

Barbara Szatur-Jaworska

Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej
b.szatur-jaworska@uw.edu.pl

POLITYKA SPOŁECZNA WOBEĆ STARZENIA SIĘ LUDNOŚCI – PROPOZYCJA KONCEPTUALIZACJI POJĘCIA

Streszczenie: Artykuł zawiera propozycję konceptualizacji pojęcia polityki społecznej wobec starzenia się ludności oraz pojęć z nią powiązanych. W polityce społecznej wobec starzenia się ludności wyróżnia się dwa aspekty: politykę adaptacyjną i politykę prewencyjną. Autorka przedstawiła definicje projektujące i analizy następujących pojęć: polityki społecznej, polityki społecznej wobec starzenia się ludności, polityki społecznej wobec starości i polityki społecznej wobec ludzi starych. Przedstawiła także definicje sprawozdawcze i analizowała takie pojęcia, jak: polityka senioralna i polityka aktywnego starzenia. Autorka proponuje ich uporządkowanie i przedstawia relacje między pojęciami, uznając, że wszystkie należą do obszaru polityki publicznej.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, starzenie się ludności, starość, polityka publiczna.

Klasyfikacja JEL: I 18.

SOCIAL POLICY TOWARDS POPULATION AGEING: A SUGGESTED TERM CONCEPTUALISATION

Abstract: This article proposes a conceptualisation of social policy towards population ageing and its related terms. The author distinguishes two aspects of social policy towards population ageing: adaptive and preventive policy. The author presents stipulative definitions and analyses of the following terms: social policy, the social

policy agenda on population ageing, social policy agenda towards old age, and social policy agenda for old people. She also presents intensional definitions and analyses of terms, such as policy of senior citizens and active ageing policy. The author proposes a systematic view and shows relationships between these terms, concluding that they all belong to the public policy area.

Keywords: social policy, population ageing, old age, public policy.

Wstęp

Polityka publiczna, opisywana i analizowana w kontekście procesu starzenia się ludności, określana jest za pomocą różnych pojęć. W pracach naukowych, dokumentach programowych i aktach prawnych pochodzących z różnych krajów i opracowywanych przez różne organizacje międzynarodowe pojawiają się takie terminy, jak: polityka wobec starzenia się ludności, polityka wobec starości, polityka wobec ludzi starych, polityka senioralna, polityka aktywnego starzenia się. Podkreślić należy, że różnice między przywołanymi tu pojęciami są dostrzegalne przede wszystkim na poziomie analitycznym. Konkretnie działania różnych podmiotów można bowiem przyporządkować często do więcej niż jednego z wyróżnionych tu typów polityki. Typy te nie stanowią zatem całkowicie odrębnych zbiorów działań, lecz są analitycznymi konstruktami, których zastosowanie pomaga zrozumieć różnorodność celów i zadań, jakie stoją przed polityką społeczną i innymi typami polityki publicznej w starzejących się społeczeństwach. Są to pojęcia, którym w języku nauki i polityki nadaje się niejasne znaczenia, a zatem wymagają one uporządkowania. Pomimo coraz liczniejszych publikacji na temat polityki w starzejących się społeczeństwach, brakuje jasności co do zakresu przedmiotowego wskazanych wyżej pojęć. Bardzo często używający ich autorzy nie podają ich definicji, a jeśli są one definiowane – to zakres przedmiotowy definicji jest zróżnicowany. Dodajmy, że posługiwanie się pojęciami wieloznacznymi i nieostrymi jest sytuacją dość typową dla nauk społecznych, szczególnie wówczas, gdy są one stosowane nie tylko w nauce, ale i w debacie publicznej.

Celem artykułu jest określenie relacji między przywołanymi tu pojęciami oraz ustalenie znaczenia i zakresu przedmiotowego nadrzędnego pojęcia, „polityki społecznej wobec starzenia się ludności”. W opracowaniu wyjaśniono różne znaczenia omawianych terminów i zaproponowano ich definicje projektujące.

Artykuł ma charakter przeglądowo-teoretyczny. Wykorzystywanymi w nim źródłami są: literatura przedmiotu (polska i zagraniczna), ekspertyzy tworzone dla potrzeb różnych gremiów decydenckich, akty prawne i inne dokumenty urzędowe¹.

1. Polityka społeczna jako jeden z typów polityki publicznej

Politykę społeczną uważam za element zróżnicowanego zbioru działań, jakie określa się mianem polityki publicznej². W literaturze przedmiotu podkreśla się, że polityka publiczna (*public policy*) nie ma na celu zdobycia i utrzymania władzy (a w każdym razie nie jest to cel jawnie deklarowany przez ludzi polityki ani pierwszoplanowy), lecz rozwiązywanie szeroko rozumianych zbiorowych problemów³, organizowanie życia zbiorowości społecznych, oddziaływanie na przestrzeń geograficzną. Jednocześnie za najważniejszy podmiot polityki publicznej uważa się państwo i jego instytucje [Mény i Thoenig 1989; Zybala 2013]⁴. Cele polityki publicznej – w bardzo ogólnym ujęciu – to: zapewnienie dobra wspólnego oraz zaspokajanie potrzeb różnych osób i realizacja interesów różnych zbiorowości w sposób zapewniający harmonię i społeczną integrację. Państwo może w realizacji polityki publicznej współpracować – i najczęściej współpracuje – z podmiotami pozapaństwowymi (rynkowymi, społecznymi, wyznaniowymi itd.). W literaturze przedmiotu można spotkać różnorodne wykazy typów polityki zaliczanych do *public policy*. Między badaczami nie ma jednomyślności w sprawie zawartości takich wykazów i relacji między ich składnikami. Warto także zauważyć, że są uczeni, którzy uważają,

¹ Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS5/00064.

² Dla uniknięcia nieporozumień terminologicznych, w związku z używaniem terminów „polityka społeczna” i „polityka publiczna” jako nazw działalności praktycznej oraz nazw dyscyplin naukowych, podkreślam, że w swoim tekście zajmuję się polityką społeczną jako działalnością praktyczną. Pomimo przyjętej w Polsce nazwy dyscypliny „nauki o polityce publicznej” jestem zwolenniczką posługiwania się pojęciem „polityki publicznej”, które lepiej oddaje zbiorczy charakter tego pojęcia obejmującego różnorodne typy polityki – realizujące zróżnicowane cele, za pomocą różnych instrumentów itd.

