

**Maciej Duszczyk**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Starzenie się i solidarność międzypokoleniowa w polskich strategiach rozwoju społecznego***

### ***Wprowadzenie***

W ostatnich latach ukazało się kilkanaście różnych strategii rozwoju, w których zawarto istotne wątki społeczne, w tym kwestię sytuacji osób starszych i solidarności międzypokoleniowej. Wiele z nich, jak np. Strategiczny Plan Rządzenia (KPRM, 2008) czy Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2008–2010 (MIPS, 2008 A) już się zdezaktualizowały lub też zapisane tam zadania, dotyczące wsparcia osób starszych, zostały zaimplementowane do innych dokumentów strategicznych.

Przegląd obecnie obowiązujących lub będących w końcowym stadium konsultacji społecznych dokumentów strategicznych, w których poruszane są problemy osób starszych i solidarności międzypokoleniowej, pozwolił na wyselekcjonowanie tych, których wpływ na działania rządu i parlamentu, a tym samym na konkretne decyzje, jest największy. Należy tu wskazać przede wszystkim na:

- Długookresową Strategię Rozwoju Kraju *Polska 2030 — Trzecia fala nowoczesności*;
- Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego do roku 2020;
- Krajowy Program Reform — *Europa 2020*.

Te trzy strategie są uzupełniane programami, które choć nie mają charakteru strategicznego, to jednak zawierają propozycje o fundamentalnym znaczeniu dla poszukiwań

właściwych odpowiedzi na zagadnienia, związane ze starzeniem się ludności. Należy wskazać przede wszystkim dwa kluczowe dokumenty: Program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” oraz Zieloną Księgę *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, opracowaną w zespole parlamentarnym, funkcjonującym pod przewodnictwem Senatora Mieczysława Augustyna.

Ponadto w tekście dokonano analizy raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, który został opracowany na przełomie 2008 i 2009 r. przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Co prawda nie ma on statusu formalnego dokumentu rządowego, ponieważ nie został przyjęty przez Radę Ministrów, ale wywarł on duży wpływ na politykę ówczesnego rządu. Stało się tak przede wszystkim za sprawą jego głównego autora, którym był Michał Boni, ówczesny minister — Członek Rady Ministrów i przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów. Kontynuacją raportu *Polska 2030* jest Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju *Polska 2030 — trzecia fala nowoczesności*, która jest już oficjalnym, najważniejszym rządowym dokumentem strategicznym. (RM, 2009)

Celem artykułu jest zatem omówienie i krytyczna ocena kluczowych polskich dokumentów o charakterze programowo-strategicznym ze względu na sposób podejścia do starzenia się ludności i solidarności międzypokoleniowej<sup>1</sup>.

### „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”

Kwestia sytuacji osób starszych oraz solidarności międzypokoleniowej znalazła się w trzech częściach raportu: we wprowadzeniu — zawierającym główne wyzwania — oraz w rozdziałach poświęconych kwestiom demograficznym (rozdział 2) i spójności społecznej (rozdział 8).

W części demograficznej znalazła się szczegółowa analiza procesu starzenia się społeczeństwa i opis związanych z tym wyzwań. Szczególnie wiele miejsca poświęcono kwestiom wpływu procesów demograficznych na zasoby pracy, presji na system zabezpieczenia społecznego oraz wzrost wydatków na opiekę medyczną nad osobami starszymi i starymi.

W rozdziale, który został poświęcony spójności społecznej, sytuacja osób starszych opisywana jest z kilku perspektyw: roli osób starszych na rynku pracy; aktywnego starzenia się; funkcji społecznych, jakie pełnią osoby w podeszłym wieku w poszczególnych gospodarstwach domowych; problemów dysfunkcji, które związane są z wiekiem; opieki nad osobami niesamodzielnymi. Widoczne jest również bezpośrednio odnoszenie się do solidarności międzypokoleniowej.

Analizując poszczególne zapisy raportu, można dojść do przekonania, że autorzy zdecydowanie na pierwszym miejscu umieszczają kwestię aktywności zawodowej i społecznej osób na tzw. przedpolu starości (50–65 lat) i starszych. Już we wprowadzeniu do raportu piszą oni, że dla uzyskania w Polsce nowego impulsu do wzrostu gospodarczego i poprawy jakości życia konieczne jest m.in. „korzystanie na o wiele większą skalę z wielkiego doświadczenia osób 50/55+”. (Boni, 2008, s. 17) Perspektywa ta jest również domi-

<sup>1</sup> Uwzględniono stan prac nad dokumentami z wiosny 2012 r.

nująca w tej części raportu, która jest poświęcona demografii i spójności społecznej. Jako jeden z głównych problemów niewykorzystywania potencjałów wskazywana jest bowiem nadmierna i źle adresowana redystrybucja międzypokoleniowa, jaka dokonuje się w systemie emerytalnym i jest przyczyną tego, że osoby zdolne do pracy, zarówno z punktu widzenia ich wieku, jak i stanu zdrowia, mogłyby otrzymywać całość swoich dochodów z pracy, a decydują się na zbyt szybką dezaktywację zawodową.

