



STUDIA i MATERIAŁY

Nr 7

Maciej Duszczyk, Kamil Matuszczyk

Upolitycznienie kwestii demograficznej w Polsce w opinii decydentów politycznych oraz ekspertów



*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

Wstęp	4
Kluczowość kwestii demograficznej	6
Upolitycznienie kwestii demograficznej	10
Kluczowe postacie w procesie upolitycznienia	16
Deбата publiczna	18
Rola polityki i polityków	21
Konsensus polityczny	22
Wpływ demografii na kampanie wyborcze i wybory	25
Propozycje działań politycznych w odpowiedzi na starzejące się społeczeństwo	25
Popołnione błędy i działania niepożądane w polityce demograficznej	30
Działania, które nie zostały zrealizowane	31
Szczegółowa ocena podjętych działań	33
Reforma emerytalna - OFE	33
Wydłużenie wieku emerytalnego	35
Polityka rodzinna - 500+	38
Opieka długoterminowa	41
Migracje	45
Wnioski	50
Załącznik	53

Wstęp

W polskiej literaturze przedmiotu brakuje opracowania prezentującego w całościowy sposób kształtowania się polityki ludnościowej Polski po 1989 roku, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii demograficznej. Wskazać można jedynie trzy projekty badawcze, które ukazały działania polityczne w tym zakresie. W 2005 roku ukazała się publikacja zespołu Ireny E. Kotowskiej¹, podsumowująca wyniki badania eksperckiego (metoda delficka), dotycząca scenariuszy rozwoju demograficznego oraz sprzyjającym im rozwiązań polityki ludnościowej. Polskie badanie było częścią międzynarodowego projektu badawczego, w którym analizie poddano 14 państw. Innym przykładem projektu, ukazującym perspektywę porównawczą kształtowania się systemów welfare state w Polsce, na Węgrzech i Czechosłowacji, są badania Tomasza Inglota². Stosując perspektywę instytucjonalizmu historycznego, ukazał zmiany w sferze społeczno-gospodarczej (z naciskiem na zabezpieczenie społeczne) w latach 1919-2004. Na szczególną uwagę zasługują wywiady z ekspertami z trzech (z czterech) analizowanych państw – 20 wywiadów z decydentami oraz ekspertami z Polski (w tym m.in. z Andrzejem Bączkowskim, Michałem Bonim, Stanisławą Golinowską, Jackiem Kuroniem, Antonim Rajkiewiczem czy Wojciechem Topińskim). Ostatnim projektem badawczym analizującym kwestię upolitycznienia są badania Barbary Szatur-Jaworskiej analizującej dokumenty polityczne jakie zostały wydane w obszarze polityki ludnościowej. Ich zawartość nie była jednak weryfikowana przez wywiady z decydentami i ekspertami.³

Niniejsze opracowanie jest trzecim z cyklu poświęconego badaniu upolitycznienia procesów demograficznych w Polsce. Pierwsze z nich zostało poświęcone analizie rządowych dokumentów strategicznych oraz dokumentów partii politycznych.⁴ Drugie z nich zawiera analizę wybranych artykułów prasowych dotyczących kwestii demograficznej.⁵ Obie analizy pozwoliły zidentyfikować kluczowe wydarzenia, które zadecydowały o obecnym modelu polityki ludnościowej w Polsce. Jednocześnie pozwoliły ustalić dodatkowe kwestie wymagające wyjaśnienia. Dotyczyły one w szczególności miejsca, jakie zajmowały zagadnienia związane z zachodzącymi procesami demograficznymi w ramach debaty politycznej oraz przebiegu procesów politycznych w obszarze

¹ Kotowska I.E., Matysiak A., Domaradzka A. (2005), Scenariusze polityki ludnościowej dla Polski. Badania eksperckie delphi, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.

² Inglot T. (2010), Welfare States w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919-2004, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa.

³ B. Szatur-Jaworska „Polityka społeczna wobec starzenia się ludności Polski – analiza dla lat 1971-2013”, Elipsa, Warszawa 2016

⁴ M. Duszczyk, M. Lesińska, K. Matuszczyk „Upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się ludności) w Polsce”, Studia i Materiały nr 5

⁵ M. Duszczyk, K. Matuszczyk „Upolitycznienie kwestii demograficznej w mediach”, tekst przygotowany na potrzeby projektu Maestro

demografii, jakie miały miejsce w Polsce po 1989 roku. Ponadto poprzednie analizy nie pozwoliły na pełne zrozumienie przyczyn zajmowania się przez polityków jednymi zagadnieniami przy jednoczesnym pomijaniu innych. W związku z tym zdecydowano się na dodatkowe działanie, polegające na przeprowadzeniu oraz przeanalizowaniu indywidualnych wywiadów bezpośrednich z piętnastoma politykami i ekspertami, posiadającymi unikatową wiedzę na temat procesu upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce. Kryterium wyboru respondentów było celowe. Przy ich identyfikacji przyjęto następujące kryteria:

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

Wśród respondentów znalazły się osoby zajmujące następujące pozycje: ministrowie oraz sekretarze stanu resortu pracy i polityki społecznej, sekretarze stanu w Kancelarii Prezydenta RP, dyrektorzy departamentów, zajmujących się kwestiami demograficznymi, w tym polityki senioralnej, posłowie, senatorowie, eksperci, w tym pracownicy naukowcy wyższych uczelni, będący członkami rządowych i parlamentarnych grup doradczych, członkowie związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Wywiady zostały przeprowadzone w okresie lipiec 2015 - czerwiec 2016, głównie w Warszawie. Respondenci zostali zapewnieni o anonimowości ich wypowiedzi. Niektórzy z nich są bowiem nadal czynnymi politykami, a więc ich niektóre wypowiedzi mogłyby zostać wykorzystane w złej wierze. Anonimowość wypowiedzi pozwoliła uzyskać wyjątkowy materiał analityczny, niemożliwy do pozyskania w inny sposób. Podstawą rozmów były dyspozycje do wywiadów, które znajdują się w załączniku. Schemat poszczególnych rozmów nie był taki sam. W przypadku poszczególnych respondentów poruszano szczególnie te wątki, które były dla danej osoby najważniejsze. Rozmowa była swobodna. Nie odczytywano poszczególnych pytań. W większości przypadków respondenci odpowiadali na pytania, poruszając również inne interesujące wątki, które znajdowały się w dalszej części kwestionariusza. Pozwoliło to je pominąć w dalszej części rozmowy. Wywiady trwały od 40 do 80 minut. Wykonano z nich transkrypcje lub szczegółowy opis.

Wypowiedzi respondentów zostały pogrupowane w poniższych rozdziałach. W niektórych przypadkach zawarte są w nich jednak podobne treści (cytaty). Ilustrują one jednak inny, istotny dla wyjaśnienia zagadnień badawczych wątek. Należy także zaznaczyć, że niniejszy raport zawiera głównie wyselekcjonowane cytaty z wywiadów, wybrane przez autorów, jako najlepiej ilustrujące poruszane zagadnienia i mające walor reprezentatywności dla danej wypowiedzi czy poglądu respondenta. Ze względu na okres przeprowadzania wywiadów niektóre wątki, jak np. program 500 plus, mogły zostać poruszone tylko z niektórymi respondentami. Wydaje się, że pomimo tego udało się uzyskać pełne spectrum poglądów na temat wybranych, najważniejszych instrumentów polityki ludnościowej, jakie były i są stosowane od 1989 roku.

Kluczowość kwestii demograficznej

Wszyscy rozmówcy, z jakimi zostały przeprowadzone wywiady, zgodzili się, że kwestia demograficzna stanowi najważniejsze wyzwanie z zakresu, zarówno polityki społecznej, jak i gospodarczej, w najbliższych latach. Jednocześnie nie dotyczy to tylko Polski, ale również i innych państw europejskich. Jeden z rozmówców wskazał nawet, że wyzwania demograficzne to będzie (...) *główna oś funkcjonowania społeczeństwa, wszystkich konfliktów, które będą się działy w horyzoncie kilkudziesięciu najbliższych lat. Przy czym nie tylko w Polsce, ale w całej Europie, Polska nie jest żadnym wyjątkiem. To, co jest w Polsce wyjątkowe, to szybsze tempo starzenia się ludności niż gdzie indziej, co będzie czyniło ten proces trochę bardziej dramatycznym* (R2). W podobnym duchu wypowiedziała się inna rozmówczyni: *To jest najważniejsza sprawa i jeśli sobie z tym nie poradzimy to dojdzie do tragedii* (R 14). Jednocześnie wszyscy rozmówcy byli świadomi, że wyzwania demograficzne będą w kolejnych latach narastać. Jeden z rozmówców bardzo obrazowo pokazał to wyzwanie, stwierdzając, że *Demografia jest zawsze jak taki walec, którego ruch ciężko dostrzec, bo Ferrari koło niego przejedzie szybko, tylko, że jak się zderzą, to jednak walec pojedzie dalej* (R2). Inna osoba, odnosząc się do przyszłości i struktury społecznej, stwierdziła: *Dzisiaj jesteśmy w relatywnie dobrej sytuacji, ale w przyszłości będziemy w gorszej niż inni* (R5). Wśród respondentów istniała także świadomość, że wyzwania demograficzne będą oddziaływały na inne sfery życia. Wymieniano praktycznie wszystkie polityki publiczne. Jeden z rozmówców stwierdził nawet, że *Teza jest jednak taka, że praktycznie wszystko będzie się jednak wiązało z demografią, bo mniejsza liczba ludzi czy spadająca liczba mieszkańców naszego kraju, starzejące się społeczeństwo, to spowoduje, że inne dziedziny życia będą się nam zamykały* (R3). Inna rozmówczyni jeszcze bardziej uwypukliła ten związek w swojej wypowiedzi, zauważając: (...) *wydaje mi się, bo bardzo dużo mówi się ostatnio o demografii, że dopasowywać się będzie do*

demografii rynek np. zatrudnieniowy, rynek usługowy, rynek konsumpcyjny. I to jest nie wzajemnych powiązań (R4).

W czasie wywiadów zwracano także uwagę na bezpośredni związek, w długim okresie, spadającej dzietności z przyszłą wysokością emerytur. Co ciekawe, świadomość ta była już na początku lat 90. XX wieku: *Wtedy wskaźnik dzietności w Polsce nie był jeszcze taki zły, był chyba 1,8 czy coś takiego, francuski był zdecydowanie niższy. Nas to pocieszało, ale zwracaliśmy uwagę, że z tym będzie problem, bo jak się patrzyło na perspektywę jak to będzie wyglądać, wiadomo było, że jeżeli w sferze demograficznej się nic nie poprawi, a nie daj Boże pogorszy, to m.in. kwestiami, których to dotknie, w szczególny sposób uderzy to w system emerytalny (R14).*

Oprócz demografii wskazywano także kwestie emigracji jako problem, który wymaga rozwiązania. Wśród wyzwań demograficznych zdecydowanie na pierwszym miejscu respondenci wymieniali starzenie się społeczeństwa. Przykładowo jedna z rozmówczyń stwierdziła, że (...) *starzenie się ludności weszło w fazę zwiększania różnego rodzaju współczynników obciążenia demograficznego, które to zwiększanie będzie następowało w ciągu kilku najbliższych dekad. Jednocześnie tak naprawdę mamy dwa procesy, które wpływają na proces starzenia się populacji, poza migracjami, które stanowią pewien dodatkowy element nakładający się na strukturę ludności. Mamy dzietność i mamy wydłużanie się życia (R1).*

Co bardzo istotne, w czasie rozmów przedstawiciele różnych stron sceny politycznej czy eksperci zgadzali się, że dokonujące się procesy demograficzne, a wśród nich starzenie się społeczeństwa, spowodują przewartościowanie funkcjonowania społeczeństwa. Jeden z nich stwierdził, że (...) *wszystkie dwudziestowieczne sposoby postrzegania świata, które mamy wdrukowane w głowę i które intuicyjnie bierzemy pod uwagę, np. to, że młodzi są silni, starzy są słabi, każdy z nas jak się nie zastanowi, to tak pomyśli. Jest dokładnie odwrotnie (R2).* Jednocześnie zwracano uwagę, że to nie sama spadająca liczba ludności będzie problemem, tylko raczej struktura społeczna i szeroko rozumiany dobrostan. Jeden z respondentów tak odniósł się do tego zagadnienia: (...) *nie to, że będzie nas mniej, nie to, że będzie mniejsza liczba urodzeń. Z resztą niektórzy eksperci, w tym prof. Holzer i cała jego szkoła zwracali na to uwagę, był prof. Rajkiewicz w tym względzie mocno zaangażowany. Wyjaśniał, że jakby nie problem w ilościowym rozwoju demograficznym, ale w rozwoju jakościowym, w znaczeniu także struktury ludności. Bo jak mówimy jakość, to przede wszystkim stan zdrowia, umiejętności, to jest wiele jakby tych elementów, ale w tym przypadku też struktury (R15).*

Na podstawie wywiadów można stwierdzić, że w czasie wprowadzania reformy emerytalnej w 1999 roku rzadko który polityk wiązał ją z kwestiami demograficznymi. Ten wniosek jest niezmiernie istotny, ponieważ obecnie większość z nich wypowiada się o reformie właśnie z perspektywy demograficznej. Na poparcie tego stanowiska można przywołać następującą wypowiedź: *Reforma 1999 roku była pewnego rodzaju wyjątkiem, kiedy politycy wyprzedzili świadomość opinii publicznej. Co ciekawe, to w czasie prac parlamentarnych większość posłów nie miała świadomości, że reforma ta ma bezpośrednie konotacje demograficzne. Przykładowo, nazwa reformy, czyli Bezpieczeństwo dzięki różnorodności⁶, nie wyciągało tematu demograficznego jako wyzwania numer jeden. W efekcie również opinia publiczna nie miała świadomości, że reforma ta jest odpowiedzią na wyzwania demograficzne. Była ona reklamowana, że każdy dostanie tyle, ile wpłacił oraz drugi, że te środki na koncie są prywatne (R13).* Można nawet zauważyć, że kwestia demograficzna i starzenie się społeczeństwa zostały wykorzystane w celu rozwoju kapitalizmu (wolnego rynku) w Polsce: *Moim zdaniem to był zewnętrzny nacisk Banku Światowego. Przede wszystkim Michał Rutkowski⁷ i cała ta grupa, która próbowała przekonać Bączkowskiego do tego, by zajął się emeryturami, bo tutaj chodzi o to, że nie będzie finansów, a rynek nie będzie rynkiem tworzącym dość szybko miejsca pracy. Tutaj był uwzględniany aspekt bardziej ekonomiczno-fiskalny z tą myślą, że to jest tworzenie kapitału własnego, że powstanie rynek kapitałowy, po to żeby rozwijać kapitalizm. Problem społeczny starzenia się społeczeństwa absolutnie nie. Problem ekonomiczno-fiskalny i rozwoju kapitalizmu. Mi się ta reforma nie podobała, (...) tu był przymus do gromadzenia własnych oszczędności (R9).* Pośrednio potwierdził to inny z rozmówców, choć w zdecydowanie mniej kategorijski sposób. W jego opinii kwestie ekonomiczne związane ze starzeniem się społeczeństwa zostały zrozumiane przez polityków i zidentyfikowane jako zagrożenie, dlatego zdecydowano się im przeciwdziałać: *Teraz mamy zupełnie co innego i w innym znaczeniu. I nawet chyba nie proces starzenia. On jako jeden z elementów, ale nie proces starzenia, tylko problem z emerytami. Bo proces starzenia polityków mało interesował. Ani to, że jest mało urodzeń czy coraz mniej się rodzi dzieci. Ich interesowały te problemy ekonomiczne, uświadomiono sobie zagrożenia ekonomiczne, wynikające z przebiegu procesów demograficznych w przyszłości. To stało się bardziej elementem zainteresowania władzy (R15).*

⁶ M. Rutkowski, M. Boni, Bezpieczeństwo dzięki różnorodności: reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997, 206 s.

⁷ Najwyższy rangą polski urzędnik w centrali Banku Światowego w [Waszyngtonie](#). Współautor reformy systemu emerytalnego w [Polsce](#), pierwszy dyrektor biura pełnomocnika rządu do spraw reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce

Na pytanie o kluczowość kwestii demograficznej wielu rozmówców wskazywało, że procesy jakie zachodzą są nieuchronne, ponieważ w przeszłości nie udało się wprowadzić rozwiązań, które pozwoliłyby im sprostać. Chyba najdobitniej pokazał to jeden z rozmówców, który bezpośrednio uczestniczył w dyskusji w połowie lat 90. Stwierdził on mianowicie, że (...) *tam są przecież obliczenia demograficzne i było jasne ile mamy lat, żeby zdążyć z dojrzałością systemu. Dlaczego ja perswadowałem, że tego nie można robić później, że trzeba to robić teraz? Jednym z argumentów była kwestia wpływów z prywatyzacji, możemy ich użyć, potem ich nie będzie. I to jest uczciwe podejście do prywatyzacji, bo prywatyzacja, w tym wałęsowski, to są pieniądze wszystkich. To użyjmy jej na rozwiązanie problemu emerytalnego, czyli de facto wszystkich* (R6). W tym kontekście problemem była jednak odległość pierwszych negatywnych skutków procesów demograficznych. Jak wskazywali rozmówcy - będący ekspertami, biorącymi udział w procesie podejmowania decyzji politycznych - długa perspektywa czasowa była wielokrotnie przeszkodą w proponowaniu działań mających być odpowiedzią na wyzwania. Jedna z rozmówczyń stwierdziła, że (...) *trzeba było przekonać społeczeństwo do dużej reformy, a nie popularnej, czyli trzeba było pokazać nieuchronność procesów, które nie pojawią się za chwilę, tylko w perspektywie wielu lat. Można powiedzieć, że ludzie mają tendencję do myślenia bardzo krótkookresowego. Politycy też, dla nich to, co będzie za 50 lat, to już nas nie dotyczy. Jak się im mówi, że to może dotyczyć ich dzieci, to zaczynają się chwilę zastanawiać, jak ich wnuków - to jeszcze bardziej. Trzeba było prawdopodobnie używać mocnego języka, mówić zarówno o politykach, jak i o dziennikarzach, ażeby dotrzeć z tym głównym przekazem, że coś trzeba robić na zapas, z myślą o bardzo odległych procesach, na które nie zawsze ma się wpływ* (R5).

Jednocześnie wielu z nich podkreślało, że miało bardzo wiele problemów z przekonaniem głównych decydentów politycznych o wyzwaniach. Jeden z nich stwierdził, że *Kiedy ja użyłem sformułowania, w Parlamencie Europejskim, że niedobór w systemach emerytalnych może doprowadzić do katastrofy systemu finansów publicznych, to było odbierane w gremiach europejskich jakby ktoś w dobrym towarzystwie bąka puścił. To był 2009 rok, na kanwie kryzysu. I dopiero parę miesięcy później Angela Merkel po raz pierwszy głośno powiedziała, że coś trzeba zrobić z systemami emerytalnymi, bo długi niektórych państw, wywołane tymi deficytami, przekraczają możliwości płatnicze poszczególnych krajów* (R11). W podobnym tonie utrzymana była inna wypowiedź. Jedna z rozmówczyń, która brała udział w procesach podejmowania decyzji stwierdziła: *Zdarzało mi się słyszeć tego typu wypowiedzi, że jakoś to będzie i tutaj to nie powinniśmy się tym jakoś przejmować tym, że za 20 lat struktura wieku ludności będzie zupełnie inna niż teraz* (R1). Powyższe wypowiedzi wskazują na ograniczony wpływ wiedzy eksperckiej na

decydentów
i proces podejmowania decyzji.

Upolitycznienie kwestii demograficznej

Jednym z kluczowych celów wywiadów było sfalsyfikowanie hipotezy badawczej dotyczącej momentu upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce oraz poznanie kluczowych momentów debaty na temat wyzwań demograficznych. Pozwoliłoby to potwierdzić lub obalić wnioski, jakie zostały sformułowane na podstawie analizy dokumentów politycznych oraz dyskursu medialnego.

Poszczególni rozmówcy nie byli zgodni, co do początku dyskusji na temat upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce. Większość z nich wskazywała jednak na początek lat 90. Były to jednak dyskusje eksperckie, które nie przebijały się na „salony polityczne”. Jedna z rozmówczyń stwierdziła, że w tym okresie *Były prace prowadzone zarówno w Ministerstwie Finansów⁸, jak i pewne propozycje, płynące ze środowisk naukowych, które dotyczyły reformy emerytalnej⁹* (R1).

