



STUDIA i MATERIAŁY

Nr 5

Maciej Duszczyk, Magdalena Lesińska, Kamil Matuszczyk

Upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się ludności) w Polsce



*Niezakończone przejście migracyjne a starzenie się ludności w Polsce.
Asynchroniczność przemian ludnościowych a zmiana formalnych i
nieformalnych instytucji opiekuńczych*

Projekt badawczy Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego w ramach programu Narodowego Centrum Nauki „Maestro” (grant nr UMO-2013/08/A/HS4/00602) kierowany przez prof. dr. hab. Marka Okólskiego.

Czas realizacji: 1 października 2013 r. – 30 września 2017 r.

www.migageing.uw.edu.pl

Spis treści

Spis treści	3
Wstępne rozważania o procesie upolitycznienia	4
Metoda badawcza	7
Upolitycznienie starzenia się ludności w Polsce – ujęcie chronologiczne	7
Lata 1989-1993 – Plan Balcerowicza	7
Lata 1993-1996 – Strategia dla Polski Grzegorza Kołodki	10
Lata 1996-2001 „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” – reforma systemu emerytalnego	11
Lata 2001-2005 „Plan Hausnera”	14
Lata 2005-2007 „Solidarne państwo”	16
Lata 2007-2015 „Trzecia Fala Nowoczesności” – Rządy koalicji PO-PSL	19
Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – rządy PiS	27
Podsumowanie i wnioski	33
Bibliografia	37
Załącznik nr 1	39

Wstępne rozważania o procesie upolitycznienia

Starzenie się ludności jest z jednej strony procesem dynamicznym, ale z drugiej – przewidywalnym, gdyż odbywa się w długim okresie i poprzedzają go liczne symptomy takie jak: spadający wskaźnik urodzeń, wydłużanie się średniej długości życia, emigracja. Ta przewidywalność powinna ułatwiać podejmowanie decyzji politycznych w obszarze polityki demograficznej. Ich celem powinno być poszukiwanie i wdrażanie instrumentów, które pozwoliłyby ograniczyć negatywne konsekwencje starzenia się ludności oraz wzmacniać pozytywne efekty tego zjawiska. Trudno bowiem obecnie założyć, że decyzje polityczne mogą całkowicie odwrócić dokonujące się procesy społeczne związane z drugim przejściem demograficznym¹. Decydenci polityczni powinni mieć świadomość, że ich wybory mają istotne znaczenie, a więc istnieje potrzeba podejmowania działań skutkujących uzyskaniem realnego wpływu na zakres i skutki starzenia się ludności. Przyjęcie innego założenia oznaczałoby, że proces ten ma charakter inercyjny, a wszelkie działania nie mają większego sensu.

Przyjmując założenie, że możliwe jest wpływanie na zachodzące procesy demograficzne oraz ich konsekwencje, a politycy i inni interesariusze podejmują działania mające na celu praktyczną realizację tego celu, konieczne jest odpowiedzenie na pytanie kiedy i dlaczego dana kwestia, uzyskując „masę krytyczną”, staje się tematem dyskursu politycznego. Legitymizację uzyskują zatem analizy dotyczące upolitycznienia procesów demograficznych oraz wyjaśniające otoczenie podejmowania decyzji dotyczących konkretnych rozwiązań. Można tu wskazać przede wszystkim takie instrumenty jak: wydłużenie i zrównanie wieku emerytalnego, zmiana zasad finansowania systemu emerytalnego, emerytury pomostowe, polityka rodzinna (np. tzw. becikowe czy program 500+), migracje powrotne, imigracja itp.

Przez upolitycznienie rozumiemy proces, w trakcie którego dany problem (kwestia, temat, zagadnienie) staje się politycznym, zostaje włączony do systemu politycznego. Inaczej mówiąc staje się on przedmiotem politycznej i publicznej debaty (dyskursu), cieszy się regularnym i aktywnym zainteresowaniem decydentów politycznych, mediów i opinii publicznej oraz jest uznany za wymagający reakcji państwa, stając się tym samym przedmiotem polityki państwa².

Proces upolitycznienia oznacza włączenie danego problemu społecznego do systemu politycznego (sfery politycznej), staje się on przedmiotem intencjonalnych (celowych) działań aktorów politycznych. Przyjmujemy tutaj podstawową definicję systemu politycznego jako ogół struktur, procedur i instytucji, które działają wspólnie, aby doprowadzić do rozstrzygnięcia określonego problemu. W ramach systemu politycznego zachodzi proces polityczny, który ma określony cykl: od momentu uznania kwestii za ważną i wymagającą

¹ Pojęcie przejścia demograficznego, zob. Fihel, Okólski 2014.

² *“Termin ‘upolitycznienie’ może być określeniem złożonego, wieloaspektowego mechanizmu współzależności między polityką a zjawiskami formalnie czy pierwotnie niezaliczanymi do jej zakresu. Może być określeniem zarówno konkretnych przejawów wpływu polityki na gospodarkę, kulturę, twórczość artystyczną (...), na funkcjonowanie administracji, mediów, na życie codzienne, prywatne i intymne ludzi jak i tendencji (...) do przenikania polityki we wszystkie dziedziny życia, do więcej niż ingerencji – do podporządkowania zjawisk i przemian społecznych regułom i funkcjom polityki”* (Karwat 2010: 63-64). Pojęcie ‘polityczności’ zjawisk czy procesów jest traktowane w politologii jako kategoria teoretyczna (Carl Schmitt, Max Weber, zob. m.in. Klementewicz 1996).

ingerencji państwa, po konceptualizację i zaplanowanie działań, podjęcie decyzji i ich wdrożenie po monitoring i ocenę skuteczności). Proces polityczny wymaga czasu, zasobów i infrastruktury instytucjonalnej.

Upolitycznienie danego problemu (kwestii, tematu) jest związane ze sporem/konfliktem politycznym z udziałem różnych aktorów politycznych, który dotyczyć może skali i sposobu reakcji państwa czyli treści polityki. Co prawda, można sobie teoretycznie wyobrazić sytuację, w której dana kwestia nie wzbudza sporów wśród aktorów politycznych, którzy są idealnie jednowyślni w procesie decyzyjnym. Biorąc jednak pod uwagę, że konflikt jest permanentną cechą rywalizacji o władzę (i poparcie wyborców) pomiędzy aktorami politycznymi, jest to sytuacja typu idealnego. W związku z tym założyć należy stały i bezpośredni związek pomiędzy upolitycznieniem a sporem/konfliktem z udziałem aktorów politycznych. Za jego rozwiązanie odpowiada aktor/aktorzy polityczni sprawujący władzę, którzy stoją przed wyzwaniem poradzenia sobie z procesem polaryzacji stanowisk i opinii, co jest permanentnym elementem konfliktu politycznego.

Na przekształcenie się danego problemu w polityczny mogą mieć wpływ liczne i różnorodne czynniki, tak natury obiektywnej (np. kiedy dany problem dotyczy rozwoju społeczno-gospodarczego państwa), jak i subiektywnej (problem staje się polityczny w wyniku działania mediów zainteresowanych zdynamizowaniem opinii publicznej, partii politycznych dążących do aktywizacji elektoratu, bądź też grup interesu, które chcą wprowadzić korzystne dla siebie rozwiązania prawne). Karwat (2010: 73-75) wyróżnia polityczność pierwotną i wtórną. Pierwsza zakłada, że cecha ta jest naturalna i charakteryzuje dane zjawisko, druga – że jest to cecha kontekstowa (okolicznościowa, nabyta w procesie w związku z działaniami aktorów zewnętrznych).

Autor wskazuje także na kilka istotnych cech procesu upolitycznienia:

- granica między tym co polityczne, a tym co „niepolityczne” jest płynna i uwarunkowana zmiennością sytuacji społecznej i historycznej, ewolucją zjawisk;
- cecha „polityczności” ma zróżnicowany poziom natężenia (intensywności) – zjawiska są silniej lub słabiej uwikłane w politykę intensywniej lub powierzchownie ulegają politycznej ingerencji i regulacji;
- miara „upolitycznienia” jest sytuacyjnie, kulturowo i historycznie zmienna, zróżnicowana w odmiennych systemach prawno-ustrojowych (Karwat 2010:78-80).

Odnosząc się do kwestii demograficznej należy założyć, że ulega ona intensywnej ingerencji politycznej, a więc stanowi obecnie jeden z tematów zmiany ustrojowej. Jednocześnie wyjaśnienia wymaga kiedy i z jakiego powodu kwestia ta zajęła tak istotne miejsce w debacie politycznej.

Proces upolitycznienia procesów demograficznych rozpoczyna się od uświadomienia sobie przez aktorów politycznych jego ważności i potencjalnego wpływu decyzji podejmowanych w tym obszarze na zdobycie lub utrzymanie władzy. Elity polityczne, nabywając świadomości, co do negatywnego wpływu zmian demograficznych, reagują działaniami politycznymi, które w zgodzie z ich profilem programowo-ideologicznym mają zahamować (złagodzić) konsekwencje tych procesów. Tym samym mają pozwolić im utrzymać sprawowaną władzę lub poprzez przekonanie wyborców co do słuszności ich pomysłów, władzę tę uzyskać.

Podsumowując można stwierdzić, że upolitycznienie procesów demograficznych następuje w sytuacji, kiedy to stają się one przedmiotem zainteresowania decydentów politycznych oraz elementem sporu/konfliktu politycznego, prowadzącego do tworzenia propozycji odpowiedzi na wyzwania z nimi związane, a tym samym są elementem procesu podejmowania decyzji politycznych. Dzieje się tak w wyniku przekonania decydentów oraz opinii publicznej o kluczowym znaczeniu i konsekwencjach procesów demograficznych dla bezpieczeństwa i rozwoju wspólnoty państwowej. W tym kontekście szczególnie interesujące

jest wyjaśnienie procesu, w którym demografia staje się sprawą polityczną, a polityka (poza innymi obszarami życia społecznego) zaczyna mieć wpływ na demografię.

W naszym przekonaniu początek upolitycznienia danego problemu następuje w sytuacji kiedy to kandydat na Prezesa Rady Ministrów umieszcza daną kwestię w swoim wystąpieniu programowym – expose. Kluczowym, kolejnym etapem upolitycznienia jest umieszczenie propozycji odpowiedzi na dane wyzwanie w dokumentach strategicznych rządu, czego podstawą powinien być program partii politycznej aspirującej do sprawowania władzy (zapowiedź w programie wyborczym). Tak więc uznajemy, że proces upolitycznienia jest złożony i wymaga co najmniej trzech płaszczyzn: umiejscowienia w expose premiera, skonkretyzowania propozycji rozwiązań w programie/strategii rządu oraz zawarcia w programach partii politycznych.

W związku z tym niniejszy tekst ma trzy zasadnicze cele:

- opisanie procesu upolitycznienia, w tym identyfikację momentu w czasie (expose) od kiedy można uznać, że dany problem stał się tematem rozpoznany (zidentyfikowany) przez decydentów oraz przedmiotem działań politycznych;
- opisanie procesu poszukiwania instrumentów (programy partii politycznych i rządów) które odpowiadałyby na zidentyfikowane wyzwania związane ze starzeniem się ludności, w tym sformułowanie podstaw dla propozycji modelu reakcji państwa przejawiającym się w określonych decyzjach politycznych;
- ze względu na specyfikę projektu badawczego dodatkowym celem analizy jest zbadanie czy w procesie upolitycznienia, kwestia migracji (emigracji i imigracji) była łączona ze zmianami demograficznymi, w tym ze starzeniem się ludności, a więc na ile emigracja była postrzegana pod kątem negatywnego, a imigracja pozytywnego, wpływu na zachodzące procesy demograficzne.

Realizacja tych celów pozwoli na zweryfikowanie hipotezy badawczej, zgodnie z którą upolitycznienie problemu starzenia się ludności nastąpiło w Polsce relatywnie wcześnie, jeszcze przed ujawnieniem się konsekwencji, co przełożyło się na opracowanie i wdrożenie licznych instrumentów mających co do celu sprostanie związanym z tym wyzwaniom. Poszczególni interesariusze (partie polityczne, administracja poszczególnych rządów, partnerzy społeczni itp.) nie różnią się zasadniczo między sobą w ocenie wyzwań związanych ze starzeniem się ludności, ale jednocześnie proponują różne instrumenty mające być odpowiedzią na nie. Powoduje to brak spójności i kontynuacji w działaniach politycznych, w tym koncentrowanie się na efektach doraźnych, a nie długofalowych koniecznych z punktu widzenia przemian demograficznych, co powoduje niemożność wdrożenia skutecznej odpowiedzi na czekające Polskę wyzwania. Ponadto, pomimo wczesnego upolitycznienia zjawiska starzenia się społeczeństwa, konkretne działania zostały wdrożone zbyt późno i były do tego często modyfikowane pod naciskiem konieczności rozwiązywania bieżących problemów, co ograniczało ich efektywność. Powoduje to brak skutecznej strategii radzenia sobie z wyzwaniami demograficznymi i koncentrowanie się na doraźnych korzyściach politycznych.

Weryfikacja powyższej hipotezy zostanie uzupełniona odpowiedziami na następujące pytania badawcze.

1. Kiedy w Polsce po 1989 roku nastąpiło upolitycznienie kwestii demograficznej?
2. Czy upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się ludności) spowodowało wyłonienie się podmiotu, który koordynuje związane z tym działania? Na ile rolę tę przejęła administracja rządowa, a na ile były to inni interesariusze polityczni (Kancelaria Prezydenta RP, Rządowa Rada Ludnościowa, inne środowiska eksperckie itp.).
3. Czy pomiędzy partiami parlamentarnymi istniały/istnieją zasadnicze różnice co do podejścia do starzenia się ludności?

4. Jakie instrumenty zostały zidentyfikowane i wdrożone jako odpowiedź na upolitycznienie starzenia się ludności?
5. Jakie zagadnienia wchodzą w zakres debaty na temat starzenia się ludności i w których obszarach nastąpiła reakcja państwa?
6. Czy możliwe jest zidentyfikowanie katalizatorów (kampanie wyborcze, wydarzenia medialne, raporty międzynarodowe itp.), które przyspieszyły reakcję instytucji publicznych na starzenie się ludności?
7. Czy migracje (emigracja i imigracja) są postrzegane i dyskutowane w kontekście wpływu na sytuację demograficzną?

Metoda badawcza

W celu weryfikacji hipotezy oraz sformułowania odpowiedzi na ww. pytania badawcze zrealizowano badania typu *desk research*, których podstawą była analiza następujących kategorii dokumentów opracowanych i opublikowanych po 1989 roku:

1. Wystąpienia programowe (expose) premierów rządów.
2. Rządowe dokumenty programowe i strategiczne (przyjęte oraz oficjalnie ogłoszone).
3. Programy partii politycznych, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które były reprezentowane w Parlamencie RP.
4. Inne dokumenty, które stały się podstawą prac rządowych i parlamentarnych.
5. Wystąpienia Prezydentów RP przed Zgromadzeniem Narodowym.

Przyjęto metodologię analizy historycznej czyli przedstawianie treści dokumentów zgodnie z chronologią ich publikowania.

Z niniejszej analizy zostały wyłączone dokumenty eksperckie, w tym np. raporty Rządowej Rady Ludnościowej czy instytutów badawczych oraz organizacji pozarządowych. Nie uwzględniono również opracowań przygotowanych w Kancelarii Prezydenta RP – szczególnie dokumentu „Dobry klimat dla rodziny”. Ich analiza będzie stanowić temat odrębnego opracowania.

Wyniki badań uzyskanych metodą *desk research* zostaną również zweryfikowane poprzez analizę prasy oraz wywiadów pogłębionych z interesariuszami procesu politycznego (IDI) na dalszym etapie prac. W związku z tym niniejsza analiza ma charakter wstępny, a wnioski z niej wymagają dalszych pogłębionych badań.

Upolitycznienie starzenia się ludności w Polsce – ujęcie chronologiczne

Lata 1989-1993 – Plan Balcerowicza

Program reform gospodarczych i społecznych tzw. „Plan Balcerowicza” został przyjęty przez Radę Ministrów, kierowaną przez Tadeusza Mazowieckiego, 9 października 1989 roku (*Program gospodarczy...* 1989). Był on głównym dokumentem zakładającym przeprowadzenie w Polsce strukturalnych reform gospodarczych, czego efektem miało być stworzenie, w miejsce gospodarki centralnie planowej, gospodarki wolnorynkowej. Przyjęto wariant radykalny, tak aby skrócić, uciążliwy dla społeczeństwa, okres przejściowy. Wśród

głównych wyzwań przyszłości, na które odpowiedzią miał być „Plan Balcerowicza” nie wymieniono kwestii demograficznych, w tym starzenia się ludności. Podobnie było w exposé Premiera Tadeusza Mazowieckiego, choć odniósł się on do konieczności przeciwdziałania ubóstwu osób starych. Zwracał głównie uwagę na kwestię świadczeń pieniężnych: *widzimy potrzebę stosowania takich metod waloryzacji emerytur i rent oraz uaktualnienia wartości innych świadczeń, aby zapobiegać pogarszaniu się poziomowi życia najuboższych grup społecznych oraz zwiększaniu się dystansu pomiędzy nimi a grupami aktywnymi zawodowo* (Program gospodarczy... 1989).

