyjny), występuje zainteresowanie mediów i opinii publicznej, ale różnice stanowisk nie występują lub są symboliczne, rozwiązanie problemu następuje na drodze porozumienia (konsensusu) i nie wzbudza kontrowersji, brak aktywnych form mobilizacji społecznej. Powyższe rozważania podsumowano w tabeli 2.

Zaproponowany wyżej podział i opis wskaźników należy traktować jako próbę kategoryzacji złożonego i wielowymiarowego procesu, której celem jest stworzenie struktury analitycznej do opisu i oceny przebiegu procesu upolitycznienia konkretnej kwestii. Przyjmujemy, że:

1. warunkiem podstawowym i koniecznym w procesie upolitycznienia jest zaangażowanie instytucji (politycznych i państwowych), co jest dowodem na uznanie problemu za ważny i wymagający interwencji państwa, np. w postaci przyjęcia odpowiednich regulacji prawno-politycznych;
2. dwa pozostałe elementy (polaryzacja stanowisk partii politycznych i zaangażowanie podmiotów niepolitycznych) są także niezbędne, ale poziom różnicy zdań i wynikającego z niej konfliktu politycznego może być różny (od symbolicznego do bardzo wysokiego);
3. poziom upolitycznienia danego problemu jest tym wyższy, im szerszych i bardziej intensywnych debat jest on przedmiotem (tj. zależnie od liczby zaangażowanych podmiotów oraz „temperatury” dyskusji) oraz im większa jest intensywność konfliktu (mierzona różnicą stanowisk zajmowanych przez podmioty polityczne).

1.2. Podmiotowy i przedmiotowy wymiar procesu upolitycznienia

Uczestnikami procesu upolitycznienia mogą stać się wszystkie podmioty, które biorą udział w procesie politycznym: politycy, urzędnicy, partie polityczne, media, organizacje społeczne, grupy interesu i inni, którzy mają zdolność do partycypacji w debacie publicznej i politycznej. Określoną rolę w procesie upolitycznienia mogą mieć też organizacje międzynarodowe oraz instytucje badawcze (eksperckie), które dokonują oceny istotności danego procesu czy zjawiska – obecnie i w przyszłości – i upowszechniają tę wiedzę. Tym samym mogą mieć wpływ na stosunek i ocenę danego problemu przez opinię publiczną oraz mogą inspirować polityków do podjęcia

określonych działań, nierzadko rekomendując konkretne rozwiązania. Duży wpływ mogą mieć również różnego rodzaju grupy interesu, które próbują oddziaływać na decydentów politycznych i lobbować za określonymi rozwiązaniami. Wśród wymienionych podmiotów mających wpływ na inicjację i przebieg procesu upolitycznienia szczególna uwaga należy się partiom politycznym i mediom, które zazwyczaj najszybciej reagują na pojawienie się problemów społecznych.

Upolitycznienie może mieć charakter odgórny lub oddolny, w zależności od podmiotu inicjującego sam proces (zob. van der Brug i in. 2015: 9). W pierwszym przypadku taką rolę najczęściej przejmują elity polityczne (partie polityczne lub instytucje rządowe), które rozpoczynają debatę na temat danego zagadnienia, co często ma miejsce podczas kampanii wyborczej. Innym przykładem odgórnego upolitycznienia jest zawłaszczenie dotychczas niepolitycznych instytucji (np. administracji), podporządkowując je celom *stricte* politycznym. Upolitycznienie jako proces oddolny odnosi się do takiej sytuacji, w której określony problem wzbudza tak duże zainteresowanie opinii publicznej, że również elity polityczne angażują się i podejmują stosowne działania włączające go w proces decyzyjny (podejmując debatę na jego temat i – na kolejnym etapie – starając się uregulować go prawnie).

Partie polityczne i ich liderzy są głównymi podmiotami procesu upolitycznienia. Mają żywotny interes w byciu aktywnymi aktorami tego procesu, inicjując go (szczególnie w okresie kampanii wyborczych) i wpływając na jego przebieg (podsycają zainteresowanie opinii publicznej i mediów danym problemem lub przeciwnie – podejmują działania w celu wyciszenia toczącej się wokół niego debaty). Partie polityczne formułują programy, które zawierają proponowane rozwiązania danego problemu, zgodnie z reprezentowanymi przez nie wartościami, światopoglądem i interesami politycznymi. Poprzez zajmowanie skrajnych stanowisk i brak gotowości do kompromisu tworzą lub cementują już istniejące podziały ideologiczne istniejące w społeczeństwie. Partie sprawujące władzę, poprzez dostęp do określonych zasobów (np. mediów publicznych czy możliwości finansowania szeroko zakrojonych kampanii społecznych), mogą aktywnie wyciszać lub nagłaśniać określone kwestie, czyniąc to często w sposób jednostronny, zgodny z linią ideologiczną rządzących. Przekonanie wyborców o słuszności głoszonych rozwiązań pozwala partiom utrzymać sprawowaną władzę bądź też władzę tę uzyskać¹¹. Nie zawsze rządzącym zależy jednak na wysokim poziomie upolitycznienia danego problemu, szczególnie jeśli może on przynieść negatywne skutki społeczne, a tym samym oznaczać utratę poparcia społecznego przez rząd i partie będące u władzy.

Z kolei rolę mediów w procesie upolitycznienia można określić jako informacyjną, opiniotwórczą i transmisyjną. Środki masowego przekazu to przede wszystkim źródła informacji (w założeniu pełnej, rzetelnej i bezstronnej), mające tym samym

¹¹ W niniejszej publikacji przegląd stanowisk partii politycznych jest przedmiotem analizy w rozdziale 4.

wpływ na stan świadomości i stanowisko opinii publicznej wobec danego problemu. Treść i forma przekazu medialnego może mieć też wpływ na społeczną mobilizację i polaryzację społeczeństwa. W literaturze dotyczącej komunikacji wskazuje się na zjawisko mediatyzacji życia społecznego czy politycznego (Mołęda-Zdziech 2012). Aktorzy sceny politycznej muszą dostosować się do logiki mediów, które kreują postrzeganie przez opinię publiczną danych zjawisk czy problemów (Mazzoleni, Schulz 1999). Media stają się także narzędziem transmisji informacji od rządzących do rządzonych i odwrotnie. Decydenci polityczni również są odbiorcami codziennych przekazów medialnych, które mogą kształtować ich postawy i wpływać na konkretne zachowania polityczne. Zainteresowanie opinii publicznej i mediów daną kwestią oznaczać powinno (przynajmniej w teorii) większą kontrolę obywateli, za pomocą środków masowego przekazu, nad procesem politycznym poprzez żądanie większej jawności procesu politycznego. Media, regularnie informując o toczących się debatach i podejmowanych decyzjach politycznych, wymuszają większe zaangażowanie polityków w wyjaśnianie powodów podjętych decyzji. Niski poziom zaangażowania mediów i opinii publicznej umożliwia z kolei podejmowanie decyzji politycznych „za zamkniętymi drzwiami”, bez potrzeby informowania społeczeństwa i przeprowadzenia szerszych konsultacji społecznych. Środki masowego przekazu są aktywnymi podmiotami procesu upolitycznienia (wpływają na opinię publiczną poprzez włączenie danego tematu do dyskursu medialnego; koncepcja *agenda setting*), ale nierzadko też narzędziem wykorzystywanym przez aktorów politycznych (rząd i partie polityczne; McCombs 2008).

Rolę mediów w procesie upolitycznienia można określić jako ważną, choć nie wszystkie tematy będące przedmiotem debaty medialnej stają się polityczne. Pytanie, które warto zadać: czy obecność w mediach jest warunkiem niezbędnym w procesie upolitycznienia? Można założyć, że debata publiczna odbędzie się poza środkami masowego przekazu, w praktyce jednak trudno obecnie sobie wyobrazić taką sytuację, szczególnie w dobie powszechnego dostępu do Internetu, który daje nieograniczony dostęp do możliwości natychmiastowej wymiany informacji i opinii. Zakres i skala różnorodności zaangażowanych mediów może być inna, ale ich udział w procesie upolitycznienia jest praktycznie nieunikniony¹².

Przyjmuje się najczęściej, że przedmiotem upolitycznienia stają się określone kwestie (problemy, zagadnienia), jednak dotyczyć może ono również instytucji czy procesu decyzyjnego (de Wilde 2011: 560). Przedmiotem upolitycznienia mogą być np. administracja publiczna (lub jej część), a także procedury, zasady i praktyki codziennego funkcjonowania instytucji publicznych, kiedy to politycy i partie polityczne dążą do sprawowania nadzoru nad kadrami i systemem pracy poszczególnych urzędów, oraz do coraz większego wpływu na urzędników, profesjonalistów czy ekspertów (de Wilde 2011: 561). W przypadku procesu decyzyjnego upolitycznienie dotyczy odejścia

¹² Więcej na temat roli mediów w rozdziale 5 niniejszej publikacji.

od technokratycznego procesu decyzyjnego, który jest domeną administracji, i przeniesienia go na forum ciał politycznych (parlamentu, rządu). Przykładem może być polityka migracyjna w Polsce, która od 1989 roku była przedmiotem zainteresowania i decyzji ciał administracyjnych, a nie politycznych. Stan ten uległ zmianie w związku z tzw. kryzysem migracyjnym, spowodowanym napływem do Europy migrantów i uchodźców z państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Od tego czasu kwestie dotyczące wjazdu i praw cudzoziemców stały się przedmiotem polaryzacji stanowisk partii politycznych i opinii publicznej oraz bezpośrednim przedmiotem decyzji rządu (zob. Lesińska 2010: 122–123; Łodziński, Szonert 2016).

Współcześnie istnieje powszechna tendencja do ekspansji państwa i możliwie największej kontroli nad sferą życia społecznego, a nie do procesu odwrotnego (depolityzacji; de Wilde 2011: 563). Przedmiotem upolitycznienia stają się obecnie kwestie, które tradycyjnie przypisywano do sfery prywatnej, takie jak macierzyństwo czy ojcostwo (Hryciuk, Korolczuk 2015: 12). Cytowane autorki używają pojęcia „upolitycznionego rodzicielstwa”, zwracając uwagę, że upolitycznienie tożsamości oraz ról społecznych matek i ojców we współczesnej Polsce to wynik dwóch procesów – odgórnego i oddolnego. Z jednej strony, to polityka państwa oraz towarzysząca jej narracja o jednym słusznym modelu rodziny i zmiany w prawie promują określone wzorce rodzicielstwa, z drugiej zaś – sami rodzice włączyli do sfery publicznej i politycznej tematy i postulaty związane ze wzorcami rodzicielstwa, organizując się w ruchy społeczne wokół takich kwestii, jak opieka nad dziećmi z niepełnosprawnością, korzystanie z urlopu macierzyńskiego czy podziału opieki nad dziećmi po rozwodzie (ibidem).

Empiryczna analiza podmiotowego i przedmiotowego wymiaru procesu upolitycznienia najczęściej skupia się na badaniu rywalizacji partii politycznych, mobilizacji politycznej aktorów społecznych oraz inicjatywach rządowych. Badacze wykorzystują przede wszystkim analizę dyskursu i treści przekazów medialnych, programów partii politycznych oraz wypowiedzi polityków (*content analysis, claim analysis, agenda-setting analysis*)¹³. Należy jednak zwrócić uwagę na postulat sformułowany m.in. przez Zürna (2016), by w badaniach procesu upolitycznienia objąć analizą spektrum szersze niż tylko media i debatę publiczną, włączyć w większym stopniu rolę aktorów niepolitycznych, grup interesu, organizacji pozarządowych, ciał eksperckich oraz formy masowego zaangażowania (czyli szeroko pojętą sferę publiczną), uwzględnić inne poziomy tworzenia polityki niż państwowy (lokalny, regionalny i ponadpaństwowy) oraz wziąć pod uwagę nie tylko sam przebieg i przyczyny tego procesu, ale też jego bezpośrednie i pośrednie konsekwencje.

¹³ Taką metodę przyjęto m.in. w międzynarodowym porównawczym projekcie SOM poświęconym analizie upolitycznienia zagadnienia migracji w państwach europejskich (*Support and opposition to migration – A cross national comparison of the politicisation of migration*; <http://www.som-project.eu>).

1.3. Czynniki źródłowe i determinujące przebieg procesu upolitycznienia

Wśród czynników inicjujących proces upolitycznienia można wskazać przede wszystkim na wydarzenia czy procesy, które – bezpośrednio lub pośrednio, w krótkim lub dłuższym okresie – przynoszą efekt w postaci reakcji partii politycznych, opinii publicznej, mediów i instytucji państwowych. Można sobie wyobrazić, że inicjującą rolę może odegrać zjawisko społeczne czy ekonomiczne (np. nagły wzrost kursu walut czy masowa emigracja), ale także działanie innego państwa czy wydarzenia nagle, np. katastrofa naturalna lub atak terrorystyczny. Oprócz wymienionych czynników, które można określić jako społeczne, mogą zaistnieć również czynniki podmiotowe, które wynikają z celowych działań indywidualnych lub kolektywnych podmiotów, np. ze strategii partii politycznych w okresie kampanii wyborczej (van der Brug i in. 2015: 9). W literaturze wskazuje się na kilka czynników systemowych mających wpływ na proces upolitycznienia, których znaczenie obecnie dynamicznie wzrasta (Grande, Hutter 2016: 25). Wymienia się wśród nich zwiększającą się rolę partii i ruchów radykalnych w systemach politycznych (skrajnych – prawicowych i lewicowych), które często wprowadzają do debaty tematy i postulaty dotychczas nieobecne w przestrzeni politycznej oraz ruchów protestu, które mają zdolność do mobilizacji grup społecznych wokół konkretnego zagadnienia (Green-Pedersen 2012). Zauważalna jest też coraz częstsza obecność w debacie publicznej zagadnień dotyczących bezpośrednio sfery kultury i tożsamości, co wiąże się z rozszerzaniem wpływu państwa na kwestie dotychczas uznawane za prywatne (religia, światopogląd itp.), a które z natury są kontrowersyjne i skutkują silną polaryzacją opinii publicznej. Przykładem może być już wcześniej wspomniany problem noszenia chust muzułmańskich i innych symboli religijnych w miejscach publicznych. Zagadnienie to, traktowane jako kulturowe, stało się przedmiotem dyskursu publicznego i politycznego oraz ostatecznie regulacji prawnych obowiązujących całe społeczeństwo.

Ważnym czynnikiem wpływającym na przebieg procesu upolitycznienia jest poziom otwartości/zamknięcia systemu politycznego oraz jego centralizacja/decentralizacja. Im bardziej otwarty i zdecentralizowany jest system dający więcej możliwości mobilizacji, wpływu i aktywności aktorom niepolitycznym, tym większa szansa na bardziej żywiołową debatę z udziałem zróżnicowanych podmiotów społecznych. Bez wątpienia, rozbudowana struktura politycznych możliwości, czyli dostępne dla podmiotów politycznych i niepolitycznych formalnie zinstytucjonalizowane kanały wpływu (głosu), są też czynnikiem sprzyjającym procesowi upolitycznienia. Na strukturę możliwości politycznych składają się możliwości instytucjonalne i dyskursywne, w tym m.in. procedury konsultacyjne (w jaki sposób i z udziałem jakich podmiotów są organizowane konsultacje społeczne), referenda, możliwość udziału w wyborach, pluralizm i wolność mediów oraz dostęp do wielu źródeł informacji (możliwości udziału w dyskursie i kształtowania jego kierunku; zob. np. McAdam i in. 1996;

Meyer, Minkoff 2004). Struktura możliwości politycznych dostarcza podstawowej infrastruktury umożliwiającej przeniesienie danego problemu z poziomu gabinetów politycznych do szerokiego spektrum opinii publicznej i odwrotnie – transmisję problemu, który jest ważny dla społeczeństwa, na szczebel instytucji politycznych. Innymi słowy, czynnikami sprzyjającymi procesowi upolitycznienia jest rozbudowana sieć zróżnicowanych kanałów dwustronnej komunikacji między instytucjami politycznymi a opinią publiczną. Podstawowym środkiem komunikacji są media, ale nie jedynym. Podobną rolę mogą odegrać też instytucje pośredniczące, np. rzecznik praw obywatelskich, związki zawodowe czy organizacje pozarządowe oraz konkretne zorganizowane działania o masowym charakterze, takie jak petycje czy listy otwarte. Spełniają one, oprócz informacyjnej i transmisyjnej (przekazywania informacji, żądań, emocji między społeczeństwem a instytucjami władzy), także funkcję mobilizującą opinię publiczną do podjęcia działań w sferze politycznej i publicznej. Podsumowując, wymienione wyżej elementy pełnią funkcję wspomagającą (ułatwiająca) zainicjowanie i przebieg procesu upolitycznienia.

Ze względu na przebieg procesu upolitycznienia w czasie można wyodrębnić dwa „czyste” modele: gwałtowny i powolny. Pierwszy charakteryzuje się dużą dynamiką, jest związany z konkretnym wydarzeniem i szybką reakcją opinii publicznej, mediów i polityków. Jednak równie szybko, jak się pojawia, może też ulec „wypaleniu”. Jest często skorelowany z okresem kampanii wyborczej, kiedy partie polityczne promują nowe tematy angażujące społeczeństwo i wskazują na różne rozwiązania danego problemu. Polaryzacja stanowisk partii politycznych służy dynamizacji kampanii wyborczej i mobilizacji elektoratu. Zazwyczaj debata nad danym problemem w takim przypadku nie trwa dłużej niż czas kampanii wyborczej i zostaje wyciszona zaraz po jej zakończeniu (np. problem tzw. frankowiczów w kampanii prezydenckiej w 2015 roku, który pod tym względem stanowi przeciwieństwo m.in. kwestii obniżenia wieku emerytalnego).

Drugi wyróżniony model przebiegu opisuje proces upolitycznienia rozciągnięty w czasie, którego inicjacja może odbywać się w ukryciu (w zaciszu gabinetów politycznych) trwać na tyle długo, że trudno wskazać konkretny punkt na osi czasu i uznać go za jego początek. Stopień polaryzacji stanowisk poszczególnych podmiotów biorących w nim udział jest zróżnicowany, a w związku z długim trwaniem tego procesu, łatwiej o złagodzenie różnic i uniknięcie otwartego konfliktu. Przykładem może być upolitycznienie problemu zmian klimatycznych czy demograficznych. Upolitycznieniu tego rodzaju problemów nie sprzyja krótka perspektywa czasowa przyjmowana przez polityków, którzy zazwyczaj skupiają uwagę na problemach bieżących, mających bezpośrednie przełożenie na sytuację i zainteresowanie elektoratu oraz chcą uniknąć winy za niepopularne działania, które nie przyniosą w krótkim czasie pozytywnych wyników, a tym samym sympatii wyborców (konceptję *blame avoidance politics* rozwinął R.K. Weaver 1986). Oznacza to, że w przypadku problemów, które nie niosą za sobą kontrowersji i polaryzacji, trudno wskazać na konkretną siłę

inicjującą proces upolitycznienia ani w odgórnym, ani w oddolnym wariacie. Należy też zwrócić uwagę na to, że proces upolitycznienia może służyć zaangażowanym w niego podmiotom spełnieniu ich partykularnych celów i interesów¹⁴.

Podsumowując, proces upolitycznienia cechuje zróżnicowanie i dynamika (zmienność), procesualność i stopniowalność (można wyodrębnić poszczególne etapy i stopnie natężenia tego procesu), a także uniwersalność (w tym znaczeniu, że występuje powszechnie, tak w systemach demokratycznych, jak i niedemokratycznych, choć należy podkreślić jego zróżnicowanie w różnych państwach). Upolitycznienie jest również procesem wielowymiarowym, dotyczącym przede wszystkim sfery polityki, ale pośrednio wpływającym na inne systemy życia społecznego.

1.4. Starzenie się społeczeństwa jako przedmiot polityki państwa

Na podstawie powyższego wywodu można stwierdzić, że upolitycznienie procesu starzenia się społeczeństwa następuje wtedy, kiedy staje się on obiektem zainteresowania podmiotów politycznych i opinii publicznej, w szczególności partii politycznych, staje się zarzewiem polaryzacji stanowisk i konfliktu z ich udziałem oraz przedmiotem uregulowań prawno-politycznych. Tendencja do upolitycznienia procesu starzenia się społeczeństwa jest szczególnie widoczna w krajach rozwiniętych (ONZ 2013; Hudson 2016). Można przypuszczać, że dzieje się tak z dwóch powodów: w krajach rozwiniętych wyraźnie zaznacza się negatywny wpływ tego procesu na różne obszary życia społeczeństwa i funkcjonowania państwa, ponadto stać te kraje na wdrożenie (zazwyczaj bardzo kosztownej) polityki społecznej w odpowiedzi na (już zachodzące lub przewidywane) negatywne jego konsekwencje. Starzejące się społeczeństwo to temat coraz częściej obecny w mediach, w debacie publicznej oraz politycznej, włączany do programów partii politycznych (zob. kolejne rozdziały w niniejszej publikacji). Nierzadko staje się także przedmiotem jawnego sporu politycznego, istnieją bowiem różnice zdań co do tego, jak skutecznie przeciwdziałać niekorzystnym zmianom społecznym oraz jak ma wyglądać system opieki nad ludźmi starymi.

Zachodzący dynamicznie na całym świecie proces starzenia się ludności już obecnie ma istotny wpływ na funkcjonowanie społeczeństw i państw, i będzie on stale wzrastał. W związku z tym decydenci polityczni są zmuszeni reagować na niekorzystne konsekwencje zmian demograficznych, a reakcja ta przyjmuje formę konkretnych działań politycznych, mających przeciwdziałać negatywnym zmianom i łagodzić ich negatywne skutki (Klimczuk 2017). Oznacza to, że istnieją wzajemne relacje między strukturą populacji a polityką – procesy demograficzne wpływają na

¹⁴ Alaka Malwade Basu (1997) analizuje proces upolitycznienia kwestii płodności we współczesnych Indiach. Debata na jej temat przysłużyła się wzmocnieniu pozycji organizacji kobiecych, ale też została wykorzystana przez lokalne społeczności do mobilizacji wokół tożsamości etnicznej, co w konsekwencji doprowadziło do wyeksponowania podziałów ideologicznych i nasilenia napięć religijnych w społeczeństwie hinduskim.

politykę państwa, a politycy poprzez podejmowane działania chcieliby mieć wpływ na zachodzące procesy demograficzne. Wytwarza się zatem system wzajemnych powiązań – rosnące zainteresowanie i potrzeba wypracowania konkretnych rozwiązań prawnych i politycznych (Hudson 2016). Jednocześnie aktualne pozostaje pytanie, czy efekt upolitycznienia przejawiający się w podejmowaniu konkretnych decyzji i tworzeniu na tej podstawie instrumentów politycznych jest adekwatny do wyzwań, które niesie za sobą proces starzenia się społeczeństwa.

Posługując się powyżej zarysowanym schematem procesu upolitycznienia, możemy przyjąć, że w przypadku zachodzących procesów demograficznych rozpoczyna się on od uświadomienia sobie przez aktorów politycznych i społecznych ich dużego znaczenia dla bezpieczeństwa i rozwoju wspólnoty państwowej. Starzenie się społeczeństwa jest uznawane za problem ważny i mający niebagatelny wpływ na funkcjonowanie wielu różnych dziedzin życia społecznego i politycznego, w tym na strukturę instytucjonalną i budżet państwa (w sensie ciągłego zwiększania wydatków na system zabezpieczenia społecznego i opiekę zdrowotną), o czym przekonują liczne prognozy i analizy publikowane przez wiele organizacji międzynarodowych. W Polsce prognozy demograficzne wskazują na dynamiczne przyspieszenie starzenia się społeczeństwa w niedługiej przyszłości (GUS 2014), a liczne badania i raporty publikowane od wielu lat, m.in. przez GUS, Rządową Radę Ludnościową, ośrodki akademickie i ekspertów, alarmują o niekorzystnych efektach tego procesu. Problemem nie jest zatem brak wiedzy, ale raczej gotowość decydentów politycznych do zaprzestania stosowania strategii unikania ryzyka i odpowiedzialności (odwołując się raz jeszcze do wspomnianej już koncepcji R.K. Weavera) oraz zajęcia się w sposób systemowy zmianami i problemami, które proces starzenia się społeczeństwa za sobą niesie.

Rozdział 2

Polityka wobec starzenia się społeczeństwa w Polsce po 1989 roku. Najważniejsze działania i aktorzy

W okresie wysokiego przyrostu naturalnego, jaki utrzymywał się w Polsce do końca lat 80. XX wieku, celem rządu w zakresie polityki populacyjnej było przede wszystkim dostosowanie infrastruktury społecznej do rosnącej liczby dzieci oraz liczebności roczników wchodzących na rynek pracy (Mitrega 1995). Nowa rzeczywistość, jaka nastąpiła po upadku systemu komunistycznego, postawiła przed instytucjami publicznymi zupełnie nowe wyzwania. Procesowi transformacji politycznej i gospodarczej towarzyszył, z jednej strony, spadek liczby urodzeń, z drugiej zaś, wchodzenie na rynek pracy roczników wyżu demograficznego i rosnący problem wysokiego poziomu bezrobocia. W następstwie tych procesów przekształceniu ulegał model funkcjonowania rodziny i prokreacji oraz charakter relacji międzypokoleniowych. Zmiany te są charakterystyczne dla tzw. drugiego przejścia demograficznego (van de Kaa 1987; Lesthaeghe 1991; Okólski 1990, 2009). Nowym wyzwaniem okazały się też zmiany w strukturze wieku ludności, szczególnie rosnąca populacja osób starszych i jednoczesny stopniowy spadek liczby urodzeń, które zapoczątkowały istotne przekształcenia w zakresie polityki społecznej (Ochocki 2010: 105).

Świadomość oddziaływania zjawisk demograficznych na funkcjonowanie państwa pojawiła się stosunkowo późno i przez długi czas w Polsce miała charakter głównie teoretyczny (Zybała 2012: 84). Zakres podejmowanych działań w obszarze polityki ludnościowej w pierwszej dekadzie po 1989 roku był niewystarczająco dostosowany do zachodzących i prognozowanych przemian demograficznych (Kotowska, Matysiak, Domaradzka 2005: 23). Badacze dokonujący podsumowania pierwszej dekady polityki społecznej po 1989 roku doszli do konkluzji, zgodnie z którą:

sytuacja i procesy ludnościowe w Polsce nie są w dostatecznym stopniu uwzględniane w diagnozach i podejmowaniu decyzji w sferze polityki społecznej, jak i gospodarczej. Niedostatecznie uwzględnia się wnioski wynikające z ekspertyz [...] oraz nader obszernych informacji publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (Rysz-Kowalczyk 2000: 61).

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie istoty realizacji polityki demograficznej w XXI wieku, odpowiadającej na złożoność procesu starzenia się społeczeństwa w długookresowej perspektywie. Szczególna uwaga została zwrócona na działania podejmowane na poziomie administracji rządowej w Polsce po 1989 roku. Analiza instytucji polityki demograficznej oraz przegląd najważniejszych działań i instrumentów mają za zadanie pokazać poszczególne etapy procesu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa na przełomie XX i XXI wieku i konkluzje dotyczące stopnia realizacji polityki ludnościowej jako odpowiedzi na wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Kluczowe w tej analizie jest również zidentyfikowanie aktorów politycznych i pozapolitycznych, którzy brali udział w realizacji instrumentów polityki ludnościowej.

2.1. Polityka demograficzna i polityka wobec starzenia się społeczeństwa – rozważania terminologiczne

W literaturze przedmiotu można odnaleźć różne pojęcia opisujące działania podejmowane przez instytucje państwowe ukierunkowane na oddziaływanie na procesy demograficzne (zob. m.in. Okólski 1974; Mitreęga 1995; Kotowska, Matysiak, Domaradzka 2005; Błędowski, Szweda-Lewandowska 2016). Najczęściej jest spotykane określenie polityka ludnościowa, które Rządowa Rada Ludnościowa (2014: 13) definiuje jako:

celowe, długofalowe oddziaływanie państwa oraz innych podmiotów publicznych i niepublicznych na przebieg procesów ruchu naturalnego i wędrownego ludności, służące ukształtowaniu pożądanego stanu i struktury ludności przez tworzenie warunków społecznych, ekonomicznych i politycznych korzystnych dla procesów demograficznych zapewniających biologiczne przetrwanie narodu i zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny.

W definicji tej podkreśla się zatem zależność między procesami ludnościowymi a rozwojem społeczno-ekonomicznym, co lokuje zakres przedmiotowy tej polityki na styku różnych rodzajów polityki publicznej. Polityka ludnościowa dotyczy działań, które kształtują stan, strukturę i jakość życia danego społeczeństwa. Władysław Ratyński (2003) podkreślał, że polityka ta powinna być dostatecznie elastyczna wobec zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Według Jerzego Z. Holzera (1999: 326–327) można wskazać dwa rodzaje polityki ludnościowej. Pierwszy typ to polityka odpowiadająca zapotrzebowaniu ludności, mająca charakter polityki społeczno-ekonomicznej, wymuszonej przez procesy i strukturę demograficzną. Drugi rodzaj to polityka kształtująca procesy ludnościowe, czyli działania, które wpływają na poziom płodności, umieralności i ruchów migracyjnych. Podobną klasyfikację proponują Józefa Hrynkiewicz i Piotr Szukalski (2018: 190), którzy wyróżniają politykę ludnościową *sensu largo* (bierna, reaktywna, której zadaniem jest jedynie reagowanie na pojawiające się przemiany demograficzne) oraz politykę ludnościową *sensu stricto*

(polityka czynna, kształtująca, która polega na działaniu władz publicznych w celu kształtowania przebiegu procesów ludnościowych).

Część demografów i polityków społecznych wyraża stanowisko, zgodnie z którym polityka ludnościowa i polityka demograficzna to synonimy. Wielokrotnie wskazywano też na tożsamość przedmiotową i podmiotową polityki ludnościowej z polityką społeczną (Rek 1995; Holzer 2001; Ochocki 2010; Grzywina i in. 2017). Autorzy niniejszej monografii za bardziej zasadne uważają stosowanie terminu „polityka demograficzna”, dotyczącego tej części polityki ludnościowej, która bezpośrednio oddziałuje na strukturę demograficzną ludności. W dalszej części pracy pod pojęciem polityki demograficznej rozumiany będzie zestaw działań i instrumentów prawnych, administracyjnych i finansowych, podejmowanych na poziomie rządowym przy współudziale aktorów politycznych, gremiów eksperckich i partnerów społecznych, które stanowią odpowiedź na wyzwania będące efektem procesów starzenia się społeczeństwa. Polityka demograficzna ma charakter strategiczny i obejmuje te działania, które dotyczą efektów w postaci długotrwałych zmian ludnościowych. Jednocześnie można obserwować rosnący wpływ działań organizacji międzynarodowych na kształt i kierunek interwencji politycznych w obszarze problemów demograficznych na poziomie krajowym.

Podstawowym celem polityki demograficznej jest osiągnięcie pożądanego stanu danego zjawiska demograficznego (Okólski, Fihel 2012: 303). Może to oznaczać prowadzenie działań zmierzających do zwiększenia lub zmniejszenia występowania i skali danego procesu (np. rozrodzności czy umieralności). Janusz Balicki, Ewa Frątczak i Charles B. Nam (2007: 318) z kolei zwracają uwagę na zagwarantowanie dobrobytu czy jakości życia obecnym i przyszłym pokoleniom. Z kolei Marian Mitręga (1995: 164) dowodził, że polityka ta powinna prowadzić do optymalizacji przestrzennego rozmieszczenia zasobów pracy. Holzer (1999: 327–328) rozszerzył perspektywę postrzegania tej polityki i wskazał jej trzy integralne cele strategiczne:

1. zagwarantowanie co najmniej prostej zastępowalności pokoleń dla osiągnięcia ustabilizowanej bądź – w dalszej perspektywie – zastojowej struktury ludności,
2. stałe podnoszenie stanu jakości życia ludności w rozumieniu kondycji zdrowotnej poziomu bytowego i kulturowego,
3. stymulowanie napływu i odpływu migracyjnego w taki sposób, aby nie dopuścić do terytorialnych zniekształceń struktury ludności według płci i wieku.

Jednocześnie administracja centralna, poprzez realizację racjonalnych działań, powinna zmierzać do utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa demograficznego. Pod pojęciem tym Mateusz Łakomy (2017: 137) rozumie przykładowo:

brak zagrożeń spowodowanych przez czynniki demograficzne. [...] bezpieczeństwo demograficzne występuje, gdy liczebność i struktura populacji umożliwiają przetrwanie, stabilność i rozwój jednostki politycznej.

Okólski (1974: 117) już w latach 70. XX wieku, odnosząc się do polityki ludnościowej, stwierdził, że:

w chwili podjęcia polityki ludnościowej nie ma żadnych możliwości oddziaływania na zmiany liczebności osób w wieku produkcyjnym. Nie zmieniają się one w ciągu następnych 15 lat.

Pierwsze efekty realizowanych działań w polityce demograficznej pojawiają się dopiero po 16 latach od wdrożenia danych rozwiązań i zwiększają się z każdym kolejnym rokiem. Wnioski te, wskazane przez Okólskiego ponad 40 lat temu, są aktualne do dzisiaj. Współcześnie oznacza to, że planowanie konkretnych rozwiązań w tym zakresie wymaga przyjęcia perspektywy horyzontalnej. Pierwsze efekty wprowadzanych rozwiązań prodemograficznych mogą być widoczne w kolejnym pokoleniu, a tym samym znacząco wybiegają poza okres kadencji rządu czy parlamentu. Pojawia się jednocześnie pytanie, czy ze względu na kadencyjność rządu możliwa jest realizacja jakichkolwiek skutecznych działań, które miałyby prowadzić do osiągnięcia zakładanych wcześniej priorytetów dotyczących stanu i struktury ludności. Zbigniew Strzelecki (2015: 29) zauważył, że tzw. polityka odnowy demograficznej „nie powinna podlegać kaprysom kolejnych kadencji sprawowania władzy zarówno na poziomie rządu, jak i samorządów terytorialnych”.

Każdy kraj realizuje własny model polityki demograficznej. Zależy on od wielu czynników. Największy wpływ mają zasoby finansowe, które decydują o możliwości i zakresie stosowania poszczególnych instrumentów. Decydującą rolę odgrywa też przyjęty model prawno-administracyjny czy dostęp do zaplecza kadrowego i eksperckiego. Mniejsze znaczenie ma system wartości, który jest podstawą danego społeczeństwa i zbieżność podejmowanych działań z interesami obywateli (Mitrega 1995: 165). Ideologia partii rządzącej będzie determinowała kierunek podejmowanych działań i sposób ich realizacji. Coraz większą rolę odgrywa także sytuacja międzynarodowa i wytyczne dotyczące realizacji poszczególnych polityk szczegółowych wyznaczanych przez Unię Europejską lub inne organizacje ponadnarodowe.

Specyfika zachodzących procesów demograficznych, w tym m.in. proces podwójnego starzenia się¹⁵, prowadzi do zasadniczej zmiany modelu polityki demograficznej. Według Jolanty Supińskiej (2013) współcześnie coraz częściej mamy do czynienia z podejściem „aiłościowym”, odbiegającym od przyjmowania jako celu osiągnięcia jakichkolwiek konkretnych wartości wskaźników demograficznych (poziom płodności czy wielkość populacji). Działania podejmowane w ramach polityki ludnościowej zmierzają do zwiększenia ludzkich satysfakcji, związanych ze swobodą podejmowania decyzji prokreacyjnych, dobrymi warunkami rodzenia, życia i umierania. Rolą państwa staje się zagwarantowanie wszelkich środków umożliwiających

¹⁵ W demografii funkcjonuje pojęcie „podwójnego starzenia się ludności” odnoszące się do procesu, w którym postępuje procentowy wzrost ludności starszej (osób powyżej 65 lat), ale w jej ramach najszybciej rośnie liczba osób najstarszych (80 lat i więcej).

podejmowanie własnych, autonomicznych działań w skali mikro, czyli rodziny (ibidem: 131–132).

Podobne spojrzenie proponuje Lutz (2014: 528), który porównuje politykę populacyjną do zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze prywatnym. Zauważa on, że polityka ta nie powinna sprowadzać się tylko i wyłącznie do stymulowania wielkości populacji czy wskaźnika dzietności. Bardzo ważne jest dążenie do osiągnięcia wysokiego poziomu dobrobytu dla obecnych i przyszłych pokoleń, z jednoczesnym poszanowaniem praw człowieka.

W Polsce od kilkunastu lat powyższe podejście znajduje odzwierciedlenie w rozwijanej polityce publicznej, bezpośrednio odpowiadającej na zjawiska towarzyszące procesowi starzenia się społeczeństwa. W literaturze gerontologicznej zwraca się uwagę na trzy kierunki polityki, które stanowią odpowiedź państwa na zachodzące zmiany ilościowe i jakościowe we współczesnych społeczeństwach: politykę wobec starzenia się ludności, wobec starości oraz wobec osób starszych. Te kierunki polityki są względem siebie komplementarne. Pierwsza z nich – wobec starzenia się ludności – ma charakter nadrzędny wobec dwóch pozostałych i rozpatruje się ją na płaszczyźnie planowania strategicznego, w którym uwzględnia się zmiany dotyczące udziału osób starszych w społeczeństwie w procentach i liczbach bezwzględnych (Szatur-Jaworska 2000: 121). Zauważa się również, że polityka ta odnosi się do działań podejmowanych zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej, inwestycyjnej, edukacyjnej czy migracyjnej (Podgórska-Rykała, Mikrut-Majeranek, Andruszkiewicz 2016: 71). Polityka wobec starości dotyczy fazy życia ludzkiego i obejmuje wsparcie osób starszych w przezwyciężaniu trudności, które są charakterystyczne dla tego cyklu życia (Szweda-Lewandowska 2011). Polityka wobec osób starszych, nazywana również polityką senioralną, obejmuje te działania, „które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się” (Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej 2013).

2.2. Wymiar podmiotowy polityki demograficznej w Polsce

Konieczność uwzględniania diagnozy demograficznej w projektowaniu polityk szczegółowych stała się istotnym zadaniem dla większości instytucji publicznych. Równocześnie obserwuje się wzrost liczby interesariuszy, odpowiadających za realizację celów polityki demograficznej na różnych poziomach. Wymiar podmiotowy tej polityki rozszerza się, jednak priorytetową rolę w wyznaczaniu modelu oraz tworzeniu instrumentów odgrywa nadal administracja rządowa.

Oprócz pojawiania się nowych aktorów w polityce demograficznej obserwować można też rozwój aktorów instytucjonalnych, odpowiadających za polityki publiczne, składające się na zakres działania polityki demograficznej. Irena E. Kotowska (2015: 34), w kontekście rozproszenia działań na szczeblu publicznym, zauważyła:

I nie można, jak dotąd, traktować wybiórczo różnych problemów demograficznych w działaniach władz państwowych. Nie negując znaczenia podejmowanych ostatnio inicjatyw dotyczących polityki rodzinnej wspierającej dzietność czy polityki migracyjnej, konieczne są odejście od resortowego traktowania problemów ludnościowych i włączenie polityki dotyczącej ludności do programu działania rządu.

Przedstawiony poniżej katalog obejmuje instytucje międzynarodowe, podmioty władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, jak również partie polityczne, organizacje pozarządowe oraz gremia eksperckie i doradcze, które odegrały największą rolę w procesie tworzenia polityki demograficznej po 1989 roku. Ich wybór ma charakter autorski i z całą pewnością lista interesariuszy mogłaby zostać poszerzona. Powstała ona jednak na podstawie analizy zarówno literatury przedmiotu, jak i zrealizowanych wywiadów eksperckich (rozdział 5).

Instytucje międzynarodowe

Tematem starzejącego się społeczeństwa, promowaniem dobrych praktyk i prawami osób starszych zajmują się coraz intensywniej organizacje międzynarodowe i regionalne. Inicjatorem pierwszych działań w tym zakresie była ONZ, której działalność przyczyniła się w znacznym stopniu do zainteresowania decydentów politycznych problemami ludnościowymi na świecie. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat opracowano wiele rezolucji, zaleceń, planów działań czy raportów, których analiza dowodzi o znaczącej ewolucji postrzegania procesu starzenia się ludności w skali globalnej (Mikołajczyk 2012). Większość dokumentów na poziomie międzynarodowym nie ma charakteru prawnie wiążącego dla poszczególnych państw, stanowią one jednak dowód na rosnące zainteresowanie polityków i ekspertów wyzwaniem charakterystycznymi dla tzw. drugiego przejścia demograficznego. Nie zmienia to jednak zasadniczego wniosku, że to państwa członkowskie są odpowiedzialne za wdrażanie konkretnych instrumentów prawnych w odpowiedzi na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa, a Unia Europejska, jak i inne organizacje międzynarodowe, odgrywają jedynie rolę wspomagającą.

Na kontynencie europejskim doszło do pogłębionej integracji państw w ramach Unii Europejskiej. Od 1951 roku, kiedy to podpisano Traktat Paryski, z państw Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnoty Europejskiej) coraz więcej obszarów z zakresu polityki społeczno-gospodarczej zostaje przeniesionych na poziom unijny. Proces uwspólnotwienia nie dotyczy jednak polityki demograficznej, której prowadzenie pozostaje nadal domeną państw członkowskich. Koordynacja działań na poziomie państw członkowskich w obszarze polityki społecznej możliwa jest dzięki stosowaniu specjalnego instrumentu – Otwartej Metody Koordynacji (Chłoń-Domińczak i in. 2009). Warto zaś powtórzyć, że rozwiązania z zakresu polityki demograficznej znajdują się poza kompetencjami instytucji unijnych – Komisji Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego. Na poziomie unijnym są wydawane jedynie dokumenty, które mają

charakter opracowań eksperckich (zaleceń, rekomendacji), a nie aktów prawnych. Przykładem takiego dokumentu jest Zielona Księga „Wobec zmian demograficznych – nowa solidarność między pokoleniami” z 2005 roku. Jednocześnie w prawie UE można odnaleźć zapisy, które odnoszą się bezpośrednio do kwestii związanych z zagadnieniami demograficznymi, jak choćby zapis o równym wieku emerytalnym dla kobiet i mężczyzn¹⁶. Warto również przywołać działalność Ageing Working Group, powstałej przy Komitecie Polityki Gospodarczej (ang. Economic Policy Committee). Grupa ta odpowiada m.in. za przygotowywanie raportów (Ageing Reports) prezentujących prognozy demograficzne dla państw członkowskich UE czy wpływ procesów demograficznych na gospodarkę. Inny przykład stanowi działalność AGE Platform Europe (założona w 2001 roku), która jest siecią organizacji non-profit działających na rzecz praw osób starszych i wywiera wpływ w poszczególnych państwach Europy na kształt ich polityki wobec osób starszych.

W Polsce, w trakcie pierwszej dekady transformacji ustrojowej i przeprowadzanych wówczas reform, szczególną rolę odgrywały organizacje międzynarodowe i ich bezpośrednie przedstawicielstwa. Najbardziej zauważalnym przykładem jest działalność Banku Światowego, który dostarczał dla polskiego rządu wsparcie merytoryczne i finansowe. Efektem zaangażowania Banku Światowego w Polskę był m.in. raport pt. *Averting the old age crisis*, promujący model trójfilarowy i krytykujący system repartycyjny. Wnioski z raportu stały się podstawą rozwiązań przyjętych w Polsce w 1998 roku (Czepulis-Rutkowska 2000: 60).

Aktywną rolę w trakcie prac nad nowym system emerytalnym odegrała również amerykańska agencja USAID (*US Agency for International Development*). Jej zadaniem, oprócz edukowania i informowania na temat istoty projektu Banku Światowego, było też organizowanie wizyt studyjnych w krajach Ameryki Południowej dla członków rządu, polityków oraz wybranych dziennikarzy (Oręziak 2012). W zakresie przygotowywania założeń reformy emerytalnej polski rząd uzyskał również pomoc ze strony Swedish International Development Agency (SIDA). Wśród innych organizacji, które miały znaczenie dla modelu polityki demograficznej w Polsce, można wskazać Organizację Narodów Zjednoczonych i jej różne agendy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Międzynarodową Organizację Pracy (Rymsza 2004: 224–232).

Warto jednocześnie zauważyć, że pośredni wpływ na kierunek polityki demograficznej w danym kraju mają też inne państwa, zmagające się z podobnymi wyzwaniami demograficznymi. Przykładowo, w raporcie NIK (2015) dotyczącym polityki prorodzinnej w Polsce wskazano na kompleksowe ujęcie systemu wsparcia rodzin na Węgrzech. Przykład działań podejmowanych przez rząd Viktora Orbana był podnoszony przez polityków PiS także w trakcie czytania sejmowego ustawy wprowadzającej program „Rodzina 500 plus”. Również polityka rodzinna Francji

¹⁶ Szczegółowa analiza ewolucji postrzegania przez instytucje międzynarodowe zjawiska starzenia się ludności znajduje się w załączniku 1.

i Szwecji są stawiane za wzór działań promujących kwestie łączenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym, aktywizowania osób starszych czy otwierania się na imigrację (zob. Czarnik i in. 2012; Balcerzak-Paradowska i in. 2009; Szukalski 2013).

Rada Ministrów i administracja centralna

W procesie kreowania, implementowania oraz monitorowania działań podejmowanych w obszarze polityki demograficznej główną rolę odgrywa rząd (Rek 1995; Pressat 2015). Rada Ministrów, realizując bieżącą politykę państwa, ma największy wpływ na proces upolitycznienia procesów demograficznych w Polsce. Rząd dysponuje najszerszym instrumentarium, jednocześnie wyznacza też kierunki działań dla administracji centralnej i samorządowej. Prezes Rady Ministrów odpowiada za wyznaczanie strategicznych działań i priorytetów oraz za skład osobowy poszczególnych resortów i organów doradczych (Mistygacz 2012).

W ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów funkcjonują poszczególne departamenty, które zajmują się m.in. opracowywaniem analiz i opinii na temat projektów ustaw. Struktura administracyjna Kancelarii podlegała licznym zmianom po 1989 roku. Przykładowo w 2001 roku w KPRM działał Departament Spraw Rodziny, który odpowiadał za realizację programu pomocy rodzinom w Polsce (Auleytner, Głąbicka 2001: 195). W momencie pisania niniejszej monografii wyżej wymieniony ani podobny podmiot nie istnieje. Kilukrotnie powoływano też pełnomocnika rządu do spraw rodziny, w randze sekretarza stanu w KPRM, co było wyrazem szczególnego zainteresowania zagadnieniami polityki rodzinnej.

Realizacją wyznaczonych celów zadań zajmują się poszczególne resorty (ministerstwa). Najważniejszą rolę w bezpośredniej realizacji polityki demograficznej odgrywa Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁷. Do kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i spraw rodziny należą te obszary, które w największym stopniu są warunkowane diagnozą sytuacji demograficznej. W ramach ministerstwa funkcjonują departamenty odpowiadające za politykę publiczną, składające się na katalog przedmiotowy polityki demograficznej. Ministerstwo odpowiada za realizację większości instrumentów polityki rodzinnej, polityki migracyjnej dotyczącej dostępu cudzoziemców do rynku pracy czy polityki senioralnej. W 2012 roku przyjęto dokument rządowy „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, pierwszy tego typu w Polsce, który zawierał kierunki rozwoju oraz systemowe rozwiązania w zakresie migracji¹⁸. W 2016 roku w ramach wymienionego Ministerstwa powołano Radę ds. Polityki Senioralnej, która zajmuje się wyznaczaniem kierunków działań na rzecz osób starszych.

¹⁷ Po 1989 roku były to kolejno: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W latach 2004–2005 funkcjonowały równolegle dwa ministerstwa: gospodarki i pracy oraz polityki społecznej.

¹⁸ Po zmianie rządu w marcu 2017 dokument został unieważniony.

W obliczu procesu starzejącego się społeczeństwa, na pierwszy plan wysuwają się działania z zakresu prawidłowego funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego. Organem właściwym do realizacji zadań przewidzianych dla polityki emerytalnej jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który podlega ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie to Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Istniejący od 1934 roku ZUS jest jednostką sektora finansów publicznych, a jego głównym zadaniem jest wykonywanie przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Oprócz zarządzania Funduszem Ubezpieczeń Społecznych prowadzi też działalność badawczo-dydaktyczną, mającą na celu podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie ubezpieczeń społecznych i wyzwań stojących przed systemem emerytalnym w przyszłości (Szybkie 2017). Przykładem jednej z aktywności ZUS jako inicjatora dyskusji o wyzwaniach demograficznych dla systemu zabezpieczenia społecznego był przegląd systemu emerytalnego. W 2016 roku zorganizowano serię debat w 27. regionalnych oddziałach. W efekcie powstał dokument pt. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności – Zielona Księga.

W trakcie tworzenia polityki wobec starzenia się ludności wskazuje się na rosnące znaczenie Ministerstwa Zdrowia. Obok polityki społecznej, również kwestie związane ze zdrowiem publicznym i polityką zdrowotną stanowią priorytetową przestrzeń do kreowania i implementowania instrumentów polityki demograficznej (Szyborski 2016: 114). W obliczu rosnących wyzwań demograficznych, szczególnie zmian, którym ulega model opieki nad osobami starszymi, warto podkreślić, że minister ds. zdrowia, obok ministra ds. zabezpieczenia społecznego, odpowiada za rozwój i funkcjonowanie systemu opieki długoterminowej. Do szczególnie istotnych zadań w tym obszarze należą m.in. zarządzanie kadrą medyczną, realizacja studiów medycznych czy rozwój infrastruktury służby zdrowia (np. oddziałów geriatrycznych).

Ważną rolę odgrywają też inne resorty, które w sposób pośredni oddziałują na zakres realizowanej polityki wobec starzenia się społeczeństwa. Przyjmowanie horyzontalnej perspektywy w polityce demograficznej wymusza zaangażowanie wszystkich ministerstw do poszukiwania optymalnych rozwiązań wobec prognozowanych wyzwań. Należy podkreślić działalność ministra właściwego do spraw finansów publicznych, spraw gospodarki czy spraw budownictwa. Kierowanie się „aילוściowymi” przesłankami w polityce demograficznej, o których pisze Supińska (2013), będzie w większym stopniu włączało także resorty odpowiedzialne za realizację polityki kulturalnej, polityki oświatowej czy polityki sportowej. Pełen katalog działań wobec populacji osób starszych w poszczególnych resortach prezentuje raport przygotowany przez MRPiPS i zatwierdzony przez Radę Ministrów (Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2016).

Najważniejszą instytucją zajmującą się gromadzeniem i udostępnianiem danych statystycznych, w tym dotyczących procesów demograficznych, jest Główny Urząd Statystyczny (GUS). Działająca od 1918 roku instytucja zajmuje się realizacją statystyki publicznej i podlega Prezesowi Rady Ministrów. Obecnie funkcjonuje 16 regionalnych

urzędów statystycznych (podległych Prezesowi GUS), które oprócz gromadzenia danych na poziomie województw, realizują też badania dotyczące wybranych tematów i obszarów statystyki publicznej. Kluczowym badaniem dostarczającym najszerszej wiedzy o zjawiskach demograficznych czy o gospodarstwach domowych i rodzinach są spisy powszechne¹⁹. Publikowane wyniki spisów spotykają się z dużym zainteresowaniem polityków, ekspertów oraz środowiska akademickiego. To właśnie raporty zawierające szczegółowe dane o strukturze demograficznej społeczeństwa, obok roczników demograficznych i prognoz demograficznych, stanowią najważniejsze źródło wiedzy o skali zachodzących procesów ludnościowych w polskim społeczeństwie (Kordos 2014). Również pozostałe publikacje GUS, m.in. publikowane niesystematycznie raporty dotyczące osób starszych czy dzieci i rodzin, przyczyniają się do kształtowania dyskursu publicznego dotyczącego zagadnień starzenia się ludności i towarzyszących im zjawisk społeczno-gospodarczych.

Pierwszoplanową rolę w wyznaczaniu kierunków polityki ludnościowej oraz dostarczaniu wiedzy o bieżącej i prognozowanej sytuacji demograficznej (gromadzonej przez Główny Urząd Statystyczny) dla decydentów politycznych i opinii publicznej odgrywa Rządowa Rada Ludnościowa. Została ona powołana w 1974 roku jako Rządowa Komisja Ludnościowa. Od ponad 40 lat stanowi platformę do dyskusji o kondycji demograficznej w Polsce, przyczyniając się bezpośrednio do działań podejmowanych przez rząd. Antoni Rajkiewicz (2006: 494) zwrócił uwagę na ciągłość prac Rady w latach 90. i na początku XXI wieku, pomimo licznych zmian na polskiej scenie politycznej w tym czasie. Do najważniejszych zadań Rady należą przede wszystkim:

1. Coroczne przedkładanie Radzie Ministrów RP raportów o sytuacji demograficznej kraju.
2. Inicjowanie prac legislacyjnych i opiniowanie aktów prawnych dotyczących polityki ludnościowej.
3. Inicjowanie badań naukowych, w tym formułowanie tematyki i opiniowanie założeń metodycznych w dziedzinie demografii i polityki ludnościowej.
4. Współdziałanie z międzynarodowymi organizacjami (ONZ, Rada Europy, OECD i inne) w zakresie problematyki ludnościowej.
5. Współpraca z Komitetem Nauk Demograficznych PAN, Polskim Towarzystwem Demograficznym, Głównym Urzędem Statystycznym, uczelniami i stowarzyszeniami naukowymi w celu rozwijania badań i upowszechniania wiedzy demograficznej²⁰.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Przegląd dotychczasowej działalności dowodzi stopniowego wzrostu świadomości procesów demograficznych wśród prezydentów wybranych po 1990 roku. W treści

¹⁹ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. 2018 poz. 997.

²⁰ <http://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rzadowa-rada-ludnosciowa/zadania-rrl/>.

ich wystąpień przed Zgromadzeniem Narodowym zagadnienia demograficzne nie były wskazywane jako priorytetowe wyzwanie (Duszczuk, Lesińska, Matuszczyk 2017). Jednak w programach wyborczych kandydaci na urząd Prezydenta RP wielokrotnie odwoływali się do rodziny jako naczelnej wartości w polskim społeczeństwie, która wymaga szczególnej opieki państwa. Dotychczas w Kancelarii Prezydentów RP w niewielkim stopniu były podejmowane działania o charakterze prorodzinnym, odbiegające znacząco od polityki rządowej w tym zakresie. Charakter działań prezydentów sprowadza się przede wszystkim do informowania, promowania czy nagradzania najlepszych praktyk i rozwiązań. Wyjątkiem od tej normy była działalność Ireny Wóycickiej, sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego, która wiele czasu poświęcała zagadnieniom polityki rodzinnej.

Prezydent może inicjować powstawanie zespołów eksperckich, które odpowiadają za wsparcie merytoryczne Kancelarii Prezydenta. Wartą odnotowania inicjatywą była powołana przez Lecha Kaczyńskiego Narodowa Rada Rozwoju, która miała być forum konsultacyjnym i płaszczyzną do planowania strategicznego rozwoju Polski. Wyzwania związane z sytuacją demograficzną Polski i poszukiwanie rozwiązań prodemograficznych były tematem pierwszego, inauguracyjnego spotkania Rady w styczniu 2010 roku (Mączyńska i in. 2010). Rada wznowiła swoją działalność w czasie prezydentury Andrzeja Dudy, skupiając przedstawicieli teoretyków i praktyków reprezentujących różne dyscypliny.

W trakcie sprawowania urzędu prezydenci podejmowali wiele działań o charakterze informacyjnym czy edukacyjnym, angażując się jednocześnie w pomoc instytucjom działającym na rzecz szeroko rozumianego rozwoju ludnościowego kraju²¹. Przykładowo, Bronisław Komorowski, w ramach prac swojej Kancelarii, realizował politykę prorodzinną (program „Dobry Klimat dla Rodziny”), która sprowadzała się m.in. do działań z zakresu promowania wizerunku i wspierania rodzin wielodzietnych. Odpowiedzialną za ten program była wspomniana już Irena Wóycicka. Innym przykładem skupienia ekspertów wokół Kancelarii Prezydenta był zespół powołany przez Bronisława Komorowskiego, który odpowiadał za wypracowanie nowej doktryny polityki imigracyjnej. W 2015 roku zespół ten przygotował dokument „Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych”. Przygotowane rozwiązania nie przełożyły się jednak na konkretne zmiany legislacyjne.

Znacznie większy udział w procesie tworzenia polityki wobec starzenia się ludności można przypisywać Prezydentowi Andrzejowi Dudzie. Jedną z pierwszych jego inicjatyw ustawodawczych był projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dotyczący obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn²². Projekt wpłynął do sejm

²¹ <http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/polityka-prezydenta/polityka-pro-rodzinna/>.

²² <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=62>.

30 listopada 2015, niespełna 4 miesiące po zaprzysiężeniu na urząd Prezydenta RP. W maju 2017 roku Prezydent Andrzej Duda został jednym z inicjatorów kampanii społeczno-informacyjnej „Godny wybór. Przywrócenie wieku emerytalnego”²³, popierającej politykę rządu dotyczącą obniżenia wieku emerytalnego. Równocześnie wspierał też wprowadzenie rządowego programu „Rodzina 500 plus”.

Władza ustawodawcza

Pierwszoplanową rolę w procesie ustawodawczym w Polsce odgrywają sejm i senat. Poprzez inicjowanie prac nad projektami ustaw, dyskusję na posiedzeniach plenarnych oraz prace w poszczególnych komisjach, posłowie i senatorowie mają zasadniczy wpływ na wyznaczanie kierunków działań w polityce demograficznej. Toczące się debaty w trakcie głosowań i wystąpień plenarnych polityków są urzeczywistnieniem procesu upolitycznienia kwestii starzenia się i kreowania dyskursu politycznego na ten temat.

Dużą rolę przypisuje się pracom, które toczą się w poszczególnych komisjach. Warto jednak zauważyć, że po 1989 roku w sejmie i senacie nie funkcjonowały odrębne komisje skupione wokół problematyki rozwoju ludnościowego czy bezpośrednio odwołujące się do sytuacji demograficznej. Wyjątek stanowiła specjalna komisja pod przewodnictwem Jana Lityńskiego, związana z reformą emerytalną w latach 1997–1998. W 2005 roku w ramach izby niższej utworzono Komisję Polityki Społecznej oraz Komisję Rodziny i Praw Kobiet. Od 2015 roku w sejmie funkcjonuje również Komisja Polityki Senioralnej, a w senacie równolegle pracuje Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej²⁴. Na szczególną uwagę zasługuje przygotowanie propozycji ustawy wychodzącej naprzeciw wyzwaniom w sektorze opieki długoterminowej. Inicjatywa autorstwa senatora Mieczysława Augustyna, pomimo silnego zaplecza merytorycznego, nie doczekała się dotychczas realizacji, pozostawiając zagadnienia systemu opieki nad osobami starszymi jednym z najpilniejszych zadań politycznych.

Organy doradcze i eksperckie

Od początku lat 90. XX wieku rosło znaczenie ośrodków badawczych i analitycznych, które zaczęły odgrywać ważną rolę przy pracach toczących się w rządzie i parlamencie. Pojawiające się gremia eksperckie zdobywały coraz większy wpływ na kształtowanie poszczególnych kierunków polityki publicznej, uczestnicząc jednocześnie w najważniejszych procesach decyzyjnych. Uwzględnianie czynnika profesjonalno-doradczego miało służyć zwiększaniu racjonalizacji postępowania ustawodawczego (Jaskiernia 2011). Ekspertyzy, raporty czy komentarze wielokrotnie

²³ <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/godny-wybor/>.

²⁴ Do 7 sierpnia 2014 roku funkcjonowała pod nazwą Komisja Rodziny i Polityki Senioralnej.

stawały się podstawą do przygotowywanych ustaw lub dokumentów strategicznych. Przykładem doceniania doświadczenia pracy akademickiej i badawczej w realizacji bieżącej polityki rządu jest powierzanie kierownictwa poszczególnych resortów odpowiedzialnych za politykę ludnościową politykom posiadającym doświadczenie akademickie (np. Tadeusz Zieliński, Zyta Gilowska, Marek Belka, Jerzy Hausner czy Władysław Kosiniak-Kamysz).

Istotną rolę w prognozowaniu sytuacji społeczno-gospodarczej i tworzeniu planów rozwojowych odgrywają organy planowania strategicznego działające bezpośrednio przy Radzie Ministrów. Do 1997 roku funkcjonował Centralny Urząd Planowania, powołany w 1945 roku, który był odpowiedzialny za tworzenie planów gospodarczych w okresie gospodarki socjalistycznej. Działające w latach 1997–2006 Rządowe Centrum Studiów Strategicznych było ważnym organem doradczym, m.in. w momencie przeprowadzania reformy systemu ubezpieczeń społecznych czy prac związanych z procesem integracyjnym z Unią Europejską. W 2004 roku premier Marek Belka powołał Rządową Radę ds. Społecznych, która funkcjonowała kilkanaście miesięcy (Rajkiewicz 2006). Wsparcie merytoryczne ekspertów zostało docenione w momencie prac nad strategiami rozwojowymi w trakcie trwania koalicji PO-PSL (Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego). Powołany został wówczas zespół doradców strategicznych, skupionych wokół ministra Michała Boniego, który odpowiadał m.in. za przygotowanie dokumentu „Polska 2030”, którego jeden z rozdziałów został poświęcony w dużej mierze polityce demograficznej jako odpowiedzi na wyzwania związane ze starzeniem się ludności.

W trakcie prac nad wypracowywaniem założeń polityki ludnościowej czy przygotowaniem konkretnych instrumentów i rozwiązań szczególną rolę odegrali przedstawiciele świata akademickiego: demografowie, gerontolodzy, politycy społeczni, ekonomiści czy socjologowie. Inicjowali oni liczne wydarzenia tematyczne i wielokrotnie wyznaczali kierunki debaty nad istotą poszczególnych rozwiązań politycznych. Wśród najlepszych ośrodków naukowych zajmujących się badaniami demograficznymi i związanymi ze starzeniem się społeczeństwa można wskazać przede wszystkim Uniwersytet Warszawski, Szkołę Główną Handlową w Warszawie i Uniwersytet Łódzki. Do najważniejszych instytucji, które w ciągu ostatnich dekad miały znaczący wpływ na dostarczanie obiektywnych danych czy propozycji konkretnych instrumentów, można zaliczyć: Polskie Towarzystwo Gerontologiczne, Polskie Towarzystwo Demograficzne, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Komitet Nauk Demograficznych PAN, Biuro Analiz Sejmowych oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych²⁵.