Ta sama rozmówczyni jako moment, w którym zaistniała konieczność zajęcia się kwestiami emerytalnymi na poważnie, wskazała wyrok Trybunału Konstytucyjnego¹⁰, który w sentencji stwierdził że (...) *nie należy dokonywać zmian ad hoc w systemie emerytalnym tylko należy wprowadzić kompleksową reformę, która wyprowadzi system na stabilność* (R1). Kilka osób identyfikowało upolitycznienie w okresie wcześniejszym. Ich zdaniem pierwsze dokumenty odnoszące się do wyzwań demograficznych ukazały się w latach 1992-1993, dotyczyły one jednak konsekwencji wyżu demograficznego, jaki miał wejść na rynek pracy. Jeden z rozmówców stwierdza: *W latach 1992-1993 rok w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej powstaje pierwsza strategia ukierunkowana na rynek, w której zawarto wątki demograficzne, szczególnie dotyczące spodziewanego wyżu demograficznego, który miał wejść za parę lat na rynek pracy. Jednocześnie przygotowany został raport nazwany Białą Księgą problemów emerytalnych¹¹. Zostało to opublikowane pod koniec prac rządu, po decyzji o rozwiązaniu Sejmu. Premier Pawlak otrzymał oba dokumenty, ale nowy rząd nie zajął się tym na poważnie* (R7). Zdaniem innej osoby (...) *była to bardziej diagnoza, a propozycja reformy była tylko kierunkowa. Była to odpowiedź polityczna na*

⁸ Chodzi o postać Marka Mazura, który był doradcą Ministra Finansów i w latach 1995-1996 opracował projekt reformy systemu emerytalnego, w którym proponował rozwiązania chilijskie

⁹ W latach 90. wypracowano cztery różne projekty reformy emerytalnej:

- M. Mazur – Ministerstwo Finansów,
- M. Wiśniewski i W. Topiński,
- zespół E. Lewickiej (Solidarność),
- S. Golinowska i zespół IPiSS oraz CASE

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie waloryzacji świadczeń emerytalnych

¹¹ Chodzi o tzw. Białą Księgę Emerytalną z 1993 r., w której po raz pierwszy wykazano problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa jak również wskazywano w niej na konieczność głębszej reformy systemu emerytalnego

żądanie reformy emerytalnej. Głównym wówczas postulatem było osiągnięcie w systemie emerytalnym sprawiedliwości, ponieważ wszyscy uważali, że dotychczasowy system jest niesprawiedliwy (R13).

Kolejny rozmówca wskazuje na lata 1994-1995 i pracę nad „Strategią dla Polski” Grzegorza Kołodki. Stwierdza on: *Dla mnie ten problem wkracza na agendę działań polityczno-publicznych wtedy, kiedy pojawia się Strategia dla Polski Grzegorza Kołodki. Ja nie mówię, że wcześniej tego nie było, tylko że dla mnie tym momentem, kiedy to się pojawia, to jest właśnie to. Przy czym strategia pojawia się w połowie 1994 roku i świadomość niekorzystnej tendencji demograficznej ujawnia się bardzo mocno w części tego dokumentu, który dotyczy systemu emerytalnego (R6).*

Kolejna osoba wskazuje na okres trochę późniejszy. Ma to związek z początkiem pracy w rządzie Jerzego Hausnera: *Ja bym chyba wskazał rok 1996 i przyście Hausnera na pełnomocnika rządu do spraw zabezpieczenia społecznego. Bo wcześniej, przez okres dwóch lat, ten proces dochodzenia do tego momentu następował po pierwsze: przez lata, gdzieś rok 1993, 1994 to było takie hasło rzucane przez różnych polityków – wykorzystajmy majątek prywatyzacji do stworzenia funduszy emerytalnych. Nikt nie wiedział, co się za tym kryje, nikt z tych osób nie wiedział jak działają fundusze emerytalne, ale rzucano hasła (R12).*

Większość z rozmówców, jako kluczowy dokument dla zwiększenia świadomości ekspertów i polityków na temat wyzwań demograficznych, uznaje raport Banku Światowego („Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect and Promote Growth”), który ukazał się w 1994 roku¹². Zdaniem jednej z rozmówczyń (...) *stanowił on taki impuls do myślenia o reformach systemów emerytalnych, idących w kierunku wielofilarowych systemów w całej Europie Środkowo-Wschodniej (R1).* Raport ten trafił na najważniejsze biurka w ówczesnej Polsce. Jeden z rozmówców jest nawet zdania, że raport ten niejako ustawił dyskusję o wyzwaniach demograficznych w wielu krajach (...) *i to się stało hitem międzynarodowym, wszyscy zaczęli to czytać, próbować robić. Także w Polsce stało się to popularne. Przeczytali to także tacy ludzie jak Leszek Miller, jemu to się spodobało (R2).* Jednocześnie kilka osób stwierdziło, że raport był raczej inspiracją, a jego wnioski nie były w sposób bezkrytyczne zamieniane na instrumenty polityczne. Jedna rozmówczyń, która w owym czasie pracowała w polskim rządzie, stwierdziła: *Przygotowaliśmy rozwiązania, które były bardzo odważne i co ważne były bardzo różne od tego, co Bank Światowy proponował. Wtedy najmodniejsze było patrzenie na Chile¹³ i tamtejszy sposób*

¹² W tym obszerny raporcie (ponad 400 stron) opisano m.in. funkcjonowanie filarów w systemie emerytalnym, wyjaśniono ideę zasady Pay as you go oraz odwołano się do pionierskich rozwiązań emerytalnych w Chile

¹³ Chile było pierwszym krajem na świecie, gdzie wprowadzono w pełni kapitałowy system emerytalny (1981 r.)

rozwiązywania problemu (R2). Z tym wnioskiem nie zgadzają się jednak inni rozmówcy. Ich zdaniem główne kierunki, które wytyczyli autorzy raportu były kontynuowane aż do 2010-2011 roku. Jedna z rozmówczyń tak opisuje ten proces: *Wtedy wszedł w to Bank Światowy, który przyjechał z pomysłem promującym system kapitałowy - chilijski. Nad tym pomysłem pracowała grupa ekspertów, która dostosowała ten pomysł do polskich realiów, biorąc m.in. od Szwedów pomysł na NDC¹⁴. Ten pomysł kupił Bączkowski, ale trzeba pamiętać, że potrzeba reformy ciągnęła się od Kuronia¹⁵. Bączkowski traktował ten pomysł jako rozwiązanie problemu politycznego, niż jako odpowiedź na długotrwałe problemy demograficzne, ale pomysł Banku Światowego był jednak odpowiedzią na wyzwania demograficzne. Prawdopodobnie można to potraktować, że pojawił się pomysł jak rozwiązać problem, który został przyjęty z powodu braku innych alternatyw (R13).*

Poza raportem Banku Światowego rozmówcy wskazywali na inne wydarzenia, które miały istotne znaczenie dla przeniesienia kwestii demograficznej z debaty eksperckiej na polityczną. Kilkoro z nich wskazało na aktywność Kancelarii Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Jedna z rozmówczyń stwierdza: *Niezmiernie ważne były konferencje łączące naukę z politykami. Jedna z pierwszych odbyła się w Kancelarii Prezydenta RP już w 1999 roku. Bardzo mocno pani Danuta Waniek¹⁶ i Prezydent Kwaśniewski to zorganizowali, było mnóstwo gości. To było taki pierwsze, oficjalne pokazanie problematyki starzenia się¹⁷. Ja tak to widzę (R9).*

Zdaniem kilku z rozmówców ważną rolę odegrały również Kongresy Demograficzne, organizowane przez Rządową Radę Ludnościową. Jeden z nich stwierdza: *Tutaj pozytywną rolę odegrały także raporty Rządowej Rady Ludnościowej i Rządowa Rada Ludnościowa. Z resztą w tym względzie dwa kongresy, które się odbyły, były kluczowe. To była fantastyczne, dlatego, że w to było włączone całe środowisko, i nie tylko demografów, bo to były dyskusje specjalistów, ekspertów, ale także praktyków, którzy zajmowali się tymi problemami, dla których te kwestie były niezwykle ważne (R15). Ten sam rozmówca jednak ocenił, że dyskusja jak miała miejsce po opublikowaniu wyników ostatniego spisu powszechnego, nie przebiła się do świadomości polityków: *Z mojego doświadczenia powiem tak, że spis powszechny miał okazjonalne znaczenie, ponieważ jak prezentowaliśmy wyniki to odbywały się konferencje, odpowiednia popularyzacja, wtedy docierało to jakby do świadomości społeczeństwa i polityków. W sensie wykorzystania wiedzy, która płynie ze**

¹⁴ Zasada zdefiniowanej składki, a więc uzależnienia wysokości świadczeń od wcześniej wpłaconych składek.

¹⁵ Jacek Kuroń, dwukrotny minister pracy i polityki społecznej w latach 1989 - 1993

¹⁶ Szefowa Kancelarii Prezydenta RP w latach 1995-1997

¹⁷ Chodzi o przygotowanie raportu dla UNDP ONZ przez prof. Stanisławę Golinowską i prof. Jerzego Holzera na temat starzenia się polskiego społeczeństwa – Ku godnej i aktywnej starości (1999)

spisów, jeśli porównamy kolejne spisy, to mam wrażenie, że dla polityków nie miało to dużego znaczenia (R15).

Wśród rozmówców nie było zgody, co do momentu podjęcia decyzji politycznej o całościowym zajęciu się wyzwaniami demograficznymi. Przykładowo, kilkoro z nich wskazywało na stworzenie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Systemu Zabezpieczenia Społecznego i powołanie na to stanowisko Andrzeja Bączkowskiego¹⁸. Jednocześnie pojawiały się głosy, że wcale nie chodziło o kwestie demograficzne, była to tylko reakcja na zarzuty ówczesnej opozycji. Jedna z rozmówczyń stwierdziła, że *Andrzej Bączkowski nie mówił o kontekście demograficznym przy przeprowadzaniu reformy. Główny powód polityczny był taki, że opozycja postulowała, że trzeba zrobić reformę emerytalną* (R13). Potwierdza to inna wypowiedź, zgodnie z którą to raczej widmo doraźnych problemów z funkcjonowaniem systemu emerytalnego zadecydowało o podjęciu działań, niż długofalowa wizja odpowiedzi na wyzwania demograficzne. Na pytanie o rolę zespołu Andrzeja Bączkowskiego, udzielono następującej odpowiedzi: *(...) tam jeszcze o demografii nie mówi się dużo, ale mówi się o potrzebie gruntownej reformy ze względu na groźbę, w gruncie rzeczy, zawalenia się systemu emerytalnego. Chodzi zarówno o sposób finansowania, jak i długofalowe efekty* (R5).

Wielu rozmówców, cofając się do początku lat 90. XX wieku, niejako tłumaczyło dlaczego wówczas kwestia ta nie stanowiła elementu poważnej dyskusji politycznej. Przyczyną miała być transformacja ustrojowa, w której nie znalazło się miejsce dla demografii. Przykładowo, jedna z rozmówczyń stwierdziła: *Początek lat 90. to był głównie okres reform gospodarczych i wszelkich zmian, wynikających z konieczności bardzo szybkiej transformacji gospodarki, terapie szokowe i wszystkie inne rzeczy. Kwestia rodzinnej polityki, polityki demograficznej, zmian ludnościowych pojawiła się wtedy, jak ten pierwszy szok transformacyjny minął, kiedy gospodarka zaczęła się stabilizować.*

I wtedy wyłonił się świat, gdzie rodziny dostosowały się w określony sposób do zmian gospodarczych, właśnie przede wszystkim zmniejszając w bardzo szybki sposób dzietność. Patrząc historycznie uważam, że to był błąd transformacji. Bo jednak skutki długookresowe tego są kolosalne i trudne do odrobienia (R1).

Inny rozmówca wskazał na jeszcze inny aspekt trudności przy podejmowaniu decyzji o zajęciu się kwestiami demograficznymi. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazał okres lat 80. XX wieku. Stwierdził on mianowicie: *(...) tempo narastania problemów finansowych, związanych*

¹⁸ Minister pracy i polityki społecznej w 1996 roku, z wykształcenia prawnik, zmarł w listopadzie 1996

z finansowaniem transferów emerytalnych, było szybsze, niż gdzie indziej na skutek stanu wojennego. Stan wojenny, po czym próby kupowania pokoju społecznego czy jakieś tam jego części poprzez płacenie rzeczami, gdzie nie trzeba było tego natychmiast finansować, czyli w systemie emerytalnym (R2). Podobnego zdania jest jeden z ekspertów rządowych. Moja teza jest taka, że zarówno politycy, jak i eksperci zajmujący się wokół polityków zajmowali się problematyką rynku pracy i tą nadwyżką w latach 90. i później nieco. I problemem zorganizowania pracy i wypchnięciem, eksportem bezrobocia tych ludzi, w związku z tym problematyka starzenia się nie funkcjonowała w pełni świadomości i mimo że były różne konferencje, głównie z udziałem ekspertów międzynarodowych, które zwracały na to uwagę (R9).

Każdemu z rozmówców zostało zadane pytanie szczegółowe, dotyczące expose Premiera Jerzego Buzka, jako momentu upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce. Zdecydowana większość rozmówców zgodziła się z tak postawioną hipotezą, ale widziała ten proces o wiele szerzej. Jeden z nich stwierdza: *Expose Buzka jest kluczowe dla upolitycznienia kwestii demograficznej. Należy jednak pamiętać, że to wtedy projekt był gotowy, a więc mógł zostać ogłoszony (R7).* Podobnie twierdzi inny rozmówca: *Expose Buzka - tak, to jest ten moment. Ale już po fazie, którą od Bączkowskiego trzeba było odbyć. Gdybyśmy startowali, nie mając tego podłoża, to najprawdopodobniej nie dało by się skutecznie komunikować z ludźmi, trzeba było dać im jakiś przekaz. Przecież za rok, bo tak to było zaplanowane, miała wejść ogromna reforma, która miała też coś boleć troszkę (R5).* Dla kolejnego rozmówcy expose Premiera Buzka również jest kluczowe, ale zwrócił on uwagę na szczegóły jego powstawania: *Expose premiera zawsze powstaje jako sklejka wsadów resortowych. W resorcie pracy i polityki społecznej były już wówczas osoby, które od dłuższego czasu negocjowały cały ten pakiet. Kiedy powstał rząd AWS to mieliśmy już przyjętą ustawę drugofilarową i trzecifilarową¹⁹. Moim zdaniem to był po prostu wsad do expose. (...) Nie jestem przekonany, czy przygotowywanie expose było czynione z taką świadomością (R12).* Ten sam rozmówca wskazuje na rok 1997 i opublikowanie założeń dla reformy emerytalnej. Stwierdza on: *Na początku 1997 została opublikowana publikacja »Bezpieczeństwo dzięki różnorodności« i to jest ten moment przeniesienia na poziom polityczny rozumienia demograficznego (R12).* Kilka osób stwierdziło, że było to tylko upolitycznienie części finansowej systemu emerytalnego. Zdaniem kilku rozmówców upolitycznienie kwestii demograficznej nastąpiło dopiero pod koniec pierwszej dekady XXI wieku. Jedna z rozmówczyń stwierdza: *Kwestia demograficzna nie była upolityczniona, aż do podniesienia wieku emerytalnego. Trochę wcześniej pojawiła się kwestia*

¹⁹ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, która wprowadza OFE i reguluje działalność towarzystw emerytalnych; jedna z podstawowych ustaw w reformie emerytalnej.

dietności w kontekście demograficznym. To było w roku 2000 podczas konferencji organizowanej przez IBnGR²⁰. Przyszło bardzo wielu posłów, co uświadomiło im kwestię spadającej dietności i związanych z tym wyzwań (R13). Potwierdza to inny rozmówca: Myślę, że ta dyskusja o wieku emerytalnym wywołała, to był taki moment przełomowy, gdzie zobaczyliśmy jak nam przybywa z dnia na dzień osób starszych i jak niska jest dietność. Ona jest niska od 25 lat, ponieważ od 1988 roku zaczęła spadać, najniższa była w 2002/2003 roku i wtedy nie podjęto żadnych znaczących działań, które by miały na celu zmianę oblicza demograficznego w postaci liczby urodzeń (R10). Kolejny z respondentów zauważył, że co prawda pierwsze dyskusje toczyły się w połowie lat 90. XX wieku, ale upolitycznienie, a tak naprawdę zainteresowanie opinii publicznej, nastąpiło dopiero później, wtedy kiedy kwestie demograficzne stały się elementem konfliktu politycznego. Stwierdził on mianowicie: Myślę, że większość nie zauważyła tego problemu wcześniej. Myślę, że pierwszym takim, kiedy zaczęło się o tym mówić w małym gronie, to był moment, gdzie przygotowywaliśmy się do zmiany systemu emerytalnego w 1996/97. To był taki moment, gdzie o tym zaczęło się dyskutować, że to będzie jakiś problem. A i tak naprawdę chyba ostatnie lata to jest takie duże zainteresowanie, w sensie, że jest większa informacja, jak również badania pokazują, przed jakim problemem potężnym stoimy (R3).

Z analizy wywiadów można wysnuć wniosek, że rozmówcy dostrzegają zasadniczą różnicę pomiędzy upolitycznieniem kwestii demograficznej, co następuje w połowie lat 90. i ma swoje apogeum w postaci expose Premiera Jerzego Buzka oraz upolitycznieniem starzenia się społeczeństwa, co następuje ok. 10-12 lat później. Potwierdza to opinia jednej z rozmówczyni, która stwierdziła: Niestety wcześniejszy dorobek naukowy, dotyczący starzenia się społeczeństwa, nie miał większego wpływu na politykę. Tak więc przełom 2010/2011 to chyba moment uświadomienia opinii publicznej o problemie/wyzwaniu. Pewien wpływ na uświadomienie problemu miał europejski rok aktywnego starzenia się ludności²¹. Innym punktem był Kongres Demograficzny Rządowej Rady Ludnościowej²². Wiedzę na ten temat ukształtowała też reforma emerytalna, podnosząca wiek emerytalny (R13).

Jeden z rozmówców o wiele szerzej zdefiniował upolitycznienie kwestii demograficznej i zauważył, że dyskusja na temat demografii zaczęła się o wiele wcześniej niż po 1989 roku. W jego opinii debata polityczna dotyczyła zupełnie innych wątków, niż obecnie. Nie można jednak, jego zdaniem, o tym zapominać. Stwierdził on: (...) upolitycznienie pojawiało się już wielokrotnie

²⁰ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (działający od 1989 roku)

²¹ 2012 – Europejski Rok Aktywnego Starzenia się i Solidarności Międzypokoleniowej

²² II Kongres Demograficzny 2012 – „Polska w Europie – Przyszłość demograficzna”

wcześniej w historii powojennej. To nie jest tak, że ono pojawiło się teraz. Jak ja pamiętam (...), to zainteresowanie polityków rozwiązywaniem problemów demograficznych, ale one były inne, bo wtedy mieliśmy wyż demograficzny – lata 60. i 70. to nawet konferencje były »społeczno-ekonomiczne konsekwencje wyżu demograficznego« i zastanawiano się nad tym, co zrobić, żeby, w sensie pozytywnym, uporać się, mówię w cudzysłowie, z dużym przyrostem ludności, liczbą urodzeń dzieci itd. Nie zwracano wtedy uwagi na problemy kluczowe, które były także, mianowicie wysoki poziom umieralności, bo on już się wtedy pojawił – nie, to nie było takie istotne, ale to, że przybywa dzieci, że jest coraz więcej młodzieży, coraz więcej problemów związanych z tym, na pewno tak (R15).

Kluczowe postacie w procesie upolitycznienia

W czasie wywiadów interesowało nas również zidentyfikowanie osób, które miały kluczową rolę w upolitycznieniu kwestii demograficznej. Z większością z nich udało się przeprowadzić wywiady. Przykładowo, jeden z rozmówców wskazywał następujące osoby, które z jego perspektywy odegrały pierwszorzędą rolę: *Kluczowymi osobami dla upolitycznienia byli Minister Andrzej Bączkowski oraz Pełnomocnik przy Ministrze Finansów Jerzy Hausner, którzy postawili tezę, że trzeba się zająć kwestiami zagrożeń, wynikających z procesów demograficznych. Powołany zostaje Pełnomocnik Rządu²³, ale po śmierci Andrzeja Bączkowskiego zostaje on umieszczony w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i funkcję tę pełni Jerzy Hausner. W tym czasie ważną rolę odgrywa Michał Rutkowski z Banku Światowego, który wspiera merytorycznie prace pełnomocnika. Powstaje wtedy świadomość, że trzeba to przeprowadzić w dialogu z partnerami społecznymi. Duża rola Ewy Lewickiej z ramienia Solidarności - później pełnomocnik rządu ds. reformy. Solidarność wspierała reformę* (R7).

