

Barbara Szatur-Jaworska

Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹

Polityka senioralna w Polsce — analiza agendy

Streszczenie

Artykuł odpowiada na pytanie, dlaczego w 2012 r. polityka senioralna znalazła się w polskiej agendzie politycznej. Autorka przeprowadza analizę zaproponowanego w dokumentach rządowych pojęcia „polityka senioralna”. Charakteryzuje ją jako politykę publiczną, sięgając do dwóch kategorii analitycznych: problemu publicznego i agendy. Założeniem wyjściowym analizy jest twierdzenie, że polityka senioralna jest obecnie w Polsce elementem systemowej agendy politycznej. Autorka analizuje tak określoną politykę senioralną na poziomie centralnym i regionalnym. Przedstawia także uwarunkowania pojawienia się jej w agendzie centralnej, wykorzystując w analizie koncepcję trzech strumieni Johna W. Kingdona. Źródłami danych są: dokumenty urzędowe, raporty z badań, raporty z realizacji programów społecznych oraz obserwacja uczestnicząca.

Słowa kluczowe: polityka senioralna, agenda, polityka publiczna, koncepcja trzech strumieni, ludzie starzy

Wprowadzenie

Wzrost liczby ludzi starych w Polsce i proces starzenia się ludności, a dokładnie mówiąc — następstwa tych zmian demograficznych — to jeden z problemów zbiorowych, w których rozwiązywanie coraz intensywniej angażują się władze publiczne. Posługując się pojęciem

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, Nowy Świat 67, pok. 110, 00-927 Warszawa; adres internetowy autorki: b.szatur-jaworska@uw.edu.pl

stosowanym w analizach polityki publicznych, stwierdzić można z całą pewnością, że problemy te znalazły się w polskiej agendzie. Odrębnej analizy wymaga natomiast ustalenie, w jakiej agendzie są one obecne.

W badaniach nad politykami publicznymi termin „agenda” występuje w innym nieco znaczeniu niż w języku potocznym. Jest definiowany w ujęciu statycznym lub dynamicznym. Wedle definicji pierwszego typu jest to „zeszół centralnych problemów, które przyciągają uwagę społeczeństwa oraz jego funkcjonariuszy rządowych”². W ujęciu dynamicznym agenda jest określana jako „proces definiowania problemu publicznego, sposób jego postrzegania, nadawania mu określonego miejsca w hierarchii ważności wśród innych problemów publicznych”³. W literaturze przedmiotu wyróżnia się różne typy agend. Tom A. Birkland mówi o agendach: powszechnej, systemowej i instytucjonalnej. Agenda powszechna (najszersza) zawiera „wszystkie pomysły i koncepcje cyrkulujące w społeczeństwie i w świecie polityki w zakresie danego zagadnienia”⁴. Można ją w badaniach empirycznych zoperacjonalizować, na przykład prowadząc badania opinii publicznej i mediów lub analizując dokumenty programowe podmiotów politycznych. Agenda systemowa według Birklanda „składa się z zagadnień, które przyciągają uwagę społeczności politycznej”⁵. Podstawowymi źródłami w badaniu jej zawartości są — moim zdaniem — dokumenty programowe różnych podmiotów politycznych, wypowiedzi polityków itp., bowiem są one wskaźnikami zainteresowania jakimiś sprawami podmiotów politycznych. Agenda instytucjonalna natomiast to „lista ściśle wyselekcjonowanych zagadnień, które stają się przedmiotem namysłu różnych uprawnionych władz”⁶. W badaniach empirycznych jej operacjonalizacja polegać może na analizie treści aktów prawnych różnego rzędu oraz analizie konkretnych działań służących rozwiązaniu problemów publicznych. Inna typologia, odwołująca się do kryterium podmiotów tworzących agendę, wyróżnia następujące trzy rodzaje agend: medialną („zestaw kwestii będących przedmiotem relacji medialnych występujących w określonej hierarchii”), publiczną („zestaw kwestii uważanych za ważne przez opinię publiczną, występujących w określonej hierarchii”) oraz polityczną („zestaw kwestii stanowiących przedmiot wypowiedzi lub aktywności decyzyjnej aktorów politycznych reprezentujących instytucje lub organizacje polityczne”) (Nowak 2013, s. 198–199).

Przyjmując powyższe typologie agend, przedmiot analizy zawartej w niniejszym opracowaniu określam mianem polityki senioralnej, którą rozpatruję jako element statycznie ujmowanej agendy politycznej w jej wymiarze systemowym. Analizowana będzie agenda polityczna, gdyż uważam, że coraz liczniejsze — od niedawna — decyzje i działania podmiotów politycznych są wskaźnikami pojawienia się właśnie w agendzie politycznej problemów zaliczanych do polityki senioralnej. Za wskaźnik wejścia polityki senioralnej do agendy systemowej uznaję zaś opracowanie przez władze publiczne dokumentów programowych zawierających zbiór celów i zadań określanych mianem polityki senioralnej. Nie

² Definicja Toma A. Birklanda; podaję za: Zybała 2013, s. 200.

³ Definicja Michaela E. Krafta i Scotta R. Furlonga; podaję za: Zybała 2013, s. 200.

⁴ Podaję za: Zybała 2013, s. 200.

⁵ Jw.

⁶ Jw.

odnoszę się w artykule do miejsca polityki senioralnej w agendzie powszechnej i instytucjonalnej. Pojęciem agendy posługuję się w ujęciu statycznym, pokazując zarazem, jak przebiegał proces włączania polityki społecznej do agendy politycznej.

Zgodnie z koncepcją trzech strumieni Johna W. Kingdona, agenda polityk publicznych kształtuje się pod wpływem wzajemnego oddziaływania na siebie trzech grup czynników. Przy czym oddziaływania te nie przebiegają według racjonalnie określonego i realizowanego planu, lecz są efektem często przypadkowych zdarzeń pojawiających się w przygodnej koincydencji. Pierwszym wyróżnionym przez tego autora czynnikiem jest tzw. strumień problemów — czyli wystąpienie problemu, który przyciąga uwagę opinii publicznej i uwagę decydentów. Drugim jest strumień rozwiązań, co oznacza, że w przestrzeni publicznej są dostępne propozycje, procedury czy instrumenty pozwalające na rozwiązanie danego problemu. Trzecim czynnikiem (strumień polityczny) jest sprzyjająca sytuacja polityczna, wola decydentów. W momencie gdy spotykają się te trzy strumienie, „otwiera się okno możliwości” działań (*window of opportunity, policy window*) mających doprowadzić do rozwiązania jakiegoś problemu⁷. W niniejszym artykule podejmuję próbę analizy owych trzech strumieni i ich znaczenia dla „otwarcia okna” dla polityki senioralnej w polskiej agendzie politycznej. Moim celem badawczym jest odpowiedź na pytanie, dlaczego w 2012 r. polityka senioralna znalazła się w polskiej agendzie politycznej na poziomie centralnym i regionalnym.

Przedmiot analizy ograniczam do polityki senioralnej, definiowanej tak, jak to zrobiono w uchwale Rady Ministrów z 24 grudnia 2013 r. Nie zajmuję się w związku z tym polską polityką emerytalną, która znajduje się w agendzie nieprzerwanie od 1989 r. (a występowała także w latach wcześniejszych), ale do zakresu polityki senioralnej nie jest obecnie zaliczana.

W artykule wykorzystuję analizę treści oraz obserwację uczestniczącą (jako ekspert brałam udział w różnych przedsięwzięciach związanych z kształtowaniem się polityki senioralnej).

Prezentowane opracowanie powstało w ramach finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki projektu badawczego pt. *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności Polski — analiza dla lat 1971–2013* (UMO-2013/09/B/HS5/00064).

Polityka senioralna — definicja, zakres przedmiotowy

Pojęcie polityki senioralnej wprowadziło do polskiej debaty publicznej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Definicję tego pojęcia zaproponowano w uchwalonym przez Radę Ministrów dokumencie Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (dalej: „Założenia...”), choć pojawiło się ono wcześniej w nazwach podmiotów instytucjonalnych tworzonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W przywołanej uchwale Rady Ministrów wyjaśniono, że „polityka senioralna jest to ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji,

⁷ Koncepcję Johna W. Kingdona omawiam za: Zybala 2013, s. 48–49 i 201.

które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”⁸. W innym miejscu tego dokumentu czytamy, że „celem polityki senioralnej w Polsce będzie wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych”⁹. W uchwale znajdujemy także stwierdzenie, że „na potrzeby niniejszego dokumentu polityka senioralna rozumiana jest szeroko jako ogół działań w okresie całego życia człowieka, prowadzących do zapewnienia warunków wydłużenia aktywności, zarówno zawodowej, jak i społecznej oraz samodzielnego, zdrowego, bezpiecznego i niezależnego życia osób starszych”¹⁰. Jednak lektura zawartości uchwały Rady Ministrów dowodzi, że jest to deklaracja na wyrost, gdyż nie znajdujemy tam propozycji działań, które można by uznać za adresowane do faz życia wcześniejszych niż starość lub późna dorosłość (wzrost aktywności zawodowej jest celem określonym wobec „osób 50+ i 60+”)¹¹. Senior, osoba starsza — to, zgodnie z „Założeńiami...” — osoba, która ma 60 lat lub więcej.

W omawianym tu rządowym dokumencie wyróżniono pięć zakresów problemowych: zdrowie i samodzielność; aktywność zawodową osób 50+; aktywność edukacyjną, społeczną i kulturalną osób starszych; srebrną gospodarkę; relacje międzypokoleniowe. Zakresy te zostały bardzo różnie opisane, jeśli weźmie się pod uwagę stopień szczegółowości przyporządkowanych im propozycji zmian. Najwięcej miejsca poświęcono zdrowiu i samodzielności osób starszych oraz ich aktywności, zaś najmniej — srebrnej gospodarce i relacjom międzypokoleniowym. W rządowej koncepcji polityki senioralnej uwzględnia się takie polityki szczegółowe polityki społecznej, jak ochronę zdrowia, pomoc społeczną, edukację, politykę zatrudnienia, politykę rynku pracy, upowszechnianie uczestnictwa w kulturze oraz wspieranie społeczeństwa obywatelskiego. Pomija się natomiast dwa istotne obszary polityki społecznej państwa, które są związane z zaspokajaniem materialnych potrzeb osób starszych — politykę emerytalno-rentową oraz politykę mieszkaniową. Z treści „Założeń...” wynika, że polityka ta zawiera w sobie nie tylko elementy polityki społecznej, ale i innych polityk publicznych, takich jak, między innymi, polityka kształtowania przestrzeni, polityka gospodarcza.

Przyjmując, że polityka senioralna może być analizowana jako polityka publiczna, należy odpowiedzieć na pytanie, czym — w myśl rządowej koncepcji polityki senioralnej — są wymagające rozwiązania problemy publiczne.