W dokumentach pierwszego niekomunistycznego rządu pojawił się natomiast temat emigracji najbardziej aktywnego młodego pokolenia.³ Został on także przywołany w czasie przemówienia Tadeusza Mazowieckiego który stwierdził, że destabilizacja systemu ekonomicznego *pogłębia zmęczenie Polaków, czego wyrazem jest między innymi emigracja, szczególnie ludzi młodych*. Głównych przyczyn emigracji Premier doszukiwał się w kwestii mieszkaniowej: *niezwykle ważny, zwłaszcza dla młodego pokolenia, problem mieszkaniowy wymaga dziś decyzji szybkich i radykalnych. Jesteśmy świadomi, że bez jego rozwiązania nie zahamuje się bolesnego zjawiska emigracji młodych*. Chociaż w „Planie Balcerowicza” nie znalazła się kwestia dotycząca cudzoziemców, tak w swoim exposé Premier Mazowiecki stwierdził, że *Polska jest państwem – ojczyzną – nie tylko Polaków. Żyjemy na tej ziemi z przedstawicielami innych narodów. Chcemy, by czuły się tu u siebie, by kultywowały swój język, a swoją kulturą wzbogacały naszą wspólnotę*. Co prawda dotyczy to mniejszości narodowych zamieszkujących Polskę, ale można to również interpretować jako otwartość na imigrację.

Zagadnienia odnoszące się bezpośrednio do kwestii społecznych znalazły się w części V „Planu Balcerowicza”. Instrumenty w nim zawarte miały na celu z jednej strony osłaniać grupy społeczne, które mogłyby zostać dotknięte w szczególnie dotkliwy sposób, z drugiej warunki gospodarki wolnorynkowej wymagały zastosowania innych, niż w gospodarce centralnie planowanej, mechanizmów z zakresu polityki społecznej. W części dotyczącej osób w podeszłym wieku zdecydowano się na: *utrzymanie relacji przeciętnej emerytury i renty w stosunku do przeciętnej płacy na poziomie 1988 roku (przy założeniu okresu przejściowego – zmniejszenie ich rozpiętości) oraz kwartalnej waloryzacji wyprzedzającej począwszy od 1990 roku*. W perspektywie długookresowej założono wprowadzenie od 1991 roku reformy systemu ubezpieczeń społecznych zakładającej powiązanie wysokości świadczeń z okresem i wysokością opłacania składek ubezpieczeniowych. Okazało się to niemożliwe. Do idei tej powrócono dopiero pod koniec lat 90. XX wieku.

Z analizy dokumentów programujących proces transformacji ekonomiczno-społecznej w Polsce, w tym przede wszystkim „Planu Balcerowicza” wynika, że kwestie przemian demograficznych nie stanowiły wówczas problemu, który powinien zostać w nich odzwierciedlony.⁴ Skupiono się przede wszystkim na działaniach doraźnych mających za zadanie stworzyć podstawę dla funkcjonowania w Polsce gospodarki wolnorynkowej. Również krytycy kierunku przyjętych wówczas reform nie wskazywali braku kwestii demograficznych jako ich słabości (np. Rolski 2013).

Kolejny rząd kontynuował, z niewielkimi modyfikacjami, kierunek wskazany w „Planie Balcerowicza”. Rząd pod przewodnictwem Jana Krzysztofa Bieleckiego skupił się głównie na reformie podatkowej (wprowadzeniu podatku dochodowego oraz VAT). W swoim exposé Premier Bielecki nie odniósł się bezpośrednio do kwestii migracyjnej czy osób

³ Innymi wyzwaniami były: narastająca katastrofa ekologiczna, kryzys mieszkaniowy, zadłużenie zagraniczne, inflacja, deficyt budżetowy oraz spadek produkcji.

⁴ Wśród dziesięciu najważniejszych ustaw, które weszły w życie 1 stycznia 1990 roku nie znalazły się te zmieniające podstawy systemu emerytalnego.

starszych. Odwoływał się, podobnie jak poprzednik, do kwestii waloryzacji emerytur i rent, jak również wymieniał zadania stojące przed polityką społeczną, która odnosić się miała przede wszystkim do kwestii zatrudniania pracowników.

Kolejny rząd premiera Jana Olszewskiego zakładał odejście od „Planu Balcerowicza”, jednak funkcjonował jedynie pół roku i praktycznie żadne działania nie zostały wprowadzone w życie. Przyjęte wówczas założenia ekonomiczno-społeczne nie przewidywały działań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych. Jednocześnie trzeci premier suwerennej Polski jako pierwszy poświęcił w swoim przemówieniu wiele miejsca Polonii. Zaproponował konkretne działania mające zmienić podejście rządu w tym zakresie. Stwierdził m.in. (...) *będziemy utrzymywać związki między Polską a milionami rozszarpanych po świecie ludzi poczuwających się do polskości. W tym zakresie mamy wiele do odrobienia. I będziemy starali się to odrabiać. Na państwie polskim spoczywa moralny obowiązek ochrony praw mniejszości polskiej i zabezpieczenia interesów tych mniejszości w umowach zgodnie z międzynarodowymi standardami. Na państwie polskim spoczywa obowiązek udzielania pomocy w podtrzymywaniu polskości, zwłaszcza przez upowszechnianie znajomości języka polskiego i promocję polskiej kultury. Ze względów moralnych i historycznych szczególne znaczenie przywiązujemy do pomocy Polakom na wschodzie, mając zwłaszcza na względzie rozwój szkolnictwa w języku polskim, zaspokajania potrzeb religijnych i duchowych.* Z zapisu tego wynika jednak, że polityka polonijna rządu Jana Olszewskiego miała za zadanie przede wszystkim zapewnić utrzymywanie relacji pomiędzy Polską a Polakami mieszkającymi za granicą. Brak było instrumentów ograniczających emigrację czy też stymulujących migracje powrotne. Oznacza to, że migracja nie była postrzegana w kontekście zmian demograficznych.

Rząd Hanny Suchockiej⁵ powrócił do „Planu Balcerowicza” i zajął się przede wszystkim prywatyzacją oraz powstaniem funduszy inwestycyjnych. W exposé Premier Suchockiej nie pojawiły się odniesienia do sytuacji demograficznej Polski, w tym do sytuacji osób starszych. Pani Premier omawiając założenia polityki zagranicznej, odwołała się do migrantów zza wschodniej granicy, przy okazji innych kluczowych kwestii dla stosunków międzynarodowych. Stwierdziła, że *w stosunkach z Rosją, Ukrainą, Białorusią i Litwą zainteresowani jesteśmy zwłaszcza kwestiami: bezpieczeństwa i równowagi, wymiany gospodarczej oraz sytuacji Polaków mieszkających za naszą wschodnią granicą.* Również przy podkreślaniu kluczowych ról w rozwoju demokracji oraz solidarności, jakie zdaniem pani Premier pełnią Stolica Apostolska oraz ONZ, przytoczyła kwestię migracyjną. Jej zdaniem: *zasadniczą sprawą pozostanie utrzymywanie związków z Polakami na świecie i konsekwentne zabezpieczanie przez rząd Polski ich interesów*”. Po raz kolejny rząd nie przedstawił jednak konkretnych instrumentów realizacji założeń związanych z sytuacją emigrantów oraz nie zauważył związków pomiędzy migracją a sytuacją demograficzną.

Ograniczony zakres dyskusji na temat potencjalnych problemów demograficznych w pierwszym okresie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości pokazała również analiza programów partii politycznych prezentowanych przed kolejnymi wyborami. Zapewne miało to związek w faktem, że był to okres ostatecznego kształtowania się systemu prawnopolitycznego oraz gospodarczego III RP. Uwagę partii politycznych, jak i decydentów politycznych, zajmowały przede wszystkim takie zagadnienia społeczno-gospodarcze jak: prywatyzacja, gospodarka wolnorynkowa, dekomunizacja, bezrobocie, reforma systemu ubezpieczeń i służby zdrowia. Wokół tych tematów koncentrowała się także kampania polityczna w okresie wyborów. W programach partii w tym okresie pojawiał się regularnie

⁵ Pomiędzy 5 czerwca a 10 lipca 1992 roku Premierem był Waldemar Pawlak, ale nie uzyskał votum zaufania i ostatecznie rząd nie powstał.

temat polskiej rodziny, ale jedynie w kontekście programów pomocowych, ulg podatkowych czy programów mieszkaniowych.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości kwestia demograficzna nie pojawiła się także w pracach Kancelarii Prezydenta RP. W wystąpieniu Lecha Wałęsy z 22 grudnia 1990 roku przed Zgromadzeniem Narodowym nie padają żadne deklaracje związane z realizacją polityki społecznej czy demograficznej. Nie wskazano również żadnej priorytetowej grupy społecznej.

Lata 1993-1996 – Strategia dla Polski Grzegorza Kołodki

Odejście od „Planu Balcerowicza” nastąpiło w czasie rządu Waldemara Pawlaka, gdzie funkcję Wicepremiera i Ministra Finansów sprawował Grzegorz Kołodko, uznawany za jednego z największych krytyków kierunków reform zaproponowanych na przełomie lat 80. i 90. XX wieku.

W swoim drugim expose Premier Waldemar Pawlak poruszył kilkakrotnie kwestie związane z procesami migracyjnymi, ale ponownie odnosiły się one do Polaków mieszkających na wschodzie. Premier Pawlak zwracał także uwagę na kwestię służby zdrowia i konieczność reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Jako pierwszy z premierów przedstawiał konkretne dane liczbowe, dotyczące waloryzacji emerytur i rent: *rząd pragnie także zapewnić realny wzrost najniższych emerytur i rent, podwyższając w 1994 r. ich relację do przeciętnej płacy z 35 do 38%, oraz szybciej niż wskaźnik wzrostu cen podwyższyć pozostałe emerytury i renty, podejmując w dalszych pracach starania, aby wzrost ten dodatkowo przyspieszyć przez ustalenie w 1994 r. wskaźnika waloryzacji na poziomie co najmniej 93 %*. Jednocześnie nie odniósł się bezpośrednio do kwestii demograficznych i starzenia się ludności.

Polityka gospodarcza rządu lewicowo-ludowego (koalicji SLD i PSL) została w znacznej mierze podporządkowana pomysłom prezentowanym przez ministra finansów Grzegorza Kołodkę. Plan zmian będący podstawą dla polityki trzech kolejnych rządów został ogłoszony w dokumencie pt. „Strategia dla Polski”, gdzie znalazło się 44 tez odnoszących się do głównych obszarów polityki ekonomiczno-społecznej (Kołodko 1994 s. 41-90). Na początku dokumentu, w odróżnieniu od „Planu Balcerowicza”, odniesiono się do procesów demograficznych jako jednej z tendencji, która powinna być uwzględniona w planowanych działaniach. Po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie o charakterze strategicznym wskazano na demografię. Jednym z kluczowych elementów strategii była reforma systemu zabezpieczenia społecznego i usług społecznych. Znalazł się w niej m.in. zapis stanowiący, że w związku ze spodziewanymi przemianami demograficznymi, przeprowadzenie reformy emerytalnej: *nie jest zatem kwestią wyboru, lecz bezwzględną koniecznością spowodowaną głównie systematycznym spadkiem stosunku liczby osób zasilających składkami istniejący system ubezpieczeniowy do liczby osób korzystających ze świadczeń.*” Zauważono także, że *tendencja ta utrzyma się w kolejnych latach, co będzie efektem wygasania aktywności zawodowej przez pokolenia powojennego wyżu demograficznego z aktywizacją zawodową pokoleń niżowych drugiej połowy lat 80., a następnie początku lat 90.* Można w tym kontekście przyjąć, że „Strategia dla Polski” była pierwszym, strategicznym dokumentem rządowym, gdzie bezpośrednio odniesiono się do wyzwań związanych z czekającymi Polskę procesami demograficznymi. Co prawda w dokumencie nie odniesiono się bezpośrednio do „starzenia się ludności” to jednak zauważono w części dotyczącej otoczenia międzynarodowego, że Polska dołączy niedługo do tych społeczeństw, gdzie w wyniku

starzenia się konieczne będzie rozstrzygnięcie sprzeczności: *pomiędzy nakładami na rozwój gospodarczy i na zabezpieczenie społeczne*. Odwołano się jednocześnie do doświadczeń Banku Światowego oraz innych państw, z których można będzie w Polsce skorzystać, przebudowując system zabezpieczenia społecznego.

W przypadku migracji ograniczono się natomiast do jednego, raczej ogólnego stwierdzenia. Jednym z celów strategii miało być *powstrzymanie emigracji wykształconych i twórczych kadr oraz zwiększenie ich dopływu do krajowych instytucji naukowo-badawczych i akademickich*. Nie przedstawiono jednak żadnych szczegółów jak ten cel miałby być osiągnięty. Jednakże należy docenić, że tym razem nie ograniczono się jedynie do zaakcentowania kwestii polonijnej.

Niestety wpływ powyższych zapisów na realne działania należy uznać za ograniczony. Premier Józef Oleksy w swoim exposé dużo miejsca poświęcił co prawda kwestii reformy systemu ubezpieczeń społecznych, głównie emerytur i rent, ale jednocześnie po raz kolejny nie pojawiło się odwołanie do kwestii starzenia się społeczeństwa oraz trudnej sytuacji osób starszych i starych. Oznacza to, że pomimo zaakcentowania kwestii demograficznej w „Strategii dla Polski” do roku 1996 nie mieliśmy do czynienia z upolitycznieniem tej problematyki w Polsce. Jednocześnie zwrócenie uwagi na ten problem może być uznany za pierwszy etap tego procesu (diagnostyczny).

Prezydent Aleksander Kwaśniewski w swoim wystąpieniu przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 23 grudnia 1995 nie odniósł się do kwestii demograficznej. Jednocześnie znalazło się miejsce dla poruszenia kwestii młodzieży. Stwierdził m.in. że *młodzież to jest ogromny kapitał, który jeżeli nie będzie miał możliwości zrealizowania się w pracy, w kształceniu, może być bezpowrotnie zmarnowany. Proszę więc was o współpracę, abyśmy młodym ludziom znaleźli godne, właściwe miejsce w tych przekształceniach, jakie się odbywają. Oni będą naszą wielką nadzieją, oni bez kompleksów wpiszą się w struktury europejskie*.

Lata 1996-2001 „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” – reforma systemu emerytalnego

Pierwszym Premierem, który bezpośrednio odwołał się do zagadnienia demografii był Włodzimierz Cimoszewicz. W swoim exposé prezentując zagadnienia polityki społecznej i gospodarczej stwierdził, że: *to w rodzinach tworzone są warunki do startu młodego pokolenia oraz rozstrzygają się sprawy kondycji demograficznej narodu*. Podobnie jak poprzednicy, premier Cimoszewicz prezentował problem naprawy systemu ubezpieczeń społecznych oraz zwracał uwagę na nowy aspekt reform, podkreślając, że: *emeryci i renciści będą mieli swój udział w korzyściach płynących ze wzrostu gospodarczego*.

Kwestia przemian demograficznych i związanych z tym wyzwań stała się jednym z kluczowych tematów prac rządowych w połowie 1996 roku kiedy to Andrzej Bączkowski - Minister Pracy i Polityki Społecznej w rządzie Włodzimierza Cimoszewicza zaproponował powołanie Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego. Było to efektem prac jakie toczyły się od pewnego czasu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej nad założeniami do reformy systemu ubezpieczeń społecznych, która pozwoliłaby uniknąć zagrożeń wynikających z przemian demograficznych, a szczególnie ze starzejącej się

ludności⁶ Pierwszym pełnomocnikiem został właśnie Minister Andrzej Bączkowski. Po jego śmierci biuro pełnomocnika przeniesiono do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a funkcję tę objął Jerzy Hausner (*Rozporządzenie Rady Ministrów ...1997a*).

Założenia reformy systemu zabezpieczenia społecznego zostały zaprezentowane na początku 1996 roku (*Rządowy program ...1996*). Z lektury dokumentu wynika bezpośrednio, że głównym powodem jego przedstawienia była konieczność sprostania wyzwaniom wynikającym z przemian demograficznych. Minister Pracy i Polityki Społecznej Andrzej Bączkowski, w czasie wystąpienia sejmowego prezentującego główne kierunki reformy, stwierdził m.in. *dotychczasowy system ubezpieczeń społecznych, ukształtowany w warunkach gospodarki nakazowej, nie przystaje do nowej rzeczywistości - przede wszystkim dlatego, że bardzo słabe są w jego ramach związki między indywidualną aktywnością i przezornością a poziomem zabezpieczenia. W rezultacie zachodzących zmian gospodarczych i społecznych, w tym zwłaszcza demograficznych, system emerytalno-rentowy staje się coraz mniej sprawny i wydolny. Niezreformowanie go najpóźniej w ciągu najbliższych 10 lat grozi załamaniem finansów publicznych i doprowadzi do zasadniczego obniżenia poziomu świadczeń, nawet w przypadku utrwalenia się wzrostu gospodarczego*. W innym miejscu swojego wystąpienia Minister Bączkowski określił również cel reformy: *zasadniczym celem reformy całej sfery zabezpieczenia społecznego jest dostosowanie zasad jej funkcjonowania do wymogów gospodarki rynkowej. W szczególności chodzi o uodpornienie systemu na niekorzystnie układające się relacje pomiędzy zatrudnionymi, którzy opłacają składkę, a pobierającymi świadczenia społeczne. Wobec braku możliwości zwiększenia dotacji budżetowej oraz stopy składki na ubezpieczenie społeczne konieczne staje się nowe określenie odpowiedzialności państwa i jednostki z tytułu zabezpieczenia dochodów na wypadek starości lub inwalidztwa, oparte na stopniowym zwiększaniu przezorności własnej obywateli i zmniejszaniu gwarancji państwowych* (Bączkowski 1996). Ostatecznie w projekcie reformy znalazły się trzy główne priorytety:

- utworzenia mieszanego repartycyjno-kapitałowego modelu finansowania ubezpieczeń,
- pogłębienia ubezpieczeniowego charakteru systemu,
- racjonalizacji zasad nabywania uprawnień emerytalno-rentowych.