Doniosłość postaci Andrzeja Bączkowskiego oraz Jerzego Hausnera dla rozpoczęcia prac w rządzie nad reformą emerytalną potwierdza inny respondent, stwierdzając: *To głównie Hausner i jacyś ludzie, których on przekonuje do tego, żeby się tym zajęli i to jeszcze w konflikcie z częścią polityków, bo Hausner jest w konflikcie w gruncie rzeczy z Millerem z częścią SLD. Oni to robią na początku trochę konspiracyjnie. Mając zespoły robocze Komisji Trójstronnej, politycy jakimi byli Bączkowski i Hausner, wprowadzili do dialogu między partnerami społecznymi, a częścią, przynajmniej, rządu pojęcia dotyczące kryzysu demograficznego i wiedzy o raporcie Banku Światowego* (R5).

²³ Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego

Jeden z rozmówców za osobę, która w dobitny sposób przyczyniła się do uświadomienia wyzwań demograficznych, wskazuje Grzegorza Kołodkę - ówczesnego wicepremiera i Ministra Finansów. Stwierdza on mianowicie: *I tutaj praca Kołodki wykonała ogromną rolę. To Kołodko chodził i ich wszystkich, po kolei, przekonywał, premierów i Kwaśniewskiego, i miał tutaj sojuszników w tej sprawie. On im to wyjaśniał, tłumaczył i oni byli mocno przekonani* (R6). Wspomniane są również inne podmioty oraz osoby, które odegrały w nich kluczową rolę. Jedna z rozmówczyń tak wspomina te wydarzenia: *Są inne ciała, bardzo ważne, w tym właśnie ta kwestia dotycząca wcześniejszych emerytur, już wtedy został powołany w grudniu 1998 słynny zespół ekspertów medycyny pracy. To jest drugi zespół. My go powołujemy pod wpływem tego niepokoju górników, bo wiemy, że oni chcą mieć gwarancje, że w ogóle te emerytury dostaną. I to oni na nas wymuszają, żebyśmy dali im ten dowód. Jest nim ta komisja. Wtedy prof. Danuta Koradecka²⁴ nam pomaga (...)* (R5). W przypadku projektowania reformy emerytalnej, niektórzy rozmówcy również wskazywali na konkretnych ekspertów. Jeden z nich stwierdza: *Osobami, które były wówczas przeciwko były Józefina Hryniewicz²⁵ oraz Stanisława Golinowska. W świecie politycznym był jednak konsensus* (R7).

W wypowiedzi jednego z rozmówców pojawiła się również osoba Zbigniewa Strzeleckiego, długoletniego przewodniczącego Rządowej Rady Ludnościowej. Jego rola była kluczowa w kwestii przenoszenia dyskusji eksperckiej i naukowej na działania administracji rządowej: *W pewnym momencie, to jest zasługa prof. Strzeleckiego, przewodniczącego RRL przez 17 lat, doprowadził do tego, iż te raporty uzupełniane były o pewne rekomendacje. Rekomendacje, które jakby specyfikowały zadania dla poszczególnych resortów. Wtedy wyzwoliło to duże zainteresowanie resortów* (R15).

Jedna z rozmówczyń wskazała też na istotność Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, choć jej działania w zakresie wypracowania rozwiązań będących odpowiedzią na wyzwania demograficzne była umiarkowana: *Solidarność w Komisji Trójstronnej wielokrotnie przez ostatnie kilka lat domagała się utworzenia państwowej strategii demograficznej. Na posiedzeniach zespołu do spraw zabezpieczenia społecznego. Zespołu, który szczególnie zajmował się sprawą emerytur, nie wyłącznie, ale dalekosiężne działania systemu emerytalnego i związanych z tym przyszłych świadczeń* (R14).

²⁴ Dyrektor Centralnego Instytutu Ochrony Pracy (od 1989 roku), specjalistka w fizjologii pracy

²⁵ Socjolog, prof. nauk humanistycznych, posłanka PiS, przewodnicząca Rady ds. Polityki Senioralnej (2016-2020) przy MRPiPS

Debata publiczna

Dla procesu upolitycznienia niezbędna jest debata publiczna. Oznacza to, że dana kwestia może stać się polityczna dopiero wtedy, kiedy społeczeństwo danego państwa jest świadome tego wyzwania. W przypadku demografii wydaje się, że ze względu na łatwość opisanego wyzwania oraz możliwości przyjęcia indywidualnej perspektywy (posiadanie dzieci i rodziców wymagających opieki), sprzyjała takiej debacie, a więc także jej upolitycznieniu. Respondenci w swoich wypowiedziach doceniali rolę mediów w tym procesie. Często wskazywali na jej stymulacyjny charakter: *Myślę, że jeśli to przedstawiają, nawet wystrzegają jakiś problem, to zwracają politykom uwagę na problemy. Myślę, że to jest dobry kierunek, bo niejednokrotnie nie zajmowalibyśmy się tematem na tyle, ile trzeba, jakby nie media. Oczywiście tutaj media nie robią tak jakby drugiego kroku, bo wywołują temat, a teraz przydałaby się koło tego tematu merytoryczna, dobra dyskusja, z udziałem ekspertów, którzy by tak naprawdę to pokazywali. Też wskazywali w jakim kierunku ta polityka powinna zmierzać (R3).* W innych przypadkach media odegrały rolę katalizatora zmian, często jednak ich zakres przekroczył wcześniejsze oczekiwania: *Wówczas odbyła się też taka duża dyskusja, głównie na łamach Gazety Wyborczej, dotycząca wysokości opłat, które w powiązaniu z ujemnymi stopami wzrostu, związanymi z kryzysem na rynkach finansowych, doprowadziła do znacznego spadku zaufania do funduszy emerytalnych (R1).*

Bardzo negatywnie na temat mediów wypowiedziała się inna rozmówczyni: *Media odgrywają negatywną rolę, w tej chwili trochę mniej. Ale odgrywały negatywną rolę, ośmieszając becikowe, w wielu sprawach wypowiadają się tak, poniżając osoby starsze. W każdym bądź razie nie twierdzą, że wszystkie, i że wszystkie programy, bo czasem są programy społeczne na bardzo wysokim poziomie, bardzo porządnie zrobione. Ale to, co tak kipi jak ta szumowina na wierzchu, są to właśnie takie zachowania wśród dziennikarzy – czasem może być to pomysł dziennikarza, czasem może być to presja redakcji lub właściciela danej redakcji (R14).*

Niestety w debacie publicznej nie zabrakło wielu stereotypów oraz słownictwa, które miało jednoznacznie negatywny wydźwięk oraz odwoływały się do zagadnień demografii apokaliptycznej. Przykładem może być zwrot „demograficzne tsunami”. Jedna z respondentek w taki sposób się do tego odniosła: *Ja bardzo nie lubię retoryki demograficzne tsunami. Ja myślę, że to pada, bo to pada wszędzie na świecie. To jest pewien dyskurs globalny, w którym Polska uczestniczy, globalny czy europejski (R1).* Sprzeciw wobec używania tego terminu wyraziła także inna rozmówczyni: (...)

w 2010/2011 roku, kiedy mówiliśmy o starzeniu się ludności i spotykałam się z dziennikarzami, to kiedy prezentowałam długofalowe skutki, to był to szok. Efektem były teksty zawierające słowa

o »tsunami demograficznym«. Jednocześnie ten termin jest zły i ja się z nim nie zgadzam. Był to jednak pierwszy na taką skalę sygnał reakcji na poziomie mediów. Wcześniej prawie się na ten temat nie mówiło (R13).

Wśród naszych rozmówców znalazła się osoba, która wzięła odpowiedzialność za termin „demograficzne tsunami” - *To niestety moje powiedzenie tsunami, nie jestem z tego dumny. To właśnie taka negatywna konotacja, tsunami to jest coś, co wymiata. Później się reflektowałem i używałem określenia, które użył ktoś na kongresie demograficznym, który powiedział, że nie ma takiej dziedziny, która nie uległa by pod wpływem transformacji demograficznej, ani jednej. Nic już nie będzie takie samo, ani rynek pracy, ani edukacja (R11).* Kolejny rozmówca zauważa zmiany na gorsze, jeżeli chodzi o rolę mediów: (...) *w miarę upływu czasu, zwłaszcza w ostatnim okresie, mam coraz więcej pretensji do mediów. Media karmią się tanimi sensacjami. Media nie chcą powiedzieć, że są nierzetelne, ale bardzo selekcionują informacje, co autuje z przestrzeni medialnej te sfery, które są mało atrakcyjne z punktu widzenia oglądalności (R4).*

Zdaniem wielu rozmówców, media były wykorzystywane w celu osiągnięcia doraźnych celów. Wyraźnie wskazywano, że niektórzy politycy nie wahali się rzucać oskarżeń, które nawet nie poparte faktami, znajdowały swoje miejsce w mediach i wtedy poziom debaty publicznej radykalnie się pogorszył. Jeden z nich tak opisuje dyskusję wokół zmian emerytalnych: *Dopóki język debaty politycznej był oparty na meritum, to wtedy wygrywa racjonalizm. Jeżeli zastępuje to język emocji, to on uruchamia takie pokłady napięć, które wychodzą poza świat polityki. Wszystko, co było do 2008 roku, czyli do wejścia w życie ograniczenia wcześniejszych emerytur²⁶, co odbywało się w dialogu społecznym, było w języku racjonalności. Później niektórzy szukali sposobów rozwiązań i po to, żeby pewne rzeczy przeprowadzić trzeba było skruszyć i wtedy pojawiły się zarzuty o kradzież. Wtedy, tak naprawdę, wylano dziecko z kąpielą. Język emocji politycznych przeważał nad racjonalnością. W tym samym okresie włączył się PiS i lewica, które uznały, że na tym polu można ugrać politycznie. Pewnym zakładnikiem stał się również wiek emerytalny. Jeżeli dyskutuje się racjonalnie i nie wywołuje się demonów, to można wtedy uzyskiwać konsensusy (R7).* Jedna z rozmówczyń zauważyła, że obecnie politycy raczej są zainteresowani wynikami badań opinii publicznej, niż realną debatą publiczną: *Koncerny mają swoich ekspertów, nasze rządy pozbyły się ekspertów, posługują się wyłącznie informacjami politologiczno-socjologicznymi o odbiorze przez opinię publiczną różnych ich działań (R9).* Przytaczane były również przykłady całkowicie nieracjonalne, ale wskazywane przez kluczowych polityków. Chyba

²⁶ Chodzi głównie o kwestie związane z wprowadzeniem regulacji dotyczących emerytur pomostowych

najdobitniejszy jest następujący cytat: *Świadczy o tym m.in. wypowiedź, że mężczyźni będą zmieniać płeć, aby wcześniej pójść na emeryturę, dlatego nie wolno wprowadzać ustawy o uzgodnieniu płci* (R7). Jednocześnie wśród rozmówców znalazły się osoby, które doceniały rolę mediów, choć również one jasno podkreślały, że wielokrotnie informacje medialne nie odzwierciedlały w pełni efektów dyskusji czy w niezbyt rzetelny sposób prezentowały relację z wydarzeń poświęconych demografii. Przykładem takiego podejścia jest następujący cytat

z wywiadu: *Rolę mediów oceniam generalnie pozytywnie. Media przejmowały pewne opinie środowiska demografów, statystyków z różnych konferencji, kiedy myśmy prezentowali nasze projekcje, oni przejmowali, publikowali i nawiązywali czasami przekazując takie opinie, powiedział bym, bardziej krytyczne, niż to wynikało z wypowiedzi samych autorów prognoz* (R15).

Z analizy wywiadów można dojść do wniosków, że debata publiczna często była zideologizowana. Z jednej strony niektóre rozwiązania były prezentowane jako liberalne, a z drugiej jako stanowisko grup związanych z Kościołem katolickim. Jedna z rozmówczyń przywołała następujący przykład podejścia ideologicznego do kwestii demograficznej: *W okresie rządów SLD, wtedy połowa lat 90., nasze głosy w sprawie demografii uważane były za ideologiczne, związane ze wspieraniem Kościoła, występującego przeciw aborcji i wyśmiewany publicznie. Praktycznie bardziej poważnie zaczęto traktować te sprawy wówczas, kiedy się odezwały publicznie, w skali międzynarodowej, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, które zauważyły, że w przyszłości ta sytuacja uderzy w rynek pracy* (R14). Jednocześnie powszechnie dostępne były prognozy demograficzne, które powinny stanowić ostrzeżenie i główny argument za wprowadzeniem zmian. Powszechność dostępu do nich wynikała z nałożenia na Główny Urząd Statystyczny obowiązku ich przygotowywania i publikowania. Jeden z rozmówców, który krytycznie odnosił się do kwestii reakcji polityków i opinii publicznej na wyzwania demograficzne, zauważa pozytywne efekty publikowania prognoz: *(...) tutaj muszę chyba podkreślić pozytywną rolę później GUS i prognoz demograficznych, bo w pewnym czasie to GUS został zobowiązany i przejął obowiązki wykonywania prognoz demograficznych* (R15).

W debacie publicznej pojawiało się wiele wątków, które miały charakter opisywania i tłumaczenia wprowadzanych zmian. Można tu wskazać np. kwestię podziału obowiązków w rodzinie: *Bardzo silna w pewnym momencie akcja medialna i prowadzona w stronę zmiany opinii publicznej, jeśli chodzi o rolę ojca w rodzinie, która przełożyła się na rozwiązania, które znalazły odzwierciedlenie w ustawach* (R1). Artykułowane były również oczekiwania wobec mediów, a więc i debaty publicznej: *Bo uważam, że media powinny się skupić na tym, żeby ta coraz większa*

populacja osób starszych zachowała jak najdłużej sprawność (R4). O nieskuteczności mediów mówiła kolejna z rozmówczyń: I ta historia z 6-latkami jest dowodem na to, że kompletnie do społeczeństwa nie dotarła informacja, że dzieciom trzeba jak najszybciej pomóc nadrobić zaległości, bo pojemność dziecka do 10 lat jest niebywała, dziecko może uczyć się kilku języków, nie mu nie przeszkadza. U nas powstała taka teza, że to jest dzieciństwo, że dziecku to dać tylko zabawkę i grę komputerową. Ludzie nie mają tej wiedzy, nigdzie w taki sposób żeby to dotarło, nie przekazano tej informacji, bo to się wszystkim wydawało oczywiste (R9).

Rola polityki i polityków

Powyższy wątek debaty publicznej był rozszerzany przez wielu rozmówców na rolę polityki i polityków w tej debacie. Niestety obraz ten jest negatywny. Większość opinii, przedstawiana także przez czynnych polityków, pokazywała wykorzystywanie niektórych kwestii niezgodnie z intencją. Jedna z rozmówczyń tak to widzi: *Zgodzę się z tym, że politycy mówią najpierw, że mamy problem, a potem jakby rozwiązania niekoniecznie odpowiadają na ten problem. W pewnym sensie demografia jest wykorzystywana jako argument do różnego rodzaju rozwiązań, które niekoniecznie mają na celu wpłynąć na tą demografię (R1).* Inny z respondentów wskazuje na główne zadanie polityków: *Należy rozumieć lęki społeczne, ale moralnym obowiązkiem polityka jest je rozładowywać, a nie podsycać (R7).* Kolejny z nich pokazuje pewnego rodzaju polityczne rozdwojenie jaźni: *Moje fundamentalne spostrzeżenie jako polityka, że politycy to głównie się boją, boją się, że jak nie zrobią, to doprowadzi to do niepokojów itd. I boją się, że jak coś zrobią, to będzie źle, bo każda taka fundamentalna zmiana prowadzi do tego, że wychodzą jakieś fundamentalne niedociągnięcia i będę o to oskarżany. (...) To się powinno dlatego sprawdzić, że to jest głównie rynkowe, wiemy dlaczego nie powiódł się socjalizm – bo są granice w sterowalności (R11).* W wypowiedziach pojawiały się także konkretne przykłady. Jeden z rozmówców, od lat pracujący z politykami, do opisu ich roli posłużył się przykładem opieki długoterminowej: *Mam wrażenie, że rzecz polega na tym, że politycy po prostu boją się przygotowania, opracowania i wprowadzenia takiego projektu, zdając sobie sprawę z tego, że niezależnie jak to będzie, to i tak w pewnym momencie trzeba powiedzieć wszystkim »słuchajcie, musimy sięgnąć do swojej kieszeni i płacić wyższą składkę, kiedyś tam może 2% potem coraz więcej, albo trzeba odprowadzić jakiś podatek, który w moim odczuciu nie będzie podatkiem, który trafia do wspólnej kasy, zgromadzonych na celowym funduszu (...)«. Ja bym do tych problemów dorzucił taki brak woli politycznej, która prowadzi do tego, że wszyscy się boją, że im się zarzuci złe działanie, błędy, niekompetencje i w związku z tym lepiej jest nie podjąć działania niż podjąć takie, które będzie skrytykowane (R8).*

Co bardzo ciekawe, w wypowiedziach podnoszono kwestie utożsamiania się polityków z konkretnymi działaniami. O ile są oni bezpośrednio tym zainteresowani, ponieważ wierzą, że są one bardzo ważne, to ich otwartość na debatę rośnie. Jeżeli jest to im niejako narzucane, to wtedy chcą jak najszybciej pozbyć się tego zadania, a więc nie chcąc zbyt długo debatować. Tak to opisuje jeden z rozmówców: *To jest niezwykle ważne w polityce, jeśli ktoś jest zapalony, zdeterminowany. Pamiętam taką Radę Ministrów, gdzie później sekretarz mówił mi jak referowałem dwa punkty, jeden tydzień wcześniej, drugi tydzień później. Pierwszy to były zmiany w OFE, a drugi to był pakiet polityki senioralnej, szereg ustaw, długofalowa polityka senioralna, programy wspierające aktywność osób starszych, program 50, 60 plus aktywności na rynku pracy – to była jedna Rada Ministrów poświęcona tym trzem reformom i on mi powiedział, jak widać inny zapal do tych dwóch rzeczy, jak człowiek mówi, jak przekonuje ludzi do tego (R10).*

Bardzo ciekawy wątek pojawił się w wypowiedzi jednego z respondentów, którego zdaniem rolą polityków jest obecnie podejmowanie działań na rzecz dostosowania funkcjonowania polskiego społeczeństwa i gospodarki do nowych warunków wynikających ze zmian demograficznych. W jego opinii wszelkie podejmowane działania nie doprowadzą już do odwrócenia trendów: *Upolitycznienie oznacza dla mnie także, żeby politycy wzięli pod uwagę demograficzne przesłanki. Jeśli pewne procesy są rozstrzygnięte, przesądzone, nie można ich odwrócić ani zmienić w sposób zasadniczy, to spróbujemy dostosować się z rozwojem społeczno-gospodarczym do tych zmian (R15).*

Konsensus polityczny

W czasie wywiadów chcieliśmy także potwierdzić naszą hipotezę, że praktycznie do roku 2008/2009 mieliśmy do czynienia z szerokim konsensusem politycznym dotyczącym kwestii demografii. Przełomem było uruchomienie dyskusji na temat zmian w reformie emerytalnej (w tym przede wszystkim w zakresie emerytur pomostowych) oraz podwyższenie wieku emerytalnego. Potwierdza to obserwacja jednej z rozmówczyń: *Jeżeli chodzi o reformę emerytalną, faktycznie muszę powiedzieć, że do 2008 roku istniał pewien konsensus z tym, że trzeba dokończyć reformę, tak jak ona była rozpoczęta w czasie Buzka czy nawet przed Buzkiem. Nad ustawą o organizacji funkcjonowania funduszy emerytalnych w głosowaniu 97 proc. posłów było za. Jeżeli chodzi o kwestie związane z emeryturami pomostowymi, które były jedną z trudniejszych ustaw, które zostały wprowadzone, to każdy rząd, począwszy od rządu SLD przez rząd AWS po rząd PO, był upakowany w przygotowywanie rozwiązań w tym zakresie. Bardzo silnie zbudowany konsensus w latach 90. wytrwał do 2008 roku. Dopiero kryzys, można powiedzieć, doprowadził do jego rozwiązania (R1).* Konsensus polityczny, jaki panował w latach 90. XX wieku, potwierdza inny z rozmówców: *Stąd w*

1997 roku, jak pierwsze trzy ustawy²⁷ z naszego pakietu były przyjmowane, to one były przyjmowane generalnie ponadpartyjnie, właściwie wszystkie partie, poza jednostkami, głosowały na tak i to przytłaczającą większością głosów. Dlatego że był klimat, gdzie ludzie chcieli mieć alternatywę do ZUS. Było to naiwne myślenie, ale bardzo nośne, które spowodowało to, że to całe przedsięwzięcie było dobrze przyjęte i bardzo silnie wsparte (R2). Jedna z rozmówczyń wskazuje na następujący przykład odłożenia sporów ideologicznych i chęci wspólnej pracy nad reformą emerytalną: *Wówczas minister Hausner zajmował się tym problemem. I wtedy ja uznałam, że to nie ma sensu, po prostu, żebyśmy knuli jakby po kątach zamiast normalnie współpracować przy znajdowaniu rozwiązań. I w styczniu 1997 prezydium Komisji Krajowej Solidarności przyjęło taką decyzję, uchwałę, w której zwracaliśmy się do rządu po prostu. Trójstronne prace nad zasadami przygotowywanej reformy. Mielśmy wcześniej doświadczenia z rozmów trójstronnych przy pakcie o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania (R14).*

Kwestia reformy emerytalnej to jeden z niewielu przykładów kontynuacji działań przez kolejne rządy, wywodzące się z różnych obozów politycznych: *Jak oni przychodzą [rząd Buzka], zachowują wszystko to samo, nic nie wywracają, zachowują biuro, zachowują ten sam schemat, zachowują ten sam program. Oczywiście starają się sobie przypisać tę reformę, i to słusznie, absolutnie słusznie. Moim zdaniem, mniej lub bardziej konsekwentnie, wszystkie elementy tego programu realizują. To jeden z nielicznych przykładów bardzo konsekwentnego działania naszego państwa z wyprzedzeniem (R6).* Konsensus był nawet szerszy niż pomiędzy partiami politycznymi: *Należy pamiętać, że rozwiązania kompensacyjne i pomostowe zostały ostatecznie zaakceptowane przez związki zawodowe. Ustawa została uchwalona, ale została zawetowana przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego²⁸. Należy pamiętać, że brak konfliktu był jednak efektem bardzo porządnego negocjowania kompromisów w Komisji Trójstronnej. Problemem przy wieku emerytalnym jest praktyczny brak dyskusji i szukania kompromisów. Pojawiały się pomysły emerytur częściowych oraz płacenia składek za osoby wychowujące dzieci. Można było również przygotować ustawy towarzyszące, jak np. ustawę o zdrowiu publicznym (R13).*

²⁷ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych, Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o funduszach przemysłowych i ich prywatyzacji w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych.

