

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	17
Rozdział 1	
Starzenie się ludności Polski i zmiany struktury populacji ludzi starych	27
Zmiany w strukturze wieku ludności	28
Zmiany w sferze rozrodczości	42
Zmiany w sferze umieralności	45
Dalsze trwanie życia	49
Migracje	52
Zmiany cech populacji osób starszych	54
Poziom wykształcenia	54
Stan cywilny	56
Sytuacja materialna	58
Aktywność zawodowa	64
Podsumowanie	66
Rozdział 2	
Polityka społeczna wobec starzenia się ludności	
– konceptualizacja pojęć, ramy teoretyczne i aksjologiczne	67
Konceptualizacja kluczowych pojęć	68
Polityka publiczna, polityka społeczna, polityka socjalna	
– relacje między pojęciami	68
Polityka społeczna wobec starzenia się ludności i pojęcia	
powiązane	74
Polityka społeczna wobec starzenia się ludności	76
Polityka społeczna wobec starości	82
Polityka społeczna wobec ludzi starych	84
Polityka aktywnego starzenia się	87
Polityka senioralna	91

Ramy teoretyczne analizy polityki społecznej wobec starzenia się ludności	93
Ramy aksjologiczne analizy polityki społecznej wobec starzenia się ludności	101
Skutki starzenia się ludności	109
Czynniki różnicujące skutki zmian w strukturze wieku ludności.	110
Podejście „apokaliptyczne” – demograficzne starzenie się jako problem.	114
Podejście „optymistyczne” – demograficzne starzenie się jako wyzwanie.	117
Polityka społeczna wobec starzenia się ludności – propozycja operacjonalizacji	120

Rozdział 3

Polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–1989

(od wydarzeń grudniowych do wyborów czerwcowych)	129
Kalendarium spraw społecznych.	129
Sytuacja ludnościowa, społeczna i gospodarcza – wybrane zagadnienia.	147
Sytuacja ludnościowa.	147
Nastroje społeczne i kluczowe wydarzenia polityczne	149
Sytuacja gospodarcza.	153
Zaspokajanie potrzeb społecznych.	155
Polityka na rzecz dzieci i rodzin	163
Świadczenia finansowe związane z ciążą i urodzeniem dziecka	163
Zasiłki rodzinne i powiązane z nimi świadczenia	166
Urlopy macierzyńskie i wychowawcze	170
Inne świadczenia wspierające rodziny z dziećmi i młode małżeństwa	173
System podatkowy	175
Ochrona zdrowia dzieci i matek	176
Usługi instytucji opiekuńczo-wychowawczych.	177
Rozwiązania ułatwiające godzenie ról rodzicielskich z pracą zawodową.	179
Polityka społeczna wobec osób starszych.	181
Polityka emerytalno-rentowa	181
Usługi socjalne dla osób starszych	190
Polityka migracyjna	192
Starzenie się ludności jako przedmiot debaty publicznej w latach 70. i 80.	196
Podsumowanie	211

Rozdział 4**Polityka społeczna wobec starzenia się ludności**

– w okresie od wyborów czerwcowych 1989 roku do 2013 roku	214
Kalendarium spraw społecznych.	214
Sytuacja ludnościowa, społeczna i gospodarcza – wybrane zagadnienia. . .	225
Sytuacja ludnościowa.	225
Sytuacja społeczna i nastroje społeczne.	227
Sytuacja gospodarcza.	232
Zaspokajanie potrzeb społecznych.	239
Polityka społeczna na rzecz dzieci i rodzin	245
Zasiłki i urlopy związane z urodzeniem dziecka.	247
Świadczenia finansowe związane z wychowaniem dziecka i urlop wychowawczy	250
System podatkowy	257
Ochrona zdrowia dzieci i matek	260
Usługi instytucji opiekuńczo-wychowawczych.	263
Polityka społeczna wobec osób starszych.	266
Ochrona prawna w wieku przedemerytalnym	266
Polityka emerytalno-rentowa	267
Usługi opiekuńcze	286
Polityka migracyjna	288
Starzenie się ludności jako temat w debacie publicznej.	291
Podsumowanie	321

Rozdział 5**Polityka senioralna w polskiej agendzie politycznej**

2. dekada XXI wieku	324
Przedmiot analizy, zastosowane metody badawcze.	325
Problemy publiczne, na jakie odpowiada polityka senioralna	326
Polityka senioralna w centralnej i regionalnej agendzie politycznej	330
Poziom centralny	330
Poziom regionalny	337
Analiza trzech strumieni	345
Strumień problemów	346
Strumień rozwiązań	350
Strumień rywalizacji politycznej (polityczny)	352
Podsumowanie	357