W 1997 roku została przyjęta pierwsza ustawa z pakietu o funduszach emerytalnych (*Ustawa o organizacji... 1997*).⁷

Wprowadzenie pod obrady rządu instrumentów, które miały odpowiadać na wyzwania demograficzne związane ze starzeniem się ludności można uznać za drugi etap upolitycznienia kwestii starzenia się ludności (podjęcie prac analityczno-konceptualnych). Nie jest to pełne upolitycznienie ponieważ trudno byłoby uznać, że reforma systemu zabezpieczenia społecznego stała się jednym z priorytetów rządu.

Dyskusja na temat wyzwań demograficznych zapoczątkowana przez Andrzeja Bączkowskiego i Jerzego Hausnera przeniosła się na okres kampanii wyborczej jak miała miejsce w 1997 roku. Przyniosła ona, po raz pierwszy od momentu odzyskania niepodległości, dyskusję na temat czynników zmniejszania się populacji Polaków oraz roli rodziny jako miejsca opieki nad osobami starszymi, gwarancji tej opieki oraz solidarności między pokoleniami. Między innymi Ruch Odbudowy Polski apelował o aktywną politykę prorodzinną w odpowiedzi na zmniejszającą się liczbę ludności w Polsce. Narodowo-Chrześcijańsko-Demokratyczny Blok dla Polski (BBWR) w swojej Deklaracji Programowej,

⁶ W maju 1995 roku pierwsze założenia reformy zostały skierowane do konsultacji społecznych.

⁷ Razem z nią procedowane były również dwa inne projekty, ale nie zostały one uchwalone do końca kadencji Sejmu RP. Były to: ustawa o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia skarbu państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (druki nr 2281 i 2420), oraz ustawa o pracowniczych programach emerytalnych (druki nr 2307 i 2421).

w jego części zatytułowanej „Zdrowa rodzina” wspominał, że: *”Tak” dla rodziny oznacza także opiekę i pielęgnację dla starych, chorych i niepełnosprawnych* oraz zawarł odrębny punkt „Jesień życia w rodzinie”, gdzie m.in. stwierdzono: *pragniemy zabezpieczyć wszystkim ludziom starszym bezpieczne, spokojne i czynne życie. Chcemy wykorzystać i zachować dla rodziny i narodu doświadczenie ludzi starszych oraz honorować ich osiągnięcia życiowe wniesione na rzecz społeczeństwa. Pomoc ludziom starszym w rodzinie jest nieoceniona, spełnia ważne zadanie wychowawcze. Solidarność i więź między pokoleniami umacnia naród.*

W programach partii politycznych reprezentujących prawą stronę sceny politycznej od wyborów 1997 roku zaczęto odnosić się do kwestii pogarszającej się sytuacji demograficznej Polski, wskazując na kluczową rolę rodziny i relacji opiekuńczych istniejących w obrębie podstawowej komórki społecznej jaką jest rodzina. To ona ma stanowić odpowiedź na zagrożenia związane ze starzejącym się społeczeństwem. Rola państwa miałyby polegać przede wszystkim na działaniach skierowanych na wzmocnienie rodziny, jako świadczącej usługi opiekuńcze, a nie tworzeniu czy rozwijaniu systemu państwowego, który by służył temu celowi.

Zwycięstwo Akcji Wyborczej „Solidarność” w wyborach parlamentarnych w 1997 roku spowodowało powstanie nowego rządu kierowanego przez Jerzego Buzka. W tym to właśnie czasie następuje upolitycznienie starzenia się ludności w Polsce. Zgodnie bowiem z modelem upolitycznienia przyjętym w niniejszym tekście i opisanym na jego początku, za najważniejszy kamień milowy procesu upolitycznienia danej kwestii społecznej można uznać jej wskazanie w programowym wystąpieniu Prezesa Rady Ministrów. W swoim exposé Premier Buzek, zapowiedział dokończenie przebudowy systemu emerytalnego, zapoczątkowanej przez Ministra Andrzeja Bączkowskiego jako jednej z czterech reform, które jego rząd będzie wprowadzał, a więc spełnia to przyjętą do niniejszej analizy definicję procesu upolitycznienia. Na poparcie tej tezy można przywołać następujące stwierdzenie z exposé Premiera Buzka: *wśród wielkich reform sfery socjalnej, (...) za najważniejszą uznaję reformę systemu emerytalno-rentowego. System emerytalny, ku któremu będziemy zmierzać, ma dać emerytom gwarancje bezpiecznej starości, ma być jasny i zrozumiały dla wszystkich, ma uzależniać emeryturę od zapłaconych składek i nie uprzywilejowywać żadnych grup kosztem pozostałych.* Celem tej dużej reformy miało być przede wszystkim zapewnienie godziwego poziomu życia emerytów.

W praktyce założenia reformy rządu Premiera Buzka praktycznie nie różniły się od tego, co zaproponował zespół Ministra Bączkowskiego, a następnie Jerzego Hausnera. Jest to pewnego rodzaju ewenement w historii polskiego parlamentaryzmu oraz funkcjonowania rządów. Zwykle nowa koalicja rządowa odchodzi od pomysłów poprzedników forsując nowe rozwiązania. Tym razem jednak tak się nie stało. Jednocześnie należy podkreślić, że to Premier Jerzy Buzek wziął odpowiedzialność polityczną za wprowadzane reformy i zdecydował się umieścić ten postulat w exposé. Tak więc, to on zdecydował się na upolitycznienie tego procesu, choć już wcześniej prace nad koniecznymi reformami były zaawansowane (zrealizowane zostały dwa etapy: diagnostyczny oraz analityczno-konceptualny).

Jedną z pierwszych decyzji było przeniesienie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (Rozporządzenie Rady... 1997b). Stanowisko to zostało powierzone Ewie Lewickiej. W praktyce, wbrew obiegowym opiniom, rządowi Jerzego Buzka pozostało jedynie dokończyć reformę m.in. poprzez opracowanie i wydanie wykonawczych aktów prawnych oraz ją wypromować. Nowy system emerytalny zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1999 roku.

W tym jednak czasie nadal nie nastąpiło upolitycznienie kwestii migracyjnej. Rządy po 1989 roku nie dostrzegały tego problemu w kontekście wyzwań demograficznych. Premier Jerzy Buzek odniósł się w swoim exposé jedynie do kwestii konieczności stymulowania

migracji powrotnych i repatriacji, ale raczej jako obowiązku państwa z punktu widzenia narodowego, a nie ekonomiczno-społecznego. Stwierdził on na zakończenie swojego wystąpienia: *i wreszcie kwestia, do której rząd Rzeczypospolitej będzie przywiązywał ogromną wagę – Polacy za granicą. „Deklaruję politykę otwartych drzwi dla naszych rodaków z Zachodu i ze Wschodu. W najbliższym czasie ułatwimy procedurę uzyskiwania obywatelstwa Rzeczypospolitej przez naszych rodaków za granicą, szczególnie tą wschodnią. Polska o was nie zapomniała!* Była to jednak zapowiedź o charakterze postulatycznym, ponieważ po wejściu w życie Konstytucji RP to Prezydent, a nie rząd odpowiada za politykę w zakresie nadawania i nabywania obywatelstwa polskiego.

W orędziu z 2000 roku Aleksander Kwaśniewski wśród wyzwań czekających Polskę na progu XXI wieku nie wskazywał na problemy ludnościowe czy związane z systemem zabezpieczenia społecznego oraz procesami migracyjnymi.

Lata 2001-2005 „Plan Hausnera”

Wprowadzenie reformy emerytalnej zapoczątkowało szeroką debatę na temat skutków zmian demograficznych, jakie będą czekać Polskę w kolejnych latach. Był to kolejny etap procesu upolitycznienia kwestii starzenia się ludności. Porażka Akcji Wyborczej „Solidarność” w wyborach przeprowadzonych w 2001 roku, w wyniku czego sojusz ten nie wszedł w ogóle do Parlamentu, nie zachęcał do planowania i przeprowadzania działań, które mogłyby być „kosztowne społecznie”. Jednakże skala wyzwań związanych przede wszystkim ze starzeniem się ludności wymagała reakcji ze strony rządzących. Kwestia ta została podjęta przez koalicję rządową SLD-PSL, a osobą odpowiedzialną za przygotowanie pakietu działań uczyniono wicepremiera Jerzego Hausnera. Należy jednak zaznaczyć, że w expose - Premier Leszek Miller nie odniósł się do kwestii wyzwań demograficznych.

Po wielu miesiącach dyskusji, w październiku 2003 roku, „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” został zaprezentowany społeczeństwu (MGPiPS 2003a). Jego częścią składową była także „Zielona księga - Raport Racjonalizacji Wydatków Społecznych” (MGPiPS 2003b). W obu tych dokumentach kwestia wyzwań demograficznych i ich wpływu na stan finansów publicznych stanowi główne pole odniesienia. Przykładowo w Zielonej Księdze stwierdza się, że: *przy zmianach zachodzących w sferze demograficznej – przede wszystkim procesie starzenia się ludności - wprowadzenie długoterminowego planowania przychodów i wydatków w sferze zabezpieczenia staje się koniecznością* (MGPiPS 2013b s. 27). Należy jednak jednoznacznie stwierdzić, że „Plan Hausnera” skupiał się głównie na kwestiach finansowych i zakładał działania mające na celu ograniczenie wydatków publicznych (dotowania) do systemu emerytalno-rentowego. Jedynie w marginalnym zakresie odwoływał się do przygotowania państwa na starzenie się ludności w innych obszarach jak np. opiece długoterminowej czy polityce imigracyjnej. Za kluczowe dla znalezienia odpowiedzi na wyzwania demograficzne w „Planie Hausnera” można uznać:

- Pakiet działań umożliwiających dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu oraz ograniczenie skali zbyt wczesnego wychodzenia z rynku pracy (uszczelnienie systemu rentowego, program 50+, przekształcanie rent w emeryturę, wygaszanie świadczeń przedemerytalnych, weryfikacja orzeczeń o niezdolności do pracy, wprowadzenie emerytur pomostowych);
- Wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn i wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego, co mogło być zapowiedzią jego podniesienia;

- Zmiany w zasadach ubezpieczenia społecznego rolników (KRUS);
- Ograniczenie emerytalnych systemów specjalnych (m.in. mundurowych, górniczych);
- Wprowadzenie monitoringu wydatków społecznych, w tym na świadczenia rentowe i emerytalne;
- Utworzenie Urzędu Aktuariusza Krajowego.

W „Planie Hausnera” przewidziano także narzędzia odnoszące się do osób niepełnosprawnych oraz zmiany w systemie zasiłków chorobowych.

„Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” ostatecznie nie został wprowadzony w życie, choć niektóre z jego elementów przybrały formę aktów prawnych.⁸ Symboliczną datą porażki „Planu Hausnera” uznaje się 19 listopada 2004 roku kiedy to Sejm RP odrzucił projekt ustawy zrównujący wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Stało się to m.in. głosami rządzącego wówczas SLD. Sytuacja ta nie powinna jednak dziwić ponieważ kilka miesięcy wcześniej, Premier Marek Belka w swoim expose, nie odniósł się bezpośrednio do konieczności kontynuowania działań odpowiadających na starzenie się społeczeństwa. Kwestia emerytów i rencistów po raz kolejny została sprowadzona do świadczeń emerytalnych i rentowych, a Premier Belka podkreślił, że *„emeryci nie chcą jałmużny, ale słusznej rekompensaty za lata pracy”*. Ówczesny Premier podkreślił również trudną sytuację tej grupy, która wynikać miała z niesprawności systemu polityki społecznej w poprzednich latach. Dlatego też nowy rząd planował *podwyższenie do 100 % tzw. kwot bazowych*. Odniósł się także do kwestii migracji w ramach UE stwierdzając, że: *dzięki podejmowaniu nauki i pracy w państwach członkowskich Polacy będą lepiej wykształceni i mobilni zawodowo. Rząd będzie energicznie zabiegał o maksymalne zwiększenie dostępu do europejskiego rynku pracy*. Chodziło tu jednak o zapewnienie Polakom równego traktowania z obywatelami pozostałych państw członkowskich UE.

Porażka „Planu Hausnera” pokazała, że upolitycznienie kwestii starzenia się społeczeństwa i jednoznaczne pokazanie związanych z tym wyzwań okazało się niewystarczające do przełomienia pakietu działań mających być odpowiedzią na ten proces społeczny. Pomimo ogólnej zgody co do konieczności podejmowania działań w tym zakresie nie zostały one wprowadzone w życie w wyniku konfliktu pomiędzy poszczególnymi aktorami sceny politycznej.

Końcu rządów lewicowo-ludowych towarzyszy wybór na Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego. W swoim wystąpieniu przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 23 grudnia 2005 roku Lech Kaczyński wskazuje tylko ogólne zadania, jakie stoją przed strukturami państwa polskiego. Wymienia *zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa osobistego obywateli, elementarnego bezpieczeństwa socjalnego, bezpieczeństwa zdrowotnego, podstawowych przesłanek dla rozwoju rodziny i wreszcie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i podstawowych warunków dla rozwoju gospodarki (...)* Ze szczególną mocą chciałbym podkreślić, iż obowiązki państwa odnoszące się do jednostek i rodzin z równą siłą muszą być wykonywane zarówno w mieście, jak i na wsi. Wśród problemów, jakie dotyczą Polskę wskazał na *ogromne bezrobocie, poważny kryzys służby zdrowia, daleko niewystarczający stan budownictwa mieszkaniowego, godzący w rodziny i ich rozwój (...)*. W końcowej części orędzia pojawia się wątek współpracy z Polonią: *Polska i jej prezydent nigdy nie mogą zapomnieć o rodakach żyjących poza granicami kraju. Istnieje wielka potrzeba daleko idącej zmiany, intensyfikacja naszych stosunków z Polonią. Ich utrzymanie i umocnienie jest naszym narodowym obowiązkiem*.

⁸ Przykładowo zmieniono warunki przechodzenia na wcześniejszą emeryturę czy warunki waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych. Zmodernizowano również urzędy pracy.

Lata 2005-2007 „Solidarne państwo”

Wybory parlamentarne jakie miały miejsce w 2005 roku przyniosły znaczące zmiany w otoczeniu politycznym Polski. Sukces odniosły w nim partie prawicowe, centro-prawicowe oraz populistyczne. Można było zatem oczekiwać zasadniczego odejścia od kierunku działań gospodarczych, jakie zostały zapoczątkowane w 1989 roku i z niewielkimi zmianami były kontynuowane przez wszystkie rządy. Zostało to zapowiedziane w programach politycznych ogłaszanych przez zwycięskie partie w kampanii wyborczej. Dotyczyło to także sfery przemian demograficznych. Przykładowo w programie Prawa i Sprawiedliwości z 2005 pt. „IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich”, w rozdziale 4. „Silna polska gospodarka - rozwój przez zatrudnienie” znalazł się, poświęcony kwestiom demograficznym, punkt. Stwierdzono w nim, że: *nasz kraj przeżywa regres demograficzny (...) Społeczeństwo się starzeje. Jest nas z każdym rokiem coraz mniej. (...) Podstawowe przyczyny kryzysu demograficznego są głównie natury ekonomicznej. Należą do nich między innymi trudności ze zdobyciem pracy, niskie zarobki, zmniejszanie świadczeń społecznych na rzecz rodziny oraz system podatkowy dyskryminujący rodziny posiadające dzieci. (...). Utrzymanie się wyżej wspomnianych trendów – spadającej diety, wydłużania się przeciętnego czasu życia, starzenia się roczników wyżu demograficznego, a także kulturowego kryzysu rodziny – grozi krachem finansów publicznych, załamaniem się systemów ubezpieczeń społecznych oraz świadczeń zdrowotnych. Innymi słowy grozi godzącą w podstawy naszego zbiorowego bytu katastrofą państwa i narodu. W tym samym programie pojawiła się również kwestia solidarności międzypokoleniowej. Stwierdza się w nim: troska o ludzi starszych, samotnych, chorych i ubogich jest realizacją idei solidaryzmu społecznego leżącego u podstaw istnienia każdego państwa. Solidarność międzypokoleniowa to podstawa naszej cywilizacji i tradycji chrześcijańskiej – każe nam myśleć o tych, którzy dopiero przyjdą na świat, ale jednocześnie nie pozwala zapomnieć o ludziach starszych, o pokoleniu, które nas wychowywało.*

Z analizy dokumentów programowych obu rządów z jakimi mieliśmy do czynienia w latach 2005-2007 wynika jednak, że kierunek działań ukierunkowanych na radzenie sobie z wyzwaniem demograficznym nie uległ zasadniczej zmianie w porównaniu z poprzednimi rządami. Choć pojawiły się nowe instrumenty z obszaru polityki rodzinnej. Wskazał na nie w swoim exposé już Premier Kazimierz Marcinkiewicz. Wymienił on m.in. *wydłużenie urlopu macierzyńskiego, ulgę na dzieci w podatku dochodowym dla rodzin uprawnionych do zasiłku rodzinnego, podwyższenie zasiłków rodzinnych w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz wprowadzenie dodatku z tytułu urodzenia dziecka (popularnie zwanym becikowym), co miało bezpośrednio przełożyć się na wzrost wskaźników urodzeń. Miała to być odpowiedź na wyzwania demograficzne opisane w następujących słowach Premiera: z prognoz demograficznych wynika, że wskutek postępującego spadku wskaźnika urodzeń za niecałe pół wieku jedna osoba w wieku produkcyjnym będzie miała w Polsce na utrzymaniu prawie dwie osoby w wieku emerytalnym. Polska z kraju ludzi młodych przekształci się w jedno z najstarszych społeczeństw w Europie. Czy pozycja Polski będzie mogła być znacząca gdy naród skurczy się do 27 mln, a w przypadku wyjątkowej koniunktury gospodarczej do 31 mln?.*

Zapowiedzi z exposé znalazły się w programie rządów Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego otrzymał nazwę „Solidarne państwo - solidarnych obywateli” (KPRM 2005). W jego zakres weszły m.in. „solidarna polityka gospodarcza” i „solidarna polityka społeczna”. Odpowiedzią na wyzwania demograficzne miały być przede wszystkim:

- Obniżenie obciążeń podatkowych dla osób fizycznych z wprowadzeniem ulg na wychowanie dzieci oraz zachowanie ulgi dla małżonków;
- Zmniejszenie kosztów pracy poprzez obniżenie składki na ZUS w przypadku tworzenia nowych miejsc pracy, z zabezpieczeniami przed nadużyciami;
- Wprowadzenie zdecydowanie wyższych zasiłków rodzinnych w oparciu o wzory z krajów, które odniosły sukces w walce z kryzysem demograficznym;
- Wydłużenie urlopu macierzyńskiego (od grudnia 2006 roku zostały wydłużone o dwa tygodnie);
- Waloryzacja emerytur i rent uwzględniająca oprócz inflacji także efekty wzrostu gospodarczego;
- Określenie zasad wypłaty emerytur z II filaru;
- Zwiększenie dostępności do oszczędzania w III filarze (PPE);
- Ochrona konkurencji na rynku OFE i przeciwdziałanie oligopolizacji tego rynku.