Zanim przejdę do rekonstruowania listy tych problemów, wyjaśnię, jak rozumiem pojęcie „problem publiczny”. Chociaż jest ono bardzo często używane w analizach polityk publicznych, to nie ma ustalonej definicji, a posługujący się nim badacze zazwyczaj go nie precyzują. Proponuję, by punktem wyjścia do ustalenia, co jest problemem publicznym, uczynić istniejące w socjologii konceptualizacje pojęcia „problem społeczny”. W rozważa-

⁸ Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założeńia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (Monitor Polski, poz. 118), s. 4.

⁹ Tamże, s. 6.

¹⁰ Tamże, s. 4.

¹¹ O pojęciu polityki wobec starości piszę w: Szatur-Jaworska 2000, s. 121.

niach definicyjnych na temat tego pojęcia Krzysztof Frysztacki zauważa, że „problemy «są» [...] ale wtedy i o tyle, o ile zostały za takowe uznane w procesie społecznego obserwowania rzeczywistości i przypisywania jej określonych sądów. Te sądy są mniej lub bardziej jednoznacznie krytyczne, zawarte jest w nich przekonanie, że [...] doszło do złamania co najmniej jednej z powszechnie uznawanych lub aprobowanych norm” (Frysztacki 2009, s. 17). Konstytutywny dla problemu społecznego jest zatem aspekt subiektywny (intersubiektywny), choć oczywiście problem ma także aspekt obiektywny (Frysztacki 2009, s. 18). Tak rozumiane pojęcie problemu społecznego można traktować jako synonim problemu publicznego oraz problemu zbiorowego. Wówczas każde z tych pojęć jest przeciwstawiane problemom indywidualnym (osobistym)¹². Można jednak przyjąć założenie, że przywołane wcześniej pojęcia mają różne znaczenie, choć łączy je to, iż opisują sytuacje (zjawiska, procesy, zachowania, relacje itd.), które podlegają negatywnej ocenie. Warto przy tym podkreślić, że taka ocena może wynikać zarówno z naruszenia wspomnianych wcześniej norm i wartości, jak i z zagrożenia społecznego, ekonomicznego i kulturowego status quo. A zatem ocena sytuacji jako problemowej może mieć swoje źródło także w poczuciu niepewności i obawach o przyszłość. To, co różnicuje wymienione wcześniej cztery pojęcia, choć nie czyni ich rozłącznymi, przedstawiam w tabeli 1. Przyjmuję przy tym, że problemy społeczne (obok ekonomicznych, demograficznych, przestrzennych, środowiskowych itd.) są subkategorią problemów zbiorowych.

Nie ma jednego wzoru powiązań między problemami indywidualnymi, zbiorowymi, społecznymi i publicznymi. Na przykład, bezrobocie może być rozpatrywane jako problem indywidualny (zakłóca zaspokojenie potrzeb jednostek i rodzin), społeczny (wywołuje zaniepokojenie różnych aktorów, zagraża społecznej spójności) oraz publiczny (władze publiczne podejmują działania mające ograniczać bezrobocie i jego negatywne konsekwencje). Z kolei zanieczyszczenie wód raczej nie jest problemem indywidualnym (chyba że prowadzi do ograniczenia spożycia wody, zagrażając zaspokajaniu potrzeb fizjologicznych), jest natomiast problemem zbiorowym (zaburza gospodarkę, może wymagać zmian sieci osadniczej) i publicznym (jeśli władze publiczne podejmują działania na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego).

Przyjmuję, że problemy publiczne to różne problemy zbiorowe (w tym społeczne), które zostały uznane przez władzę publiczną za wymagające rozwiązania, ograniczenia lub podjęcia działań zapobiegawczych. Problemy publiczne mogą być zakłóceniami, które faktycznie występują lub które są dopiero spodziewane (prognozowane). Władza publiczna może zatem stosować wobec nich środki zarówno zaradcze, jak i prewencyjne. Nie ma jednego wzoru sekwencji pojawiania się problemów, co oznacza, że wyłonienie się problemów publicznych może, ale nie musi być następstwem pojawiania się problemów zbiorowych (w tym społecznych). Na przykład, władze publiczne podejmują decyzję, by prowadzić politykę pronatalistyczną, podczas gdy społeczeństwo i liderzy opinii nie definiują jako problemu niskiego poziomu liczby urodzeń.

¹² Jak się wydaje, taki sposób rozumienia pojęcia „problem publiczny” przyjmuje Andrzej Zybala w przywoływanej wyżej książce.

Tabela 1. Porównanie pojęć: problem indywidualny, problem zbiorowy, problem społeczny, problem publiczny

Elementy definicji pojęcia	Problem indywidualny (osobisty)	Problem zbiorowy	Problem społeczny	Problem publiczny
Z czego wynika problemowość?	naruszone są wartości, normy, zasady ważne dla jednostki (oczywiście socjalizowanej w szerszej zbiorowości)	naruszane są normy, zasady, wartości uznawane i podzielane przez większe zbiorowości, zagrożone jest społeczne, ekonomiczne lub kulturowe status quo	naruszane są normy, zasady, wartości uznawane i podzielane przez większe zbiorowości, zagrożone jest społeczne lub kulturowe status quo	naruszane są normy, zasady, wartości uznawane i podzielane przez większe zbiorowości, zagrożone jest społeczne, ekonomiczne lub kulturowe status quo
Kto definiuje problem, nadaje mu takie miano?	jednostka i jej najbliższy krąg społeczny	zinstytucjonalizowani i niezinstytucjonalizowani liderzy danej zbiorowości	zróżnicowani aktorzy życia społecznego: opinia publiczna, eksperci, liderzy zbiorowości, organizacje, władza publiczna	władza publiczna jako ostateczna instancja, działająca pod wpływem różnych aktorów
Czego problem dotyczy?	różne potrzeby człowieka	potrzeby zbiorowe (zapewnienie spójności i trwania zbiorowości), relacje społeczne, potrzeby poszczególnych osób, stan środowiska fizycznego i przyrodniczego	potrzeby zbiorowe (zapewnienie spójności i trwania zbiorowości), relacje społeczne, potrzeby poszczególnych osób	potrzeby zbiorowe (zapewnienie spójności i trwania zbiorowości), potrzeby poszczególnych osób, relacje społeczne, stan środowiska fizycznego i przyrodniczego

Źródło: opracowanie własne.

W rządowym programie długofalowej polityki senioralnej problemy publiczne zostały zdefiniowane wprost lub pośrednio. Zatem analiza tego dokumentu dotyczy i tego, co zostało wyraźnie powiedziane, i tego, co znajduje się między wierszami. Problemami publicznymi, na które odpowiada polityka, są następujące kwestie:

- zbyt krótka, w stosunku do całego cyklu życia, aktywność zawodowa osób w fazie późnej dojrzałości;
- mała skuteczność instrumentów aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+;
- niewystarczająca aktywność społeczna i obywatelska osób starszych;
- trudności z godzeniem przez osoby w wieku 50+ obowiązków rodzinnych (głównie opieki nad osobami niesamodzielnymi) z zawodowymi;
- funkcjonowanie coraz liczniejszej populacji osób starszych w jednoosobowych gospodarstwach domowych (trudności z uzyskaniem wsparcia w życiu codziennym, osamotnienie);
- zły stan zdrowia osób starszych;
- nienadążanie seniorów za rozwojem technologicznym (tzw. e-wykluczenie);

- niedostatki w zakresie ochrony zdrowia i jej niedostosowanie do procesu starzenia się ludności;
- wzrost liczby niesamodzielnych osób starszych i związany z tym wzrost potrzeb opiekuńczych;
- niezadawalający poziom zapewnienia seniorom bezpieczeństwa oraz godnego traktowania w rodzinie i sferze publicznej;
- niedostosowanie przestrzeni publicznej i przestrzeni zamieszkania do potrzeb osób starszych;
- niski poziom aktywności edukacyjnej osób starszych;
- niski poziom uczestnictwa seniorów w kulturze;
- niedostosowanie gospodarki do procesu starzenia się ludności i do potrzeb osób starszych;
- osłabiona spójność międzypokoleniowa;
- niechętnie starości i osobom starszym postawy społeczne.

Mając na względzie rozwiązywanie wymienionych wyżej problemów publicznych, w dokumencie ustalono cele i zadania polityki senioralnej.

Polityka senioralna jako element agendy politycznej

Poziom centralny

Chociaż polityka senioralna ma — jak już wspomniałam — nieco szerszy zakres, jest przede wszystkim elementem agendy polityki społecznej. Obecna jest zarówno w politycznej agendzie centralnej, jak i w agendach regionalnych (wypracowywanych przez samorządy wojewódzkie). Pojawia się coraz częściej na poziomie lokalnym, ale nie będzie to przedmiotem dalszej analizy.

Na poziomie centralnym dla polityki senioralnej „okno otworzyło się” w 2012 r. Bardzo ważne znaczenie miał tutaj fakt, że rok 2012, na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego oraz Rady¹³, został ustanowiony Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, a w ślad za tym Senat Rzeczypospolitej Polskiej ustanowił go także Rokiem Uniwersytetów Trzeciego Wieku¹⁴. Doświadczenia światowego Roku Osób Starszych obchodzonego w 1999 r. skłaniały do przypuszczeń, że obchody w 2012 r. będą miały tylko symboliczno-propagandowy charakter. Tymczasem podjęto działania organizacyjne o trwałym charakterze, które były kontynuowane w następnych latach, przyczyniając się do ukształtowania podstaw polskiej polityki senioralnej. Przyjmuję, że

¹³ Decyzja nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r.

¹⁴ W Uchwale Senatu RP z 1 lutego 2012 r. napisano: „W Europejskim Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, pragnąc podkreślić znaczenie edukacji dla rozwoju i wykorzystania potencjału starszego pokolenia Polaków oraz wskazać na ogromną rolę, jaką odgrywają seniorskie organizacje samopomocowe, Senat Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia rok 2012 Rokiem Uniwersytetów Trzeciego Wieku”.

wskaźnikami pojawienia się i utrwalania obecności polityki senioralnej w centralnej agencji politycznej są następujące fakty (w porządku chronologicznym):

- utworzenie w sierpniu 2012 r. Departamentu Polityki Senioralnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej¹⁵;
- uchwalenie w sierpniu 2012 r. Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (ASOS)¹⁶;
- utworzenie w lutym 2013 r. Rady ds. Polityki Senioralnej (jako organu konsultacyjno-doradczego Ministra Pracy i Polityki Społecznej);
- nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym uchwalona 11 października 2013 r., w wyniku której wprowadzono do ustawy artykuł 5c regulujący powoływanie gminnych rad seniorów¹⁷;
- uchwalenie aktu prawnego wyznaczającego cele i zadania polityki senioralnej — Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020¹⁸;
- przyjęcie w tym samym dniu przez Radę Ministrów uchwały „w sprawie ustanowienia Programu Solidarności pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”¹⁹;
- przyjęcie w grudniu 2013 r. przez Radę Ministrów uchwały w sprawie Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020²⁰;
- powołanie w maju 2014 r. w Sejmie RP, jako komisji stałej, Komisji Polityki Senioralnej²¹;
- ogłoszenie w grudniu 2014 r. przez ministra pracy i polityki społecznej projektu Wieloletniego Programu „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020;
- ogłoszenie w grudniu 2014 r. (na III Konferencji Uniwersytetów Trzeciego Wieku) projektu powołania Obywatelskiego Parlamentu Seniorów.