W raporcie, w części dotyczącej spójności społecznej, przytoczono również dane, pokazujące narażenie na ubóstwo, z których wynika, że pomimo powszechnego przekonania o materialnym upośledzeniu osób starszych, grupą najbardziej narażaną na wykluczenie społeczne z powodu ubóstwa są rodziny wielodzietne, w tym dzieci do 17 roku życia, a nie osoby pobierające świadczenia emerytalne. Jednocześnie bezpośrednio wskazano, że w kolejnych latach sytuacja ta będzie prawdopodobnie ulegać zmianie i należy spodziewać się zdecydowanego zwiększenia zagrożenia ubóstwem gospodarstw domowych z osobami starszymi. Związane ma to być ze spodziewanym spadkiem siły nabywczej świadczeń emerytalnych, a także wzrostem udziału osób starszych w społeczeństwie. Zwrócono również uwagę na kwestie niewystarczającego dostępu do usług społecznych, takich jak: rehabilitacja, opieka zdrowotna, czy kultura i rozrywka, co powoduje z jednej strony zły stan zdrowia osób w podeszłym wieku, a z drugiej ograniczanie aktywności społecznej. Ponadto w raporcie znalazła się kwestia wykluczenia cyfrowego, jako nowego problemu, który będzie dotyczył osób starszych w coraz większym stopniu.

Jako sposoby na poprawę sytuacji osób starszych na rynku pracy i na zwiększenie ich aktywności społecznej, wskazano:

- przebudowanie systemu emerytalnego tak, aby utrzymać podstawowe zasady solidarności międzypokoleniowej, w której osoby zdolne do pracy otrzymują swoje dochody poza systemem zabezpieczenia społecznego;
- możliwość wprowadzenia rozwiązań, które pozwalałyby osobom w wieku emerytalnym pozostawać w zatrudnieniu, ale przy zachowaniu prawa do otrzymywania części świadczenia;
- zbudowanie systemu monitorowania zachodzących procesów społecznych tak, aby uchwycić w odpowiednim czasie zmiany, wynikające z sytuacji demograficznej i wdrożyć nowe instrumenty skierowane do osób starszych i starych;
- dostosowywanie stanowisk pracy, systemu prewencyjnej i wczesnej rehabilitacji oraz edukacji ustawicznej tak, aby umożliwić wydłużanie aktywności zawodowej, szczególnie osobom starszym;
- przygotowanie się na zagrożenie wykluczeniem cyfrowym, głównie poprzez stronę podaźową, a więc tworzenie zachęt do korzystania z Internetu;
- wdrożenie w Polsce idei „srebrnej gospodarki”, co zwiększyłoby dostęp dla osób starszych do wielu dóbr konsumpcyjnych, poprawiających jakość ich życia.

Wynikiem prezentacji raportu była szeroka debata społeczna, która toczyła się na różnych forach przy aktywnym udziale ekspertów, partnerów społecznych oraz mediów. Jej celem miało być uzyskanie opinii na temat tez zawartych w dokumencie i — gdyby uznano je za uzasadnione — wzięcie ich pod uwagę przy opracowywaniu Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju.

## *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności”*

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK) jest głównym dokumentem strategicznym rządu wyznaczającym cele w horyzoncie czasowym jednego pokolenia. Wszystkie inne strategie muszą być zgodne z jej priorytetami oraz przyjętymi celami rozwojowymi. Prace nad jej opracowaniem rozpoczęły się jeszcze w 2010 r. i trwają już prawie dwa lata. DSRK — w wersji po konsultacjach międzyresortowych i społecznych — została przyjęta 8 marca 2012 r. przez Komitet Koordynacyjny ds. Rozwoju i skierowana pod obrady Rady Ministrów. Nie należy zakładać, że dokument zostanie przez Radę Ministrów zmieniony w zasadniczym stopniu. Wydaje się bowiem, że jest on już kompromisowy i uwzględnia bardzo szerokie spektrum poglądów i wizji, jakie były prezentowane w konsultacjach.

Strategia zawiera 25 kluczowych decyzji, których podjęcie, a następnie zrealizowanie, pozwoliłoby Polsce dokonać kolejnego skoku cywilizacyjnego. Bezpośrednio do kwestii wyzwań, związanych ze starzeniem się społeczeństwa, odwołuje się decyzja nr 5 *Aktywizacja rezerw na rynku pracy*, gdzie zapowiedziana została „realizacja programów 50+ i 60+ oraz rozpoczęcie procesu zrównania wieku emerytalnego obu płci na poziomie 67 lat”. (MAiC, 2012, s. 3) Pośrednio do tych kwestii odnosi się również decyzja nr 10 *Dostępność i wysoka jakość usług zdrowotnych oraz międzyresortowe działania prozdrowotne*, odnosząca się m.in. do problemu dostępności do rehabilitacji i profilaktyki.

Kwestia starzenia się społeczeństwa oraz solidarności międzypokoleniowej w sposób szczegółowy została opisana w rozdziale poświęconym kapitałowi ludzkiemu. Znalazły się w nim konkretne projekty, których realizacja przyczyniłaby się do poprawy sytuacji osób starszych (szczególnie na rynku pracy) oraz pozytywnie wpłynęłaby na jakość życia osób, które ze względu na wiek lub stan zdrowia nie mogą być aktywne zawodowo. Można tu wskazać następujące projekty:

- Stworzenie instytucjonalnych zachęt do dodatkowego oszczędzania na czas starości (projekt IV 8);
- Wypracowanie i wprowadzenie optymalnego modelu, pozwalającego na zrównanie i wydłużenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (projekt IV 9);
- Wprowadzenie nowych rozwiązań, zapewniających powszechność opieki nad osobami niesamodzielnymi oraz poszerzenie oferty opieki instytucjonalnej, tak aby odpowiedzieć na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa i zapewnić wsparcie rodzinom, w których znajdują się osoby niesamodzielne (projekt IV 10);
- Stworzenie modelu aktywności społecznej i zawodowej osób starszych, opartego na wykorzystywaniu ich potencjałów i zapobieganiu wykluczeniu społecznemu (projekt IV 13);
- Dostosowanie systemu ochrony zdrowia do prognozowanych do roku 2030 zmian demograficznych, w szczególności wzmocnienie działań na rzecz rozwoju infrastruktury i zasobów kadrowych w obszarach opieki nad matką i dzieckiem oraz osobami starszymi (projekt IV 17).