Z powyższego zestawienia opartego o program obu rządów funkcjonujących w latach 2005-2007 wynika, że kontynuowano działania prozatrudnieniowe mające na celu zwiększenie odsetka osób aktywnych na rynku pracy oraz przebudowę systemu emerytalnego. Zawarcie w programie postulatu określenia zasad wypłaty emerytur z II filara oraz zwiększenie dostępności do oszczędzania w III filarze oznacza, że model systemu emerytalno-rentowego oparty na różnorodności został uznany za optymalny. Premier Marcinkiewicz w swoim exposé stwierdził nawet, że *mój rząd dokończy także reformę emerytalną - przedstawi sejmowi projekt ustawy dotyczącej wypłat emerytur dożywotnich nabywanych za środki zgromadzone w otwartych funduszach emerytalnych, a także projekt ustawy dotyczącej przywilejów emerytalnych i sposobu ich finansowania. (...) Dążyć będziemy także do rozwoju dobrowolnych oszczędności emerytalnych, odbiurokratyzowania Indywidualnych Kont Emerytalnych i Powszechnego Programu Emerytalnego.*

Oba rządy bardzo wiele miejsca w swoich programach poświęcały wzmocnieniu pozycji rodzin. Nawiązał do tego bezpośrednio Premier Jarosław Kaczyński stwierdzając: *chodzi o to, by polska rodzina trwała, by przychodziły na świat dzieci, by te dzieci były w rodzinach socjalizowane, byśmy dzięki temu mogli właśnie trwać i by ten tradycyjny, ale sprawdzony mechanizm następstwa pokoleń był podtrzymywany.*

Rządy Kazimierza Marcinkiewicza oraz Jarosława Kaczyńskiego zapisały się przede wszystkim wprowadzeniem dwóch rozwiązań obowiązujących do dzisiaj, które można uznać za bezpośrednio odpowiadające na wyzwania demograficzne. Są to: wprowadzenie odpisu podatkowego na każde dziecko oraz tzw. becikowego czyli jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka.

Odpis podatkowy z tytułu posiadania dziecka zaczął obowiązywać od 2008 roku. Wysokość odpisu od podatku dochodowego na każde posiadane dziecko wynosiła wówczas 1145 zł, choć rząd proponował połowę tej kwoty. W okresie przedwyborczym Parlament jednak zdecydował się na podwyższenie tej sumy. Wprowadzenie tego instrumentu zmniejsza koszty wychowywania dzieci, a więc może przyczynić się do większej liczby pozytywnych decyzji prokreacyjnych, a więc do wzrostu wskaźnika dzietności. Jednocześnie z możliwości odpisu zostali wyłączeni ci podatnicy, którzy nie płacą podatku dochodowego lub też kwota zapłaconego podatku była niższa niż suma odliczenia. Zasada ta zmieniła się dopiero w 2013 roku, choć nadal znaczącej liczbie osób nie przysługuje możliwość odpisania pełnej kwoty ulgi podatkowej.

Jednorazowy dodatek z tytułu urodzenia dziecka (becikowe) obowiązuje od 1 stycznia 2006 roku. Przy jej wypłacie przez bardzo długi czas nie obowiązywał żaden próg dochodowy co oznacza, że świadczenie to miało charakter powszechny. Kwota podstawowa to 1 tys. zł. Zasady wypłaty becikowego zmieniały się przez ostatnie lata. Obecnie jego wypłata jest m.in. uzależniona od przedłożenia zaświadczenia o pozostawianiu matki pod

opieką lekarza, a więc ma również charakter stymulujący opiekę nad dzieckiem i matką. Ponadto świadczenie to nie jest wypłacane osobom, których dochód na członka rodziny przekracza 1922,00 zł netto. Od 2016 roku zapowiadane są kolejne zmiany, jak np. wypłacanie świadczenia przez kolejne 12 miesięcy, a nie jednorazowo. Zniesiony ma być jednak próg dochodowy.

W czasie obu rządów wprowadzono także inne instrumenty z zakresu polityki rodzinnej oraz z zakresu systemu emerytalno-rentowego. Do najważniejszych można zaliczyć:

- Wzrost wysokości świadczeń rodzinnych;
- Zmiany w zasadach waloryzacji rent i emerytur;
- Powołanie zespołu, którego celem było dokończenie reformy emerytalnej poprzez opracowanie nowego systemu emerytur pomostowych oraz określenie zasad wypłaty świadczeń z II filara.

Nie udało się jednak wprowadzić dodatkowego ubezpieczenia pielęgnacyjnego, które zapowiadał Premier Marcinkiewicz w swoim exposé.

W swoich exposé zarówno Premier Marcinkiewicz, jak i Kaczyński odnieśli się także do kwestii migracji. Jednocześnie wątek ten jest zdecydowanie bardziej widoczny w przemówieniach Jarosława Kaczyńskiego. Wskazał on w swoim exposé m.in. na rolę korporacji, które jego zdaniem *blokują możliwość awansu, blokują szanse młodego pokolenia, a w niejednym wypadku wypychają go poza granice naszego kraju*. Odniósł się także do kwestii migracji powrotnych, co mogłoby złagodzić negatywne skutki starzenia się ludności. Stwierdził on m.in. *my musimy dokonać przełomu, jeżeli chodzi o nasze stosunki z Polonią. To jest zasób, różnego rodzaju. Nie wiem, czy ktoś, kto powiedział to w tej chwili na ławach poselskich, mówił to ironicznie, czy nie ironicznie, ale nie ma w tym naprawdę niczego śmiesznego. To jest wielki zasób. Miliony Polaków, w tym także i takich, którzy mają dobrą, albo nawet bardzo dobrą pozycję społeczną, mieszka poza naszymi granicami. Są wśród nich i tacy, którzy byliby gotowi tu wrócić, wnosząc wiele wiedzy, wiele kwalifikacji, które w Polsce są rzadkie. Ale oczywiście ogromna większość będzie tam pozostawała, będzie tam pozostawała, ja oczywiście nie mówię o tych nowych emigrantach, tu chcemy, żeby wracali, ale może być z nami w stałym kontakcie, może umacniać nasze pozycje, może wiele wносить, ale potrzebuje sygnału, wyraźnego, jednoznacznego sygnału. Nie tylko na poziomie przemówień premiera, prezydenta, czy ministra spraw zagranicznych, czy marszałka Sejmu, tylko na poziomie realnej działalności. Bo to właśnie z tą realną działalnością, często w konsulatach jest bardzo, ale to bardzo niedobrze. Tam często są skanseny PRL-u i musimy to zmienić*.

W przypadku Premiera Marcinkiewicza w exposé padła natomiast wyraźnie zaznaczona kwestia konsekwencji wynikających z imigracji do Polski, która miałaby złagodzić konsekwencje postępujących procesów demograficznych w całej Europie. Premier mówił otwarcie, iż zdaje sobie sprawę, że *„ewentualne szersze otwarcie Polski na imigrantów tylko częściowo rozwiąże problem zagrożenia rozwoju gospodarczego i niewydolności systemu emerytalnego. Przy okazji stworzy dramatyczne problemy związane z masową imigracją, które dziś możemy obserwować w krajach Europy Zachodniej”*.

Z powyższej analizy wynika, że rządy Kazimierza Marcinkiewicza oraz Jarosława Kaczyńskiego kontynuowały kierunek działań politycznych mających stanowić odpowiedź na wyzwania demograficzne. Jednocześnie wprowadzono ważne instrumenty z zakresu polityki rodzinnej - przede wszystkim ulgę z tytułu wychowywania dzieci. Jednocześnie, podobnie jak u poprzednich rządów, brak było pomysłów w zakresie opieki długoterminowej. Odłożono natomiast dyskusję nad zrównaniem i podniesieniem wieku emerytalnego.

Jednocześnie w obu exposé pojawił się wątek migracji i jej wpływu na strukturę społeczną. Określono w nich ogólne priorytety dla polityki migracyjnej, która miała przede wszystkim dostrzegać problem narastającej, po wejściu Polki do UE, emigracji oraz

stymulować migracje powrotne, ale także bardzo ostrożnie podchodzić do kwestii imigracji, tak aby unikać problemów z cudzoziemcami jakie znamy z innych państw. W tym kontekście można stwierdzić, że w czasie rządów Marcinkiewicza i Kaczyńskiego mieliśmy do czynienia z początkiem upolitycznienia kwestii migracyjnej. Pierwszy etap tego procesu nastąpił poprzez zapowiedź podjęcia działań w najważniejszym wystąpieniu politycznym czyli expose premiera. Następnie przez wiele miesięcy nie były podejmowane żadne inicjatywy. Działania praktyczne nastąpiły dopiero w czasie kampanii wyborczej poprzez stworzenie strony internetowej dedykowanej migrantom poakcesyjnym. Nie zawierała ona jednak praktycznie żadnych nowych treści i była jedynie miejscem gdzie znalazły się linki do innych stron administracji rządowej. Jednocześnie należy zauważyć, że to w czasie rządów Jarosława Kaczyńskiego dokonano największej liberalizacji polskiej polityki imigracyjnej. Wprowadzono bowiem, na mocy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, oświadczenia o zamiarze powierzenia zatrudnienia cudzoziemcowi. Instrument ten, z niewielkimi zmianami, obowiązuje do dzisiaj.

Lata 2007-2015 „Trzecia Fala Nowoczesności” – Rządy koalicji PO-PSL

Wyborom w 2007 roku towarzyszyła chyba najbardziej aktywna kampania wyborcza po 1989 roku. Obie partie rywalizujące o władze stworzyły i opublikowały bardzo obszerne programy wyborcze. Znalazły się w nich zarówno kwestie dotyczące starzenia się społeczeństwa, opieki nad osobami starszymi, jak i migracji.

Analizując treść programów partii politycznych można zauważyć, że począwszy od wyborów w 2005, ale w szczególności 2007 roku, zagadnienie kryzysu demograficznego oraz starzejącego się społeczeństwa na stałe zagościł w dokumentach programowych. Zwraca się w nich uwagę na fakt, że negatywne trendy demograficzne mają wpływ na całość życia społeczno-gospodarczego, a tym samym na przyszłość Polski. Należy jednak zauważyć, że włączenie tematu negatywnej sytuacji demograficznej Polski do programów politycznych przyjmuje zazwyczaj formę diagnozy, za którą nie idą konkretne propozycje rozwiązań. Zawierają one raczej ogólne stwierdzenia o przyczynach tego stanu rzeczy oraz hasła o potrzebie jego zmiany, jednak bez wskazań szczegółowych narzędzi czy działań, które mogą ten trend osłabić. Przykładowo w programie Prawa i Sprawiedliwości z 2007 roku zidentyfikowano główny problem narastających problemów demograficznych. Stwierdza się tam: *Polki rodzą najmniej dzieci w Unii Europejskiej, przez co pogarsza się sytuacja demograficzna*. W programie partii Platformy Obywatelskiej wyzwania demograficzne zostały wpisane w kwestie związane z rynkiem pracy. Wskazuje się tam m.in. *wyzwania demograficzne i rozwojowe wymagają, by w Polsce wzrosła liczba aktywnych zawodowo i zatrudnionych. Aby osiągnąć ambitny cel podwyższenia w 2012 roku wskaźnika zatrudnienia z dzisiejszych 57 proc. do 65 proc. (obecny poziom w UE) . – co wymaga zwiększenia liczby miejsc pracy o 2 miliony* (...). W innym miejscu wskazano na konieczność wydłużenia aktywności zawodowej osób starszych: *Polacy opuszczają rynek pracy przeciętnie w wieku 58 lat. Najwcześniej w Europie, a bezrobocie młodych, wynoszące ciągle przeszło 25 proc. jest najwyższe w krajach UE. Jednym z najważniejszych celów jest więc równoważenie obecności na rynku pracy osób najmłodszych i najstarszych, co wymaga wsparcia startu zawodowego młodej generacji oraz utrzymania w zatrudnieniu osób powyżej 45. roku życia. Niezbędne jest ograniczenie wczesnej dezaktywizacji zawodowej, szybkie dokończenie reformy emerytalnej, dbałość o jakość życia seniorów oraz powroty młodych emigrantów do kraju*.

Platforma Obywatelska w swoim dokumencie programowym z 2007 roku sytuuje kwestię opieki w kontekście roli i znaczenia rodziny, podkreślając, że tylko w sytuacji, kiedy rodzina nie może wziąć na siebie takiej odpowiedzialności – wkracza państwo i system opieki publicznej: *rodzina jest przecież najsprawniejszą organizacją socjalną, najpełniej i najefektywniej opiekuje się i wspiera zarówno dzieci, jak i ludzi starszych, niepełnosprawnych bądź bezrobotnych. Jeżeli rodzina straci zdolność do wypełniania tej funkcji, konieczne będzie zaangażowanie władzy publicznej (domy dziecka, domy opieki dla osób starych i niepełnosprawnych, zagrożenia uzależnieniem itp.). Taka pomoc jest gorszej jakości i pochłania znaczne fundusze publiczne. Dlatego będziemy tworzyć warunki, by rodzina mogła być samodzielna ekonomicznie – przez dostęp do edukacji i pracy, a nie tylko świadczenia finansowe. Polityka na rzecz rodziny musi być również nastawiona na poprawę sytuacji demograficznej i doprowadzić przez pięć lat do poprawy wskaźnika dzietności z 1,2 do 1,8”.*

W programach partii politycznych ogłoszonych przed wyborami w 2007 roku pojawiają się także odwołania do idei solidarności międzypokoleniowej czy solidaryzmu społecznego, które wywodzą się z cywilizacji i tradycji chrześcijańskiej (Prawo i Sprawiedliwość) bądź z nowoczesnego społeczeństwa (Platforma Obywatelska).

W wyborach parlamentarnych w 2011 roku, które jednak nie doprowadziły do zmiany władzy, wyzwania demograficzne znalazły się w programach politycznych wszystkich partii. Można w nich zauważyć zwrot w kierunku podkreślenia nie tylko roli rodziny jako gwaranta, ale państwa jako odpowiedzialnego za system pomocy i usług opiekuńczych adresowanych do osób starszych. Zmiana ta zauważalna jest tak w przypadku partii prawicowych, jak i lewicowych. W programach partii politycznych podkreślana jest potrzeba wprowadzenia różnorodnych działań i rozwiązań strukturalnych w obszarze opieki, takich jak dodatkowe ubezpieczenia pielęgnacyjne, rozwiązania infrastrukturalne, typu domy opieki, domy seniora, placówki opieki długoterminowej, zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze, etc. Można zatem stwierdzić, że dopiero w ostatnich wyborach temat opieki nad osobami starszymi pojawił się w szerszym zakresie, wraz ze zwróceniem uwagi na rolę państwa w rozwoju systemu opiekuńczego istniejącego poza rodziną. Przykładowo w programie Sojuszu Lewicy Demograficznej z 2011 roku stwierdza się: *problemy osób starszych to nie tylko wysokość emerytur i rent: także braki w systemie usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych, problemy w dostępie do służby zdrowia, marna oferta w zakresie kultury, rozrywki, edukacji”.* *Propozycje rozwiązań: nowe rozwiązania dla osób starszych: minimalny dochód gwarantowany dla osób osiągniętych wiek emerytalny, lecz nieosiągniętych stażu emerytalnego, nowy komponent ubezpieczeń społecznych: ubezpieczenia pielęgnacyjne dla osób wymagających ustawicznej pomocy i opieki, które zapewnia finansowanie zintegrowanych usług pielęgnacyjnych; zapewnimy rozwój infrastruktury gwarantującej opiekę całodobową i program wyrównywania ich dostępności. Stworzymy warunki dla funkcjonowania mieszkań chronionych, rodzinnych domów pomocy społecznej i placówek opieki długoterminowej, zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych i domów opieki społecznej; proponujemy wprowadzenie bonu dla osób wymagających całodziennej pielęgnacji. Osoby niesamodzielne mogłyby, zgodnie z własnym wyborem, przeznaczyć środki zawarte w bonie na opłatę usług pielęgnacyjnych.*

W programie Prawa i Sprawiedliwości z 2011 roku również odniesiono się do sytuacji osób starszych. Stwierdza się w nim: *chcemy poprawić sytuację osób starszych poprzez uruchomienie dziennych ośrodków wsparcia jako domów dziennego pobytu oraz domów seniora. Potrzebna jest poprawa dostępności i jakości usług opiekuńczych i specjalistycznych, co pozwoli osobom starszym samodzielnie funkcjonować w środowisku. Prawo i Sprawiedliwość opowiada się za wspieraniem przez państwo różnych form opieki nad osobami starszymi, wśród których pierwszeństwo powinna mieć opieka domowa, sprawowana w warunkach rodzinnych. Rozwój usług socjalnych i sposób ich finansowania powinien być*

ukierunkowany na to, aby potrzeba umieszczenia osoby wymagającej stałej opieki osoby trzeciej w domu pomocy społecznej była naprawdę ostatecznością.