Krajowym koordynatorem do spraw Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (w skrócie określanego jako ER 2012) została wice-minister w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej²². W konsekwencji ten właśnie resort objął pozycję lidera obchodów ER 2012 oraz krajowej polityki senioralnej. Utworzenie

¹⁵ Na podstawie Zarządzenia nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej (M.P. 2012 r., poz. 590).

¹⁶ Uchwała nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (M.P. 2012 r., poz. 642).

¹⁷ Dziennik Ustaw 2013 r. poz. 1318.

¹⁸ Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020” (M.P. 2014 r., poz. 118),

¹⁹ Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarności pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (M.P. 2014 r., poz. 115).

²⁰ Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (M.P. 2014 r., poz. 52).

²¹ Jej przewodniczącym został poseł Michał Szczerba (Platforma Obywatelska).

²² Czesława Ostrowska — podsekretarz stanu.

Departamentu Polityki Senioralnej w tym ministerstwie poprzedzone było powołaniem niewielkiego zespołu, który na początku 2012 r. opracował Krajowy Plan Działań na Rzecz Europejskiego Roku 2012²³. Zespół ten przygotował także projekt Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (ASOS), w którym przewidziano działania długofalowe (opracowanie założeń polityki) i krótko-terminowe (konkurs na projekty). Choć sposób przygotowania tego programu spotkał się z krytyką organizacji pozarządowych (brak konsultacji założeń programu z organizacjami pozarządowymi, krótki czas przewidziany na składanie wniosków — w dodatku w okresie urlopowym), to do udziału w konkursie na dofinansowanie projektów udało się zachęcić liczne podmioty. Konkurs miał 2 edycje (w roku 2012 i 2013), w których łącznie złożono 3160 wniosków, spośród nich 712 przyjęto do realizacji. W programie zaproponowano cztery priorytety: 1) edukacja osób starszych; 2) aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową; 3) partycypacja społeczna osób starszych; 4) usługi społeczne dla osób starszych (usługi zewnętrzne). Ponad połowa (52%) spośród projektów zrealizowanych w pierwszej edycji konkursu dotyczyła priorytetu drugiego, zaś 35% priorytetu pierwszego. Podobne proporcje wystąpiły w drugiej edycji (Informacja... 2013). Nie wszystkie cele udało się zatem osiągnąć w tym samym stopniu, ale niewątpliwie rządowe środki przekazywane organizacjom społecznym i innym podmiotom niepublicznym zwiększyły aktywność osób starszych i działających na ich rzecz instytucji, prezentując nowy wizerunek seniora — nie tylko jako osoby wymagającej opieki i wsparcia.

W roku 2013 kontynuowano program ASOS, a także podjęto różnorodne działania organizacyjne, programowe i legislacyjne. Inicjatywą o charakterze organizacyjnym było utworzenie przy ministrze pracy i polityki społecznej Rady ds. Polityki Senioralnej. Gremium to uczestniczyło w konsultowaniu założeń długofalowej polityki senioralnej. Trudno jednak — bez dostępu do zapisu wystąpień podczas spotkań i do kolejnych wersji dokumentu — ocenić, w jakim stopniu stanowisko Rady wpłynęło na ostateczny kształt programu przyjętego przez rząd²⁴. Działaniem rządu o charakterze programowym było przyjęcie przez Radę Ministrów pod koniec 2013 r. pakietu trzech uchwał — dwóch dotyczących programu aktywizacji społecznej osób starszych i programu aktywizacji zawodowej osób 50+ oraz (omówionego wyżej) dokumentu zawierającego założenia długofalowej polityki senioralnej.

Z kolei ważnym działaniem o charakterze legislacyjnym (co traktuję jako przejaw włączenia polityki senioralnej do agendy instytucjonalnej) była nowelizacja ustawy o samo-

²³ Liderem zespołu, a następnie dyrektorem Departamentu Polityki Senioralnej była pani Marzena Breza.

²⁴ Na inauguracyjnym posiedzeniu Rady minister Władysław Kosiniak-Kamysz mówił: „Przygotowując długofalową politykę senioralną nie chcemy ograniczać się do przesyłania gotowych propozycji do konsultacji. Chcemy jak najszerszej partycypacji od samego początku jej budowania. I stąd pomysł powołania tej Rady. Tylko tak uda się nam sformułować politykę Polski skuteczną wobec wyzwań starzejącego się społeczeństwa. Mam nadzieję również, że Rada stanie się fundamentem przyszłego Parlamentu Seniorów, a także będzie znaczącym partnerem współpracy międzynarodowej w UE tym obszarze”. Podaję za: <http://seniorzy.uml.lodz.pl/w-150.html> [dostęp: 11.03.2015].

rzządzie gminnym stwarzająca jednolite ramy prawne dla gminnych rad seniorów. Ustawodawca stworzył możliwość (nie obowiązek) powoływania takiego gremium przez radę gminy, wskazując, że gminna rada seniorów ma mieć charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny²⁵. Ten akt prawny nie rozpoczął procesu tworzenia rad seniorów w gminach, gdyż takie organy doradcze (wójta lub rady gminy) wyłaniano już wcześniej. Wiązano z nim jednak nadzieję na to, że zachęci samorządy lokalne do tworzenia takich ciał konsultacyjnych, gdyż wcześniej w odpowiedzi na inicjatywę mieszkańców władze gmin twierdziły, iż nie mają podstaw, by tworzyć rady seniorów.

Po ogłoszeniu rządowych założeń długofalowej polityki senioralnej zarówno zawarte w nich idee, jak i samo pojęcie „polityka senioralna” zyskały na popularności w kręgach decydentów. Wyrazem tego jest utworzenie w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej stałej Komisji Polityki Senioralnej (ranga tego podmiotu jest znacznie większa niż istniejącego wcześniej zespołu parlamentarnego) oraz zmiana nazwy Komisji Rodziny i Polityki Społecznej w Senacie RP na Komisję Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej²⁶.

Poziom regionalny

Wskaźnikami obecności polityki senioralnej w regionalnych agendach politycznych jest uwzględnianie problematyki osób starszych w regionalnych strategiach polityki społecznej. Podkreślić należy, że termin „polityka senioralna” — poza jednym wyjątkiem — nie pojawia się w analizowanych dokumentach. Analiza strategii wymaga zwrócenia uwagi na kilka uwarunkowań ważnych dla interpretacji obecności problematyki seniorskiej w tego typu dokumentach. Po pierwsze, dotyczą one takiego zakresu polityki społecznej, jaki mieści się w przewidzianych przez prawo zadaniach samorządu wojewódzkiego. Po drugie, strategie wojewódzkie są tworzone z uwzględnieniem celów wyznaczanych w strategiach krajowych, a więc nie mają w pełni oddolnego, „autorskiego” charakteru. Po trzecie, choć dokumenty te zawierają zawsze diagnozę sytuacji w regionie, zdarza się, że ich autorzy formułują cele polityki społecznej w dosyć luźnym związku z ową diagnozą. Po czwarte, strategie polityki społecznej powstają zazwyczaj w regionalnych ośrodkach polityki społecznej, które są jednostką organizacyjną pomocy społecznej (choć ich nazwa sugeruje coś innego), i to powoduje, że opisywane w tych dokumentach cele i zadania są często ograniczane do zakresu działalności instytucji pomocy społecznej²⁷. Po piąte, sposób formułowania strategii, zakres celów i zadań związanych z potrzebami osób starszych i procesem starzenia się ludności zależy od udziału w jej powstawaniu gerontologów społecznych aktywnych w regionalnych środowiskach akademickich²⁸.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1318.

²⁶ Zmiana nazwy w sierpniu 2014 r.

²⁷ Interesującą formalno-merytoryczną analizę regionalnych strategii przeprowadziła Agnieszka Hryniewicka (2013). Tekst udostępniony również na stronie: http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Hryniewicka_Agnieszka_Ekspertyza_wojewodzkich_strategii_polityki_spoecznej.pdf

²⁸ Najbardziej całościowe podejście do polityki senioralnej w strategiach „pierwszej generacji” znajdujemy w strategii województwa wielkopolskiego, w której powstaniu kluczową rolę odegrał

Przedstawiam poniżej analizę wojewódzkich strategii polityki społecznej z punktu widzenia występowania w nich strategicznych i operacyjnych celów związanych z polityką senioralną. Zgromadzone dokumenty²⁹ są ostatnimi (z początku 2015 r.) lub przedostatnimi strategiami polityki społecznej dla regionów. Zostaną one podzielone na dwie grupy — opracowane przed 2012 r. (tzn. przed pierwszym rokiem włączania polityki senioralnej do agendy centralnej) oraz opracowane w roku 2012 i w latach następnym.

Strategie regionalne opracowane między rokiem 2002 a 2012, które określam jako strategie „pierwszej generacji”, różnią się między sobą pod wieloma względami, choć ich wspólną cechą jest to, że wszystkie uwzględniają potrzeby seniorów na poziomie celów operacyjnych, a większość odnotowuje je także wśród celów strategicznych. Pod względem podmiotowym najwęższy zakres strategii dotyczy niesamodzielnych ludzi starych (Opolszczyzna), zaś w najszerszym uwzględnia się nie tylko osoby starsze, ale i osoby w wieku średnim, które powinny przygotowywać się do przejścia na emeryturę (Wielkopolska). Zróżnicowany jest także zakres przedmiotowy strategii, w którym wyodrębnić można skrajne koncepcje: opiekuńczą (skoncentrowaną na osobach zależnych i organizowaniu świadczeń pomocy społecznej) i aktywizująco-włączającą (eksponującą potrzebę zapewnienia osobom starszym, przy wykorzystaniu różnych metod i instrumentów, pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, nie pomijając oczywiście potrzeb opiekuńczych). Uwagę zwraca zróżnicowanie określeń grupy docelowej, jakimi posługują się autorzy strategii: ludzie w podeszłym wieku, osoby starsze, ludzie starsi, ludzie starzy, seniorzy; przy czym najczęściej stosowane jest pojęcie osoby starsze / ludzie starsi (tabela 2). Odrębnego odnotowania wymaga inicjatywa samorządu województwa warmińsko-mazurskiego, który przygotował w 2009 r. oryginalną, odrębną w stosunku do strategii polityki społecznej, strategię wojewódzkiej polityki senioralnej zawartą w dokumencie: „«Pogodna i bezpieczna jesień życia na Warmii i Mazurach» — wojewódzki program na rzecz osób starszych na lata 2009–2013”.