Z analizy zapisów DSRK można wnioskować, że jest ona zgodna z priorytetami zarysowanymi w raporcie *Polska 2030*. Zdecydowanie największe miejsca zajmuje kwestia aktyw-

ności zawodowej osób starszych. Widoczny jest prymat polityki rynku pracy, której mają być podporządkowane działania w innych obszarach polityki społecznej, w tym w zakresie zabezpieczenia społecznego. Zdaniem autorów, „dłuższa aktywność zawodowa, połączona z efektywnymi systemami ochrony zdrowia, w tym profilaktyki oraz rehabilitacji, pozwoli na zmniejszenie ryzyka utraty potencjałów osób starszych”. (MAiC, 2012, s. 140) Wydłużeniu aktywności ma również służyć dokończenie reformy emerytalnej poprzez podwyższenie i wyrównanie wieku emerytalnego oraz włączenie maksymalnej liczby grup zawodowych do systemu powszechnego. Zakłada się powstanie publicznego, aktuarialnie zbilansowanego systemu emerytalnego, zapewniającego osiągnięcie równowagi pomiędzy okresem pracy a czasem bierności zawodowej. Działania te mają również pozwolić uniknąć zagrożenia spadku dochodów emerytów.

Wiele miejsca w strategii poświęcono również problemowi opieki długoterminowej, realizowanej w stosunku do osób starych. Szczególną uwagę zwrócono na konieczność poszerzenia oferty opieki instytucjonalnej, bowiem przy obecnym modelu — opartym na pomocy w ramach gospodarstw domowych — i wzroście liczby osób, które takiej pomocy będą wymagać, oznaczać to będzie zmniejszenie aktywności zawodowej członków rodzin. Ma to być również element solidarności pokoleniowej, realizowanej za pośrednictwem państwa, w którym to osobom w podeszłym wieku zapewniana jest opieka na odpowiednim poziomie, ale bez negatywnych konsekwencji dla aktywności zawodowej pozostałych członków rodziny. Za tym natomiast pójdzie zmiana stereotypu, związanego z opieką instytucjonalną nad osobami starszymi. Zdaniem autorów, optymalne byłoby połączenie dwóch systemów: opieki opartej na pomocy rodzinnej i sąsiedzkiej oraz instytucjonalnej.

Wszystkie te trzy główne obszary (dłuższa aktywność zawodowa, dokończenie reformy emerytalnej oraz opieka długoterminowa) mają być — zdaniem autorów — nie tyle odpowiedzią, co koniecznym dostosowaniem się do nieuniknionego procesu starzenia się społeczeństwa.

W DSRK znalazło się również bezpośrednie odwołanie do solidarności międzypokoleniowej w wymiarze spójności społecznej. W jej ramach zakłada się koncentrację — do roku 2020 — na instrumentach zapobiegających wykluczeniu społecznemu dzieci i młodzieży. Po tym okresie, ze względu na spodziewane efekty procesów demograficznych, planowane jest stopniowe zwiększanie wsparcia finansowego i zakresu dostępu do usług społecznych dla osób starszych oraz rodzin z osobami w podeszłym wieku, wymagającymi opieki długoterminowej. W tym kontekście pojawia się również kwestia „srebrnej gospodarki”, umożliwiającej podnoszenie jakości życia osób starszych.

Oddzielna część w DSRK została również poświęcona kwestiom zdrowotnym. Głównym celem działań w tym obszarze jest skrócenie okresu, w którym osoby starsze i stare pozostają w zależności od innych ze względu na stan zdrowia. Dlatego też zapowiedziana została rozbudowa geriatryi poprzez m. in. poprawę infrastruktury, wprowadzenie holistycznych standardów opieki geriatrycznej, nowoczesnej organizacji udzielania świadczeń geriatrycznych oraz rozwiązań systemowych w zakresie opieki farmaceutycznej, zapobiegających jatrogennym błędom geriatrycznym. Skróceniu okresu, w którym osoba starsza pozostaje w złym stanie zdrowia mają również służyć działania podejmowane na wcześniejszych etapach życia, a związane z profilaktyką, rehabilitacją oraz zmianą modelu życia.

W Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju znalazł się rozdział poświęcony ramom makroekonomicznym i polityce budżetowej, które są niezbędne dla przeprowadzenia zmian we wszystkich innych rozdziałach, tak więc i w części dotyczącej starzenia się społeczeństwa. Wynika z nich wyraźnie, że przewidywany jest wzrost wydatków w opiece zdrowotnej — co bezpośrednio wynika ze starzenia się społeczeństwa — oraz utrzymanie wydatków dotyczących pomocy społecznej. Takie podejście nie wyklucza pojawienia się nowych form ubezpieczeń społecznych (np. ubezpieczenie pielęgnacyjne), co oznaczałoby pozyskanie nowych źródeł finansowania wydatków, związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Wydaje się również, że autorzy strategii liczą na korzyści związane z podniesieniem wieku emerytalnego, co przełoży się na wzrost świadczeń emerytalnych, a więc i na możliwości ponoszenia części kosztów bezpośrednio przez osoby zainteresowane skorzystaniem z usług, skierowanych do osób starszych i starych.

Kwestia starzenia się społeczeństwa oraz solidarności międzypokoleniowej została w DSRK potraktowana wielowątkowo. Niezmiernie istotne wydaje się być traktowanie osób starszych jako tej grupy, która może być — po spełnieniu kilku warunków — o wiele bardziej aktywna zawodowo i społecznie niż to ma miejsce obecnie. Dostrzeżono również kwestię konieczności znalezienia odpowiedzi na wyzwania, związane z opieką długoterminową. Jednocześnie kontrowersje mogą budzić dwie kwestie.