W przypadku Platformy Obywatelskiej powrócono do idei solidarności międzypokoleniowej. Zauważono w nim m.in, że: *aktywna polityka na rzecz rodziny – dzieci, osób młodych, małżeństw, seniorów – to inwestycja w przyszłość i element zaawansowanej wspólnoty narodowej. Działania w tym obszarze muszą być niezwykle kompleksowe i wzajemnie się uzupełniające, by wspierając np. młodych ludzi w transferze edukacja-rynek pracy, nie stracić dla rynku pracy doświadczenia i kompetencji starszego pokolenia. Zasada solidarności międzypokoleniowej jest fundamentem każdego wysoko rozwiniętego społeczeństwa. Mądra polityka rodzinna musi być więc polityką solidarności pokoleń. Musi być nastawiona na eliminowanie deficytów, wsparcie osób w sytuacjach kryzysowych, poprawę sytuacji demograficznej, ale jej priorytetem musi być także wzrost zatrudnienia.*

W okresie wyborów 2007 i 2011 w programach partii politycznych pojawił się także – nieobecny do tej pory temat - aktywizacji seniorów w życiu poza zawodowym. Propozycje, które można znaleźć w dokumentach programowych odnoszą się do wspierania takich rozwiązań jak uniwersytety trzeciego wieku, wprowadzenie karty seniora i innego typu systemu zniżek dla osób starszych. Wcześniej, jeżeli partie w ogóle uwzględniały kwestię aktywizacji osób starszych, to wyłącznie w odniesieniu do rynku pracy, w postaci haseł dotyczących wydłużenia okresu pracy czy możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez emerytów i rencistów. Począwszy od 2007 roku w programach pojawił się temat aktywnych seniorów w sferze publicznej (pozarynkowej). Pośredni wpływ na taki stan rzeczy mogły mieć fundusze europejskie dedykowane na ten konkretny cel (aktywizacji seniorów), które wykorzystywane przez władze samorządowe pobudziły tworzenie odpowiedniej infrastruktury (takiej jak uniwersytety trzeciego wieku, które zaczęły być bardzo popularne i relatywnie powszechne).

Od 2007 roku w programach partii politycznych obecny jest także temat procesów emigracyjnych (mających miejsce w okresie po akcesji do UE) w kontekście zmian demograficznych w Polsce. Partie zauważają związek między masową emigracją, a kryzysem demograficznym, wspominając o konieczności stworzenia warunków ekonomicznych i społecznych do powrotu emigrantów do kraju. W przypadku żadnej partii nie był to jednak temat wiodący w programie, nie stał się także osią kampanii wyborczej, choć należy dostrzec aktywizację polityków w okresie wyborczym mającą na celu pozyskanie wyborców mieszkających za granicą.

Najdłuższe po 1989 roku rządy w Polsce zapoczątkowało najdłuższe, bo ponad czterogodzinne expose Premiera Donalda Tuska. W tym kontekście nie powinien dziwić fakt, że znalazło się w nim wiele wątków odnoszących się do kwestii demograficznych. Wśród trzech kluczowych obszarów w zakresie polityki społecznej wskazał *solidarność między pokoleniami, a nierosnące między nimi napięcia związane z zadłużaniem się jednej generacji na koszt drugiej*". Oznacza to, że po raz pierwszy w debacie politycznej pojawiły się kwestie solidarności pokoleniowej, wzmocnione jeszcze stwierdzeniem, że: *młode pokolenie jest naszą ogromną nadzieją ale solidarna równowaga generacji musi też oznaczać, iż pokolenie seniorów przestanie być traktowane jako ciężar w wypowiedziach polityków i statystyków wyłącznie jako koszt dla budżetu.* W swoim wystąpieniu Premier Tusk, choć tylko pośrednio zapowiedział wydłużenie wieku emerytalnym. Stwierdził bowiem: *Polacy myśląc o swojej bezpiecznej starości chcą pracować dłużej oraz chcą mieć możliwość dodatkowych ubezpieczeń, i to na wyraźnie szerszą skalę niż dzisiaj*". Zdecydował się również na poruszenie kwestii polityki rodzinnej, choć w mniejszym niż Premier Kaczyński zakresie. Swój pogląd na ten temat zilustrował stwierdzeniem *potrzebę rozwoju polityki prorodzinnej, uruchomienie wszystkich narzędzi realnie wspierających wzrost liczby urodzeń. Jest ważne, by wzmocnić warunki dla łączenia aktywności zawodowej z wychowywaniem dzieci. Skoro*

Francja poprzez rozwój sieci żłobków i przedszkoli mogła w 10 lat poprawić wskaźnik dzietności z poziomu jaki mamy dzisiaj w Polsce -1,3 do poziomu 1,8, to warto w perspektywie właśnie mniej więcej 10 lat postawić sobie taki cel.

Donald Tusk dostrzegł również konsekwencje migracji poakcesyjnych młodych Polaków. Jednym z kluczowych punktów jego programu rządzenia miało być tworzenie zachęt i warunków, aby emigranci powracali do Polski: *trzeba także stworzyć zachęty, by czasowi migranci wracali do kraju. Tu będą mieć możliwość uzupełnienia wiedzy i umiejętności, pozyskania środków na własną działalność gospodarczą rejestrowaną szybko i sprawnie, a sieć elektronicznego doradztwa i pośrednictwa pracy pomoże im w dokonywaniu decyzji o powrocie jeszcze kilka miesięcy wcześniej niż dzisiaj to planują. W innym miejscu expose stwierdził: podejmiemy starania ułatwiające decyzje o powrocie, ale przede wszystkim będziemy chcieli ułatwić i to szybkimi decyzjami życie Polaków, obywateli naszego państwa, w krajach, które tymczasowo są miejscem ich pracy, ich życia. Dotyczyć to będzie m.in. obiecanej przez nas abolicji podatkowej dla Polaków, którzy podjęli pracę zagranicą”.*

Wiele miejsca poświęcił również prezentacji pomysłu zwiększenia aktywności osób 50 plus. Stwierdził m.in. *potrzebna jest polskiej gospodarce energia i wiedza osób po 50. roku życia. Uczynimy wszystko, by utrzymać Polaków w tym wieku na rynku pracy oferując osobom zbliżającym się do pięćdziesiątki wszechstronne uzupełnienie i poszerzenie kwalifikacji. Doprowadzimy do porozumienia z pracodawcami w tej sprawie. Wesprzemy program aktywizacji tej grupy wiekowej wykorzystując środki z Unii Europejskiej. Będziemy promować aktywność zawodową osób w wieku 55 plus, a jednocześnie określimy jasno warunki przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i jasno określimy, których grup to prawo wcześniejszej emerytury będzie dotyczyć.*

Wiele zbieżności z wystąpieniami Donalda Tuska można znaleźć w wystąpieniu Prezydenta Bronisława Komorowskiego, które wygłosił przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 06 sierpnia 2010 roku. Wskazywał on w nim kilka elementów polityki społecznej (ludnościowej). Jako pierwszy z Prezydentów nawiązał do systemu emerytalnego stwierdzając, że: *Musimy wspólnym wysiłkiem likwidować bariery utrudniające start życiowy młodych ludzi. Praca, mieszkanie, żłobki, i przedszkola nie mogą być przecież dobrem, o które trzeba z trudem walczyć. Pilnym zadaniem jest zasadnicza poprawa opieki zdrowotnej, a także takie rozwiązania w systemie emerytalnym, by Polacy mogli dłużej pracując, jeśli tak chcą, przechodzić na emeryturę, godnie żyjąc z godnej emerytury. To jest nasze zobowiązanie wobec obywateli i rzeczywiste wypełnienie nakazu solidarności, bo przecież to jest także problem młodych ludzi, którzy wchodzą w życie zawodowe. Zagwarantowana przez Konstytucję równość praw kobiet i mężczyzn wymaga praktycznego urzeczywistnienia, tak w stosunkach pracy, jak i w życiu publicznym. Praca jest kluczem do przyszłości i jakości życia wszystkich obywateli. Dobra praca jest wyznacznikiem polskiego patriotyzmu XXI wieku.* Wypowiedź Prezydenta Komorowskiego dotycząca wyrównania praw kobiet i mężczyzn można odczytywać jako ideę zrównania wieku emerytalnego. Prezydent Komorowski wspominał również o problemie wykluczenia, wskazując na ograniczenia wynikające z wieku (ageizm): *Zadaniem Prezydenta jest i będzie zabieganie o to, aby nikt z racji urodzenia, stopnia sprawności, wieku, wykształcenia czy miejsca zamieszkania nie był pozbawiony możliwości bycia we wspólnocie i pomocy w trudnej sytuacji.* W wystąpieniu Bronisława Komorowskiego nie zabrakło odwołania do Polonii. Stwierdził on m.in. że: *Poszukując partnerów wśród państw na różnych kontynentach, nie możemy zapominać również o wielkiej polonijnej rodzinie, która jest zawsze bliska naszym sercom i która niezmiennie ma prawo liczyć na polską pomoc.*

Pierwszym dokumentem strategicznym, w którym zawarto plany rządu PO-PSL był „Strategiczny Plan Rządzenia” (KPRM 2008). Powstał on w Kancelarii Prezesa Rady

Ministrów, a osobą odpowiedzialną za jego realizację uczyniono Michała Boniego - Ministra Członka Rady Ministrów, ale nieposiadającego oddzielnego resortu.

Jednym z kluczowych wyzwań na przyszłość, zidentyfikowanych w Planie, uznano m.in. przemiany demograficzne (niski wskaźnik dzietności, starzenie się społeczeństwa oraz niewykorzystywanie potencjału generacyjnego seniorów). Duża część instrumentów zaproponowanych w Planie brała bezpośrednio pod uwagę zachodzące zmiany demograficzne. Przykładowo odniesiono się do efektów dwóch wyzów demograficznych jakie miały miejsce w Polsce po II wojnie światowej (wsparcie na starcie, powroty z emigracji, wzrost dzietności w przypadku urodzonych w czasie drugiego wyżu oraz program 50 plus i pakiet „silver economy” dla urodzonych w czasie pierwszego wyżu). Co bardzo ważne w planie po raz pierwszy odniesiono się do opieki pielęgnacyjnej nad osobami starszymi. Znalazła się tam również zapowiedź rychłego uruchomienia specjalnego programu dedykowanego migrantom. Został on uruchomiony 24 listopada 2008 roku. Jego powstanie i uruchomienie przez Premiera Donalda Tuska można uznać za upolitycznienie kwestii emigracyjnej.

Plany pierwszego rządu Donalda Tuska dotyczące odpowiedzi na wyzwania demograficzne, realizowane w dużej mierze także po wygranych wyborach parlamentarnych w 2011 roku, zostały określone w następujących trzech dokumentach strategicznych:

- Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju *Polska 2030 — Trzecia fala nowoczesności* (DSRK);
- Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego do roku 2020 (SRKL);
- Krajowym Programie Reform — *Europa 2020*.

W Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju zawarto 25 kluczowych dla funkcjonowania państwa decyzji. W decyzji nr 5 przewidziano m.in. „realizację programów 50+ i 60+ oraz rozpoczęcie procesu zrównania wieku emerytalnego obu płci na poziomie 67 lat”. (MAiC, 2012, s. 3). Natomiast w decyzji nr 10 przewidziano poprawę dostępności do rehabilitacji i profilaktyki. Szczegółowe instrumenty zakładały:

- Stworzenie instytucjonalnych zachęt do dodatkowego oszczędzania na czas starości;
- Wypracowanie i wprowadzenie optymalnego modelu, pozwalającego na zrównanie i wydłużenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn;
- Wprowadzenie nowych rozwiązań, zapewniających powszechność opieki nad osobami niesamodzielnymi oraz poszerzenie oferty opieki instytucjonalnej, tak aby odpowiedzieć na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa i zapewnić wsparcie rodzinom, w których znajdują się osoby niesamodzielne;
- Stworzenie modelu aktywności społecznej i zawodowej osób starszych, opartego na wykorzystywaniu ich potencjałów i zapobieganiu wykluczeniu społecznemu;
- Dostosowanie systemu ochrony zdrowia do prognozowanych do roku 2030 zmian demograficznych, w szczególności wzmocnienie działań na rzecz rozwoju infrastruktury i zasobów kadrowych w obszarach opieki nad matką i dzieckiem oraz osobami starszymi.

Z powyższego zestawienia wynika, że zaproponowane instrumenty miały z jednej strony spowodować zwiększenie indywidualnej odpowiedzialności i zasobów na starość oraz przygotować instytucje publiczne do radzenia sobie z osobami starszymi, które nie będą w stanie samodzielnie funkcjonować, a także są zapowiedzią bardziej aktywnego podejścia do polityki migracyjnej. Zdaniem autorów strategii działania z zakresu aktywności zawodowej, dokończenia reformy emerytalnej oraz opieki długoterminowej zostały uznane za konieczne dostosowanie do nieuniknionego procesu starzenia się społeczeństwa. Bezpośrednie wskazanie na konieczność przygotowania systemu publicznego na nieuchronne skutki starzenia się ludności w najważniejszym dokumencie strategicznym rządu można uznać za ważny, choć nierozstrzygujący moment na drodze do upolitycznienia tej kwestii w Polsce.

W strategii znalazła się również prognoza wzrostu wydatków w opiece zdrowotnej. W związku z tym zapowiedziano podjęcie prac nad nowym ubezpieczeniem – pielęgnacyjnym, co oznaczałoby pozyskanie nowych źródeł finansowania wydatków, związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Było to przełożenie efektów dyskusji jaka miała miejsce w zespole parlamentarnym, kierowanym przez Posła Mieczysława Augustyna, a który wypracował dokument dotyczący opieki długoterminowej (Zielona Księga...2009). Ponownie można uznać, że to właśnie w tym momencie mamy do czynienia z bardzo ważnym momentem na drodze upolitycznienia konieczności poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów na starość.

Zapisy Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju zostały uszczegółowione w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (KPRM 2013). Zdaniem jej autorów *zastosowanie zapowiedzianych w niej instrumentów umożliwi uniknięcie sytuacji, w której to starzenie się społeczeństwa będzie traktowane jednoznacznie jako zagrożenie dla wielu sfer życia gospodarczego i społecznego* (KPRM 2011, s. 31). Instrumentami tymi są:

- Przesuwanie efektywnego wieku dezaktywizacji zawodowej, w tym wydłużenie i zrównanie wieku emerytalnego;
- Zaprojektowanie, a następnie wdrożenie nowego modelu opieki nad osobami niesamodzielnymi, opartego na systemie budżetowo-ubezpieczeniowym (uzupełnieniem systemu opieki długoterminowej ma być zapewnienie lepszej dostępności do opieki geriatrycznej, w tym do stacjonarnych placówek geriatrycznych);
- Wspieranie rodzin z osobami niesamodzielnymi. Pomoc im ma polegać przede wszystkim na kształceniu członków danej rodziny w zakresie opieki i rehabilitacji, umożliwiania wypożyczania sprzętu rehabilitacyjnego oraz refundacji części kosztów z tym związanych.
- Prowadzenie aktywnej polityki migracyjnej jako odpowiedź na pogarszającą się strukturę ludności.

Podsumowując, działania zaplanowane w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego mają na celu z jednej strony wprowadzić zmiany w systemie emerytalnym oraz z drugiej wprowadzić instrumenty uzupełniające z zakresu polityki zatrudnienia oraz polityki społecznej. Dostrzeżono także bezpośrednie związki pomiędzy migracjami a zmianami demograficznymi.

Ostatnim dokumentem, który wymaga zanalizowania jest Krajowy Program Reform do roku 2020, który pokazuje sposób implementacji w Polsce unijnej strategii „Europa 2020” (MG 2011). Dokument ten zawiera powtórzenia zarówno z DSRK, jak i SRKL. Jednocześnie dodano w nim punkt pokazujący, że szansą na radzenie sobie z problemami starzejącej się ludności jest szersze wykorzystanie technologii informatycznych. Jednocześnie wskazano na trzy główne obszary, bez których nie uda się odpowiedzieć na czekające Polskę wyzwania. Są to:

- ustawowy wiek emerytalny,
- możliwości wcześniejszego wycofania się z rynku pracy oraz
- skala zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym i okołoemerytalnym.

Należy jednak podkreślić, że większość z wymienionych powyżej działań pomimo zapisania w dokumentach strategicznych nie doczekała się prawnego usankcjonowania. Oba rządy kierowane przez Donalda Tuska będą głównie znane z dwóch działań: podniesienia wieku emerytalnego oraz zmian w systemie emerytalnym.

Podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego rozpoczęło się od 2013 roku⁹. Była to realizacja, szeroko uzasadnionego w czasie drugiego expose, pomysłu na podniesienie wieku emerytalnego. W jego trakcie Premier Tusk podkreślał, że zdaje sobie sprawę, że obciążen z

⁹ Ustawa z dnia 11.05.2012 o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012r., poz.637).

tym związanych, głównie dla pracowników fizycznych. Dlatego też przedstawiając konkretne rozwiązania tej reformy twierdził, że „(...)muszą (jej) towarzyszyć także starania, aby praca ludzi starszych, a także formy opieki nad ludźmi starszymi, którzy będą pracowali, były zdecydowanie bardziej skuteczne i hojne niż do tej pory”. Wiek emerytalny wynosi obecnie 67 lat i jest równy dla kobiet i mężczyzn. Wiek ten obowiązuje dla kobiet urodzonych po 31 grudnia 1952 r. oraz dla mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Osoby urodzone wcześniej mają nadal prawo do przejścia na emeryturę w wieku 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni). Dochodzenie do ustawowego wieku emerytalnego zostało rozłożone w czasie. Docelowy wiek emerytalny mężczyźni osiągną w 2020 roku, natomiast kobiety w 2040 r. Jest on wydłużany co kwartał o jeden miesiąc.

Zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone przez rząd Donalda Tuska w największym stopniu zmieniły zasady funkcjonowania tzw. II filara czyli Otwartych Funduszy Emerytalnych. Pierwsze zmiany zostały wprowadzone w maju 2011 r. Całkowita przebudowa systemu nastąpiła w 2014 roku.

Pierwsza zmiana polegała na podziale składki w wysokości 7,3% przekazywaną do OFE na dwie części. Niższa z nich: 2,8% podstawy wymiaru składki, trafiała do wybranego przez ubezpieczonego OFE, natomiast druga w wysokości 4,5%, została przeksięgowana na specjalne subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

Zasadnicza przebudowa systemu nastąpiła w 2014 roku. Jej trzon stanowią:

- wprowadzenie dobrowolności przynależności do OFE,
- umorzeniu obligacji skarbowych i papierów dłużnych Skarbu Państwa i przeniesienie kwot z tego tytułu do ZUS,
- wprowadzenie tzw. „suwaka bezpieczeństwa” (zobowiązanie OFE do przekazywania do ZUS, każdego miesiąca środków zgromadzonych na kontach ubezpieczonych, którym pozostało nie więcej niż 10 lat do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego).

Dodatkowym działaniem skierowanym bezpośrednio do emerytów było również wprowadzenie waloryzacji kwotowej świadczeń emerytalnych. Miała to być realizacja celu wskazanego w drugim expose gdzie zapowiedziano uzyskanie *takiej stabilności finansowej, która nam umożliwi stabilne wypłacanie emerytur dzisiejszym i przyszłym w niedalekiej perspektywie emerytom.*

W przypadku polityki migracyjnej pomimo dokonania postępów na drodze jej upolitycznienia nie można uznać tego procesu za zakończony. Przyjęcie dokumentu programowego (*Polityka migracyjna Polski...2012*) nie można uznać za zakończenie tego procesu. Także wejście w życie nowej ustawy o cudzoziemcach nie było efektem debaty politycznej na temat powiązania procesów migracyjnych z demograficznymi.

Podsumowując działania rządów Donalda Tuska można stwierdzić, że pomimo wielu planów ich realizacja była niewystarczająca. Wydaje się, że o ile diagnoza oraz instrumenty zostały zaplanowane prawidłowo tak realne działania zostały ograniczone do minimum. Na plus można jedynie zapisać wydłużenie wieku emerytalnego. Nie udało się natomiast wprowadzić ubezpieczenia pielęgnacyjnego czy rozpocząć przebudowy systemu opieki długoterminowej. Również zmiany w zakresie systemu emerytalnego wprowadzone w latach 2011-2013 spowodowały poprawę jedynie bieżącej sytuacji finansów publicznych, ale jednocześnie przeniosły kwestię zobowiązań na przyszłe pokolenia. Utrzymano co do zasady powiązanie wysokości świadczenia z wpłacanymi w okresie aktywności zawodowej składkami, ale jednocześnie zmiana systemu emerytalnego zwiększyła wpływ doraźnych działań politycznych na funkcjonowanie systemu, co oznaczać może łamanie zasady aktuarialnego bilansowania świadczeń na rzecz tworzenia w systemie emerytalnym grup uprzywilejowanych. Z całą pewnością jednak nastąpiło pogłębienie dyskusji na temat konieczności przygotowania, na efekty starzenia się społeczeństwa, systemu

instytucjonalnego, poszukiwanie nowych źródeł dochodów na starość oraz roli migracji w kontekście zmian demograficznych.

Po rezygnacji Donalda Tuska ze stanowiska Premiera, co było związane z objęciem przez niego stanowiska Prezydenta Rady Europejskiej większość parlamentarna desygnowała na Prezesa Rady Ministrów Ewę Kopacz. W swoim exposé kontynuowała zagadnienia podejmowane przez jej poprzedników. Podobnie jak Donald Tusk, podkreśla znaczenie solidarności pokoleń w XXI wieku wobec kryzysu demograficznego. Stwierdziła m.in. *pokolenia młodsze nie mogą być obojętne na los pokoleń starszych i odwrotnie. Bezpieczna przyszłość Polski oznacza, że musimy podjąć wyzwanie związane z kryzysem demograficznym.* Dostrzegając znaczenie i konieczność zwiększenia współczynnika dzietności stwierdziła, że *urodzenie i posiadanie dziecka musi się cieszyć szczególnym wsparciem naszego państwa.* Szczególne miejsce w założeniach polityki jej rządu ma zajmować kwestia żłobków i przedszkoli, wskazując konkretne kwoty na ten cel. (...) *mój rząd przeznaczy dodatkowe środki na budowę żłobków i przedszkoli. W roku 2015 zwiększymy nakłady na budowę żłobków z 50 milionów do 100 milionów. Natomiast w latach 2015-2020 w ramach pieniędzy z Europejskiego Funduszu Społecznego i specjalnego systemu ulg w podatku CIT będziemy wspierać tworzenie przyzakładowych żłobków i przedszkoli. Przeznaczymy prośbę państwa na ten cel ponad 2 miliardy złotych.*

Polityka rodzinna ma zajmować kluczowe miejsce w polityce rządu Premier Kopacz. Jej działania mają prowadzić do godzenia obowiązków rodzicielskich z podejmowaniem zatrudnienia - *chcemy, aby od 2016 roku z urlopów rodzicielskich mogli skorzystać wszyscy rodzice, którzy takiej możliwości do tej pory nie mieli. To rodzice bezrobotni pracujący na umowy o dzieło, studenci i rolnicy. Otrzymają oni nowe świadczenia rodzicielskie, będą mogli je pobierać przez 12 miesięcy po urodzeniu dziecka. W przypadku urodzenia bliźniaków, trojaczków i więcej dzieci odpowiednio dłużej. Świadczenie wyniesie ok. 1000 złotych. Polityka rodzinna państwa powinna zachęcać rodziców do pracy, a nie do niej zniechęcać.*

Premier Kopacz idzie krok dalej niż jej poprzednicy i w założeniach swojego rządu chce zajmować się kwestią opieki nad osobami starszymi. W tym kontekście stwierdziła: (...) *jestem dumna, że w polskiej tradycji troska o ludzi starszych, ich zdrowie i bezpieczeństwo zajmuje tak ważne miejsce. Dziś wielu ludzi zajętych działalnością zawodową odczuwa lęk o los swoich rodziców i dziadków.* Pani Premier zwraca także uwagę na trudności związane ze sprawowaniem opieki nad starszymi rodzicami przez zapracowane dzieci. *Zauważył, że Troski dnia codziennego, praca bardzo często sprawiają że ludzie ci nie mogą poświęcić tyle czasu, ile by chcieli swoim bliskim w podeszłym wieku. Chciałabym stworzyć w Polsce znaną w rozwiniętych krajach zachodu instytucje dziennych domów opieki, w których seniorzy znaleźliby opiekę medyczną, ofertę ciekawego spędzenia czasu i poczucie bezpieczeństwa.* Ewa Kopacz proponuje także konkrety związane z finansowaniem pobytu w takiej placówce: *Pieniądze na stworzenie takich domów znajdziemy w puli środków europejskich. Koszty pobytów seniora w tym miejscu w 1/3 pokrywałby budżet państwa, w 1/3 samorząd terytorialny i w 1/3 osoby prywatne - on sam lub jego opiekunowie.*

Premier Kopacz zagwarantowała także emerytom podtrzymanie obietnicy złożonej przez Donalda Tuska, związanej z waloryzacją emerytur, na co rząd ma przeznaczyć 3,8 mld zł w 2015 roku. Nowatorski pomysł pani Premier związany jest z utworzeniem *Instytutu Geriatrii, który będzie specjalnym ośrodkiem leczenia i opieki nad osobami starszymi. Powołanie takiej specjalnej instytucji umożliwi nam wyedukowanie i wykształcenie większej liczby lekarzy geriatrów, których dzisiaj w Polsce dramatycznie brakuje.*

W exposé Premier Kopacz została również podkreślona kwestia współczesnych migracji, jednak w odniesieniu do młodych, zdolnych i ambitnych Polaków, którzy stanowią najcenniejszy zasób Polski. Ewa Kopacz jest otwarta na zjawisko studiowania młodych Polaków na zagranicznych uczelniach, jednak z zamiarem powstrzymania kolejnych fal

migracji. Stwierdziła, że: *to świetnie, jeśli młody człowiek z Polski uzyskuje możliwość studiów za granicą. Ale to bardzo źle, jeśli za granicą zostaje i jego talenty i wiedza nie służą rozwojowi ojczyzny. Mój rząd zaproponuje młodym Polakom, tym najzdolniejszym, by począwszy od 2016 roku mieli możliwość studiowania na najlepszych uczelniach zagranicznych i ta możliwość będzie sfinansowana przez państwo polskie. Pod jednym warunkiem. Każdy z tych młodych ludzi będzie musiał co najmniej pięć lat po powrocie ze studiów przepracować w naszym kraju.*

Podsumowując, z punktu widzenia wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa wystąpienie Premier Ewy Kopacz było najbardziej dojrzałe i zawierało wiele konkretnych instrumentów. Problemem była jednak ograniczona perspektywa czasowa ich realizacji. Trudno było bowiem oczekiwać, że w roku 2015 – czasie dwóch wyborów – uda się zrealizować te bardzo ambitne zamierzenia.

Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – rządu PiS

Wybory prezydenckie i parlamentarne jakie odbyły się w Polsce w 2015 roku całkowicie zmieniły scenę polityczną. Partia „Prawo i Sprawiedliwość” uzyskała samodzielną większość parlamentarną zarówno w Sejmie, jak i Senacie. Natomiast kandydat tej partii Andrzej Duda wygrał wybory prezydenckie. Po raz pierwszy w historii Polski po 1989 roku jedna partia uzyskała pełnię władzy ustawodawczej i wykonawczej.

W wyborach, jakie miały miejsce w październiku 2015 roku, listy wyborcze zarejestrowało osiem partii (w kolejności): Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska RP, Partia Razem, KORWiN, Polskie Stronnictwo Ludowe, Zjednoczona Lewica (koalicja: SLD, TR, PPS, UP, Zieloni), Kukiz'15 oraz Nowoczesna Ryszarda Petru. Najwięcej uwagi kwestiom demograficznym, starzejącego się społeczeństwa oraz opieki nad osobami starszymi poświęciły trzy ugrupowania: Zjednoczona Lewica, PiS oraz PO. Trzy kolejne partie (PSL, KORWiN i Kukiz'15) nie odniosły się do nich w swoich programach, a pozostałe dwie uwzględniły tą tematykę, ale w niewielkim zakresie.

Zjednoczona Lewica postulowała stworzenie systemu opieki nad osobami starszymi, w tym *zwiększenie nakładów na opiekę długoterminową przez wprowadzenie powszechnego ubezpieczenia pielęgnacyjnego (na wzór niemiecki), uzupełniającego finansowanie budżetowe oraz powołanie funduszu opieki długoterminowej, w którym zebrane byłyby – rozproszone obecnie – środki na cele opiekuńcze.* Zwrócono uwagę nie tylko na konieczność rozbudowania infrastruktury (systemu domów opiekuńczych), ale także na potrzeby opiekunów osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji bez względu na wiek. W programie Lewicy znalazł się postulat świadczenia pielęgnacyjnego dla wszystkich opiekunów, zmiany w Kodeksie Pracy pozwalające na godzenie opieki długoterminowej z pracą zawodową, objęcie prawem do zasiłku dla bezrobotnych po ustaniu opieki osób, które przez lata opiekowały się niepełnosprawnymi bliskimi, a po ich śmierci zostały bez środków do życia. Postulaty obejmowały także stworzenie centrów informacji, porad, szkoleń i integracji dla opiekunów osób wymagających całodobowej opieki w każdej gminie oraz „urlop wytchnieniowy”, czyli opiekę zastępczą dla opiekunów osób niepełnosprawnych i starszych na czas leczenia, rehabilitacji czy wypoczynku opiekuna. Nowatorską propozycją stał się bezpłatny dostęp do zdalnej opieki dla osób starszych w postaci „przycisku życia” umożliwiającego błyskawiczne wezwanie pomocy w sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia. W swoim programie Zjednoczona Lewica wiąże problemy demograficzne z polityką migracyjną. W jednym z punktów zatytułowanym „Rozsądna polityka wobec imigrantów”, wspomina się

o otwarciu się na imigrantów jako *uzasadnionym trendami demograficznymi*, a przyjmując imigrantów zarobkowych *powinniśmy kierować się sytuacją na polskim rynku pracy i kwalifikacjami zawodowymi osób chcących zamieszkać w Polsce*. Jednym z elementów polityki imigracyjnej powinno być *stworzenie sieci instytutów kultury polskiej w krajach o wysokim potencjale emigracyjnym*.

W programie Platformy Obywatelskiej polityce senioralnej poświęcony został odrębny rozdział. Ma się ona opierać się na dwóch filarach: aktywizacji oraz opiece zdrowotnej. Sporo miejsca w programie zajmuje postulat rozwoju geriatry, który obejmuje rozwój systemu specjalizacji i szkoleń oraz inwestycji w dostosowanie infrastruktury i sprzętu medycznego do potrzeb osób starszych (dienne domy opieki medycznej, ośrodki rehabilitacyjne i usługi telemedycyny): *przeprowadzimy nowelizację ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia, tak by usługi teleopieki i telemedycyny mogły być opłacane z funduszy publicznych (...) uruchomimy specjalny numer alarmowy dla osób starszych potrzebujących opieki, czynny 24 godziny na dobę przez 365 dni w roku*. Zapowiedziana aktywizacja seniorów ma być realizowana poprzez kontynuację dotychczasowych programów: „Aktywności Społecznej Osób Starszych”, „Solidarność Pokoleń 50+” oraz programu „Senior – WIGOR”. W programie PO znalazł się także pomysł utworzenia Obywatelskiego Parlamentu Seniorów, opisanego jako: *szeroka reprezentacja wszystkich środowisk senioralnych, instytucji opiniotwórczej i konsultacyjnej*. W programie pojawia się hasło *kompleksowej opieki nad osobami starszymi*, która ma się opierać na systemie opieki środowiskowej i wsparcia sąsiedzkiego, w tym dalszego rozwoju programu dziennych domów opieki medycznej oraz nowych form opieki, tj. placówek opiekuńczo-pielęgnacyjnych czy mobilnej opieki zdrowotnej. Program wspomina o narzędziach miękkich: *wprowadzenie do programu szkół podstawowych i gimnazjów pozycje, które nauczą dzieci i młodzież, jak ważną rolę w społeczeństwie odgrywają seniorzy po nowe formy ubezpieczenia przez pracodawców oraz ubezpieczenia pielęgnacyjne: których celem będzie wsparcie opieki nad seniorami w warunkach domowych, ośrodków dziennych i stacjonarnych*. W programie Platformy, podobnie jak w Zjednoczonej Lewicy, można odnaleźć powiązanie między sytuacją demograficzną a migracjami, ale w przeciwieństwie do Lewicy, która w kontekście demograficznym wspomina o imigracji cudzoziemców, Platforma odwołuje się do powrotu Polaków zza granicy: *Jednym z zadań rządu jest zapewnienie utrzymania więzi Polonii i Polaków mieszkających za granicą z krajem oraz tworzenie zachęt dla tych osób do powrotu lub przesiedlania się do Polski. Ta kwestia nabiera szczególnej wagi w świetle trudności demograficznych Polski*.