²⁸ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o emeryturach pomostowych (weto Prezydenta Kaczyńskiego z 15 grudnia 2008 r.)

Jednocześnie zapewnienie konsensusu wymagało wprowadzenia ograniczeń, które stałyby się zarzewiem konfliktu: *Tak długo, jak myśmy nie ruszali KRUS, tak długo PSL nie miał argumentów żeby się przeciwstawiać* (R6). Hipotezę o końcu konsensusu w sprawie demografii, w momencie wydłużania wieku emerytalnego, potwierdziła większość respondentów: *Co bardzo ciekawe, zarówno reforma kapitałowa, jak i reformy domykające system, czyli ograniczenie przywilejów oraz wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, nie stały się polem konfliktu - dopiero wydłużenie wieku emerytalnego to spowodowało* (R13). Kwestia podniesienia wieku emerytalnego podzieliła polityków, ponieważ zabrakło myślenia wyprzedzającego: *To prawda, zwyciężyło takie stare myślenie »zrobmy to na początku kadencji, to sprawa jakoś przyschnie«. Nie jest może tak, że nie brano tutaj ryzyka politycznego (...). Reforma była wprowadzana tak bardzo pośpiesznie, społeczna świadomość w tym zakresie była. Zauważmy, że żadne wielkie protesty czy strajki nie nastąpiły. Może nie było tak źle, ale gdyby próbowano negocjować do upadłego, zdecydowanie rozbrojono by tykającą bombę* (R11).

Niestety, w zgodnej opinii rozmówców polityka społeczna, a więc i kwestia demografii, stały się polem bardzo brutalnej kampanii wyborczej: *Jak się patrzyło na ostatnią kampanię [2015] w sferze polityki społecznej, no to nie było takiej rzeczy, której idący po władze nie byli by w stanie obiecać* (R11). Jednocześnie jeden z rozmówców starał się przedstawić konflikt wokół kwestii demograficznej w bardziej wyważony sposób: *To nie jest taki konflikt, który jest destrukcyjny dla tej polityki. My mamy do czynienia w Polsce z konfliktami, które nas niszczą, a ten akurat, ja bym go raczej nie nazywał konfliktem, tylko sporem, jest dobry dla Polski. Mamy różne pomysły i na demografię, i na opiekę nad osobami starszymi, ale przynajmniej są jakieś pomysły, bo przez wiele lat, jak ja popatrzę na taką opiekę domową nad osobami starszymi, no to tutaj nic się nie działo przez wiele lat* (R10). Jedną z rozmówczyń jako przyczynę końca konsensusu wskazuje na działania ograniczające nadzór społeczny nad funkcjonowaniem systemu emerytalnego, a w szczególności OFE: *W Urzędzie Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi był komitet doradczy. Czyli Urząd sam pełnił ten nadzór profesjonalny, a w skład komitetu doradczego wchodził przedstawiciel partnerów społecznych z Komisji Trójstronnej. Więc wszyscy byli, patrzyli na ręce, obserwowali, sprawdzali co się dzieje z tymi funduszami i mogli się w tej sprawie wypowiadać, nic tutaj nie umykało jakoś. Co miesiąc odbywały się posiedzenia komitetu. W międzyczasie, to pewnie pan słyszał o różnych palmach i innych reklamach w telewizji, tylko, że to nie były informacje rządowe na temat nowego systemu, które miałyby ludzi przekonać do niego, to były przekazy reklamowe funduszy emerytalnych, dokładnie to towarzystw, które chciały przyciągnąć do siebie członków tych funduszy. I za to Urząd Nadzoru karał ich grzywnami, ponieważ to było nieuczciwe. I druga sprawa*

– namawiano pracowników funduszy, którzy po prostu zdobywali nowych klientów do przystąpienia do tych funduszy, używając nie zawsze uczciwych argumentów. Decyzje zapadały nie pod wpływem na ile to jest efektywne inwestowanie, jakie będą przyszłe świadczenia, a pod wpływem takich emocjonalnych różnych zachowań czy gadżetów. I za takie działania też byli karani. Urząd Nadzoru został zlikwidowany przez Premiera Millera (R14).

Wpływ demografii na kampanie wyborcze i wybory

Część polityków i ekspertów jest świadomych, że procesy demograficzne będą miały wpływ na kwestie wyborcze. Spodziewana jest np. zmiana otoczenia wystąpień politycznych: *Myślę, że w tym zakresie, choć dzisiaj jest takie modne, że wszyscy, nawet politycy występują tylko w otoczeniu młodych ludzi. No my też, bo to jest modne, a np. ja spotykam się na spotkaniach z moimi wyborcami, którzy mówią »a co to, przecież my też jesteśmy«* (R3). Rozmówcy dostrzegają, że rosnąca populacja osób starych będzie mieć decydujący wpływ na wyniki wyborów: *Populacja osób starszych to jest kilka milionów osób i również kilka milionów wyborców. Więc jakby wyeksponowanie tej grupy jest jak najbardziej zasadne. Dla mnie interesujące jest to, co jest potem* (R4).

Jeszcze dobitniej zauważa to kolejny z rozmówców: *Chodzi oto, że będą decydować jako 1/3 społeczeństwa. Chodzi o zdyscyplinowany i wierny elektorat. Ja bym chciał, żeby to się odbywało na bazie solidarności międzypokoleniowej i to musi być racja dwustronna. Myślę, że starszych ludzi stać na taką relację, bo oni się nie oburzają, jeżeli młodym dzieje się coś dobrego, nawet się z tego cieszą. Ale muszą zobaczyć, że dla nich też się coś będzie robiło. Bo popełnimy największy błąd, jeśli zrobimy tylko dobry program dla młodych, a zapomnimy o starszych. To wtedy może dojść do buntu starszych, do dramatu starszych osób. Oni oczywiście nie wyjdą w wielkich protestach na ulicę, ale ten bunt będzie odczuwalny w rodzinach. I on daje dużo mocniejszy efekt też wyborczy niż jakiegokolwiek protest na ulicy* (R10).

Propozycje działań politycznych w odpowiedzi na starzejące się społeczeństwo

Analiza odpowiedzi na pytania o wpływ kwestii demograficznej na funkcjonowanie polskiego społeczeństwa i gospodarki pokazała pełną zgodność wśród respondentów, co do kluczowości tej kwestii dla przyszłości. W związku z tym kolejny pakiet pytań dotyczył pomysłów dotyczących odpowiedzi na wyzwania demograficzne, które powinny zostać wprowadzone. Co bardzo ciekawe, większość z rozmówców stwierdziła, że jest już za późno i raczej trzeba skupić się na dostosowaniu do efektów zmian demograficznych, niż ich odwracaniu. Jedna z respondentek stwierdziła: *Teraz ten proces jest bardzo trudny do odwrócenia, on jest de facto niemożliwy do odwrócenia, biorąc pod uwagę, że roczniki tego wyżu demograficznego lat 80. wychodzą z okresu, kiedy rodzą dzieci* (R1). Inna rozmówczyni również jest sceptyczna, co do możliwości znaczącego podniesienia

dietności. Stwierdza ona: *Wydaje się, że przy takim poziomie rozwoju społecznego, i takiej świadomości społecznej, i takich warunkach bytowych i roszczeniach konsumpcyjnych nie jesteśmy w stanie spodziewać się, że w najbliższym czasie ten przyrost naturalny będzie dynamicznie rósł, a wręcz przeciwnie* (R4). Klika z rozmówców wskazywało na dobrze zaprojektowane plany reform, które później były rozważane na poziomie konsultacji lub w procesie politycznym. Jeden z nich odnosząc się do jednego z takich planów stwierdza: *Dla mnie plan Hausnera²⁹ miał sens wtedy, kiedy nie było świętych krów, dotyczył wszystkich grup* (R12).

W czasie wywiadów praktycznie wszyscy rozmówcy zgodzili się, że system odziedziczony po „realnym socjalizmie” nie może dalej funkcjonować, szczególnie w kontekście procesów demograficznych. Jego dalsze utrzymywanie prowadziło do upadku systemu finansów publicznych. Jedna z rozmówczyń tak opisuje to wyzwanie: *Natomiast świadomość, że może dojść do zachwiania tych wpływów do systemu, ponieważ będzie malała liczba osób pracujących i opłacających składki, a wzrastała liczba osób otrzymujących świadczenie. To pokazuje, że państwo przy swoich pełnych finansach nie jest w stanie sobie z tym problemem poradzić. Nie może, bo to są za małe pieniądze, zbyt wielkim problemem finansowym jest utrzymanie systemu ubezpieczeniowego. Wtedy, kiedy wzrastała liczba ludności, nie było problemów, natomiast kiedy ta liczba zaczęła maleć, bo mieliśmy taki okres, to niestety problem zaistniał i praktycznie mieliśmy przed sobą taki widok zbliżającego się tsunami* (R14).

Bardzo ciekawy, wręcz rewolucyjny, pomysł pojawił się w wypowiedzi jednej z respondentek. Przypomniała ona, że w przeszłości forsowany był pomysł stworzenia specjalnego instrumentu, który pozwalałby badać wszelkie projekty ustaw pod kątem ich bezpośredniego wpływu na radzenie sobie z wyzwaniami demograficznymi. Nie uzyskał on jednak aprobaty rządzących: *Te lata 2003-2005 i dalej, i szczególnie ostatnie lata, to były lata, kiedy zdecydowanie domagaliśmy się wprowadzenia, tak jak istnieje Trybunał Konstytucyjny, który sprawdza czy dowolna ustawa jest zgodna z ustawą zasadniczą, także powinien zaistnieć dokument państwowy pt. Narodowa Strategia Demograficzna i każda ustawa, związana z kwestiami społecznymi czy gospodarczymi, powinna być kontrolowana pod takim kątem czy nie jest przypadkiem sprzeczna z narodową strategią demograficzną. To był wniosek składany przez Solidarność wielokrotnie. Wielokrotnie na posiedzeniach Komisji Trójstronnej, na posiedzeniach zespołu do spraw ubezpieczeń społecznych* (R14).

²⁹ Program Uporządkowania i Ograniczania Wydatków Publicznych, przyjęty w styczniu 2004

Liczni rozmówcy wskazywali na przyczynkowość działań oraz brak kontynuacji już rozpoczętych. W tym kontekście trudno jest wskazać konkretny rząd, który można uznać za ten, który w najpełniejszy sposób zajął się kwestią demograficzną. Przykładowo, jeżeli jeden z nich zajmował się kwestią aktywności zawodowej to nie doceniał polityki rodzinnej, inny wprowadzając instrumenty mające na celu zwiększenie dzietności, przyczyniał się dezaktywizacji zawodowej. Zdecydowanie jednak najbardziej kompleksowe działania zostały zaproponowane przez rząd PO-PSL w latach 2012-2015 oraz PiS po roku 2015. Jeden z rozmówców tak opisuje brak kompleksowości działań podejmowanych przez poszczególne rządy: *I w tym zakresie, w okresie poprzednim, podjęto sporo działań, które może nie były tak spektakularne, w tym sensie, że 500 plus dostają od drugiego dziecka i to jest takim sztandarem, o którym się mówi, bo to jest narzędzie polityczne, które ma swoje znaczenie dla poprawy warunków życia ludności. Ale podejmowano bardzo wiele działań, które były ukierunkowane, tylko nie były kompleksowe. To znaczy nie podjęto w danym obszarze maksymalnie dużo instrumentów, działań, które by pozwoliły uzyskać skuteczny efekt tej polityki. (...) Były tam jakieś próby, że coś wzrosło w pierwszym kwartale zwiększyła się liczba urodzeń, w innym już nie (...)* (R15).

Rozmówcy byli podzieleni co do ważności reformy emerytalnej, jaka została przeprowadzona w latach 1997-1999. Spór dotyczył głównie OFE (o czym w dalszej części opracowania). Jednocześnie panowała pełna zgoda, że przejście na system zdefiniowanej składki i powiązania składki ze świadczeniem w ZUS był bardzo pozytywny. Jedna z rozmówczyń stwierdza: *To jest wówczas rok 1998, czyli ustawa o emeryturach i rentach, która wprowadza tak naprawdę kluczowy dla stabilności systemu emerytalnego mechanizm, który wiąże składkę z emeryturą. I także z długością trwania życia po przejściu na emeryturę. Moim zdaniem bardzo ważne było też uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych, która tak naprawdę zamknęła możliwość korzystania ze wcześniejszych emerytur, przede wszystkim osobom z długim stażem pracy* (R1). Ta sama rozmówczyni wspomina także o istotnym wydarzeniu, jakim było „domykanie” systemu rentowego: *Dla mnie ważna też, chociaż mało widoczna, była ustawa, która zmieniła sposób orzekania o niezdolności do pracy w ZUS. To też był 1998 rok i to było z pakietu rentowego. Niemniej jednak, jeśli popatrzymy to to był moment, kiedy udało się zastopować bardzo duży napływ osób do systemu rentowego* (R1). Kluczowość reformy emerytalnej podkreśla także inna rozmówczyni: *Reforma emerytalna była najważniejsza w części dotyczącej zdefiniowanej składki. Kwestia OFE nie była już tak istotna* (R13). Jeden z rozmówców wskazał jednak na ryzyko wprowadzenia zdefiniowanej składki. Zauważył bowiem, że *O tym się nie mówi głośno, ale prawda jest taka, że państwo, poprzez zdefiniowaną składkę, wycofuje się z nadmiernego dotowania*

systemu emerytalnego, w całości przenosząc ten ciężar na ubezpieczonych (R11). Jedna z rozmówczyń jest nawet zdania, że reforma emerytalna miała tylko wymiar finansowy, a kwestii demograficznej używano jej wyłącznie jako przykrywki. Stwierdza ona: Używano oczywiście do tego argumentu demograficznego, że się nie da tego sfinansować, bo dług publiczny będzie przyrastać. Ale dlaczego wtedy nie myślano o podniesieniu wieku emerytalnego, chociaż były propozycje? Dlatego, bo się bano tego konfliktu. Do przodu, do przodu. Wprowadzenie zdefiniowanej składki a nie zdefiniowanego świadczenia zlikwiduje problem wieku, bo ludzie będą chcieli dłużej pracować (R9).

Praktycznie wszyscy rozmówcy odnosili się w swoich wypowiedziach do polityki rodzinnej, choć wskazywali na bardzo różne rozwiązania w jej zakresie. Jedna z rozmówczyń mówiąc o polityce rodzinnej, jednoznacznie opowiada się za instrumentami zwiększającymi dzietność, choć zdaje sobie sprawę, jak to jest trudne: (...) *polityka rodzinna jako odpowiedź długofalowa, ponieważ jej perspektywa to co najmniej 20 lat. Dzieci, które się urodzą, wejdą na rynek pracy za 20 lat, budżet ZUS będzie napięty właśnie przez najbliższe 20 lat. Później przestaje to być problem. Dzietność jest najtrudniejszym elementem pakietu, ponieważ dotyczy decyzji ludzi, którymi nie da się łatwo zarządzać, ale w długiej perspektywie jest to bardzo potrzebne (R13).* Co oczywiste, pojawia się też kwestia finansowania polityki rodzinnej. Większość rozmówców jest przekonanych, że będzie to bardzo trudne i wymaga przekierowania środków z innych obszarów polityki społecznej. Jeden z nich stwierdza: *Nie wierzyli mi posłowie opozycji, kiedy mówiłem, że jeśli dokonamy tej zmiany i potrafimy ograniczyć przywileje emerytalne i będziemy skracać wiek emerytalny, to otworzymy taką furtkę*

w finansach publicznych, która pozwoli na sfinansowanie polityki prorodzinnej. I tak się stało, ku mojej wielkiej satysfakcji, kiedy rok później mogliśmy wprowadzić roczny urlop rodzicielski (R11). Jeden z rozmówców odniósł się do potencjalnego konfliktu pomiędzy wydatkami na dzietność i na aktywność osób starszych. Stwierdził mianowicie, że *Propozycje demograficzne nie mogą się tylko skupiać na propozycjach zwiększających dzietność, ale muszą się skupiać także na utrzymaniu jakości życia osób starszych. Moim zdaniem, to za chwilę będzie jeszcze ważniejsze, bo te osoby już są i im trzeba dać ogromną ofertę (R10).* W innym miejscu wywiadu bardziej dokładnie opisał ten konflikt: *Nie wyobrażam sobie w Polsce, żeby był taki dzień, kiedy emerytury spóźnią się o jeden dzień. To jest upadek każdego rządu, który powoduje, że emerytura zostaje obciążona czy spóźniona. Nie ma na to dziś przestrzeni. W ogóle świadczenie emerytalne rozjechało się z wynagrodzeniem. Kiedyś minimalne wynagrodzenie było zbliżone do minimalnej emerytury, to nie było tak dawno temu, to było 7-8 lat temu. Minimalna płaca poszła dwa razy do góry, za chwilę będzie 2000 zł, a*

minimalna emerytura nie osiągnie nawet 1000 zł. I długo tego też nie wytrzymamy. Danie 500 + młodym ludziom powoduje, że apetyt u tych osób na emeryturze, szczególnie których dzieci wyjechały, będzie jeszcze większy, ich potrzeby będą dużo większe. I to będzie wielki problem dla tego rządu. Skąd wziąć pieniądze na podniesienie emerytur i to nie takie, jak nam się czasem udawało o 70-80 zł (waloryzacja kwotowa w 2012 roku), tylko to musi być podniesienie o 200-300 zł w jednym roku, i to trzy razy z rzędu (R10).