Rozdział 6**Polityka społeczna w Polsce wobec powojennego**

wyżu demograficznego	359
Wprowadzenie	359
Formowanie się powojennego wyżu demograficznego	363
Wczesne dzieciństwo – lata 1948–1960	367
Charakterystyka roczników wyżowych w analizowanym okresie	367
Polityka społeczna wobec fazy wczesnego dzieciństwa	368
Regulacje prawne statusu dziecka i rodziny	369
Świadczenia rodzinne	370
Opieka nad matką i dzieckiem	370
Żłobki i przedszkola	373
Mieszkania	375
Późne dzieciństwo i adolescencja – lata 1961–1971	378
Charakterystyka roczników wyżowych w analizowanym okresie	378
Polityka społeczna wobec fazy późnego dzieciństwa i adolescencji	379
Regulacje prawne statusu matki i dziecka	380
Świadczenia rodzinne	381
Zdrowie dzieci i młodzieży	382
Oświata (na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym)	383
Mieszkania	388
Wypoczynek i czas wolny	390
Wczesna dojrzałość – lata 1972–1993	393
Charakterystyka roczników wyżowych w analizowanym okresie	393
Polityka społeczna wobec fazy wczesnej dojrzałości	399
Praca	399
Szkolnictwo wyższe	402
Mieszkania	405
Wsparcie rodzin i macierzyństwa	408
Zdrowie	410
Wypoczynek i czas wolny	413
Późna dojrzałość – lata 1994–2013	415
Charakterystyka roczników wyżowych w analizowanym okresie	415
Polityka społeczna wobec fazy późnej dojrzałości	417
Praca	417
Polityka emerytalno-rentowa	421
Zdrowie	424
Podsumowanie	428

Spis treści	9
Zakończenie	433
Literatura wykorzystana	451
Spis tabel	463
Spis wykresów i rysunków	467
Summary	471

CONTENTS

Polish Social Policy towards Population Ageing in the Years 1971–2013

Introduction	17
Chapter 1	
The ageing of the polish population and changes in old people population structure	27
Changes in age structure of the population	28
Changes in fertility	42
Changes in mortality	45
Life expectancy	49
Migrations	52
Changes in elderly people population characteristics	54
Educational level	54
Marital status	56
Economic status	58
Labour market participation	64
Conclusion	66
Chapter 2	
Social policy towards population ageing: term conceptualisation, theoretical and axiological framework	67
Conceptualization of key terms	68
Public policy, social policy, welfare policy: relationship between concepts	68
Social policy towards population ageing and related concepts	74
Social policy towards population ageing	76
Social policy towards the old age	82
Social policy towards old people	84
Active ageing policy	87
Senior citizen policy	91

Theoretical framework of social policy towards population ageing 93

Axiological framework of social policy towards population ageing 101

Consequences of population ageing 109

 Factors differentiating the results of changes

 in population age structure 110

 The “apocalyptic” approach: demographic ageing

 as a problem 114

 The “optimistic” approach: demographic ageing

 as a challenge 117

Social policy towards population ageing:

the proposed operationalisation 120

Chapter 3

Social policy towards population ageing in the years 1971–1989

(from december events to june elections) 129

Calendar of social issues 129

Demographic, social and economic situation:

selected issues 147

 Demographic situation 147

 Public sentiment and key political events 149

 Economic situation 153

 Satisfaction of social needs 155

Social policy towards children and families 163

 Pregnancy and childbirth benefits 163

 Family allowances and related benefits 166

 Parental and childcare leaves 170

 Other benefits for families with children

 and young married couples 173

 Taxation system 175

 Health protection for children and mothers 176

 Education and care centre services 177

 Regulations facilitating the work-parenting balance 179

Social policy towards elderly people 181

 Retirement and pension policy 181

 Social services for elderly people 190

Migration policy 192

Population ageing as the subject of public debate in the 1970s

and the 1980s 196

Conclusion 211

Chapter 4

Social policy towards population ageing:

in the years from June 1989 elections until 2013	214
Calendar of social issues	214
Demographic, social and economic situation: selected issues	225
Demographic situation	225
Public sentiment and key political events	227
Economic situation	232
Satisfaction of social needs	239
Social policy towards children and families	245
Benefits and leaves related to childbirth	247
Financial benefits related to childrearing and child care leave	250
Taxation system	257
Health protection for children and mothers	260
Education and care centre services	263
Social policy towards elderly people	266
Legal protection in pre-retirement age	266
Retirement and pension policy	267
Care services	286
Migration policy	288
Population ageing as the subject of public debate	291
Conclusion	321

Chapter 5

Senior citizen policy in the Polish political agenda

in the second decade of the 21st century	324
Scope of analysis, research methods employed	325
Public problems responded to by senior citizen policy	326
Senior citizen policy in the central and regional political agenda	329
Central level	329
Regional level	337
Analysis of three streams	345
Problem stream	346
Policy (solution) stream	350
Politics stream	352
Conclusion	357