Po pierwsze, bardzo jednoznacznie postawiona została kwestia podwyższania wieku emerytalnego, bez zwrócenia uwagi na różnice, jakie występują w tym zakresie w poszczególnych zawodach. Zabrakło wyraźniejszego odniesienia do kwestii sposobów dostosowywania się osób starszych do dynamicznych zmian na rynku pracy oraz podnoszenia kwalifikacji. Odwoływanie się tylko do kształcenia ustawicznego i pokładanie nadziei w systemie opieki zdrowotnej jest chyba jednak zbyt uproszczone.

Po drugie, zaproponowanie modelu opieki długoterminowej opartej na połączeniu opieki rodzinnej i instytucjonalnej. Takie podejście jest zdecydowanie słuszne, ale ze względu na nadal funkcjonujące w Polsce stereotypy w zakresie opieki instytucjonalnej nad osobami w podeszłym wieku, wprowadzenie tego modelu może być bardzo trudne. Dlatego też, w okresie przejściowym byłoby raczej wskazane zaproponowanie instrumentów z zakresu wsparcia sąsiedzkiego, a nie z pełnej opieki instytucjonalnej.

### ***„Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego do roku 2020”***

Zgodnie z zasadami prowadzenia w Polsce polityki rozwoju, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju jest w praktyce implementowana przez strategię średniookresową (MRR, 2011) oraz dziewięć strategii sektorowych, odnoszących się do głównych dziedzin polityki ekonomiczno-społecznej. Jedną z nich jest Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL), której projekt został przygotowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. (KPRM, 2011)

Przy jej opracowywaniu przyjęto nowatorskie podejście, polegające na przyporządkowaniu poszczególnych działań do konkretnych etapów życia, czyli:

- wczesnego dzieciństwa,
- edukacji szkolnej,

- edukacji na poziomie wyższym,
- aktywności zawodowej, łączonej z uczeniem się dorosłych i rodzicielstwem,
- starości.

Strategia została podzielona na dwie części. W pierwszej znalazły się opisy głównych zadań, jakie powinny zostać zrealizowane do roku 2020 w zakresie kapitału ludzkiego. W drugiej natomiast zawarto propozycje konkretnych instrumentów, posiadających szczegółowy opis i sekwencje działań diagnostycznych — w zakresie planowania — i legislacyjnych. Takie podejście zapewnia SRKL dużą operacyjność i możliwość szybkiego wdrażania.

Podejście zgodne z cyklem życia ma pozwolić, zdaniem autorów, na wyodrębnienie konkretnych instrumentów i działań, których celem jest poprawa jakości życia osób w podeszłym wieku oraz znalezienie odpowiedzi na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa.

W części poświęconej starości, autorzy SRKL stwierdzają, że możliwym jest uniknięcie sytuacji, w której to starzenie się społeczeństwa będzie traktowane jednoznacznie jako „zagrożenie dla wielu sfer życia gospodarczego i społecznego”. (KPRM, 2011, s. 31) Można to jednak osiągnąć tylko poprzez zwiększenie odsetka osób, które po osiągnięciu pewnego wieku będą decydować się na dalszą aktywność społeczną i zawodową. Ponadto zwrócono uwagę na konieczność daleko idących dostosowań w systemach opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, a także uwzględnienia szybko następujących zmian postaw osób starszych, szczególnie w zakresie modelu życia na starość.

W SRKL zaplanowano pięć głównych działań, ukierunkowanych na wspieranie osób w podeszłym wieku. Można je podzielić na dwie grupy: zwiększenie aktywności społecznej i zawodowej oraz poprawa jakości życia osób starszych, m.in. poprzez zapewnienie bezpieczeństwa w dostępie do służby zdrowia i opieki.

### *Zwiększenie aktywności społecznej i zawodowej*

Głównym celem pierwszego działania ma być przesuwanie efektywnego wieku dezaktywizacji zawodowej. Będzie można to osiągnąć poprzez zastosowanie zestawu działań. W jego skład wejdzie podniesienie ustawowego wieku emerytalnego, zmniejszenie możliwości wcześniejszego wycofania się z rynku pracy oraz wzrost skali zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym i okołodemerytalnym. To ostatnie działanie jest również bezpośrednio powiązane z realizacją celów opisanych w części poświęconej aktywności zawodowej. W przypadku podniesienia wieku emerytalnego, zakładano wprowadzenie rozwiązań elastycznych, dopuszczających swobodę wyboru osób wchodzących w wiek przedemerytalny.

Podniesieniu wieku emerytalnego ma również towarzyszyć stopniowe wprowadzanie do systemów branżowych rozwiązań z systemu powszechnego. Zaproponowano m.in. uzależnienie wysokości świadczeń emerytalnych od wielkości składek i okresu ich uiszczania. Jednocześnie autorzy dostrzegli związane z tym wyzwania. Konsolidacji systemów emerytalnych mają towarzyszyć instrumenty wspierania tych pracowników, którzy ze względu na swoje ograniczenia nie będą mogli kontynuować zatrudnienia w danym zawodzie, poprzez

ich wsparcie w przekwalifikowaniu i poszukiwaniu nowej pracy. Ma to być realna alternatywa dla przechodzenia w stan bierności i uzyskiwania świadczeń z danego podsystemu emerytalnego. W przypadku Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego modyfikacje byłyby wprowadzane dopiero po zbudowaniu zabezpieczeń, które pozwoliłyby uniknąć potencjalnego wzrostu ubóstwa rolników i zahamowania pozytywnych zmian, jakie dokonują się na polskiej wsi.