Regionalne strategie „drugiej generacji” (z lat 2012–2014) uwzględniają — na poziomie celów strategicznych albo celów operacyjnych — potrzeby osób starszych lub/i starzenie się społeczeństwa (Świętokrzyskie, Małopolska). Wprowadzenie do regionalnych agend polityki społecznej kontekstu starzenia się ludności jest nową propozycją w stosunku do publikowanych wcześniej dokumentów. W porównaniu z dokumentami „pierwszej generacji” ujednoczeniu ulega określanie grupy docelowej — są to osoby starsze lub seniorzy. Upowszechnia się koncepcja aktywizująco-włączająca, zaś koncepcja opiekuńcza jest zastępowana koncepcją społecznego wsparcia. Warta odnotowania jest też zmiana polegająca na uwzględnianiu w strategiach potrzeb zdrowotnych oraz na rozszerzeniu postrzegania aktywności osób starszych o aktywność zawodową (tabela 3).

wybitny poznański gerontolog — prof. Zbigniew Woźniak. Niestandardowe podejście do celów strategii regionalnej znajdujemy ponadto w dokumencie województwa śląskiego z 2006 r., przygotowanym przez zespół, w którym głównym ekspertem była prof. Lucyna Frąckiewicz — wybitny polityk społeczny i gerontolog społeczny.

²⁹ Kwerenda dotyczy dokumentów dostępnych w Internecie na początku lutego 2015 r., bez województw kujawsko-pomorskiego i podkarpackiego.

Tabela 2. Cele dotyczące osób starszych zapisane w wybranych regionalnych strategiach polityki społecznej z lat 2002–2010

Tytuł dokumentu (rok opublikowania)	Cele strategiczne	Cele operacyjne
„Wojewódzka strategia w zakresie polityki społecznej na lata 2002–2015” (województwo opolskie) (2002)	Dokument ten jest strategią rozwoju pomocy społecznej i operacyjnych. W dokumencie wskazano na potrzebę działań podejmowanych na rzecz ludzi w <u>podszlonym wieku</u> , koncentrując się na problemach osób niesamodzielnych (głównie dotkniętych demencją).	
„Dolnośląska strategia integracji społecznej na lata 2005–2013” (2005)	Integracja społeczna środowisk osób wymagających szczególnego wsparcia.	Aktywizacja społeczna <u>osób starszych</u> .
„Strategia województwa zachodniopomorskiego w zakresie polityki społecznej do roku 2015” (2005)	Podniesienie poziomu bezpieczeństwa społecznego i socjalnego wśród <u>osób starszych</u> .	<ul style="list-style-type: none"> – Poprawa bezpieczeństwa socjalnego <u>ludzi starszych</u>. – Aktywizacja społeczna <u>osób starszych</u>. – Wzmocnienie roli i miejsca <u>osób starszych</u> w środowiskach lokalnych.
„Strategia wojewódzka w zakresie polityki społecznej dla województwa mazowieckiego na lata 2005–2013” (2005)	Podniesienie jakości życia <u>osób starszych</u> , zaspokajanie ich potrzeb poprzez spójne i skoordynowane działania podmiotów mających wpływ na realizację regionalnej polityki społecznej.	<ul style="list-style-type: none"> – Podniesienie poziomu i rozwój usług instytucji opieki całodobowej oraz usług dla <u>osób starszych</u> świadczonych w miejscu zamieszkania. – Podniesienie jakości życia <u>osób starszych</u> poprzez zwiększenie dostępu do oferty pomocowej i możliwych form aktywności. – Przeciwdziałanie marginalizacji problemów <u>ludzi starszych</u>, zmniejszanie skali zjawiska społecznego wykluczenia. – Koordynacja i wspieranie działań administracji publicznej, organizacji pozarządowych, środowisk lokalnych w zakresie tworzenia perspektywicznego programu zaspokajania potrzeb <u>ludzi starszych</u>.
„Strategia polityki społecznej województwa śląskiego na lata 2006–2020” (2006)	Wspieranie <u>osób starszych</u> w pełnieniu ról społecznych.	<ul style="list-style-type: none"> – Włączenie <u>osób starszych</u> do działań na rzecz rozwoju środowiska lokalnego. – Dostosowanie systemu wsparcia, w tym pomocy społecznej, do potrzeb starzejącego się społeczeństwa. – Upowszechnienie wiedzy na temat starzenia się i jego konsekwencji (profilaktyka starzenia).
„Wojewódzka strategia w zakresie polityki społecznej na lata 2007–2020” (województwo łódzkie) (2007)	Propagowanie aktywnego trybu życia i wsparcie <u>osób w wieku poprodukcyjnym</u> .	<ul style="list-style-type: none"> – Zwiększenie oddziaływania instytucji zajmujących się <u>osobami starszymi</u>. – Promocja aktywnych form spędzania czasu wolnego przez <u>osoby starsze</u>. – Zmniejszenie poczucia izolacji. – Upowszechnienie działań instytucji zajmujących się <u>osobami starszymi</u>.

	Systemowa pomoc osobom i rodzinom.	Rozwój usług socjalnych dla osób niepełnosprawnych i starszych.
„Wojewódzka strategia polityki społecznej na lata 2010–2018” (województwo podlaskie) (2010)	Wzmocnienie rozwiązań służących harmonijnemu funkcjonowaniu rodzin.	Rozwój usług socjalnych i edukacyjnych dla osób starszych.
„Strategia polityki społecznej dla województwa wielkopolskiego do 2020 roku” ¹ (2010)	Wielkopolska równych szans i możliwości	<ul style="list-style-type: none"> – Stworzenie <u>ludziom starszym</u> możliwości prowadzenia samodzielnego życia w ich dotychczasowym środowisku społecznym. – Rozwój infrastruktury i warunków do prowadzenia przedsięwzięć edukacyjno-szkoleniowych służących przygotowaniu do życia na emeryturze. – Rozwój infrastruktury instytucjonalnej wspomagającej programy gerontologiczne. – Opracowanie programów umożliwiających wzmocnienie pozycji <u>osób starszych</u> nowymi / odtworzonymi z przeszłości rolami społecznymi.
	Zdrowi Wielkopolanie	<ul style="list-style-type: none"> – Rozwijanie opieki zdrowotnej i usług rehabilitacyjnych (rewitalizacyjnych) dla <u>seniorów</u>. – Profilaktyka i leczenie uzależnień w starości.
	Bezpieczna Wielkopolska (bezpieczeństwo publiczne i socjalne)	<ul style="list-style-type: none"> – Przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu wśród <u>seniorów</u>. – Monitorowanie warunków życiowych <u>seniorów</u> zagrożonych ubóstwem i bezradnością. – Podniesienie poziomu bezpieczeństwa <u>ludzi starszych</u> w ich najbliższym otoczeniu. – Przeciwdziałanie aktom kryminalnym skierowanym przeciwko <u>ludziom starszym</u>.
	Wielkopolska obywatelska	Poszerzenie udziału <u>seniorów</u> w działaniach instytucji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

¹ W strategii tej priorytety strategiczne zostały rozpisane na cele strategiczne i zadania adresowane do pięciu typów zbiorowości: ogółu mieszkańców, dzieci i młodzieży, seniorów, osób z ograniczeniami sprawności, osób z kręgu wysokiego ryzyka socjalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wersji elektronicznych dokumentów dostępnych na oficjalnych stronach instytucji samorządów wojewódzkich. W tabeli zawarte są sformułowania zaczerpnięte z analizowanych dokumentów.

Tabela 3. Cele dotyczące osób starszych zapisane w wybranych regionalnych strategiach polityki społecznej z lat 2012–2014

Tytuł dokumentu (rok opublikowania)	Cele strategiczne	Cele operacyjne
„Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku” ^{1**} (2012)	Wzmocnienie integracji społecznej.	Coraz większa aktywizacja i integracja <u>osób starszych</u> oraz lepsze wykorzystanie ich potencjału w środowisku lokalnym.
„Strategia polityki społecznej województwa świętokrzyskiego na lata 2012–2020” (2012)	Efektywny system polityki społecznej.	Dostosowanie infrastruktury i bazy społecznej do dynamiki <u>długookresowych trendów demograficznych</u> .
„Strategia polityki społecznej województwa pomorskiego na lata 2014–2020” (2013)	Aktywni seniorzy.	– Wysoka aktywność społeczna i zawodowa <u>seniorów</u> . – Sprawnie funkcjonujący system wsparcia <u>seniorów</u> .
„Program Strategiczny «Włączenie społeczne»” – województwo małopolskie (projekt z marca 2013)	Wdrożenie regionalnej strategii działań w kontekście <u>starzenia się społeczeństwa</u> .	– Dobra Opieka dla Małopolan — podnoszenie jakości i dostępności opieki nad <u>osobami starszymi</u> . – Wspieranie aktywności <u>osób starszych</u> oraz przeciwdziałanie stereotypom.
„Strategia polityki społecznej województwa lubelskiego na lata 2014–2020” (2013)	Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz wzrost aktywności i udziału w życiu społecznym <u>osób starszych</u> .	– Wsparcie <u>osób starszych</u> funkcjonujących w środowisku. – Rozwój systemu opieki nad <u>osobami starszymi</u> niemogącymi samodzielnie funkcjonować w środowisku. – Wzrost aktywności <u>osób starszych</u> w życiu społecznym, kulturalnym i zawodowym. – Zapewnienie kompleksowego i wysokiego poziomu usług społecznych skierowanych do <u>osób starszych</u> . – Wzmocnienie integracji międzypokoleniowej. – Poprawa jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej w aspekcie zdrowia, medycyny i profilaktyki. – Zmiana negatywnych stereotypów dotyczących <u>osób starszych</u> .

<p>„Strategia polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020” (2014)</p>	<p>Polityka senioralna: rozwój zróżnicowanych form oraz usług społecznych wspierających samodzielność i aktywność osób starszych.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Zwiększenie zakresu i liczby programów profilaktycznych utrzymujących aktywność społeczną osób starszych, realizowanych w oparciu o zdiagnozowane potrzeby. – Zwiększenie zakresu i jakości środowiskowych usług społecznych umożliwiających samodzielne funkcjonowanie osób starszych i ich rodzin.
<p>„Strategia polityki społecznej województwa lubuskiego na lata 2014–2020” (2014)</p>	<p>Wspieranie samorządów lokalnych w zapewnieniu usług środowiskowych oraz instytucjonalnych.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Określenie potrzeb mieszkańców województwa w zakresie usług opiekuńczych. – Inspirowanie samorządów lokalnych do tworzenia kompleksowego systemu wsparcia osób starszych. – Wspieranie sieci współpracy w zakresie rozwoju środowiskowych oraz instytucjonalnych form pomocy i samopomocy seniorów. – Rozwój aktywności i wolontariatu seniorów. – Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów. – Podejmowanie działań na rzecz zwiększenia dostępności i jakości opieki zdrowotnej oraz rehabilitacji medycznej dla osób starszych.

* W 2012 r. obowiązywał jeszcze dokument „Pogodna i bezpieczna jesień życia na Warmii i Mazurach» — wojewódzki program na rzecz osób starszych na lata 2009–2013”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wersji elektronicznych dokumentów dostępnych na oficjalnych stronach instytucji samorządów wojewódzkich. W tabeli zawarte są sformułowania zaczerpnięte z analizowanych dokumentów.