³ Na przykład definicja A. Zybala [2013, s. 9]: „politykę publiczną rozumiem jako dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa i jego obywateli [...] podejmowanych, aby rozwiązywać kluczowe problemy zbiorowe”.

⁴ Francuscy badacze Y. Mény i J.-C. Thoenig [1989, s. 391] definiują *les politiques publiques* następująco: „programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique”.

że nie wszystkie działania zaliczane do polityki społecznej można uznać za element polityki publicznej, wskazując na przykład na wsparcie społeczne i opiekę realizowane w małych społecznościach ich własnymi siłami [Potůček i LeLoup 2003]. Jest to zawężające podejście do polityki publicznej, w którym dostrzega się rolę jednego tylko podmiotu, którym jest państwo. Tymczasem państwo w różny sposób może wspierać podmioty pozapaństwowe realizujące zadania związane z rozwiązywaniem problemów publicznych.

Interesującej odpowiedzi na pytanie o różnice między polityką „polityczną”, będącą przedmiotem zainteresowania nauk politycznych (*political science*) a polityką publiczną (*public policy*), udzielają Martin Potůček i Lance T. LeLoup, którzy uwzględniają specyfikę procesu decyzyjnego oraz specyfikę efektów, które bierze się pod uwagę w badaniu owych dwóch wymiarów polityki. Wykorzystując – w uproszczonej formule – dyferencjał semantyczny, wskazują z jednej strony na brak ostrych granic i występowanie kontinuum między tradycyjnymi analizami politologicznymi a analizami polityki publicznej, z drugiej zaś strony podkreślają odmienną kategorię, które są stosowane do opisu polityki „politycznej” i polityki publicznej (tabela 1). Należy przy tym zauważyć, że kategorie te dosyć arbitralnie uznane zostały przez autorów tej propozycji za antonimy tworzące przeciwstawne bieguny dyferencjału semantycznego.

Zaproponowana przez M. Potůčka i L.T. Leloupa charakterystyka kluczowych cech polityki publicznej trafnie opisuje, moim zdaniem, założenia (często ukryte lub niewyartykułowane), jakie przyjmują badacze polityki

Tabela 1. Dyferencjał semantyczny pomiędzy pojęciami tradycyjnie zorientowanych nauk politycznych a polityką publiczną

Nauki polityczne (political science)	Polityka publiczna (public policy)
ideologia	technologia
konflikt	konsensus
zachowanie władzy	służba
panowanie	współpraca
zaspokajanie potrzeb powiązane z reprezentacją interesów	zaspokajanie potrzeb
krótkoterminowy horyzont podejmowania decyzji	długoterminowy horyzont podejmowania decyzji

Źródło: Potůček i LeLoup 2003, s. 15; tłumaczenie własne (inną propozycję tłumaczenia na język polski można znaleźć w pracy A. Zybaly [2013, tab. 2.1, s. 57].

społecznej wobec swojego przedmiotu badań. Z jednym zastrzeżeniem – w nauce o polityce społecznej proponowane rozstrzygnięcia o charakterze technokratycznym są zazwyczaj silnie związane z systemem wartości badaczy, w tym z wyznawaną przez nich ideologią. Politycy społeczni obejmują swoją refleksją zarówno wartości, jak i instrumenty realizacji celów. Oznacza to, że polityka społeczna łączy w sobie to, co określa się za pomocą dwóch angielskich pojęć: *policy* i *politics*, chociaż określana jest w tym języku jako *social policy*. Jest formą *politics*, ponieważ interesy grup i zbiorowości społecznych, będące swoistą siłą napędową w walce o władzę, bardzo często dotyczą dóbr, których wytwarzaniem i dystrybucją zajmuje się polityka społeczna, i związane są z wartościami, które są uznawane za wiodące dla polityki społecznej. Częściej jednak, choć nie zawsze, jest to założenie otwarcie deklarowane przez autorów definicji polityki społecznej – jest ona rozumiana jako sztuka rozpoznawania różnych aspektów sytuacji jednostek i zbiorowości oraz opracowywania sposobów realizacji społecznych zmian (zgodnie z zasadą konsensusu i współpracy), a zatem odpowiednie dla jej określenia jest słowo *policy*. W tym też znaczeniu posługuję się dalej terminem „polityka”, przyjmując, że **polityka społeczna jest celową (co nie oznacza, że zawsze trafną i skuteczną) działalnością podejmowaną przez różnorodne podmioty – wśród których kluczowa rola przypada państwu – mającą prowadzić do realizacji różnorodnie określanych celów społecznych**. Cele realizowane przez politykę społeczną są formą artykulacji interesów jednostek oraz zbiorowości – mających zróżnicowany zasięg i połączonych więzami różnego typu. Relacje między interesami indywidualnymi a interesami zbiorowymi (w tym interesami całego społeczeństwa czy ludzkości) są bardzo skomplikowane – nie wdając się w rozważania na ten temat, przyjmuję założenie, że w polityce społecznej bierze się pod uwagę zarówno interesy jednostkowe (co znajduje wyraz, między innymi, w zainteresowaniu poziomem zaspokojenia potrzeb przez osoby i ich rodziny), jak i interesy zbiorowe (są one punktem odniesienia na przykład dla programów kształtowania ładu społecznego czy projektów rozwoju społecznego).

Cele działania podmiotów polityki społecznej mogą być jawne – wówczas znajdujemy je na przykład w dokumentach programowych czy aktach prawnych – oraz ukryte, wówczas ich ustalenie wymaga, z pewnością dość zawodnej, analizy skutków działań (oceny celów na podstawie efektów), uwarunkowań procesu decyzyjnego (domniemanie intencji działającego podmiotu), przebiegu debaty publicznej itd.