W programie Prawa i Sprawiedliwości „Zdrowie, praca, rodzina” z 2014 roku wspomniany jest kryzys demograficzny, a jako jego przyczynę wskazany został *kryzys własnej wartości*. Kryzys demograficzny wzmocniony jest przez *wyludnianie się Polski poprzez emigrację osób, niemających pracy albo zawiedzionych warunkami życia*. Są *mocne przesłanki, aby uznać, że nie jest to proces determinowany tylko przez ekonomię*. Ma on także przyczyny kulturowe. *Wystarczy odwołać się do Węgier, aby znaleźć potwierdzenie takiej tezy*. *Brak poczucia własnej wartości, wartości własnej kultury może być czynnikiem decydującym o sile negatywnych procesów*. PiS wskazując na niekorzystane zmiany w strukturze ludności i potrzebę stworzenia kompleksowego systemu opieki, wskazuje nadal na kluczowe znaczenie i rolę opieki w ramach rodziny: *opowiadamy się za wspieraniem przez państwo, różnych form opieki nad osobami starszymi, wśród których pierwszeństwo powinna mieć opieka domowa sprawowana w warunkach rodzinnych*. *Rozwój usług opiekuńczych i sposób ich finansowania powinien być ukierunkowany na to, aby potrzeba umieszczenia osoby wymagającej stałej opieki osoby trzeciej w domu pomocy społecznej była ostatecznością*. Opieka domowa staje się podstawą systemu opieki nad osobami starszymi, a inne formy traktowane są jako dodatkowe i to w sytuacji potrzeby specjalistycznej opieki: *podstawowym rozwiązaniem w*

opiece nad osobami niesamodzielnymi była opieka domowa, sprawowana przez lekarza, pielęgniarkę i opiekuna tak długo, jak jest to tylko możliwe. Opieka domowa będzie mogła być łączona z opieką w dziennym domu opieki, gdzie wdrożone zostaną wszystkie potrzebne zabiegi lecznicze i rehabilitacyjne, pozwalające podopiecznym najdłużej pozostawać we własnym mieszkaniu. Opieka instytucjonalna zaadresowana zostanie do tych osób, które wymagać będą całodobowej, specjalistycznej opieki. Program PiS dotyczący seniorów skupia się przede wszystkim na kwestiach opieki, a nie aktywizacji. System opieki powinien się także opierać na państwowych domach opieki: z myślą o osobach starszych, przewlekle chorych stworzymy centra usług socjalnych, zapewniające kompleksową opiekę z nowymi alternatywnymi formami opieki nad osobami starszymi. Opracujemy system opieki nad osobami niesamodzielnymi w środowiskach lokalnych, w placówkach opieki dostosowanych do stopnia i rodzaju niesamodzielnności. Uregulujemy opiekę pielęgniarską nad osobami starszymi w domach pomocy społecznej. W ramach opieki nad osobami starszymi postulowano także stworzenie listy darmowych leków dla osób starszych. W programie znajduje się również zapowiedź wprowadzenia dodatku 500 zł na każde dziecko oraz przywrócenia niższego wieku emerytalnego.

W programie Partii Razem odniesienia do tematów związanych ze starzejącym się społeczeństwem pojawiły się w kontekście postulatu zwiększenia dostępności publicznych usług medycznych oraz tematu szkolnictwa, gdzie zauważono pozytywny aspekt niżu demograficznego, który *powinien zostać potraktowany nie jako zagrożenie, ale jako szansa na poprawę warunków i jakości kształcenia. Mniej liczne klasy to więcej czasu i uwagi, jakie każdemu uczniowi może poświęcić nauczyciel.*

Z kolei Nowoczesna Ryszarda Petru wspomina krótko o potrzebie polityki senioralnej, przedstawia pomysł stworzenia programu „Aktywny Senior”, który opisany jest jako *przygotowujący do procesu starzenia, a także pomagający w utrzymaniu dobrego stanu zdrowia i jakości życia, ale nie ujawnia szczegółów tej propozycji.*

Podsumowując, propozycje (przynajmniej niektórych partii) przedstawione w programach 2015 roku są dużo bardziej kompleksowe i dopracowane niż te z lat poprzednich. Jednocześnie, co wydaje się ważne, widoczne są dwie opcje systemu opieki: opartej na rodzinie (PiS) oraz systemie opieki pozadomowej (PO, Zjednoczona Lewica) połączonej z rozwojem infrastruktury publiczno-prywatnej w postaci domów dziennej opieki medycznej i rozwoju systemu geriatry (od specjalizacji, placówek i infrastruktury) i systemie dedykowanych ubezpieczeń. Nowym i ważnym elementem jest zwrócenie uwagi na sytuację opiekunów osób starszych (Zjednoczona Lewica) i potraktowanie ich wysiłków opiekuńczych w charakterze pracy, za którą należy się wsparcie i zasiłki socjalne. Tylko niektóre partie zwracały uwagę w swoich programach, oprócz potrzeby opieki, także na potrzebę aktywizacji seniorów (PO i Nowoczesna).

Po wygranych przez PiS wyborach, kandydatką na Prezesa Rady Ministrów stała się Beata Szydło, która 18 listopada 2015 roku wygłosiła swoje expose. Już na początku expose odwołała się do przedwyborczych obietnic stwierdzając, że: *500 zł na dziecko, począwszy od drugiego, a w rodzinach o mniejszych dochodach od pierwszego dziecka. Dziecko to nie koszt, to inwestycja. Po drugie, obniżenie wieku emerytalnego do sześćdziesięciu lat dla kobiet i sześćdziesięciu pięciu lat dla mężczyzn. (...) Po czwarte, bezpłatne leki od siedemdziesiątego piątego roku życia. Wśród „bardzo ważnych spraw” Premier Szydło wymienia politykę prorodziną i pronatalistyczną: musimy bowiem przelamać zapaść demograficzną, a wsparcie przez państwo kosztów utrzymania dzieci to poważny krok w tym kierunku. Po drugie, trzeba podjąć walkę z biedą, która dotyka bardzo wielu rodzin wielodzietnych (...).*

W expose Beaty Szydło pojawił się również wątek dotyczący emigracji młodych Polaków. Mówiąc o rozwoju przedsiębiorczości Premier wskazuje, że: *to szczególnie ważne dla ludzi młodych, aby chcieli i mogli znaleźć swoje życiowe szanse w naszym kraju, aby nie*

musieli emigrować za chlebem do innych krajów europejskich. Wskazując na szeroki rozwój Polski dodaje, że to jest jedyna droga do rozwiązania problemu braku godziwie opłacanych i stałych miejsc pracy, który wielu Polaków zmuszał w ostatnich latach do emigracji. I to jest jedyna droga rzeczywistego przyspieszenia rozwoju, a zarazem stworzenia perspektywy dla młodych ludzi, którzy chcą w Polsce pracować i zarabiać tutaj na godne życie.

Mówiąc o założeniach dotyczących polityki społecznej, Premier Szydło podkreśla dwa kluczowe zagadnienia: rodzina oraz sprawiedliwość. W tym pierwszym przypadku stwierdza, że: *nasz rząd będzie bardzo wspierał polskie rodziny (...) polskie rodziny są bardzo ważne (...) Dla młodych Polaków zachętą do zakładania rodzin i podejmowania decyzji o rodzicielstwie będzie także kontynuacja rozpoczętej przez naszych poprzedników rozbudowy sieci przedszkoli. Naszym celem jest by było one bezpłatne, Przynajmniej dla rodzin o niższych i średnich, a także nieco większych niż średnich dochodach.*

Problematyka osób starszych pojawia się po raz kolejny w kontekście systemu emerytalnego. Pani Premier stwierdza, że *wielkim wyzwaniem jest sprawa niskich emerytur, Podobnie jak w latach 2005-2007 będziemy dążyli do ich podnoszenia, w szczególności jeśli chodzi o emerytury najniższe, niepozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Chcę też podkreślić jedno, możliwości zapewnienia przez państwo godnego życia starszemu pokoleniu uwarunkowane są głównie poziomem PKB. Mechanizmy gromadzenia środków na te cele to w istocie kwestia techniczna. W dłuższej perspektywie czeka nas poważna debata na temat systemu emerytalnego. Decyzja będzie zależała od obywateli. My będziemy pytać obywateli we wszystkich ważnych dla nich sprawach.* Osoby starsze zostały wspomniane w kontekście tej grupy, która najczęściej korzysta z pomocy lekarskiej. Istotna jest dla nowego rządu przebudowa służby zdrowia, nie padają jednak konkretne propozycje działania.

W wystąpieniu Premier Szydło nie zabrakło również problematyki kontaktów z Polonią. Stwierdza ona, że: *polityka zagraniczna to także kontakty z Polonią. Przywiązujemy do nich wielką wagę. Będą one prowadzone wszelkimi możliwymi kanałami zarówno przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, przez Sejm i Senat. Chodzi nam zarówno o podtrzymywanie więzi z ojczyzną Polaków żyjących za granicą jak i o lepsze wykorzystanie intelektualnego i ekonomicznego potencjału, współpracy polskiego państwa z Polonią. Chcę też jasno zadeklarować, że Polska będzie chronić mieszkających za granicą, zabiegać o ich właściwe traktowanie, a w razie niebezpieczeństwa ewakuować do kraju.*

Jedną z pierwszych decyzji rządu Beaty Szydło było powołanie do życia Ministerstwa Rozwoju, które miało być koordynatorem wszystkich działań w zakresie polityki gospodarczej rządu. Ministrem w randze wicepremiera został Mateusz Morawiecki. Koordynacja działań rządowych miała odbywać się za pomocą strategicznego programu rządowego jaki został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 lutego 2016 roku. Został on nazwany „Planem na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.

W planie zostało zidentyfikowanych pięć pułapek rozwojowych. Jedną z nich dotyczyła wyzwań demograficznych. Wskazano, że jeżeli nie zostanie powstrzymany spadek liczby pracujących, Polsce grozi katastrofa. Wymieniono pięć najważniejszych konsekwencji dla gospodarki:

- podniesienie składek lub niewypłacalność systemu opieki społecznej,
- wzrost zadłużenia państwa albo zmniejszenie wydatków inwestycyjnych,
- mały potencjał do podnoszenia konkurencyjności,
- wymuszona reorientacja produkcji i usług na potrzeby osób starszych,
- konieczność przyspieszenia automatyzacji.

Odpowiedzią nad tak zdefiniowane wyzwania miał być „kompleksowy program demograficzny”. Został on podzielony na dwa etapy.

Pierwszy z nich realizowany do kwietnia 2016 roku polegał na opracowaniu, przyjęciu i wdrożeniu programu 500+ czyli dodatku w wysokości 500 zł miesięcznie na każde dziecko

(w przypadku pierwszego dziecka wprowadzono próg dochodowy w wysokości 800 zł na członka rodziny). Program oparto na założeniu, że wydatki na politykę rodzinną korelują ze wskaźnikiem dzietności. W jego wyniku o ok. 10% miała zwiększyć się liczba rodzących się dzieci.

Drugi etap wprowadzania „kompleksowego programu demograficznego” ma obejmować działania z zakresu: opieki nad małym dzieckiem, opieką nad kobietą w ciąży, funkcjonowaniu szkół, polityki rynku pracy i zachęt dla Polaków do powrotu do kraju oraz systemów ochrony zdrowia i emerytalnego. Etap ten ma zostać wdrożony do końca 2017 roku.

Z analizy Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wynika, że nie przewidziano w nim obniżenia wieku emerytalnego, co było zapowiedziane zarówno w programie wyborczym PiS, jak i expose Premier Beaty Szydło. Nie oznacza to jednak, że kwestia ta nie zostanie podniesiona później. Należy pamiętać, że inicjatywę w tym zakresie zgłosił Prezydent Andrzej Duda. W programie nie odniesiono się także do imigracji, natomiast dostrzeżono kwestię stymulowania powrotu Polaków z zagranicy.

Należy również podkreślić, że rząd Beaty Szydło jako jeden ze swoich priorytetów przyjął wspieranie rodziny. Przejawiło się to m.in. w zmianie nazwy resortu na „Ministerstwo **Rodziny**, Pracy i Polityki Społecznej”.

Powstanie rządu Beaty Szydło zostało poprzedzone zaprzysiężeniem nowo wybranego Prezydenta RP Andrzeja Dudy. Już na początku swojego wystąpienia przed Zgromadzeniem Narodowym, w dniu 6 sierpnia 2015 roku, Andrzej Duda odwołał się do swojej przedwyborczej obietnicy: *dotrzymam zobowiązań wyborczych, które składałem, choć wielu dzisiaj w to wątpi. Ale ja jestem człowiekiem niezłomnym i jestem człowiekiem wiary. Wierzę, że to możliwe i że zdołam to zrobić. Przede wszystkim tych najważniejszych: zobowiązania do przygotowania i złożenia projektu ustawy o podwyższeniu kwoty wolnej od podatku po to, żeby ulżyć najbardziej. Zobowiązania do tego, aby złożyć projekt ustawy obniżającej wiek emerytalny. Pamiętam o tym. Nie zapomniałem, mimo że zostałem już wybrany na urząd Prezydenta. Nie zapominam o moich zobowiązaniach, nad innymi będę pracował razem z Narodową Radą Rozwoju.*

W dalszej części swojego wystąpienia, omawiając założenia polityki zagranicznej, dużo miejsca Prezydent Duda poświęcił kwestii Polonii i emigracji młodych Polaków. Stwierdził m.in., że: *polityka zagraniczna to nie tylko ta wielka, to nie tylko ta w skali europejskiej czy światowej. To także ta mniejsza polityka wobec Polaków, Polonii, wobec naszych rodaków. Dziś miliony naszych rodaków są rozsiane po całym świecie. Oni potrzebują większego kontaktu z Polską. Oni potrzebują aktywności ze strony rządzących. W związku z tym podjąłem decyzję, że w ramach Kancelarii Prezydenta powstanie biuro do spraw Polonii i Polaków za granicą, po to aby te zadania aktywnie podjąć. Można w nich wskazać kilka grup. Pierwsze to Polonia, której przedstawiciele często zajmują eksponowane stanowiska w polityce w niektórych krajach, w biznesie. Oni myślą o Polsce, czują się Polakami, chcą pomóc, ale potrzebują łączności z krajem, potrzebują tego, żeby do nich wyciągnąć rękę, potrzebują tego, żeby właśnie z nimi także współdziałać dla dobra Rzeczypospolitej. Chcę to działanie podjąć. Jest wśród nich wielu młodych ludzi, wielu młodych Polaków, którzy urodzili się za granicą, ale o Polsce cały czas pamiętają, bo wychowano ich w polskiej tradycji. Ale to także Polacy, którzy przy przesunięciu granic przed dziesiątkami lat pozostali pozostawieni na Wschodzie. To także ci, którzy zostali tam wywiezieni. Wielu z nich chciałoby wrócić - i to jest zadanie, powiedziałbym, dziejowe dla polskiego państwa. Sprawdzian, czy jesteśmy w stanie temu podołać, żeby spełnić to wielkie marzenie wielu z nich. Dzisiaj trzeba ich wspierać, trzeba ich wspierać po to, aby mogli krzewić tam polską kulturę, trzeba*

wspierać ich po to, aby młodzi o Polsce nie zapominali. To wielkie zadanie państwa, finansowe i organizacyjne. Ta pomoc jest bardzo potrzebna. W tym zakresie także będę chciał zdecydowanie działać. Ale proszę państwa, to nie tylko to, bo przecież dzisiaj tym naszym największym problemem są wyjeżdżający od lat z Polski młodzi ludzie. Wyjeżdżający za pracą, wyjeżdżający za godnym życiem, szukający dla siebie szansy. Ja wiem, że wielkim zadaniem, o którym wielokrotnie mówiłem, jest wzmocnienie polskiej gospodarki, jest podniesienie jakości życia w Polsce, jest pomoc polskim przedsiębiorcom, żeby nie mówili, że państwo jest wobec nich opresyjne, żeby mieli więcej wolności, żeby mieli więcej swobody działania i żeby mieli wsparcie od państwa, ale takie, z którego korzystają, kiedy chcą, a nie mówili, że państwo zastawia na nich pułapki. To oni mają tworzyć nowe miejsca pracy, to oni mają budować pomyślność, bo to właśnie mała i średnia przedsiębiorczość jest naszym największym skarbem. Ale zanim te warunki u nas stworzymy - a nie stanie się to przecież od razu - potrzeba podtrzymywać łączność z tymi młodymi, którzy za granicę wyjechali i którzy myślą o powrocie do Polski, wtedy kiedy będą mieli tutaj taką możliwość, żeby się rozwijać, żeby wykorzystać swoją kreatywność, a także doświadczenia, które poza granicami zdobyli. To łączność z nimi. Byłem, rozmawiałem w Londynie, w Brukseli, w innych miejscach i powiem państwu tak: dzisiaj oni potrzebują wsparcia, jeśli chodzi o polskie szkolnictwo, żeby ich dzieci mogły się uczyć języka polskiego i polskiej historii, żeby mogły się uczyć po polsku. Dzisiaj nauczyciele, którzy tam są i uczą, mówią: "chcielibyśmy mieć taki status jak nauczyciele w Polsce, przecież uczymy polskie dzieci, chyba jesteśmy tego godni, czy polskie państwo tego nie rozumie?". My te wszystkie kwestie musimy uwzględnić, musimy pozostawać z nimi w łączności i musimy o nich dbać. Dlatego trzeba wzmacniać polskie placówki dyplomatyczne, dlatego trzeba wzmacniać naszą aktywność w sferze nie tylko Polonii, ale i Polaków poza granicami, niezależnie od dbania o to, by stworzyć im warunki do powrotu do Polski. Powinniśmy być razem i powinniśmy razem służyć ludziom. To jest wielkie zadanie na najbliższe lata.

Program 500+

Program 500+ jest pierwszym instrumentem z „kompleksowego programu demograficznego”, który został wdrożony w praktyce. Wszedł on w życie 1 kwietnia 2016 roku.¹⁰ Przewiduje on wypłatę 6 000 zł rocznie (w ratach miesięcznych) na dziecko do ukończenia przez nie 18 roku życia. Zgodnie z założeniami wypłacane pieniądze powinny być wydatkowane na pokrycie kosztów związanych z zaspokajaniem potrzeb dziecka oraz wynikających z jego wychowania. Pieniądze są wypłacane w transzach miesięcznych. Ze świadczenia mogą korzystać obywatele polscy i cudzoziemcy o ile zamieszkują na stałe w Polsce. Świadczenie przysługuje co do zasady na drugie i kolejne dziecko. Jednocześnie rodziny, w których dochód na członka nie przekracza 800 zł lub nie większego niż 1 200 zł na członka, jeśli którekolwiek z dzieci w rodzinie jest niepełnosprawne świadczenie to przysługuje na każde dziecko, także pierwsze. W programie przewidziano element kontroli. W przypadku stwierdzenia marnotrawienia środków ośrodki pomocy społecznej będą mogły zawiesić wypłatę całości lub części świadczenia lub też przyznać je w formie rzeczowej.