Na szczególną uwagę zasługuje powołany w 1969 roku Komitet Prognoz Polskiej Akademii Nauk „Polska 2000”. Jego zasadniczym celem było zapoczątkowanie

²⁵ Lista nie zawiera licznej grupy uczelni wyższych, których przedstawiciele pełnią często funkcję doradczą i ekspercką w instytucjach rządowych.

systematycznych studiów i prac nad przyszłością w środowisku naukowców związanych z PAN²⁶. Obecnie Komitet funkcjonuje pod nazwą „Polska 2000 Plus”, w ramach którego przygotowuje się wielowariantowe scenariusze rozwojowe dla Polski, z odwołaniem się do szerokiej perspektywy społeczno-gospodarczej. Wyniki tych prac trafiają bezpośrednio do prezydenta, premiera, a także Marszałków Sejmu i Senatu oraz do szerszej opinii publicznej. Wyrazem troski ekspertów o przyszłość demograficzną społeczeństwa polskiego było przygotowanie w 2008 roku memoriału do najwyższych władz Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie konieczności zainicjowania programu działań na rzecz poprawy sytuacji ludzi w starszym wieku²⁷.

Coraz większy i bardziej dostrzegalny wpływ na współtworzenie debaty publicznej i działania podejmowane przez decydentów politycznych mają organizacje eksperckie (*think tanks*; Szelewa 2014). Są to organizacje skupiające analityków i/lub przedstawicieli świata nauki, którzy stanowią bezpośrednie zaplecze eksperckie dla partii politycznych. Ich działalność różni się jednak od prac badawczych podejmowanych w jednostkach akademickich. Efektem ich prac są najczęściej tzw. *policy papers*, czyli krótkie opracowania mające na celu raczej zwrócenie uwagi na jakiś problem niż zaproponowanie kompleksowego sposobu jego rozwiązania. Do najważniejszych organizacji eksperckich działających w Polsce, które swoją pracę/zainteresowania ukierunkowują na zagadnienia związane z kondycją demograficzną, można zaliczyć Centrum Analiz Społecznych i Ekonomicznych (działające od 1991 roku), Instytut Spraw Publicznych (działający od 1995 roku) czy Centrum im. Adama Smitha (działające od 1989 roku). Ekspertki zgromadzeni w tych organizacjach są autorami licznych raportów i projektów aktów prawnych z zakresu polityki społecznej czy gospodarczej, które mają wpływ na opinię publiczną i działania podejmowane przez środowiska polityczne. Na przykład Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (działający od 1989 roku) pracował nad rozwojem Modelu Budżetu Polityki Społecznej bazującego na metodologii Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jego celem było m.in. wskazanie skutków starzenia się populacji na wydatki związane z polityką społeczną.

Przykładem instytucji łączącej funkcje eksperckie z rzecznictwem jest Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), którego działalność poszerza katalog przedmiotowy dyskusji na temat starzenia się społeczeństwa. Od marca 2011 roku w ramach Biura RPO funkcjonuje Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, składająca się z wybitnych specjalistów z zakresu gerontologii, polityki społecznej, geriatry czy socjologii. Komisja przygotowuje raporty, sprawozdania i opracowania na temat sytuacji osób starszych oraz realizacji polityki senioralnej w Polsce. Jednym z jej zadań jest przyznawanie nagrody dla instytucji pozarządowych realizujących tzw. dobre praktyki działań na

²⁶ <http://www.prognozy.pan.pl/index.php/zakres-dziaania>.

²⁷ <http://www.prognozy.pan.pl/index.php/memoriay/36-memoriay-w-sprawie/64-starzenie-si-spoeczestwa-2008>.

rzecz aktywizacji osób starszych czy solidarności międzypokoleniowej. RPO stał się ważnym podmiotem odpowiadającym za realizację zadań z obszaru polityki wobec osób starszych i starości. W ramach swoich kompetencji rzecznik może występować ze skargami dotyczącymi praw osób starszych (i nie tylko) do organów wymiaru sprawiedliwości. Informuje też ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego o wynikach prac eksperckich.

W ramach struktury państwa funkcjonują także Rzecznik Praw Dziecka i Rzecznik Praw Pacjenta, którzy oprócz stanu prawnego mogą również kształtować dyskusję polityczną i medialną na temat zagadnień charakterystycznych dla polityki demograficznej.

Władza sądownicza i instytucje kontrolne

Wymiar sprawiedliwości odpowiada za zgodność stosowanych instrumentów z obszaru polityki demograficznej z przepisami prawa, a w szczególności z Konstytucją RP. Zauważalny jest wzrost aktywności władzy sądowniczej w zakresie orzecznictwa dotyczącego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. Na przykład Trybunał Konstytucyjny dysponuje szeroką płaszczyzną orzeczniczą na temat konstytucyjności poszczególnych rozwiązań w nowym systemie emerytalnym. Jak podkreśla Helena Pławucka (2014), orzecznictwo to ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie prawa ubezpieczeń społecznych. Potwierdzeniem tego faktu jest uznanie przez Trybunał Konstytucyjny za zgodną z wartościami i normami konstytucyjnymi, wprowadzoną w 1999 roku, reformę emerytalną. Jeden z najważniejszych wyroków odnoszących się bezpośrednio do instrumentu polityki demograficznej dotyczył stwierdzenia konstytucyjności zróżnicowanego wieku przejścia na emeryturę dla kobiet i mężczyzn²⁸. Inne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2007 roku nakazywało przyznanie wcześniejszego wieku emerytalnego 60-letnim mężczyznom z 35-letnim stażem pracy²⁹. Efektem tego orzeczenia był znaczny wzrost liczby mężczyzn korzystających z emerytur w latach 2008–2009. Sąd Najwyższy i działająca w jego ramach Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych mają też wpływ na funkcjonowanie rozwiązań prawnych, które mieszczą się w zakresie instrumentów polityki demograficznej.

Oczekiwany jest dalszy wzrost znaczenia władzy sądowniczej w kontekście wyzwań demograficznych. Będzie to wynikać m.in. ze wzrostu napięć między instytucjami czy obywatelami w związku z rosnącym obciążeniem osób w wieku produkcyjnym osobami niesamodzielnymi (Wilk 2014). Wymiar sprawiedliwości prawdopodobnie będzie rozstrzygał w niedalekiej przyszłości o zasadności relacji międzypokoleniowych i transferów dotyczących opieki i wsparcia osób starszych.

Cennych informacji na temat funkcjonowania poszczególnych rozwiązań z zakresu polityk publicznych dostarczają raporty przygotowywane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

²⁸ Wyrok z 15 lipca 2010, sygnatura akt K 63/07.

²⁹ Wyrok z 23 października 2007, sygnatura akt P 10/07.

Opracowania będące wynikami kontroli funkcjonowania poszczególnych instytucji (np. instytucji pomocy społecznej dla osób starszych³⁰), realizacji szczegółowych kierunków polityki (np. polityka prorodzinna³¹) czy instrumentów prawno-administracyjnych (np. finansowanie bieżących niedoborów w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ze środków Funduszy Rezerwy Demograficznej³²) stanowią przykład oceny elementów składających się na politykę wobec starzenia się społeczeństwa. Ich wyniki, oprócz wskazywania kierunków niezbędnych działań sanacyjnych dla administracji centralnej i samorządowej, mają wpływ na toczącą się debatę ekspercką i polityczną.

Administracja samorządowa

Od początku XXI wieku rośnie znaczenie administracji samorządowej w zakresie polityki demograficznej (zob. rozdział 6). W ramach obowiązujących przepisów regulujących zadania gmin, powiatów i województw nie wyodrębniono działań bezpośrednio związanych z realizacją działań ukierunkowanych na poprawę kondycji demograficznej w regionie. W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę na proces tworzenia zrębów regionalnych kierunków polityki demograficznej będący efektem wpływu działalności instytucji UE oraz administracji centralnej (np. Schenkel 2015; Lesińska, Matuszczyk 2018). Hrynkiewicz i Szukalski (2018) dostrzegają też odwrotny proces, polegający na przenoszeniu rozwiązań wypracowanych na poziomie lokalnym na poziom rządowy. Przykładem zachodzenia tego procesu jest Karta Dużej Rodziny, która od 2005 roku była przyjmowana w poszczególnych gminach, a od 2015 roku jest ogólnopolskim instrumentem, za który odpowiada MRPiPS.

Jak zostało wcześniej wskazane, szczególną rolę w tworzeniu i realizacji polityki demograficznej odgrywa Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS). Na poziomie lokalnym i regionalnym kluczowe zadania w zakresie działań o charakterze prodemograficznym wypełniają instytucje odpowiadające za politykę społeczną. Wśród nich znajdują się przede wszystkim ośrodki pomocy społecznej (OPS) czy powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR), realizujące wiele ustawowych działań wobec rodzin, dzieci, osób starszych czy migrantów. Funkcjonowanie tych instytucji reguluje szczegółowo Ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku³³ oraz liczne rozporządzenia wykonawcze MRPiPS. Istotną rolę koordynatora licznych działań odgrywają regionalne ośrodki polityki społecznej, które są beneficjentami licznych projektów unijnych.

³⁰ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10415,vp,12744.pdf>.

³¹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf>.

³² NIK (2012) Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.

³³ Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

W ramach struktur administracyjnych urzędów miast i urzędów marszałkowskich funkcjonują departamenty/wydziały odpowiedzialne za sprawy społeczne, rodzinne, zdrowotne lub dotyczące osób starszych. W najmniejszym stopniu zinstytucjonalizowane są działania charakterystyczne dla polityki migracyjnej. Pierwszoplanową rolę odgrywają w tym przypadku powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, które równocześnie oferują szeroki pakiet działań na rzecz podnoszenia aktywności zawodowej rodziców czy osób starszych.

Od kilku lat obserwuje się wzmożoną aktywność organizacji i administracji samorządowej na rzecz osób starszych. Działania te są tożsame z wytycznymi ministerialnymi w zakresie polityki wobec starzenia się ludności. Jednym z ciekawszych rozwiązań potwierdzających wzrost zainteresowania sytuacją osób starszych jest możliwość powoływania od listopada 2013 roku gminnych rad seniora³⁴. Jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość powoływania instytucji realizujących zasadę partycypacji obywatelskiej, które są przejawem zainteresowania działaniami m.in. w zakresie polityki demograficznej.

Partie polityczne

Partie polityczne w systemach demokratycznych wciąż są najważniejszym instrumentem reprezentacji grup społecznych i realizacji ich interesów (Burstein, Linton 2002). Spełniają one kilka istotnych funkcji w systemie politycznym. Przede wszystkim przez mechanizm wyborczy są powiązane ze strukturą społeczną i reprezentują określoną część społeczeństwa, która poprzez głosy wyborcze wybiera i popiera program polityczny danej partii i jej przedstawicieli. Poparcie wyborcze przekłada się na zdobycie miejsc w parlamencie, a tym samym ma realny wpływ na system decyzyjny i polityczny (*politics*). Wpływ ten może być bezpośredni – w postaci kształtowania lub współkształtowania rządu, jego polityki oraz zajęcia określonych stanowisk publicznych. Wpływ pośredni mogą mieć partie będące w opozycji, które w zależności od swojej siły i zasobów mogą nie tylko krytykować i kontrolować partie rządzące, ale też poprzez inicjatywę ustawodawczą oraz korzystając z mediów, włączać do systemu politycznego określone kwestie społeczne. Partie polityczne można określić jako ciała pośredniczące między społeczeństwem a systemem politycznym; tworzą one powiązania między obywatelami (wyborcami) a państwem (w rozumieniu struktury władzy). Obywatele artykułują swoje oczekiwania i interesy, a partie polityczne reprezentują je i „transmitują” do systemu politycznego.

Partie polityczne pozostają ważnym podmiotem polityczno-instytucjonalnym w procesie podejmowania i realizacji decyzji politycznych i wyznaczania kierunku polityki państwa. Zakres i skuteczność ich wpływu zależy bezpośrednio od poparcia społecznego i miejsca w strukturze władzy (koalicja rządowa–opozycja). Jak wspomniano

³⁴ Od 2001 roku istnieje prawo powoływania młodzieżowych rad gmin.

wcześniej (rozdział 1), partie polityczne i ich liderzy odgrywają podstawową rolę w procesie upolitycznienia: inicjują zainteresowanie danym problemem społecznym (szczególnie w okresie kampanii wyborczej) i wpływają na stopień zainteresowania nim mediów i opinii publicznej, włączają wybrane kwestie społeczne do swoich programów politycznych i proponują wdrożenie określonych rozwiązań prawno-politycznych w przypadku zdobycia przez nie władzy.

Partie polityczne w Europie zaczęły dostrzegać proces starzenia się społeczeństwa w związku ze starzejącym się elektoratem i zaczęły włączać kwestie ważne dla tej grupy wyborców do swoich programów politycznych (Chaney 2013; Goerres 2009). Starsi wiekiem wyborcy są dla partii cenni także dlatego, że frekwencja wyborcza wśród nich jest wyższa niż przeciętna w społeczeństwie (Goerres 2007). Choć w programach partii politycznych w Polsce problem starzejącego się społeczeństwa i wynikające z tego konsekwencje pojawiły się stosunkowo późno, to zainteresowanie tą częścią elektoratu pojawiło się wśród partii tak z prawej, jak i lewej strony sceny politycznej (zob. rozdział 3). W 1997 roku w wyborach do sejmu i senatu wzięły udział ugrupowania polityczne odwołujące się bezpośrednio do emerytów i rencistów. Największe z nich to Krajowe Porozumienie Emerytów i Rencistów oraz Krajowa Partia Emerytów i Rencistów. Ta ostatnia do publicznej dyskusji przedstawiła projekt Polskiej Karty Seniora, która miała określić obowiązki państw wobec rosnącej populacji osób starszych (Głajcar i in. 2017: 138). Wprowadzając do kampanii wyborczej hasła „emeryci trzecią siłą”, zwrócono uwagę opinii publicznej i polityków na trudną sytuację materialną emerytów i rencistów na tle innych defaworyzowanych grup. Żadna z wymienionych partii nie przekroczyła jednak progu wyborczego i nie dostała się do parlamentu.

Organizacje pozarządowe

Istotną rolę w realizacji poszczególnych kierunków polityki publicznej po 1989 roku odgrywają organizacje pozarządowe. Jednym z tematów, którymi zajmują się organizacje i stowarzyszenia, są działania związane z polityką demograficzną. W pierwszej dekadzie transformacji ustrojowej zaczęły pojawiać się podmioty angażujące się bezpośrednio w pomoc na rzecz rodzin, dzieci (np. Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny czy Klub Rodzin Wielodzietnych, które działają od wczesnych lat 90.), osób starszych (np. Fundacja Emeryt działająca od 1993 roku) czy cudzoziemców (np. Fundacja Ocalenie działająca od 2000 roku). Szczególnie wyraźnym przykładem jest dynamiczny rozwój organizacji senioralnych po 2012 roku, który był możliwy dzięki finansowaniu m.in. ze środków programu „Aktywność Społeczna Osób Starszych”. Również organizacje działające na rzecz cudzoziemców i ich integracji, w momencie dynamicznego napływu imigrantów, stały się faktycznymi realizatorami polityki migracyjnej w Polsce (Pawlak, Matusz-Protasiewicz 2015).

Znaczna część organizacji pozarządowych poprzez swoją szeroką aktywność ma wpływ na dyskurs dotyczący spraw demograficznych. W literaturze przedmiotu

wskazuje się m.in. na ruchy feministyczne, organizacje broniące praw rodziców i dzieci (Szelewa 2015) oraz inicjatywy na rzecz osób starszych (Sobiesiak 2011). Ich działalność ma charakter komplementarny i substytucyjny względem instytucji publicznych. Oddolne inicjatywy wielokrotnie inicjują proces polityczny, ich uczestnicy mają także bezpośredni wpływ na podejmowanie decyzji (przykładem może być okupacja Sejmu RP w marcu 2014 i kwietniu–maju 2018 roku przez rodziców niepełnosprawnych dzieci i dorosłych).

Ważna rola przypisana jest też różnego rodzaju organizacjom, które zajmują się sprawami osób starszych, jednocześnie w pośredni sposób kształtując i realizując politykę wobec starzenia się ludności. Są to podmioty działające na rzecz wielowymiarowej aktywizacji osób starszych (np. Uniwersytety Trzeciego Wieku), organizacje skupiające osoby starsze (np. Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów czy Związek Kombatantów Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych) czy organizacje kierujące bezpośrednią pomocą finansową i materialną dla tych osób (np. Caritas, Polski Czerwony Krzyż; Sobiesiak 2011). Zainteresowanie Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy funkcjonowaniem opieki geriatrycznej w 2013 roku przełożyło się na wzmoczoną dyskusję medialną na temat jakości publicznych usług opiekuńczych dla osób starszych.

Istotny wpływ na model polityki demograficznej mają też organizacje dialogu społecznego (Marier 2008). W ustawie z 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego³⁵, która zastąpiła Trójstronną Komisję do spraw Społeczno-Gospodarczych, wskazano, że przedstawiciele forum związków zawodowych, organizacji pracodawców – obok strony rządowej – mają prawo opiniować założenia i projekty aktów prawnych, jak również mogą inicjować proces legislacyjny. Obszarem szczególnej aktywności są regulacje dotyczące urlopów rodzicielskich, świadczeń finansowych czy przepisów dotyczących wieku emerytalnego i ogólnych ram funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce.

Jednocześnie należy także wskazać silną pozycję Kościoła katolickiego, innych Kościołów oraz związków wyznaniowych i organizacji z nimi związanych. Badacze polityki ludnościowej jednogłośnie podkreślają silny wpływ społecznej nauki Kościoła na wartości, którymi kierowali się rządzący przy wdrażaniu polityki rodzinnej po 1990 roku (Mitręga 1995; Ratyński 2003; Szelewa 2015). Pronatalistyczny charakter polityki rodzinnej, z jednoczesnym tradycyjnym zachowaniem ról w rodzinie, stanowiły podstawę do programowania rozwiązań politycznych w trakcie kadencji rządów w latach 90. XX i na początku XXI wieku.

W podsumowaniu przeglądu najważniejszych aktorów politycznych i społecznych odpowiedzialnych za politykę demograficzną w Polsce po 1989 roku należy podkreślić pierwszoplanową rolę Rady Ministrów oraz instytucji bezpośrednio jej podległych. Wraz z kolejnymi latami, można obserwować natomiast pojawianie się

³⁵ Dz.U. 2015 poz. 1240.

nowych podmiotów (organizacji pozarządowych), których zainteresowanie sprawami rodzin czy osób starszych przekłada się na realizację poszczególnych kierunków polityki publicznej. Znaczący wpływ na organizacje krajowe odgrywają instytucje międzynarodowe, w tym szczególnie Unia Europejska. Warto podkreślić, że rosnące konflikty społeczne w zakresie dostępu do usług publicznych (szczególnie opieki) czy funkcjonowania systemu emerytalnego prowadzą do sytuacji, w której wymiar sprawiedliwości będzie odgrywał w przyszłości jedną z ważniejszych ról.

2.3. Tworzenie polityki demograficznej po 1989 roku

Postępujący proces starzenia się społeczeństwa pojawił się w Polsce już w latach 60. XX wieku. Zgodnie z metodologią zaproponowaną przez Edwarda Rosseta polskie społeczeństwo wkroczyło w fazę demograficznej starości w latach 1967–1968 roku (Jurek 2012: 32). Kolejne dekady to wzmożona aktywność badawcza, która dostarczała obiektywnych dowodów na temat konieczności realizacji perspektywicznej polityki demograficznej. Okólski (1974: 7) wskazywał na swoistą „modę na demografię”, która miała miejsce już na początku lat 70., co oznaczało rosnący popyt na ekspertyzy demograficzne. Prognozy i projekcje demograficzne mają znaczenie prewencyjne i według Rosseta (1959: 43) powinny stanowić ostrzeżenie dla decydentów politycznych i opinii publicznej. Jednocześnie przed 1989 rokiem trudno wskazać działania polityczne, które mogłyby być odpowiedzią na prognozowane starzenie się społeczeństwa.

Większość rządów po 1989 roku inicjowała działania z zakresu polityki rodzinnej czy polityki wobec osób starszych (emerytów i rencistów), jednak przesłanki, jakimi się kierowano, nie zawsze miały charakter demograficzny. Brak wskazanego *explicite* związku z sytuacją demograficzną uniemożliwia przedstawienie pełnego katalogu działań, które były podejmowane przez kolejne rządy w zakresie polityki demograficznej od początku lat 90. W dotychczasowej literaturze przedmiotu, w której podejmowano się analizy historycznej dotyczącej kształtowania poszczególnych kierunków polityki publicznej, zwrócono uwagę na kilka istotnych momentów. Jednocześnie niezbędne jest wskazanie tych wydarzeń, które miały charakter przełomowy i kształtowały podejście do polityki demograficznej, ale wpłynęły zarazem na upolitycznienie starzenia się społeczeństwa w III RP.

Jak zostało zaznaczone na wstępie niniejszego rozdziału, priorytetowym działaniem kolejnych rządów po 1989 roku było dostosowanie otoczenia społeczno-ekonomicznego do warunków gospodarki wolnorynkowej i przeciwdziałanie naturalnym, ale często wielowymiarowym wyzwaniom związanymi najpierw z transformacją, a później integracją z Unią Europejską. Dominowały działania o charakterze doraźnym, przede wszystkim z zakresu polityki socjalnej i jednocześnie unikano działań horyzontalnych (Rysz-Kowalczyk 2000; Gomułka 2016). Jednym z najpilniejszych zadań związanych z wprowadzaniem podstaw gospodarki wolnorynkowej było

uregulowanie systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu świadczeń dla rodzin. Według Leszka Balcerowicza (1999) były to działania niezbędne w okresie procesu przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do wolnorynkowej. Perspektywa fiskalno-gospodarcza zdominowała kierunek działań strategicznych, a wpływ na to miała silna pozycja Balcerowicza i niska skuteczność działań innych ministrów, m.in. Jacka Kuronia, Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (Miżejewski 2009: 176).

W początkowym okresie transformacji zabrakło miejsca do działań w długookresowej perspektywie dotyczącej polityki demograficznej. Realizowana w latach 1989–1997 polityka rodzinna miała charakter głównie pośredni, nie wprowadzono wówczas trwałych rozwiązań ukierunkowanych na wspieranie rodzin w podejmowaniu decyzji prokreacyjnych (Sobociński 2016: 33). Działania polityczne, które doprowadziły do likwidacji znaczącej części przedszkoli i żłobków były poszukiwaniem oszczędności, a jednocześnie można uznać je za przejaw polityki antynatalistycznej (Balcerzak-Paradowska 2004). Uchwalona w grudniu 1994 roku ustawa o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych³⁶ wprowadziła od 1995 roku kryterium dochodowe (tzw. test dochodu), które ograniczyło powszechny dostęp do instrumentów finansowych dla rodzin z dziećmi (ibidem).

Za właściwy początek kształtowania polityki wobec starzenia się ludności uznaje się moment przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych w drugiej połowie lat 90. Kolejne rządy podejmowały próby zreformowania systemu ubezpieczeń społecznych i dostosowania go do rzeczywistości gospodarki wolnorynkowej. Zasadniczy zwrot nastąpił w 1996³⁷, kiedy rząd Włodzimierza Cimoszewicza powołał pełnomocnika ds. reformy zabezpieczenia społecznego, który miał odpowiadać za przygotowanie propozycji reformy systemu emerytalno-rentowego. Przedwczesna śmierć pierwszego pełnomocnika Andrzeja Bączkowskiego nie wpłynęła na toczące się prace nad propozycjami przygotowywanych ustaw. Prace trwały w wyjątkowo szybkim tempie i już w czerwcu 1997 roku zaprezentowano dokument pt. „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce”.

W trakcie prac przygotowawczych oraz samej implementacji aktów prawnych nowego systemu świadomość nieuchronnych zmian w strukturze wieku społeczeństwa stała się podstawową przesłanką podejmowanych działań. W literaturze przedmiotu wskazuje się wprost, że bezpośrednią motywacją ówczesnych decydentów politycznych była obawa o wydolność finansów publicznych w obliczu dynamicznie starzejącego się społeczeństwa. Wskazywali na to jej twórcy, komentatorzy oraz krytycy (Hausner 1998; Góra 2003; Pocięcha 2003; Kołosowska 2004; Gwiazdowski 2012; Golinowska 2014). Józefa Hryniewicz (2014: 20) zauważa, że w trakcie debat parlamentarnych nad zmianą systemu emerytalnego zaczęto używać po raz

³⁶ Dz.U. 1995 nr 4 poz. 17.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Dz.U. 1996 nr 88 poz. 398.

pierwszy pojęcia współczynnik obciążenia demograficznego. Świadomość prognozowanej przyszłości demograficznej została silnie utożsamiona ze stabilnością finansów publicznych. Jednocześnie wskazuje się, że w trakcie reform w latach 1997–1998 panował konsensus polityczny, który pozwolił przeprowadzić reformę emerytalną. Krzysztof Hagemejer (2006: 191) tłumaczy, że sytuacja ta była spowodowana głównie niewiedzą na temat długookresowych konsekwencji podejmowanych działań przez decydentów. Stanisław Gomułka (2016: 217) zauważył, że nie wprowadzono wówczas reform towarzyszących, które stanowiłyby duży koszt polityczny.

Jak stwierdziła Stanisława Golinowska (2006: 23), pomimo że po 1989 roku w Polsce mieliśmy do czynienia z reaktywną polityką społeczną, reformy emerytalne pod koniec lat 90. zmieniły kierunek i zakres redystrybucji na długie lata. W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych z 1998 roku³⁸ *explicite* pojawiły się zapisy odwołujące się do sytuacji demograficznej. Na podstawie art. 59 wspomnianej ustawy utworzono Fundusz Rezerwy Demograficznej. Środki z niego miały stanowić uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego powodowanych przyczynami demograficznymi. Był to jeden z bardziej wyraźnych przykładów myślenia w kategoriach strategicznych o stabilności finansów publicznych w XXI wieku w Polsce. Otwarte fundusze emerytalne, które zaczęły obowiązywać od 1999 roku, również miały odpowiadać na wyzwania demograficzne (Petelczyc 2017: 52).

Przełomową datą w zakresie wzmożonych dyskusji na temat tworzenia polityki wobec starzenia się społeczeństwa i wobec osób starszych był 1997 rok. Dojście do władzy i utworzenie koalicji Akcja Wyborcza Solidarność–Unia Wolności we wrześniu 1997 roku okazało się pierwszym momentem w polityce ekonomicznej po 1989 roku, kiedy dostrzeżono i zaczęto w większym stopniu uwzględniać bieżącą i prognozowaną sytuację demograficzną. Zbiegło się to w czasie z opublikowaniem prognozy demograficznej uwzględniającej perspektywę do 2020 roku, w której zwrócono uwagę na rosnącą populację osób powyżej 60. roku życia (Holzer 1999). W trakcie prac tego rządu do debaty publicznej wprowadzone zostało pojęcie polityki prorodzinnej, które znalazło się w dokumencie pt. „Polityka prorodzinna państwa”. Powołany wówczas Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny odpowiadał za przygotowanie „Raportu o sytuacji polskich rodzin”, w którym wyrażano przekonanie o realizacji postulatów zgodnych z nauką społeczną Kościoła (Szelewa 2015: 113–114).

Istotnym wydarzeniem w budowaniu u polityków trwałej świadomości na temat dynamicznych zmian demograficznych w Polsce była organizacja I Kongresu Demograficznego. Cykl konferencji odbywający się w latach 2001–2002 stał się okazją do dyskusji ekspertów akademickich z decydentami politycznymi na temat sytuacji demograficznej i kierunków realizacji polityki ludnościowej. Po raz pierwszy w wydarzeniu o tematyce demograficznej uczestniczyli przedstawiciele rządu, sejmu, senatu, administracji centralnej oraz Kościołów. Rangę wydarzenia wzmocniła

³⁸ Dz.U. 1998 nr 137 poz. 887.

obecność na sesji końcowej prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. W trakcie swojego wystąpienia wielokrotnie podkreślał zainteresowanie wynikami Narodowego Spisu Powszechnego, który został przeprowadzony w 2002 roku. Jednocześnie zapewniał uczestników Kongresu:

Jako Prezydent RP obiecuję, że uczynię wszystko, żeby na każdym ważnym biurku w Polsce znalazły się Wasze dokumenty, Wasze opracowania i analizy. Kto przeczyta i wykorzysta, ten sprawi się dobrze. Kto tego nie uczyni – ten głąb (Strzelecki 2003: 23).

Premier Leszek Miller w przesłaniu z 25 listopada 2002 roku również zwracał uwagę na rosnący wpływ zmian struktury demograficznej dla potencjału społecznego, gospodarczego i politycznego państwa w XXI wieku. Szczególną uwagę zwrócił na zachwianie relacji międzypokoleniowych, zapewniając, że:

[...] rząd, którym kieruję, na świadomość tych zagrożeń. Dlatego jego troską i celem jest ograniczenie tych niekorzystnych zjawisk. Przeciwdziałanie im nie jest jednak zadaniem łatwym. Wymaga czasu i współdziałania wszystkich sił politycznych na różnych szczeblach zarządzania – administracji centralnej, samorządowej oraz innych instytucji i organizacji odpowiedzialnych za kształtowanie warunków wzrostu demograficznego (Strzelecki 2003: 62).

Efektom licznych dyskusji, seminariów i debat towarzyszących Kongresowi Demograficznemu było przygotowanie w 2004 roku pierwszych założeń dotyczących spójnej polityki ludnościowej polskiego rządu. Zostały one przygotowane przez Rządową Radę Ludnościową (Rajkiewicz 2006).

Czas poprzedzający przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku był okresem intensywnych zmian i dostosowywania prawa krajowego do przepisów ustawodawstwa unijnego. Wprowadzono wówczas w życie wiele ustaw, w których uregulowano funkcjonowanie instrumentów polityki demograficznej. Warto wspomnieć m.in. o ustawie o cudzoziemcach³⁹, ustawie o pomocy społecznej⁴⁰ czy ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴¹. Istotnym krokiem w kierunku tworzenia systemu świadczeń materialnych wspierających rodziny w wychowaniu dzieci było przyjęcie w 2003 roku, a następnie nowelizowanie w 2005 roku, ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴² (Szatur-Jaworska 2016: 252). Wprowadzono wówczas katalog rozwiązań finansowych, który stał się podstawą do realizacji polityki prorodzinnej na wzór państw Europy Zachodniej i Północnej.

Dojście do władzy Prawa i Sprawiedliwości w 2005 roku otworzyło nowy rozdział w polityce demograficznej. Polityka prorodzinna stała się priorytetem nowego rządu. Szczególnie warte uwagi jest wprowadzenie powszechnego świadczenia – zapomogi

³⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1175.

⁴⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

⁴¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001.

⁴² Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255.

z tytułu urodzenia się dziecka, tzw. becikowego w wysokości 1000 zł. W 2006 roku został zainicjowany program wsparcia rodzin w dostępie do mieszkań i domów jednorodzinnych – „Rodzina na swoim”, który pod różnymi postaciami był kontynuowany w kolejnych latach (Cesarski 2015: 196). Wprowadzone w 2007 roku ulgi podatkowe dla rodzin wychowujących dzieci miały charakter działań pronatalistycznych (Szelewa 2015: 115), które w założeniu ustawodawcy powinny zachęcać rodziny do decyzji prokreacyjnych. Podejmowane wówczas działania dotyczące polityki społecznej i gospodarczej miały być odpowiedzią na rekordowo niski współczynnik dzietności, który osiągnął w 2003 roku najniższą wartość w historii Polski (1.22).

Okres rządów koalicji PO-PSL to kolejny zwrot w kierunku budowania świadomości strategicznej w kontekście wdrażania nowych instrumentów polityki demograficznej. Rząd Donalda Tuska kontynuował politykę wspierania rodzin, wzmacniając jednocześnie działania na rzecz aktywności zawodowej kobiet i osób starszych. Następowało m.in. dalsze wydłużanie urlopu macierzyńskiego. W latach 2007–2015 jednym z priorytetów było dokończenie reformy systemu ubezpieczeń społecznych oraz tworzenie polityki wobec osób starszych. Równocześnie rząd PO-PSL podejmował liczne działania w zakresie polityki rynku pracy, które miały być odpowiedzią na pojawiające się deficyty pracowników. Jednym z pierwszych działań koalicji rządowej było przyjęcie w październiku 2008 roku programu „Solidarność Pokoleń 50+”, którego celem miało być zwiększenie udziału osób starszych na rynku pracy. Po raz pierwszy na szeroką skalę zainicjowano działania w zakresie polityki rynku pracy skierowane do osób starszych, które miały prowadzić do wydłużania aktywności zawodowej na rynku pracy.

W odpowiedzi na nieoczekiwanie wysoką skalę emigracji poakcesyjnej Polaków rząd poszukiwał rozwiązań zachęcających emigrantów do powrotów. Oprócz korzyści wynikających z transferów finansowych, które zasilają gospodarstwa domowe w Polsce, zaczęto z czasem dostrzegać długofalowe problemy związane z utratą znacznej populacji osób w wieku produkcyjnym. W listopadzie 2008 roku Donald Tusk i Michał Boni (ówczesny sekretarz stanu w KPRM) zainicjowali działanie portalu powroty.gov.pl, który był częścią rządowego programu „Masz plan na powrót?”⁴³. Dostęp do najważniejszych informacji związanych z załatwieniem formalności administracyjnych przed i po powrocie był realizowany poprzez doradztwo ekspertów. Próba realizacja polityki migracji powrotnych nie przyniosła jednak zakładanych efektów, tzn. nie doprowadziła do wzmożonej fali powrotów, była jednak pierwszym przejawem łączenia tematyki migracyjnej ze zjawiskiem utraty kapitału ludzkiego. Równocześnie rząd rozpoczął wprowadzanie instrumentów polityki imigracyjnej ułatwiających cudzoziemcom dostęp do polskiego rynku pracy. Migracje zarobkowe zaczęto postrzegać jako proces, który może mieć wpływ na złagodzenie procesu starzenia się społeczeństwa w Polsce.

⁴³ <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5542,4907,nawigacja-dla-powracajacych.html>.

Wraz z początkiem 2009 roku udało się też wprowadzić emerytury pomostowe, które były rozwiązaniem wychodzącym naprzeciw licznym przywilejom emerytalnym, które otrzymywały różne grupy zawodowe. Ograniczenie wcześniejszego przejścia na emeryturę objęło blisko 1 mln osób. Podstawowymi przesłankami wprowadzenia tej reformy było ograniczenie wydatków budżetowych oraz konieczność aktywizowania zawodowego osób starszych (Petelczyc 2017). Według Marcina Kawińskiego (2009: 196):

To rozwiązanie było przesuwane w czasie przez polityków w obawie przed protestami społecznymi w związku ze znaczącym ograniczeniem przywilejów emerytalnych. Coraz to pojawiające się pomysły polityków wskazują na nieustanne „zainteresowanie” systemem emerytalnym i jego instrumentalne traktowanie.

W czasie pierwszej i drugiej kadencji rządu PO-PSL powstawały dokumenty strategiczne rządu, które w coraz większym stopniu odnosiły się do diagnozy i prognoz demograficznych, ukazujących nieuchronność procesu starzenia się społeczeństwa. W 2010 roku pod przewodnictwem senatora Mieczysława Augustyna powstał dokument pt. „Opieka długoterminowa. Opis, diagnoza, rekomendacje”, przygotowany przez Grupę Roboczą ds. Przygotowania Ustawy o Ubezpieczeniu od Ryzyka Niesamodzielnosci przy Klubie Senatorów Platformy Obywatelskiej. Był to pierwszy krok w kierunku modernizacji systemu opieki długoterminowej w Polsce odpowiadający społeczno-gospodarczej rzeczywistości⁴⁴. Projekt ustawy o osobach niesamodzielnosci⁴⁵, będący efektem prac eksperckich, zakładał m.in. wprowadzenie bonu opiekuńczego na wzór rozwiązań niemieckich. W maju 2013 roku w Senacie miała miejsce prezentacja założeń tego dokumentu⁴⁶, jednak pomimo sprzyjającego układu politycznego ustawa nie została dotychczas wprowadzona w życie.

Uruchomienie wypłaty środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej w 2010 roku⁴⁷ było niepodważalnym dowodem na piętrzące się problemy w systemie finansów publicznych. Rząd PO-PSL, pomimo wcześniejszych zapowiedzi dodatkowego zasilania Funduszu dochodami z eksploatacji gazu łupkowego, rozpoczął procedurę corocznego przekazywania środków do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Barbara Szatur-Jaworska (2016: 283) zwróciła uwagę, że w 2010 roku wieku emerytalnego nie osiągnęły jeszcze roczniki wyżu demograficznego, dla których było przewidziane utworzenie Funduszu. W 2010 roku rząd przekazał do FUS 7,5 mld zł, a do 2015 roku łącznie „wykorzystano” ponad 19 mld złotych.

⁴⁴ <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/kierunki/ODzielona.pdf>.

⁴⁵ http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/agenda/seminaria/2013/130514/projekt_poprawiony.pdf.

⁴⁶ <http://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,5392,konferencja-pomoc-osobom-niesamodzielnym-prezentacja-projektu-ustawy.html>.

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2010 r. w sprawie wykorzystania w 2010 r. środków Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych, Dz.U. nr 163 poz. 1099.

Przełom pierwszej i drugiej kadencji koalicji PO-PSL to okres, kiedy w Polsce zaczęły być odczuwane konsekwencje ogólnoświatowego kryzysu finansowego. Oprócz trudności w zbilansowaniu finansów publicznych rząd musiał mierzyć się z dalszym wzrostem populacji osób starszych i kurczącą się populacją osób w wieku produkcyjnym. Potwierdziły to wyniki Narodowego Spisu Powszechnego, który został przeprowadzony w połowie 2011 roku. Zaczęto wówczas podejmować wiele działań wychodzących naprzeciw tym wyzwaniom. Oprócz prób ograniczania przywilejów emerytalnych i poszukiwania nowych rozwiązań w usprawnieniu funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych rząd rozwijał politykę rodzinną ukierunkowaną na podnoszenie aktywności zawodowej rodziców (tzw. *work-life balance*). Od 2011 roku obowiązuje ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3⁴⁸, która wprowadziła nowe rozwiązania prawno-administracyjne dające wsparcie rodzicom w zakresie łączenia życia rodzinnego z pracą. Instrumentem finansowym służącym realizacji tej idei jest powołany w 2011 roku rządowy program „Maluch”, który ma być źródłem dofinansowania rozwoju żłobków, klubów dziecięcych i miejsc u dziennych opiekunów⁴⁹. Jednocześnie od września 2012 roku uruchomiono program „przedszkola za złotówkę”, który obniżył opłaty za przedszkole. Jednak na podstawie regulacji prawnych Unii Europejskiej w 2012 roku rząd został zobligowany do podwyższenia stawki VAT (z 8% do 23%) na ubranka i dodatki dziecięce oraz obuwiu dla dzieci.

Kolejnym impulsem do wzmożonej dyskusji na temat przyszłości demograficznej Polski i poszukiwania strategicznych rozwiązań tego problemu była prezentacja wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku. Wydarzeniem będącym podsumowaniem i dyskusją nad wynikami tego spisu był II Kongres Demograficzny. W okresie luty–listopad 2012 roku zostało zorganizowanych 15 konferencji oraz seminariów regionalnych i środowiskowych, w trakcie których poszukiwano rozwiązań z zakresu polityki ludnościowej. Honorowy patronat nad Kongresem objął Prezydent RP Bronisław Komorowski, który w trakcie sesji inauguracyjnej (22–23 marca 2012 roku) stwierdził:

Często proces starzenia się ludności postrzegany jest jedynie jako zagrożenie dla stabilności systemów zabezpieczenia społecznego, finansów publicznych czy rynku pracy. Tymczasem musimy uzmysłowić sobie i innym, że starzenie się ludności samo w sobie nie jest zagrożeniem. Zagrożeniem jest raczej brak zrozumienia, na czym polega ten proces i jakie ma znaczenie dla rodzin, gospodarki narodowej i społeczeństwa. Zagrożeniem jest też brak wyobrażenia, jak powinny przebiegać procesy dostosowania się do tej zmiany demograficznej, która ma charakter globalny i jest trudna do odwrócenia⁵⁰.

⁴⁸ Dz.U. 2011 nr 45 poz. 235.

⁴⁹ <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-trzech/resortowy-pogam-maluch-plus/rok-2011/esortowyrogram2011/>.

⁵⁰ http://bip.stat.gov.pl/gfx/bip/userfiles/_public/bip/organizacja/poz_polska_w_europie_sesja_inauguracyjna.pdf.

Istotnym zwrotem w kierunku realizowanej po 1989 roku polityki wobec starzenia się ludności okazał się rok 2012. Administracja rządowa podjęła się wówczas prób utworzenia systemu prawno-administracyjnego dotyczącego polityki senioralnej. Bezpośrednim impulsem podjęcia tych działań była inicjatywa Unii Europejskiej i ustanowienie 2012 roku Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Równocześnie Senat RP ustanowił 2012 Rokiem Uniwersytetów Trzeciego Wieku, promując tym samym aktywność społeczną i edukacyjną osób starszych. Od tego momentu w ramach Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej funkcjonuje Departament Polityki Senioralnej, który zajmuje się m.in. realizacją programów „Aktywność Społeczna Osób Starszych” i „Senior Plus” (wcześniej funkcjonujący jako „Senior-WIGOR”). Paradygmatem, zgodnie z którym ma być realizowana polityka wobec osób starszych, stała się aktywna i godna starość, która ma prowadzić do wydłużania się trwania ludzkiego życia w zdrowiu.

W 2011 roku rząd Donalda Tuska powrócił do kontynuacji reformy ubezpieczeń społecznych, wprowadzając wiele nowych rozwiązań. W maju 2012 roku rząd rozpoczął prace nad zmianami w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zmierzające do stopniowego wydłużania i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67. roku życia. Po obniżeniu składki do OFE z 7,3% do 2,3% w 2011 roku, dwa lata później rząd przegłosował decyzję o możliwości odejścia od przymusowego odprowadzania składki do OFE, czyli kapitałowej części systemu emerytalnego. Nastąpił demontaż OFE, który stał się zarzewiem ostrego sporu politycznego. Golinowska (2014: 106) określiła te działania mianem odwrotu od kapitałowej reformy emerytalnej, wskazując dodatkowo, że przeniesienie w 2013 roku aktywów i uprawnień z indywidualnych kont OFE na subkonta ZUS jest przykładem ataku na własność prywatną. Działania te można rozpatrywać w kategorii poszukiwania optymalnych rozwiązań sanacyjnych dla stabilności finansów publicznych. Przełożyły się one na silną krytykę działalności ówczesnej koalicji rządowej, zaostrzając tym samym konflikt wokół skutecznych i efektywnych rozwiązań w polityce demograficznej.

Najczęściej komentowanym działaniem koalicji PO-PSL w zakresie polityki wobec starzenia się ludności było podniesienie wieku emerytalnego od 2013 roku. Przyjęcie tego rozwiązania było podyktowane przede wszystkim diagnozą finansową FUS i wpływem prognozowanej sytuacji demograficznej. Pomimo rozłożenia w czasie wydłużania wieku emerytalnego, reforma ta przyniosła sprzeciw związków zawodowych oraz dużej części opinii publicznej (Wiktorow 2014).

Problematyka funkcjonowania systemu opieki długoterminowej i wsparcia opiekunów stała się ważnym tematem życia politycznego w 2013 roku. Wówczas to Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne pozbawianie świadczeń socjalnych opiekunów osób zależnych (w tym osób starszych). W kolejnym wyroku Trybunału z 21 października 2014 roku stwierdzono, że przyznawanie wsparcia materialnego opiekunom w zależności od wieku podopiecznego, w którym powstała niepełnosprawność, za

nieuprawnione i dyskryminujące. Działania podejmowane przez opiekunów rodzinnych dotyczyły niepełnosprawnych dzieci, jednocześnie jednak dyskusja o możliwych rozwiązaniach i zaniechaniach w obszarze opieki długoterminowej zaowocowała dyskusją nad kondycją całego systemu w Polsce (Bakalarczyk 2015). Wydarzenia te zbiegły się w czasie z protestami rodziców i opiekunów dorosłych osób starszych, którzy okupowali budynek sejmu w marcu 2014 roku.

Ostatni rok rządów koalicji PO-PSL to przykład dalszych działań w obszarze tworzenia instrumentów służących realizacji polityki wobec starzenia się ludności. Od 1 stycznia 2015 roku zaczęła obowiązywać Ustawa o Karcie Dużej Rodziny⁵¹, która wprowadziła na poziomie centralnym nowy instrument polityki rodzinnej. We wrześniu 2015 roku przyjęto ustawę o osobach starszych⁵². Jest to pierwszy tego typu dokument, w którym wyznaczono obowiązek przygotowywania każdego roku kompleksowej diagnozy sytuacji osób powyżej 60. roku życia. Obowiązek przedstawiania tej informacji przed sejmem i senatem stanowi istotny kierunek działań do systematycznego monitorowania warunków funkcjonowania osób starszych w społeczeństwie, a tym samym do dalszego rozwijania polityki senioralnej.

W 2015 roku, po zwycięskich wyborach prezydenckich i parlamentarnych, koalicja parlamentarna pod przewodnictwem Prawa i Sprawiedliwości powróciła do realizacji zapoczątkowanego dekadę wcześniej modelu polityki demograficznej. Strategicznym celem, po raz kolejny, miał być wzrost liczby urodzeń. Najważniejszym instrumentem tej polityki stał się program „Rodzina 500 plus”. W trakcie kampanii wyborczej, implementacji nowej ustawy oraz realizacji programu, wielokrotnie wskazywano na prodemograficzny charakter tego świadczenia. Większość ekspertów ocenia jednak ten instrument w kategoriach potrzebnego działania socjalnego, które rozwiązuje problem ubóstwa wśród rodzin z dziećmi⁵³. Oprócz polityki rodzinnej w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (tzw. plan Morawieckiego) wskazano na działania z zakresu liberalnej polityki imigracyjnej, które mają łagodzić negatywne konsekwencje procesów demograficznych.

Zapoczątkowana w 2012 roku realizacja polityki senioralnej jest kontynuowana przez obecną koalicję. W ramach prac rządu zmieniono nazwę części instrumentów, rozszerzając jednocześnie katalog działań na nowe obszary. Od 1 września 2016 roku Ministerstwo Zdrowia wprowadziło program bezpłatnych leków dla osób, które ukończyły 75. rok życia. Pod koniec listopada 2017 roku Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zapowiedziało uruchomienie programu „Opieka 75+”, który ma być początkiem rządowego wsparcia gmin w dostarczaniu usług opiekuńczych osobom starszym. Pomimo dalszego rozwijania działań wobec osób starszych, w tym rozwiązań na rzecz budowania systemu opieki długoterminowej, wydatki na politykę

⁵¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz.U. 2014 poz. 1863.

⁵² Dz.U. 2015 poz. 1705.

⁵³ <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/wplyw500+.pdf>.

senioralną pozostają na stosunkowo niskim poziomie. Jak wskazuje Szatur-Jaworska (2017a: 118), na główne działania ministerialne w ramach tej polityki przeznaczono jedynie 3 mld złotych, podczas gdy na finansowanie programu „Rodzina 500 plus” w pierwszym roku przeznaczono 23 mld zł.

Stymulowanie poziomu dzietności poprzez rządowe instrumenty polityki rodzinnej zdominowało kierunek polityki demograficznej po 1989 roku. Zdecydowana większość badań dowodzi pozytywnej korelacji między wydatkami na politykę rodzinną i wzrostem dzietności. Wyniki badań francuskich demografów wskazują, że największą skutecznością cechują się powszechne (wypłacane niezależnie od statusu zawodowego rodziców) pieniężne transfery dla rodzin z dziećmi oraz rozwinięty system opieki instytucjonalnej dla dzieci do 3 lat (Luci-Greulich, Thévon 2013). Otrzymywanie świadczeń finansowych ma jednak największy wpływ na decyzję o pierwszym dziecku, mniejsze zaś w przypadku kolejnych (Laroque, Salanié 2004). Wysoką efektywnością charakteryzują się działania na rzecz tworzenia warunków umożliwiających godzenie życia zawodowego z rodzinnym. Działania na rzecz rodzin z dziećmi nie powinny być jednak jedynymi rozwiązaniami w zakresie polityki demograficznej. Badacze wskazują, że w przypadku świadomej polityki demograficznej niezbędne są działania na rzecz wydłużania aktywności zawodowej osób starszych poprzez tworzenie przyjaznych warunków do pracy (Kryńska 2013), otwieranie się na imigrację (Sobotka 2008) czy tworzenie rozwiązań instytucjonalnych w obszarze opieki długoterminowej (Bakalarczyk 2018).

Proces starzenia się społeczeństwa, który wpływa na funkcjonowanie większości obszarów życia społeczno-gospodarczego, wymaga zdecydowanych reakcji ze strony władz publicznych. Rosnąca świadomość aktorów politycznych odnośnie do konsekwencji zmian demograficznych nie oznacza realizacji strategicznej polityki demograficznej. Po 1989 roku można jednak obserwować wiele przykładów działań, które dowodzą, że proces upolityczniania starzenia się społeczeństwa przekładał się na reakcje decydentów politycznych.

Główną rolę w wyznaczaniu kierunków realizowanej polityki demograficznej odgrywa administracja centralna. Właściwe działania z zakresu polityki wobec starzenia się społeczeństwa prowadzone są przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Władza ustawodawcza i wykonawcza otwiera się na doradztwo ze strony ekspertów i organizacji pozarządowych. Pomimo „odgórnego” charakteru tej polityki w Polsce obserwuje się wzrost znaczenia administracji samorządowej w bezpośredniej realizacji poszczególnych instrumentów polityki demograficznej. Wzrost napięć na tle relacji międzypokoleniowych, szczególnie w zakresie obowiązków opiekuńczych, może prowadzić w przyszłości do rosnącego znaczenia organów sądowniczych, które będą decydowały o zasadności udzielanego wsparcia i opieki.

Doświadczenia polskiej rzeczywistości prawno-administracyjnej dowodzą, że w przypadku działań o charakterze prodemograficznym można mówić o odrębnej realizacji poszczególnych polityk publicznych. W niewielkim stopniu dostrzegano

współzależność polityk na oddziaływanie na procesy ludnościowe. Od 1989 roku priorytetowym działaniem była polityka emerytalna oraz polityka rodzinna. Instrumenty stosowane w ich zakresie miały przez dłuższy czas charakter socjalny. Dopiero dyskusje nad reformą systemu emerytalnego oraz wsparcie ekspertów krajowych i zagranicznych uwidoczniły istotę procesu starzenia się społeczeństwa, która zmieniła zasadniczo optykę na politykę demograficzną. Przemiany demograficzne polskiego społeczeństwa stały się istotnym tematem politycznym od początku XXI wieku. Proces starzenia się ludności i zjawiska mu towarzyszące są priorytetem dla działalności administracji rządowej, która poszukuje różnych sposobów wyjścia naprzeciw tym wyzwaniom.

Razem z działaniami podejmowanymi od 2012 roku z zakresu polityki senioralnej zasadniczo zmieniło się postrzeganie osób starszych. Zaczęto podejmować wiele inicjatyw, które świadczą o realizacji „aiłościowej” polityki demograficznej. Jednocześnie w najmniejszym stopniu uwagę poświęcono polityce imigracyjnej, która w momencie niskiej skuteczności polityki migracji powrotnych może być ważnym rozwiązaniem dla starzejących i kurczących się zasobów pracy.

Obserwacja działań rządowych w czasie ostatnich dwóch dekad pozwala wnioskować o tworzeniu podstaw polityki wobec starzenia się ludności. Problemem w realizacji tej polityki jest brak strategicznego myślenia o zachodzących procesach demograficznych w polskim społeczeństwie. Efekt polityczny jest wielokrotnie ważniejszy, dlatego też częściej można spotkać działania realizowane *ad hoc*, od których oczekuje się natychmiastowych efektów. Dostrzec można też pewne prawidłowości wskazujące na sposób postrzegania starzenia się ludności przez partie prawicowe i lewicowe. Jednocześnie najbardziej zaniedbany jest system opieki długoterminowej. Wyzwaniem pozostaje również kwestia wieku emerytalnego i dalsze reformy systemu ubezpieczeń emerytalnych, które zdominowały dyskurs o polityce demograficznej, prowadząc do poważnego konfliktu politycznego.

Rozdział 3

Analiza dyskursu politycznego wokół problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce

Upolitycznienie zostało uznane za proces, w trakcie którego dany problem staje się przedmiotem politycznej i publicznej debaty (dyskursu), cieszy się zainteresowaniem decydentów politycznych, mediów i opinii publicznej oraz staje się przedmiotem określonych regulacji prawnych, ale też decyzji i działań politycznych. Wymaga ono dalszej operacjonalizacji w postaci zaproponowania wskaźników, które posłużą do analizy konkretnych etapów tego procesu. W rozdziale 1 niniejszej monografii zostały zaproponowane trzy takie wskaźniki: stopień polaryzacji stanowisk partii politycznych, stopień zainteresowania podmiotów niepolitycznych (instytucji eksperckich, organizacji pozarządowych, opinii publicznej, mediów i innych) danym problemem oraz zakres zaangażowania instytucji (administracji rządowej i samorządowej) w jego rozwiązanie.

Zakładamy, że proces upolitycznienia problemów demograficznych rozpoczyna się od uświadomienia sobie przez aktorów politycznych jego ważności i potencjalnego wpływu decyzji podejmowanych w tym zakresie na zdobycie lub utrzymanie władzy. Decydenci polityczni, zyskując świadomość niekorzystnego wpływu zmian demograficznych na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa, reagują działaniami politycznymi, które mają zahamować (złagodzić) konsekwencje tych procesów i są zgodne z ich profilem programowo-ideologicznym. Aktorzy polityczni mogą różnie interpretować zachodzące procesy społeczne i prognozy co do ich przebiegu oraz konsekwencji w bliższej i dalszej przyszłości. Mogą też proponować różne rozwiązania problemów związanych z sytuacją demograficzną, co może prowadzić do sporu (konfliktu) politycznego (polaryzacji stanowisk), który, jak już wspomnieliśmy, jest jednym z podstawowych wyznaczników procesu upolitycznienia.

Celem poniższego rozdziału jest analiza procesu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce od 1991 do końca 2017 roku, czyli w okresie od pierwszych w pełni wolnych wyborów parlamentarnych do wyboru Mateusza Morawieckiego

na urząd Prezesa Rady Ministrów. Wskazane zostaną kluczowe momenty (ważne daty) w procesie upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce, czyli te, w którym wspomniane wyżej zagadnienia po raz pierwszy pojawiły się i zostały następnie na stałe włączone do debaty politycznej oraz trendy w ich przedstawianiu przez poszczególne partie polityczne i rządy. Omówiony zostanie przebieg (etapy) oraz najważniejsi aktorzy biorący w nim udział, a także spory polityczne wokół starzenia się społeczeństwa w Polsce i propozycje działań w odpowiedzi na ten proces.

3.1. Rola partii politycznych w procesie upolitycznienia

Jak wspomniano już w niniejszej publikacji, jest wielu uczestników procesu upolitycznienia – są to zarówno podmioty jednostkowe (politycy, liderzy partii politycznych, ministrowie, wysocy rangą urzędnicy państwowi), jak i kolegialne (partie polityczne, media, organizacje społeczne, grupy interesu, organizacje międzynarodowe, instytucje badawcze i eksperckie). Mają oni swój wkład w inicjację i przebieg procesu upolitycznienia poprzez m.in. włączenie danego problemu w debatę polityczną i medialną, upowszechnienie wiedzy na jego temat, wpływ na zainteresowanie opinii publicznej. Ich zaangażowanie w ten proces może przybierać różne formy, jak również ich aktywność może pojawiać się na różnych etapach procesu upolitycznienia. Wśród wymienionych podmiotów szczególna uwaga należy się partiom politycznym i mediom.

Partie polityczne formułują programy, w których są zapisane nie tylko ideologiczne założenia i cele ugrupowania, ale też propozycje działań mających na celu rozwiązanie problemów uznanych za wymagające ingerencji parlamentu i rządu. Partie w okresie kampanii wyborczych, mając dostęp do mediów oraz organizując kampanie informacyjne, są w stanie aktywnie nagłaśniać istotne dla nich kwestie, czyniąc je przedmiotem debaty medialnej i publicznej. Naturalną tendencją w czasie kampanii wyborczej jest promowanie tych zagadnień, które najsilniej polaryzują społeczeństwo, co pozwala zmobilizować wyborców do pójścia na wybory i zagłosowanie na partię, z której poglądami się utożsamiają lub też przeciw partii, której poglądy są dla nich nie do zaakceptowania. Po wyborach, w okresie tworzenia rządu, najważniejszą formą deklaracji politycznej staje się exposé premiera, w którym przedstawione są cele, założenia i plany rządu na najbliższą kadencję. Jego celem jest także zdominowanie dyskursu, zbudowanie wspólnoty i uzyskanie społecznej akceptacji poprzez przekonanie milionów obywateli, za pośrednictwem masowych mediów, co do słuszności programu politycznego przyszłego rządu i wizji kraju (Płaneta 2014: 35). Exposé jest wyjątkowym przykładem politycznego przemówienia, jego specyficzną cechą jest

szczególne połączenie myślenia pragmatycznego, znajdującego swój wyraz w rządowym programie działania, dopasowującym środki do celów oraz myślenia metaforycznego, służącego wykreowaniu pewnej wizji Polski, uzasadniającej owe działania (Wasilewski 2013: 159).

Wskazywane w nim tematy problematyczne w trakcie publicznego przemówienia stają się polityczne oraz stanowią część agendy politycznej, podstawę przyszłych działań rządu i parlamentu, są również punktem odniesienia do oceny ich działalności.

Analizując rolę partii politycznych w procesie upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce, warto postawić kilka ważnych pytań:

- Kiedy w Polsce po 1989 roku problem starzenia się społeczeństwa i towarzyszące mu wyzwania pojawiły się w debacie politycznej?
- Czy między partiami parlamentarnymi istniały/istnieją zasadnicze różnice związane z podejściem do problemu starzenia się społeczeństwa?
- Jakie instrumenty i rozwiązania zostały zaproponowane przez poszczególne partie polityczne i czy stały się one przedmiotem debaty politycznej (parlamentarnej) i sporu politycznego?
- Czy migracje (emigracja i imigracja) są postrzegane i dyskutowane w kontekście wpływu na sytuację demograficzną Polski?
- Jaka retoryka towarzyszyła dyskusjom politycznym toczonym na temat starzenia się społeczeństwa?

Na potrzeby prowadzonej analizy przyjęto podział okresu 1991–2017 na kilka podokresów związanych z wyborami parlamentarnymi, zmianami koalicji i rządów. Analiza obejmie dokumenty opracowane i opublikowane po 1991 roku: programy największych partii politycznych, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które tworzyły kolejne rządy, przemówienia programowe (exposé) premierów, wybrane rządowe dokumenty programowe i strategiczne (przyjęte oraz oficjalnie ogłoszone), a także debaty parlamentarne toczone wokół wybranych dokumentów prawnych i politycznych (projektów ustaw i dokumentów rządowych) oraz wystąpienia Prezydentów RP przed Zgromadzeniem Narodowym⁵⁴. Analiza objęła zatem wszystkie najważniejsze ciała polityczno-decyzyjne (mające prerogatywę ustawodawczą): rząd, parlament oraz Kancelarię Prezydenta. Wybrane przykłady wypowiedzi i dokumentów politycznych stanowią odzwierciedlenie toczącego się dyskursu politycznego. Kluczowe dla zrozumienia procesu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa jest wyodrębnienie dat (wydarzeń), które w okresie po 1991 roku okazały się najistotniejsze i stały się z jednej strony tematem pogłębionej debaty politycznej i społecznej, z drugiej zaś spowodowały polaryzację stanowisk aktorów biorących udział w procesie upolitycznienia – partii politycznych, ale również i organizacji pozarządowych czy ośrodków analitycznych. W analizie najwięcej miejsca poświęcono exposé premierów, uznając, że pierwsze przemówienie po zmianie rządu jest polem do polaryzacji, a więc określa stanowiska stron debaty/konfliktu politycznego. W innych przypadkach wybrano do

⁵⁴ Główny materiał źródłowy pochodzi m.in. ze zbiorów dokumentów programowych partii politycznych publikowanej przez Instytut Studiów Politycznych PAN (red. Słodkowska 1995, 2001, red. Słodkowska, Dołbakowska 2004), przeglądu exposé premiera autorstwa B. Sygita (2001) oraz stron internetowych partii politycznych.

analizy te dokumenty czy wystąpienia, które w swojej treści zawierały konkretne pomysły i rozwiązania polityczne.

Zaproponowana w niniejszym rozdziale jakościowa analiza dyskursu politycznego uwzględniła większość obszarów działań politycznych (*politics*; Wodak 2011: 32). Analizowanie dyskursu politycznego stanowi nieocenione źródło wiedzy na temat postrzegania przez polityków otaczającego ich świata oraz przyjmowanych sposobów rozwiązywania danych problemów (np. Chilton 2004; Fairclough, Fairclough 2012). Materiał został przeanalizowany pod kątem obecności w nim odniesień do następujących tematów: sytuacja demograficzna Polski, regres demograficzny (niska dzietność, procesy depopulacyjne), starzejące się społeczeństwo, opieka nad osobami starszymi oraz procesy migracyjne w kontekście demograficznym. Zastosowanie analizy chronologicznej pozwoli ukazać kolejne etapy tworzenia się świadomości (i jej eksponowania) wśród decydentów politycznych odnośnie do istoty wyzwań związanych z procesem starzenia się społeczeństwa. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na specyficzną retorykę, jaka towarzyszy dyskusjom o procesach demograficznych (tzw. demografia apokaliptyczna).