2. Polityka społeczna wobec starzenia się ludności – definicja i konceptualizacja pojęcia

Ilościowa zmiana, jaką jest wzrost odsetka ludzi starych w populacji, wywołuje jakościowe zmiany we wszystkich niemal sferach życia społeczeństw. Celowo i świadomie podejmowaną reakcją państw i innych podmiotów na te zmiany określam jako politykę wobec starzenia się ludności. Działania składające się na tę politykę dotyczą różnych typów polityki publicznej: społecznej (z różnymi jej dziedzinami), gospodarczej, kształtowania przestrzeni, migracyjnej itd. [Szatur-Jaworska 2012b; Broussy 2013; Pinville 2013]. Ograniczając się do polityki społecznej, proponuję następującą definicję: **polityka społeczna wobec starzenia się ludności jest to celowa działalność podejmowana przez różnorodne podmioty – wśród których kluczowa rola przypada państwu – mająca prowadzić do realizacji celów społecznych wynikających ze zmian w strukturze wieku ludności, polegających na wzroście odsetka ludzi starych**⁵. Istnieje potrzeba wskazania kryteriów, które pozwolą na rozróżnienie między polityką społeczną wobec starzenia się ludności a innymi typami polityki publicznej realizującymi zadania związane z tym procesem. Proponuję łączne zastosowanie trzech kryteriów dla opisu zakresu przedmiotowego polityki społecznej wobec starzenia się ludności (tabela 2):

- 1) typu potrzeb, w których zaspokajaniu państwo i inne podmioty wspierają członków danego społeczeństwa,
- 2) instrumentów (metod i form działania) charakterystycznych dla polityki społecznej,
- 3) zbiorowości (podmiotów) będących adresatami tych działań.

Jak wynika z zestawienia przedstawionego w tabeli, do zakresu polityki społecznej wobec starzenia się ludności należą liczne, tradycyjnie wyodrębniane szczegółowe typy polityki, takie jak: polityka zdrowotna, wynagrodzeń, rynku pracy, zatrudnienia, edukacyjna, pomoc społeczna, emerytalno-rentowa, kulturalna, organizacji czasu wolnego, mieszkaniowa. Sięgając z kolei do kryterium adresatów, dostrzec można, że należą do nich nie tylko ludzie starzy i zbliżający się do progu starości, ale także rodziny, dzieci i młodzież, osoby z niepełnosprawnościami i imigranci.

Przegląd dokumentów programowych, ekspertyz i literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że określenie „polityka wobec starzenia się

⁵ Jest to rozwinięcie definicji zaprezentowanej w opracowaniu B. Szatur-Jaworskiej [2012b, s. 9].

Tabela 2. Zakres przedmiotowy polityki społecznej wobec starzenia się ludności

Potrzeby	Instrumenty	Szczegółowe typy polityki wyodrębniane głównie według kryterium przedmiotowego	Szczegółowe typy polityki wyodrębnione na podstawie kryterium adresata
Zdrowie	– uprawnienia do ochrony zdrowia – usługi zdrowotne – świadczenia w naturze – infrastruktura społeczna (urządzenia społeczne) – działania edukacyjno-prewencyjne	– polityka zdrowotna	– polityka rodzinna – polityka wobec dzieci i młodzieży – polityka wobec osób starszych – polityka wobec osób niepełnosprawnych
Mieszkanie	– regulacje prawne dotyczące ochrony lokatorów, rynku mieszkaniowego, mieszkań socjalnych i komunalnych itd. – świadczenia społeczne – pieniężne i w naturze (na przykład adaptacja mieszkań) – instrumenty promocyjno-edukacyjne	– polityka mieszkaniowa	– polityka rodzinna – polityka wobec dzieci i młodzieży – polityka wobec osób starszych – polityka wobec osób niepełnosprawnych
Dostęp do środków konsumpcji	– regulacje w zakresie minimalnych wynagrodzeń, świadczeń społecznych, ubezpieczeń osobowych itd. – pieniężne świadczenia społeczne – edukacja konsumencka	– pomoc społeczna – polityka emerytalno-rentowa – polityka wynagrodzeń	– polityka rodzinna – polityka wobec osób starszych – polityka wobec osób niepełnosprawnych
uczestnictwo w życiu społecznym	– regulacje prawne dotyczące funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego – ulgi ułatwiające dostęp do dóbr kultury i uczestnictwo w życiu społecznym – urzędownie społeczne – udoskonalenia technologiczne ułatwiające dostęp do dóbr kultury i uczestnictwo w życiu społecznym	– polityka edukacyjna – polityka organizacji czasu wolnego – polityka kulturalna	– polityka wobec dzieci i młodzieży – polityka wobec osób starszych – polityka wobec osób niepełnosprawnych

Potrzeby	Instrumenty	Szczegółowe typy polityki wyodrębniane głównie według kryterium przedmiotowego	Szczegółowe typy polityki wyodrębnione na podstawie kryterium adresata
Edukacja	– usługi, w tym ułatwiające uczenie się przez całe życie – urzędzenia społeczne – świadczenia społeczne w naturze (na przykład podręczniki) – finansowe świadczenia społeczne (na przykład stypendia)	– polityka edukacyjna – polityka zdrowotna – polityka rynku pracy	– polityka wobec dzieci i młodzieży – polityka wobec osób starszych – polityka wobec osób niepełnosprawnych – polityka wobec imigrantów
Poczucie bezpieczeństwa w wypadku niesamodzielności	– urzędzenia społeczne zapewniające opiekę w sytuacji niesamodzielności (osobom w różnym wieku) – uprawnienia do usług wspierających – usługi opiekuńcze, gospodarze itd.	– pomoc społeczna – polityka zdrowotna	– polityka wobec osób starszych – polityka wobec osób niepełnosprawnych – polityka rodzinna
Praca	– regulacje prawne w zakresie prawa pracy, bezrobocia, łączenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym itd. – usługi społeczne (świadczone przez instytucje rynku pracy)	– polityka rynku pracy – polityka zatrudnienia (w tym warunków pracy) – polityka edukacyjna – polityka emerytalno-rentowa	– polityka wobec osób starszych – polityka wobec osób niepełnosprawnych – polityka wobec imigrantów – polityka wobec młodzieży

ludności” – pojawiające się wprost lub znajdujące zastosowanie do określenia przedmiotu prowadzonych analiz – występuje w dwóch znaczeniach.