Z przeprowadzonych powyżej analiz wynika, że polityka senioralna znajduje się w polskiej agendzie politycznej zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie regionalnym. Jej zakres jest jednak zróżnicowany w agendach różnych podmiotów decyzyjnych. Niejednakowa jest też ranga poszczególnych zbiorowych problemów, które mają być rozwiązywane przez politykę senioralną, choć wsparcie osób niesamodzielnych i aktywizacja samodzielnych seniorów są celami, jakie powtarzają się najczęściej.

Analiza trzech strumieni

Zjawiska i wydarzenia, które w mniejszym lub większym stopniu wpłynęły na sformułowanie polskiej polityki senioralnej, występowały w różnym czasie i miały trwałe lub przejściowy charakter. Ramy czasowe moich rozważań wyznacza fakt, że ujęte w nich zostały czynniki tworzące „trzy strumienie” w latach 2002–2012, czyli w trakcie dekady poprzedzającej wyłonienie się polityki senioralnej jako odrębnego obszaru aktywności polskiego rządu.

Strumień problemów

Wyłonienie się problemów, przenikanie ich do społecznej świadomości jest jednym z procesów prowadzących do uznania przez decydentów, że warto się zająć jakąś sprawą i umieścić ją w agendzie. Problemy zbiorowe mają wymiar obiektywny i (inter-)subiektywny. W przypadku polityki senioralnej wskazać można na kilka podstawowych zjawisk i procesów, których narastanie obiektywnie wymaga reakcji państwa. Można ponadto przedmiotem analizy uczynić rozpoznawanie i definiowanie problemów zbiorowych, które przyczyniło się do narastania strumienia problemów.

Realne procesy ludnościowe, które wymagają — w kontekście polityki senioralnej — reakcji władz publicznych, to starzenie się ludności oraz wchodzenie w wiek emerytalny pierwszych roczników tzw. *baby boom*. Do najważniejszych zjawisk o charakterze ekonomicznym należy rosnące obciążenie finansów publicznych i konieczność wydłużania aktywności zawodowej.

W latach 2002–2012 liczba ludności w wieku 65 lat i więcej zwiększyła się z 4887,7 tys. do 5487,7 tys., czyli o 12%, podczas gdy liczebność populacji naszego kraju wzrosła w tym okresie zaledwie o 1%. Współczynnik starości demograficznej, czyli procentowy udział osób w wieku 65 lat i więcej w populacji, wzrósł z 12,8% do 14,2% (*Sytuacja demograficzna...* 2013, s. 38–39). Proces starzenia demograficznego wykazywał zatem znaczną dynamikę. Jeszcze bardziej gwałtowny był proces tzw. podwójnego starzenia, czyli wzrostu liczby osób w wieku sędziwym (80 lat i więcej) — w 2002 r. było ich 857,9 tys., zaś w 2012 r. — 1443,3 tys. (*Sytuacja demograficzna...* 2013, s. 40) Liczebność tej populacji zwiększyła się więc o 68%. W latach 2002–2012 „próg starości” obliczany dla wieku 65 lat przekraczały osoby urodzone w latach 1937–1947, a zatem w większości należące do wojennego niżu demograficznego, jeżeli jednak próg ten obniżymy do lat 60 (czyli wieku emerytalnego dla kobiet) — to w analizowanym okresie przekroczyły go roczniki urodzone w latach

1942–1952, a więc zarówno roczniki niżowe, jak i pierwsze roczniki powojennego wyżu demograficznego. Łatwo obliczyć, że najliczniejszy rocznik powojennego wyżu, czyli osoby urodzone w 1955 r., obchodzą 60. urodziny w 2015 r., a w 2020 będą miały 65 lat. W tym zatem okresie najdobitniej ujawni się wpływ *baby boomersów* na zmianę składu i specyfiki populacji ludzi starych w Polsce.

W latach 2002–2009 wydatki na emerytury i renty (z różnych systemów) oraz powiązane z nimi świadczenia stanowiły około 15% PKB (*Polska...* 2008, s. 17; *Polska...* 2010, s. 199). W 2002 r. dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i do zaopatrzeniowych systemów emerytalnych stanowiły 27,3% wydatków budżetu państwa (*Polska...* 2008, s. 18), zaś w 2009 r. — 28,6% (*Polska...* 2010, s. 198). W 2002 r. liczba emerytów i rencistów wynosiła w Polsce 9237 tys. (*Polska...* 2008, s. 21), w 2009 r. — 9332 tys. (w tym 6377 tys. emerytów), w 2012 r. — 9027 tys. (w tym 6254 tys. emerytów), a zatem co czwarty mieszkaniec naszego kraju pobierał emeryturę lub rentę (Rocznik Statystyczny 2010 i 2013). Zbliżający się do wieku emerytalnego powojenny wyż demograficzny w krótkim czasie uczyni te proporcje jeszcze mniej korzystnymi, a więc sprawą bardzo pilną stało się doprowadzenie do podwyższenia faktycznego i prawnego wieku przechodzenia na emeryturę.

Opisane tu problemy miały znaczenie dla wzrostu zainteresowania władz publicznych konsekwencjami starzenia się ludności, choć było to zainteresowanie przede wszystkim polityką emerytalną. Wyrazem tego było przeprowadzenie reformy emerytalnej. Problemy demograficzne i ekonomiczne nie wywarły natomiast bezpośredniego wpływu na zainteresowanie władz publicznych problemami, jakie składają się na politykę senioralną.

Wymiar intersubiektywny wyłaniania się problemu publicznego można zoperacjonalizować, poddając obserwacji i analizie treść publicznej debaty. Wieloletnia obserwacja tego, w jaki sposób w naszym kraju diagnozowano i definiowano problemy składające się na zakres przedmiotowy pojęcia „polityka senioralna”, prowadzi mnie do wniosku, że najważniejszymi aktorami dążącymi do umieszczenia tych problemów w agendzie byli naukowcy eksperci, a wśród nich przede wszystkim gerontolodzy, politycy społeczni, demografowie i geriatrzy. W latach 2002–2012 powstały liczne naukowe opracowania diagnozujące problemy i wskazujące na potrzebę tworzenia polityki wobec ludzi starych i starzenia się ludności. Nie sposób przywołać tu wszystkie publikacje i konferencje naukowe, ale przypomnieć należy konferencje organizowane przez Polskie Towarzystwo Gerontologiczne, spotkania naukowe prowadzone w ramach pierwszego (2002 r.) i drugiego (2012 r.) Kongresu Demograficznego czy seminaria Komitetu PAN Polska 2000 Plus. Efektem tych debat było wiele publikacji książkowych i artykułów w czasopiśmie naukowych.

Debaty eksperckie wykraczały poza środowiska akademickie i prowadzone były w gremiach powiązanych z władzami centralnymi czy innymi podmiotami życia politycznego. Na starzenie się ludności zwracano uwagę w kolejnych raportach Rządowej Rady Ludnościowej (RRL) — organu doradczego Prezesa Rady Ministrów do spraw polityki ludnościowej. Na przykład, w raporcie z 2004 r. RRL przedstawiła „Założenia polityki ludnościowej w Polsce”, będące efektem pracy szerokich gremiów eksperckich. Wśród czterech celów

ogólnych polityki ludnościowej wymieniono „tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie” (*Sytuacja demograficzna...* 2006). W dokumencie tym wskazano na bardzo szeroki zakres potrzeb ludzi starych, jakie należy wspierać, czemu towarzyszyć musi szeroki i bardzo zróżnicowany zakres działań podejmowanych dla ich realizacji. W raporcie RRL z 2010 r. zwrócono uwagę na nowe zagadnienie związane ze starzeniem się ludności, jakim jest zbliżający się do zera wynik wymiany generacji na polskim rynku pracy (*Sytuacja demograficzna...* 2010, s. 6). Problematyką osób starszych zajmowali się także eksperci skupieni wokół Rzecznika Praw Obywatelskich. Janusz Kochanowski — Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji (2006–2010) — powołał zespół, któremu powierzył przeprowadzenie analizy sytuacji osób starszych w Polsce i przestrzegania ich praw³⁰, zaś Irena Lipowicz — Rzecznik Praw Obywatelskich VI kadencji (2010–2015) — uczyniła prawa osób starszych jednym z priorytetów swojej działalności i powołała Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych³¹.

W rozpoznawaniu i definiowaniu problemów osób starszych jako problemów publicznych stosunkowo niewielki udział miały polskie media. Przez wiele lat prasa i telewizja albo wcale nie zajmowały się problematyką starości, albo robiły to, odwołując się do stereotypu osoby starszej jako ubogiej, schorowanej i niesamodzielnej. Podczas dyskusji na ten temat, inicjowanych przez organizacje pozarządowe, zarówno dziennikarze, jak i medjoznawcy utrzymywali, że starość jest „niemedialna” i w związku z tym media nie zajmują się nią. Opublikowano bardzo mało badań na temat treści medialnych dotyczących ludzi starych. W celu określenia występującego w polskich mediach wizerunku osób starszych, w sierpniu 2007 r. (analiza jednego miesiąca) przeprowadzono monitoring ponad 900 wydawnictw prasowych (znaleziono 91 artykułów dotyczących osób starszych i starości), 470 portali polskojęzycznych (znaleziono w nich 54 publikacje na ten temat) oraz wybranych stacji radiowych i telewizyjnych (znaleziono 14 audycji i programów). Oczywiście tematyka, którą były zainteresowane badane media, zależała od bieżących wydarzeń, ale najwięcej uwagi poświęcono emeryturom i rentom, rocznicom obchodzonym przez osoby długowieczne (urodziny, rocznice ślubu), usługom dla seniorów oraz aktywności zawodowej po 50. roku życia. Zainteresowanie mediów tematyką związaną ze starością było zatem niewielkie (szczególnie małe — radia i telewizji). Wizerunek osób starszych w tych przekazach był albo neutralny, albo pozytywny, natomiast treści negatywne występowały marginalnie³². Z czasem zainteresowanie mediów osobami starszymi wzrosło, czego przykładem była akcja „Gazety Wyborczej” pod hasłem „Polska to nie jest kraj dla starych ludzi”. O ile ogólnopolskie media dosyć późno zajęły się na większą skalę problematyką starości i osób starszych, to w Internecie pojawiły się — poza głównym nurtem medialnym — portale adresowane do seniorów i zajmujące

³⁰ Efektem prac tego zespołu jest publikacja: Szatur-Jaworska 2008.

³¹ Efektem prac Komisji i współpracujących z nią ekspertów są m.in. następujące publikacje: Uścińska, Bieniasz 2014; Szatur-Jaworska 2012; Szatur-Jaworska 2014; Trociuk 2012.

³² Badania na zamówienie Fundacji na Rzecz Kobiet JA KOBIEŃKA przeprowadzone przez PRESS-SERVICE Monitoring Mediów, wyniki opublikowano w wydawnictwie: *Raport medialny. Wizerunek osób starszych w mediach. Sierpień 2007.*

się ich problemami. Prowadzone są przez organizacje pozarządowe (np. www.seniorzywakcji.pl, www.forum50.org, www.glosseniara.pl, www.senior.org.pl, www.forum.senior.info.pl) oraz przez podmioty gospodarcze (np. www.rynekseniara.pl, www.senior.pl, www.seniorzy.pl).