3.2. Okres I. Lata 1991–1997

W wyborach, które miały miejsce we wczesnych latach 90, tematy związane z sytuacją demograficzną Polski, w tym starzeniem się społeczeństwa, nie zostały włączone przez partie polityczne do ich programów, nie były też przedmiotem kampanii wyborczych. Należy pamiętać, że był to okres transformacji ustrojowej, głębokiej debaty nad kształtem systemu prawno-politycznego oraz gospodarczego III RP. Uwagę partii politycznych i rządów w okresie wyborów w 1991 i 1993 roku oraz I i II kadencji parlamentu zajmowały przede wszystkim zagadnienia odnoszące się do podstawowych problemów prawnych i społeczno-gospodarczych w trudnym okresie transformacji, takich jak prywatyzacja, gospodarka wolnorynkowa, projekty nowej ustawy zasadniczej czy dekomunizacja. Jednocześnie na rynek pracy weszły roczniki z ostatniego wyżu demograficznego, co doprowadziło do skupienia uwagi na wyzwaniach związanych z zapewnieniem miejsc pracy młodym osobom i przeciwdziałanie bezrobociu.

Zagadnienia odnoszące się do sytuacji demograficznej nie pojawiały się także *explicitie* w exposé premierów w pierwszych latach po 1991 roku. Ograniczono się wówczas do wspomnienia o sytuacji emerytów, podkreślając wielokrotnie konieczność naprawy systemu ubezpieczeń społecznych. Dla kolejnych premierów – Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego (pełniących funkcję w tzw. parlamencie kontraktowym 1989–1991) oraz premierów rządów w I kadencji parlamentu III RP – Jana Olszewskiego (1991–1992) i Hanny Suchockiej (1992–1993) diagnoza sytuacji demograficznej nie stanowiła punktu odniesienia dla wizji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W swoich wystąpieniach podkreślali oni konieczność reformy

systemu emerytalnego, ale wygłaszane deklaracje nie miały charakteru odpowiedzi na prognozy zmian w strukturze wieku ludności, podkreślano jedynie niewydolność obowiązujących rozwiązań. W wystąpieniu Lecha Wałęsy (pełniącego funkcję prezydenta w latach 1990–1995) przed Zgromadzeniem Narodowym nie padają żadne deklaracje związane z realizacją polityki demograficznej. Aleksander Kwaśniewski (pełniący urząd prezydenta przez dwie kolejne kadencje do 2005 roku) w swoich wystąpieniach w 1995 i 2000 roku wśród wyzwań czekających Polskę również nie wskazywał na problemy ludnościowe, związane z funkcjonowaniem systemu zabezpieczenia społecznego czy procesami migracyjnymi. W tym ostatnim przypadku nie oznacza to jednak, że prezydent nie był aktywnym podmiotem w procesie kreowania polityki demograficznej. Choć nie był jej inicjatorem, to włączał się w działania inspirowane przez rząd i parlament (zob. rozdział 2).

Parlament II kadencji (1993–1997) przyniósł zmianę opcji politycznej, wybory wygrały partie lewicowe. W programach partii politycznych w tym okresie, jak i w trakcie kampanii przed wyborami w 1993 roku, nie pojawił się temat sytuacji demograficznej Polski. Wspomina się jedynie o potrzebie zmian w systemie zabezpieczeń społecznych i wsparcia emerytów i rencistów (w postaci waloryzacji rent i emerytów). Pierwszym dokumentem rządowym, w którym odniesiono się bezpośrednio do kwestii starzenia się społeczeństwa, była „Strategia dla Polski” zaprezentowana w parlamencie w 1994 roku przez Grzegorza Kołodkę, ówczesnego wicepremiera i ministra finansów. Odwoływano się w niej do niekorzystnych prognoz demograficznych jako czynnika wymuszającego przeprowadzenie reformy emerytalnej, która nie jest kwestią wyboru,

lecz bezwzględną koniecznością spowodowaną głównie systematycznym spadkiem stosunku liczby osób zasilających składkami istniejący system ubezpieczeniowy do liczby osób korzystających ze świadczeń (Kołodko 1994: 55).

Wśród trzech premierów tworzących kolejne rządy jedynie Włodzimierz Cimoszewicz (1996–1997) odniósł się bezpośrednio w swoim exposé do sytuacji demograficznej Polski. Prezentując zagadnienia polityki społecznej i gospodarczej, stwierdził, że „to w rodzinach tworzone są warunki do startu młodego pokolenia oraz rozstrzygają się sprawy kondycji demograficznej narodu”. Podobnie jak poprzednicy W. Cimoszewicz prezentował założenia naprawy systemu ubezpieczeń społecznych, a punktem odniesienia do zachodzących procesów demograficznych pozostawała rodzina. Jego exposé było, co prawda, wydarzeniem jednorazowym, podobnie jak wspomniana wcześniej „Strategia dla Polski”, ale oba wydarzenia należy traktować jako zapowiedź rodzącej się świadomości decydentów politycznych o zależnościach między polityką państwa a procesami demograficznymi. Można więc je uznać za wczesny etap procesu upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa w Polsce po 1989 roku, kiedy to powstaje świadomość dotycząca sytuacji demograficznej i jej konsekwencji, choć pozostaje ona przede wszystkim na poziomie deklaracji politycznych.

Deklaracja w exposé premiera Cimoszewicza miała swoje dalsze następstwa. Kwestia przemian demograficznych i związanych z tym wyzwań stała się jednym z głównych tematów prac rządowych od połowy 1996 roku, kiedy to Andrzej Bączkowski, pełniący urząd ministra ds. zabezpieczenia społecznego, zaproponował powołanie Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego. Było to efektem prac, które toczyły się w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej nad założeniami do reformy systemu ubezpieczeń społecznych, która pozwoliłaby uniknąć zagrożeń wynikających z przemian demograficznych i zwiększającej się populacji osób korzystających z systemu zabezpieczenia społecznego (emerytów i rencistów). Pierwszym pełnomocnikiem został właśnie Minister Bączkowski, a po jego nieoczekiwanej śmierci w 1996 roku biuro pełnomocnika przeniesiono do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a funkcję tę objął Jerzy Hausner. Założenia reformy systemu zabezpieczenia społecznego zostały zaprezentowane na początku 1996 roku (Rządowy program... 1996).

Z lektury dokumentu wynika bezpośrednio, że głównym powodem jego przedstawienia była konieczność sprostania wyzwaniom wynikającym z przemian demograficznych. Bączkowski (1996), prezentując w czasie wystąpienia sejmowego główne kierunki reformy, stwierdził m.in.:

W rezultacie zachodzących zmian gospodarczych i społecznych, w tym zwłaszcza demograficznych, system emerytalno-rentowy staje się coraz mniej sprawny i wydolny. Niezreformowanie go najpóźniej w ciągu najbliższych 10 lat grozi załamaniem finansów publicznych i doprowadzi do zasadniczego obniżenia poziomu świadczeń, nawet w przypadku utrwalenia się wzrostu gospodarczego.

W innym miejscu swojego wystąpienia określił również cel reformy, czyli:

[...] dostosowanie zasad jej funkcjonowania do wymogów gospodarki rynkowej. W szczególności chodzi o uodpornienie systemu na niekorzystnie układające się relacje pomiędzy zatrudnionymi, którzy opłacają składkę, a pobierającymi świadczenia społeczne (ibidem).

Ostatecznie w projekcie reformy znalazły się trzy priorytety: utworzenie mieszanego repartycyjno-kapitałowego modelu finansowania ubezpieczeń, pogłębienie ubezpieczeniowego charakteru systemu oraz racjonalizację zasad nabywania uprawnień emerytalno-rentowych. W 1997 roku została przyjęta ustawa o funduszach emerytalnych.

Pojawienie się odniesień do sytuacji demograficznej w dokumentach strategicznych oraz wypowiedziach polityków, a także wprowadzenie do prac rządu instrumentów, które miały odpowiadać na oczekiwane zmiany demograficzne, można uznać za jeden z ważnych momentów w procesie upolitycznienia problemu starzenia się ludności. Dyskutowana potrzeba reformy systemu zabezpieczenia społecznego nie stała się jednak przedmiotem szerszej debaty, nie wzbudziła też większych kontrowersji (konfliktu politycznego) czy zainteresowania mediów.

3.3. Okres II. Lata 1997–2001

Przełom w dyskusji na temat wyzwań związanych z niekorzystną sytuacją demograficzną Polski nastąpił w 1997 roku. Pojawiła się wówczas prognoza demograficzna Polski uwzględniająca sytuację w 49 województwach do 2020 roku. Pomimo optymistycznych założeń przyjętych w prognozie (zgodnie z którymi wskaźnik dzietności miał wzrosnąć) przewidywano dalsze wydłużanie się ludzkiego życia, a w konsekwencji postępujący proces starzenia się populacji po 2010 roku (Holzer 1999).

W okresie kampanii wyborczej w 1997 roku i wyborów do parlamentu III kadencji w programach partii politycznych pojawiły się pierwsze wzmianki bezpośrednio odnoszące się do oznak regresu demograficznego i starzejącego się społeczeństwa. Wtedy to, w szczególności w programach partii konserwatywnych, zwrócono uwagę na zmniejszającą się populację Polaków. Podkreślano też pierwszoplanową rolę rodziny jako instytucji sprawującej opiekę nad osobami starszymi, wskazując jednocześnie potrzebę gwarancji tej opieki oraz solidarności między pokoleniami. Ruch Odbudowy Polski (ROP) apelował o aktywną politykę rodzinną w odpowiedzi na zmniejszającą się liczbę ludności w kraju. Narodowo-chrześcijańsko-demokratyczny Blok dla Polski (BdP) w swojej Deklaracji Programowej, w części zatytułowanej „Zdrowa rodzina” podkreślał, że: „Tak» dla rodziny oznacza także opiekę i pielęgnację dla starych, chorych i niepełnosprawnych”. W deklaracji został zapisany odrębny punkt „Jesień życia w rodzinie”, gdzie stwierdzono m.in.:

Pragniemy zabezpieczyć wszystkim ludziom starszym bezpieczne, spokojne i czynne życie. Chcemy wykorzystać i zachować dla rodziny i narodu doświadczenie ludzi starszych oraz honorować ich osiągnięcia życiowe wniesione na rzecz społeczeństwa. Pomoc ludziom starszym w rodzinie jest nieoceniona, spełnia ważne zadanie wychowawcze. Solidarność i więź między pokoleniami umacnia naród.

W programach wspomnianych partii politycznych została podkreślona rola rodziny, która ma stanowić odpowiedź na zagrożenia związane ze zmianami w strukturze wieku ludności i rosnącą populacją osób starszych. Rola państwa miałyby polegać przede wszystkim na działaniach skierowanych na wzmacnianie rodziny jako podstawowego podmiotu świadczącego usługi opiekuńcze, a nie tworzeniu i finansowaniu państwowego systemu instytucjonalnego, który przejąłby na siebie ciężar opieki nad osobami starszymi. Tym samym sformułowano podejście tzw. familizacji opieki, które zostało przejęte również przez kolejne rządy: system opieki nad osobami starszymi powinien być oparty na rodzinie, a rola państwa jest drugorzędna (wspierająca rodzinę).

Skład parlamentu III kadencji (1997–2001) odzwierciedlał wygraną ruchów chrześcijańsko-demokratycznych i centroprawicowych odwołujących się do tradycji „Solidarności” (Unia Wolności i Akcja Wyborcza Solidarność). Przez całą kadencję stanowisko premiera sprawował Jerzy Buzek, który w swoim exposé odwoływał się bezpośrednio do sytuacji osób starszych i ich bezpieczeństwa. Podkreślając zasadę

solidarności pokoleń, zauważył, że „[...] wśród wielkich reform sfery socjalnej, [...] za najważniejszą uznaję reformę systemu emerytalno-rentowego”. Polityka emerytalna zdominowała po raz kolejny zagadnienia polityki ludnościowej, co było charakterystyczne dla wszystkich rządów w latach 90. Premier Buzek zapowiedział dokończenie przebudowy systemu emerytalnego zapoczątkowanej przez ministra Bączkowskiego:

System emerytalny, ku któremu będziemy zmierzać, ma dać emerytom gwarancje bezpiecznej starości, ma być jasny i zrozumiały dla wszystkich, ma uzależniać emeryturę od zapłaconych składek i nie uprzywilejowywać żadnych grup kosztem pozostałych.

Celem tej „dużej” reformy miało być przede wszystkim zapewnienie emerytom godziwego poziomu życia, przy jednoczesnym dostrzeganiu problemu dotyczącego transferów międzypokoleniowych.

Przebieg procesu legislacyjnego nad dwoma najważniejszymi dokumentami dotyczącymi reformy emerytalnej, ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, był przejawem rodzącej się świadomości parlamentarzystów na temat oddziaływania procesów demograficznych na funkcjonowanie państwa. W trakcie trzech czytań na posiedzeniach sejmiku w okresie maj–listopad 1998 roku posłowie koalicji rządzącej wielokrotnie odwoływali się do bieżącej i prognozowanej sytuacji demograficznej. Sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej i pełnomocnik rządu ds. systemu zabezpieczenia społecznego Ewa Lewicka wskazywała na załamanie się sytuacji demograficznej, które nastąpiło po 2006 roku, dodając:

I mówimy wyraźnie, że za 10, 15, 20 lat będzie to po prostu nie do zrobienia [reforma systemu ubezpieczeń społecznych], bo reformy nie robi się w stanie kryzysu, tylko wtedy, kiedy się wie, że należy ją zrobić, bo są na przykład środki na sfinansowanie. A środki na sfinansowanie są z prywatyzacji.

Posłowie z grupowań opozycyjnych w znacznie mniejszym stopniu odnosili się do niekorzystnych zmian populacyjnych, jednak należy podkreślić, że nie kwestionowali przywoływanych argumentów o kondycji demograficznej polskiego społeczeństwa. Żadna ze stron nie odwoływała się wtedy bezpośrednio do procesu starzenia się społeczeństwa, mówiono o malejącej bazie płatników składek czy wzroście populacji emerytów. Duża część posłów, którzy zabrali głos w trakcie wspomnianych posiedzeń, pozytywnie odnosiła się do propozycji utworzenia Funduszu Rezerwy Demograficznej, który miał stanowić (częściowe) wsparcie w rozwiązaniu niekorzystnej sytuacji ludnościowej w przyszłości.

Założenia reformy rządu premiera Buzka praktycznie nie różniły się od tego, co zaproponował zespół ministra Bączkowskiego, a następnie Jerzego Hausnera w okresie rządu Włodzimierza Cimoszewicza. Konsekwentne wdrażanie koncepcji „Bezpieczeństwa dzięki różnorodności” trwało do 2012 roku. Należy zwrócić uwagę, że jest to ewenement w historii polskiego parlamentaryzmu oraz funkcjonowania

rządów, kiedy to kolejny rząd nie forsuje własnych rozwiązań, a kontynuuje pomysły i działania poprzedników. Należy także podkreślić, że premier Buzek wziął odpowiedzialność polityczną za wprowadzane reformy i zdecydował się umieścić ten postulat w swoim exposé. Był to zatem ważny etap w procesie upolitycznienia, kiedy to nie tylko uznano kwestię demograficzną, w tym starzenie się społeczeństwa, za jeden z kluczowych problemów wymagający ingerencji państwa i rozwiązań politycznych, ale też wprowadzono określone działania, które miały być odpowiedzią na zdefiniowane problemy. Nowy system emerytalny zaczął obowiązywać od początku 1999 roku. Jego wprowadzenie zapoczątkowało szeroką debatę na temat skutków zmian demograficznych, które będą czekać Polskę w XXI wieku.

3.4. Okres III. Lata 2001–2005

W trakcie kampanii wyborczej do parlamentu IV kadencji oraz w programach partii politycznych nie znalazły się bezpośrednie odniesienia do sytuacji demograficznej Polski. Obecne były jedynie wątki dotyczące sytuacji emerytów i deklaracja uporządkowania systemu emerytalnego. W tym okresie rządziła koalicja partii lewicowych utworzona przez Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i Unię Pracy (UP) z udziałem (do maja 2004 roku) Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL). Przez prawie trzy lata premierem był Leszek Miller, który w swoim exposé nie odwoływał się do problemów demograficznych czy tych związanych ze starzeniem się ludności lub niską dzietnością, które w owym czasie dotyczyły już większości społeczeństw europejskich. W wystąpieniu premiera Millera zabrakło również przemyśleń i odniesień do możliwych konsekwencji wynikających z uzyskania przez Polaków swobody przepływu osób wewnątrz Unii Europejskiej.

W maju 2004 roku nowym premierem został Marek Belka (2004–2005), który, prezentując linię programową swojego rządu, nie odniósł się do konieczności kontynuowania działań odpowiadających na rosnący systematycznie odsetek osób starszych i nie poświęcił problemom demograficznym żadnej uwagi. Wyszczególnił jedynie grupy wymagające największego wsparcia, do których zaliczył emerytów i rencistów, podkreślając tym samym ważną rolę polityki emerytalnej. Odniósł się też do zjawiska migracji i wyjazdów Polaków do innych państw UE, stwierdzając, że:

dzięki podejmowaniu nauki i pracy w państwach członkowskich Polacy będą lepiej wykształceni i mobilni zawodowo. Rząd będzie energicznie zabiegał o maksymalne zwiększenie dostępu do europejskiego rynku pracy.

Nie uwzględniano wówczas potencjalnych negatywnych konsekwencji demograficznych wynikających z poakcesyjnej emigracji Polaków. Warto jednocześnie zauważyć, że w latach 2000–2010 oczekiwano dużego wyżu demograficznego, który wpłynąłby na kierunek podejmowanych działań w zakresie polityki gospodarczej (Gomułka 2016: 265).

Pomimo braku deklaracji podczas exposé obu premierów kwestia starzejącego się społeczeństwa została podjęta przez koalicję rządową SLD-UP-PSL, a głównym autorem pakietu działań odpowiadających na to wyzwanie uczyniono wicepremiera Jerzego Hausnera. Po wielu miesiącach dyskusji, w październiku 2003 roku został zaprezentowany „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” (MGPiPS 2003a), zwany też „Planem Hausnera”. Jego częścią składową była „Zielona księga – Raport Racjonalizacji Wydatków Społecznych” (MGPiPS 2003b). W obu dokumentach wyzwania demograficzne i ich wpływ na stan finansów publicznych stanowi główne pole odniesienia. Wyraźnie podkreślono długofalową wizję, co było konsekwencją konieczności programowania strategicznego w okresie przed akcesją Polski do Unii Europejskiej. W „Zielonej Księdze” stwierdza się na przykład, że:

przy zmianach zachodzących w sferze demograficznej – przede wszystkim procesie starzenia się ludności – wprowadzenie długoterminowego planowania przychodów i wydatków w sferze zabezpieczenia staje się koniecznością (MGPiPS 2013b: 27).

Należy jednak podkreślić, że „Plan Hausnera” skupiał się głównie na kwestiach finansowych i zakładał działania mające na celu ograniczenie wydatków publicznych (dotowania) do systemu emerytalno-rentowego, co było spowodowane złą sytuacją ekonomiczną Polski w owym czasie (recesją i wysokim bezrobociem) oraz potrzebą ograniczenia wydatków państwa. Jedynie w marginalnym zakresie odwoływał się on do przygotowania państwa na konsekwencje procesu starzenia się społeczeństwa w poszczególnych obszarach, np. opiece długoterminowej czy polityce migracyjnej. Jako istotne dla znalezienia odpowiedzi na wyzwania demograficzne w „Planie Hausnera” można uznać m.in.: pakiet działań umożliwiających dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu oraz ograniczenie skali zbyt wczesnego wychodzenia z rynku pracy, wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego, co mogło być zapowiedzią jego podniesienia, wprowadzenie monitoringu wydatków społecznych, w tym na świadczenia rentowe i emerytalne.

„Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” ostatecznie nie został wprowadzony w życie, a za symboliczną porażkę „Planu Hausnera” uznaje się odrzucenie przez sejm projektu ustawy zrównującej wiek emerytalny kobiet i mężczyzn (stało się to m.in. głosami rządzącego wówczas SLD). Jednocześnie wydarzenie to oznaczało, że upolitycznienie starzenia się społeczeństwa przeszło kolejny etap: pomimo ogólnej zgody co do konieczności podejmowania działań odpowiadających na niekorzystny proces społeczny, jakim jest starzenie się społeczeństwa, nie zostały one ostatecznie wprowadzone w życie w wyniku konfliktu między poszczególnymi aktorami sceny politycznej, w tym także w łonie koalicji rządowej. Wystąpił zatem określony stopień polaryzacji stanowisk wśród aktorów politycznych, ale nie towarzyszyło temu duże zainteresowanie mediów ani opinii publicznej. Należy pamiętać, że

w omówionym dotychczas okresie problemy demograficzne i zmieniająca się struktura wieku były postrzegane w wąskiej perspektywie, ograniczonej do wyzwania, jakie stanowią one dla stabilności systemu ubezpieczeń społecznych.

3.5. Okres IV. Lata 2005–2007

Wybory parlamentarne, które miały miejsce w 2005 roku, przyniosły znaczące zmiany w otoczeniu politycznym Polski. Sukces odniosły w nich partie prawicowe, narodowe oraz populistyczne. Koalicję rządową tworzyły: Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Liga Polskich Rodzin (LPR) oraz Samoobrona. Można było zatem oczekiwać zasadniczego odejścia od kierunku działań w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, jakie zostały zapoczątkowane w 1989 roku i z niewielkimi zmianami były kontynuowane przez kolejne rządy. Zapowiadał to już przebieg kampanii wyborczej. Analiza programów politycznych potwierdza rosnące zainteresowanie problemem starzenia się społeczeństwa, lecz wskazuje, że relacje opiekuńcze nadal traktowane są wyłącznie w kontekście rodziny, oraz że zakładano ograniczoną rolę państwa w ich kształtowaniu.

PiS w swoim programie z 2005 roku „IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich”, w rozdziale „Silna polska gospodarka – rozwój przez zatrudnienie” zamieścił punkt „Czas przeciwdziałać negatywnym procesom demograficznym”, w którym potwierdzono diagnozę:

Nasz kraj przeżywa regres demograficzny [...]. Społeczeństwo się starzeje. Jest nas z każdym rokiem coraz mniej. [...] Podstawowe przyczyny kryzysu demograficznego są głównie natury ekonomicznej. Należą do nich między innymi trudności ze zdobyciem pracy, niskie zarobki, zmniejszanie świadczeń społecznych na rzecz rodziny oraz system podatkowy dyskryminujący rodziny posiadające dzieci. [...] Utrzymanie się wyżej wspomnianych trendów – spadającej dzietności, wydłużania się przeciętnego czasu życia, starzenia się roczników wyżu demograficznego, a także kulturowego kryzysu rodziny – grozi krachem finansów publicznych, załamaniem się systemów ubezpieczeń społecznych oraz świadczeń zdrowotnych. Innymi słowy, grozi godzącą w podstawy naszego zbiorowego bytu katastrofą państwa i narodu.

Dotychczas żadna partia w swoich programach w tak bezpośredni i obszerny sposób nie odnosiła się do prognozowanej kondycji demograficznej, uwzględniając szeroką perspektywę zachodzących procesów społecznych. W kolejnym rozdziale programu PiS zatytułowanym „Bezpieczna i szczęśliwa rodzina” jeden z punktów poświęcono sytuacji osób ubogich, chorych, niepełnosprawnych i starszych. Odwołując się do wartości nauki społecznej Kościoła, wskazano na nowe obszary funkcjonowania, rosnącej populacji osób starszych w polskim społeczeństwie i odniesiono się bezpośrednio do idei solidarności społecznej i międzygeneracyjnej:

Troska o ludzi starszych, samotnych, chorych i ubogich jest realizacją idei solidaryzmu społecznego leżącego u podstaw istnienia każdego państwa. Solidarność międzypokoleniowa to

podstawa naszej cywilizacji i tradycji chrześcijańskiej – każe nam myśleć o tych, którzy dopiero przyjdą na świat, ale jednocześnie nie pozwala zapomnieć o ludziach starszych, o pokoleniu, które nas wychowywało.

W programach pozostałych partii tworzących koalicję rządową (LPR i Samoobrona) nie pojawiły się bezpośrednio wątki dotyczące sytuacji demograficznej.

Z analizy dokumentów programowych rządów w latach 2005–2007 wynika, że profil działań ukierunkowanych na radzenie sobie z wyzwaniami demograficznymi nie uległ zasadniczej zmianie w porównaniu z poprzednimi rządami. Pojawiły się jednak nowe instrumenty z zakresu polityki rodzinnej, na które wskazał w swoim exposé Kazimierz Marcinkiewicz (PiS). Wymienił on m.in. wydłużenie urlopu macierzyńskiego, ulgę na dzieci w podatku dochodowym dla rodzin uprawnionych do zasiłku rodzinnego, podwyższenie zasiłków rodzinnych w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz wprowadzenie dodatku z tytułu urodzenia dziecka (popularnie zwanym becikowym) jako działania, które należy podjąć w celu zachęcania rodzin do decydowania się na większą liczbę dzieci. Konkretnie plany nowego rządu względem polityki rodzinnej można uznać za bezpośrednią odpowiedź na rekordowo niski wskaźnik dzietności, jaki odnotowano w pierwszych latach nowego tysiąclecia.

Exposé wygłoszone przez Marcinkiewicza w październiku 2005 roku jest ważnym momentem w procesie upolitycznienia kwestii demograficznej i starzenia się społeczeństwa. Wówczas polski rząd po raz pierwszy odniósł swój program polityczny do przesłanek demograficznych. W przemówieniu wskazano, iż z

prognoz demograficznych wynika, że wskutek postępującego spadku wskaźnika urodzeń za niecałe pół wieku jedna osoba w wieku produkcyjnym będzie miała w Polsce na utrzymaniu prawie dwie osoby w wieku emerytalnym. Polska z kraju ludzi młodych przekształci się w jedno z najstarszych społeczeństw w Europie. Czy pozycja Polski będzie mogła być znacząca, gdy naród skurczy się do 27 mln, a w przypadku wyjątkowej koniunktury gospodarczej do 31 mln?

Należy odnotować, że w zapowiedzi linii programowej premier Marcinkiewicz jako pierwszy powołał się na dane liczbowe, które przedstawiały obiektywną skalę problemu, potęgując tym samym jego wagę. Jednocześnie w jego wystąpieniu można odnotować propozycje rozwiązań wychodzących naprzeciw długofalowym skutkom starzenia się społeczeństwa. Powołując się na zasadę solidaryzmu społecznego, premier sygnalizował wprowadzenie nowatorskiego rozwiązania, jakim miało być dodatkowe ubezpieczenie pielęgnacyjne. Zapowiedź programowa Kazimierza Marcinkiewicza zasługuje również na uwagę ze względu na odwołanie się do tematu migracji w kontekście procesów społeczno-gospodarczych. Wskazywano w niej otwarcie, że:

ewentualne szersze otwarcie Polski na imigrantów tylko częściowo rozwiąże problem zagrożenia rozwoju gospodarczego i niewydolności systemu emerytalnego. Przy okazji stworzy dramatyczne problemy związane z masową imigracją, które dziś możemy obserwować w krajach Europy Zachodniej.

Temat napływu cudzoziemców do Polski nabrał nowego charakteru, ponieważ po raz pierwszy rozpatrywano go jako jeden z możliwych sposobów na łagodzenie konsekwencji powstałych na skutek postępujących problemów demograficznych. Od razu jednak wskazywano także na „dramatyczne problemy”, jakie niesie za sobą masowy napływ cudzoziemców.

Obawa o przyszłość demograficzną została też wyartykułowana w trakcie debaty sejmowej nad zmianami ustawy o świadczeniach rodzinnych⁵⁵ i propozycją wprowadzenia powszechnego jednorazowego świadczenia finansowego z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe). W trakcie wystąpień posłów koalicji oraz opozycji wyraźnie uwidocznił się konflikt w zakresie metod i instrumentów, jakimi należy przeciwdziałać problemowi spadającego poziomu dzietności w Polsce. Izabela Jaruga-Nowacka, posłanka i była minister ds. polityki społecznej, w trakcie przemówienia zauważyła:

Nowoczesna polityka społeczna polega właśnie na dobrym adresowaniu pomocy, natomiast to, co państwo proponujecie, każdemu po 1000 zł za urodzenie dziecka, jest rozdawnictwem pieniędzy publicznych. Proponowaliśmy, wspierajmy rodziny wielodzietne, ale systemem podatkowym.

Opozycja w trakcie posiedzeń sejmowych nad wspomnianą ustawą odwoływała się do argumentów, zgodnie z którymi rządząca koalicja uprawia hojną politykę socjalną, nie prowadzi działań kompleksowych wspierających rodziny w procesie wychowawczym oraz przynajmniej świadczenia wszystkim rodzinom, również tym najlepiej zarabiającym. Jednocześnie wśród opozycji panowało przekonanie, że działania prodemograficzne polskiego rządu stają się koniecznością. Poseł Sławomir Piechota, prezentując stanowisko Platformy Obywatelskiej (PO) w trakcie dyskusji sejmowej nad propozycją wprowadzenia becikowego, wyraźnie podkreślił słuszność kierunku działań PiS, ale zakwestionował proponowaną metodę:

Obawiamy się, że prace w tym trybie nad tak ważną ustawą mogą doprowadzić do zdyskredytowania tak ważnej idei, jaką jest problem demograficzny. Każdy z posłów zgodzi się z tym, że należy poszukiwać skutecznych metod działania w tym obszarze.

Zwolennicy powszechnego świadczenia dla rodzin próbowali podtrzymywać dyskusję, stawiając pytania wobec zgromadzonych posłów na temat przyszłości demograficznej polskiego społeczeństwa i możliwych reakcji ze strony polityków. Roman Giertych (LPR), jeden z pomysłodawców świadczenia, pytał:

Czego chcemy? Czy chcemy, żeby Polska była ludnym krajem? Czy chcemy, żeby za 20 lat na jednego pracującego przypadało dwóch emerytów? Bo to nam realnie grozi. Za cztery kadencje może być tak, że na jednego pracującego obywatela będzie przypadało dwóch emerytów.

Jednocześnie w przeciwieństwie do premiera Marcinkiewicza nie postrzegali w imigracji potencjalnego rozwiązania problemów demograficznych. W trakcie debaty

⁵⁵ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255.

nad wymiarem finansowym polityki prorodzinnej podkreślił, że priorytetowymi są działania o charakterze prorodzinnym i pronarodowym, a imigracja może przynieść nowe problemy społeczne.

Jarosław Kaczyński, który zastąpił Kazimierza Marcinkiewicza na stanowisku premiera w połowie 2006 roku, również wskazywał na przykłady zjawisk obserwowanych w polskim społeczeństwie, które odnoszą się do sytuacji demograficznej kraju. Kontynuował on retorykę, zgodnie z którą rodzina wymaga największego wsparcia i stanowi fundament funkcjonowania polskiego społeczeństwa. Przedstawiając diagnozę na temat kondycji demograficznej, podkreślił, że Polska ma: „spadający przyrost naturalny, mamy coraz mniej obywateli, mamy coraz bardziej negatywny bilans imigracyjny”. Rozwiązania tych problemów nowy premier poszukiwał w polskiej rodzinie, opartej na wartościach chrześcijańskich. Stwierdził, że:

chodzi o to, by polska rodzina trwała, by przychodziły na świat dzieci, by te dzieci były w rodzinach socjalizowane, byśmy dzięki temu mogli właśnie trwać i by ten tradycyjny, ale sprawdzony mechanizm następstwa pokoleń był podtrzymywany.

Jarosław Kaczyński podkreślał jednocześnie istotną rolę instrumentów polityki podatkowej w tym obszarze.

W swoich exposé obaj premierzy – Marcinkiewicz i Kaczyński – odnieśli się do kwestii migracji (choć wątek ten był zdecydowanie bardziej widoczny w przemówieniu tego drugiego). Wskazał on m.in. na rolę korporacji, które jego zdaniem „blokują możliwość awansu, blokują szanse młodego pokolenia, a w niejednym wypadku wypychają go poza granice naszego kraju”. Odnosił się też do kwestii migracji powrotnych, które mogłyby złagodzić negatywne skutki starzenia się społeczeństwa. Stwierdził, że:

my musimy dokonać przełomu, jeżeli chodzi o nasze stosunki z Polonią. To jest zasób, różnego rodzaju. [...] Miliony Polaków, w tym także i takich, którzy mają dobrą, albo nawet bardzo dobrą pozycję społeczną, mieszka poza naszymi granicami. Są wśród nich i tacy, którzy byliby gotowi tu wrócić, wnosząc wiele wiedzy, wiele kwalifikacji, które w Polsce są rzadkie.

Zapowiedzi z exposé znalazły się w programie rządowym zatytułowanym „Solidarne państwo – solidarnych obywateli” (KPRM 2005). Jego treść zawierała m.in. takie hasła jak „solidarna polityka gospodarcza” i „solidarna polityka społeczna”. Odpowiedzią na wyzwania demograficzne miały być przede wszystkim takie działania jak: obniżenie obciążeń podatkowych dla osób fizycznych z wprowadzeniem ulg na wychowanie dzieci oraz zachowanie ulgi dla małżonków, wprowadzenie zdecydowanie wyższych zasiłków rodzinnych, wzorując się na krajach, które odniosły sukces w walce z kryzysem demograficznym, wydłużenie urlopu macierzyńskiego, waloryzacja emerytur i rent oraz zwiększenie dostępności do oszczędzania w III filarze (pracownicze programy emerytalne).

Z powyższego zestawienia bazującego na programie obu rządów funkcjonujących

w latach 2005–2007 wynika, że kontynuowano myślenie strategiczne w zakresie działań prozatrudnieniowych, mających na celu zwiększenie odsetka osób aktywnych na rynku pracy oraz przebudowę systemu emerytalnego. Zawarty w programie postulat określenia zasad wypłaty emerytur z II filaru oraz zwiększenie dostępności do oszczędzania w III filarze oznacza, że model systemu emerytalno-rentowego, którego podstawą jest różnorodność, został uznany za optymalny. Oba rządy bardzo wiele miejsca w swoich programach poświęcały wzmocnieniu pozycji rodzin. Nawiązał do tego bezpośrednio premier Kaczyński w cytowanym już fragmencie *exposé*.

W czasie rządów Marcinkiewicza oraz Kaczyńskiego nie wprowadzono dodatkowego ubezpieczenia pielęgnacyjnego (zapowiadanego w *exposé* przez premiera Marcinkiewicza), ale wdrożono kilka innych instrumentów dotyczących polityki rodzinnej i systemu emerytalno-rentowego, m.in.: wzrost wysokości świadczeń rodzinnych, zmiany w zasadach waloryzacji rent i emerytur oraz powołano zespół, który miał dokończyć reformę emerytalną poprzez opracowanie nowego systemu emerytur pomostowych oraz określenie zasad wypłaty świadczeń z II filaru. Oba rządy kontynuowały kierunek działań politycznych mających stanowić odpowiedź na wyzwania demograficzne. Podobnie jak w okresie poprzednich rządów, brak było pomysłów w zakresie opieki długoterminowej, nie podejmowano też tematu zrównania i podniesienia wieku emerytalnego. Jednocześnie w obu *exposé* pojawił się wątek migracji i jej wpływu na strukturę społeczną. Określono w nich ogólne priorytety dla polityki migracyjnej, która miała przede wszystkim dostrzegać problem narastającej emigracji oraz stymulować migracje powrotne (Lesińska 2013), podjęto również temat napływu cudzoziemców (dokonano poważnej liberalizacji reguł dotyczących zatrudnienia imigrantów, wprowadzając system oświadczeń o zamiarze powierzenia zatrudnienia cudzoziemcowi).

Lata 2005–2007, a w szczególności rządy Marcinkiewicza, były kolejnym ważnym etapem w procesie upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa. Rządzący uznali niski wskaźnik dzietności za ważną sprawę wymagającą interwencji państwa i na taką interwencję się zdecydowano w postaci dodatku finansowego towarzyszącego urodzeniu się dziecka. Kampania wyborcza w 2005 roku wyznacza także początek odwoływania się w programach partii politycznych do problemów demograficznych i propozycji ich rozwiązania.

3.6. Okres V. Lata 2007–2015

W latach 2007–2015 po raz pierwszy od 1989 roku w Polsce przez dwie kolejne kadencje parlamentu rządy tworzyła koalicja dwóch partii – PO i PSL, a funkcję premiera pełnili reprezentujący PO: Donald Tusk (2007–2011 i 2011–2014) oraz Ewa Kopacz (2014–2015). Stworzyło to niepowtarzalną możliwość zrealizowania planów, które zostały zapowiedziane w programach politycznych, kampanii wyborczej i *exposé*.

Wyborom w 2007 roku towarzyszyła bardzo aktywna kampania wyborcza. Główne partie rywalizujące o władzę opracowały i opublikowały bardzo obszerne programy. Znalazły się w nich zarówno tematy dotyczące starzenia się społeczeństwa, opieki nad osobami starszymi, jak i migracji, a także odwołania do idei solidarności międzypokoleniowej czy solidaryzmu społecznego. Zagadnienie kryzysu demograficznego oraz starzejącego się społeczeństwa, które były już obecne w poprzedniej kampanii, w 2007 roku na stałe zagościły w dokumentach programowych partii politycznych. Zwracano w nich uwagę na negatywne trendy demograficzne, które mają wpływ na całość życia społeczno-gospodarczego, a tym samym na przyszłość Polski. Należy jednak zauważyć, że obecność odniesień do sytuacji demograficznej Polski w programach politycznych przyjmuje zazwyczaj formę diagnozy, ogólnych stwierdzeń o jej przyczynach oraz haseł o potrzebie jego zmiany, nie towarzyszą im konkretne propozycje rozwiązań (narzędzi czy działań), które mogłyby osłabić niekorzystne trendy.

Przykładem takich ogólnych odniesień jest program PiS z 2007 roku „Dbamy o Polskę. Dbamy o Polaków”, w którym w rozdziale „Polityka społeczna i zdrowie” w punkcie „Rodzina w centrum uwagi” zapisano: „Polki rodzą najmniej dzieci w Unii Europejskiej, przez co pogarsza się sytuacja demograficzna”. Z kolei program Platformy Obywatelskiej z 2007 roku „Polska zasługuje na cud gospodarczy” (rozdział 6. „Polityka społeczna: rodzina, praca, solidarne społeczeństwo”) zawiera więcej informacji i kierunkowych propozycji zmian, jednak one też charakteryzują się dużym poziomem ogólności. Za przykład może posłużyć poniższy fragment z dokumentu programowego PO:

Wyzwania demograficzne i rozwojowe wymagają, by w Polsce wzrosła liczba aktywnych zawodowo i zatrudnionych. [...] Polacy opuszczają rynek pracy przeciętnie w wieku 58 lat. Najwcześniej w Europie, a bezrobocie młodych, wynoszące ciągle przeszło 25 proc. jest najwyższe w krajach UE. Jednym z najważniejszych celów jest więc równoważenie obecności na rynku pracy osób najmłodszych i najstarszych, co wymaga wsparcia startu zawodowego młodej generacji oraz utrzymania w zatrudnieniu osób powyżej 45. roku życia. Niezbędne jest ograniczenie wczesniej dezaktywizacji zawodowej, szybkie dokończenie reformy emerytalnej, dbałość o jakość życia seniorów oraz powroty młodych emigrantów do kraju.

Platforma Obywatelska, podobnie jak PiS, sytuuje kwestię opieki w kontekście roli i znaczenia rodziny, podkreślając jednocześnie, że tylko w sytuacji, kiedy rodzina nie może wziąć na siebie takiej odpowiedzialności – wkracza państwo i system opieki publicznej:

rodzina jest przecież najsprawniejszą organizacją socjalną, najpełniej i najefektywniej opiekuje się i wspiera zarówno dzieci, jak i ludzi starszych, niepełnosprawnych bądź bezrobotnych. Jeżeli rodzina straci zdolność do wypełniania tej funkcji, konieczne będzie zaangażowanie władzy publicznej (domy dziecka, domy opieki dla osób starych i niepełnosprawnych, zagrożenia uzależnieniem itp.). Taka pomoc jest gorszej jakości i pochłania znaczne fundusze publiczne.

Od 2007 roku w programach największych partii politycznych obecny jest również temat emigracji Polaków, także w kontekście zmian demograficznych. Partie w swoich programach zwracają uwagę na związek między masowymi wyjazdami (szczególnie osób młodych) a kryzysem demograficznym, wspominając jednocześnie o konieczności stworzenia warunków ekonomicznych i społecznych do powrotu emigrantów do kraju. W przypadku żadnej partii nie był to jednak główny temat, nie stał się on też osią kampanii wyborczej.

Przez całą VI kadencję parlamentu premierem był Donald Tusk. Najdłuższe po 1989 roku rządy w Polsce zapoczątkowało ponad czterogodzinne exposé. Znalazło się w nim wiele wątków odnoszących się do kwestii demograficznych. Wśród trzech najistotniejszych zagadnień z zakresu polityki społecznej wskazał on na „solidarność między pokoleniami, a nie na rosnące między nimi napięcia związane z zadłużaniem się jednej generacji na koszt drugiej”. Po raz kolejny w debacie politycznej pojawiły się zatem kwestie solidarności pokoleniowej, wzmocnione stwierdzeniem, że:

młode pokolenie jest naszą ogromną nadzieją, ale solidarna równowaga generacji musi też oznaczać, iż pokolenie seniorów przestanie być traktowane jako ciężar w wypowiedziach polityków i statystyków wyłącznie jako koszt dla budżetu.

W swoim wystąpieniu premier Tusk (pośrednio) zapowiedział plan podwyższenia wieku emerytalnego, stwierdzając: „Polacy, myśląc o swojej bezpiecznej starości, chcą pracować dłużej oraz chcą mieć możliwość dodatkowych ubezpieczeń, i to na wyraźnie szerszą skalę niż dzisiaj”. Poruszył też tematy związane z polityką rodzinną, wspominając, że ważna jest potrzeba

rozwoju polityki prorodzinnej, uruchomienie wszystkich narzędzi realnie wspierających wzrost liczby urodzeń. Jest ważne, by wzmocniać warunki dla łączenia aktywności zawodowej z wychowywaniem dzieci. Skoro Francja poprzez rozwój sieci żłobków i przedszkoli mogła w 10 lat poprawić wskaźnik dzietności z poziomu, jaki mamy dzisiaj w Polsce -1,3 do poziomu 1,8, to warto w perspektywie właśnie mniej więcej 10 lat postawić sobie taki cel.

D. Tusk dostrzegł również konsekwencje emigracji poakcesyjnych młodych Polaków. Jednym z głównych punktów programu nowego rządu miało być tworzenie zachęt i warunków powrotu emigrantów do kraju:

trzeba także stworzyć zachęty, by czasowi migranci wracali do kraju. Tu będą mieć możliwość uzupełnienia wiedzy i umiejętności, pozyskania środków na własną działalność gospodarczą rejestrowaną szybko i sprawnie, a sieć elektronicznego doradztwa i pośrednictwa pracy pomoże im w dokonywaniu decyzji o powrocie jeszcze kilka miesięcy wcześniej, niż dzisiaj to planują.

Wiele miejsca premier Tusk poświęcił również prezentacji pomysłu zwiększenia aktywności osób powyżej 50. roku życia. Po raz pierwszy wyrażona została konieczność zmiany paradygmatu polityki rynku pracy w kierunku większej aktywizacji osób starszych. Stwierdził on m.in., że:

potrzebna jest polskiej gospodarce energia i wiedza osób po 50. roku życia. Uczynimy wszystko, by utrzymać Polaków w tym wieku na rynku pracy, oferując osobom zbliżającym się do pięćdziesiątki wszechstronne uzupełnienie i poszerzenie kwalifikacji [...]. Będziemy promować aktywność zawodową osób w wieku 55 plus.

W niespełna rok po wygranej PO-PSL, rząd przyjął program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób 50+” (2008). Program ten zainicjował wiele działań związanych z tworzeniem warunków do wydłużania aktywności osób starszych. Jak wskazano w dokumencie ustanawiającym program, brak podnoszenia wieku emerytalnego może doprowadzić do sytuacji, w której

[...] budżet może nie udźwignąć rosnącego kosztu emerytur. Jest to problem nie tylko Polski, ale również wielu innych krajów UE. O ile jednak w innych krajach w celu jego rozwiązania stopniowo podnoszony jest wiek emerytalny, o tyle w Polsce nie (Program Solidarność pokoleń... 2008: 6).

Wiele zbieżności z wystąpieniami D. Tuska można znaleźć w wystąpieniu nowo wybranego Prezydenta Bronisława Komorowskiego przed Zgromadzeniem Narodowym w sierpniu 2010 roku. Wskazywał on w nim na potrzebę prowadzenia aktywnej polityki społecznej adresowanej tak do młodych, jak i do seniorów, jako pierwszy na tym stanowisku wspominał o systemie emerytalnym:

Musimy wspólnym wysiłkiem likwidować bariery utrudniające start życiowy młodych ludzi. Praca, mieszkanie, żłobki i przedszkola nie mogą być przecież dobrem, o które trzeba z trudem walczyć. Pilnym zadaniem jest zasadnicza poprawa opieki zdrowotnej, a także takie rozwiązania w systemie emerytalnym, by Polacy mogli dłużej pracując, jeśli tak chcą, przechodzić na emeryturę, godnie żyjąc z godnej emerytury.

Prezydent Komorowski zwrócił również uwagę na problem wykluczenia i dyskryminacji ze względu na wiek:

Zadaniem prezydenta jest i będzie zabieganie o to, aby nikt z racji urodzenia, stopnia sprawności, wieku, wykształcenia czy miejsca zamieszkania nie był pozbawiony możliwości bycia we wspólnocie i pomocy w trudnej sytuacji.

Pierwszym dokumentem strategicznym, w którym zawarto plany rządu PO-PSL był „Strategiczny Plan Rządzenia” (KPRM 2008). Za jedno z największych wyzwań na przyszłość uznano procesy demograficzne (niski wskaźnik dzietności, starzenie się społeczeństwa oraz niewykorzystywanie potencjału generacyjnego seniorów). Duża część instrumentów zaproponowanych we wspomnianym dokumencie brała bezpośrednio pod uwagę zachodzące zmiany demograficzne: odniesiono się w nim do efektów dwóch wyzów demograficznych, które miały miejsce w Polsce w latach 50. i 80. XX wieku oraz zapowiedziano wiele działań adresowanych do rodzin, osób starszych i emigrantów (m.in. podniesiono problem opieki pielęgnacyjnej nad osobami

starymi oraz zapowiedziano uruchomienie specjalnego programu przeznaczonego dla Polaków przebywających za granicą i planujących powrót do kraju).

Plany pierwszego rządu premiera Tuska dotyczące odpowiedzi na wyzwania demograficzne, realizowane w dużej mierze także po kolejnych wygranych wyborach parlamentarnych w 2011 roku, zostały określone w trzech dokumentach strategicznych: „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego do roku 2020” oraz „Krajowym Programie Reform Europa 2020”.

W części implementacyjnej „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju...” (MAiC 2012) sformułowano 25 decyzji uznanych za najważniejsze dla funkcjonowania państwa. Jedna z decyzji (nr 5) zapowiadała m.in. „realizację programów 50+ i 60+ oraz rozpoczęcie procesu zrównania wieku emerytalnego obu płci na poziomie 67 lat”. Kolejna (nr 10) przewidywała poprawę dostępności do rehabilitacji i profilaktyki. Zdaniem autorów dokumentu działania z zakresu aktywności zawodowej, dokończenia reformy emerytalnej oraz opieki długoterminowej zostały uznane za konieczne w związku z nieuniknionym procesem starzenia się społeczeństwa. Bezpośrednie wskazanie na konieczność wprowadzenia zmian w obliczu skutków procesów demograficznych w najważniejszym dokumencie strategicznym rządu można uznać za kolejny, ważny moment w procesie upolitycznienia tego problemu w Polsce.

Przedstawione powyżej zapisy „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju...” zostały uszczegółowione w kolejnym dokumencie – „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego do roku 2020” (MPiPS 2013). Zdaniem jej autorów:

zastosowanie zapowiedzianych w niej instrumentów umożliwi uniknięcie sytuacji, w której to starzenie się społeczeństwa będzie traktowane jednoznacznie jako zagrożenie dla wielu sfer życia gospodarczego i społecznego.

Wśród zaproponowanych w dokumencie instrumentów wyróżnić należy trzy bezpośrednio odwołujące się do procesu starzenia się społeczeństwa:

1. przesuwanie efektywnego wieku dezaktywizacji zawodowej, w tym podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego;
2. zaprojektowanie i wdrożenie nowego modelu opieki nad osobami niesamodzielnymi oraz udzielenie wszechstronnej pomocy rodzinom z osobami niesamodzielnymi;
3. prowadzenie aktywnej polityki migracyjnej jako odpowiedź na pogarszającą się strukturę ludności.

W trzecim z wymienionych wyżej dokumentów rządowych powstałych w tym okresie – „Krajowym Programie Reform Europa 2020” – odwoływano się do unijnej strategii „Europa 2020”. Dokument ten zawiera powtórzenia zapisów zawartych w dwóch poprzednich dokumentach, jednocześnie dodano w nim punkt pokazujący, że szansą na radzenie sobie z problemami starzejącego się społeczeństwa jest m.in. szersze wykorzystanie technologii informatycznych. Wskazano też na trzy główne

tematy, które są istotne w kontekście wyzwań czekających Polskę. Zaliczono do nich: ustawowy wiek emerytalny, możliwości wcześniejszego wycofania się z rynku pracy oraz poziom zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym i okołodemerytalnym. W najważniejszych dokumentach wyznaczających pracę poszczególnych resortów coraz wyraźniej podkreślano działania odpowiadające wyzwaniom malejącego i starzejącego się zasobu osób pracujących.

Podsumowując, działania zaplanowane w dokumentach strategicznych rządu PO-PSL miały na celu, z jednej strony, wprowadzenie zmian w systemie emerytalnym, z drugiej – wdrożenie instrumentów uzupełniających z zakresu polityki zatrudnienia oraz polityki społecznej wobec osób starszych. Dostrzeżono też bezpośrednie związki między migracjami a zmianami demograficznymi. Należy jednak podkreślić, że większość z wymienionych powyżej działań, pomimo zapisania w dokumentach strategicznych, nie doczekała się prawnego usankcjonowania, z wyjątkiem podniesienia wieku emerytalnego oraz zmian w systemie emerytalnym (zob. rozdział 2).

Rosnąca od początku XXI wieku świadomość polityczna w zakresie wyzwań demograficznych spowodowała, że w wyborach parlamentarnych w 2011 roku wyzwania te znalazły się w programach politycznych wszystkich głównych partii. Należy zauważyć zwrot w kierunku podkreślenia nie tylko roli rodziny jako gwaranta usług opiekuńczych, ale też państwa jako odpowiedzialnego za system pomocy i opieki adresowany do osób starszych. Zmiana ta dostrzegalna jest tak w przypadku partii prawicowych, liberalnych, jak i lewicowych. W programach podkreślano potrzebę wprowadzenia różnorodnych i strukturalnych rozwiązań dotyczących opieki długoterminowej, takich jak dodatkowe ubezpieczenia pielęgnacyjne, rozwój infrastruktury, w tym publicznych domów opieki, domów seniora, oddziałów geriatrycznych, zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych.

W kolejnej kampanii wyborczej w 2011 roku temat opieki nad osobami starszymi pojawił się w szerokim zakresie, wraz ze zwróceniem uwagi na rolę państwa w rozwoju systemu opiekuńczego istniejącego poza rodziną. W programie Sojuszu Lewicy Demokratycznej stwierdzono, że:

problemy osób starszych to nie tylko wysokość emerytur i rent, ale także braki w systemie usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych, problemy w dostępie do służby zdrowia, marna oferta w zakresie kultury, rozrywki, edukacji.

Wśród proponowanych rozwiązań wymieniono:

minimalny dochód gwarantowany dla osób osiagających wiek emerytalny, lecz nieosiagających stażu emerytalnego, nowy komponent ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia pielęgnacyjne dla osób wymagających ustawicznej pomocy i opieki, które zapewnią finansowanie zintegrowanych usług pielęgnacyjnych oraz rozwój infrastruktury gwarantującej opiekę całodobową i program wyrównywania ich dostępności.

PiS w swoim programie z 2011 roku również odniósł się do sytuacji osób starszych, deklarując:

chcemy poprawić sytuację osób starszych poprzez uruchomienie dziennych ośrodków wsparcia jako domów dziennego pobytu oraz domów seniora. Potrzebna jest poprawa dostępności i jakości usług opiekuńczych i specjalistycznych, co pozwoli osobom starszym samodzielnie funkcjonować w środowisku.

W programie PO, w części poświęconej aktywnej polityce na rzecz rodziny, powrócono do idei solidarności międzypokoleniowej:

Mądra polityka rodzinna musi być więc polityką solidarności pokoleń. Musi być nastawiona na eliminowanie deficytów, wsparcie osób w sytuacjach kryzysowych, poprawę sytuacji demograficznej, ale jej priorytetem musi być także wzrost zatrudnienia.

Analizując programy polityczne największych partii politycznych w czasie wyborów w 2007 i 2011, można zauważyć pojawienie się – wcześniej nieobecne – tematu aktywizacji seniorów w życiu publicznym (poza rynkiem pracy). Propozycje, które znalazły się wówczas w dokumentach programowych partii politycznych (PiS, PO i SLD), odnosiły się do wspierania takich rozwiązań jak uniwersytety trzeciego wieku, wprowadzenie karty seniora i innego typu systemy zniżek dla osób starszych. Pośredni wpływ na taki stan rzeczy mogły mieć fundusze europejskie przeznaczone na ten konkretny cel (aktywizacji seniorów). Pobudziły one władze samorządowe do tworzenia odpowiedniej infrastruktury, takiej jak uniwersytety trzeciego wieku czy dopłaty do usług dla seniorów, które zaczęły być popularne i dostępne w całym kraju.

Po wyborach 2011 roku Donald Tusk ponownie został premierem. W swoim drugim exposé wiele uwagi poświęcił planowi podwyższenia wieku emerytalnego. Zdawał sobie sprawę, że będzie to trudna decyzja, która wzbudzi niezadowolenie społeczne, szczególnie pracowników fizycznych. Dlatego też przedstawiając konkretne rozwiązania tej reformy, twierdził, że:

muszą [jej] towarzyszyć także starania, aby praca ludzi starszych, a także formy opieki nad ludźmi starszymi, którzy będą pracowali, były zdecydowanie bardziej skuteczne i hojne niż do tej pory.

Projekt zakładał podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat i zrównanie go dla kobiet i mężczyzn, a proces jego wprowadzenia miał zostać rozłożony w czasie. Okazało się, że projekt ten stał się osią najpoważniejszego sporu politycznego między partiami politycznymi po 1989 roku w zakresie polityki społecznej i tym samym stał się kulminacją procesu upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa.

Prace parlamentarne nad zmianą ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rozpoczęły się krótko po rozpoczęciu VII kadencji sejmu. W maju 2012 roku miały miejsce sejmowe dyskusje odnośnie do propozycji podniesienia wieku emerytalnego. Motywy natury demograficznej stanowiły podstawowy trzon argumentacji rządu, który w sejmie bronił zasadności przeprowadzanych zmian. Zwolennicy podniesienia wieku emerytalnego przywoływali argumenty

związane z koniecznością stabilizacji środków w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zmniejszeniem się zasobów pracy czy zapewnieniem odpowiednio wysokich świadczeń przyszłym emerytom. Argumentacja wynikała z realnie postępującego kryzysu demograficznego i wydłużania się trwania ludzkiego życia. Ruch Palikota, jako jedna z partii opozycyjnych, poparła pomysł koalicji PO-PSL. Jedną z przedstawicielek tej partii (Zofia Popiołek) deklarowała:

Jesteśmy jednak partią pragmatyczną i zdajemy sobie sprawę, że demografia jest nieubłagana. Żyjemy coraz dłużej, a osób pracujących jest coraz mniej. Pokazują to wskaźniki, które zostały zawarte w tym projekcie ustawy. W innych państwach leżących wokół nas, znacznie bardziej rozwiniętych cywilizacyjnie, od dawna pracuje się dłużej.

Co ciekawe, część przedstawicieli opozycji wskazywała na nieprawdziwość argumentu związanego z faktem, że ludzie (emeryci) żyją 70 lat i więcej:

Wszystkie uzasadnienia rządowe dotyczące podniesienia wieku emerytalnego są nieprawdziwe. W sterowanej przez rząd pseudodyskusji o emeryturach lansuje się fałszywe tezy dotyczące sytuacji demograficznej, struktury ludności, rynku pracy, wysokości emerytur (posłanka PiS Józefa Hrynkiewicz).

Innym argumentem przedstawicieli opozycji przeciwko wprowadzanym zmianom było pominięcie głosu związków zawodowych oraz wprowadzania zmian w pośpiechu. Przedstawicielka SLD (Anna Bańkowska) wskazywała:

do tak ważnej sprawy, jaką jest wydłużenie wieku emerytalnego, należy podchodzić z wielką rozważą i z pokorą [...] dziś rządzą jedni, jutro będą rządzili inni, a tak ważne sprawy, jak sprawa wieku emerytalnego rozciągnięte w czasie po to, żeby rozwiązywać problemy nie tylko obecnie pracujących pokoleń, ale i przyszłych pokoleń, wymagają namysłu, zgody i wypracowywania kompromisu.

W trakcie kolejnych posiedzeń sejmu, podczas których debatowano nad projektem podwyższenia wieku emerytalnego, dyskusja przybrała charakter zaciętego konfliktu politycznego. Wykorzystywano wówczas wiele figur retorycznych charakterystycznych dla przerzucania się odpowiedzialnością za zstaną sytuację. Opozycja szczególnie mocno krytykowała działania premiera Tuska, jego krótkowzroczność, niewiedzę oraz realizowanie interesów unijnych kosztem dobra polskich obywateli. Głównym argumentem opozycji (PiS) było to, że Polacy są najbardziej przepracowanym narodem w Europie. Przedstawiciele koalicji i opozycji odwoływali się w trakcie przedstawiania swoich racji do publikacji naukowych i wypowiedzi ekspertów oraz interpretowania danych demograficznych. Już wówczas w łonie opozycji zaczęły pojawiać się opinie, że w przypadku zmiany rządu planowana reforma podwyższająca wiek emerytalny zostanie cofnięta.

Podczas tej kadencji kolejną okazją do dyskusji na temat kondycji systemu emerytalnego w kontekście sytuacji demograficznej Polski była debata poświęcona zmianom

w funduszach emerytalnych⁵⁶. Planowane zmiany dotyczyły przede wszystkim transferu części funduszy zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych (OFE) do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). W trakcie debaty parlamentarnej nad założeniami ustawy wielokrotnie używano określeń „kryzys” czy „załamanie się” systemu emerytalnego, które już wcześniej pojawiały się w czasie m.in. reformy wieku emerytalnego. Nie wskazywano jednak wprost na przyczynę, tzn. starzejące się społeczeństwo czy zmiany demograficzne, ale w swoich wypowiedziach posłowie odwoływali się do niekorzystnej sytuacji ludnościowej w Polsce, wskazując na wysoką skalę emigracji, problemy na rynku pracy i rosnącą liczbę emerytów. Planowana ustawa wzbudziła spór polityczny na linii rząd–opozycja o wizję zmian w systemie emerytalnym. Stosunek koalicji do proponowanych zmian dobrze oddaje wypowiedź posłanki PiS Beaty Szydło:

Czy tak postępuje odpowiedzialny i uczciwy rząd? Czy czterodniowy spektakl tutaj w sejmie ma uspokoić Polaków i przekonać ich o czystych intencjach koalicji rządzącej? Jest więc presja czasu i zastraszanie, z jednej strony, posłów koalicji być może przyspieszonymi wyborami, a z drugiej strony, straszenie Polaków, że trzeba będzie podnosić podatki, że znowu obciążenia będą na nich przerzucane. Czy to jest uczciwa gra, jeżeli rozmawiamy o przyszłości wszystkich Polaków, jeżeli rozmawiamy o systemie emerytalnym?

W sposób szczególny atakowano D. Tuska, któremu wprost zarzucano okradanie obecnych i przyszłych emerytów, wskazując, że ich sytuacja z roku na rok będzie się pogarszała wskutek pojawiających się konsekwencji towarzyszących zmianom demograficznym.

Podsumowując działania obu rządów D. Tuska, można stwierdzić, że pomimo bogatego katalogu planowanych działań, sprzyjającej koniunktury gospodarczej oraz większości parlamentarnej, niewiele z nich udało się zrealizować. Z całą pewnością w okresie tym miała miejsce akceptacja przez decydentów politycznych konieczności przygotowania się na efekty starzenia się społeczeństwa, w postaci zmian w systemie opieki i emerytalnym oraz zwiększenia aktywności osób starszych na rynku pracy, a także roli polityki migracyjnej w kontekście zmian demograficznych.

Po rezygnacji D. Tuska ze stanowiska, w związku z objęciem przez niego stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, nowym premierem we wrześniu 2014 roku została Ewa Kopacz. W swoim exposé kontynuowała zagadnienia podejmowane przez jej poprzednika. Podkreślała znaczenie solidarności pokoleń w obliczu zmiany demograficznej, stwierdzając, że:

pokolenia młodsze nie mogą być obojętne na los pokoleń starszych i odwrotnie. Bezpieczna przyszłość Polski oznacza, że musimy podjąć wyzwanie związane z kryzysem demograficznym.

⁵⁶ Dyskusja parlamentarna dotyczyła rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (druk nr 1946), która miała miejsce w dniach 3–6.12.2013 roku.