Chapter 6

Social policy towards the post-war <i>baby boom</i> in Poland	359
Introduction	359
Development of the post-war <i>baby boom</i>	363
Early childhood: the years 1948–1960	367
Description of <i>baby boom</i> generations in the period under consideration	367
Social policy towards the early childhood phase	368
Legislation on child and family status	369
Family benefits	370
Mother and child care	370
Nurseries and pre-schools	373
Housing	375
Late childhood and adolescence: the years 1961–1971	378
Description of <i>baby boom</i> generations in the period under consideration	378
Social policy towards late childhood and adolescence	379
Legislation on mother and child status	380
Family benefits	381
Health of children and adolescents	382
Education (at primary and secondary levels)	383
Housing	387
Leisure and free time	390
Early maturity: the years 1972–1993	393
Description of <i>baby boom</i> generations in the period under consideration	393
Social policy towards the early maturity phase	399
Work	399
Higher education	402
Housing	405
Family and maternity support	408
Health	410
Leisure and free time	413
Late maturity: the years 1994–2013	415
Description of <i>baby boom</i> generations in the period under consideration	415
Social policy towards the late maturity phase	417
Work	417

Contents	15
Retirement and pension policy.....	421
Health.....	424
Conclusion.....	428
Conclusion.....	433
References.....	450
List of tables.....	463
List of figures.....	467
Summary.....	471

WPROWADZENIE

Nauka o polityce społecznej należy do stosowanych (praktycznych) nauk społecznych. Charakterystyczne dla tej grupy dyscyplin naukowych jest formułowanie problemów badawczych pod wpływem obserwacji społecznej praktyki oraz wyłaniających się problemów i wyzwań. Takim wyzwaniem o charakterze wręcz cywilizacyjnym jest dla Polski, podobnie jak dla wielu innych krajów, proces starzenia się ludności i jego konsekwencje. W 2014 roku liczba ludności w wieku 65 lat i więcej wynosiła 5874 tys., co stanowiło 15,3% populacji Polski¹. Według prognozy GUS, w 2050 roku co trzeci mieszkaniec naszego kraju będzie miał 65 lat lub więcej, liczebność tej zbiorowości wzrośnie o 5,4 mln, a zatem przekroczy 11 mln². Te dane ilustrują skalę zadań wynikających ze starzenia się ludności. Pojawiające się w publicznej debacie na ten temat określenie „demograficzne tsunami” wskazuje, że jesteśmy świadkami bezradności decydentów i liderów opinii publicznej, którzy bardzo późno dostrzegli problemy związane z procesem starzenia się ludności i jednocześnie traktują go jako „katastrofę”, której nie sposób zapobiec, a jej skutki będą tylko negatywne. Racjonalnej reakcji państwa opiekuńczego na zmiany w strukturze wieku ludności nie sprzyjają ponadto nastroje polskiej opinii publicznej, która niechętnie reaguje na zmiany w zakresie polityki społecznej będące odpowiedzią na proces starzenia się ludności, takie jak likwidowanie wcześniejszych emerytur, podnoszenie wieku emerytalnego czy obniżanie wieku rozpoczęcia nauki w szkole, które pozwoliłoby na wcześniejsze wchodzenie młodych na rynek pracy. Zarówno wyniki badań opinii społecznej, jak i przebieg debaty publicznej wskazują, że ani polskie państwo, ani polskie społeczeństwo nie są przygotowane na zmiany będące następstwem postępowania procesu starzenia się ludności. Istnieje wiele przyczyn tego niepokojącego stanu rzeczy, a jedną z nich jest prowadzona w przeszłości i w chwili obecnej polityka społeczna. Powinna ona być jednym z kluczowych instrumentów przygotowywania kraju

¹ „Rocznik Demograficzny” 2015, GUS, Warszawa 2015, tab. 14.

² *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS, Warszawa 2014, s. 132.

do zmian w strukturze wieku ludności, a tymczasem wydaje się, że polityka społeczna nie tylko pomaga w realizacji tej misji, ale bywa też barierą. Utworzone wcześniej instytucje i wprowadzane we wcześniejszych latach świadczenia wykreowały grupy interesów, które obecnie sprzeciwiają się decyzjom niezbędnym z punktu widzenia celu, jakim jest przygotowanie społeczeństwa i gospodarki na głębokie i nieodwracalne zmiany w strukturze wieku ludności. Obiektywna ocena przyczyn tego stanu rzeczy, naukowe wyjaśnienie mechanizmów blokujących zmiany przystosowawcze jest ważnym zadaniem dla nauki o polityce społecznej. Równie ważne jest ustalenie przyczyn niedostatków polityki społecznej, której oddziaływanie pozwoliłoby na spowolnienie procesu starzenia się ludności poprzez oddziaływanie na niektóre jego przyczyny. Spojrzenie wstecz pozwala zatem zrozumieć zarówno uwarunkowania późnej reakcji polskiej polityki społecznej na starzenie się ludności, jak i powody trudności z wprowadzaniem zmian, jakie stanowić mają racjonalną odpowiedź władz naszego kraju na niekorzystną zmianę w strukturze wieku ludności.