Trzecim działaniem w tej części ma być stworzenie instrumentów w zakresie „srebrnej gospodarki”, które mają wspierać wykorzystywanie potencjału osób starszych. Ma to być uzupełniane poprzez innowacyjne podejście do kształcenia osób starszych jak np. uczenie się w formach edukacji środowiskowej czy poprzez działania wolontarystyczne. Wiąże się to bezpośrednio z działaniami na rzecz upowszechnienia kształcenia ustawicznego, opisanego wspólnie z aktywnością zawodową.

### *Zapewnienie bezpieczeństwa w dostępie do służby zdrowia i opieki*

Pierwsze działanie z tego obszaru zakłada zaprojektowanie, a następnie wdrożenie nowego modelu opieki nad osobami niesamodzielnymi, opartego na systemie budżetowo-ubezpieczeniowym. Jego głównym zadaniem ma być wspieranie osób niesamodzielnych poprzez upowszechnienie pomocy opiekunów rodzinnych oraz zapewnienie wystarczającej podaży i jakości usług pielęgnacyjno-opiekuńczych. Dostrzeżono konieczność wspierania rodzin z osobami niesamodzielnymi. Pomoc im ma polegać przede wszystkim na kształceniu członków danej rodziny w zakresie opieki i rehabilitacji, umożliwiania wypożyczania sprzętu rehabilitacyjnego oraz refundacji części kosztów z tym związanych. W instrumencie, opisującym nowy model opieki długoterminowej, odniesiono się przede wszystkim do efektów prac zespołu parlamentarnego, działającego pod przewodnictwem senatora Mieczysława Augustyna.

Uzupełnieniem systemu opieki długoterminowej ma być zapewnienie lepszej dostępności do opieki geriatrycznej, w tym do stacjonarnych placówek geriatrycznych. Ponadto zaplanowano działania, mające na celu poprawę dostępności usług medycznych z zakresu profilaktyki i rehabilitacji dla osób starszych, co pozwoli ograniczyć zakres schorzeń, będących przyczyną ich zależności od innych osób.

Oprócz działań opisanych bezpośrednio w obszarze *starość*, kwestie dotyczące osób starszych i ich roli w społeczeństwie znalazły się również w rozdziale *Aktywność zawodowa, uczenie się dorosłych i rodzicielstwo*. Na przykład, osoby 50+ zostały uznane za tą grupę, której aktywność na rynku pracy jest zdecydowanie za mała, co oznacza konieczność podjęcia działań zwiększających ich zatrudnialność. Grupa ta powinna również stanowić obiekt szczególnego zainteresowania ze strony publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia.

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego jest dokumentem, który w operacyjny sposób dokonuje opisu planów rządowych w zakresie wspierania osób starszych oraz jest odpowiedzią na wyzwania, związane ze starzeniem się społeczeństwa. Jej lektura pozwala na stwierdzenie dużej zbieżności zarówno z tezami raportu *Polska 2030*, jak również



— Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Wydaje się to być efektem konsekwencji realizacji nowych zasad polityki rozwoju, w której ograniczono liczbę strategii i w jasny sposób opisano podporządkowanie pionowe w zakresie dokumentów strategicznych.

Na uwagę w SRKL zasługuje przede wszystkim obudowanie propozycji zmian w systemie emerytalnym instrumentami wspomagającymi z zakresu polityki rynku pracy i polityki społecznej. Takie podejście pozwoliłoby, zdaniem autorów, uniknąć pogorszenia się sytuacji osób, dla których np. podniesienie wieku emerytalnego, czy włączenie do powszechnego systemu emerytalnego, mogłoby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa utrzymania jakości życia.

Jednocześnie można mieć pewne zastrzeżenia do szczegółowości instrumentów, mających realizować założone cele. Na przykład, w przypadku przyszłego modelu funkcjonowania systemu emerytalnego, zabrakło konkretnych propozycji odnoszących się do systemów branżowych, które miałyby być włączone do systemu powszechnego. Brakuje również skonkretyzowanych rozwiązań dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

### ***Krajowy Program Reform — „Europa 2020”***

Krajowy Program Reform (KPR) jest planem strategicznym rządu, implementującym w Polsce założenia strategii *Europa 2020*, przyjętej przez Radę Europejską. (MG, 2011) Państwa członkowskie mają obowiązek opracować i zatwierdzić taki program, pokazując w jaki sposób mają zamiar wdrożyć rekomendacje, przyjęte na poziomie europejskim.

Kwestie odnoszące się do starzenia się społeczeństwa i solidarności międzypokoleniowej w strategii *Europa 2020* znalazły się w części poświęconej realizacji celu, jakim jest wzmocnienie gospodarki, charakteryzującej się wysokim zatrudnieniem oraz spójnością ekonomiczną, społeczną i terytorialną. (Europa 2020)

W KPR, zagadnieniu starzenia się społeczeństwa zostało poświęcone miejsce w części, która dotyczy infrastruktury społecznej oraz zwiększania aktywności zawodowej.

W partiach, poświęconych infrastrukturze społecznej, wskazano na konieczność poszerzenia dostępności do profilaktyki i rehabilitacji oraz do opieki długoterminowej. Wskazano również na nowe możliwości, jakie dają technologie informatyczne, przede wszystkim w zakresie wspierania osób starszych w utrzymywaniu samodzielności i aktywności społecznej.

W rozdziale, dotyczącym aktywności zawodowej, wymieniono — podobnie jak w SRKL — osoby 50+ jako tą grupę społeczną, w przypadku której potrzebne jest zwiększenie poziomu zatrudnienia. Zwrócono także uwagę na trzy główne obszary działań, które w największym stopniu będą wpływać na aktywność zawodową osób starszych. Są to: ustawowy wiek emerytalny, możliwości wcześniejszego wycofania się z rynku pracy oraz skala zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym i okołodemerytalnym.