W rozmowach często pojawiał się program Rodzina 500+³⁰. Zarysowała się tu jednak oś podziału. Osoby związane z Prawem i Sprawiedliwością były przekonane, że przyniesie on wiele dobrego i nie były to opinie stricte polityczne. Jeden z rozmówców stwierdził: *Taki projekt 500 zł na dziecko, długofalowy. Kosztowny, ale długofalowy. To jest jakiś jeden z pomysłów na uruchomienie większych środków, które będą pozostawać w rodzinie. Zachęcenie też do, traktujący problem jako najważniejszy, że zakładanie rodziny, dziecko, to jest inwestycja. W taki sposób bym to ujął. To nie jest problem tej rodziny, ale to jest problem państwa. Zamiast z tego wyjść, trzeba zainwestować (R3).* Inna z respondentek, wskazując na pozytywy programu 500+, obawia się jednocześnie, że może on być niewystarczający: *W tej chwili działaniami prorodzinnymi trochę się to blokuje, rezultaty są już widoczne, tzn. nie w postaci tego wskaźnika dzietności ale jednak można sobie popatrzeć jak wygląda, jak to się ma do siebie liczba zgonów, liczba urodzeń, jednak tych urodzeń jest trochę więcej niż było. Więc jest pewna nadzieja, że skutek tu będzie pozytywny, tak jak 500 + już troszkę zadziała. Ale to wcale nie jest powiedziane, że będzie wystarczające (R14).*

Pojawiały się także inne kwestie, jak np. aktywność seniorów. Jeden z rozmówców wspominał o uniwersytetach trzeciego wieku: *Oczywiście dobrym rozwiązaniem są te uniwersytety trzeciego wieku, bo to przyciąga sporo starszych ludzi, którzy się do tego angażują (R3).* Ten sam rozmówca wskazał również na aktywność samorządów: *Albo samorząd daje przestrzeń, np. rady seniorów³¹, które zaczynają się tworzyć, i jedne samorzady dają przestrzeń do tego, żeby te rady seniorów powstawały, i żeby ta partycypacja ze strony obywateli w gminach się pojawiała (R3).* O ważności samorządów wspomina, w kontekście polityki senioralnej, także inna rozmówczyni. Jej zdaniem: *(...) społeczeństwo nie funkcjonuje na poziomie centralnym, tylko na poziomie lokalnym. I tak naprawdę całe życie toczy się na poziomie lokalnym (R4).* Wskazywano także na konkretne projekty podnoszące aktywność seniorów: *Przede wszystkim to, że zaczęto głośno o tym mówić, że*

³⁰ Ustawa z dnia 17 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci

³¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 5c. 2. – od 30 listopada 2013 roku gminy mają prawo tworzyć nowe ciało o charakterze doradczym, reprezentujące środowisko osób starszych – gminną radę seniorów.

jest Departament Polityki Senioralnej, że powstały te programy ASOS³², SENIOR-WIGOR³³, bo tego nie było. (...) Lepiej jest coś poprawiać, niż ktoś coś na nowo zacznie proponować (R8). W kontekście odpowiedzi na starzenie się społeczeństwa, wspominano również o innych instrumentach. Jedna z rozmówczyń wskazuje na przykład srebrnej gospodarki. Jej zdaniem *silver economy funkcjonuje w dwóch znaczeniach – w takim ogólnym, że gospodarka się zmienia i jest to silver, które jest dostosowane do specyficznych warunków oraz w drugim, pokazującym aktywność osób starszych. To, że UTW się tak rozwinęły, my jesteśmy chyba drugim czy trzecim krajem w Europie, który tak rozwinął, oczywiście, że są one dla elity, tylko dla ludzi z wyższym i średnim wykształceniem (R9).*

Popełnione błędy i działania niepożądane w polityce demograficznej

Respondenci byli również pytani o te wydarzenia, które ich zdaniem utrudniły właściwą odpowiedź na wyzwania demograficzne. Najczęściej pojawiały się następujące przykłady:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego: *Na pewno orzeczenie TK, który umożliwił przechodzenie na wcześniejszą emeryturę mężczyźni, to też był 2008 rok³⁴. Przesuwanie emerytur pomostowych o 2 lata, cofnięcie górników i mundurowych do systemów o zdefiniowanym świadczeniu i systemów specjalnych”(R1).*
2. Tzw. becikowe: *(...) moim zdaniem to jest ewidentnie pod publiczkę i nie specjalnie daje efekty (R1).*
3. Program wsparcia zatrudnienia dla ludzi młodych: *Stąd też teraz na szybko Kosiniak-Kamysz wrzuca tam te 100 tysięcy miejsc pracy dla młodych ludzi. 3 miliardy złotych. Uważam, że to są kompletnie wyrzucone pieniądze w błoto (R1).*
4. Sposób prowadzenia dyskusji o reformie emerytalnej i wyzwaniach demograficznych: *Donald Tusk popełnił błąd, że zdecydował się mówić o reformach emerytalnych w negatywnym świetle, czego skutki mamy obecnie (R7).* Inny rozmówca dodaje: *To był też element niewiary w państwo, że to państwo i tak nigdy się nie wywiąże ze swoich zobowiązań. Widać jasno, że nie ma możliwości. Przegraliśmy ten concept, który moim zdaniem, był najrozsądniejszym i długofalowym conceptem. To jest do dyskusji, co zrobić z drugim filarem, czy pozwolić jednak na stopniowe*

³² Aktywność Społeczna Osób Starszych, program realizowany przez MRPiP na lata 2014-2020, w ramach którego finansowane są zadania związane z aktywizacją osób starszych, przeciwdziałaniem ich wykluczenia itp.

³³ Dzienny dom seniora, który ma być w założeniu połączeniem uniwersytetu trzeciego wieku, klubu seniora, biblioteki oraz gabinetu rehabilitacyjnego. Projekt zaproponowała Premier Ewa Kopacz

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r Postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez NIK oraz zróżnicowanie przesłanek nabywania prawa do emerytury według kryterium płci (K33/07)

zwiększanie roli tej składki, czy też w ogóle go wyeliminować, ale na zasadzie przeniesienia tego do dobrowolnych oszczędności i bardzo silnego bodźca podatkowego (R6).

5. Brak determinacji w podejmowaniu i kontynuacji proponowanych działań oraz odkładanie ich na później: *Tego się przez lata nauczyliśmy, łatwo się zaciągało długi emerytalne na początku lat 90. i tolerowało się tą historię długo zaraz po transformacji, utrzymując jeszcze tak wiele przywilejów emerytalnych aż do momentu, kiedy te obligacje na 15, na 20 lat przyszły do spłaty. Teraz się okazało, że my musimy płacić te długi emerytalne, już teraz musimy płacić i będziemy płacić co roku. I się okazuje, że to zabiera nam przestrzeń i pole manewru i w inwestycjach, i w mieszkalnictwie, i w polityce rodzinnej. PO-PSL miała dobry pomysł jak to rozwiązać – idąc dalej w kierunku zmian transferów socjalnych, z emerytów na rodzinę, ale nie kosztem długu. Nie kosztem długu i inwestycji (R11).*

6. Błędy we wdrażaniu polityki senioralnej: (...) *dla mnie np. największą słabością jest słaba gotowość samorządów terytorialnych, żeby inwestować w politykę senioralną. Natomiast nie próbujemy na poziomie lokalnym, mikro zastanowić się, co my możemy zrobić (R4).*

7. Zaniedbania w programach opieki długoterminowej: *No i wtedy zrodził się ten nieszczęśliwy pomysł sfinansowania tych świadczeń opieki długoterminowej, jeśli chodzi o usługi z budżetu państwa (R8).*

8. Błędy w polityce rodzinnej: *Nie ważne kto wtedy rządził, rządziła SLD wtedy, ale obniżenie urlopu macierzyńskiego z 18 do 16 tygodni, kiedy była najniższa dzietność w Polsce, było pokazaniem, że problemy demografii w ogóle nas nie interesują. Liczy się tu i teraz, a nie to, co będzie za 10 czy 20 lat. Krótka perspektywa polityki w tamtym czasie była niedobra (R10).*

Działania, które nie zostały zrealizowane

Kolejny pakiet pytań dotyczył działań, które według rozmówców zostały zaniechane, a które mogły zostać wprowadzone. Respondenci najczęściej wymieniali:

1. Aktuariusz krajowy: *Dla mnie porażką jest to, że nie mamy aktuariusza krajowego, czyli instytucji, która faktycznie miałaby na celu właśnie pokazywanie długookresowych skutków różnego rodzaju zmian w obszarze polityki publicznej z perspektywy bardzo porządnego rachunku korzyści i strat, które wynikają z wprowadzenia danych rozwiązań (R1).*

2. Zdrowie publiczne: *Temat zdrowia publicznego nadal jest na marginesie wszelkich działań prozdrowotnych, które są podejmowane. Czyli nawet nie kwestia akceptacji określonych procedur, tylko wspierania działań, które mają na celu w ogóle poprawę zdrowotności polskiego społeczeństwa. Trochę to już się rusza, np. kwestia dostępności słodyczy w szkołach (R1). Inna wypowiedź: Kolejny obszar to zdrowie publiczne, czyli profilaktyka, wczesne wykrywanie oraz*

interwencja. Tutaj nie ma pomysłu, co z tym zrobić. Wzrost liczby osób starszych będzie pogłębiać ten problem i obciążać rodziny, które powinny być aktywne zawodowo (R13).

3. Brak długofalowych działań ukierunkowanych na zapobieganie bezrobociu: *Kluczowym, to co nam się nie udało i to też mamy jakieś programy, to jest kwestia bezrobocia, zatrudnienia, szczególnie młodych ludzi. To jest potężny problem, bo to bezrobocie w dalszym ciągu jest duże i na to się w tej chwili nakłada poziom płacy (R3).* Inny respondent zauważył: *Brakuje zachęt, nie brakuje teraz świadczeń, a brakuje zachęt do aktywności zawodowej, która moim zdaniem, jest w tym wszystkim kluczowa (R10).*

4. Uregulowania odwróconej hipoteki³⁵: *Z tym się wiąże system odwróconej hipoteki. Ja nie rozumiem np. dlaczego czegoś takiego nie stworzono, nie stworzono porządných mechanizmów zabezpieczających. (...) Ilu starszych ludzi jest w tej chwili oszukiwanych przez pseudo-pożyczkowe firmy, gdzie podpisują jakieś kwity, tracą cały majątek, ludzie zostają na lodzie (R6).* I inna wypowiedź w zupełnie jednak innym duchu niż poprzednia: *Ja się pewnych rzeczy bardzo obawiam, np. boję się odwróconej hipoteki, że pojawi się wiele instytucji, które będą robiły na tym, przepraszam, kasę (R4).*

5. Zniesienie wcześniejszych emerytur: (...) *wcześniejsze emerytury (ustalono jednak, że ze względu na start Mariana Krzaklewskiego³⁶ w wyborach prezydenckich temat ten nie zostanie wprowadzony) - wrócono do tego dopiero w latach 2007-2008. Zniesienie uprzywilejowań też nie nastąpiło (R7).* Inna wypowiedź: (...) *a mianowicie to, że jako jeden ze sztandarów przedstawili wycofanie służb mundurowych z systemu ogólnego, czyli powrót do systemu wyodrębnionego. Nie był to projekt rządowy, był to projekt pochodzący z referendum, a później projekt poselski (R6).*

6. Instrumenty dotyczące jednocześnie rynku pracy i obowiązków rodzinnych: *Najtrudniej jest rozwiązać ten problem aspiracji. Próbowaliśmy przywrócić przedszkola i opiekę nad dziećmi, finansując czy zmuszając gminy do finansowania tych placówek. Parę rzeczy zostało zrobionych, ale to wszystko jest za mało. I nie działa, bo zmieniliśmy sobie troszeczkę priorytety życiowe, młodzi ludzie najpierw chcą znaleźć dobrą pracę, wykształcić się, poznać świat, a dopiero potem mieć dzieci. Dosyć radykalnie przesunęliśmy te priorytety. I jest pytanie, czy te instrumenty znane z innych krajów nam zadziałają (R5).*

Zdecydowanie najczęściej wymieniana była jednak kwestia opieki długoterminowej oraz praw osób starszych: *Na pewno będzie trzeba myśleć o rozwiązaniach opieki długoterminowej, które jednak nie opierają się o rodzinę, tylko bardziej o instytucje, które istnieją (R1).* Kolejny respondent zauważył: *W mojej ocenie powinniśmy się skupić nad zbudowaniem, nie wiem jak to nazwać, bo nie*

³⁵ Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym

³⁶ Działacz polityczny, przewodniczący NSZZ Solidarność w latach 1991-2002, założyciel AWS

chciałabym tego spolaryzować jednorodnie. Potrzebujemy regulacji, takiej, która by w randze ustawy albo jakiegoś kodeksu, który by spinał prawa osób starszych. Dlatego, że jest to grupa najbardziej narażona na wszelkiego rodzaju nadużycia. Niektórzy mówią, że starzy ludzie dziecinnieją, a ja bym powiedziała, że łagodnieją (R4). I kolejny przykład: Robiąc taki bilans, brakowało w tym dyskursie politycznym kwestii związanych ze zdrowiem, z aktywnością, z opieką nad osobami starszymi, których będzie przybywać (R5). Inny rozmówca wskazał: Budowa systemu opieki nad ludźmi starszymi. To leży, a to jest m.in. duża przyczyna dezaktywacji zawodowej pokolenia średniego, bo nie ma co zrobić. Ja nie mówię tylko o sytuacji osób obłożnie chorych, bo to jest też istotny problem. Ale częściowo ludzi niesamodzielných, mających duże środki finansowe czy dzieci, które są skłonne zapewnić opiekę. Jeżeli są jakieś systemy opieki państwa typu ośrodki pomocy społecznej, gdzie przysyłają jakiś opiekunów, to to działa od poniedziałku do piątku. Czyli od popołudnia w piątek do poniedziałku taka osoba jest pozostawiona sama sobie. Można szukać innych tanich rozwiązań, opartych na finansowaniu sąsiadów, na szukaniu rozwiązań w postaci jakiegoś bonu opiekuńczego (R12). Na zakończenie tego wątku można przytoczyć jeszcze jedną wypowiedź: Ja nie tracę nadziei, że coś się zmieni, ale patrząc generalnie, ja nie mam żadnego wrażenia w tej chwili, że problemy osób starszych i polityka senioralna są priorytetem obecnego rządu. Tymczasem my aktywność starszych traktujemy jako ciekawostkę przyrodniczą, bo nam się aktywność kojarzy przede wszystkim z młodością albo z aktywnością zawodową i w związku z tym nie jesteśmy do końca świadomi, jaki wielki kapitał społeczny i kapitał ludzki marnujemy i jak ważnym byłoby takie działanie, żeby podjąć wysiłki, żeby wesprzeć tę aktywność osób niesamodzielných, osób starszy samodzielnych, w miarę samodzielnych po to, żeby po pierwsze oni mogli działać i pracować na rzecz innych, a po drugie na rzecz samych siebie (R8).

Szczegółowa ocena podjętych działań

Jedną z istotniejszych części wywiadu stanowiły pytania dotyczące oceny wprowadzanych działań uznanych za kluczowe, jako odpowiedź na wyzwania demograficzne. Jak już zostało zauważone wcześniej, wszyscy rozmówcy stwierdzili, że wprowadzane instrumenty nie stanowiły do tej pory całościowej odpowiedzi. Różnie postrzegali też wprowadzone działania. Jednocześnie dla zrozumienia procesu upolitycznienia kwestii demograficznej konieczne jest pogłębienie wiedzy na temat techniki wprowadzanych działań oraz ich oceny przez osoby reprezentujące całe spektrum poglądów politycznych.

Reforma emerytalna - OFE

Reforma emerytalna lat 1997-1999 była różnie oceniana przez rozmówców, głównie ta jej część, która wprowadzała OFE. Praktycznie nikt nie kwestionował wprowadzenia zdefiniowanej składki i

jej powiązania z wysokością świadczenia. Na pytanie o zmiany, jakie zostały wprowadzone w latach 2011-2012, większość rozmówców podkreślała pozostawienie zasady zdefiniowanej składki: *Pomimo destrukcji systemu emerytalnego za Donalda Tuska, nie zmieniono podejścia opartego na zdefiniowanej składce, co poprawia stan finansowy* (R7). Główny konflikt wokół reformy emerytalnej dotyczy ograniczania składki odprowadzanej do OFE oraz stworzenia możliwości powrotu do ZUS. Część rozmówców podkreślała, że odejście od systemu wprowadzonego w życie w 1999 roku było spowodowane doraźnymi potrzebami budżetu państwa. Jedna z respondentek tak to prezentowała: *Jeżeli chodzi o reformę emerytalną, to tak się stało, tzn. decyzja o tym, żeby zmniejszyć środki przeznaczane na oszczędności w OFE i jakby zmiany, które dotyczyły jakby struktury finansowania systemu emerytalnego, ewidentnie pokazują, że ważniejszy jest dług i sytuacja fiskalna tu i teraz. Łącznie z tym, że znaczna część z tych pieniędzy, które zostały wycofane z OFE, zostały przejęte na inne cele dla bieżącego finansowania różnych potrzeb publicznych* (R1). Jeszcze mocniej na ten temat mówił inny z rozmówców: *Tak naprawdę nagonka na reformę emerytalną została wywołana przez Bieleckiego³⁷ i Rostowskiego wtedy, kiedy zaczynał się im, na tle kryzysu i ekspansywnej polityki fiskalnej, załamywać budżet* (R6). Bardzo podobnego zdania jest inny z rozmówców: *Likwidacja OFE to jest Rostowski i wskaźniki oraz podejście Tuska »cieplej wody, rozdajemy, musimy się przypodobać«. Trochę zasiedzenie, trzeba było jakoś zneutralizować negatywny odbiór, który siłą rzeczy każdy rząd zbiera im dłużej rządzi. Konieczność wejścia we wskaźniki i Rostowski wynalazł prosty sposób, czyli ścinamy OFE, bo wtedy dostajemy pieniądze. Po pierwsze szybki transfer, zabieramy to, co jest, po drugie na przyszłość gwałtownie zmniejszamy dziurę. To jest, moim zdaniem, wytłumaczenie, jeśli chodzi o likwidację OFE. Do tego dołożył się Trybunał Konstytucyjny, który moim zdaniem, jego wyrok był skandaliczny, a najbardziej skandalicznym elementem tego wyroku było uzasadnienie³⁸* (R12). Dla oddania ducha dyskusji na temat kwestii OFE, można przytoczyć jeszcze jedną wypowiedź: *Ograniczono znaczenie drugiego filara, co powoduje, że panuje przekonanie, że usługi publiczne nie powinny być realizowane przez instytucje prywatne. Wrócono do mitu, że emerytura ZUS jest bezpieczna, pewna i wysoka, ale nikt nie dopowiada, że trzeba będzie podnieść drastycznie podatki* (R7).

Jednak druga część rozmówców podkreślała, że ograniczenie składki wpłacanej do OFE było jak najbardziej racjonalne, ponieważ instrument ten po prostu się nie sprawdził. Jeden z nich dowodził: *Wprowadzenie drugiego filaru kompletnie nic nam nie dało. Wręcz bym powiedział, że rozchwiało*

³⁷ Jan Krzysztof Bielecki – Premier w 1991 roku, od stycznia 2010 r. przewodniczący Rady Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r. w sprawie otwartych funduszy emerytalnych

ten system, więc to nie było dobre rozwiązanie. I nie ukrywam też kosztowne, bo w sensie na tym zarabiałły firmy, a nie cały system czy osoby i potencjalni emeryci, ale to jest inna kwestia (R3). Inny rozmówca podaje taki argument *Zmiana z OFE to był dobry pomysł, ale pod warunkiem, że nie będzie finansowane wzrostem długu. Tak jak w polityce rodzinnej, może być 500 +, ale nie kosztem długu (...)* (R11).