Przyjęcie programu 500+ nie odbyło się bez kontrowersji. W głosowaniu sejmowym ustawę poparło 261 posłów, przeciw było 43, a 140 wstrzymało się od głosu. W czasie debaty parlamentarnej najczęściej zgłaszanym postulatem było objęcie świadczeniem wszystkich dzieci bez określania kryterium dochodowego. Pojawiały się także głosy pokazujące niebezpieczeństwa marnotrawstwa środków oraz dowodzące braku możliwości jego finansowania w kolejnych latach. Należy jednak podkreślić, że po raz pierwszy po 1989 roku wprowadzono do polityki społecznej instrument, którego celem jest częściowe pokrycie

¹⁰ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. Poz. 195 z 17 lutego 2016 roku).

kosztów związanych z posiadaniem dzieci. Uznano zatem, że stanowi to problem i powoduje odkładanie lub rezygnację z posiadania większej liczby dzieci. Trudno jest stwierdzić jaki będzie realny efekt programu, a więc czy wzrośnie liczba urodzeń w latach jego obowiązywania. Będzie to można stwierdzić dopiero po kilku latach. Należy jednak zdawać sobie sprawę z innych funkcji tego programu. Należy bowiem przyjąć, że wypłata 500 zł miesięcznie może poprawić sytuację rodzin o niskich lub bardzo niskich dochodach, a więc może przyczynić się do poprawy spójności społecznej w Polsce i zmniejszyć różnice w poziomach życia. Oznaczać to będzie realizację innych niż prokreacyjne celów programu. Zdecydowanie jednak można uznać, że zapowiedź wprowadzenia oraz realizacja programu 500+ jest kolejnym przykładem na upolitycznienie kwestii demograficznej i próbą odwrócenia negatywnych konsekwencji.

Podsumowanie i wnioski

Analiza czterech źródeł (expose premierów, rządowych dokumentów programowych, programów partii politycznych oraz wystąpień Prezydentów RP przed Zgromadzeniem Narodowym) pozwoliła na opisanie procesu upolityczniania w Polsce kwestii demograficznej, szczególnie starzenia się ludności. Zidentyfikowano również główne instrumenty jakie mają być odpowiedzią na czekające Polskę w najbliższych latach wyzwania. Możliwe okazało się również pokazanie zależności pomiędzy demografią – starzeniem się społeczeństwa oraz migracjami.

Postawiona na wstępie hipoteza została, co do zasady zweryfikowana pozytywnie, choć okazało się że, wbrew wcześniejszym założeniom, instrumenty proponowane przez rządy reprezentujące różne partie polityczne praktycznie nie różniły się od siebie. Można nawet wskazać, że większe różnice zaobserwowano w perspektywie czasowej, w ramach jednego rządu niż pomiędzy różnymi rządami. Przykładowo reforma emerytalna była zdecydowanie popierana na początku pierwszego rządu Donalda Tuska po czym została diametralnie zmieniona. Co może być jednak zaskakujące pierwotne pomysły Platformy Obywatelskiej w zakresie reformy emerytalnej były popierane i kontynuowane przez rządy Kazimierza Marcinkiewicza oraz Jarosława Kaczyńskiego. Ich stanowisko uległo zmianie dopiero w czasie przejścia władzy przez koalicję PO-PSL. W czasie drugiego rządu Donalda Tuska nastąpiło kolejne zbliżenie poglądów z partiami opozycyjnymi. W latach 2014-2015 PiS, jak i PO miały bardzo podobne zdanie jeżeli chodzi o kształt docelowego systemu zabezpieczenia społecznego. Zdecydowanie największa polaryzacja poglądów nastąpiła w czasie kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi jakie miały miejsce w 2015 roku. Głównymi osiami sporu stały się bowiem takie tematy jak: wiek emerytalny, instrumenty wspierania rodzin czy wiek szkolny.

Z analizy przedstawionej w niniejszym opracowaniu można wysnuć wniosek, że główni aktorzy polityczni w Polsce prawidłowo identyfikują wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa i proponują rozwiązania, które mogą być odpowiedzią na nie, ale jednocześnie nie są w stanie ich wszystkich wprowadzić w życie. Ponadto te, które przeszły ścieżkę legislacyjną i stały się obowiązującym prawem często są modyfikowane. Powodem tego nie jest jednak brak ich skuteczności, ale raczej zmiana wizji politycznej. Pozwala to jednoznacznie stwierdzić, że upolitycznienie kwestii starzenia się społeczeństwa nie spowodowało natychmiastowego przyjęcia odpowiednich instrumentów, a więc odpowiedź na zachodzące i prognozowane procesy jest spóźniona. Jednakże należy uznać, że obecnie starzenie się ludności jest ważnym elementem procesu politycznego, a więc tematem

debat politycznych na różnych szczeblach. Niestety z debat tych nie wynika jakaś jedna, spójna wizja działań, które powinny zostać podjęte w najbliższej przyszłości.

Wnioski z powyższej analizy pozwalają również odpowiedzieć na pytania szczegółowe zadane we wstępie.

1. Kiedy w Polsce po 1989 roku nastąpiło upolitycznienie kwestii demograficznej?

Ostateczne upolitycznienie kwestii demograficznej (wyzwań związanych ze starzeniem się ludności) nastąpiło pod koniec lat 90 XX wieku. Proces ten został zapoczątkowany w czasie rządu Włodzimierza Cimoszewicza za sprawą aktywności Ministra Andrzeja Bączkowskiego. Przyjmując jednak definicję procesu upolitycznienia opisaną na początku niniejszego tekstu należy wskazać, że nastąpiło to w momencie wygłaszania expose przez Premiera Jerzego Buzka.¹¹

2. Czy upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się ludności) spowodowało wyłonienie się podmiotu, który w ramach administracji rządowej koordynuje związane z tym działania?

Upolitycznianie kwestii demograficznej nie spowodowało wyłonienia się podmiotu, który w pełny i spójny sposób odpowiadałby za przygotowanie i następnie wdrożenie pakietu działań mających na celu im sprostanie. Poszczególne działania były raczej kojarzone z konkretnymi osobami, a nie urzędami (instytucjami). Można tu np. wymienić takie osoby jak: Andrzej Bączkowski (Minister Pracy i Polityki Społecznej), Jerzy Hausner (Pełnomocnik Rządu w KPRM oraz Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej), Grzegorz Kołodko (Minister Finansów), Longin Komolowski (Wicepremier – Minister Pracy i Polityki Społecznej), Joanna Kluzik-Rostkowska (Podsekretarz Stanu w MPiPS w rządzie Jarosława Kaczyńskiego), Michał Boni (Minister – Członek Rady Ministrów oraz Minister Administracji i Cyfryzacji), Jacek Rostowski (Minister Finansów), Elżbieta Rafalska (Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Model takiego działania można nazwać jako „personalizacja upolityczniania kwestii demograficznej”. Wydaje się, że powyższy wniosek można rozszerzyć na inne sfery życia ekonomiczno-społecznego w Polsce.

3. Czy pomiędzy partiami parlamentarnymi istniały/istnieją zasadnicze różnice co do podejścia do starzenia się ludności?

Analiza programów partii politycznych wskazuje, że pomiędzy głównymi partiami, które miały doświadczenie w tworzeniu rządów po roku 1989 roku, pomimo werbalnych zapowiedzi, różnice są bardzo niewielkie. Powinno to sprzyjać kontynuowaniu i spójności działań w tym zakresie. Pytaniem otwartym pozostaje, dlaczego sytuacja taka nie miała miejsca. Również obecnie propozycje głównych partii politycznych nie różnią się zasadniczo od siebie w tym konkretnym obszarze. Wyjątkiem może być kwestia wieku emerytalnego. Należy jednak wskazać, że w odróżnieniu od programu 500+ rząd PiS nie przedstawił w pierwszych miesiącach funkcjonowania sposobu powrotu do wcześniejszego wieku emerytalnego.

4. Jakie instrumenty zostały zidentyfikowane i wdrożone jako odpowiedź na upolitycznienie starzenia się ludności?

¹¹ Tabela pokazująca poszczególne etapy procesu upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce znajduje się w załączniku.

Spośród instrumentów ukierunkowanych na radzenie sobie z wyzwaniami demograficznymi dominują te wchodzące w zakres polityki nastawionej na wzrost dzietności oraz z zakresu polityki zatrudnienia. Eksperyment z reformą emerytalną doprowadził do przywrócenia w ostateczności systemu obowiązującego przed rokiem 1999 czyli opartego na modelu repartycyjnym, czyli całkowicie nieodpornym na starzenie się ludności. Jako odpowiedź na starzenie się społeczeństwa wydłużono i zrównano wiek emerytalny. Na marginesie znalazły się natomiast instrumenty mające poprawiać w przyszłości sytuację ekonomiczno-społeczną osób starych, a więc otoczenie instytucjonalne opieki dla osób zależnych oraz tzw. ubezpieczenie pielęgnacyjne. W zakresie polityki rodzinnej dominuje program 500+, który pochłania zdecydowaną większość środków jaka może być przeznaczona na realizację polityki społecznej w Polsce.

5. Jakie zagadnienia wchodzą w zakres debaty na temat starzenia się ludności i w których obszarach nastąpiła reakcja państwa?

Można tu wymienić kilka obszarów. Zdecydowanie najwięcej miejsca w debacie politycznej zajęła reforma emerytalna oraz jej dwie nowelizacje. W dyskusję na jej temat były zaangażowane praktycznie wszystkie podmioty interesujące się otoczeniem ekonomiczno-społecznym. Wiele miejsca poświęcono również wydłużeniu wieku emerytalnego. Ten obszar podlega znaczącemu konfliktowi politycznemu, ale trudno jest oczekiwać, że w efekcie tego konfliktu wiek emerytalny zostanie ponownie zmieniony. Mamy tu raczej do czynienia z tzw. „pozorowaniem konfliktu”, a więc partie polityczne opowiadające się za skróceniem wieku emerytalnego w praktyce nie mają zamiaru wprowadzać tego zamierzenia w życie. Jak już zostało wspomniane przyjęto kilka instrumentów mających na celu zwiększenie dzietności. Mamy w tym przypadku konsensus pomiędzy partiami politycznymi. Pytaniem jest jednak czy tego typu instrumenty mogą być efektywne. Od 2011 roku można zauważyć zwrot w kierunku odejścia od rodziny jako głównego i najważniejszego gwaranta usług opiekuńczych dla osób starszych, zaczęto podkreślać ważny udział państwa, jako instytucji odpowiedzialnej za system pomocy i usług opiekuńczych adresowanych do osób starszych. Program 500+ stał się tematem debaty politycznej, ale głównie w zakresie środków jakie będzie pochłaniał niż skuteczności efektów jakie może przynieść.

6. Czy możliwe jest zidentyfikowanie katalizatorów (kampanie wyborcze, wydarzenia medialne, raporty międzynarodowe itp.), które przyspieszyły reakcję instytucji publicznych na starzenie się ludności?

W czasie przeprowadzonych analiz zidentyfikowane jedynie kilka katalizatorów, które uruchamiały debatę polityczną na temat efektów starzenia się ludności. Oczywiście każdorazowo były to kampanie wyborcze. Ponadto można tu wymienić wystąpienia polityczne jak np. expose Premiera Jerzego Buzka. Identyfikacja kolejnych katalizatorów będzie celem wywiadów indywidualnych, które będą realizowane na dalszym etapie prac.

7. Czy migracje (emigracja i imigracja) są postrzegane i dyskutowane w kontekście wpływu na sytuację demograficzną?

Kwestia upolitycznienia migracji nastąpiła stosunkowo późno i była bezpośrednio związana z większą niż się spodziewaną emigracją Polaków do innych państw członkowskich UE. Jednocześnie jedynie sporadycznie kwestia ta była łączona z wpływem na starzenie się społeczeństwa. Wypowiedzi dotyczące migracji powrotnych nie zawierały przesłania czemu

miałoby to służyć. Można zatem przyjąć, że kwestia ta nie została jeszcze w Polsce ostatecznie upolityczniona. Podobnie jest z kwestią imigracji. Brak jest wystąpień czy dokumentów, w których prezentowane byłyby korzyści jakie mogą płynąć dla gospodarki z zatrudniania cudzoziemców, zwłaszcza w kontekście starzenia się społeczeństwa.

Bibliografia

Bączkowski A. (1996), *Wystąpienie w dniu 12 kwietnia 1996 roku przed Sejmem RP*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/0874F6D8>

Bezpieczeństwo dzięki różnorodności (1997), Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa.

Dobałkowska M, Skłodkowska I. *Partie i ich programy*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012

Fihel A., Okólski M. (2014), Przemiany cywilizacyjne, ludnościowe i starzenie się społeczeństw. Koncepcja teoretyczna projektu MIG/AGEING. *Studia i Materiały*, nr 1 online: http://migageing.uw.edu.pl/wp-content/uploads/sites/36/2014/12/SiM_01.pdf

Jurek Ł. (2012), *Ekonomia starzejącego się społeczeństwa*, DIFIN, Warszawa.

Karwat M. 2010. *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, Studia Politologiczne, tom 17. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

KPRM (2005), *Solidarne państwo - solidarnych obywateli*, Warszawa.

KPRM (2008), *Strategiczny Plan Rządzenia*, Warszawa.

KPRM (2012), *Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania*, Warszawa

KPRM (2013), *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, Warszawa

Kołodko G. (1994), *Strategia dla Polski*, Poltext, Warszawa.

MG (2011), *Krajowy Program Reform Polska 2020*, Warszawa.

MGPiPS (2003a), *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Warszawa

MGPiPS (2003b), *Zielona księga - Raport Racjonalizacji Wydatków Społecznych*, Warszawa.

Program Gospodarczy. Główne założenia i kierunki (1989), Rada Ministrów, Warszawa.

Rolski M. (2013), *Krytyka Planu Balcerowicza w ujęciu Grzegorza Kołodki oraz Tadeusza Kowalika*, Studia Ekonomiczne nr 130, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1997 roku w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego (Dz. U. nr 10 poz. 51).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1997 roku w sprawie *Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego* (Dz. U. nr 141 poz. 946).

Rządowy program reformy systemu ubezpieczeń społecznych (1996), Sejm RP, druk nr 1465 z dnia 1996-01-08.

Sygit B. (2001) *Expose premierów polskich 1918 – 2001*, Wydawnictwo Zapolex Media, Toruń.

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. nr 139 poz. 934).

Zielona Księga Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje (2009), Warszawa

Strony internetowe:

<http://biznes.interia.pl/news/expose-premiera-marka-belki,502010> (dostęp: 08.03.2015)

<http://www.pis.org.pl/article.php?id=671> (dostęp: 08.03.2015)

<http://www.pis.org.pl/article.php?id=4591> (dostęp: 08.03.2015)

<http://www.rp.pl/artypul/71439.html> (dostęp: 08.03.2015)

<http://www.wprost.pl/ar/270463/Expos-Tuska-pelny-tekst/> (dostęp: 08.03.2015)

<http://www.wprost.pl/ar/472073/Pelny-tekst-expose-Ewy-Kopacz/> (dostęp: 08.03.2015)

<https://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html> (dostęp: 29.03.2016)

Załącznik nr 1

Kalendarz upolitycznienia kwestii demograficznej (starzenia się społeczeństwa)

Zagadnienie	Data	Opis	Upolitycznienie
Ryzyko ubożenia osób starych	1989	Expose Tadeusza Mazowieckiego	
Emigracja osób młodych, ale nie w kontekście demografii	1989	Expose Tadeusza Mazowieckiego	
Niekorzystne procesy demograficzne	1994	Strategia dla Polski Grzegorza Kołodki	
Starzenie się ludności jako problem	1996	Wystąpienie w Sejmie RP Andrzeja Bączkowskiego	
Dzietność	1997	Kampania wyborcza	
Starzenie się ludności i konieczność reformy systemu zabezpieczenia społecznego	1997	Expose Jerzego Buzka	+
Wydłużenie wieku emerytalnego	2003	Plan Hausnera	
Konieczność dłuższej aktywności osób starszych	2003	Plan Hausnera	+
Starzenie się ludności jako ryzyko krachu finansowego	2005	Expose Kazimierza Marcinkiewicza	
Solidarność międzypokoleniowa	2005	Expose Kazimierza Marcinkiewicza	
Polityka rodzinna ukierunkowana na wzrost dzietności – becikowe, urlopy, ulgi podatkowe	2006-2007	Rządy Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego – solidarna polityka społeczna	+
Negatywne skutki emigracji	2006	Expose Jarosława Kaczyńskiego	
Emigracja i jej skutki demograficzne	2007-2008	Kampania wyborcza Uruchomienie programu „Masz Plan na powrót”	+
Problemy z opieką nad osobami starymi	2007	Kampania wyborcza	
Solidarność międzypokoleniowa	2007	Expose Donalda Tuska	+
Opieka długoterminowa	2009	Zielona Księga Mieczysława Augustyna	

Zachęty do oszczędzania na starość	2010	Długookresowa Strategii Rozwoju Kraju	
Migracje powrotne	2011	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	+
Wiek emerytalny	2012	Ustawa	+
Długofalowe skutki starzenia się ludności	2013	Reforma systemu emerytalnego – ograniczenie OFE	+
Polityka migracyjna	2012	Opublikowanie dokumentu MSW	
Wsparcie rodzin w opiece nad osobami starymi	2014	Expose Ewy Kopacz	
Wsparcie dzietności	2016	Expose Beaty Szydło oraz Program na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	+
Wsparcie dzietności	2016	Wejście w życie programu 500+	

+ Występuje upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się społeczeństwa)