Po pierwsze, określa się tak działania wpływające na wybrane przyczyny starzenia się ludności, hamujące wzrost odsetka ludzi starych w populacji oraz zwiększające procentowy udział osób starszych w zasobach siły roboczej (na przykład stymulowanie wzrostu liczby urodzeń, rozwój kształcenia przez całe życie, wydłużanie okresu aktywności zawodowej). Proponuję określić te działania jako **prewencyjną politykę społeczną wobec starzenia się ludności**. Jest to polityka proaktywna, czyli dążąca do oddziaływania na przyszłe, przewidywane zjawiska i procesy. Jest prowadzona przede wszystkim (choć nie wyłącznie) w imię przyszłych interesów całego społeczeństwa, a nie zaspokajania indywidualnych potrzeb tych, którzy tu i teraz artykułują swoje interesy, zgłaszają oczekiwania i roszczenia, wpływają na decydentów poprzez procedury demokratyczne.

Po drugie, polityka wobec starzenia się ludności jest opisywana jako działania adaptacyjne, dostosowujące życie społeczne i gospodarcze do zwiększonej liczebności populacji ludzi starych (na przykład dostosowanie struktury usług do potrzeb osób starszych i sędziwych, kształtowanie przestrzeni zamieszkania stosownie do potrzeb starszych mieszkańców). Działania z zakresu polityki społecznej przyjmujące wskazane tu cele proponuję określać jako **adaptacyjną politykę społeczną wobec starzenia się ludności**. W tej polityce występować mogą zarówno działania o charakterze reaktywnym, jak i proaktywnym. Punktem odniesienia są dla niej przede wszystkim potrzeby i interesy jednostkowe⁶.

Stosownie do tego rozróżnienia można na różne sposoby określać zakres przedmiotowy polityki społecznej wobec starzenia się ludności, zależnie od tego, jaką przyjmuje się definicję polityki społecznej. W tabeli 3 podano przykłady działań zaliczanych do każdego z wyróżnionych dwóch wymiarów polityki społecznej wobec starzenia się ludności. Służą one zobrazowaniu podstawowych różnic między prewencyjną a adaptacyjną polityką społeczną, co nie oznacza, że granica między nimi jest ostra i bezdyskusyjna. Na przykład

⁶ Interesującym przykładem reakcji władz publicznych na proces starzenia się ludności jest koncepcja polityki wobec starzenia się ludności – polityki o charakterze adaptacyjnym – zawarta w uchwalonej przez parlament francuski 28 grudnia 2015 roku ustawie *Loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement*. W pierwszym artykule ustawy stwierdza się, że dostosowanie społeczeństwa do procesu starzenia jest narodowym imperatywem i priorytetem wszystkich typów polityki publicznej. Tekst w wersji elektronicznej jest publikowany na: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=7D2910743CEA04D526B2FC08F1D844F1.tpdil a21v_3?cidTexte=JORFTEXT000031700731&categorieLien=id.

Tabela 3. Wybrane działania prewencyjnej i adaptacyjnej polityki społecznej wobec starzenia się ludności

Polityka prewencyjna	Polityka adaptacyjna
– wzrost pieniężnych świadczeń społecznych dla rodzin z dziećmi – zwiększenie liczby miejsc w żłobkach i przedszkolach – wprowadzenie lub wydłużenie urlopów związanych z urodzeniem dziecka – regulacje przyznające uprawnienia socjalne imigrantom – rozwój promocji zdrowia i profilaktyki – wdrażanie programów uczenia się przez całe życie – podnoszenie wieku emerytalnego	– rozwój opieki długoterminowej – rozwój geriatryi – programy przystosowania mieszkań do potrzeb osób niepełnosprawnych i niesamodzielnych – rozwój instytucji opiekuńczych przeznaczonych dla osób starszych – rozwój form organizacji czasu wolnego dla osób starszych – dostosowanie form i metod kształcenia do potrzeb osób starszych – tworzenie wsparcia dla opiekunów osób niesamodzielnych

rozwój edukacji ustawicznej (uczenia przez całe życie) czy działania służące przedłużaniu aktywności zawodowej zaliczyć można i do działań prewencyjnych, i do adaptacyjnych.

3. Przegląd pojęć powiązanych z polityką społeczną wobec starzenia się ludności

Jak wspomniano we wprowadzeniu do artykułu, w rozważaniach o polityce społecznej prowadzonej w starzejących się społeczeństwach pojawiają się, oprócz polityki wobec starzenia się ludności, następujące określenia: polityka społeczna wobec starości, polityka społeczna wobec ludzi starych, polityka senioralna, polityka aktywnego starzenia się. Opisują one dwa przedmioty oddziaływania polityki społecznej: zbiorowość osób starszych (seniorów, ludzi starych) oraz starość jako fazę życia. Semantyczne rozróżnienie między pojęciami ludzie starzy (osoby starsze, seniorzy) i starość jest oczywiste. Trudniej je rozgraniczyć, gdy określamy tak przedmiot badań empirycznych. Osoby w starszym wieku mogą bowiem być jednostkami badanymi zarówno wówczas, gdy przedmiotem obserwacji jest zbiorowość społeczna (grupa wieku, pokolenie), jak i wówczas, gdy badaczka interesuje faza życia⁷. Pamiętając

⁷ W książce pt. *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej* [2000] piszę o dwu perspektywach badawczych – strukturalnej i cyklu życia – które są związane z dwoma przedmiotami badania: ludźmi starymi i starością.

o owych trudnościach z rozgraniczeniem przedmiotu badań, w dalszej części opracowania dokonano przeglądu definicji czterech pojęć, które służą do opisywania polityki społecznej i innych typów polityki publicznej w kontekście starzenia się ludności. Przegląd ten zawiera zarówno definicje projektujące, jak i definicje sprawozdawcze.

Polityka społeczna wobec starości

Polityka społeczna wobec starości powinna być traktowana, moim zdaniem, jako element polityki społecznej wobec cyklu życia, którą definiuję jako taką politykę społeczną, która – korzystając z wiedzy o typowych potrzebach poszczególnych faz życia człowieka i o specyficznych potrzebach poszczególnych pokoleń (z których każde nieco inaczej przeżywa poszczególne fazy) – stwarza członkom społeczeństwa warunki pełnego, optymalnego przeżywania poszczególnych faz życia i niesie pomoc w przypadku załamania się owego cyklu [Szatur-Jaworska 2000, s. 123]. Kluczowym kryterium oceny polityki wobec cyklu życia jest to, czy działania podejmowane wobec osób przeżywających określoną fazę, z jednej strony sprzyjają zaspokojeniu ich bieżących potrzeb, a z drugiej strony, czy wspierają ich prawidłowy rozwój w przyszłości i nie blokują możliwości zaspokojenia potrzeb w kolejnych fazach cyklu życia [Szatur-Jaworska 2012b, s. 10].