Liczna grupa rozmówców, krytycznie oceniając funkcjonowanie OFE, jednocześnie podkreślała błędy, jakie zostały uczynione w czasie wprowadzanych zmian. Ilustruje to następująca wypowiedź: *Ja jestem generalnie przeciwny zmieniania reguł gry, na którą się umawiamy. Czyli ja to z perspektywy czasowej oceniam negatywnie wprowadzenie drugiego filaru. Ale jeżeli wprowadziliśmy i umówiliśmy się z częścią społeczeństwa, że w to wchodzimy, to powinniśmy im zostawić możliwość wyboru, a nie po prostu załatwić, mówiąc prosto z mostu (R3).* Jedna z rozmówczyń w następujący sposób wskazywała konieczność odejścia od reformy emerytalnej: *Kosztowała ona strasznie dużo i w związku z tym trzeba było te inne reformy Buzka, podejść do nich bardziej oszczędnie. Najbardziej oszczędnie zrobiono reformę ochrony zdrowia, mianowicie prawie o połowę zmniejszono składkę, była ona niższa o połowę niż wydatki w poprzednim okresie. Zrobiono jeszcze ruch w postaci przesuwania kadry medycznej do innych sektorów, szczególnie do farmaceutycznego. Efekt jest taki, że mamy dramatyczną sytuację, nie mamy kadr, nie mamy pieniędzy i mamy ogromną prywatyzację, która ogranicza dostęp do świadczeń zdrowotnych (R9).*

Istotne było również zauważenie, że system kapitałowy oparty na OFE likwidował jedno ryzyko związane z niżem demograficznym, ale jednocześnie wprowadzał inne, oparte na dekonstrukcji gospodarczej: *W przypadku Funduszu Ubezpieczeń Społecznych główne ryzyko to jest ryzyko demograficzne, w przypadku systemu kapitałowego to jest dekonstrukcja. Każde z tych rozwiązań ma ten taki słaby punkt i na rozwiązanie go potrzebne są mechanizmy (R14).*

Wydłużenie wieku emerytalnego

Kolejny obszar, który był bardzo często poruszany podczas rozmów, dotyczył wydłużenia wieku emerytalnego. W tym przypadku, w odróżnieniu od reformy emerytalnej i nawet ograniczenia funkcjonowania OFE, konflikt polityczny jest szeroko obecny. Co bardzo ciekawe, pomysł podniesienia wieku emerytalnego narodził się o wiele wcześniej, niż sądzi większość obserwatorów. Jedna z rozmówczyń przypomina, że kwestia ta pojawiła się już pod koniec lat 90. *Reforma »Bezpieczeństwo dzięki różnorodności« zakładała zrównanie wieku emerytalnego na poziomie 62 lata. Inaczej nie dałoby się tego obliczyć w systemie OFE. Rząd Buzka wycofał się z tego, ponieważ wystraszył się podniesienia dwóch lat dla kobiet. Można założyć, że każdy rząd,*

który chciałby podnieść wiek emerytalny, stanie się polem konfliktu, tak więc nie ma tu znaczenia czas, a fakt przeprowadzania reformy (R13). Potwierdza to inna z rozmówczyń: Zanim powstał ten słynny projekt z 3 marca 1998³⁹, to powstawały założenia, mimo że nie było takiego obowiązku, ale Premier sobie zazwyczaj, ażeby w gremiach takich eksperckich, międzyresortowych, po Radzie Ministrów spotkać się i żeby były referowane założenia kolejne do każdej z czterech reform. Wtedy pojawiło się kilka takich pogładowych materiałów z rysunkami i tam pokazaliśmy 62 lata. I odezwało się kilku naszych kolegów, którzy skądinąd mieli dużo do powiedzenia w kwestii demografii. To był Jurek Kropiwnicki⁴⁰, wówczas Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i jeszcze ktoś. I panowie postanowili bardzo mocno protestować 62 lata, przede wszystkim ze względu na kobiety. Z innego powodu wystraszył się Balcerowicz, że tak naprawdę istnieje ryzyko, że mężczyźni będą chcieli korzystać z tego obniżonego wieku emerytalnego i że koszt będzie tego zbyt duży. Podeszliśmy do tego jeszcze dwa razy, ale też w takim wąskich gremiach i nie puściliśmy tego do projektu (R5).

Duża liczba rozmówców opowiadała się raczej za faktycznym wydłużeniem aktywności zawodowej polegającym np. na wydłużeniu okresu zatrudnienia, po którym można byłoby przechodzić na emeryturę, a nie za sztywno narzuconym wiekiem emerytalnym. Jeden z rozmówców tak to uzasadnia: *To prawda, narzucono rozwiązanie, które jest bez sensu. Bo przecież nie chodzi o to, jaki jest ustawowy wiek emerytalny, tylko jak długo ludzie pracują. Bo to, że ustalimy taki wiek emerytalny, a oni nie będą mieli pracy, to tak nie zwalnia państwa od finansowania, więc nie ma żadnego znaczenia. Z tego punktu widzenia, chodziło o takie rozwiązanie, które za pomocą bodźców ekonomicznych, ale także zmiany kulturowej, skłania do wydłużania aktywności zawodowej. I reforma emerytalna była od początku pomyślana i w oryginalnym koncepcie zawsze była mowa o elastycznym wieku emerytalnym, o wydłużeniu okresu i elastycznym wieku emerytalnym. I ja uważam właśnie, że wprowadzenie tej zasady zdefiniowanej składki, a nie zdefiniowanego świadczenia, miało skłaniać do tego, byś sobie dokonywał wyboru (R6).* Inny rozmówców także podkreślał problematyczność wprowadzonego rozwiązania: *Wiek emerytalny to konieczność, dyskusyjny jest tylko sposób wprowadzenia (R12).* Należy sobie jednak zdawać sprawę, że konflikt polityczny można było bardzo łatwo prowadzić właśnie w kwestii wieku emerytalnego. Jest on bowiem bardzo czytelny dla opinii publicznej. Co ciekawe, nie chodzi tu o osiągnięcie jakiegoś kompromisu, ale raczej o bezwzględne wygranie rozgrywki politycznej. Na poparcie takiej

³⁹ Chodzi o projekt ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

⁴⁰ Ekonomista, minister pracy i polityki społecznej (grudzień 1991 - czerwiec 1992), minister rozwoju regionalnego i budownictwa (czerwiec 2000 – październik 2001), prezydent Łodzi w latach 2002 - 2010

tezy można przywołać następujący cytat: *Mówiąc inaczej, w tej sprawie działa zasada »kto kogo«* (R6). Jeden z rozmówców jest zdania, że powrót do poprzedniego wieku emerytalnego doprowadzi do konfliktu w przyszłości: *Problemem jest wiek emerytalny. Jeżeli nastąpi powrót do poprzedniego wieku, to będzie cofanie się. W rezultacie, dzisiejsze decyzje muszą wygenerować większy konflikt w przyszłości. Nie będzie instrumentów do radzenia sobie z problemem demograficznym. Pytanie jest, kto, w sensie politycznym, odkopie te instrumenty i położy je na stole. Będzie to wymagało silnego przywódcy, ale będzie to już poważnie spóźnione* (R7). Jednocześnie wskazywano na wyzwania związane z wydłużeniem wieku emerytalnego i to nie tylko dotyczące rynku pracy, ale raczej możliwości faktycznego dłuższego zatrudnienia czy też załamania systemu solidarności międzypokoleniowej: *Problem jest taki, że jeśli wydłużamy wiek, to dochodzimy do takiej granicy, przy której stan funkcjonowania organizmu jest już tak zły, że naprawdę nie można wymuszać tej pracy dłuższej. Niezależnie już od tego, że wiele osób ma różne, inne społecznie ważne zadania, jak choćby babcie, które się opiekują wnukami, bo dzieci nie stać na to, żeby je oddać do przedszkola czy żłobka lub nie ma tego przedszkola czy żłobka. Z resztą jest to zdrowiej i bezpieczniej dla dziecka często* (R14).

W wypowiedziach podnoszone były również czynniki polityczne i finansowe. Jako ilustrację pierwszego przypadku można wskazać następującą wypowiedź: *(...) podniesiono wiek emerytalny, więc to jest zmiana, która z perspektywy demograficznej jest pozytywna. Chociaż teraz już bardzo wyraźnie widać, że w dyskursie politycznym są sygnały, że ktoś chce wywrócić tę zmianę, dla swoich doraźnych, politycznych celów, co jest moim zdaniem bardzo złe* (R1). Kwestie finansowe podniósł inny z rozmówców: *Tak naprawdę problemy starcze zaczynają się po 80. roku życia. Im więcej środków wydamy na finansowanie dezaktywizacji ludzi w wieku 60+, tym mniej nam zostanie na osoby 80+* (R2). Kolejna rozmówczyni wiąże podniesienie wieku emerytalnego z szeroko rozumianą polityką społeczną: *Kwestia podniesienia wieku emerytalnego wywołała burzę dyskusji o całej polityce społecznej, a nie tylko o demografii. Nagle wszyscy się zorientowali, że polityka społeczna źle działa i trzeba to naprawić, ale kontekst demograficzny był tu katalizatorem* (R13). Winą za konflikt polityczny wokół wieku emerytalnego obwiniany jest głównie drugi rząd Donalda Tuska. Jeden z rozmówców tak to uzasadnia: *Tusk zatracił instynkt samozachowawczy i zaczął wszystko realizować metodą narzucenia. Teraz nie ma presji na obniżanie wieku emerytalnego, nie ma społecznej presji, bo coraz więcej ludzi zrozumiało, jaka będzie wysokość emerytury i jaki jest mechanizm. Związki zawodowe, tak na dobrą sprawę, też do tego nie dążą, żeby obniżyć wiek emerytalny. One chcą wprowadzić pewien wentyl bezpieczeństwa w postaci*

możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę tych, którzy mają dłuższy staż pracy, czyli dłuższe okresy składkowe. Tusk wychodził z założenia, że należy to raz, szybko, żeby ludzie zapomnieli, no i przyjął. Narzucono, no to teraz odwołują to (R12).

Pojawiały się również pomysły jak można kwestię wieku emerytalnego rozwiązać poprzez osiągnięcie konsensusu: *Ja uważam, że tą zmianę trzeba uzupełnić właśnie przez staż pracy, który daje możliwość wyboru. To wynika też z tych 4 lat, z tego doświadczenia i rozmów z różnymi grupami zawodowymi. Pielęgniarka, ślusarz, sprzedawca, który rozpoczął pracę w wieku 16 lat, ja rozumiem, że on w wieku 65 lat może mieć już dość. Z drugiej strony urzędnicy, którzy bardzo nie chcieli przechodzić na emerytury w wieku 70 lat. Lekarze już dzisiaj chętnie pracują do 80. roku życia, jak mają tylko siły. (...) To było pewnie nasze niedociągnięcie, że nie było pakietu dla tych najciężiej pracujących. To wydłużenie, szczególnie dla kobiet, budzi ogromne emocje, dzięki temu też PiS może rządzić samodzielnie, bo gdybyśmy przyjęli staż 40 lat na sam koniec kadencji, było by to w jakiś sposób złagodzone i dzisiaj nie było by odwracania tego. No nie mieliśmy na tyle siły przebicia (R10).*

Polityka rodzinna - 500+

Kolejnym obszarem debaty politycznej były kwestie szeroko rozumianej polityki rodzinnej. Pomimo że w ostatnim czasie skupia się ona raczej na kwestii efektywności instrumentu 500+, to jednak dyskusja o kwestii dietności i opieki nad dziećmi ma o wiele szerszy charakter. Jedna z rozmówczyń sformułowała hipotezę o bezpośrednim związku podejmowania działań z zakresu polityki rodzinnej z opinią publiczną: *Polityka rodzinna jest właśnie takim obszarem, gdzie część działań jest jakby wymuszona przez opinię publiczną. Aczkolwiek znowu bardziej wydaje mi się, że część tych rozwiązań ma charakter nie do końca bardzo efektywny, czyli dużo środków przeznaczanych jest na urlopy macierzyńskie, rodzicielskie, trochę pomijana jest kwestia nad małymi dziećmi. Nie wszystko zawsze jest tak robione, jakby z punktu widzenia rekomendacji eksperckich powinno być czy częściowo są to działania, które mają charakter polityczny (R1).* Inny rozmówca stwierdza, że pomimo opracowania propozycji istotnych działań w tym zakresie, długi czas czekano na ich wprowadzenie: *O polityce rodzinnej na serio mówiło się już w roku 2009, ale instrumenty weszły dopiero w latach 2013-2014. Polscy politycy są niedojrzali, aby realne problemy, które wystąpią w dłuższej perspektywie, realnie rozwiązywać (R7).* Kolejna rozmówczyni twierdzi, że impuls do poważnego zajęcia się kwestią polityki rodzinnej wyszedł z Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego: *Zajęcie się KPRP kwestią polityki rodzinnej⁴¹ wynikało*

⁴¹ Jednym z priorytetów prezydentury Bronisława Komorowskiego była rodzina i Program „Dobry Klimat dla Rodziny”

bezpośrednio

z faktu, że rząd nie potraktował tego zbyt poważnie. Dopiero po rozpoczęciu prac w Kancelarii, na zasadzie konkurencji, rząd uruchomił swój program i to było dobre (R13). O bardzo późnym zajęciu się kwestią polityki rodzinnej jest również przekonana inna respondentka: *W przypadku systemu emerytalnego dzieje się dużo dobrego, a w przypadku polityki rodzinnej to są zakłęcia, bo jest becikowe, polityka rodzinna tworzy się tak naprawdę dopiero na przełomie pierwszego i drugiego Tuska (R5).* Do kwestii becikowego odniosła się także inna rozmówczyni. W jej opinii świadczenie takie jest dobre, tylko powinno być co najmniej kilkukrotnie wyższe: *Uważam, że był za mały i z tak wielką nienawiścią przyjmowany w mediach, wyszydzany, gdy tym czasem w innych krajach, nawet w Rosji, te świadczenia były wielokrotnie wyższe. Poza tym becikowe, nazwę wymyślono po to, żeby to ośmieszyć, ale było to normalne świadczenie, które w Polsce istniało po wojnie, ponieważ były trudności z uzyskaniem konkretnych rzeczy, to były to wyprawki (R 14).*

Konflikt wokół prowadzenia polityki rodzinnej ma jądro wokół oceny jej skuteczności w kwestii zwiększania dzietności. Jeden z rozmówców tak to opisuje: *Polityka rodzinna to jest takie hasło bardziej gazetowe, nie wiele w tym zakresie był robione, a na pewno nic mądrego. Większość ludzi nie dostrzega tego jak bardzo nieskuteczna jest polityka rodzinna w rozumieniu przyrostu demograficznego. To znaczy, jeżeli ktoś po polityce rodzinnej spodziewa się, że odwrócimy trendy demograficzne, tzn. że nic nie rozumie. Warto robić rzeczy, żeby było więcej żłobków, przedszkoli. Jeśli ktoś się spodziewa dużych efektów, to jest naiwny (R2).* Co bardzo ciekawe, konflikt wokół polityki rodzinnej nie zawsze był tak wyraźny. Jeden z rozmówców, pomimo krytyki innych działań, podkreśla zasługi jego oponentów politycznych: *Mam duże uwagi do rządów PO, ale jeśli chodzi*

o urlopy macierzyńskie, to tutaj muszę przyznać, że to jest ich dobry pomysł (R3). Jednocześnie jedna z rozmówczyń kwestionuje to rozwiązanie: *Głównym argumentem przeze mnie i przez ekspertów używanym przeciwko wydłużaniu zasiłku macierzyńskiego była sytuacja kobiet na rynku pracy – że nie będą mogły wrócić, a pamiętajmy, że pracodawcy wtedy zachowywali się o wiele brutalniej niż teraz. Wtedy jak kobieta schodziła z rynku pracy, to powrót był bardzo trudny (R5).*

Na podstawie wywiadów można sformułować opinię, że konflikt w swoim technicznym wymiarze nie polega na przeznaczaniu pieniędzy na politykę rodzinną, ale raczej na ich adresowaniu w celu finansowania konkretnych instrumentów. Z jednej strony popierane są instrumenty finansowe, trafiające bezpośrednio do rodzin, takie jak Rodzina 500+ , z drugiej zaś wskazuje się na konieczność tworzenia sieci infrastruktury i usług dla rodzin z dziećmi. Większość rozmówców jest sceptyczna, co do efektów programu 500+, tak naprawdę do całej polityki nastawionej na prosty

wzrost dzietności. Jednocześnie są zgodni, że w krótkim czasie liczba dzieci może wzrosnąć. Jedna z respondentek stwierdza: *Natomiast w tych kilku pierwszych latach może urodzi się więcej dzieci, ponieważ pewna grupa skorzysta z tego. Niewątpliwie da to efekt krótkookresowy, natomiast na pewno nie trwały* (R9). Inny z rozmówców wskazuje, że na efekty 500+ trzeba będzie poczekać: *Teraz jest filozofia, która oparta jest na tym, że najważniejsze świadczenie, oczywiście nie pro-demograficzne, tylko świadczenie wychowawcze, który może przełożyć się na wzrost dzietności, choć to nie jest przełożenie wprost i na to jeszcze poczekamy* (R10). Dylemat 500+ pojawia się praktycznie we wszystkich wywiadach. Tak opisuje to jedna z rozmówczyń: *500+ to nie rozwiąże problemu zatrudnialności ludzi młodych, może go pogłębić. Natomiast chyba podniesie nieco poczucie bezpieczeństwa. Myśmy robili taką sondę (...), w tej debacie brało udział kilka tysięcy osób i spływały różnego rodzaju pomysły, co by tu można zrobić. Młodzi ludzie powiedzieli, że jednym*

z najważniejszych problemów jest bardzo niskie poczucie bezpieczeństwa materialnego. Jednocześnie namówienie ludzi młodych do tego, żeby mieli dzieci jest o wiele trudniejsze, niż to było 20 lat temu, nie ma co do tego żadnych wątpliwości. Z kilku powodów, przede wszystkim mają gorszą sytuację na rynku pracy, po drugie mają inne aspiracje, po trzecie brakuje kilku instytucji, które mogłyby im

w tym pomóc. Ten brak instytucji to są żłobki, przedszkola, generalnie opieka nad dziećmi. Drugie to są bardziej elastyczne formy zatrudnienia, bardziej przyjazne mężczyznom (R5). Podobnego zdania jest inny z rozmówców: *Najwięcej efektów uzyskuje się wtedy, kiedy pomoc jest celowa – żłobki, przedszkola, w szkołach dożywianie, podręczniki, wycieczka, ewentualnie dalej zajęcia pozalekcyjne – to jest kierunek, który z rodziców podwójny ciężar, bo jest ciężar finansowy i czasowy. Jeżeli szkoła czy system opieki państwa nie zapewnia opieki nad dzieckiem, zapewnia krótkotrwałą opiekę,*

a później przechowalnię, gdzie to dziecko siedzi i się męczy, to oczywiście, że rodzic zaczyna się martwić. Część rodziców zaczyna kombinować jak to zorganizować, żeby to dziecko tam nie siedziało do 17. Przedszkola też dla dobra dziecka mają tylko 8 godzin, w warunkach wielkiego czy mniejszego miasta to jest to ciężkie to zorganizowania. 500 zł to wpłynie do ogólnego budżetu i się rozmywa. Na mentalność ludzką działają dużo bardziej rozwiązania systemowe, które są trwałe, człowiek wie, że tak będzie (R12). Kolejny z respondentów zauważył długofalowe niebezpieczeństwa związane

z wprowadzeniem 500+: Bo jest taka pułapka, której obyśmy teraz uniknęli, że wjedziemy w to samo, co kiedyś było, tylko tym razem w odniesieniu do rodzin, które chcemy zmotywować do rodzicielstwa, a nie do seniorów, mianowicie, że politykę wobec małżeństw, politykę prorodzinną

będziemy finansowali długiem. Otóż te same dzieci, które dostaną 500 +, będą musiały zapłacić 1000 i plus jak dojdą do tych 18 lat, jeśli to będzie powodowało zwiększenie deficytu (R11). Kolejna rozmówczyni zwróciła uwagę na niebezpieczeństwo wycofania się z 500+: (...) *nie wykluczone, że za chwilę to 500+ zostanie cofnięte z tego powodu, że nie będzie pieniędzy na zdrowie, na szkoły, na inne rzeczy (R9).* Inny rozmówca pokazuje schemat, dzięki któremu możliwe było wprowadzenie programu 500+: *Jeśli wrócę do tej polityki rodzinnej, na pewno sporo rzeczy się udało. My przekazaliśmy na politykę rodzinną prawie tyle samo pieniędzy, w ciągu tych 4 lat, co program 500 plus. To jest ok. 20 miliardów więcej, bo i urlopy wychowawcze oskładkowane dla wszystkich, i urlopy rodzicielskie, tacierzyńskie. (...) Maluch⁴², ale też żłobki budowane przez samorządy, które dostały pieniądze, przedszkola za złotówkę – to pierwszy raz w historii dotacja od czasów PRL dla przedszkoli, żeby mogły funkcjonować cały dzień. Cała rzecz związana z polityką senioralną, domy dla osób starszych dziennego pobytu czy te domy medyczne – to wszystko było potrzebne i bez tych działań nie mogło by się dzisiaj zrobić programu 500 plus (R10).*

Rozmówcy, którzy co do zasady krytykują pomysł 500+, dostrzegają w nim również zalety. Jeden z nich twierdzi przykładowo: *Ja uważam, że największym sukcesem w programie 500 + jest włączenie procesów polskich banków. Możliwość składania wniosków za ich pośrednictwem przez Internet zwiększyło świadomość społeczną w tym zakresie (R12).* Także inny z rozmówców, który jest w opozycji do obecnego rządu, stwierdza: *Ja mogę ich pochwalić za program 500 +, bo takie programy są prawie wszędzie na świecie (R10).* Jednocześnie krytykuje szczegółowe rozwiązania: *Moim zdaniem tam są one wprowadzane lepiej, ponieważ zależą od dochodu, od sytuacji, są też zachętą do pracy. U nas już mamy sytuację, że 500 + zniechęca do pracy. Dzwonił do mnie ostatnio kolega, który prowadzi małą firmę, dwie ekspedientki i on – obydwie się zwolniły, bo mają dwójkę dzieci, załapią się akurat na 1000 zł i one mówią, że nie ma sensu pracować, bo one sobie gdzieś tam dorobią na godziny, a już nie chcą przychodzić codziennie do pracy (R10).*

Opieka długoterminowa

Zaskakujące wyniki przyniosła analiza odpowiedzi respondentów na pytanie o opiekę długoterminową. Symptomatycznym jest, że tylko w trzech przypadkach respondenci wymienili opiekę długoterminową jako wyzwanie w kontekście demograficznym. Dopiero dopytywani stwierdzali, że rzeczywiście jest to chyba najpoważniejszy problem, przed którym stanie w najbliższym czasie polska polityka społeczna. Jeden z rozmówców tak to podsumował: *Przed nami jest gigantyczny problem opieki starczej, jesteśmy w ogóle nie przygotowani na to. Im mniej*

⁴² Program MPiPS rozwoju opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat

wydasz pieniędzy, jak jesteś jeszcze relatywnie młody, jeszcze możesz tak naprawdę pracować, mówisz, że jesteś stary i zmęczony ale możesz pracować, jeszcze masz zdrowie, które nie wymaga wsparcia.