Zapisy KPR, dotyczące osób starszych, w porównaniu z wcześniej prezentowanymi dokumentami, są raczej ubogie. Jednocześnie wyraźnie widać ich zbieżność z rekomendacjami zawartymi w DSRK oraz SRKL. Pokazuje to spójność planowania strategicznego rządu, szczególnie w zakresie priorytetu wzrostu aktywności zawodowej osób starszych.

W tym kontekście pewne zdziwienie może budzić fakt konfliktu w ramach rządu, z jakim mieliśmy do czynienia w latach 2010–2011, w zakresie podwyższenia wieku emerytalnego. We wszystkich analizowanych strategiach, które powstawały w tym czasie, znalazł się postulat wydłużenia wieku aktywności zawodowej, w tym poprzez podwyższenie wieku przechodzenia na emeryturę.

W KPR zdecydowanie brakuje również instrumentów odwołujących się do aktywności społecznej. Zwrócenie uwagi tylko na nowe możliwości, jakie dają technologie informacyjne, jest zdecydowanie niewystarczające.

### **„Program 50+ (Solidarność pokoleń)” oraz „Zielona Księga na temat opieki długoterminowej w Polsce”**

Jak już zostało wspomniane powyżej, program 50+ oraz program dotyczący opieki długoterminowej nie mają charakteru strategicznego, ale bez ich wdrożenia trudno sobie wyobrazić realizację celów, przewidzianych w dokumentach strategicznych.

#### *Program 50+ Solidarność pokoleń*

Idea powstania programu 50+ pojawiła się w 2008 r. i miała być odpowiedzią na bardzo niską stopę zatrudnienia osób starszych i ich zdecydowanie zbyt szybkie wycofywanie się z rynku pracy oraz bierność zawodową. W założeniach, twórcy programu zakładali, że bez zwiększenia odsetka aktywnych zawodowo powyżej 50. roku życia nie uda się zapobiec negatywnym skutkom starzenia się społeczeństwa, co z kolei doprowadzi do pogorszenia standardu życia osób starszych i zagrazi wypłacalności systemu emerytalnego. (MPiPS, 2008 B)

Zasadniczo program zawiera dwa obszary działań. Pierwszy z nich jest skierowany głównie do pracodawców, a proponowane instrumenty mają ich skłaniać do zwiększenia zatrudnienia osób w wieku 50+ lub też do rezygnacji z ich zwolnienia. Drugi natomiast jest skierowany do osób starszych — tak, aby mogły one uzupełniać kwalifikacje zawodowe, a także umiejętności, które umożliwiłyby im większą zatrudnialność.

Autorzy podkreślają, że przy jego tworzeniu zastosowano podejście międzypokoleniowe, ponieważ poszczególne instrumenty mają się odnosić do całego okresu aktywności na rynku pracy. W programie implementacyjnym do programu zawarto m. in. projekty tworzenia ośrodków opieki nad dziećmi w miejscu pracy oraz rozwijanie alternatywnych form opieki nad nimi. Można mieć chyba uzasadnione wątpliwości, na ile tego typu instrument sprzyja zatrudnialności osób starszych. Lektura dokumentu sprawia momentami wrażenie, że jest on kierowany do bardzo szerokiej grupy odbiorców i trudno jest jednoznacznie stwierdzić czy konkretne instrumenty mają służyć ogólnym celom społecznym, czy też są jednak dostosowane do specyfiki osób starszych.

Za najważniejsze w programie należy uznać działania, mające na celu zmniejszenie kosztów zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia. Zwolnienie pracodawców z opłacania składek na Fundusz Pracy, czy zmniejszenie liczby dni zwolnienia chorobowego, za które pracodawcy wypłacają wynagrodzenie, należy uznać za krok w dobrym kierunku, ale

jednak zbyt ograniczony, aby uzyskać zakładane efekty. Monitoring realizacji programu pokazał, że choć w okresie 2009–2011 wzrósł odsetek osób 50+ aktywnych na rynku pracy, to brakuje jednak dowodów, by uznać to za skutek programu *Solidarność pokoleń*. Jak się wydaje, wzrost ten jest zasługą relatywnie dobrego stanu gospodarki i przede wszystkim ustawy o emeryturach pomostowych.

Jednocześnie wiele działań, zaplanowanych w programie, ma bardzo enigmatyczny charakter. Na przykład, w części dotyczącej aktywizacji osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia posłużono się bardzo nieostrymi zapisami w stylu: upowszechnienie programów rynku pracy, czy budowanie indywidualnych planów wsparcia. Za tymi ogólnymi hasłami jedynie w sporadycznych przypadkach poszły konkretne rozwiązania. Dlatego też nie przełożyło się to na realne efekty.

Z programem *Solidarność pokoleń* wiązano wiele nadziei, nie tylko na wzrost wskaźników aktywności zawodowej, ale również na zmianę wizerunku osób starszych na rynku pracy. Niestety jego realizacja nie przyniosła spodziewanych efektów, co stało się powodem głębokiej nowelizacji tego programu (części implementacyjnej), jaka nastąpiła w marcu 2012 r.

W ramach tej nowelizacji zaproponowano m.in. nowe instrumenty w zakresie wspierania kształcenia ustawicznego oraz promocji przedsiębiorczości wśród osób powyżej 45. roku życia. Co bardzo ciekawe, do działań realizowanych w ramach programu zaliczono również wszystkie inicjatywy, jakie są podejmowane przez samorządy przy wsparciu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Wydaje się, że przyjęcie samej nowelizacji nie poprawi efektywności programu. Konieczne wydaje się tutaj znalezienie podmiotu, który wzięłby odpowiedzialność za wdrażanie danych instrumentów i zarazem umiałby nakłonić różne podmioty do koncentracji działań na tej grupie wieku — 45+.