Polityka społeczna wobec starości ma na celu wspomaganie jednostek w radzeniu sobie z kryzysami rozwojowymi i sytuacyjnymi, które są typowe – w określonych warunkach historycznych – dla tej fazy życia; zapewnienie starości pozycji równoprawnej z innymi fazami życia oraz kształtowanie jej pozytywnego obrazu w świadomości społecznej [Szatur-Jaworska 2000, s. 123]. Osiągnięcie tych celów wymaga oczywiście długookresowych działań, a ich efekty mogą być zauważalne dopiero po upływie wielu lat. Adresatami polityki wobec starości są nie tylko ludzie starzy, ale i młodsze pokolenia przygotowywane do spotkania ze starością i do życia w społeczeństwie otwartym dla wszystkich grup wieku, respektującym specyfikę wszystkich faz życia.

Badania w nauce o polityce społecznej prowadzone z perspektywy cyklu życia wymagają przyjęcia wzorca cyklu życia i jego kolejnych faz, który uwzględnia prawidłowości rozwoju biologicznego i psychicznego człowieka, kulturowe i społeczne cechy społeczeństwa, dla którego jest tworzony, oraz uwarunkowania ekonomiczne i polityczne czasów, w jakich powstaje. Wzorzec ten powinien też wyrażać oczekiwania społeczeństwa wobec „dobrego życia”, odpowiadać wyznawanym przezeń wartościom i normom. Wzorzec taki jest też punktem wyjścia do określania celów polityki społecznej wobec starości.

Polityka ta powinna zarazem uwzględniać potrzeby konkretnych ludzi, mających za sobą różne biografie i doświadczenia życiowe⁸. Pamiętać przy tym należy, że owe indywidualne potrzeby i aspiracje są kształtowane przez „kulturowe definicje” czy „społeczne konstrukty” starości, będące efektem życia zbiorowego [Arcand 1982; Guillemard 2005]. Postrzeganie i sposoby traktowania starości są więc zróżnicowane historycznie i środowiskowo, a pytaniem dla polityki społecznej jest, czy dążyć należy do unifikacji w tym zakresie, czy też podtrzymywać różnorodność kulturową występującą w danym społeczeństwie. Odmienne oczekiwania oraz role społeczne są – w poszczególnych środowiskach – przypisywane starzejącym się kobietom i mężczyznom. Wydaje się wobec tego uzasadnione, by płeć była jednym z podstawowych kryteriów różnicowania wariantów rozwiązań proponowanych przez politykę wobec starości. Drugim takim kryterium powinien być wiek; dlatego, że starość jest długą (i coraz dłuższą) i niejednorodną fazą życia.

Polityka społeczna wobec ludzi starych

Oprócz polityki społecznej wobec starości proponuję wyróżnić politykę społeczną wobec ludzi starych. Przedmiotem jej oddziaływania nie jest faza życia, lecz zbiorowość ludzi starych. Rzecz jasna, w związku z nieostrością pojęcia „ludzie starzy” w każdym konkretnym badaniu wymaga ono doprecyzowania. Nie jest to jednak konieczne w definicji tak określanej polityki.

Proponuję przyjąć, że **polityka społeczna wobec ludzi starych (osób starszych)**⁹ ma na celu stwarzanie – obecnie i na przyszłość – warunków zaspokajania potrzeb ludzi starych oraz kształtowanie odpowiednich relacji pomiędzy starszym pokoleniem a młodszymi generacjami, drogą ograniczania uzależnienia starszych od młodszych, zapobiegania marginalizacji ludzi starych oraz kształtowania stosunków międzypokoleniowej solidarności [Szatur-Jaworska 2000, s. 121]. Punktem wyjścia do rozważań na temat tak rozumianej polityki jest diagnoza konkretnej zbiorowości, mieszkającej w danym czasie na określonym terytorium. Główne pytania badawcze w analizie polityki społecznej wobec ludzi starych są następujące: Jaki jest poziom zaspokojenia potrzeb ludzi starych? Jakie kwestie społeczne ich dotyczą? Jaki stan zaspokojenia potrzeb tej grupy wieku można uznać za satysfakcjonujący? Co należy zrobić, by ten stan osiągnąć?

⁸ Perspektywę poznawczą polityki społecznej wobec starości i jej model projektujący charakteryzuję w mojej wcześniejszej pracy [Szatur-Jaworska 2000, s. 123–137].

⁹ Pomimo wątpliwości zgłaszanych przez gerontologów, którzy zalecają używanie określenia „ludzie starzy”, w języku potocznym i urzędowym, ale także w nauce, upowszechnia się określenie „osoby starsze” jako neutralne emocjonalnie i zgodne z etykietą językową [Szatur-Jaworska 2014].

W wymiarze aksjologicznym polityka wobec ludzi starych odwołuje się przede wszystkim do wartości politycznych (na przykład równości, sprawiedliwości, wolności jednostki, pokoju społecznego) i społecznych (na przykład solidarności, partycypacji, podmiotowości), a także do określonej wizji ładu społecznego. Politykę wobec ludzi starych można prowadzić w różnych skalach: międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej. Kryteriami jej oceny są: poziom i jakość życia tej zbiorowości, szanse jej dostępu do różnych instytucji życia społecznego oraz występowanie różnych form przepływów międzypokoleniowych. Polityka wobec ludzi starych rejestruje ich potrzeby i organizuje zaspokajanie tych potrzeb w skali całej zbiorowości; choć ostateczną miarą jej pełnego sukcesu jest oczywiście to, by każdy należący do starszego pokolenia miał godną starość¹⁰.

Polityka społeczna wobec ludzi starych jest dziedziną polityki wyodrębnioną ze względu na kryterium adresata (podmiotowe) i może być analizowana na tle tych typów polityki, których adresatami są inne grupy wieku.