Zdaniem Zbigniewa Strzeleckiego i Janusza Witkowskiego, w powojennym rozwoju demograficznym Polski należy wyróżnić dwa podstawowe okresy: fazę wzrostu trwającą do połowy lat 90. (z wyhamowywaniem dynamiki już od połowy lat 80.) oraz fazę załamania „z cechami depopulacyjnymi i kryzysowymi” od połowy lat 90.³ Zatem od przynajmniej 20 lat mamy do czynienia z bardzo niekorzystną sytuacją demograficzną, przy czym będące jednym z jej elementów starzenie się ludności rozpoczęło się jeszcze wcześniej i nasilenie tego procesu było prognozowane od bardzo dawna. W związku z tym rozważania zawarte w tej książce dotyczą okresu znacznie dłuższego niż ostatnie dwudziestolecie, czyli lat 1971–2013. Początkowa cezura badanego okresu została wyznaczona z dwóch powodów. Po pierwsze, w 1968 roku Polska przekroczyła próg 12% ludności w wieku 60 lat i więcej, co – według koncepcji Edwarda Rosseta – oznaczało wejście naszego kraju w fazę starości demograficznej. Po drugie, rok 1971 otwierał kolejny etap w politycznej historii Polski, który okazał się bardzo ważny dla rozwoju polityki społecznej. Cezura końcowa została wybrana ze względów merytorycznych i organizacyjno-technicznych. W 2013 roku miały miejsce wydarzenia ważne dla opisywanych przez mnie dziedzin polityki społecznej: rozpoczął się proces osłabiania trzeciego filaru zreformowanego systemu emerytalnego, wdrożono stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego (ta zmiana, jak wiadomo, została zakwestionowana w późniejszym okresie przez prezydenta RP i rząd PiS), znacznie wydłużono urlopy

³ Z. Strzelecki, J. Witkowski, *Demograficzne uwarunkowania systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce*, (w:) J. Hrynkiewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, Warszawa 2011, ISNS UW, s. 23.

rodzicielskie. Oceniając rzecz z obecnej perspektywy, można uznać, że były to wydarzenia otwierające nowy etap zarówno w polityce emerytalno-rentowej, jak i w polityce wobec dzieci i rodzin. Ustalenie końcowej cezury badanego okresu wynikało także z faktu, że książka powstawała w latach 2014–2015, a zatem dane z 2013 roku były wówczas najbardziej kompletne i dostępne.

Zawarte w tytule pojęcie „polityka społeczna wobec starzenia się ludności” definiuję jako celową działalność podejmowaną przez różnorodne podmioty – wśród których kluczowa rola przypada państwu – mającą prowadzić do rozwiązywania problemów publicznych i realizacji celów społecznych wynikających ze zmian w strukturze wieku ludności. W książce nie analizuję całego zakresu przedmiotowego tak zdefiniowanej polityki społecznej wobec starzenia się ludności. Ograniczam się bowiem do tych dziedzin polityki społecznej, które są związane z procesami i zjawiskami demograficznymi mającymi wpływ na występowanie i zaawansowanie procesu starzenia się ludności, takimi jak: zmiany w zakresie dzietności, wzrost liczby ludzi starych, dorastanie i starzenie się powojennego wyżu demograficznego (*baby boom*) oraz migracje zagraniczne. Badam w związku z tym politykę społeczną na rzecz dzieci i rodzin, koncentrując się na instrumentach tzw. bezpośredniej polityki rodzinnej, do których należą: świadczenia finansowe związane z ciążą i urodzeniem dziecka, zasiłki rodzinne, urlopy macierzyńskie (rodzicielskie) i wychowawcze, usługi społeczne, w tym przede wszystkim usługi instytucji opiekuńczo-edukacyjnych, regulacje z zakresu prawa pracy ułatwiające godzenie ról rodzicielskich z pracą zawodową oraz inne świadczenia wspierające rodziny z dziećmi (np. świadczenia alimentacyjne). Drugą dziedziną polityki społecznej będącą przedmiotem omawianych w książce badań jest polityka wobec ludzi starych (osób starszych), na którą składają się następujące instrumenty: emerytury, wybrane zasiłki, usługi społeczne, w tym głównie opiekuńcze w środowisku domowym i w instytucjach, regulacje prawne dotyczące ochrony w okresie przedemerytalnym. Omawiam ponadto politykę senioralną, która jest stosunkowo nową koncepcją w polskiej polityce społecznej obejmującą, obok polityki wobec starości, politykę społeczną wobec osób starszych. Trzecim obszarem przeprowadzonych badań jest polityka społeczna wobec powojennego wyżu demograficznego, którą analizuję, przyjmując założenie, że dla poszczególnych etapów życia tego pokolenia można określić odrębny zestaw polityk szczegółowych szczególnie ważnych dla danej fazy jego biografii. Czwartym obszarem przeprowadzonej analizy jest polityka migracyjna państwa polskiego⁴.

