

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 „strasznemu 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, określany obrazowo jako „siwiejący 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 rozpoznanym 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; Błędowski, 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: Niezakończone 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 Szelewie 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.