W konsekwencji jak nie pomyślisz wcześniej, na starość nie masz środków i nie możesz pracować i wtedy jest dramat (R2). Kolejny z respondentów pokazał całkowitą bezradność w tej kwestii: *Nie mam zielonego pojęcia dlaczego kwestia opieki długoterminowej nie została do tej pory rozwiązana. Wszyscy wiedzą, że to będzie problem, ale brak jest chyba wycucia i większości wydaje się, że świat jest stabilny (R7).* Inna osoba tak to opisała: *Po pierwsze ten problem jest niedostrzegany. On jest dostrzegany w sposób dosłowny, bo ci ludzie, którzy wymagają opieki są z reguły w jakiś placówkach, rzadziej w swoich mieszkaniach i w Polsce nie widać. A skoro nie widać i nie słyhać, nie słyhać wiele o nich, to jakby problemu nie ma. No niestety, nasza klasa polityczna w dużej mierze reaguje na to, co jest widzialne i słyszalne. Tutaj nie ma takiej grupy (R8).* Jeszcze dobitniej na ten problem wskazała kolejna osoba: *Kluczowe jest zapewnienie opieki nad osobami starszymi. Niestety wysiłki w tym zakresie nie przyniosły efektu i mamy bardzo duże zaniedbania. Ludzie stoją przed dużymi problemami. Nawet osoby, które mają pieniądze, mają i będą miały z tym problemy. Jest to bardzo duże obciążenie dla kobiet. Do tego dochodzą problemy z zasiłkiem pielęgnacyjnym, który doprowadza do dezaktywizacji opiekunów, a więc jest kompletnym nieporozumieniem. To jest jedynie świadczenie, które można dostać pod warunkiem całkowitej rezygnacji z pracy (R13).* Wątek ten chyba najlepiej podsumował inny z rozmówców, stwierdzając: *Państwo zupełnie zaniedbało tę sferę, jeżeli chodzi o wsparcie osób starszych, ale niesprawnych (R15).*

Co niezmiernie istotne, respondenci z którymi rozmawialiśmy, doskonale zdawali sobie sprawę z wyzwania w zakresie opieki długoterminowej. Jednak nie mieli prostego wyjaśnienia dlaczego nie zajęto się tym problemem poważnie. Jeden z nich tak podsumował ten wątek dyskusji:

Intelektualnie nie został zapomniany, został jednak pominięty w agendzie (R6). Jednakże chyba najdobitniej opisał ten problem jeszcze inny z respondentów: *Dlaczego nie wprowadzono? Przede wszystkim dlatego, że opieka długoterminowa nie dotyczy aż tak dużej grupy ludzi. Inne segmenty polityki społecznej, czy to jest polityka rodzinna czy emerytury, renty, dotyczą dużo większych grup społecznych. Drugie, to już bardziej specyfika polska, hiszpańska czy włoska, inna jest pozycja rodziny. W związku z tym panuje takie przekonanie, które skądinąd trzeba brać pod uwagę przy reformie, że tak naprawdę opieka nad starymi, niedołężnymi jest w Polsce kulturowo lokowana, jako jedno z podstawowych zobowiązań rodziny. W Polsce przyznać się, że nie opiekuje się matką, ojcem, babcią to jest jednak odbierane jako bardzo poważne zaniedbanie, jako poważne naruszenie*

norm etycznych i społecznych. Nie obwiniam ich o to, spychali trochę dalej na rodziny ten obowiązek,. Nie jest tak, że nic nie ma, my mamy tylko instrumenty ratunkowe, pomocowe w ustawie o pomocy społecznej, Spychamy to na samorządy lub rodziny (R11).

Jedna z rozmówczyń zauważyła odrębność Polski od wielu innych krajów w kontekście zdrowotnym. Jej zdaniem duża część Polaków nie dba o zdrowie, czego konsekwencje są widoczne na starość: *Po pierwsze, nie możemy w sposób jednorodny definiować starości, bo starość bywa bardzo różna. Po drugie, jako świadomi konsumenci i jako osoby, żyjące w takiej, a nie innej części Europy i świata, mamy dostęp do zupełnie innych dóbr, co przekłada się, dziś może nie jest to tak wyraźnie widoczne, ale przekłada się na zachowania prozdrowotne (R4).* Jednocześnie chyba najpełniej problem ten opisała kolejna respondentka: *I zorganizowanie takiego systemu jest łatwiejsze w krajach zamożnych. A u nas, kiedy najpierw z jednej strony mieliśmy kraj wyniszczony przez wojnę, później mieliśmy blokady rozwojowe systemu komunistycznego, to praktycznie nie było jak pokonać te problemy gospodarcze, które z tego powodu zaistniały. I wobec tego, ten system jest bardzo słaby. Tak zwane długie łóżka w szpitalach i domy, które często są przez osoby niefachowe obsługiwane i na poziomie takim, że człowiek wolałby się tam nie dostać nigdy. A czasem nie ma innego wyjścia, bo samodzielnie się nie porusza, nie jest w stanie, jeśli zostanie sam w domu, to umrze z głodu zwyczajnie. Jeszcze mamy wolontariat znacznie słabiej rozwinięty, właśnie ze względu na poprzedni system – on się odbija, on się rozrasta, ale nie na tyle, na ile jest potrzebny. W krajach Europy zachodniej wolontariat jest znacznie bardziej rozwinięty, więc są te osoby, które pomagają innym, które sobie samodzielnie już sobie nie poradzą, ktoś może nie być wcale ubogi, może być zamożny ale może nie mieć możliwości nawet znalezienia sobie osoby do pomocy, do posprzątania mieszkania (R14).*

Praktycznie wszyscy respondenci zapytani o opiekę długoterminową próbowali poszukiwać rozwiązania tego problemu. Zdecydowana większość z nich poszukiwała jednak instrumentów opierających się na rodzinie. Jednocześnie podnoszono problem rozluźniania się relacji międzypokoleniowej. Jedna z respondentek, która raczej optymistycznie patrzy na możliwość rozwiązania problemu opieki długoterminowej, to jednak właśnie w kwestii relacji rodzinnych widzi największy problem: *Mamy POWER⁴³, gdzie zapisane są standardy usług, standardy kwalifikacji, które powinny zostać dookreślone po to, żeby zbudować ten segment usług dla osób najstarszych. I to już w mojej świadomości jest jako ten proces, który za chwilę będzie uporządkowany. Natomiast*

⁴³ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020

bardzo boję się tych różnych niewiadomych, które powodują, że jeśli nie jestem blisko z rodziną, nie mieszkam razem z rodziną (to jestem narażony na wiele niebezpieczeństw) (R4). W czasie rozmów przytaczano nieliczne próby rozwiązania tego problemu: Można powiedzieć, że nawet w Ministerstwie Zdrowia rozważano pomysł, żeby zająć się problematyką osób starszych, jakoś rozwiązać problem opieki nad osobami starszymi niedołężnymi, bo to o to tak naprawdę chodziło. Ale kompletnie był zarzucony temat aktywności zawodowej osób starszych, dopiero później powstaje program 50 +⁴⁴. No i te wszystkie pielęgnacyjne kwestie są nie rozwiązane do dzisiaj (R5). Ponadto wskazywano na ubezpieczenie pielęgnacyjne jako możliwe rozwiązanie: To wtedy pojawiła się koncepcja, której nie dopracowaliśmy, ubezpieczenie pielęgnacyjne. Wtedy pojawiła się koncepcja, jako idea, nie jako projekt rozwiązania. Wtedy zaczęliśmy na ten temat poważnie dyskutować (R6). Była ona jednak krytykowana przez innych rozmówców: Przy tym stole przedstawiciele PiS mówili o ubezpieczeniu pielęgnacyjnym. Ja polemizowałem z tym, choć nie neguję potrzeby wprowadzenia tego ubezpieczenia, zgadzam się z ekspertami Banku Światowego, którzy byli zaproszeni – nie można mówić jednym zdaniem, że problemy demograficzne prowadzą do kryzysu systemów składowych i jednocześnie jako receptę proponować system składowy. Jeżeli pojawią się naraz miliardy złotych nie oznaczonych pieniędzy, można mieć wątpliwość czy będą one przeznaczone tylko na niesamodzielnych. Któż jest w stanie tego dopilnować. Niemcy 4 lata temu zatrudnili 2 tysiące kolejnych kontrolerów, żeby nad tym jako zapanować. I ten człowiek, który tam przemawiał, mówił, że nie jeden mercedes został spleacony z ubezpieczenia pielęgnacyjnego (R11). Rozmówcy przywołali również inne pomysły, które jednak nie weszły w życie. Ten sam rozmówca, zaangażowany w poszukiwanie rozwiązań, tak opisał ten pomysł: Ja mówiąc o opiece długoterminowej, starałem się przygotować taki projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym, żeby on nie dezaktywizował zawodowo, żeby on powodował także wpływy do budżetu państwa, uruchamiał rynek usług opiekuńczych, powodując minimalizację kosztów (R11).

Pojawiały się w czasie rozmów również przykłady bardzo kontrowersyjnych pomysłów na przestrzeni ostatnich lat, które nie miały żadnej szansy na wprowadzenie: *Był chyba taki moment w 2006 roku za czasów PiS, że jedna z dyrektorek w ZUS rozmawiała z kimś w ministerstwie zdrowia na ten temat. Miała jednak jeszcze jeden ryzykowny pomysł, który mi już się nie podobał – ona chciała połączyć ubezpieczenie chorobowe ze zdrowotnym. Chciała mieszać świadczenia rzeczowe ze świadczeniami pieniężnymi, z myślą o tym, żeby z tego sławetnego zasiłku chorobowego, na którym się już trochę zaoszczędziło, ale to było oszczędność tylko w księgowości. Ale żeby z tej oszczędności mieć jakieś korzyści w systemie transferów społecznych, to można to*

⁴⁴ Projekt „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”

było wydać lepiej, np. na świadczenia pielęgnacyjne. Ona sobie wyobrażała, że ta nadwyżka co powstanie, to będzie ją można przeznaczyć na dodatkowe świadczenia (R5). Próbowano też łączyć opiekę rodzinną z pomocą sąsiedzką: *Model, w którym rolę rodziny przejmą lokalne społeczności, czyli gdzieś na poziomie lokalnym wypracujemy taki model wsparcia osób starszych. Bardziej oparty na sieciach sąsiedzkich i wsparciu środowiskowym, bez konieczności głębokiej instytucjonalizacji, bo myślę, że ta byłaby trudna w Polsce (R1).* W wywiadach pojawił się również bardzo mocny głos pokazujący, że niektóre rozwiązania obowiązujące w innych państwach, na pewno się w Polsce nie przyjmą: *Naturalną rzeczą w rodzinie jest opieka nad dziećmi i rodzicami. Moim zdaniem, nigdy się nie przyjmie model skandynawski, że dziecko należy do państwa i stary ojciec też. No bo tam de facto jest taki model opieki nad dzieckiem i państwo ma tam bardzo twardy wpływ, na który często się oburzamy, np. zabieranie dzieci w polskich rodzinach, które tam wyemigrowały, za to, że się podniosło na nich głos. I ten model się w Polsce nie przyjmie. Wciąż nikt nie zwalnia dzieci z opieki nad swoimi rodzicami, to jest utrudnione. Nie mamy zasobów wykwalifikowanej kadry opiekunów, tego brakuje. A nie możemy już bardzo posilkować się opiekunami z Polski czy ukraińskimi, bo ich jest coraz mniej (R10).* Podsumowaniem tego wątku raportu może być następujący cytat: *Tu powinien być przyjęty plan na 10 lat i to z finansowaniem podobnym jak program 500 + – 10-20 miliardów złotych rocznie (R10).*

Migracje

Jednym z ważnych wątków w wywiadach był temat migracji i jej związków z kwestią demograficzną. Niestety, pomimo dużych oczekiwań, nie udało się w zasadniczy sposób poszerzyć wiedzy na ten temat, jaka została uzyskana na wcześniejszych etapach prac. Jeden z rozmówców stwierdził nawet, że migracje i polityka migracyjna to najczęściej zapominany obszar polityki ludnościowej: *Najmniej zrobiono, mimo pewnych deklaracji, w zakresie polityki migracyjnej. To jest najslabszy obszar polityki ludnościowej i działania rządu. Powołano zespoły przy ministrze administracji, GUS też uczestniczył, ale tak naprawdę polityki migracyjnej nie wypracowano i tej polityki nie ma. My tak naprawdę dopiero teraz, kiedy okazało, że jak pojawił się problem imigrantów, to zaczęliśmy wykonywać, że tak powiem, jakieś manewry, ruchy, deklaracje, które nie mają żadnego związku z tak autentyczną polityką ludnościową (R15).*

Większość rozmówców na hasło migracja natychmiast zaczynała mówić o emigracji poakcesyjnej. Natomiast o kwestie imigracji zawsze trzeba było dopytać. Przykładowo jedna z respondentek tak to opisuje: *Konsekwencją migracji jest ubytek ludności w wieku produkcyjnym. Polska jest krajem, który raczej wysyła swoją ludność na zewnątrz, niż przyciąga ludność z zewnątrz. Konsekwencje są takie, że krótko mówiąc, tracimy osoby, które dzisiaj mogą budować*

potencjał gospodarki i aktywa systemu emerytalnego. Oczywiście, w długiej perspektywie one nie będą korzystały ze świadczeń, jednak to jest ubytek osób w wieku produkcyjnym (R1).

Oczekiwania co do powrotów, jak również powstrzymania nowych fal są bardzo umiarkowane, co jednak nie wykluczało, zdaniem rozmówców, podejmowania kolejnych działań skierowanych do potencjalnych emigrantów: *Już nikt odpowiedzialny przynajmniej z naszej strony nie powie, tak jak powiedział Donald Tusk, że Polacy będą wracać. Nie będą wracać. Nawet jeśli będziemy tworzyć instrumenty, to one mogą zatrzymać, ale nie spowodują, że będą tutaj wracać. Nie wiem co musielibyśmy tutaj robić. W tej chwili jednak bardziej się skupiamy na emigracji młodych ludzi, niż łączeniu tego ze starzejącym się społeczeństwem, że tak powiem. Może ktoś z tyłu głowy to może ktoś tam bierze pod uwagę. Ale dzisiaj myślę, chyba najważniejszym problemem jest zatrzymanie tej fali, bo tego czegoś jeszcze nie było (R3).*

Ważny wątek dotyczył również relacji emigranci - ich starzejący się członkowie rodzin: *Ile te dzieciaki będą w stanie pomagać swoim rodzicom. Myślę, że jakaś część na pewno nie tak jak kiedyś, ale będzie taka część, która będzie pomagać rodzicom, bo my żyjemy jednak rodzinnie (R3).* Zdaniem większości rozmówców, migracje będą w znaczący sposób utrudniać solidarność międzypokoleniową: *Bo tak naprawdę również my wyrastaliśmy w takich rodzinach, w których rodzice czuli się bezpieczni, wiedząc, że posiadając te dzieci na starość, zapewnią im wsparcie. Bo są obok. Dzisiaj tych dzieci nie ma obok. Albo wyemigrowały do dużych aglomeracji miejskich, albo wyemigrowały za granicę, pozakładały rodzinę. I nawet jeśli są bardzo troskliwymi dziećmi, to z racji dużej odległości, dużej aktywności zawodowej i zaangażowania we własne rodziny, to nie mają już takiej przestrzeni do tego, żeby na co dzień udzielać wsparcia rodzicom (R4).* Możliwość migracji rodziców do swoich dzieci była uważana za praktycznie niemożliwą, i to nie z powodu braku zainteresowania ze strony dzieci, a rodziców: *I nawet jeżeli byśmy popatrzyli, że dzieci mieszkają*

w Londynie, to my zabierzemy rodziców i zajmujemy się nimi, bo tak będzie taniej, efektywniej. Ci rodzice tam nie pojadą. Więc tak naprawdę musimy znaleźć instrumenty, rozwiązania problemu lokalnie, które będą najbardziej akceptowalne przez tych, którzy zostali w tym miejscu. A z drugiej strony będziemy mieć coraz większe roszczenie po stronie tych, którzy zostali tutaj. I ze strony tych, którzy wyemigrowali, że jak to, państwo jest od tego, żeby zapewnić opiekę moim rodzicom. I ci, którzy zostali w takim przeświadczeniu, że no skoro nie ma dzieci, to państwo powinno zapewnić im wsparcie (R4). Oczekiwania wzrostu finansowania opieki długoterminowej z transferów z zagranicy również mogą okazać się płonne: *Oczywiście to trzeba traktować w kategoriach zagrożenia i pewnej szansy, bo bardzo duży z tych, co wyjadą, będzie gotowych finansować czy*

współfinansować opiekę (...) i się okaże, że nie będzie do kogo transferować te środki, bo póki co, to była sąsiadka, ale ta opieka będzie coraz bardziej wymagająca. Poza tym oni wyjeżdżają do Niemiec czy Wielkiej Brytanii i widzą, że tam są pewne standardy, które opieka musi spełniać, więc dlatego oni mają płacić, że takich standardów nie mogą osiągnąć (R8).

Po próbach pogłębienia wątku dotyczącego imigracji można było uzyskać następujące wypowiedzi: *Są budowane różnego rodzaju scenariusze i projekcje, które mówią o tym, ile powinniśmy przyciągnąć osób do Polski, gdybyśmy chcieli uzupełnić ten ubytek, który wynika ze zmian demograficznych, związanych z jakby mniejszą dzietnością, zmianą struktury wieku ludności. Chociaż poza tym, że to są tylko scenariusze, moim zdaniem, już nie ma refleksji, czy my możemy być krajem, który w jakiś sposób będzie przyciągał, będzie atrakcyjny dla migrantów. Także krajem, który będzie w stanie zintegrować tych migrantów ze społeczeństwem (R1). Sceptycyzm co do przyjmowania imigrantów jest także widoczny w innej wypowiedzi: *To jest, myślę, że nie jesteśmy jako społeczeństwo do tego absolutnie przygotowani. Można mówić w większym zakresie, co bardzo słabo idzie, o bardziej otwarciu się na Polaków na Wschodzie. To programy np. repatriacyjne, to myślę, że w tym zakresie, że było by to do zaakceptowania bardziej, niż cudzoziemców przez nas. Te pomysły, jak słyszymy o Syryjczykach, to w naszym społeczeństwie będzie opór duży. Też patrząc z punktu, że jesteśmy krajem katolickim i wpuszczanie do nas trochę innych osób jest, choć tutaj nie za bardzo. Na dzień dzisiejszy nie będzie takiego momentu, zwrotu, pojedynczego (R3).**

Jednocześnie część z rozmówców już zauważyła proces imigracji do Polski: *Ten proces już trwa i na to receptą są nasze sąsiadki Ukrainki. (...) W Polsce korzystanie z rozwiązań instytucjonalnych nie jest mile widziane (...) (R5).*

Pojawiały się również uzasadnienia dla wzrostu imigracji. Były one jednak typowe, czyli obecne w debacie publicznej: *Ekonomiści dostrzegli, że na rynek pracy wchodzi coraz mniej liczne roczniki. Nawet gdyby te roczniki miały kwalifikacje dostosowane do aktualnej sytuacji na rynku pracy, a nigdy tak nie będzie i nigdy tego problemu do końca nie udało się rozwiązać i już się raczej nie rozwiąże, to będzie ich coraz mniej. Co oznacza, że w niektórych dziedzinach musi być uzupełnione o napływ zewnętrznej siły roboczej. Skoro coraz więcej tych roczników wyjeżdża na zewnątrz, ta luka się powiększa. Pytanie brzmi, gdzie brakuje tych rąk do pracy. W pierwszej kolejności ujawniło to się w rolnictwie i wtedy pojawili się Ukraińcy, przyjeżdżali zbierać truskawki. Potem okazało się, że tą dziedziną są usługi opiekuńcze, porządkowe (R5). Panuje także przekonanie, że imigracja Ukraińców nie ma znaczącego wpływu na polski rynek pracy, choć wypełnia luki w niektórych sektorach gospodarki: *Ukraińcy - oni wchodzi w prace, którymi nikt nie chciał się zająć. Oni nie konkurują z Polakami (R12). Jednocześnie politycy są świadomi, że w niektórych**

obszarach zatrudnienie cudzoziemców jest powszechne: *Jestem przekonany, że dzisiaj w Warszawie do pracy w opiece nad niesamodzielnymi, nie mam na to dowodów, idzie więcej obcokrajowców niż Polaków. Z kim nie rozmawiam, to okazuje się Ukrainka, Białorusinka – tak bardzo by się chciało, żeby politycy budowali politykę społeczną w oparciu o fakty, o rzetelne analizy, tego bardzo brakuje. Trzeba nam analityków, ekspertów* (R11).