⁴ Należy zauważyć, że wybrane przeze mnie trzy dziedziny polityki społecznej (na rzecz dzieci i rodzin, wobec osób starszych i migracyjna) zostały uznane za kluczowe przez Rządową Radę Ludnościową, która w 2014 r. w rekomendacjach dotyczących polityki ludności-

Zawarte w publikacji analizy polityki społecznej wobec starzenia się ludności zostały przeprowadzone z dwóch perspektyw poznawczych⁵: strukturalnej i cyklu życia. Pierwszą charakteryzuje postrzeganie polityki społecznej przez pryzmat wybranych problemów zbiorowych oraz potrzeb różnie definiowanych społecznych zbiorowości. Druga zaś polega na spojrzeniu na politykę społeczną jako czynnik oddziałujący na kształtowanie się cyklu życia członków społeczeństwa i mający wpływ na ich szanse optymalnego przeżywania poszczególnych faz życia. Perspektywa strukturalna połączona z analizą dynamiczną została zastosowana w badaniu polityki społecznej na rzecz dzieci i rodzin, polityki społecznej wobec ludzi starych oraz polityki migracyjnej. Polityka społeczna wobec powojennego wyżu demograficznego została zbadana z perspektywy cyklu i biegu życia. Polityka senioralna została natomiast przeanalizowana poprzez sięgnięcie do metodologiczno-teoretycznej koncepcji trzech strumieni wypracowanej w naukach o polityce publicznej.

Punktem wyjścia przeprowadzonych badań jest założenie, że polityka społeczna ujęta w długiej perspektywie czasowej może być oceniana poprzez odwołanie się do kryterium racjonalności⁶ działań mających służyć realizacji dalekosiężnych celów społecznych i ekonomicznych oraz do kryterium trafności, gdy cele podmiotów polityki społecznej (przede wszystkim państwa) są oceniane z punktu widzenia przyszłościowych potrzeb społeczeństwa i gospodarki. Jest to założenie dotyczące oceniania polityki w wieloletniej perspektywie. W tych fragmentach książki, w których podejmuję próbę wyjaśniania długofalowego procesu tworzenia polityki społecznej, sięgam do różnych założeń teoretycznych, zasadniczo przychylając się do tezy o ograniczonej racjonalności procesu politycznego, chyba że rozumie się ją – jak przyjmują niektórzy neoinstytucjonaliści – jako efekt kolejnych, praktycznych wyborów dostosowanych do zmieniającej się sytuacji, w jakich instytucja funkcjonuje.

wej wskazała jako trzy, z czterech, następujące cele: „Tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, przede wszystkim poprzez zawieranie małżeństw i realizację planów prokreacyjnych”, „Tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie – zmniejszenie skali zagrożenia wykluczeniem społecznym osób starszych, niesamodzielnych i niepełnosprawnych”, „Określenie zasad i kierunków polityki migracyjnej w dobie integracji europejskiej”. Zob. *Rekomendacje Rządowej Rady Ludnościowej w zakresie polityki ludnościowej Polski*, RRL, Warszawa 2014.

⁵ W *Postłowie* do książki T.S. Kuhna pt. *Struktura rewolucji naukowych* (Warszawa 1968, PWN) Stefan Amsterdamski, powołując się na dorobek Karla Mannheim’a, określił perspektywę poznawczą jako „sposób w jaki dostrzega się przedmiot, co się w nim dostrzega i jak rekonstruuje się go w myśli” (s. 197).

⁶ Racjonalność rozumiem zgodnie z tradycją prakseologiczną, a więc jako trafne dobranie środków prowadzących do celu, przy założeniu wszakże, że cele muszą być dobierane stosownie do dostępnych środków.

W publikacji zawarty też jest fragment dotyczący konkretnego zwrotu w polityce państwa, jakim było wykreowanie polityki senioralnej. Przyjmuję w rozważaniach na ten temat odmienne założenie niż w większości przedstawionych w książce wywodów. Punktem wyjścia analizy „trzech strumieni” prowadzących do ukształtowania się agendy polityki publicznej jest bowiem przekonanie o przypadkowości zdarzeń prowadzących do konkretnego rozwiązania. Uważam, że sięganie w ocenie polityki perspektywicznej do idei racjonalności nie stoi w sprzeczności z dostrzeganiem, że decyzje w polityce publicznej podejmowane są pod wpływem wielu czynników, a nie tylko spójnej wizji celów i prowadzących do nich środków.

Prowadzone przeze mnie od wielu lat badania nad sytuacją osób starszych i polityką społeczną wobec starości i ludzi starych skłoniły mnie do sformułowania wyjściowej hipotezy badawczej mówiącej, że w Polsce w badanych obszarach polityki społecznej selektywnie i z opóźnieniem były podejmowane działania stanowiące odpowiedź na postępowanie procesu starzenia się ludności oraz perspektywę wzrostu liczby ludzi starych związanego ze starzeniem się powojennego wyżu demograficznego. Z hipotezy tej wynikają następujące szczegółowe pytania badawcze:

1. Czy w latach 1971–2013 w polskiej polityce społecznej były opracowywane programy i podejmowane działania, które można by uznać za prowadzenie polityki społecznej wobec starzenia się ludności? Jaka była ta polityka w zakresie wyodrębnionych dziedzin, czyli polityki wobec dzieci i rodzin, polityki wobec ludzi starych oraz polityki migracyjnej? Na czym polegały ewentualne zaniechania? Jakie były uwarunkowania owych działań i zaniechań?
2. Jakie znaczenie dla obecnie podejmowanych przez państwo działań mających ograniczyć niekorzystne skutki starzenia się ludności ma polityka społeczna prowadzona od 1971 roku? Czy obok czynników wpływających na politykę społeczną wobec starzenia się ludności w danym czasie, można znaleźć pochodzące z przeszłości czynniki wspierające lub blokujące racjonalne odpowiedzi na proces starzenia się ludności (w języku instytucjonalistów oddziaływanie tego typu uwarunkowań jest opisywane jako: zależność od szlaku, dziedzictwo, efekt sprzężenia zwrotnego)?
3. Jakie warunki dorastania i starzenia się stworzyła polska polityka społeczna kohortom należącym do powojennego *baby boom*, które obecnie tworzą *papy boom*? Jaka była polityka społeczna kształtująca losy edukacyjne, zawodowe, rodzinne i zdrowotne pokolenia *baby boom*? Czy dzięki wcześniejszym inwestycjom w to pokolenie, dokonywanym za sprawą polityki społecznej, na ono szanse na przeżywanie tzw. zwaloryzowanej starości?

4. Jakie są przyczyny wyraźnego ożywienia polityki społecznej wobec osób starszych – i pośrednio wobec starzenia się ludności – obserwowanego w Polsce począwszy od 2012 roku i odbieranego jako kształtowanie się polityki senioralnej?

W pierwszym rozdziale przedstawiam dane liczbowe ukazujące w długim okresie przebieg procesów demograficznych związanych ze starzeniem się ludności oraz charakteryzuję zmiany struktury populacji ludzi starych w Polsce. Demograficzne starzenie się Polski prezentuję, odwołując się do różnorodnych mierników zmian w strukturze wieku ludności. Zaprezentowane dane liczbowe ilustrują także przebieg procesów stanowiących faktyczne lub potencjalne uwarunkowanie analizowanych w książce trzech obszarów polityki społecznej wobec starzenia się ludności. Kontekstem dla polityki wobec dzieci i rodziny są zmiany w sferze rozrodczości, dla polityki wobec osób starszych – zmiany w sferze umieralności i dalszego trwania życia, zaś dla polityki migracyjnej – migracje. W rozdziale tym wskazuję ponadto, jak przez dziesięciolecia zmieniały się kluczowe cechy społeczno-demograficzne populacji ludzi starych. Jej potrzeby i potencjał ulegały z biegiem czasu istotnym zmianom i jest to bardzo ważny czynnik, jaki należy uwzględniać, dokonując oceny przeszłości polityki wobec osób starszych, a także rozważając jej przyszłość. W rozdziale wykorzystuję dane ogólnopolskie pochodzące z narodowych spisów powszechnych, bieżącej statystyki gromadzonej i opracowywanej przez Główny Urząd Statystyczny oraz badań własnych GUS prowadzonych na losowych próbach respondentów.

Rozdział drugi ma charakter teoretyczny. Przeprowadzam w nim konceptualizację pojęcia „polityka społeczna wobec starzenia się ludności”, lokując je wśród innych kategorii analitycznych. Zakładając, że nadrzędną kategorią w zbiorze powiązanych pojęć jest polityka społeczna, wyjaśniam, jak rozumiem to pojęcie i jakie widzę jego powiązania z takimi kategoriami, jak polityka publiczna i polityka socjalna. Definiuję także takie pojęcia, jak: polityka społeczna wobec starości, polityka społeczna wobec ludzi starych (osób starszych), polityka aktywnego starzenia się i polityka senioralna. Od konceptualizacji pojęć przechodzę do przedstawienia teoretycznych i aksjologicznych ram analizy polityki społecznej wobec starzenia się ludności. Wychodząc z założenia, że polityka społeczna wobec tej zmiany demograficznej może być realizowana według bardzo różnych scenariuszy, porządkuję i omawiam zróżnicowane poglądy na temat skutków starzenia się ludności. Rozdział zamyka propozycja operacjonalizacji polityki społecznej wobec starzenia się ludności, zawierająca dwa zbiory wskaźników społecznych przydatnych w diagnozie i ewaluacji

polityki prewencyjnej i adaptacyjnej. W rozdziale tym sięgam, rzecz jasna, do różnorodnej literatury przedmiotu, ale większość definicji, konceptualizacji, typologii i wskaźników ma charakter autorski.