Dostrzegając konieczność zwiększenia poziomu dzietności, potwierdziła, że „urodzenie i posiadanie dziecka musi się cieszyć szczególnym wsparciem naszego państwa”. Wskazywała w swoim przemówieniu, że polityka rodzinna będzie zajmować kluczowe miejsce w polityce jej rządu: „Polityka rodzinna państwa powinna zachęcać rodziców do pracy, a nie do niej zniechęcać”. Jednym z priorytetów nowego rządu miały być działania na rzecz godzenia obowiązków rodzicielskich z zatrudnieniem, w tym inwestycje w nowe żłobki i przedszkola oraz powszechne roczne świadczenia rodzicielskie, również dla rodziców bezrobotnych lub pracujących nieetatowo.

W exposé premier Kopacz wspominała także o problemach opieki nad osobami starszymi:

jestem dumna, że w polskiej tradycji troska o ludzi starszych, ich zdrowie i bezpieczeństwo zajmuje tak ważne miejsce. Dziś wielu ludzi zajętych działalnością zawodową odczuwa lęk o los swoich rodziców i dziadków. [...] Troski dnia codziennego, praca bardzo często sprawiają, że ludzie ci nie mogą poświęcić tyle czasu, ile by chcieli swoim bliskim w podeszłym wieku. Chciałabym stworzyć w Polsce znaną w rozwiniętych krajach zachodu instytucje dziennych domów opieki, w których seniorzy znaleźliby opiekę medyczną, ofertę ciekawego spędzenia czasu i poczucie bezpieczeństwa.

Proponowała też konkretne rozwiązania dotyczące finansowania pobytu w takiej placówce: „Koszty pobytów seniora w tym miejscu w 1/3 pokrywałby budżet państwa, w 1/3 samorząd terytorialny i w 1/3 osoby prywatne – on sam lub jego opiekunowie”. Nowatorskim pomysłem była zapowiedź utworzenia

Instytutu Geriatrii, który będzie specjalnym ośrodkiem leczenia i opieki nad osobami starszymi. Powołanie takiej specjalnej instytucji umożliwi nam wyedukowanie i wykształcenie większej liczby lekarzy geriatrów, których dzisiaj w Polsce dramatycznie brakuje.

Exposé premier Kopacz na tle poprzedników należy ocenić jako najbardziej dojrzałe w obszarze wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa, zawierało, oprócz diagnozy, także wiele konkretnych propozycji legislacyjnych i nowych instrumentów. Wpisywały się one w realizowaną od 2012 roku politykę senioralną i politykę wobec starzenia się społeczeństwa.

3.7. Okres VI. 2015–2017

Wybory parlamentarne w 2015 roku przyniosły kolejny przełom w polskim życiu politycznym po 1989 roku. Samodzielną większość parlamentarną i możliwość samodzielnego stworzenia rządu uzyskała koalicja wyborcza PiS. Podczas kampanii wyborczej i w programach głównych partii politycznych odnoszono się do kryzysu demograficznego jako procesu, który wymaga zdecydowanych działań ze strony państwa. Odpowiedzią miały być propozycje działań adresowanych do rodzin i seniorów, które w programach partii i debacie politycznej w trakcie kampanii wyborczej zajęły

najwięcej miejsca od czasu wyborów parlamentarnych w 1991 roku. Główna uwaga została poświęcona rodzinie jako podstawowej komórce społecznej i gwarantowi opieki nad najmłodszymi i najstarszymi pokoleniami oraz działaniom mającym na celu jej wsparcie.

PiS w programie sformułowanym już w 2014 roku „Projekt Polska” odwołał się bezpośrednio do „kryzysu demograficznego” jako procesu, który osłabia Polskę, wskazując też na bezpośredni związek między wyludnianiem się kraju a procesem emigracji, która według tej partii nie ma jedynie przesłanek gospodarczych, ale także kulturowe:

Są mocne przesłanki, aby uznać, że nie jest to [emigracja] proces determinowany tylko przez ekonomię. Ma on także przyczyny kulturowe. Wystarczy odwołać się do Węgier, aby znaleźć potwierdzenie takiej tezy. Brak poczucia własnej wartości, wartości własnej kultury może być czynnikiem decydującym o sile negatywnych procesów.

Lekarstwem na zdiagnozowane w programie zagrożenia, jakimi są niska dzietność i emigracja, stają się działania adresowane do rodziny:

Spśród wszystkich wyzwań stojących przed Polską w ciągu najbliższej dekady, najważniejszym jest uniknięcie zapaści cywilizacyjnej, spowodowanej wyludnieniem naszego kraju. Z jednej strony, państwo musi zmierzyć się z dramatycznie zmniejszającą się dzietnością, a z drugiej – z masową emigracją Polaków. Dlatego inwestycja w rodzinę musi stać się faktem.

PiS deklarował, że macierzyństwo i rodzicielstwo znajdzie się pod szczególną opieką państwa i zapowiadał wprowadzenie powszechnego comiesięcznego dodatku rodzinnego w kwocie 500 zł na każde drugie i kolejne dziecko w rodzinie. Program PiS, odnosząc się do systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi, opowiedział się za systemem opieki domowej. Główne założenie, że system opieki nad osobami starszymi ma spoczywać na rodzinie (z pomocą państwa), pozostało niezmiennie:

opowiadamy się za wspieraniem przez państwo różnych form opieki nad osobami starszymi, wśród których pierwszeństwo powinna mieć opieka domowa sprawowana w warunkach rodzinnych. Rozwój usług opiekuńczych i sposób ich finansowania powinien być ukierunkowany na to, aby potrzeba umieszczenia osoby wymagającej stałej opieki osoby trzeciej w domu pomocy społecznej była ostatecznością.

PiS zapowiadał też zniesienie podwyższenia wieku emerytalnego wprowadzonego przez poprzedni rząd.

PO w swoim programie „Polska przyszłości” wskazywało na aktywną politykę rodzinną i senioralną. Planowane działania miały być odpowiedzią na negatywne trendy demograficzne:

stoiśmy przed nowym wyzwaniem: przygotowania długofalowej polityki demograficznej naszego państwa. Jesteśmy przekonani, że rozwiązywanie problemów starzejącego się społeczeństwa będzie jednym z najważniejszych zadań na kolejną kadencję.

W ramach polityki rodzinnej deklarowano wzrost inwestycji w budowę nowych żłobków i ułatwienia organizacji opieki nad najmłodszymi dziećmi, nowe świadczenia rodzinne oraz programy mieszkaniowe. Polityka senioralna została w programie PO potraktowana kompleksowo, zapowiadano inwestycje strukturalne, prozdrowotne i aktywizujące seniorów. Planowano inwestycje w infrastrukturę opiekuńczą dla osób niesamodzielnych, w tym wykorzystanie środków europejskich na budowę dziennych domów opieki, zwiększenie liczby miejsc na specjalizacjach geriatrycznych oraz kontynuację działań wspierających edukację i aktywizację społeczną starszego pokolenia. Zapowiedziano m.in. utworzenie Obywatelskiego Parlamentu Seniorów – „szerokiej reprezentacji wszystkich środowisk senioralnych, instytucji opiniotwórczej i konsultacyjnej”. W programie znalazł się też plan tworzenia zachęt dla emigrantów do powrotu do Polski, zwrócono uwagę, że „ta kwestia nabiera szczególnej wagi w świetle trudności demograficznych Polski”.

Możliwość stworzenia rządu oraz zwycięstwo w wyborach prezydenckich kandydata PiS – Andrzeja Dudy zapowiadały możliwość wprowadzenia zmian w polityce państwa, również w polityce demograficznej. W trakcie wystąpienia przed Zgromadzeniem Narodowym w sierpniu 2015 roku prezydent Duda już na samym początku zapowiedział przygotowanie ustawy cofającej reformę wieku emerytalnego. Nie odwoływał się jednak w żadnym punkcie do wyzwań demograficznych stojących przed polskim społeczeństwem.

Misję tworzenia rządu powierzono Beacie Szydło, która w swoim exposé potwierdziła wysoki poziom zainteresowania polityków wyzwaniami demograficznymi. Już na początku swojego wystąpienia odwołała się ona do przedwyborczych obietnic dotyczących polityki rodzinnej i polityki społecznej wobec osób starszych, czyli

500 złotych na dziecko, począwszy od drugiego, a w rodzinach o mniejszych dochodach od pierwszego dziecka. Dziecko to nie koszt, to inwestycja. Po drugie, obniżenie wieku emerytalnego do sześćdziesięciu lat dla kobiet i sześćdziesięciu pięciu lat dla mężczyzn. [...] Po czwarte, bezpłatne leki od siedemdziesiątego piątego roku życia.

Podobnie jak w okresie poprzednich rządów tworzonych przez PiS (Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego), działania na rzecz rodziny miały stanowić priorytet polityki rządu: „musimy bowiem przełamać zapaść demograficzną, a wsparcie przez państwo kosztów utrzymania dzieci to poważny krok w tym kierunku”. Mówiąc o założeniach dotyczących polityki społecznej, Beata Szydło podkreśliła dwa kluczowe zagadnienia – rodzina oraz sprawiedliwość:

nasz rząd będzie bardzo wspierał polskie rodziny, [...] polskie rodziny są bardzo ważne [...]. Dla młodych Polaków zachętą do zakładania rodzin i podejmowania decyzji o rodzicielstwie będzie także kontynuacja rozpoczętej przez naszych poprzedników rozbudowy sieci przedszkoli.

Problematyka osób starszych, podobnie jak w większości wystąpień programowych premierów w latach 90., została umiejscowiona w obszarze polityki emerytalnej. Jak zauważyła premier Szydło:

wielkim wyzwaniem jest sprawa niskich emerytur [...] będziemy dążyli do ich podnoszenia [...]. Chcę też podkreślić jedno, możliwości zapewnienia przez państwo godnego życia starszemu pokoleniu uwarunkowane są głównie poziomem PKB.

Zapowiedź Premier Szydło wyraźnie wskazywała, że projektowanie polityki wobec osób starszych nie zmieniło się zasadniczo po 1989 roku. Nadal priorytetowym elementem tego obszaru działań rządu pozostał system emerytalny i przeświadczenie o konieczności jego naprawy i modernizacji.

Niespełna trzy miesiące po wygranych wyborach, parlament przyjął założenia sztandarowego programu zapowiadanego w kampanii wyborczej „Rodzina 500 plus”. Debata nad nim okazała się przykładem zaawansowanej dyskusji politycznej w obszarze polityki demograficznej. Wobec sytuacji demograficznej w Polsce używano takich określeń jak: zapaść demograficzna, kryzys demograficzny, dramat demograficzny, katastrofa demograficzna, krach demograficzny, apokalipsa demograficzna czy demograficzna porażka. Przedstawiciele rządzącej partii podkreślali, że „jako naród wymieramy”, a „problemy demograficzne są ogromną plagą, żeby nie powiedzieć: tragedią, państw zachodnich”. Posłowie odwoływali się bezpośrednio do diagnozy demograficznej i prognoz, jakie czekają polskie społeczeństwo w pierwszej połowie XXI wieku. Wielokrotnie wskazywano na rekordowo niski współczynnik dzietności, który od początku transformacji ustrojowej nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. Jednocześnie każda z partii obecnych podczas dyskusji przedstawiała własne propozycje w zakresie rozwiązania tego ważnego wyzwania rozwojowego. Wśród wszystkich polityków panowało przekonanie, że sytuacja demograficzna, w jakiej znajduje się Polska, wymaga zdecydowanych działań politycznych. Jeden z przedstawicieli Ruchu Kukiz'15 podkreślił:

problem z polityką pronatalistyczną, problem dzietności, problem demograficzny jest najważniejszym problemem, ważniejszym nawet niż nasze wolnościowe poczucie, nasze dążenie do sprawienia, żeby ludzie czuli się wolni we własnym kraju, żeby czuli się obywatelami. Dlatego rozumiemy potrzebę wprowadzenia tego programu, ale nie możemy się zgodzić na taki jego kształt, bo [...] nie da to żadnych efektów.

Debacie nad programem „Rodzina 500 plus” towarzyszyła szeroka diagnoza sytuacji demograficznej. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Elżbieta Rafalska, prezentując najważniejsze założenia ustawy, zwróciła uwagę:

Demografia może stać się jedną z podstawowych barier rozwoju. Polska, jeśli nie zatroszczy się o kondycję ludnościową, nie dogoni krajów Unii Europejskiej pod względem zamożności. Na szczęście, mimo dramatycznej sytuacji demograficznej, możemy przełamać ten impas. [...] Rywalizujemy z krajami Unii Europejskiej o ludzi. Tam wysokie zasiłki są niemal normą. [...] Wprowadzając u nas takie świadczenie, spodziewamy się mniejszej emigracji młodych ludzi [...].

Wielokrotnie w trakcie debaty nad programem „Rodzina 500 plus” odwoływano się do sytuacji demograficznej w UE oraz do wzorców z innych państw. Posłowie

wskazywali przykłady skutecznej i efektywnej polityki prorodzinnej we Francji, w Irlandii, Niemczech, Wielkiej Brytanii, krajach skandynawskich oraz na Węgrzech. Argumentu o hojności systemów w krajach Unii używali zarówno oponenti, jak i zwolennicy postulowanego przez rząd świadczenia. Opozycja nie podważała idei wspierania finansowego rodzin, zarzuty dotyczyły przede wszystkim zapisów związanych z przyznawaniem świadczenia od drugiego dziecka i wprowadzeniem progu dochodowego przy pierwszym dziecku oraz źródeł finansowania projektu. Kwestionowano też podstawową przesłankę, zgodnie z którą jeden instrument w postaci świadczenia dla rodzin miał przełożyć się na wzrost wskaźnika dzietności. W odpowiedzi na zarzuty opozycji minister Rafalska wskazywała:

Chcemy budować szeroką, horyzontalną politykę demograficzną. Wychodzimy z założenia, że po pierwsze, oplaca się to nam jako wspólnocie, po drugie, nie jesteśmy skazani na dryf w tej materii. [...] Doświadczenia tych krajów, które osiągnęły sukces w ucieczce przed demograficzną porażką, a także nasze własne uczą, że po pierwsze, nie ma jednej cudownej recepty na naprawę sytuacji, musi być zestaw narzędzi, po drugie, działania w tym zakresie muszą być specyficzne dla danego kraju. [...] Plan działań demograficznych powinien stać się jedną z głównych osi działania polityk państwa.

Władysław Kosiniak-Kamysz, były minister ds. zabezpieczenia społecznego, jako jedyny w trakcie debaty nad programem polityki prorodzinnej wskazał na konieczność realizacji polityki rodzinnej na podstawie przebiegu życia, włączając tym samym do dyskusji wątki dotyczące polityki wobec osób starszych:

Polityka rodzinna nie może opierać się na jednym programie. Musi składać się z wielu działań – od urodzenia przez wychowanie dziecka, pójście do szkoły, aktywność zawodową, wejście na rynek pracy po politykę senioralną. Nie da się zbudować dobrej polityki rodzinnej w oparciu o jeden, choćby nawet najbogatszy, program. [...] Wróćmy też do dyskusji o polityce senioralnej, bo [...] bardzo wielkim wyzwaniem dla Polski, uwzględniając te zmiany demograficzne, które następują, jest opieka nad osobami starszymi.

Politycy PiS, przedstawiając wizję polityki prorodzinnej, odwoływali się też do braku działań i małej skuteczności podejmowanych rozwiązań po 1989 roku:

po raz pierwszy w dziejach Polski wprowadzamy ten program, mimo że od 20 lat poziom urodzeń w Polsce nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. [...] sytuacja demograficzna jest politycznie i ideologicznie całkowicie neutralna, ale skutki trwającego w Polsce od ponad 20 lat kryzysu demograficznego dotyczą nas wszystkich.

Pomimo wielu różnych stanowisk posłów opozycji negujących zasadność pewnych elementów programu „Rodzina 500 plus” i krytykujących część socjalną projektu można zaobserwować pronatalistyczne podejście i chęć zwiększania populacji w Polsce. Debata w trakcie trzech posiedzeń sejmu nad ustawą o wspieraniu państwa w wychowywaniu dzieci wyraźnie pokazuje wysoki stopień świadomości wyzwań, jakie czekają Polskę w związku z trudną sytuacją demograficzną. Analiza treści

wypowiedzi ponad 100 posłów dowodzi, że politycy byli zgodni co do stosowania różnego instrumentarium w polityce demograficznej, jednocześnie prowadzili spór polityczny odnośnie do kwestii szczegółowych (m.in. dotyczących katalogu podmiotowego i kwestii technicznych). Poseł Andrzej Maciejewski z Ruchu Kukiz'15 trafnie podsumował debatę nad proponowanym rozwiązaniem prorodzinnym:

Diagnoza z każdej strony jest słuszna, bo wszyscy mówimy o kryzysie demograficznym, a na to nie ma rozwiązań zero-jedynkowych. Jak dobrze wiemy, to nie jest kryzys tylko w Polsce, ale i w całej Europie [...]. Prawda jest taka, że niezależnie od tego, czy mamy bogate rodziny, duże dochody, kwoty wolne od podatku wyższe czy niższe, kryzys demograficzny istnieje i trwa. I to nie jest problem jednego roku, tylko lat i dekad. [...] Musimy wypracować długofalowy, zdywersyfikowany plan rozwoju prorodzinnych działań, wspierania naszych obywateli, by nie było tego problemu, że za parę lat zobaczymy białą plamę, że będzie pytanie i odpowiedź: tu była kiedyś Polska.

W trakcie debaty posłowie skrajnej prawicy (reprezentujący ugrupowanie Kukiz'15) wskazywali na zagrożenia wynikające z przyjmowania imigrantów jako instrumentu polityki demograficznej. Odwoływali się oni do argumentów związanych z napływem cudzoziemców jako zagrożeniem dla tożsamości kulturowej państw przyjmujących. Jeden z posłów podczas dyskusji na temat planowanego świadczenia zauważył:

a przy okazji miejcie świadomość, że ten projekt dziwnym trafem będzie też dopłacał, opłacał, będzie płacił na rzecz imigrantów. Czy naprawdę chcecie fali imigrantów w Polsce – fali nielegalnych imigrantów socjalnych, tak jak w innych krajach?

Minister Elżbieta Rafalska zwróciła uwagę też na przykłady dobrych praktyk, związanych z realizacją prorodzinnej polityki przez samorządy. Przywołała przykład Szczecina i Nysy (województwo polskie):

chciałam wyrazić uznanie dla tego samorządu [Nysy] i wszystkich samorządów w Polsce, które realizują własną politykę rodzinną, proponują rozwiązania prorodzinne, przyjazne polskim rodzinom, pamiętają i dbają o polskie rodziny. [...] deklaracja samorządu jest następująca: wejdzie w życie nasza ustawa, ustawa o świadczeniach wychowawczych, ona nie zastąpi tego, co zaproponowano w Nysie. Myślę, że to dobre praktyki, praktyki, które trzeba promować i pokazywać w Polsce.

Tym samym została podkreślona rola oddolnych (samorządowych) inicjatyw, które mogą być wzorem dla rozwiązań na poziomie rządowym.

Ostatecznie projekt programu „Rodzina 500 plus” został przyjęty w sejmie. Przeciwno jego wprowadzeniu głosowało jedynie 43 posłów, większość posłów opozycji wstrzymała się od głosu.

W lutym 2017 roku Rada Ministrów przyjęła „Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, czyli najważniejszy dokument rządowy zawierający średniookresową strategię rozwoju (do 2030 roku). Spośród dotychczasowych dokumentów rządowych „Strategia...” zawiera najszerszą diagnozę sytuacji demograficznej, jej wpływu na

rozwój społeczno-gospodarczy Polski oraz listę potencjalnych instrumentów. Wyraźnie wskazano na wielowymiarowe konsekwencje, do których będzie prowadził ujemny przyrost naturalny i zmiany w strukturze wieku populacji:

oznacza to znaczny wzrost obciążenia demograficznego, co grozi zwiększeniem obciążeń fiskalnych ponoszonych przez osoby pracujące oraz ogranicza możliwości inwestycyjne i rozwojowe kraju [...]. Mniejsza liczba osób młodych może ponadto wpłynąć na poziom kreatywności społeczeństwa, a więc i na innowacyjność gospodarki. [...] Kraje o starzejących się społeczeństwach będą musiały podjąć wysiłki na rzecz utrzymania poziomu życia obywateli, rozwoju nowych typów usług, a także zapewnienia ciągłości systemów zabezpieczenia społecznego i stabilności finansów publicznych.

W dokumencie pojawia się pojęcie „pułapka demograficzna”, która odnosi się do konieczności poszukiwania skutecznych rozwiązań z zakresu polityki demograficznej. Rząd PiS proponuje też „rozwój świadomy demograficznie”, polegający na:

ukierunkowaniu interwencji w ramach poszczególnych polityk publicznych, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, by uwzględniały one występujące trendy demograficzne. Z jednej strony, będzie to przygotowywanie nowych instrumentów, które pozwolą na łagodzenie negatywnych zmian demograficznych, jak np. aktywna polityka prorodzinna czy selektywna polityka migracyjna.

W „Strategii...” znalazły się też zapisy sygnalizujące pracę rządu nad zbudowaniem spójnego systemu opieki długoterminowej dla osób starszych. Wskazano, że:

zostaną dokonane zmiany w systemie opieki zdrowotnej. Powinny one przyczynić się do dłuższej aktywności zawodowej Polaków i Polek, poprawienia jakości i dostępu do usług oraz lepszego dopasowania opieki do zmieniających się trendów demograficznych.

Oprócz wyzwań związanych ze starzejącym się społeczeństwem, wzrostem nakładów na „długotrwałą opiekę nad osobami w zaawansowanym wieku” i ograniczeniem środków na inwestycje podkreślono, że „równocześnie otwierają one perspektywy rozwoju sektora usług opiekuńczych, technologii dostosowanych do użytkowników i zastosowania inteligentnych maszyn”. Autorzy dokumentu dostrzegają jednocześnie możliwości wynikającej z rozwoju tzw. srebrnej gospodarki.

Należy podkreślić, że w cytowanym dokumencie wskazywano na potrzebę efektywnego zarządzania przepływami migracyjnymi. Podkreślono wprost, że imigracja, obok polityki prorodzinnej, jest jednym z instrumentów służących niwelowaniu deficytów pracowników na rynku pracy:

Już dziś w niektórych dziedzinach obserwowany jest niedostatek wykwalifikowanej kadry, co powoduje wzrost znaczenia procesów migracyjnych i konieczność przygotowania efektywnej strategii zarządzania przepływami kapitału ludzkiego.

Jednocześnie wskazywano na potrzebę selektywnej polityki migracyjnej, odwołując się do doświadczeń „niektórych krajów europejskich” i dodając, że:

koszty rozwiązywania problemów demograficznych i potrzeb rynku pracy poprzez wyłącznie imigrację grup ludności odrębnej religijnie i kulturowo mogą w dalszej perspektywie przewyższać potencjalne zyski i zagrozić spójności struktur społecznych. Konieczna jest zatem nowa polityka migracyjna kraju, skutecznie łącząca wszystkie powyższe aspekty migracji i przewidująca ich konsekwencje.

W „Strategii...”, podobnie jak w dokumencie „Polska 2030” przygotowanym za czasów rządu D. Tuska, wskazano wiele działań z zakresu polityki migracyjnej, która ma stanowić ważny obszar polityki demograficznej. Określono działania skierowane do cudzoziemców, uwzględniając jednocześnie ich integrację, oraz do społeczeństwa polskiego (informowanie i edukowanie). Wizja liberalnej polityki migracyjnej, odpowiadającej wyzwaniom demograficznym, nie znalazła kontynuacji w exposé kolejnego premiera – Mateusza Morawieckiego, który zastąpił Beatę Szydło w grudniu 2017 roku. Nowy premier wskazywał jedynie na konieczność pobudzania migracji powrotnych Polaków: „Celem naszego rządu będzie więc zachęcenie do powrotu do Ojczyzny jak największej liczby Polaków, zarówno z Kazachstanu, jak i z Londynu”. Jednocześnie nie odniósł się w żadnym punkcie bezpośrednio do sytuacji demograficznej, starzejącego się społeczeństwa czy niskiej dzietności. Głównym punktem odniesienia zapowiedzi programu rządu PiS była rodzina i polityka

wspierania polskich rodzin. Rozwój i sprawy społeczne to jedno i to samo. Kwitnąca gospodarka jest warunkiem prowadzenia szczodrej polityki społecznej. Tak jak teraz. Dlatego będziemy kontynuowali nasze programy społeczne, co więcej, będziemy je wzmacniali i rozwijali.

Sporo miejsca premier Morawiecki poświęcił sprawom osób starszych i emerytów, jednocześnie zwracając uwagę na nowe sfery życia osób starszych. Zapowiadany program „Przyjazna Polska”, skierowany do osób z różnymi niepełnosprawnościami, a którego celem ma być usuwanie wszelkich barier architektonicznych i prawnych utrudniających pełną integrację ze społeczeństwem. Wskazując jednocześnie, że miarą dojrzałości państwa jest to, jak traktuje i opiekuje się słabszymi grupami, dodał:

Chciałbym, żeby wyjście do sklepu starszej osoby nie było wyprawą czy biegiem na 3000 metrów z przeszkodami. [...] Młodzi ludzie będą wprawdzie szybciej, ale to starsi lepiej znają drogę. Szacunek dla starszych pomoże w pełni czerpać z doświadczenia i włączać ich życie codzienne.

3.8. Najważniejsze momenty w procesie upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa w Polsce

Przedstawiona powyżej analiza dyskursu politycznego wskazuje, że proces upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce jest procesem wieloetapowym i trudno uznać go za zakończony. Na podstawie debaty politycznej toczony na temat sytuacji demograficznej w Polsce w okresach kampanii wyborczej, deklaracji politycznych najważniejszych decydentów politycznych (premierów i prezydentów)

oraz dokumentów rządowych pod kątem obecności w nich odniesień do starzejącego się społeczeństwa, osób starszych i procesów migracyjnych, można wyróżnić kilka ważnych momentów w procesie upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa w Polsce. Ich wybór ma charakter autorski. Istotne dla ich wyboru było nowatorstwo (odnoszenie się do danego zagadnienia w sposób kompleksowy po raz pierwszy po 1991 roku), natężenie debaty politycznej (liczba wystąpień polityków, szczegółowość dokumentów, w których omawiano daną kwestię itp.) oraz obecność zagadnień związanych ze starzeniem się społeczeństwa w kampanii wyborczej.

Wyżej wymienione tematy nie były obecne w debacie politycznej aż do połowy lat 90. Starzenie się społeczeństwa i sytuacja osób starszych pojawiała się jako problem polityczny w kontekście potrzeby reformowania systemu ubezpieczeń społecznych. Paradoksalnie, pomimo świadomości znaczenia grupy osób starszych dla kondycji finansów publicznych, decydenci nie łączyli wcześniej tej problematyki z negatywnym bilansem demograficznym. Po raz pierwszy temat starzenia się polskiego społeczeństwa został dostrzeżony i potraktowany jako ważne wyzwanie wymagające reakcji politycznej w dokumencie strategicznym „Strategia dla Polski” autorstwa Grzegorza Kołodki w 1994 oraz w exposé Włodzimierza Cimoszewicza wygłoszonym dwa lata później. Wydarzenia te miały jedynie charakter deklaracyjny, nie zainicjowały szerszej debaty politycznej dotyczącej sytuacji demograficznej w Polsce, nie przyniosły też konkretnych rozwiązań politycznych (wyjątkiem było powołanie pełnomocnika ds. reformy systemów zabezpieczenia społecznego). W czasie kolejnej kampanii wyborczej, odbywającej się w 1997 roku, problem osób starszych i opieki nad nimi pojawił się po raz pierwszy w programach partii politycznych, przede wszystkim partii prawicowych. Wskazywano na rodzinę jako tradycyjne i główne miejsce opieki nad osobami starszymi, pomijano zaś rolę państwa jako instytucji świadczącej usługi opiekuńcze. W tym samym roku Jerzy Buzek, który stanął na czele kolejnego rządu, w swoim exposé odniósł się do konieczności reformy systemu emerytalnego, powołując się na rosnącą liczbę osób starszych.

Kolejny ważny moment w procesie upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa, który należy wskazać, to połowa pierwszej dekady XXI wieku. Kampania wyborcza w 2005 i 2007 roku oraz exposé Kazimierza Marcinkiewicza (2005 rok) potwierdziły, że zagadnienia kryzysu demograficznego oraz konsekwencji starzenia się populacji na stałe zagościły w dokumentach programowych partii, przemówieniach kandydatów na premiera oraz dokumentach rządowych. Wprowadzenie powszechnego dodatku finansowego z okazji urodzenia się dziecka (tzw. becikowego) jako instrumentu mającego na celu wsparcie rodziny i pośrednio wzrost dzietności było pierwszym tego rodzaju rozwiązaniem przyjętym w Polsce.

W czasie wyborów 2007 i 2011 roku w programach partii politycznych pojawił się, pomijany dotychczas, temat aktywizacji seniorów oraz emigracji w kontekście zmian demograficznych zachodzących w Polsce. Jednak zagadnienia te nie były pierwszoplanowym wątkiem w kampanii wyborczej, stanowiły jedynie tło i pełniły funkcję

tematów drugorzędnych. W 2011 roku można zauważyć zwrot w kierunku odejścia od rodziny jako głównego i najważniejszego gwaranta usług opiekuńczych dla osób starszych, zaczęto podkreślać ważny udział państwa jako instytucji odpowiedzialnej za system pomocy i usług opiekuńczych adresowanych do osób starszych.

Najważniejsze momenty (kamienie milowe) procesu upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce:

- Program „Strategia dla Polski” Grzegorza Kołodki (1994)
- Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (działania Andrzeja Bączkowskiego i Jerzego Hausnera; 1996–1997)
- Rząd Jerzego Buzka (1997–2001)
- Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (2005–2006)
- Kampania wyborcza 2007 roku
- Pierwszy i drugi rząd Donalda Tuska, w tym szczególnie debata wokół ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (2012; zrównanie i podwyższenie wieku emerytalnego) oraz debata wokół ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (2013)
- Debata wokół wprowadzenia „Programu Rodzina 500 plus” (2016)

Kolejnym ważnym okresem w procesie upolitycznienia stały się lata drugiego rządu Donalda Tuska. Debata wokół zmian w OFE stała się polem (ograniczonego) sporu politycznego, a najważniejszym momentem stał się konflikt wokół wprowadzenia ustawy podwyższającej i zrównującej wiek emerytalny. Kwestia ta nie tylko spolaryzowała partie polityczne, ale też odbiła się szerokim echem w mediach i w debacie publicznej. Można ten moment opisać jako charakteryzujący się wysokim stopniem upolitycznienia (zob. tabela 2 w rozdziale 1). Ostatnim okresem wartym podkreślenia jest debata dotycząca wprowadzenia „Programu Rodzina 500 plus”, który sam w sobie był również ważnym momentem w procesie upolitycznienia – deklarowanym celem jego wprowadzenia było wsparcie rodziny decydującej się na dzieci i tym samym wpływ na podwyższenie wskaźnika dzietności.

Na podstawie przeprowadzonych analiz sformułowaliśmy listę liczących się momentów (kamieni milowych) procesu upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce. Lista ta będzie również podstawą analiz przedstawionych w kolejnych rozdziałach, poświęconych dyskursowi medialnemu (rozdział 4) oraz opinii ekspertów i polityków dotyczących przebiegu tego procesu (rozdział 5). Proces upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa charakteryzuje się zmienną dynamiką i gradacją. Trzy najważniejsze z zaproponowanej listy przełomowych momentów zasługują na wyróżnienie, można je określić mianem „wyzów” w procesie upolitycznienia: rząd Jerzego Buzka, rząd Kazimierza Marcinkiewicza oraz debata wokół ustawy zmieniającej i zrównującej wiek emerytalny. W ich trakcie wyróżnione w modelu wskaźniki (zob. rozdział 1): stopień polaryzacji (rywalizacji partii politycznych), stopień zainteresowania podmiotów niepolitycznych (m.in. mediów czy

instytucji eksperckich) oraz zakres zaangażowania administracji (rządowej i samorządowej) zostały spełnione w największym stopniu.

W czasie ostatniego ćwierćwiecza można dostrzec rosnącą świadomość polityków co do przyczyn pojawiających się problemów i wyzwań natury demograficznej, a także związków przyczynowo-skutkowych między sytuacją demograficzną, kondycją gospodarki oraz procesami migracyjnymi. W uzasadnieniu wprowadzanych rozwiązań i instrumentów politycznych kolejni premierzy używają argumentów mających swoje źródło w pesymistycznych prognozach demograficznych oraz odwołują się do hasła solidarności społecznej i międzypokoleniowej.

W deklaracjach politycznych żadnego z rządów po 1991 roku nie pojawia się spójna wizja polityki demograficznej, która byłaby próbą odpowiedzi na zachodzące procesy. Kolejni premierzy i rządy wskazywały priorytety w postaci rodziny i osób starszych oraz formułowały określony pakiet działań do nich skierowanych. Szczególnie w okresie po 2007 roku polityka rodzinna oraz skierowana do osób starszych, które w założeniu mają przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom procesów demograficznych, zaczęły zajmować coraz więcej miejsca w programach partii i rządów, poszerzając zakres działań w obrębie polityki demograficznej. Dopiero w 2015 roku w programach partii politycznych miało miejsce bezpośrednie odwołanie się do kryzysu demograficznego jako zagrożenia dla rozwoju kraju i jego przyszłości. Warto też zwrócić uwagę, że problematyka dotycząca sytuacji demograficznej towarzyszyła na początku omawianego okresu głównie tematyce związanej z sytuacją emerytów w Polsce oraz pilną potrzebą reformy systemu zabezpieczeń społecznych, dopiero później pojawiła się w kontekście polityki rynku pracy, rodzinnej, zdrowotnej czy migracyjnej. Równocześnie można dostrzec pojawiające się, zwłaszcza w debacie parlamentarnej, odwołania do retoryki charakterystycznej dla tzw. demografii apokaliptycznej. Szczególnie politycy partii opozycyjnych używali określeń obrazujących skalę wyzwań wynikających ze starzenia się ludności w Polsce.

Rozdział 4

Analiza dyskursu medialnego wokół problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce

Upolitycznienie procesów demograficznych, jak dowiedliśmy w rozdziale 1, następuje głównie w wyniku uznania przez polityków danej kwestii za ważną oraz za pole negocjacji/konfliktu z innymi aktorami procesów politycznych. Istotną rolę w upolitycznieniu danego problemu odgrywają media, które pełnią funkcję transmitera decyzji politycznych do społeczeństwa. Jednocześnie mają potencjał do rozpoczęcia procesu politycznego poprzez publikowanie treści, które budząc zainteresowanie społeczeństwa, stają się tematem debat publicznych i politycznych, co również jest niezbędnym elementem w procesie upolitycznienia. Media odgrywają zatem kilka ról. Wśród nich do ważniejszych należą: stymulowanie dyskusji na temat danego problemu, relacjonowanie oraz komentowanie przebiegu debat publicznych i politycznych, a także ocenianie ich wyniku (Nowak 2014: 188–195).

Do zrozumienia przebiegu procesu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce istotna jest analiza dyskursu medialnego toczącego się po 1997 roku, czyli od momentu, który został zidentyfikowany na podstawie analizy dyskursu politycznego jako początek dyskusji na temat starzenia się społeczeństwa w Polsce (zob. rozdział 4). Celem niniejszego rozdziału jest odpowiedź na pytanie o rolę mediów w procesie upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa oraz oddanie klimatu i treści debaty medialnej na ten temat. Z założenia media powinny cechować się obiektywizmem, być zasadniczo odporne na naciski decydentów politycznych oraz pozostawać niezależnym i rzetelnym źródłem informacji oraz stymulatorem bezstronnej debaty publicznej. W praktyce jednak media rzadko są w stanie nie ulegać mniejszym lub większym wpływom politycznym, a prezentowane w nich treści odzwierciedlają argumentację głównych aktorów politycznych, która też jest wartościowym źródłem informacji w analizie procesu upolitycznienia.

4.1. Rola mediów w procesie upolitycznienia starzenia się społeczeństwa

W literaturze przedmiotu jest podkreślana rola mediów w postrzeganiu danych zjawisk społecznych przez opinię publiczną jako mających zdolność do tworzenia i przekształcania rzeczywistości (Dziadzia 2007; Luhmann 2009) oraz tworzenia lub podtrzymywania funkcjonujących w społeczeństwie wizji rzeczywistości społecznej, w tym też stereotypów i uprzedzeń (Adoni i Mane 1984). Należy podkreślić, że choć wraz z rozwojem techniki typ i rodzaj mediów uległ zmianie, to ich wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa pozostaje znaczący. Na przykład wiele mediów traktuje obecność w sieci jako równoległą platformę komunikacji z odbiorcami, korzystając z portali społecznościowych jako nowego i efektywnego narzędzia propagowania wiedzy lub też całkowicie przenosi się do Internetu. Równocześnie politycy stają się nadawcami komunikatów za pośrednictwem nowoczesnych komunikatorów (Facebook, Twitter), które pozwalają na bieżące komentowanie rzeczywistości, wpływając na inicjowanie oraz podtrzymywanie dyskusji na dany temat (Maj 2017).

Dynamicznie zmieniająca się struktura populacji oraz działania z zakresu polityki demograficznej coraz częściej pojawiają się w dyskursie medialnym w Polsce (zob. m.in. Miś 2003; Strzelecki, Potrykowska 2012: 431–454; Krzyżowski i in. 2014) oraz w innych krajach europejskich (Teitelbaum 2004; Rodan i in. 2014). Dotychczasowe analizy dowodzą, że szczególnym zainteresowaniem medialnym cieszą się zagadnienia związane z polityką emerytalną i sytuacją materialną osób starszych. Media odgrywają szczególną rolę w kształtowaniu opinii publicznej na temat postaw społeczeństwa wobec rozwiązań emerytalnych. Dyskurs, który toczy się w mediach, może też wpływać na postawy decydentów politycznych wobec poszczególnych kierunków działań na rzecz osób starszych (Wilson 1991).

W Polsce media były i są szeroko wykorzystywane w dyskusji na temat zachodzących procesów demograficznych. W niektórych przypadkach stały się jednak bezrefleksyjnym przekąźnikiem informacji i promocji rozwiązań proponowanych przez przedstawicieli różnych stron sceny politycznej. Szczególnie widoczne było to w trakcie wprowadzania reformy systemu ubezpieczeń społecznych w drugiej połowie lat 90. XX wieku. Przeprowadzone wówczas zorganizowane akcje medialne były wymierzone przeciw repartycyjnemu systemowi ubezpieczeń społecznych w Polsce. Rolę debaty publicznej nad kształtem i potencjalnymi skutkami reformy emerytalnej przejęły spoty reklamowe, w których promowano bogactwo wśród emerytów, mające być efektem działalności otwartych funduszy emerytalnych (Hrynkiewicz 2014: 27). Badania Agnieszki Chłoń-Domińczak i Marka Mory (2003: 131–155) potwierdziły silny wpływ działań decydentów politycznych na dyskurs publiczny dotyczący przyszłości systemu ubezpieczeń społecznych.

Na progu XXI wieku dyskurs publiczny został zdominowany przez perspektywę paniki demograficznej, która odzwierciedlała stan zaniepokojenia polityków

intensyfikacją zmian demograficznych (Palska 2004; Szatur-Jaworska 2016). Kumulacja procesów demograficznych, zwłaszcza drastycznie spadającej liczby urodzeń i jednoczesny wzrost populacji osób starszych, jest mocnym argumentem w dyskusjach na temat tzw. demografii apokaliptycznej. Koncepcja ta bazuje na założeniach, że starzenie się społeczeństwa niesie za sobą wiele negatywnych konsekwencji:

1. homogenizację zbiorowości seniorów;
2. „obwinianie” osób starszych za występujące problemy społeczno-gospodarcze;
3. postrzeganie procesu starzenia się w kategoriach problemu społecznego;
4. rozbudzanie konfliktów międzypokoleniowych na bazie dyskusji o międzypokoleniowej (nie)sprawiedliwości i (nie)równości;
5. bezwzględne i stałe łączenie procesu starzenia się z polityką społeczną (za Szukalski 2006: 6).

Szczególnie w pierwszej dekadzie XXI wieku pojawiło się wiele tekstów prasowych, w których stosowano środki stylistyczne mające w sposób dosadny zobrazować postępujący proces starzenia się społeczeństwa (Szatur-Jaworska 2014). Również w telewizji publicznej pojawiają się przykłady nadinterpretacji procesów demograficznych i ich konsekwencji dla funkcjonowania społeczeństw. Jednym z bardziej zauważalnych przykładów był film dokumentalny, wyemitowany w BBC2 w 2004 roku, w którym zobrazowano „wojnę pokoleń”, jaka może pojawić się w Wielkiej Brytanii już w 2024 roku. Film opowiada o buncie osób młodych przeciwko wprowadzanym podwyżkom podatków na rzecz osób starszych, o rozpadających się rodzinach oraz zaostrażającym się konflikcie międzypokoleniowym (Cunningham 2010: 276). To właśnie mediom przypisuje się znaczący udział w kształtowaniu negatywnego wizerunku starości i osób starszych. Do potocznego języka na stałe weszły takie określenia jak „srebrne tsunami” czy „bomba demograficzna”. Retoryka ta ma zaakcentować wyłącznie negatywne strony procesu starzenia się społeczeństwa, który prowadzi do problemów gospodarczych, kulturowych i społecznych. Jednocześnie pomija się pozytywną stronę zachodzących procesów demograficznych, choćby wydłużanie się oczekiwanego czasu życia, co jest wynikiem zarówno poprawy jakości zdrowia, jak i zmian w stylu życia.

4.2. Założenia i metodologia badania dyskursu medialnego

Ze względu na okres analizy (lata 1997–2016) zdecydowano się na wybór źródeł pisanych, tj. gazet codziennych oraz tygodników jako najbardziej reprezentatywnego medium dla analizy w długim okresie. Analizie poddano łącznie sześć periodyków: trzy tygodniki („Polityka”, „Gość Niedzielny” i „Newsweek”) oraz trzy dzienniki („Gazeta Wyborcza”, „Nasz Dziennik” i „Fakt”). Głównym kryterium wyboru była popularność tytułów (mierzona nakładem czasopism), reprezentowanie różnych orientacji światopoglądowych oraz ich opiniotwórczy charakter. Materiał źródłowy obejmował artykuły od 1997 roku, czyli od momentu uznanego za początek procesu

upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce. W przypadku niektórych periodyków przeprowadzenie pełnej analizy nie było możliwe, tygodnik „Newsweek” oraz dziennik „Fakt” zaczęły ukazywać się odpowiednio w 2001 i 2003 roku.

Artykuły poddawane szczegółowej analizie treści zostały zidentyfikowane poprzez uwzględnianie w nich stwierdzeń odnoszących się w różnych wersjach gramatycznych do zagadnienia demografii, polityki rodzinnej, sytuacji osób starszych czy starzenia się społeczeństwa (wyszukiwano w ich treści takie słowa jak demografia, problemy demograficzne, starzenie się, sytuacja osób starszych, emerytura, opieka). W analizie pominięto te artykuły, które, mimo że tematycznie dotyczyły wydarzenia związanego z demografią, ograniczały się do dostarczenia prostej informacji (tzw. notki prasowej) i nie zawierały żadnej opinii czy relacji z debaty, w której padały konkretne argumenty. Do szczegółowej analizy wybrane zostały ostatecznie te artykuły, które odwoływały się do zmian ludnościowych (przede wszystkim starzenia się społeczeństwa) lub wskazywały na przeszłość i przyszłość dokonujących się w Polsce procesów demograficznych oraz które ukazywały się w głównych drukowanych ogólnopolskich wydaniach (pominięto informatory, poradniki oraz dodatki regionalne lub okazjonalne). Szczególna uwaga została zwrócona na sposób przedstawiania udziału i zaangażowania polityków w rozwiązywanie problemów towarzyszących procesowi starzenia się społeczeństwa. Istotne były teksty, w których pojawiały się pogłębione analizy wzmocnione wypowiedziami czy wywiadami ekspertów lub praktyków. Liczba znaków nie miała znaczenia przy wyborze konkretnego artykułu.

Dobór artykułów do analizy miał dwustopniowy charakter. W pierwszej kolejności wyszukano (używając wyszukiwarki internetowej oraz papierowych wydań archiwalnych) wszystkie teksty, w których pojawiało się przynajmniej jedno ze słów-kluczy oraz te, które mieściły się w przedziale czasowym wybranego okresu. Do analizy były wybierane teksty, które mieściły się w przedziale dwóch tygodni przed i po dacie wydarzeń, które zostały zidentyfikowane jako istotne dla procesu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w okresie lat 1997–2016 (tabela 3). Poniższe zestawienie powstało na podstawie wyników analizy dyskursu politycznego (zob. rozdział 4), a szczególna uwaga została zwrócona też na dyskurs medialny wokół treści exposé premierów, którzy mieli największy wpływ na upolitycznienie starzenia się ludności w Polsce.

W wyniku przeprowadzonej analizy wstępnej zidentyfikowano 870 numerów dzienników oraz 180 wydań tygodników, w których wyodrębniono artykuły spełniające powyższe kryteria. Ostatecznie analizie treści poddano 105 artykułów w dziennikach oraz 49 w tygodnikach. Następnie wszystkie wyselekcjonowane teksty poddano krytycznej analizie treści. Polegała ona na zidentyfikowaniu tekstów, które pozwalałyby na weryfikację postawionych hipotez badawczych lub też były przydatne dla lepszego wyjaśnienia roli mediów w upolitycznieniu starzenia się społeczeństwa. Analiza była celowa (ekspercka) i polegała na dokładnym zapoznaniu się z tekstem oraz jego zakwalifikowaniu do dalszej analizy lub też odrzuceniu. W kolejnym etapie

Tabela 3. Najważniejsze momenty upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce (tzw. kamienie milowe) w analizie dyskursu prasowego

Wydarzenie	Data
Rząd Jerzego Buzka	1997–2001
Exposé Jerzego Buzka	10.11.1997
Uchwalenie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych	13.10.1998
Uchwalenie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	17.12.1998
Rząd Kazimierza Marcinkiewicza	2005–2006
Exposé Kazimierza Marcinkiewicza	10.11.2005
Uchwalenie świadczenia z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe)	29.12.2005
Rząd Donalda Tuska	2007–2011; 2011–2014
I Exposé Donalda Tuska	23.11.2007
II Exposé Donalda Tuska	12.10.2011
Uchwalenie zrównania i podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat	28.12.2012
„Nacjonalizacja” Otwartych Funduszy Emerytalnych	06.12.2013
Rząd Beaty Szydło	2015–2017
Exposé Beaty Szydło	18.11.2015
Uchwalenie programu „Rodzina 500 plus”	11.02.2016

Źródło: opracowanie własne.

wszystkie wyselekcjonowane teksty zostały poddane analizie wtórnej, mającej na celu wybranie wątków, które były najbardziej interesujące z punktu widzenia zakładanych celów badania. Ostatnim krokiem w analizie było wybranie cytatów, które w najlepszy sposób ilustrowały uzyskane wnioski. Przywołanie wyników zrealizowanych dotychczas badań pozwoli wskazać uniwersalność, niezależnie od okresu analizy czy wyboru czasopism, w sposobie prezentowania narracji, jaka towarzyszy przedstawianiu zjawisk demograficznych.

4.3. Dyskurs medialny a proces upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce – wyniki analizy

Przeprowadzona analiza artykułów prasowych, które ukazały się w latach 1997–2016, pozwoliła wskazać kilka charakterystycznych elementów dyskursu wokół szeroko pojętych zmian demograficznych w Polsce. Analiza tekstów opublikowanych dwa tygodnie przed i dwa tygodnie po wydarzeniu politycznym uznanym przez autorów za istotne w procesie tworzenia polityki wobec starzenia się społeczeństwa (kamienie milowe) dowodzi rosnącej roli prasy w informowaniu opinii publicznej na temat przyczyn, przebiegu i konsekwencji tego procesu demograficznego.

Wśród zagadnień poruszanych w sześciu tytułach prasowych dominowały zagadnienia odnoszące się do emerytur i reformy emerytalnej, procesów demograficznych, różnych przestrzeni funkcjonowania osób starszych oraz relacji rodzinnych i transferów opieki. Przyjęta metodologia, bazująca na analizie prasy w okresach towarzyszących tzw. kamieniom milowym, umożliwiła potwierdzenie wyników analiz prowadzonych przez innych badaczy. Do podobnych wniosków doszli Krzyżowski i in. (2014), którzy analizowali dyskurs prasowy w okresie styczeń 2011–czerwiec 2012 roku („Wprost”, „Polityka”, „Gość Niedzielny” i „Gazeta Wyborcza”) oraz Monika Wilińska i Elisabet Cedersund (2010), których analiza objęła treść czterech tygodników („Newsweek”, „Wprost”, „Polityka” i „Przełąd”) w latach 2003–2007.

Przy programowaniu analizy treści artykułów prasowych wzięliśmy również pod uwagę wnioski z badania przeprowadzonego przez E. Kulisz (2014). Stwierdziła ona, że w dziennikach oraz tygodnikach opinii od początku XXI wieku są obecne zagadnienia typowe dla dyskusji o starzejącym się społeczeństwie, i że w prasie zaczęły ukazywać się artykuły dotyczące tego problemu wcześniej, niż tworzono rządowe programy z zakresu polityki senioralnej. Osoby starsze często są opisywane w podobny, jednowymiarowy sposób. Badanie dyskursu medialnego w 2007 roku dowiodło, że osoby takie są przedstawiane z perspektywy ofiar, osób zachowujących się w sposób nieodpowiedni do swojego wieku, wymagających kontroli, wsparcia i pomocy. Istotne były również ustalenia poczynione przez Szatur-Jaworską (2017b) analizującą debatę publiczną i polityczną, jaka towarzyszyła w 2012 roku zmianom w ustawowym wieku emerytalnym. Zauważyła ona, że dyskurs medialny dotyczący demografii został zdominowany przez zagadnienia odnoszące się do nieuchronności wyzwań i zagrożeń wynikających z natężenia zjawiska niskiej dzietności czy wzrostu populacji osób w wieku poprodukcyjnym. Równocześnie zjawisko wydłużania się ludzkiego życia nie było postrzegane jako sukces współczesnej medycyny, przypisywano mu neutralny lub negatywny wydźwięk (ibidem).

Jeden z wniosków z badania, który okazał się spójny z wynikami innych autorów, dotyczy dominacji negatywnego obrazu populacji seniorów, przedstawianej jako rosnącą grupę świadczeniobiorców i obciążenie dla państwa, które musi pełnić podstawowe funkcje rodzin. Szczegółowej diagnozy tych wyzwań dokonano m.in. w artykule *Cywilizacja a starość*⁵⁷ w „Gościu Niedzielnym”, który ukazał się na początku listopada 1997 roku. Wskazywano na sytuację polskich emerytów, która będzie znacznie gorsza niż osób żyjących w krajach zachodnich. Równocześnie podkreślano nieuchronność procesów starzenia się społeczeństwa: „Ludziom młodym, którzy z zapamiętaniem budują ową cywilizację szczęścia i dobrobytu, wypada stale przypominać, że też się zestarzeją”. Proces ten pociągnie za sobą, jak wskazywał autor, dotkliwe i bolesne konsekwencje dla ludzi mniej sprawnych, osamotnionych i o niskich uposażeniach emerytalnych. Zauważono, że obecna sytuacja społeczno-ekonomiczna seniorów

⁵⁷ S. Tkocz, *Cywilizacja a starość*, „Gość Niedzielny”, 02.11.1997.

przekłada się na jeden z najwyższych wskaźników samobójstw wśród nich w porównaniu z innymi grupami wiekowymi.

W ciągu lat 1997–2016 zmieniała się konwencja postrzegania procesów demograficznych. W czasie uchwalania ustaw wprowadzających reformę emerytalną w 1998 roku, oprócz prognoz zapowiadających dynamiczny przyrost populacji osób w wieku emerytalnym zwracano uwagę na wyż demograficzny, który w owym okresie wchodził na rynek pracy. Wątek ten pojawił się w dwóch tekstach „Gazety Wyborczej”. Stosowana wówczas retoryka pozwalała zrozumieć istotę ówczesnej sytuacji i rysujących się problemów, jednak z pominięciem długookresowej perspektywy. Uwagę na ten problem zwrócił m.in. Leszek Balcerowicz, ówczesny wiceprezes Rady Ministrów i minister finansów⁵⁸.

Konsekwencje starzenia się społeczeństwa czy też szerszej – dynamicznie zachodzących procesów demograficznych – są rozpatrywane w kategoriach wyzwań i zagrożeń. Retoryka ta znajduje odzwierciedlenie na poziomie analizy tytułów prasowych. Tylko w jednym tekście w czasie analizowanego okresu zwrócono uwagę na korzyści i szanse wynikające ze zmian demograficznych, jakie następują na przełomie XX i XXI wieku. W artykule zatytułowanym *Nie potrzeba nam więcej dzieci. Dla ich dobra*⁵⁹, który ukazał się w „Gazecie Wyborczej” w przededniu uchwalenia ustawy wprowadzającej podwyższenie wieku emerytalnego, wskazano na potencjalne korzyści dla społeczeństwa z niskim współczynnikiem dzietności. Pośród kilku grup korzyści wskazano m.in. na

ułatwiony dostęp do dóbr, których nie można w prosty sposób wyprodukować. Dotyczy to na przykład dobrze usytuowanych mieszkań i atrakcyjnych działek budowlanych – z odpowiednią infrastrukturą, blisko centrów dużych miast. Podobnie jest z zatłoczeniem na polskich drogach. Obecnie liczba samochodów w naszym kraju systematycznie rośnie. Infrastruktura drogowa nie nadąża za tym przyrostem.

Wskazywano również na możliwość wzbogacenia się społeczeństwa, dodając, że dzieci więcej odziedziczą po swoich bliskich.

Tematyka związana ze starzeniem się społeczeństwa cieszyła się zainteresowaniem wszystkich czasopism. W czasie analizowanego okresu dostrzec można jednak stopniową ewolucję tematów, które włączano do agendy medialnej. Niezależnie od kontekstu wydarzenia politycznego, dyskurs prasowy zdominowany został przez problematykę funkcjonowania systemu emerytalnego oraz świadczeń dla rodzin z dziećmi. Szczegółowa analiza tego wątku zostanie przeprowadzona w dalszej części tekstu.

W trakcie selekcji materiałów prasowych uwaga została zwrócona na dyskurs toczący się wokół zagadnień opieki i wsparcia dla osób w sędziwym wieku. Pomysły tworzenia zrębów systemu opieki długoterminowej nad osobami starszymi pojawiły

⁵⁸ W. Kumór, L. Maleszka, *Proste jest piękne*, „Gazeta Wyborcza”, 23.10.1998.

⁵⁹ R. Jaros, P. Krajewski, *Nie potrzeba nam więcej dzieci. Dla ich dobra*, „Gazeta Wyborcza”, 20.12.2013.

się na agendzie politycznej stosunkowo późno. Przegląd prasy pozwolił stwierdzić, że pierwsze zagadnienia charakterystyczne dla zaawansowanej świadomości w tym zakresie pojawiły się w trakcie reformowania systemu emerytalnego pod koniec ubiegłego wieku. Na łamach jednego z artykułów, który ukazał się w „Polityce” w 1998 roku, zaobserwowano:

opieka nad ludźmi starymi – z każdym rokiem przybywać będzie w Polsce emerytów; potrzeba będzie coraz więcej geriatrów, ortopedów, fizykoterapeutów, neurologów, onkologów, kardiologów, alergologów, lekarzy domowych; poszukiwani będą zarządcy domów starców, klinik rehabilitacyjnych, specjaliści od obsługi sprzętu medycznego ze znajomością podstaw medycyny i informatyki (obsługa tomografów); doradcy dla przemysłów produkujących żywność i towary dla ludzi w podeszłym wieku⁶⁰.

Wydarzenia polityczne analizowane w niniejszym tekście nie przełożyły się natomiast na rozpoczęcie bardziej zaawansowanej dyskusji na temat postrzegania imigracji zarobkowej jako jednego z instrumentów polityki demograficznej. Inne badania potwierdzają jednak, że niezależnie od momentu przeprowadzania badań dyskurs na temat cudzoziemców zdominowany był przez wiele innych zagadnień i problemów. Aleksandra Grzymała-Kazłowska (2007: 83–84) wskazuje na pojawiający się na początku XXI wieku w polskiej prasie obraz przedstawiający imigrantów w kontekście starzejących się społeczeństw, ale jedynie w odniesieniu do państw zachodnich i potrzeby pozyskiwania w nich dodatkowych rąk do pracy. Badania Instytutu Polityki Społecznej UW potwierdzają, że imigranci w dyskursie publicznym są utożsamiani z problemami i wyzwaniem, dotyczącymi m.in. integracji czy procedur administracyjnych związanych ze statusem migracyjnym (Firlit-Fesnak, Łotocki 2014).

Pojawienie się pogłębionej dyskusji na temat imigracji zaobserwowano w momencie intensyfikacji procesów napływowych do Unii Europejskiej po 2014 roku oraz w czasie dyskusji politycznych wobec tych procesów, co przełożyło się na łączenie imigracji do Polski z sytuacją demograficzną. Co ciekawe, w przypadku Polski imigrację i kryzys migracyjny wskazywano jako częściowe remedium i szansę na rozwiązanie pojawiających się konsekwencji procesów demograficznych (odpływ Polaków i starzenie się zasobów pracy). Autorka jednego z tekstów zamieszczonych w „Gazecie Wyborczej” wskazuje:

Uważam, że zaskakujący skalą kryzys migracyjny powinien być rozpatrywany w kategoriach szansy – zwłaszcza w perspektywie długoterminowej – dla społeczeństwa przyjmującego imigrantów, pod kątem gospodarczym, demograficznym, społecznym i kulturowym. Dodaje także, że inną opcją jest zatrzymanie emigracji młodych i wzrost produktywności bardziej wyspecjalizowanych pracowników, ale tutaj prognozy również mówią o zwiększającej się liczbie wyjeżdżających z kraju⁶¹.

⁶⁰ J. Flankowska, A. Grużewska, J. Mojkowski, *Mózgi w zawody*, „Polityka”, 03.10.1998.

⁶¹ Ł. Jurczyszyn, *Polska nie tylko dla Polaków!*, „Gazeta Wyborcza”, 09.11.2015.

Szczególną rolę w dyskursie prasowym odgrywa język oraz używane określenia, potęgujące wydzwięk opisywanych problemów. W znacznej części tekstów dominowała retoryka charakterystyczna dla tzw. demografii apokaliptycznej. Zapaść, katastrofa, bomba czy tsunami demograficzne na stałe wpisały się w treść i tytuły artykułów publikowanych w dziennikach i tygodnikach opinii. W ciągu ostatnich lat można obserwować także używanie podobnych określeń wobec systemu ubezpieczeń społecznych czy systemu opieki zdrowotnej, wobec których najczęściej przywoływane są pesymistyczne scenariusze. Autorzy tekstów często stosowali tego typu zwroty do podkreślenia skali wyzwań w wymiarze makro. Pierwsze przykłady stosowania tej narracji można zauważyć już w trakcie debat, jakie toczyły się w czasie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Co ciekawe, w 1998 roku w jednym z artykułów w „Gazecie Wyborczej”⁶² użyto określenia bomba demograficzna dla zobrazowania zjawiska wchodzącego wyżu na rynek pracy. W późniejszym okresie, kiedy z debaty publicznej na dobre zniknął wątek wyżu demograficznego, perspektywę wyzwań demograficznych potęgowało m.in. przywoływanie głosów tzw. autorytetów, którzy wyrażali obawy o własną przyszłość „na stare lata” w Polsce. Przykładem jest wywiad z Jerzym Owsakiem, który wskazał wprost:

bardzo boję się starości w wydaniu polskim. Boję się niegodnej opieki, wyrzucenia poza system. [...] Okazuje się, że w 38-milionowym narodzie według optymistycznych danych mamy tylko 750 łóżek geriatrycznych! Dla 7 mln polskich seniorów przeznaczonych jest kilkanaście oddziałów w szpitalach. Przecież to kuriozum⁶³.

Podobny wydzwięk miała wypowiedź byłego prezesa GUS Bohdana Wyżnikiewicza, który również używał metafory katastrofy do oceny efektów sztandarowego projektu PiS:

Wszyscy z własnej kieszeni zapłacimy za tę katastrofę. Ekonomiczną, bo budżet tego nie wytrzyma, czeka nas scenariusz grecki. Demograficzną, bo mało kto zdecyduje się na dziecko z powodu 500 złotych⁶⁴.

W części tekstów dyskusje na temat wyzwań i problemów wynikających z procesów demograficznych zostały „wzmocnione” przez przyjęcie perspektywy osobistych doświadczeń polityków. W jednym z artykułów w „Gościu Niedzielnym” zwrócono uwagę na konsekwencje polityczne procesu starzenia się ludności, w tym polityków: „Nasi politycy mają przeciętnie po 50, 60 lat. W czasie ich młodości nie było tak dużej liczby ludzi starych, więc nie potrafią dostrzec realnego problemu”⁶⁵. W cytowanym fragmencie podkreślono zaawansowany wiek polityków, który nie przekłada się jednak

⁶² W. Staszewski, *Zalejemy Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 03.10.1998.

⁶³ A. Malinowska, *Kiedys nie będzie Owsiaaka, ale Orkiestra zostanie*, „Gazeta Wyborcza”, 07.01.2013.

⁶⁴ A. Szulc, *Państwo? Niech się goni*, „Newsweek”, 21.02.2016.

⁶⁵ B. Gruszka-Zych, *Co zrobić ze starością*, „Gość Niedzielnym”, 29.11.2007.

na świadomość konieczności działań wobec osób starszych. Obecna w powyższych tekstach perspektywa polityków świadczy zarówno o nieuchronności doświadczania procesów starzenia się, jak i przybliża polityków do społeczeństwa. W kilku artykułach wprost wskazano na sytuację rodzinną polityków w odniesieniu do proponowanych rozwiązań politycznych. Dodatkowym zabiegiem edytorskim jest załączanie rodzinnych fotografii polityków. Doskonałym przykładem jest artykuł⁶⁶ z dziennika „Fakt”, w którym ukazano postać Joanny Kluzik-Rostkowskiej, ówczesnej podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w kontekście debaty o świadczeniu becikowym. Przywołano fragment wypowiedzi, w której zaznaczyła: „Jestem w tej samej sytuacji, co miliony kobiet. Prowadzę dom, wychowuję dzieci i nie rezygnuję z pracy”. Namawiała ona wszystkie Polki do macierzyństwa: „Trzeba wydłużyć urlopy macierzyńskie, bo kontakt dziecka z matką jest bardzo ważny” i dodaje, że gdyby był wydłużony urlop macierzyński, to zdecydowałyby się na czwarte dziecko.