### *Zielona Księga na temat opieki długoterminowej*

Powstanie zielonej księgi jest bezpośrednio związane z działaniami, jakie były prowadzone w polskim Parlamencie w ramach grupy parlamentarnej kierowanej przez Senatora Mieczysława Augustyna. (*Zielona Księga...* 2009)

Główną przesłanką opracowania zielonej księgi była konieczność przygotowania systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi na wyzwania związane ze starzeniem się ludności. Autorzy piszą w dokumencie, iż „widać wyraźnie, że opieka długoterminowa nad osobami niedołącznymi i niesamodzielnymi nie jest właściwie zorganizowana i finansowana. To poważny problem — zważywszy, że takich osób jest już w Polsce nie mniej niż 1,2 mln, a wkrótce liczba Polaków niezdolnych do samodzielnej egzystencji osiągnąć ma — według prognoz — nawet 2,5 mln”. (*Zielona Księga...* 2009) Dlatego też w dokumencie tym zaproponowano kompleksowy model opieki długoterminowej wraz ze źródłami jego finansowania, oparty na jedenastu priorytetach. Za najważniejsze należy uznać kwestie odnoszące się do: zwiększenia efektywności i konsolidacji obecnych wydatków na opiekę długoterminową oraz zmiany w systemie finansowania — takie, które pozwolą

na zapewnienie osobom niesamodzielnym pokrywania kosztów opieki, w tym poprzez wprowadzenie ubezpieczenia pielęgnacyjnego i jednolitego standardu opieki długoterminowej.

Bardzo istotną zaletą zielonej księgi jest wariantowość proponowanych rozwiązań. Autorzy przeanalizowali sześć wariantów rozwoju sytuacji — od utrzymania *status quo* poprzez poszukiwanie rozwiązań w ramach Narodowego Funduszu Zdrowia do wprowadzenie powszechnego, obowiązkowego ubezpieczenia od ryzyka niesamodzielnosci.

Wdrażanie nowego modelu opieki następowaloby w dwóch, częściowo zachodzących na siebie, etapach. W pierwszym z nich, realizowanym do roku 2020, zmiany polegałyby na zaprojektowaniu, przyjęciu i wdrożeniu ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym, której celem byłoby zabezpieczenie podstawowych potrzeb opiekuńczych osób niesamodzielnym i wsparcie ich opiekunów prawnych. W czasie realizacji tego etapu, około roku 2015, wskazane byłoby wprowadzenie ubezpieczenia opiekuńczego, z którego finansowana byłaby część wydatków na opiekę długoterminową.

Zieloną Księgę na temat: *Opieka długoterminowa w Polsce* należy uznać za dokument kompleksowy, zawierający całościową propozycję stworzenia nowego modelu opieki długoterminowej, odpowiadającego na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa. Spełniła ona swoją rolę i spowodowała szeroką dyskusję na temat jednego z głównych wyzwań, jakie związane są ze zmianami demograficznymi, a czego zabrakło programowi *Solidarność pokoleń*. Jedynym mankamentem dokumentu wydaje się być brak odniesienia do okresu po roku 2020. Z prognoz demograficznych wynika bowiem, że to właśnie wtedy wystąpi główna presja na system opieki długoterminowej. Wydaje się, że działania zaplanowane w zielonej księdze, o ile zostaną wdrożone, będą dobrą podstawą do stworzenia nowego modelu. Jednak po roku 2020 będzie on wymagał kolejnego dostosowania — tak, aby odpowiedzieć na zdecydowany wzrost liczby osób w podeszłym wieku, jaki wystąpi w dalszej przyszłości.

## *Podsumowanie*

Analiza głównych, rządowych dokumentów strategicznych pokazała zasadniczą zbieżność między nimi w zakresie diagnozy, jak i szereg rozwiązań, odnoszących się do starzenia się społeczeństwa i solidarności międzypokoleniowej. Na plan pierwszy wysuwają się dwa zagadnienia.

Po pierwsze, autorzy strategii główne zagrożenie dla jakości życia osób starszych oraz spójności społecznej widzą w utrzymaniu niskich wskaźników aktywności zawodowej i społecznej w tej grupie wieku. Receptą na ten stan rzeczy ma być — z jednej strony — ograniczenie w systemie emerytalnym i rentowym zachęt do dezaktywizacji zawodowej oraz — z drugiej — stworzenie instrumentów pozwalających osobom starszym na większą mobilność w ramach rynku pracy. Nie chodzi tu jednak o mobilność związaną ze zmianą miejsca zamieszkania, ale mobilność zawodową, czyli zdolność do poszukiwania, znajdowania i przede wszystkim utrzymania zatrudnienia. Zauważalne jest tu planowanie zmian zarówno po stronie popytowej, jak i podaźowej rynku pracy.

Po drugie, niezmiernie ważne jest znalezienie odpowiedzi na wyzwania związane ze wzrostem liczby osób starych, które będą wymagały wsparcia w zakresie opieki. Proponuje się tu nowe instrumenty, oparte na systemie budżetowo-ubezpieczeniowym, czyli wymagające wprowadzenia dodatkowego ubezpieczenia od ryzyka niesamodzielnosci. Istotnym jest również stworzenie nowego podejścia do systemów profilaktyki i rehabilitacji, wchodzących w zakres opieki zdrowotnej, tak aby zmniejszać ryzyko niesamodzielnosci na wszystkich etapach życia.