Rozdział trzeci jest poświęcony polityce społecznej wobec starzenia się ludności w latach 1971–1989, a dokładnie rzecz biorąc, w okresie między wydarzeniami z grudnia 1970 roku (strajki robotnicze na Wybrzeżu i ich pacyfikacja oraz będące ich konsekwencją zmiany na szczytach władzy PRL) a końcem okresu PRL, który wyznaczyły wybory parlamentarne w czerwcu 1989 roku. Rozdział otwiera kalendarium zawierające wykaz dat wydarzeń ważnych dla polityki społecznej tamtych lat. Chronologiczny układ prezentacji pozwala na odtworzenie dynamiki życia społecznego i politycznego opisywanego okresu. Umożliwia także zasygnalizowanie związków między wydarzeniami politycznymi a zmianami w życiu społecznym naszego kraju i w polityce społecznej. W podrozdziale drugim omawiam w syntetyczny sposób wybrane zagadnienia związane z sytuacją ludnościową, społeczną i gospodarczą w latach 1971–1989. Przedstawiam w ten sposób warunki, w jakich kształtowała się polityka społeczna, przypominam stan społecznych nastrojów. Po naszkicowaniu szerokiego kontekstu, w jakim w latach 70. i 80. była tworzona i realizowana polityka społeczna, przechodzę do omówienia trzech wybranych dziedzin. W pierwszej kolejności przeprowadzam charakterystykę polityki społecznej na rzecz dzieci i rodzin i jej najważniejszych instrumentów, takich jak pieniężne świadczenia społeczne, uprawnienia do urlopów, usługi zdrowotne i opiekuńczo-edukacyjne oraz rozwiązania podatkowe. Podrozdział czwarty jest poświęcony polityce społecznej wobec osób starszych, w ramach której analizuję politykę emerytalno-rentową oraz usługi socjalne dla osób starszych. Kolejny podrozdział zawiera przegląd najważniejszych cech polskiej polityki migracyjnej w latach 1971–1989 oraz opis społecznej atmosfery towarzyszącej migracjom w tamtych latach. W ostatnim podrozdziale rozpatruję kwestię treści debaty publicznej – odpowiadam na pytanie, czy i w jaki sposób mówiono wówczas o starzeniu się ludności, oraz przedstawiam wybrane tematy publicznych dyskusji związane z procesem starzenia się ludności, takie jak zmiany liczby urodzeń i kierunki polityki rodzinnej, wiek emerytalny oraz emigracja z Polski za granicę. Rozdział zamyka podsumowanie przedstawiające główne cechy polityki społecznej badanego okresu i zawierające wyjaśnienie braku działań, które można byłoby uznać za przejaw polityki wobec starzenia się ludności. Lata 70. i 80. były bowiem okresem rozwoju różnych dziedzin polityki społecznej, ale nie uwzględniano w ówczesnych decyzjach stopniowego wzrostu odsetka i liczby ludzi starych. Rozdział ten powstał na podstawie różnorodnych źródeł: aktów prawnych, dokumentów programo-

wych wybranych podmiotów polityki społecznej, tekstów z wybranych tygodników, opracowań statystycznych, ekspertyz, wyników badań opinii społecznej oraz literatury przedmiotu.

Rozdział czwarty jest poświęcony polityce społecznej wobec starzenia się ludności w okresie po przemianie ustrojowej zapoczątkowanej przez wybory parlamentarne w czerwcu 1989 roku. Analizę kończę na 2013 roku. Podobnie jak w poprzednim rozdziale, tę część książki otwiera kalendarium zawierające wykaz dat wydarzeń ważnych dla polityki społecznej tamtych lat. Z bogatej historii zmian politycznych, gospodarczych i społecznych lat 1989–2013 wybrałam i przedstawiłam w porządku chronologicznym wydarzenia kluczowe dla dynamiki życia społecznego i politycznego tego okresu oraz związane z kształtowaniem się w nowych warunkach tych dziedzin polityki społecznej, które są powiązane z przedmiotem analiz zawartych w dalszych podrozdziałach. W podrozdziale drugim dokonuję syntetycznej prezentacji wybranych zagadnień związanych z sytuacją ludnościową, społeczną i gospodarczą w latach 1990–2013. Jej celem jest ukazanie warunków, w jakich kształtowała się polityka społeczna, i przypomnienie stanu społecznych nastrojów. Nie sposób w krótkim tekście opisać całą złożoność zmian, jakie miały miejsce w Polsce po 1989 roku, stąd prezentacja ta ma charakter wybiórczy i mało pogłębiony, choć dotyczy, moim zdaniem, problemów kluczowych dla zrozumienia okoliczności, w jakich kształtowała się polityka społeczna. Podrozdział trzeci zawiera omówienie najważniejszych instrumentów polityki społecznej na rzecz dzieci i rodzin, takich jak pieniądze świadczenia społeczne, uprawnienia do urlopów, usługi zdrowotne i opiekuńczo-edukacyjne oraz rozwiązania podatkowe. Podrozdział czwarty jest poświęcony polityce społecznej wobec osób starszych, w ramach której omawiam ochronę prawną osób w wieku przedemerytalnym, politykę emerytalno-rentową, w tym założenia reformy systemu emerytalnego, oraz usługi opiekuńcze. Następny podrozdział zawiera analizę najważniejszych cech polskiej polityki migracyjnej, która w latach 1989–2013 zasadniczo zmieniła swój charakter w porównaniu z wcześniejszym okresem. W ostatnim podrozdziale pokazuję, w jaki sposób w debacie publicznej w tym okresie traktowano tematykę starzenia się ludności, oraz przedstawiam wybrane tematy publicznych dyskusji związane z tym procesem, takie jak zmiany w systemie emerytalnym, wiek emerytalny, dzietność i migracje. Debata ta była dużo bogatsza i bardziej ożywiona niż w latach 70. i 80., co wpłynęło na większą objętość rozdziału czwartego w porównaniu z trzecim. Rozdział zamyka podsumowanie, w którym zostały omówione główne cechy „poczerwcowej” polityki społecznej oraz wskazane przełomowe – z punktu widzenia polityki społecznej wobec starzenia się ludności – wydarzenia w polityce na rzecz dzieci