Inny przykład również pochodzi z dziennika „Fakt”. W artykule zatytułowanym *Mam 6 miliardów dla emerytów*⁶⁷ mowa jest o decyzji premiera Marcinkiewicza w sprawie pomocy emerytom. Wprost wskazano, że wpływ na tę decyzję mieli rodzice premiera, do artykułu załączono jego fotografię w towarzystwie rodziców.

Jak zostało wskazane wcześniej, media mogą odgrywać istotną rolę w upolitycznianiu problemu starzenia się ludności. Analiza gazet o największych nakładach dowodzi, że w przypadku polskiej rzeczywistości medialnej mieliśmy do czynienia z ich pośrednią rolą w tym zakresie. Oznacza to, że dziennikarze nie kreowali nowych tematów, jedynie komentowali i oceniali wydarzenia polityczne, jakie towarzyszyły ważnym momentom w trakcie upolityczniania zagadnienia demograficznej od połowy lat 90. Tygodniki opinii oraz dzienniki szczególną uwagę zwracały na te elementy, które prowadziły do konfliktu politycznego. Jednocześnie od początku XXI wieku można obserwować wzrost zainteresowania prasy tematami, które towarzyszą dyskusjom eksperckim na temat zmian demograficznych i ich konsekwencji. Media poprawnie identyfikują i opisują zachodzące zjawiska, równocześnie można obserwować oceny wobec działań politycznych, które zależą od ideologicznego profilu danej gazety.

Lektura wybranych artykułów dowiodła łączenia w dyskursie prasowym dotyczącym problemu starzenia się społeczeństwa perspektywy politycznej z ekspercką i popularyzatorską. Analiza tych tekstów umożliwia zaobserwowanie zjawiska polegającego na „przedłużeniu” debat politycznych, które były kontynuowane i podtrzymywane przez dziennikarzy na łamach prasy. Prezentowanie w artykułach wypowiedzi polityków, komentarze ekspertów czy złożone oceny dokonywane przez dziennikarzy wobec działań politycznych w zakresie polityki demograficznej potwierdzają istotną rolę mediów w procesie upolityczniania starzenia się społeczeństwa. Szczegółowa analiza wyselekcjonowanego materiału prasowego, który pojawił się w czasie wybranych istotnych

⁶⁶ *Pani minister od rodziny: Sprawię sobie czwarte dziecko*, „Fakt”, 06.01.2006.

⁶⁷ *Mam 6 miliardów dla emerytów*, „Fakt”, 09.01.2006.

okresów, pozwoliła wyodrębnić kilka szczegółowych sposobów ujmowania tematów, które były obecne w analizowanych artykułach. Należą do nich: rola państwa wobec procesu starzenia się społeczeństwa, krytyka i wsparcie dotychczasowej aktywności państwa w tej dziedzinie oraz rekomendacje przyszłych działań państwa. Analiza treści artykułów, które dotyczyły wyróżnionych tematów, zostanie zaprezentowana w dalszej części rozdziału. Szczególną uwagę zwrócono na wypowiedzi polityków oraz ekspertów-doradców komentujących działania poszczególnych partii i rządów.

4.4. Rola państwa wobec problemu starzejącego się społeczeństwa w opinii ekspertów

Oczekiwaną reakcją państwa na zmieniającą się sytuację demograficzną jest nie tylko wprowadzanie konkretnych rozwiązań prawno-politycznych odpowiadających na wyzwania obecne, ale również zapobieganie tzw. czarnym scenariuszom. Perspektywa ta towarzyszyła dyskusjom już w momencie wprowadzania reformy systemu emerytalnego oraz na kolejnych etapach tworzenia polityki wobec starzenia się społeczeństwa. Przykładowo, nawiązując do zapowiedzi linii programowej rządu Kazimierza Marcinkiewicza, w „Naszem Dzienniku” pojawił się tekst odnoszący się do wizji budowy IV RP pod rządami PiS, którego autor diagnozuje:

Polsce grozi zapaść demograficzna, która w ciągu kilkudziesięciu lat musiałaby doprowadzić do katastrofy państwa. Bez radykalnej polityki pronatalistycznej upadek ten da się wyliczyć co do jednego roku. Spojrzenie na tę kwestię w dłuższej perspektywie czasowej jest bardzo doniosłe i dobrze rokuje na przyszłość⁶⁸.

Artykuł odzwierciedla nadzieję autora, że państwo jest w stanie odgrywać zasadniczą rolę i efektywnie przeciwdziałać skutkom starzenia się społeczeństwa. W prasie jednocześnie jest widoczny sceptycyzm co do realnych możliwości oddziaływania państwa na procesy demograficzne. Negatywne podejście doskonale oddaje fragment wywiadu z Markiem Okólskim na łamach „Gazety Wyborczej”:

niektóre prognozy demograficzne mówią, że ludność Polski przekroczy 40 mln po roku 2010, ale równie możliwe jest, że za życia obecnego pokolenia do tego nie dojdzie, ba, liczba ludności może się nawet zmniejszyć. A państwo na te procesy będzie miało raczej niewielki wpływ, bo ustawami nie zmieni się procesów cywilizacyjnych. Demografia uwielbia słownictwo hydrograficzno-meteorologiczne: wyż, niż, fala, przybór. Z demografią jest trochę jak z powodzią: można ograniczać skutki wylewu, ale nie sposób powstrzymać przyboru rzeki⁶⁹.

Główny kierunek wyzwań, z jakimi zmagają się kolejne rządy, oscyluje wokół rosnącego deficytu finansów publicznych i równocześnie konieczności poszukiwania

⁶⁸ M. Ryba, *Nowy rząd i nowa Polska*, „Nasz Dziennik”, 16.11.2005.

⁶⁹ P. Wroński, *Mało nas? Mało?*, „Gazeta Wyborcza”, 04.12.1998.

dodatkowych środków, pozwalających na zachowanie stabilności gospodarczej. Na obszar ten wskazywano zarówno w prasie przychylniej partii rządzącej, jak i prezentującej większy sceptycyzm wobec jej poczynań. Na przykład w okresie dyskusji nad programem drugiego rządu Donalda Tuska w „Gościu Niedzielnym” ukazał się tekst o wymownym tytule *Tusku, musisz!*⁷⁰. Jego autor wskazuje na konieczność przeprowadzenia kolejnej reformy systemu emerytalnego:

Polski nie stać na trzydziestoparoletnich emerytów. [...] Dziura w budżecie wynika z wydawania miliardów na emerytury uprzywilejowanych grup, ale także ze zmniejszającej się liczby osób pracujących. Coraz mniej ludzi jest aktywnych zawodowo, a z drugiej strony postępy w medycynie powodują, że dzisiejsi emeryci żyją dłużej (i coraz dłużej pobierają emerytury).

Analiza treści artykułów pokazała, że rządzący muszą również liczyć się z krytyką mediów. Sytuacja taka zdarzyła się w czasie wprowadzania zmian w polityce emerytalnej. Na łamach „Gazety Wyborczej” miała miejsce krytyka działań podejmowanych przez koalicję PO-PSL. Dominowała narracja ukazująca potencjalne skutki tych działań dla budżetu państw. Wskazywano m.in. na wyzwania dla systemu rentowego spowodowane „ucieczką” osób w wieku okołoemerytalnym:

Podwyższenie wieku emerytalnego ma ulżyć choć częściowo budżetowi. Tyle że nie ulży. Ludzie nie będą dłużej pracować, zamiast tego wykorzystają furtkę i uciekną na rentę. Tym samym oszczędności z wydłużenia wieku emerytalnego będziemy przeznaczali na... system rentowy⁷¹.

W tym samym okresie, w innym artykule dotyczącym zmian w zakresie otwartych funduszy emerytalnych, zauważono zagrożenie dla poszukiwania środków przez kolejne rządy, które mogą kontynuować podobne działania do tych przeprowadzonych przez rząd Donalda Tuska:

ZUS musi nam oddać jakieś 2,2 bln zł – są to zobowiązania na przyszłość już dziś zaksięgowane na dyskach komputerów. Tych pieniędzy nie ma. A jeśli w przyszłości nie wystarczy ich w publicznej kasie, to któryś kolejny rząd i parlament znów znacjonalizują składki [...] czeka nas poważny kryzys demograficzny. Nasi młodzi obywatele wyjeżdżają i rodzą dzieci za granicą. Polska będzie się starzeć w błyskawicznym tempie. Nie jesteśmy Norwegią, która dzięki ropie naftowej ma setki miliardów dolarów zaskórniaków na przyszłe emerytury⁷².

Wiele artykułów zawierało ostrzeżenia pod adresem rządzących. Przykładowo Jacek Żakowski, opisując słabości polityki emerytalnej w Polsce, zauważa wiele wyzwań

⁷⁰ T. Rożek, *Tusku, musisz!*, „Gość Niedzielnym”, 20.10.2011.

⁷¹ L. Kostrzewski, P. Miączyński, *Idzie rentowe eldorado?*, „Gazeta Wyborcza”, 05.01.2013.

⁷² L. Kostrzewski, P. Miączyński, A. Popiołek, *O emerytury niech się martwią inni*, „Gazeta Wyborcza”, 07.12.2013.

związanych m.in. z niską stopą zastąpienia czy negatywną zmianą proporcji liczby osób pracujących przypadających na populację osób korzystających ze świadczeń emerytalnych. W jego opinii nieuwzględnienie tych czynników i niezaadresowanie tego problemu przełoży się na wynik wyborczy:

Zwłaszcza że niebawem właśnie emeryci starzejącego się wyżu demograficznego będą stanowili większość czynnego elektoratu. I demokratycznie upomną się o swoje. Żaden rząd im się nie oprze. Dołoży albo upadnie. A z czego dołoży?⁷³.

Rolą polityki w reakcji na wyzwania demograficzne jest, zdaniem mediów, edukowanie społeczeństwa i informowanie o konieczności wprowadzania proponowanych rozwiązań. Andrzej Wojtyna w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” wskazuje, że:

nie jest chyba aż tak trudno wytłumaczyć społeczeństwu, że czas życia wydłużył się i należy z tego względu dłużej pracować, tym bardziej że mamy problemy z finansami publicznymi i że diagnostyka medyczna jest bardziej nowoczesna, ale też droższa⁷⁴.

Wyraźnie apeluje w ten sposób do rządu o prowadzenie kampanii medialnych skierowanych do opinii publicznej, dotyczących proponowanych przez rząd zmian.

Ostatni istotny wątek pokazujący ryzyko polityczne związane z zachodzącymi procesami demograficznymi dotyczy służby zdrowia i systemu opieki długoterminowej dla osób starszych. Podobnie jak w dyskursie politycznym, również w analizowanych artykułach prasowych tematyka dotycząca systemu opieki nad osobami starszymi stanowi poboczne zagadnienie. Pojawiające się w analizowanym okresie teksty były utrzymane w podobnej narracji. W większości z nich zmiany społeczno-demograficzne nieuchronnie prowadzą do sytuacji, w której instytucje publiczne niejako zostają „zmuszone” do przejmowania funkcji opiekuńczej nad osobami starszymi. Jednocześnie podkreśla się brak zdecydowanych działań wśród rządzących w tym zakresie. Zbigniew Mikołajko w wywiadzie dla tygodnika „Newsweek” jasno stwierdził, że nie ma możliwości, aby państwo było w stanie odpowiedzieć na wszystkie potrzeby społeczne, co oznacza podejmowanie bardzo niepopularnych decyzji, np. zaspokajania części potrzeb ze środków prywatnych:

Chcemy państwa socjalnego? Proszę bardzo, ale to kosztuje. Podatki nie będą wynosić tak jak teraz 20 czy 30 proc., ale raczej 40 albo 50. Polskie władze nie mają odwagi, by powiedzieć to otwartym tekstem. Taką odwagę miał świętej pamięci prof. Andrzej Szczeklik, pisząc w ostatniej książce, że nie ma takiego państwa, które byłoby w stanie zapewnić supernowoczesną opiekę wszystkim obywatelom. Trzeba powiedzieć jasno: możemy opiekę zagwarantować w ograniczonym zakresie, a resztę pacjent musi pokryć sam⁷⁵.

⁷³ J. Żakowski, *Trzecia nóżka*, „Polityka”, 09.01.2013.

⁷⁴ P. Maciejewicz, *Nie stać nas na brak reform*, „Gazeta Wyborcza”, 17.10.2011.

⁷⁵ R. Kim, *Jestem starym dziadem*, „Newsweek”, 14.01.2013.

4.5. Krytyka działań państwa podejmowanych w odpowiedzi na starzejące się społeczeństwo

Szczegółowa analiza treści wybranych artykułów wskazuje, że niezależnie od momentu debaty w większości analizowanych tekstów odnoszących się do polityki państwa dominowała perspektywa krytyczna wobec podejmowanych działań w odpowiedzi na proces starzejącego się społeczeństwa. Politycy, partie polityczne oraz rządy były krytkowane za podejmowane działania, jak i za ich zaniechanie. Dostrzec można to już na poziomie analizy tytułów prasowych, z których ewidentnie wynika zarzucanie politykom współodpowiedzialności za trudną sytuację społeczną.

Dziennikarze wielokrotnie krytykują działania podejmowane przez kolejne rządy i zarzucają brak wsłuchiwanie się w głosy ekspertów, którzy ostrzegają przed konsekwencjami wprowadzanych rozwiązań politycznych⁷⁶. W części analizowanych tekstów pojawiła się narracja ogólnej bezsilności decydentów politycznych wobec wszystkich grup istotnych z perspektywy demograficznej. Komentując założenia rządu premiera Marcinkiewicza, autorka tekstu w „Polityce” zauważyła:

[...] brakuje pieniędzy na żłobki i przedszkola – becikowe ich nie zastąpi. Na pomoc nie mogą liczyć ludzie starzy, gdy wiek, a często także choroba czynią ich niezdolnymi do samodzielnego życia. A także młodzi, którzy próbują znaleźć pracę czy pierwsze mieszkanie. Trzeba zapytać, gdzie do diabła, są te pieniądze, które przeznaczamy na pomoc społeczną⁷⁷.

Ze szczególnie nieprzychylnymi komentarza spotkały się posunięcia polityczne koalicji PO-PSL w zakresie polityki emerytalnej. „Nacjonalizacja OFE” i brak dialogu społecznego przy podnoszeniu ustawowego wieku emerytalnego były negatywnie oceniane na łamach wszystkich analizowanych czasopism. W prasie pojawiły się określenia mówiące o „podskubywaniu” i „łupieniu” przez ministra finansów Funduszu Rezerwy Demograficznej⁷⁸. Tomasz Lis w tygodniku „Newsweek” zwracał uwagę na brak strategicznego działania w trakcie sprawowania rządów od lat 90.:

Wiemy, że mamy w Polsce kryzys demograficzny i że w związku z tym będzie się pogłębiał kryzys systemu emerytalnego. Jakiś pomysł na to, co z tym systemem zrobić? Żadnego. Zabieramy kasę z OFE, dziury w budżecie jakoś zakłajstrujemy. Kilkanaście lat temu słyszeliśmy, że państwo ma pomysł na całościowy system emerytalny. Ale państwo właśnie ten system rozwala. Co będzie dalej? Się zobaczy⁷⁹.

Na łamach „Naszego Dziennika” w jednym z tekstów dokonano nawet porównania działań rządu w sprawie OFE z eutanazją osób starszych. Autor stawia wiele zarzutów rządowi Donalda Tuska, dodając:

⁷⁶ L. Kostrzewski, P. Miączyński, *Matka niech zostanie w domu*, „Gazeta Wyborcza”, 28.01.2016.

⁷⁷ J. Solska, *Opiekunicza inaczej*, „Polityka”, 19.11.2005.

⁷⁸ W. Gadomski, *Jak zerwać ze status quo?*, „Gazeta Wyborcza”, 14.10.2011.

⁷⁹ T. Lis, *Się zobaczy, czyli o polskim braku strategii*, „Newsweek”, 09.12.2013.

działania w Polsce niestety nie sprzyjają naszej zasobności na emeryturze, a prowadzoną obecnie politykę można określić komunistycznym hasłem „Emeryci, popierajcie partię czynem – umierajcie przed terminem”⁸⁰.

Nieprzychylnie komentarze znalazły się również w „Gazecie Wyborczej”. W jednym z tekstów wskazano:

Szkoda, że rząd PO-PSL zniweczył poprzednie starania, by Polacy choć odrobinę troszczyli się o swoją przyszłą emeryturę. Dzięki przeświadczeniu, że w OFE są ich pieniądze, Polacy interesowali się swoimi przyszłymi emeryturami. To był krok naprzód. Bo zwykle ludzie nie myślą o tym, co ich czeka za dziesięć lat, a co dopiero za czterdzieści. Dzięki OFE im się zdarzało. Teraz nie dość, że częściej będą woleli wydać swoje oszczędności na nowy telewizor albo wakacje, to jeszcze stracili resztki zaufania do instytucji państwowych i bezpieczeństwa swoich pieniędzy⁸¹.

Komentując zapowiedzi wyborcze, na łamach prasy zarzucano politykom brak realizacji zapowiadanych zmian i reform. Jednym z takich tematów był system wsparcia opiekunów nieformalnych, który stał się przedmiotem analizy w tygodniku „Polityka”:

Na finiszu kampanii wyborczej lider PO Donald Tusk zapowiedział pensje dla ludzi zajmujących się całodobowo swoimi bliskimi oraz utworzenie narodowego programu senioralnego. Działania na rzecz ludzi starszych miałby koordynować minister ds. wykluczonych. Kolejne wyborcze gruszki na wierzbie? Podobne zapowiedzi władze powtarzają od lat i na tym się kończy⁸².

Krytyka działań podejmowanych przez rządzących dotyczyła niejednokrotnie ich adresatów. Wskazywano, że środki finansowe powinny być kierowane na działania dotyczące poprawy diety, a nie na potrzeby seniorów. Pośrednio taki wydzźwięk znalazł się m.in. w tekście opublikowanym na łamach „Gazety Wyborczej”, którego autorka wskazuje:

szkoda, że zamiast wydawać pieniądze na młodych, zdolnych do pracy emerytów, rząd PiS nie przeznaczy ich na tworzenie darmowych żłobków, na zapewnienie posiłków dla dzieci w szkołach i przedszkolach, także w czasie wakacji⁸³.

Podobna narracja znalazła się w artykule *Włochy wymierają*⁸⁴, w którym politykę „antyrodzinną” realizowaną we Włoszech utożsamiano ze zbyt wieloma działaniami na rzecz osób starszych. Przywołano dane dotyczące nakładów na rodziny (1,7% PKB) oraz na „starców i rencistów”, które wynosiły dziesięć razy więcej. Działania te, według cytowanego w artykule przewodniczącego włoskiego episkopatu, prowadzą do sytuacji, w której Włochy popełniają powolne demograficzne samobójstwo.

⁸⁰ C. Mech, *Emerytura dla nielicznych*, „Nasz Dziennik”, 14–15.12.2013.

⁸¹ A. Popiołek, *To nie wasze pieniądze*, „Gazeta Wyborcza”, 07.11.2015.

⁸² A. Sowa, *Lekarstwo na starość*, „Polityka”, 26.10.2011.

⁸³ D. Wielowieyska, *Najmniej przerażająca*, „Gazeta Wyborcza”, 19.11.2015.

⁸⁴ Ł. Sianożęcki, *Włochy wymierają*, „Nasz Dziennik”, 13.10.2011.

Jednym z zabiegów stosowanych w artykułach prasowych, mającym na celu zwiększenie prawdziwości przytaczanych tez, było zamieszczanie cytatów badaczy będących autorytetami w swojej dziedzinie. Jednocześnie był widoczny pewnego rodzaju filtr w doborze ekspertów. W zależności od tytułu prasowego oraz wymowy artykułu przytaczane były wypowiedzi badaczy, którzy reprezentowali różne podejście do zachodzących zmian. W przypadku problemu starzenia się społeczeństwa nie jest trudne znalezienie specjalistów, którzy będą głosić nawet całkowicie przeciwstawne opinie. Dziennikarze w swoich artykułach odwołują się głównie do uznanych badaczy z zakresu demografii, ekonomii lub socjologii, którzy jednak mogą prezentować różne szkoły metodologiczne, a nawet ideologiczne. Przywoływanie komentarzy eksperckich ma na celu wzmocnienie argumentacji dotyczącej skali i powszechności wyzwań czy przeprowadzenie oceny w zakresie realizowanej przez rząd polityki demograficznej, co ma być zgodne z głoszonymi w danym artykule тезami.

Przykładowo w dyskusji, która toczyła się w momencie wprowadzania świadczenia becikowego w 2005 roku oraz świadczenia „500 plus” w 2016 roku, w tygodniku „Newsweek” pojawił się krytyczny komentarz Ireny E. Kotowskiej dotyczący istoty pierwszego świadczenia⁸⁵: „to jakiś absurd, świadczący o braku zrozumienia istoty polityki prorodzinnej. Dawanie prezentów z wiarą, że odwrócimy zmiany demograficzne, to zwracanie kijem Wisły”. Krytycznie wobec rozwiązania w postaci 500 zł na drugie dziecko wypowiadała się również demograf Jolanta Kurkiewicz:

program rządu nie ma wiele wspólnego z rzeczywistą polityką prorodziną, co najwyżej jest nagrodą dla części rodzin wielodzietnych. [...] Generalnie rzecz nie w tym, by płacić gotówkę na dzieci, ale by rodzinie zapewnić warunki do wychowywania, dzięki sieci tanich żłobków i przedszkoli, dzięki elastycznym warunkom pracy⁸⁶.

Głos krytyki pojawia się też wśród specjalistów doświadczających na co dzień konsekwencji braku zdecydowanych działań w zakresie polityki demograficznej. Warto przywołać wypowiedź dyrektora szpitala geriatrycznego w Katowicach, który zwraca uwagę, że przy osobach starszych

zabraknie rodzin, które będą się nimi opiekować, a system opieki zdrowotnej nie będzie w stanie się nimi zająć. [W]raz z wiekiem osoby starsze mają w Polsce ograniczony dostęp do pomocy lekarskiej, a codziennie z takimi problemami zderza się około tysiąca osób. [...] W naszym kraju (i nie tylko) brak standardów postępowania ze starszymi. A przydałoby się obowiązkowe szkolenie z geriatryki każdego medyka przed dyplomem⁸⁷.

Podważano także założenia ideowe, na których opierają się instrumenty polityki demograficznej. Magdalena Środa na łamach „Gazety Wyborczej” argumentowała:

⁸⁵ I. Dominik, *Becik i co dalej?*, „Newsweek”, 13.11.2005.

⁸⁶ A. Szulc, *Co powiem samotnej matce*, „Newsweek”, 07.02.2016.

⁸⁷ B. Gruszka-Zych, *Co zrobić ze starością*, „Gość Niedzielny”, 29.11.2007.

myślenie PiS w poprzednim parlamencie było takie: powrót do tradycyjnej roli kobiet, zakaz antykoncepcji, rygorystyczna zabawa aborcji, jednym słowem – zmuszenie kobiet do rodzenia dzieci. To jest chore⁸⁸.

Podobna narracja znalazła się w innym tekście, również opublikowanych w „Gazecie Wyborczej”. Jak zauważyła psycholog Joanna Roszak:

to, że polityka prorodzinna w naszym kraju polega na debatowaniu o antykoncepcji i aborcji, zajmowaniu się komórką jajową, a kiedy się dziecko już urodzi, to nie ma polityki prorodzinnej⁸⁹.

Wprowadzenie programu „Rodzina 500 plus” spotkało się z krytyką opozycji w sejmie, co też znalazło odzwierciedlenie w części mediów. Główne zarzuty ze strony ekspertów koncentrowały się wokół argumentów o zagrożeniu dla rynku pracy spowodowanym wzrostem dezaktywizacji zawodowej kobiet. W „Gazecie Wyborczej” np. przywołano wypowiedź Janusza Jankowiaka, głównego ekonomisty Polskiej Rady Biznesu, który zauważył, że:

bieżące działania rządu nie wspierają inwestycji, ale konsumpcję. Jeżeli wprowadza się ustawę 500+, która wykluczy część kobiet z rynku pracy, obniża wiek emerytalny czy wprowadza wiek szkolny od siódmego roku życia, to wyklucza się coraz więcej ludzi z aktywnego uczestnictwa w rynku pracy⁹⁰.

Do dyskusji wokół świadczeń rodzinnych czy kolejnych reform systemu emerytalnego włączano na łamach prasy wypowiedzi bezpośrednich beneficjentów. Taktyka ta jest charakterystyczna przede wszystkim dla tabloidu „Fakt”, w którym wypowiedzi ekspertów przeplatają się z opiniami czytelników, którzy krytycznie oceniają działania polityczne. Niezadowolenie to jest potęgowane poprzez odwoływanie się do hasła o pejoratywnym znaczeniu, takich jak niesprawiedliwość, kradzież, koszmar czy oszustwo. W dyskusji na temat trudnej sytuacji emerytalnej przywołano wypowiedź anonimowej kobiety: „to niesprawiedliwe! Dlaczego mam cierpieć przez to, że urodziłam się kobietą? Takiej grandy nie ma chyba w żadnym innym kraju na świecie”⁹¹. Większość głosów krytyki wobec polityków koncentrowała się wokół nieustających zmian w systemie emerytalnym.

Prasa w części stała się platformą dyskusyjną, która jest rozszerzeniem pola rozgrywania się konfliktu między poszczególnymi partiami politycznymi. Udzielanie wywiadów przez polityków staje się okazją do wyrażania krytyki wobec partii opozycyjnej. Politycy wykorzystują prasę do komentowania obecnych, jak i minionych rządów. Argumentacja używana przez polityków jest przykładem nadawania

⁸⁸ M. Jędrzyk, *Prawicowa walka płci*, „Gazeta Wyborcza”, 09.11.2005.

⁸⁹ A. Kublik, *Kobiety na skraju wyczerpania*, „Gazeta Wyborcza”, 14.12.2013.

⁹⁰ P. Maciejewicz, M. Stysiak, *Plan Morawieckiego 1000000000000*, „Gazeta Wyborcza”, 17.02.2016.

⁹¹ *Emerytura dla kobiet. Grandy*, „Fakt”, 19–20.11.2005

komunikatów o charakterze oskarżającym działania rządu czy poszczególne resorty. Przykładowo, debata przy wprowadzeniu programu „Rodzina 500 plus” dowiodła ostrego sporu politycznego, który dotyczył raczej strony technicznej niż samej idei wspierania polskich rodzin. Katarzyna Lubnauer z Nowoczesnej oceniła:

Bardzo ważne jest to, żeby myśleć o demografii, bo mamy kryzys demograficzny w Polsce. Rodzi się za mało dzieci, nie ma odtwarzalności pokoleń. Ale „500+” nie rozwiązuje problemu. To nie jest projekt demograficzny. To typowy projekt socjalny połączony z pozyskiwaniem dla siebie głosów za pieniądze z budżetu państwa. A w dodatku jest niesprawiedliwy⁹².

Nacjonalizacja OFE wzbudziła duże zainteresowanie ze strony polityków, co znalazło odzwierciedlenie w ukazujących się wówczas artykułach. Dominowała perspektywa negująca podjęte działania, szczególnie po stronie opozycji. Odzwierciedleniem tej retoryki są słowa Jarosława Kaczyńskiego, który na łamach „Naszego Dziennika” mówił o „oszustwie Donalda Tuska i PO”:

OFE to było największe oszustwo, jakiego się dopuszczono w Polsce w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. Większe nawet niż prywatyzacja 500 przedsiębiorstw [...] Wiele milionów Polaków zostało przekonanych wielką kampanią medialną o tym, że ta zmiana będzie prowadziła do wzrostu emerytur. Ci, którzy wprowadzili tę ustawę, wiedzieli, że będzie odwrotnie⁹³.

Argumentacja wskazująca bezpośrednio na działania sprzeczne z interesem obywateli i państwa zdominowała retorykę w „Naszym Dzienniku”, która towarzyszyła komentarzom działań koalicji PO-PSL w zakresie polityki emerytalnej. Autorzy wprost wskazywali na „zabranie środków z OFE”, co miało negatywnie wpłynąć na sytuację materialną przyszłych emerytów. Politycy partii prawicowych (m.in. Solidarnej Polski) wskazywali, że „rząd złupi emerytów”. Negatywne oceny znalazły się również na łamach „Gazety Wyborczej”⁹⁴, gdzie przywołano komentarze Leszka Balcerowicza i Stanisława Gomułki, którzy jednoznacznie wskazywali na wysoce szkodliwą działalność rządu wobec przyszłych emerytów.

4.6. Poparcie działań politycznych podejmowanych wobec problemu starzejącego się społeczeństwa

W obecnym świecie mediów o wiele łatwiej jest krytykować podejmowane działania polityczne, niż je popierać, krytyka ma bowiem o wiele bardziej „sensacyjny” charakter i przyciąga czytelników. Jak już wskazaliśmy, rolę mediów, w tym prasy, nie jest uleganie nastrojom, ale rzetelne relacjonowanie i komentowanie procesów politycznych. Analiza treści wybranych artykułów pokazała, że krytyka

⁹² R. Grochał, *Lubnauer: Nie robi się koalicji w opozycji*, „Gazeta Wyborcza”, 17.02.2016.

⁹³ A. Kowalski, *Narzucony wybór*, „Nasz Dziennik”, 7–8.12.2013.

⁹⁴ A. Popiołek, *Rząd zalany protestami w sprawie OFE*, „Gazeta Wyborcza”, 06.12.2013.

była stosowana częściej niż wsparcie. Jednakże można wskazać co najmniej kilka przykładów pokazujących przychylną argumentację odnoszącą się do proponowanych czy wprowadzanych rozwiązań z zakresu polityki demograficznej. Pozytywnie odnoszono się zarówno do wybranych działań podejmowanych przez polski rząd, jak i wskazywano na te rozwiązania, które przyniosły pozytywne efekty w wybranych krajach na świecie.

W debacie medialnej odwoływano się do przykładów tych państw, które realizują politykę demograficzną przynoszącą rezultaty w postaci poprawy wskaźników dzietności. Podobnie jak miało to miejsce w trakcie debaty politycznej, najczęściej odwoływano się do rozwiązań stosowanych we Francji i w państwach skandynawskich. Jeszcze w latach 90., w momencie dyskusji dotyczącej wprowadzania reformy emerytalnej, podkreślano sukces francuskiej polityki prorodzinnej. Model francuski pojawiał się szczególnie często w trakcie dyskusji medialnej towarzyszącej realizacji instrumentów polityki rodzinnej. Co ciekawe, do rozwiązań francuskich odwołują się zarówno czasopisma o profilu liberalnym, jak i konserwatywnym. Przykładowo na łamach „Gościa Niedzielnego”, nawiązując do exposé Beaty Szydło, odwołano się do modelu działań, jaki od kilku dekad realizuje Francja:

Jeszcze na początku lat 90. ten kraj znajdował się w katastrofalnej sytuacji demograficznej. Wtedy państwo postawiło na model polityki, który zapewnia rodzicom wolność wyboru w zakresie sposobu opieki nad dzieckiem. [...] Polska niestety poszła inną drogą, stawiając na kolektywne formy opieki, a zasłki wiążąc z poziomem zamożności. Ogromne środki marnotrawione są przez administrację. Polityka podatkowa zaś wręcz zniechęca do zawierania małżeństw⁹⁵.

W tym samym tygodniku⁹⁶ pojawił się przykład Wielkiej Brytanii, która poprzez rozbudowany system wsparcia mieszkańców notuje dodatnie saldo migracyjne oraz wysoki współczynnik dzietności. Tekst opisujący zjawisko tzw. latających babć do Anglii stanowi odniesienie do wyjaśnienia sytuacji, w której Polki decydują się na rodzenie i wychowanie dzieci poza Polską. Jak wskazuje autor, rozbudowany system socjalny to „raczej inwestycja państwa, a nie żadne rozdawnictwo”. Przytoczono również wypowiedzi Polaków, którzy zdecydowali się na dziecko w Wielkiej Brytanii, podkreślając, że w Polsce państwo nie zapewniło im wystarczającego poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego. Z wypowiedzi wprost wynikało, że Polska nie jest krajem, w którym młodzi ludzie chcą mieć i wychowywać dzieci.

W debacie medialnej towarzyszącej zapowiedzi linii programowej rządu Kazimierza Marcinkiewicza oraz wprowadzeniu becikowego można było obserwować pojawienie się nowego typu argumentacji. Chwalono wówczas rząd za szybkie podjęcie zdecydowanych działań, które znalazły się w programie wyborczym. W tygodniku „Polityka” np. ukazał się tekst, którego autorka stwierdziła, że:

⁹⁵ P. Legutko, *Polki chcą mieć dzieci*, „Gość Niedzielnny”, 12.11.2015.

⁹⁶ R. Koszowski, *Babcie latają do Anglii*, „Gość Niedzielnny”, 03.01.2013.

od obietnic Polski bardziej opiekuńczej nowy rząd przechodzi do czynów. Za urodzenie dziecka premier obiecał tysiąc złotych becikowego, urlopy macierzyńskie będą wydłużane o miesiąc, mają być ulgi podatkowe dla biedniejszych rodzin, a milion dzieci zostanie objętych programem dożywiania⁹⁷.

Becikowe, które zapowiadało nowy rozdział w polityce wobec starzenia się ludności, było kilkakrotnie chwalone na łamach „Faktu”. Odnoszono się wówczas do hojności polityków (metafora prezentu politycznego) oraz jednocześnie zachęcano obywateli (czytelników) do korzystania z nowego świadczenia. Ilustrują to poniższe fragmenty z trzech wydań dziennika „Fakt”, które ukazały się w grudniu 2005 roku:

Politycy wreszcie sygnęli groszem! Tysiąc złotych becikowego – tyle państwo zapłaci matkom za urodzenie dziecka. Najbiedniejszym, czyli co drugiej kobiecie w Polsce⁹⁸.

Polacy, róbcie dzieci wiosną! To się opłaci – dostaniecie pomoc od państwa! [...] Gdy zabierzesz się w maju za powiększenie rodziny, w 2007 roku możesz załapać się na ulgę podatkową i na urlop macierzyński dłuższy nawet o cztery tygodnie. Taki prezent szykuje przyszłym rodzicom rząd⁹⁹.

Nawet św. Mikołaj, który jest najlepszym przyjacielem dzieci, nie był tak szczodry jak posłowie. W prezencie dali wszystkim przyszłym mamom becikowe. Od nowego roku każda świeżo upieczona mama dostanie 1000 zł, a te uboższe – aż dwa razy tyle! Nasi posłowie zamienili się wczoraj w dobrych wujków¹⁰⁰.

Przychylność wobec działań rządu PiS odzwierciedlają również przykłady debaty medialnej wokół wprowadzenia świadczenia „500 plus” w lutym 2016 roku. Tabloid „Fakt” ponownie chwalił działania polityczne, które wychodzą naprzeciw społecznym oczekiwaniom. Jak ocenia autor jednego z tekstów: „Sztandarowa obietnica PiS w iście ekspresowym tempie przechodzi przez parlament. I dobrze, bo polskie rodziny czekają na pieniądze”¹⁰¹.

Konieczność wypracowania systemu opieki długoterminowej dla osób starszych kilkakrotnie była wskazywana jako pilne zadanie i wyzwanie dla rządu. Dlatego też pojawienie się pomysłu na budowę spójnego systemu zapisanego w zielonej księdze przygotowanej przez senatora Mieczysława Augustyna spotkało się z przychylnymi komentarzami w mediach. Wątek ten znalazł się na łamach tygodnika „Polityka”¹⁰², w którym cytowano senatora Augustyna obiecującego szybką (nie więcej niż 6 miesięcy) procedurę uchwalenia ustawy. Podkreślono też rewolucyjne rozwiązania, które obejmując ponad milion osób, rozwiązywałyby znaczną część problemów w zakresie usług opiekuńczych dla seniorów. Autorka wyraża optymizm wobec proponowanych zmian, wskazując na konieczność pilnego wypracowania systemowych rozwiązań dotyczących tego tematu.

⁹⁷ J. Solska, *Opiekuńcza inaczej*, „Polityka”, 19.11.2005.

⁹⁸ *Matki, bierzcie becikowe dla dzieci*, „Fakt”, 23.12.2005.

⁹⁹ *Kalendarzyk małżeński według rządu*, „Fakt”, 29.12.2005.

¹⁰⁰ *Becikowe dla każdej przyszłej mamy*, „Fakt”, 30.12.2005.

¹⁰¹ M. Kuzka, *8 rzeczy, którymi rząd się nie chwali*, „Fakt”, 11.02.2016.

¹⁰² A. Sowa, *Lekarstwo na starość*, „Polityka”, 26.10.2011.

Część dziennikarzy pozytywnie odniosła się do działań rządu PO-PSL, który zdecydował się wprowadzić trudną politycznie reformę wieku emerytalnego. Szczególnie na łamach „Gazety Wyborczej” w sposób pośredni wskazywano, że wydłużanie aktywności zawodowej Polaków jest niezbędnym działaniem w obliczu starzejącego się społeczeństwa. Podkreślano konieczność wprowadzania tego typu działań, które pozwalają zbilansować strukturę finansów publicznych.

4.7. Propozycje rekomendacji działań politycznych wobec problemu starzejącego się społeczeństwa

Analiza materiałów prasowych pozwoliła na sformułowanie wniosku o dominacji postawy krytycznej wobec rozwiązań proponowanych i wdrażanych przez kolejne rządy. Pomimo tego, należy również wspomnieć, że choć nieczęsto, to pojawiały się w analizowanych tekstach propozycje działań w zakresie odpowiedzi na problem starzejącego się społeczeństwa, zgłaszane zarówno przez samych dziennikarzy, jak i ekspertów, których opinie były prezentowane na łamach gazet. Wśród najczęściej pojawiających się rekomendacji wobec działań rządu dominują rozwiązania charakterystyczne dla polityki rodzinnej, sprzyjające podejmowaniu decyzji prokreacyjnych. Wśród nich wskazywano m.in. na bon opiekuńczo-wychowawczy („Gość Niedzielny”¹⁰³), poprawę instytucji opieki dla najmłodszych oraz wprowadzanie systemu ulg dla rodzin z dziećmi („Gazeta Wyborcza”¹⁰⁴), działania umożliwiające powrót matek do aktywności zawodowej czy rozwój projektów edukacyjnych i dotyczących poprawy warunków na rynku pracy („Polityka”¹⁰⁵). Z bardzo interesującą sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku programu „Rodzina 500 plus”. W 2011 roku dziennik „Fakt”¹⁰⁶ zacytował Pawła Kowala z partii Polska Jest Najważniejsza, który już wówczas proponował wprowadzenie powszechnego systemu wspierania rodzin z dziećmi w wysokości 400 zł (postulat ten w nieco zmodyfikowanej wersji został wdrożony przez rząd PiS w 2016 roku).

Wielokrotnie w analizowanych artykułach można było zauważyć zasadę, zgodnie z którą propozycja rozwiązań pojawiała się w kontrze do proponowanych np. przez rząd działań. Przykładowo Stanisław Kluza na łamach „Gazety Wyborczej”, sprzeciwiając się otwieraniu się Polski na cudzoziemców, proponował aktywne programy ograniczania emigracji:

samo ściąganie imigrantów nie pomoże. Są ważniejsze działania do wykonania zawczasu. Przede wszystkim chodzi o pobudzenie dzietności. Naprawdę łatwiej jest państwu zachęcić ludzi, którzy

¹⁰³ P. Legutko, *Polki chcą mieć dzieci*, „Gość Niedzielny”, 12.11.2015.

¹⁰⁴ J. Kluzik-Rostkowska, A. Chłoń-Domińczak, S. Piechota, *„Rodzina ponad podziałami*, „Gazeta Wyborcza”, 09.11.2007; P. Skwirowski, *Państwo robi dzieci*, „Gazeta Wyborcza”, 04.11.2015.

¹⁰⁵ J. Cieśla, *Pięćset plus minus*, „Polityka”, 10.02.2016.

¹⁰⁶ *Politycy, apeluj: ręce precz od rodziny!*, „Fakt”, 04.10.2011.

mają jedno dziecko do tego, żeby mieli drugie, niż inwestować w ściąganie do nas pracowników z Azji czy nawet bliższej Ukrainy albo Białorusi. Jeśli zaś 1,5 mln Polaków rozważa emigrację z kraju w najbliższych latach, to trzeba zrobić wszystko, żeby ich zatrzymać¹⁰⁷.

Na łamach prasy można było również spotkać opinię o konieczności kompleksowego podejścia do rozwiązywania problemu starzenia się społeczeństwa. Na przykład w 2005 i 2007 roku pojawiały się opinie, że:

jeśli chcemy prowadzić mądrą politykę prorodzinną i demograficzną, a przy okazji nie wyrąbywać kolejnych nieprzemysłanych dziur w budżecie, nie uciekniemy od kompleksowego programu¹⁰⁸.

Podobne stanowisko wyraziła senator PiS Ewa Tomaszewska w jednym z artykułów, jaki ukazał się w „Naszym Dzienniku”¹⁰⁹. Argument powszechności i kompleksowości był przytaczany głównie przez polityków opozycji oraz ekspertów opierających swoje rekomendacje na wynikach badań. Należy jednak wskazać, że w analizowanych artykułach nie ma rozwinięcia pojęcia „kompleksowy”. Nie pojawiły się zatem pakiety rozwiązań, a jedynie propozycje jednostkowych działań. Dobrym przykładem poruszania się przez dziennikarzy na bardzo dużym polu ogólności jest artykuł Jacka Żakowskiego, który ukazał się w tygodniku „Polityka”. Wskazał w nim tendencję do pomijania strategicznych kwestii związanych z rozwojem demograficznym przez kolejne rządy. Stwierdził on m.in.:

Skoro wiemy, że płynąc tym kursem, nieuchronnie zderzymy się z górą, trzeba dziś tworzyć rozwiązania, które złagodzą napięcia nieodległej przyszłości. Najprościej by było odbudować piramidę pokoleń. Gdybyśmy się do tego zabrali przed dekadą, dziś nie groziłoby nam zderzenie. Najwyżej byśmy się o górę otarli. Ale przeżywalimy moralne wzmożenie IV RP i woleliśmy zajmować się lustracją, dekomunizacją, układem, Rywinem, obniżaniem podatków najbogatszym. Na demografię nie było głowy ani pieniędzy. Stać nas było tylko na symboliczne gesty typu becikowego. Teraz jest dużo trudniej. Rząd zaczyna robić to, co trzeba było zrobić dziesięć lat temu, ale działa nieśmiało i niekonsekwentnie. Jakaś ulga może z tego spóźnionego demograficznego wysiłku kiedyś będzie. Ale rozwiązania problemu już nie¹¹⁰.

Innym działaniem, jakie było rekomendowane w tekstach prasowych, którym powinny zająć się władze publiczne oraz same media, to zmiana wizerunku rodzin wielodzietnych w Polsce. Do argumentacji tworzenia klimatu przyjaznego rodzinie odwoływali się przede wszystkim dziennikarze „Gościa Niedzielnego”¹¹¹ i „Naszego Dziennika”¹¹².

Analiza treści sześciu periodyków pozwala na konkluzję, że starzenie się społeczeństwa stało się od początku XXI wieku jednym z częściej komentowanych

¹⁰⁷ M. Karbowski, *Teraz rynek pracownika*, „Gazeta Wyborcza”, 23.11.2015.

¹⁰⁸ J. Kluzik-Rostkowska, A. Chłoń-Domińczak, S. Piechota, *Rodzina ponad podziałami*, „Gazeta Wyborcza”, 09.11.2007.

¹⁰⁹ M.M. Stawarska, *Nie wszystko od razu*, „Nasz Dziennik”, 23.12.2005.

¹¹⁰ J. Żakowski, *Trzecia nóżka*, „Polityka”, 09.01.2013.

¹¹¹ A. Kerner, *Spustoszenie*, „Gość Niedzielny”, 10.01.2013.

¹¹² M. M. Stawarska, *Rodzina to skarb, nie balast*, „Nasz Dziennik”, 12–13.11.2005.

zagadnień. Wśród najmocniej obecnych tematów w prasie są problemy związane z funkcjonowaniem systemu emerytalnego i świadczeniami na rzecz rodzin z dziećmi. Jednocześnie stosunkowo niewiele tekstów odnosi się do opieki długoterminowej nad osobami starszymi lub procesów migracyjnych. Jest to odzwierciedlenie dyskursu politycznego, który w ciągu ponad 20 lat obejmował stosunkowo stały katalog zagadnień z zakresu polityki demograficznej. Przyjęcie perspektywy „kamieni milowych” pozwoliło wykazać, że prasa odegrała pośrednią rolę w upolitycznianiu starzenia się ludności w Polsce. Nie kształtowała ona debaty politycznej, ale spełniała funkcję informującą i oceniającą poprzez prezentację i recenzowanie podejmowanych działań politycznych odnoszących się do procesów ludnościowych.

Podstawową rolą mediów było informowanie opinii publicznej na temat istoty zachodzących procesów demograficznych oraz podkreślenia związanego z nimi szerokiego spektrum wyzwań. Informacja przekazywana na łamach różnych gazet w zdecydowanej większości była zróżnicowana i rzetelna. Media odgrywają reaktywną rolę, co oznacza, że reagują na dyskurs polityczny, ale nie inspirują go oraz nie nadają kierunków, jedynie go opisują i przedstawiają argumenty różnych stron. W części tekstów znajdują się rekomendowane działania dla rządu i polityków. Wskazywano głównie na wyzwania i zadania stojące przed politykami i rządem. Szczególnym zainteresowaniem mediów cieszył się konflikt polityczny towarzyszący dyskusjom wokół poszczególnych rozwiązań. Dziennikarze, odwołując się do argumentacji ekspertów i badaczy, stają się jedną ze stron w tym konflikcie. Stosunkowo rzadko dziennikarze dokonują pozytywnych ocen działań politycznych będących odpowiedzią na pogarszającą się sytuację demograficzną. Dyskurs medialny w obszarze polityki demograficznej został zdominowany przez stanowiska krytyczne, w których, z jednej strony, są wytykane działania decydentów politycznych nieadekwatne do obiektywnych przesłanek, z drugiej zaś strony, dziennikarze coraz częściej wskazują te obszary, które są niezauważane i lekceważone przez polityków.

W analizowanym okresie zaobserwować można pojawiającą się od czasu do czasu narrację charakterystyczną dla demografii apokaliptycznej. Perspektywa ta była szczególnie widoczna wokół dyskusji, która miała miejsce w pierwszej dekadzie XXI wieku. W opisie starzenia się społeczeństwa dominuje perspektywa negatywna – postrzegania tego procesu w kategoriach problemu i zagrożenia, bez zwracania uwagi na dodatnie strony zjawiska, takie jak wydłużenie się ludzkiego życia. Na przykład w artykułach dotyczących wieku emerytalnego lub polityki rodzinnej dominował opis wyzwań i kosztów z nimi związanych, pomijano najczęściej argumenty o większych emeryturach czy pozytywne zmiany w funkcjonowaniu rodzin wielodzietnych. Jednocześnie należy stwierdzić, że w przeciągu kilku ostatnich lat zmienia się podejście w zakresie opisywania problematyki osób starszych – dziennikarze nie ograniczają się do sfery materialnej (emerytury), ale zauważają szerszy kontekst funkcjonowania osób starszych w społeczeństwie.

Rozdział 5

Proces upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce w opinii polityków i ekspertów

Liczne analizy i badania empiryczne przeprowadzone w takich państwach jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada czy kraje skandynawskie (zob. m.in. Pierson 1994; Goerres, Vanhuysse 2012; Davidson 2012; Philipson 2013; Hudson 2016) dowodzą, że decydenci polityczni mają świadomość zmian demograficznych związanych ze strukturą wieku populacji, które wpływają na funkcjonowanie systemów *welfare state*. Starzejące się społeczeństwa w drugiej połowie XX wieku zyskały status generacji wymagającej strategicznych interwencji politycznych. Badania przeprowadzone wśród członków parlamentów w Belgii, Francji, Szwecji i Wielkiej Brytanii na temat polityki emerytalnej w kontekście zmian demograficznych pokazują znaczący wzrost zainteresowania powyższą problematyką m.in. wśród partnerów społecznych (Marier 2008).

Eksperci i politycy mają ważny głos w procesie upolitycznienia, przede wszystkim ze względu na swój potencjał włączania określonych tematów i problemów do debaty publicznej, politycznej i medialnej, oraz znaczący wpływ (szczególnie czynni decydenci polityczni i liderzy partii politycznych) na przebieg procesu politycznego. Mogą oni zainicjować proces upolitycznienia przez wskazanie danego zjawiska lub procesu jako problematycznego i wymagającego reakcji państwa, np. w exposé, programie politycznym czy wypowiedzi w mediach. Dlatego ważnym etapem w zrozumieniu procesu upolitycznienia kwestii starzenia się jest poznanie mechanizmów i przebiegu tego procesu w opinii polityków i ekspertów biorących bezpośredni udział w pracach i realizacji polityki demograficznej. Należy wziąć pod uwagę, że politycy i eksperci często w swoich wypowiedziach kierują się przekonaniem głoszonymi przez reprezentowaną przez siebie partię polityczną czy środowisko, z którego się wywodzą (i z którym się identyfikują). Jednocześnie w wielu przypadkach prezentowana ideologia nie przekłada się na proponowane i wprowadzane zmiany lub też prowadzi do odmiennych niż zakładane skutki. Partie określane jako lewicowe

mogą np. opowiadać się za ulgami podatkowymi, które realnie powodują obniżenie podatków dla najbogatszych. Natomiast działania partii prawicowych promujących tradycyjne wartości mogą powodować spadek liczby urodzeń. Co więcej, w przypadku Polski niezmiernie trudno jest opisać konkretne partie przy pomocy takich pojęć jak lewicowy, prawicowy, konserwatywny, liberalny czy socjaldemokratyczny, gdyż ich powszechne rozumienie w Polsce jest odmienne od przyjętego, np. w krajach Europy Zachodniej. Na tym polega jedna ze specyfik polskiego systemu politycznego. W przypadku analizy prezentowanej w niniejszym rozdziale, z powyższych powodów, zrezygnowaliśmy z określenia partii politycznych, konkretnych osób czy ich poglądów za pomocą wyżej wymienionych pojęć związanych z wymiarem ideologiczno-programowym.

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie przebiegu procesu upolityczniania starzenia się ludności w Polsce. W związku z tym zostaną zaprezentowane wyniki badań eksperckich przeprowadzonych z pierwszoplanowymi postaciami w procesie tworzenia polityki wobec starzenia się ludności po 1989 roku. Pozwoli to wskazać początki tego procesu, jego głównych aktorów, jak również główne tematy związane z problematyką starzenia się społeczeństwa. Lektura tego rozdziału umożliwi lepsze zrozumienie, jaką rolę odegrały procesy demograficzne w czasie tworzenia polityki społeczno-gospodarczej w ciągu ostatnich 27 lat.

5.1. Założenia i metodologia badania

W polskiej literaturze przedmiotu niewiele jest opracowań analizujących proces upolitycznienia starzenia się społeczeństwa i towarzyszących mu zjawisk. Brakuje całościowego spojrzenia na politykę demograficzną i rolę decydentów politycznych oraz doradzających im ekspertów w procesie podejmowania decyzji, co wskazywano we wcześniejszych rozdziałach. Można przywołać jedynie kilka pozycji, które ukazały działania polityczne odnoszące się w mniejszym lub większym zakresie do odpowiedzi na zachodzące procesy demograficzne w polskim społeczeństwie. Kotowska i in. (2005) wraz z zespołem, na podstawie badania eksperckiego przeprowadzonego metodą delficką z udziałem 20 ekspertów, zarysowali scenariusze rozwoju demograficznego, jak również wskazali sprzyjające im rozwiązania polityki ludnościowej (polskie badanie było częścią międzynarodowego projektu badawczego, w którym analizie poddano 14 państw europejskich). Kolejnym przykładem wykorzystania perspektywy porównawczej są badania Tomasza Inglota (2010) poświęcone kształtowaniu się systemów państwa dobrobytu (*welfare state*) w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Stosując perspektywę instytucjonalizmu historycznego, ukazał on zmiany w sferze społeczno-gospodarczej (z naciskiem na zabezpieczenie społeczne) w latach 1919–2004. Na szczególną uwagę zasługują wnioski z wywiadów z ekspertami, w tym m.in. z Andrzejem Bączkowskim, Michałem Bonim, Stanisławą Golinowską, Jackiem Kuroniem, Antonim Rajkiewiczem czy Wojciechem Topińskim.

Problematyka starzenia się polskiego społeczeństwa z perspektywy politycznej (polityki społecznej) stała się zainteresowaniem badaczy dopiero po 2012 roku. Warto zauważyć, że jeszcze pod koniec lat 90. XX wieku politycy społeczni, z których część pełniła różne funkcje administracyjne, nie postrzegali procesów demograficznych jako wyzwania stojącego przed polityką społeczną i państwem w XXI wieku (Supińska 1999). W publikacji Piotra Błędowskiego i Zofii Szwed-Lewandowskiej (2016), autorzy analizują modelowe rozwiązania oraz rzeczywistość polityczną w zakresie polityki wobec starości i starzenia się ludności w Polsce. Na podstawie 30 wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami administracji centralnej oraz administracji samorządowej (z województwa mazowieckiego) zarysowano kształt polityki społecznej na lata 2015–2035. Szatur-Jaworska (2016) dokonała również szerokiej analizy rozwiązań z zakresu polityki społecznej wobec starzenia się ludności w latach 1973–2013 w Polsce. Skupiła się ona jednak na źródłach zastanych, nie weryfikując swoich wniosków przez realizację wywiadów z decydentami politycznymi i ekspertami.

Przywołane powyżej badania i analizy nie pozwoliły jednak w pełni poznać mechanizmów podejmowania decyzji politycznych, skutkujących upolitycznieniem problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce. Niniejszy tekst ma właśnie na celu wypełnienie tej luki poprzez zaprezentowanie wniosków z 15 indywidualnych wywiadów pogłębionych z politykami i ekspertami posiadającymi szczególną wiedzę na temat procesu upolitycznienia kwestii starzenia się społeczeństwa w Polsce.

W trakcie wywiadów skupiono się na wydarzeniach z lat 1989–2016, co miało zapewnić wiarygodność przekazywanych opinii, w związku z tym, że pełnili oni istotne funkcje polityczne lub eksperckie w opisywanych przez nich wydarzeniach. Nie bez znaczenia było również, że te wydarzenia i procesy miały miejsce stosunkowo niedawno, a więc można było liczyć na dobrą pamięć respondentów i w związku z tym wiarygodną relację. Przyjęte zostało założenie, że uzyskany materiał analityczny pozwoli odtworzyć i zrozumieć proces upolitycznienia zjawiska starzenia się społeczeństwa w Polsce. Poszczególne zagadnienia w dyspozycjach do wywiadów odnosiły się zarówno do wiedzy respondentów z zakresu historii upolitycznienia, studiów przypadku, jak i ich roli jako aktorów procesu politycznego. Kryterium doboru respondentów było celowe. Przy ich identyfikacji przyjęto trzy główne kryteria:

- bezpośredni udział w działaniach politycznych mających na celu odpowiedź na wyzwania związane z procesami demograficznymi (w tym ich identyfikacji, wyjaśnieniu, doradztwie, pracach legislacyjnych oraz implementacji rozwiązań w praktyce);
- zapewnienie reprezentacji politycznej, obejmującej wszystkie główne ugrupowania parlamentarne (przyjęto zasadę uczestnictwa w Parlamencie RP co najmniej przez dwie kadencje);
- zapewnienie reprezentacji różnych podejść ideologicznych do poszukiwania odpowiedzi na wyzwania demograficzne.

Wśród respondentów znalazły się osoby zajmujące następujące pozycje: ministrowie oraz sekretarze i podsekretarze stanu resortu pracy i polityki społecznej, sekretarze stanu w Kancelarii Prezydenta RP, dyrektorzy departamentów zajmujących się sprawami demograficznymi, w tym polityki senioralnej, ponadto posłowie, senatorowie, eksperci, szczególnie pracownicy naukowci wyższych uczelni będący członkami rządowych i parlamentarnych grup doradczych, a także członkowie związków zawodowych i organizacji pracodawców. Niektórzy z rozmówców nadal są czynnymi politykami. W niektórych przypadkach w badanym okresie pełnili różne funkcje, np. byli w przeszłości zarówno działaczami związkowymi, ekspertami, jak i czynnymi politykami. Wywiady zostały przeprowadzone w okresie lipiec 2015–czerwiec 2016 roku. Zapewnienie anonimowości wypowiedzi respondentów i swobodny tryb prowadzenia wywiadów pozwoliły uzyskać wyjątkowy materiał analityczny, niemożliwy do pozyskania w inny sposób¹¹³.

5.2. Problem starzenia się społeczeństwa w opinii polityków i ekspertów

Pierwszym celem przeprowadzonych wywiadów było uzyskanie wiedzy na temat postrzegania przez polityków i ekspertów miejsca, jakie problem starzenia się społeczeństwa zajmuje w debacie politycznej, jak również doniosłości procesu starzenia się społeczeństwa dla przyszłości Polski.

W trakcie wywiadów zdecydowana większość rozmówców identyfikowała wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa. Jeden z nich, piastujący w przeszłości stanowisko ministra, odnosząc się do demografii, bardzo wyraźnie nawiązał do starzenia się społeczeństwa, wskazując jednak na międzynarodowy aspekt tego zjawiska:

Polska nie jest żadnym wyjątkiem. To, co jest w Polsce wyjątkowe, to szybsze tempo starzenia się ludności niż gdzie indziej, co będzie czyniło ten proces trochę bardziej dramatycznym (R2).

Zarówno politycy, jak i eksperci dostrzegają wielowymiarowe konsekwencje tego procesu. Potwierdza to wypowiedź jednego z polityków, który wymienił starzenie się społeczeństwa wśród tych obszarów, które w kolejnych latach będą w największym stopniu wpływać na wszystkie sfery życia:

wszystko będzie się jednak wiązało z demografią, bo mniejsza liczba ludzi czy spadająca liczba mieszkańców naszego kraju, starzejące się społeczeństwo, to spowoduje, że inne dziedziny życia będą się nam zamykały (R3).

¹¹³ W niniejszym rozdziale ograniczono się tylko do analizy wypowiedzi decydentów i ekspertów na temat upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce. Całość analizy znajduje się w raporcie badawczym autorstwa M. Duszczyka i K. Matuszczyka (2017) „Upolitycznienie kwestii demograficznej w Polsce w opinii decydentów politycznych oraz ekspertów” zamieszczonym na stronie internetowej projektu MigAgeing.

W innej wypowiedzi jedna z respondentek, była urzędniczka administracji centralnej, a obecnie pracownik naukowy, w sposób bezpośredni nawiązała do starzenia się społeczeństwa jako istotnego dla sytuacji demograficznej, wskazując na jego przyczyny:

starzenie się ludności weszło w fazę zwiększania różnego rodzaju współczynników obciążenia demograficznego, które to zwiększanie będzie następowało w ciągu kilku najbliższych dekad. Jednocześnie tak naprawdę mamy dwa procesy, które wpływają na proces starzenia się, poza migracjami, które stanowią pewien dodatkowy element nakładający się na strukturę ludności. Mamy dietetność i mamy wydłużanie się życia (R1).

Co bardzo istotne, w czasie rozmów przedstawiciele różnych stron sceny politycznej i eksperci zgadzali się, że dokonujące się procesy demograficzne, a wśród nich wzrost populacji osób starszych, doprowadzą do istotnego przewartościowania funkcjonowania społeczeństwa. Jeden z nich stwierdził, że:

wszystkie dwudziestowieczne sposoby postrzegania świata, które mamy wdrukowane w głowę i które intuicyjnie bierzemy pod uwagę, np. to, że młodzi są silni, starzy są słabi, każdy z nas jak się nie zastanowi, to tak pomyśli. (Obecnie – przyp.) jest dokładnie odwrotnie (R2).

Respondenci w czasie wywiadów skupiali się raczej na problemie starzenia się społeczeństwa jako wyzwania ekonomicznego, które wymaga odpowiedniej reakcji państwa. Potwierdzają tym samym dominującą perspektywę „ekonomizacji” konsekwencji procesów ludnościowych, którą można obecnie obserwować w polskim społeczeństwie. Warto przytoczyć wypowiedź jednego z ekspertów, która jest charakterystyczna dla zobrazowania postrzegania starzenia się społeczeństwa przez większość aktorów sceny politycznej:

Teraz mamy zupełnie co innego i w innym znaczeniu. I nawet chyba nie proces starzenia. On, jako jeden z elementów, ale nie proces starzenia, tylko problem z emerytami. Bo proces starzenia polityków mało interesował. Ani to, że jest mało urodzeń [...]. Ich interesowały te problemy ekonomiczne, uświadomiono sobie zagrożenia ekonomiczne, wynikające z przebiegu procesów demograficznych w przyszłości. To stało się bardziej elementem zainteresowania władzy (R15).