Strumień rozwiązań

Przed 2012 r. występowały w Polsce liczne przykłady rozwiązań problemów zaliczanych do zakresu polityki senioralnej. Z jednej strony, były to przykłady rozwiązań stosowanych w innych krajach, przedstawiane w opracowaniach eksperckich. Ich celem było inspirowanie władz publicznych oraz innych podmiotów do kreowania nowych inicjatyw i nowych instytucji. Z drugiej strony, znaleźć można wiele przykładów działań praktycznych, które wytyczały drogę polityce senioralnej.

Przede wszystkim należy wymienić uniwersytety trzeciego wieku (UTW). Pierwszy powstał w Polsce bardzo dawno, bo w 1975 r. Został utworzony w Warszawie, z inicjatywy lekarki i uczonej — profesor Haliny Szwarz, i był powiązany z Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego. Do lat 90. XX w. uniwersytetów trzeciego wieku było stosunkowo niewiele, ale począwszy od 2002 r. ich liczba niezwykle dynamicznie wzrastała. Według badań Towarzystwa Inicjatyw Twórczych „ę”, w 2012 r. w Polsce działały 372 UTW, co oznacza, że na jeden uniwersytet przypadało 36 tys. osób w wieku 50 lat i więcej (Ostrowski 2012, s. 11). Nasycenie tymi instytucjami trudno zatem uznać za wystarczające. Mimo to ich obecność i aktywność — zarówno w środowiskach wielkomiejskich, jak i w małych miastach — zwróciły uwagę decydentów na społeczny i polityczny potencjał starszego pokolenia oraz na potrzeby osób starszych wykraczające poza sprawy materialne czy zdrowotne. UTW miały też wypracowane metody i instrumenty pracy z osobami starszymi i dla osób starszych. Choć placówki te zatrudniają pracowników, najczęściej opierają swoją działalność na pracy wolontariuszy. Osoby te tworzą ofertę programową, nawiązują współpracę z różnymi instytucjami, wypracowują metodykę pracy UTW, a zatem w praktyce pokazują, w jaki sposób można rozwiązywać niektóre problemy starszego pokolenia.

Do powstawania strumienia rozwiązań przyczyniają się w dużym stopniu organizacje pozarządowe, a niekiedy także podmioty gospodarcze, które w pierwszych latach XXI w. podjęły inicjatywy mające na celu pobudzenie aktywności osób starszych oraz wszczęcie społecznej debaty dotyczącej problemów starszego pokolenia. Za pioniera inicjatyw seniorskich — innych niż organizowanie uniwersytetów trzeciego wieku — w trzecim sektorze należy uznać stowarzyszenie Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce (ARFP). W 2003 r. rozpoczęło ono realizację programu „Łączymy pokolenia”, czyli konkursu na inicjatywy międzypokoleniowe (z udziałem seniorów) podejmowane przez organizacje pozarządowe. Innym projektem seniorskim realizowanym przez ARFP w tamtym okresie był projekt diagnostyczno-informacyjny „STOP dyskryminacji osób starszych” (2005). Z inicjatywy Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce w 2005 r. utworzono koalicję organizacji pozarządowych pod nazwą „Forum 50+. Seniorzy XXI wieku”. W 2010 r. ARFP

i firma UPC Polska stały się liderami Koalicji Cyfrowego Włączenia Generacji 50+ „Dojrzałość w sieci”, realizującej szeroko zakrojony program ograniczania wykluczenia cyfrowego osób starszych. Sprawami osób starszych zainteresowała się w tamtym okresie także Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności (PAFW), która w latach 2005–2008 realizowała program grantowy dla uniwersytetów trzeciego wieku, a od 2004 r. organizuje krajowe i regionalne spotkania UTW. PAFW wraz z Towarzystwem Inicjatyw Twórczych „ę” prowadzi od 2008 r. program „Seniorzy w Akcji”, mający na celu aktywizowanie osób starszych i budowanie więzi międzypokoleniowych. Przykładem lokalnego programu seniorskiego z pierwszej dekady XXI w. (2008 r.) jest Lubelska Szkoła Superbabci³³, którą utworzyła Zofia Zaorska przy wsparciu Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej Oddział w Lublinie i Wojewódzkiego Ośrodka Kultury (instytucji samorządowej). Jest to program polegający na poszerzaniu wiedzy potrzebnej do budowania dobrych relacji międzypokoleniowych w rodzinie i uczeniu umiejętności, które temu służą. Od 2009 r. Szkoły Superbabci i Superdziadka — wzorowane na lubelskiej — zaczęły powstawać także w innych miastach Polski³⁴. Rzecz jasna, wymienione tu inicjatywy nie są wszystkimi, jakie pojawiały się w trzecim sektorze przed 2012 r. Pokazują one, jak bardzo rozszerzał się zakres spraw i problemów związanych ze starością, na które szukano skutecznego remedium. W trzecim sektorze wytworzono znaczny kapitał wiedzy o polskiej starości, doświadczeń programowych i organizacyjnych, który mógł być wykorzystany przy tworzeniu polityki senioralnej.

Do strumienia rozwiązań należy także zaliczyć oddolne inicjatywy powoływania rad seniorów przy samorządzie terytorialnym — wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Pierwsze rady seniorów powstały w 2006 r., były to rady działające przy samorządzie województwa dolnośląskiego (luty 2006 r.) i pomorskiego (październik 2006 r.). Na podstawie kwerendy internetowej, zespołowi prowadzącemu badanie „ZOOM na Rady Seniorów”³⁵ udało się zidentyfikować 18 rad seniorów, które powstały przed 2012 r. (Starzyk 2014, s. 12). W związku z brakiem jakichkolwiek zbiorczych informacji na ten temat należy przyjąć, że jest to liczba orientacyjna. Rady najczęściej tworzone były przy organach wykonawczych samorządu terytorialnego i miały charakter doradczo-konsultacyjny. W bardzo zróżnicowany sposób ustalano skład rady. Choć liczba rad seniorów przed 2012 r. nie była wielka, to ich działalność stanowiła przykład do naśladowania przez inne samorządy i środowiska lokalne, o czym świadczy gwałtowny przyrost liczby rad seniorów w latach 2012–2014 — według przytoczonych badań powstało ich wówczas 58 (Starzyk 2014, s. 12). Oznacza to, że taka forma zwiększania politycznej partycypacji seniorów została uznana za skuteczną.

³³ Obecna nazwa — Lubelska Szkoła Superbabci i Superdziadka.

³⁴ Szerzej o rozwoju tego programu: <http://superbabciaisuperdziadek.pl/about/historia/> [dostęp: 18.03.2015].

³⁵ Projekt badawczy Towarzystwa Inicjatyw Twórczych „ę”, Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz Fundacji na rzecz wspólnot lokalnych „Na miejscu” w ramach programu „Obywatele dla demokracji”.

Strumień rywalizacji politycznej (polityczny)

Zagadnienia zaliczane do obszaru polityki senioralnej (przypomnijmy, że nie należy do niego system emerytalny), pomimo licznych doniesień eksperckich, bardzo późno znalazły się w polu zainteresowania polskich decydentów. Co prawda w 1999 r. — tj. w ustanowionym przez ONZ Międzynarodowym Roku Osób Starszych — władze państwowe zaangażowały się w organizowanie obchodów³⁶, ale realizowane przedsięwzięcia miały charakter symboliczno-propagandowy: konferencje, uroczyste spotkania, upowszechnianie listu papieża Jana Pawła II do osób w podeszłym wieku, informatory dla seniorów itd. Międzynarodowy Rok Osób Starszych wywołał tylko przejściowy wzrost zainteresowania problemami starszego pokolenia i nie przyniósł konkretnych decyzji politycznych, które można by uznać za tworzenie zrębów polityki senioralnej w podanym wcześniej znaczeniu³⁷. O nietrwałości efektów tych działań świadczy to, że trzy lata później polscy politycy wykazali niewielkie zainteresowanie pokłosem Drugiego Światowego Zgromadzenia w Sprawie Starzenia (Madryt, kwiecień 2002). Wprawdzie przedstawiciele resortu pracy i polityki społecznej brali udział w konferencji w Madrycie oraz w międzynarodowych konferencjach będących kontynuacją spotkania madryckiego, ale w pracach tego ministerstwa, jak również innych ministerstw, nie zaczęto stosować zalecanej przez ONZ zasady *ageing mainstreaming*, czyli włączania spraw osób starszych do różnych polityk szczegółowych. O braku zainteresowania rezultatami światowego zgromadzenia w Madrycie świadczy też nieprzygotowanie przez rząd oficjalnego tłumaczenia na język polski dwóch bardzo ważnych dokumentów programowych przyjętych na tej konferencji — Planu Działań i Deklaracji Politycznej³⁸.

Do połowy pierwszej dekady XXI w. zainteresowanie polityków problemami osób starszych i starzenia się ludności dotyczyło niemal wyłącznie systemu emerytalno-rentowego³⁹. W drugiej połowie omawianej dekady pojawiły się inicjatywy rządowe, które dawały bodziec do szerszego spojrzenia na potrzeby osób starszych. Zaproponowano nowe rozwiązania prawne, opracowano instrumenty realizacji celów należących do celów polityki senioralnej. W 2005 r. przyjęto „Strategię polityki społecznej na lata 2007–2013”, w której jednym z priorytetów uczyniono „Tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie”. Priorytetowi temu zostały podporządkowane następujące cele: „Rozwijanie systemu opieki pielęgnacyjnej, celem zbudowania środowiskowego

³⁶ Premier Jerzy Buzek powołał (Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 1998 r.) Radę Obchodów Roku Seniora w Polsce. Zob.: Mazurkiewicz 1999, s. 40–41.

³⁷ Por. np. Grzybowski 2000.

³⁸ Zrobiono to dopiero w 2012 r.