Część rozmówców jest jednak sceptyczna, co do możliwości rozwiązania problemów demograficznych poprzez napływ imigrantów. Jeden z nich twierdzi: *To się pojawia, ale moim zdaniem to jest bardzo niebezpieczny wątek, dlatego że kupowanie tańszych usług łączy się z tym, że te usługi będą wykonywane przez osoby coraz mniej wykwalifikowane. Opieka długoterminowa to nie żadna sztuka zmienić pampersa osobie, która nie może wstać z łóżka i oklepanie odleżyn, bo to cały szereg różnego rodzaju działań, do których trzeba być przygotowanym. Bo nawet jeżeli zafundujemy sobie 100 tys. opiekunek z Białorusi czy Ukrainy, my je tutaj doksztalcimy to one i tak znajdą pracę na Zachodzie i pójdą do tej pracy, no może nie wszystkie, bo dochód będzie bardziej atrakcyjny i będą bliżej domu. Ale w dalszej mierze będziemy kształcili opiekunów i opiekunki, którzy dalej będą pracowali na Zachodzie. To wymaga stworzenia całego systemu, a jednym z elementów tego systemu jest odpowiedni poziom płac, taki który będzie likwidował ryzyko negatywnej selekcji. (...) Jest szansa, że ich ściągniemy i zatrudnimy te pielęgniarki, opiekunki ale je trzeba wykształcić, przygotować* (R8). Inna rozmówczyni wskazała, że imigracja nie pomoże rozwiązać problemów demograficznych w dłuższym okresie: *To że jak migrujący przychodzą, to na początku do systemu jakieś środki wpływają, ale potem z tego tytułu należą im się świadczenia. Więc to nie jest tak, że przyjdą, zapracują na przyszłe emerytury naszych obywateli i potem sobie pójdą, nie mając z tego nic. Jeżeli zostaną tu, nawet radząc sobie jakby z różnicami kulturowymi, różnymi sprawami, a tu mamy jeszcze różnice co do kultury pracy czy kultury technicznej, bo to są kwestie nie tylko różnic kulturowych dotyczących kwestii bycia, wartości, ale po prostu oni będą mieć swoje dzieci, będą dorastać i będą brać te świadczenia, bo im się będą należały z tytułów płaconych kwot. Więc na dłużej to nie rozwiąże problemu* (R14).

Tak jak oczekiwaliśmy, politycy i eksperci potwierdzają, że w realnym świecie polityki nie ma związku migracje-demografia: *Świat polityki poszedł zupełnie w inną stronę w kwestii migracji niż realne potrzeby. Nie ma związku w polityce migracje-demografia. Wszyscy boją się napływu osób odrębnych kulturowo. Jeżeli nawet mówi się o Ukraińcach, to nie w kategorii imigracji, ale raczej pomagania biednej Ukrainie. »Niech sobie ci biedni Ukraińcy u nas pracują« - taki jest przekaz polityczny. Nieprzygotowanie do obcości wynika prawdopodobnie z okresu komunizmu i takiego homo sovieticus. Brak kampanii powoduje, że ludzie nie rozumieją obcości. Należy przyjąć, że*

większość Ukraińców po zbudowaniu tam tożsamości narodowej na Ukrainie, nie będzie zainteresowana pozostaniem w Polsce tylko raczej wrócić na Ukrainę. Po wejściu Ukrainy do UE to się zmieni, ale to jeszcze bardzo długi czas (R7). Wyjątkiem miała tu być Kancelaria Prezydenta Bronisława Komorowskiego, choć i w tym przypadku chodziło raczej jedynie o uzupełnianie niż jakąś daleko idącą strategię⁴⁵: *Wątek migracyjny pojawiał się w wariantach skrajnych, w których przyjmowano migracje jako rozwiązanie problemów demograficznych. Uwzględnienie migracji w KPRP było inicjatywą bezpośrednio Prezydenta Komorowskiego. Perspektywa Prezydenta Komorowskiego na politykę społeczną była demograficzna. W kontekście demograficznym należy mieć świadomość, że inne polityki są ważniejsze od migracyjnej (R13).* Jednocześnie od czasu do czasu pojawiały się inicjatywy uporządkowania imigracji zarobkowej do Polski: *I te próby rozwiązania tego problemu się pojawiają. To na ogół wiceministrowie od spraw rynku pracy podejmowali. Ta świadomość się pojawia, że powiat, gdzie jest 40 proc. bezrobocie i ten starosta prosi o pozwolenie dla Ukrainek na zbiory truskawek, bo powiat stoi zbiorem truskawek, a nie ma kto ich zbierać. To myślenie było, ale nigdy nie przemieniło się w długofalowy projekt, za mojego czasu, ale świadomość, że będziemy musieli otwierać nasz rynek pracy na obcokrajowców, to była dosyć wyraźnie świadoma i że będziemy mieli deficyt na rynku pracy (R6).*

Zdaniem rozmówców, po ostatnich wydarzeniach z uchodźcami, kwestia imigracji do Polski szybko nie powróci: *W przypadku imigracji po dyskusji na temat uchodźców nie spodziewam się, że kwestia imigracji stanie się poważnym wątkiem istotnym dla kolejnych rządów (R13).* Dlatego też rekomendują oni zajmowanie się migracjami raczej w „ciszy gabinetów”: *Ona [imigracja] może teraz następować tylko niezauważenie. Każde przyjmowanie pakietu migracyjnego będzie wiązało się z protestami. Albo to można robić i nie mówić o tym, i to się działo tak z Ukraińcami, nikt tych Ukraińców nie widział, do pewnego momentu. Bo dzisiaj są takie zagłębienia (...) gdzie w każdym domu mieszka po 5-6 Ukraińców, bo nikt już nie chce pracować w tych zakładach produkujących meble, bo to ciężka praca. Tak, rolnictwo, gdzie potrzeba rąk do pracy. My nie mamy już alternatywy. Są takie prace, których Polacy nie wykonają. Tak jak Niemcy czy Anglicy nie chcieli pójść na pielęgniarstwo i dlatego polskie pielęgniarki są rozchwytywane na całym świecie, bo to jest po prostu ciężka praca. I ludziom nie chciało się iść na takie studia i tego uczyć i później tam pracować.*

I w Polsce ten proces z opóźnieniem 10 czy 20 lat następuje (R10).

⁴⁵ Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych, Biuletyn Forum Debaty Publicznej nr 36, lipiec 2015

Wnioski

Na podstawie wypowiedzi respondentów można sformułować następujące wnioski:

1. Kwestia demograficzna została uznana przez wszystkich respondentów za jeden z głównych problemów, przed którymi stoi obecnie Polska. Jednocześnie przyznali oni, że działania mające stanowić odpowiedź na wyzwania z tym związane są fragmentaryczne. Pomimo różnej oceny co do skuteczności działań, zdecydowana większość respondentów uznała, że dopiero rząd Prawa i Sprawiedliwości doprowadził do zainteresowania opinii publicznej konsekwencjami przemian demograficznych, w tym starzenia się społeczeństwa.
2. Respondenci nie byli zgodni co do momentu upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce. Podawali różne momenty, które ich zdaniem można uznać za kluczowe dla upolitycznienia. Jednakże w większości zgodzili się, że przełom w tym zakresie nastąpił w czasie rządów Premiera Jerzego Buzka, choć genezy można poszukiwać wcześniej, szczególnie w działaniach podejmowanych przez Andrzeja Bączkowskiego oraz Jerzego Hausnera.
3. Do roku 2011 działania mające być odpowiedzią na wyzwania demograficzne, ograniczały się, z kilkoma wyjątkami, do stworzenia systemu stabilizującego system finansów publicznych oraz zapewnienia wypłacalności świadczeń w dłuższej perspektywie. Dopiero drugi rząd PO-PSL (w zakresie aktywności ludzi starszych, łączenia pracy zawodowej i życia rodzinnego oraz tzw. srebrnej gospodarki) oraz rząd PiS (w zakresie polityki rodzinnej) zdecydowały się do wprowadzenia instrumentów z zakresu polityki ludnościowej, postulowane przez środowiska naukowe i eksperckie.
4. Głównym polem konfliktu w zakresie polityki ludnościowej stała się kwestia wydłużenia wieku emerytalnego. Dopiero w tym przypadku ujawnił się zasadniczy konflikt polityczny, który stanowił oś kampanii wyborczych, jakie miały miejsce w roku 2015. Wcześniej, pomimo różnic nie dochodziło do zasadniczych konfliktów w zakresie polityki ludnościowej. Respondenci byli zgodni, że większość działań w zakresie polityki ludnościowej, które miały potencjał do wywołania konfliktu były długi czas negocjowane, a więc rozładowywano potencjalne napięcia. Tymczasem to właśnie w przypadku wydłużenia wieku emerytalnego negocjacje praktycznie nie miały miejsca, a samo rozwiązanie zostało narzucone przez partie rządzące przy zdecydowanym sprzeciwie głównej partii opozycyjnej.
5. Respondenci byli zgodni, że do wyborów jakie miały miejsce w roku 2015 demografia nie stanowiła decydującego tematu dla ich wyniku. Sytuacja zmieniła się właśnie w kampaniach wyborczych roku 2015 (prezydenckiej i parlamentarnej), kiedy to promowano takie

rozwiązania jak: program 500 plus oraz obniżenie wieku emerytalnego. Ich prezentacja zdecydowała o wygranej Prawa i Sprawiedliwości.

6. Opracowania ekspertów odegrały ważną rolę w upolitycznieniu kwestii demograficznej, choć nastąpiło to z pewnym opóźnieniem. Można wskazać dwa kluczowe dokumenty. Pierwszym z nich było opublikowanie raportu Banku Światowego na początku lat 90. XX wieku. Drugim natomiast raporty Rządowej Rady Ludnościowej, będące efektem dwóch Kongresów Demograficznych.
7. W czasie wywiadów wiele miejsca respondenci poświęcali kwestii systemu emerytalnego, w tym funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych. W pewnym sensie można było odnieść wrażenie, że wyzwania demograficzne sprowadzają się do zapewnienia stabilności systemu emerytalnego, co można osiągnąć poprzez różnego rodzaju instrumenty finansowe. Pokazuje to jak kwestia ta głęboko zakorzeniła się, szczególnie w opinii polityków.
8. Respondenci wskazywali różne osoby, które odegrały kluczową rolę w upolitycznieniu kwestii demograficznej w Polsce. Byli to jednak głównie eksperci, którzy przez pewien czas pełnili funkcje rządowe. Świadczy to o pewnego rodzaju schemacie, który wydaje się być typowy dla Polski, nie tylko odnośnie kwestii demograficznej.
9. Respondenci nie byli zgodni co do roli mediów. Pomimo krytycznej opinii zdecydowanej większości z nich doceniono rolę informacyjną oraz kreującą z kwestii demograficznej jeden z głównych problemów, z jakimi musi poradzić sobie Polska. Za nietrafne uznano takie zwroty jak np. „demograficzne tsunami”.
10. Za kwestie, które zostały uznane za najbardziej zaniedbane uznano opiekę długoterminową oraz migracje. Co bardzo istotne, niezmiernie rzadko zostały one wymienione przez samych respondentów. Dopiero dopytywani wskazywali je jako kwestie fundamentalne, którymi jednak nie zajęto się do tej pory w sposób wystarczający.
11. Respondenci są zgodni, że obecnie prowadzona polityka ludnościowa nie spowoduje odwrócenia negatywnych tendencji, choć może je opóźnić. Oznacza to konieczność przygotowania społeczeństwa na funkcjonowanie w nowych warunkach i nowych okolicznościach. Za główny powód takiego stanu rzeczy uznano słabość elit politycznych oraz stawianie na działania mające na celu osiągnięcie krótkotrwałych korzyści oraz odpowiadanie na potrzeby dużych grup społecznych, co odsuwało kwestie demograficzne na plan dalszy.
12. Podsumowując należy stwierdzić, że z wywiadów wysnuwa się raczej pozytywny obraz polskich elit politycznych oraz eksperckich, które w prawidłowy sposób zdiagnozowały problem oraz przygotowały pakiet rozwiązań. Niestety zabrakło determinacji w ich

wprowadzaniu, szczególnie w ostatnim okresie przy pomocy dialogu społecznego. Tak więc zawiedli raczej przywódcy polityczni, niż klasa polityczna jako taka. Spowodowało to odchodzenie od rozwiązań, które zostały już wprowadzone, co przełożyło się na chaos w systemie. Ostateczne upolitycznienie kwestii demograficznej (określenie jako pola konfliktu) w czasie ostatnich kampanii wyborczych, może powodować w przyszłości dalsze licytowanie się partii politycznych co do rozwiązań populistycznych, co może pogłębiać problem i powodować dalszy chaos oraz brak wprowadzenia strategicznych, ale mało popularnych społecznie rozwiązań.

Załącznik

Dyspozycje do pogłębionych wywiadów indywidualnych z decydentami politycznymi i ekspertami na temat upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce

Głównym celem wywiadów jest zweryfikowanie informacji pozyskanych w czasie badań typu *desk research* dotyczących upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce. W szczególności w czasie wywiadów zostanie podjęta próba zidentyfikowania kluczowych dla procesu upolitycznienia wydarzeń. Ponadto ważne będzie poznanie opinii na temat podejmowanych działań mających na celu sprostanie wyzwaniom demograficznym, w tym kwestie emigracji i imigracji.

Dyspozycje:

Wstęp:

Podziękowanie za zgodę na przeprowadzenie badania oraz przedstawienie jego celu.

Część 1. Opinia na temat czekających Polskę wyzwań demograficznych

1. Czy zgadza się Pan/Pani z takim stwierdzeniem, że kwestia demograficzna (starzenie się społeczeństwa i jego efekty) jest jednym z głównych wyzwań, jakie czekają Polskę w najbliższej przyszłości? Jeżeli tak to jakie obszary/tematy związane z kwestią demograficzną są najbardziej istotne z punktu widzenia przyszłości Polski i w czym tkwią ich główne uwarunkowania? Jakie najważniejsze działania powinny zostać podjęte w ramach polityki demograficznej (przeciwdziałającej skutkom starzenia się społeczeństwa)? Prośba o krótkie uzasadnienie stanowiska/opinii.
2. Patrząc wstecz kiedy Pana/Pani zdaniem kwestia demograficzna stała się w Polsce tematem debaty politycznej? Czy można wskazać konkretny moment /okres w czasie kiedy politycy dostrzegli problem starzenia się polskiego społeczeństwa i włączyli go w debatę polityczną? Czy można wskazać konkretne powody, jakie miały na to wpływ? Kto wg Pana/Pani miał największy udział w tym, że kwestia demograficzna stała się kwestią polityczną (konkretna osoba, partia polityczna, media, administracja, Prezydent RP, Rządowa Rada Ludnościowa?)

(W przypadku problemów naprowadzenie respondenta – zapytanie czy np. powołanie pełnomocnika ds. reformy emerytalnej może być takim momentem).

3. Czy według Pana/Pani w latach 1989-2015 zachodziły zasadnicze zmiany w postrzeganiu kwestii demograficznej przez polityków i opinię publiczną? Jakie zagadnienia były kluczowe

na początku lat 90. a jakie są obecnie? Jeżeli zauważalna jest zasadnicza zmiana tego postrzegania to na czym ona polega?

4. W dyskusji na temat zmian demograficznych pojawiają się opinie, które pokazują przyszłość Polski w bardzo negatywnym świetle (demograficzne tsunami, apokalipsa demograficzna, bomba demograficzna). W jakim stopniu takie wypowiedzi czy teksty publicystyczne wpływają na przebieg toczącej się debaty publicznej odnośnie kwestii demograficznej?

Część 2. Aktorzy i instrumenty procesu upolitycznienia kwestii demograficznej w Polsce.

1. Wcześniej pytaliśmy o moment, kiedy kwestia demograficzna stała się tematem debaty politycznej i publicznej. Czy może Pan/Pani wskazać głównych aktorów biorących udział w tej debacie? Czy toczyła się ona raczej w ramach instytucji rządowych (administracji) czy też ważny był również głos innych podmiotów (mediów, ekspertów, partnerów społecznych, np. organizacji pracodawców)? Czy i jaka była rola przedstawicieli samorządów w tej debacie?
2. Jakie narzędzia uważa Pan/Pani za najbardziej istotne i które z nich były kluczowe w debacie politycznej na temat kwestii demograficznej? Czy były to np. stanowiska polityczne (expose, strategie rządowe ?) czy też może raporty eksperckie lub naukowe (w tym raporty Rządowej Rady Ludnościowej czy GUS), stanowiska organizacji pozarządowych lub międzynarodowych (Banku Światowego, MFW, ONZ, innych...)?
3. Jakie instrumenty prawno-polityczne dotychczas wprowadzone w życie uważa Pan/Pani za najbardziej istotne w odpowiedzi na wyzwania demograficzne? Czy może Pan/Pani wskazać dwa najbardziej istotne (np. reforma emerytalna, becikowe, podniesienie wieku emerytalnego, polityka rodzinna itp.). Prośba o krótkie uzasadnienie po ich wskazaniu.
4. Czy są jakieś działania z zakresu polityki ludnościowej (np. polityki rodzinnej, systemu zabezpieczenia społecznego itp.), które mogły być wprowadzone w życie w okresie ostatnich dziesięciu lat, a nie zostały? Jeżeli tak to jakie i dlaczego tak się stało?
5. Czy Pana/Pani zdaniem polityczni decydenci korzystali z rozwiązań i wzorów zagranicznych przy kreowaniu polityk związanych z kwestią demograficzną? Z doświadczenia polityk których państw korzystaliśmy w ciągu ostatnich 25 lat? Z których powinniśmy Pana/ Pani zdaniem korzystać obecnie?
6. Czy można zaryzykować twierdzenie, że poszczególni aktorzy polityczni zgadzają się co do zasady, że sytuacja demograficzna wymaga podjęcia wielu działań naprawczych i osłonowych, ale istnieją różnice co do konkretnych rozwiązań?
7. Czy wzrost populacji osób starych w Polsce będzie miał wpływ na system polityczny? A jeżeli tak to jaki? W jakiej perspektywie czasowej to nastąpi?

Część 3. Demografia a migracje

1. Jak Pana/Pani zdaniem kwestia starzenia się populacji oraz procesów migracyjnych może wyglądać w 2060 roku? Czy w najbliższych latach polityka senioralna i migracyjna staną się jednymi z priorytetów rządu? Co się zmieni z największym prawdopodobieństwem? Czy są alternatywne scenariusze? Czy mogą pojawić się nowe problemy, które oddalą z głównej debaty publicznej i politycznej kwestie związane ze starością i migracjami?
2. Czy kwestie migracyjne powinny być obecne w debacie politycznej na temat kwestii demograficznej? Czy starzenie się społeczeństwa i jego skutki będą skłaniały polityków do tego, aby otworzyć szerzej polski rynek pracy na cudzoziemców? Jakie czynniki mogłyby powstrzymać przed tym?
3. Polska po akcesji do UE zanotowała znaczącą emigrację. Jaki może być skutek tego procesu dla przemian demograficznych? Jak zmieniają się relacje opiekuńcze w sytuacji masowej emigracji ludzi młodych? Czy państwo (a nie rodzina, jak jest obecnie) będzie musiało zapewnić opiekę nad ludźmi starszymi?

Zakończenie

Podziękowanie za wywiad i zapytanie o autoryzację. Wywiad będzie całkowicie anonimizowany.