W tym kontekście nie dziwi postrzeganie starzenia się społeczeństwa w pierwszych latach po 1989 roku jako problemu „do załatwienia” później. Długa perspektywa czasowa była wielokrotnie przeszkodą w proponowaniu działań, które mają być odpowiedzią na wyzwania. Jedna z rozmówczyń stwierdziła, że:

trzeba było przekonać społeczeństwo do dużej reformy, ale niepopularnej, czyli trzeba było pokazać nieuchronność procesów, które nie pojawią się za chwilę, tylko w perspektywie wielu lat. Można powiedzieć, że ludzie mają tendencję do myślenia bardzo krótkookresowego. Politycy też, dla nich to, co będzie za 50 lat, to już ich nie dotyczy. Jak się im mówi, że to może dotyczyć ich dzieci, to zaczynają się chwilę zastanawiać, jak ich wnuków – to jeszcze bardziej. Trzeba było prawdopodobnie używać mocnego języka, mówić zarówno o politykach, jak i o dziennikarzach, ażeby dotrzeć z tym głównym przekazem, że coś trzeba robić na zapas, z myślą o bardzo odległych procesach, na które nie zawsze ma się wpływ (R5).

Podsumowując, można stwierdzić, że politycy i eksperci prawidłowo definiowali wyzwania związane z procesem starzejącego się społeczeństwa, postrzegając go jako najważniejszy proces kształtujący przestrzeń społeczno-gospodarczą. Jednocześnie fakt, że wpływ tego procesu na poziom życia Polaków będzie widoczny dopiero w dłuższej perspektywie, zadecydował o opóźnieniu decyzji politycznych, które miały być odpowiedzią na starzenie się społeczeństwa. Samo starzenie się populacji jest często postrzegane w sposób uproszczony, zredukowane do skutków dla gospodarki i rynku pracy, pozytywne aspekty zmian, jak wydłużanie się życia ludzkiego nie były postrzegane jako wskaźnik rozwoju społecznego, ale jako „problem”.

5.3. Początek procesu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce w opinii polityków i ekspertów

Jednym z podstawowych celów wywiadów było potwierdzenie hipotezy badawczej dotyczącej momentu upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce oraz poznanie ważnych momentów i argumentów używanych podczas debaty na temat tego procesu. Pozwoliłoby to zweryfikować wnioski płynące z analizy dyskursu politycznego i medialnego (przedstawione w poprzednich rozdziałach).

Poszczególni rozmówcy nie byli zgodni co do momentu inicjującego debatę na temat upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce po 1989 roku. Większość z nich wskazywała na początek lat 90. Były to wówczas jednak dyskusje eksperckie, które nie miały charakteru otwartego. Jedna z rozmówczyń stwierdziła, że w tym okresie „były prace prowadzone zarówno w Ministerstwie Finansów¹¹⁴, jak i pewne propozycje płynące ze środowisk naukowych, które dotyczyły reformy emerytalnej”¹¹⁵ (R1).

Istotnym momentem w procesie upolitycznienia starzenia się ludności były lata 1994–1995 i prace nad dokumentem „Strategia dla Polski” Grzegorza Kołodki. Wskazał na to jeden z byłych ministrów pracy i polityki społecznej, który stwierdził wprost:

Dla mnie ten problem wkracza na agendę działań polityczno-publicznych wtedy, kiedy pojawia się „Strategia dla Polski” Grzegorza Kołodki. Ja nie mówię, że wcześniej tego nie było, tylko że dla mnie tym momentem, kiedy to się pojawia, to jest właśnie to. Przy czym strategia pojawia się w połowie 1994 roku i świadomość niekorzystnej tendencji demograficznej ujawnia się bardzo mocno w części tego dokumentu, który dotyczy systemu emerytalnego (R6).

Był to początek pierwszego „wyżu” w dyskusjach politycznych na temat istoty procesów demograficznych, który w kolejnych kilku latach znalazł odzwierciedlenie

¹¹⁴ Marek Mazur był doradcą Ministra Finansów, w latach 1995–1996 opracował projekt reformy systemu emerytalnego, w którym proponował rozwiązania przyjęte w Chile.

¹¹⁵ W latach 90. XX wieku wypracowano różne projekty reformy emerytalnej, których autorami byli: M. Mazur (Ministerstwo Finansów), niezależni eksperci M. Wiśniewski i W. Topiński, E. Lewicka (Solidarność), S. Golinowska i zespół Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych oraz Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

w podejmowanych decyzjach politycznych. Ta opinia potwierdzałyby wnioski z analizy dyskursu politycznego (zob. rozdział 4).

Podstawą do dyskusji na temat przyszłości demograficznej były liczne propozycje reform systemu ubezpieczeń społecznych, które pojawiały się w latach 90. Większość z rozmówców za najważniejszy dokument zwiększający świadomość ekspertów i polityków na temat wyzwań demograficznych uznała raport Banku Światowego (*Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect and Promote Growth*), który został opublikowany w 1994 roku¹¹⁶. Jedna z rozmówczyń (pracownik naukowy) tak opisuje moment ukazania się raportu:

Wtedy wszedł w to Bank Światowy, który przyjechał z pomysłem promującym system kapitałowy – chilijski [...]. Ten pomysł kupił Bączkowski, ale trzeba pamiętać, że potrzeba reformy ciągnęła się od Kuronia¹¹⁷. Bączkowski traktował ten pomysł jako rozwiązanie problemu politycznego, niż jako odpowiedź na długotrwałe problemy demograficzne, ale pomysł Banku Światowego był jednak odpowiedzią na wyzwania demograficzne (R13).

Poza raportem Banku Światowego rozmówcy wskazywali na inne wydarzenia, które miały istotne znaczenie dla zwiększenia zainteresowania tematem starzejącego się społeczeństwa. Kilkoro z respondentów wskazało na aktywność Kancelarii Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Jedna z rozmówczyń, pełniąca od 1989 roku liczne funkcje rządowe, stwierdziła:

Niezmiernie ważne były konferencje łączące naukę z politykami. Jedna z pierwszych odbyła się w Kancelarii Prezydenta RP już w 1999 roku. Bardzo mocno pani Danuta Waniek¹¹⁸ i prezydent Kwaśniewski to zorganizowali, było mnóstwo gości. To było takie pierwsze, oficjalne pokazanie problematyki starzenia się¹¹⁹ (R9).

Najczęściej wskazywanym wydarzeniem, które wpłynęło na podjęcie strategicznych prac w zakresie starzenia się społeczeństwa, było utworzenie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Systemu Zabezpieczenia Społecznego i powołanie na to stanowisko Andrzeja Bączkowskiego¹²⁰. Jednocześnie pojawiały się głosy, że wcale nie chodziło o kwestie demograficzne, była to tylko reakcja na zarzuty ówczesnej opozycji, że rząd nic nie robi, aby wspomóc trudną sytuację ludzi starszych, w tym przede wszystkim emerytów. Jedna z wcześniej już cytowanych rozmówczyń stwierdziła, że

¹¹⁶ W tym obszerny raporcie (ponad 400 stron) opisano m.in. funkcjonowanie filarów w systemie emerytalnym, wyjaśniono ideę zasady *Pay as you go* oraz odwołano się do pionierskich rozwiązań emerytalnych wprowadzonych w Chile.

¹¹⁷ Jacek Kuroń, minister pracy i polityki społecznej w latach 1989–1993.

¹¹⁸ Szefowa Kancelarii Prezydenta RP w latach 1995–1997.

¹¹⁹ Chodzi o przygotowanie raportu dla UNDP ONZ przez prof. Stanisławę Golinowską na temat starzenia się polskiego społeczeństwa – Ku godnej, aktywnej starości: raport o rozwoju społecznym (1999).

¹²⁰ Minister pracy i polityki społecznej w 1996 roku, z wykształcenia prawnik, zmarł w listopadzie 1996.

Andrzej Bączkowski nie mówił o kontekście demograficznym przy przeprowadzaniu reformy. Główny powód polityczny był taki, że opozycja postulowała, że trzeba zrobić reformę emerytalną (R13).

Potwierdza to też inna wypowiedź, zgodnie z którą to raczej widmo doraźnych problemów z funkcjonowaniem systemu emerytalnego zdecydowało o podjęciu działań, niż potrzeba znalezienia długofalowych odpowiedzi na proces starzenia się społeczeństwa. Na pytanie o rolę zespołu Andrzeja Bączkowskiego jedna z respondentek, ekspertka doradzająca kilku kolejnym rządóm, udzieliła następującej odpowiedzi:

tam jeszcze o demografii nie mówi się dużo, ale mówi się o potrzebie gruntownej reformy ze względu na groźbę, w gruncie rzeczy, zawalenia się systemu emerytalnego. Chodzi zarówno o sposób finansowania, jak i długofalowe efekty (R5).

Reforma emerytalna to jeden z niewielu przykładów kontynuacji działań przez kolejne rządy, wywodzące się z różnych obozów politycznych. Szczególnie taktyka ta była widoczna w momencie wprowadzania podstaw nowego systemu ubezpieczeń społecznych w latach 90. Jeden z respondentów, polityk wcześniejszej opozycji, a obecnie urzędnik w ministerstwie tak to przedstawił:

Jak oni przychodzą [rząd Buzka – przyp. autorów], zachowują wszystko to samo, nic nie wywracają, zachowują biuro, zachowują ten sam schemat, zachowują ten sam program. Oczywiście starają się sobie przypisać tę reformę, i to słusznie, absolutnie słusznie. Moim zdaniem, mniej lub bardziej konsekwentnie, wszystkie elementy tego programu realizują. To jeden z nielicznych przykładów bardzo konsekwentnego działania naszego państwa z wyprzedzeniem (R6).

Każdemu z rozmówców zostało zadane pytanie szczegółowe, dotyczące exposé premiera Jerzego Buzka, które było jednym z istotnych momentów w procesie upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce. Zdecydowana większość zgodziła się z taką tezą, wskazując jednocześnie, że wydarzenie to jest kłamrą dla pierwszego, kilkuletniego procesu włączania elementów polityki demograficznej na agendę polityczną. Jeden z respondentów, sekretarz stanu w jednym z rządów, wprost stwierdził:

Exposé Buzka jest kluczowe dla upolitycznienia kwestii demograficznej. Należy jednak pamiętać, że to wtedy projekt [reformy emerytalnej – przyp. autorów] był gotowy, a więc mógł zostać ogłoszony (R7).

Podobnie twierdzi inny ekspert:

Exposé Buzka – tak, to jest ten moment. Ale już po fazie, którą od Bączkowskiego trzeba było odbyć. Gdybyśmy startowali, nie mając tego podłoża, to najprawdopodobniej nie dałoby się skutecznie komunikować z ludźmi, trzeba było dać im jakiś przekaz. Przecież za rok, bo tak to było zaplanowane, miała wejść ogromna reforma, która miała też boleć troszkę (R5).

Według kilku respondentów upolitycznienie problemu starzenia się społeczeństwa nastąpiło dopiero pod koniec pierwszej dekady XXI wieku. Jedna z rozmówczyń stwierdziła, że problem ten nie został upolityczniony

aż do podniesienia wieku emerytalnego. Trochę wcześniej pojawiła się kwestia dzietności w kontekście demograficznym. To było w roku 2000 podczas konferencji organizowanej przez IBnGR¹²¹. Przyszło bardzo wielu posłów, co uświadomiło im kwestię spadającej dzietności i związanych z tym wyzwań (R13).

Dyskusje wokół wieku emerytalnego, które zostały zintensyfikowane w trakcie drugiej kadencji rządu Donalda Tuska, były potwierdzeniem upolitycznienia starzenia się społeczeństwa. Ten element polityki emerytalnej, według eksperta, jest jednym z najtrudniejszych w debatach na temat przyszłości demograficznej:

Myszę, że ta dyskusja o wieku emerytalnym wywołała, to był taki moment przełomowy, gdzie zobaczyliśmy, jak nam przybywa z dnia na dzień osób starszych i jak niska jest dzietność. Ona jest niska od 25 lat, ponieważ od 1988 roku zaczęła spadać, najniższa była w 2002/2003 roku i wtedy nie podjęto żadnych znaczących działań, które by miały na celu zmianę oblicza demograficznego w postaci liczby urodzeń (R14).

Wielokrotnie rozmówcy zwracali uwagę na dominującą perspektywę polityki emerytalnej w dyskusjach i działaniach politycznych w obliczu wyzwań demograficznych.

Praktycznie do przełomu roku 2008/2009, jak wskazał jeden z rozmówców, mieliśmy do czynienia z szerokim konsensusem politycznym dotyczącym zmian demograficznych w Polsce. Przełomem było uruchomienie dyskusji na temat zmian w reformie emerytalnej (w tym przede wszystkim w zakresie emerytur pomostowych) oraz podwyższenie wieku emerytalnego:

Jeżeli chodzi o reformę emerytalną, faktycznie muszę powiedzieć, że do 2008 roku istniał pewien konsensus, z tym że trzeba dokończyć reformę, tak jak ona była rozpoczęta w czasie Buzka czy nawet przed Buzkiem. Nad ustawą o organizacji funkcjonowania funduszy emerytalnych w głosowaniu 97 proc. posłów było za. Jeżeli chodzi o kwestie związane z emeryturami pomostowymi, które były jedną z trudniejszych ustaw, które zostały wprowadzone, to każdy rząd, począwszy od rządu SLD przez rząd AWS po rząd PO, był upakowany w przygotowywanie rozwiązań w tym zakresie. Bardzo silnie zbudowany konsensus w latach 90. wytrwał do 2008 roku. Dopiero kryzys, można powiedzieć, doprowadził do jego rozwiązania (R1).

Koniec konsensusu w sprawie wspólnej wizji polityki emerytalnej nastąpił w momencie debaty nad propozycją zrównywania i wydłużania wieku emerytalnego. Wówczas pojawił się największy konflikt polityczny, dowodzący wysokiego stopnia upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa i poszukiwania rozwiązań

¹²¹ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (działający od 1989 roku).

wychodzących mu naprzeciw. Stanowisko potwierdziła większość respondentów, w tym jeden z polityków, który ujął to w następujący sposób:

Co bardzo ciekawe, zarówno reforma kapitałowa, jak i reformy domykające system, czyli ograniczenie przywilejów oraz wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, nie stały się polem konfliktu. Dopiero wydłużenie wieku emerytalnego to spowodowało (R4).

Intensyfikacja działań wobec osób starszych, w tym kolejne działania reformujące system ubezpieczeń społecznych mające przygotować państwo i społeczeństwo na prognozowane wyzwania demograficzne, prowadziła do kolejnych sytuacji konfliktowych na scenie politycznej. Napięcia te, w odróżnieniu od innych problemów stanowiących punkty sporne wśród partii politycznych, mogą przynieść za sobą także pozytywne efekty, na co zwrócił uwagę jeden z rozmówców:

To nie jest taki konflikt, który jest destrukcyjny dla tej polityki. My mamy do czynienia w Polsce z konfliktami, które nas niszczą, a ten akurat, ja bym go raczej nie nazywał konfliktem, tylko sporem, jest dobry dla Polski. Mamy różne pomysły i na demografię, i na opiekę nad osobami starszymi, ale przynajmniej są jakieś pomysły, bo przez wiele lat, jak ja popatrzę na taką opiekę domową nad osobami starszymi, no to tutaj nic się nie działo przez wiele lat (R10).

Okazuje się, że intensyfikacja negatywnych konsekwencji procesów demograficznych może pozytywnie wpływać na kreatywność osób poszukujących optymalnych rozwiązań w obszarze polityki demograficznej.

Podsumowując, w opinii polityków i ekspertów początki debaty politycznej na temat skutków starzenia się społeczeństwa miały miejsce w połowie lat 90., ale według niektórych z respondentów samo upolitycznienie nastąpiło kilka lat później. Z przeprowadzanych wywiadów wynika jasno, że za jeden z ważniejszych momentów został uznany okres rządów Jerzego Buzka, który jako pierwszy w aktywny sposób podjął działania będące odpowiedzią na proces starzenia się populacji, m.in. próbę reformy emerytalnej jako odpowiedź na wyzwania związane z utrzymaniem stabilności finansów publicznych. Jako właściwe momenty upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa zostaje przez respondentów wskazany czas wprowadzania ustawy podnoszącej i zrównującej wiek emerytalny, która stała się przedmiotem konfliktu politycznego oraz – choć w zdecydowanie mniejszym zakresie – spór wokół polityki rodzinnej i rządowego programu „Rodzina 500 plus”. Oba wydarzenia i spór wokół nich zostaną szczegółowo omówione poniżej.

5.4. Ustawa o wieku emerytalnym i program „Rodzina 500 plus” jako kluczowe momenty w procesie upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce

Już w latach 90. pojawiały się propozycje dotyczące zmiany wieku emerytalnego i długości obowiązkowej aktywności zawodowej. Wtedy jednak nie były one

przedmiotem nawet szerszej debaty, nie tylko z powodu oczekiwanych protestów społecznych, ale przede wszystkim poważnych problemów w sferze zatrudnienia i rynku pracy w pierwszych latach transformacji ustrojowej. Temat wieku emerytalnego powrócił najmocniej w okresie rządu Jerzego Buzka. Jedna z ekspertek przypomina:

Reforma „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” zakładała zrównanie wieku emerytalnego na poziomie 62 lata. Inaczej nie dałoby się tego obliczyć w systemie OFE. Rząd Buzka wycofał się z tego, ponieważ wystraszył się podniesienia dwóch lat dla kobiet. Można założyć, że każdy rząd, który chciałby podnieść wiek emerytalny, zainicjuje konflikt, tak więc nie ma tu znaczenia czas, a fakt przeprowadzania reformy (R13).

Powyższe stanowisko potwierdza wysoki poziom konfliktu między podmiotami uczestniczącymi w debacie nad reformą systemu emerytalnego. Analogicznego zdania jest inna z respondentek, była polityczka, a obecnie ekspertka, która wskazała głównych aktorów politycznych w tamtym okresie:

Premier sobie zażyczył, ażeby w gremiach takich eksperckich, międzyresortowych, po Radzie Ministrów spotkać się i żeby były referowane założenia kolejne do każdej z czterech reform. Wtedy pojawiło się kilka takich poglądowych materiałów z rysunczkami i tam pokazaliśmy 62 lata. I odezwało się kilku naszych kolegów, którzy skądinąd mieli dużo do powiedzenia w kwestii demografii. To był Jurek Kropiwnicki¹²², wówczas Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i jeszcze ktoś. I panowie postanowili bardzo mocno protestować 62 lata, przede wszystkim ze względu na kobiety. Z innego powodu wystraszył się Balcerowicz, że tak naprawdę istnieje ryzyko, że mężczyźni będą chcieli korzystać z tego obniżonego wieku emerytalnego i że koszt będzie tego zbyt duży. Podeszliśmy do tego jeszcze dwa razy, ale też w takim wąskich gremiach i nie puściliśmy tego do projektu (R5).

Nie było zatem konsensusu wobec propozycji zrównania wieku emerytalnego i kolejne propozycje w tym zakresie zostały odłożone na kolejne lata.

Część rozmówców wskazywała na inne możliwe rozwiązania, pozwalające na uniknięcie otwartych konfliktów, a które koncentrowałyby się na wydłużeniu okresu zatrudnienia niezbędnego do otrzymania emerytury bez podnoszenia faktycznego wieku emerytalnego. Jeden z respondentów opisał to następująco:

To prawda, narzucono rozwiązanie, które jest bez sensu. Bo przecież nie chodzi o to, jaki jest ustawowy wiek emerytalny, tylko jak długo ludzie pracują. Bo to, że ustalimy taki wiek emerytalny, a oni nie będą mieli pracy, to i tak nie zwalnia państwa od finansowania, więc nie ma żadnego znaczenia. Z tego punktu widzenia, chodziło o takie rozwiązanie, które za pomocą bodźców ekonomicznych, ale także zmiany kulturowej, skłania do wydłużania aktywności zawodowej (R6).

¹²² Ekonomista, minister pracy i polityki społecznej (grudzień 1991–czerwiec 1992), minister rozwoju regionalnego i budownictwa (czerwiec 2000–październik 2001), prezydent Łodzi w latach 2002–2010.

Kwestia zmiany wieku emerytalnego była podnoszona przede wszystkim w kontekście funkcjonowania rynku pracy w obliczu wyzwań demograficznych. Niektórzy rozmówcy wskazywali, że świadomość konieczności zmiany była powszechna wśród ekspertów i wielu polityków. Jak określił to jeden z respondentów (były polityk): „Wiek emerytalny to konieczność, dyskusyjny jest tylko sposób wprowadzenia” (R12).

Należy jednak zwrócić uwagę, że kwestia wieku emerytalnego była konfliktogenna z założenia, gdyż stanowiła jasny i zrozumiały temat debaty dla wszystkich podmiotów: partii politycznych, opinii publicznej i organizacji społecznych takich jak związki zawodowe. Kompromis był trudny do osiągnięcia, a wiele zaangażowanych podmiotów dążyło do konfrontacji na tym polu. Premier Tusk i jego rząd zdecydowali się na wprowadzenie ustawy podwyższającej i zrównującej wiek emerytalny do 67 lat, ale niestety procesowi legislacyjnemu nie towarzyszyła kampania informacyjna, która mogłaby przekonać opinię publiczną i złagodzić opór społeczny. W rzeczywistości wprowadzone rozwiązania spotkały się z krytyką środowisk eksperckich, mediów i oczywiście opozycji. Jeden z rozmówców przedstawił to w następujący sposób:

Tusk zatracił instynkt samozachowawczy i zaczął wszystko realizować metodą narzucenia. Teraz nie ma presji na obniżanie wieku emerytalnego, nie ma społecznej presji, bo coraz więcej ludzi rozumiało, jaka będzie wysokość emerytury i jaki jest mechanizm. Związki zawodowe, tak na dobrą sprawę, też do tego nie dążą, żeby obniżyć wiek emerytalny. One chcą wprowadzić pewien wentyl bezpieczeństwa w postaci możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę tych, którzy mają dłuższy staż pracy, czyli dłuższe okresy składkowe. Tusk wychodził z założenia, że należy to raz, szybko, żeby ludzie zapomnieli, no i przyjął (R12).

Prowadzenie dialogu obywatelskiego i społecznego przez rząd mogło przełożyć się na zrozumienie konieczności wydłużania okresu aktywności zawodowej, która jest podstawowym instrumentem w obliczu starzejących się społeczeństw.

Kwestia podniesienia wieku emerytalnego podzieliła polityków różnych opcji w zakresie poszukiwania odpowiedzi na wyzwania demograficzne. Większość z rozmówców była zdania, że przyczyną tego stała się rezygnacja rządzących z debaty publicznej i politycznej na ten temat i wprowadzenia reformy niejako „na siłę”. Jeden z ekspertów opisał to w następujący sposób:

To prawda, zwyciężyło takie stare myślenie „zrobmy to na początku kadencji, to sprawa jakoś przyschnie”. Nie jest może tak, że nie brano tutaj ryzyka politycznego [...]. Reforma była wprowadzana tak bardzo pospiesznie, społeczna świadomość w tym zakresie była. Zauważmy, że żadne wielkie protesty czy strajki nie nastąpiły. Może nie było tak źle, ale gdyby próbowano negocjować do upadłego, zdecydowanie rozbrojono by tykającą bombę (R11).

Podsumowując, można jednoznacznie stwierdzić, że kwestia ustalenia ustawowego wieku emerytalnego stała się katalizatorem konfliktu politycznego wokół starzenia się społeczeństwa, a dyskusja, jaka miała miejsce wokół tego tematu, była

szczytowym momentem w procesie upolitycznienia tego problemu od 1989 roku. Spór polityczny, jaki towarzyszył zmianie wieku emerytalnego, był też efektem pośpiechu i braku woli politycznej po stronie rządzącej wtedy koalicji PO-PSL, by problem rozwiązać na drodze kompromisu, a nie konfliktu. W efekcie zrównanie i podwyższenie wieku emerytalnego nastąpiło przy bardzo dużej polaryzacji poglądów, a więc z olbrzymim ryzykiem, że po zmianie obozu rządzącego zmiany te zostaną odwrócone, co ostatecznie nastąpiło.

Kolejnym instrumentem politycznym, który wzbudził spory polityczne, był program „Rodzina 500 plus”, który wprowadzał powszechne świadczenie w wysokości 500 zł na każde dziecko do ukończenia 18 roku życia¹²³. O ile w przypadku polityki demograficznej koalicji PO-PSL można dostrzec głównie działania z zakresu polityki emerytalnej i polityki wobec osób starszych, o tyle w przypadku rządów PiS pierwszoplanową rolę odgrywa polityka rodzinna. Wspieranie rodzin w decyzjach prokreacyjnych uznane zostało za najważniejsze działanie odpowiadające wyzwaniom demograficznym, w tym starzenia się społeczeństwa (zob. rozdział 4). Jednym ze sztandarowych punktów programu PiS, przedstawionych w kampanii wyborczej w 2015 roku, był program „Rodzina 500 plus”. Jego wprowadzenie można uznać za kontynuację polityki wobec rodzin z dziećmi z okresu rządów tej partii w latach 2005–2007, kiedy to miało miejsce wprowadzenie tzw. becikowego i innych rozwiązań na rzecz rodzin. Respondenci będący członkami ugrupowania PiS i przedstawiciele bezpośredniego zaplecza eksperckiego partii bardzo pozytywnie wypowiadali się o wprowadzeniu programu „Rodzina 500 plus”. Zwracali oni uwagę, że jest to pierwsze tego typu świadczenie, które od wielu dekad z powodzeniem wpływa na poprawę wskaźników dzietności w innych krajach Europy. Jeden z polityków obecnej koalicji stwierdził:

500 plus to pierwszy konkretny instrument z zakresu polityki rodzinnej. Może okazać się kosztowny, ale już obecnie nie ma na co czekać. Tylko takie działanie może zwiększyć dzietność w Polsce (R3).

Przedstawiciele opozycji byli bardzo sceptyczni co do długofalowych efektów programu. Sam pomysł nie był jednak gruntownie krytykowany. Główne kontrargumenty strony opozycyjnej dotyczyły jego wymiaru podmiotowego. Jednocześnie byli zgodni, że w krótkim czasie liczba dzieci może wzrosnąć. Jedna z respondentek stwierdziła:

Natomiast w tych kilku pierwszych latach może urodzi się więcej dzieci, ponieważ pewna grupa skorzysta z tego. Niewątpliwie da to efekt krótkookresowy, natomiast na pewno nie trwały (R9).

¹²³ Ostatecznie przyjęto zmodyfikowane rozwiązanie, zgodnie z którym świadczenie przyznawane jest na drugie i kolejne dzieci. Świadczenie może zostać przyznane również na pierwszo dziecko, co jest jednak związane ze spełnieniem kryterium dochodowego.

Wskazywano także, że na efekty programu „Rodzina 500 plus” trzeba będzie poczekać:

Teraz jest filozofia, która oparta jest na tym, że najważniejsze świadczenie, oczywiście nie pro-demograficzne, tylko świadczenie wychowawcze, który może przełożyć się na wzrost dzietności, choć to nie jest przełożenie wprost i na to jeszcze poczekamy (R10).

Dylemat odnośnie do zasadności wprowadzenia świadczenia 500 zł na dziecko (drugie i kolejne, a w przypadku pierwszego wprowadzono próg dochodowy) pojawia się praktycznie we wszystkich wywiadach. Wypowiedź jednego z polityków wpisuje się w nurt dyskusji o podnoszeniu poziomu dzietności za pomocą instrumentów ekonomicznych:

500 plus nie rozwiąże problemu zatrudnialności ludzi młodych, może go pogłębić. Natomiast chyba podniesie nieco poczucie bezpieczeństwa. Myśmy robili taką sondę [...], w tej debacie brało udział kilka tysięcy osób i sływały różnego rodzaju pomysły, co by tu można zrobić. Młodzi ludzie powiedzieli, że jednym z najważniejszych problemów jest bardzo niskie poczucie bezpieczeństwa materialnego. Jednocześnie namówienie ludzi młodych do tego, żeby mieli dzieci jest o wiele trudniejsze, niż to było 20 lat temu, nie ma co do tego żadnych wątpliwości (R8).

Argumenty natury ekonomicznej były podnoszone zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników założeń programu „500 plus”.

Co istotne, respondenci związani z koalicją PO-PSL nie kwestionowali konieczności podniesienia wydatków na politykę rodzinną. Jednocześnie proponowali działania, których podstawą jest inna filozofia niż powszechne świadczenie 500 zł na dziecko. Jeden z nich zwrócił uwagę na rozwiązania systemowe, wskazywane przez większość ekspertów z zakresu polityki społecznej:

Najwięcej efektów uzyskuje się wtedy, kiedy pomoc jest celowa – żłobki, przedszkola, w szkołach dożywianie, podręczniki, wycieczka, ewentualnie dalej zajęcia pozalekcyjne – to jest kierunek, który z rodziców [zdejmuje] podwójny ciężar, bo jest ciężar finansowy i czasowy. 500 zł to wpłynie do ogólnego budżetu i się rozmywa. Na mentalność ludzką działają dużo bardziej rozwiązania systemowe, które są trwałe, człowiek wie, że tak będzie (R12).

Faworyzowanie rodzin z dziećmi w ramach polityki demograficznej może prowadzić do powstania i zaostrzenia się w przyszłości konfliktu międzypokoleniowego. Skierowanie szerokiego strumienia transferów pomocowych do jednej grupy społecznej może prowadzić do sytuacji, w której kolejne zbiorowości będą oczekiwały zwiększenia wsparcia ze strony rządu. Na potencjalne napięcie i długofalowe niebezpieczeństwo, do którego może prowadzić wprowadzenie programu „500 plus”, zwrócił uwagę jeden z ekspertów:

Bo jest taka pułapka, której obyśmy teraz uniknęli, że wjedziemy w to samo, co kiedyś było, tylko tym razem w odniesieniu do rodzin, które chcemy zmotywować do rodzicielstwa, a nie do seniorów, mianowicie, że politykę wobec małżeństw, politykę prorodzinną będziemy finansowali

długiem. Otóż te same dzieci, które dostaną „500 plus”, będą musiały zapłacić 1000 i plus jak dojdą do tych 18 lat, jeśli to będzie powodowało zwiększenie deficytu (R11).

Tym samym okazuje się, że zmiany demograficzne będą prowadziły do rosnących napięć w relacjach między pokoleniami osób pracujących i korzystających ze świadczeń emerytalnych.

Wprowadzenie powszechnego świadczenia finansowego dla rodzin z dziećmi w Polsce nie ma jednak nowatorskiego charakteru. Wiele państw Europy Zachodniej oraz państw skandynawskich prowadzi rozbudowaną politykę wspierania rodzin wychowujących dzieci. Jeden z rozmówców, były minister, dostrzega pozytywny kierunek zmian w Polsce, zauważając jednocześnie potencjalne zagrożenia dla rynku pracy: „Ja mogę ich pochwalić za program «500 plus», bo takie programy są prawie wszędzie na świecie”. Jednocześnie krytykuje szczegółowe rozwiązania:

Moim zdaniem tam są one wprowadzane lepiej, ponieważ zależą od dochodu, od sytuacji, są też zachętą do pracy. U nas już mamy sytuację, że „500 plus” zniechęca do pracy. Dzwonił do mnie ostatnio kolega, który prowadzi małą firmę, dwie ekspedientki i on – obydwie się zwolniły, bo mają dwójkę dzieci, załapią się akurat na 1000 zł i one mówią, że nie ma sensu pracować, bo one sobie gdzieś tam dorobią na godziny, a już nie chcą przychodzić codziennie do pracy (R10).

Decydenci polityczni próbują przełożyć rozwiązania stosowane w innych krajach, jednak ich realizacja w Polsce napotyka wiele barier.

Z wypowiedzi polityków i ekspertów wynika, że wprowadzenie programu „Rodzina 500 plus” nie stało się tematem bardzo ostrego konfliktu politycznego. Opozycja i duża część ekspertów wskazywała raczej na duży koszt programu oraz zakładała jego niską efektywność w zakresie zwiększenia liczby urodzeń. Jednocześnie sceptycy zdawali sobie sprawę, że gremialna krytyka spotka się z niezrozumieniem ze strony osób otrzymujących świadczenie, tak więc opinie na ten temat były raczej wyważone. Krytyka sprowadzała się przede wszystkim do problemów związanych z rozszerzeniem lub zawężeniem zakresu uprawnionych do tego świadczenia socjalnego. Należy sobie jednak zdawać sprawę, że program ten ma raczej charakter spójnościowy, niwelujący różnice dochodowe w polskim społeczeństwie. Przyjęcie założenia, że przyczyni się on w znaczącym stopniu do podniesienia dzietności, a więc przywrócenia prostej zastępowalności pokoleń, jest błędne.

Przykłady zrównania i podniesienia wieku emerytalnego oraz wprowadzenia świadczenia 500 zł na dzieci pokazują bardzo różne efekty w zakresie upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce po 1989 roku. W tym pierwszym przypadku mieliśmy do czynienia z bardzo silnym konfliktem politycznym, który zaowocował wycofaniem się z reformy po zmianie rządu i dojściu do władzy partii opozycyjnej. W przypadku programu „Rodzina 500 plus”, który również został wprowadzony praktycznie bez konsultacji społecznych, taki konflikt nie nastąpił, a najważniejsze obecne partie opozycyjne deklarują, że w przypadku dojścia do władzy ten instrument

pozostanie, choć może z pewnymi modyfikacjami. Można zatem uznać, że politycy, niezależnie od przynależności partyjnej i ideologicznej, mają świadomość potrzeby wspierania rodzin i młodych ludzi w decyzjach prokreacyjnych.

5.5. Opieka długoterminowa jako wyzwanie związane ze starzeniem się społeczeństwa

Problem zrównania i podwyższenia wieku emerytalnego oraz program „Rodzina 500 plus” były najczęściej i najszerzej dyskutowane przez respondentów jako instrumenty mające stanowić odpowiedź państwa na proces starzenia się społeczeństwa. Jednocześnie w czasie wywiadów padały pytania o inne zagadnienia, które powinny być wzięte pod uwagę w debacie nad wyzwaniami związanymi z procesem starzenia się społeczeństwa.

Większość z respondentów miała świadomość, że zmiany demograficzne są na tyle zaawansowane, że jest już za późno by je odwrócić i należy skupić się na dostosowaniu do zachodzących procesów. Potwierdzają to słowa jednej z respondentek, byłej urzędniczki w ministerstwie, która stwierdziła:

Teraz ten proces jest bardzo trudny do odwrócenia, on jest de facto niemożliwy do odwrócenia, biorąc pod uwagę, że roczniki tego wyżu demograficznego lat 80. wychodzą z okresu, kiedy rodzą dzieci (R1).

Rozmówcy podkreślali rolę polityki rodzinnej, choć wskazywali na różne rozwiązania w jej zakresie. Panuje przekonanie, że niezbędne jest podejmowanie działań sprzyjających podnoszeniu dzietności, ale też świadomość, że jest to bardzo trudne wyzwanie dla polityki państwa. Jedną z rozmówczyń, obecna posłanka PiS, opisuje ten dylemat następująco:

polityka rodzinna to odpowiedź długofalowa, ponieważ jej perspektywa to co najmniej 20 lat. Dzieci, które się urodzą, wejdą na rynek pracy za 20 lat, budżet ZUS będzie napięty właśnie przez najbliższe 20 lat. Później przestaje to być problem. Dzietność jest najtrudniejszym elementem pakietu, ponieważ dotyczy decyzji ludzi, którymi nie da się łatwo zarządzać, ale w długiej perspektywie jest to bardzo potrzebne (R13).

Wzrost liczby urodzeń okazuje się głównym wskaźnikiem sukcesu, jakiego oczekują osoby odpowiedzialne za politykę wobec starzenia się ludności.

Coraz większa grupa polityków i decydentów uświadamia sobie konieczność realizowania polityki wobec starzenia się ludności, w tym polityki wobec osób starszych i starości. Świadczą o tym przywoływane w trakcie wywiadów przykłady działań i dobrych praktyk, które wprowadziły rządy PO-PSL oraz PiS. Jeden z rozmówców wspominał o uniwersytetach trzeciego wieku, które wpisują się w paradygmat aktywnej polityki senioralnej. Jedną z rozmówczyń wskazuje na przykład „srebrnej gospodarki”, która jej zdaniem

funkcjonuje w dwóch znaczeniach – w takim ogólnym, że gospodarka się zmienia i jest to silver, które jest dostosowane do specyficznych warunków oraz w drugim, pokazującym aktywność osób starszych. To, że UTW się tak rozwinęły, my jesteśmy chyba drugim czy trzecim krajem w Europie, który tak rozwinął, oczywiście, że są one dla elity, tylko dla ludzi z wyższym i średnim wykształceniem (R9).

Jeden z rozmówców, były minister, odniósł się do potencjalnego konfliktu między wydatkami na dietność i na aktywność osób starszych. Stwierdził mianowicie, że:

propozycje demograficzne nie mogą się tylko skupiać na propozycjach zwiększających dietność, ale muszą się skupiać także na utrzymaniu jakości życia osób starszych. Moim zdaniem, to za chwilę będzie jeszcze ważniejsze, bo te osoby już są i im trzeba dać ogromną ofertę (R10).

Wypowiedź ta potwierdza rosnącą stopniowo wśród polityków świadomość na temat tworzenia instrumentów o charakterze projakościowym.

Jednym z podstawowych wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa jest zapewnienie odpowiedniej jakości opieki społecznej i zdrowotnej osobom zależnym. Symptomatyczne jest to, że tylko w trzech przypadkach respondenci wymienili opiekę długoterminową jako wyzwanie w kontekście zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa. Dopiero dopytywani stwierdzali, że jest to najpoważniejszy problem, przed którym stanie w najbliższym czasie polityka społeczna w Polsce. Jeden z rozmówców, były minister, zwrócił uwagę na brak świadomości w społeczeństwie odnośnie do zagrożeń związanych z dostępnością do świadczeń opiekuńczych na starość:

Przed nami jest gigantyczny problem opieki starczej, jesteśmy w ogóle nieprzygotowani na to. Im mniej wydasz pieniędzy, jak jesteś jeszcze relatywnie młody, jeszcze możesz tak naprawdę pracować, mówisz, że jesteś stary i zmęczony, ale możesz pracować, jeszcze masz zdrowie, które nie wymaga wsparcia. W konsekwencji jak nie pomyślisz wcześniej, na starość nie masz środków i nie możesz pracować i wtedy jest dramat (R2).

Po raz kolejny podkreślono dominującą perspektywę „ekonomizacji” konsekwencji procesów demograficznych, jakie można obserwować w Polsce.

Większość rozmówców w dyskusji o przyszłości systemu opieki nad osobami starszymi podkreślało swoje zaniepokojenie tym zagadnieniem. Jeden z nich wskazał na całkowitą bezradność polityków w tej sprawie:

Nie mam zielonego pojęcia, dlaczego kwestia opieki długoterminowej nie została do tej pory rozwiązana. Wszyscy wiedzą, że to będzie problem, ale brak jest chyba wycucia i większości wydaje się, że świat jest stabilny (R7).

Problematyka opieki długoterminowej jest złożonym tematem, który przez kolejne rządy był lekceważony lub pomijany. Pomimo funkcjonujących rozwiązań z zakresu pomocy społecznej i ochrony zdrowia, wielu ekspertów wskazuje na słabości i braki dotyczące polityki długoterminowej wobec osób starszych.

Brakuje holistycznego spojrzenia na tę sprawę oraz na związki opieki z innymi wymiarami życia społeczno-gospodarczego. Jeden z ekspertów polityki społecznej, obecnie polityk, zwrócił uwagę na najważniejsze zagadnienia:

Kluczowe jest zapewnienie opieki nad osobami starszymi. Niestety wysiłki w tym zakresie nie przyniosły efektu i mamy bardzo duże zaniedbania. Ludzie stają przed dużymi problemami. Nawet osoby, które mają pieniądze, mają i będą miały z tym problemy. Jest to bardzo duże obciążenie dla kobiet. Do tego dochodzą problemy z zasiłkiem pielęgnacyjnym, który doprowadza do dezaktywacji opiekunów, a więc jest kompletnym nieporozumieniem. To jest jedynie świadczenie, które można dostać pod warunkiem całkowitej rezygnacji z pracy (R8).

Od dawna w środowisku naukowym zdawano sobie sprawę z obciążeń demograficznych, ale nie przełożyło się to na wypracowanie przez polityków spójnego systemu opieki.

Politycy i eksperci są świadomi wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa, mają wiedzę i pomysły, jak mu przeciwdziałać. Należy przypomnieć, że choćby w tak ważnej sprawie jak opieka długoterminowa, pomimo konsensusu między politykami reprezentującymi różne opcje polityczne i ekspertami, praktycznie żadne systemowe rozwiązania w tym zakresie nie zostały wprowadzone. Warto wskazać w tym kontekście całościowy instrument przygotowany przez zespół ekspertów i polityków kierowany przez Senatora RP Mieczysława Augustyna, który jednak nie stał się nawet przedmiotem debaty parlamentarnej. Niezależnie od sygnałów i głosów eksperckich, że konieczne staje się stworzenie systemowych rozwiązań dotyczących opieki nad osobami starszymi i niesamodzielnymi, politycy przyjmują za pewnik, że odpowiedzialność za opiekę nad osobami starszymi leży po stronie członków rodziny, co przekłada się na brak zdecydowanych działań w tym zakresie.

Podsumowując wyniki rozmów przeprowadzonych z politykami i ekspertami, należy zwrócić uwagę, że choć nie było powszechnej zgody, to jako moment inicjujący upolitycznienie problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce po 1989 roku najczęściej wskazywano okres rządów premiera Jerzego Buzka (1997–2001), choć genezy można poszukiwać wcześniej, szczególnie w działaniach podejmowanych przez Andrzeja Bączkowskiego oraz Jerzego Hausnera. Szczytowy moment upolitycznienia, kiedy była widoczna wyraźna polaryzacja stanowisk i konflikt polityczny, miał miejsce w okresie wprowadzania ustawy o podwyższeniu i zrównaniu wieku emerytalnego (2012). Wcześniej, pomimo różnic opinii, nie dochodziło do zasadniczych konfliktów na temat kierunku działań z zakresu polityki wobec starzenia się społeczeństwa. Respondenci byli zgodni, że głównym sposobem uniknięcia destrukcyjnego konfliktu politycznego jest negocjowanie konsensusu dotyczącego wprowadzanych rozwiązań. W praktyce bowiem sukcesem zakończyły się działania, które były poddawane wcześniejszej dyskusji i debacie politycznej, co pozwalało uniknąć, a przynajmniej złagodzić potencjalne napięcia. Zaplecza eksperckie odegrały ważną rolę w upolitycznieniu kwestii demograficznej, respondenci wskazują na dwa szczególne dokumenty:

opublikowanie raportu Banku Światowego na początku lat 90. oraz raporty Rządowej Rady Ludnościowej, będące efektem dwóch Kongresów Demograficznych. Niepokoić może fakt, że tak ważny temat jak opieka długoterminowa, nie był tak często poruszany przez respondentów, jak można by tego oczekiwać. Panuje, co prawda, przekonanie o rosnących wyzwaniach i konieczności wypracowania zdecydowanych rozwiązań w tym zakresie, ale istnieje powszechna opinia, że to rodzina – wspierana przez państwo – jest podstawowym podmiotem w systemie opieki.

Rozdział 6

Działania polityczne wobec starzejącego się społeczeństwa oraz ich uwarunkowania na poziomie regionalnym

Zachodzące współcześnie procesy demograficzne mają wpływ nie tylko na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa jako całości, ale też na rozwój społeczności regionalnych i lokalnych. Poszukiwanie rozwiązań łagodzących negatywne konsekwencje zmian w strukturze wieku czy powstrzymujących procesy kurczenia się populacji prowadzą do stopniowego wykształcania się nowego obszaru aktywności samorządów (Šimon, Mikešová 2014; Schenkel 2015) – dotyczy to również Polski. W państwach, w których proces starzenia się społeczeństwa jest zauważalny, obserwuje się także wzrost zainteresowania regionalną polityką demograficzną, która stanowi stopniowo rozwijający się obszar działalności w strukturach administracji poszczególnych województw i miast. Została ona zdefiniowana jako

spójny zestaw działań oraz instrumentów, realizowanych głównie przez instytucje polityki społecznej na poziomie regionalnym, zgodny z kierunkiem wyznaczonym na szczeblu europejskim oraz krajowym, akcentujący lokalne zróżnicowanie i samorządność (Lesińska, Matuszczyk 2018: 230).

Przedstawiciele administracji na poziomie gmin, powiatów i województw podejmują inicjatywy, które są najczęściej spójne z wytycznymi rządowymi lub stanowią ich modyfikację, wzbogacaną o własne rozwiązania i instrumenty (Hockey, Phillips, Walford 2013; O'Brien 2016). Poziom regionalny może być traktowany jako swoisty „poligon doświadczalny”, gdzie mogą być testowane rozwiązania przed implementacją ich na poziomie krajowym. Teoretycznie władze regionalne mają pewną autonomię w formułowaniu własnych strategii rozwoju i wdrażania określonych instrumentów w zakresie regionalnej polityki demograficznej, w praktyce jednak istnieją liczne ograniczenia (Majer 2018). Należą do nich m.in. posiadane zasoby materialne i finansowe, infrastruktura, wizja rozwoju regionu, pozycja lokalnych liderów i środowiska eksperckiego oraz istnienie konsensusu społecznego wokół proponowanych rozwiązań.

Analiza strategii rozwoju regionalnego tworzonych na poziomie województw i miast potwierdza tę obserwację. Władze samorządowe oceniają zachodzące zmiany populacyjne negatywnie, jako ograniczenia rozwojowe, starają się więc wychodzić im naprzeciw. Dotyczy to w szczególności instytucji funkcjonujących na poziomie województw i miast. Nie powinno to dziwić, ponieważ istnieje zależność między wielkością danej gminy czy powiatu a ich zdolnością do prawidłowej realizacji zadań publicznych, czego dowodzą prowadzone badania (zob. m.in. Swianiewicz i in. 2016). Konieczność podejmowania działań z zakresu polityki ludnościowej na poziomie samorządowym wynika również z kumulacji problemów demograficznych w niektórych regionach, co wpływa na ich rozwój gospodarczy, zwłaszcza w sytuacji, kiedy to, zgodnie z zasadą subsydiarności, samorządy odpowiadają za usługi społeczne oferowane osobom starszym. Jak pokazują badania dotyczące sytuacji regionów w Europie, nagromadzenie problemów demograficznych współwystępuje z utratą stabilności finansowej (McCann 2017).

W niniejszym rozdziale wskazano na uwarunkowania i czynniki, jakie wpływają na inicjowanie i realizację regionalnych strategii rozwoju demograficznego. Jednym z zasadniczych celów zrealizowanych badań było zrozumienie, w jakim stopniu proces upolitycznienia tematu starzenia się społeczeństwa na poziomie centralnym (rządowym) może wpływać (oddziaływać) na podejmowane działania na poziomie samorządowym i *vice versa*. W tym celu zostaną przedstawione wyniki badań jakościowych zrealizowanych w trzech województwach: łódzkim, opolskim i zachodniopomorskim. O ich wyborze przesądziła obecna i oczekiwana sytuacja demograficzna: dwa pierwsze są obszarami o wyjątkowo trudnej sytuacji demograficznej spowodowanej przede wszystkim masowym odpływem mieszkańców za granicę i do innych regionów Polski oraz niskim wskaźnikiem dzietności. W przypadku województwa zachodniopomorskiego niekorzystne zmiany ludnościowe są spodziewane w ciągu najbliższych dekad i będą one występowały z bardzo dużą dynamiką. Władze samorządowe w tych trzech regionach już teraz podejmują działania na rzecz niwelowania niekorzystnych konsekwencji przemian populacyjnych w postaci tworzenia regionalnych strategii demograficznych i wdrażania innowacyjnych instrumentów mających na celu wychodzenie naprzeciw zachodzącym zjawiskom demograficznym.

Podczas sześciu wizyt studyjnych, które miały miejsce w Opolu, Łodzi i Szczecinie w okresie grudzień 2016–czerwiec 2017 roku, przeprowadzono 26 indywidualnych wywiadów pogłębionych. Zostały one przeprowadzone z przedstawicielami najważniejszych instytucji samorządowych odpowiedzialnych za politykę społeczną i regionalną, m.in.: wojewódzkich urzędów pracy, regionalnych ośrodków polityki społecznej, urzędów marszałkowskich i miejskich (wydziałów i departamentów do spraw społecznych, osób starszych oraz planowania przestrzennego), a także organizacji pozarządowych, rad seniorów i ośrodków badawczych. W trakcie realizacji badań starano się dotrzeć do tych samych instytucji w trzech analizowanych lokalizacjach.

6.1. Obecna i przewidywana sytuacja demograficzna polskich regionów

Według prognoz demograficznych część regionów i miast polskich już obecnie znajduje się w trudnej sytuacji lub znajdzie się w niej w niedługiej przyszłości. Jest to spowodowane kumulacją negatywnych konsekwencji wielu zjawisk społecznych i populacyjnych (GUS 2014). Badanie Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (Śleszyński 2016) pokazuje, że połowie z 255 średnich miast w Polsce (powyżej 20 tys. mieszkańców) zagraża zapaść i marginalizacja ze względu na postępujące procesy starzenia się społeczeństwa oraz/lub emigrację osób w wieku produkcyjnym. Wśród regionów, w których obserwuje się obecnie szczególne natężenie tych tendencji, są województwa: opolskie, łódzkie, śląskie i świętokrzyskie.

Według prognoz GUS (2014) jedynie w województwach małopolskim, mazowieckim i pomorskim będzie można obserwować niewielki wzrost liczby mieszkańców w perspektywie 2050 roku. Wysoki stopień zróżnicowania regionalnego sytuacji demograficznej w Polsce wymusza na poszczególnych samorządach wzrost zaangażowania w podejmowanie bezpośrednich działań w zakresie polityki demograficznej (Potrykowska 2003; Kurek 2008; Majdzińska 2016). Jerzy T. Kowaleski i Piotr Szukalski (2007: 86) obecne zróżnicowanie regionalne tłumaczą wynikiem demograficznego dziedzictwa, które było obserwowane w całym okresie po drugiej wojnie światowej. Zauważają oni ponadto, że:

zróżnicowanie przestrzennego poziomu zaawansowania procesu starzenia się ludności ma znaczenie newralgiczne z punktu widzenia publicznych inwestycji – przede wszystkim w sferze ochrony zdrowia i usług opiekuńczych. O ile w pierwszym przypadku wiele wskazuje, iż dokonywane one będą ze środków gromadzonych centralnie, o tyle w przypadku usług opiekuńczych odpowiedzialnymi za zaspokojenie potrzeb mieszkańców będą władze gmin.

Rola i aktywność samorządu terytorialnego jest dostrzegana przez decydentów politycznych reprezentujących poziom rządowy, wskazują oni na pozytywne przykłady regionalnych inicjatyw wprowadzania instrumentów prodemograficznych (zob. rozdział 3). W obliczu rosnących dysproporcji niezbędna staje się zatem ścisła współpraca administracji samorządowej i rządowej (Podgórska-Rykała, Mikrut-Majeranek, Andruszkiewicz 2016: 79). Jak zauważył Janusz Witkowski (2016: 149):

Nie da się niczego robić samodzielnie na poziomie centrali. Choćby Rządowa Rada Ludnościowa, nie wiem jak dobrze rozumiała się ze wszystkimi ministerstwami, to nic nie pomoże, jeśli do tego nie będą włączone społeczności lokalne, samorządowe. Wszystko, co się dzieje w naszej rzeczywistości, także w sferze demograficznej, ma swój wymiar lokalny.

Wśród podstawowych działań realizowanych w ścisłej współpracy na poziomie rządowym i samorządowym powinny się znajdować, oprócz rozwiązań charakterystycznych dla polityki rodzinnej czy senioralnej, m.in. rozwój srebrnej gospodarki,

podnoszenie kwalifikacji i kompetencji pracowników oraz optymalizacja wykorzystywania środków unijnych (Perek-Białas i in. 2017). Szczególne miejsce na poziomie regionalnym zajmuje polityka aktywnego starzenia się, mocno promowana przez instytucje UE. Dobrym przykładem jest syntetyczny wskaźnik Active Ageing Index (AAI) na poziomie regionów, który umożliwia monitorowanie sytuacji osób starszych oraz rozwoju poszczególnych działań skierowanych do tej zbiorowości (Karpińska, Dykstra 2015). Wyniki z 2013 roku dowodzą występowania znaczących różnic między poszczególnymi regionami oraz zbieżność wartości wskaźnika z ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczym poszczególnych województw (Perek-Białas, Mysińska 2013).

W dotychczasowej literaturze w niewielkim stopniu były analizowane uwarunkowania, które wpływają na inicjowanie działań politycznych podejmowanych przez władze regionalne wobec starzenia się społeczeństwa. Brakuje w literaturze prac próbujących wyjaśnić proces dochodzenia do wypracowania regionalnych strategii wobec problemów demograficznych i czynników, które wpływają na inicjowanie poszczególnych rozwiązań. Znaczna większość dotychczasowych badań skupia się na analizie działań z zakresu polityki wobec starości i osób starszych podejmowanych w pojedynczych miastach czy gminach. Wśród nich można wskazać publikacje poświęcone działaniom władz w Częstochowie (Majer 2013), Białymstoku (Halicka, Pędich 1997; Klimczuk 2012), powiecie średzkim (Krzysztofiak 2016), koneckim i kluczborskim (Radziwinowiczówna, Kordasiewicz 2018), w województwach zachodniopomorskim (Iwański 2016), dolnośląskim (Jurek 2010) czy mazowieckim (Błędowski, Szweda-Lewandowska 2016). Szczególnym zainteresowaniem badaczy cieszą się innowacyjne rozwiązania z różnych kierunków polityki publicznej podejmowane w województwach łódzkim (Szukalski i in. 2013; Hrynkiewicz, Potrykowska 2017) i małopolskim (Perek-Białas i in. 2017). Jako podstawowe czynniki warunkujące działania polityczne podejmowane przez władze regionalne autorzy wskazują na procesy charakterystyczne dla drugiego przejścia demograficznego, w tym przede wszystkim na wzrost populacji osób starszych. Obserwowane zmiany populacyjne wymuszają wypracowanie nowych rozwiązań instytucjonalnych odpowiadających na potrzeby rosnącej grupy seniorów, ponadto procesy depopulacji stawiają nowe wyzwania dla instytucji rynku pracy, edukacji, infrastruktury, planowania przestrzennego, usług oraz integracji społecznej (Ferry, Vironen 2010). Majer (2018), analizując strategie rozwiązywania problemów społecznych na poziomie samorządu w kontekście polityki wobec starości, wskazuje, że nadrzędną rolę stanowią akty prawa i dokumenty na poziomie krajowym, a projektowanie rozwiązań odpowiadających na zmiany demograficzne zachodzi powoli.

Wybrane do badania województwa łódzkie i opolskie cechują się zapaścią demograficzną powstałą na skutek wysokiej emigracji wewnętrznej i zagranicznej, stosunkowo niskiego wskaźnika dzietności i dynamicznego wzrostu populacji osób starszych. Dodatkowo niska atrakcyjność terytorialna tych regionów potęguje wyzwania dla prawidłowego rozwoju społeczno-gospodarczego (Golinowska, Kocot

2013). Sytuacja społeczno-ekonomiczna tych dwóch regionów charakteryzuje się też jednymi z najbardziej niekorzystnych uwarunkowań demograficznych na poziomie wszystkich państw członkowskich UE (Kröhnert, Hoßmann, Klingholz 2008; Kupiszewski, Kupiszewska 2013). Województwo zachodniopomorskie, pomimo obecnej względnie stabilnej sytuacji demograficznej, w najbliższych latach będzie przechodzić zasadnicze zmiany ludnościowe. Z dostępnych prognoz wynika, że region ten będzie jednym z najszybciej starzejących się w Polsce w perspektywie roku 2050 (GUS 2014). Powyższe regiony można zaliczyć zatem do tzw. ludnościowych obszarów problemowych, na terenie których obserwuje się kumulację czynników demograficznych, które wymagają strategicznej interwencji (tabela 4).

Tabela 4. Ogólna charakterystyka sytuacji demograficznej w województwach łódzkim, opolskim i zachodniopomorskim na tle Polski w 2016 i 2050 roku

	łódzkie	opolskie	zachodniopomorskie	Polska
Populacja osób 65 lat i więcej w 2016 roku (%)	18,3	17,1	16,2	16,4
Przeciętne trwanie życia w latach (mężczyźni/kobiety) w 2016 roku	72,0/80,8	74,4/81,8	74,0/82,0	73,9/81,9
Wskaźnik dzietności w 2016 roku	1,324	1,2	1,296	1,357
Przyrost naturalny na 1000 osób w 2016 roku	-2,98	-1,38	-0,8	-0,15
Saldo emigracji na pobyt stały w 2016 roku	-1417	-1370	-624	–
Populacja osób 65 lat i więcej w 2050 roku (%)	34,2	36,1	33,6	32,7
Zmiana % populacji ogółem 2013/2050	-20,5	-25,9	-15,5	-11,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Demograficznego (2017).

6.2. Strategie rozwoju demograficznego jako odpowiedź na starzejące się społeczeństwo

Analiza różnych dokumentów wytworzonych na poziomie lokalnym pozwala stwierdzić, że w Polsce regiony zaczynają stopniowo realizować własną politykę wobec starzenia się społeczeństwa obok tej prowadzonej przez rząd (Majer 2018). Dowodem na rosnącą świadomość w zakresie nieuchronności procesów demograficznych, których nie sposób powstrzymać czy odwrócić, są strategie rozwoju demograficznego formułowane przez władze regionalne. Samorządy próbują wypracować rozwiązania, które pozwolą lepiej przygotować się do wyzwań związanych z dynamicznym wzrostem populacji osób starszych i jednoczesnym zmniejszaniem się populacji osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym. Część realizowanych działań

ma charakter adaptacyjny, część koncentruje się na rozwiązaniach długofalowych, próbując wdrożyć działania wspierające decyzje prokreacyjne.

Opracowywanie dokumentów zawierających plany dotyczące polityki ludnościowej realizowanej na poziomie regionalnym wpisuje się w planowanie strategiczne mające na celu wyznaczenie kierunków i celów przyszłego rozwoju, wskazanie konkretnych działań i instrumentów oraz ocenę dostępnych zasobów, czynników zewnętrznych i wewnętrznych oraz potencjalnego ryzyka związanego z planowanymi działaniami w przyszłości (Romanowska 2017). Ten uproszczony schemat znajduje swoje zastosowanie w przypadku realizacji polityki rozwoju na każdym poziomie – europejskim, krajowym i regionalnym. Na tworzenie strategii rozwoju regionalnego przez władze samorządowe w Polsce, w tym strategii polityki ludnościowej, miało wpływ członkostwo w UE i standardy związane z dystrybucją środków funduszy strukturalnych, zgodnie z którymi ich przygotowanie jest wymagane od władz samorządowych (Grewiński, Karwacki 2009: 12).

Każda jednostka samorządu terytorialnego przygotowuje od kilku do kilkudziesięciu dokumentów obejmujących wiele obszarów życia w regionie. Oprócz ogólnych strategii rozwoju regionalnego uwzględniających szeroką diagnozę sytuacji demograficznej są tworzone dokumenty podkreślające wpływ sytuacji ludnościowej na realizację samorządowej polityki społeczno-gospodarczej. Analizując rozwój strategii rządowych i samorządowych, Mirosław Grewiński i Arkadiusz Karwacki (2009: 14) wskazali, że „na gruncie polityki społecznej zaczerpnęliśmy termin «strategia», ale konsekwentnie odrzucamy, bez próby zgłębienia, teorię myślenia i działania strategicznego”.

Podkreślają jednocześnie, że przygotowywanie strategii i jej implementacja noszą znamiona działań o charakterze konkurencyjnym między poszczególnymi samorządami, co jest istotnym wnioskiem w sytuacji takich wyzwań jak kurczące się zasoby na lokalnych rynkach pracy i procesy depopulacji obserwowane w niektórych regionach. Najważniejsza staje się świadomość lokalnych władarzy na temat aktualnej i prognozowanej sytuacji demograficznej oraz zaplecze eksperckie pomocne w wypracowaniu efektywnych rozwiązań politycznych (Szłaska 2007).

Analiza działań podejmowanych na poziomie regionalnym wskazuje, że najbardziej kompleksowym programem rozwoju demograficznego stworzonym na poziomie regionu w Polsce jest „Opolska Strefa Demograficzna”. Jej powstanie poprzedziły inne działania o mniejszym zakresie. Województwo opolskie jako pierwsze w kraju zainicjowało realizację spójnej regionalnej polityki odpowiadającej na wyzwania wynikające z zachodzących procesów ludnościowych. Czynnikiem demograficznym został wskazany w „Strategii rozwoju województwa opolskiego do 2020 roku” (Zarząd Województwa Opolskiego 2012) jako największe zagrożenie i główna bariera rozwoju w regionie. W 2014 roku został przygotowany „Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 «Opolskie dla rodziny»” (Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego 2014). Jego podstawą stały się założenia mające na względzie cały cykl życia jednostki, uwzględniając cztery główne grupy, do których

zaadresowano planowane działania polityczne: dzieci i ich rodziców, młodzież, osoby aktywne zawodowo oraz osoby starsze. Instrumenty do nich skierowane objęły takie obszary jak rynek pracy, edukację, opiekę żłobkowo-przedszkolną oraz pakiet „złota jesień” skierowany bezpośrednio do osób starszych. W ich ramach zapowiedziano realizację działań takich jak bezpośrednie wsparcie finansowe i system ulg (np. karty rodziny, karty seniora), rozwój szkolnictwa zawodowego, tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości czy rozwój infrastruktury przyjaznej dzieciom i osobom starszym. Opracowany program okazał się niezwykle ambitnym i kompleksowym planem działań, w praktyce jednak jego wdrożenie napotkało wiele trudności, w szczególności w postaci ograniczeń finansowych.