³⁹ Te problemy znalazły się w agendzie politycznej w latach 90., kiedy to przeprowadzono reformę emerytalną. Najważniejsze związane z nią akty prawne to (w porządku chronologicznym): Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (data wejścia w życie — 1.01.1999); Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (data wejścia w życie — 1.01.1999, poza wybranymi przepisami); Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (data wejścia w życie — 1.01.1999 r., poza art. 182). W kolejnych latach wprowadzano liczne zmiany do systemu wdrażanego od 1999 r.

modelu integracji ludzi starszych i wymagających pomocy”; „Wprowadzenie specjalizacji stacjonarnej opieki, celem budowy systemu specjalistycznego wsparcia dla osób wymagających szczególnej opieki”; „Aktywizacja i integracja lokalna osób w wieku poprodukcyjnym, wykorzystanie potencjału osób starszych w środowisku lokalnym”; „Zapewnienie odpowiednich świadczeń emerytalnych na starość”; „Prowadzenie spójnej polityki wobec starości i na rzecz osób starszych”. Do wartych odnotowania inicjatyw rządowych należy także projekt ustawy o ubezpieczeniu pielęgnacyjnym opracowany z inicjatywy ówczesnego ministra zdrowia — Zbigniewa Religi przez zespół ekspertów i ogłoszony latem 2007 r.⁴⁰. W projekcie tym (choć dotyczył on nie tylko osób starszych) dostrzeżono szczególnie potrzeby opiekuńcze osób w wieku sędziwym. Drugą ważną inicjatywą rządową pierwszej dekady XXI w. — inicjatywą kolejnego rządu — było ustanowienie w październiku 2008 r. programu pod nazwą „Solidarność pokoleń — działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”⁴¹. Zawierał on propozycje działań w dwóch obszarach: „Polityka rynku pracy” oraz „Działania ograniczające dezaktywizację zawodową pracowników w ramach systemu świadczeń społecznych”. Adresatami programu były głównie osoby w wieku 50+ (dla nich przeznaczone są działania aktywizujące), choć przewidziano w nim także działania adresowane do osób nieco młodszych (profilaktyczne programy zdrowotne) i młodych, mających trudności z godzeniem pracy zawodowej z życiem rodzinnym. W 2012 r. przeprowadzono ocenę realizacji tego programu w latach 2010–2011⁴², a w roku 2013 — jak już wspomniałam — uchwalono jego nową wersję.

Obok działań rządowych w omawianym okresie pojawiły się też inicjatywy parlamentarne. Ważnym wydarzeniem dowodzącym wzrostu zainteresowania kręgów decydenckich problematyką, którą później zaliczono do polityki senioralnej, było utworzenie w 2008 r. Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Starszych składającego się z senatorów i posłów (Sejm VI kadencji, Senat VII kadencji). W 2009 r. z jego inicjatywy przygotowano senacki projekt zmiany ustawy o samorządzie gminnym polegającej na wprowadzeniu przepisów o gminnych radach seniorów⁴³, ale ostatecznie do końca kadencji nowelizacji nie uchwalono. Zespół został powołany także w kolejnej kadencji Sejmu i Senatu⁴⁴, a w regulaminie jego prac czytamy, między innymi: „Celami i zadaniami Zespołu jest w szczególności: 1) sprzyjanie kreowaniu zintegrowanej i długookresowej polityki na rzecz osób starszych; 2) inspirowanie władz publicznych do tworzenia ustawodawstwa zabezpieczającego pełnię praw osób starszych oraz realizację ich aspiracji i potrzeb; 3) identyfikowanie i reago-

⁴⁰ Ustawa nie wyszła poza fazę ministerialnego projektu, gdyż w październiku 2007 r. odbyły się wybory, w wyniku których zmieniła się koalicja rządowa, a prof. Zbigniew Religa przestał pełnić funkcję ministra.

⁴¹ Tekst dostępny na: <http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50/>

⁴² Tekst sprawozdania z realizacji programu opublikowano na: <http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/sprawozdanie-z-realizacji-programu-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50--w-latach-2010---2011-/>

⁴³ Podają za: *Opinia prawna o zmianie ustawy o samorządzie gminnym* (druk sejmowy nr 2112).

⁴⁴ Przewodniczącym zespołu w obu kadencjach był senator Mieczysław Augustyn (Platforma Obywatelska).

wanie na wszelkie przykłady dyskryminacji osób starszych, zwłaszcza w systemie prawnym; 4) upowszechnianie dobrych praktyk partnerskiego działania samorządów na rzecz ludzi III generacji; 5) animowanie i upowszechnianie działalności organizacji seniorskich oraz pracujących na rzecz osób starszych; 6) zachęcanie do stworzenia wspólnej krajowej reprezentacji organizacji i instytucji działających w środowisku osób starszych; 7) współpraca z Intergrupą ds. Osób Starszych PE, AGE Platform oraz innymi zagranicznymi i międzynarodowymi instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz osób starszych; 8) upowszechnianie i wspieranie badań naukowych dotyczących sytuacji osób starszych; 9) propagowanie w opinii publicznej pozytywnego wizerunku osób starszych⁴⁵. Zadania zespołu polegają zatem na stwarzaniu warunków do wprowadzenia problemów osób starszych przede wszystkim do agendy politycznej, ale także do agendy publicznej i medialnej. Z inicjatywy lidera zespołu parlamentarnego — senatora Mieczysława Augustyna — podjęto ponadto inicjatywę przygotowania ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym, której założenia poddano pod publiczną dyskusję podczas konferencji w czerwcu 2012 r., zaś projekt ustawy ogłoszono w maju 2013 r.⁴⁶. W 2011 r. utworzono w parlamencie drugi zespół zajmujący się sprawami osób starszych — Parlamentarny Zespół ds. Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Do najważniejszych form jego aktywności należy organizowanie corocznych ogólnopolskich konferencji uniwersytetów trzeciego wieku⁴⁷.

Propozycje do agendy politycznej są zawarte — rzecz oczywista — w programach wyborczych partii politycznych. Programy opracowane przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. dowodzą bardzo różnego poziomu zainteresowania problemami osób starszych. Programy wyborcze sześciu partii politycznych w wyniku ich analizy można podzielić na trzy kategorie: 1) programy ograniczające się do spraw związanych z systemem emerytalnym; 2) programy zajmujące się głównie systemem emerytalnym, ale uwzględniające inne elementy polityki na rzecz osób starszych; 3) programy szeroko określające zakres rozwiązań mających sprzyjać poprawie sytuacji osób starszych. Do pierwszej grupy w kampanii wyborczej w 2011 r. należały programy Ruchu Palikota⁴⁸, Polskiego Stronnictwa Ludowego⁴⁹ i ugrupowania Polska Jest Najważniejsza⁵⁰. Do drugiej kategorii należał program Prawa i Sprawiedliwości⁵¹, w którym, obok szczegółowych propozycji dotyczących systemu emerytalnego, wspomniano o potrzebie udostępniania osobom starszym zasobów Internetu i usług oferowanych przez sieć oraz wskazano na potrzebę rozwijania opieki nad

⁴⁵ <http://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoły/parlamentarny,6,parlamentarny-zespol-ds-osob-starszych.html> [dostęp: 11.03.2015].

⁴⁶ Na konferencji 11 grudnia 2014 r. przedstawiono kolejną wersję projektu ustawy. Wokół projektu ustawy zawiązano koalicję osób i organizacji „Na pomoc niesamodzielnym”. Informacje na jej temat dostępne na: <http://mieczyslawaugustyn.pl/w-mediach/koalicja-na-rzecz-pomocy-niesamodzielnym/>; <http://niesamodzielnym.pl>

⁴⁷ <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/zesp?OpenAgent&104> [dostęp: 12.03.2015].

⁴⁸ Nowoczesne Państwo.

⁴⁹ Człowiek jest najważniejszy. Program wyborczy.

⁵⁰ Polska Jest Najważniejsza. Program Wyborczy 2011.

⁵¹ Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości.

seniorami. Trzeci typ programów opracowały Platforma Obywatelska⁵² i Sojusz Lewicy Demokratycznej⁵³. Zakres polityki wobec osób starszych, jaki wyłania się z propozycji obu tych partii, obejmuje: system emerytalny, rynek pracy dla osób w wieku 50+, edukację (uczenie się przez całe życie), uczestnictwo w kulturze, aktywność rekreacyjną, opiekę nad osobami niesamodzielnymi, włączenie cyfrowe osób starszych (tylko w programie PO). Oczywiście szczegółowe rozwiązania proponowane przez obie partie w ramach podanych tu obszarów są odmienne.

Z analizy programów wyborczych wynika również, że pojawiają się w debacie publicznej coraz silniejsze głosy kwestionujące reformę systemu emerytalnego wdrażaną od 1999 r. Wysuwane wobec niej zarzuty są bardzo poważne, gdyż dotyczą braku możliwości zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego przyszłym emerytom. Temat ten był poruszany nie tylko w toku międzypartyjnej rywalizacji, gdyż pytania o trafność przyjętych rozwiązań stawiano również w publikacjach dziennikarskich, na konferencjach naukowych i podczas debat organizowanych przez Prezydenta RP⁵⁴. Niezależnie od wielkiego zróżnicowania ocen przyszłości polskiego systemu emerytalnego i zróżnicowania pomysłów na poprawę sytuacji, coraz bardziej oczywiste stawało się dla opinii publicznej, że politycy nie mają dla większości przyszłych emerytów tzw. dobrych wiadomości. Pojawiło się zatem zapotrzebowanie na ofertę dla starszego pokolenia, która będzie uwzględniała coś innego niż bezpieczeństwo emerytalne.

W świetle przedstawionej analizy można uznać, że zainteresowanie politycznych decydentów problematyką jakości życia osób starszych szczególnie narastało w latach 2007–2012. Rok 2012 okazał się kluczowy dla procesu uświadamiania sobie przez przedstawicieli władz centralnych (i zapewne także władz niższego szczebla), że zwrócenie większej uwagi na jakość życia seniorów, a nie tylko poziom ich dochodów, jest szansą na pozyskanie akceptacji rosnącej i coraz bardziej aktywnej grupy wyborców. Symbolicznym wydarzeniem był z tego punktu widzenia Kongres Uniwersytetów Trzeciego Wieku (obradujący w Warszawie w dniach 19–20 marca 2012 r.), kiedy to po raz pierwszy spotkało się blisko 3 tysiące osób reprezentujących środowiska aktywnych społecznie i edukacyjnie seniorów, a zebranych odwiedzili: premier rządu RP (Donald Tusk), małżonka Prezydenta RP (Anna Komorowska), ministrowie i parlamentarzyści. Znaczące było też zainteresowanie mediów tym wydarzeniem⁵⁵. Było to, w mojej ocenie, symboliczne wejście na scenę polityczną przedstawicieli starszego pokolenia (niezorganizowanych w partię polityczną) i podkreślenie, że są pełnoprawnymi obywatelami.

⁵² Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011.

⁵³ Jutro bez obaw. Program dla Polski.

⁵⁴ Np. w maju 2011 r. Prezydent Bronisław Komorowski zorganizował w ramach Forum Debaty Publicznej spotkanie z ekspertami nt. „Jak zapewnić godziwą emeryturę na przyszłość”.

⁵⁵ Przykładowe relacje medialne z tego wydarzenia: http://www.nowoczesnysejor.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=48:relacja-utw&catid=17:32012&Itemid=12; <http://www.rp.pl/artukul/841017.html?p=1>; http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/kongres-utw-juz-zanami_247579.html [dostęp: 11.03.2015].