We wszystkich strategiach, w rozdziałach poświęconych starzeniu się społeczeństwa, nie ma bezpośredniego odwołania kto miałby realizować poszczególne cele. Wynika to jednak z innych części, szczególnie z zapisów odwołujących się do idei „sprawnego państwa”. I tak, główną rolą rządu ma być stworzenie podstaw prawnych oraz spójnych zasad finansowania dla funkcjonowania systemu, skierowanego do osób starszych i starych. Bezpośrednie usługi społeczne powinny być jednak oferowane przez instytucje niepubliczne — szczególnie organizacje pozarządowe oraz podmioty nastawione na zysk. Przykładowo w polityce zatrudnienia urzędy pracy nadal dokonywałyby rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy oraz świadczyłyby podstawowe usługi rynku pracy, ale jednocześnie ich działania byłyby uzupełniane przez podmioty niepubliczne, które zajmowałyby się aktywizacją zawodową tych bezrobotnych, którzy nie uzyskali satysfakcjonującej pomocy w systemie urzędów pracy. W działaniach z zakresu opieki długoterminowej, ze strategii rysuje się system oparty — z jednej strony — na samopomocy rodzinnej i sąsiedzkiej (częściowo finansowanych z budżetu państwa, czy systemu ubezpieczeń pielęgnacyjnych) — a z drugiej — na instytucjach opiekuńczych: publicznych i prywatnych, z których jednak mogłoby korzystać zdecydowanie więcej osób niż dotychczas.

Szczegółowa analiza wszystkich opisanych strategii pokazuje również kilka ich braków. Z całą pewnością w niewystarczający sposób dostrzeżono kwestie edukacji społeczeństwa (w zakresie roli osób starszych) i konsekwencji jego starzenia się. Nie dotyczy to tylko kwestii kampanii społecznych, ale również włączenia tych wątków do programów szkół powszechnych. Wpłynęłoby to pozytywnie na poradzenie sobie ze stereotypami, jakie dotyczą osób starszych i starych. Przy wykorzystaniu instrumentów informacyjnych polityki społecznej, powinna być także prowadzona promocja przygotowania do starości (na poziomie indywidualnym i zbiorowym). Ponadto, brakuje pomysłów na wykorzystanie doświadczeń osób starszych w ramach solidarności międzypokoleniowej. Dotyczy to nie tylko kwestii zatrudnienia i rynku pracy, ale również płaszczyzny rodzin i gospodarstw domowych. Społeczna praktyka dowodzi, że osoby starsze mają umiejętność dzielenia się swoim doświadczeniem i przez to mogą ułatwiać życie osobom młodszym. W wielu przypadkach pełnią również niezmiernie istotną rolę edukacyjną jako „świadkowie historii”. Kapitał ludzki i społeczny ludzi starych może być wzmacniany przez nowe technologie.

Zapisy poszczególnych strategii, poza nielicznymi wyjątkami, wydają się być dobrze przemyślane i odpowiadać na wnioski z diagnozy demograficznej oraz stosowanych dotychczas instrumentów. Uwzględniają również doświadczenia międzynarodowe. Głównym zagrożeniem dla wdrożenia zaproponowanych instrumentów jest jednak konsensus

społeczny, który będzie niezmiernie trudno osiągnąć. Niestety, debata na temat podniesienia wieku emerytalnego, z jaką mieliśmy do czynienia na początku 2012 r., nie nastroja w tym względzie optymistycznie.

Starzenie się społeczeństwa jest jednym z głównych problemów analizowanych w rządowych i samorządowych strategiach rozwoju społecznego. Wynika to z prognoz demograficznych i ich potencjalnych skutków. W tekście poddano analizie główne dokumenty rządowe o charakterze strategicznym, w których wiele miejsca poświęcono starzeniu się społeczeństwa oraz solidarności międzypokoleniowej. Szczególnie wiele miejsca poświęcono dwóm projektom: Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030 — Trzecia Fala Nowoczesności oraz projektowi oraz Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego do roku 2020. Analiza pokazała zasadniczą zbieżność między głównymi dokumentami w zakresie diagnozy, jak i szeregu rozwiązań, odnoszących się do starzenia się społeczeństwa i solidarności międzypokoleniowej. Na plan pierwszy wysuwają się jednak dwa zagadnienia. Pierwszy z nich dotyczy wydłużania okresu aktywności zawodowej i zwiększanie mobilności osób na rynku pracy. Drugi natomiast odnosi się do konieczności znalezienie odpowiedzi na wyzwania związane ze wzrostem liczby osób starych, które będą wymagały wsparcia w zakresie opieki.

## Bibliografia

- KPRM, 2011, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, projekt przekazany do konsultacji społecznych w listopadzie 2011 r.
- MAiC, 2012, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 — Trzecia fala nowoczesności*, 2012, Tom II, projekt z 8 marca 2012 roku.
- MG, 2011, *Krajowy Program Reform Polska 2020*, Warszawa.
- MPiPS, 2008 A, *Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010*, Warszawa.
- MPiPS, 2008 B, Program „Solidarność pokoleń” — *działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Warszawa.
- MRR, 2011, *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt przekazany do konsultacji społecznych w listopadzie 2011 r.
- RM, 2009, *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Warszawa.
- Zielona Księga Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, 2009, Warszawa.

## Summary

Ageing of the society is one of major problems analysed in social development strategies of the central government and local governments. This follows from demographic forecasts and their potential outcomes. The text analyses major government documents of strategic nature, in great part dedicated to the issues of society ageing and inter-generational

solidarity. Particular attention was paid to the following two projects: the Long-Term National Development Strategy 'Poland. 2030. Third wave of modernity' and the Human Capital Development Strategy until 2020. The analysis showed a fundamental convergence between major documents as regards diagnosis and several solutions concerning society ageing and inter-generational solidarity. Two issues come to the fore here, though. The former concerns lengthening of the occupational activity period and increasing mobility of persons on the labour market. The latter refers to the necessity to find a response to challenges related to growth of the number of elderly people, who will need care support.