Kolejnym przykładem regionalnej strategii demograficznej jest „Plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim 2020” (2015), w którym zostały zapisane strategiczne interwencje, uwzględniające przede wszystkim tworzenie warunków przyciągających nowych mieszkańców oraz powstrzymanie obecnych przed emigracją. Autorzy wizji rozwoju demograficznego w regionie łódzkim szczególnie zaakcentowali konieczność działań o charakterze jakościowym. Wyszli oni z założenia, że tradycyjne rozumienie faz życia staje się nieadekwatne do realiów współczesności, dostosowując „Plan...” do zintegrowanego podejścia do cyklu życia. Oznacza to, że różne dziedziny aktywności, takie jak rodzina, praca czy edukacja, nie mogą być przypisywane do określonego etapu życia lub wieku. Wzrost poziomu dzietności nie był wskazywany jako cel strategiczny. Zaproponowano natomiast koncepcję aktywnego i dobrej jakości życia dla wszystkich mieszkańców, która ma zostać zrealizowana poprzez działania w trzech szczególnie ważnych obszarach: zdrowia, aktywności i bezpieczeństwa. Jednocześnie w „Strategii...” podkreślono rolę srebrnej gospodarki i wskazano, że rozwój regionu będzie zależał od umiejętności wykorzystania potencjału osób starszych. Program demograficzny, przygotowany przez zewnętrznych ekspertów na zlecenie Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, zawiera plan finansowy i harmonogram poszczególnych działań do 2020 roku.

W województwie zachodniopomorskim, w odróżnieniu od dwóch omówionych wcześniej regionów, elementy charakterystyczne dla polityki wobec starzenia się społeczeństwa zostały włączone do działań z zakresu polityki rodzinnej i zapisane w programie „Region dla Rodziny. Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2014–2020” (2014). Określono w nim jako priorytetowe działania na rzecz poprawy warunków materialnych, wsparcie w wychowywaniu potomstwa i poprawę wizerunku rodzin wielodzietnych. Jednocześnie uwzględniono też problematykę osób starszych jako integralną część działań na rzecz rodzin. Oprócz poprawy wskaźników dzietności działania podejmowane w ramach programu „Region dla Rodziny” mają prowadzić do wzrostu jakości kapitału ludzkiego poprzez walkę z ubóstwem, patologiami społecznymi i wspieranie rodziców w wychowywaniu potomstwa.

Wskazane powyżej dokumenty stanowią przykłady myślenia strategicznego o rozwoju demograficznym regionów. Pomimo znacznych różnic w zakresie formy prawnej,

objętości czy przypisanych źródeł finansowania, stanowią one potwierdzenie rosnącej świadomości samorządów o procesie starzejącego się społeczeństwa i jego konsekwencjach. W tworzenie tych dokumentów zaangażowani byli przedstawiciele administracji samorządowej, partnerzy społeczni oraz eksperci akademicki. Rolę koordynatora nad pracami przyjął natomiast marszałek danego województwa, który skupił wokół siebie różne środowiska zainteresowane wpływem sytuacji demograficznej na rozwój regionalny.

6.3. Czynniki inicjujące działania polityczne wobec starzejącego się społeczeństwa na poziomie regionalnym – wyniki badania jakościowego

Jednym z celów badania jakościowego, przeprowadzonego w formie indywidualnych wywiadów pogłębionych, było zidentyfikowanie grupy czynników endo- i egzogenicznych prowadzących do wypracowania samorządowej polityki wobec starzenia się społeczeństwa. W trakcie prowadzonych wywiadów respondenci najczęściej wskazywali przesłanki związane z czynnikiem ludzkim, politycznym, finansowym oraz kulturowym. Podkreślali oni, że zasadniczym powodem, dla którego w trzech analizowanych regionach podjęto działania o charakterze prodemograficznym, była trudna sytuacja ludnościowa oraz niepokojące prognozy, wskazujące na dalsze nawarstwianie się negatywnych procesów demograficznych. Pomimo dużego zróżnicowania wskaźników demograficznych w poszczególnych regionach, we wszystkich analizowanych przypadkach przedstawiciele administracji samorządowej oraz eksperci wskazywali niekorzystne zjawiska niskiej dzietności, wysokiej emigracji osób młodych oraz starzejące się społeczeństwo. Największym problemem, ich zdaniem, jest kurcząca się populacja mieszkańców poszczególnych miast i gmin, nakładająca się na inne zachodzące w nich zmiany ludnościowe. Kumulacja tych procesów i wynikające z nich zagrożenia oraz wyzwania dla rozwoju regionalnego stają się bezpośrednią przesłanką podejmowanych działań. Rozmówcy też zauważali, że regiony, które reprezentują, wyróżniają się na tle pozostałych województw w Polsce (i w Europie) dynamiką zachodzących zjawisk, charakterystycznych dla drugiego przejścia demograficznego.

Zachodzące obecnie i przewidywane w najbliższym czasie negatywne procesy demograficzne w trzech analizowanych regionach wpłynęły na sposób myślenia decydentów politycznych o działaniach wychodzących naprzeciw tym problemom. Najczęściej wskazywanym momentem, w którym zaczęto realizować bezpośrednio działania w zakresie regionalnej polityki demograficznej, jest początek XXI wieku. Kilkoro rozmówców zwróciło uwagę na początki dyskusji, jaka toczyła się już w latach 90.: „wtedy mówiono o demografii, tylko że wtedy to był kosmos. Nie było poczucia, że to będzie tak duży problem, że to będzie tak zauważalne” (przedstawiciel Urzędu Miasta, Szczecin). W wielu wypowiedziach wskazywano konkretne daty, lokując początek działań na lata 2010–2013. Z jednej strony, wiązało się to z okresem programowania środków unijnych w poszczególnych regionach, z drugiej zaś – z działaniami

podejmowanymi przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w kierunku polityki senioralnej i rodzinnej. W przypadku województwa zachodniopomorskiego, jak zauważył przedstawiciel Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Szczecinie, był to rok 2011, kiedy uchwalono inicjującą przygotowanie kompleksowej diagnozy sytuacji rodzin w regionie ustawę o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej. W Łodzi początek działań związanych z łagodzeniem konsekwencji depopulacji był związany z opracowaniem studium zagospodarowania przestrzennego miasta w 2010 roku. Jak zauważył jeden z przedstawicieli Urzędu Miasta w Łodzi:

Pojawił się problem, na jaką wielkość zaplanować miasto. Jeżeli tworzymy wizję miasta w studium na 20–25 lat, no to powinniśmy powiedzieć, czy to ma być to szczytowe w Łodzi 840 tysięcy, czy realne 750 tysięcy [...]. Jeżeli mamy spadającą liczbę mieszkańców, no to trzeba trochę inaczej planować infrastrukturę, trochę inaczej planować pewne inwestycje. To wywołało dosyć dużą dyskusję na temat przyszłych trendów rozwojowych. Dlaczego? Czynniki polityczne uważały, że trendy demograficzne można na tyle odwrócić, że Łódź przestanie tracić mieszkańców, a nawet będzie docelowo rosła.

Diagnoza zmian ludnościowych o charakterze ilościowym i jakościowym wymagała współistnienia wielu innych czynników, by stać się przedmiotem działań administracyjnych. Jedną z najczęściej wskazywanych przyczyn realizacji polityki demograficznej na poziomie regionalnym był czynnik osobowy, związany z postacią marszałka, prezydenta lub burmistrza. Badani wyrażali przekonanie, że dobra wola decydentów politycznych, umiejętność dostrzegania złożoności problemów oraz chęć dialogu z różnymi środowiskami w największym stopniu wpływają na zakres i kierunek realizowanych działań. Przedstawicielka jednej z największych organizacji pozarządowych w Opolu zauważyła:

Wszystko zależy od ludzi. Jeżeli jest otwarty burmistrz, otwarty prezydent, jeżeli umie skupić wokół siebie, zainteresować, umie współpracować z organizacjami pozarządowymi – bo to jest bardzo ważne.

Powodzenie konkretnych działań w zakresie polityki demograficznej, jak zauważają eksperci z województwa zachodniopomorskiego, zależy od

zasobów ludzkich, charyzmy, pasji, otwartości na środowisko, partycypacji i odpowiedzialność. Jeśli są osoby, które biorą za to odpowiedzialność, nie patrzą tylko „od wyborów do wyborów” oraz świadomości, po prostu. Świadomości decydentów, urzędników i słuchania się doradców.

Jeszcze bardziej zauważalna jest rola włodarzy na poziomie gminnym. Wspominał o tym m.in. ekspert z województwa opolskiego:

Rozwiązywanie problemów w małej gminie wygląda tak, że jak jadę gdzieś tam, to widzę zastępcę czy wójta i mówię do niego „tam jest np. problem z psami, co z tym zrobić” i on się tym zajmie. [...] To są członkowie społeczności, wszyscy oni się znają i ci samorządowcy pełnią rzeczywiście funkcję usługową w stosunku do ludności, oni bezpośrednio za to odpowiadają.

Oprócz predyspozycji, otwartości i zdolności do działania konkretnych osób konieczna jest też wiedza i dobra orientacja w sytuacji społeczno-demograficznej całego regionu, nie tylko miasta wojewódzkiego. Na ten aspekt wskazał jeden z ekspertów z Opolszczyzny:

W przypadku województwa opolskiego przypuszczam, że nie bez znaczenia pozostało, że prawie cały zarząd województwa to są ludzie nie z Opola. Ludzie, którzy codziennie jeżdżąc do Opola, obserwują, że każdy jest tym dotknięty, i każdy czuje to jakby na własnej skórze. Przypuszczam, że tego trzeba, tego naocznego kontaktu też, żeby zareagować na tę sytuację w dużym mieście [...]. Natomiast tutaj główne osoby, które się tym zajęły, pochodziły z obszarów, które bardzo silnie się wyludniły lub z małych ośrodków, doznały tego jakby na własnej skórze, w swoich rodzinach.

Równocześnie, oprócz diagnozy sytuacji, znaczenie ma kadencyjność władzy i poparcie wyborców, na co zwrócił uwagę jeden z przedstawicieli Urzędu Miasta w Szczecinie:

To są konkretni ludzie, którzy piastują konkretne stanowiska. Realna ocena sytuacji, taka diagnoza i przemyślane przekonanie, żeby tę negatywną diagnozę zmienić, trzeba coś zmienić, wprowadzić. Drugi rodzaj przesłanek – w demokracji liczą się wybory, liczą się nastroje, chodzi o skojarzenia, są tematy, którymi warto się zajmować, bo to np. przekona wyborców, jest dla nich ciekawe i ważne.

Ciekawym wątkiem jest też odniesienie zmian demograficznych do planowania inwestycji. Przedstawiciel Urzędu Miasta w Łodzi wskazał na niedopasowanie dużej inwestycji infrastrukturalnej do faktycznych potrzeb. W latach 1972–2008 miała miejsce budowa oczyszczalni ścieków. Po jej uruchomieniu zauważono, że połowa wybudowanych kręgów (zbiorników) nie jest używana, zaczęto łączyć ten problem z procesami depopulacyjnymi mającymi miejsce w Łodzi:

To był taki pierwszy sygnał, że trzeba coś robić. I to jest taka pierwsza reakcja. Skoro nam spada liczba ludności, spada zapotrzebowanie na media, no to kurczymy przyszłe inwestycje.

Władze w regionie i na poziomie lokalnym zaczynają dostrzegać problemy demograficzne w sytuacji, kiedy drastycznie zmniejsza się zasób podatników. Na skutek emigracji oraz procesów depopulacji zmniejsza się grupa osób aktywnych zawodowo, której transfery podatkowe zasilają lokalne budżety. W przypadku realizacji regionalnych planów strategicznych w zakresie demografii istotnym zadaniem pozostaje zabezpieczenie niezbędnych środków na realizację poszczególnych projektów. Środki finansowe na realizację poszczególnych zadań publicznych pochodzą zarówno ze środków z administracji centralnej (zadania zlecone), jak i ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego (zadania własne). Ekspertcy podkreślali rolę ogólnej sytuacji finansowej samorządów związaną z realizacją zadań publicznych. Jeden z nich zauważył, że w przypadku województwa łódzkiego pierwsze działania zostały podjęte w momencie:

kiedy nie byliśmy jeszcze w ruinie, tylko się rozwijaliśmy, szczęśliwie się złożyło, że znalazło się 60 mln złotych w rezerwie budżetowej, tzn. znalazły się dużo większe środki, ale tylko ponad 60 mln zostało przeznaczone na włączenie strategii przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim. W związku z tym, pieniądze, które poszły w projekt, spłaciły się momentalnie, dwukrotnie pewnie, albo i w większym stopniu.

Niemniejsze znaczenie ma aktywność instytucji samorządowych, które inicjują liczne projekty, badania oraz debaty z udziałem lokalnych decydentów i środowiska akademickiego. Szczególnym przykładem takiej instytucji są regionalne ośrodki polityki społecznej (ROPS), realizujące działania z zakresu polityki społecznej i demograficznej na poziomie województwa. Na jego ważną rolę wskazywali zarówno przedstawiciele tych instytucji, jak i inni rozmówcy. To właśnie ROPS-y podejmują działania na rzecz budowania partnerstw i tworzenia współpracy dotyczącej działań wychodzących naprzeciw negatywnym trendom demograficznym.

W trakcie rozmów o czynnikach inicjujących tworzenie polityki demograficznej część rozmówców wyrażała pogląd o znaczącej roli odegranej przez instytucje UE. Jest to ważna konkluzja, ponieważ zarówno eksperci, jak i przedstawiciele administracji dostrzegli, że działania mające miejsce na poziomie międzynarodowym wpływają porównywalnie na prowadzoną politykę demograficzną w regionach i na poziomie krajowym. Pomimo że polityka ta nie należy do kompetencji UE, wiele programów strukturalnych i instrumentów finansowych dotyczy działań wpływających pośrednio i bezpośrednio na sytuację demograficzną regionów. Jak zauważył przedstawiciel Urzędu Miasta w Opolu: „te środki idą na poprawę warunków i jakości życia mieszkańców, taki jest cel tych środków unijnych”. Rozmówcy wielokrotnie podkreślali rolę środków unijnych pozyskanych przez władze regionalne, które w wielu przypadkach inicjowały działania dotyczące polityki senioralnej lub polityki wobec osób młodych:

My dużo środków finansowych pozyskaliśmy i inwestowaliśmy przede wszystkim w młodzież. Dużo środków pozyskaliśmy w sferze oświatowej i tam te środki zostały ukierunkowane na odpowiednie wykształcenie młodych ludzi, tak, żeby zostali u nas, a nie wyjeżdżali do innych miast (przedstawiciel Urzędu Miasta, Opole).

Środki pochodzące z budżetu UE wpłynęły też na utworzenie instytucji, które odegrały znaczącą rolę w rozwoju regionalnym, szczególnie w aspekcie badawczo-informacyjnym. Jak zauważa przedstawiciel Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zachodniopomorskiem:

Środki unijne, poprzez Centrum Integracji Społecznej, pozwoliły nam wejść w badania, analizy. Mieliśmy super zespół socjologów, oni jeździli, robili analizy. Tworzyło to podwaliny [...]. Fundusze unijne dały nam impuls.

W stworzeniu kompleksowej diagnozy sytuacji demograficznej ważną rolę odegrały badania lokalne i regionalne realizowane przez ośrodki akademickie (głównie

Uniwersytet Szczeciński, Politechnikę Opolską czy Uniwersytet Łódzki) oraz instytuty badawcze (m.in. Instytut Śląski). Zarówno eksperci, jak i przedstawiciele instytucji samorządowych zwracali uwagę na autorytet pracowników naukowych ośrodków akademickich, którzy odgrywali pierwszoplanową rolę, dostarczając obiektywne dane i raporty stanowiące uzasadnienie do przygotowanych wniosków do programów unijnych i podejmowanych działań. Jeden z ekspertów z województwa opolskiego podkreślił, że:

impulsem do stworzenia Specjalnej Strefy Demograficznej i szeregiem innych działań były nie dane spisowe, tylko dane z badań terenowych, które dokumentowały, że to wyludnienie jest znacznie większe, niż wskazują dane meldunkowe i spisy.

Zaprezentowany powyżej katalog różnych czynników inicjujących proces tworzenia i realizacji polityki demograficznej na poziomie regionalnym dowodzi, że impulsem mogą stać się przesłanki obiektywne, jak i subiektywne. Bez wątpienia dużą rolę w opinii respondentów odgrywa czynnik ludzki, który obejmuje liderów politycznych, pracowników administracji oraz otoczenie eksperckie, w tym ekspertów akademickich, a także czynnik międzynarodowy w postaci polityki i funduszy europejskich.

6.4. Uwarunkowania działań politycznych podejmowanych w odpowiedzi na zmiany demograficzne

Badane regiony charakteryzują się zróżnicowanymi uwarunkowaniami historyczno-kulturowymi, które nie pozostały bez wpływu na obrany kierunek realizowanej polityki. Przesiedlenia, jakie miały miejsca w województwach opolskim czy zachodniopomorskim, upadek przemysłu włókienniczego w województwie łódzkim, w konsekwencji którego pojawiły się nowe problemy społeczno-gospodarcze w tym regionie, wpłynęły znacząco na jakość kapitału społecznego i ludzkiego, a tym samym na realizowane i planowane kierunki polityki publicznej. Fakt ten powinien być wzięty pod uwagę nie tylko na poziomie rządowym, ale również w trakcie tworzenia regionalnych strategii rozwojowych. Tymczasem rozmówcy wskazywali, że działania miast i gmin w znacznym stopniu są uzależnione od decyzji politycznych podejmowanych na szczeblu centralnym, podkreślając jednocześnie, że wzajemne relacje między poziomem krajowym i regionalnym oraz zakres wpływu na regionalne rozwiązania w zakresie polityki demograficznej są zróżnicowane. Przedstawiciel ROPS w województwie opolskim, nawiązując do problemu wsparcia opiekunów nieformalnych, zwrócił uwagę na ograniczenia wynikające z braku działań na poziomie rządowym:

Jest to bardzo trudne, bo tutaj bez systemowych działań centralnych, ciężko realizować właściwą politykę. [...] Bez takiego rozwiązania ustawowego, wspólnego dla całego kraju, to bardzo trudno jest tym osobom pomagać. To już jest krzywda na samym wejściu i ta pomoc jest skomplikowana.

W wypowiedziach rozmówców pojawia się problem związany z upolitycznieniem zjawiska starzenia się społeczeństwa i zagadnień demograficznych na poziomie samorządów. Zwracają oni uwagę przede wszystkim na toczący się konflikt polityczny, niedostrzeżenie negatywnych zmian i krótkowzroczność niektórych decydentów. Jak zauważył jeden z ekspertów akademickich z województwa opolskiego:

rzadko kiedy planuje się [politykę demograficzną] w perspektywie kilkudziesięcioletniej i tu problemem będzie to, że każda władza, zwłaszcza centralna, bo tam ta koniunktura jest najsilniejsza, będzie się bała zaangażować duże środki w działania, które mogą, ale nie muszą przynieść pewne, pozytywne zmiany albo zredukować negatywne tendencje w pewnej perspektywie 20–30 lat. Boją się tego wszyscy, zwłaszcza politycy szczebla centralnego.

Ponadto wyjaśnił, dlaczego jego zdaniem władza centralna pomija problemy demograficzne w regionach peryferyjnych i w mniejszych ośrodkach, wskazując na słabość wpływu (lobbingu) samorządowców na decyzje podejmowane centralnie:

Mimo ewidentności i dramatyzmu sytuacji na obszarach peryferyjnych, a to się będzie pogłębiać, lobbing będzie na tyle słaby, że potencjalna strata głosów na tym obszarze będzie na tyle nieistotna, że mogą politycy z poziomu centralnego nie tylko problemu nie rozumieć, ale nawet jakby nie próbować go rozwiązywać. [...] Ono jest z poziomu centralnego pomijane przez brak wspierania dużych, strategicznych inwestycji. Gdybyśmy mieli dwie duże inwestycje, to nic więcej nie trzeba by tutaj robić. Infrastruktura jest na wysokim poziomie.

Na zasadnicze znaczenie lobbingu samorządów, a właściwie jego braku, zwraca uwagę też inny ekspert z województwa opolskiego:

Mam też wrażenie, że słaby lobbing Opolszczyzny, słabe przełożenie władz regionu na poziom centralny, sprawiło, że wybrano jako strategiczny problem rozwoju taki, który nie był forsowany przez inne regiony. Czyli jako pierwsi postawiliśmy na problem depopulacji, po pierwsze, że ona tu była największa, a po drugie, że pozyskiwanie środków, wspieranie innej sfery byłoby trudne, ponieważ zawsze konkurowało z większym ośrodkiem, mającym lobbing.

Innym problemem jest stopień wiedzy, zaangażowania i aktywności poszczególnych samorządów w wychodzeniu naprzeciw problemom demograficznym. Brak świadomości jest wskazywany przez respondentów jako realna bariera formułowania aktywnych działań wobec starzenia się społeczeństwa:

świadomości wagi problemu nie ma. Do 15% samorządowców w Zachodniopomorskiem rozumie procesy demograficzne, nie więcej niż 20% – rozumieją i reagują, przychodzą, chcą coś usłyszeć, chcą wejść w ten nurt (przedstawiciel Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Szczecinie).

Realizacja strategicznych programów na poziomie wojewódzkim nie oznacza, że wszystkie samorządy wchodzące w jego skład (głównie gminy) realizują spójne działania. W trakcie rozmów wielokrotnie wskazywano przykłady gmin, które są

ponadprzeciętnie aktywne oraz te, w których nie dostrzega się istoty zachodzących w nich procesów demograficznych. Na drugi rodzaj samorządów zwrócił uwagę jeden z ekspertów akademickich z województwa opolskiego:

My wysłaliśmy oferty za darmo, żeby dostarczyć za darmo każdej gminie prognozy ludności do 2020 czy 2035 roku, łącznie z projekcją przyrostu naturalnego. Żadna gmina nie odpowiedziała. Przepraszam, jedna tylko. [...] 72 gminy i tylko 1 powiedziała, że ona może by się zdecydowała. Oni zajmują się bieżącą.

We wstępie niniejszego rozdziału zostało podkreślone, że znaczną części zadań z zakresu polityki społecznej (a tym samym i demograficznej) przekazano gminom, ale nie towarzyszyło temu procesowi wystarczające wsparcie finansowe czy merytoryczne. Doprowadziło to do sytuacji, w której część samorządów nie jest w stanie ich prawidłowo realizować. Założenia zawarte w programach demograficznych implikują dodatkowe działania dla samorządów, które jednocześnie są zmuszone realizować bieżące działania. Problem szczególnie jest dostrzegany w obszarze pomocy społecznej i usług opiekuńczych. Jeden z ekspertów z województwa zachodniopomorskiego wprost wskazał:

Niektóre gminy robią, co mogą, żeby nie wydać skierowania do DPS [...]. Gminy muszą dopłacać od 18 do 20 tysięcy rocznie za jednego pensjonariusza. [...] To nie jest ich zła wola, ich po prostu nie stać. [...] To jest problem, bo niektóre gminy nie świadczą np. usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W 2014 roku to było chyba 17 czy 19 takich gmin. Gminy nie mają środków, możliwości prawnych, żeby politykę w zakresie ochrony zdrowia kształtować, która jest gigantycznie ważna.

Większość rozmówców podkreślała, że o wiele łatwiej jest wprowadzać i realizować politykę demograficzną na najniższym poziomie samorządowym. Wynika to przede wszystkim z relatywnie silnego kapitału społecznego, który według rozmówców przekłada się bezpośrednio na większe zaufanie oraz bliskie kontakty władarzy z ich wyborcami. W wielu wypowiedziach podawano przykłady relacji, jakie mogą zachodzić między poszczególnymi samorządami. W miastach wojewódzkich dostrzega się pozytywne zjawisko związane z poszukiwaniem dobrych praktyk w większych samorządach. Część samorządów deklaruje podpatrywanie działań realizowanych zarówno na terytorium danego regionu w innej części Polski, jak i w innych krajach. Służą temu coraz częściej organizowane spotkania oraz inicjatywy regionalne, skupiające przedstawicieli różnych samorządów. Nie mają one jednak regularnego charakteru, a uczestnictwo w nich jest dobrowolne. Według rozmówców jedynie niewielka część gmin jest zainteresowana forum wymiany dobrych praktyk i dyskusją, inicjowanych na poziomie wojewódzkim. Przeciwnie sytuacja wyglądała w Szczecinie i województwie zachodniopomorskim, gdzie zainicjowanie kompleksowego programu wspierania rodzin wynikało z chęci korzystania z dobrych przykładów wdrażanych działań przez jeden z samorządów i odwzorowania ich przez inne:

Szczecin był pierwszy ze swoim programem, ze strategią. Szczecin zaczął pewne działania wcześniej. Województwo zaczęło oglądać się na Szczecin. To był 2010/2011 rok. W latach 1990. Stargard zaczął dostrzegać pewne problemy. Inaczej poustawiali priorytety rozwojowe, to było niesamowite, my się na nich wzorujemy (przedstawiciel Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Szczecinie).

Z wywiadów wynika, że współpraca małych gmin z większymi ośrodkami opłaca się przede wszystkim tym pierwszym. Szczególnie zauważalne jest to przy okazji pozyskiwania funduszy i realizacji projektów europejskich. Bariery okazuje się jednak brak doświadczenia, współpracy i koniecznego zaufania, na co wskazał przedstawiciel ROPS w Opolu:

zaciągnięcie pieniędzy na udział w środkach europejskich jest praktycznie niemożliwy, jeśli nie mają wsparcia, współpracy z kimś silnym. Współpraca z kimś silnym wymaga bardzo wysokiego poziomu zaufania i takiego partnerstwa, nauczania się tego partnerstwa.

W związku z ograniczonymi środkami i możliwościami ich zdobycia można też zaobserwować działania, które są ukierunkowane na konkurencję wewnątrzregionalną. Poszczególne samorządy, zwłaszcza gminy, zaczynają prowadzić działania, które pomijają interes wspólnotowy. Jednym z najbardziej zauważalnych przykładów na poziomie całego kraju jest działanie Opola i powiększenie na początku 2017 roku granic administracyjnych miasta. Jeden z przedstawicieli Urzędu Miasta w Opolu wprost wskazał, jakimi interesami kierowano się przy tej zmianie:

Miasto Opole powiększyło przede wszystkim swój zasób powierzchniowy, mamy nowe tereny, które można przeznaczyć pod mieszkalnictwo. A przy okazji pozyskaliśmy elektrownię Opole, która odprowadza nam odpowiednie podatki do budżetu miasta, dzięki czemu możemy inwestować w inne przedsięwzięcia. [...] Opinie są bardzo różne, my jednak mówimy o trendach demograficznych, o powiększaniu miasta, o pozyskiwaniu nowych mieszkańców, o inwestowaniu w mieszkańców w tereny i w całą politykę społeczną.

Część rozmówców związanych z Opolem zaznaczyła, że działanie to było upolitycznione i wspierane przez rząd. Sytuacja demograficzna stanowiła uzasadnienie dla działalności Urzędu Miasta w Opolu, jednak zaistniała sytuacja uwidoczniała jednoznacznie możliwe kierunki działań realizowanych kosztem słabszych jednostek samorządu terytorialnego.

W wypowiedzi jednego z ekspertów z Opolszczyzny pojawiło się spostrzeżenie dotyczące rywalizacji o środki finansowe przeznaczone na realizację programów o charakterze demograficznym:

Tu jest konkurencja między szefami gmin, więc jak oni wiedzą, że jest jakaś pula otwarta w tym programie operacyjnym, że jak wystąpią, to dostaną to. No to każda gmina, bo to jest za darmo, to jest dotacja. [...] Powód jest prosty – jak oni biorą te zobowiązania dotacyjne, to muszą mieć wkład 15% z własnych zasobów. Są gminy tak biedne, m.in. dlatego, że ludzie wyjeżdżają – jest taka gmina, gdzie ludzie są bogaci, ale sama gmina jest biedna, bo nie ma podatków.

Jeszcze innym zagrożeniem dla prawidłowej realizacji działań z zakresu polityki demograficznej na poziomie regionalnym okazał się konflikt między przedstawicielami różnych urzędów reprezentujących władzę samorządową. Podanym przez respondentów przykładem była sytuacja w Łodzi, która dotyczyła braku współpracy urzędu miasta z urzędem marszałkowskim, co było efektem osobistego konfliktu prezydenta miasta i marszałka.

W trakcie rozmów zauważano, że ograniczanie działań dotyczących zmian demograficznych do zmiany granic administracyjnych miast wojewódzkich jest dużym błędem. Rozwiązaniem tego problemu powinno być tworzenie polityki w obrębie obszaru metropolitalnego, jego utworzenie jest jednak zależne od decyzji podjętej na szczeblu centralnym. Konieczność podejmowania działań ponad istniejącymi granicami administracyjnymi wynika przede wszystkim z faktu, że w trzech analizowanych miastach dostrzega się procesy tzw. rozlewania się miast (ang. *urban sprawl*), które zachodzą jednocześnie z przemieszczeniami się ludności. Mieszkańcy przygranicznych gmin, na co wskazywali przedstawiciele administracji samorządowej, często chcą mieć dostęp do oferty, jaką proponuje miasto, w którym pracują i się uczą. Jeden z ekspertów z województwa łódzkiego zauważył, że „jeśli nie zbuduje się polityki odnoszącej się do obszaru metropolitalnego, to wszystko to jest tak naprawdę rzeczą w dużym stopniu zbędną”. Przedstawiciel Szczecińskiego Okręgu Metropolitalnego wskazał na brak ogólnopolskiej ustawy metropolitalnej, która pozwalałaby na tworzenie trwałej współpracy między samorządami, a tym samym umożliwiłaby tworzenie większych i trwalszych koalicji na rzecz poprawy sytuacji demograficznej w regionach.

6.5. W kierunku systemowej regionalnej polityki wobec starzenia się ludności

Procesem, który w największym stopniu oddziałuje na politykę demograficzną realizowaną na poziomie regionalnym i lokalnym, jest postępujące starzenie się społeczeństwa. Wielokrotnie wskazywano na to w dokumentach strategicznych w województwach łódzkim, opolskim i zachodniopomorskim. Również rozmówcy mają świadomość istoty wyzwań, jakie powoduje dla samorządów wzrost populacji osób starszych i sędziwych, przy jednoczesnym kurczeniu się populacji osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym. Poszukiwanie rozwiązań niwelujących skalę tych procesów staje się jednym z najważniejszych działań w obszarze regionalnej polityki demograficznej.

Pomimo zapisów w dokumentach strategicznych wskazujących na równowagę działań w polityce demograficznej, w praktyce dominuje podejście mające na celu pobudzenie poziomu dzietności. Na konieczność podnoszenia wskaźnika dzietności wskazywali szczególnie przedstawiciele administracji samorządowej. Innego zdania są przedstawiciele świata akademickiego, którzy krytykowali to podejście, zwracając

uwagę, że problem powinien być potraktowany kompleksowo, a działania na rzecz wzrostu dzietności powinny być tylko jednym z wielu działań, by można było liczyć na ich sukces. Jeden ze specjalistów z województwa opolskiego zauważył:

że w przypadku takiego regionu, który ma problem z zatrudnieniem własnej siły roboczej, nie-
trafionym pomysłem jest zwiększanie dzietności, ponieważ gdyby nawet dało się to stymulować,
to uzyskamy niewielkie zwiększenie liczby urodzeń, dużym kosztem. Potem dalej zapewniając
warunki życia, poniesiemy dodatkowe koszty na opiekę przedszkolną, szkolną, wspieranie tej
młodzieży. Niejako poniesiemy nakłady na wyprodukowanie dorosłych ludzki, którzy i tak
wyjadą, bo nie stworzymy im tutaj warunków pracy i rozwoju. [...] Wspieranie dzietności ma
tylko sens wtedy, kiedy ograniczymy drenaż młodzieży na poziomie matury, no bo produkowanie
tych dzieci z perspektywy regionalnej nie ma żadnego sensu.

Inny ekspert wskazał wprost, że w trakcie prac nad Specjalną Strefą Demograficzną pierwszoplanową rolę odgrywała dzietność:

chcieliśmy wspomóc, i chyba nawet w zapisach tak poszło, że na początku to ma być grupa
młodych matek, młodych rodzin, to wsparcie tak dalece, jak tylko się da. Nadmierna koncentracja
na jednym problemie eliminuje możliwość zasilenia innych obszarów.

Podobnego zdania był też inny przedstawiciel społeczności akademickiej, który
ocenił, że „za bardzo położony jest nacisk na dzietność i na opiekę nad dziećmi
w wieku przedszkolnym i szkolnym. Wspieranie dzietności jest mile widziane”.

Coraz częściej można obserwować przechodzenie od polityki ukierunkowanej
w głównej mierze na podnoszenie dzietności do działań adresowanych do osób
starszych i starzejącego się społeczeństwa. Zmiana tego podejścia jest szczególnie
zauważalna w województwie opolskim. Dostrzega się tam konieczność holistycznego
ujęcia polityki demograficznej. Oprócz dzietności i tworzenia atrakcyjnych miejsc pracy,
które są priorytetowymi działaniami władz, pojawiają się coraz częściej inicjatywy
skierowane do osób starszych. Przedstawiciel Urzędu Miasta w Opolu dostrzega:

patrząc pod kątem finansowym, dzieci więcej pochłaniają środków finansowych. Rynek senioralny
dopiero się tutaj rozwija, dopiero zaczynamy różnego rodzaju pomysły wdrażać. Myślę, że te
działania na dzieci i seniorów w którymś momencie zostaną zbilansowane.

Opór przed tworzeniem horyzontalnej polityki wobec starzenia się społeczeństwa
może wiązać się z obawą o brak efektów w krótkiej perspektywie czasu:

niektórzy demografowie uważają, że trzeba pokolenia, żeby wyraźnie coś odczuwać. I tu jest
zagrożenie, że presja szybkich efektów, wyników może być tak duża, że za chwilę może okazać
się, że więcej będzie krytyki, bo byśmy oczekiwali na efekty natychmiast (przedstawiciel Urzędu
Marszałkowskiego, województwo opolskie).

Również wśród przedstawicieli województwa łódzkiego regularnie pojawiało się
przekonanie, że działania *stricte* demograficzne nie przyniosą rozwiązania wszystkich

problemów. Oprócz aktywności pronatalistycznych, mających wpływać na dzietność, podkreślano potrzebę podejścia holistycznego, na co wskazał jeden z przedstawicieli Urzędu Miasta w Łodzi:

jesteśmy przekonani, że nie ma działań demograficznych jako takich skutecznych. Jeżeli chcemy mówić o poprawie demograficznej, to trzeba podejmować działania holistyczne, obejmujące cały rozwój miasta, którymi można sprowadzić poprawę warunków życia ludzi.

Zarówno eksperci, jak i przedstawiciele administracji samorządowej wskazywali na politykę senioralną, która cieszy się rosnącym zainteresowaniem wśród decydentów politycznych. Wiąże się to przede wszystkim z działaniami, które podejmuje od 2012 roku Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Część samorządów napotyka jednak problemy z właściwą realizacją rządowych programów. Dwóch ekspertów wskazało jako przykład małe zainteresowanie rządowym programem „Senior-Wigor”. Według jednego z nich: „tam jest potrzebny wkład własny, więc nie dziwny się, że biedna Łódź nie wchodziła w to silnie”. Przedstawiciel ROPS w Opolu zauważył:

Ten program ma tak duże wymagania dla samorządów, że samorzady mówią ‘chwilczkę, to my dziękujemy, my sobie sami zrobimy’. Bo jak ja mam wchodzić w jakiś układ, zawierać jakąś umowę, która dla mnie jest bardzo obciążająca, ode mnie wymaga [...] – to za dużo. My mamy przerosty obciążeń administracyjno-prawnych, które mocno ograniczają to funkcjonowanie.

Działaniem umożliwiającym włączanie osób starszych do polityki samorządowej, a tym samym realizację działań na rzecz tej grupy, miała być możliwość powoływania gminnych rad seniorów. Samorzady mają ustawową możliwość powoływania takich ciał kolegialnych od 2013 roku, jednak część gmin w analizowanych regionach wprowadziła je wcześniej. Przedstawiciele urzędów miast w Łodzi, Opolu i Szczecinie, gdzie również funkcjonują miejskie rady seniorów, podkreślali w trakcie rozmów ważną i doniosłą rolę tych instytucji. Podobnego zdania jest przedstawiciel urzędu wojewódzkiego w Opolu, według którego głos seniorów jest brany pod uwagę i jednocześnie

będą oni mieli coraz większy wpływ, bo to jest ta większa świadomość, może nawet w jakimś sensie bardziej w tej grupie społecznej niż wśród młodych ludzi, którzy stosunkowo rzadko interesują się sprawami społecznymi, a seniorzy pod tym względem są chyba bardziej aktywniejsi.

W ocenie wpływu rad seniorów znacznie bardziej krytyczni są ich przedstawiciele, którzy wielokrotnie wskazywali na małe zainteresowanie ich pracą oraz nieuwzględnianie ich opinii w procesach decyzyjnych. Według przedstawicielki rady seniorów w Łodzi:

umocowanie prawne, jakie mają rady seniorów, są bardzo enigmatyczne i niesprecyzowane. [...] jeśli mamy doradzać, to trzeba mieć partnera. Ale jeśli z drugiej strony nie ma zainteresowania, to nie mamy o czym mówić. I to jest niestety ten ból, który my przeżywamy.

Innym problemem jest brak zainteresowania wójtów powoływaniem rad seniorów w mniejszych samorządach, który może także wynikać z braku nacisków ze strony samych zainteresowanych, czyli seniorów. Według rozmówczynie z rady seniorów w Opolu:

jest jeden taki region u nas na Opolszczyźnie, gdzie jest bardzo trudno powołać radę seniorów, burmistrz nie widzi sensu, nie widzi potrzeby wyjścia naprzeciwko ludziom starzejącym się. Brak może badań, brak rozmów tej osoby z kimś, kto by go przekonał.

Działalność rad seniorów ma często charakter fasadowy. Ich członkowie, pomimo zaangażowania i dobrych chęci, nie mają większego wpływu na lokalną politykę wobec osób starszych. Przedstawicielom tych ciał kolegialnych nie zapewnia się puli środków, które umożliwiłyby szerszą działalność. Wiele zależy od nastawienia burmistrza czy prezydenta danego miasta. W Opolu rada seniorów w 2016 roku miała wygospodarowane z budżetu miasta 10 tys. zł, które zostało przeznaczone na spotkania jej członków czy wyjazdy do innych samorządów w celu podpatrywania dobrych praktyk i wymiany doświadczeń. Brak lub minimalne zasoby finansowe przyczyniają się do niewielkiego zainteresowania samych seniorów członkostwem w tego typu organizacjach, którzy pracując społecznie, wielokrotnie muszą dokładać do bieżącej działalności rady z własnych środków.

Oprócz rozwiązań spotykanych w dużej części regionów samorządy wprowadzają nowatorskie rozwiązania, „podpatrując” działania stosowane w innych krajach. Do działań ukierunkowanych na realizację polityki wobec osób starszych zaliczono zarówno te obejmujące stymulowanie dzietności i wspieranie rodzin, aktywizujące i wspierające osoby starsze w codziennym funkcjonowaniu, jak i inicjatywy podejmowane na rzecz przyciągania nowych mieszkańców, studentów i pracowników. Oprócz kart rodziny i kart seniora, zniżek na komunikację publiczną i działań aktywizujących osoby starsze (UTW, kluby seniora, aktywność społeczno-kulturowa) analizowane regiony oferują m.in.:

- mieszkania chronione dla osób starszych (Szczecin),
- szkolenie opiekunek małych dzieci w małych gminach („opolskie nianie”; województwo opolskie),
- ośrodki regionalnej akademii rodziny i organizowanie w ich ramach warsztatów dla małżeństw, dla rodzin z dziećmi (województwo zachodniopomorskie),
- dofinansowanie szczepień przeciwko pneumokokom, prowadzenie poradni ginekologiczno-położniczych czy szkół rodzenia (województwo opolskie),
- bon opiekuńczy w wysokości 500 zł dla dzieci do 3. roku życia, które nie dostały się do żłobka (Szczecin),
- dom międzypokoleniowy (Łódź),
- poradnia laktacyjna, szkoła świadomego rodzicielstwa, poradnia psychologii prokreacji (Łódź),
- rada do spraw rodziny i rada do spraw seniorów (województwo zachodniopomorskie).

Zdaniem rozmówców obszarem wymagającym zdecydowanych działań jest segment usług dla osób starszych. Tak zwana srebrna gospodarka jest wpisana w programy rozwoju regionalnego w trzech analizowanych województwach. Jednak weryfikacja jej realizacji wśród rozmówców ukazuje liczne problemy w tym zakresie. Przedstawiciel Urzędu Miasta Łodzi zauważa, że srebrna gospodarka

w Polsce wciąż jest dosyć uboga i niezinstytucjonalizowana, tzn. jeżeli starsza osoba chce pomagać innej starszej osobie, np. leżącej, robić zakupy, to powinna dostać darmowe przejazdy tramwajem, czy 5 zł na ten bilet. [...] W małym stopniu kształcimy dzisiaj młodych ludzi na zawodowych opiekunów. Dodaję, że powinna być rozwijana infrastruktura opiekuńcza, która ma w sobie duży potencjał, ale nie hospicjum, dom starców, bo to nic nie daje, to załatwia bieżące potrzeby, ale jest również sprawa globalna – ciągłe świadczenia społeczne postrzegane są jako obciążenie budżetu państwa, a nie jako pewien specyficzny segment rynku. Bo jak ci ludzie dostaną więcej pieniędzy, to oni je też na coś wydadzą – albo na wnuki, albo na opiekę dla siebie.

Jeden z badaczy z województwa zachodniopomorskiego formułuje podobny wniosek, podkreślając, że największym wyzwaniem dla większości regionów w Polsce będzie zapewnienie odpowiedniej opieki dla osób starszych. Zauważa również, że:

musimy pamiętać: nie będzie możliwości zaspokojenia w pełni potrzeb, nie ma takiej gospodarki, która byłaby w stanie to zapewnić. To by wymagało gigantycznych zmian systemowych, więc my możemy dążyć do zaspokojenia potrzeb, ale nigdy nie osiągniemy pełnego poziomu. 80 procent opieki to są rodziny, więc musimy te rodziny tak długo wspierać, aby one mogły się zajmować niesamodzielnym seniorem.

Trudna sytuacja demograficzna i nakładające się na to problemy społeczne prowadzą do stopniowej zmiany paradygmatu polityki społecznej i demograficznej. W coraz większym stopniu uwzględnia się podejście obejmujące cały cykl życia jednostek oraz kierowanie działań do wszystkich grup wiekowych. Na zasadność tej zmiany, na której bazują trzy programy strategiczne, wskazywali zarówno eksperci, jak i przedstawiciele administracji samorządowej. Na przykład w Szczecinie realizuje się politykę rodzinną, która obejmuje działania skierowane do noworodków, młodych osób oraz do seniorów. Odróżnianie polityki rodzinnej od polityki senioralnej, według jednego z rozmówców z Urzędu Miasta Szczecin, wynika z zapisów ustawowych i konieczności pozyskiwania środków z ministerstwa na poszczególne działania. W przypadku Specjalnej Strefy Demograficznej, co podkreślił przedstawiciel urzędu marszałkowskiego w Opolu, autorzy wyszli z przekonania, że:

skuteczna polityka demograficzna to polityka, która oddziałuje na różne aspekty życia. I na poziomie województwa zostało to poukładane, jako etapy życia – od narodzin, po tzw. złotą jesień.

Podsumowując, rosnące zróżnicowanie procesów demograficznych stawia przed częścią samorządów niespotykane dotychczas wyzwania, które wymagają strategicznych interwencji. Niektóre regiony dostrzegają zagrożenia, jakie mogą wynikać

z braku zdecydowanych działań odpowiadających na postępujący proces starzenia się społeczeństwa i tworzą plany rozwoju demograficznego w postaci dokumentów strategicznych. Przykładem takiego podejścia są województwa łódzkie, opolskie i zachodniopomorskie, będące pionierami w Polsce w zarządzaniu w tym zakresie.

Przeprowadzone wywiady pozwoliły określić czynniki mające największy wpływ na tworzenie regionalnej polityki wobec starzenia się społeczeństwa. Do najczęściej wskazywanych przez respondentów należały skala i dotkliwość problemów demograficznych, osobiste zaangażowanie włodarzy, możliwości finansowe oraz dostęp do obiektywnej wiedzy i wpływ ekspertów wskazujących na skalę i złożoność problemów demograficznych. Jednym z ważniejszych czynników mających wpływ na aktywność lokalnych władz w zakresie polityki rodzinnej i senioralnej okazały się fundusze unijne, które pozwoliły pozyskać niezbędne środki finansowe na realizację planowanych działań.

Wyniki badań jakościowych pozwoliły dostrzec wspólne elementy charakterystyczne dla procesu upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa występujące na obu poziomach: centralnym i samorządowym. Jednym z nich jest podobieństwo w postrzeganiu zmian demograficznych, które na obu poziomach są traktowane jako rosnący problem będący barierą rozwojową. Pomimo skali problemów, jakie wiążą się ze zmianami populacyjnymi, wśród decydentów dominuje krótkowzroczność – ograniczona gotowość do podejmowania długofalowych działań, wykraczających poza okres kadencji i trudności w wypracowaniu konsensusu z partnerami społecznymi. Część instytucji ma jedynie fasadowy charakter, a niechlubnym przykładem w analizowanych regionach są rady seniorów. Autonomiczność regionów w realizowanej polityce na poziomie tworzenia strategii jest duża, ale realizacja planowanych działań nie jest możliwa bez wsparcia ośrodków centralnych, przede wszystkim w formie koniecznych rozwiązań prawnych oraz delegowania środków finansowych.

W analizowanych województwach ma miejsce proces upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa. Wyniki przeprowadzonych wywiadów oraz analiza przyjętych strategii rozwoju regionalnego wskazują jednoznacznie, że wśród decydentów i ekspertów istnieje wysoki poziom świadomości problemów związanych ze zmianami demograficznymi. Różnorodne działania polityczne planowane i podejmowane w analizowanych województwach nie są przedmiotem ostrego konfliktu politycznego, zazwyczaj proces ich wdrażania wynika z konsensusu politycznego. Podkreślić należy też aktywną rolę instytucji pozapolitycznych (ekspertkich i akademickich) współpracujących z decydentami politycznymi w zakresie oceny sytuacji demograficznej i wypracowania rozwiązań systemowych w odpowiedzi na problem starzejącego się społeczeństwa.

Podsumowanie

We wstępie niniejszej monografii sformułowano kilka pytań, które stały się osią przeprowadzonych badań i analiz, a ich wyniki zostały przedstawione w poszczególnych rozdziałach. Pytania te dotyczyły momentu początkowego i przebiegu procesu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa w Polsce, podmiotów biorących w nim udział oraz optymalnych warunków wpływających na proces upolitycznienia. Przedmiotem zainteresowań była też reakcja państwa na proces starzejącego się społeczeństwa w postaci konkretnych narzędzi prawnych i politycznych, które decydenci polityczni mają do dyspozycji i mogą wykorzystać w celu łagodzenia niekorzystnych skutków zachodzących procesów demograficznych. Prowadzone analizy skupiły się w szczególności na polityce państwa polskiego oraz dyskursie politycznym i medialnym wokół problemu starzejącego się społeczeństwa.

Upolitycznienie zostało zdefiniowane jako proces, podczas którego dany problem (kwestia, temat, zagadnienie społeczne, ekonomiczne lub kulturowe) nabiera charakteru politycznego, czyli staje się przedmiotem politycznej i publicznej debaty (dyskursu), cieszy się regularnym i aktywnym zainteresowaniem decydentów politycznych, mediów i opinii publicznej oraz jest uznany za problem wymagający reakcji państwa, stając się tym samym przedmiotem określonych regulacji prawnych oraz decyzji i działań politycznych. Upolitycznienie jest procesem świadomym i celowym, zachodzącym na dwóch płaszczyznach: debaty politycznej oraz procesu decyzyjnego i uregulowań prawno-politycznych, w który zaangażowane są różne podmioty polityczne i pozapolityczne.

Wskazano, że proces upolitycznienia jest dynamiczny, wieloetapowy i może podlegać gradacji w zależności od stopnia polaryzacji stanowisk partii politycznych, zainteresowania podmiotów niepolitycznych danym problemem oraz zaangażowania instytucji w jego rozwiązanie. Na tej podstawie wyróżniono trzy poziomy procesu upolitycznienia: wysoki, średni i niski. Ten pierwszy charakteryzuje się przede

wszystkim aktywnym zainteresowaniem nim różnych podmiotów oraz znacznym stopniem polaryzacji stanowisk zaangażowanych instytucji państwowych i politycznych (w tym partii politycznych), mediów i opinii publicznej. Poziom niski oznacza, że proces upolitycznienia ma charakter administracyjny, problem, którego dotyczy, nie wzbudza zasadniczych kontrowersji, jego rozwiązanie zaś następuje najczęściej na drodze porozumienia.

Na podstawie debaty politycznej dotyczącej sytuacji demograficznej Polski toczącej się w okresach kampanii wyborczych, deklaracji politycznych najważniejszych decydentów politycznych, dokumentów rządowych oraz debaty parlamentarnej towarzyszącej uchwalaniu najważniejszych ustaw w zakresie polityki demograficznej zostało wyróżnionych kilka liczących się momentów w procesie upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa i sytuacji demograficznej w Polsce. Po raz pierwszy problematyka starzenia się polskiego społeczeństwa została dostrzeżona i potraktowana jako ważne wyzwanie wymagające reakcji państwa w połowie lat 90. XX wieku. Znalazła się ona w dokumencie strategicznym autorstwa Grzegorza Kołodki (opublikowanym w 1994 roku). W tym okresie perspektywa niekorzystnych prognoz demograficznych towarzyszyła przede wszystkim koncepcjom zreformowania systemu emerytalnego, na co wskazywali premierzy kolejnych rządów: Włodzimierz Cimoszewicz (1996–1997) oraz Jerzy Buzek (1997–2001), powołując się na zwiększającą się liczbę osób starszych. Wydarzenia te zapisały się na kartach historii polskiego parlamentaryzmu jako moment pierwszego „wyżu” w procesie upolitycznienia zagadnień demograficznych przy jednoczesnym zachowaniu konsensusu wokół kierunku wprowadzanych reform. Połowa pierwszej dekady XXI wieku to kolejny ważny moment procesu upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa. Kampanie wyborcze w 2005 i 2007 roku oraz exposé Kazimierza Marcinkiewicza (2005) potwierdziły, że zagadnienia zmian demograficznych oraz konsekwencji starzenia się polskiego społeczeństwa na stałe zagościły w dokumentach programowych partii politycznych, przemówieniach kandydatów na premiera oraz dokumentach rządowych.

Najważniejszym momentem w procesie upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa stała się debata związana z projektem ustawy wprowadzającej podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego do 67 lat (2012), kiedy to rozgorzał otwarty konflikt z udziałem partii politycznych, ekspertów i podmiotów społecznych. Okres ten stanowi przykład kolejnego wysokiego poziomu upolitycznienia starzenia się społeczeństwa. Pozostałymi momentami wyróżnionymi jako „kamienie milowe” była debata wokół zmian w systemie finansowania emerytur (2013) oraz założeń programu „Rodzina 500 plus” (2015).

Należy podkreślić, że proces upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa w Polsce jest stopniowalny: poszczególne jego etapy charakteryzowały się zmiennym natężeniem. Odwołując się do modeli omówionych w rozdziale 1 (zob. tab. 1), należy podkreślić, że w wymiarze podmiotowym jego skala nie była duża, zainteresowanie problemem starzenia się społeczeństwa i jego konsekwencjami

pozostało ograniczone do środowisk eksperckich i decydentów politycznych oraz częściowo mediów. Proces ten charakteryzował się też raczej niskim poziomem intensywności, z wyjątkiem momentu związanego z debatą o podwyższeniu i zrównaniu wieku emerytalnego, kiedy to zaangażowanie wykazały również podmioty społeczne i opinia publiczna.

Proces upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa w Polsce trudno też uznać za zakończony. W związku z niekorzystnymi prognozami demograficznymi należy oczekiwać kolejnych momentów, w których będzie toczyła się debata polityczna i medialna dotycząca procesu starzenia się społeczeństwa i jego skutków. Można zatem oczekiwać, że problem ten zapewne powróci w kolejnej i następnych kampaniach wyborczych, również dlatego, że nie zostały nadal wypracowane narzędzia w odpowiedzi na takie wyzwania jak rosnący poziom obciążenia demograficznego, niskie świadczenia emerytalne, niedobory siły roboczej lub problem opieki długoterminowej. Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że dyskusje wokół tych zagadnień będą stanowiły główną oś debat społeczno-gospodarczych towarzyszących wyborom prezydenckim, samorządowym oraz parlamentarnym.

Oprócz partii politycznych i liderów politycznych ważną rolę w procesie upolitycznienia odgrywają media. Jako ośrodki kreujące i uczestniczące w debacie publicznej stają się często głównym źródłem informacji dla społeczeństwa, wpływając tym samym na opinię publiczną i kierunki debaty społecznej. W Polsce media również zaczęły mieć znaczenie w procesie upolitycznienia starzenia się społeczeństwa, zwłaszcza od początku XXI wieku. Ich rola polega, z jednej strony, na obserwowaniu i komentowaniu dyskusji politycznej, z drugiej zaś – na tworzeniu debaty publicznej wokół zagadnień starzejącego się społeczeństwa. Media nie miały roli kreującej w procesie upolitycznienia, zajęły miejsce obserwatora, komentatora, a często też i krytyka procesu politycznego. Analiza mediów wskazała, że na temat starzejącego się społeczeństwa dominował negatywny przekaz (tzw. demografia apokaliptyczna), przedstawiający ten proces tylko w kontekście zagrożenia, bagatelizujący lub nawet pomijający pozytywne aspekty zmian demograficznych jak wydłużenie się ludzkiego życia, poprawa zdrowia i jakości życia seniorów. W części artykułów były podejmowane próby przedstawienia, na podstawie wypowiedzi ekspertów i prognoz demograficznych, zaleceń dla decydentów politycznych w zakresie polityki wobec starzenia się ludności.

Pozytywnie należy ocenić rolę ekspertów, którzy od lat początku lat 90. XX wieku wskazywali na zagrożenia i wyzwania wynikające z obserwowanych procesów demograficznych, charakterystycznych dla tzw. drugiego przejścia demograficznego. Najważniejszą rolę odegrały w tym zakresie ośrodki akademickie, instytuty badawcze oraz organizacje eksperckie. Można było zaobserwować również wpływ organizacji międzynarodowych, zwłaszcza instytucji Unii Europejskiej, na kierunki interwencji politycznych dotyczących polityki wobec starzenia się ludności. Szczególną rolę organizacje te odegrały w zakresie reformy systemu emerytalnego i rozwijania

polityki aktywnego starzenia się ludności. Przedstawiane decydom politycznym zalecenia i wyniki analiz są przygotowywane m.in. przez Rządową Radę Ludnościową i badaczy oraz ekspertów akademickich i pozarządowych. Choć nie zawsze znajdują one odzwierciedlenie w działaniach politycznych, stanowią źródło rzetelnej wiedzy i rekomendacji dalszych działań politycznych. I i II Kongres Demograficzny spotkały się z ponadprzeciętnym zainteresowaniem środowiska naukowców, samorządowców oraz decydentów politycznych, stając się impulsem do pogłębionych dyskusji na temat roli czynnika demograficznego w XXI wieku.

Zauważalny jest trend, który można określić jako ekonomizacja procesu starzenia się społeczeństwa i prowadzonej wobec niego polityki. Rosnąca populacja osób w wieku poprodukcyjnym, wizerunek osób starszych oraz ich aktywność (społeczna, edukacyjna czy rodzinna), a także związane z nimi działania polityczne są postrzegane przez decydentów politycznych przez pryzmat sfery ekonomicznej. Starzenie się populacji jest związane bezpośrednio z brakiem stabilności finansów publicznych, rosnącym zadłużeniem publicznym i deficytem w systemie ubezpieczeń społecznych, zmniejszeniem nakładów na inwestycje, wzrostem nakładów na świadczenia socjalne itd. Jednocześnie wśród pozytywnych zmian idących za procesem starzenia się społeczeństwa coraz częściej wskazywano na potencjał kryjący się w rozwoju tzw. srebrnej gospodarki.

Wywiady przeprowadzone wśród polityków i ekspertów wskazują, że wiedza na temat starzejącego się społeczeństwa i jego konsekwencji jest powszechna. Żaden z decydentów politycznych nie kwestionuje obiektywnych przesłanek, jakimi są wskaźniki obrazujące wzrost populacji osób starszych czy spadający współczynnik dzietności. Konieczność podjęcia działań na rzecz podwyższenia dzietności, wsparcia rodzin i osób starszych nie jest negowana. Spory dotyczą propozycji poszczególnych rozwiązań, które mają być odpowiedzią państwa na zachodzące zmiany demograficzne i odnoszą się one zazwyczaj do kwestii szczegółowych, związanych z wyborem określonych instrumentów lub sposobu ich implementacji. Równocześnie większość decydentów politycznych uznała, że problemy demograficzne stały się w ostatnich latach tematem sporów, który nasila się w okresie kampanii wyborczych.

Doświadczenia innych państw wskazują, że polityka migracyjna jest traktowana jako ważny instrument polityki demograficznej. Procesy napływowe cudzoziemców są nadal postrzegane w Polsce przez pryzmat bieżących potrzeb rynku pracy (a jednocześnie zagrożenia dla spójności społeczeństwa i kultury narodowej), a nie łagodzenia spodziewanych niekorzystnych zmian populacyjnych. Oczekiwać można, że w krajach UE w przeciągu najbliższych lat dojdzie do jeszcze większej rywalizacji o wysoko wykształconych i mających odpowiednie kwalifikacje pracowników, także tych w sektorze opieki (lekarze, pielęgniarki, wykwalifikowani opiekunowie osób starszych). Prognozy demograficzne dotyczące rynku pracy są dla Polski bardzo niekorzystne, brak zdecydowanych działań w zakresie pozyskiwania dodatkowych pracowników i kształcenia nowych może przynieść katastrofalne skutki dla funkcjonowania nie

tylko systemu opieki, ale i całej gospodarki. Przed decydentami politycznymi na poziomie rządowym i samorządowym pojawiają się nieznane dotychczas wyzwania, w przypadku których brak zdecydowanych reakcji może prowadzić nie tylko do kryzysów gospodarczych, ale też do kryzysu relacji międzypokoleniowych i rosnących napięć społecznych.

Analiza literatury oraz działań podejmowanych przez polskie rządy dotyczących polityki demograficznej od początku lat 90. pozwoliła dostrzec systematyczny rozwój polityki wobec starzenia się społeczeństwa. Rosnąca z roku na rok (w ujęciu bezwzględnym i jako procent społeczeństwa) populacja osób powyżej 65. roku życia i jednocześnie zmiany w strukturze wieku ludności determinują strategiczne kierunki interwencji politycznych. Perspektywa demograficznego starzenia się zdominowała zakres przedmiotowy realizacji wielu kierunków polityki (przede wszystkim polityki rodzinnej, senioralnej, migracyjnej, emerytalnej, rynku pracy czy zdrowotnej). Na podstawie przeprowadzonych analiz można wyróżnić cztery etapy realizacji polityki wobec starzenia się ludności w Polsce:

Etap 1. Demografia emerytalna (od wczesnych lat 90. do początku XXI wieku). W okresie tym pojawiające się procesy demograficzne były utożsamiane przez decydentów politycznych przede wszystkim z potrzebą zapewnienia stabilności systemu ubezpieczeń społecznych. Osoby starsze były przedstawiane jako emeryci, których trudna sytuacja materialna wymaga zdecydowanych działań (m.in. waloryzacja świadczeń emerytalnych). Podejmowane wówczas działania koncentrowały się w przeważającej mierze na tworzeniu systemu emerytalnego.

Etap 2. Demografia apokaliptyczna (pierwsza dekada XXI wieku). Dostrzeżono wówczas problem dramatycznie niskiego współczynnika dzietności, który był wskazywany jako główna przyczyna niekorzystnych prognoz demograficznych. Większość ówczesnych działań i pomysłów na politykę demograficzną oscylowała wokół wspierania rodzin w decyzjach prokreacyjnych. Masowa emigracja Polaków po akcesji kraju do UE w 2004 roku spotęgowała „czarne scenariusze” przyszłości demograficznej Polski, w których podkreślano nakładające się na siebie dwa bardzo negatywne procesy: utratę części populacji w związku z emigracją oraz niski poziom dzietności młodych osób w kraju.

Etap 3. Instytucjonalizacja polityki wobec osób starszych (lata 2010–2012). Problem opieki nad osobami starszymi został włączony do programów partii politycznych w kampanii wyborczej w 2011 roku. Rząd Donalda Tuska (drugi) zapowiedział rozwinięcie kierunków budowania polityki wobec osób starszych oraz strategicznych działań odpowiadających procesom starzenia się społeczeństwa. Istotną rolę odegrała w tym zakresie Unia Europejska i ogłoszenie 2012 roku Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. W tym okresie utworzono również departament polityki senioralnej w MRPiPS.

Etap 4. Intensyfikacja działań z obszaru polityki wobec starzenia się społeczeństwa (od 2012 roku do dzisiaj). Okres, w którym podjęto liczne inicjatywy dotyczące

polityki demograficznej, w tym polityki rodzinnej, senioralnej i migracyjnej (choć w przypadku tej ostatniej dominuje nadal perspektywa potrzeb rynku pracy). Przede wszystkim podjęto działania prowadzące do wydłużania aktywności zawodowej (próba podwyższenia wieku emerytalnego), przeprowadzono kontrowersyjną reformę OFE oraz wprowadzono program „Rodzina 500 plus”. W 2017 roku odbyła się debata wokół systemu opieki długoterminowej i zapowiedź pierwszych programów ministerialnych w tym zakresie.

Wskazana periodyzacja jest dowodem na to, że ma miejsce ewolucja postrzegania przez polityków problemu starzenia się społeczeństwa. W latach 90. istniała przede wszystkim perspektywa emerytów i rencistów, wobec których kierowano kolejne reformy systemu emerytalnego. Stopniowo zaczęto włączać do debaty politycznej nowe tematy dotyczące funkcjonowania osób starszych, co widać dobrze na przykładzie analizy exposé premierów i programów partii politycznych. Dominująca rola Ministerstwa (Rodziny) Pracy i Polityki Społecznej w procesie tworzenia i realizacji polityki demograficznej implikuje sposoby rozwiązywania i łagodzenia konsekwencji powstałych na skutek starzenia się społeczeństwa. Decydenci polityczni wykorzystują przede wszystkim instrumenty prawne, administracyjne i finansowe specyficzne dla polityki socjalnej, które mają charakter selektywny i w ograniczony sposób wpływają na poprawę sytuacji demograficznej. Perspektywa wpływu procesu starzenia się na różne wymiary funkcjonowania państwa i społeczeństwa ma nadal ograniczony charakter.