Podsumowanie

Najprostsza odpowiedź na pytanie, dlaczego od 2012 r. polityka senioralna znajduje się w polskiej agendzie politycznej, mogłaby brzmieć: „Ponieważ Unia Europejska ustanowiła Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej”. Ta odpowiedź byłaby przekonująca, gdyby spektakularne zmiany w polityce państwa nastąpiły po Międzynarodowym Roku Osób Starszych (1999). Takie zmiany jednak nie miały miejsca⁵⁶. Oczywiście europejska inicjatywa była bardziej zobowiązująca dla państw członkowskich Unii Europejskiej niż inicjatywa ONZ — decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej państwa członkowskie zostały zobowiązane do powołania krajowych koordynatorów ds. ER 2012⁵⁷. Nietrudno jednak wyobrazić sobie, że taki koordynator mógłby ograniczyć obchody do form wskazanych w przywołanej tu decyzji, a więc do konferencji, imprez, kampanii informacyjnych i edukacyjnych, badań sondażowych. Tymczasem zakres podjętych działań był dużo większy i — co najważniejsze — były one kontynuowane po zakończeniu ER 2012. Kształtujące się we wcześniejszych latach trzy strumienie: problemów, rozwiązań i polityczny stworzyły sprzyjające warunki do pojawienia się w agendzie politycznej nowych problemów dotyczących osób starszych. Nie wydaje się jednak, by istnienie owych trzech strumieni i „europejski impuls” wyjaśniały, dlaczego właśnie w 2012 r. tak wyraźnie zaczęło wzrastać zainteresowanie władz publicznych szczebla centralnego problematyką senioralną. Najważniejszą przyczyną, dla której w tym właśnie czasie otworzyło się „okno możliwości”, były — moim zdaniem — narastające problemy z budową skutecznego systemu emerytalnego. Przypomnijmy, że spośród problemów związanych ze starością i osobami starszymi, to właśnie kwestie dotyczące emerytur od lat zajmowały wysoką pozycję w polskiej agendzie powszechnej, politycznej i instytucjonalnej. Nasilenie zainteresowania tą problematyką na poziomie krajowym wystąpiło w okresie poprzedzającym reformę emerytalną (weszała w życie w 1999 r.) i następującym tuż po nim (wdrażanie reformy, budowanie drugiego i trzeciego filaru systemu emerytalnego), a także w latach 2011–2013, gdy zdecydowano o podwyższeniu wieku emerytalnego⁵⁸ i o faktycznym ograniczeniu udziału Otwartych Funduszy Emerytalnych (mających charakter kapitałowy)⁵⁹ w polskim systemie emerytalnym. Wprowadzone przez rząd zmiany w zasadach funkcjonowania systemu emerytalnego nie przynoszą nadziei na poprawę sytuacji przyszłych emerytów i zarazem nie powo-

⁵⁶ Wprowadzenie w tym czasie reformy emerytalnej nie miało żadnego związku z inicjatywą ONZ. Było natomiast efektem dyskusji eksperckich na forum międzynarodowym i krajowym oraz oddziaływań Banku Światowego na polską debatę emerytalną.

⁵⁷ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 246/5 z dnia 23.09.2011 r.

⁵⁸ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

⁵⁹ Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych; Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

dują wzrostu zadowolenia aktualnych. Tak więc kluczowy dotychczas problem publiczny związany z sytuacją osób starszych, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa materialnego emerytom, stał się zagadnieniem, wokół którego trudno było budować pozytywny obraz pracy rządu. W tych warunkach zajęcie się polityką senioralną stanowiło alternatywną propozycję władz państwowych dla starszych obywateli. Ze względu na wstępną fazę budowania tej polityki nie pora na sformułowanie udokumentowanej tezy, że jest ona traktowana przez klasę polityczną instrumentalnie. Pojawiają się jednak niepokojące sygnały. Na przykład, na przełomie roku 2014 i 2015 z inicjatywy ministra pracy i polityki społecznej podjęto prace nad rządowym programem domów dziennego pobytu lub klubów dla osób starszych — „Senior-WIGOR”. Zakłada on dofinansowywanie w latach 2015–2020 tworzenia i funkcjonowania takich placówek w istniejących, zaadaptowanych obiektach⁶⁰. Istnieje obawa, że ograniczenie wsparcia do budynków już istniejących ma na celu jak najszybsze uzyskanie pierwszych efektów, ale nie przyniesie poprawy stanu i jakości infrastruktury społecznej dla osób starszych, która powinna być tworzona zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania. Innym przykładem jest sposób tworzenia narodowego instytutu geriatry, którego powstanie zapowiedziała w swoim exposé premier Ewa Kopacz. Pomimo protestów ze strony geriatrów i gerontologów, rząd uznał, że nie należy tworzyć nowej wyspecjalizowanej w gerontologii i geriatry instytucji, lecz wystarczy rozszerzyć profil działalności istniejącego już instytutu naukowo-badawczego. Jak czytamy w projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, z dniem 15 kwietnia 2015 r. Instytut Reumatologii im. prof. dr hab. nauk med. Eleonory Reicher otrzymuje nazwę Narodowy Instytut Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. dr hab. nauk med. Eleonory Reicher. Zakres przedmiotowy działalności instytutu rozszerzono o geriatrię (i dyscypliny pokrewne) oraz gerontologię⁶¹, choć placówka ta nie ma ani kadry, ani dorobku w tych dziedzinach. Nie dysponuje także dodatkowymi pomieszczeniami, które mogłyby być wykorzystywane do prowadzenia nowych badań⁶². Takie rozwiązanie na pewno nie przyczyni się do rozwoju gerontologii i geriatry w Polsce, ale mogło być wprowadzone w szybkim czasie, dzięki czemu premier może ogłosić, że wywiązała się z zobowiązania wobec wyborców. Te dwa przykłady budzą poważne wątpliwości co do tego, w jakim stopniu polska polityka senioralna jest faktycznie, jak zapisano w uchwale Rady Ministrów, „długofalowa”, w jakim zaś — jest krótkoterminowym projektem politycznym obliczonym na pozyskanie przez rząd przychylności starszych wyborców w wyborach parlamentarnych w 2015 r.

⁶⁰ Dokumenty dotyczące tego projektu opublikowano na: <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/projekt-programu-senior-wigor/>

⁶¹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//3/258061/258142/258144/dokument155699.pdf> [dostęp: 24.03.2015].

⁶² Wskazywano na te problemy podczas otwartego posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Senioralnej w dniu 15 stycznia 2015 r.

Bibliografia

- Frysztański K. (2009), *Socjologia problemów społecznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Grzybowski A. (2000), *Pamiętając o seniorach*, „Tygodnik Katolicki «Niedziela»”, nr 9, (wersja elektroniczna na www.niedziela.pl).
- Hryniewicka A. (2013), *Ekspertyza wojewódzkich strategii polityki społecznej pod kątem pracy na rzecz społeczności lokalnych, realizacji środowiskowej metody pracy socjalnej na terenie województwa*. Tekst udostępniony na stronie: http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Hryniewicka_Agnieszka_Ekspertyza_województwskich_strategii_polityki_spoecznej.pdf [dostęp: 3.03.2015].
- Informacja o realizacji Rządowego Programu na rzecz Aktywności Osób Starszych*, Departament Polityki Senioralnej MPiPS, Warszawa 23.09.2013, s. 5 i 7; dokument dostępny na: <http://senior.gov.pl/assets/uploads/20131107/Za%C5%82%C4%85cznik%206.pdf> [dostęp: 2.11.2014].
- Mazurkiewicz P. (1999), *Międzynarodowy Rok Osób Starszych. Działania władz polskich*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- Nowak E. (2013), *Metodologiczne problemy badania zależności pomiędzy agendą medialną, publiczną i polityczną*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin — Polonia, Sectio K, vol. 20, nr 2 (DOI102478/v10226-012-0046-2).
- Ostrowski Ł. (2012), *ZOOM NA UTW. Zestawienie danych z badania ilościowego — konsultacji z uczestnikami seminarium podsumowującego projekt*, Warszawa, listopad 2012, s. 11. Materiał roboczy.
- Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym* (2010), Warszawa, MPiPS.
- Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne — podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1998–2007* (2008), Warszawa, MPiPS.
- Rocznik Statystyczny 2010 (2010), Warszawa, GUS.
- Rocznik Statystyczny 2013 (2013), Warszawa, GUS.
- Starzyk K. (2014), *ZOOM na Rady Seniorów. Diagnoza funkcjonowania*, Warszawa, Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „e”.
- Strategia polityki społecznej na lata 2007–2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r. Dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013* (2005), Warszawa, Ministerstwo Polityki Społecznej.
- Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce. Raport 2004* (2006), Warszawa, Rządowa Rada Ludnościowa.
- Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2009–2010* (2010), Warszawa, Rządowa Rada Ludnościowa.
- Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2012–2013* (2013), Warszawa, Rządowa Rada Ludnościowa.
- Szatur-Jaworska B. (2000), *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

- Szatur-Jaworska B. (red.) (2014), *O sposobach mówienia o starości. Debata — analiza — przykłady*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Szatur-Jaworska B. (red.) (2008), *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Szatur-Jaworska B. (red.) (2012), *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Trociuk S. (red.) (2012), *Prawa człowieka. Poradnik dla osób starszych*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Uścińska G., Bieniasz D. (2014), *Prawa socjalne seniorów podróżujących za granicę. Poradnik dla osób starszych*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Zybała A. (2013), *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa, Difin.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 139, poz. 932).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118).
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398).
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637).
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1318).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717).
- Uchwała nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (Monitor Polski 2012 r., poz. 642).
- Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (Monitor Polski 2014 r., poz. 52).
- Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (Monitor Polski, poz. 118).
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Programu Solidarność pokoleń. Działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (Monitor Polski 2014 r., poz. 115).

Zarządzenie nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej (Monitor Polski 2012 r., poz. 590).

Strony internetowe

[http://mieczyslawaugustyn.pl/w-mediach/koalicja-na-rzecz-pomocy-niesmaodzielnym/;](http://mieczyslawaugustyn.pl/w-mediach/koalicja-na-rzecz-pomocy-niesmaodzielnym/)
<http://niesamodzielnym.pl>
<http://senior.gov.pl>
<http://seniorzy.uml.lodz.pl>
<http://superbabciaisuperdziadek.pl/about/historia>
<http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/program-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50/>
<http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/sprawozdanie-z-realizacji-programu-solidarnosc-pokolen-dzialania-dla-zwiekszenia-aktywnosci-zawodowej-osob-w-wieku-50--w-latach-2010---2011-/>
<http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/projekt-programu-senior-wigor/>
http://www.nowoczesnysenior.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=48:relacja-utw&catid=17:32012&Itemid=12; <http://www.rp.pl/artykul/841017.html?p=1>
http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/kongres-utw-juz-za-nami_247579.html
<http://www.osl.org.pl>
<http://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespoly/parlamentarny,6,parlamentarny-zespolods-osob-starszych.html>

Summary

The article explains why in 2012, senior policy entered the Polish political agenda. The author analyses the term “senior policy”, proposed in the government papers. It is described as public policy, with use of two analytical categories: public problem and agenda. The analysis’ initial assumption is that senior policy in Poland is currently a part of systemic political agenda. The author analyses the so defined senior policy on a central and regional level. The article demonstrates the conditions of its entering the central agenda, using John W. Kingdon’s concept of three streams. Data sources are: official documents, research reports, social programs’ progress reports and participant observation.

Key words: senior policy, public policy, agenda, three streams concept, older people

Cytowanie

Barbara Szatur-Jaworska (2015), *Polityka senioralna w Polsce — analiza agendy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 47–75. Dostępny w Internecie na www.problemypolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]