Polityka senioralna

Pojęcie polityki senioralnej wprowadziło do polskiej debaty publicznej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W 2012 roku utworzony został w tym resorcie Departament Polityki Senioralnej¹¹, w lutym 2013 roku powołano Radę ds. Polityki Senioralnej (jako organ konsultacyjno-doradczy ministra pracy i polityki społecznej), w grudniu 2013 roku zaś Rada Ministrów przyjęła „Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014–2020” [Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r.]. Definicję tego pojęcia zaproponowano w tym właśnie w dokumencie rządowym, wyjaśniając, że **„polityka senioralna jest to ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”**. Definicję tę uzupełnia 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”. Senior, osoba starsza to, zgodnie z „Założeniami...”, człowiek, który ukończył 60 lat.

¹⁰ Perspektywę poznawczą polityki społecznej wobec ludzi starych i jej model projektujący charakteryzuję we wcześniejszej pracy [Szatur-Jaworska 2000, s. 120-122 i 126-137].

¹¹ Na podstawie Zarządzenia nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej.

Tabela 4. Struktura treści „Założeń długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014-2020”

Obszary	Podobszary	Priorytety	Cele
Zdrowie i samodzielność „Celem głównym [...] jest tworzenie warunków dla jak najdłuższego utrzymywania dobrego stanu zdrowia i autonomii.”	Uwarunkowania rozwiązań medycznych-opiekuńczych dla osób starszych	Stworzenie systemowych rozwiązań, które pozwolą na rozwój usług medycznych dla osób starszych	– rozwój geriatrii jako specjalizacji – przygotowanie i doskonalenie zawodowe kadry medycznej w kierunku całonocnej i kompleksowej opieki zdrowotnej nad starszym pacjentem – wspieranie i rozwój poradni i opieki geriatrycznej w Polsce
		Promocja zdrowia i profilaktyka zdrowotna	– przygotowanie do okresu własnej starości pod względem wiedzy na temat zmian fizycznych i psychicznych podczas procesów starzenia i konsekwencji określonych zachowań – promocja właściwego stylu życia w sferze zdrowia psychicznego, aktywności intelektualnej, odżywiania, rytmu dnia, rekreacji, higieny ciała i unikania zachowań ryzykownych pod względem zdrowotnym – rozwój i wspieranie aktywności fizycznej
		Rozwój usług społecznych i opiekuńczych dostosowanych do potrzeb osób starszych	– rozwój usług społecznych dostosowanych do potrzeb oraz możliwości osób starszych – zapewnienie odpowiedniej opieki nad osobami o ograniczonej samodzielności poprzez rozwój usług opiekuńczych – opracowanie i wdrożenie systemu teleopieki oraz wykorzystanie innowacyjnych technologii w ułatwieniu organizacji opieki dla osób starszych – stworzenie systemów wsparcia dla opiekunów nieformalnych, w szczególności na poziomie lokalnym
	Bezpieczeństwo		– zapewnienie bezpieczeństwa osób starszych i przeciwdziałanie stosowanym wobec nich nadużyciom
	Przestrzeń i miejsce zamieszkania		– wspieranie przestrzennego planowania architektonicznego dostosowanego do wszystkich (projektowanie uniwersalne) i z uwzględnieniem potrzeb różnych grup wieku (w tym osób starszych)

Aktywność zawodowa osób 50+ „Celem głównym [...] jest zaplanowanie i podjęcie działań, które pozwolą na jak najlepsze wykorzystanie potencjału osób starszych na rynku pracy i tym samym pozwolą na zwiększenie i przedłużenie aktywności zawodowej osób 50+ oraz 60+.”			– upowszechnienie oferty edukacyjnej, poprawa jej jakości oraz dostosowanie zarówno do potrzeb rynku pracy, jaki i do potrzeb oraz możliwości odbiorców (pracowników i poszukujących pracy w wieku 50+) – tworzenie warunków pracy przyjaznych pracownikom i stosowanie rozwiązań z zakresu zarządzania wiekiem – zwiększenie skuteczności i efektywności działań promujących zatrudnienie i aktywność zawodową osób wieku 50+ i 60+ – rozwój współpracy na rzecz wzrostu zatrudnienia osób wieku 50+
Aktywność edukacyjna, społeczna i kulturalna osób starszych „Celem ogólnym [...] jest wspieranie idei uczenia się wśród osób starszych i aktywizowanie do działań obywatelskich i społecznych, w tym: – rozwój oferty edukacyjnej dla osób starszych, – rozwój i wspieranie aktywności społecznej osób starszych (w tym zaangażowania obywatelskiego i wolontariatu), – zwiększenie uczestnictwa osób starszych w kulturze zarówno jako jej odbiorców, jak i twórców.”	Aktywność edukacyjna	Rozwój oferty edukacyjnej dla osób starszych w obszarach zgodnych z potrzebami Wspieranie rozwoju systemowych rozwiązań dla organizacji różnych form uczenia się osób starszych, w tym ruchu Uniwersytetów Trzeciego Wieku	– upowszechnienie edukacji prozdrowotnej – upowszechnienie edukacji obywatelskiej – upowszechnienie edukacji w zakresie nowych technologii
	Aktywność w obszarze kultury		– podnoszenie kompetencji kulturowych – integrowanie działań instytucji i organizacji – promowanie animacji kulturalnej
	Aktywność społeczna	Rozwój aktywności obywatelskiej osób starszych Rozwój wolontariatu osób starszych	– zwiększenie udziału osób starszych w różnych formach wolontariatu, pozwalające na zagospodarowanie potencjału tych osób oraz na rozwój nowych kompetencji

Obszary	Podobszary	Priorytety	Cele
Srebrna gospodarka „Celem głównym [...] jest wspieranie rozwoju efektywnych rozwiązań dostosowanych do potrzeb i oczekiwań osób starszych.”			
Relacje międzypokoleniowe „Cel główny [...] to solidarność pokoleń jako norma kierunkowa w społeczeństwie, polityce społecznej, kulturze oraz na rynku pracy.”			

Źródło: na podstawie Uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. W tabeli zacytowano sformułowania zawarte w omawianym dokumencie.