i rodzin oraz wobec ludzi starych. Rozdział ten powstał na podstawie różnorodnych źródeł: aktów prawnych, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dokumentów programowych partii politycznych, tekstów z wybranych gazet codziennych i tygodników, ekspertyz, opracowań statystycznych, wyników badań opinii społecznej oraz literatury przedmiotu.

W rozdziale piątym zajmuję się polityką senioralną w Polsce. Jest to nowa koncepcja i zarazem propozycja programowa dla polityki wobec starości i wobec osób starszych. Pojawiła się w politycznej agendzie na poziomie centralnym w 2012 roku i był to – w mojej ocenie – moment, w którym nie tylko problemy starszego pokolenia, ale i konsekwencje procesu starzenia się ludności władze publiczne zaczęły traktować wyraźnie inaczej niż dotychczas. W rozdziale tym szukam odpowiedzi na pytanie, czemu należy przypisać tę zmianę. Formułując odpowiedź, nawiązałam do tzw. analizy wielostrumieniowej (*multiple streams analysis*), będącej metodologiczną propozycją Johna W. Kingdona rozwijaną także przez innych badaczy polityk publicznych, nazywaną też analizą trzech strumieni. Źródła wykorzystywane w tym rozdziale to: wyniki własnej obserwacji uczestniczącej, dokumenty urzędowe, akty prawne i literatura przedmiotu.

Rozdział szósty jest poświęcony polityce społecznej wobec powojennego wyżu demograficznego w Polsce. Starzenie się należących do niego kohort jest jedną z przyczyn nasilenia procesu starzenia się ludności i narastania jego ekonomicznych, społecznych i kulturowych konsekwencji. Jakie będą te konsekwencje, zależy między innymi od tego, kim są ludzie, którzy wkraczają w fazę starości i na których potrzeby będzie w nieodległej przyszłości odpowiadała polityka społeczna. Ich drogę życiową kształtowały różnorodne czynniki, ale ja omawiam tylko jeden z nich – politykę społeczną, która na kolejnych etapach życia tych osób miała wpływ na poziom zaspokojenia ich potrzeb, kształtowała ich aspiracje, współtworzyła możliwy zakres życiowych wyborów. Jest to zatem propozycja analizy polityki społecznej wobec cyklu życia (a dokładniej – biegu życia) wybranego pokolenia demograficznego. Odpowiadam w niej na pytanie, czy i w jakim stopniu instytucjonalne warunki zaspokajania potrzeb, jakie stwarzała polityka społeczna w latach 1948–2013 kohortom *baby boom*, przyspieszały lub spowalniały proces ich ekonomicznego i socjalnego starzenia się. Przyjmuję, że kohorty te tworzą osoby urodzone w latach 1948–1959, i dokonuję przeglądu najważniejszych dziedzin polityki społecznej, które miały wpływ na zaspokajanie i kształtowanie potrzeb tych osób na następujących czterech etapach ich życia: we wczesnym dzieciństwie, w okresie późnego dzieciństwa i adolescencji, we wczesnej i w późnej dojrzałości. W rozdziale szóstym wykorzystywałam jako źródła opracowania statystyczne, dokumenty programowe podmiotów polityki społecznej, akty prawne, ekspertyzy i literaturę naukową.

W „Zakończeniu” książki dokonuję oceny polskiej polityki społecznej lat 1971–2013 z punktu widzenia procesu starzenia się ludności, analizując przyczyny zaniechań i opóźnień w podejmowaniu strategicznych działań będących odpowiedzią na wyzwania wynikające z tego procesu. Odpowiadam na pytania badawcze. Przedstawiam także główne wątki debaty publicznej na temat starzenia się ludności i tematy z nim powiązane oraz analizuję różne typy historycznego dziedzictwa (ang. *historical legacies*) mającego znaczenie dla przyszłości polityki społecznej wobec starzenia się ludności.

Prace badawcze, których efektem jest niniejsza publikacja, zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS5/00064. Były prowadzone przez dwa lata i w tym czasie wybrane wyniki badań prezentowane były na konferencjach i w formie artykułów naukowych. Te cząstkowe opracowania, w zmodyfikowanej formie, zostały włączone do niniejszej książki będącej efektem całości prowadzonych prac.