Najważniejszym zagadnieniem bezpośrednio związanym z problemem starzejącego się społeczeństwa, które nie stało się jak dotąd przedmiotem szerszej debaty politycznej – w przeciwieństwie do wieku emerytalnego czy polityki rodzinnej – jest problem systemowych rozwiązań dotyczących opieki długoterminowej. Wywiady z politykami i ekspertami udowodniły, że jedynie nieliczni z nich dostrzegają znaczenie tego problemu i konieczność jego rozwiązania. Podobnych wniosków dostarcza analiza dyskursu politycznego z okresu 27 lat. Tradycyjnie system opieki w Polsce sprowadza się do założenia, że to rodzina jest głównym i najważniejszym gwarantem usług opiekuńczych dla osób starszych i jest w tej roli częściowo wspierana przez państwo. Biorąc jednak pod uwagę zachodzące zmiany społeczne w postaci masowej emigracji osób młodych czy transformacji modelu rodziny, które poważnie osłabiły możliwości i funkcje rodziny jako podstawowego gwaranta opieki dla osób starszych, obecny model przestanie być skuteczny w najbliższej przyszłości. Oznacza to konieczność większego udziału instytucji państwowych w tworzeniu alternatywnych rozwiązań w zakresie systemu pomocy i usług opiekuńczych adresowanych do osób starszych. Jednym z największych problemów i wyzwań dla systemu pomocy społecznej i opieki zdrowotnej jest brak uregulowania sytuacji opiekunów nieformalnych osób starszych (i osób z niepełnosprawnościami).

Należy podkreślić, że proces upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa nie dotyczy jedynie poziomu krajowego (rządu i administracji centralnej), ale jest widoczny też na poziomie regionalnym. Badania przeprowadzone w trzech

województwach pozwoliły zwrócić uwagę na szczególnie istotny problem. Okazuje się bowiem, że pewne działania polityczne czy administracyjne podejmowane są częstokroć w odpowiedzi na bezpośrednie doznanie konsekwencji procesów demograficznych – najbardziej aktywne w działaniach prodemograficznych są władze tych województw, które już odczuwają negatywne zmiany populacyjne lub są świadome, że niedługo ich doświadczą. Aktywność władz regionalnych w podejmowaniu działań wobec starzejącego się społeczeństwa była determinowana przez takie czynniki, jak osobiste zaangażowanie lokalnych liderów politycznych, zgromadzone środki budżetowe, dostęp do rzetelnej wiedzy na temat skali i złożoności zachodzących procesów demograficznych lub możliwość pozyskania funduszy europejskich. Przeprowadzone wywiady wśród decydentów na poziomie samorządów i ekspertów pozwoliły stwierdzić, że oprócz obiektywnych przesłanek o zakresie podejmowanych działań decydują też przypadek, lobbing ze strony ekspertów lub umiejętność łączenia różnych sfer funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego. Inicjowanie działań na poziomie regionalnym zbiegło się w czasie z działaniami podejmowanymi na poziomie unijnym, zwłaszcza z funduszami strukturalnymi, które pozwoliły rozwinąć inicjatywy o charakterze jakościowym w polityce ludnościowej.

Jako wynik analiz przedstawionych w niniejszej publikacji chcielibyśmy zaproponować model upolityczniania zagadnień społecznych. Powstał on w wyniku teoretycznych rozważań dotyczących procesu upolitycznienia oraz analizy jego przebiegu w praktyce na przykładzie problemu starzenia się społeczeństwa Polski po 1989 roku. Zawiera on istotne elementy dla upolitycznienia zagadnień społecznych, które powinny być brane pod uwagę przez decydentów stojących przed zadaniem wprowadzenia do agendy politycznej tak ważnego problemu społecznego. Model został nazwany ERADISZ od pierwszych liter siedmiu elementów, które się na niego składają, a które uznaliśmy za niezbędne dla przebiegu procesu upolitycznienia w najbardziej pożądanym sposobie, czyli taki, który pozwala włączyć dany problem do sfery polityki, sprzyjając jednocześnie konsensualnemu, a nie konfliktowemu, jego rozwiązaniu. Na listę modelowych (idealnych) elementów procesu upolitycznienia składa się kolejno:

Eksperscka diagnoza. Rzetelna i obiektywna diagnoza problemu jest podstawą dla prawidłowego zaprojektowania efektywnych rozwiązań w odpowiedzi na związane z nim wyzwania. Konieczne staje się zaangażowanie niezależnych ekspertów i badaczy zajmujących się danym tematem w celu przygotowania jak najpełniejszej oceny sytuacji i zaproponowania najlepszych możliwych rozwiązań politycznych (instrumentów, działań, narzędzi), które uwzględnią też posiadane zasoby oraz doświadczenia innych państw (*knowledge based policy*).

Rozpowszechnienie wiedzy o problemie. Koniecznym warunkiem przekonania partnerów politycznych i społecznych oraz zbudowania konsensusu wokół proponowanych rozwiązań staje się odpowiednia kampania informacyjna. Powinna być ona skierowana do różnych grup odbiorców z wykorzystaniem różnorodnych mediów (o największym zasięgu, również tych o charakterze tabloidowym). Przekaz

skierowany do opinii publicznej powinien być rzetelny, syntetyczny i zrozumiały. Dostęp do pełnej wiarygodnej informacji na temat danego problemu zmniejsza ryzyko możliwych napięć i konfliktów społecznych spowodowanych niezrozumieniem problemu lub obaw przed negatywnymi skutkami wprowadzenia planowanych rozwiązań politycznych.

Analiza potencjalnych rozwiązań. Możliwym rozwiązaniem politycznym będącym odpowiedzią na dany problem społeczny powinny towarzyszyć tzw. analizy wpływu (*impact assesment*) pokazujące realność i możliwe efekty wprowadzanych rozwiązań oraz różne scenariusze ich implementacji i oczekiwane rezultaty krótko- i długofalowe.

Debata. Powszechna i otwarta debata na temat zdiagnozowanego problemu społecznego stanowi najważniejszy etap do prawidłowego zaprojektowania i wdrożenia instrumentów politycznych mających być odpowiedzią na daną kwestię. Opracowane scenariusze możliwych rozwiązań powinny być poddane szerokim konsultacjom z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów. Na podstawie ich wyników możliwe jest nawet znaczące zmodyfikowanie wcześniejszych projektów działań politycznych. Pożądana jest obecność lidera, który będzie „firmował” konsultowane rozwiązania, osoba ta powinna cieszyć się zaufaniem społecznym i wiarygodnością.

Informacja. Konieczne jest zapewnienie dostępu do pełnej i rzetelnej informacji na temat postępu prac w ministerstwie lub parlamencie na każdym etapie prac legislacyjnych. Proces ten powinien być w pełni transparentny. Prezentacja wyników kolejnych etapów procesu powinna być prowadzona przez osobę będącą liderem debaty.

Spokój w trakcie prac parlamentarnych. Uzyskanie poparcia opinii publicznej dla wprowadzanych rozwiązań oraz merytoryczne zaplecze w postaci ekspertów powinny zapewnić sprawne przeprowadzenie przygotowanych projektów przez etap prac parlamentarnych, gdyż możliwy konflikt wokół prezentowanych rozwiązań wybrzmiał już wcześniej (na etapie konsultacji społecznych).

Zaufanie społeczne. Żadne działanie polityczne nie będzie skuteczne, jeśli zostanie wprowadzone bez poparcia opinii publicznej i zaufania do rządu oraz administracji. Zaufanie społeczne to konieczny warunek na etapie praktycznej implementacji przyjętych rozwiązań. Po pewnym czasie powinna odbyć się ewaluacja, której wyniki pozwolą ocenić efekty wdrożonych działań i, jeżeli okaże się to konieczne, wprowadzenie modyfikacji.

Podsumowując, można stwierdzić, że Polskę w najbliższych latach czekają wyzwania demograficzne, na które, wydaje się, nie jesteśmy przygotowani. Politycy nie spełnili pokładanych w nich oczekiwań. Konflikt polityczny będący elementem upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa okazał się destrukcyjny dla praktycznie wszystkich stron. Niestety, największym przegranym jest polskie społeczeństwo. Mamy w tym kontekście nadzieję, że zaproponowany model teoretyczny upolitycznienia ERADISZ będzie mógł zostać zastosowany także w przypadku analizy innych problemów społecznych, których na pewno w przyszłości nie zabraknie.

Załącznik

Wybrane działania o charakterze strategicznym podejmowane przez ONZ, Radę Europy i Unię Europejską w zakresie starzenia się ludności do 2012 roku

Rok	Organizacja	Znaczenie
1969	ONZ	Podczas XXIV sesji Zgromadzenie Ogólne ONZ zleciło Sekretarzowi Generalnemu przygotowanie raportu na temat sytuacji osób starszych
1973	ONZ	W przyjętej rezolucji na temat osób starszych zalecono państwom członkowskim, aby w związku z zachodzącymi zmianami demograficznymi, opracowywały programy obejmujące osoby starsze w zakresie polityki społecznej i szczególnie w obszarze niezależności ekonomicznej emerytów
1974	ONZ	Światowa Konferencja Ludnościowa w Bukareszcie, podczas której zalecono, aby rządy państw uwzględniały zjawisko rosnącej populacji osób starszych
1977	ONZ	Raport na temat sytuacji osób starszych i pojawienie się idei zwołania światowej konferencji trzeciego wieku i ustanowienia Międzynarodowego Roku Seniorów
1982	ONZ	Światowe Zgromadzenie w sprawie Starzenia się w Wiedniu, które uchwaliło Międzynarodowy Plan Działania w sprawie Starzenia się. Był to pierwszy międzynarodowy instrument odwołujący się bezpośrednio do osób starszych. Plan ten zawierał 14 zasad, na których powinna opierać się krajowa oraz międzynarodowa polityka wobec osób starszych, wśród których szczególnie podkreślono międzypokoleniową solidarność oraz aktywne starzenie się, wskazując na znaczącą rolę rządów, władz samorządowych i organizacji pozarządowych. Szczególną uwagę zwrócono na konsekwencje gospodarcze starzenia się populacji światowej. Plan został zaaprobowany przez 124 państwa
1990	ONZ	Zgromadzenie Ogólne ustanowiło 1 października Międzynarodowym Dniem Seniora

Rok	Organizacja	Znaczenie
1991	ONZ	Zasady Działania na rzecz Osób Starszych i przyjęcie katalogu 18 zaleceń dla rządów, aby kierowały się w działaniach na rzecz osób starszych mottem „Dodać życia do lat, które zostały dodane do życia”. Zalecenia przyporządkowano do pięciu zasad: niezależność, uczestnictwo, opieka, samorealizacja, godność
1993	UE	Europejski Rok Osób Starszych
1995	ONZ	Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego w Kopenhadze, gdzie w Programie Działania wskazano na ideę społeczeństwa dla wszystkich grup wieku. Opierając się na zasadzie wzajemności i sprawiedliwości, pokolenia powinny razem ze sobą współpracować i aktywnie uczestniczyć w społeczeństwie. Jednocześnie wskazano na problem ubóstwa, zatrudnienia i integracji społecznej osób starszych. Wskazano, że osoby starsze traktowane będą jako bogactwo, a nie obciążenie dla jednostek, społeczeństwa i państwa
1999	Rada Europy	Przyjęcie rekomendacji nr 1428 Przyszłość starszych obywateli: ochrona, uczestnictwo i promocja
2001	UE	Szczyt Rady Europejskiej w Sztokholmie, podczas którego wyrażono opinię, że przemiany demograficzne stanowią jedno z kluczowych wyzwań. Ustanowiono wówczas strategię, która obejmowała redukcję zadłużenia, zwiększanie wskaźników zatrudnienia, reformowanie systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej oraz opieki długoterminowej
2002	ONZ	Drugie Światowe Zgromadzenie w Sprawie Starzenia się w Madrycie, w czasie którego przedstawiciele rządów z całego świata obradowali nad dokumentami: Deklaracja Polityczna i Międzynarodowy Plan Działania w sprawie Starzenia się. W Zgromadzeniu udział wzięli przedstawiciele 189 państw. Wskazano wprost, że polityka wobec starzenia się ma ścisły związek z polityką rozwoju, koncepcję społeczeństwa dla każdego wieku oraz konieczność postrzegania przez decydentów procesu starzenia się jako szansy i wyzwania, a nie tylko jako negatywnego zjawiska. Wskazano na konieczność dostosowania wszystkich kierunków polityki szczegółowej/publicznej do wyzwań związanych z demograficznym starzeniem się ludności. Jednocześnie zauważono, że zalecenia zawarte w Planie należy dostosować do realiów poszczególnych państw
2003	Rada Europy	Przyjęcie rezolucji nr 1591 Wyzwania dla polityki społecznej w Europie starzejących się społeczeństw
2005	UE	Zielona Księga Komisji Europejskiej pt. Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami. Wskazano w niej, że kwestie procesów demograficznych leżą nie tylko w gestii państw członkowskich, ale także całej wspólnoty europejskiej
2006	UE	Komunikat Komisji Europejskiej pt. Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości. Wskazano w nim 5 strategicznych celów, które powinny być realizowane przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie w odpowiedzi na negatywne konsekwencje starzenia się ludności
2006	Rada Europy	Przyjęcie rezolucji 1502 wraz z rekomendacją nr 1749 Wyzwania demograficzne dla społecznej spójności

Rok	Organizacja	Znaczenie
2007	Rada Europy	Przyjęcie rekomendacji nr 1796 Sytuacja osób starszych w Europie, w której wskazano, że starzenie się ludności nie powinno być traktowane w kategorii choroby, ale jako proces, który wymaga zdecydowanych działań społeczeństwa i państwa. Oprócz polityki emerytalnej zwrócono uwagę na konieczność włączania osób starszych do działań na poziomie lokalnym, a także wskazano na konieczność kierowania działań wobec rodzin opiekujących się osobami starszymi
2007	ONZ	Zainicjowanie cyklu spotkań przeglądowych dotyczących realizacji Madryckiego Planu Działań z 2002 roku oraz wezwanie wszystkich państw do implementacji, dostosowania oraz realizacji krajowej polityki na rzecz osób starszych i starzejącego się społeczeństwa, sugerowano również tworzenie sieci ekspertów akademickich i sektora prywatnego na rzecz rozwiązań dla osób starszych
2010	ONZ	Powołanie Otwartej Grupy Roboczej ds. Starzenia (OEWGA), która odpowiada za przegląd polityki w poszczególnych krajach oraz przestrzegania praw człowieka i osób starszych
2012	Rada Europy	Przyjęcie rezolucji nr 1864 Trendy demograficzne w Europie: przekształcając wyzwania w szansę, w której zachęca się do nowego podejścia do kapitału ludzkiego, wskazując m.in. na tworzenie szans dla zatrudniania osób starszych oraz uczenia się przez całe życie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Szatur-Jaworska (2012), Foster, Walker (2015), Mikołajczyk (2012), Mering (2012).

Bibliografia

- Active Ageing Index (2014). Analytical Report 2015, http://www.age-platform.eu/images/stories/Publications/AAI_2014_Report.pdf; dostęp: 16.08.2018.
- Adoni H., Mane S. (1984). Media and the social construction of reality. Toward an integration of theory and research, *Communication Research*, 11(3): 323–340.
- Aisnaar M., Rootalu K. (2016). European Demographic Change and Welfare Challenges, w: red. K. Schubert, P. de Villota, J. Kuhlmann. *Challenges to European Welfare Systems*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London: Springer.
- Anacka M. (2018). Przyszłość demograficzna Polski. Dlaczego potrzebne są nam nowe prognozy, w: red. M. Okólski. *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Anacka M., Janicka A., Kaczmarczyk P., Maciejewska M. (2018). Rynek pracy, system emerytalny i opieka zdrowotna z perspektywy ekonomicznej, w: red. M. Okólski. *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Apt W. (2014). *Germany's New Security Demographics. Military Recruitment in the Era of Population Aging*, Dordrecht–Heidelberg–New York–London: Springer.
- Augustyn M. (red.; 2010). *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/kierunki/ODzielona.pdf>; dostęp: 10.11.2018.
- Auleytner J., Głębicka K. (2001). *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Bakalarczyk R. (2015). Opiekunowie poza państwem opiekuńczym – o wykluczeniu osób opiekujących się niesamodzielnymi bliskimi i polityce społecznej, która mogłaby temu przeciwdziałać, w: W. Anioł, R. Bakalarczyk, K. Frysztacki, K. Piątek, *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Bakalarczyk R. (2018). *Polityka wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych. Na podstawie zmian prawnych w latach 2003–2015*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Balcerowicz L. (1999). *Państwo w przebudowie*, Kraków: Znak.

- Balcerzak-Paradowska B. (2004). *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Balcerzak-Paradowska B., Kołaczek B., Głogosz D. (2009). Polityki rodzinne w poszczególnych krajach UE, w: red. B. Balcerzak-Paradowska. *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Balicki J., Frątczak E., Nam C.B. (2007). *Przemiany ludnościowe. Fakty–interpretacje–opinie*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- Barr N. (2010). *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, tłum. B. Więckowska, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Bartl W. (2015). Coping with Demographic Decline in German and Polish Municipalities, w: R. Sackmann, W. Bartl, B. Jonda, K. Kopycka, C. Rademacher. *Coping with Demographic Change: A comparative View on Education and Local Government in Germany and Poland*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London: Springer.
- Bartolini S. (2005). *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation-State and the European Union*, New York: Oxford University Press.
- Basu A.M. (1997). The 'Politicization' of Fertility to Achieve Non-Demographic Objectives, *Population Studies*, 51(1): 5–18.
- Bączkowski A. (1996). *Wystąpienie w dniu 12 kwietnia 1996 roku przed Sejmem RP*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/0874F6D8>; dostęp: 21.08.2018.
- Beyers J., Kerremans B. (2004). Bureaucrats, Politicians, and Societal Interests: How is European policy making politicized? *Comparative Political Studies*, 37(10): 1119–1150.
- Błędowski P. (2012). Starzenie się jako problem społeczny. Perspektywy demograficzne starzenia się ludności Polski do roku 2035, w: red. M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski. *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Warszawa: PolSenior, Termedia Wydawnictwa Medyczne.
- Błędowski P., Szweda-Lewandowska Z. (2016). *Polityka wobec starości i starzenia się w Polsce w latach 2015–2035. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Bonoli G., Natali D. (2012). The Politics of 'New' Welfare States. Analysing Reforms in Western Europe, w: red. G. Bonoli, D. Natali. *The Politics of the New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Braudel F. (1970). History and the social sciences: The long term, *Information (International Social Science Council)*, 9(1): 144–174.
- Burstein P., Linton A. (2002). The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns, *Social Forces*, 81(2): 380–408.
- Burzyńska M., Marcinkowski J.T., Bryła M., Maniecka-Bryła I. (2010). Life Expectancy i Healthy Life Years jako podstawowe miary oceny sytuacji zdrowotnej ludności, *Problemy Higieny i Epidemiologii*, 91(4): 530–536.
- Cesarski M. (2015). Polityka mieszkaniowa w Polsce a wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z lat 2002 i 2011, w: red. P. Grata. *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku. Tom III*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Chaney P. (2013). Electoral Competition, Issue Salience and Public Policy for Older People: The Case of the Westminster and Regional UK Elections 1945–2011. *British Journal of Politics and International Relations*, 15(3): 456–475.
- Chilton P. (2004). *Analysing Political Discourse. Theory and Practice*, London: Routledge.

- Chłoń-Domińczak A., Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A. (2009). *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, w: red. D.K. Rosati. *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Chłoń-Domińczak A., Mora M. (2003). Commitment and consensus in pension reform, w: red. R. Holzmann, M. Orenstein, M. Rutkowski. *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington: World Bank.
- Cunningham S. (2010). „Demograficzna bomba zegarowa” czy „apokaliptyczna demografia”? Wielka Brytania o przyszłości emerytur, w: red. M. Lavalette, A. Pratt. *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, Warszawa: Difin.
- Currie G., Delbosch A. (2010). Exploring public transport usage trends in an ageing population, *Transportation*, 37(1): 151–164.
- Czarnik M., Kot M., Urmański J. (2012). *Polityka prorodzinna w wybranych krajach Unii Europejskiej. Przegląd stosowanych rozwiązań*, Warszawa: Fundacja Republikańska.
- Czajowski A. (2012). Polityczność działań społecznych, w: red. A. Czajowski, L. Sobkowiak. *Polityka i polityczność. Problemy teoretyczne i metodologiczne*, Wrocław: Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla2.
- Czepulis-Rutkowska Z. (2000). *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Danecki J. (2002). *Kwestia społeczna* (hasło), w: red. B. Rysz-Kowalczyk, *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Davidson S. (2012). *Going Grey. The Mediation of Politics in an Ageing Society*, London–New York: Routledge.
- de Wilde P. (2011). No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration, *Journal of European Integration* 33(5): 559–575.
- de Wilde P., Lord Ch. (2016). Assessing actually-existing trajectories of EU politicisation, *West European Politics*, 39(1): 145–163.
- de Wilde P., Zürn M. (2012). Can the Politicization of European Integration be Reversed?, *Journal of Common Market Studies*, 50(1): 137–153.
- Doron I. (2005). From National to International Elder Law, *The Journal of International Ageing & Policy*, 1: 45–67.
- Duszczyk M., Lesińska M., Matuszczyk K. (2018). Perspektywa polityki (policy) i polityków (politics), w: red. M. Okólski. *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Duszczyk M., Matuszczyk K. (2017). *Upolitycznienie kwestii demograficznej w mediach*, Studia i Materiały projektu MigAgeing, <http://migageing.uw.edu.pl/wp-content/uploads/sites/36/2017/03/SiM08.pdf>; dostęp: 23.08.2018.
- Duszczyk M., Matuszczyk K. (2017). *Upolitycznienie kwestii demograficznej w Polsce w opinii decydentów politycznych i ekspertów*, Studia i materiały projektu MigAgeing, http://migageing.uw.edu.pl/wp-content/uploads/sites/36/2017/03/SiM_07.pdf; dostęp: 18.08.2018.
- Dykstra P.A. (2009). Older adult loneliness: myths and realities, *European Journal of Ageing*, 6(2): 91–100.
- Dziadzia B. (2007). *Wpływ mediów. Konteksty społeczno-edukacyjne*, Kraków: Impuls.
- EC (European Commission; 2015). *Demography Report*. Short Analytical Web Note 3/2015.
- EC (2017). *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en; dostęp: 29.08.2018.

- European Commission (2013). *European social statistics*.
- Eurostat (2018a). *Healthy life years and life expectancy at age 65 by sex* [tepsr_sp320], http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tepsr_sp320&language=en; dostęp: 26.07.2018.
- Fairclough I., Fairclough N. (2012). *Political Discourse Analysis. A method for advanced students*, New York: Routledge.
- Ferry M., Vironen H. (2010). *Dealing with Demographic Change: Regional Policy Responses*, European Policy Research Paper, 72.
- Fihel A. (2011). *Płeć a trwanie życia. Analiza demograficzna*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Fihel A. (2017). O demograficznym starzeniu się, w: red. A. Fihel. *Starzenie się społeczeństwa a polityka fiskalna i migracyjna*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Firlit-Fesnak G., Łotocki Ł. (red.; 2014). *Imigranci w polskim dyskursie publicznym*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Foster L., Walker A. (2015). Special Issue: Successful Aging, *The Gerontologist*, 55(1): 83–90.
- Frątczak E. (2016). Population Ageing in Poland, w: red. A. Hoff. *Population Ageing in Central and Eastern Europe. Societal and Policy Implications*, London–New York: Routledge.
- Gee E., Gutnam G. (2000). *The overselling of population ageing: Apocalyptic demography, intergenerational challenges, and social policy*, New York: Oxford University Press.
- Giddens A. (2014). *Europa. Burzliwy i potężny kontynent*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Głajcar R., Turska-Kawa A., Wojtasik W. (red.; 2017). *Leksykon polskich partii politycznych*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Goerres A. (2007). Why are older people more likely to vote? The impact of ageing on electoral turnout in Europe. *British Journal of Politics and International Relations*, 9(1): 90–121.
- Goerres A. (2009). *The Political Participation of Older People in Europe: The Greying of Our Democracies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Goerres A., Vanhuyse P. (2012). Mapping the field: comparative generational politics and policies in ageing democracies, w: red. P. Vanhuyse, A. Goerres. *Ageing Population in Post-industrial Democracies. Comparative studies of policies and politics*, London–New York: Routledge.
- Golinowska S. (2006). O zagrożeniach stabilności systemu emerytalnego i utrzymaniu dotychczasowego kierunku reformy, w: red. S. Golinowska, M. Boni. *Nowe dylematy polityki społecznej*, Raporty CASE nr 65/2006, Warszawa.
- Golinowska S. (2014). Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego, w: red. K.W. Frieske, E. Przychodaj. *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- Golinowska S., Kocot E. (2013). *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Gomułka S. (2016). *Transformacja i rozwój. Teoria i polityka gospodarcza*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Góra M. (2003). *System emerytalny*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Grande E., Hutter S. (2016). Introduction: European integration and the challenge of politicization, w: red. S. Hutter, E. Grande, H. Kriesi. *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Green-Pedersen C. (2012). A giant fast asleep? Party incentives and the politicisation of European integration, *Political Studies* 60(1): 115–130.

- Grewiński M., Karwacki A. (2009). Strategia – istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej, w: red. M. Grewiński, A. Karwacki. *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Grzymała-Kazłowska A. (2007). *Konstruowanie „innego”. Wizerunki imigrantów w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Grzywna P., Lustig J., Mitrega M., Stepień-Lampa N., Zasepa B. (2017). *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- GUS (2014). GUS 2014, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-,1,5.html>; dostęp: 22.11.2017.
- Gwiżdowski R. (2012). *Emerytalna katastrofa i jak się chronić przed jej skutkami*, Warszawa: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Hagemeyer K. (2006). Przyszłość emerytur z ubezpieczenia społecznego – wyzwania dla polityki społecznej, w: red. S. Golinowska, M. Boni. *Nowe dylematy polityki społecznej*, Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Halicka M., Pędich W. (1997). *Działania samopomocowe ludzi starszych: badania panelowe w Białymstoku*, Białystok: Akademia Medyczna w Białymstoku.
- Hanley S. (2012). Explaining the success of pensioners’ parties. A qualitative comparative analysis of 31 polities, w: red. P. Vanhuysse, A. Goerres. *Ageing Population in Post-industrial Democracies. Comparative studies of policies and politics*, London, New York: Routledge.
- Hausner J. (1998). Reformowanie systemu emerytalnego według programu „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, w: red. S. Golinowska, J. Hausner. *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej*, CASE, Raporty CASE.
- Hecht J. (2010). Demografia jako kwestia polityczna, w: red. M. Chauvière, M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard, B. Ribes. *Uwarunkowania polityki rodzinnej we Francji w ujęciu historycznym, prawnym i politycznym*, Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Wyższej Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Hemerijck A. (2012). *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press.
- Higo M., Khan TA H. (2015). Global population aging: Unequal distribution of risks in later life between developed and developing countries, *Global Social Policy*, 15(2): 146–166.
- Hockey A., Phillips J., Walford N. (2013). Planning for an Ageing Society: Voices from the Planning Profession, *Planning, Practice & Research*, 28(5): 527–543.
- Holzer J.Z. (1999). *Demografia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Holzer J.Z. (2001). Demograficzne uwarunkowania polityki społecznej, w: red. A. Kurzynowski. *Polityka społeczna*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Hryciuk R., Korolczuk E. (2015). *Konteksty upolitycznienia macierzyństwa i ojcostwa we współczesnej Polsce*, w: red. R. Hryciuk, E. Korolczuk, *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Hrynkiewicz J. (2014). Wpływ zmian w polityce społecznej w Polsce na relacje między pokoleniami, w: red. P. Szukalski. *Starzenie się ludności a solidarność międzypokoleniowa*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Hrynkiewicz J., Potrykowska A. (red.; 2017). *Sytuacja demograficzna województwa łódzkiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Hrynkiewicz J., Szukalski P. (2018). Polityka ludnościowa: pomiędzy kształtowaniem procesów ludnościowych i reagowaniem na nie, w: red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska. *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918-2018*, Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Narodowe Centrum Kultury.

- Hudson R.B. (2016). Theories of the Politics and Policies of Aging, in: red. V.L. Bengtson, R.A. Settersten. *Handbook of Theories of Aging*, New York: Springer Publishing Company.
- Hurrelmann A., Gora A., Wagner A. (2015). The Politicization of European Integration: More than an Elite Affair, *Political Studies* 63(1): 43–59.
- Hutter S., Grande E. (2014). Politicizing Europe in the National Electoral Arena: A Comparative Analysis of Five West European Countries, 1970–2010. *Journal of Common Market Studies* 52(5): 1002–1018.
- Inglot T. (2010). *Welfare States w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Iwański R. (2016). *Opieka długoterminowa nad osobami starszymi*, Warszawa: CeDeWu.pl.
- Jaskiernia J. (2011). Znaczenie czynnika profesjonalno-doradczego we współczesnym parlamentarystyce a problem racjonalizacji polskiego postępowania ustawodawczego, w: red. T. Mołdawa, J. Zalesny. *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Jurek Ł. (2010). Dolnośląska polityka społeczna wobec ludzi starych, w: red. D. Moroń, K. Zamorska. *Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne. Dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT-Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Jurek Ł. (2012). *Ekonomia starzejącego się społeczeństwa*, Warszawa: Difin.
- Juros H. (2003). Etyczne aspekty polityki demograficznej, w: red. Z. Strzelecki. *Problemy demograficzne Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Karpińska K., Dykstra P. (2015). *Wskaźnik aktywnego starzenia się i rozszerzenie go na szczebel regionalny. Sprawozdanie syntetyczne*, Luksemburg: Komisja Europejska.
- Karwat M. (2010). Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy. *Studia Politolologiczne*, t. 17, Warszawa: Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Karwat M. (2015). Metodologiczne dylematy i pułapki pojęcia polityczności, *Politeja* 4(36): 133–153.
- Kawiński M. (2009). Strategia w polityce społecznej na przykładzie polskiej reformy emerytalnej, w: red. M. Grewiński, A. Karwacki. *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Klementewicz T. (1996). Pojęcie tego, co polityczne Carla Schmitta a współczesne koncepcje polityki, w: red. R. Skarżyński. *Carl Schmitt i współczesna myśl polityczna*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Klimczuk A. (2012). *Kapitał społeczny ludzi starych na przykładzie mieszkańców miasta Białostok*, Lublin: Wiedza i Edukacja.
- Klimczuk A. (2017). *Economic Foundations for Creative Ageing Policy. Putting Theory into Practice*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kołodko G. (1994). *Strategia dla Polski*, Warszawa: Poltext.
- Kołosowska B. (2004). *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Komisja Nadzoru Finansowego (2016). *Sektor funduszy emerytalnych w Polsce – ewolucja, kształt, perspektywy*, Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
- Kordos J. (2014). Podstawowe badania społeczne statystyki publicznej w Polsce, w: red. T. Panek. *Statystyka społeczna*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

- Kotowska I.E. (2015). Kilka słów o zmianie demograficznej w Polsce w kontekście przemian demograficznych Europy, w: red. J. Auleytner, E. Mączyńska. *Strategie rozwoju obszarów kluczowych dla polskiego społeczeństwa i gospodarki*, Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Kotowska I.E., Matysiak A., Domaradzka A. (2005). *Scenariusze polityki ludnościowej dla Polski. Badania eksperckie delphi*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Kowaleski J.T., Szukalski P. (2007). Perspektywa starzenia się mieszkańców Polski w ujęciu regionalnym, w: red. I. Sobczak. *Czynnik demograficzny w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski: przeszłość–teraźniejszość–przyszłość*, Gdańsk: Wydawnictwo „Marpress”.
- KPRM (2008). *Strategiczny Plan Rządzenia*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- KPRM (2005). *Solidarne państwo – solidarnych obywateli*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Kröhnert S., Hoßmann I., Klingholz R. (2008). *Europe's Demographic Future. Growing Regional Imbalances*, Berlin: Berlin Institute for Population and Development.
- Kryńska E. (2013). Rekomendacje dla Polski wynikające z rozwiązań systemowych stosowanych w krajach Unii Europejskiej, w: red. E. Kryńska, P. Szukalski. *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej. Raport końcowy*. Łódź.
- Krzysztofiak D. (2016). *Oblicza starości w perspektywie lokalnej. Studium socjopedagogiczne*, Kraków: Impuls.
- Krzyżowski Ł., Kowalik W., Suwada K., Pawlina A. (2014). *Młodzi emeryci w Polsce. Między biernością a aktywnością*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Kugler T., Swaminathan S. (2006). The Politics of Population, *International Studies Review*, 8: 581–596.
- Kulisz E. (2014). Obraz seniora w mediach, w: red. B. Szatur-Jaworska. *O sposobach mówienia o starości. Debata, analiza, przykłady*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Kupiszewski M., Kupiszewska D. (2013). The ESPON 2013 Programme. *DEMIFER Demographic and Migratory Flows affecting European Regions and Cities, Applied Research 2013/1/3, Applied Research Project 2013/13, Deliverable 5. Reference scenarios*, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/DEMIFER_Deliverable_D5_final.pdf; dostęp: 21.07.2018.
- Kurek S. (2008). *Typologia starzenia się ludności Polski w ujęciu przestrzennym*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.
- Laroque G., Salanié B. (2004). Fertility and Financial Incentives in France, *CESifo Economic Studies*, 50(3): 423–450.
- Leasthaeghe R. (1991). The Second Demographic Transition in Western Countries: an Interpretation, *IPD – Working Paper*, nr 2.
- Lee R.E. (red.; 2012). *The Longue Durée and World – System Analysis*, Albany: State University of New York Press.
- Lesińska M. (2010). Wnioski, w: red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski. *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lesińska M. (2013). The dilemmas of state policy towards the phenomenon of return migration. The case of Poland after the EU accession, *Central and Eastern European Migration Review*, nr 2: 77–90, <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu>; dostęp: 8.08.2018.

- Lesińska M., Matuszczyk K. (2018). Regionalna polityka demograficzna na przykładzie wybranych województw, w: red. M. Okólski. *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lloyd-Sherlock P. (2000). Population ageing in developed and developing regions: implications for health policy, *Social Science & Medicine*, 51(6): 887–895.
- Lorenzi J.-H., Berrebi M. (2018). *Świat przemocy. Gospodarka światowa 2016–2030*, przeł. W. Kuczyński, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Luci-Greulich A., Thévon O. (2013). The impact of family policies on fertility trends in developed countries, *European Journal of Population*, 29(4): 387–416.
- Luhmann N. (2009). *Realność mediów masowych*, przeł. J. Barbacka, Wrocław: Gajt Wydawnictwo.
- Lutz W. (2014). A Population Policy Rationale for the Twenty-First Century, *Population and Development Review*, 40(3): 527–544.
- Lutz W., Skirbekk V. (2005). Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries, *Population and Development Review*, 31(4): 699–720.
- Łakomy M. (2017). Bezpieczeństwo demograficzne a potęga państw, *Przegląd Geopolityczny*, 19: 124–141.
- Łodziński S., Szonert M. (2016). „Niepolityczna polityka”? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016, *CMR Working Paper*, 90(148), http://www.migracje.uw.edu.pl/publication_type/publications-cmr/; dostęp: 14.08.2018.
- MAiC (2012). Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, t. 2, projekt z 8 marca 2012 roku.
- Maj E. (2017). Formy komunikowania politycznych: ze sfery intymistyki, w: red. E. Maj, E. Podgajna, A. Szwed-Walczak, Ł. Jędrzejki. *Komunikowanie polityczne*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Majdzińska A. (2016). *Regionalizacja demograficzna. Wybrane metody i ich aplikacje*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Majer R. (2013). Aktywizacja osób starszych w środowisku miejskim jako forma przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica*, 297: 105–122.
- Majer R. (2018). *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Marier P. (2008). *Pension Politics. Consensus and social conflict in ageing societies*, London–New York: Routledge.
- Mazzoleni G., Schulz W. (1999). Mediatization of politics: A challenge for democracy?, *Political Communication*, 16(3): 247–261.
- Mączyńska E., Golinowska S., Koźmiński A., Osiatyński J. (2010). *Problemy demograficzne Polski i ich skutki ekonomiczne. Raport z pierwszego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju*, Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- McAdam D., McCarthy J.D., Zald M. (1996). Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing – Toward a Synthetic Comparative Perspective on Social Movements, w: red. D. McAdam, J.D. McCarthy M. Zald. *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McCombs M. (2008). *Ustanawianie agendy. Media masowe i opinia publiczna*, Kraków: Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- McCann P. (2017). Urban futures, population ageing and demographic decline, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(3): 543–557.

- Mering T. (2012). Strategia Unii Europejskiej wobec starzenia się ludności, *Problemy Polityki Społecznej, Studia i dyskusje*, 18: 39–50.
- Metz D. (2003). Transport policy for an ageing population, *Transport Reviews*, 23(4): 375–386.
- Meyer D.S., Minkoff D.C. (2004). Conceptualizing Political Opportunity. *Social Forces*, 82(4): 1457–1492.
- Mikołajczyk B. (2012). *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*, Warszawa: Wolter Kluwer Business.
- Mistygacz M. (2012). *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Miś L. (2003). Problemy demograficzne w głównych serwisach informacyjnych TVP i TVN – zagrożenie czy wyzwanie?, w: red. K. Ślany, A. Małek, I. Szczepaniak-Wiecha. *Systemy wartości a procesy demograficzne*, Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Mitrega M. (1995). *Demografia społeczna*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Miżejewski C. (2009). Narodowe strategie – czego po nich oczekiwać?, w: red. M. Grewiński, A. Karwacki. *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- MGPiPS (2003a). *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.
- MGPiPS (2003b). *Zielona księga – Raport Racjonalizacji Wydatków Społecznych*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2013). *Strategia Rozwoju kapitału Ludzkiego 2020*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Molęda-Zdziech M. (2012). Mediatyzacja jako ujęcie teoretyczne dla opisu rzeczywistości społecznej, w: red. M. Gdula, A. Grzymała-Kazłowska, R. Włoch. *Nowe rzeczywistości społeczne, nowe teorie socjologiczne. Dyskusje i interpretacje*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Muffe Ch. (2008). *Polityczność*, przeł. J. Erbel, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Mullan P. (2000). *The Imaginary Time Bomb: Why An Ageing Population Is Not a Social Problem*, London: I.B. Tauris.
- Müller K. (2001). The political economy of pension reform in eastern Europe, *International Social Security Review*, 54(2–3): 57–79.
- Naczelna Izba Lekarska (2015). *Lekarze specjaliści i lekarze dentyści specjaliści 2015*, http://www.nil.org.pl/_data/assets/pdf_file/0005/99743/Demografia-lekarze-specjalisci-2015-v-0423.pdf; dostęp: 21.08.2018.
- Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych (2017). *Raport Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych. Zabezpieczenie społeczeństwa polskiego w świadczeniach pielęgniarek i położnych*, Warszawa.
- NIK (2015). Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf>; dostęp: 6.08.2018.
- Nowak E. (2014). *Ustanawianie agendy politycznej przez media. Efekt newsa w Polsce*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- O’Brien E. (2017). Planning for population ageing: implications of local demographic, spatial and fiscal differences, *International Planning Studies*, 21(4): 317–328.
- Ochocki A. (2010). *Ludność świata. Powinność i kapitał*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- Okólski M. (1974). *Polityka demograficzna. Zadania społeczno-ekonomiczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Okólski M. (2009). Przemiany ludnościowe we współczesnej Polsce w perspektywie minionego stulecia, w: red. M. Marody. *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

- Okólski M. (2010). Wyzwania demograficzne Europy i Polski, *Studia socjologiczne*, 4(199): 37–78.
- Okólski M. (red.; 1990). *Teoria przejścia demograficznego*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Okólski M., Fihel A. (2012). *Demografia. Współczesne zjawiska i teorie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- ONZ (2013). *World Population Policies*. Geneva: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Orenstein M.A. (2000). How politics and institutions affect pension reform in three post-communist countries, Policy Research Working Paper 2310, World Bank.
- Oręziak L. (2012). OFE w Polsce – produkt ekspansji globalnych instytucji finansowych, *Polityka Społeczna*, 11–12: 5–14.
- Palska H. (2004). Starość i kultura młodości. Jeszcze raz o problemie starzenia się społeczeństwa w Polsce, w: red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard. *Niepokoje polskie*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Pawlak M., Matusz-Protasiewicz P. (2015). Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce. Od pomocy doraźnej do upowszechniania europejskiej ramy polityki integracji, *Trzeci Sektor*, 35(2): 11–21.
- Perek-Białas J., Mysińska E. (2013). Indeks aktywnego starzenia w ujęciu regionalnym. Ekspertyza dla Departamentu Polityki Senioralnej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, http://senior.gov.pl/source/Ekspertyza%20regionalny%20indeks%20aktywnego%20starzenia_27.XI.2013.pdf; dostęp: 21.08.2018.
- Perek-Białas J., Sugan I., Stronkowski P., Szukalski P. (2017). Regional Approaches to Demographic Change in Poland, w: red. C. Martinez, T. Weyman, J. van Dijk. *Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience*, Cham: Springer International Publishing.
- Petelczyc J. (2017). Polityka publiczna wobec obywateli – wybrane reformy rynku pracy i zabezpieczenia społecznego w czasie kryzysu gospodarczego, w: M. Theiss, A. Kurowska, J. Petelczyc, B. Lewenstein. *Obywatel na zielonej wyspie. Polityka społeczna i obywatelstwo społeczne w Polsce w dobie europejskiego kryzysu ekonomicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Philipov D., Klobas J.E., Liefbroer A.C. (2015). Reproductive Decision-Making: A Milestone, and the Road Ahead, w: red. D. Philipov i in. *Reproductive Decision-Making in a Macro-Micro Perspective*, Dordrecht–Heidelberg–New York–London: Springer.
- Phillipson C. (2013). *Ageing*, Cambridge: Polity Press.
- Pierson P. (1994). *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim 2020 (2015). Łódź: Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi.
- Planeta P. (2014). Sfera publiczna w przemówieniach programowych premierów III RP w latach 1989–2012, *Zarządzanie Publiczne*, 1(27): 35–54.
- Pławucka H. (2014). Nowy system emerytalny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w: red. K.W. Frieske, E. Przychodaj. *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- Pociecha J. (red.; 2003). *Ekonomiczne konsekwencje osiągnięcia wieku emerytalnego przez generacje powojennego wyżu demograficznego*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Podgórska-Rykała J., Mikrut-Majeranek M., Andruszkiewicz A. (2016). *Polityka senioralna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Sosnowiec: Wyższa Szkoła Humanitas.

- Potrykowska A. (2003). Zróżnicowanie regionalne sytuacji demograficznej w Polsce, w: red. Z. Strzelecki. *Problemy demograficzne Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Pressat R. (2014). *Słownik demograficzny*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób 50+ (2008). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Radziwinowiczówna A., Kordasiewicz A. (2018). Lokalna realizacja polityk senioralnych w obszarze partycypacji, integracji i opieki, w: red. M. Okólski. *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Rajkiewicz A. (2006). O społecznych organach pomocniczych rządu, w: red. A. Rączaszek. *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. zw. dr hab. Lucynie Frąckiewicz*, Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Ratyński W. (2003). *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, t. 1, Warszawa: Difin.
- Region dla Rodziny. Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2014–2020 (2014). Szczecin. www.rops.wzp.pl/sites/default/files/files/21427/25056900_1413087224_Region_dla_Rodziny_Sejmik_www.pdf; dostęp: 29.08.2018.
- Rek J. (1995). *Elementy polityki demograficznej i społecznej*. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Rocznik Demograficzny 2017 (2017). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Rodan D., Ellis K., Lebeck P. (2014). *Disability, Obesity and Ageing. Popular Media Indentifications*, London–New York: Routledge.
- Romanowska M. (2017). *Planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Rosset E. (1959). *Proces starzenia się ludności. Studium demograficzne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Rymśza M. (2004). Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania, w: red. M. Rymśza. *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rysz-Kowalczyk B. (2000). Kwestie społeczne w różnych wymiarach społecznego zróżnicowania, w: S. Golinowska, M. Bednarski, W. Nieciński, B. Rysz-Kowalczyk, J. Supińska, T. Żukowski, *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Rządowa Rada Ludnościowa (2014). *Rekomendacje Rządowej Rady Ludnościowej w zakresie polityki ludnościowej Polski*, Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Rządowy program reformy systemu ubezpieczeń społecznych (1996). Sejm RP, druk nr 1465 z dnia 1 sierpnia 1996.
- Schenkel W. (2015). Regeneration Strategies in Shrinking Urban Neighbourhoods – Dimension of Interventions in Theory and Practice, *European Planning Studies*, 23(1): 69–86.
- Schmitt C. (2000). Pojęcie polityczności, w: C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*. Kraków–Warszawa: Znak, s. 191–250.
- Ślōdkowska I. (red.; 1995). *Programy partii i ugrupowań parlamentarnych 1989-1991*, t. 1–2, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Ślōdkowska I. (red.; 2001). *Wybory 1993. Partie i ich programy*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Ślōdkowska I., Dołbakowska M. (red.; 2004). *Wybory 1997. Partie i ich programy*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

- Sobiesiak P. (2011). Ukryty potencjał? Sektor pozarządowy w starzejącej się Polsce, w: red. M. Raclaw. *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sobociński M. (2016). Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015, *Studia BAS*, 1(45): 31–54.
- Sobotka T. (2008). The rising importance of migrants for childbearing in Europe, *Demographic Research*, 19(9): 225–248.
- Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób 50+ (2008). <http://zielonalinia.gov.pl/upload/50plus/Program50.pdf>; dostęp: 28.08.2018.
- Strzelecki Z. (2015). Tezy do debaty PTE nt. „Czy demografia potrzebuje strategii?”, w: red. J. Auleytner, E. Mączyńska. *Strategie rozwoju obszarów kluczowych dla polskiego społeczeństwa i gospodarki*, Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Strzelecki Z. (red.; 2003). *Procesy demograficzne u progu XXI wieku: Polska a Europa: I Kongres Demograficzny w Polsce: sesja końcowa*, Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.
- Strzelecki Z., Potrykowska A. (2012). Media w kształtowaniu klimatu rozwoju demograficznego – oddziaływanie na decydentów, oddziaływanie na społeczeństwo, w: red. Z. Strzelecki, A. Potrykowska. *Polska w Europie – przyszłość demograficzna. Sesja inauguracyjna*, Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Supińska J. (1999). *Polityka społeczna dziś i jutro. Opinie ekspertów*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Supińska J. (2013). *Debata o polityce społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Sygit B. (2001). *Exposé premierów polskich 1918–2001*, Toruń: Wydawnictwo Zapolex Media.
- Swianiewicz P., Gendźwił A., Łukomska J., Kurniewicz A. (2016). *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Szatur-Jaworska B. (2000). *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Szatur-Jaworska B. (2014). Mówienie i myślenie o starości, w: red. B. Szatur-Jaworska. *O sposobach mówienia o starości. Debata, analiza, przykłady*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Szatur-Jaworska B. (2016). *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–2013*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELPIA.
- Szatur-Jaworska B. (2017a). Polska polityka senioralna, w: red. B. Szatur-Jaworska. *Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELPIA.
- Szatur-Jaworska B. (2017b). Debata publiczna o wieku emerytalnym w Polsce, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 37(2): 91–115.
- Szatur-Jaworska B., Błędowski P., Dziegielewska M. (2006). *Podstawy gerontologii społecznej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Szelewa D. (2014). *Procesy polityczne a strategia zmian w polityce społecznej w Polsce i na świecie*, http://www.feswar.org.pl/fes2009/pdf_doc/debaty12.pdf; dostęp: 17.07.2018.
- Szelewa D. (2015). Polityka rodzinna w Polsce po 1989 roku: od familializmu prywatnego do publicznego?, w: red. R.H. Hryciuk, E. Korolczuk. *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szlaska A. (2007). Strategia rozwoju gminy jako wyznacznik podejścia lokalnej elity politycznej do rozwoju lokalnego, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(29): 90–105.

- Szukalski P. (2002). *Przepływy międzypokoleniowe i ich kontekst demograficzny*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szukalski P. (2006). Zagrożenie czy wyzwanie – proces starzenia się ludności, *Polityka Społeczna*, 9: 6–10.
- Szukalski P., Martinez-Fernandez C., Weyman T. (2013). Łódzkie Region: Demographic Challenges Within an Ideal Locations, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers.
- Szweda-Lewandowska Z. (2011). Polityka społeczna wobec starości i osób starszych, w: red. P. Szukalski, Z. Szweda-Lewandowska. *Elementy gerontologii społecznej*. Skrypt dla studentów Podyplomowego Studium Gerontologii Społecznej UŁ, Łódź: Wydawnictwo Biblioteka.
- Szybkie A. (2017). Popularyzowanie wiedzy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, 1(132): 139–151.
- Szymborski J. (2016). Poprawa stanu zdrowia ludności i ograniczenie umieralności, w: red. J. Hrynkiewicz, A. Potrykowska. *Perspektywy demograficzne jako wyzwanie dla polityki ludnościowej państwa*, Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Śleszyński P. (2016). *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Šimon M., Mikešová R. (red.; 2014). *Population Development and Policy in Shrinking Regions: the Case of Central Europe*, Prague: Adaptation to Demographic Change.
- Teitelbaum M.S. (2004). The Media Marketplace for Garbled Demography, *Population and Development Review*, 30(2): 317–327.
- The World Factbook (2017). <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html#pl>; dostęp: 30.08.2018.
- Trafiątek E. (2016). *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku. Między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- United Nations (2018). *World Population Policies Database*, https://esa.un.org/PopPolicy/about_database.aspx; dostęp: 12.08.2018.
- Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego (2014). *Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 „Opolskie dla rodziny”*. Opole.
- van de Kaa D.J. (1987). Europe's Second Demographic Transition, *Population Bulletin*, 42(1): 1–59.
- van der Brug W., D'Amato G., Ruedin D., Berkhout J. (2015). The Framework for studying the politicization of immigration, w: red. W. van der Brug, G. D'Amato, J. Berkhout, D. Ruedin. *The Politicisation of Migration*, London–New York: Routledge, s. 1–18.
- Walker A. (2006). Aging and Politics: An International Perspective, w: red. R.H. Binstock, L.K. George. *Handbook of Aging and the Social Science*, 6th Edition, Elsevier.
- Wasilewski J. (2013). Od Buzka do Tuska. Jak premierzy opowiadali Polskę w swoich exposé, w: red. A. Giza. *Gabinet luster. O kształtowaniu samowiedzy Polaków w dyskursie publicznym*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Weaver R.K. (1986). The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy*, 6(4): 371–398.
- Wilińska M., Cedersund E. (2010). „Classic ageism” or „brutal economy”? Old age and older people in the Polish media, *Journal of Aging Studies*, 24: 335–343.
- Wilk A. (2014). Obowiązek alimentacyjny dorosłego dziecka (zstępnego) wobec rodzica (wstępnego), w: red. A. Wilk, M. Gołowskin-Hudała. *Prawne aspekty starości*, Warszawa: Difin.
- Wilk A., Gołowskin-Hudała M. (red.; 2014). *Prawne aspekty starości*, Warszawa: Difin.
- Wilson G. (1991). Models of ageing and their relations to policy information and service provision, *Policy & Politics*, 19(1): 37–48.

- Wiktorow A. (2014). Polski system emerytalny po zmianie ustrojowej (1989–2014), *Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka*, 6(123): 4–12.
- Witkowski J. (2016). Podsumowanie, w: red. J. Hrynkiewicz, A. Potrykowska. *Perspektywy demograficzne jako wyzwanie dla polityki ludnościowej Polski*, Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Wodak R. (2011). Wstęp: badania nad dyskursem – ważne pojęcia i terminy, w: red. R. Wodak, M. Krzyżanowski. *Jakościowa analiza dyskursu w naukach społecznych*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Łośgraf.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2016). *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa.
- Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej (2013). Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-szarzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/>; dostęp: 16.08.2018.
- Zarząd Województwa Opolskiego (2012). *Strategia rozwoju województwa opolskiego do 2020 roku*, Opole.
- Zürn M. (2016). Opening up Europe: next steps in politicization research, *West European Politics*, 39(1): 164–182.
- Zürn M., Binder M., Ecker-Ehrhardt M. (2012). International authority and its politicization, *International Theory*, 4(1): 69–106.
- Zybała A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Akty prawne

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Dz.U. 1996 nr 88 poz. 398.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2010 r. w sprawie wykorzystania w 2010 r. środków Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych, Dz.U. nr 163 poz. 1099.
- Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, Dz.U. 1995 nr 4 poz. 17.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. 2018 poz. 997.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. nr 139 poz. 934.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 nr 137 poz. 887.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1118.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2003 nr 128, poz. 1175.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 nr 99, poz. 1001.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz.U. 2011 nr 45 poz. 235.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. 2011 nr 149 poz. 887.

- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012 poz. 637.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz.U. 2014 poz. 1863.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015 poz. 1240.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz.U. 2015 poz. 1705.
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2016 poz. 195.

Lista cytowanych artykułów prasowych

„Gazeta Wyborcza”:

- W. Staszewski, *Zalejemy Europę*, 3.10.1998.
- W. Kumór, L. Maleszka, *Proste jest piękne*, 23.10.1998.
- P. Wroński, *Mało nas? Mało?*, 4.12.1998.
- M. Jędrysik, *Prawicowa walka płci*, 9.11.2005.
- J. Kluzik-Rostkowska, A. Chłoń-Domińczak, S. Piechota, *Rodzina ponad podziałami*, 9.11.2007.
- W. Gadowski, *Jak zerwać ze status quo?*, 14.10.2011.
- P. Maciejewicz, *Nie stać nas na brak reform*, 17.10.2011.
- L. Kostrzewski, P. Miączyński, *Idzie rentowe eldorado?*, 5.01.2013.
- A. Malinowska, *Kiedyś nie będzie Owsiaka, ale Orkiestra zostanie*, 7.01.2013.
- A. Popiołek, *Rząd zalany protestami w sprawie OFE*, 6.12.2013.
- L. Kostrzewski, P. Miączyński, A. Popiołek, *O emerytury niech się martwią inni*, 7.12.2013.
- A. Kublik, *Kobiety na skraju wyczerpania*, 14.12.2013.
- R. Jaros, P. Krajewski, *Nie potrzeba nam więcej dzieci. Dla ich dobra*, 20.12.2013.
- P. Skwirowski, *Państwo robi dzieci*, 4.11.2015.
- A. Popiołek, *To nie wasze pieniądze*, 7.11.2015.
- Ł. Jurczyszyn, *Polska nie tylko dla Polaków!*, 9.11.2015.
- D. Wielowiejska, *Najmniej przerażająca*, 19.11.2015.
- M. Karbowski, *Teraz rynek pracownika*, 23.11.2015.
- L. Kostrzewski, P. Miączyński, *Matka niech zostanie w domu*, 28.01.2016.
- P. Maciejewicz, M. Stysiak, *Plan Morawieckiego 100000000000*, 17.02.2016.
- R. Grochal, *Lubnauer: Nie robi się koalicji w opozycji*, 17.02.2016.

„Gość Niedzielny”:

- S. Tkocz, *Cywilizacja a starość*, 2.11.1997.
- B. Gruszka-Zych, *Co zrobić ze starością*, 29.11.2007.
- T. Rożek, *Tusku, musisz!*, 20.10.2011.
- R. Koszowski, *Babcie latają do Anglii*, 3.01.2013.
- A. Kerner, *Spustoszenie*, 10.01.2013.
- P. Legutko, *Polki chcą mieć dzieci*, 12.11.2015.

„Polityka”:

- J. Flankowska, A. Grużewska, J. Mojkowski, *Mózgi w zawody*, 3.10.1998.
- J. Solska, *Opiekuniczka inaczej*, 19.11.2005.
- A. Sowa, *Lekarstwo na starość*, 26.10.2011.

- J. Żakowski, *Trzecia nóżka*, 9.01.2013.
J. Cieśla, *Pięćset plus minus*, 10.02.2016.

„Newsweek”:

- I. Dominik, *Becik i co dalej?*, 13.11.2005.
R. Kim, *Jestem starym dziadem*, 14.01.2013.
T. Lis, *Się zobaczy, czyli o polskim braku strategii*, 9.12.2013.
A. Szulc, *Co powiem samotnej matce*, 7.02.2016.
A. Szulc, *Państwo? Niech się goni*, 21.02.2016.

„Fakt”:

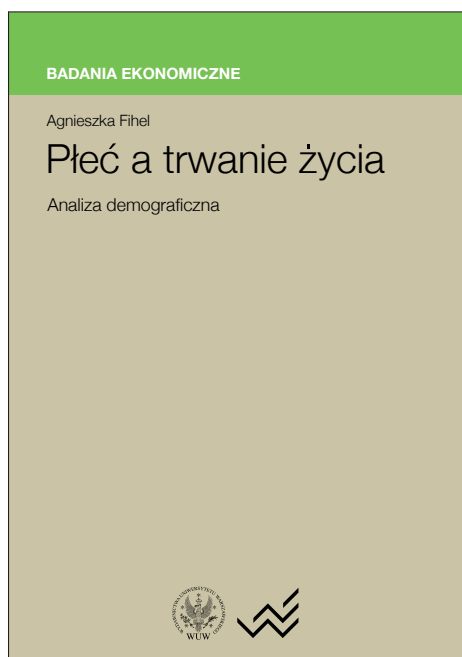
- Emerytury dla kobiet. Granda*, 19–20.11.2005.
Matki, bierzcie becikowe dla dzieci, 23.12.2005.
Kalendarzyk małżeński według rządu, 29.12.2005.
Becikowe dla każdej przyszłej mamy, 30.12.2005.
Pani minister od rodziny: Sprawię sobie czwarte dziecko, 6.01.2006.
Mam 6 miliardów dla emerytów, 9.01.2006.
Politycy, apeluję: ręce precz od rodziny!, 4.10.2011.
M. Kuzka, *8 rzeczy, którymi rząd się nie chwali*, 11.02.2016.

„Nasz Dziennik”:

- M.M. Stawarska, *Rodzina to skarb, nie balast*, 12–13.11.2005.
M. Ryba, *Nowy rząd i nowa Polska*, 16.11.2005.
M.M. Stawarska, *Nie wszystko od razu*, 23.12.2005.
Ł. Sianożęcki, *Włochy wymierają*, 13.10.2011.
A. Kowalski, *Narzucony wybór*, 7–8.12.2013.
C. Mech, *Emerytura dla nielicznych*, 14–15.12.2013.

Spis tabel i rysunków

Tabela 1. Typy procesu upolitycznienia	28
Tabela 2. Poziomy i wskaźniki procesu upolitycznienia	30
Tabela 3. Najważniejsze momenty upolitycznienia problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce (tzw. kamienie milowe) w analizie dyskursu prasowego	107
Tabela 4. Ogólna charakterystyka sytuacji demograficznej w województwach łódzkim, opolskim i zachodniopomorskim na tle Polski w 2016 i 2050 roku	149
Rysunek 1. Typologia problemów społecznych	28



Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
ul. Nowy Świat 4, 00-497 Warszawa
tel. 22 55 31 333
www.wuw.pl

Przemiany demograficzne – zwłaszcza proces starzenia się ludności – ze względu na swoją intensyfikację i złożoność stają się przedmiotem polityki państwa. Wypracowanie rozwiązań z zakresu polityki demograficznej i polityki społecznej, dostosowanych do wymogów coraz szybciej starzejącego się społeczeństwa i wyzwań społeczno-ekonomicznych XXI wieku to nagląca potrzeba.

Autorzy przedstawiają zagadnienia towarzyszące procesom demograficznym w Polsce z perspektywy podejmowanych działań politycznych. Szczególną uwagę poświęcają procesowi upolitycznienia problemu starzejącego się społeczeństwa, instrumentom polityki demograficznej i społecznej oraz dyskursowi politycznemu i medialnemu w latach 1989–2016.

Dr hab. Maciej Duszczyk – adiunkt Instytutu Polityki Społecznej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW i Ośrodka Badań nad Migracjami UW. W kadencji 2016–2020 prorektor ds. naukowych UW. W latach 2014–2015 profesor wizytujący na Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg oraz Friedrich-Schiller-Universität Jena. Do jego zainteresowań naukowych należą: polityki migracyjne, integracja cudzoziemców, koszty i korzyści członkostwa Polski w UE, spójność społeczna.

Dr Magdalena Lesińska – adiunkt Ośrodka Badań nad Migracjami UW, sekretarz Komitetu Badań nad Migracjami PAN. Do jej zainteresowań badawczych należą: teoria polityki, relacje między polityką migracyjną i demograficzną, polityka państwa wobec diaspory, partycypacja polityczna i publiczna migrantów.

Mgr Kamil Matuszczyk – doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, współpracownik Ośrodka Badań nad Migracjami UW. Uczestnik krajowych i zagranicznych projektów z zakresu polityki społecznej, migracji i demografii. Kierownik grantu Preludium NCN „Usługi opiekuńcze dla osób starszych świadczone przez cudzoziemców a jakość opieki domowej – perspektywa polityk publicznych”. Do jego zainteresowań naukowych należą: polityka demograficzna, gerontologia społeczna, opieka długoterminowa, współczesne migracje międzynarodowe.

Recenzowana publikacja jest jednym z pierwszych opracowań, które odnosi się do tematu włączenia procesu zmiany demograficznej w dyskurs polityki społecznej w Polsce.

Dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Praca w sposób bardzo trafny wypełnia lukę w polskim piśmiennictwie poświęconym problemom z pogranicza studiów nad migracją, demografią i polityką społeczną, ponieważ uwzględnia zaniebdywaną dotąd perspektywę politologiczną.

Dr Dorota Szelewa
University College Dublin