W dokumencie tym deklaruje się, 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”. Wyraźnie zatem wyartykułowane zostało przez autorów dokumentu założenie, że polityka senioralna powinna łączyć w sobie politykę wobec starości i politykę wobec ludzi starych. Z analizy treści dokumentu wynika jednak, że największy nacisk położono w nim na zaspokajanie potrzeb osób starszych. Podkreślić także należy, że polityka senioralna jest elementem nie tylko polityki społecznej, ale i innych typów polityki publicznej, takich jak między innymi polityka kształtowania przestrzeni czy polityka gospodarcza.

W „Założeniach długofalowej polityki senioralnej...” wyróżniono pięć zakresów problemowych, które zostały bardzo różnie opisane, jeśli weźmie się pod uwagę stopień szczegółowości zgłoszonych propozycji. Najwięcej uwagi poświęcono zdrowiu i samodzielności osób starszych oraz ich aktywności, najmniej zaś – srebrnej gospodarce i relacjom międzypokoleniowym. Schemat treści tego dokumentu przedstawia tabela 4.

Polska polityka senioralna – to przykład adaptacyjnej polityki wobec starzenia się ludności, w której wiodąca rola przypada następującym szczegółowym typom polityki: zdrowotnej, rynku pracy i zatrudnienia, edukacyjnej, kulturalnej i organizacji czasu wolnego. Ich najważniejszymi adresatami są osoby „na przedpolu starości” (tzw. 45+ lub 50+) i stare.

Polityka aktywnego starzenia się

Koncepcja aktywnego starzenia się (ang. *active ageing*; fr. *le vieillissement actif*) pojawiła się po raz pierwszy pod koniec lat 70. XX wieku w pracach gerontologów i oznaczała indywidualną strategię życiową przyjmowaną przez starzejące się osoby. Dotyczyła ona głównie aktywności fizycznej, zdrowia i aktywności psychospołecznej. Dopiero w dalszej kolejności starość zaczęła być postrzegana nie tylko jako fenomen psychologiczno-biologiczny, ale i społeczny oraz polityczny. Z upływem czasu aktywne starzenie się stało się tzw. ramą odniesienia (ang. *frame of reference*; fr. *le référentiel*) dla polityki publicznej w starzejących się społeczeństwach [Moulaert i Viriot Duranda 2013].

Polityka aktywnego starzenia się jest pojęciem o zmieniającym się zakresie znaczeniowym, gdyż różnie rozumiane jest aktywne starzenie się¹².

¹² O tym, jak zmieniło się rozumienie aktywnego starzenia w dokumentach programowych ONZ i Wspólnoty/Unii Europejskiej, pisałam we wcześniejszym artykule [Szatur-Jaworska 2012a].

Wiele zależy od tego, kto (jaki podmiot), w jakich okolicznościach i kiedy używa tego pojęcia. Uznaje się, że koncepcja polityki aktywnego starzenia się pojawiła się w latach 90. XX wieku. W Unii Europejskiej pierwszym dokumentem określającym, czym ma ona być, był Komunikat Komisji Europejskiej z 21 maja 1999 r. zatytułowany *Vers une Europe pour tous les âges* (*Towards a Europe for all ages*)¹³. Kluczowe znaczenie dla polityki aktywnego starzenia się ma jednak wydana w 2002 roku – w związku z odbywającym się w Madrycie Drugim Światowym Zgromadzeniem w Sprawie Starzenia się – publikacja Światowej Organizacji Zdrowia pt. *Active Ageing. A Policy Framework* (*Vieillir en restant actif. Cadre d'orientation*) [WHO 2002]. Zwrócono tam uwagę na wielość czynników, które, poza polityką państwa, mają znaczenie dla aktywnego starzenia się człowieka. Wśród tych czynników wymieniono między innymi: uwarunkowania kulturowe, specyfikę sytuacji kobiet i mężczyzn, czynniki zdrowotne, zachowania ludzi, uwarunkowania osobnicze, czynniki związane z fizycznym środowiskiem życia itd. Zdaniem autorów tej publikacji, ramy polityki prowadzonej w starzejących się społeczeństwach powinny wyznaczać zasady uchwalone przez ONZ w 1991 roku¹⁴ oraz trzy główne filary: zdrowie, uczestnictwo (w życiu społecznym) oraz bezpieczeństwo (społeczne, finansowe, fizyczne), podejmowane zaś działania powinny mieć charakter międzysektorowy. Polityka aktywnego starzenia się obejmuje swoim zakresem przede wszystkim: politykę zdrowotną, politykę rynku pracy i zatrudnienia, politykę edukacyjną i zabezpieczenie społeczne. W dokumencie tym zwraca się uwagę, że uzyskanie oczekiwanych efektów tej polityki wymaga większej odpowiedzialności jednostek za ich starzenie się i starość oraz odpowiedniego ukształtowania środowiska życia, by sprzyjało ono aktywności i międzypokoleniowej solidarności [WHO 2002, s. 16–17].

Polityka aktywnego starzenia się to różnorodne formy promocji i wspierania aktywności (nie tylko produkcyjnej) osób starszych oraz osób młodszych, przygotowujących się do starości. Politykę aktywnego starzenia się można zatem uznać za element polityki społecznej wobec starości, gdyż jej głównym celem jest wspieranie osób zbliżających się do starości i osób, które

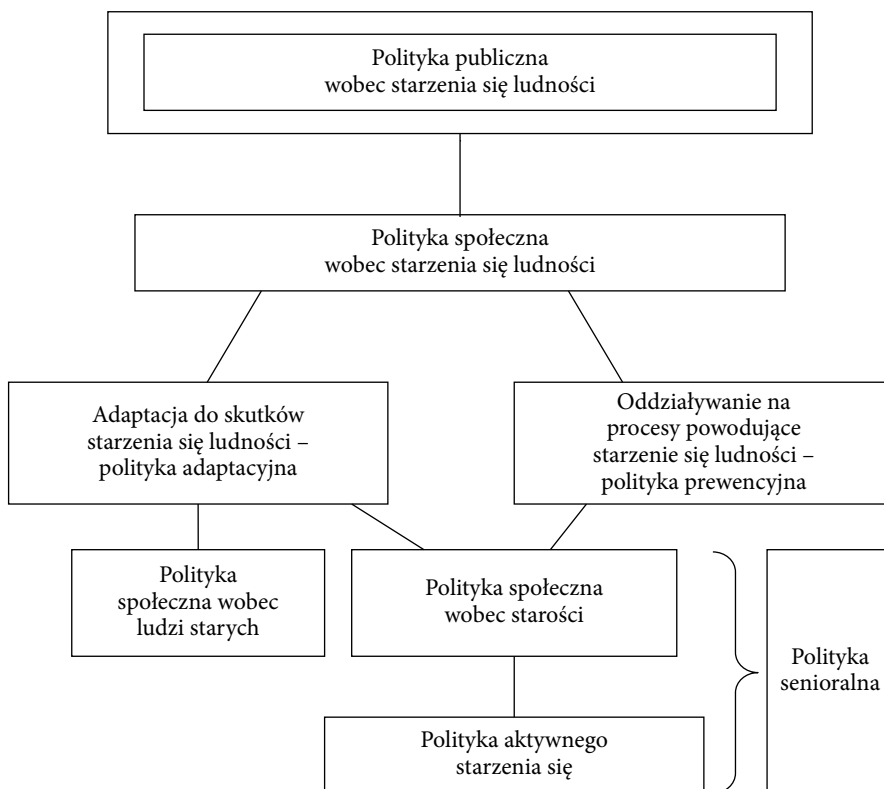
¹³ COM (1999) 221 final.

¹⁴ W dniu 16 grudnia 1991 roku rezolucją nr 46/91 Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło „Zasady działania na rzecz osób starszych”, zalecając, by rządy uwzględniły je w krajowych planach działania na rzecz seniorów. Katalog, którego hasłem przewodnim jest „Dodać życia do lat, które zostały dodane do życia”, tworzy 18 zaleceń dotyczących praw ludzi starych. Zalecenia te przyporządkowane są pięciu podstawowym zasadom: niezależności, uczestnictwa, opieki, samorealizacji i godności.

już „próg starości” przekroczyły, w zachowaniu osobistego potencjału pozwalającego na jak najdłuższe aktywne życie i zachowanie samodzielności. Jest zatem także składnikiem polityki społecznej wobec cyklu życia.

Podsumowanie

W coraz bogatszym – w sensie ilościowym – nurcie badań gerontologicznych potrzebna jest większa precyzja pojęć i temu służy zaproponowana w artykule konceptualizacja pojęć. Polityka społeczna wobec starzenia się ludności jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do innych z nim powiązanych. Relacje między pojęciami, które były przedmiotem zawartych wyżej rozważań, przedstawia rysunek. Jak już to podkreślałam, granice między tymi pojęciami nie są ostre i często to samo działanie może być uznane za przejaw realizacji



Polityka społeczna wobec starzenia się ludności i powiązane z nią pojęcia

różnie nazwanej polityki. Podobnie w przypadku dwóch kluczowych podejść obserwowanych w polityce wobec starzenia się ludności – polityki adaptacyjnej i prewencyjnej – pewne typy działań mogą być traktowane i jako przejaw adaptacji, i jako przejaw prewencji. Istotne jest, by planując i badając politykę społeczną – i inne typy polityki publicznej – w kontekście starzenia się ludności, uwzględniać zarówno przyczyny, jak i efekty tego procesu.

Zarówno badacze, jak i decydenci powinni także pamiętać, że polityka senioralna – nawet wtedy, gdy jej zakres jest szeroko zarysowany – nie zawiera w sobie wszystkich działań, które powinny wejść w zakres polityki społecznej wobec starzenia się ludności.

Należy też podkreślić, że polityka społeczna nie jest jedynym typem polityki publicznej, który jest i powinien być reakcją na proces starzenia się ludności. Działania prewencyjne i adaptacyjne muszą być podejmowane w ramach polityki gospodarczej, kształtowania przestrzeni, polityki miejskiej, aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego i wielu innych. W zasadzie w ewaluacji wszystkich typów polityki publicznej uwzględniona powinna być odpowiedź na pytanie, czy i jakie oceniane rozwiązania mają związek z przyczynami lub następstwami starzenia się ludności.

Literatura

- Arcand, B., 1982, *La construction culturelle de la vieillesse*, Québec, Université Laval, DOI 10.1522/030092435.
- Broussy, L., 2013, *Adaptation de la société au vieillissement de la population*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000173/0000.pdf> [dostęp: 30.04.2013].
- Guillemard, A.-M., 2005, *Politiques publiques et cultures de l'âge. Une perspective internationale*, Politix, no 4/72, s. 79–98; DOI 10.391/pox.072.0079 [dostęp: 12.09.2013].
- Komisja Europejska, 1999, Komunikat Komisji Europejskiej z 21 maja 1999 r., *Vers une Europe pour tous les âges – Promouvoir la prospérité et la solidarité entre les générations*” (Towards a Europe for All Ages – Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity), COM (1999) 221 final.
- Mény, Y., Thoenig, J.-C., 1989, *Les politiques publiques*, PUF, Paris.
- Moulaert, T., Viriot Duranda, J.-Ph., 2013, *De la notion au référentiel international de politique publique. Le savant, l'expert et le politique dans la construction du vieillissement actif*, Recherches sociologiques et anthropologiques, no 44-1, s. 11–31, rsa.revues.org/904 [dostęp: 23.07.2014] DOI 10.4000/rsa.898.

- Pinville, M., 2013, *Relever le défi politique de l'avancée en âge. Perspectives internationales*, Assemblée Nationale, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000174/0000.pdf> [dostęp: 20.04.2013].
- Potůček, M., LeLoup, L.T., 2003, *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe*, w: Potůček, M., LeLoup, L.T., Jenei, G., Varadi, L., (eds.), *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, NISPAcee.
- Szatur-Jaworska, B., 2000, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Szatur-Jaworska, B., 2012a, *Aktywne starzenie się i solidarność międzypokoleniowa w debacie międzynarodowej*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, nr 17.
- Szatur-Jaworska, B., 2012b, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach*, w: Szatur-Jaworska, B. (red.), *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- Szatur-Jaworska, B. (red.), 2014, *O sposobach mówienia o starości*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- 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.
- WHO, 2002, *Vieillir en restant actif. Cadre d'orientation*, Genève.
- Zarządzenie nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, Monitor Polski z dnia 17.08.2012 r., poz. 590.
- Zybała, A., 2013, *Państwo i społeczeństwo w działaniu*, Difin, Warszawa.